



תכנית אב לישראל  
בשנות האלפיים

## **המדיניות הקרקעית העתידית לישראל:**

**מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תכנון לאומי**

**פרופ' רחל אלתרמן**

הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל

אפריל 1997

**ניספח 1:**

**סוגיות מרכזיות במדיניות הקרקעית בישראל  
על פי ראיונות עם נציגי קבוצות עיניין, 1988**

# ניספח 1:

## סוגיות מרכזיות במדיניות הקרקעית בישראל על פי ראיונות עם נציגי קבוצות עיניין, 1988

רחל אלתרמן ואראלה אנדן<sup>1</sup>

תימצת וערך מתוך עבודת מחקר לתואר שני: גיא קב-ונקי

### מטרת המחקר ומבנהו

המחקר כולל סקירה וניתוח של עמדותיהם של 40 אישים, המזוהים עם גופים בעלי עניין בקרקע בישראל. המחקר אינו מתבסס על מדגם מייצג (במובן הסטטיסטי) של כל קבוצות העניין בישראל, שיש להן נגיעה למדיניות הקרקעית. הקבוצות נבחרו בהתבסס על הספרות, ועל היכרות החוקרות עם המערכות המוסדיות והפוליטיות בישראל. התייחסות היא לעמדות שהובעו היא על פי משקלן העצמי, ולא על פי שכיחותן הכמותית. המחקר הוא במישור ניתוח דיעות ועמדות ואינו בודק אמפירית את הפעילות בשטח.

סקירת העמדות נעשתה בעזרת ראיונות המבוססים על שאלון כתוב, שהורכב מ-40 שאלות פתוחות, שחולקו לפי נושאים. השאלון היה אחיד לכל הנשאלים. הראיונות נערכו בשנת 1988.

רשימת הניסקרים כללה את נציגי הגופים הבאים: קק"ל, הימנות"א, מינהל התכנון, מינהל מקרקעי ישראל, מועצת מקרקעי ישראל, משרד האוצר, משרד המשפטים, חברי כנסת ממפלגות הימין והשמאל, משרד החקלאות, כלכלנים מהאקדמיה, שמאים, עורכי דין, תנועת המושבים, תנועת הקיבוצים, התאחדות האיכרים, רשויות מקומיות, הסוכנות, קבלנים, חברות לשיכון ופיתוח, מתכננים פרטיים, משרד השיכון, משרד התחבורה, משרד הביטחון, מיגזר המיעוטים

אחד המימצאים הבולטים מהמחקר הוא, שבאותה העת, מידת העניין והמודעות לסוגיות הקשורות במדיניות הקרקעית היו קטנים מאוד. התקשינו מאוד אפילו למצוא בכל סקטור וסקטור (שיש לו עניין מובהק בקרקע), ולו מרואיין אחד או שניים הבקאים מספיק בסוגיות של מדיניות קרקעי, כדי שיוכלו לענות על שאלון הראיון. מצאנו אז גם מיתאם עם גיל: דווקא הקשישים יותר היו בקיאים בסוגיות על בוריין, וחשבו שהן חשובות. בין הצעירים יותר שלא היו בין מייסדי המדיניות, מצאנו חוסר ידע ועניין בולטים. העיתונות הכללית כמעט שלא התייחסה למדיניות הקרקעית, ורק בקרב "נטורי קרקע" כמו בחוג למדיניות קרקעית שליד הקק"ל, ניתן היה למצוא קבוצה מיקצועית של בני-שיח.

---

<sup>1</sup> תמצית מתוך: אראלה אנדן, בהנחיית פרופ' רחל אלתרמן, מדיניות הקרקע הלאומית בישראל: ניתוח עמדות של קבוצות עיניין. חיבור על מחקר לתואר שני, המסלול לתיכנון ערים ואזורים, הפקולטה לארכיטקטורה, הטכניון 1991.

## 2

### **הסוגיות שניבחנו**

הסוגיות העיקריות אשר היו אז על סדר היום (תוך מידת עיניין מועטה, כאמור) הן:

#### *סוגיות עקרוניות*

- הבעלות הלאומית על הקרקע בישראל
- שיטת החכירה
- מדיניות מחירי הקרקע

#### *סוגיות ביצועיות*

- מדיניות קרקע עירונית
- מדיניות קרקע חקלאית
- מינהל מקרקעי ישראל ומועצת מקרקעי ישראל

להלן מפורטות העמדות המרכזיות שחשף המחקר סביב סוגיות אלה. לגבי כל סוגייה וסוגייה, נציג את הסוגייה ואת העמדות השונות שעלו מתשובות המראיינים. בשלב זה, לא נציין את שכיחות העמדות. נסיים כל נושא עם סיכום שבו נציג גם את המגמה הכמותית של התשובות.

### **סוגייה ראשונה: הבעלות הלאומית על הקרקע בישראל**

כרקע להצגת השאלה, ניתחנו את היתרונות והחסרונות האפשריים של בעלות ציבורית:

<b>יתרונות לבעלות ציבורית על קרקע:</b>	<b>חסרונות לבעלות ציבורית על קרקע:</b>
פיקוח ציבורי מלא	פגיעה בזכויות הפרט
הגשמת התכנון והפיתוח	הלאמה עשויה להיות כרוכה בתשלומי
קביעת ערך הקרקע	פיצויים רבים

להלן שתי העמדות העיקריות שעלו בראיונות:

### **עמדה ראשונה: יש הצדקה להמשך הבעלות הלאומית על הקרקע בישראל**

נימוקים תכנוניים:

- הבעלות הלאומית מאפשרת פיתוח רציונאלי כולל לפי יעדים ממלכתיים
- הבעלות הלאומית מסיעת:
- לבצע תוכניות, בעיקר בכל הקשור לפיתוח קרקעות לצורכי ציבור
- למחזר קרקע
- ליצור מאגרי קרקע
- למנוע פיצול חלקות
- לווסת את מחירי הקרקע
- ולשמור על קרקע חקלאית, שהיא "מקור מזון ורזרבה לפיתוח עירוני"!

# 3

נימוקים לאומיים:

- מכירת קרקעות הלאום היא מעילה באמון העם [נימוק נגדי: אם המחוקק מאפשר מכירה של חלק ממקרקעי ישראל, כיצד ניתן לקבוע שזו מעילה?]
- יש לשמור את הקרקעות עבור העם היהודי והדורות הבאים
- יש לשמור את הקרקעות כרזרבה לעליית יהודים לישראל
- קרקע היא משאב ייחודי, החיוני לקיום העם. על כן יש לשמור עליה בחסות המדינה

נימוקים ביטחוניים

- חשש מהשתלטות גורמים עוינים על קרקעות המדינה [נימוק נגדי: ניתן להשתמש בכלים אחרים (חקיקה מיוחדת או הפקעה)]
- הצורך בשמירה על רצף התיישבות יהודי

נימוקים חברתיים

- בעלות ציבורית מבטיחה שיוויון וצדק חברתיים: חלוקה צודקת של טובות ההנאה מהקרקע
- בעלות ציבורית מונעת ריכוז קרקעות בידי בודדים

נימוקים כלכליים

- הבעלות הציבורית מסייעת לפקח על מחירי הקרקע [נימוק נגדי: הבעלות הלאומית לא הוכיחה עצמה בתחום זה]
- לא כדאי למכור כעת קרקעות לאום, שכן מחירן יעלה בעתיד

