

רפורמה חקלאית במקרקעי ישראל

גדעון ויתקון*

הוועדות הציבוריות והמקצועיות שעסקו ברפורמות בניהול מקרקעי ישראל עצרו לפתחו של המגזר החקלאי. רוב הסיבות לכך מוצדקות, בעיקר נוכח השילוב המורכב של ניהול משאבי קרקע עם אידיאולוגיה התיישבותית. זו אידיאולוגיה הנסמכת על ערכים ואתיקה שימיהם כימי "ההתיישבות החקלאית העובדת", שהתבססה על יסודות של שיתוף ואחריות הדדית. לאבות ההתיישבות השיתופית, כצנלסון, בורוכוב, גורדון וחבריהם, היה חזון מרחיק ראות, אך הם לא חזו את האפשרות שיוקמו גופים דוגמת מועצת מקרקעי ישראל ומינהל או רשות מקרקעי ישראל. ייתכן שכאשר הוחלט לחוקק את חוק מינהל מקרקעי ישראל, לא שיערו יוזמי החוק, ובהם אנשי הקרן הקימת, את מידת הסרבול והסיבוך המינהלי שייגרמו כתוצאה מיוזמתם.

שיטת הקצאת הקרקע כיום בהתיישבות הכפרית היא אנכרוניסטית. היא מושתתת על הקצאת קרקע לפי "נחלות" שאין להן משמעות פונקציונלית ומתבססת על גישות אידיאולוגיות השוללות מבעל המשק את הזכות לקניין. שיטה זו של הקצאת קרקע גם מעמידה בספק את ההסדרים בין המתיישבים, רשויות המדינה ומוסדות היישוב (ובכלל זה הקק"ל והסוכנות היהודית) ויוצרת כשלים ועוולות. אין פלא שבהתיישבות הכפרית נוצרו ציפיות לרפורמה בניהול האדמות.

ברשימה הבאה אני מבקש להציג בראשי פרקים את המתווה להגדרת המוצר הסופי של הרפורמה הקרקעית הנדרשת בניהול מקרקעי ישראל במגזר הכפרי. אפתח בהנחות היסוד לגבי המערכת הכוללת של ניהול מקרקעי ישראל ובהמשך, על בסיס הנחות יסוד אלה, אמנה את השינויים הנדרשים, לדעתי, בניהול המקרקעין בהתיישבות הכפרית.

* עורך דין. בעבר מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל.

הנחות יסוד

המגמה בניהול מקרקעי ישראל היא העברת הבעלות במקרקעין שפותחו לחוכרים, והותרת כל זכויות הבנייה וניצול הקרקע בעתיד בידיהם. מגמה זו מתקיימת הלכה למעשה בקרקע למגורים עירוניים בבנייה רוויה, ואמורה להיות מיושמת בהמשך בבנייה למגורים צמודי קרקע וגם בקרקע המשמשת לתעסוקה. מינהל מקרקעי ישראל במתכונתו הנוכחית, או במתכונת חדשה בדמות "רשות מקרקעי ישראל" ימשיך להתקיים, כאשר עיקר תפקידו הוא להבטיח עתודות קרקע זמינות לפרויקטים בעלי חשיבות לאומית. ל"רשות" לא תהיה בלעדיות על ניהול מקרקעי ציבור, כפי שנהוג כיום בניהול המקרקעין העירוניים בידי הרשויות המקומיות, וכפי שנהוג כיום גם לגבי רשויות המנהלות מקרקעין על פי חוק (רשות הנמלים, רשות שדות התעופה וכיו"ב). רשות מקרקעי ישראל הבאה במקום המינהל, תפעל בעתיד כגוף עסקי בעל יכולת שיווק ותודעת שירות ללקוחותיו. לשם כך יהיה צורך להגדיר מחדש את תפקידי הניהול של המינהל. המשמעות של הפיכת המינהל ל"רשות" היא ביכולת של המינהל להשתמש בתקבוליו לצורך פיתוח קרקע. זו היא שבירה של אחד מעקרונות "האמנה" ולפיה, תקבולי המינהל מועברים לבעלי הקרקע (המדינה וקק"ל), כאשר המדינה נושאת בהוצאות הניהול והקק"ל, באמצעות מינהל פיתוח הקרקע, נושאת בעלויות פיתוח הקרקע.

