

# חשיפה: המלצות צוות החשיבה המיוחד לרפורמה קרקעית בישראל

מטרותיה העיקריות של מדיניות קרקעית מודרנית במדינה עצמאית ודמוקרטית אמורות להיגזר ממטרותיה המרכזיות של הממשלה. במדינת ישראל המטרות הן אלה:

- א. מימוש הריבונות של המדינה והבטחת ביטחונה.
- ב. פיזור אוכלוסייה תוך מתן עדיפות לנגב, לגליל ולאזור ירושלים.
- ג. צמיחה כלכלית והסרת חסמים בפני פיתוח כלכלי נאות.
- ד. הוגנות חברתית.
- ה. שמירה על שטחים פתוחים בהתאם לתכנון המרכזי, עידוד ותמיכה במגזר הכפרי והחקלאי במטרה לשמור עליהם.
- ו. יצירת מוצרים ושירותים ציבוריים לרווחת האוכלוסייה.
- ז. שימור ופיתוח ערכי מורשת וערכים תיירותיים.

## המדיניות הקרקעית הלאומית תתבסס בעתיד על העקרונות הבאים:

1. צמצום הדרגתי של בעלות המדינה על הקרקעות בישראל. המדינה תחזיק בשטחי הקרקע אשר להם היא זקוקה לצרכיה האסטרטגיים ולצרכים הציבוריים המיועדים להגדלת רווחת תושבי המדינה. סטייה מהקצאה אופטימלית של משאבי הקרקע תגרור בהכרח הקטנת התועלת הכלכלית של כלל המשתמשים בקרקע, ועל כן יחסיות הבעלות על הקרקע היא גורם ראשון במעלה בקביעת מדיניותה הקרקעית של ישראל (אינן בסעיף זה המלצה להתפרקות המדינה מהבעלות על קרקעותיה, אלא המלצה לאפשר לגורמים פרטיים לרכוש קרקע במידה סבירה בקרקעות שלמדינה אין סיבה להמשיך ולהחזיק בבעלותה. כל זאת במטרה להביא תועלת מרבית לכלכלת המדינה ולרווחת אזרחיה).
2. פיתוח אזורי הארץ השונים, עידוד בנייה והקמת מפעלים על ידי קביעה ברורה של ערכים וקריטריונים לפיתוח ובאמצעות צמצום הביורוקרטיה וייעול תהליכי התכנון והפיתוח.

3. הקטנת מעורבות השלטון במערכות הקרקעיות והקטנת התלות של אזרחי המדינה ושל היזמים ברשויות הממלכתיות.
4. הרחבת הבעלות הפרטית והעסקית על קרקעות (במידה, בזהירות ובשיקול דעת מעמיק!) במטרה להגדיל את הכנסות המדינה ולקדם פיתוח אסטרטגי מהיר ויעיל של קרקעות אלה לפי התכנון הארצי.
5. חלוקה חברתית צודקת של משאב הקרקע, כולל פתרונות לדיור בהישג יד ובחינה מדוקדקת של זכויות עבר לצורכי הכרה בהן, במטרה לצמצם קיטוב חברתי וכלכלי במדינה.
6. שמירה על שטחים פתוחים בבעלות המדינה וחקיקה לשימור הסביבה הטבעית של אתרי מורשת ושטחים ירוקים ולטיפוח שטחים פתוחים לתועלת הציבור כולו.
7. קביעה של נהלים שוויוניים, פשוטים וברורים לניהול קרקעות המדינה ולפיקוח על השימוש בקרקע בכל המדינה.
8. שיתוף נציגות הציבור וחוכרי הקרקעות בתהליכי קבלת ההחלטות של הגופים הממלכתיים העוסקים בקביעת המדיניות הקרקעית ובתהליכי הוצאתה לפועל.