## **עמדה שנייה: יש להפריט את מקרקעי ישראל**

נימוק עקרוני

- קיימת זכות טבעית וצודקת לבעלות פרטית על קרקע [אך בישראל מצב האפס ה'טבעי' הוא בעלות ציבורית]

נימוקים כלכליים

- בעלות פרטית מאפשרת קיומו של שוק קרקעות חופשי, גמיש ומגוון, שיתרונותיו:
  - וויסות מחירים על פי ביקוש והיצע
- יצירת מלאי קרקעות זמינות לבנייה במקום ובזמן הדרושים [נימוק נגדי: לאחר הפרטת מקרקעי ישראל לא ישררו תנאי שוק חופשי, שכן השיקולים על פיהם יפעלו גופים עוינים יהיו לאומניים ולא כלכליים]
- הפרטת קרקעות תגדיל את הכנסות המדינה

נימוקים מינהליים

- הפרטת קרקעות תקטין את החיכוך בין האזרח למדינה
- ניתן יהיה להקטין את המנגנון הבירוקרטי
- ממילא דמי חכירה רבים אינם נגבים כיום

## 4

### סיכום מימצאי הסקר:

הסקר מלמד שקיימת בין המרואיינים הסכמה כללית לגבי חשיבותה הרבה של הבעלות הציבורית לצורך: תכנון ופיתוח, זמינות קרקע לצורכי ציבור, השגת יעדים ממלכתיים והבטחת קיום המדינה (מניעת השתלטות זרים). הוויכוח אינו "כן" או "לא" בעלות ציבורית. הוויכוח הוא על הכמות: 100% (עמדת מיעוט) 92% או 85% מהמקרקעין בבעלות ציבורית.

### סוגייה שנייה: שיטת החכירה

במהלך השנים התגלו בעיות בהפעלת שיטת החכירה וקשיים באכיפת התקנות, במיוחד בכל הקשור לגביית דמי הסכמה, חידוש חוזים ומעקב אחר שינויים בשימושי הקרקע. מספר סוגיות הנוגעות לתום יובל החכירה נותרו פתוחות: האם ניתן להחזיר את הקרקע לבעליה? האם ובאילו תנאים יש להאריך את חוזה החכירה? האם מן הראוי לנסח חוזים חדשים? האם וכיצד יש לעדכן את דמי החכירה? האם יש להוונם? כיצד מן הראוי לטפל בפולשים?

### סוגיות המישנה:

בנושא החכירה, עסקנו במספר סוגיות מישנה:

- מידת שביעות הרצון מעיקרון החכירה ואופן הפעלתה
- המדיניות בדבר מיחזור קרקע
- האבחנה בין החכרת קרקע חקלאית לקרקע עירונית
- החכרת קרקע לאזרחים לא-יהודיים

### מידת שביעות הרצון מעיקרון החכירה ומהשיטה הנהוגה בפועל

#### העמדה: לא מרוצים מעיקרון החכירה ולא מרוצים מהשיטה

עמדה זו, השוללת לחלוטין את עקרון החכירה, הובעה על ידי מרואיינים מהמיגזר הערבי.

נימוק לאומי

- נקודת המוצא של שיטת החכירה בישראל היא לאומנית, שכן אדמות קק"ל אסורות להחכרה למי שאינו יהודי. רעיון זה מנוגד לעיקרון היסוד בדמוקרטיה, על פיו כל האזרחים שווים בפני החוק.

נימוקים תכנוניים

- השיטה מיושנת ולא עונה על צרכי הפיתוח ומיחזור הקרקעות
- השיטה אינה יעילה לגבי פיתוח אזורים לא מיושבים ואזורי שיקום

נימוקים כלכליים

- דמי החכירה נמוכים ואינם משקפים את ערך הקרקע
- הכספים הנ"ל לא מגיעים לקופת הציבור, כך שאין כדאיות כלכלית בשיטה

#### העמדה: מרוצים מעיקרון החכירה

כיוון שרוב הנשאלים תומכים בהמשך הבעלות הלאומית על הקרקע, רובם מצדדים עקרונית בהמשך הפעלת שיטת החכירה. יחד עם זאת, הועלו מספר נושאים בעייתיים בישום השיטה בפועל: מדיניות לא ברורה (במיוחד ביחס לקרקע עירונית),

## 5

תקופת החכירה, מחיר הקרקע, סוגיית היוון דמי החכירה, נוהלים המכבידים יתר על המידה על החוכר והמחכיר, תלות רבה בין האזרח למינהל ובעיית מיחזור הקרקע, שהועלתה על ידי כל הנשאלים.

על פי התייחסותם לנושאים אלה מתחלקים התומכים בבעלות הלאומית לשתי קבוצות עמדה: יש להכניס שינויים קלים בשיטת החכירה הנהוגה; יש לשנות את השיטה הנהוגה מן היסוד.

### **העמדה: מרוצים מהעיקרון ומהשיטה ומעונינים בשינויים קלים**

**יש להמשיך בעיקרון חכירה ל 49 שנה** פרק זמן סביר הן לאדם, הרוצה ליהנות ולהפיק רווחים מהקרקע, והן למערכת התכנון. זהו פרק זמן המאפשר הגשמת יעדים תכנוניים עם יכולת להתאימם לנסיבות הזמן.

**יש להמשיך בשיטת ההיוון** יתרונות השיטה: מגיעים כספים במרוכז, תלות האזרח במינהל קטנה. (החיסרון: סכנה של מכירה במסווה היוון). כדי לשפר את שיטת ההיוון כדאי:

- להכילה על קרקעות נוספות, לא רק על שיכונים רוויים (כפי שהיה נהוג בזמן המחקר)
- לחזק את מודעות הציבור כי הקרקע היא בחכירה ולא ניתנת למכירה
- לחזק חוק חכירה (שיסדיר גם את עניין המיחזור)

### **העמדה: לא מרוצים משיטת החכירה הנוכחית ומעונינים בשינוי דראסטי**

כיוון שעקרונות היסוד בשיטה לקויים, אין להסתפק בשינויים קוסמטיים, אלא לבצע שינויים דראסטיים הנימוקים:

- גם אם יכלו יותר קרקעות במסגרת ההיוון, העומס המינהלי רב מאוד בעת חידוש חוזי החכירה
- בעיני האזרח קרקע חכורה ל 49 שנים היא קרקע בבעלות (בעיקר בהתייחסותו לנכסים שנבנו על הקרקע)
- חוק חכירה חדש מיותר, והוא רק יהווה מעמסה משפטית/בירוקרטית

לפיכך יש לפעול בדרך הבאה:

### **לבטל את עקרון החכירה ל 49 שנים ולאפשר חכירה לדורות (ללא סף סיום) בכל המגזרים**

שינוי זה יצמצם את החיכוך בין האזרח למינהל, יקטין את העומס הבירוקרטי, המוטל על המינהל, ויאפשר לו לטפל בעניינים אחרים. הטענה הנגדית היא, שהשינוי המוצע אינו אלא החלפת חכירה במכירה.