לדעתי יש סבירות נמוכה שהקצן הקימת לישראל תנהל את הקרקע שבבעלותה בכוחות עצמה. נכון שהיפרדות מלאה או חלקית של הקצן הקימת ממנהל מקרקעי ישראל תאפשר לה להשיב לעצמה את המעמד המיוחד שהיה לה בקידום ההתיישבות הכפרית, כאשר הרוב הגדול של קרקעות הקצן הקימת לישראל מצויות במרחב הכפרי. עם זאת, לא נראה שיש בכוחה של הקצן הקימת להיפרד ממנהל מקרקעי ישראל או מהרשות החדשה למקרקעין, גם אם מבחינה משפטית האמנה שבין הקצן הקימת למדינה מאפשרת היפרדות כזאת. לפיכך, הצעת הרפורמה בניהול הקרקע החקלאית עומדת בין אם הקצן הקימת תיפרד מהמינהל ובין אם לא.

המגמה היא שבעתיד לא ישמש המינהל "שומר החותם" האידיאולוגי של ההתיישבות הכפרית, וישאיר לרשויות המתאימות ובעיקר לרשם האגודות השיתופיות ולמשרד החקלאות ופיתוח הכפר את עיצוב פני הכפר בנושאים שאינם ניהול מובהק של מקרקעין. חשוב גם שמינהל מקרקעי ישראל לא יעסוק בעתיד בנושאים המסורים

לרשויות התכנון והבנייה ולא יכניס להחלטות המועצה נורמות תכנוניות כגון – הגדרת "השטח הצהוב" בנחלה או הגבלת אזור תעסוקה ביישוב.

שיטת הקצאת

הקרקע כיום

בהתיישובות

הכפרית היא

אוכרוניסטית.

היא מושחתת

על הקצאת

קרקע לפי

"נחלות" שאין

להן משמעות

פונקציונלית

ומתבססת

על גישות

אידיאולוגיות

השולליות מבעל

המשק את הזכות

לקניין. שיטה

זו של הקצאת

קרקע גם

מעמידה בספק

את ההסדרים

בין המתיישבים,

רשויות המדינה

ואוסדות היישוב

יוצרת כשלים

ועוולות.

הנחת המוצא היא שאין מתנות חינם. עבור רכישת זכויות בקרקע ועבור השימוש בקרקע יש לשלם לבעלי הקרקע על פי ערכה הריאלי. "הנחות" במחירי קרקע לאוכלוסיות מועדפות ובאזורי פיתוח יתוקצבו בתקצוב ריאלי ויירשמו כהכנסה מהמקרקעין (זהו המצב הקיים על פי חוק יסודות התקציב). תשלומים שנקבעים כיום באופן חד צדדי על ידי המינהל (למשל, "הוצאות פיתוח") ייקבעו בתקנות בפיקוח ועדת הכלכלה או ועדת הכספים של הכנסת. אחרת, ייקבעו התשלומים במשא ומתן בין היזם למינהל, תוך שמירת זכות היזם לממן את הפיתוח בעצמו ולא באמצעות החברות המנהלות מטעם המינהל. שומת הקרקע החקלאית לצורך קביעת דמי חכירה (שנתיים או מהוונים) ולצורך משא ומתן על פיצוי בעת השבת המוחזר למינהל תיעשה על ידי שמאים שתחום התמחותם הוא קרקע חקלאית, ובהתייעצות עם משרד החקלאות ופיתוח הכפר. שומת הקרקע לצורך קביעת דמי השימוש או החכירה, תהיה לקרקע ללא פיתוח, ללא השקעות במחוברים (מפעלי השקיה, נטיעת עצים וכיו"ב) וללא השבחות שאינן תוצאה של השקעות מינהל מקרקעי ישראל.

תנאי החכירה

תנאי החכירה במגזר הכפרי צריכים להיות זהים ככל האפשר לתנאי החכירה בקרקע עירונית. תהיה הבחנה בין תנאי החכירה על פי ייעוד הקרקע: קרקע למגורים,

קרקע לתעסוקה חקלאית וקרקע לתעסוקה לא חקלאית (בכלל זה מלאכה, מסחר ושירותים וכו'). ייעוד הקרקע ייקבע בתוכנית על פי חוק התכנון והבנייה. לפיכך, בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ובחווה החכירה לא יוטלו מגבלות תכנוניות אדמיניסטרטיביות למעט הקביעה כי ייעוד הקרקע והשימוש בה יהיו על פי תוכנית המאושרת כחוק.

