

JERUSALEM מכון ירושלים
INSTITUTE למחקרי מדיניות
FOR POLICY معهد القدس
RESEARCH لبحث السياسات



בנייה בלתי חוקית, סכסוכי דמים ושני מיליארד שקל בשנה: המחיר של היעדר זכויות על הקרקעות במזרח ירושלים

מחקר מדיניות
מעין נשר



בנייה בלתי חוקית, סכסוכי דמים ושני מיליארד שקל בשנה: המחיר של היעדר זכויות על הקרקעות במזרח ירושלים

מחקר מדיניות

מעין נשר

ירושלים, תשע"ח 2018

**בנייה בלתי חוקית, סכסוכי דמים ושני מיליארד שקל בשנה:
המחיר של היעדר זכויות על הקרקעות במזרח ירושלים**

מחקר מדיניות

מעין נשר

© 2018, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 9218604

<http://www.jerusalemstitute.org.il>

<http://www.en.jerusalemstitute.org.il>

E-mail: machon@jerusalemstitute.org.il

תוכן העניינים

תקציר	5
פתח דבר	9
1. חמשת האחוזים הנותרים: זכויות מקרקעין בישראל	13
2. הסדרים סביב לה: זכויות מקרקעין במזרח ירושלים	17
3. עניין של קניין: זכויות מוסדרות בבסיס להתפתחות כלכלית	21
4. ההון המת: הרננדו דה סוטו ומקרה הבוחן של פרו	27
5. המזרח הפרוע: השלכות בתכנון ובבנייה	33
6. בלי רישום ובלי משכנתא: השפעה על הפרט	41
7. מרבה נכסים, ממעט הכנסות: השפעה על העיר	49
8. בלי מדרכות ובלי שצ"פים: פיתוח תשתיות ציבור	61
9. המס שהתמסמס: האובדן לקופת המדינה	65
10. חלופות	69
אפילוג	75
ביבליוגרפיה	77

נאסף על אודות הגושים והחלקות. עם זאת, קיימים הבדלים בין סטטוס הקניין בשכונות שבהן נפתחו הליכי הסדר בימי הירדנים, לבין השכונות שבהן לא קודם הסדר מעולם.

היעדר הסדר מקרקעין משמעותו היעדר זכויות קניין מוגדרות על הקרקע. בלעדיהן, הפרטים אינם יכולים לתבוע את זכאותם בה מפני תביעות של צד שלישי או מול המדינה. כאשר גוש המקרקעין כולו אינו מוסדר קשה מאוד, אם בכלל ניתן, להגיע למצב שדירה רשומה על שם מי שגר בה. כתוצאה מכך נפגעת יכולתו להציג זיקה לנכס כדי לשעבדו כבטוחה להלוואה, קרי: נחסמת בפניו הגישה להון. בנוסף, אין הוא זכאי לפעול במסגרת חוק התכנון והבנייה, והדרך היחידה הפתוחה עבורו היא בנייה בלתי חוקית. השלכה נוספת היא סכסוכי גבולות מתמשכים, שמוכרעים מחוץ לבתי המשפט ולא אחת באלימות.

המקרה המזרח ירושלמי מזכיר אזורים אחרים בעולם, המתמודדים עם ריכוזי אוכלוסייה עניים, בין השאר עקב אורבניזציה מואצת. הכלכלן הפרואני הרננדו דה סוטו ניסה לפצח את התעלומה, מדוע מדינות מסוימות – או שכונות ספציפיות – נותרו עניות ונחשלות, בעוד שאחרות התקדמו ותושביהן נהנו מקפיצה ברמת החיים. הוא טען שבמקום להסתמך על מקורות חיצוניים בדמות סיוע ממשלתי

הליך הסדרת הקרקעות בארץ ישראל, כמו חלקים נרחבים במשפט ובמינהל, הוא ירושה מהמנדט הבריטי. הבריטים, שהחלו בעריכת ההסדר ב-1928, השלימו את מימושו על פני 50 אחוזים מהשטח. מדינת ישראל המשיכה במלאכה, כמפורט בפקודת ההסדר ומיושם על-ידי פקידי הסדר, בהליכים שנגררים, לא אחת, לבתי משפט ולפיכך אורכים שנים רבות. חמישה אחוזים משטחי המדינה נותרו בלא הסדר מקרקעין עד עצם היום הזה. התושבים, שלעיתים מתגוררים בהם זה דורות, נותרו בעלי זכויות קניין מוגבלות ולא מוגנות.

בשכונות הערביות של מזרח ירושלים, אשר עברו לריבונות ישראל בשנת 1967, אין הסדר מקרקעין בכ-90 אחוזים מהשטח. גם במקומות שבהם נפתחו הליכי הסדר בידי השלטונות הירדניים, ששאבו אף הם את שיטתם מהמודל הבריטי, הוקפאו ההליכים נוכח "קשיים מעשיים ומדיניים", כלשון ההודעה העמומה של המדינה שסופקה לבג"ץ. נראה כי הכוונה היא, בין היתר, להתנגדות אפשרית מצד גורמים בינלאומיים ואף לחשש מליבוי הסכסוך מצד בעלי עניין מקומיים, כמו גם לסירובם לשתף פעולה עם השלטונות הישראליים. בנוסף, הסדר בתא שטח עירוני, על חלקותיו הצפופות והמפוצלות, מורכב לאין ערוך ביחס לקיומו באזור כפרי. לכל אלה מתווסף סירובה של ממשלת ירדן להעביר את המידע שכבר

או בינלאומי, הרי שקיים מסחר משגשג והון משמעותי בצד המערכת הרשמית – זהו ה'הון המת' כלשונו, המצוי בסטטוס 'בלתי רשמי' (informal או extralegal, בשונה מ-illegal). דה סוטו גרס כי זכויות קניין אפקטיביות על הקרקע הן הרבה יותר מבעלות; הן הארכיטקטורה הנסתרת שמארגנת את כלכלת השוק. לדידו, הדרך למנף את ההון הקיים היא לאחד בין השיטות השונות והבלתי רשמיות לעריכת עסקאות. על המערכות החוקיות והמשפטיות להתאים עצמן ברפורמות רחבות היקף למנהגים ולאוכלוסייה ולתת לפרטים את ש שלהם ממילא, כלומר: לאפשר להם לרשום את הנכסים ולהקל עליהם בהכנסת העושר והפעילות לתוך המערכת הפורמלית. במובן זה פרו הייתה לסיפור הצלחה שעשוי לשמש מודל, בהתאמות המתבקשות, למזרח ירושלים.

בהיעדר הסדר, וכל עוד לא נמצאה הדרך להקל על התושבים לרשום את הנדל"ן בהתאם לחוק ולמשפט הישראלי, מתקיימת, כאמור, בנייה בלתי חוקית נרחבת, ולא ניתן להוביל תהליכי תכנון ראויים. הדבר הוליד מסלולים חלופיים כמו הסתמכות על מוכתרים מקומיים, שלא תמיד מסוגלים לספק פיתרון משיביע רצון ולמנוע עיכובים מיותרים בעריכת התוכניות ובפיתוח המקרקעין. עקב כך, מניין היתרי הבנייה שניתנים במזרח ירושלים נמוכים משמעותית ביחס למערב העיר. אומנם, בשנים האחרונות חל גידול בקצב מתן ההיתרים, אך הוא אינו מדביק את הצרכים המוגברים באזור.

המחיר שמשלם הפרט על היעדר הסדר בשטחו משמעותי: כ-80 אלף שקלים למשפחה, או 630 מיליון עד 1.4 מיליארד שקלים בשנה לאוכלוסייה המזרח ירושלמית כולה – כאשר שכר המועסקים בה מסתכם ב-5.3 מיליארד שקלים בשנה. מחיר זה נובע בעיקר ממניעת הגישה לאשראי הזול, שמאפשרת הלוואה מגובה בבטוחה טובה ומקובלת כמו נדל"ן (משכנתא). הכנסתו הפנויה של פרט שנדרש לעמוד בנטל חובות גבוה קטנה יותר, והיכולת שלו לסייע לפיתוח הכלכלה באמצעות צריכה פרטית קטנה יותר, שלא לדבר על חיסכון. כך, נטל ההלוואות לדיור עבור הפרטים במזרח ירושלים, שהינו גבוה באופן משמעותי מאשר עבור שאר האוכלוסייה, מהווה גורם מעכב נוסף ביציאה ממצב העוני ומצריך הסתמכות גבוהה יותר על תשלומי העברה מהמדינה.

אבל לא רק הפרטים משלמים את המחיר: מדי שנה מאבדת קופת העיר קרוב לרבע מיליארד שקלים ותאגיד המים מאבד 10 מיליון נוספים, כתוצאה מהבנייה הבלתי חוקית. סך האובדן לקופת הפיתוח, אשר נובע מהיעדר הסדר מקרקעין, נאמד בכ-1.1 מיליארד שקלים בתרחיש המינימלי ובכ-12 מיליארד במקסימלי. בגישה שמרנית, ברבע התחתון של ציר ההערכות, מדובר בכ-4 מיליארד שקלים. ההיקפים הגדולים של אובדן ההכנסות היו ודאי יכולים להיטיב עם קופת העירייה ולאפשר לה לספק תשתית ראויה יותר במזרח העיר.

בחיפוש אחר פתרונות, נראה שעריכת הסדר, בהתאם לכללי המשפט והמינהל בישראל, היא האפשרות המועדפת ובתנאי שהתכנון והביצוע יהיו נאותים. כדי לשקף רצינות מצד השלטונות, מומלץ לפעול במספר שכונות במקביל ולא בשיטה של פיילוט. כך תושג תחושת דחיפות להתכנס לכלל המרחב, והדברים יגיעו לידי חקירה ובדיקה תוך שיתוף פעולה מירבי. חלופה אפשרית היא השיטה האמריקאית, המשלבת תיעוד עסקאות עם ביטוח שטר קניין. ניתן גם לחוקק חוק הסדר 'מקוצר' ופשוט יותר ליישום, תוך פגיעה בזכויות הקניין של הבעלים הקודמים בשרשרת הנבדקת וקביעת כללים מנחים להכרעה בין תביעות סותרות. קיימת גם חלופת ביניים: תהליך של מיפוי בלבד, המגביר את הבהירות על חלוקת הקרקע אך אינו פותר, לפחות לעת עתה, את הסוגייה הקניינית.

נראה אם כן שפיתרון סוגיית הקרקעות במזרח ירושלים טומן בחובו פוטנציאל גדול לפיתוח כלכלי בעיר, כמו גם מענה לשורה של קשיים, שהתושבים בשכונות המזרחיות ורשויות המדינה מתמודדים איתם מאז 1967.

הבנייה הלא חוקית, שתורמת להיעדר גבייה, מביאה גם לכך שבקופת העירייה אין די משאבים להשקיע בשכונות מזרח העיר ומנציחה את בעיית התשתית הרעועה. כשלעצמה, פוגעת הבנייה בתכנון של תא השטח וביכולת לייצר צירי תנועה שלא בדרך יקרה, הכרוכה בחפירת מנהרות או בבניית גשרים. ההשקעות הנדרשות הולכות וגדלות גם בהיבטי הפקעת הקרקע, נוכח הקושי בבירור למי היא שייכת ואת מי יש לפצות מבין כלל הטוענים לזיקה.

ההשפעות הכלכליות של היעדר ההסדר במזרח ירושלים חורגות מתחומי הרשות המוניציפלית: עקב העסקאות הלא מדווחות נגרע מקופת המדינה מס בגובה של לפחות 300 מיליון שקלים בשנה – פי שישה מכפי שיעלה, על פי ההערכות, לערוך את ההסדר. גביית מס ידועה גם כמחזקת משילות. באזור שאינו נושא בנטל יש פוטנציאל גובר לפשיעה. רשות המיסים משקיעה מאמצים לגבות מע"מ, מס הכנסה ומס חברות במזרח ירושלים. אין ספק שהסדר זכויות במקרקעין ישפר את מאמצי הגבייה של הרשות בתחום מיסוי המקרקעין.

מקלים לזיהוי הזיקה לקרקע, במטרה לאפשר התקדמות בהליכים התכנוניים. כך אושרו תכניות לבנייה והוצאו היתרים, גם אם הם מיעוט ביחס למערב העיר ולצורכי הפיתוח: לפי דו"ח מבקר המדינה לשנת 2016, אשר בחן את פעילותה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רק כ-15% מהבקשות להיתר ו-14% מאלו שאושרו בשנים 2010-2014 היו מקרב השכונות הערביות בירושלים, המאכלסות כ-40% מתושבי העיר. כך שהפיתוח שנמצא מתירים סבך נקודתי באופן פרטני, אולם אין בכוחם לאפשר פיתוח מאסיבי הנדרש למזרח העיר.

חלקה המזרחי של ירושלים, אשר צורף לתחום העיר ב-1967, מייצר אתגר גדול להתפתחותה: הצורך לספק שירותים ולגבות מיסים מקומיים מהאוכלוסייה הפלסטינית, הקושי בפיתוח תשתיות בטופוגרפיה בעייתית והמורכבות הפוליטית והארגונית הנובעת מכך. בכל הנוגע לקידום הסדר זכויות במקרקעין, האחריות היא של המדינה; באי קידום הסדר שכזה, היא משפיעה על הפוטנציאל של העיר להעניק שירותים לתושבים ולנהל תקציב בצורה מיטבית.

מטרתה של עבודה זו היא למנות את השלכות הכלכליות של היעדר הסדר זכויות במקרקעין במזרח ירושלים, ולאמוד

הסדר מקרקעין הינו הליך ציבורי, שבמסגרתו מוסדרות זכויות הקניין על הקרקעות במרשם המקרקעין – מרשם ציבורי המנוהל על ידי המדינה (טאבו). במרבית המקרקעין בחלקה המזרחי של ירושלים, הליך שכזה לא התקיים. הדבר מביא לקושי משמעותי בפיתוח המרחב, לאור הקשר ההדוק שבין רישום הבעלות להליכי התכנון: הפרטים מתקשים להוכיח זיקה קניינית למקרקעין והמימסד התכנוני אינו רשאי לאשר פעולות במקרקעין אלמלא הוכח הקשר.

ככלל, זכויות קניין המוגדרות היטב וקיומה של מערכת לאכיפתן נחשבות תנאי חיוני לשווקים עבור גורמי ייצור, נכסים, מוצרים ושירותים. ואכן, להיעדרן באזור – לעובדה שהבנייה והשימוש במקרקעין מתנהלים מחוץ למערכות האכיפה של המדינה – יש השלכות הרסניות: היעדר הסדרה לבעלות במקרקעין מביא לייקור ההון הנדרש למימון הבנייה ולרכישת נכסים, ואף למניעת גישה של אוכלוסייה שלמה להון. זאת כיוון ששעבוד הנכס כבטוחה שניתן לממשה הינו גורם מרכזי במנגנון ההלוואות לדיור ולבנייה, והוא הבסיס לנכונות המוסדות הפיננסיים להיכנס לתחום.

מוסדות התכנון והעירייה מצאו פתרונות חלופיים להסדר בדמות תבחינים

את ההפסד מכך לנוגעים בדבר. היא מצטרפת למספר עבודות שעסקו בנושא בשנים האחרונות וקראו למדינה לפעול לקידום הסדר, בעיקר מטעמים משפטיים ותכנוניים. אלא שלהיעדרו של הסדר, כפי שניזכר בעבודה, יש גם משמעות כספית אדירה שלא ניתן להתעלם ממנה. בעבודה נתאר את החשיבות הכלכלית של הגנה על זכויות קניין למשק הפועל בדרך של כלכלת שוק; את המושגים 'הון מת' ו'הון לא פורמלי'; את המשמעות הכספית של היעדר גישה להון עבור הפרטים (בין היתר, ניצול לא יעיל של נכסיהם וגידול בעוניים); ואת הפערים בהשוואה למי שחי בסביבה עם זכויות קניין מוסדרות. נתאר גם את ההשפעות על התשתיות הקורסות, כמו גם על קופת העיר והמדינה.

האובדן השנתי לקופת העירייה מוערך בכרבע מיליארד שקלים, בתוספת של כ-10 מיליון עבור תאגיד המים. סך האובדן השנתי לפרטים, נוכח הגישה המוגבלת להון והצורך להשתמש בחלופות יקרות יותר ביחס למסלול המשכנתא, עומד על 630 מיליון עד 1.4 מיליארד שקלים (עקב פערי ריבית והצמדה על פני תקופת ההלוואה). סך האובדן לקופת הפיתוח של העירייה, הנובע מהיעדר הסדר מקרקעין בעשורים האחרונים, נאמד בכ-1.1 מיליארד שקלים בתרחיש מינימלי, ובכ-12 מיליארד במקסימלי. אומדן הפסד המס ממיסוי מקרקעין למדינה עומד על כ-300 מיליון ש"ח בשנה.

לאומדן הכולל עבור קופת הפיתוח של העירייה יש משמעות רק אם תיערך תוכנית

כוללת לפיתרון סוגיית הבעלות במקרקעין, בשילוב מאמצים תכנוניים להסדרת נושא הבנייה הבלתי חוקית בירושלים. במקרה כזה יתאפשר לעירייה לגבות את הסכומים שהוזכרו, העולים בהרבה על העלות התקציבית של עריכת הסדר מקרקעין, אשר נאמדת בפחות מ-50 מיליון שקלים.

מחיר היעדר ההסדר, כפי שתואר לעיל ויוצג בהרחבה בעבודה, מכביד על קופת העיר ותושביה ותורם לכך שמצב התשתיות במזרח ירושלים ממשיך להיות רעוע ולא מטופל. במקביל, וחרף מאמצי העירייה למנוע בנייה לא חוקית, הרי שנוכח המציאות הקניינית והתכנונית שאינה תואמת את הצרכים, התושבים ממשיכים להדביק את הפערים באמצעות בנייה פיראטית. המצב המתואר יוצר חיכוך בלתי נגמר בין התושבים ובינם לבין המוסדות, ומביא לכך שתאי השטח למגורים מצטופפים עד לכדי קריסת התשתיות. בנוסף, המחיר שמשלמים התושבים על ההון נוכח הגישה המוגבלת אליו תורם לגידול בעוניים ולהיעדר סחירות בנכסים, מה שמביא לניצול לא יעיל של הנכסים.

חיבור זה מתכתב עם ספרי השכונות שהכין מכון ירושלים בשנים האחרונות, אשר מתארים את המציאות המורכבת של היעדר תשתית ועוני מתמשך במזרח העיר.

בחלק האחרון בעבודה ננסה להציע חלופות למדיניות, כאשר זו העדיפה – בשיטה המשפטית הנהוגה כיום – היא כמובן, עריכת הסדר מקרקעין. נציע גם מספר חלופות שמטרתן לקדם את הפיתוח

המיסים, אנשי המועצה הלאומית לכלכלה, אנשי מכון ירושלים למחקרי מדיניות ואחרים.

תודה מיוחדת על הרעיונות הטובים וההסברים המעמיקים לבינת שוורץ, פרופ' חיים זנדברג, שלומי הייזלר – ראש אגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים, אורית מרום ורון רגב מהמרכז למיפוי ישראל, עופר גרידינגר, חיים נרגסי ואופיר מאי מעיריית ירושלים, יערה איסר ממכון ירושלים, ניר חסון מעיתון הארץ וערן צדקיהו.

במזרח העיר ולסייע לעירייה להתמודד עם האתגרים העומדים לפתחה בניהול תא שטח זה. לאורך העבודה ננסה לתת מענה לקשיים שצפויים לעמוד בדרכו של ההסדר וננסה גם להתמודד עם הביקורת לתיאוריה, שלפיה המפתח להסדרה תכנונית טמון בהסדרה קרקעית.

ברצוני להודות לכל מי שהסכים להקדיש מזמנו ולהיפגש עמי לטובת הכנת התשתית לעבודה זו: נציגי עיריית ירושלים, מנסחי תוכנית האב לירושלים, נציגי רשות

1. חמשת האחוזים הנותרים: זכויות מקרקעין בישראל

בצד גישה זו הרי שבכלכלת שוק, עבירות וסחירות בנכסים נחשבות הכרחיות להתפתחות הכלכלית של החברה. היעדר מסגרת מחייבת (מרשם) לעסקאות במקרקעין גורם לחוסר ודאות, וכתוצאה מכך לעלויות עסקה גבוהות ולאי עבירות. לפיכך, מטרת ההסדר היא לאפשר מרשם חדש ממועד ההכרעה, כזה שניתן יהיה להסתמך עליו בעתיד ללא צורך בחקירת שרשרת מחודשת.

עיקרון הסופיות בשיטת ההסדר הינו מרכזי: ההסדר 'סוגר' את השרשרת ומרגע שהוא מכונן הוא מבטיח הגנה למי שמסתמך על המרשם. עיקרון זה חשוב כדי שהציבור כולו יוכל להאמין בנכונותו ותקפותו של המרשם החדש,³ והשיטה תגן על צדדים שלישיים שהסתמכו על תוצאות ההסדר.

תהליך ההסדר הוא מיזם ציבורי ולא בכדי: עבור הממשל זהו כלי למימוש מדיניותו במקרקעין שבשטחו – לגבות מס, לאפשר מעברים בין חלקות ולפתח תשתיות.

הסדר זכויות במקרקעין (Land title settlement) הוא הליך ציבורי אשר מוביל, בסיומו, לרישום הזכויות באופן סופי במרשם המקרקעין (המכונה בציבור 'הטאבו'). ההסדר הוא ירושה מהמשפט המנדטורי, אשר אופן עריכתו והמשמעות החוקית שלו נשאבו למשפט הישראלי. הוא מהווה אבן יסוד חשובה, שאין לה תחליף ראוי במערכת הישראלית, ביכולתו של הפרט לעגן במרשם את זכויותיו בנכס.¹

מהותה של שיטת ההסדר הינה חקירה ובדיקה של שרשרת הזכויות במקרקעין, אשר מניבה הכרעה בכל פיסת קרקע שבה היא מונהגת.² המטרה המשפטית היא להתחקות אחר שרשרת העסקאות במטרה לוודא שכולן נערכו באופן תקין, כלומר: שהפרט המחזיק כיום בנכס וטוען לבעלות רכש אותו באופן תקין מבעליו החוקיים, אשר גם הוא עשה את אותה פעולה וכך הלאה. זאת מאחר שבמקרקעין נטו שיטות המשפט להקנות חשיבות עליונה לבעלות, באופן שמשמר את הזכות לבעלים המקורי גם אם במורד הדרך נרכש הנכס בתום לב.

¹ לוין שנור, 2011, עמ' 187.

² זנברג חיים, 2000, עמ' 55.

³ שם, עמ' 57.

1.1 רקע היסטורי

כיום, שימוש במערכות מבוססות זיהוי גיאוגרפי הוא מובן מאליו עבורנו, ואנו רגילים לשימוש יום-יומי במאגרי מידע מבוססי מיקום. אלא שבטרם הוכנס חידוש מנדטורי זה, תוארה כל חלקה באופן מילולי, תוך ציון השכנים הגובלים בה ומיקומה בהתאם לגורמי השמיים.⁵ מיותר לציין כי שיטה זו אינה מיטבית ביישום זיהוי הנכס באמצעות השטר הקנייני לאחר מכן.⁶

את עריכת ההסדר החלו הבריטים ב-1928, אז פורסמה פקודת הסדר ענייני קרקעות ובוטל חוק המדידות של נכסי דלא ניידי מהתקופה העות'מאנית. ההסדר שהוחל הושתת על שיטת טורנס,⁴ הדורשת שהמרשם ישקף את המציאות בשטח באופן המדויק ביותר שניתן. לפיכך, התהליך הקנייני שלוב בצורך לבצע מדידה של השטח ולהכין קאדאסטר (ספרי אחוזה). כך, הגדרת השטח הרשום על שמו של אדם מתבצעת באמצעים גיאוגרפיים, וניתן לזהות את חלקתו במדויק.

⁴ טורנס, מושל אוסטרליה במחצית השנייה של המאה ה-19, גיבש את שיטת הרישום וביסס אותה על מספר עקרונות. הראשון שבהם הוא העיקרון שהמרשם צריך לשקף את המציאות בשטח בצורה מדויקת. השני הוא עיקרון סופיות המרשם והשלישי הוא עיקרון אחריות השלטון לנכונות המידע במרשם.

⁵ דוכן משה, 1952, עמ' 391.

⁶ גם למדידה בשיטה הקאדאטרית חסרונות בכך שהיא מתבססת על המרחק בין שני קווים ישרים ומתקשה להכיר בגבולות מפותלים. מקרים כאלה נדרשו לחלוקה מחודשת בהתאם להכרעתו של פקיד ההסדר.

1.2 תהליך ההסדר

המשך, ככל שהפרטים רואים לנכון בעקבות הפרסום. יצוין כי בתקופה שבה הקרקע נמצאת תחת תהליך הסדר, לא ניתן להגיש תובענות שאינן בהתאם לפקודת ההסדר, כך שעריכת הליך ההסדר מקפידה ומארגנת את מצב התביעות ובסופה אמורה להיות הכרעה מובנית. תהליך זה יכול לארוך מספר שנים, שכן יש צורך להתאים בין הראיות שהביא כל טוען לבין המצב בשטח, ולהכין מפות מדידה המשקפות מצב זה. בנוסף, ככל שישנן תביעות סותרות אמור פקיד ההסדר להביאן בפני בית משפט, והליכים משפטיים כידוע עשויים לארוך שנים.

