

# המלצות צוות החשיבה המחקרי של המכון

## הוגשו כנייר עמדה לדיוני ועדת הכלכלה של הכנסת בנושא הרפורמה המוצעת במקרקעי ישראל

ההמלצות שלהלן מתבססות על מערך מחקרי שבוצע במסגרת המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע שהוא מכון אקדמי-ציבורי, כשהן מתייחסות לתוצאות מחקרים שראו אור במסגרת המכון. המחקרים בחנו מודלים של מדיניות קרקעית במדינות שונות.

הנהגת רפורמה במדיניות הקרקעית והנהגת שינויים מרחיקי לכת במבנה ובתפקוד של מינהל מקרקעי ישראל ושל מועצת מקרקעי ישראל – חיוניות. ואכן, צוות מקצועי של המכון לחקר מדיניות קרקעית קרא כבר בחודש דצמבר 2007 לביצועה של רפורמה, כפי שהוצעה על ידו ואושרה בהחלטות "כנס ירושלים" השישי, שעקרונותיה הופצו לקובעי המדיניות הממלכתית.

הרפורמה כשלעצמה היא צעד חיובי ומתקדם, אך במדינה כשלנו תהיה לה חיות בפני עצמה ועל כן יש לקבוע מתווה מוגדר ומבוקר אשר יסייע לרפורמה להציל את עצמה מידי עצמה.

לכול ברור כי מינהל מקרקעי ישראל זקוק לניעור רציני ולרפורמה של ממש במדיניותו הקרקעית. היבטיה המרכזיים של רפורמה כזו חייבים להיות יעול ההליכים, פישוטם וביטולן של פונקציות שונות בהן עוסק המינהל היום. יחד עם זאת, אין מקום לכך שרפורמה כזו תכלול ויתור גורף על סכומי כסף גבוהים במיוחד שייגרעו מתקציב המדינה ויועברו במקום זאת לכיסיהם של חוכרים, ללא בדיקה כמותית של הסכומים האמורים, ללא מנגנון איוון בין בעלי אמצעים לבין אוכלוסיות הזקוקות לסיוע ממשי, וללא מנגנון שיאזן את ההטבה המשמעותית הזו (את החסר הזה יש להשלים על ידי תיקוני חקיקה).

מכיוון שההפרטה המדוברת מתייחסת באופן מוגבל בלבד לחוכרים קיימים, אין בה

המלצות צוות החשיבה המחקרי של המכון

כדי לתרום לפתרון הבעיות שהוזכרו לעיל ולהניע את שוק הדיור. הרפורמה כפי שהיא מוצעת תפעל לטובת מי ש"יש לו" ולא תועיל לכאלה ש"אין להם". כפי שהיא, יש ברפורמה שהציעה הממשלה ויתור על תקבולי עתק והענקתם לשכבות המבוססות מאוד. תוצאת המהלך עלולה לגרום לויתור על סכומי תקציב גבוהים, וזאת בתקופה בה אין מופרשים תקציבים משמעותיים לפיתוח תשתיות המקרקעין. המצב נובע מכך שה"רפורמה" המוצעת קובעת שלושה מדרגים בהעברת קרקעות המדינה לבעלות החוכרים:

1. נכסים שיועברו ללא תשלום כלל: ממגורים בפריפריה ועד 250 מ"ר במרכז הארץ.
2. נכסים שיועברו בתשלום אחד נמוך בהתאם לטבלאות שיוכנו מראש: 3% עד 9% לנכסים חכורים בצמודי קרקע, במגרשים לתעסוקה, וקרקע ששטחה לא עולה על דונם במרכז הארץ.
3. נכסים שיועברו בתשלום פרטני ובהנחה גדולה מאוד: 31% מההפרש בין חכירה לבעלות, לפי שומה.

### **הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל היא צורך דחוף ומיידי**

המינהל הוא אחד הגופים המסורבלים במדינה, התשלומים שהוא מטיל אינם תמיד בעלי היגיון כלכלי, הבידוקרטיה בו מהווה חסם אדיר, והיא הצמיחה סביבו תרבות מכוערת של "מאכערים", עובדה שמעצם קיומה עלולה לייצר שחיתות.

הקרקע בישראל היא משאב כלכלי המצוי במחסור. היום ניתן לחכור זכויות שימוש בה ולא בעלות. הרפורמה תחליף הסדרים אלה באופן גורף בזכויות בעלות ובסופו של יום עלול להיווצר מצב שלא תהיה ממנו דרך חזרה.

### **אלה החוסרים ברפורמה המתוכננת, בהם יש לעדכן את הרפורמה המוצעת ולהוסיף לה:**

אין ברפורמה כל אזכור לפתרון בעיות חברתיות הכרחיות כמו "דיור בהישג יד" (Affordable Housing). נושא זה חייב להיות מוסדר על ידי חקיקה מתאימה שתקבע מסמרות בנושא כה חשוב למערך החברתי.

אין ברפורמה המוצעת התייחסות לפתרון בעיית הקרקע החקלאית ואדמות המתיישבים.

אין ברפורמה המוצעת דאגה לשכבות החלשות: לא קיימת התייחסות לאוכלוסיות חלשות, לזוגות צעירים ולאוכלוסייה המבוגרת שישראל חייבת לה כה הרבה.