במתווה הרפורמה, קרקע המיועדת למגורים צמודי קרקע בכפר תוכנן לתקופה של 98 שנים וקרקע למגורים בבנייה רוויה (בעיקר בקיבוצים ובמוסדות חינוך חקלאיים) תוכנן לתקופה של 196 שנים. קרקע המיועדת לתעסוקה לא חקלאית במשבצת הקבע של היישוב, תוכנן לתקופה של 49 שנים עם זכות חידוש לתקופות נוספות בתנאי חכירה מהוונים. מינהל מקרקעי ישראל יכיר בזכויות המחזיקים בקרקע שמשמשת לבנייה במגזר הכפרי בדיוק כפי שהוא מכיר בזכויות החוכרים העירוניים. בקרקע המיועדת על פי תוכנית למגורים, ייחשבו זכויות המחזיקים יותר מ-42 שנים כאילו שילמו 80% דמי חכירה, ללא צורך בהוכחה ובהתחשבות. לקרקע המיועדת על פי תוכנית לבנייה למגורים ולתעסוקה שאינה חקלאית, יתאפשר היוון בתמורה לתשלום, כמקובל במגזר העירוני.

ועדת ההחלטות בראשות מנהל הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר תהיה הגוף שימליץ על החכרת קרקע חקלאית לאנשי המקום ביישוב כפרי. מפת החכירה של משבצת היישוב תפרט את חלוקת השטחים (פרצלציה) על ייעודם, בהתאם לתשריט חלוקה המאושר בתוכנית על פי חוק. להקטנת החיכוך בין מינהל מקרקעי ישראל לחוכרים, המינהל לא יהיה שותף בשיקולים העתידיים של האגודה השיתופית בבואה להמליץ על מסירת זכויות או העברת זכויות חכירה ("ועדות קבלה"). הנושא יהיה נתון לביקורת רשם האגודות השיתופיות באופן בלעדי. תנאי החכירה ייקבעו בחוזי חכירה נפרדים לכל חלקה בהתאם למטרת החכירה. במקום שהחוכרת היא האגודה השיתופית החקלאית, תחליט האגודה אילו חלקות יירשמו על שם החברים באגודה ואילו שטחים יירשמו על שם האגודה. האגודה וחברי האגודה שהחלקות יירשמו על שמם יהיו רשאים להחכיר את הקרקע בחכירת משנה בהתאם לכללים שיקבע משרד החקלאות ופיתוח הכפר ובהתאם לאישור רשם האגודות השיתופיות.

דמי החכירה לקרקע חקלאית ייגזרו מפוטנציאל הייצור של הקרקע. לפיכך, לא יהיו

עוד "דמי חכירה סמליים", כנהוג זה מכבר בהעברת זכויות מחוכרים למעבדים אחרים. כתוצאה מכך תקטן עד מאוד הכדאיות בהחזקת קרקע ללא עיבודה. שומת הקרקע החקלאית היא עבור קרקע ללא פיתוח, ללא "מחוכרים", בין אם מדובר בהשקעות

**לא וראה שיש
בכוחה של הקרן
הקימת להיפרד
מהיחול מקרקעי
ישראל או
מהרשות החדשה
למקרקעין, גם
אם תבחינה
משכטית האמנה
שבין הקרן
הקימת למדינה
תאפשרת
היפרדות כזאת.
לפיכך, הצעת
הרפורמה
בניהול הקרקע
החקלאית עומדת
בין אם הקרן
הקימת תיפרד
מהיחול ובין אם
לא.**

פיזיות (רשתות השקיה) ובין אם בזכויות משפטיות (כמו זכויות מים או מכסת חלב). לפיכך, שומת הקרקע החקלאית תיקבע על פי ערך התפוקה הנקייה של דונם קרקע ללא השקיה (למשל חיטה), לפי האזור האקולוגי בו מצויה הקרקע. מכסת דמי החכירה תיקבע על בסיס 5% משווי תפוקה נקייה ממוצעת בקרקע חקלאית באותו אזור. על שומת הקרקע יופעלו ההנחות במחירי הקרקע הניתנות באזורי עדיפות לאומית. פועל יוצא של מדיניות דמי חכירה ריאליים הוא, כי בעתיד לא ייגבו "דמי הסכמה" בעת העברת זכויות חכירה במגזר החקלאי. דמי ההסכמה בוטלו זה מכבר במגזר העירוני. במידה שבעת ההעברה ייווצר שבח מקרקעין, ישולמו מסי שבח והיטלי השבחה על פי דרישות החוק.

