

האם דרושה רפורמה קרקעית בישראל?

רפורמה עכשיו

עדי ניב

יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

המדיניות הקרקעית הלאומית היא אחת הסוגיות החשובות ביותר במערך הסוגיות המקרו-כלכליות של ישראל. היא נוגעת לכל אזרח בפרק זה או אחר של חייו. לאחד במגוריו, לשני בעסקו, לשלישי באזרחות חייו ולרביעי בפרקי היסטוריה אישיים וחברתיים. יש למדיניות הקרקעית השלכות על כל מגזר כלכלי במשק, כמו גם על כל המגזרים החברתיים ועל ההיבטים המגוונים של הבעיות האנושיות המעסיקות אותנו. אך לא רק האזרח הרגיל מושפע מן המדיניות הקרקעית. גם הממשלה אינה פטורה מהצורך לעסוק, כמעט מדי יום, בתחומים המגוונים של נושא המקרקעין, ולא רק בהיבט הנדל"ני שלהם. הממשלה במדינת ישראל נדרשת לדאוג בחריפות ובעוצמה לרווחתם של אזרחיה ותושביה ועליה לקבל באופן שוטף החלטות, רובן כלכליות, חלקן מכאיבות לעתים, שבכולן היבטים קרקעיים גם במיקרו וגם במקרו. ככל מקרה ברור, והיום יותר מתמיד, כי הנושא הקרקעי הוא חלק אינטגרטיבי מהמדיניות הכלכלית הלאומית שיש לה נגיעה הדוקה לחיינו היומיומיים.

סוגיה זו שאנו עוסקים בה חשובה ביותר למשק הישראלי, שהרי לפני זמן לא רב נפל דבר בשדה המדיניות הקרקעית הלאומית. פסקי הדין של בג"צ בענייני החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל ובעיקר בתחומי המדיניות הקרקעית החקלאית, עוררו את כל הקשורים בתחום לחשיבה מחדשת על עיצוב מדיניות הקרקע בישראל. גם מטבע הלשון הלא כל כך מפורש של "צדק חלוקתי" – שחלק מאיתנו אוהבים אותו וחלק דוחים אותו מכול וכול – מחייב חשיבה מחדשת וחדשנית.

ההחלטות של בג"צ, ואפילו עצם העלאת הנושא בפני הגוף השיפוטי העליון, עסקו אמנם בעיקרן במגזר החקלאי, אבל הפסיקה הזו תופסת חלק מהותי מפעילותו של האוֹרְגָן הלאומי המנהל את הקרקעות במדינה, המצויות בבעלות שני גופים דומיננטיים – מדינת ישראל וקרן קימת. אני מציין עובדות אלה כדי להדגיש את ההשפעה האמיתית שיכולה להיות לְאָדָם על נוף מולדתו והדבר בא לידי ביטוי בהרבה אופנים, שבראשם הקרקע וגם תכנונה הפיזי. אבל מימושו של תכנון קרקעי זה כרוך אצלנו בקשיים מינהליים כה רבים עד שלעתים "המולדת" מעוצבת בדיוק הפוך מִשְׁחֶשְׁבו מתכנניה, הוגיה וכל מי שחפץ בפיתוחה לטווח של שנים רבות.

למדיניות הקרקעית השלכות דומיננטיות, אולי בין המכריעות ביותר, על המערך הכלכלי הלאומי. יש לה השפעה על זכויות בעלות וקניין, יש לה מְעַרְך עקרונות חברתיים, יש בה כדי לתרום לְמַעַמְד הכלכלי של אוכלוסיות מוגדרות, ויש לה השפעה קובעת על מבנהו של המרחב הגיאוגרפי. בקיצור, הקרקע מהווה גורם ייצור דומיננטי בין גורמי הייצור הכלכליים, הן במגזר העירוני – שם כמעט תמיד שומעים טיעונים בנוסח, "קיים מחסור בעתודות קרקע זמינות לפיתוח", והן במגזר הכפרי-חקלאי, שם הטיעון הדומיננטי הוא, "קיים שימוש לא תקין בקרקע חקלאית שלא לצרכים חקלאיים", או, "יש ניצול לרעה של שינויי ייעוד קרקע".