## יישום הרפורמה:

1. המדיניות, התיאום בין המשרדים והרשויות לצורך יישום המדיניות והבקרה על יישומה, יהיו באחריות מסגרת מינהלית מיוחדת שתיקבע למטרות אלה.<sup>13</sup>
2. גוף זה יתאם את חלוקת האחריות בתחום התכנון בין הגורמים הממשלתיים, כך שהאחריות על התכנון המתארי בכל הרמות, ארצית, מחוזית ומקומית, תהיה בידי מינהל התכנון במשרד הפנים. האחריות לתכנון המפורט, תוכניות המתאר המקומיות, תהיה בהתאם לעניין ולחלוקה מוגדרת שתיקבע על ידי הגוף האמור.
3. המנגנון לחלוקת המקרקעין יהיה מושתת על משק מעורב:
  - א. בתחום הבעלות – בעלות של המדינה והפרטה. בתחום זה ניכרים כבר ניצנים של הפרטה, אולם הסוגיות המרכזיות עדיין בלתי פתורות, בעיקר בתחומי קרקע שאינה למגורים.
  - ב. בתחום המעורבות – רגולציה ופעולת השוק החופשי. יוגדר מנגנון שיעסוק בחלוקת העבודה בין מנגנון הרגולציה לבין מנגנון השוק החופשי והתיאום ביניהם.

13 מהמלצה זו מסתייג חבר הצוות ע. צביקל.

## פיתוח המנגנונים יותאם לאזורי הארץ השונים, ויפותחו קריטריונים ודגמים שונים של פעולה בהתאם למאפייניהם של האזורים השונים.

4. עקרונות מדיניות התכנון והמדיניות הקרקעית יכללו גם את קידומה של הוגנות חברתית וצמצום הפערים הקיימים היום. דרכי ההתמודדות עם משימות אלה ייקבעו על ידי הממשלה בשיתוף ארגונים חברתיים.
5. א. הממשלה תייצר עם גופים נוספים שייקבעו בעתיד מנגנון חדש ויעיל של שותפות בין הון פרטי להון ציבורי (public partnership-private) שישלב בין רגולציה ממשלתית לבין פעולת השוק החופשי.  
ב. ברוח זו תיבחן האפשרות לשותפות בין הון פרטי להון ציבורי למטרות פיתוח, צמיחה, הוגנות חברתית ושמירה ככל הניתן על שטחים פתוחים.
6. בשלב הראשון תבוצע משימה זו בשטחים שיאותרו באזורי העיר הפנימיים ובמרכזי הערים, ובשולי השטחים הבנויים במרקמים העירוניים.
7. ליישום האמור תקבע הממשלה, באמצעות צוות מיוחד שתקים עם המנגנון הפרטי, מכניזם של מעבר מהמצב הקיים לפתרונות המוצעים. אלה הצעדים הנדרשים ליישום פתרונות אלה:
  - יוגדר אופיו של המנגנון המינהלי שיוציא לפועל את השילוב בין הרגולציה לבין פעולות השוק החופשי.
  - יוגדר אופי המנגנון שיפרש ויקדם בדרך של הידברות והסכמות את עקרון ה"צדק החלוקתי" במקרקעין הממלכתיים בין החוכרים הקיימים ולגבי הקצאות חדשות.
  - יתקיים דיון מעמיק שבסיכומו ייקבעו הקריטריונים שינחו את קביעתו של דגם נכון לחלוקת מקרקעין.
  - ייקבעו הקריטריונים ודרכי מדידתם, יאותרו החסמים ליישומם, וייקבעו והדרכים ליישומם. כל זאת על ידי הצוות שיוקם, כאמור בפתחת סעיף (7) לעיל.
  - יושם דגש על שקיפות מרבית במטרה לאפשר ניהול מודרני של המערך הקרקעי בישראל על כל רבדיו.
8. תוקם קרן מיוחדת שתורכב ממיסוי המקרקעין המופשרים לפיתוח ומהקצאת זכויות הפיתוח, ופירותיה יוקצו לקידום דיור בהישג יד (affordable housing), לטיפוח שטחים פתוחים ולטיפוח החקלאות.
9. פירות הקרן יחולקו באופן מידתי, לפי הקריטריונים הבאים:
  1. שוויון בפני החוק, זכויות שוות לכל האזרחים בהקצאת קרקעות.
  2. מענה לצרכים ברמת הפרט, היישוב והאזור, תוך מתן העדפה לפרטים

- ולמקומות חלשים.  
3. תרומה לטובת הכלל.  
ד. תרומה חברתית לרבות תרומה ביטחונית ותרומה כלכלית.  
ה. שמירה על זהות קבוצתית.  
ו. הבטחת האינטרס הציבורי (ביטחון, איכות חיים בדור הזה ומחויבות לדורות הבאים).  
ז. הבטחת ייצוג לקבוצות שונות במוסדות המקבלים החלטות על הקצאה.  
ח. שקיפות בקבלת החלטות ומתן דין וחשבון של מקבלי ההחלטות לציבור.