*מיחזור קרקע*

כאמור, כל הנשאלים התייחסו לבעיית מיחזור הקרקע. האפשרות להחזיר קרקע מוחכרת לבעליה היא ביסוד רעיון הבעלות הלאומית. אין מבין הנשאלים מי שטען כי שיטת החכירה, הנהוגה כיום, מאפשרת החזרת קרקעות. המקרים היחידים בהם הצליחו למחזר קרקע בישראל, הם בפינוי דיירים משכונות, שהוחלט לבנות מחדש או לשנות יעודן, ובשינוי יעוד של מחצבות. לעומת זאת, בקרקעות רוויות, בקרקעות חקלאיות ובקרקעות שיועדו לתיירות ולנופש המיחזור כלל אינו בא בחשבון. בעיה נוספת, שצוינה בהקשר זה, היא שהקרקע נתפסת בציבור כרכוש של האזרח, ולא של המדינה.

לגבי הסיבות לבעיית המיחזור הועלו שתי עמדות:

### **העמדה: שיטת החכירה מתאימה עקרונית למיחזור קרקעות, אך בפועל אין היא מתבצעת**

הנימוקים:

## 6

- העובדה, שלכלים המשפטיים אין "שיניים", מקשה על האכיפה
- אין תכנון ארוך טווח למיחזור קרקע בישראל
- המדינה צעירה ואין צורך במיחזור קרקע
- הקושי במיחזור הוא פוליטי

### **העמדה: שיטת החכירה לא מתאימה עקרונית למיחזור קרקעות**

הנימוקים:

- האפשרות להכירה לדורות (למוסדות ציבור למשל) נוגדת את רעיון מיחזור הקרקע
- שיטת ההיוון, מאפשרת לאזרח לצבור מראש זכויות בקרקע כמעט עד כדי בעלות, דבר המקשה על מיחזור של הקרקע על כן יש לטפל במיחזור במסגרת חוק התכנון והבנייה או במסגרת חוק מיוחד.

*אבחנה בין החכרת קרקע חקלאית לקרקע אחרת*

בפועל תנאי חכירת קרקע חקלאית שונים מתנאי חכירת קרקע עירונית: מחירי החכירה בקרקע חקלאית זולים לעומת קרקע עירונית וניכר שוני מהותי לגבי משך החכירה והזכויות הניתנות למשתמש בה.

### **העמדה: אין להבחין בין החכרת קרקע חקלאית ואחרת**

הנימוקים:

- לקרקע ערך סגולי אחיד ולכן גם אם המדיניות שונה, עליה להתבסס על הסדר אחיד
- אין שוני מהותי בין שימוש בקרקע למגורים בעיר, לבין שימוש בקרקע למגורים ביישובים חקלאיים
- ההבחנה, הנהוגה כיום, מבוססת על שיקולים אינטרסנטיים
- הבחנה זו גורמת לביזבוז ולניצול פגום של קרקעות
- ההבחנה אינה יעד לאומי, לעומת הבחנה בין קרקעות בליבת המדינה לקרקעות בפריפריה
- המדינה התבגרה והחקלאות כבר לא זקוקה למעמד מיוחד
- אין להפלות לטובת החקלאות דווקא, משום שהעיוור דורש כיום מאמצים רבים יותר

### **העמדה: יש להמשיך ולהבחין בין החכרת קרקע חקלאית ואחרת**

# 7

הנימוקים:

- ההבחנה היא יעד לאומי משום שחקלאות הינה יעד לאומי
- יעוד הקרקע והשימוש בה שונים במיגזר העירוני והחקלאי. אין קשר ודימיון, לא במטרה ולא בערך הקרקע. קרקע עירונית נועדה בעיקרה למגורים, וקרקע חקלאית נועדה בעיקר לפרנסה ולייצור
- ההבחנה מסיעת בשמירה על הקרקע החקלאית, שהיא בבחינת אינטרס לאומי
- העובדה, ששינוי יעוד הקרקע הינו חד כיווני, מחייבת התייחסות מיוחדת
- החקלאים זקוקים עדין לסיוע
- הרווחים מתעשייה גדולים מהרווחים מחקלאות
- צריכת קרקע עירונית היא פרטית, בעוד קרקע חקלאית נועדה לייצור לאומי
- הבעיות המרכזיות בהפעלת שיטת החכירה מתגלות במיגזר העירוני ולא במיגזר החקלאי

*החכרת קרקע לאזרחים לא יהודים*

לפי "האמנה" בין מדינת ישראל ובין קק"ל לא ניתן להחכיר קרקעות קק"ל, למי שאינו יהודי. תקנה זו עשויה לעמוד בקונפליקט עם העיקרון של מניעת אפליה על רקע דת גזע ומין. הנושא רלוונטי במיוחד לאור מצוקת הקרקעות במיגזר הערבי.

**העמדה: יש להפעיל מדיניות שוויונית כלפי אזרחי המדינה הלא יהודים**

הנימוקים:

- החכרת קרקעות מדינה לערבים תוכל לסייע בפיתרון הבעיות של בנייה לא חוקית ובנייה על קרקע חקלאית
- יש להבטיח שוויון בזכויות בקרקע באופן כללי, וכלפי יוצאי צבא בפרט
- אין חשש מהשתלטות ערבית על הקרקע, שכן למיעוט הלא יהודי בארץ אין כוח כלכלי רב, והדבר קשה מאוד במגזר הכפרי
- מניעת מגורי ערבים בשכונות יהודיות יכולה להתבצע באמצעות מדיניות תכנון
- ניתן להחכיר קרקעות בניהול מינהל מקרקעי ישראל מבלי להזדקק לקרקעות קק"ל

**העמדה: יש להגביל את אזרחי המדינה הלא יהודים בחכירת קרקע**

הנימוקים:

- במקום להחכיר "קרקע יהודית", יש לפתח שירותי ציבור במגזר הערבי
- קיים חשש להשתלטות ערבית על שכונות וישובים יהודיים
- יש לאשר למיגזר המיעוטים לבנות על קרקע חקלאית פרטית או בתוך הישובים הקיימים
- במקרה הקיצוני יש להחכיר קרקע לאומית, אך רק לצורכי ציבור



**סיכום מימצאי הסקר**

לסיכום, נמצאה תמיכה בעיקרון החכירה (כפועל יוצא של ההסכמה בדבר הבעלות הלאומית).

קיימת מחלוקת לגבי אופי החכירה (49 שנים, 99 וכו').

קיימת מחלוקת לגבי הבחנה בין קרקע חקלאית לעירונית.

קיימת מחלוקת לגבי מידת השיוויון שיש לנהוג כלפי אזרחיה הלא יהודים של המדינה.

רעיון החכירה לדורות מהווה מרכיב השנוי במחלוקת (בעיקר לגבי קרקע עירונית) ויש לבדוק נושא זה בעיקר מבחינה משפטית. (ר' בסעיף "מדיניות קרקע עירונית").

**סוגייה שלישית: מדיניות מחירי הקרקע**

הסיבה העיקרית לבעייתיות בקביעת ערך הקרקע היא שערכי הקרקע מושפעים ממערכת גורמים מורכבת, הכוללת היבטים תכנוניים, כלכליים, חברתיים ופוליטיים, הפועלים במקביל. קרקע היא משאב מוגבל, שלא ניתן לייצרו, או להעבירו ממקום למקום. הגורמים העיקריים המשפיעים על מחיר הקרקע הם: תכונותיה הפיסיות, מיקומה ונגישותה, תוכניות הפיתוח הפיסיות והכלכליות, רמת הפיתוח וכוחות הביקוש וההיצע (בשוק חופשי).

