



בעיני עורך הדין

נדל"ן

עו"ד גדעון חתוכה

עו"ד גדעון חתוכה עוסק מזה 30 שנים בדיני מקרקעין, תכנון ובנייה ומייצג בעלי זכויות במקרקעין ברחבי הארץ

"שמא צודק - ברי שלא חכם"

פתרון לקליטה מהירה ויעילה של העולים, היה האצת תהליכי שינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות הגובלות ביישובים קיימים ויכולות להישען על התשתיות הקיימות. שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות אלה, לצורך בנייה מאסיבית של דירות למגורים ומקומות תעסוקה, איפשר את קיצור לוחות הזמנים למציאת הפתרון היעיל לקליטת העולים ואף הוזיל באופן משמעותי את העלויות לבניית התשתיות הנדרשות.

ואולם, שני מכשולים עמדו אותה העת, כדי ליישם את הפתרון הנ"ל. האחד - בפן הקנייני - הגעה להסדר קנייני עם בעלי הזכויות בקרקעות החקלאיות; והשני - האצת תהליכי התכנון לשינוי הייעוד של הקרקעות הנ"ל.

הפתרונות עליהן החליטה ממשלת ישראל באותן השנים: בפן התכנוני - הקמת ועדות מיוחדות לתכנון מהיר ומאומץ, שהיו ידועות בכינון "הוד"לים" - ועדה לדיור לאומי (מזכיר את הותמ"ל) ובפן הקנייני - מתן תמריץ אטרקטיבי ומשמעותי לחוכרי הקרקע החקלאית, כדי שיסיכמו לוותר מרצון על זכויותיהם בקרקע החקלאית, אשר שימשה ומשמשת אותם כאמצעי ייצור למחייתם, ולשחרר את הקרקע המוחזקת על ידם כדי להגדיל את היצע הקרקע לבנייה.

בשנת 1992 מתקבלת החלטה במועצת מקרקעי ישראל, אשר פתחה לחוכרים חקלאיים אפיק של יזמות, בדרך של התקשרות עם יזם או קבלן מטעמם לצורך רכישת הקרקע, במחיר של 51% מערכה לאחר שינוי ייעוד, פיתוחה ובנייתה (החלטות 533 ו-611).

בשנת 1994 שונה מסלול התמריץ שניתן לחוכרים חקלאים מזה שניתן בהחלטות הראשונות. עיקר השינוי הוא במתן תמריץ נמוך יותר לחוכרים חקלאים, אך יותר מאוזן מבחינת מה שמכונה "צדק חלוקתי". מסלול זה של מתן תמריץ חלקי וקטן יותר לחוכרי הקרקע החקלאית והחזרת רוב הזכויות בקרקעות שייעודן הומר לשיווק של המדינה, יצר איזון נכון ויעיל שאיפשר מתן פתרון יעיל ומהיר לקליטת העולים. ממשלת ישראל הבינה אז כי הפקעה בכפייה של זכויות החוכרים החקלאיים תגרום לעיכובים ארוכים בזמינות הקרקעות שאת ייעודן ראוי לשנות ועלולה לטרפד את יישום הפתרון הנדרש לקליטת העולים.

התמריץ המופחת מצא את ביטוי בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל (717, 727, 737). ואולם, בעקבות עתירה שהוגשה ע"י תנועת "הקשת המזרחית" ואח', החליט ביהמ"ש העליון לבטל באופן גורף את ההחלטות 717, 727 ו-737, לאחר שפסק כי אף התמריצים המופחתים מהווים מתן הטבות בלתי מוצדקות במקרקעין לחוכרים החקלאיים. לפי הפסיקה, הערך של צדק חלוקתי הינו ערך כבד משקל, אשר כל

בג"ץ "הקשת המזרחית" שניתן לפני למעלה מ-16 שנים ממשיך לתת את אותותיו בשוק הדיור בישראל << באופן לא מפתיע, משאלות הלב והחזון להם ייחלו עותרי "הקשת המזרחית", לא התגשמו והתחלפו בתסכול וייאוש של מאות אלפי משפחות שזה למעלה מעשור כושלות במירוץ לרכישת דירה בישראל >> על הקשר הסיבתי שבין הפסיקה הדרמטית לשוק הדיור בישראל

