

הגבלות על העברת זכויות לזרים במקרקעין בישראל –

שוק מקרקעין חופשי או אדמות בשירות הלאום?

נייר מדיניות במסגרת סדנה מתקדמת במדיניות

מוגש לד"ר אליעזר שורצר

זהר נוימן, ת"ז 033118019

הגבלות על העברת זכויות לזרים במקרקעין בישראל: שוק מקרקעין חופשי או אדמות בשירות

הלאום?

מוגש לשר הבינוי והשכון ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל, מר אריאל אטיאס

א. מבוא

השאלה "למי הבעלות באדמות ישראל" ומי זכאי לרכוש זכויות בהן הינה שאלה טעונה. הדיון בה עוסק בזיקתו של העם היהודי לאדמת ארץ ישראל, ביחסי הגומלין שבין ריבונות ובעלות על קרקע, במשמעות של אזרחות או תושבות וכמובן בסכומי כסף גדולים, על המורכבות העצומה הכרוכה בעניינים אלה.

ההשתלטות המאורגנת על קרקעות בידי יהודים בימי טרום המדינה הוותה ביטוי לזיקתה של התנועה הציונית לארץ, ומכשיר להפיכתה לבית הלאומי של העם היהודי. החלטת החלוקה משנת 1947 נתנה ביטוי ליעילות של מכשיר זה, בכך שאיזורים שבהם היתה בעלות נרחבת של יהודים הוכנסו לתחומי המדינה היהודית.

מדינת ישראל היא מדינת לאום אשר אינה זוכה ללגיטימציה לעצם קיומה מצד מקצת משכנותיה וכוללת בתוכה מיעוט אתני הנמצא בסכסוך קרקעות עימה. מובן, לכן, כי המורכבות של נושא השליטה בקרקע בישראל הינה ייחודית. גורם בעל השפעה רבה על מדיניות זכויות הבעלות על קרקע במדינת ישראל הוא החשש, שאותה שיטה אשר שימשה את התנועה הציונית תנוצל על ידי כוחות אנטי-ציוניים לכרסום במעמדה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי בדרך של קנייה שיטתית של קרקעות בידי זרים.

עם זאת, סוגיית הבעלות על קרקעות אינה רק מעניינה של מדינת ישראל והגבלות על הענקת זכויות במקרקעין לזרים קיימות במדינות רבות בעולם. בעוד שהשיח בישראל הוא בעיקרו ביטחוני-לאומי, הרי שברחבי העולם בא לידי ביטוי בולט יותר חלקם של שיקולים כלכליים וחברתיים להגבלות על בעלות של זרים על קרקעות.

עידן הגלובליזציה הביא עימו עליה חדה בהשקעות בינלאומיות ופריחה של תאגידים בינלאומיים. הקניית זכויות בקרקע לנוכרים בכלל ולתאגידים זרים בפרט מעוררת בעולם מחלוקת בין המצדדים בפיתוח כלכלי ובין הפועלים לשמירה על זכויות התושבים לנגישות לקרקע. בעוד הראשונים רואים בנסיון לעצור או להגביל את הכוחות הכלכליים הגלובליים כנסיון סרק אנאכרוניסטי, מאשימים האחרונים תאגידים זרים או ממשלות זרות הרוכשים חזקה קניינית על קרקע ב- "נאו-קולוניאליזם"¹.

למרות החשיבות האסטרטגית העליונה של השליטה בקרקע כאמצעי להבטחת ריבונות המדינה וחוסנה הכלכלי, דומה כי אין למדינה מדיניות סדורה שהינה תוצאה של חשיבה מעמיקה בנושא זה. מדיניות אפקטיבית, המביאה בחשבון את מגוון השיקולים הרלוונטים והמאזנת ביניהם, צריך שתעוצב לאור עבודת חשיבה כזו. בהיעדר תפיסת עולם מגובשת שעל בסיסה נקבעת המדיניות, חלים חוקים ונהלים נקודתיים, לעיתים סותרים, אשר אינם יוצרים יחדיו מכשיר שלטוני יעיל לשליטה בקרקעות המדינה. התיקון שבוצע לאחרונה בחוק מינהל מקרקעי ישראל, המאפשר העברת בעלות בקרקע (להבדיל מזכויות חכירה בלבד) מציף ומעורר ביתר שאת את הדיון הציבורי בסוגיות אלו ומהווה הזדמנות להסדיר את ההגבלות על בעלות זרים על קרקע בישראל.

¹ Velpuri, M. & Steudler, D. (2009).

בעבודה זו אסקור את ההגבלות החלות בישראל של היום על הקניית זכויות במקרקעין לזרים, אנסה לברר מהן המוטיבציות העומדות בבסיסן ומהם הערכים שהן באות לקדם, אשרטט את העמדות העיקריות בנושא זה, ולבסוף אשתמש במארג שיקולים זה כבסיס להצעת חלופות למדיניות סדורה של הגבלות על בעלות זרה על קרקע במדינת ישראל תוך חידוד העניינים הדורשים הכרעה.

ב. תיאור מצב: הגבלות על הקניית זכויות לזרים בישראל

הגבלות על הענקת זכויות במקרקעין לזרים אינן נחלתה הבלעדית של ישראל, והן רווחות למדי במדינות שונות בעולם. יחד עם זאת, בעוד שבשיח בישראל הטיעונים הנשמעים בנוגע להגבלה דגן הינם בעיקרם לאומיים ובטחוניים, הרי שברחבי העולם מושם דגש על שיקולים כלכליים וחברתיים (ראה **נספח ב'**).