בישראל מדיניות מחירי הקרקע מבוססת על מעורבות ממשלתית ציבורית. מעורבות זו מוגבלת על ידי מערכת חוקים המאפשרת גם קיום של שוק חופשי (פרטי) במקרקעין. מידת האיזון שבין שתי המערכות הציבורית והפרטית משתנה בהתאם לאופי המימשל. השמאי הממשלתי נותן הצעת מחיר למינהל (לפי ערכה הריאלי של הקרקע) והמינהל הוא הגוף שקובע את מחיר הקרקע.

כפועל, מחירי הקרקע בישראל גבוהים. כתוצאה מכך מתעוררות בעיות של ספקולציה ועלית מחירי הדיור. אחד האמצעים בהם נוקט המינהל כדי להגשים מדיניות קרקע לאומית הוא סיבסוד קרקע.

הסוגיות שנסקרו בנושא של מדיניות מחירי הקרקע הן:

סיבסוד מחירי הקרקע

מעמך השמאי הממשלתי

השפעת המינהל על מחירי הקרקע

מחירי הדיור

מדיניות מחירי קרקע רצוייה

סיבסוד מחירי קרקע

**העמדה: סיבסוד מלא לכל היעדים הלאומיים**

## 9

הנימוקים:

- מקרקעי ישראל, כמו שאר משאבי הלאום, נועדו להשגת היעדים הלאומיים. באמצעות המשאב הקרקעי צריכה המדינה לבצע פעולות פיתוח בתחומי המגורים, התעשייה, צרכי הציבור ועוד.
- המצב המיוחד בישראל מצדיק תמיכה באוכלוסיות שונות (עולים)
- רוב מקרקעי ישראל הם בבעלות המדינה ולכן עליה לסבסד יעדים ציבוריים

**העמדה: סיבסוד חלקי רק ליעד לאומי נבחר**

הנימוקים:

- סיבסוד רחב גורם לביזבוז קרקעות. לכן לא כל יעד יש לסבסד דרך קרקע
  - במקרים מסוימים, רק חלק מהסיבסוד מגיע לניצרך
- יעדים אפשריים לסיבסוד קרקע:

- אזורי פיתוח (לא אוכלוסיות)
- ישובים מסוימים
- עירות פיתוח
- יו"ש
- אזורי פריפריה
- צורכי ציבור: בתי-ספר, בתי חולים
- פרויקטים כלכליים בתעשייה כמנוף כלכלי
- סבסוד כללי מוגבל בזמן - עד שהמדינה תתבסס

**העמדה: לבטל את הסיבסוד פרט לקרקע חקלאית**

הנימוקים:

- קרקע חקלאית שונה במהותה מקרקע עירונית
- החקלאות בארץ זקוקה עדיין לתמיכה
- מבחינה כלכלית אין זה משנה אם מסבסדים דרך הקרקע או באמצעי אחר

**העמדה: ביטול מלא של הסיבסוד בקרקע**

# 10

## הנימוקים:

- קרקע היא משאב יקר מאוד ובעל ייחודיות מבחינת תכונותיו (כמות, מיקום, שימוש). לכן אין לבזבז משאב יקר זה
- ניתן לסכסד יעדים לאומיים באמצעים אחרים
- סיבסוד גורם לעיוותים בהקצאה. יש להימנע מעיוותים בכל הנוגע לקרקע, בשל ייחודה והיותה שייכת ללאום
- הסיבסוד פוגע במנגנון הביקוש וההיצע של השוק התחרותי
- סיבסוד דרך קרקע לא ישיר ולכן לא מגיע למטרה
- סיבסוד המיצרך ולא הניצרך מביא לסיבסוד עודף (קבלנים)
- בפריפריה אין צורך בסיבסוד כי ממילא המחיר נמוך
- לשם השגת קרקע לצורכי ציבור ניתן להסתפק ב 40% שניתן להפקיע
- הסיבסוד לא הוכיח את עצמו

## מעמד השמאי הממשלתי

השמאי הממשלתי הוא הקובע את ערכה הריאלי של הקרקע, ועל סמך זה מחליט המינהל בדבר המחיר. ביחס לשמאי הממשלתי בוטאו עמדות שונות:

## עמדה חיובית: יש להמשיך ולהשתמש בשמאי הממשלתי

## הנימוקים:

- לרשות השמאי הממשלתי מאגר נתונים
- השמאי הממשלתי אינו אינטרסנט והערכתו אובייקטיבית בהשוואה לשמאי פרטי

## עמדות ביניים:

- יש לתת את הקביעה לשני שמאים ממשלתיים
- שמאי ממשלתי ירכז שומות מגורמי חוץ (כולל הקונה) ויחליט
- ניתן לצרף לשמאי ממשלתי שמאי פרטי
- יש להקים וועדה שתכלול שמאי ממשלתי, שמאי פרטי ונציגי משרדי ממשלה
- שמאי ממשלתי יעריך עם אפשרות ערר על ידי שמאי פרטי
- שמאי ממשלתי יעבוד בשילוב עם וועדת ערר ציבורית

## עמדות שליליות:

- אין צורך בשמאי. יש להעריך על פי מכרזים ומחירי השוק. שיטה זו ניטראלית ונקיה מבחינה ציבורית
- השמאי יקבע את דמי ההסכמה, אך לא יהיה מעורב במתן הקצאות חדשות
- יש להקים גוף ניטראלי והשמאי הממשלתי יהיה רק מבקר
- השמאי מבטא מעורבות יתר של הממשלה
- יש להשתמש בשמאי פרטי מהימן עם זכות עירעור של הציבור

השפעת המינהל על מחירי הקרקע

**העמדה: המינהל גורם לייקור מחירי הקרקע**

הנימוקים:

- המינהל מציע מחירים גבוהים למגרשים בודדים ועל כן מתייקרת קרקע ציבורית ופרטית
- המינהל לא משחרר די קרקעות
- המינהל קובע מחירי מינימום גבוהים במכרזים
- המינהל נגרר אחרי מחירי קרקעות פרטיות בערים הגדולות
- האינטרס (הספקולטיבי) של המינהל הוא להגדיל את הכנסותיו

**העמדה: פקידי המינהל אינם אנשי מקצוע, אין להם עניין ממשי או אישי בקרקע ולכן המחיר נקבע באופן אקראי**

**העמדה: המינהל מוזיל את מחירי הקרקע**

הנימוק:

- המינהל נתון ללחצים ציבוריים ופוליטיים

מחירי הדיור

**העמדה: מחיר הקרקע משפיע על מחירי הדיור**

**העמדה: מחיר הקרקע שולי בקביעת מחיר הדיור**

מדיניות רצויה למחירי הקרקע

**העמדה: יש להשיג תמורה כספית מיידית ומקסימלית - גישה פיסקאלית**

קריטריונים שצוינו לקביעת המחיר:

- מחיר שוק - ביקוש והיצע
- ערך ריאלי של קרקע עם מס כבד על קרקע פנויה
- מחירי שוק עם ביקורת ציבורית
- מחירי שוק עם סיבסוד על פי הצורך
- מדיניות קיום מכרזים ליצירת עתודות קרקע

**העמדה: יש לשלב יעדים לאומיים עם מחירים ריאליים**

# 12

הנימוק:

- קרקע היא אמצעי להשגת יעדים לאומיים, לפיכך יש לקבוע קנה מידה למחירי הקרקע בנוסף למחירי השוק. גם על פי עמדה זו נקודת המוצא היא ערכה הריאלי של הקרקע, אך היא משולבת ביעדים לאומיים שונים. קריטריונים שהוצעו לקביעת המחיר:
- מחיר קרקע ריאליים בשילוב דמי חכירה, שישקפו את המדיניות הממלטת
- מדיניות של המינהל שתכתיב לשוק המקרקעין הפרטי
- מדיניות המבוססת על ערכי תכנון ופחות על מחירי השוק
- מדיניות של מחירי חכירה לפי מטרות לאומיות (כמו מדיניות פיזור האוכלוסייה)
- קביעת קריטריונים למחיר קרקע ציבורית (למשל על פי מיקומה ביחס למרכז)

## סיכום מימצאי הסקר

מרבית הנשאלים מתחו ביקורת על מדיניות קביעת ערך הקרקע ומחירה. רוב העמדות שהוצגו תומכות בוויסות מחירי הקרקע על ידי השוק ולא דווקא על ידי סיבסוד הנהוג כיום. מדיניות הסיבסוד היא אחת החוליות הבעייתיות במדיניות מחירי הקרקע. מגמה לביטולה נמצאה בולטת מאוד במחקר.