קיימות ארבע גישות אסטרטגיות לקביעת מדיניות קרקעית:

* הגישה הכלכלית – שמציבה דגש על הקרקע כמקור להגדלת הכנסות המדינה.

* הגישה החברתית – לפיה יסוד היסודות הוא השוויון ויש להציב את הדאגה לסיפוק הצרכים החברתיים בראש סדר העדיפויות.

* הגישה התכנונית – לפיה קביעת ההתייחסות לקרקע צריכה להיות רק על פי מקומה בתכנון הלאומי והאזורי ויש לנקוט מדיניות נוקשה על חריגה מתוכניות אלה.

* הרפורמות המוצעות – למשל, הרשאה למכירת קרקעות המדינה ולא רק להחכרתן או להארכת תקופת החכירה לפרטיים והעמקת האפשרות העומדת בפני הפרט לעיגון זכויות בקרקע הלאום שברשותו.

המדיניות הקרקעית הלאומית הנהוגה היום אצלנו היא אוסף תצריפי של החלטות שונות ומשונות, ולא תמיד קשורות ביניהן, שמועצת מקרקעי ישראל קיבלה במהלך השנים. היות שהמועצה היא הגוף המוסמך על פי חוק לעצב את המדיניות הזו, היא למעשה זאת שמעצבת את דרך ההתפתחות הקרקעית של ישראל. כבר שנים רבות שהמועצה לא קיימה דיון מקיף בעקרונות האסטרטגיים האמורים להנחות את מדיניותה. כתוצאה מכך, המדיניות הקרקעית הנהוגה אינה אלא אוסף של החלטות נפרדות ובודדות ולא מקשה אחת בעלת עמוד שדרה מקצועי תקין. למדיניות הקרקעית של היום יש "פריצות

**"איאושו של
חכנון קרקעי כרוך
בישראל בקשיים
מינהליים כה
רבים עד שלעתים
"המולדת"
מעוצבת בדיוק
הכוך משחשבו
מתכניה והגיה".**

דיסק" כמעט בכל חוליותיה, ואולי זו גם הסיבה לכך שכל החלטה מהותית של מועצת המקרקעין מגיעה בסופו של דבר לפתחו של בג"צ. והרי לא ניתן להתעלם מהעובדה ש"ככה לא בונים חומה"... בוודאי לא חומה יציבה ומוצקה. אולי רק "גדר מערכת" רופפת.

מיד עם הקמתה החליטה המועצה, כתיאום עם האמנה שנחתמה בין המדינה לבין קק"ל, כי קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד וזאת במטרה לייצר מוצרים חקלאיים ולהקים מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים החקלאים ולצורכי הייצור החקלאי. עוד קבעה המועצה כי ייעודה של קרקע לא ישונה אלא במקרים יוצאים מן הכלל וכי חוכר קרקע חקלאית חייב להתגורר עליה ולעבדה ברציפות למטרות שלשמך הוחכרה לו. בנוסף לכך נאמר, כי כאשר ישונה ייעודה של קרקע היא תוחזר לבעליה בתנאים שנקבעו. במהלך השנים חלו התפתחויות רבות, בהן שינויים במעמדם של ענפי משק כלכליים. ההתפתחות המואצת של המסחר ומהפכים במערכות שונות גרמו לשינויים בסדרי העדיפויות הלאומיים. כך גם קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטות שנגעו לשימור זכויותיהם של החקלאים בקרקעות שאותן עיבדו במשך שנים והנושא, אותו ניתן להגדיר כ"שימור זכויות עבר", עדיין מצוי במלוא חריפותו על סדר יומנו.