כיום הענקת זכויות במקרקעי ישראל לזר מותנית בקבלת אישור מיוחד, הניתן (לפחות לכאורה) רק לאחר הפעלת שיקול דעת של הגורמים המוסמכים במועצת מקרקעי ישראל ובמינהל מקרקעי ישראל. החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1148, המסדירה את הנושא, קובעת פרוצדורה סדורה לקבלת אישור לרכישת קרקעות על ידי זרים, מגדירה מיהו זר ומהן הזכויות שרכישתן מחייבת אישור מוקדם. ההחלטה מבחינה, לעניין הליך האישור הנדרש, בין זרים שונים (יהודים הזכאים לעלות מכח חוק השבות לעומת אחרים, לדוגמא) וכן בין שימושי ויעודי קרקע שונים (דירות מגורים, קרקע למפעל וכד'). יחד עם זאת, אבחנות אלו מתבטאות **רק בפרוצדורה הנדרשת, ולא נקבעו בהחלטה כל קריטריונים או אמות מידה לאופן הפעלת שקול הדעת**. בנוסף, החלטה זו אינה קובעת כל סנקציה בגין הפרתה, ומשכך יכולת ההרתעה שלה מוגבלת ביותר, וסביר שבפועל נערכות עסקאות רבות עם זרים שאינן מדווחות.

בנוסף יש לשים לב, כי כיום אישור מיוחד לרכישה על ידי זרים נדרש ביחס למקרקעי ישראל בלבד. זאת בעד בעוד **שקרקע פרטית, היא יעודה אשר יהא, ניתנת להעברה לכל רוכש, ללא כל סייג**. יתרה מזאת, לא קיים מאגר מידע סדור של עסקאות עם זרים, כך שמעקב ואיסוף נתונים סטטיסטיים ביחס לנכסים שנזכויות בהם נרכשו על ידי זרים הינו קשה עד בלתי אפשרי.

החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1148 מצורפת **כנספח א'**. סקירה בדבר אופן הסדרת הנושא במדינות שונות בעולם מצורפת **כנספח ב'**.

ג. שאלת המדיניות: שוק מקרקעין חופשי או אדמות בשירות הלאום?

אל מול הטעמים האפשריים השונים להגבלת רכישת זכויות על ידי זרים שתוארו לעיל, ניצבים קולות הקוראים לשוק מקרקעין חופשי וודאי ככל הניתן, הנעדר הגבלות על חופש הקניין. גישה זו מתייחסת לעולם ככפר גלובלי, הנשלט על ידי כוחות כלכליים רבי עצמה. על מנת לאפשר פעילות של כוחות מחוללי צמיחה אלו בישראל, נדרשים צמצום המעורבות המדינתית והחסמים לפעילות תאגידיים זרים אלו בכלל, ובהתייחס לקרקע בפרט.

ככלל, הרואים בקרקע משאב כלכלי, גורם ייצור וקניין נדל"ני, מצדדים בהפרטתה ובהעברה חופשית ככל הניתן של הזכויות בה. מנגד, הרואים בה משאב לאומי, המבטיח את ריבונות האומה, ביטחונה וגבולותיה, מצדדים

בשימור הבעלות על המרחב בידי המדינה, וכמשתמע מכך פעמים רבות מצדדים בהגבלה על הקניית זכויות לזרים². כך נוהגים אף הרואים בקרקע משאב סביבתי³.

השאלה הנשאלת הינה, אם כן, איזו היא ההתייחסות הראויה למשאב הקרקע, האם בראש ובראשונה כנכס בטחוני-אסטרטגי החיוני להמשך קיומה הריבוני של מדינת ישראל, או שמא כנכס כלכלי המהווה מנוף לצמיחת המדינה ולשגשוגה. הכרעה ערכית בסוגיה זו תכריע במידה רבה אף בשאלה האם, ובאילו הגבלות, יש לאפשר לזרים שליטה בקרקע.

ד. חלופות אפשריות

גיבוש מדיניות המגבילה בעלות של זרים על קרקע דורש הגדרת קריטריונים להחלת הגבלות כאלה. קריטריונים אלה צריכים להביא לידי ביטוי תפיסה ערכית של המדינה. אין בכוונתי במסגרת עבודה זו להכריע ביו תפיסות ערכיות, אלא לשרטט בקווים כלליים את הגישות האפשריות ואת השיקולים אשר צריכים להדריך את מקבלי ההחלטות בבואם לדון בעניין.

1. הגישה הלאומית-בטחונית:

המדיניות הקרקעית הלאומית בישראל נשענת על שני נארטיבים מרכזיים: הביטחון הלאומי שמתייחס לקרקעות המדינה כאל משאב ביטחוני; והנארטיב היהודי שמתייחס לצורך בהחזקת קרקעות במדינת ישראל כחלק מההגנה על ערכיה היהודים של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי. על פי גישה זו, בעלות מסיבית על הקרקע היא תנאי משלים לרוב הדמוגרפי בכדי לקיים ריבונות יהודית במדינת ישראל לדורות.

לתפיסה זו, אדמות המדינה, בנוסף לייעודן למגורים, לחקלאות ולצורכי ציבור, הן נכס-יסוד לביסוס ולקידום מטרותיו הלאומיות של העם היהודי במולדתו ההיסטורית. מכך נגזר כי יש להמנע באופן גורף ומוחלט מהעברת זכויות באדמות המדינה לזרים. מגבלה זו צריכה לחול באופן אחיד הן על קרקעות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל הן על קרקעות שבבעלות פרטית, היות שאין הצדקה של ממש לאבחנה בין סוגי בעלות על קרקע לעניין זה.