## סוגייה רביעית: מדיניות קרקע עירונית

הבעיות העיקריות בקרקע עירונית המוזכרות בספרות הן:

- ספרות בקרקעות
- מחירי קרקע גבוהים היוצרים בעיות דיור
- בעיות בהקצאת קרקע לבנייה על ידי המינהל (מבחינת קצב וכמות)
- בעיות הנובעות מיובל החכירה (חידוש חוזה, בעיית פולשים, תשלום דמי חכירה ראשונים, הארכת חוזה, היוון)
- הציבור בישראל, ובעיקר הציבור העירוני ראוה עצמו כבעלים של הקרקע ולא כחוכר

חכירה/מכירה בקרקע עירונית

**העמדה: תנאי חכירה קיימים: היוון של 91% ל 49 שנים + 49 (הארכה חד-פעמית) ללא מכירה**

הנימוקים נגד מכירה

**נימוקים כלליים:**

- מכירה מנוגדת לתפיסה העקרונית של בעלות ציבורית על קרקעות, כפי שבאה לידי ביטוי בחוק יסוד מקרקעי ישראל 1960
- מכירת קרקע עירונית לא תפתור את הבעיות הקיימות במגזר זה (מחיר, מיחזור, הקצאה וכו')
- קיימת סכנה שהקרקע תגיע לידיים לא רצויות: גורמים עוינים או קבלנים פרטיים שירכזו בבעלותם חלקות גדולות

**נימוקים כלכליים:**

- מכירת קרקעות בשיכונים רוויים ישנים לא תהיה קבילה משום שהסדר תשלום דמי חכירה נמוכים עדיף מבחינת הדיירים
- חלק מהשיכונים הרוויים הישנים הם שכונות עוני, שאין ביכולת התושבים לרכוש את הקרקע אפילו במחיר הנמוך מערכה הריאלי

**נימוקים תכנוניים**

- מכירת קרקעות בשיכונים יכולה להפריע למיחזור בטווח הארוך
- מכירת קרקעות בשיכונים רוויים יכולה להביא לפיצול חלקות - בעתיד יהיה קשה להפקיע קרקע זו בשל הזמן והכסף הרב שיצטרכו להשקיע בטיפול בהפקעת כל חלקה בנפרד

**נימוק מינהלי**

- ביצוע המכירה סבוך במיוחד אם בבית משותף לא כל הדיירים ירצו לרכוש את הקרקע. יהיה צורך במכרז בכל בניין ובנוסף על מסלול ההיוון ומסלול החכירה ייווצר מסלול של מכירה

הנימוקים נגד "חכירה לדורות":

- "חכירה לדורות" היא כמו בעלות פרטית, ולפיכך מחלישה את הפיקוח הציבורי ופוגעת ברעיון הבעלות הלאומית על הקרקע
- היא תיצור קשיים תכנוניים כמו פיצול קרקעות וחוסר מיחזור
- חוסר סף סיום מוגדר לחכירה מפריע לתכנון בטווח הקצר והארוך - מצב המגביל את מרחב התכנון והפיתוח
- "חכירה לדורות" אינה מתאימה למדינה צעירה כמו ישראל שיש בה שינויים מהירים בין שימושי הקרקע השונים
- קביעת שימושי הקרקע מתבססת על הנחות יסוד, המשתנות לאורך זמן, דבר שלא עומד עם רעיון החכירה לדורות

הנימוקים בעד היוון:

- צימצום העומס הבירוקרטי, המוטל על המינהל, והחיכוך בינו לבין האזרח
- הכנסה כספית מרוכזת למינהל, המאפשרת ביצוע עסקאות בקנה מידה גדול, שהן כדאיות מבחינה כלכלית
- אמנם השיטה מאפשרת חכירה לתקופה ממושכת של 98 שנים, אך סף סיום החכירה מוגדר וברור
- חכירה מהוונת משלבת בתוכה את היתרונות הכלכליים שיש במכירה, ואת היתרונות המשפטיים והמינהליים שיש בחכירה לדורות, מבלי לסכן או לפגוע בבעלות הציבורית על קרקעות המדינה

**העמדה: תנאי חכירה קיימים: היוון של 91% ל 49 שנים + 49 (הארכה חד-פעמית); מכירה בשיכונים רוויים**

תומכי עמדה זו דוגלים בשיטת החכירה המהוונת בקרקע עירונית וברעיון של בעלות ציבורית על קרקעות המדינה. הם מתנגדים עקרונית לחכירה לדורות ולמכירת קרקע למעט בשיכונים רוויים.

הנימוקים בעד מכירת קרקע בשיכונים רוויים:

- קרקע רוויה בבנייה לדיר, מבחינת חוק מקרקעי ישראל 1960 ניתנת למכירה
- טווח השימוש בקרקע בשיכונים רוויים ארוך, משום שלא מוציאים דיירים מביתם
- מצבור שיכונים דורש מינהלה רבה בחכירה מחד, ומאידיך הכנסות המינהל נמוכות
- מכירה תהווה הגמשה של המערכת מבלי לסכן את בעלות הלאום על קרקעות המדינה
- מכירה לא מפריעה לפיקוח, ואם יהיה צורך למחזר ניתן להשתמש בכלים אחרים, כדוגמת הפקעה

**העמדה: חכירה לדורות: היוון של 99%-91%; מכירה בשיכונים רוויים ולפרויקטים עירוניים אחרים**

בעלי עמדה זו מצהירים כי הם תומכים ברעיון של בעלות ציבורית על קרקעות המדינה, אך אינם מתנגדים למכירת קרקע עירונית רוויה, ומרחיבים את מכירת הקרקע גם לפרויקטים עירוניים אחרים. בעלי העמדה דוגלים ברעיון היוון ובנוסף גם בשיטת החכירה לדורות.