השאלה העיקרית העומדת כיום לדיון היא, על מי צריך להיות מוטל ניהולה השוטף של הקרקע? האם בעידן הנוכחי נכון שהמדינה תמשיך לנהל את מרבית הקרקע הציבורית או שהגיעה העת לבחון ברצינות אפשרות להפריד בין הקרקעות על סוגיהן השונים ולהפחית את הבעלות הלאומית עליהן, קרי: להפריט לפחות את חלקן. או במילים אחרות, "האם אכן הבעלות הציבורית על קרקע עדיין רצויה?"

במחקר שערכו אליהו בורוכוב ואליהו ורצברגר במסגרת המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, הראו החוקרים כי הבעלות הציבורית על הקרקע היא כלי חשוב וחיוני להשגת מטרת כלכליות וחברתיות. לטענתם, בלעדי בעלות זו מקצת מקרקעי המדינה אינם ניתנים להשגה אלא בעלויות גבוהות ולאחר עיכובים ממושכים. לכאורה, קיימים אמצעים חלופיים כמו רפורמה בחוק התכנון והבנייה או גם שינוי חוקי ההפקעה, אבל במציאות הפוליטית והמשפטית שלנו, לדעת החוקרים, ספק רב אם ממשלה כלשהי תצליח להנהיג רפורמות כוללות כאלה. מודגש במחקר כי הבעלות הציבורית חשובה יותר לגבי הקרקעות החקלאיות, השטחים הפתוחים וכל שאר השטחים שיש להם פוטנציאל לפיתוח נוסף. ועוד נאמר שם, שהמדינה תתקשה לספק את צורכי הפיתוח הלאומיים בלי לשמור על בעלות ציבורית על השטחים האלה וזאת בעיקר בשל היעדר כלים חדשניים אחרים שבאמצעותם ניתן להבטיח את שטחי הקרקע שיידרשו לתוכניות פיתוח עתידיות.

מחקר נוסף שנערך במסגרת המכון השווה עקרונות אסטרטגיים קרקעיים לאומיים במספר מדינות. ממצא עיקרי העולה ממחקר חשוב זה הוא כי בחמש מדינות שנסקרו המטרה המוצהרת העיקרית של המדיניות הקרקעית שם היא חברתית, ורק לאחר מכן מודגשים העקרונות הכלכליים. לפיכך, בכל המדינות האמורות – בהן יוון, הולנד, ספרד, צ'כיה, ניו-זילנד, קיים עידוד ממלכתי של הבעלות הפרטית על הקרקע, למעט חלקים קטנים מאדמות המדינה המיועדים על ידי השלטון למטרות ציבוריות מובהקות כמו, תחומים מוניציפליים, משאבי טבע, שטחים פתוחים, וכן דאגה לרווחתן של אוכלוסיות חלשות.

כך, בולטות לעין המקצועיות חלופות התייחסות מנוגדות זו לזו, כאשר על קובעי המדיניות לברור ביניהן את האפשרויות האופטימליות לתנאים המיוחדים של הארץ, החברה או המדינה שבה עליהם לעצב את עיקרי המדיניות ואת עקרונותיה האסטרטגיים.

גם התכנון הלאומי מהווה בעיית יסוד ומיקומו האופטימלי אינו כה ברור. חיבור נכון של שני מרכיבים אלה, הקרקע ותכנונה, עשוי להוות גורם מדריך להתפתחות הכלכלית והגיאוגרפית של המדינה ולתרום לצמיחתה מחדש. השאלה המנקרת אצל כל מי שעוסק בתחום המדיניות הקרקעית, באחריות מי צריך התכנון הלאומי להיות מופקד, היא שאלת מפתח שהתשובה המקצועית לה אמורה להצביע על מרבית כיווני פיתוחה של קרקע במדינה מודרנית.

מועצת מקרקעי ישראל חייבת עתה לבחון את כל החלטותיה עד כה – למינן, לסוגן, לאחדן, להבהירן, לפשט את השפה בה הן נתקבלו ובעיקר, לבטל החלטות שאינן רלוונטיות עוד ושקיומן רק מסרביל ומסבך את ההליך הקרקעי ומתסכל את אזרחי ישראל בכל הסקטורים. פעולה נועזת כזו תפשט את פעילותו של המוסד המרכזי הממונה עדיין על ניהול קרקעות ישראל ותבטל את דרך החתחתים הפרושה בפני האזרח החייב, שלא ברצונו, במגע עמו.