חוכר קרקע במגזר הכפרי לדורות יהיה רשאי ליוזם שינוי ייעוד או תוספת אפשרויות של ניצול הקרקע כנגד תשלום מלא עבור זכויות החכירה הנוספות, ובכפוף לאישור רשויות התכנון על פי חוק התכנון והבנייה. במקום שתקנון האגודה השיתופית קובע כי נדרשת הסכמת האגודה, תיקבע הדרישה בחוזה החכירה. בחוזה חכירה לקרקע חקלאית יישמר העיקרון שלפיו, עם שינוי ייעוד הקרקע מתבטל חוזה החכירה והקרקע חוזרת לבעליה כנגד פיצויים לחוכר בעבור השקעותיו בה. ההבחנה בין "משכצת קבע" ל"קרקע זמנית" מתייתרת. החוכר יהיה רשאי לעשות כל שימוש בקרקע על פי ייעודה בחוק התכנון והבנייה ללא מגבלות מינהליות בשל סטטוס החכירה. בהפקעה או בביטול חוזה חכירה שלא על פי יוזמת החוכר, ישולמו פיצויים גם עבור אובדן הכנסה, תוך התחשבות באפשרויות להעמיד לחוכר קרקע חלופית.

עתיר "הנחלה החקלאית"

שיטת תכנון ההתיישבות החקלאית על פי הדגם של "טיפוסי משק" ו"נחלות" היוותה את היסוד הנורמטיבי לתכנון ההתיישבות. שיטת הקצאת קרקע חקלאית על פי מפתח של "נחלות" נחשבה בעבר למתקדמת ביותר. זו היתה שיטה צודקת, כי התייחסה למכלול הקצאת אמצעי ייצור לבתי אב בהתיישבות המתוכננת. אמצעי הייצור כללו קרקע, מכסת מים, מכסות שיווק וייצור של תוצרת חקלאית וחקן השקעות בתקציב ההתיישבות של המוסדות המיישבים. כמעט כל אלו לא קיימים עוד. החקלאות וההתיישבות עברו ממשטר של "משק מתוכנן" למשטר של ניהול חופשי כמעט ללא מעורבות ממשלתית או ציבורית. מכסת הקרקע על פי נחלות נשארה שריד לתקופת המשק המתוכנן. במשק המתוכנן הוטלו על "הנחלה" מגבלות רבות: איסור פיצול הנחלה, איסור שותפויות בקרקע ובמים, איסור על צירוף קרקעות לנחלה בדרך של רכישת נחלות או חלקי נחלות, מגבלות על מספר בתי האב המורשים לגור בנחלה, מגבלות על הבנייה ופיתוח הנחלה, מגבלות בהליכי הורשת המשק ועוד. שיטת הנחלות שהתאימה למשק המשפחתי בשנות החמישים, מעולם לא התאימה לקיבוץ ואינה מתאימה עוד למשק המשפחתי המודרני.

לדעתי הגיע הזמן להיפרד ממשטר הנחלות. צעד ראשון וחשוב בכיוון זה כבר נעשה כאשר התקבלה במועצת מקרקעי ישראל החלטה 979 המנתקת בין אזור הבינוי בנחלה לבין המשק החקלאי. על פי החלטה 979, תותר בניית בתי מגורים בחצר המשק ככל שתאפשר תוכנית המתאר של היישוב, ורק בית מגורים אחד יוצמד לחלקת העיבוד החקלאי. אינני מציע לאפשר פיצול חלקות עיבוד חקלאיות, כדי שלא לאבד את היכולת הפונקציונלית בשל עודף פיצולים. מנגד, אני מציע להחיות את החלטות משרד החקלאות ופיתוח הכפר ואת החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר "ניוד זכויות חכירה" של קרקע חקלאית. עלינו להשלים עם כך שבעידן הנוכחי, המשק המשפחתי אינו אחיד בגודלו. יש מי שמוצא את פרנסתו בחקלאות וזקוק על כן לשטחים נוספים, ואחרים מוצאים את פרנסתם באופן מלא או חלקי מחוץ לחקלאות ואין להם צורך במלוא מכסת הקרקע שהועמדה לרשותם. גביית דמי חכירה ריאליים כפי שמוצע במסגרת הרפורמה בקרקע החקלאית, תטיל נטל כספי מיותר על מי שאינו עושה שימוש במקרקעי הנחלה.