שוק המקרקעין במדינת ישראל חווה "רעש אדמה" מטלטל, עת בא אל העולם פסק דינו של ביהמ"ש העליון בבג"ץ "הקשת המזרחית". בפסה"ד שניתן בשנת 2002, ביטל בג"ץ את החלטות מועצת מקרקעי ישראל שמספרן 717, 727 ו-737. החלטות אלה עניינן, בקליפת אגוז, מתן תמריצים לחוכרי קרקע חקלאית בתהליכי שינוי ייעוד, כדי לאפשר הגדלת ההיצע לקרקעות זמינות, למגורים ותעסוקה, באזורי ביקוש. הרציונל במתן תמריצים לחוכרים החקלאים היה לצמצם ככל האפשר פרקי הזמן של תהליכי המרת הייעוד של קרקעות חקלאיות, הביורוקרטים מנשוא, במערכת הקרקעית והתכנונית הנהוגות במדינה. הפיגור של ההיצע לקרקעות זמינות לבניה, בעיקר בתחום המגורים, אחרי הביקוש הגדול הוא אחד הגורמים המרכזיים לעליית מחירי הדיור בישראל.

בתחילת שנות ה-70 ועד סוף שנות ה-80 של המאה הקודמת, החל ממ" (כיום: "רמ"י) להנהיג מדיניות של מתן תמריצים **במשורה** לחוכרי קרקע חקלאית לצורך המרת ייעודה. מדיניות "היד הקפוצה" גרמה לכך שחוכרי קרקע חקלאית לא ויתרו על זכויותיהם ולא שיחררו את הקרקע החקלאית שבחזקתם לצורך תהליכי שינוי ייעוד. עקב כך נוצר מחסור בקרקעות זמינות לבנייה.

גלי העלייה ההמונית, בעיקר מארצות חבר העמים, שהחלה להגיע לארץ בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת, הפתיעו את שוק הנדל"ן בישראל שלא היה ערוך ומוכן לקליטה כה מאסיבית של עולים חדשים בפרק זמן קצר. הפתרון של הקמת יישובים חדשים לקליטת העלייה לא היה מעשי משני טעמים. האחד - הזמן הארוך הנדרש להקמת יישובים חדשים לא היה מאפשר קליטה מהירה של כמות העולים שהגיעו ארצה. השני - העלויות העצומות הנדרשות כדי להקים יישובים חדשים בעיקר מבחינת עלותן של התשתיות. הפתרון הריאלי היחיד, אשר יכול היה לתת מענה למציאת



חד-משמעי כי ככל וקיימת התחייבות ממשית של רמ"י לביצוע עסקה עם חוכר חקלאי על-פי ההחלטות שבוטלו, חייבת רמ"י למלא את התחייבותיה גם לאחר ביטולן של ההחלטות.

עוד נקבע בבג"ץ כפר עזה כי "התחייבות ממשית" אינה רק חוזה חתום הכולל התחייבות לביצוע עסקה על פי ההחלטות שבוטלו, אלא אף התחייבות העולה מהנסיבות. ככל והעסקה התקדמה יותר על ציר התכנון ורמת ההתחייבות של רמ"י עולה כדי הסתמכות של החוכר החקלאי עליה - גם זו התחייבות שיש לקיים אף לאחר ביטולן של ההחלטות המתמרצות.

מאז בג"ץ הקשת המזרחית, בתהליך כרסום מתמיד, מדיניות רמ"י הינה שלא לקיים כל התחייבות מהעבר המסתמכת על ההחלטות שבוטלו, אף אם הייתה זו התחייבות חוזית מפורשת. מדיניות זו זוכה לתמיכה מתמדת מבתי המשפט בישראל. כך הפכו זכויותיהם של חוכרי קרקע חקלאית ל"סדין אדום" בפני הפקידות הציבורית הבכירה, אשר יש לה יד-ורגל בהשפעה על זכויות החכירה של החקלאים. הרוח הגבית מבתי המשפט רק מעצימה את "הפתיל הקצר" שיש למסד כלפי הסקטור החקלאי.