השינוי העיקרי המוצע ברפורמה הוא ארגוני, מבני (הקמת רשות מקרקעין במקום מינהל מקרקעי ישראל) ועולה החשש כי הרשות עלולה, בעצם, להיות מעין "מינהל ב"!

מן הטעמים האלה ראוי כי הממשלה והכנסת יאמצו רפורמה קרקעית שתישען על המדיניות הכלכלית הממשלתית כמקובל במדינה מודרנית, עצמאית ודמוקרטית ותתבסס על העקרונות הבאים:

ריבונות המדינה על קרקעותיה: אפשר למכור חלק מקרקעות אלה אולם הדבר צריך להיעשות במשורה ולפי קריטריונים מוגדרים, באופן שיחזק את אחזקת המדינה בקרקעות הנחוצות לה לפיתוח מטרותיה האסטרטגיות והביטחוניות ולא באופן גורף העלול לערער את חזקת המדינה על קרקעותיה.

יש לכלול בהגדרת תפקידי רשות המקרקעין בתיקון לחוק ההתייעלות – סעיף י"ח – מינהל מקרקעי ישראל (סעיף 4): "...הקצאת קרקעות למטרות מגורים במסגרת של הוגנות חברתית לסיפוק צורכי השכבות החלשות, להקמתו של דיור בר השגה ולמטרות חברתיות נוספות שיוגדרו על ידי מועצת הרשות"...

הסרת חסמים ביורוקרטים בפני פיתוח כלכלי: איתור אפשרויות ריאליות לפיתוח יעיל ומהיר כאשר הפרויקט מאושר.

גולציה תכנונית טרם שיווקה של הקרקע על ידי יצירה של מנגנון בלמים ואיזונים (בנייה רק ברישיון ולפי חוקי תכנון וחוקי בנייה).

הוגנות חברתית, חלוקת משאבים בהתאם, דאגה לצורכי השכבות החלשות והמיוחדות, והקמתו הדחופה של "דיור בר השגה".

הגדרה של שטחים פתוחים החיוניים לקיומה של המדינה ושמירה עליהם מכל משמר, על אף שזה עיקרון תכנוני ביסודו.

הכרה בצורך שבשימור ובפיתוח ערכי מורשת היסטוריים ותרבותיים.

צמצום הבעלות הציבורית על הקרקעות, אבל במידתיות, על ידי:

1. ביצוע מכירה מבוקרת בתמורה לערכים כלכליים סבירים ולא במבצעי חינם.
2. הפרטה מבוקרת של קרקעות הלאום תוך קביעת קריטריונים מוגדרים ומאוד מבוקרים.
3. עידוד המערכת הקרקעית בפריפריה על ידי הנהגתם של רעיונות חדשים שבאמצעותם תמשוך המדינה מתיישבים חדשים לאזורי הפריפריה על מנת לחזקם.
4. הקטנת מעורבות השלטון בניהול המערכות הקרקעיות, צמצום המערכות הביורוקרטיות, ביטול תשלומים חריגים והקטנת תלותם של אזרחי ישראל ברשויות הממלכתיות בכל הקשור לניהול הקרקעות.
5. שיתוף נציגי ציבור וחוכרי הקרקעות בתהליכי קבלת החלטות של הגופים הממלכתיים העוסקים בקביעת המדיניות הקרקעית הלאומית ובתהליכי יישומה.

ההרכב של מועצת רשות המקרקעין הכוללת רק עובדי מדינה – שבעה במספר – שלוחי השרים הנוגעים בהצעת החוק ונציגי קק"ל שגם הם הוגבלו רק לחברי דירקטוריון ולעובדים, גורמת לכך שאין למדינה ולקק"ל כל אפשרות למנות נציגים מקצוענים/פרופסיונליים או אישי ציבור שתרומתם להחלטות תהיה לא-פוליטית. בכך מאבד החוק את מטרתו שכן מועצת רשות המקרקעין תקבע את המדיניות הקרקעית של הרשות, אך כמו במינהל הישן תהיה זו בעצם המדיניות הקרקעית של הממשלה ושלה המדינה על פי האינטרס הפוליטי כפי שהוא היום, דבר המונע רפורמה נטולת פניות.

בשל כל אלה קיים גם חשש ממשי לזליגה של הפרטת הקרקעות המבוקרת לכל קרקעות ישראל. החשש הזה מותיר שאלות פתוחות במישורים הציבורי, הכלכלי והתכנוני. אשר על כן, על הממשלה והכנסת להחליט על תשתית של מדיניות קרקעית בסיסית שתוביל לצמיחה כלכלית, לפיתוח מואץ ולרווחה חברתית ולא להתפתחות נדל"נית מיקרו כלכלית, כמומלץ בנייר עמדה זה.

\* כל הנושאים שלעיל גובשו והוצעו בתוכנית הרפורמה הקרקעית שגיבש צוות התנדבותי מיוחד, אקרמי-ציבורי במסגרת המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע. חברי הצוות: עדי ניב, יו"ר, פרופ' גדעון ביגר, עו"ד מיכה דרורי, בארי הולצמן, עו"ד רחל זכאי, פרופ' שלמה חסון, איתן כרמון, עדי צביקל, דודו קוכמן, אבי קרמפה.