**"מוזה שנים רבות
לא קיימה מועצת
המקרקעין דיון
מקיף בעקרונות
האסטרטגיים
האמורים להנחות
את המדיניות
הקרקעית.
התוצאה: המדיניות
הנהוגה אינה אלא
אוסף של החלטות
נפרדות ובודדות
ולא מקשה אחת
בעלת עמוד שדרה
מקצועי תקין".**

ועדות ציבוריות רבות עסקו בשאלה זו עד כה. כִּכְל שְׁנוֹקָף הזמן מתברר ללא כל ספק, מה התשובה. חובה להניח לגופים המתכננים לעסוק בכל נושאי התכנון – אבל היות שהם עצמם מסורבלים וביורוקרטיים, צריך לפשט אותם, דבר אותו ניתן לבצע רק במהלך ממשלתי נועז. יחד עם כך, יש לדאוג כי תהליך זה לא יסתור את מטרות היסוד של המדיניות הקרקעית כפי שעליה להיות מוגדרת מחדש על ידי מי שבסמכותו לקבוע אותה – מועצת מקרקעי ישראל.

מינהל מקרקעי ישראל הוקם על ידי המדינה ועל ידי קק"ל וייעודו הוגדר בחוק – ניהול מקרקעי המדינה וקק"ל. ביסוד האמנה עמדו רצון משותף להימנע מכפילות בניהול אדמות המדינה ואדמות קק"ל בידי מוסדות שונים, כמו גם האמונה כי יש לאחד בידי המדינה את ניהול האדמות האלה ולהפקיד בידיה את השמירה עליהן למניעת "פיתוחן למטרות בלתי ראויות", כדברי מנהיגי ישראל דאז. אבל, האם לא השתנו דברים מאז? הרי כמעט הכול השתנה בישראל, אפילו "מדינת רווחה" חרלנו מלהיות. רק בעלות כמעט מלאה על קרקעות המדינה קיימת עדיין. ראשי המדינה כבר קבעו בחוק מקרקעי ישראל 1960, בסעיף 7, כי "העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח למטרת פיתוח לא חקלאי או העברת מקרקעין כאלה שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות מכוח פסקה זו יחד לא יעלה על 100,000 דונם". גודל השטח הועלה לימים ל-200,000 דונם. כלומר, כבר אז, בימים הרחוקים ההם, הבינו פרנסי המדינה כי לא ייתכן שכל הקרקע כולה תהיה "לאומית".

מאז הקמתו, מנהל המינהל את הקרקעות ומחיל עליהן אותם עקרונות וקריטריונים, אותה ביורוקרטיה ואותם תהליכים, נגרם יוצא הציבור מזה זמן רב. כל זאת בהבדל משמעותי אחד, ולפיו קרקעות קק"ל אינן יכולות להיות מוחכרות אלא ליהודים בלבד. עתה יש רבים המערערים גם על קביעה זו. תוך שהיא לוקחת בחשבון את כל העובדות והגישות הללו, הבינה המדינה כי הצטברו בעיות מהותיות, בעיקר בתחום הקרקע החקלאית וכי עליה לפתור בסדר קדימויות גבוה את סוגיית זכויות המגורים של החקלאים, כמו גם את סוגיית מקורות פרנסתם ששוב לא היו יכולים להתבסס רק על החקלאות. כך נולדו במועצת המקרקעין החלטות רבות, שאני קורא להן החלטות שעטנו, הנוגעות לחלקת המגורים, לשטח הצהוב, לאזורי התעסוקה ועוד. למרבה הצער, כמעט כל החלטה של המועצה זכתה מיד בתשומת לב מיוחדת של גוף ציבורי כזה או אחר שמיהר והגיש בג"צ, וכך מנע את יישומה. כתוצאה מזה, אנו עדים לעיכובים בכיצוע כל ההחלטות, לעוגמת נפש, למריבות שאין מקומן אצלנו, לחוסר הכרה בזכויות היסוד ההיסטוריות של המתדיישים על הקרקע ולהימנעות כמעט מוחלטת גם מדיון בבעיות שקיימות בקשר לקרקעות העירוניות, שם כאילו הכול "בסדר". האומנם הכול בסדר?