הקורא, מן השורה את פסה"ד בבג"ץ הקשת המזרחית, יכול להתרשם כי בג"ץ, המשמש כ "כלב השמירה" של הדין, הצדק והדמוקרטיה בחברה הישראלית, שוב בלם ניסיון לעשוק את הציבור ואת הניסיון להעניק יתרון בלתי מוצדק למיעוט בחברה, המנסה לנצל הזדמנות שנקרתה בדרכו. **ביהמ"ש העליון בפסיקתו הגורפת לביטולן של כל ההחלטות המתמרצות, ללא הבחנה בין סוגי חוזים, סוגי החוכרים, מיקום הקרקע וכיו"ב היא בבחינת "שפיכת התינוק עם המים", ומבלי להבין עד הסוף את המשמעויות הגורליות של החלטה גורפת מעין זו.**

האם פסה"ד בבג"ץ הקשת המזרחית אכן השיג את מטרותיו כפי שאלה תוארו ונטענו ע"י נציגי הקשת המזרחית? האם כיום קיים צדק חלוקתי בנוגע לקרקעות שבבעלות המדינה? מהן ההשלכות של פסה"ד על משבר הדיור הממושך והעמוק השורר במדינה בעשר

רשות מנהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה להקצאה או לחלוקה של משאבים ציבוריים.

הפסיקה עוררה פולמוס ציבורי רחב. העותרים בבג"ץ, בגיבוי וברוח גבית של פקידי ממשל בכירים (הן מהפרקליטות והן מרמ"י) ראו בפסה"ד "תחילתה של הישועה". פסה"ד גרם לקרע בלתי נחוץ ובלתי רצוי בין המגזר העירוני למגזר החקלאי, והפכה את הסקטור התיישבותי-חקלאי כסקטור מיעוט, אופורטוניסט, שמנסה לעצמו משאב ציבורי על חשבון כלל הציבור. פסיקתו של ביהמ"ש העליון התירה לפקידי הציבור להשתלח בסקטור החקלאי ולהכביד ידיהם עליו, אף יותר משנקבע בבג"ץ הקשת המזרחית. המערכת הציבורית בהובלת רמ"י הפכה "צדיק יותר מהאפיפיור", בהתייחסות, בהתנהלות ובגזרות כלפי המגזר החקלאי.

כך למשל, סייג בג"ץ את פסיקתו הגורפת לביטול ההחלטות המתמרצות רק לחוזי חכירה בהם נקבע כי במקרה של שינוי ייעוד הקרקע חוזרת רמ"י. כיום סייג זה הינו בבחינת אות מתה. רמ"י לא מכירה בהבדל של ממש בין החוזים החריגים לחוזים הסטנדרטיים שלה, ולדידה דין אחד לכולם. כך, חוכרים חקלאיים אשר חתמו על חוזי חכירה בתחילת שנות השלושים של המאה הקודמת; שזכויותיהם רשומות בטאבו; והחוזים עליהם הם חתומים **אינם כוללים את הסעיף המורה על השבת קרקע במקרה של המרת ייעוד** - דינם מבחינת רמ"י, כדין ישוב שעלה על הקרקע בשנות ה-70, החתום על חוזה משבצת תלת שנתי מתחדש עם רמ"י, זכויותיו אינן רשומות בטאבו והחזרה עליו הוא חתום כולל את הסעיף המורה על השבת הקרקע לרמ"י בעת שינוי ייעודה.

יתרה מזו, בבג"ץ כפר עזה, שהינו תוצר לוואי של בג"ץ הקשת המזרחית, קבע בג"ץ כי ככל וקיימות עסקאות בתהליך על פי ההחלטות שבוטלו, יש לבחון את רמת ההתחייבות של רמ"י לביצוע העסקה, על בסיס שני מישורים. ההתקדמות במישור התכנוני ורמת ההסתמכות שהייתה לחוכר על פי ההתחייבויות שניתנו לו ע"י רמ"י, לביצוע עסקה על פי ההחלטות שבוטלו. ביהמ"ש העליון קבע באורח

ראשי הקשת המזרחית היללו ופארו את החלטת ביהמ"ש העליון וכינוה כאחד ההישגים הגדולים לחברה הישראלית. החלטת בג"ץ היא נקודת מפנה חשובה בחישוב מסלול מחדש של חלוקת משאבי המדינה ובנושאי השוויוניות והצדק החברתי.

השנים האחרונות? האם תושבי עיירות הפיתוח נהנים ומקבלים יותר אמצעים לצורך פיתוחן וחזקתן עקב פסה"ד? מהי ההשפעה של פסה"ד על התיישבות החקלאית?