לאחר התבררות התביעות אמור פקיד ההסדר לפרסם לוח זכויות, המשקף את המרשם בראייתו. שוב מוקצב זמן לתביעות בקשר ללוח, ולאחר תום ההליכים חותם הפקיד על לוח הזכויות והמרשם הופך לסופי, כאשר המודדים מכינים מפות מדויקות לגושים ולחלקות.⁹

ההליך מנוהל על ידי פקיד ההסדר ומפורט בפקודת ההסדר.⁷ תחילה מפרסם הפקיד כי בתחום מסוים יתבצע הסדר, וכל פרט שיש לו זיקה למקרקעין בתחום רשאי להגיש תביעה כדי להוכיח את זכויותיו בקרקע. על הטוענים להגיש תזכיר תביעה (כיום ניתן למצוא טופס רלוונטי באתר האינטרנט של משרד המשפטים) ובו לפרט את אופן קבלת החזקה במקרקעין בצירוף מסמכים המוכיחים את הבעלות, בין אם ברכישה ובין אם בירושה. ניתן לצרף מסמכים נוספים המעידים על זיקה לקרקע, כגון אישורי תשלום מס בעבורה.⁸ בשלב זה מבצעים המודדים – הציבוריים, או אלה שנשכרו מטעם הטוענים לזכות – מדידות על מנת לדייק את שטח החלקות ומיקומן בתוך המקרקעין הדרושים להסדר.

לאחר קבלת התביעות מפרסם פקיד ההסדר לוח תביעות, המשקף את אלו שהוגשו. זמן נוסף ניתן להגשת תביעות

⁷ דובן משה, 1952, עמ' 390.

⁸ כיום, אישורי תשלום מס רכוש מרשות המיסים אינם משמשים אינדיקציה לבעלות. זאת נוכח העובדה שבשעתו, מס רכוש נהג להנפיק שוברי תשלום לכל מי שביקש לשלם, מבלי לבדוק את זכויותיו בנכס. כך על פי גורמי מקצוע בעיריית ירושלים וברשות המיסים.

⁹ פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], 1969.

1.3 מצב תהליך הסדר הזכויות בקרקעות בתחומי המדינה

עד היום הוסדרו יותר מ-95% משטחי המדינה.¹² ה-5% הנותרים נמצאים במרכזי הערים הוותיקות – ירושלים, חיפה ותל אביב (שכונת התקווה) וכן במרכזי הכפרים הערביים שבצפון.¹³ כלומר, ניתן לראות שגם בשטח הבנוי במרכזי הערים ובכפרים שהיו לפני קום המדינה מחוץ למזרח ירושלים, התעוררו קשיים בכינון הסדר, והפרטים נותרו בעלי זכויות קניין מוגבלות ולא מוגנות דיין.

הבריטים הספיקו להסדיר חלק ניכר מהמקרקעין בשטחה של ישראל – קרוב ל-50% מהשטחים המאוכלסים.¹⁰ מה שנותר לשלטון הישראלי החדש עם הקמת המדינה התבצע בקצב מואט יותר, גם מאחר שהשטחים שנדרש להסדירם היו קשים יותר להסדרה וגם לאור משאבים מועטים שהוקצו לנושא בתחילה. באמצע שנות ה-50 הוגברו המאמצים, כאשר הוחלט להגדיל את משאבי יחידת ההסדר ולהאיץ את קצב ההסדר בנימוק של השתלטות ערבית בגליל על שטחי מדינה ושטחי דרך.¹¹

¹² נתוני המרכז למיפוי ישראל.

¹³ מתוך 72 אלף דונמים שלא הוסדרו עד שנות ה-60 בשטח הבנוי, העירוני והכפרי, הוסדרו עד 1994 רק כ-6,000 דונם. 11,900 דונם היו בהליכי הסדר ו-64,000 דונם טרם הוסדרו.

¹⁰ זנדברג חיים, 2000, עמ' 62.

¹¹ שם, עמ' 342.

2. הסדרים סביב לה: זכויות מקרקעין במזרח ירושלים

לא נפתחו הליכים בתקופה הירדנית וקיים מחסור במידע בנושא הרישום, המתבסס על ספרי מקרקעין שהיו בידי המוכתרים ועל ניירת מהתקופה העות'מאנית, אם בכלל. על מנת לפשט את המצב, ניתן לחלק את השכונות בירושלים לפי מצב ההסדר: שכונות שבהן הוחל בהליך הסדר ויש לוחות תביעות, או אפילו לוחות זכויות, אשר נמצאים בחזקת הממשל הירדני – שועפאט, בית-חנינא, ואדי ג'וז ושייח' ג'ראח; ושכונות שלא הוחל בהן הליך הסדר כלל – למשל צור באהר, ג'בל אל-מוכבר ועיסאווייה.

הסיבות והטעמים למדיניות הקפאת ההסדר, שנקטה המדינה בחמישים השנים האחרונות, שונים ומגוונים. נשאלת השאלה, מדוע התבצעה ההקפאה מלכתחילה. חיים זנדברג, במאמרו על הסדר והפקעת מקרקעין בירושלים, טוען כי הממשלה העדיפה לקדם את הצרכים השלטוניים בדרך של הפקעות. היא הפקיעה אדמות בהיקפים גדולים בשטח שנוסף לירושלים,

בכ-90% משטחי השכונות הערביות במזרח ירושלים לא הושלם תהליך ההסדר.¹⁴ הירדנים החלו לערוך הסדר בתקופת שלטונם בשטח, אף הם על פי המודל המנדטורי וכמעט ללא הבדל מזה שיושם בישראל.¹⁵ התהליך שהחל אומץ על ידי השלטון הישראלי לאחר 1967, מתוך רצון לייצר המשכיות ולא חלל ריק או זעזוע, בוודאי במקום שבו שתי שיטות המשפט שאבו מאותו המקור. אומנם, התעוררו שאלות לגבי קונפליקטים אפשריים נוכח העובדה, שבתקופת השלטון הירדני לא תמיד היה ייצוג הולם לזכויותיהם של בעלי נכסים יהודים בשטח. אולם על פי רוב לא מצא בית המשפט, שהיה אוהד להמשכיות החוקית לעניין הסדר, סתירה בין מגמת ההמשכיות לבין ההגנה על זכויות היהודים.¹⁶

עם האימוץ ננקטה מדיניות של הקפאת תהליך ההסדר בשכונות שבהן הוחל, ואי קידום הסדר בשכונות שבהן לא הוחל.¹⁷ בשטחים מסוימים במזרח ירושלים כלל

¹⁴ שרגאי נדב, 2010, עמ' 29.

¹⁵ זנדברג חיים, 2003, עמ' 509.

¹⁶ שם, עמ' 511.

¹⁷ בג"צ 660/00, סלימאן ח'ג'אזי נ' מנהל אגף רישום והסדר מקרקעין, 2002.

עד שנות ה-80 למעשה, מה שאפשר את בניית השכונות היהודיות רמות, גילה, ארמון הנציב, הר חומה ועוד.¹⁸

להפקעות היו יתרונות על פני שימוש בהסדר, מאחר שהן דרשו זמן מופחת ולא חייבו התמודדות עם בעלי תביעות. המסלול המשפטי להפקעת קרקע, אף שגם הוא לא חף מתביעות, לא עיכב את המדינה בפיתוח, בשיווק ובבנייה של שכונות. אולם, משמוצו אפשרויות ההפקעה, לא חודש התהליך. הסיבה המצוטטת ביותר לכך היא זו העמומה שסיפקה המדינה – "קשיים מעשיים ומדיניים" – בתגובה לעתירה של תושבי מזרח ירושלים, שאגב סכסוך מקרקעין ביניהם, ביקשו מבית המשפט שיורה להמשיך בביצוע הליכי ההסדר שהוקפאו.

אותם קשיים מדיניים מתפרשים בדרך כלל כחששות מפרשנות שתינתן לנקיטת הליכים בעיני גופים בינלאומיים שונים, כגון: ממשלת ירדן, הכנסייה, הווקף ועוד.¹⁹ ההסדר כהליך שמתבצע בידי השלטון, יש לו משמעות שלטונית וניחוח של סיפוח. קושי מדיני או לאומי נוסף דומה לחששות שעלו בתקופת עריכת ההסדר בגליל²⁰ –

חשש מזיזים או מימון חיצוני לתביעות בעלות לטובת גורמים פלסטינים. יש גם כמובן חשש שהתחששות באזור, שנחשב לרגיש ביותר בארץ, עלולות לגרום לליבוי הסכסוך ולהוביל לפעולות אלימות באזור ומעבר לו.

הקשיים המעשיים: הסדר בשטח עירוני מורכב יותר מבכפרי, החלקות צפופות ומפוצלות יותר כך שההליך איטי ועלותו גבוהה. בנוסף, ככל שההיסטוריה באזור 'ארוכה' יותר, כך גם שרשרת הזכויות ופעולות החקיקה קשות יותר. קשיים אלה היו קיימים עוד בתקופת הבריטים, אשר נמנעו מפעולות הסדר בירושלים ובמרכזי השטחים העירוניים.²¹

אבל הקושי המעשי העיקרי הייחודי למזרח ירושלים הוא סירובה של ממשלת ירדן להעביר את המידע שברשותה לגבי הגושים והחלקות שבהם החל הליך.²² החשש מביצוע חקירה של שרשרת הזכויות באופן שסותר את מה שכבר נעשה, ושלאחר חתימת ההסדר יופיעו גורמים עם החומר מהתקופה הירדנית ויגישו תביעות לפיו, הטריד מאוד את גורמי המקצוע לאורך השנים²³ והתלה את קידום ההסדר בקבלת המידע מהירדנים.

¹⁸ זנדברג חיים, 2003, עמ' 509.

¹⁹ לוין שנור רונת, 2011, עמ' 218; שרגאי נדב, 2010, עמ' 27. חשוב להבהיר כי מדובר על כנסיות וגופים כנסייתיים רבים, שמאחוריהם גופים בינ"ל רבי עוצמה שחלקם לא מכירים כלל בריבונות הישראלית במזרח ירושלים. זה נכון כמובן גם לגבי רכוש הווקף, שמוסדותיו נשלטים על ידי ירדן והרש"פ וגורמים אחרים. לגורמים אלו רכוש רב במזרח ירושלים ובאגן ההיסטורי בפרט.

²⁰ זנדברג חיים, 2000, עמ' 353.

²¹ זנדברג חיים, 2003, עמ' 506.

²² שיחה עם מנהל אגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים.

²³ אף שחילופי מידע עם הירדנים התקיימו בשנות ה-50 כדי לקבל את המסמכים הנוגעים לשטחי הגליל והמרכז, מאחר שמפות הנוגעות להסדר שביצעו הבריטים נותרו בבנייני הפקיד בנפת רמאללה – לא שיחפה ממשלת ירדן פעולה באשר למזרח ירושלים.

חשוב להדגיש כי המדינה ניהלה ומנהלת תהליכי הסדר באזורים אחרים בעלי מורכבות מעשית ופוליטית. ייתכן שמזרח ירושלים הוא האזור 'הנפיץ ביותר' אולם כלל לא בטוח שהתועלת שבאי עריכת הסדר עולה על הנזק, באופן שמצדיק את ההימנעות ואת הפגיעה שנגרמת לפרטים.²⁷

לשם המחשה, בחרנו להציג שכונה יהודית בירושלים, שבה מוסדר הרישום ביחס לתכנון, ובצדה שכונה ערבית אשר אין בה הסדרה בין התכנון לבין הרישום:

קשיים נוספים נוגעים לשיתוף הפעולה מצד האוכלוסייה המקומית. הכרחי שטוענים לזכות יפעלו באופן אקטיבי ויגישו תביעות, ולשם כך יש צורך באמון התושבים בתהליך ובניסיון מצידם להקל עליו, כך שינסו להגיע להסכמות ביניהם ולא יתעקשו להביא סכסוכים עם מאות יורשים. האוכלוסייה מצידה חוששת שבתהליך יעברו קרקעות רבות לרשות המדינה וכן שחלקן ימצאו את דרכן לשימוש עמותות המנסות לאכלס את מזרח ירושלים ביהודים. זאת בעיקר נוכח שאלת הנפקדות, שלא הוסדרה במלואה ומאפשרת להעביר נכסים רבים של גורמים שייחשבו כנפקדים לידי הממשלה.²⁴ מובן שלמצב בירושלים יש פן פוליטי, כאשר שיתוף פעולה בהליכים שמוביל השלטון נתפס כבעייתי, בוודאי בנושאי מקרקעין, שהרי חל איסור על מכירת קרקעות ליהודים.²⁵ בנוסף, המהלכים שביצעה הממשלה לאחר 1967, באשר לשאלת הרכוש הערבי במערב ירושלים מהתקופה שקדמה ל-1948 וזה היהודי במזרח מאותה עת יצרו מציאות, שבה היהודים יכלו לשוב ולקבל את רכושם – ואילו הערבים לא.²⁶

²⁷ רונית לוין שנור טוענת כי גם אם ניתן להצדיק את גישת ההימנעות, הרי שבמקרה זה, מאחר שהמדיניות ננקטת באופן ממוקד במזרח ירושלים, ניתן לטעון שהיא בבחינת הפרדה פסולה ויש מניעה חוקתית מלהמשיך ולנהוג בה. בתוך: לוין שנור, 2011, עמ' 195.

²⁴ רמון אמנון, 2017, עמ' 108-109.

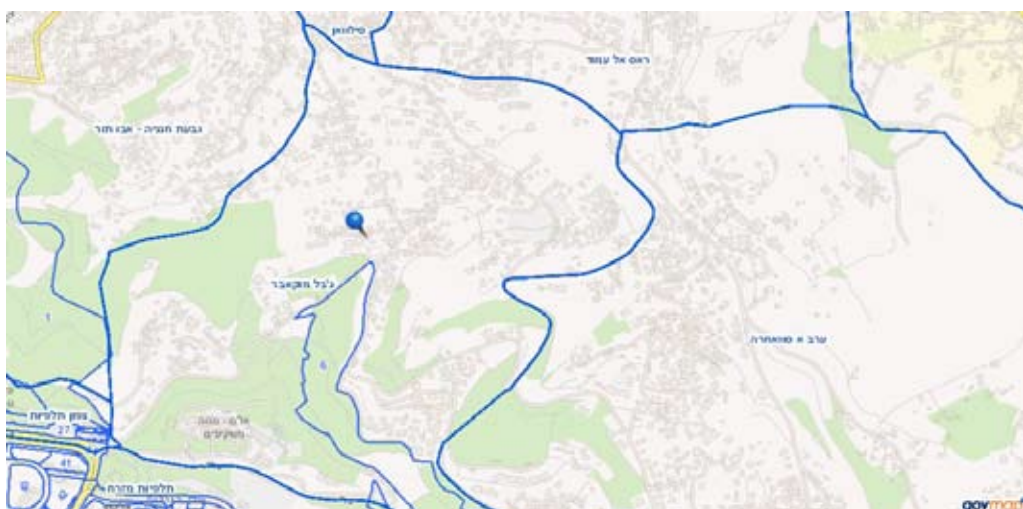
²⁵ שם, עמ' 100 ו-153.

²⁶ שם, עמ' 108.

רמות – החלקות קטנות ותואמות את התכנון²⁸



ג'בל אל-מוכבר – החלקות גדולות ומקיפות מבנים רבים, באופן שלא תואם את התכנון²⁹



²⁸ מפת גושים וחלקות, המרכז למיפוי ישראל.

²⁹ שם.

3. עניין של קניין: זכויות מוסדרות כבסיס להתפתחות כלכלית

ולפתח מקרקעין, לדוגמה); מאפשר גישה קלה יותר להון ולאשראי, כך שצד שלישי יוכל לדעת שהנכס ישמש אותו בבטוחה; ומפחית את עלויות העסקה, מאחר שהסיכון הכרוך בה פוחת ככל שהזכות אכיפה באופן יעיל.

בחלק זה ננסה להבין מהי רמת ההגנה שזכויות הקניין במזרח ירושלים מקבלות, וכיצד מתיישב הדבר עם שאלת ההסדר במקרקעין.

זכות קניין מעניקה כוח בר אכיפה לייחד משאב לגורם כלשהו, מבלי שיצטרך לשאת ולתת על כך.³⁰ הפרט מצפה מהחברה שתגן על זכותו לבצע פעולות בנכס שלו, באופן בלעדי וללא הפרעה.³¹ הגדרת זכות הקניין בחוק או בכלל כלשהו חיונית כדי שיהיה נהיר לפרטים מהם גבולות הפעולה. חשיבותן של זכויות קניין מוגדרות ואכיפות לקיומה של כלכלת שוק נדונה רבות בספרות הכלכלית. בקצרה ניתן לומר שמשטר, המקנה זכויות קניין ושומר עליהן, מעודד את הפרטים להשקיע בקניין (לבנות

Landes William M. & Posner Richard, 1987, ³⁰
p. 265

.Demsetz Harold, 1967, p. 163 ³¹

3.1 זכות הקניין במשפט הישראלי

ובתוכם, אינן מנוצלות בשל הנורמה שלא לנצל קרקע מופקעת ללא הסכמת בעליה המקוריים. דוגמה נוספת שנותן ראסם היא האמירה שהיישוב הערבי מחולק לטריטוריות חברתיות, הנחלקות לגושים ולחלקות קרקע בבעלות בני אותה עדה, חמולה ומשפחה. החברה המסורתית השיוכית מנסה לשמר את המסגרות החברתיות ולסכל חדירה של בני לאום, עדה או משפחה זרים לטריטוריות השיוכיות. כלומר, הנורמות בחברה הערבית מגדירות היטב מי יכול להתיישב היכן, והנושא נאכף בידי הקהילה.³⁴ גם במזרח ירושלים קיימות נורמות בכל הנוגע למקרקעין.

ראינו אם כן שהשיטה המשפטית מציבה כללים, ולצידה ישנן נורמות שמהן אמור להיות ברור כי אדם לא אמור לפלוש למקרקעין של שכנו. אבל מה יקרה אם אדם במזרח ירושלים יגלה בוקר אחד ששכן בכל זאת פלש לשטחו – האם יוכל לקבל סעד ממערכת המשפט? ואם ירצה לבנות קומה נוספת בביתו, לקחת הלוואה לשם כך ולשעבד את הקומה הראשונה כבטוחה? או להעביר את הבעלות על הנכס שלו לאחר?

זכות הקניין נחשבת לזכות יסוד במשפט הישראלי. בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, נכתב כי "אין פוגעים בקניינו של אדם". המחשה מוכרת ואף הרחבה לכך נמצאת בפסק דין בנק המזרחי,³² שבו נכתב כי "חירות הפעולה בתחום הקניין מבטיחה זכות הכרעה עצמית ומונעת הפיכתו של הפרט לאובייקט גרידא... היא באה למנוע שלילת זכויותיו של הפרט לקניין וצמצומן. יש לתת לה משמעות של הגנה אפקטיבית. כהוראה חוקתית יש לפרשה באופן כללי ורחב".³³ מובן שזכות זו אינה מוחלטת, ובית המשפט חיווה דעתו פעמים רבות מתי מותר לפגוע בה. אולם הכלל הוא שלא ניתן לפגוע בקניינו של הפרט וכדי לחרוג מכך יש לעבור משוכות לא פשוטות.

במקביל לחוק, ולעיתים דווקא בסתירה לו, ישנן נורמות אשר מהן ברור כיצד נוהגים במקרקעין של הזולת, בפרט בחברה הערבית. ראסם חמייסי, בעבודתו על נורמות מול חוקים במקרקעין בחברה הערבית, כותב למשל כי קרקעות של רשות מקרקעי ישראל, שמקורן באדמות נפקדים ופליטים מחוץ ליישובים ערביים

³² אחד מפסקי הדין המפורסמים ביותר במשפט הישראלי, אשר הוביל למה שמכונה 'המהפכה החוקתית' של אהרן ברק, נבע מתביעה משפטית שביקשה להגן על זכות הקניין.

³³ ע"א 6821/93, בנק המזרחי המאוחד בע"מ נגד מגדל כפר שיתופי.

³⁴ חמייסי ראסם, 2007, עמ' 13 ו-53.

3.2 חשיבות הרישום לשכלול הזכות הקניינית במקרקעין

יותר מדירה אחת, יש להכין תשריט בית משותף ולרשום כל דירה וזכויותיה כתת-חלקה בפנקס הבתים המשותפים. כאשר המקרקעין שווקו על ידי המדינה, האחריות להשלים את רישום הדירות בבית המשותף היא על הקבלן. מבקר המדינה הצביע בדו"ח משנת 2014 כי "במקרים רבים לא נעשו פעולות אלה, ולכן לגבי יחידות דיור רבות לא נרשמו הזכויות"³⁵.

אלא שקיים פער גדול בין ההגנה על הזכות בדירה, אשר אינה רשומה במרשם כיוון שהקבלן לא השלים את פעולת הרישום, לבין ההגנה על הזכות בדירה במזרח ירושלים. במקרה הראשון סביר שישנו רישום במקום אחר, למשל – במשרד עורך הדין של הקבלן. כאשר פלוני ירצה למשכן את דירתו הוא יוכל לפנות לשם ולבקש אישור זכויות כדי להוכיח זיקה לנכס, וכך למשכן בעצם את הזכות לבעלות הקניינית, חלף הבעלות עצמה. במזרח ירושלים, לעומת זאת, אין לבעל הנכס, בדרך כלל, כל אפשרות להוכיח זיקה דרך מרשם מקביל. מה גם שככל הנראה, השלבים המקדימים לרישום הדירה בתת-חלקה בבית משותף לא התקיימו באזור – אין פרצלציה או חלוקה לחלקות, לא ניתן להגדיר מיקום וגודל של הנכס ואף לזהותו. במצב כזה, הבנק לא יודע כלל כיצד להתייחס לנכס, ולכן לא יסכים לקבלו כבטוחה. גם מי ששכנו פלש לחצרו יתקשה

כלל ראשון בדיני המקרקעין קובע כי עסקה חייבת להסתיים ברישום (סעיף 6 לחוק המקרקעין). לפני חקיקת חוק המקרקעין, עסקה שלא נרשמה לא נחשבה תקפה כלל. עם חקיקת החוק נקבע כי עסקה שאינה מסתיימת ברישום אומנם תקפה, אבל אם היא אינה רשומה, הזכות החוזית אינה משתכללת לזכות קניינית. גישה זו נועדה לעודד את הפרטים לרשום את נכסיהם ואת העברות הבעלות עליהם במרשם, ולהטיל סנקציה על מי שלא עושה זאת כך שלא יהיה זכאי להגנה הגבוהה ביותר שיש בחוק. במקרה של טעות או אי הקפדה על הכללים ברישום, ובהיות המרשם מנוהל בידי המדינה ובאחריותה – היא זו שעלולה לשאת באחריות. הרוב המוחלט של הנכסים במזרח ירושלים אינם רשומים במרשם המקרקעין. לפיכך, אין להם אפשרות ליהנות מההגנה הגבוהה ביותר שמקנה המרשם.

גם באזורים אחרים בארץ ישנן דירות רבות שאינן רשומות במרשם המקרקעין על שם הבעלים, בדרך כלל מפני שתהליך הרישום נעצר מפאת מורכבותו: בהנחה שהקרקע מוסדרת, ראשית יש לבצע רישום פרצלציה – חלוקת המקרקעין לחלקות נפרדות התואמות את המגרשים, לפי תוכנית לצורכי רישום (תצ"ר) מפורטת. זו צריכה לשקף את המציאות במרשם, והיא נרשמת בפנקס המקרקעין. במקרה של מבנה בן

³⁵ מבקר המדינה, רישום זכויות במקרקעין שבניהול רשות מקרקעי ישראל, 2014, עמ' 473.

להוכיח היכן עברו הגבולות, ולכן לא יצליח לקבל הגנה משפטית סדורה. מקרים כאלה גוררים באופן טבעי סכסוכים אלימים בין שכנים, ומי שמעמדו גבוה יותר וכוחו רב יותר, השטח שיצליח להשתלט עליו נרחב יותר.³⁶

בפני הפרטים עומדת אפשרות נוספת לבצע רישום ראשון של הנכס, שהרי על פי סעיף 134 לחוק המקרקעין, כל מי שטוען לזכות במקרקעין יכול לתבוע את רישומה. אולם על פי החוק וכן הספרות, תוצאת הרישום הראשון מבחינת ההגנה הקניינית פחותה מזו שמספק הליך ההסדר. רונית לוין שנור כותבת במאמרה:

עם זניחתם של הליכי ההסדר עומדת לרשות הטוענים לזכויות במקרקעין חלופה פרטית לביצוע רישום, המכונה בחוק המקרקעין 'רישום ראשון', דהיינו, הממשלה, בפעולתה המחדלית, מעבירה את האחריות דה-פקטו לביצוע הרישום לידיים פרטיות. אולם ההליך הפרטי, לפי הדין הקיים, אינו מזכה את הנרשמים לפיו בזכות קניינית שלמה, משום שהרישום המושג בסיומו מהווה

ראיה לכאורה בלבד לנכונותו. הרישום שנעשה באופן פרטי אינו שקול על כן לרישום שנעשה באופן ציבורי, לאחר הסדר זכויות... המוצר הרישומי הפרטי נותר, מבחינת משקלו הקנייני, בעולם היחסים הבלתי רשמיים שהינם נטולי תוקף ציבורי מכריע, באופן אשר פוגע בשוויון בין מי שהמדינה החליטה לקדם הסדר זכויות לגבי מקרקעיהם לבין מי שלא זכו בכך. בהיעדר תמריצים מספקים לביצוע רישום באופן פרטי, נכסים רבים במזרח ירושלים נותרים בלתי רשומים.