יתרונה של חלופה זו בהגנה על ריבונות המדינה מובן. גישה זו זוכה לתמיכה ציבורית רחבה ולפיכך אימוץ מדיניות זו צפוי להנות מפופולריות. יתרון נוסף הוא במתן מרחב תמרון למוסדות המדינה ולקובעי מדיניות בנוגע לניצול משאב הקרקע לצרכים לאומיים וציבוריים אחרים.

מנגד, הגישה נעדרת גמישות, באופן שעשוי לגרום לנחיתות כלכלית למדינת ישראל בעידן הגלובליזציה. בעייתיות נוספת קשורה לפגיעה בחופש הקניין, שכן מדובר בהגבלה חדשה על חופש הקניין ביחס לקרקע פרטית, הגבלה אשר צריכה לעמוד בעקרונות פסקת ההגבלה של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עובדה זו עשויה להוות חסם לקידום חלופה זו. יתר על כן, שליטה כה נרחבת של המדינה במשאב בעל חשיבות כלכלית עצומה טומנת בחובה פוטנציאל לשחיתות שלטונית ועודף בירוקרטיה.

² Lehmann (1995); Metzger and Engerman (2004).

³ סוגיה זו התעוררה לאחרונה במדינות אפריקה שם חברות זרות התורמות לפיתוח כלכלי של המרחב מסבות נזקים סביבתיים בלתי הפיכים. דיון בסוגיה זו התרחש גם באיסלנד, בה נטען כי הרשאות שניתנו לתאגידיים זרים הביאו לזיהום חסר תקדים ולנזקי טבע קשים. שיח ער קיים לעניין זה גם ביחס ליערות הגשם ולמשאבי טבע נוספים במדינות דרום אמריקה.

2. גישת הכפר הגלובלי והשוק החפשי:

לגישה זו, ריבונותה של המדינה אינה מושתתת עוד בעידן המודרני על בעלות בקרקעות בפועל, והיא משתרעת על כל שטח המדינה ללא כל קשר לזכויות הקנייניות במקרקעיה. שוק המקרקעין הוא ככל השווקים, וככזה יש להגן עליו מהתערבות נרחבת של המדינה. יש לאפשר לסחר בקרקע להתנהל באופן חופשי ככל האפשר, תוך הקטנת חסמים והקלת המגבלות החלות על הליכים אלה, למעט במקרים מיוחדים כמו כאשר מדובר על קרקע בעלת חשיבות בטחונית מיוחדת.

גישה זו עולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה הניאו-ליברלית במרבית תחומי המשק והכלכלה, ובכוחה לעודד השקעות הון בתחומי מדינת ישראל ולהניע את צמיחת המשק. יתר על כן, בעידן של גלובליזציה המאופיין בפעילות נרחבת של תאגידים רב-לאומיים ובחדירות כה גדולה להשקעות בינלאומיות, ממילא קשה עד בלתי אפשרי להוציא מהמשחק הכלכלי שוק משמעותי כשוק המקרקעין, והדוגלים במדיניות שכזו אינם אלא תמימים. בהקשר זה, יטענו תומכי הגישה, כי בידי המדינה שמורה תמיד היכולת להפקיע אדמות או להלאימן במידת הצורך וככל שהאינטרס הלאומי דורש זאת.

מבקרי גישה זו יטענו, כי הנאיביות היא מנת חלקם של המצדדים בה בקונטקסט הגיאופוליטי של מדינת ישראל, שאינה יכולה להרשות לעצמה את הפריבילגיות הנתונות למדינות המערב. המלחמה בעידן הגלובלי לובשת צורות חדשות, ולא יהיה זה מופרך להניח שחזית כלכלית עלולה להפתח כנגד מדינת ישראל, במודל הסוס הטרויאני, בו ינוצל החוק הישראלי כדי להשתלט על קרקעות המדינה מבפנים על ידי כוחות הממומנים ע"י אויבי ישראל, שכידוע אינם סובלים מחסרון כיס.

3. הגישה הפרגמטית:

במצאיות הישראלית המורכבת, נראה כי בחירה באחת מגישות הקצה הינה בעייתית, הן עקרונית והן פרקטית. משכך, פתרון פרגמטי ימצא בציר שנמתח בין שתי החלופות הללו, ויאזן בין ראיית הקרקע כמשאב אסטרטגי ביטחוני-לאומי ובין ראייתה כמנוף לצמיחה כלכלית.

מטרתה של הגישה הפרגמטית להגדיל את התועלות תוך לקיחת סיכונים מחושבים, בדגש על רווחת התושבים והבטחת נגישותם לקרקע. מדיניות כזו מאפשרת שמירה על קרקעות בעלות רגישות נופית/סביבתית או בעלות ערך ציבורי או בטחוני גבוה, כך שהבעלות בהן לא תועבר לידי זרים, וכל זאת מבלי לחסום את המשק למפרע להשקעות חיצוניות במשאבי קרקע. מדיניות פרגמטית כזו, המקובלת גם במדינות אחרות בעולם, יכולה גם להוות אמצעי בידי הממשלה למנוע הוצרות של "ערי רפאים" והאמרת מחירי הדירות כתוצאה מרכישות מאסיביות על-ידי זרים.