ראשי הקשת המזרחית היללו ופארו את החלטת ביהמ"ש העליון וכינוה כאחד ההישגים הגדולים לחברה הישראלית. החלטת בג"ץ היא נקודת מפנה חשובה בחישוב מסלול מחדש של חלוקת משאבי המדינה ובנושאי השוויוניות והצדק החברתי. ראשי הקשת המזרחית ניבאו כי לאחר פסיקת הבג"ץ יחזרו הקרקעות לציבור (רמ"י) והן תחולקנה מחדש.

כיום, כ-16 שנים לאחר מתן פסה"ד, לא קרה דבר. משאלות הלב והחזון להם ייחלו עותרי הקשת המזרחית, לא התגשמו. פסה"ד לא גרם להעברת קרקעות מחזקת ההתיישבות העובדת לציבור ולא נעשתה חלוקה מחדש של קרקעות. הניסיונות האחרונים לסלק בכוח את המתיישבים החקלאיים מזכויותיהם החוקיות בקרקעות החקלאיות, באמצעות חקיקה (חוק הותמ"ל) שמקומה לא יכירנה במדינות דמוקרטיות ונאורות, לא הביאו לתוצאות המקוות של קובעי המדיניות בעת הזו.

הפקידות השלטונית הבכירה, שיוותה בעיני רוחה כי פסיקת בג"ץ הקשת המזרחית תגרום למעבר חופשי ומהיר של קרקעות חקלאיות המוחזקות ע"י המגזר ההתיישבותי לחזקתה ורשותה של המדינה, כחומר גלם אשר יאפשר להציף את שוק הנדל"ן בשטחי בנייה למגורים ותעסוקה. באופן זה יגבר ההיצע על הביקוש ומחירי הדיוור המאמירים ייבלמו ואף ירדו, לרווחתם של תושבי המדינה בכלל והזוגות הצעירים בפרט. זוהי ההבטחה הפופוליסטית של רשויות המדינה ופקידיה הבכירים שהכריזו על עידן חדש בשוק הנדל"ן בכלל ושוק הדיוור בפרט.

הבה נבחן את מצב שוק הדיוור בעת חלותן של ההחלטות המתמרצות, ולאחר ביטולן הגורף ע"י בג"ץ הקשת המזרחית.

כאמור מתחילת שנות ה-90 ועד לשנת 2002, מועד מתן פסה"ד בבג"ץ הקשת המזרחית, ההחלטות המתמרצות מחזיקי וחוכרי קרקע חקלאית, לשתף פעולה בתהליכי המרת הייעוד שהמדינה חפצה בהם היו בתוקף. מאז 2002 ועד עצם היום הזה, לא רק שאין כל תמריץ לחוכר החקלאי להחזיר את הקרקע למדינה לצורך שינוי ייעודה, אלא ישנם ניסיונות תמידיים לכרסם ולשחוק את זכויותיו של המגזר החקלאי.

מחירי הדיוור מושפעים ממגוון גורמים המחולקים לשתי קטגוריות: **ביקוש והיצע.** כידוע, משברים כלכליים נובעים פעמים רבות מפער בין ביקוש להיצע או להיפך. על יצירת ההיצע אמונה המדינה בשני צירים מרכזיים. האחד - אספקת הקרקע לתכנון. מדינת ישראל הינה הבעלים על כ-93% מקרקעות המדינה. ניתן לומר כי המדינה הינה "מונופול" בתחום יצירת היצע מתאים של "חומר הגלם" - קרקע - לביקושים שהשוק מייצר.

הציר השני הינו הליך התכנון. את "חומר הגלם" בדמותה של קרקע

יש לתכנן כדי שתהא ראויה ומוכנה לייעודה החדש. גם הליכי התכנון הינם תחת חסותה של המדינה.

הביוורוקרטיה החריגה שמלווה את פעילותן של רשויות המדינה גורמת לפער עמוק בין הייצור של ההיצע לדיוור לבין הביקוש שהשוק מייצר. רמ"י ורשויות התכנון אינן מצליחות לגשר על הפערים שנוצרו עם השנים בין ההיצע לביקוש ואלה רק הולכים ומצטברים.

בתקופה שבין סוף שנות השמונים עד אמצע שנות התשעים, נוצר לחץ של הביקוש לדיוור בשוק הדיוור בישראל. הסיבה המרכזית לכך הייתה העלייה הגדולה והאינטנסיבית של יהדות ברית המועצות.