נימוק בעד מכירת קרקע בשיכונים רוויים ובפרויקטים עירוניים אחרים:

- הרחבת הבעלות הפרטית תחזק את שוק המקרקעין

הנימוקים בעד חכירה לדורות:

- חכירה לדורות שומרת לצמיחות על עיקרון הבעלות הציבורית על הקרקע
- בהסתמך על דברי עו"ד ד"ר גולדנברג, חכירה לדורות אינה בעלות פרטית. האכיפה והפיקוח הציבוריים חשובים מהסדרי התשלום ומשך החכירה
- מבחינה תכנונית, חכירה לדורות מאפשרת מיחזור קרקע (בטווח של דורות) ומניעת פיצול חלקות
- חכירה לדורות תקטין את העומס המינהלי ואת החיכוך בין האזרח למינהל
- כלכלית, חכירה לדורות בהיוון של 99%-91% תביא להאצת הפיתוח. הכנסות גדולות למינהל יאפשרו לו להכין עתודות קרקע לפיתוח
- לגבי בעיית מעבר קרקע לידיים לא רצויות, לא משך תקופת החכירה הוא הגורם המשפיע

**העמדה: חכירה לדורות בלבד ללא היוון וללא מכירה (עמדת יחיד)**

לפי דעה זו, קרקע צריכה להינתן בחכירה לדורות כמו משאבים אחרים: חשמל, גז, מים ועוד. המשתמשים ישלמו תשלום שנתי בכל זמן החכירה, כל עוד הם משתמשים בקרקע לפי יעודה. באותה מידה שבמשאבים אחרים מופסק השימוש, אם החוכר לא עומד בתנאים, כך יהיה הדין גם לגבי הקרקע.

**העמדה: מכירה בלבד (עמדת יחיד)**

הנימוקים:

- מכירת קרקעות תפתור את כל הבעיות הקיימות, שרובן נובעות משיטה של חכירה
- תיווצר דינאמיות בשוק המקרקעין, מחירים ירדו והפיתוח יואץ
- בעיות של מיחזור והעברת קרקע לידיים לא רצויות יפתרו על ידי חקיקה

## מסקנות הסקר

מדיניות קרקע עירונית הוצגה כנקודת התורפה המרכזית במדיניות הקרקעית. במיגזר זה קיימת דחיפות רבה בהכנסת שיפורים. הגישה הכלכלית באה לידי ביטוי בעיקר בקרקע העירונית. נראה, כי בבדיקת האפשרות של מכירת קרקע בעיר יש להסתמך על היבטים תכנוניים, חברתיים וכלכליים ולא רק על החשש מכירסום בבעלות הלאום.

### סוגייה חמישית: מדיניות קרקע חקלאית

בסוגייה זו סקרנו שתי סוגיות מישנה: מהי ההגדרה הראוייה ל"קרקע חקלאית", ומהן הזכויות והתנאים שרצוי להעניק למחזיקים בקרקע חקלאית.

#### הגדרת קרקע חקלאית

מכוח חוק התכנון והבנייה 1965, הוכרזו כקרקעות חקלאיות, רוב הקרקעות שאינן עירוניות. הגדרה זו מבחינה רק בין שני סוגי קרקע: חקלאית ועירונית. הקרקע החקלאית כוללת קרקעות ראויות לעיבוד חקלאי, וכאלו שאינן ראויות לעיבוד חקלאי, כמו טרשים.

#### העמדה: להמשיך ולהשתמש בהגדרה הנוכחית

הנימוקים:

- ההגדרה הקיימת היא למעשה כלי תכנוני היוצר בקרה על שינוי ייעודי קרקע
- היא מגינה על קרקע חקלאית ושומרת על עתודות קרקע לשימוש עירוני בעתיד
- היא מגינה על שטחים פתוחים וריאות ירוקות
- כדי לשנות את ההגדרה, יש צורך להגדיר סוגי קרקע מפורטים ובמקרים גבוליים יש סכנה שלא יילקחו בחשבון שיקולים הנוגעים לאפשרויות עתידיות חדשות כתוצאה מפיתוחים טכנולוגיים

#### העמדה: יש לשנות את ההגדרה הנוכחית

הנימוקים:

- ההגדרה הקיימת נקבעה לפי יעוד היסטורי. מאחר שחלו תמורות, יש לשנותה
- הרעיון המונח ביסוד ההכרזה, לפיו יש למנוע את תהליך העיור - אינו מותאם לצורכי המדינה כיום
- ההגדרה כוללנית מדי ומקשה על בנייה על אדמת טרשים במיגזר הערבי
- נעשה בהגדרה הגורפת שימוש לרעה על ידי רשויות התכנון
- הדיוק בקביעת קטגוריות חיוני שכן היא מהווה בסיס להתוויית המדיניות הקרקעית
- שינוי ההגדרה יכול לפתור את הבעיה של קרקע לתעשייה במשבצת של הקיבוץ



# 16

## זכויות בקרקע חקלאית

העמדה: שימור המצב הנוכחי - חכירה עד 49 שנה בלבד; דמי חכירה נמוכים; ללא פיצול נחלה (רישום על שם הישוב)

הנימוקים לחכירה עד 49 שנה בלבד:

- חכירות קצרות מאפשרות בקרה ופיקוח, וכן ניצול נכון יותר של הקרקע
  - הארכת תקופת החכירה כרוכה בסכנה של כירסום בבעלות הלאום כתוצאה ממעבר קרקע לידיים לא יהודיות
- הנימוקים לדמי חכירה נמוכים:
- החקלאי מקבל קרקע ללא מים, ללא זבל, ללא מיכון וללא ידע. על כן קרקע היא גורם יצור חיוני, אך לא דומיננטי כלכלית
  - העלאת דמי החכירה תייקר את מחירי התוצרת החקלאית
  - אמנם דמי החכירה לתעשייה בקיבוצים נמוכים, אך תעשיות בקיבוץ הן עניין מוסדר כחלק מיחידה קרקעית שניתנה לקיבוץ
  - דמי החכירה עבור קרקע לתעשייה בקיבוצים גבוהים מדמי החכירה עבור קרקע חקלאית
- נימוקים בנושא אי פיצול בחכירת הנחלה:

- הרעיון ב"נחלה" הוא שאין להפריד בין הבית לבין השדה, מאחר שקיים קשר בלתי נתיק בין מגורים ופרנסה בחקלאות
  - פיצול הנחלה יכול לגרום לקשיים אירגוניים. אם בעתיד בשל שינויים טכנולוגיים יהיה צורך בשטחים גדולים, יצטרכו אישור מכל חבר עבור איחוד החלקות
  - פיצול יכול לגרום להיווצרות חלקות לא רווחיות
  - במקרה של פיצול בחכירה, קיימת סכנה של העברת חלקה א' לידיים לא רצויות (לא חקלאים), חכירה משנית לערבים וכו')
  - שמירה על איחוד הנחלה מפני פיצול, מבטיח שיויוניות בין חברי המושב לבין עצמם
  - מכירה של חלקה א' חמורה עוד יותר מפיצול בחכירה משום שהיא פוגעת בבעלות הלאומית ומתבצעת במחיר נמוך
- העמדה: חכירה עד 49 שנה; העלאת דמי החכירה; פיצול הנחלה ופיצול תנאי החכירה (רישום חלקה א' על שם החקלאי)**

הנימוקים להעלאת דמי החכירה:

- קיים עיוות בפער בין הזכויות המקסימליות, המוקנות לחקלאים בקרקע, לבין התשלום הנמוך, שהם משלמים עבורה
- הקרקע ניתנת כמעט בחינם
- אין מדיניות של מחירים אלא עידכון של היסטוריה
- הקרקע היא אמצעי יצור ויש לשלם מחיר ריאלי בהתאם
- החקלאים (שהם בעלי עניין) קובעים את הכללים בנושא הקרקע, ובין השאר גם את המחיר
- קיימת חוסר אחידות במדיניות דמי החכירה בין קיבוצים, מושבים וחקלאים פרטיים
- מאידך, קיימת אחידות מלאכותית בדמי החכירה בין קרקע למגורים ובין קרקע לחקלאות