גיבוש מדיניות כנ"ל מחייב בחינה מחודשת של האופן בו תוטל המגבלה (על מי, כיצד, על אילו זכויות קנייניות, על אילו סוגי קרקע, על אילו ייעודי קרקע ובאיזה היקף) ושל הקריטריונים ואמות המידה להפעלת שיקול הדעת. בחינה כאמור מחייבת דיון מוקדם - הן ערכי והן מעשי - ביעדים שההגבלה מבקשת לקדם ובדרכים המיטביות לקידום. זאת, היות שעל הקריטריונים להביא לידי ביטוי תפיסה ערכית של המדינה, שבהכרח תיטה לאחד משני הקצוות שתוארו לעיל. נראה, כי בעצם קיומו של דיון ציבורי וגיבוש מדיניות ברורה טמון יתרונה הראשון של חלופה זו. יתרון נוסף הינו ב"מודולריות" של חלופה זו, הכוללת בחובה למעשה טווח של פתרונות הנעים בין

שתי הגישות הקיצון שתוארו. עוד יתרון נעוץ בעובדה שחלופה זו מאפשרת שילוב שיקולים של רווחת האוכלוסייה המקומית, בדומה לרווח כיום במדינות שונות ברחבי העולם.

חסרונה העיקרי של חלופה זו הינו בישימותה. חלופה זו, מעצם העובדה שהיא יוצרת הסדר מורכב, מחייבת מערך רישום של קרקעות שהזכויות בהן הוקנו לזרים, יכולת ניטור שעורי בעלויות זרות באזורים מסויימים, מעקב בדבר השטח המקסימלי הנרכש על ידי זרים בכלל ו/או על ידי כל זר וזר או בכל אזור וכדומה. מהלך כזה מחייב, למעשה, הקמת רשות מיוחדת שתעסוק ברגולציה של נושא זה, ובכלל זה במרשם קרקעות זרים, בניית המידע ובעיבודו ובריכוז וטיפול בבקשות זרים לרכישת זכויות במקרקעין.

הנקודות העיקריות הדורשות, לטעמי, התייחסות בשלב גיבוש המדיניות מפורטות **בנספח ג'**.

בטבלה להלן סיכום סכמטי של המענה המוצע על ידי הגישות שהובאו לאתגרים העומדים בפני מדינת ישראל:

רגישות לחירויות הפרט	עידוד השקעות הון	ישימות ביצועית	תמיכה ציבורית	מענה לאיום אסטרטגי	חיזוק מדינת הלאום	
-	-	+/-	+	+	+	הגישה הלאומית- בטחונית
+	+	+	+/-	-	-	גישת הכפר הגלובלי
+	+	-	+	+	-	הגישה הפרגמטית

ה. סיכום:

הסוגיה של העברת זכויות במקרקעי ישראל לזרים הינה סוגיה טעונה מדינית, לאומית ורגשית. המפעל הציוני מתייחס לקרקע ולזכויות בה כאל אמצעי לתחייה לאומית של עם ישראל כעם ריבוני. העיסוק בנושא של העברת זכויות בקרקעות ישראל לזרים מעורר פחדים קמאיים וחששות באשר לשימור אופי המדינה ולהמשך קיומה.

עם זאת, אל נוכח המציאות הכלכלית והפוליטית המשתנה, דומה כי יש מקום לבחינה סדורה ורציונלית של ההגבלות הקיימות כיום ואופן תחולתן. בחינה יעילה שכזו תיתכן רק לאחר הכרעה ערכית בדבר המטרות שצריכות לעמוד ביסוד הגבלה זכויות קניין של זרים בקרקע, ובדבר האמצעים הראויים לקידומן. זוהי הכרעה שבתחום סמכותה של הממשלה וראוי לנצל את החקיקה החדשה המסדירה את הבעלות על קרקעות המדינה כדי להשלים את המלאכה.

ו. ביבליוגרפיה

- החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1148
- הצעת חוק המקרקעין (תיקון - הגבלה על העברת זכויות במקרקעין לזרים), התש"ע-2010
- פרוטוקולים מ ישיבות מס' 58, 118, 142, 154, 359, 431 של הכנסת ה-11 (זמין באתר האינטרנט של הכנסת)
- וייסמן יהושע, "הגבלת נכרים ברכישת מקרקעין – מחקר השוואתי", ירושלים, 1977.
- Dubout, Rene Philippe (2009) "Buying Property: Comparing Foreign Land Ownership in Asia", available at <http://www.doingbusinessthailand.com/thailand-property/buying-property-comparing-foreign-land-ownership-in-asia.html>
- Gulliksson, M.(2001) "**Acquisition of real property- Sweden before and after EU accession**", Memorandum of Sweden Law office, 2001.
- Lehmann, S. (1995). *Privatizing Public Lands*, New York: Oxford University Press, 1995.
- Mason, James R. Jr.,(1994) "**PSSST, Hey Buddy, Wanna Buy a Country? An Economic and Political Policy Analysis of Federal and State Laws Governing Foreign Ownership of United States Real Estate**", 27 Vand. J. Transnat'l L. 453, 1994.
- Metzger, J. and Engerman, S. (2004). "Some Considerations of Ethno-Nationality (and other Distinctions), Property Rights in Land, and Territorial Sovereignty," In: Stanley L. Engerman and Jacob Metzger (eds.). *Land Rights, Ethno Nationality and Sovereignty in History*. London: Routledge, 2004, pp. 7-28.
- Prosterman, RL & Hanstad TM (editors) (1999) **Legal impediments to effective rural land relations in eastern Europe and central Asia**, Washington, D.C. : World Bank, 1999.
- Velpuri, M. & Steudler, D. (2009) "**Role of Land Administration in Sustainable Development – Country Case Studies of India & Switzerland**", 2009. available at http://www.fig.net/pub/fig2009/papers/ts01a/ts01a_velpuri_steudler_3436.pdf
- Wikipedia: Foreign purchases of real estate in Turkey, available at http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_purchases_of_real_estate_in_Turkey

נספח א' – החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1148 בדבר הקניית זכויות במקרקעין לזרים וזכאים לעלות לישראל

על פי חוק השבות, התש"י 1950, מיום 9.3.08

בתוקף סמכותה לפי סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 מחליטה מועצת מקרקעי ישראל, החליטה מועצת מקרקעי ישראל (להלן "המועצה") בישיבתה מיום ב' באדר ב' (9 במרץ 2008) לתקן את החלטת מועצה 1111 כדלהלן:

1. הגדרות

"זר" – 1.1 יחיד שאינו אחד מאלה:

1.1.1 אזרח ישראל ו/או תושב ישראל.