להערכתו אין בדברי חידוש רב, משום שבמציאות נמצאה הדרך, גם אם לא במתכונת

משפטית ראויה, לעקוף את המגבלות שמטילה השיטה הנוהגת. היקף החריגות בבנייה ובשימושי קרקע בהתיישבות יצא מכלל שליטה. בעלי זכויות חכירה שוכרים ומשכירים קרקעות חקלאיות, יוצרים שותפויות, מגייסים הון להשקעות, מסכים מבני משק שאין להם שימוש לייעודים אחרים – והכול כאילו אין דין ואין דיין. ידיהן של הרשויות, ובכלל זה מינהל מקרקעי ישראל קצרה מלאכוף את החוק. אינני בא להציע "הלבנה" של האסור בנימוק של קושי באכיפה, אלא להצביע על הצורך ברפורמה מקיפה בשיטת החכירה של קרקע חקלאית במקרקעי ישראל וביצירת תנאים לניהול מושכל של משאב הקרקע בהתיישבות הכפרית.

**האחדת מדיניות
הקרקע במגזר
העירוני עם
מדיניות הקרקע
במגזר החקלאי
תואמת את
המגמה של
שילוב העיר
והכפר, שהיא
תוצאה של המצב
המתמשך שבו
החקלאות אינה
מקור הכנסה
והתעסוקה
היחיד, ואף לא
העיקרי, של
המגזר הכפרי.**

עלויות ותועלות ברפורמה המוצעת

1. הרפורמה המוצעת כרוכה הן בעלויות ישירות המהוות הפסד הכנסה לבעלי הקרקע (אוצר המדינה והקרן הקימת לישראל) והן בתועלות ישירות שנובעות מהכנסות נוספות לבעלי הקרקע כתוצאה מביטול עיוותים, תשלום דמי חכירה מהווים ותשלום שאינו ריאלי עבור השימוש בקרקע. ניתן לאמוד את היקף התועלות והעלויות על פי נתוני תקציב מינהל מקרקעי ישראל.

בצד התועלות הכספיות הישירות: הכנסה מהיוון דמי החכירה של יחידות המגורים במושבים

- מחיר קרקע ליחידת דיור במושבים במרכז הארץ: 600,000 ש' ליחידת דיור. מספר יחידות הדיור הוא כ-20,000. בסה"כ: 12 מיליארד שקלים. היוון לפי 5.5% ליחידת דיור יתרום 660 מיליון שקל. יש להניח כי פרישת ההכנסות תהיה על פני חמש שנים לפחות (כמו בהיוון העירוני).
- באזורי הפריפריה יש עוד כ-14,000 יחידות דיור שלא נלקחו בחשבון ההכנסה מהיוון.

הכנסה משימוש בקרקע לתעסוקה

- על פי האומדן, יש כיום כ-14,000 עסקים ללא היתר, שאי-אפשר לקבל עבורם היתר בשל מגבלות המינהל על שימושי הקרקע. בהנחה שהסרת המגבלות תאפשר לכמחצית העסקים להגיש בקשה להיתר, יהיה אפשר לגבות סכום של כ-800 מיליון שקל נוספים. כיום גובה המינהל סכומים אלו רק ממי שנפסקו נגדם "דמי שימוש ראויים" בהליכים משפטיים.

בצד העלויות הכספיות:

העלות הברורה היא מביטול חובת תשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות חכירה. סך כל הכנסות המינהל מדמי הסכמה הם כ-84 מיליון שקל לשנה (במגזר העירוני והחקלאי ביחד). יש להניח שעיקר ההכנסות מדמי ההסכמה הן במגזר החקלאי. ביטול דמי ההסכמה במגזר העירוני היה התמריץ העיקרי לביצוע ההיוון, שההכנסות ממנו עולות בהרבה על ההכנסות מדמי ההסכמה.