בנוסף, בדיקה מול המרכז למיפוי ישראל³⁷ מעלה כי שיעור החלקות שעברו הליך של רישום ראשון במזרח ירושלים הינו זניח, מה שמצביע על הקושי ללכת בדרך זו. הבעייתיות טבועה בקושי של המחזיקים בקרקע להוכיח את בעלותם על הנכס, בהתאם לדרישות ולנוהלים של לשכת רישום המקרקעין. מובן שעם השנים, ככל שישנם יותר יורשים ושכנים, הרישום הראשון רק הולך ונהיה מורכב יותר.³⁸

³⁷ הערות ראש תחום הסדר מקרקעין ומנהל מרחב ירושלים במרכז למיפוי ישראל.

³⁸ שרגאי נדב, 2010, עמ' 31.

³⁶ שרגאי נדב, 2010, עמ' 29.

2. קיים סיכון לפגיעה בשווי הנכס עקב חשש של רוכשים פוטנציאליים מסכסוכים עתידיים;
 3. אין התאמה בין המצב בשטח לבין הגבולות שיירשמו בעתיד, אם יתקיים תהליך רישום או הסדר;
 4. קווי הבניין נקבעים מגבול הנכס, וכיוון שהגבול לא ודאי, קיים סיכוי גבוה לכך שמבנים ייחשבו בעתיד כחורגים מקו הבניין. כך, מבנה שנבנה לפי היתר עלול להפוך בלתי חוקי;
 5. בדומה – זכויות הבנייה נקבעות, לרוב, בחלק יחסי משטח המגרש, אך מכיוון שגבולות ושטח המגרש לא ודאיים, ייתכן שבעתיד תיווצר חריגה בזכויות הבנייה, ושוב: מבנה שנבנה לפי היתר יהפוך ללא חוקי.³⁹
- עריכת ההסדר תהיה מלווה בקשיים ניכרים – במישור המדיני, ברתמת האוכלוסייה לתהליך ועוד. בכל דיון בחלופות לפיתרון המצב יש להביא קשיים אלו בחשבון ולהציע דרכים להתמודד עימם. זאת ננסה לעשות בסיום העבודה. בפרק הבא נסביר מדוע הזכות הקניינית, שאינה אפקטיבית למעשה, פוגעת ביכולת הפרטים להתפתח כלכלית ולהשתלב בכלכלת השוק.
- הסדר כהליך ציבורי שיוזמת הממשלה מוביל להגנה הגבוהה ביותר על זכות הקניין, באופן שאין לו תחליף. כשכל גוש המקרקעין אינו מוסדר כלל, קשה מאוד, אם בכלל אפשרי, להגיע למצב שהדירה הבודדת רשומה על שם מי שגר בה. כתוצאה מכך נפגעת יכולתו להציג זיקה לנכס כדי לשעבדו כבטוחה לקבלת הלוואה או על מנת לפעול במסגרת חוק התכנון והבנייה. על אף ששיטת המשפט הישראלית רואה את זכות הקניין בזכות יסוד ופועלת כדי להגן על קניינם של הפרטים, במזרח ירושלים הפרטים אינם נהנים מהגנה על זכויותיהם הקנייניות. הדבר גם מוביל לסכסוכים על השליטה במקרקעין, אשר מתנהלים מחוץ למערכת המשפט.
- בעת רישום נכס, בהסדר, נקבעים גם גבולות הנכס. בקרקע שבה אין רישום כלשהו של זכויות מקרקעין, עם תיאור גבולות בשיטת טורנס, הגבולות אינם ודאיים ויש לכך השלכות משמעותיות. הלא השטח לא 'ממתי' לקביעת הזכויות, והן נקבעות הלכה למעשה במפות להיתר בנייה (האפשרות לקבל היתר מפורטת בפרק הנוגע לכך בהמשך) כך שכל מודד קובע את הגבולות למיטב הבנתו, ותוך התייחסות וולנטרית למפות שכנות. מצב זה טומן בחובו סיכונים רבים:
1. אין תיאום בקביעת גבולות משותפים, והפוטנציאל לסכסוכי גבולות גבוה;

³⁹ שיחה עם מנהל המרכז למיפוי ישראל.

4. ההון המת: הרננדו דה סוטו ומקרה הבוחן של פרו

דה סוטו בדק את התהליך שהתפתח בערים בפרו, אשר התאפיינו בנהירה גדולה אליהן מצד תושבי המרחב הכפרי. מאות אלפי אנשים היגרו במחצית השנייה של המאה ה-20 מהכפר אל העיר. הם התיישבו בשכונות שסובבות את הערים, בנו בתים והקימו עסקים, ועל אף זאת חיו בעוני מחפיר. נזכיר כי המצב במזרח ירושלים דומה בתוצאה: המרחב הכפרי הצמוד לעיר בעצם סופח אליה ב-1967 וכפרים כמו צור באהר,⁴¹ ג'בל אל-מוכבר ועיסאווייה הפכו לשכונות במרחב העירוני.

הכלכלן הפרואני הרננדו דה סוטו בדק בעבודתו ריכוזי אוכלוסייה עניים במקומות שונים בעולם וניסה לענות על שאלה שמטרידה רבים בתחום המאקרו כלכלה: מדוע מדינות מסוימות נשארות עניות, בעוד אחרות מתקדמות, כלכלתן משתכללת וצומחת והפרטים בהן עולים ברמת חייהם. שאלה זו תקפה גם בנוגע לשכונות עוני, השרויות בדחי ובעליבות ללא התקדמות, לצד ערים עשירות שתושביהן מזנקים קדימה.⁴⁰ בשורה של מחקרים וספרים הוא חקר את התופעה, הן במדינות מתפתחות והן במדינות שקמו לאחר התפרקות הגוש הסובייטי והגיע למספר מסקנות חשובות ומעניינות, אשר ניתן להבין דרכן את המצב במזרח ירושלים מפרספקטיבה המשלבת את ההגנה על הקניין והמערכת הכלכלית.

⁴¹ רייטר יצחק, נבאל מוחמד, קמחי ישראל ולהרס ליאור, 2014.

⁴⁰ De Soto Hernando, 2001.

4.1 הון שנמצא מחוץ למערכת הכלכלית – 'הון מת'

דה סוטו טען שזכויות הקניין האפקטיביות על הקרקע הן הרבה יותר מבעלות; הן הארכיטקטורה הנסתרת שמארגנת את כלכלת השוק. את ההון העומד לרשות הפרטים בתצורתו הלא-רשמית כינה 'הון מת' (Dead Capital),⁴³ מאחר שאפשרויות השימוש בו וניצול הפוטנציאל הגלום בו נחסמים ברובם נוכח העובדה שהוא נמצא מחוץ למערכת.

על פי הערכות שביצע דה סוטו עם צוותי מחקר מטעמו, שווי הנדל"ן שאוכלוסיות עניות ב'עולם השלישי' מחזיקות מסתכם ביותר מ-10 טריליון דולר (ב-2002).⁴⁴ באופן זה הראה כי בידי העניים מצוי רכוש רב בהיקפים שאיש לא האמין, אבל אין להם דרך להשתמש בו באופן יעיל.

אחת הדרכים המרכזיות לטיפול בריכוזי עוני על ידי ממשלות היא תוכניות סיוע כאלה ואחרות, הדורשות מימון ממשלתי מתקציב המדינה או מטעם גופים בינלאומיים. דה סוטו פנה לכיוון אחר: במקום לחפש מקורות חיצוניים שיעבירו עושר לפרטים, הוא טען שהפרטים מקיימים חיים כלכליים ענפים ביניהם – עובדים, מנהלים עסקים, בונים בתים, מקיימים מסחר ויש להם עושר כלכלי, שאותו כינה informal או extralegal (בשונה מ-illegal).⁴² הכינוי נובע מכך שההון לא נמצא במערכת הרשמית, בראש ובראשונה נוכח העובדה שהמקרקעין של הפרטים אינם רשומים ואין להם Land Titles לגביהם. כך, יכולתו של הפרט לתרגם את נכסיו לעושר ממשי, קרי: לעסקה המניבה כסף או לאפשרות לעסקה שכזאת, נמנעת, וכמותה גם הגישה להון אשר יאפשר לו להרחיב את עסקיו ולהתבסס כלכלית.

⁴³ De Soto Hernando, 2001.

⁴⁴ De Soto Hernando, 2002, p. 354.

⁴² De Soto Hernando, 2002, p. 355.

4.2 כיצד מעניקים חיים ל'הון מת'?

על פי דה סוטו, הדרך למנף את ההון הקיים היא לאחד בין השיטות השונות והבלתי רשמיות לעריכת עסקאות לכדי מערכת אחת. על המערכות החוקיות והמשפטיות להתאים את עצמן למנהגים ולאוכלוסייה ולתת לפרטים את ששלחם ממילא, כלומר: לאפשר להם לרשום באופן חוקי את הנכסים שהם מחזיקים בהם ולייצר תהליכים שמקלים עליהם בהכנסת העושר והפעילות שלהם לתוך המערכת הפורמלית. לשם כך יש לבצע רפורמות חקיקה רחבות היקף, המקלות על הפרטים ברישום נכסיהם ובפתיחת עסקים חדשים, באופן כזה שהון שנמצא מחוץ למערכת ישתלב בה.⁴⁶

את פירוט הצעותיו לפיתרון המצב בפרו ניסח דה סוטו בספרו 'הנתיב האחר', שנקרא כך כדי לסמן חלופה לדרך האלימה שהציעה תנועת 'הנתיב הזוהר'. האחרונה, שהייתה התנועה הקומוניסטית בפרו, חרתה על דגלה את החלפת השלטון הבורגני האליטיסטי בשלטון האיכרים והפרולטריום העניים ונקטה לשם כך בלוחמת גרילה – שרשרת ארוכה של פעולות טרור בריכוזי אוכלוסייה בשנות ה-80 וה-90. התנועה הציעה לעניים את 'הנתיב הזוהר' למהפכה האלימה ואילו דה סוטו הציע לעניים את

נכס שאינו מגובה במערכת הקניין הרשמית מוגבל בסחירותו, מאחר שכל עסקה לגביו מלווה בחוסר ודאות רב: האם המוכר הוא אכן הבעלים? האם יש לו זכות להעביר את הנכס? האם הבעלים החדש יהיה מקובל על אוכפי החוק? מהו אמצעי ההגנה מפני בעלי תביעות סותרות? כאשר התשובות לשאלות הללו אינן ברורות, כפי שקורה במדינות מתפתחות ובמדינות הגוש הסובייטי לשעבר, עסקת מכירה או חכירה של מקרקעין אורכת זמן ממושך, אם היא מתאפשרת בכלל. התהליך מורכב ומסובך לאישור ודורש את מעורבות השכנים, כי ברוב המקרים זוהי הדרך היחידה לוודא שזהו אומנם הבעלים החוקי ושאין תביעות אחרות על הנכס.

דה סוטו מצביע על כך שכאשר נכסים נמצאים מחוץ למערכת רשמית, מתפתחות כלכלות נפרדות וישנם הסדרים לא רשמיים להעברת נכסים. כך, רק מי שמתוך תא השטח (הכפר או השכונה) מסוגל לבצע עסקה, ואילו גורם שבא מבחוץ לא יודע לעשות זאת. לכן הרבה מהנכסים תחומים במעגל מוגבל של שותפי סחר וערכם יורד. זאת ועוד: העובדים שמשרתים את מערך העסקים אינם חלק מהמערכת, הרווחים אינם ממוסים והמדינה מפסידה הכנסות.⁴⁵

⁴⁶ De Soto Hernando, 1994, p. 3.

⁴⁵ Ibid, pp. 355-356.

הנתיב האחר – הכלכלי – לרישום זכויות הקניין שלהם.

בעקבות הספר הקים דה סוטו בפרו את המכון לחירות ודמוקרטיה (ILD), שפועל עד היום. יש לו השפעה רבה על הכלכלה והחברה הפרואנית, ובו הוכנה התשתית לרפורמה חוקית רחבת היקף.⁴⁷ בשנת 1988 הועברה בפרו חבילת חוקים אשר ביססה את המרשם החדש של זכויות במקרקעין. החקיקה החדשה הכירה בשיטות ובנורמות שהיו נהוגות לפני כן בהתיישובות לא רשמית ונועדה להקל את רישומה באופן פורמלי. בשנת 1993 הממשלה, שרצתה להאיץ את תהליכי המרשם, קיבלה מימון מהבנק העולמי, ובשנת 1996 הקימה את גוף הביצוע הממונה על הפורמליזציה של הרכוש הלא פורמלי (COFOPRI),⁴⁸ אשר נהנה מעצמאות ביצועית וקיבל אחריות לרישום הרכוש. גוף זה הציב לו למטרה רישום של מעל מיליון נכסים בחמש שנים; המטרה הושגה, ועד 2003 נצברו 1.3 מיליון רישומים במרשם החדש.

בדיקות סקר שבוצעו כדי למדוד את השפעת הרפורמה הצביעו על שיפור כלכלי למשק במספר מישורים: עלייה בגישה להון

ולאשראי תוך שימוש בבתים כבטוחה, עלייה בעסקאות הנדל"ן, גידול בהשקעה בבתים ועלייה בערך הנכסים. כל אלה הביאו לשיפור באיכות החיים של הפרטים ואף הפחיתו את עבודת הילדים.⁴⁹

דוגמה מעניינת נוספת לסיפור הצלחה עם נתונים כמותיים ברורים נותן דה סוטו בסיפורה של חברת הטלפונים הפרואנית, אשר שוויה נאמד ב-53 מיליון דולר ב-1990 בעודה נסחרת בשוק המניות בלימה. משרצתה הממשלה הפרואנית למכור את החברה היא גילתה ששטרי הקניין, אשר אמורים להוכיח שהחברה היא אכן הבעלים של נכסיה, אינם ברורים, וכמותם גם חוק הקניין הפרואני עצמו. לפיכך, לא הייתה היתכנות לבצע עסקה בינלאומית. הממשלה הקימה צוות משפטי, שהתאים את תעודות החברה לדרישות הבינלאומיות. הצוות כתב מחדש את שטרי הקניין, ביצע תיקונים נוספים בחוק ואף קבע מערך ליישוב סכסוכים אשר עקף את מערכת בתי המשפט מוטת השחיתות של פרו. העבודה הושלמה בתוך שלוש שנים והחברה נמכרה תמורת שני מיליארדי דולרים – פי 37 מהערכת השווי המקורית.⁵⁰

Cantuarias Fernando & Delgado Miguel, ⁴⁷ 2004, p. 4.
⁴⁸ Ibid, p. 3.
⁴⁹ Ibid, p. 2.
⁵⁰ De Soto Hernando, 2002, p. 350.

4.3 הקשר למזרח ירושלים

באופן הזה, באמצעות מנגנון המחיר שנקבע מהיצע וביקוש ומהעדפות הפרטים (האחד מעדיף מיקום, השני חדרים גדולים) נערכת ההקצאה היעילה ביותר. כאשר אין סחירות בנכסים יש הקצאה לא יעילה של משאבים, ופרטים נשארים עם נכסים שאינם מתאימים להם במשך שנים ארוכות.

הפלסטינים הגדירו את מדיניותם בירושלים כמדיניות של 'צומוד' – אחיזה איתנה בעיר בכל מחיר,⁵⁴ היצמדות לקרקע ואי נכונות לעזוב. ניתן רק לשער איזו השפעה יכולה הייתה להיות על כך לרישום הבעלות בקרקע. אדם שלא ברור לו אם יוכל לחזור לנכס שלו כי הוכחת הבעלות שלו מוטלת בספק, לא עוזב, נצמד לקרקע ומקדש אותה. כשיש לו אפשרות להוכיח שנכס הוא שלו, או למכור אותו באופן שיביא לו רווח, הסיבות להיצמד לנכס פוחתות. יש לסייג ולציין כי באופן כללי, החברה הערבית מאופיינת במוביליות נמוכה בין יישובים. על אף זאת, נוכח העובדה שיש מעברים ושגם לחברה הערבית יש אינטרס להשתלב בכלכלת השוק – ולמדינה יש אינטרס לשלב אותה, לא ניתן לבטל את התרומה שיכולה להיות לקרקע רשומה על הגברת הסחירות והמוביליות הבין-עירונית או שבונתית.

מהתיאוריה של דה סוטו וממקרה הבוחן של פרו ניתן ללמוד רבות על מזרח ירושלים. כפי שראינו בפרק הקודם, הפרט סובל מהגנה קניינית חלשה ולא אפקטיבית על נכסיו. מה שמתרחש במזרח העיר מכונה לא אחת 'כאוס חוקי ותכנוני',⁵¹ 'שכונות בהן לית דין ולית דין' ו'שכונות שהכינוי "עולם שלישי" יחמיא להן'.⁵² האזור מתאים לתיאוריה של דה סוטו גם בהיותו רווי פעילות לא פורמלית – כך גם לפי נציגי רשות המיסים והעירייה, חרף המאמצים ששני הגופים משקיעים באכיפה בו.⁵³ יש במזרח העיר עסקאות בהיקפים גדולים שאינן מדווחות, מקרקעין שלא ניתן לפתח או למנף – מה שדה סוטו מכנה 'הון מת'.

השפעה מרכזית נוספת לסחירות נמוכה בנכסים היא היעדר מוביליות. כאשר הקרקע לא רשומה וסחירות הנכסים נמוכה, פרט שרוצה למכור את הנכס שלו ולעבור למקום אחר, בין אם בתוך העיר ובין אם מחוץ לה, לא יכול לעשות כן. במקום שבו יש הגנה על זכויות קניין ורמה גבוהה של עסקאות וסחירות בנכסים, הרי שפרט שמתגורר במקום מבוקש וערך הדירה שלו עלה, יכול למכור אותה ולעבור למקום פחות מבוקש, בו המחירים למטר בנוי נמוכים יותר, ולרכוש דירה גדולה יותר מהדירה שהיתה ברשותו.

⁵¹ שרגאי נדב, 2010, עמ' 32.

⁵² בנדל נטעאל, מקור ראשון, 2017.

⁵³ שיחות עם גורמי המקצוע באגף רישוי בעירייה וברשות המיסים.

⁵⁴ עמירב משה, 2002, עמ' 45.

סיכום

סכומים אדירים בתוכניות סיוע ישירות. יש לסייג ולומר שאין ודאות כי מתן זכויות קניין על המקרקעין לאוכלוסייה המזרח-ירושלמית אכן יביא לסיפור הצלחה באותו קנה מידה, ובוודאי שהוא לא יפתור את כלל הבעיות. אולם על פי הנוסחה שמציע דה סוטו וסיפורי ההצלחה מאחוריה, ניתן להעריך שהמאמץ בעריכת הסדר יביא תועלת רבה להשתלבות הפרטים בכלכלה ולאיחוד העיר, ויתרום לכלכלתה ולכלכלת המשק כולו.

בפרק זה ראינו את הקשר בין הרישום הקנייני לבין ההצלחה הכלכלית של הפרטים, כפי שמצא דה סוטו. ראינו את סיפור ההצלחה של פרו, שהחליטה לבצע רפורמה קניינית מקיפה, ואף שהתהליך התמשך שנים רבות, הפרטים זכו להגיע ליום שבו ניתנו להם זכויות קניין על רכושם. ראינו כיצד אותם עניים הצליחו למנף את הרכוש, לשפר את איכות החיים ולהרחיב את עסקיהם. זאת מבלי שהמדינה או גורמים בינלאומיים היו צריכים להשקיע

הערה: על הטרור במזרח ירושלים וההקשר הפראני

בין היתר בקרב פלסטינים, הראו שהנחת היסוד הזאת אינה נכונה.⁵⁶ עם זאת, במחקר השוואתי שנערך בין מדינות נמצא כי יש קשר בין 'אפליה כלכלית' של קבוצת מינוס לבין הסבירות להתקפות טרור באזור.⁵⁷ בהחלט ניתן לטעון כי היעדר הסדר מקרקעין במזרח ירושלים נכנס לקטגוריה של אפליה כלכלית וכדי למגרה אין צורך בהגדלת קצבאות או בהשקעות עתק, אלא בניהול פרוצדורה ביורוקרטית שלא צפויה לדרוש משאבים ניכרים. את הטענה מחזקת סקירת שב"כ על גל הטרור בסיום שנת 2015: "המוטיבציה של מבצעי הפיגועים לפעול מבוססת על תחושת קיפוח לאומי, כלכלי ואישי – לרבות מגדרי, וכן מבעיות אישיות-נפשיות".⁵⁸

במאמרים מהעת האחרונה נכתב כי הפעילות הממשלתית לרישום זכויות הקניין של האוכלוסייה בפרו הייתה לגורם מרכזי בהפחתת הפעילות האלימה של תנועת 'הנתיב הזוהר', ובסופו של דבר במיגור הטרור.⁵⁵ בישראל, ככל שעוברות השנים ובפרט בגל האלימות האחרון, נצפו יותר משתתפים באירועים אלימים מקרב תושבי מזרח ירושלים (לעומת תושבי הגדה המערבית או רצועת עזה, אשר היוו רוב מכריע במשתתפים בפעולות טרור בשנים קודמות). התשובה לשאלה, אם הפחתת העוני בקרב האוכלוסייה תתרום להפחתת השתתפותם של פרטים בפעולות טרור, אינה חד משמעית כמובן. מחקרים שערכו חוקרים מוערכים ובולטים בנושא,

Krueger Alan B. & MaleckovaJitka, 2003, ⁵⁶ pp. 44-119.

Piazza James A., 2011 ⁵⁷

סקירת שירות הביטחון הכללי, 2015. ⁵⁸

⁵⁵ מובן שטענה זו שנויה במחלוקת. למתעניינים, מומלץ לקרוא על פעולתו של ראש ממשלת פרו פוג'ימורו והיד הקשה שנהג בעת מיגור הטרור.

5. המזרח הפרוע: ההשלכות בתכנון ובבנייה

היעדרו של הסדר הזכויות במקרקעין במזרח ירושלים, הן בשכונות שלא החל בהן הליך הסדר והן באלו שההליך בהן החל בתקופת הירדנים, מקשה על ביצוע פעולות של תכנון ורישוי בקרקע, ולמעשה מהווה חסם מרכזי ביכולתם של הפרטים לבנות כחוק.

5.1 בעל עניין בקרקע

חוק התכנון והבנייה קובע בסעיף 61א(ב) מי יכול להגיש תוכנית, ומציין את המילים "בעל עניין בקרקע". הפרשנות לשאלה מיהו בעל עניין מורכבת: מחד גיסא, ברור כי נדרשת זיקה מסוימת של בעלות או החזקה בקרקע. מאידך גיסא, לא ברור מה היקפה. בית המשפט קבע כי בעל עניין אינו חייב להיות בעלים, אולם עדיין לא הגדיר בבירור מה צריך להיות טיבה של הזכות.

ייתכן שכאשר השאלה תגיע לפתחו של בית המשפט העליון, תיקבע הלכה מכרעת בנושא. בעתירה מינהלית של עיריית ראשון לציון נגד ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה⁵⁹ קבע בית המשפט כי התשובה לשאלת הפרשנות לסעיף צריכה להיבדק לפי הנסיבות המיוחדות של כל מקרה לגופו.

⁵⁹ עת"מ 8747-05-10 עיריית ראשון לציון נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ועדת המשנה לעררים.

5.2 נוהלים מקלים של העירייה והוועדה המחוזית

מתווה עקרונות שלפיו לשכת התכנון תקבל מפקיד ההסדר מידע בנוגע לרישום המצוי אצלו, והתוכניות תקודמנה אם הן עומדות במספר תנאים: על הקרקע בנוי מבנה במשך יותר מ-25 שנים; מגיש התוכנית הוא בעל הזכויות הרשום בלוח הזכויות יותר מ-25 שנים או מחליפו; והוגשו מסמכים להוכחת העברת הבעלות.⁶²

בפועל, ישנם מקרים לא מעטים שבהם לא מצליח המחזיק במקרקעין, במזרח ירושלים, למלא גם את הטפסים הנדרשים בהנחיות המקלות כדי להוכיח את מצב בעלותו והבקשה אינה מתקבלת. בפסק דין אבו רמילה נגד הוועדה המחוזית⁶³ פסק בית המשפט כי קביעת הוועדה, שתוכניתו של העותר לא עמדה בתנאים משום שלא יכול היה להראות כי במקרקעין בנוי מבנה במשך 25 שנה לפחות, הינה מוצדקת כדי לפסול את הגשת התוכנית. בפסק הדין הדגיש בית המשפט את היותו של הנוהל מקל ואת העובדה שנדרשת תקופה ארוכה של 25 שנה לפחות כדי להראות שלא מתקיים סכסוך משפטי בקרקע.

לעניין קרקע שאינה מוסדרת כלל והירדנים לא פתחו בהליכי הסדר עבודה, כמצבם של מרבית השטחים בשכונות צור

מוסדות התכנון והרישוי בעירייה נדרשו לעובדה שהשטח במזרח ירושלים אינו מוסדר או נמצא בהליכי הסדר ואין לפרטים יכולת להוכיח את בעלותם על הקרקע, בגיבוי של מרשם המקרקעין. יש לציין בהגינות כי המוסדות יכולים היו לנקוט כיוון דווקני ולטעון כי חוסר היכולת להוכיח זיקה לפי המרשם מונע אפשרות לבצע פעולות בקרקע, לפי חוק התכנון והבנייה. אולם הן העירייה והן הוועדה המחוזית⁶⁴ העדיפו לנקוט גישה פרגמטית שתעודד את הפרטים לפעול בהתאם לחוק ולכן גיבשו נוהלים המקלים על הפרטים בדרישות להוכחת הזיקה לקרקע. כך, בנוהל הוועדה המחוזית ירושלים – הנחיות בדבר הגשת מסמכים לצורך הוכחת בעל עניין בקרקע,⁶⁵ מפורטות הוראות בדבר המסמכים הנדרשים עבור קרקע שאינה מוסדרת וקרקע שהחלו בה הליכי הסדר. לעניין הקרקע שנמצאת בהליכי הסדר – כאמור, מצב שכיח לשטחים רבים בשכונות בית-חנינא, שיח' ג'ראח, שועפאט וואדי ג'וז, קובע הנוהל כי יש להציג אישור ממודד המחוז והעתק של נסח לוח הזכויות מפקיד ההסדר. במקרים שבהם הקפיא פקיד ההסדר את הוצאת הנסח, על מנת להקל עוד יותר על יוזמי התוכניות, גובש

⁶⁰ בהקשר של תכנון ובנייה, גישת העירייה היא שקובעת את גישת הוועדה המקומית, ולכן לצורך זה חד הן. בנוסף יש לציין כי גורמי המקצוע בייעוץ המשפטי לממשלה סייעו בגיבוש הנוהלים ומגבים את יישומם.