הטיפול הממלכתי בקרקעות ישראל היום מופרד לקרקע המוגדרת עירונית ולקרקע המוגדרת התיישבותית-חקלאית. העיסוק השוטף בקרקעות העירוניות "בטל בשישים" מול ההתעסקות האינטנסיבית והרב-ממדית בקרקעות החקלאיות וכל אשר עליהן. בקרב החקלאים שורר רוגז רב, בעיקר בגלל דרך החתחתים הסוכבת כטבעת את ההחלטה הקרויה 979. מאידך, במערכות הביורוקרטיות קיימת תרעומת רבה על המתדיישים החקלאים המערימים קשיים על יישום כל החלטה המתקבלת בעניינם, ונטען נגדם, כי יש להם "עיניים גדולות" כביכול, טענה שאני בשום פנים ואופן איני מסכים לה. ארגונים ציבוריים ניצבים גם הם לפתחן של החלטות שונות בטענה, כי קיימת אפליה כלכלית מעדיפה של החקלאים בישראל על פני תושביה העירוניים. מכיוון בלתי צפוי קמו גם 15 הערים הגדולות, שהתאגדו לצורך הגשת בג"צ נגד החלטות אלה בטענה כי נושא התעסוקה היישובי ופיתוחו בפריפריה יגזול את פרנסתם של אזורי מסחר שבשולי הערים הגדולות, ובכך תקופח פרנסתם של תושבי ערים אלה.

כל אלה מעידים כאלף עדים שקיים הכרח ליישם מיד רפורמה קרקעית יסודית – ממש רפורמה אגרארית. ביסודה של רפורמה כזו צריך לקבוע קריטריונים מוגדרים, ולחלק את הארץ לאזורים קרקעיים אסטרטגיים ולכל אחד מהם להגדיר זכויות וחובות. יחד עם זאת, ברור כי במסגרת רפורמה כזו חייבת להצטמצם מאוד מעורבותו של השלטון

בתהליכים. ניהול יעיל של קרקעות אינו בהכרח בעלות על כל קרקעות המדינה. בדך זו ניתן יהיה להרחיב, במינון נכון ומידתי, את השותפות העסקית הפרטית עם המדינה, דבר חיוני במאה ה-21.

שאלה נוספת הניצבת לפתחם של מקבלי ההחלטות היום היא, האם ראוי ונכון שקרן קימת תיפרד מהמינהל, וקרקעותיה ינוהלו על ידה באופן עצמאי במסגרת "מינהל מקרקעי קק"ל", או שעליה להישאר "מחוברת" לקרקעות המדינה במערכותיו של המינהל. בעבר חשבתי כי ראוי שקק"ל תיפרד מהקשר ה"גורדי" הזה עם המדינה. היום, התנאים השתנו לחלוטין, ולדעתי אין מקום להפרדה כזו. להפך. דרוש דווקא חיזוק הקשר הקיים, אם כי בשינויים מפליגים ובייעול שיושג רק בעקבות שינוי דרסטי של התהליכים ושל הנורמות המקובלות של התנהגות מקצועית. בעבר אכן היה כדאי לקק"ל לנהל את קרקעותיה בעצמה ללא "סיועה" של המדינה, אך זה היה בטרם פתחה במשא ומתן עם המדינה על חילופי קרקעות. חילופין אלה אמורים לייצר מערכת נגישות קלה ופשוטה לאזרחי ישראל בערים הגדולות ובמרכז הארץ לכל קרקעות המדינה, כולל קרקעותיה של קק"ל.