2. הרפורמה המוצעת תגרום לתועלות עקיפות שקשה יותר לאמוד אותן, אך חשיבותן אינה נופלת ואולי אף עולה על התועלות הישירות הניתנות למדידה כספית מיידי:

- חלוקת עבודה רציונלית בין משרדי הממשלה: מינהל התכנון במשרד הפנים יהיה אחראי להכנת תוכניות המתאר הארצית, המחוזית והמקומית, ואילו משרד החקלאות ופיתוח הכפר יקבע את מדיניות הפיתוח במגזר הכפרי. כך גם לגבי רשם האגודות השיתופיות ומשרדי הממשלה האחרים.
- גביית דמי חכירה ריאליים על השימוש בקרקע חקלאית: הפרדת התשלום עבור השימוש בקרקע חקלאית מהתשלום עבור השימוש בקרקע למגורים תאפשר להחיל מדיניות של תשלום דמי חכירה ריאליים עבור השימוש בקרקע חקלאית. גם אם נקבל כי באופן מיידי התשלום יהיה עבור קרקע ללא פיתוח (וללא השבחות החוכר) הרי שבפועל, יהיה מחיר לאחזקת קרקע ללא עיבוד.
- הרפורמה תגרום להרחבת השימוש בקרקע בהתיישבות הכפרית למטרות תעסוקה ותתרום בכך לעידוד היוזמות והצמיחה באזורים כפריים. ויסות השימוש בקרקע כדי לשמור על שטחים פתוחים ועל שימור הקרקע החקלאית ינוהל על ידי רשויות התכנון והבנייה המופקדות על כך על פי החוק. האיזון הנדרש בין השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, לבין העמדת עתודות קרקע זמינות ליוזמות ולפיתוח כלכלי יושג במיטבו במסגרת דיון בוועדות התכנון והבנייה, שיש להן

את הכלים להעריך את ההשפעות הסביבתיות של שימושי הקרקע השונים. למינהל אין כלים כאלה, ועל כן המנגנון המשמש את המינהל לדיכוי השימוש בקרקע חקלאית הוא מנגנון בעל אופי ביורוקרטי מובהק (לדוגמה, ההכרזה על "השטח הצהוב" תוך התעלמות מכל שיקול תכנוני אחר).

- האחדת מדיניות הקרקע במגזר העירוני עם מדיניות הקרקע במגזר החקלאי תואמת את המגמה של שילוב העיר והכפר, שהיא תוצאה של המצב המתמשך שבו החקלאות אינה מקור הפרנסה והתעסוקה היחיד, ואף לא העיקרי, של המגזר הכפרי, על אף חשיבותה הרבה. מגמה זו תואמת גם את מגמת השינויים וההתפתחויות בתחום התכנון והבנייה והשמירה על הסביבה בישראל.

- לרפורמה המוצעת צפויות להיות השלכות מהותיות על צמיחתו של המשק בישראל. ייעול ופישוט הליכי הקצאת קרקע, תכנון התאמת כלי ניהול המקרקעין לצרכים העכשוויים ולמדיניות המעודכנת – כל אלה יסייעו ללא ספק לקידום מדיניות הממשלה ליצירת סביבה תומכת צמיחה ולצמצום הפערים החברתיים. לצד התרומה למשק ולמדינה, כרוך יישומה של הרפורמה בשינויים ארגוניים שיביאו להתייעלות ולצמצום החיכוך בין החוכרים למינהל מקרקעי ישראל.

- על רקע הרפורמה המוצעת בחוק התכנון והבנייה (החלטת הממשלה מספר 4103 מיום 9.8.2005), שנועדה לחזק את סמכויות ועדות התכנון המקומיות כדי לייעל את הליכי התכנון, מוצע לעדכן את ההיררכיה בין סמכות התכנון של מינהל מקרקעי ישראל בקביעת שימושי הקרקע במרחב הכפרי, לבין הסמכויות של מוסדות התכנון, וליצור איזון מחודש במערכת התכנון בין המינהל לרשויות התכנון והבנייה.