⁶¹ נוהלים להגשת תוכניות לשכת התכנון המחוזית ירושלים, עדכון – ינואר 2014, עמ' 12-14.

⁶² עת"מ 41709-05-16 אבו רמילה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים ואח'.
⁶³ שם.

ויתבע את הוועדה. כמו כן יש להביא תצהיר של המוכתרים ועל לשכת התכנון לעדכן את האפוסטרופוס הכללי, האפוסטרופוס על נכסי נפקדים ורשות מקרקעי ישראל.

באהר, ג'בל אל-מוכבר ועיסאווייה, הנוהל קובע שבנוסף לאישור מודד המחוז, יש להציג תשריט חתום על ידי בעל הקרקע, תצהיר מטעמו וכתב שיפוי, אשר נועד למקרה שגורם אחר יטען שהקרקע שלו

5.3 'נוהל מוכתר'

המגשרים בין האוכלוסייה לבין השלטונות.⁶⁵ הבעיה בהסתמכות היתר: בפרשה שנסקרה בעיתונות נטען כי המוכתר של בית-חנינא נתן אישור שפלוגי הוא בעלים של קרקע. עקב כך נבנה בניין, כאשר אדם אחר היה בעליה האמיתי ואף החזיק בנסח טאבו המוכיח זאת.⁶⁶

גם כאן עומדים בפני הפרטים קשיים בעמידה בנוהל. כך לדוגמה בערעור עתירה מינהלית 3435/11 – עבדאד נגד הוועדה המחוזית, המבקש עתר נגד פסילת המכתב שהגיש מטעם המודד הציבורי, אשר מנעה ממנו להגיש תוכנית מאחר שלא עמד בנוהל. הערעור על הפסילה התקבל ביוני 2013, בתום דרך רצופת מכשולים שארכה למעלה מעשור. אומנם, בית המשפט קיבל את עמדת העותר כי מכתבו של המודד הציבורי תקף לעניין הנוהל המקל והוא רשאי להגיש תוכנית. אולם – וכך גם ציין בית המשפט – הוועדה עדיין הייתה זו שצריכה להכריע בשאלות התכנוניות הנובעות מן התוכנית ולאשרה. במשך הזמן

תצהיר המוכתרים הינו תצהיר מטעם מי שמוגדר ברשימה סגורה, שנמצאת בידי מוסדות העירייה והוועדה המחוזית, כמוכתר של הכפר. הדבר מסמך אותו כמורשה חתימה לצורך הנוהל, שהרי המדינה אינה ממנה מוכתרים. הגורמים האמונים על הרשימה בעירייה ובממשלה מנסים לוודא כי היא ראויה ואכן מורכבת מהמנהיגות המקומית וכי המידע באשר למקרקעין – ספרי המקרקעין הישנים בשטח השכונה (מימיה ככפר) – נמצא בידי המוכתרים הנמצאים ברשימה.⁶⁴

בנוסף, המוכתרים אמורים להיות גורמים בעלי סמכות ואחריות כלפי הקהילה, באופן שיאפשר להם להכריע בסכסוכי מקרקעין, ככל שיידרש. השימוש במוכתרים מטעם השלטון המרכזי כנציגי המנהיגות המקומית היה קיים עוד בתקופה העות'מאנית ולאורך זו המנדטורית ולא רק במזרח ירושלים, אלא גם בקרב ריכוזי האוכלוסייה הערבית בגליל ובמרכז. גם אחרי 1967 ניסה השלטון הישראלי להסתמך על המוכתרים כגורמים

⁶⁵ רמון אמנון, 2017, עמ' 96.
⁶⁶ ארליך יפעת, ידיעות אחרונות, 2017.

⁶⁴ שיחות עם גורמי המקצוע בעירייה ובמשרד המשפטים.

הארוך הזה, הגם שאחריו הגיעו מוסדות המדינה למסקנה כי העותר עומד בנוהלים, נמנעה ממנו האפשרות לפתח את הקרקע באופן חוקי.

חשוב לציין: ייתכן שגם במערב העיר היה הליך דומה לפרשת עבידאת או לפרשת אבו רמילה מוכרע לרעת המבקש, כי לא הצליח להביא טופס מסוים שמחייב הנוהל. עם זאת, המקרים ממחישים את הקושי המיוחד אשר עומד בפני תושבי מזרח העיר, לאור המשוכה הקשה של היעדר הבעלות – מקרים שבהם לא עולה בידי הפרטים לעמוד בנוהל, והגשת התוכנית על ידם נמנעת או מתעכבת.

גם אם ישנה תוכנית החלה על המקרקעין, ואף אם נעברו המשוכות להגשת תוכנית חדשה, לא בטוח שיוכל המבקש לפתח את המקרקעין שלו במזרח ירושלים לצלוח את משוכת הרישוי – קבלת היתר

הבנייה. עמותת 'במקום' מצאה במחקרה על מדיניות תכנון ופיתוח בירושלים המזרחית, כי בקשות רבות להיתרים נדחות בשלב המקדמי (483 בשנים 2005-2009 לעומת 662 שאושרו). היא הציגה ציטוט ממכתב נלווה שנשלח באחד המקרים מטעם העירייה, ובו מוסבר כי מרבית הדחיות נעוצות בעובדה שאין הסדר קרקעות⁶⁷.

חסם מרכזי נוסף לעניין הרישוי הוא הצורך בתוכנית איחוד וחלוקה מאושרת להיתר בנייה, דבר שמקשה על המבקשים לערוך פעולות במקרקעין. הוועדה מבקשת שהצדדים 'יסתדרו ביניהם' – וכך ישנם פרטים חזקים, הפוגעים בכוחם של היתר ומקבלים זכויות נוספות – או שהצדדים אינם מצליחים להגיע להכרעה, וברבות השנים מתייאשים ומתחילים לבנות ללא היתר.

5.4 ההיתרים במספרים

האפשרות לבנות כחוק קיימת. מבקר המדינה, בדו"ח לשנת 2016 על פעילות הוועדה המקומית בירושלים, מציין כי:

בשנים 2010-2014 הוגשו בכלל העיר כ-10,750 בקשות להיתרי בנייה. כ-1,609 (כ-15%) מהן היו בשכונות הערביות של העיר, לעומת כ-9,140 (כ-85%) בקשות להיתרי בנייה

שהוגשו בשכונות היהודיות (מערב העיר). אשר למספר היתרי הבנייה [הבקשות שאושרו], בשנים אלה ניתנו בכלל העיר כ-6,960 היתרים, 965 מהם (כ-14%) ניתנו בשכונות הערביות והשאר, כ-6,000 (86%) היתרים, ניתנו בשכונות היהודיות. משרד מבקר המדינה בדק גם את מספר יחידות הדיור

⁶⁷ בנייה במלכודת התכנון, עמותת במקום, 2014, עמ' 57-58.

נתון זה זניח ביחס למספר הדירות שנבנות בהן ללא היתר מדי שנה.⁶⁸

ביקורת

כלפי 'נוהל מוכתר' קיימת ביקורת רבה, בין היתר מצד ראש העיר:

יש דברים בלתי מתקבלים על הדעת שמתרחשים רק במזרח ירושלים. על 'נוהל מוכתר', שמעת? מוכתר הכפר רושם על איזה צעטאלע שפלוני הוא הבעלים של הקרקע ועל סמך זה מאשרים לו לבנות. בתוך הכאוס התקבע בירושלים נוהל שהמוכתרים מחלקים פתקים לכל מי שליבם חפץ, או לכל מי שכיסו מלא, ועל סמך זה העירייה מחלקת אישורים. כך מתנהלת בירת ישראל.⁶⁹

לביקורת העולה כלפי נוהל הוכחת בעל עניין בקרקע יש מספר ראשים:

1. הקושי לעמוד בתנאי הנוהל, על אף שהוא מקל, גורם להתמשכות ההליכים, כפי שפורט לגבי פסק דין עבדאט, למשל;
2. לחתימת המוכתרים חשיבות מכרעת בנוהל לגבי קרקע לא מוסדרת, ובכך עולות מספר בעיות: ראשית, רשימת המוכתרים לא התעדכנה במהלך השנים, ובמקרים רבים משמשים אנשים לא ראויים כמוכתרים. שנית,

שנכללו בהיתרי הבנייה ומצא כי במזרח העיר אושרו כ-20% מסך יחידות הדיור שאושרו בכלל העיר בשנים אלו. לאור העובדה שהשכונות הערביות מאכלסות קרוב ל-40% מאוכלוסיית העיר, מספרים אלה מצביעים על פערים גדולים בין השכונות הערביות לשכונות היהודיות.

מצד אחד, 1,609 היתרים שנתקבלו פירושם שאכן קיים מסלול שעובד להגשת בקשה בהתאם לחוק התכנון והבנייה, אף שמרבית המקרקעין באזור לא מוסדרים. מנגד, מניין ההיתרים ביחס לצרכים מועט מאוד. הגידול בקצב מתן ההיתרים, לעומת תקופה קודמת, מצביע על כך שבעבר הנכונות לסייע לפרטים לעמוד בנוהל המקל ולהגיש בקשות בהתאם לחוק הייתה פחותה.

המבקר מציין במפורש בדו"ח כי היעדר הסדר מקרקעין גורם לאי ודאות קניינית ומקשה על הגשת בקשות ועל קבלת היתרי בנייה. הוא כותב עוד כי "עיריית ירושלים ניסתה למצוא דרכים נוספות שיאפשרו הוכחה של זכויות במקרקעין, אולם גם הן לא הביאו לגידול במספר היתרי הבנייה במזרח העיר. היעדר ההסדרה במקרקעין גורם לבעיות קשות בהליכי הרישוי ופוחת פתח לזיופי בעלויות, סכסוכים קנייניים והשתלטות בלתי חוקית על הקרקע". ניר חסון מציין, בספרו, כי מספר ההיתרים שניתנו בשנת 2015 לשכונות הערביות שאינן בית-חנינא עומד על 51. לטענתו,

⁶⁸ חסון ניר, 2017.

⁶⁹ ארליך יפעת, ידיעות אחרונות, 2017.

מוכתרים לא תמיד פעלו ביושר.⁷⁰ שלישית, על אף שהמוכתרים אמורים להיות בעלי המידע, וספרי המקרקעין אמורים להימצא ברשותם,⁷¹ בפועל אין זה בהכרח כך. וגם אם הספרים אכן ברשותם, אין בהם מידע המקיף את הצורך הנדרש בחלקות רבות. ביקורת נוספת נמתחת על השימוש במוכתרים באופן כללי: נטען כי השימוש בגורמים מתווכים המייצגים את החברה המסורתית הוא למעשה התנערות של המדינה מאחריותה לנעשה בשכונות, אשר מטה את הכף לטובת גורמים המקורבים לבעל הכוח המכריע בסכסוכים באופן שמפלה את החלשים, כגון נשים וקבוצות מיעוט בתוך הקהילה.

יצוין כי הנוהל, ככל שניתן לעמוד בו, מאפשר, אומנם, לבצע פעולות במקרקעין לפי חוק התכנון והבנייה, אולם השאלה הקניינית נותרת בעינה וחוסר הוודאות נשאר, יחד עם היעדר האפשרות למשכן את הקרקע. עם זאת, יש להדגיש בהגינות כלפי העירייה ומוסדות התכנון כי על אף הביקורת, במצב של היעדר הסדר מקרקעין, הנוהל שגובש מהווה תחליף ישים באופן מסוים. ברור כי החלופה הדווקנית, שלא הייתה מייצרת מסלול עוקף העומד בקנה אחד עם החוק, הייתה גרועה בהרבה. כדברי ראש אגף הרישוי בעירייה: "בהיעדר הסדר מקרקעין כולל, אין אלטרנטיבה אחרת... האלטרנטיבה היא לא לעשות כלום, וזו לא אלטרנטיבה"⁷² (לעניין החלופה לתיווך המוכתרים נתייחס בסיום העבודה).

5.5 השפעת ההסדר על הבנייה הבלתי חוקית

השאלה כיצד מושפעת הבנייה הלא חוקית מסוגיית היעדר הסדר מקרקעין היא בעלת חשיבות לטיעון שנציג בהמשך העבודה, בעניין משמעותו הכלכלית של הסדר זכויות. לכן, נביא תימוכין נוספים על אמירתו הנחרצת של מבקר המדינה, המראים כי להסדר השפעה רבה. מתכננת מחוז ירושלים לשעבר, בינת שוורץ,

מצוטטת במחקר של נדב שרגאי באמרה כי "בעיית הבעיות היא היעדר הבעלות במזרח ירושלים".⁷³ בשיחה עימה לטובת עבודה זו חזרה על דעתה כי המצב הקנייני של המקרקעין במזרח ירושלים מהווה חסם מרכזי ומשמעותי בדרכו של הפרט לבנות ולפתח את המקרקעין, במסלול העולה בקנה אחד עם חוק התכנון והבנייה.

⁷⁰ שרגאי נדב, 2010, עמ' 31; ארליך יפעת, ידיעות אחרונות, 2017.

⁷¹ שיחות עם גורמי המקצוע בחברה לפיתוח מזרח ירושלים.

⁷² ארליך יפעת, ידיעות אחרונות, 2017.
⁷³ שרגאי נדב, 2010, עמ' 27.

בהליך הרישוי – הליך מורכב כשלעצמו בכל הארץ, הדורש שורה של אסמכתאות ופעולות כמו מפות מדידה חתומות. כך שביום, אין נושא הבעלות מהווה חסם לבנייה חוקית במזרח העיר. עוד הם מוסיפים כי הבנייה הלא חוקית מתבצעת ממניעים אחרים, כגון היעדר רצון של האוכלוסייה לשלם את המיסים הנדרשים ולהמתין לתהליכי מתן תוקף לתוכניות; היעדר נכונות מצד האוכלוסייה לשתף פעולה עם מוסדות השלטון; היעדר נכונות להפריש שטחים לצרכי ציבור ועוד.⁷⁶

בסיכומי של דבר, על אף הפרשנות לחוק התכנון והבנייה שאינה מחייבת זיקה כבעלות וחרף הנוהלים המקלים, ניתן לומר על דרך ההיפוך כי מי שיכול להראות את בעלותו בקרקע באמצעות נסח טאבו, ברי קל לו יותר לבצע פעולות במקרקעין ובמהירות רבה יותר מאשר מי שאין לו אפשרות לכך. ישנם מקרים רבים שבהם הקושי בהוכחת הבעלות הוביל את המבקשים לפעול במסלול התואם את החוק, לוויתור על כך בשלב כלשהו ולצעוד במסלול הלא חוקי. גם במקרים שבהם ניתן לעמוד בכללי הנוהלים המקלים בעניין הגשת בקשה לתוכנית או היתר, הרי שהצורך בבירור מצב הבעלות מעכב את הגשת התוכנית ואת פיתוח המקרקעין. עבודה זו נוטה לאמץ את הגישה כי הסדר מקרקעין היה מצמצם באופן משמעותי את היקפי הבנייה הבלתי חוקית.

גם רונת לוי שנו⁷⁴ וגם נדב שרגאי סבורים שהבנייה הבלתי חוקית מושפעת ממצב הבעלות. שרגאי מביא ציטוט מאחד הדו"חות, שהכין הצוות אשר עמל על תוכנית המתאר 2000 לירושלים:

הבעיה הקשה ביותר במזרח העיר היא היעדר הסדרה של הבעלות על הקרקע. בעיה זו, בשילוב מדיניות מכוונת על ידי גורמים לאומניים ופוליטיים כאחד, הובילו להיקף אדיר של בנייה בלתי חוקית, לרבות בנייה בקרקעות שיועדו לצרכי ציבור והשתלטות על קרקעות בבעלות פרטית. הוראת החוק, המחייבת איחוד וחלוקה מחדש בקרקעות שבהן טרם נעשה רישום ראשון, מחריפה את הבעיה ויוצרת מכשול נוסף בתהליך של מתן היתר בנייה כחוק. על מנת לפתור את הבעיה יש להקים מערך משפטי מיוחד בעירייה שיסדיר את נושא רישום הבעלויות על הקרקע, בשיתוף עם משרד המשפטים ובמימון ממשלתי.⁷⁵

מן העבר השני של קשת הדעות עומדים בכירים בעיריית ירושלים וכן גורמים בממשלה, אשר טוענים כי הבנייה הלא חוקית והיקפה במזרח העיר היא בעיה נפרדת, שאינה קשורה לשאלת הבעלות. לשיטתם, הנוהלים המקלים שהוועדה המקומית והמחוזית מאפשרות מהווים מסלול עוקף להצגת נסח טאבו. הקשיים שנתקלים בהם המבקשים לעמוד בנוהל אינם שונים מאלה של בעלי זכויות רשומות

⁷⁶ שיחות עם בעלי תפקידים בעירייה ובמשרד המשפטים.

⁷⁴ לוי שנו, 2011, עמ' 234.

⁷⁵ שרגאי נדב, עמ' 32.

6. בלי רישום ובלי משכנתא: ההשפעה על הפרט

זה מכבר פרסם בנק ישראל מסמך שבוטרתו: "ניתוח שוק המשכנתאות ללווים מהמגזר הערבי על רקע הכשלים המבניים בתחום הדיור במגזר זה". המסמך מחזק את שנטען כאן, כי הקושי ברישום הבעלות הוא חסם משמעותי בגישה להון. ממצאי בנק ישראל הם כי שיעור המשכנתאות שניתנות במגזר הערבי נמוך בהרבה מזה שבמגזר היהודי, וכי יש פער מסוים במחיר ההלוואה, כך שבמגזר הערבי היא יקרה יותר. בנק ישראל מונה "הסברים אפשריים לפערים בנגישות למשכנתאות ולעלותן העודפת ביישובים ערביים: קשיים ברישום הנכס והעמדתו כבטוחה – הכשלים המבניים הקיימים בתחום הדיור ביישובי המגזר הערבי, ובראשם היעדר רישום הבעלות על נכסים והקושי במימושם, מובילים לנגישות נמוכה של לקוחות המגזר למשכנתאות ולהשפעה על גובה הריביות".⁷⁹

כפי שראינו, אחד מגורמי ההשפעה המרכזיים על הפרטים הוא היעדר גישה להון. בלא הוכחת בעלות, לפרט אין אפשרות להגיע להסדר משכנתא עבור הנכס שהוא מעוניין לרכוש או להרחיב.⁷⁷ משכנתא היא ההלוואה הזולה ביותר שניתן לקבל, מאחר שהיא מגובה בבטוחה טובה מאוד – הבית. זהו נכס שקשה 'להבריח', והבנק יכול לממשו בעצמו או לגרום ללווה לממש כדי להחזיר את ההלוואה. מנגד, כאשר בנק מעניק אשראי ללא בטוחה, במקרה של חדלות פירעון מצד הלווה, היכולת שלו להחזיר למערכת את שהפסיד תלויה בגורמים רבים שקשה לצפות אותם. במקרים רבים במזרח ירושלים אין אפילו יכולת לזהות גיאוגרפית את הנכס – הוא לא קיים באופן פורמלי (extra-legal) ולא ניתן לממשו – ולפיכך, מערכות ניהול הסיכונים של הבנק אינן יודעות להתמודד עם הלוואה עבורו.⁷⁸

⁷⁷ מקובל בחברה הערבית שהפרטים בונים בקרקע באופן מדורג – הקומה הראשונה היא של ההורים, והילדים בונים למעלה או בצדדים. כשהמדינה משווקת קרקע ביישובים ערביים לבנייה באופן זה, היא מכנה זאת בנייה רוויה עצמית. פרט שרוצה לבנות קומה נוספת כדי לגור בה זקוק להון בדומה לפרט שרוצה לרכוש דירה.

⁷⁸ שיחה עם האחראים על משכנתאות במספר בנקים.

⁷⁹ בנק ישראל, 2017, עמ' 1.

כפי שצוין בתחילת העבודה, המגזר הערבי כולו מתאפיין בקשיים ברישום הנכסים. חלק מהתופעה הוא בשל היעדר הסדר זכויות במקרקעין בלב היישובים הערביים וחלק נוכח סיבות אחרות. כלומר, תופעת הפגיעה בגישה להון בשל זכויות קניין חסרות הגנה אפקטיבית אינה ייחודית למזרח ירושלים, והיא מאפיינת יישובים נוספים בישראל.

במצב שבו הפרטים נזקקים לדיור, ואשראי מהווה גורם ייצור חשוב בדירה, עומדות בפני הפרט מספר אפשרויות: האחת – לא לרכוש או לבנות דירה; השנייה, שבה בוחרים רבים – לקחת הלוואה לכל מטרה; השלישית – להשיג מימון ממקורות זרים. האופציות השנייה והשלישית מציבות תנאים דומים. בנקים בגדה המערבית מעמידים הלוואות לבנייה או לרכישת דירות במזרח ירושלים באופן תדיר בריבית שנעה סביב 6%-9%⁸⁰. שיעורי ריבית זהים מאפיינים הלוואות לכל מטרה מהבנקים הישראליים. נניח, אם כן, שהפרט יכול לקבל הלוואה על בסיס שעבוד רכבו הפרטי או רכוש אחר, ונבדוק את הפער לעומת קבלת משכנתא.

אין מדובר בהשוואה בין מוצרים זהים, מאחר שהסכומים שניתן לקבל בהלוואות לכל מטרה קטנים, לעיתים משמעותית, מאשר בהלוואות מגובות נכס. הלוואות בסכומים גדולים יותר ניתנות לעסקים, אולם למשק בית רגיל אין נגישות אליהן, מאחר שאין לו אפשרות להציג מודל עסקי להחזר התשלומים. טענה שעשויה לעלות לגבי הבעייתיות שבהשוואה היא שתושבי מזרח ירושלים אינם מקבלים כלל הלוואות מהמערכת הבנקאית בשל מצבם הכלכלי, כך שהאפשרויות שהוצגו לעיל אינן מתקיימות במציאות. אולם לא כך הדבר: בדיקה בקרב עורכי דין הבקאים בנושא ונציגי תושבים במזרח ירושלים העלתה כי ישנה מערכת חלופית של הלוואות הניתנות ממקורות בנקאיים בגדה המערבית, שדרישות החיתום שלהם מחמירות פחות, והם מעבירים אשראי לתושבי מזרח ירושלים דרך חברות שעורכות חיתום להלוואות לכל מטרה.⁸¹ בנוסף, מבדיקה מול גורמים במערכת הבנקאית⁸² מתברר שהמגזר הערבי כולו הינו צרכן אשראי בעל משקל במערכת הבנקאית הישראלית. ניתן ללמוד זאת גם מנתונים פומביים: סקירות בנק ישראל מראות כי בשנים האחרונות נפתחו סניפי בנק רבים במגזר הערבי, כנגד

⁸¹ שיחות רקע עם תושבי מזרח ירושלים ושיחה עם עו"ד אליאס ח'ורי. יש לציין כי חלק מההלוואות הללו משמשות בפועל לדיור, חלקן אף מגובות בשעבוד הנכס, אף שהבנקים בגדה לא מאמינים כי ניתן לממש את הנכסים בקלות.

⁸² בדיקה עם מספר בנקים המפעילים סניפים במזרח ירושלים ובפרט עם מנהל תחום החברה הערבית בבנק הפועלים.

⁸⁰ שיחה עם עו"ד אליאס ח'ורי.

לבסוף, בירור פרטני עם הבנקים הישראליים הפעילים במזרח ירושלים מעלה כי הם מספקים אשראי למטרות שונות בהיקפים לא מבוטלים, ורואים בפעילותם במזרח העיר פוטנציאל להתרחבות. מגמה זו צפויה לגדול על רקע התחרות הגוברת בשוק האשראי והגידול המתמשך בסך האשראי למשקי הבית.

מגמה של סגירת סניפים במגזר היהודי,⁸³ והדו"חות הכספיים של מספר בנקים בשנים 2015–2016 אף מראים כי הרחבת פעילותם במגזר הערבי מהווה יעד אסטרטגי. גם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁸⁴ מראים כי שיעור הנוטלים הלוואות שאינן לדיור בקרב משקי הבית הערבים גבוה מאשר בקרב משקי הבית היהודים – 40% לעומת 29% בהתאמה.⁸⁵

6.1 אומדן

בתקופה האחרונה המפורסמות על ידי בנק ישראל,⁸⁷ לאחר מכן נבדוק על אותו הסכום, על פני אותה התקופה, מה יהיה סך ההחזר עבור הלוואה לכל מטרה. הפער המתקבל בין השיטות בהחזרי הריבית וההצמדה עומד על כ-80 אלף שקלים (ראו טבלה בהמשך).^{88,89}

נערוך אומדן על דרך האמצע בין שני המוצרים: נניח שהפרט לווה סכום של 300 אלף שקלים⁸⁶ ונציב אותו על לוח החזר משכנתא פשוט על פני 10 שנים, בתמהיל מקובל של 100 אלף בריבית פריים, 100 אלף בריבית משתנה ו-100 אלף נוספים בריבית קבועה, בטווח הריביות הממוצעות

⁸³ בנק ישראל – סקירה על המערכת הבנקאית, 2016, עמ' 64; סקירה על המערכת הבנקאית, 2015, עמ' 3.