**"ההיפרדות
המוצעת בין ניהול
קק"ל למינהל
מחייבת היערכות
מאוד יסודית של
המנגנון המינהלי
והמקצועי בקרן
קימת, כמו גם
הקמת מערכת
ממוחשבת
מסובכת של ניהול
מלאי הקרקעות,
גיוס עובדים ועוד;
דבר זה אינו
ריאלי."**

לפני זמן לא רב הגיש היועץ המשפטי לממשלה חוות דעת לבג"צ במסגרת תביעה שהוגשה בין השאר על ידי ארגון "עדאללה", המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. בחוות דעת זו קבע היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו כי, "על מינהל מקרקעי ישראל מוטלת החובה לקיים את עקרון השוויון בהקצאת אדמות המנוהלות על ידיו, לרבות באדמות אשר בבעלות קק"ל, ואין לכלול את התנאי הנזכר בסעיף 1 (הוראה שנכללה בשנת 2004 במכרזים שפורסמו על ידי המינהל ועסקו בשיווק קרקעות שבבעלות קק"ל)... המדובר בקרקע בבעלות קרן קימת לישראל אשר חלה עליה אמנה שבין המדינה לבין קק"ל אשר פורסמה בילקוט הפרסומים מספר 1456 מיום י"א בסיוון התשכ"ח, עמוד 1597, תזכיר ההתאגדות של קק"ל". כלומר, המינהל מנוע מלסרב למסור קרקעות שבניהולו, אפילו הן בבעלות קק"ל, לידי מי שאינם

יהודים שזכו במכרז כדין. החלטה זו מהווה מהפכה אדירה בהתייחסות המדינה לנושא הקרקעי בכלל ולנושא של קרקעות קק"ל בפרט.

על אף כל זאת, יש לזכור כי ההיפרדות המדוברת של ניהול קרקעות קק"ל מניהול קרקעות המדינה מחייבת היערכות מאוד יסודית של המנגנון המינהלי והמקצועי בקרן קימת לצורך ניהול עצמי של קרקעותיה, כמו גם הקמתה של מערכת ממוחשבת מסובכת של ניהול מלאי הקרקעות, גיוס עובדים נוספים ועוד פריטים ותהליכים מורכבים נוספים. דבר זה, להערכתי, אינו ריאלי היום מהסיבות הבאות:

1. מלאי הקרקעות שבידי קק"ל גדול מאוד וניהולו מורכב ומסובך ביותר, כך שעלותו תהיה גבוהה וספק אם ייעוד כספיה וסדרי העדיפויות של קק"ל מתאימים לכך היום.
2. ההתייחסות כיום כלפי קק"ל כאל "ארגון מדינתי" (State Organization) הנובע מעובדות היסוד של הבעלות על הארגון, על הקרקעות ועל הנכסים שבידיו ועל מקורות מימונם.
3. הקושי הכרוך בהיערכות לניהול עצמי של הקרקעות.
4. דו"ח ועדת גדיש וההשלכות של יישום קטעים ממנו.
5. הצורך המוגבר היום בתמיכת הממשלה בהמשך קיומה של קק"ל, בפעילותה וההכרח בתיאום פעילויות מקרו מוגדרות עם השלטון המרכזי בישראל.
6. ההרכב הנוכחי של דירקטוריון קק"ל שכולו פוליטי וההתייחסות הפוליטית הקיצונית אל מהותה של קק"ל.
7. אמביוולנטיות ביחס לקק"ל, משימותיה, זכות קיומה ודרכי פעולתה – כפי שהם מוצאים היום ביטוי אצל ארגונים ציבוריים שקמו במיוחד למטרות קרקעיות שונות ושלא היו קיימים כמותם בעבר.
8. קק"ל מצויה עתה במיצוי החלטה 1045 של מועצת מקרקעי ישראל העוסקת בתנאים לפיהם נמסרת קרקע שאינה של קק"ל לידי קק"ל לצורך ביצוע עבודות ייעור או לפעולות שמהותן שמירה על הנוף והטבע. החלטה זו נתקבלה על בסיס קיומה של האמנה החתומה בין המדינה לבין קק"ל וביטולה של זו עלול לגרום להשלכות מרחיקות לכת, שלא לטובתה של קק"ל.
9. הצורך הדחוף ב"מיצובה של קק"ל" – הגדרה מחדש של מטרותיה ושל פעולותיה הנדרשות להשגת המטרות האלה, בהתאמה לדרישות המאה ה-21, יחד עם ההכרח למצב את דימויה של קק"ל מחדש בדעת הקהל הישראלית, אינם מאפשרים לבצע