הגברת הביקושים באותן השנים הביאה את ממדי מחירי הדיוור לשיא. כאמצעי להתמודדות עם משבר הדיוור פעלה הממשלה בהסרת החסמים משני הצירים המרכזיים שמשפיעים על יצירת היצע למגורים. בתחום "חומר הגלם", קיבלה הממשלה החלטות לתמרץ חוכרים חקלאיים ששיתפו פעולה עם הליכי שינוי ייעוד של קרקע חקלאית בסמוך למרכזים אורבניים קיימים. בדרך זו הצליחה המדיניות הממשלתית לספק את "חומר הגלם" הדרוש ליצירת היצע מתאים לביקושים שנוצרו. בתחום התכנון, נקטה הממשלה במדיניות של הליכי תכנון מואצים, תוך ויתור וצמצום הליכי התכנון הרגילים (תוך הקמת וד"ל - ועדה לדיוור לאומי - בדומה לותמ"ל הקיים כיום).

נקיטת האמצעים הנ"ל ע"י הממשלה הביאה לעלייה בהתחלות בנייה ובהתאמה להקפאת מחירי הדיוור ואף לירידה במדד מחירי הדיוור בסוף שנות ה-90. בין השנים 1997 עד 2003, חלה ירידה חדה בהתחלות הבנייה. בין השנים 2003-2007, מדד התחלות הבנייה נשאר יציב על ערך נמוך. מתחילת 2008 ואילך השתנתה מגמת מחירי הדיוור והחלה עלייה מהירה ורציפה. מחירי הדירות בין אפריל 2007 ועד יולי 2013 עלו ב-84% נומינלית (כ-53% ריאלית, בניכוי המדד).

על פי מחקרים שנערכו בקשר עם עליית מחירי הדיוור באותן השנים (2007-2013) ולמעשה עד עצם היום הזה, עולה כי הגורם העיקרי לעלייה המהירה במחירי הדיוור, הינו מחסור בקרקע לבנייה (ראו מאמר של ד"ר נועם גרובר על שוק הדיוור בישראל).

נתונים אלה מצביעים על קשר סיבתי מובהק בין ההחלטה בבג"ץ הקשת המזרחית לבין המחסור בקרקע לבנייה, שגורם לעלייה חדה במחירי הדיוור בישראל ולמשבר החמור אותו אנו חווים כיום.

רוב התקופה שבין תחילת שנות ה-90 ועד 2002 (מועד בג"ץ הקשת המזרחית), המדיניות הממשלתית של מתן תמריצים לחוכרי קרקע חקלאית לשינוי ייעוד הביאה להגדלת ההיצע ובלימה ואף ירידה במחירי הדיוור. בתקופה שבין השנים 2003-2007, הייתה מעין תקופת המתנה, בה עיכל השוק את המשמעות של פסק הדין. בתקופה זו הייתה יציבות במחירי הדיוור, אך מדד התחלות הבנייה היה בעל ערכים נמוכים. **משנת 2007 החלה עלייה חדה ורציפה במחירי הדיוור עקב ההבנה כי הסקטור החקלאי אינו משמש יותר כמקור לאספקת המחסור בקרקעות לבנייה, כי קלוש שימשיך שהמדינה בכוחותיה תצליח לצמצם את הפער ההולך וגדל בין ההיצע לביקוש.**

מצב דברים זה, תולדה ישירה של החלטת בג"ץ הקשת המזרחית החמיר את המחסור בקרקע זמינה לבנייה וצמצם עוד יותר את ההיצע בשוק הדיוור. עליית הביקושים אל מול צמצום ההיצע התפרץ בשנת 2007, אז החלה עלייה קיצונית מתמשכת במחירי הדיוור בישראל, שהובילה למשבר דיוור חמור, שאת סופו מי ישרנו. **כך בשם "הצדק החלוקתי" יצא שכרו של הציבור בהפסדם של הזוגות הצעירים.**

כיום הממשלה בשם הציבור משקיעה מיליארדים (לפי הדו"ח הכספי האחרון של הממשלה - כ-5.5 מיליארד ₪) בניסיונות פופוליסטיים חסרי תכלית לצמצם את העוול שנגרם לזוגות הצעירים בשוק הדיוור. הסכום שהמדינה השקיעה עד כה בתכנית "מחיר למשתכן" הינו גדול ועצום לאין שיעור מ"סכומי ההטבה" שקיבל המגזר החקלאי על פי ההחלטות המתמרצות שבוטלו ע"י בג"ץ הקשת המזרחית.