⁸⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משקי בית בישראל, 2016.

⁸⁵ נתון זה מחזק כשלעצמו את הטענה בדבר האפשרויות העומדות בפני משק הבית, שכן ניתן לשער כי בין הסיבות לשיעור ההלוואות הגבוה יותר במגזר הערבי עומד חוסר האפשרות לקחת משכנתא והצורך לקחת במקומה הלוואה לכל מטרה ולהשתמש בה לדיור.

⁸⁶ משכנתא ממוצעת בישראל כיום עומדת על יותר מ-650 אלף שקלים. לאור המחירים הנמוכים יחסית של דירות במזרח ירושלים והעובדה שבמעט בלתי אפשרי לקבל הלוואות בסכומים גבוהים יותר, נבחר מספר זה כהנחת אמצע.

⁸⁷ בנק ישראל – הפיקוח על הבנקים, 2017.
⁸⁸ החישוב נעשה בדרך מקובלת על ידי שימוש בלוחות סילוקין להחזר הלוואה, כדוגמת לוח שפיצר.

⁸⁹ הנחות הריבית הן: 4% על הקבועה ולא צמודה (קל"צ), 3.9% על המשתנה ולא צמודה ו-1.6% על הפריים. בהלוואה לכל מטרה הנחת הריבית היא של 6%. משיחה עם עו"ד אליאס ח'ורי עולה כי בנקים בגדה המערבית, אשר מוכנים לתת לפרטים הלוואות מגובות בנכס במזרח ירושלים, דורשים 6%–9% ריבית על הסכום כולו.

נחזור לטענה שהפרטים במזרח ירושלים לא היו מקבלים הלוואות כלל בהיותם אוכלוסייה ענייה יחסית. האפיון נכון גם לגבי האוכלוסייה הערבית באזורים אחרים בארץ, ובכל זאת הסיבה המרכזית שמזהה בנק ישראל לכמות המשכנתאות הנמוכה במגזר זה היא סוגיית הרישום.

נושא סיכון הלווה שהוזכר מיתרגם בעיקר למחיר ההלוואה. לפיכך, לא נסתמך על דוגמה בודדת של לווה אחד ונערוך 'ניתוח רגישות', אשר תוצאתו היא טווח של סכומים. זאת נוכח מציאות שבה יש בשוק מחירים שונים להלוואה, הניתנים לסוגים שונים של לוויים.

6.2 סך האובדן לאוכלוסייה וניתוח רגישות

הפעם ננסה להעריך מהו האובדן המשקי עבור סך הפרטים. לשם כך יש לבחון מה יכול היה להיות אחוז נוטלי המשכנתאות במזרח ירושלים, אילו היו מוסדרות זכויות הקניין כהלכה והפרטים יכולים היו לשעבד את נכסיהם לבנק. עבודה שנערכה במועצה הלאומית לכלכלה, על סמך נתוני בנק ישראל,⁹⁰ בדקה את השוני בין פרופורציית נוטלי המשכנתאות ביישובים ערביים לעומת זו ביישובים היהודיים. פרופורציית נוטלי המשכנתאות ביישוב הוגדרה כסך האוכלוסייה הנוטלת משכנתאות בשנה חלקי סך האוכלוסייה הבוגרת הכללית ביישוב, כאשר העבודה התמקדה ביישובים בעלי מדד סוציו-אקונומי נמוך על פני השנים 2010-2014.

על פי הממצאים, ביישובי הדרום הפחות מבוססים, כגון דימונה ונתיבות, פרופורציית נוטלי המשכנתאות מסך האוכלוסייה הבוגרת היא 5.1%. ביישובים חרדיים הפרופורציה שנמצאה היא 13%, ואילו ביישובים ערביים בצפון – 0.5%. גם בהנחה שמרבית יחסית, לפיה בהינתן זכויות קניין תקינות הייתה הפרופורציה במזרח ירושלים מגיעה לרמה דומה לזו של יישובי הדרום והירבית עומדת על כ-6%, הרי שסך 'ההפסד הכספי' נאמד בכ-0.6 מיליארד שקלים בשנה.⁹¹ גם אם ניקח אחוז נמוך יותר – פרופורציה של 1.5% מהאוכלוסייה הבוגרת, בהנחה שייקח זמן להגיע לפרופורציות הלוואה דומות, מדובר בכ-260 מיליון שקלים בשנה.

⁹¹ בעבודת המועצה הלאומית לכלכלה נמדדה האוכלוסייה הבוגרת כסך הפרטים מעל גיל 19. ביחס לירושלים המזרחית, בעבודה זו נעשה שימוש בנתוני האוכלוסייה המפורטים בספרי השכונות, תוך הנחה שמרבית שהגיל החציוני הוא 20. לפי הנחה זו, מחצית האוכלוסייה במזרח ירושלים הינה אוכלוסייה בוגרת. בנוסף, ההפסד המחושב על פני כל התקופה הוא של נוטלי המשכנתא הפוטנציאליים – אוכלוסייה המתחדשת מדי שנה.

⁹⁰ נתוני בנק ישראל בעיבוד המועצה הלאומית לכלכלה – עופר רז דרור ונילי בן טובים.

לאחר הסדרת הקשיים הקנייניים המבניים, האוכלוסייה במזרח ירושלים תגיע לקצה העליון בפרופורציית נוטלי המשכנתאות מבין היישובים בארץ.

נוכח השונות בין תנאי ההלוואה האפשריים לבין הפרופורציות באוכלוסייה, נערוך מספר תרחישים של הפסד לפרט ולכלל הפרטים. ניתן לראות שאם החזר ההלוואה או המשכנתא נפרס על פני 20 שנה,⁹⁴ ההפרשים לכלל גדלים עד לכדי הפסד של יותר מ-1.4 מיליארד שקלים. גם עבור הפרט ניתן לראות שההפסדים יכולים להסתכם לסכומים גבוהים במיוחד, ויש לזכור כי סגמנט אמיתי⁹⁵ מתוכם מתגלגל למעשה למערכת הבנקאית בארץ ובגדה המערבית ולמלווים חוץ בנקאיים, שחלקם ודאי אינם מפוקחים ואף הם מתנהלים מחוץ או אף בניגוד לחוק.

טענה שעשויה לעלות היא שמקור השוואה נכון יותר עבור מזרח ירושלים הוא היישובים הערביים. הבעיה בהשוואה זו, היא שגם ביישובים הערביים יש קושי רב לקבל משכנתאות, אשר נובע בעיקר מבעיות רישום הקניין,⁹² כמוזכר לעיל. לכן, השוואה ליישובים שלהם מדד סוציו-אקונומי נמוך בקרב המגזר היהודי משקפת השוואה לפעילות כלכלית בשוק שמחד גיסא, האוכלוסייה בו ענייה, ומאידך גיסא, יש סחירות בנכסים בהיעדר קשיים מבניים הנובעים מזכויות קניין לא מוגנות. ההשוואה יוצרת הנחה סבירה באופן יחסי; אם ניקח את האוכלוסייה החרדית כמקור להשוואה, על אף הדמיון במאפייני ההתנהגות של האוכלוסיות הערבית והחרדית – החשיבות המיוחסת לרכישת דירה ומיעוט המגורים בשכירות – הרי שהפרופורציות הגבוהות והחריגות יביאו אותנו מעבר לתחום הסביר.⁹³ קשה לדמיון מצב שבו, גם

⁹⁴ לפי נתוני בנק ישראל, זמן ההחזר הממוצע של משכנתאות שניתלות כיום עומד על כ-21 שנה, כך שחשוב פריסת ההחזר על פני 20 שנה קרוב יותר למציאות.

⁹⁵ ניתן לקחת בחשבון סגמנט בלבד ולא את סך הסכום – שכן חלק מהפרטים אינם בונים, ואז ההפסד אינו מגיע למערכת הבנקאית. במקרה כזה יש לערוך אומדן אחר של ההפסד מאי בנייה של מגורים למי שזקוק להם.

⁹² בנק ישראל מעיר כי "הכשלים המבניים הקיימים בתחום הדיור ביישובי המגזר הערבי, ובראשם היעדר רישום הבעלות על נכסים והקושי במימושם, מובילים לנגישות נמוכה של לקוחות המגזר למשכנתאות ולהשפעה על גובה הריביות".
⁹³ בהנחה זו, ההפסד המינימלי הוא 1.6 מיליארד ואילו המקסימלי הוא 2.3 מיליארד שקלים לשנה.

אומדן ההפסד לפרטים נוכח העדר יכולת למשכן את הנכס*

החזר על פני 10 שנים	ריבית הלוואה והצמדה	ריבית ריבית והצמדה משכנתא	הפרש	סה"כ על פי 1.5% נוטלי משכנתא בשנה	סה"כ על פי 5% נוטלי משכנתא בשנה
ריבית הלוואה 6% ומשכנתא בתנאים מועדפים	131,227	47,164	84,063	189,141,750	630,472,500
ריבית הלוואה 9% ומשכנתא בתנאים פחות מועדפים	192,035	65,188	126,847	285,405,750	951,352,500
ריבית הלוואה 6% ומשכנתא בתנאים מועדפים	210,892	93,939	116,953	263,144,250	877,147,500
ריבית הלוואה 9% ומשכנתא בתנאים פחות מועדפים	314,062	120,394	193,668	435,753,000	1,452,510,000

* סכום הבסיס שאותו מקבל הלווה, לפיו בוצע החישוב בטבלה, הוא 300,000 ש"ח.

6.3 השפעות נלוות

הכנסתו הפנויה של פרט שנדרש לעמוד בנטל חובות גבוה קטנה יותר, והיכולת שלו לסייע לפיתוח הכלכלה באמצעות צריכה פרטית קטנה יותר, שלא לדבר על חיסכון. מזרח ירושלים מתאפיין בעוני ניכר – על פי נתונים עדכניים, 79% מהפרטים החיים בחלק זה של העיר מצויים מתחת לקו העוני. נטל ההלוואות לדיור עבור הפרטים, שהינו גבוה באופן משמעותי מבשאר האוכלוסייה, מהווה גורם מעכב נוסף ביציאה ממצב העוני ומצריך הסתמכות גבוהה יותר על תשלומי העברה מהמדינה. ניתן להניח כי הפחתה בנטל זה תביא להפחתה בסך תשלומי ההעברה לפרטים.⁹⁶

נדבך נוסף ובעייתי בהשפעה על הפרטים מתבטא בכך שרבים מהם יכולים לפנות רק למקורות מימון חוץ ישראליים. הפנייה והשימוש במקורות אלו מעמיקים את הפערים בין מארג כלכלת מזרח העיר לבין זה של מערבה (ושל שאר הארץ) ומשפיעים על איחודה של העיר למעשה וזאת בניגוד למדיניותה המוצהרת של ישראל כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוק יסוד: ירושלים ובמספר רב של החלטות ממשלה.

⁹⁶ ניתן היה להוסיף אומדן, שמראה כיצד שקל נוסף בהכנסה הפנויה של משק הבית מקטין את הצורך בהסתמכות על תשלומי ההעברה.

7. מרבה נכסים, ממעט הכנסות: ההשפעה על העיר

בישראל להתקיים כאורגן כלכלי עצמאי, ולשם כך להסתמך על מקורות תקציביים שמתאפשרים לה בחוק כדי לפתח עבור התושבים תשתית ראויה כפי שמתבקש מחובותיה.⁹⁸

בישראל, כלכלת העיר במישור השירותים שעליה לספק לתושבים מתבססת על מקורות עצמיים ועל תמיכה ממשלתית. מרבית מקורות ההכנסה של הרשויות האיתנות (70%) מתבססת על מקורות עצמיים, בעוד שרשויות חלשות נשענות על תקציבי הממשלה (22% ממקור עצמי ברשויות שנמצאות בהליך הבראה).⁹⁹

ירושלים, אשר מצבם הסוציו-אקונומי של תושביה ירד זה מכבר מדירוג באשכול 4 לאשכול 3, אינה נחשבת רשות איתנה. מדי שנה, לפחות בעשור האחרון, מתדיינת העירייה עם הממשלה על תוספת התקציב הייחודית שתינתן לה לניהול תקציבה מתקציב המדינה (מענק ירושלים). בפעם האחרונה סוכם על מענק של 700 מיליון שקלים – סכום שאין לו אח ורע ברשויות

עם תום המלחמה ב-1967 וההחלטה על גורלה של ירושלים, הממשלה הגדירה גבולות חדשים לעיר, אשר הגדילו את שטחה פי שלושה. שר הפנים הכריז שהשטח החדש ייחשב מוניציפלית בתחומה של העירייה,⁹⁷ כלומר שבאחריות עיריית ירושלים יהיה לספק שירותים בכל חלקי העיר.

בעבודה זו נטען שהיעדר הסדר מקרקעין פוגע ביכולת של עיריית ירושלים לקיים מערכת תקציבית מיטבית, הן בשוטף והן בענייני הפיתוח, וכן לספק שירותים בכל העיר. כאמור לעיל, העמקת ההפרדה בין כלכלות העיר סותרת את מדיניות הממשלות ואת חוק היסוד.

התייחסות לעיר כאורגן כלכלי יכולה להינתן מכמה זוויות: ניתן לומר שהיא מתחרה על חבילת השירותים שהיא נותנת ביחס לערים אחרות, וכך להשוות חבילות שונות בין ערים שונות; ניתן למדוד את התוצר בעיר לעומת התוצר בכל הארץ, כדי למדוד את תרומת העיר לתוצר המשקי, ועוד. בעבודה זו נתמקד ביכולתה של עיר

⁹⁸ חובתה של העירייה לפתח תשתית מעוגנת, באופן חלקי, בסעיפים 235–248 לפקודת העיריות המפרטים את חובות העירייה וכן בסעיף 249 המפרט את סמכויותיה.

⁹⁹ להבי סיון ורומנו גל חגית, 2016.

⁹⁷ רמון אמנון, 2017, עמ' 57.

אחרות. ניתן לומר שהמשימות שיש לירושלים כעיר הבירה, אשר חוברו לה שכונות שמעמדן בעייתי וחלקן אף שוכנות מעברה השני של גדר ההפרדה, מצדיקות תוספת זו. עוד ניתן לומר שמעמדה הכלכלי של האוכלוסייה גורר אחריו פטורים רבים מתשלומי ארנונה, שנקבעו על ידי הממשלה ולא העירייה, באופן שפוגע בהכנסותיה. ובכל זאת מדי שנה נמתחת ביקורת על ניהולה התקציבי של העיר, בעיקר מכיוון משרדי האוצר והפנים, ואנשי המקצוע בהם סבורים כי על עיריית ירושלים לבצע פעולות שיקטינו את הצורך במענק השנתי שרק הולך וגדל.

על כל רשות במדינת ישראל להפריד בין התקציב השוטף, שבאמצעותו היא מנהלת את ענייניה השוטפים – פינוי אשפה, רווחה, חינוך ועוד; לבין תקציב הפיתוח, אשר נועד לפרויקטים של פיתוח תשתית. בנוסף, מאז רפורמת הקמת תאגיד המים, המקורות והשימושים של פיתוח צנרת המים והביוב בעיר מנוהלים בתאגיד המים שבבעלות העיר. נוסף על המענק, ירושלים זכתה ליהנות מתוכניות סיוע ייחודיות בפיתוח תשתית, שהיקפן עמד על

יותר ממיליארד שקל בשנים 2011–2017. ההשקעה הממשלתית בתשתית התחבורה בירושלים בשנים 2011–2016 עמדה על יותר מ-1.6 מיליארד שקל והייתה גבוהה מבערים חיפה, תל אביב, אשדוד, באר שבע וראשון לציון גם יחד.¹⁰⁰ אולם חרף ההשקעות הממשלתיות, מצב התשתית במזרח ירושלים אינו מספק.¹⁰¹ בהקשר זה עולה כי היעדרו של הסדר מקרקעין במזרח העיר פגע ופוגע בהכנסות הרשות המקומית. כינון עתידי שלו צפוי להיטיב עם קופת העיר ולאפשר לה לספק שירותים באיכות גבוהה יותר לתושבים, תוך הסתמכות פחותה על תקציב המדינה.

המקורות העצמיים של תקציבי הפיתוח ברשות מקומית בישראל טמונים בעיקר בבנייה החדשה, בין אם בתוספות בנייה ובין אם בהקמה של שכונות חדשות, הן בבנייה לשימוש מסחרי והן למגורים. מדובר בשני מקורות עיקריים: סמכותה של הרשות לגבות אגרות והיטלי פיתוח, אשר ניתנה לה בפקודת העיריות; וסמכות הוועדה המקומית לגבות היטל השבחה, שמקורה בסעיף 196א לחוק התכנון והבנייה.

¹⁰⁰ ראו, בין היתר, החלטות הממשלה הבאות: מס' 1483 מיום 2.6.2016; מס' 2684 מיום 28.5.2017; מס' 3197 מיום 30.11.2017; ומס' 788 מיום 29.11.2015. חלק מהסכומים אינם מפורסמים בהחלטות הממשלה ומעוגנים בסיכומים תקציביים בין משרדיים. נתונים על סכומים אלו נמסרו משיחות עם גורמים באגף התקציבים באוצר.

¹⁰¹ ראו ספרי השכונות במזרח ירושלים – מחקרי תשתית והערכה, בפרסומי מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2014–2017.

היטלי פיתוח

הפיתוח, מוגבלת עד בלתי אפשרית. לפיכך, כל רשות נדרשת להכין תחשיב שבולל את צרכי הפיתוח שלה לשנים הקרובות (סלילה, תיעול או שצ"פים לפי העניין) מחולקים במטרים הרבועים שצפויים להיבנות, וכך מאשר משרד הפנים את תעריף ההיטל למ"ר.

בפועל, רשויות רבות אינן מסתמכות על האגרות וההיטלים שמעוגנים בחוקי העזר שלהן על מנת לגבות את כספי הפיתוח, אלא עורכות הסכמים עם הגופים המשווקים והמפתחים את הקרקע. מאחר שרוב הקרקעות בישראל נמצאות בבעלות המדינה, הרי שהקמתה של שכונה חדשה בבאר שבע או באשדוד לדוגמה כרוכה בהליך של שיווק הקרקע על ידי רשות מקרקעי ישראל ובפיתוח התשתית לשכונה החדשה בידי הרשות המקומית לאחר השיווק, או בידי משרד השיכון. את גביית האגרות וההיטלים תחליף גבייה של הוצאות פיתוח בעת שיווק הקרקע במסמכי המכרז שיתפרסם, בין אם בשיטת המרבה במחיר ובין אם בשיטת מחיר למשתכן.

האגרות והיטלי הפיתוח שגובה העירייה הינם תשלומי חובה, המיועדים לממן את התקנתן או את רכישתן של מערכות תשתית מוניציפליות, אשר על התקנתן או רכישתן, כמו גם על תחזוקתן השוטפת, אחראית הרשות המקומית מכוח הדין.¹⁰² ישנם שלושה סוגי היטלים המאושרים לגבייה על ידי משרד הפנים:¹⁰³ היטל סלילה, המיועד לסלילת רחובות ומדרכות; היטל תיעול עירוני; והיטל בעבור פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים (היטל שצ"פים).¹⁰⁴

בעבר, שיטת גביית ההיטלים הנהוגה הייתה בהשתתפות ישירה בפרויקט: משסללה העירייה רחוב נשלחו חיובים לכלל הנכסים הגובלים בו. שיטה זו, שכונתה דמי השתתפות, הוחלפה ב'שיטת כל העיר'. ההנחה הבסיסית בשיטה זו היא שנקודת הגבייה הנפוצה והיעילה ביותר היא בעת מתן היתר הבנייה לפרט, בעוד שהאפשרות להטיל על הפרטים חיובים יזומים, ודאי בסכומים הנדרשים לקופת

¹⁰² שפיר עפר, 1998, עמ' 43.

¹⁰³ זאת בנוסף להיטלים האמורים לממן הקמה של צנרת להובלת מים ולטיפול בשפכים, אשר עברו לאחריות תאגיד המים. הסיבה להפרדה שנעשתה כאן היא שהיטלי המים והביוב עוברים לקופת התאגיד, ואילו היטלי הפיתוח – לקופת הפיתוח בעירייה.

¹⁰⁴ פקודת העיריות מזכירה חובות וסמכויות של הרשות המקומית בנושאים נוספים, אך כאשר ניסו רשויות להטיל היטלים אחרים למימון הפעולות שבסמכותן, משרד הפנים מנע זאת. מאחר שסמכות השר נדרשה לחקיקת חוק עזר תקף, הרי שהחוקים לא נחקקו, והיטלים אחרים לא נוספו לרשימה. בתוך: שפיר עפר, 1998, עמ' 45.

הוצאות הפיתוח עבור כל יחידת דיור ייגבו מהזוכים על ידי רשות מקרקעי ישראל ויועברו לרשות המקומית או למשרד השיכון. בקרקעות בבעלות פרטית, כמו רוב הקרקעות ביישובים הערביים וכן בשכונות מזרח ירושלים, אין תהליך של שיווק הקרקע. לפיכך, גבייה של אגרות והיטלים מבעל הקרקע בעת אישור הבקשה להיתר היא הדרך היחידה¹⁰⁵ לגבות מהפרט באופן חוקי את השתתפותו במימון הקמת התשתית ברשות המקומית.

היטלי השבחה

היטל השבחה מוטל מכוח סעיף 196 לחוק התכנון והבנייה, והוא מאפשר לוועדות התכנון לגבות 50 אחוזים מסך ההשבחה בנכס אשר לגביו אושרו תוכנית, הקלה או היתר שימוש חורג, המעלים את שווי הנכס. בהערכה גסה, לשם המחשה, בפרויקט שעליו נבנית יחידת דיור שניתן למכור במיליון שקלים, כאשר שווי הקרקע 300 אלף שקלים והפיתוח עוד 100 אלף, הרי שהרווח ליזם יעמוד על כ-600 אלף שקלים. מחצית ההשבחה, בסך של כ-300 אלף שקלים, אמורה לעבור לקופת הרשות כהיטל השבחה.

היטלי השבחה אמורים לשמש את הוועדה – ובפועל את הרשות המקומית – בהוצאות התכנון והפיתוח, ברכישת מקרקעין לצרכי ציבור המשרתים את התוכנית ובהקמת מתקנים לטובת הציבור. כפי שהסביר השופט שמגר:

ביסוד היטל ההשבחה מונח רעיון של צדק חברתי. הרשות הציבורית השקיעה בתכנון ובפיתוח. כתוצאה מכך עלה ערכם של המקרקעין. בעל המקרקעין מתעשר מכך. מן הראוי שבעל המקרקעין יישא בהוצאות התכנון והפיתוח... כשם שבעל מקרקעין זכאי לפיצוי מקום שתוכנית פגעה במקרקעין שבבעלותו (סעיף 197 לחוק), והציבור כולו חייב... לשאת בנזק שנגרם לבעל מקרקעין כתוצאה מתוכנית מיתאר, המביאה תועלת ורווחה לכלל הציבור.¹⁰⁶

היטלי ההשבחה הם עיקר הסכומים הנכנסים לקופת העירייה בעת אישור בנייה בקרקע פרטית והם אמורים לאפשר לעיר לפתח בעצמה את השכונות. זאת לעומת שכונות שנבנות בקרקעות מדינה, המפותחות

¹⁰⁵ פרקטיקה שהייתה נהוגה היא עריכת הסכמי פיתוח עם היזם על מטלות שבאחריותו לבצע, בנוסף לאגרות או במקומן. בפרשה שנגעה לדירות יוקרה קבע בית המשפט כי פרקטיקה זו בעייתית, ואף שרשויות עדיין משתמשות בה, קיים ספק רב בקשר לחוקיותם של הסכמים אלו.

¹⁰⁶ הנשיא שמגר בע"א 4390/90, אלישר נ' מדינת ישראל – הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, עמ' 877.