## שלבי ביצוע הרפורמה

**צמצום ההצעה הנרחבת למערכת מוגדרת של ארבעה סעיפי יסוד שיהוו את השלב הראשון של יישום הרפורמה.** מטרת הצמצום להביא בפני הממשלה הצעה שניתנת ליישום אשר תגרוור, ככל האפשר, חילוקי דעות מועטים ושיש לה הסיכוי לזכות להסכמה רחבה, יחסית, בממשלה, בהיותה נטולת מרכיבים פוליטיים קונטרוברסליים ובעלת אופי מקצועי טהור וניתן ליישום בקונצנזוס.

### שלב "א"

- מיקוד והגדרה של השינויים האסטרטגיים בארבעה תחומי יסוד:**
1. קביעת יעד אסטרטגי לפיו תתבצע חלוקה חברתית צודקת של משאב הקרקע, כולל בחקלאות ובשטחים פתוחים וכולל פתרונות לדיור בהישג יד (affordable housing) במטרה לצמצם קיטוב חברתי וכלכלי במדינה. הקמת קרן מיוחדת שתורכב ממיסוי המקרקעין המופשרים לפיתוח ומהקצאת זכויות לפיתוח, יחד עם קביעת העקרונות לפיהם יוקצו פירות הקרן לקידום היעד האסטרטגי.
  2. הקמה על ידי הממשלה, בשיתוף גופים נוספים שייקבעו, של מנגנון חדש ויעיל בשותפות בין הון פרטי להון ציבורי (private-public partnership), שישלב בין רגולציה ממשלתית לבין פעולת השוק החופשי. ובנוסף: קביעת הגופים הנוספים עימם תתייעץ הממשלה.
  3. צמצום הדרגתי של בעלות המדינה על הקרקעות בישראל לכדי אחזקות מדינה בשטחי קרקע להם היא זקוקה לצרכיה האסטרטגיים ולצרכים הציבוריים המיועדים

להגדלת רווחת תושבי המדינה. יודגש כי החלטות קודמות של מועצת מקרקעי ישראל כבר אישרו הפרטה מסוימת של קרקעות עירוניות (בעיקר בנייה רוויה) והרפורמה מציעה קידום של התהליך מלווה בקביעה ברורה של היקף השטחים להם זקוקה המדינה למטרותיה האסטרטגיות, המוניציפאליות והחברתיות.

4. המדיניות, התיאום בין המשרדים והרשויות לצורך יישום המדיניות והבקרה על יישומה יהיו כאחריות מסגרת ארגונית מיוחדת שתיקבע למטרות אלה. גוף זה גם יתאם את החלוקה של האחריות בתחום התכנון בין הגורמים הממשלתיים.

### שלב "ב"

1. הצגת ההצעה בפני ראש הממשלה או מי שימונה על ידו לעניין זה.
2. ברוח השינויים האסטרטגיים – "שלב א'" – ובתיאום עם נציג ראש הממשלה: ניסוח הצעת החלטה לממשלה.
3. הצגת הנושא בפני הממשלה.
4. החלטת ממשלה.
5. מינוי על ידי הממשלה של צוות ממלכתי שיופקד על יישום הרפורמה – שלב "א".

### שלב "ג"

1. קביעת דרכי היישום של שלב "א" על ידי הצוות הממלכתי.
2. הקמת המערכת הנדרשת, כולל הגופים המרכיבים אותה והגדרת סמכויותיהם.
3. ניסוח מרכיבי שלב "ב" של הרפורמה והבאתם להחלטת הממשלה.