היפרדות מהמינהל ובו בזמן להסביר זאת לקהל הישראלי מחד ולתורמים מחו"ל מאידך.

הסדרים "קטנים" של חילופי קרקעות במקומות בהם הדבר נדרש, ועליהם גם עמד היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו, עונים על חלק לא מבוטל מהבעיות הלאומיות מעוררות המחלוקת המדוברת ולדעתי, כדאי בינתיים להמשיך במדיניות מוצהרת ושקטה זו.

כל הטיעונים שהועלו כאן מובילים למסקנה הבלתי נמנעת כי יש צורך מייד בפורמה יסודית במדיניותה הקרקעית של ישראל. הדרך לביצוע רפורמה כזו אינה פשוטה. אבל כיוון דרך נועז לביצוע התהליך הנדרש במערכות הקרקעיות בישראל מציג צוות חשיבה מקצועי מיוחד, שהוקם על ידי המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע. המלצות הצוות החשוב הזה מוצאות עתה לדיון ציבורי.

נספח: המסמכים העיקריים עליהם מסתמך המאמר

1. תזכיר ותקנון חברת קרן קימת לישראל.
2. חוק רשות הפיתוח 1950 – הגדרת סמכויותיה של רשות הפיתוח, שלמעשה מותר לה הכול. עם זאת אין הרשות רשאית למכור מקרקעין אלא למדינה, לקק"ל, למוסד שאושר על ידי הממשלה וליישובים של ערבים. השטח הכולל לא יעלה על 100,000 דונם (במהלך השנים הועלה ל-200,000 דונם).
3. חוק נכסי המדינה 1951: נכסיהם של שלטונות ארץ ישראל כוללים כל המקרקעין, המכרות והמחצבים מעל או מתחת למים, מיטלטלין, זכויות (בין מוחזקות ובין ראויות) שהיו בה' באייר תש"ח קניין ממשלת ארץ ישראל, מחלקותיה, הנציב העליון או כל קניין נושא תפקיד אחר בממשלת ארץ ישראל, והממשלה לא רשאית בשם המדינה למכור או להעביר זכויות בעלות על נכסי מקרקעין במגבלות מוגדרות.
4. חוק יסוד מקרקעי ישראל: הבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם בדרך האחרת.
5. חוק מקרקעי ישראל 1960: איסור העברת בעלות ככלל, למעט בין המדינה לקק"ל, חליפין במקרקעין, השלמת נחלאות, איסור החלפת קרקע חקלאית בעירונית. העברת בעלות במקרקעי ישראל רק באישור הממשלה.