מכספי הפיתוח אשר נקבעים בהסכמים שהוזכרו לעיל.¹⁰⁷

היטלי מים וביוב

כאמור, הטיפול במים ובביוב היה בעבר בידי הרשויות המקומיות וכיום הוא בידי תאגידי המים. תאגיד 'הגיוחן' של אזור ירושלים, שהיה החלוץ בהיבט זה, הוקם עוד טרם המעבר של רוב הרשויות לשיטת התאגידים. על התאגיד לנהל עבור הרשות המקומית והמדינה את משאב משק המים, לפתח את תשתית הובלת המים ופינוי

השפכים בשכונות ולגבות מהתושבים כספים כנגד השימוש השוטף. בעבר היה כל תאגיד גובה אגרת מים וביוב לפי תחשיביו, עד למעבר לשיטת דמי הקמה לבנייה. כיום ישנו תעריף בסיס אחיד שקובעת רשות המים, ועליו ישנן תוספות המשתנות בין התאגידים לפי המאפיינים הטופוגרפיים של הרשות המקומית וצפיפות הבנייה בשטח ההקמה. בניגוד לאגרות והיטלי השבחה, אשר לא נגבים בפועל כאשר הבנייה נעשית ללא היתר, גבייה של דמי הקמה על פי התקנות יכולה להיעשות גם כשנדוע לרשות על הבנייה בדיעבד.¹⁰⁸

7.1 כיצד מושפעת כלכלת העיר – אומדן

נפתח בשלוש הנחות העומדות בבסיס הניתוח של סך ההפסד הנגרם לקופת העיר:

1. ההנחה המרכזית היא שלהיעדר הסדר מקרקעין יש השפעה ישירה ומכרעת על האפשרות לבנות באופן חוקי. כאמור בפרק על התכנון והבנייה, להנחה זו

תומכים ומתנגדים, והשיקולים לכאן ולכאן הוצגו לעיל. העמדה המוצגת בנייר זה היא כי היעדר הסדר הוא גורם מרכזי להיקפים האדירים של בנייה בלתי חוקית בירושלים. יצוין כי בחישובים נערכו מספר סימולציות על מנת לשקף גמישות מסוימת, הן ביחס לאומדן מספרי היחידות שנבנו באופן

¹⁰⁷ במקרים שבהם המדינה משווקת היא מעבירה לרשות 'חלף היטל השבחה', העומד על 12% מההשבחה. סכום זה מעוגן בהסכם בין רשות מקרקעי ישראל לבין השלטון המקומי. הסיבה שהמדינה משלמת בקרקעותיה 12% בלבד, לעומת 50% שמשלם בעל קרקע פרטית, נעוצה בין היתר בכך שבמקרים של שיווק בקרקע מדינה, הוצאות הפיתוח המשולמות בעת השיווק גבוהות בהרבה מכפי שגובה העיר לבדה בהיטלי הפיתוח. לפיכך, היטלי ההשבחה בקרקע הפרטית נועדו לסייע לעיר בהוצאות הפיתוח שדורשת התוכנית.

¹⁰⁸ כללי תאגידי מים וביוב, התשע"ה-2015.

בלתי חוקי והן כדי שלא להתעלם מהדעה ההפוכה להנחה בעניין מרכזיותו של היעדר ההסדר;

2. הנחה בדבר היקפי הבנייה הבלתי חוקית: אין נתון מדויק על אודות מספר המבנים שנבנו שלא כחוק. נדב שרגאי מפרט בעבודתו מ-2011, כי היקפי הבנייה הלא חוקית נאמדים בכ-30 אלף יחידות. מאז חלפו שש שנים, ובהנחה שקצב הבנייה הלא חוקית עומד על כאלף יחידות דיור בשנה – מספר חסר ביחס לצרכי גידול האוכלוסייה – הרי שכיום ישנם יותר מ-35 אלף מבנים לא חוקיים במזרח ירושלים;

3. הנחה בדבר משמעות סך ההפסד ועל פני אילו תקופות הוא נמדד: אין הכוונה למדוד את סך ההפסד הנגרם לעירייה מאז 1967. יש קושי להתחקות אחר תעריפי ההיטלים לאורך התקופה וכן אחר היטלי ההשבחה, שהיו נגבים ברמות מחירי נכסים שונות. ההנחה היא שאם ייערך הסדר מקרקעין והעירייה תאפשר 'הלבנה' של יחידות הדיור שנבנו בהיקפים נרחבים, היא תוכל לגבות את היטלי הפיתוח, ההשבחה והמים שכל יחידת דיור נדרשת לשלם

על פי השיטה הנהוגה. לפיכך, המחירים נקובים באלה של היום. לכל טבלה בהנחות נוספה שורה, האומדת את ההפסד השנתי הנגרם. זו מבוססת על ההנחה כי מדי שנה מתווספות במזרח ירושלים כאלף יחידות דיור שנבנות באופן לא חוקי.

היטלי הפיתוח

גודל דירה ממוצעת במזרח העיר עומד על 79 מ"ר.¹⁰⁹ יש קושי לבצע חישוב מדויק של שטח הקרקע לדירה נוכח היעדר נתון מדויק בדבר השטח הבנוי. במזרח ירושלים 53 אלף יחידות על פני שטח של כ-46 אלף דונם,¹¹⁰ מה שמותיר, בחלוקה גסה, כמעט דונם לדירה. מובן ששטח כזה אינו בא בחשבון בחישוב של אגרות והיטלים, ולכן נשתמש בהנחה סבירה על פי ממוצעי שטח בצפיפות הבנייה הרלוונטית, של כ-70 מ"ר. בנוסף, עיריית ירושלים מחשבת את היטלי הפיתוח שמגיעים לה על סך כלל השטחים שאושרו לבנייה, כולל מרפסות, חניות וכדומה, ולא על הנטו בלבד. לכן נוסיף מקדם של 1.3 לשטח דירה ממוצעת. לכל זה נוסיף אגרות בנייה.¹¹¹ במצטבר, על כל יחידת דיור אמורה העירייה לקבל

¹⁰⁹ השנתון הסטטיסטי לירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, לוח ט/18 – דירות מגורים בירושלים לפי שטח, רובע, תת רובע ואזור סטטיסטי – 2016.

¹¹⁰ שם, לוח א/3 – ירושלים – שטח רבעים, תת רבעים ואזורים סטטיסטיים – 2016.

¹¹¹ תעריף אגרת הבנייה המעודכן עומד על 32.4 ש"ח למטר ומפורסם באתר האינטרנט של עיריית ירושלים.

בכיתות. בשורה התחתונה, מדי שנה מאבדת העירייה כ-33.5 מיליון שקלים, שיכולים היו להגיע לקופת הפיתוח שלה.

היטלי השבחה

סוגיית ההערכה של אובדן ההכנסות לעירייה בשל היטלי השבחה קשה ומורכבת בהרבה מהאומדן עבור היטלי הפיתוח. כאמור, היטל השבחה מהווה 50% מההשבחה שיצרה התוכנית. כל נכס נדרש לשומה פרטנית, שבוחנת את המועד בו הפרט הפך לבעל הקרקע, את שווי הקרקע במצב הנכנס, את שורת התוכניות שאושרו מיום הבעלות ועד ליום דרישת התשלום, את פרטי התוכניות וכיצד הן משביחות את הנכס ואת שווי המטר המבונה במצב שלאחר אישור התוכנית. לבחינה זו משפיעים רבים, כך למשל – אין דין תוספת זכויות בנייה בגג כדין תוספת במרפסת או בחדרי הבית העיקריים. לשאלת שוויו של מטר מבונה יכולות להיות שלוש חוות דעת – של שמאי הוועדה, של שמאי מטעם בעל הנכס ושל שמאי מכריע. מדי שנה מועסקים אלפי שמאים לטובת קביעת היטלי השבחה בנכסים.

נציגי העירייה, בבואם לבצע הערכות לעניין ההכנסות בשנה העוקבת לשם הכנת התקציב, אינם נוהגים לחשב כלל את ההכנסה הצפויה מהיטל השבחה ליחידת דיור, ונוהגים להתבסס על סך הגביה משנים קודמות. כך נוהגים בעיריית ירושלים, כמו

בממוצע 33,428 שקלים.¹¹² מאחר שישנם כמה משתנים שאין לגביהם ודאות, נערוך גם כאן חישוב של טווח. המשתנה בטווח הוא מספר יחידות הדיור. ניתן לומר שהמספר משתנה נוכח העובדה שאיננו יודעים בוודאות כמה יחידות דיור נבנו באופן לא חוקי, וניתן לומר שגם אם אנחנו מעריכים שהמספר קרוב ל-40 אלף, הרי שלעירייה אין יכולת אמיתית לגבות את הסכומים מכלל יחידות הדיור. כך, בחישוב מקסימלי, ניתן היה לגבות את מלוא הסכום על כל יחידות הדיור שנבנו שלא כחוק; בתרחיש מינימלי, ניתן היה לגבות פחות משליש:

אומדן ההפסד לעירייה מהיטלי פיתוח

סך ההפסד לעירייה	מספר יחידות דיור	
1,203,397,380	36,000	תרחיש מקסימלי
668,554,100	20,000	תרחיש בינוני
334,277,050	10,000	תרחיש מינימלי
33,428,000	1,000	הפסד שנתי

אם נבחר בתרחיש האמצע, לשם המחשה, הרי שסכום של כ-670 מיליון שקלים לקופת הפיתוח של העירייה יכול היה לממן עוד כ-700 כיתות לימוד במזרח העיר, מה שהיה פותר חלק ניכר מבעיית המחסור

¹¹² תעריפי היטלי הפיתוח המעודכנים על פי המפורסם באתר האינטרנט של עיריית ירושלים.

גם ברשויות רבות אחרות. מנגד, היטלי השבחה מגיעים למאות אלפי שקלים ליחידת דיור, הם עיקר ההכנסה מהבנייה החדשה בקרקע הפרטית ולא ניתן להתעלם מהם. לפיכך, נערוך חישוב המבוסס על הערכות כוללניות ביחס למחירי הדירות במזרח העיר.¹¹³ נוכח הקושי בחישוב זה, טווח הסכומים המתקבל הינו רחב מאוד.

בחישוב נציג היטל השבחה ממוצע, שהגיוני כי ייגבה לפי המחירים של היום; היטל כזה משקף מחיר דירה של 280,000 דולר (כמיליון שקל) המשקף שווי מטר של 12.5 אלף שקלים לדירה ממוצעת במזרח ירושלים. בהתחשב בכך שהקרקעות נקנו מזמן, ניתן להניח שווי קרקע של 100 אלף שקל ליחידת דיור – כ-2,000 שקלים למטר, ועלויות בנייה של 5,000 שקל

למ"ר. לפיכך, ההשבחה נאמדת ב-5,500 שקלים למ"ר, ו-50% ממנה, עבור דירה בגודל ממוצע במזרח ירושלים, מסתכם ב-220 אלף שקל.

ניתן לראות שגם בתרחיש המינימלי היו נוספים לעיריית ירושלים 800 מיליון שקל לקופת הפיתוח, סכום שיכול היה לאפשר סלילת דרכים עורקיות במספר שכונות. יש לציין שהיטל השבחה ליחידת דיור בתרחיש המינימלי אינו משקף את עליית מחירי הדיור בעשור האחרון, אשר לא פסחה גם על מזרח ירושלים. ניתן לומר שהתרחיש המינימלי יכול לשקף את יכולות הגבייה של העירייה בפועל, תוך מימוש של הנחה 3 לעיל – בהינתן תוכניות 'מלבינות', וכשכולם חייבים לשלם. סביר שלא יהיה ניתן לגבות מהרוב סכום של 200 או 300

אומדן ההפסד לעירייה מהיטלי השבחה

סך ההפסד לעירייה	היטל השבחה ממוצע ליחידת דיור	מספר יחידות דיור	
10,800,000,000	300,000	36,000	תרחיש מקסימלי
7,200,000,000	200,000	36,000	תרחיש אמצע א
4,000,000,000	200,000	20,000	תרחיש אמצע ב
2,250,000,000	150,000	15,000	תרחיש אמצע ג
800,000,000	80,000	10,000	תרחיש מינימלי
220,000,000	220,000	1,000	הפסד שנתי

¹¹³ כך לדוגמה, מחיר דירה בשכונות בית-חנינא ושועפאט מוערך ב-450-600 אלף דולר, ואילו בשכונות צור באהר, ג'בל אל-מוכבר ועיסאווייה המחירים נעים סביב 200-400 אלף דולר לדירה.

ארנונה

העיריות, וירושלים ביניהן, משקיעות מאמצים רבים באיתור הנכסים שבשטחן לשם גביית ארנונה, וזאת ללא קשר לחוקיות המבנה ולשאלה אם ניתן לו היתר לשימוש חורג. במזרח ירושלים תשלומי הארנונה מסייעים לפרט גם במעמד התושבות שלו. על אף זאת, באזורים רבים בעיר מתקשה העירייה לאתר את הבנייה הבלתי חוקית בזמן סביר וישנם עיכובים בהטלת הארנונה על בעלי הנכסים. כיוון שהארנונה היא המקור העיקרי להכנסותיה העצמיות של הרשות,¹¹⁵ פגיעה בגבייתה פוגעת בניהול התקציב השוטף וביכולת לספק את השירותים המוניציפליים השוטפים. לארנונה חשיבות רבה בנוהלי משרד הפנים,¹¹⁶ ולא בכדי: פגיעה בתקציב השוטף וביכולת לנהל תקציב מאוזן נחשבת לכאובה יותר מפגיעה בתקציבי הפיתוח.

מהי, אם כן, הפגיעה בגביית הארנונה כתוצאה מהבנייה הבלתי חוקית? ננסה לאמוד את אובדן ההכנסות השנתי כתוצאה מפער הזמנים בגבייה, שנגרם מהיום שהנכס נבנה ללא היתר, ועד להיום שהוא אותר, בהסתמך על כך שישנו פער כזה.¹¹⁷ במקרה זה קשה להגיע אף להערכה כללית. תעריפי הארנונה למגורים משתנים משכונה לשכונה: שועפאט ושייח' ג'ראח למשל

אלף שקלים לדירה, אך 80 אלף הוא סכום שסביר יותר כי אכן אפשר לגבות. ובשורה התחתונה, בסעיף זה, מדי שנה מאבדת ירושלים עוד 220 מיליון שקלים לקופת הפיתוח שלה.

תאגיד המים

דמי ההקמה (היטלים שגובה תאגיד המים ומשמשים מקור מימון להקמה, לפיתוח ולשדרוג של מערכות המים והביוב) בירושלים עומדים כיום על 102 שקלים למ"ר עבור בנייה בצפיפות גבוהה, ו-135 שקלים למ"ר עבור בנייה בצפיפות נמוכה.¹¹⁴ נערוך תרחיש עם הנחות דומות לאלו של היטלי הפיתוח. ניווכח כי מדי שנה מאבד תאגיד 'הגיחון' כ-11 מיליון שקלים לקופתו:

אומדן הפסד לתאגיד המים מדמי הקמה

סך אובדן דמי הקמה	מספר יחידות דיור	
390,572,208	36,000	תרחיש מקסימלי
216,984,560	20,000	תרחיש בינוני א
108,492,280	10,000	תרחיש בינוני ב
54,246,140	5,000	תרחיש מינימלי
10,849,228	1,000	הפסד שנתי

¹¹⁵ מבקר המדינה – דו"ח על פעולות בשלטון המקומי, 2016, עמ' 422.

¹¹⁶ להבי סיון ורומנו גל חגית, 2016, עמ' 39.

¹¹⁷ שיחה עם גורם מקצועי בעיריית ירושלים.

¹¹⁴ כללי תאגידי מים וביוב, 2015, תוספת ראשונה.

משויכות לאזור א,¹¹⁸ עם תעריף של 89.23 שקל למ"ר עבור דירה של פחות מ-120 מ"ר, ואילו בחלקים מג'בל אל-מוכבר ומצור באהר, המשויכים לאזור ד, התעריף הוא 38.44 שקל למ"ר עבור דירה בגודל זהה. התעריף מושפע גם מקיומו של חדר שירותים מחוץ לדירה או בתוכה – נתון חסר לגבי מזרח העיר. כמו כן, אין נתונים לגבי הזמן הממוצע שנדרש לאיתור נכס בבנייה לא חוקית ולפתיחה בהליכי גביית ארנונה עבורו. קיים גם שוני בין משקי הבית באשר לזכאות להנחות מטעמים סוציו-אקונומיים (40% עד 90% כתלות ברמת ההכנסה ובמספר הנפשות בבית).¹¹⁹ ננסה בכל זאת לתת הערכה כללית ביותר.

היות שמרבית השכונות הערביות מצויות באזורים ב או ג, נניח כי תעריף ממוצע לדירת 80 מ"ר יעמוד על 62 שקלים למ"ר. נניח הנחה ממוצעת של תשלום 65% לאור המצב הסוציו-אקונומי של התושבים במזרח העיר.¹²⁰

ניווכח כי בכל שנה, נכס שלא נגבה ממנו תשלום גורע מתקציב העירייה כ-1,700 שקלים. נניח שהפער בגבייה מתקיים עבור 200 נכסים, שהם כחמישית מזרם המבנים הלא חוקיים בשנה. המשמעות היא הפסד שנתי של כ-350 אלף שקל.

¹¹⁸ שיעורי הארנונה הכללית של עיריית ירושלים לשנת 2017 – הגדרת אזורים, כפי שמפורסמים באתר האינטרנט של עיריית ירושלים.
¹¹⁹ הנחות בארנונה לדירות מגורים מטעמי הכנסה, כפי שמפורסמים באתר האינטרנט של עיריית ירושלים

¹²⁰ על פי לוח 21 בשנתון הסטטיסטי לירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 79% מהמשפחות הערביות בעיר מצויות מתחת לקו העוני. יש הלימה מסוימת בין הסכומים המגדירים את ההנחות לבין סכומי קו העוני, כך שניתן להסיק כי מרבית המשפחות אף זכאיות להנחה.

כלכלית, מובן ששיווק של מאות או אלפי יחידות דיור בקרקעות מדינה בשכונות הערביות שבמזרח העיר היה הפיתרון הטוב ביותר לקופת העיר ולתושבים. אולם לא ניתן להתעלם מההקשרים הפוליטיים שיש להצעה כזאת, אשר כבר פסלו מהלכים דומים בעבר, וממילא אין בנמצא שטחים נרחבים של קרקע בבעלות מדינה במזרח העיר.

הבנייה הלא חוקית, שתורמת להיעדר גבייה, תורמת גם לכך שבקופת העירייה אין די משאבים להשקיע בשכונות מזרח העיר ומנציחה את בעיית התשתית הרעועה, שתידון כאן בהמשך. לכן, כשהעירייה גובה היטלי סלילה, מתעוררים מקרים כמו התובענה הייצוגית של אחמד בביראת ואחרים,¹²⁴ ולפיה הגבייה נעשתה שלא כדין כיוון שבפועל לא נסללו כבישים בשכונות המזרחיות. לבסוף, עבור התושבים, ניתן לשער כי תוספת ההכנסה הפנויה הייתה מקטינה את תלותם בתשלומים סוציאליים שמועברים מהמדינה ותורמת לשגשוג הכלכלה ולאיכות חיים טובה יותר.

סך האובדן לקופת הפיתוח שנובע מהיעדר הסדר מקרקעין נאמד בכ-1.1 מיליארד שקלים בתרחיש המינימלי ובכ-12 מיליארד במקסימלי. בגישה שמרנית, ברבע התחתון של ציר ההערכות, מדובר באובדן של כ-4 מיליארד שקלים. ההפסד השנתי לקופת העירייה מוערך בכרבע מיליארד שקל (כ-253 מיליון) ועוד 10 מיליון שקל עבור תאגיד המים. סך האובדן השנתי לפרטים הוא 630 מיליון עד 1.4 מיליארד שקלים¹²¹ בהחזרי הצמדה וריבית על פני תקופת ההלוואה.¹²²

ההיקפים הגדולים של אובדן ההכנסות היו מיטיבים עם קופת העירייה ועם יכולתה לספק תשתית ראויה יותר במזרח העיר. גם האובדן לקופת התקציב השוטף הוא בעל חשיבות לניהול התקציב, אם כי מדובר בסכומים פחותים. צריך גם לציין כי יכולת הגבייה של הסכומים הגדולים ביותר בהקשרי הפיתוח מועברים לרשות כאשר המדינה משווקת את הקרקע ליזמים¹²³ – ואלה יכולים להגיע עד פי 2.5 מהאומדן שערבנו עבור יחידת דיור בשיווק בירושלים.

¹²¹ בהשוואה לפרופורציית נוטלי משכנתאות של 5%.

¹²² האובדן נבדק על פני 10 או 20 שנות חיי ההלוואה, אבל מאחר שפרופורציית הנוטלים המושווית של כ-4% מהאוכלוסייה היא נתון שנתי, הרי שסך האובדן הוא למעשה שנתי.

¹²³ הסכומים עשויים להגיע מ-230 אלף שקל ליחידת דיור – סך היטלי השבחה ופיתוח, עד 500 אלף ליחידה במרכזי רשות מקרקעי ישראל.

¹²⁴ ת"צ-13-03-46121 אחמד בביראת ואחרים נגד עיריית ירושלים ואחרים.

8. בלי מדרכות ובלי שצ"פים: פיתוח תשתיות ציבור

לחלק את ההשפעה של סוגיית ההסדר על התשתית להשפעה ישירה ועקיפה.

ראשית, השפעה ישירה על היכולת לפתח תשתית נובעת מהחסר בקופת הפיתוח שהוצג בפרקים הקודמים. מעבר לחוסר הכללי שיכול היה לשמש לסלילה, תיעול ופיתוח שצ"פים, ירושלים מנוהלת באופן רובעי, כך שקופת הפיתוח מחולקת למעשה לכמה קופות פיתוח קטנות ובכל קופה קטנה יש שאיפה שההכנסות מאותה שכונה יממנו את הוצאות הפיתוח של השכונה. בשכונות שבהן ההכנסות נמוכות כי הגבייה נפגעת בשל הבנייה הבלתי חוקית בקרקע לא מוסדרת, אין די מקורות לפיתוח התשתית.

השפעה זו אינה מחויבת המציאות. אין חובה המוטלת על עיריות לנהל את הוצאות הפיתוח כך ששכונות לא תסבסדנה זו את זו. גם בעיר שאין בה בעיה מבנית

שכונות מזרח ירושלים מתאפיינות בבעיות תשתית חמורות. השפל במצב התשתיות נמצא בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה – מ.פ. שועפאט וכפר עקב, אולם גם באלו שבתוך הגדר – בית-חנינא,¹²⁵ א-טור,¹²⁶ צור באהר¹²⁷ ועוד – יש חוסר בכבישים עורקיים, בריבוד כבישים, במעקות, במפרצי חניה, במדרכות ובאבני שפה. תשתית הביוב רעועה אף היא, ועל אף ההשקעות הגדולות שנעשות מטעמה של חברת 'הגיוחן', חלקים ניכרים בשכונות אינם מחוברים למערכת הביוב¹²⁸ ומשתמשים עדיין בבורות ספיגה, שהם מטרד סביבתי ובריאותי. בנוסף, תשתית התיעול בעייתית, ולא אחת היא אינה עומדת בעומס ומציפה את הרחובות במי גשם וביוב. התשתית הרעועה, שאינה מכילה את צרכי האוכלוסייה, מקורה בגורמים רבים ובהם סוגיית הבעלות. גם כאן ניכרת ההשפעה של היעדר הסדר מקרקעין. ניתן

¹²⁵ רייטר יצחק, אבו ליל נאסר, קמחי ישראל ולהרס ליאור, 2014, עמ' 27.

¹²⁶ אסמר אחמד, קמחי ישראל, רייטר יצחק ולהרס ליאור, 2015, עמ' 45.

¹²⁷ רייטר יצחק, נבאל מוחמד ואחרים, 2014, עמ' 23.

¹²⁸ שם, עמ' 22; אסמר אחמד, קמחי ישראל ואחרים, 2015, עמ' 45.

בשכונות מסוימות, טבעי שישנן שכונות צפופות וותיקות יותר שנותרו בהן מעט עתודות בנייה וההיטלים שנגבים בשכונות החדשות משמשים לחידוש התשתית בשכונות הוותיקות. לא זו אף זו: בשיווקי הקרקע של המדינה, על פי החלטות מועצת רמ"י, מוקצה סכום קבוע עבור כל יחידת דיור חדשה, אשר נגבה כחלק מהוצאות הפיתוח בעת שיווק הקרקע ומועבר לרשות המקומית לטובת פיתוח של התשתיות הוותיקות (המכונה 'ישן מול חדש'). גם בירושלים הקופות השכונתיות אינן סגורות הרמטית ויש סבסודים. אבל כל עוד כך הנוהג, אך טבעי שהשכונות שבהן הקרקע אינה מוסדרת נפגעות.

השפעה ישירה נוספת הינה הבעיות הקנייניות שבהן נתקלים גורמי פיתוח התשתית, המהוות חסם לפיתוח.¹²⁹ כך לדוגמה, סלילת כביש מלווה כעניין שבשגרה בהפקעת מקרקעין, ותקציב הפרויקט כולל בדרך כלל סכומים לפיצוי בהתאם. כשיש חוסר בהירות לגבי הבעלים החוקי של המקרקעין, יש קושי בתשלום על ההפקעה. רבים יכולים לטעון כי הם בעלי הזכויות בקרקע, וכל הפקעה שבזו עלולה לגרור אחריה צורך בפיתרון בשורה של סכסוכי מקרקעין¹³⁰ ולהסתכן בתביעות עתידיות. בינתיים, הסכום שכבר תומחר לפיצוי בגין ההפקעה נותר ללא שימוש, לעיתים גם שנים רבות לאחר תום הפרויקט, דבר שמביא לבזבז ואף יוצר קונפליקט בין המדינה לבין הרשות –

למשל במקרה שהרשות מבקשת תקציב לפרויקט התשתיתי הבא והמדינה מצידה טוענת שהתקציבים הקודמים טרם נוצלו.

במזרח ירושלים יש מיעוט של תוכניות חלוקה, ודאי ביחס לשכונות חדשות המוקמות במערב העיר ולמקובל בערים היהודיות. ללא תוכניות חלוקה מתקשה הרשות להתקדם במסלול להפרשת שטחים לצרכי הציבור ללא פיצויים, כפי שמאפשר לה חוק התכנון והבנייה.¹³¹ לפיכך, כדי להקצות שטחים לצרכי ציבור במזרח ירושלים נדרשת הרשות להפקיע שטח ולשלם פיצויים. מטבע הדברים, בהינתן חלופה ללא עלות, רשויות מקומיות נמנעות, בדרך כלל, מפעולה בדרך זו ומבכרות את הליך ההפרשה, שאמור גם לאזן בין צרכיהם של כלל הפרטים בשטח התוכנית וליטול מכל אחד מהם חלק במסגרת החלוקה מחדש. ההליך נידון במוסדות התכנון בצמוד לכלל ההתנגדויות לתוכנית, ומשאושרה התוכנית, ההפרשה מהווה הוראה סטטוטורית המסיימת את העימותים. במקרים של הפקעה, העימות מתרחש בכל פעם מחדש מול בעלי הקרקע, ונדרשים מאמצים גדולים לשכנע כל פרט מדוע ההפקעה מתבצעת בשטחו ולא בשטח שכנו.