1.1.2 עולה לפי חוק השבות התש"י-1950, העומד בדרישות סעיף 2 לחוק האזרחות, התש"י-ב-1952.

1.1.3 זכאי לאשרת עולה או לתעודת עולה לפי חוק השבות, התש"י-1950, שקיבל

במקומה אשרה ורשיון לישיבת ארעי כעולה בכוח מכוח חוק הכניסה לישראל,

התש"י-ב-1952.

1.2 תאגיד שהשליטה בו בידי יחיד שאינו אחד מאלה המנויים בפסקה 1.1, או בידי

יותר מיחיד אחד כאמור.

1.3 מי שפועל בשביל יחיד או תאגיד כאמור בפסקאות 1.1 ו- 1.2

"שליטה" - החזקה, במישרין או בעקיפין, על ידי אדם או תאגיד אחד או על ידי יותר מאדם או מתאגיד אחד – ב-50% או יותר מן הערך הנקוב של הון המניות המוצא של התאגיד או במחצית או יותר מכוח ההצבעה שבתאגיד או בזכות למנות, במישרין או בעקיפין, מחצית או יותר מהמנהלים של התאגיד.

"זכויות במקרקעין" - בעלות או שכירות לתקופה העולה על חמש שנים או שיש עמה ברירה להאריך את תקופתה לתקופה כוללת העולה על חמש שנים. לרבות, זכות על פי התחייבות להקנות בעלות או שכירות לתקופה כאמור ברישא.

"איגוד מקרקעין" - כמשמעותו בחוק מס שבח מקרקעין התשכ"ג-1963.

"זכות באיגוד" - כמשמעותו בחוק מס שבח מקרקעין התשכ"ג-1963.

2. הקניית זכויות לזרים

מינהל מקרקעי ישראל (להלן- המינהל) לא יקנה זכויות במקרקעין לזר ולא יסכים להעברת זכויות במקרקעין לזר, לרבות בדרך של העברה בירושה או מתנה, אלא באישור יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל על פי המלצת ועדת המשנה.

2.1 בקשות להקניית זכויות לזרים שהם מוסדות בעלי זיקה לארגונים דתיים יועברו ליושב ראש מועצת מקרקעי ישראל עפ"י סעיף 2 שלעיל, וזאת לאחר שהפנייה תועבר לחוות דעתם ולהתייחסותם של שרי הדתות, החינוך והתרבות, הביטחון המשפטים והחוץ.

אם תהיה לשר מן השרים המנויים לעיל הסתייגות, תובא הסתייגותו לידיעת יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל בטרם יקבל החלטה סופית בנושא. יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל יודיע לשר המסתייג את החלטתו בנושא - וזו תיכנס לתוקף כעבור שבועיים לאחר שנתקבלה על ידו.

2.2. בקשות להקניית זכויות לזרים למי שבידו המלצת השרים שלהלן, או של מי שיוסמך על ידם לעניין זה, יועברו ליושב ראש מועצת מקרקעי ישראל בצרוף המלצת ועדת המשנה ובצרוף המלצת השרים שלהלן, בהתאמה:

לגבי קרקע שייעודה תעשייה, מלאכה או למסחר – המלצת שר התעשייה והמסחר.

לגבי קרקע שייעודה מלון או מוטל – המלצת שר התיירות

2.3. מועצת מקרקעי ישראל מסמיכה את מנהל המינהל לאשר הקניית זכויות לזרים יחידים, ביחידת דיור אחת, במקרקעין שיעודם מגורים.

2.4. מועצת מקרקעי ישראל מסמיכה את מנהל המינהל לאשר הקניית זכויות לחברות זרות אשר קיבלו את המלצת מרכז ההשקעות לפרוייקט עבורו מבוקשת ההקצאה.

3. הקניית זכויות במקרקעין לזכאים לעלות לישראל על פי חוק השבות התשי"י - 1950 - מועצת מקרקעי ישראל מסמיכה את מנהל המינהל, מנהלי המחוזות סגניהם ומנהלי מחלקות לאשר הקניית זכויות במקרקעין לזכאים לעלות לישראל על פי חוק השבות התשי"י - 1950.

4. מנהל המינהל יקבע נהלים לביצוע החלטה זו.

5. החלטה זו מבטלת את החלטות מועצה 342, 371.

6. עם כניסתה לתוקף של החלטה זו תבוטל החלטת מועצה מס' 1111.