6. חוק מינהל מקרקעי ישראל 1960: הקמת המינהל וקביעת מבנהו ותפקידו.
7. עיקרי האמנה בין מדינת ישראל לבין קרן קימת (נחתמה ב-11.11.1961): אדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה ולפי המדיניות הקרקעית שתיקבע על ידי המועצה (שבאמנה היא מועצת מינהל פיתוח הקרקע אשר תוקם לצורך זה בקק"ל). סעיף 16 לאמנה קובע כי קק"ל תפעל כמוסד של ההסתדרות הציונית העולמית בקרב הציבור היהודי בארץ ובגולה ובאיסוף כספים לגאולת האדמה מן השממה ולהסברה בקרב החינוך הציוני הישראלי והממשלה תושיט לקק"ל עזרה בפעולת הסברה בישראל ובחו"ל. האמנה בתוקף ל-5 שנים ותוארך אוטומטית בכל פעם ל-5 שנים נוספות. עוד קובעת האמנה בסעיף 1 שלה כי קק"ל תהיה האחראית לנושא הייעור וכי הוצאות הייעור יהיו על הבעלים, קרי: הממשלה, ואילו הוצאות אחזקת הקרקע יחולו על קק"ל.
8. דו"ח ועדת רונן: רפורמה במדיניות מקרקעי ישראל – אפריל 1997. הדו"ח ממליץ על העברת דירות מהוונות במגזר העירוני לבעלות פרטית, על דרך רישום קרקעות במגזר החקלאי על שם החוכרים, על שימור רוב הקרקעות החקלאיות כריאה ירוקה וכרזרבה לדורות הבאים, על בנייה צפופה משולי הערים פנימה, על עיבוי בנייה בקיבוצים וכמושבים לתשלום היטלים ודמי היתר כדין. ככלל אין כאן מהפכה גדולה, אם כי גם זו כמעט ולא בוצעה.
9. דו"ח ועדת מילגרם – דצמבר 2000: ועדה זו דנה במכלול ההיבטים הנוגעים לשינויי ייעוד בקרקע חקלאית. המלצותיה עוסקות באחיותם של החקלאים בקרקע, שהיא סוגיה מורכבת ביותר. החלטות אלה אמורות לבוא במקום החלטות "הבואינגים" של מועצת מקרקעי ישראל: 717 – שינוי ייעוד חקלאי לתעסוקה. 727 – שינוי ייעוד שלא לצורכי המוכרים עצמם. 737 – שינוי ייעוד לצורך הרחבת היישובים החקלאיים. יש בהמלצות גם דברים נוספים כמו: המלצה למעבר לחוזה חכירה דו-צדדי במקום "החוזה המשולש" וזכות חכירה לדורות כאשר החקלאי אכן מעבד את הקרקע לפי ייעודה המקורי. ככלל, קיימת כאן מהפכה אמיתית המאפשרת הפיכת הקיבוצים ליישובים קהילתיים – דבר שמהותו עדיין לא נבדקה עד היסוד אם כי הוא מבוצע בהיקפים רחבים מעבר לכל דמיון.
10. נערכו גם דו"חות כיניים כמו דו"ח ועדת זכאי לגיבוש הוראות המעבר להחלטות אלה, שהפכו לאחר מכן להמלצות ועדת ניסים שמונתה לצורך כך על ידי מועצת מקרקעי ישראל.
11. ועדת גולדנברג – 1982: מונתה על ידי שר החקלאות דאז אריק נחמקין והגישה המלצות רק לאחר 4 שנים. עקב התמשכות דיוניה הוגבלה עבודתה רק לעניין

- הקרקע העירונית והיא לא עסקה כלל בקרקע חקלאית. ועדה זו עסקה בעיקר בענייני "מיקרו" ולא הגיעה לתחומי יישום מעשיים.
12. ועדת גדיש – 2004: מונתה על ידי אהוד אולמרט בתפקידו אז כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל. הוטל עליה להמליץ על דרכים למניעת החיכוך בין האזרח למינהל מקרקעי ישראל.
- עיקרי המלצותיה היו:
- א. הקניית בעלות בקרקע עירונית, עריכת מבצע היוון נוסף, האצת הליכי רישום והסדר.
 - ב. חלוקה מחדש של האחריות לתכנון בין הגורמים הממשלתיים.
 - ג. פיתוח ושיווק הקרקע, כאשר הקצאת המקרקעין תפושט ויבוטל השלב של הסכם פיתוח.
 - ד. ביטול מחיר מינימום במכרזי המינהל. הערכת שמאי תופקד בתיבת המכרז אך תהיה לוועדה סמכות לחרוג ממנה.
 - ה. שינוי מבנה מינהל מקרקעי ישראל.
 - ו. העברת קרקעות מקק"ל למדינה והקטנת מעמד קק"ל במועצת מקרקעי ישראל.
 - ז. רענון של החלטות מועצת מקרקעי ישראל.