השפעה שניתן לכנותה עקיפה נובעת מהשפעת היעדר הסדר על הבנייה הבלתי חוקית. היקפים גדולים של בנייה בלתי חוקית מכבידים על התשתית השכונתית ומביאים לכך שאינה עומדת בעומסים.

¹³¹ בנייה במלכודת התכנון, עמותת במקום, 2014, עמ' 32.

¹²⁹ שרגאי נדב, 2010, עמ' 29.
¹³⁰ שיחות עם גורמי המקצוע בחברת מוריה.

שבבוא הרגע לסלול את הכביש כבר לא ריאלי לפנות ולהרוס את כל הבתים, נדרש תכנון חלופי שאינו אופטימלי ויקר בהרבה. דוגמה למקרה כזה היא סיפורו של תוואי הכביש האמריקאי, אשר תוכנן להיסלל דרומית לשכונת א-טור, עליו נבנו בנייני מגורים.¹³⁴ דוגמה זו הביאה לפיתרון חלופי יקר בהרבה, אך היא אינה יחידה. תכנון צירי התנועה בשכונות הערביות אינו נגזר מהשאלה היכן הוא המיקום המוצלח ביותר עבורם, אלא איפה נותר מקום לסלול כביש. מובן שבאשר נדרש גם מקום להעביר רכבת עילית או נתיבי תחבורה ציבורית כדי לנהל נכון את עמסי התנועה, שכונות מזרח העיר סופגות פגיעה חמורה יותר בהשוואה לשכונות היהודיות.

עבודות רבות מבקרות את המצב התכנוני במזרח ירושלים, את חוסר ההתאמה של התוכניות למציאות, את מיעוט אחוזי הבנייה ועוד. נוצר 'מעגל קסמים': התוכניות השכונתיות אינן רלוונטיות ולא ניתן להוציא מכוחן היתרים. עבור היתר בנייה יש להכין תוכנית נקודתית. גם אם מצליח הפרט להוכיח זיקה לקרקע, לקדם תוכנית ולקבל מכוחה היתר, הרי שאין בה ראייה כוללת ואין די שטחי ציבור. אם הפרט אינו מצליח לקדם תוכנית בעצמו, ברוב המקרים הוא יבנה באופן לא חוקי, יעמיס

בנוסף, בנייה שלא בהתאם לתוכנית מצמצמת את השטחים לצרכי ציבור, שמשמשים הן לתשתית והן למבנים חיוניים כמו מעונות יום, מתנ"סים ובראש ובראשונה כיתות לימוד. מזרח ירושלים הוא שטח צפוף במיוחד,¹³² עם ממוצע של 2 נפשות בחדר – פי 2.5 מהממוצע הארצי בקרב היהודים ופי 1.5 מהממוצע בקרב הערבים¹³³ בישראל. כך, אין מקום לדרכים שאמורות להיסלל – נותרים מטרים ספורים בתנאי הטופוגרפיה הקשים בירושלים, וכך לא נותר שטח מספק לכבישים נוחים ובטיחותיים וכן גם למדרכות. תא שטח כה צפוף, שהאוכלוסייה בו ממשיכה לגדול, נדרש לתכנון מפורט ומאורגן ביותר, כדי שניתן יהיה לכלול במסגרתו את כלל התושבים באופן שתהיה תשתית שתשרת אותם. המשך הבנייה הלא חוקית, בקצב שהיה עד היום ובהיעדר תכנון מסודר, סופו שיגרום לקריסה של התשתיות, ולכך כמובן השפעות סביבתיות וכלכליות קשות על המרחב העירוני ועל המשק, מעבר לפגיעה בפרטים ובאיכות חייהם.

בנוסף, הבנייה הלא חוקית מתבצעת פעמים רבות על חשבון התשתית המיועדת, באופן שגורם לייקור עלויות. כך למשל, כשישנו תכנון אופטימלי לכביש אך טרם הסלילה תוואי השטח מתמלא בבתיים, כך

¹³² השנתון הסטטיסטי לירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017.

¹³³ לשם המחשה נוספת, ירושלים המזרחית על כ-320 אלף תושביה משתרעת על שטח של כ-46 אלף דונם, לעומת חיפה עם 280 אלף תושבים בשטח של 65 אלף דונם.

¹³⁴ שיחות עם אנשי המקצוע של צוות תוכנית האב לתחבורה בירושלים.

על התשתית ולא יתרום את חלקו לקופת הפיתוח של העירייה. יצוין כי תכנון שכונתי או עירוני הוא פעולה שמתבצעת במימון ציבורי עבור הפרטים בשאר חלקי הארץ.

סיכום

לרמת תשתית טובה יותר, בראש ובראשונה נוכח העובדה שקופת הפיתוח של העיר תתמלא. כמו כן, כאשר ישנה בהירות בנושא הבעלות, קל יותר להפקיע קרקעות ולקדם תכנון של תשתיות, וקל יותר לייעד תוואי שטח לדרכים באופן שאין בונים עליהן קודם לכן.

ראינו קושי בקביעה חד משמעית ובכימות של עלויות התשתית החריגות, נוכח הבנייה הבלתי חוקית הנובעת מההיעדר הסדר מקרקעין. אולם, גורמי המקצוע העוסקים בפיתוח תשתית במזרח ירושלים מסכימים על כך שהיעדרו של הסדר מהווה חסם משמעותי בפיתוח של תשתית ראויה לתושבים: הסדרת הזכויות בקרקע תתרום

9. המס שהתמסמס: האובדן לקופת המדינה

לתשלום המס. עסקאות רבות כלל לא מבוצעות בשל מגבלת הבעלות. כפי שצוין בתחילת העבודה, שוק של זכויות מוסדרות הינו שוק עם רמת סחירות גבוהה יותר; עם הסדרת הבעלות במקרקעין, לבעלי הנכס יהיה אינטרס לדווח על העסקאות, כדי להמשיך ולהעביר את שטרי הבעלות באופן מסודר.

כמה מפסידה קופת המדינה כתוצאה מהעסקאות הלא מדווחות, נוכח היעדר הזכויות במקרקעין? לשם כך יש צורך בהנחות רבות: הראשונה, על כמות העסקאות למכירת מקרקעין; השנייה, על השווי הממוצע של המקרקעין בעסקאות, הגוזר את התקבול הממוצע לדירה ממס הרכישה; השלישית, לגבי זמן האחזקה הממוצע של קרקע או לגבי שבח ממוצע בעסקת מקרקעין במזרח ירושלים; הרביעית, לגבי מספר הדירות החדשות הנמכרות מדי שנה במזרח העיר; החמישית, לגבי שוויין הממוצע של הדירות. אם רוצים לדעת מה היה תקבול המע"מ, יש צורך בהנחה שישית, לגבי רמת ההוצאות המותרת בניכוי. הנחה שביעית נוגעת למניין הדירות הנמכרות שלא כדירתו היחידה של המוכר, ושמינית – למניין הדירות הנרכשות בידי משקיעים שזו אינה דירתם היחידה.

עסקאות נדל"ן כרוכות בתשלום מיסים המוטלים על המקרקעין. חוקי המס קובעים שורה של מיסים, התלויים במאפיינים השונים של בעל הנכס ושל אופי העסקה: שווי הנכס, האם בעל הנכס הוא גם היזם, האם בבעלותו נכסים נוספים ועוד. בעסקאות למכירת קרקע מוטל על הרוכש מס רכישה בשיעור של 6% משווי הנכס, ואילו על המוכר – מס שבח בגובה 25% מערך ההשבחה בנכס. על רכישת דירות מוטל מס בשיעור נמוך יחסית עבור מי שזוהי דירתו היחידה, ובשיעור גבוה יותר (8%) עבור רוכשי דירה נוספת. בנוסף מוטל מע"מ על מכירה של דירות חדשות, ומס שבח על מי שמוכר דירה שאינה דירתו היחידה. בעבר היה מוטל גם מס רכוש על הקרקע, אך מאז 1999 הוא עומד על 0%. לרבים במזרח ירושלים, שהתייצבו במשרדי מס רכוש וביקשו שומה על הקרקע כך שנסח מס הרכוש יוכיח זיקה שלהם אליה, יש חובות עבר בגין מס רכוש.

מדי שנה מבוצעות במזרח ירושלים עסקאות קנייה ומכירה של מקרקעין. רובן המוחלט אינן מדווחות לרשויות המס, שכן אין העברה שנרשמת בבעלות על הנכס ולפרט אין אינטרס לדווח, בין היתר, משום שהוא לא זוכה להגנה הקניינית הנלווית

בהשוואה לאומדן התקבולים שערכנו עבור היטלי הפיתוח וההשבחה, לאור ההנחות הנדרשות, חישוב שווי האובדן לקופת המדינה מורכב בהרבה. בדיקה שערכנו העלתה כי גם ברשות המיסים לא נערכו אומדנים מסודרים לעניין. לפיכך ערכנו חישוב יחסי, המתבסס על נתונים מפורסמים של סך הכנסות המדינה מגביית מיסי המקרקעין. על פי נתוני ספר תקציב המדינה לשנים 2017-2018¹³⁵ תחזית הגביה ממיסי רכישה ומס שבח לשנת 2017 עומדת על 12.25 מיליארד ש"ח.¹³⁶ אם נניח שהגביה מתחלקת בשווה על פני כלל התושבים בישראל, הרי שעל פי חלקם היחסי של תושבי מזרח ירושלים באוכלוסייה, המדינה מאבדת מדי שנה כ-455 מיליון ש"ח בגביית מיסי מקרקעין.¹³⁷

כפי שטענו לעיל, גורם מרכזי בכך שהעסקאות לא מדווחות ולא נרשמות הוא העדר רישום המקרקעין. לסכום זה הוספנו מקדם הפחתה גדול יחסית של 35%, מתוך שתי הנחות:

1. נניח שחלק מהמיסים כן נגבים, אבל איננו יודעים כמה, נוכח היעדר נתון

¹³⁵ תקציב המדינה לשנים 2017-2018.

¹³⁶ לא הכנסנו לחישוב את ההכנסות ממיסי מכירה ורכוש, העומדות על 900 מיליון שקלים לשנת 2017. זאת עקב חוסר עקביות בתחזית לגביהן (בתקציב 2015-2016 לא ניתנה כל תחזית) ולאור העובדה שבוטלו, ושהסבירות לגבות חובות עבר בגינם הולכת ופוחתת.

¹³⁷ סכום זה לא כולל את גביית מע"מ עבור דירות חדשות, שכן לא היה ניתן להפריד את גביית המע"מ רק עבור דירות מסך תחזית גביית המע"מ. האומדנים המעודכנים לגבי מספר התושבים במזרח ירושלים ובכל מדינת ישראל נלקחו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני 2017.

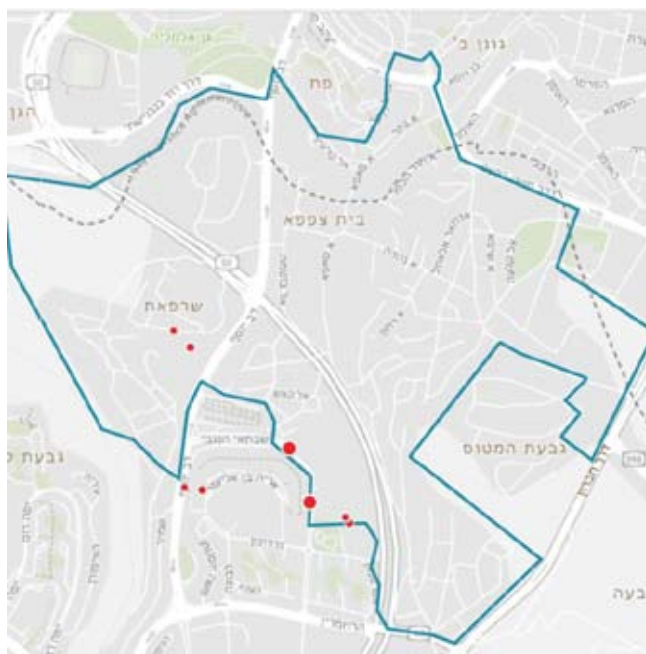
רשמי מרשויות המדינה לגבי כמות העסקאות שכן נרשמות;

2. נניח שגם ללא קשר להיעדר רישום, היישובים הערביים מאופיינים במיעוט עסקאות ולכן לא ניתן להניח שחלקם שווה בתרומה לגבייה הכוללת של מיסי המקרקעין.

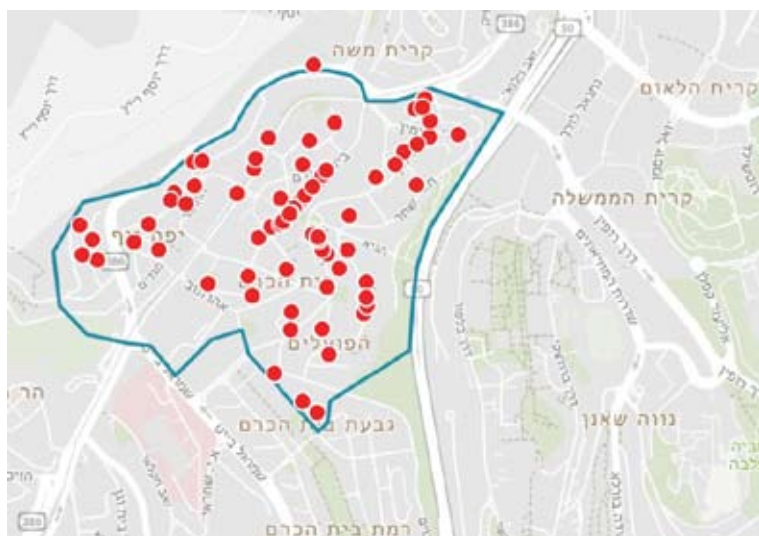
גם בהנחה (השמרנית) המתקבלת אחרי כפל במקדם הפחתה, נגיע לאומדן לפיו המדינה מאבדת כמעט 300 מיליון ש"ח בשנה בגביית מיסי מקרקעין. נוסף על כך, גביית מס ידועה כמחזקת את המשילות. אזור שאינו נושא בנטל המס, יש בו פוטנציאל גובר לפשיעה. רשות המיסים השקיעה ומשקיעה מאמצים לגבות מע"מ, מס הכנסה ומס חברות במזרח ירושלים. אין ספק שהסדר זכויות במקרקעין ישפר את מאמצי הגבייה של הרשות בתחום מיסוי המקרקעין.

אתר מדלן מציג את כמות העסקאות המדווחות בחתך לפי שכונות. לקחנו מהאתר תמונות הממחישות את המצב בשכונות יהודיות וערביות בירושלים. העסקאות המדווחות מסומנות באדום.

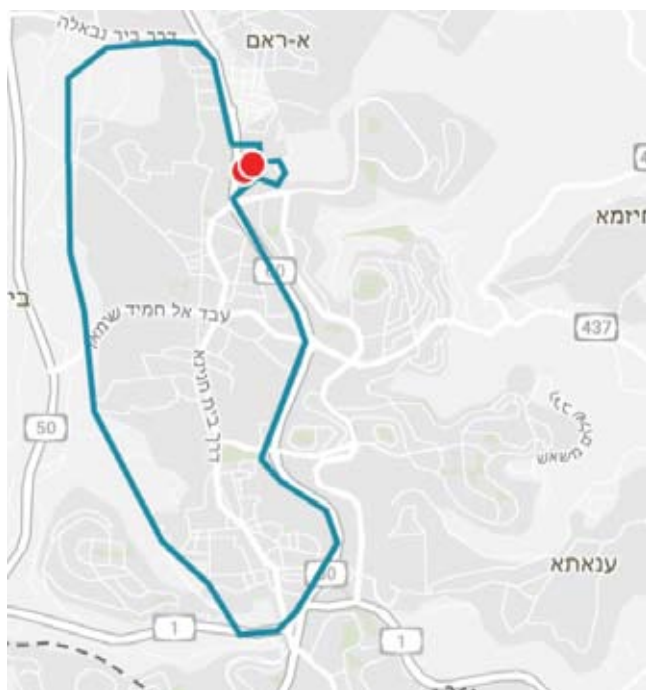
9. המס שהתמסמס: האובדן לקופת המדינה



עסקאות מדווחות בשכונת בית הכרם



עסקאות מדווחות בשכונת בית-חנינא



10. חלופות

בחלק החותם את העבודה נציע חלופות לפיתרון התופעות השליליות שיוצר היעדר הסדר זכויות במקרקעין במזרח ירושלים.

החלופה המועדפת: עריכת הסדר מקרקעין בשכונות מזרח העיר

לתושבים ולמשק כולו כתוצאה מהיעדר הסדר ולמנות צוות ליישום ההחלטה. רצוי כי לאור ההתפתחות הטכנולוגית והקשיים במדידה בשטח – בעיקר במזרח ירושלים – תפורסם הנחיה של פקיד ההסדר ומנהל המרכז למיפוי ישראל להסתמך על אמצעים טכנולוגיים ככל שניתן. בנוסף, יש להידבר עם גורמים שעשויים לעתור או לעכב את התהליך – פנייה יזומה לוואקף ולממשלת ירדן, המבהירה כי אין בכוונת המדינה להזיק לתושבים ולנשלם מאדמותיהם. מול התושבים, יש להידבר עם עורכי הדין העוסקים בנושא ולהסתייע בהם ובמינהלים הקהילתיים, על מנת להסביר את חשיבות ההסדר לאוכלוסייה ולעודד את הפרטים להגיש תביעות.

יש להפיג את החששות מפני העברת קרקעות לטובת המדינה, וצריכה להתפרסם הנחיה מטעם האפוטרופוס לנכסי נפקדים, שלא יחול שינוי במצב הקיים ולא ייעשה

המסקנה המתבקשת מסעיפי העבודה השונים היא שעריכת הסדר זכויות במקרקעין במזרח ירושלים, באופן גורף התואם את פקודת ההסדר, היא דרך המלך והפיתרון המועדף למצב הבעייתי. בשורה משמחת היא שזה מכבר הוחלט במשרד המשפטים, על ידי שרת המשפטים ובאישור היועץ המשפטי לממשלה, לפתוח בתהליכי הסדר.¹³⁸ לפיכך, יש חשיבות רבה לאופן עריכת התהליך הממשלתי וניהולו להצלחתו, שכן קבלת ההחלטה היא רק שלב ראשון בדרך שעלולה להיות רצופת מכשולים, וסופו של תהליך לא נכון להיגנז – מה שיותיר את מזרח ירושלים ללא הסדר גם בחמישים השנים הבאות.

על התהליך להיות מגובה בהחלטת ממשלה, תוך פירוט כוונותיה באופן שיעורר את אמון האוכלוסייה והקהילה הבינלאומית. הממשלה צריכה להזכיר בהחלטתה את החוק היבש ואת הנזק שנגרם לעיר,

¹³⁸ שיחה עם גורמי המקצוע במשרד המשפטים.

שימוש בהסדר ככלי להעברת מקרקעין לשימוש יהודים.¹³⁹ ניתן לסכם כי גם ככל שהבעלות תעבור למדינה, בין אם מכוח שיורי ובין אם מכוח חוק נכסי נפקדים, הרי שהשימוש בפועל יועבר למי שמהווה רוב בקרב האוכלוסייה בשכונה, קרי: לשימוש האוכלוסייה הערבית. ככל שההסדר יגרור תביעות לפינוי ומעבר של מקרקעין לעמותות ליישוב מזרח ירושלים ביהודים, שלא כתוצאה ממכירה מרצון אלא כפעילות ישירה של גורמי המדינה, הרי שהאמון בתהליך ייפגע ולא ניתן יהיה להשלימו.

ההחלטה צריכה לכלול הקצאת משאבים (תקציב וכוח אדם) לאגף רישום והסדר מקרקעין ולמרכז למיפוי ישראל, האמון על הכנת מפות המדידה ושותף לעבודה בשטח. כמו כן יש להפנות משאבים והנחיות מיוחדות למערכת המשפט,¹⁴⁰ כדי למנוע היגררות רבת שנים של תביעות סותרות אשר הפקיד אינו מוסמך להכריע בהן. יש למנות צוות שופטים ייעודי לנושא ולהנחותם לטפל בתביעות אלו בזמנים קצובים. על פי ההערכות שניתן לעשות לעניין עלות המשאבים הממשלתיים, הרי שמדובר בלא יותר מ-10 מיליון שקלים על פני חמש שנים, עלות הכוללת בעיקר את

כוח האדם הייחודי שיש להקצות לנושא.¹⁴¹ בנוסף, נמליץ כי המדינה תסתייע, ככל שניתן, בגורמים פרטיים בביצוע התהליך. זאת, הן כדי להגביר את יעילות הביצוע והן כדי לסייע לעורר אמון בקרב האוכלוסייה. העבודה הנדרשת בתהליך ההסדר, גם אם תסתמך ברובה על אמצעים טכנולוגיים, תחייב הגעה לשטח ורתימה בפועל של האוכלוסייה לתהליך. גורמים פרטיים, שיסתמכו, בין היתר, על כוח אדם מקרב התושבים עצמם, יוכלו לסייע בתהליך.

להערכת גורמי המקצוע, חסם היעדר המסמכים מירדן צפוי להיפתר תוך כדי ביצוע הליך הסדר מוצלח, שכן לפרטים יהיה אינטרס לפנות בעצמם לשלטון הירדני ולהשיג את החומרים. יש לכך תקדימים וישנם מספר תיקים שבהם הושג חומר פרטי מירדן. גם אם במקרים מסוימים לא יושג החומר הירדני, הרי שניתן יהיה להחליט מחדש ולקבוע שההסדר הישראלי גובר על כל ממצא שיוצג מהתקופה המנדטורית.

כינונה של תוכנית עבודה קצובה בזמן עבור כלל השכונות במזרח העיר הוא מפתח נוסף להצלחת ההסדר. כדי לשדר לתושבים רצינות מצד השלטונות, אין

¹³⁹ בע"א 5931-06-2038-09 חטאב חסיין ואח' נ' כהן ואח', 2015, קבע בית המשפט כי חוק נכסי נפקדים אומנם חל במזרח ירושלים, אולם יש לפרשו בצמצום רב ככל שבעל הנכס הוא תושב הגדה, וכדי לממש את זכותו נדרש האפוסטרופוס על נכסי נפקדים לאישור היועץ המשפטי לממשלה. ¹⁴⁰ זה מכבר הועברו לבית המשפט המחוזי יותר מ-200 תביעות בהליך הסדר שנערך במחוז תל אביב. אלו יוצרות עומס על המערכת ויידרשו שנים רבות לבירורן.

¹⁴¹ על פי הערכות מול גורמי המקצוע, אין מדובר בצרכים אדירים, והם כנראה פחותים מכפי שהעריך נדב שרגאי בעבודתו: תוספת של כ-7 אנשים לפקיד ההסדר, 3 שופטים וכוח עזר לשופטים ו-5 עובדים למפ"י צפויים להספיק. תקציב המדידות ושאר הפעולות הנלוות אינו משמעותי: כ-6 מיליון שקל לשנה במשך 5 שנים.

לכלל המרחב, והדברים יגיעו לידי חקירה ובדיקה תוך שיתוף פעולה.

להסתפק בפיילוט עבור שכונה אחת – ככל שניתן, כדאי לעבוד בכמה שכונות במקביל. כך תושג תחושת דחיפות להתכנס

חלופה שנייה: מכרז לחברת ביטוח שתבטח את הפרטים

Title insurance-1

בהתאם לפקודת ההסדר. אומנם, זכויות הקניין לא יוקנו לפרטים באופן מלא מאחר שחברות הביטוח לא יוכלו לבצע רישום, ולפיכך לא תתאפשר הגנה על הזכות ברמה הגבוהה שמאפשר המרשם. אולם יוצר מרשם משני עם גורם פרטי אשר מוכן לקחת עליו אחריות. חברות הביטוח יכולות לרשום את תיעוד העסקאות, וניתן אף להגדיר לכך כללים מטעם המדינה, באופן שיהפוך את שיטת הרישום בירושלים דומה יותר לזו האמריקאית. ביטוח כזה יאפשר לבנקים לתת משכנתאות, ומוסדות התכנון ופיתוח התשתית יוכלו לדרוש פוליסה כזו כתנאי לפעולות בנכס באופן שייתר את הנוהלים המקלים ואת דרישת פיצויי הפקעה. בנוסף, מאחר שלחברת הביטוח האחריות לבצע את הבירורים הנדרשים בקשר לנכס, כאשר נהוג שאת הבירורים עורכים גורמים משפטיים, הביטוח יסייע להצפת מידע חדש בקשר לנכסים ולהכנת הקרקע לביצוע רישום בעתיד. יש גם יתרון בכך שחברת הביטוח איננה מוסד ממשלתי והיא מתקשרת בחוזה בינה לבין הפרט, וכך האמון של הפרטים בתהליך עשוי להינתן בקלות רבה יותר.