נספח ב' - חומר רקע השוואתי: המצב במדינות שונות בהתייחס להקניית זכויות לזרים

במחקר השוואתי מקיף שנערך ע"י פרופ' וייסמן⁴ בשלהי שנות השבעים, סקר וייסמן את הטעמים העיקריים הרווחים בעולם להגבלת רכישת זכויות במקרקעין ע"י זרים, כדלקמן:

- **נימוק כלכלי** - הגבלות על רכישת זכויות בקרקע כחלק מהגבלות רחבות יותר על פעילות כלכלית של נוכרים. במדינות בהן זהו הטעם העיקרי, נבחנת תועלת המדינה מכל עסקה עם זר וכדאיותה, ישנה התייחסות לאפשרות העדפה לבני המקום או לתושביו;
- **נימוק בטחוני** - הגנה מפני רכישה על ידי גורמים עויינים, התייחסות למיקום ויעוד השטח, קרבה לגבול, למתקנים בטחוניים, למאגרי מים וכד';
- **נימוק שברוחות האוכלוסיה** - מניעת עליית מחירי קרקעות בשל רכישות זרות של מקרקעין; שמירה על קרקע בעלת רגישות נופית, סביבתית או בעלת ערך ציבורי גבוה.
- **נימוק חברתי** - מניעת ריכוזים של זרים או שעור אחזקות גבוה על ידי זרים, באזור מסויים או בכלל (נימוק זה משלב בין נוכריות הרוכש ובין גורם המקום והשטח – כך, בעבר בשוויץ נהגה מניעת ריכוז גבוה של זרים באזור ספציפי, ואף בטורקיה בעלות של זרים לא תעלה על 10% מהשטח בכל ישוב).
- **נימוק לאומי** - עצם נוכריות הרוכש כטעם להגבלה, שמירה על האינטרס הלאומי במקרקעין.

בעשורים האחרונים העיסוק בעולם בהקניית זכויות במקרקעין לזרים צבר תאוצה משמעותית: זאת נוכח העליה בהשקעות בינלאומיות ופעילות אינטנסיבית של תאגידים טראנס-לאומיים בעידן הגלובליזציה, הקמת האיחוד האירופי ופירוק מסך הברזל.

במדינות האיחוד האירופי נעשתה בחינה מחדש של ההגבלות לנוכח כינון האיחוד והשאלה "מיהו זר?" זכתה למענה מצומצם יותר. כפועל יוצא מכך, במרבית המקרים תושבי האיחוד אינם נחשבים זרים אף אם אינם אזרחי המדינה. במקצת מדינות אירופה (גרמניה, צרפת, בריטניה, בלגיה, לוכסמבורג, שבדיה ועוד) אין כיום כל מגבלה על העברת זכויות בקרקע לזרים.

במדינות ברית המועצות לשעבר מתנהל עיסוק אינטנסיבי ומעמיק בסוגיית הפרטת הבעלות על הקרקע ושחרור שוק המקרקעין, בו לוקח חלק פעיל הבנק העולמי. הדילמות המתעוררות נוגעות, בין היתר, לסוגיות של שמירה על זכויות התושבים (ומניעת דריסתם על ידי כוחות כלכליים רבי עוצמה), בד בבד עם יצירת שוק מקרקעין אפקטיבי, יציב, שקוף ומתפקד, דבר הנתפס כקריטי במעבר מכלכלה אגררית לכלכלה מתועשת ומבוססת שירותים. שוק המקרקעין נתפס כאמצעי חשוב לאספקת גישה למשאבי קרקע והקצאתם מחדש, וכן להגברת היצרנות והשקעות בקרב בעלי הזכויות בקרקע. במדינות בריה"מ לשעבר החלו מהלכים אינטנסיביים לרפורמה קרקעית, במסגרתה הוענקו זכויות בקרקע גם לפרטים, כשעל רקע זה נדונה גם אפשרות הקניית זכויות בקרקע לנוכרים. להגבלה על הקניית זכויות לזרים במדינות אלו שתי מטרות עיקריות: הראשונה – רצון להמנע מ-"absentee ownership" ולעודד פיתוח על ידי הבעלים, והשנייה – חשש מרכישת נתחי קרקע מסיביים על ידי הון זר והעלאת מחירי השוק ברמה כזו, שתושבי המקום לא יוכלו לרכוש קרקע⁵. כך, ברוסיה ישנן הצעות חוק (שטרם התקבלו) המגבילות בעלות זרה בקרקע חקלאית. בלטביה נדרשת בעלות לטבית בלמעלה ממוחצית

⁴ וייסמן (1977).

⁵ Prosterman, RL & Hanstad TM (editors) (1999)

הזכויות בקרקע, ובליטוניה זרים מנועים מלרכוש זכויות בקרקע חקלאית. באלבניה, ביילרוס, אסטוניה ורומניה לא ניתן לרכוש בעלות על ידי זרים, ברם זרים רשאים לחכור קרקע לטווח ארוך. באוקראינה חל איסור על מכירה לזרים; בהונגריה אסורה בעלות בקרקע על ידי תאגידים ובצ'כיה אסורה העברת זכויות במקרקעין למי שאיננו בן הלאום הציכ⁶.

ביפן אין הגבלה מפורשת על רכישת זכויות בקרקע על ידי זרים, ברם המדיניות החקלאית היפנית מתעדפת בעלות על ידי מעבדי הקרקע, והחוק המסדיר קרקע חקלאית אף דורש סירוב להקניה באם זו צפויה לגרום ל-"landlordism". מכיוון שמיעוט גמור של זרים מעוניין לרכוש קרקע חקלאית למטרת עיבוד עצמי, בפועל אין רכישה של קרקע חקלאית על ידי זרים⁷.