# 17

- יש לקבוע את דמי החכירה על פי גודל הנחלה ולא על פי מספר הנחלות בישוב
- בנוסף יש להבחין בין קרקע חקלאית במרכז הארץ ובפריפריה, בין קרקע בישובים וותיקים וחדשים הנימוקים לחכירת חלקה א' על ידי החקלאי:
- החקלאי כיום הוא "בן ערובה" בידי תנועתו. הרישום ימנע את נישולו של החקלאי או כל צורת לחץ אחרת.
- יתאפשר באופן מוסדר שילובם של לא חקלאים בישוב, מצב שהוא כיום כורח המציאות
- על ידי הפרדת חלקה א' יתאפשר צימצום מספר הנחלות והגדלתן על ידי צירוף חלקות
- במקביל, כדי להבטיח את הבעלות על הקרקע, יש לנסח תקנות שבעזרתן אפשר יהיה להפקיע בצורה מהירה את חלקה א' מידי אנשים שאינם עומדים בתנאי החכירה

## **העמדה: חכירה קצרה וארוכה מ 49 שנה; העלאת דמי חכירה; פיצול נחלה ומכירת חלקה א'**

- הנימוקים להארכת דמי החכירה (אך לא לדורות):
- כדי להפיק מחקלאות רווחים דרוש זמן עיבוד ממושך
- כדי למנוע חכירה משנית אפשר להעביר את הפיקוח לרשויות ולמועצות מקומיות ולבדוק כל 10 שנים את הקצאת הקרקע ואת חווי החכירה
- הארכה תקופת החכירה תצמצם את הברוקרטיה
- הנימוקים למכירת חלקה א' לחקלאים:
- הצורך במדיניות אחידה לגבי מכירת קרקעות ציבוריות (אם מוכרים בעיר, יש למכור גם לחקלאים, שכן אין הבדל בין קרקע למגורים בעיר ובישוב חקלאי)
- הדבר מקובל במרבית מדינות המערב
- הנסיבות המשתנות מחייבות מדיניות חדשה

## **סיכום מימצאי הסקר**

לסיכום, ניכרת מגמה ברורה של רצון לשיפור המדיניות הקרקעית במיגזר החקלאי, אך לא לשינוי קיצוני. העמדה הרווחת היא שלקרקע חקלאית אין תחליף ולכן מגיעה לה עדיפות לאומית. יחד עם זאת, חל שינוי בהתייחסות האבסולוטית אל הקרקע החקלאית. כל העמדות כלפי המיגזר החקלאי מבוססות על חכירה ולא על מכירה. רעיון מכירת חלקה א' נוגע יותר למבנה המערכת ההתיישבותית, ופחות לשינויים בבעלות על הקרקע.

### סוגייה שישית: מינהל מקרקעי ישראל - אירגון ותיפקודו

בשנות קיומו של המינהל התעוררו בעיות רבות וקשות לגבי תפקידיו וביצועיו:

1. ליקויים ברישום בהעברת חכירה וברישום עסקאות
2. חוסר אירגון במידע
3. בעיות בהקצאת קרקע עירונית (למגורים ולמוסדות)
4. בעיות באכיפת הסדרי החכירה (בעיר)
5. הפסדים כספיים מניהול לקוי של עסקאות
6. בעיות ביחסים עם חברות מתווכות
7. אי מימוש מלא בזכויותיו וסמכויותיו של המינהל

הסוגיות שבהן עסקנו תחת הכותרת הנוכחית הן:

הגדרת תפקיד המינהל,

הערכת פעולות המינהל

מעמדו של המינהל,

המידע שהמינהל מעניק לציבור,

הרכבה ותיפקודה של מועצת מקרקעי ישראל,

ויחסי המינהל עם יזמים פרטיים.

*הגדרת תפקידו של המינהל*

בהגדרות השונות, שנתנו הנשאלים, זוהו התפקידים הבאים של המינהל:

שומר קרקעות

מנהל קרקעות/מבצע מדיניות

סוחר קרקעות

מתכנן

- לגבי שמירה על הקרקעות אין וויכוח
- ביחס לתכנון יש הטוענים כי המינהל אינו מתאים להיות גוף מתכנן, משום שבתוקף היותו בעל הקרקע, הוא גורם אינטרסנט. בנוסף, מאויש המינהל על ידי פקידים, שאינם מתכננים במקצועם. לעומתם, אחרים טוענים שהתכנון במינהל הוא כלי מקצועי לביצוע המדיניות הקרקעית.
- באשר לתפקיד סוחר הקרקעות המחלוקת קשה יותר. השאלה היא האם המינהל צריך לנהוג כחברה כלכלית? לקנות, למכור, לחכור על פי שיקולים פיננסיים? יש הטוענים שהמינהל הוא גוף ממלכתי, על כן יעדיו ושיקוליו צריכים להיות חברתיים לאומיים. הקרקעות שבבעלות המינהל הן קרקעות הלאום ואין להשתמש בהן עבור רווח. לעומתם יש הטוענים

# 19

כי לא יתכן שגוף כמו המינהל ינהל את עסקיו שלא על פי שיקולים פיננסיים. שיקולים כלכליים הם שיקולים לאומיים. למדינה יש צורך בכסף והמגמה הכלכלית משקפת יחס ריאלי לקרקע.

*הערכת פעולות המינהל*

לכל הנשאלים היתה עמדה שלילית כלפי פעולות המינהל. חלק מהנשאלים אף ביקרו קשות את עבודת המינהל: המינהל מתפקד באופן לקוי ואינו מבצע את תפקידו כראוי. בהסברי הנשאלים לכישלונות הוזכרו הגורמים הבאים:

1. המדיניות הקרקעית הכללית אינה מוגדרת היטב ולכן אינה ברורה
2. קיים עירוב תפקידים בין המינהל ומועצת מקרקעי ישראל
3. כוח האדם במינהל לא מתאים. יש צורך בהכשרה מקצועית ואקדמית
4. מעמדו וסמכותו של המינהל אינם מאפשרים לו תיפקוד תקין

*מעמד המינהל*

**העמדה: פירוק המינהל והעברת הקרקעות לקק"ל**

הנימוק:

- המינהל, שקיבל את הקרקעות מקק"ל ומרשות הפיתוח, נכשל בתפקידו ולכן יש לחזור למצב הקודם

**העמדה: שמירה על מצב קיים (מחלקה במשרד החקלאות)!**

הנימוקים:

- רוב קרקעות המדינה הן חקלאיות
- שום משרד לא היה עומד בלחץ של דרישות הקרקע הקיימות חוץ ממשרד החקלאות
- לא נמצאה אלטרנטיבה טובה יותר
- משרד החקלאות הוא משרד תשתית
- העברה למשרד אחר לא תפתור את הבעיות הקיימות

**העמדה: העברת קרקע עירונית למשרד השיכון, קרקע חקלאית למשרד החקלאות**

הנימוק:

- התמקצעות הטיפול בקרקע על ידי המשרדים המתמחים בתחום [טיעון נגדי: המשרדים הסקטוריאליים אינטרסנטים, ולא יתחשבו בהיבטים כלליים]

**העמדה: הקמת מחלקה במשרד ממשלתי מיוחד למשאבים (לתשתית, מים, אנרגיה ותכנון)**

הנימוק:

משרד שכזה לא יהיה צרכן קרקע אינטרסנטי והוא יוכל לתאם היטב את שימושי הקרקע

**העמדה: הקמת מחלקה במשרד ראש הממשלה**

הנימוקים:

## 20

- יש להעביר את המינהל מכפיפות למשרד סקטוריאלי אינטרסנט, אך אין צורך להקים משרד חדש לשם כך
- חוסר תיפקוד המינהל נובע בעיקר מחולשתו באכיפת התקנות ומחוסר מיצוי סמכותו. על כן יש להעבירו למשרד "חזק"
- משרד האוצר הוא משרד חזק, אך קיים חשש שהוא יפעל בעיקר לפי שיקולים כלכליים, שלא תמיד תואמים את היעדים הממלכתיים

### **העמדה: ייסוד משרד ממשלתי עצמאי מבחינה משפטית ותקציבית**

הנימוק:

- מעמד זה יעניק למינהל יותר סמכויות, עוצמה, משאבים כספיים ומשאבי כוח אגם ברמה גבוהה. (החיסרון בהצעה זו הוא הצורך להקים משרד נוסף, דבר הכרוך בהוצאות כספיות ובהליכים בירוקרטיים)

המינהל ומידע לציבור

הנשאלים התלוננו על הליקויים הבאים, לדעתם:

- המידע שמעביר המינהל לציבור אינו מספיק
- בדו"ח השנתי של המינהל אין די מידע עבור הקבלנים, רשויות מקומיות והמשתכנים
- אין מידע מספק לגבי קרקע שאינה מתוכננת

מיעט העברת מידע לציבור נובע לדעת הנשאלים מהסיבות הבאות:

- למינהל אין ניסיון בפירסום
- למינהל אין מדיניות לפירסום מידע רחב לציבור
- הציבור אדיש ואינו מתעניין

הרכבה ותיפקודה של מועצת מקרקעי ישראל

### **העמדה: קיימות בעיות רבות בהרכב ותיפקוד המועצה**

הנימוקים באשר להרכב המועצה:

- המועצה מורכבת ברובה מפקידים ללא ידע מקצועי מספק
- הרכב המועצה פוליטי מדי
- ההרכב הוא על בסיס אינטרסנטי של משרד החקלאות, והנציגות הציבורית אינה רחבה דיה
- האוכלוסייה הלא יהודית אינה מיוצגת במועצה

הנימוקים באשר לתפקידי המועצה ותיפקודה:

- אין הפרדה בין עניני המועצה ועניני המינהל
- המועצה לא מפקחת כראוי על המינהל
- למועצה אין מדיניות ברורה. היא עוסקת בהנחיות ולא במדיניות. עבודתה אינה שיטתית

### **העמדה: הרכב המועצה ותיפקודה משביעי רצון:**

הנימוקים:

- הדומיננטיות של החקלאים במועצה תורמת לגישה רחבת אופקים בעניני קרקע

# 21

- הרכב המועצה נקבע על ידי נבחרי ציבור שהם בעלי גישה שמרנית וחיובית לקרקע
- ההרכב הנוכחי מאפשר עצמאות בדיונים ושיחרור מלחצים מפלגתיים מעל הרצוי
- ניתן לצפות שמשקלו העולה של מיגזר המיעוטים באוכלוסייה יביא בעתיד גם לייצוג מיגזר זה במועצה
- עירוב התפקידים בין המועצה והמינהל נובע מהקושי לקבוע גבול חד משמעי בין קביעת מדיניות אופרטיבית ובין ביצוע

יחסי המינהל ויזמים פרטיים

## העמדה: קיימת הפליה כנגד יזמים פרטיים

הנימוקים:

- ישנה העדפה של חברות ציבוריות על פני קבלנים בנושא החזקת קרקע לא בנויה (חברות ציבוריות לא נדרשות להחזירה כפי שמחייב חוזה הפיתוח)
- הפליה קיימת גם בין קבלנים לקיבוצים לטובת האחרונים, בעיקר בנושא של בניית תעשייה על קרקע חקלאית

העמדה: כבר לא קיימת הפליה כנגד יזמים פרטיים

הנימוקים:

- היתה העדפה של חברות בנייה ציבוריות מסיבות פוליטיות, שכבר לא קימות יותר (1988)!
- לעיתים היתה העדפה בשל מחויבות כלפי הציבור, אך לא היתה זו אפליה נגד קבלנים. קבלנים נפסלו מפני שלא עמדו בקריטריונים

## העמדה: יש לגבש מדיניות אחידה למיגזר הציבורי והפרטי

הנימוקים:

- חשוב לפתח מדיניות שתתבסס על שיתוף יזמים פרטיים עם חברות ציבוריות תוך שמירה על אינטרסים ממלכתיים
- חשוב שהמדיניות החדשה תשאף ליותר התאמה כלכלית בין המדיניות הציבורית והפרטית, ושתנהיג שיוויון כלכלי בכל האזורים בארץ.

העמדה: הגמשת יחסי מינהל - יזמים

באמצעות:

- הקלת תנאי התשלום
- הגמשת הסכמי הפיתוח
- הנהגת חוזה פיתוח אחיד בכל הארץ
- שילוב כוח אדם מקצועי במינהל, עמו יוכלו יזמים פרטיים לנהל מ"מ ישיר

### סיכום מימצאי הסקר:

אירגונו ותיפקודו של המינהל הם נקודות תורפה נוספת במדיניות הקרקעית בישראל. המינהל זכה לביקורת קשה. העמדות שהוצגו מבטאות מגמה חד משמעית לשינוי מעמדו ואירגונו של המינהל, במטרה לשפר את הרמה הביצועית של המדיניות הקרקעית. קיימת מחלוקת לגבי מיקומו ומעמדו הרצוי של המינהל. ביחסי המינהל ויזמים פרטיים, עולה מדברי הנשאלים שלדעת רבים מהם יש לעודד יוזמות פרטיות, לפשט ולקצר את ההליכים במערכת היחסים בין המינהל והיזמים, אך להמשיך ולהקפיד על אכיפת הסכמי הפיתוח וחוזי החכירה.

### סיכום ומסקנות המחקר

נמצאה הסכמה כללית אצל רוב הנשאלים בנושאים הבאים:

1. בעלות ציבורית על רוב קרקעות המדינה
  2. קיומו של גוף מרכזי לניהול עניני קרקע
  3. המשך שיטת החכירה
  4. המשך מדיניות הקרקע הנוכחית במיגזר החקלאי
  5. המשך מדיניות קיימת כלפי יזמים פרטיים
  6. הצורך בגיבוש מדיניות מוגדרת כלפי מיגזר המיעוטים
- לעומתם נמצאו נושאים השנויים במחלוקת והם:

1. מהי כמות הקרקע שתהיה בבעלות פרטית (8% או 15%)
2. איזה מעמד להעניק למינהל
3. האם חכירה לדורות כמוה כבעלות פרטית, והאם היא רצויה
4. מהן זכויות הקרקע שיש לתת למיגזר העירוני
5. האם יש לסבסד קרקע
6. האם יש מקום להבדיל בין אופן העברת הזכויות לאזרחים בני מיגזר המיעוטים לעומת המיגזר היהודי?

ההסכמה בקרב רוב הנשאלים היא בנושאים ברמה הכללית ובעיקר ביחס להנחות היסוד של המדיניות הקרקעית בישראל. המחלוקת קיימת לרוב ברמה האופרטיבית.