במדינות שונות, ביניהן ארצות הברית, נהוג כי פרט שקונה נכס רוכש ביטוח זכויות, באופן שמבטיח כי אם יבוא צד שלישי לתבוע את זכותו שלו בנכס, יוכל המבוטח להיפרע מחברת הביטוח. ביטוח זה נדרש על ידי הבנקים למשכנתאות כתנאי למתן הלוואה. על מנת לקבוע את מחיר הפרמיה ולבצע את הביטוח לנכס, אחראית חברת הביטוח לבצע בדיקה בכל המרשמים שיש לה גישה אליהם כדי לוודא שאכן לא צפויות תביעות סותרות. בארצות הברית שיטת המרשם שונה מהשיטה הישראלית; השיטה הישראלית, כפי שהוסבר לעיל, מבוססת על מרשם זכויות על פי עקרונות טורנס, עליו אחראית המדינה (Land registration).

בארצות הברית השיטה לרישום מבוססת על תיעוד העסקאות (Recording), כך שכל עסקה מתועדת על פי כללים אך לרשות השלטונית אין אחריות למרשם. בשיטה כזו הגיוני שהפרטים ירצו גורם שיקח אחריות על המרשם, וכך מתעורר הצורך בביטוח. מובן שככל שהמידע פחות נגיש ויש יותר חוסר ודאות, מחיר הפרמיה עולה. ככל שחברות ביטוח ייכנסו לפעולה במזרח ירושלים, עשויות להיפתר חלק מההשפעות השליליות של היעדר הסדר מקרקעין

בארה"ב מקובל מחיר פרמיה של 1,000-2,000 דולר בתשלום חד פעמי עם רכישת הנכס. סביר להניח כי במזרח ירושלים, שוק קטן ומורכב, מחירי הפרמיות יהיו גבוהים יותר, ככל שתימצא חברה שתאפשר ביטוח כזה. ניתן לערוך מכרז¹⁴² בסבסוד ציבורי לחברה שתסכים לספק את המוצר. אפשר שאם המוצר יתקבל יהיה לחברה תמריץ להעבירו לאזורים נוספים, ומאחר שבעיות רישום אינן נחלה בלעדית של מזרח ירושלים, יתפתח שוק לביטוח זכויות בכל הארץ. החסרונות בהצעה הם שלא ברור מה יהיה גובה הסבסוד הצפוי, והעובדה שהסבסוד יידרש להיות רב שנתי ולא חד פעמי. ככל שהסבסוד השנתי יהיה גבוה יותר, כך יהיה קושי לשנות סדרי עדיפויות לטובת הקצאת משאבים להבטחת זכויות התושבים במזרח ירושלים. מבחינת העלות, הרי שעריכת הסדר היא פיתרון זול יותר וחד פעמי.

חיסרון נוסף של הביטוח הוא עריכתו באופן פרטני, כך שבכל הנפקת שטר ביטוח תידרש הבאת מודד ובחינת גבולותיה של כל חלקה. ייתכן שבמצב כזה כל התושבים יפנו לבטח את זכויותיהם (כל פרט יגרור את שכניו) ובתקופה קצרה יחסית תיווצר בהירות לגבי תא שטח גדול, אולם ייתכן שהביטוח יצור מצב דומה לזה שיוצרות התוכניות הנקודתיות – איים מוסדרים חלקית באמצעות המפות שהכינו המודדים לטובת היתר הבנייה, ולצידם כתמים לא מוסדרים של שטח שבעתיד ייתכנו בו סכסוכי גבול. ניתן לרפא חשש זה בחיוב של כלל האוכלוסיה לבטח את הזכויות בתוך תקופה מוגדרת. מובן שיכולת המדינה לחזק את קיום הביטוח גדלה ככל שהיא מקצה משאבים רבים יותר לסבסודו.

¹⁴² הגורם המתאים ביותר לבצע את המכרז הוא העירייה או אחד מתאגידיה, רצוי בסיוע במימון ממשלתי.

חלופה שלישית: חקיקת חוק הסדר חדש

ובריכוזם בידי המחזיקים – קביעת חזקה כי מי שהצליח להוכיח שהוא שוהה בנכס מעל תקופה מסוימת ולא הוגשה נגדו כל תביעה, ניתן יהיה לרשום את השטח על שמו. בחלקה שיש בה יורשים רבים ומחזיקים מעטים, יידרשו המחזיקים לרכוש את חלקם של היורשים האחרים תוך פרק זמן קצוב.

החסרונות בהצעה זו הם שחקיקת חוק חדש תארך זמן, ולא ברור מה תהיה הנכונות של גורמי המקצוע במשרד המשפטים ושל המחוקק לאפשר פגיעה בזכות הקניין לטובת יעילות התהליך. בנוסף, מובן שבחקיקה חדשה בנושא כה רגיש יהיו מעורבים אינטרסים פוליטיים בדבר עתידו של השטח, כאשר גורמים מסוימים יבקשו להכניס חזקות לטובת העברת מקרקעין – למדינה, ליהודים או לערבים, כל גורם על פי האינטרס העומד לנגד עיניו. גם אם הכנסת תכריע באופן מאוזן, הרי שריבוי האינטרסים יאריך את הליך החקיקה וירחיק את פיתרון ההסדר בעוד כמה שנים.

עם זאת, בהתעלם מהקשיים המעשיים בממשלה ובכנסת, באופן עקרוני, חקיקה חדשה ויעילה, המייתרת את הצורך בבדיקה מעמיקה של שורשי הבעלות בשטח, כפי שדורשת פקודת ההסדר – סופה שתביא לתהליך בירור זכויות מהיר יותר ולוודאות קניינית, אשר הראינו עד כמה היעדרה מזיק לאוכלוסייה ולעיר ירושלים.

על פי חלופה זו מוצע להכין חוק פשוט יותר מפקודת ההסדר, תוך פגיעה בזכויות הקניין של הפרטים הלא אחרונים בשרשרת וקביעת כללים ברורים, ככל שניתן, בחקיקה להכרעה בין תביעות סותרות. חוק ייחודי זה ייתכן שניתן להחיל בכל הארץ, בייחוד בסיטואציה שבה נדרש הסדר חדש בקרקעות שבהן כבר נעשה הסדר. פקודת ההסדר מימי המנדט מורכבת וסבוכה, ואף שהיא מייצרת סופיות לדיון, הרי שבכל חלקה צריכים להתברר הסכסוכים עד תום. חקיקה חדשה, עם נכונות לפגיעה מסוימת בזכותו של מי שלא נרשם כראוי ואינו מחזיק בקרקע שנים רבות, ומוכנות לקבוע כללים לחלוקת המקרקעין באופן ברור בין יורשים – תביא להליך הסדר מהיר יותר. על פי חלופה זו, לא תשתנה שיטת הרישום בירושלים, והמדינה תמשיך לקחת אחריות על המרשם. השינוי יהיה באופן שבו מבררים את שרשרת הזכויות, כך שהתהליך לבירור יתקצר וייתיעל.

מספר עקרונות צריכים להנחות את המחוקקים של 'חוק מקוצר': ראשית, קיצור תהליכים והנמכת מדרג הסמכויות – מתן זמן קצר יותר להגשת תביעות, העברת התביעות לפקידות חלף העברתן למערכת המשפט וכדומה. שנית, קביעת כללים בהבאת מסמכים – הסתמכות על פנקס השטרות ומניעת האפשרות להסתמך על מסמכים מלפני פרק זמן שייקבע, ככל שיש הסדר ברור יותר, מתקופה מאוחרת יותר. שלישית, חזקות בשיוך המקרקעין

חלופת ביניים: יישום תהליך של מיפוי בלבד, וניתוקו מתהליך הקניין

הרישום של השטחים ייקבעו גבולותיהם באופן אחר, אשר ייתכן שלא יתאים להיתרי הבנייה שניתנו במגרשים לאורך השנים, כמו גם למציאות בשטח של זכויות שניתנו ובניינים שנבנו. לפיכך, ניתן כשלב ביניים למפות את השטח באופן אחיד וכולל, כך שהמודד יעבוד לפי כללים אחידים ויתאים את המיפוי למציאות התכנונית. המפה הסופית תפורסם לציבור, וכך, לפחות מהפך התכנוני והגיאוגרפי, תהיה בהירות רבה יותר וייעשו פחות טעויות.¹⁴³ על המפה שתוכן יהיה ניתן להסתמך בעתיד בעת עריכת הסדר, אשר יוביל לרישום של הקרקע במרשם המקרקעין. חלופה זו אינה נותנת כל פיתרון לבעיה הקניינית, אבל יש בה כדי להפחית בעתיד את סכסוכי הגבולות שיווצרו בעת הליך ההסדר ולהוות שלב מקדים לתוכנית הסדר כוללת.

בעבודה תואר כי נוצרים קשיים בכך שהעירייה מאפשרת מתן היתרי בנייה ללא הסדר כולל של השטח. בעשותה כן, נוצר אי סדר: ישנם שטחים נקודתיים המוסדרים תכנונית לצד שטחים שאינם מוסדרים, כאשר עצם ההסדר משפיע על הגבולות ביניהם. במרכז למיפוי ישראל הכינו נוהל המסדיר מצב של מדידה והכנת חלוקה מפורטת בהיעדר רישום. מטרת הנוהל היא להסדיר את מלאי השטחים, שאושרו בהליכים תכנוניים אך טרם נרשמו. על פי המתואר בנוהל, הבעיה היא ששטחים אלה לא נמצאים במרשם המקרקעין ואף לא בבסיס הנתונים הפומבי של המרכז למיפוי ישראל. הגבולות של המגרשים לא נגשים לציבור וכל מודד שנדרש לקבוע גבולות של מגרש, לאחר אישור תכנוני, מסתמך על נתונים לא אחידים ולא מדויקים. עם השלמת

¹⁴³ להרחבה נוספת ראו הנוהל המפורט באתר <http://mapi.gov.il/ProfessionalInfo/DocLib1/DG-Directive-10-2014-Draft.pdf>

התחתון של אובדן ההכנסה המוערך, קרי: 630 מיליון שקל בשנה, מתקבלת תוספת השקולה לעלייה בהכנסות בשיעור של 12%. להמחשה נוספת, תוספת בסדר גודל שבזה שקולה להכפלה בשיעור התעסוקה בקרב הנשים הערביות במזרח העיר, מ-22% ל-41%;¹⁴⁴ או להעלאה שנתית של 17% בהכנסה מקצבאות ממשלה שמקבלים כלל תושבי ירושלים.¹⁴⁵ מנקודת מבטה של העירייה, תוספת של רבע מיליארד שקל בשנה כמות כ-30% מהתקציב השנתי של אגף תחבורה ותשתיות (870 מיליון שקל); קצת יותר מהתקציב השנתי של מנהל החינוך (244 מיליון שקלים); ופי 3.5 מזה של מנהל תרבות ופנאי.¹⁴⁶ כלומר, בהשקעה של 50 מיליון שקל בלבד מקופת המדינה, עם תכנון ויישום נכונים, טמון פוטנציאל לשיפור נרחב ברמת החיים ובפיתוח בבירה.

המחיר שהוצג כאן רק ילך ויגדל עם צמיחת האוכלוסייה והצטופפות הבנייה. כך למשל, בחישוב עבור קופת הפיתוח התייחסנו בעבודה לאלף יחידות דיור בשנה; מצב זה לא יישאר קבוע, והמחיר

ירושלים נהנית ממעמד מיוחד: אין עוד עיר בישראל – ונדיר למצוא כזו אף בעולם – אשר נקבע לגביה חוק פרטני במעמד חוק יסוד. בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, הוחלט כי ירושלים השלמה והמאוחדת היא הבירה; כי הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה על ידי הקצאת משאבים מיוחדים; וכי תחומה כולל את כל התוספת לאכרזה על הרחבת תחומה. אלא שדווקא בירושלים, יותר משליש מהקרקעות אינו מוסדר בהתאם לכללי המשפט בישראל. לעובדה זו משמעות ברורה בהיבטי הריבונות, הפיתוח והשגשוג בבירה, וכפי שראינו בעבודה, גם מחיר כלכלי אדיר.

מדי שנה מפסידה עיריית ירושלים כרבע מיליארד שקלים על היעדר הסדר מקרקעין, תאגיד המים מאבד יותר מ-10 מיליון שקלים, קופת המדינה – לפחות 300 מיליון במיסוי שלא נגבה, והפרטים מפסידים 630 מיליון עד 1.4 מיליארד שקל. לשם המחשה: שכרם הכולל של התושבים הערבים המועסקים במזרח ירושלים מוערך בכ-5.3 מיליארד שקל. גם אם מוסיפים להכנסתם הפנויה את הגבול

¹⁴⁴ נפתלי ימית ושפטן יובל, 2018.

¹⁴⁵ השנתון הסטטיסטי לירושלים של מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017, לוח ו'10.

¹⁴⁶ עיריית ירושלים, נתוני התקציב הבלתי רגיל לשנת 2017.

יעלה במכפלות בהתאם. כבר עתה מתקשה תא השטח הקטן, על ריבוי תושביו הנשענים על תשתית לא ראויה, לעמוד בעומס. לא ניתן להסתמך, לאורך זמן, על בורות ספיגה והיעדר פתרונות תחבורה. סופה של התשתית שלא תחזיק מעמד ותקרוס. וכפי שראינו, בלא הסדר מקרקעין, תכנית כוללת לפתרון תכנוני – אם בכלל תתאפשר – תהיה יקרה בהרבה. עוד ראינו כי גם מדיניות אכיפה ראויה, נוכח הבנייה הבלתי חוקית, עוברת דרך הסדרת המקרקעין: כאשר אין חסמים אובייקטיביים לפרט לבנות כחוק, קל יותר לדרוש ממנו לעמוד בכללים ולקנוס אותו אלמלא עשה כן.

בעבודה זו הראינו כי הדרך למענה עבור שורה של קשיים, שתושבי שכונות מזרח העיר ורשויות המדינה מתמודדים איתם מאז 1967, מתחילה בטיפול קנייני במקרקעין, וכי טיפול כזה יביא לשיפור משמעותי במצב הכלכלי של ירושלים. אל מול עיני מקבלי ההחלטות בישראל צריך לעמוד המקרה הפרואני וטענתו הפשוטה של הרנגדו דה סוטו, כי הדרך להביא עושר בזול לפרטים עוברת בשינויים מבניים של הקניית זכויות קניין מוסדרות ומוגנות היטב. סיפורי ההצלחה ממקומות אחרים בעולם מביאים תקווה שגם במזרח ירושלים המודל עשוי להצליח ולקדם עתיד טוב יותר עבור העיר ועבור תושביה.

אסמר, אחמד; קמחי, ישראל; רייטר, יצחק; ולהרס ליאור. **השכונות הערביות במזרח-ירושלים – מחקר תשתית והערכה – א-טור**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2015.

ארליך, יפעת. שטחי ההפקר של ירושלים, **ידיעות אחרונות**, 17 במארס 2017.
בג"ץ 660/00, סלימאן ח'ג'אזי נגד מנהל אגף רישום והסדר מקרקעין, תק-על 2002(2) 1618, 2002.

בנדל, נטעאל. מתשתיות ועד אזרחות ישראלית: מה עושים עם מזרח ירושלים?, **מקור ראשון**, 26 במאי 2017.

בנייה במלכודת התכנון: מדיניות, תכנון ופיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, **עמותת במקום**, 2014.

בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, הודעה לעיתונות: ניתוח שוק המשכנתאות ללווים מהמגזר הערבי על רקע הכשלים המבניים בתחום הדיור במגזר זה, 21 בנובמבר 2017.

בנק ישראל, **סקירות על המערכת הבנקאית**, 2015 ו-2016.

בנק ישראל – הפיקוח על הבנקים – נתונים – נתוני ריבית על משכנתאות מגזר שקלי צמוד ושקלי לא צמוד – מעודכן לאוקטובר 2017.

דוכן, משה. **דיני קרקעות במדינת ישראל**, דפוס אחווה, ירושלים, 1952.

זנברג, חיים. **הסדר זכויות במקרקעין בארץ ישראל ובמדינת ישראל**, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי והמכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע/קק"ל, ירושלים, 2000.

זנדברג, חיים. ירושלים – הסדר והפקעת זכויות במקרקעין, **המשפט ח'**, עמ' 505, ינואר 2003.

חמיסי, ראסם. **בין מנהלים לחוקים – תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר, ירושלים, 2007.

חסון, ניר. **אורשלים – ישראלים ופלסטינים בירושלים 1967-2017**, ידיעות ספרים, ראשון לציון, 2017.

כללי תאגידי מים וביו (דמי הקמה למערכות מים וביו), התשע"ה-2015.

להבי, סיון ורומנו, גל חגית. **כלכלת השלטון המקומי בישראל – ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל – מסמך תשתית לפיתוח כלכלי מוניציפלי**, מטעם תוכנית ממשק – תוכנית יישום מדע בממשל, אוגוסט 2016.

לוין שגור, רונית. הפרטה, הפרדה והפליה – זניחת ההליכים של הסדר הזכויות במקרקעין במזרח ירושלים, **עיוני משפט**, ל"ד, עמ' 183-238, 2011.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **משקי בית בישראל – סקר ארוך טווח**, 2016.
מבקר המדינה, **דו"ח על פעולות בשלטון המקומי לשנת 2016 – טיפול הרשויות במבנים שאינם בשימוש**, ירושלים, 2016.

מבקר המדינה, **דו"ח על השלטון המקומי לשנת 2016 – עיריית ירושלים, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה**, ירושלים, 2016.

מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 65, רישום זכויות במקרקעין שבניהול רשות מקרקעי ישראל**, עמ' 473, ירושלים, 2014.

מדל"ן, נתוני עסקאות בפילוח לפי שכונות, 5 בפברואר 2018. <https://www.madlan.co.il/>

מפת גושים וחלקות, אתר המפות הממשלתי של המרכז למיפוי ישראל, מעודכן לאוקטובר 2017.

נפתלי, ימית ושפטן, יובל. **הפוטנציאל הכלכלי והחברתי של יציאת נשים ערביות בירושלים לעבודה**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2018.

סקירת שירות הביטחון הכללי – מאפייני גל ההסלמה הנוכחי – אוקטובר 2015, 9 בנובמבר 2015, <https://www.shabak.gov.il/publications/Pages/study/skira10115.aspx>

ע"א 4390/90, אלישר נ' מדינת ישראל – הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז המרכז, פ"ד מז(3) 872.

ע"א 09-5931-062038, חטאב חסיין ואח' נ' כהן ואח', 15 באפריל 2015.

ע"א 6821/93, בנק המזרחי המאוחד בע"מ נגד מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4), 221.

עיריית ירושלים, **נתוני התקציב הבלתי רגיל לשנת 2017**, <https://www.jerusalem.muni.il/Municipality/municipalbudget/Budget2017/Pages/UnregularBudget.aspx#title1>

- עיריית ירושלים, **תעריפי ארנונה וכללים למתן הנחות בארנונה**, 2017.
- עמירב, משה. **המאבק הפלסטיני על ירושלים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2002.
- עת"מ 16-05-41709, אבו רמילה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים ואח'.
- עת"מ 10-05-8747, עיריית ראשון לציון נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ועדת המשנה לעררים.
- רייטר, יצחק; אבו ליל, נאסר; קמחי, ישראל; ולהרס, ליאור. **השכונות הערביות במזרח-ירושלים – מחקר תשתית והערכה – בית-חנינא**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2014.
- רייטר, יצחק; נבאל, מוחמד; קמחי, ישראל; ולהרס, ליאור. **השכונות הערביות במזרח-ירושלים – מחקר תשתית והערכה – צור באהר ואום-טובא**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2014.
- רמון, אמנון. **תושבים, לא אזרחים – ישראל וערביי מזרח-ירושלים 1967-2017**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2017.
- רשות המיסים בישראל, משרד האוצר – מיסוי מקרקעין, <https://taxes.gov.il/realstatetaxation/pages/taxesmisuimekarkeinlobby.aspx>
- השנתון הסטטיסטי לירושלים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2016 ו-2017.
- השנתון הסטטיסטי לירושלים**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017.
- שפיר, עפר. **אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות**, מהדורה ראשונה, נבו, ירושלים, 1998.
- שרגאי, נדב. תכנון, דמוגרפיה וגיאופוליטיקה בירושלים בעקבות הדיונים על תכנית המתאר לירושלים, **המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה**, 2010.
- ת"צ-13-03-46121, אחמד בכיראת ואחרים נגד עיריית ירושלים ואחרים.
- תקציב המדינה**, לשנים 2017-2018.
- Cantuarias, Fernando & Delgado, Miguel. Peru's urban land titling Program – Case study from Reducing poverty, sustaining growth – what works, what doesn't and why? A global exchange for scaling up success, Shanghai, World Bank, 2004.

- Demsetz, Harold. Toward a theory of property rights, **American Economic Review**, 57, pp. 347-359, 1967.
- De Soto, Hernando. Citadels of Dead Capital, **Reason**, digital edition, May 2001.
- De Soto, Hernando. Law and Property Outside the West – A Few New Ideas about Fighting Poverty, **Forum for Development Studies**, 29, pp. 349-361, 2002.
- De Soto, Hernando. The Missing Ingredient – what poor countries will need to make their markets work, **Housing Finance International**, June 1994, pp. 3-5.
- Krueger, Alan B. & Maleckova, Jitka. Education, poverty and Terrorism: Is there a Casual Connection? **Journal of Economic Perspectives** 17, pp. 44-119, 2003.
- Landes, William M. & Posner, Richard. Trademark Law: An Economic Perspective, **Journal of Law and Economics**, 30, p. 265, 1987.
- Piazza, James A. Poverty, minority economic discrimination, and domestic terrorism, **Journal of peace Reserches**, 48, pp. 339-353, 2011.

יובל שנים חלף מאז אוחדה ירושלים, אך כמעט בכל השכונות הערביות שבחלקה המזרחי לא בוצע עדיין הליך של הסדר מקרקעין. בהיעדרו, זכויות הקניין של התושבים, שלעיתים מתגוררים בתא השטח זה דורות, אינן מוגנות מפני תביעות של צד שלישי או מול הרשויות. גם אין להם אפשרות להציג זיקה לנכס כדי לשעבדו לצורך משכנתא או לפעול במסגרת חוק התכנון והבנייה.

הדרך היחידה הפתוחה עבורם היא בנייה בלתי חוקית, בצד סכסוכי גבולות מתמשכים שמוכרעים מחוץ לבתי המשפט ולא אחת באלימות. גם תהליכי התכנון ופיתוח התשתיות נפגעים, והשלטונות נאלצים להסתמך על חלופות כגון מוכתרים מקומיים לביזור הבעלות בקרקע. להיעדר הסדר המקרקעין יש גם תג מחיר משמעותי - הן לפרטים, שנאלצים להישען יותר ויותר על קצבאות, הן לקופת העיר והן למדינה, שרק על אובדן המס עקב עסקאות לא מדווחות מפסידה סכום הגבוה פי שישיה מכפי שהיה עולה לה לערוך את ההסדר.

פיתרון לסוגיית הקרקעות במזרח ירושלים טומן בחובו פוטנציאל גדול לפיתוח כלכלי בעיר, כמו גם מענה לשורה של קשיים, שהתושבים בשכונות המזרחיות ורשויות המדינה מתמודדים איתם מאז 1967.

המסמך שלפניכם עוסק במשמעות הרחבה של היעדר הסדר מקרקעין, כמו גם בדרכים ליישמו באופן יעיל ותוך שיתוף פעולה מרבי מצד התושבים.

מעין נשר, ילידת חיפה, סייעה תואר ראשון בכלכלה ומשפטים ותואר שני בכלכלה מהאוניברסיטה העברית. לאחר סיום לימודי המשפטים התמחתה בעריכת דין ברשות ההגבלים העסקיים. מעין עבדה באגף התקציבים במשרד האוצר, כרפרנטית בתחום החקלאות והמים ולאחר מכן כרכזת תחום השיכון, בו עסקה רבות בתחום רישום המקרקעין במגזר הערבי, במסגרת תכנית החומש לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים (החלטת הממשלה 922).

מכון ירושלים למחקרי מדיניות

מכון ירושלים למחקרי מדיניות (לשעבר: מכון ירושלים לחקר ישראל) הוא המכון המוביל בישראל בחקר המציאות המורכבת והמורכב הייחודי של ירושלים.

המכון, שהוקם ב-1978, מתמקד באתגרים הייחודיים המאפיינים את ירושלים בת זמננו, ומספק ידע מחקרי נרחב ומעמיק לקובעי מדיניות, לאנשי אקדמיה ולקהל הרחב. עבודת המכון משתרעת על כלל ההיבטים של העיר: תכנון פיזי-אורבני, סוגיות חברתיות ודמוגרפיות, אתגרים כלכליים וסביבתיים ושאלות הנובעות ממעמדה הגאו-פוליטי של ירושלים. עבודתו הרב-גונית של המכון לאורך השנים, הקנתה לו פרספקטיבה ייחודית שהובילה להרחבת פעילותו לעבר אתגרים מורכבים וכוללים שעמם מתמודדת החברה הישראלית - בהם סוגיות עירוניות, חברתיות ואסטרטגיות, אתגרי סביבה וקיימא, מימון וחדשנות.

המכון מפתח משאבי ידע, עורך מחקרי מדיניות ותכניות אב, עוסק בתכנון עירוני ובמחקרי מעקב והערכה. הידע הנצבר בקרב מופץ באמצעות כנסים, ימי עיון ותדריכים למקבלי החלטות, לבעלי עניין ולציבור הרחב. פעילות המכון מתאפיינת בגישה רב תחומית ואינטגרטיבית, המבוססת על ידע מקיף וניתוח מעמיק. חוקרי המכון מחוברים להוויה הישראלית ומחויבים לתרום מניסיונם וממקצועיותם לתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לקידום ירושלים ומדינת ישראל.