בארה"ב אין איסור פדראלי על הקניית זכויות לזרים, אך מדינות שונות הטילו איסורים שונים – רובם המכריע מתייחס לקרקע חקלאית, כפרית או קרקע לרעייה בלבד. במקסיקו אסור לחברות זרות לרכוש קרקעות בייעוד חקלאי, גידול בקר או ייעור, ורכישת מניות בנאמנות לטבת זר מותרת רק עד לשיעור של 49%. כן קיימת הגבלה על רכישת קרקעות בעלות "מסוכנות בטחונית", המצויות בקרבה לאזורי גבול או חוף. גם בטורקיה אסורה הקניית זכויות לזרים במקרקעין המצויים באזורים מוניציפליים "כפריים", והיא מותרת – בכפוף לאישור מוקדם – באזורים עירוניים בלבד.

בתאילנד מותרת רכישת בעלות בקרקע על ידי זרים תושבים או בעלי זיקה לתאילנד בכפוף לקבלת אישור מוקדם מהגורמים המוסמכים. קיים סכום מינימלי לרכישה ומנגד הקרקע הנרכשת מוגבלת בגודל. כן מוגבלת רכישה על ידי זרים לאיזורים מסויימים.

במצרים אסור לזרים לרכוש אדמות חקלאיות, שטחים פתוחים או אדמות מדבר. חברות שבהן לזרים מניות בשעור עד 49% יכולות לרכוש אדמות כנ"ל בכפוף למגבלת הכמות החלה גם על אזרחי מצרים, בכפוף לכך שעם פירוק החברה או הנזלתה הזכויות בקרקע יועברו למצרי. בהתייחס לנכסים לבניה, על פי חוק מס' 230 משנת 1996, זרים יכולים לרכוש זכויות בשני נכסי נדל"ן לכל היותר למטרות מגורים ברחבי מצרים, ובתנאי שימשו למטרת מגורי הרוכש ומשפחתו הקרובה. זאת, בנוסף לזכות לרכוש זכויות בנכס לפעילויות להן ניתן לרכוש רשיון ע"י הממשלה המצרית. שטחו של כל נכס לא יעלה על 4 דונם, והנכס לא יהווה אתר בעל חשיבות היסטורית. בנוסף, זרים שבעלותם נכסים פנויים, מחוייבים להשלים את בנייתם תוך 5 שנים לכל היותר. מכירת הנכס לצד שלישי על ידי זר תותר אך ורק לאחר חלוף 5 שנים מיום רכישתו, וחריגה מזמן זה מותנית באישור ראש הממשלה.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

1. **הבעלות העכשווית על הקרקע**: נכון להיום אין כל הגבלה ביחס להעברת זכויות לזרים בקרקע פרטית. נראה, כי ההבחנה שנשמרה עד היום בין קרקעות בניהול ממ"י לבין קרקעות בבעלות פרטית – אין לה הצדקה מהותית. ראוי אפוא לשקול להחיל כל מגבלה, ככל שתוטל, על כל הקרקעות המצויות בתחום מדינת ישראל.
2. **יעוד הקרקע**: מהניסיון הבינלאומי בתחום ניתן ללמוד, כי מדינות אחרות מטילות מגבלות על זכויות קניין של זרים בתלות ביעוד הקרקע. לרוב, מוקנית חשיבות רבה יותר לשמירה על קרקעות חקלאיות ושטחים פתוחים ומניעת העברת זכויות בהן, בעוד שלגבי קרקעות למגורים, מסחר ותעסוקה, ישנה נכונות רבה יותר לאפשר דריסת רגל לזרים. ההגיון מאחורי הבחנה זו הוא, כי פוטנציאל המסוכנות של שליטה זרה בקרקע עם יעוד מוגדר קטן יותר. בנוסף, בדרך כלל התועלת הכלכלית למדינה הנובעת מהשקעה זרה רבה יותר בקרקעות ביעודים אלו, שערכיהן ככלל גבוהים יותר.
3. **המיקום הגיאוגרפי של הקרקע**: מידת הסיכון שבעלות או שליטה זרה באיזור הנמצא בסכסוך בינלאומי, באיזור ספר או בקרבת מתקנים אסטרטגיים עשויה להיות שונה משליטה בשטחים אחרים. ראוי לשקול מיפוי של שטחי המדינה תוך הגדרת אזורים בעלי חשיבות בטחונית מוגברת, בהם תיאסר הקניית זכויות לזרים או אף לאסור בכלל הקניית זכויות בעלות ו/או חכירה ארוכת שנים באזורים אלו. מנגד, ביחס למקרקעין באזורים אחרים, יש לשקול לבטל את ההגבלה לחלוטין או לפשט ולקצר משמעותית את הפרוצדורה הנדרשת.
4. **גודל שטח הקרקע וערכה**: כיום אין התייחסות לגודל הקרקע בנהלים המסדירים העברת זכויות לזרים. ראוי לבחון הנהגת מגבלות על היקף השטח שיכול לרכוש זר ועל שיעור השטחים משטחי המדינה שנמצאים בבעלות זרה בכלל. לחלופין, ניתן להטיל הגבלה על הערך הכולל של קרקע שמותר שתמצא בבעלות זרים.
5. **שכירות קרקע**: ההגבלה הנהוגה כיום מתייחסת לרכישת זכות במקרקעין שמוגדרת כ"בעלות או שכירות לתקופה העולה על חמש שנים או שיש עמה ברירה להאריך את תקופתה לתקופה כוללת העולה על חמש שנים". יכולת המעקב בנוגע לעסקאות שכירות שואפת לאפס ועל כן בפועל המגבלה אינה נאכפת. מוצע לפיכך לשקול הגבלה של הזכות לבעלות ו/או חכירה לתקופה העולה על 21 שנים, או אף לבחון אפשרות להגביל הענקת זכויות לזרים לחכירה בלבד ולא להתיר להם לקנות בעלות על קרקע.
6. **בדיקה בטחונית של זרים המבקשים לקנות קרקע ישראלית**: לא ברור מהו טיב הבדיקות הבטחוניות המבוצעות כיום, מי הגורם האחראי לבדיקה ומהי יכולתה הממשית של המדינה לבחון את זהות הרוכש ומסוכנותו. נושא זה דורש הסדרה תוך תיאום בין הגורמים הרלוונטיים.

7. **הדדיות**: יש לשקול הכנסת סעיף "הדדיות", המקובל במדינות רבות, לפיו זר יוכל לרכוש זכויות במקרקעין בישראל אך ורק אם ישראלי יכול לרכוש אף הוא זכויות במדינת המוצא/המושב של אותו זר. תנאי זה סביר שיצמצם את אפשרות רכישת מקרקעין בישראל ע"י אזרחי מדינות אויב או למטרותיהן.
8. **מעמדו האזרחי של הרוכש**: על המדינה לקבוע אם ראוי לתת העדפה לאזרחים על פני תושבים, ולא להעדיף על פני הזכאים לעלות מכח חוק השבות או על פני זרים שאינם זכאי עליה. ניתן לדרוש, כתנאי לרכישת זכויות במקרקעין, מגורים של הרוכש בישראל במשך פרק זמן מינימלי, כפי שנהוג במדינות אחרות. תנאים נוספים שניתן לשקול בהקשר זה הינם חיוב הרוכשים לבנות בנכס תוך פרק זמן קצוב, או הגבלת העברת זכויות בנכס כך שניתן יהיה למוכרו רק בחלוף תקופה קצובה. ניתן לתת העדפה לתושבי המקום בדרך של קביעת שיעורי מיסוי נבדלים לתושבים ולזרים.
9. **הורשת זכויות בקרקע**: כיום חל איסור על העברת זכויות במקרקעין לזרים בדרך של ירושה. ישנן מדינות המגבילות העברת זכויות בירושה רק ליורשים על פי צוואה (ולא על פי דין). נוכח העליה המתמדת בחשיבותה של זכות הקניין וההכרה בה כזכות חוקתית, יש לבחון האם אמנם הגבלה על אפשרות הורשת זכויות במקרקעין ליורשים על פי דין של תושב/אזרח המדינה הינה מיידתית. בנוסף, ראוי לשקול גם אפשרות הקניית זכויות לבן זוג מוכר זר של תושב/אזרח, וזאת ללא צורך באישור פרטני, לפחות ביחס לנכס המשמש למגורים.
10. **אופי הגוף הרוכש קרקע ומעמדו המשפטי**: ראוי לבחון אבחנה בין רכישה על ידי פרטים ובין רכישה על ידי אישיות משפטיות פיקטיביות (תאגידים, איגודי מקרקעין וכד'). בהקשר זה, ראוי לבחון את אופן הגדרת תאגיד זר ואת מבחני שליטה בתאגיד ולשקול לשנות את הגדרת המונח "שליטה" כך שתחולתו תהא רחבה יותר ותאפשר פחות פרצות ורכישות במסווה. כן ראוי לשקול קביעת סנקציה בגין רכישה במסווה. סנקציה כזו עשויה להיות פלילית או רכושית (למשל הכרזה על בטלות העסקה או חיוב למכור הנכס תוך זמן קצוב), ויכולה להיות מוטלת על הקונה ו/או על המוכר. מובן שכל סנקציה הינה חסרת תועלת בהיעדר מנגנון אכיפה יעיל.
11. **שליטה ובקרה**: ראוי לשקול הקמת מרשם של זכויות זרים במקרקעין בישראל ולהטיל על רוכש זר חובת דיווח למרשם זה שהפרתה כרוכה בסנקציה.
12. **הפקעת קרקע**: לבסוף יש לזכור, כי בידי המדינה נותרת תמיד האפשרות להפקיע את הקרקע או אף להלאימה במידה שהשימוש בה יהיה מנוגד לאינטרס הלאומי, דבר העשוי למתן את החשש מפני רכישות ע"י זרים.

נספח ד' – בחירת הנמען לנייר המדיניות וענין אישי בנושא

כעובדת מינהל מקרקעי ישראל, הרפורמה הצפויה בתחום המקרקעין מעניינת ומעסיקה אותי, הן בהיבט הארגוני והן בהיבטי המדיניות. נושא הפרטת בעלות המדינה בחלק ממקרקעיה זכה לכותרות תקשורתיות ולשיח ציבורי נרחב. עם זאת, במסגרתו של שיח זה משמשים בערבוביה טיעונים כלכליים בעד ונגד הפרטה וחששות מפני השתלטות עויינת על אדמות המדינה. כל זאת, ללא אבחנה ראויה בין המדיניות ביחס להקניית זכויות לזרים ובין המשטר הקנייני החל על אדמות ישראל. אני סבורה כי נושא טעון זה הינו חשוב ומוזנח גם יחד, ומקווה כי הרפורמה, המעוררת דיון ציבורי ער על תחום המקרקעין, תקדם דיון מקצועי וערכי בתחום זה ותוביל להסדרתו.

השר אריאל אטיאס הינו יו"ר מועצת מקרקעי ישראל והשר הממונה על מינהל מקרקעי ישראל. ככזה, נושא זה מצוי בתחום אחריותו והסדרתו מצויה בסמכותו. השר אטיאס מונה על ידי ראש הממשלה לרכז ועדת שרים בעניני שום הרפורמה במינהל, אשר נושא השמירה על אדמות הלאום הינו אחד הנושאים בהם היא מתעתדת לדון.