- הצורך בשמירה על שטחים פתוחים וההגנה על השטחים המיועדים להישמר לקרקע חקלאית ולשטח פתוח על פי מדיניות התכנון, הוא עקרון יסודי במדיניות התכנון הארצית כפי שעוגן בין השאר בתמ"א 35. במטרה לייעל את הליכי התכנון ולמנוע כפל דיונים, עודכנו סמכויות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, עודכנו סמכויות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ונקבעה היררכיית בקרה על הוועדות המקומיות והמחוזיות. לפיכך אין עוד צורך ביצירת כלים רגולטוריים מקבילים באמצעות החלטות של מועצת מקרקעי ישראל. העברת מלוא הסמכות לאישור ייעודי השימוש בקרקע לרשויות התכנון והבנייה תשחרר את מינהל מקרקעי ישראל מעומס מינהלי מיותר ותמקד את סמכותן של הרשויות המופקדות על פי החוק על התכנון והבנייה.

- החלטות מועצת מקרקעי ישראל יוצרות זכויות בנייה ופיתוח שהן מעין זכות העומדת לחוכר קרקע חקלאית. כך לדוגמה, החלטה 755 (רו"ח ועדת קדמון) שנועדה לרסן את היקף התעסוקה הלא חקלאית בנחלות במושבים, הפכה לגורם מדרבן להרחבת התופעה. זאת משום שמאז ההחלטה נוצרה זכות לכל בעל נחלה ל-500 מ"ר שטח תעסוקה בנחלה. הקשר בין זכויות קניין שמקורן בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל לבין זכויות תכנון ופיתוח שמקורן בתוכניות מתאר, יוצר לחץ כלכלי ותביעות לפיצויים בשל פגיעה בשווי זכויות הקניין. הוועדות לתכנון ולבנייה מתקשות לעמוד בלחץ זה.

הרפורמה לפרטיה

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
חווה החכירה		
חווה החכירה	החווה בשם הקק"ל, רשות הפיתוח והמדינה, ללא הבחנה בין הבעלים.	במקום שיש בעלויות קרקע שונות (מדינה, רשות פיתוח וקק"ל) ייחתמו חוזים נפרדים בשם כל אחד מהבעלים בנפרד על פי הרשום בספרי המקרקעין, כדי לשחרר את מקרקעי המדינה ורשות הפיתוח ממגבלות הקק"ל. החווה יעוגן כ"הסכם לדוגמה" בתקנות על פי חוק מינהל מנהל מקרקעי ישראל, לאחר שיקבל את אישור ביה"ד לחוזים אחידים שאין בהסכם תנאים מקפחים.
חווה המושב	אין נוסח מוסכם של חווה חכירה לדורות למושב ולכפר השיתופי.	ייקבע לוח זמנים מחייב לסיום הכנת נוסח חווה חכירה והבאתו לאישור מועצת מקרקעי ישראל. טענות בדבר תנאים מקפחים בהצעת החווה יתבררו בפני בית הדין לחוזים אחידים או בפני גורם מוסכם אחר.

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
רישום החכירה במושב ובכפר השיתופי	החלטה 823: חלקה א' תוכנן ל-4 תקופות של 49 שנים. יתן החלקות יוחכרו בחוזה לדורות לאגודה השיתופית תוך שמירת זכויות בעלי הנחלות במלואן; האגודה השיתופית רשאית להחליט כי לבעל הנחלה יוחכרו חלקות נוספות (חלקות ב') המהוות את יתר שטח הנחלה.	מאז שנת 1998, המינהל לא מבצע את החלטת המועצה 823. מוצע כי במסגרת הרפורמה יבצע המינהל את החלטת המועצה.
חידוש חוזה החכירה		
חידוש חכירה לדורות, קיבוץ	החלפת החוזה ב"חוזה קיבוץ" וביטול חוזים קודמים. דרישה להגדיר בחוזה נפרד "שטחים זמניים". החוזה כפוף להחלטות שיתקבלו בעתיד במועצת מקרקעי ישראל.	חידוש החכירה לא יותנה בביטול החוזים הישנים של הקק"ל. זכויות קניין שנקבעו בחוזי הקרן הקימת ימשיכו להתקיים גם לאחר החלפת החוזים, אלא אם החוכר ויתר במפורש על זכויות מכוח חוזים קודמים. החוזה החדש יעוגן בתקנות כ"חוזה לדוגמה".
חידוש חכירה לדורות, נחלה במושב וכפר שיתופי, ומשקי עזר	מושב וכפר שיתופי: אין נוסח "חוזה משבצת" לאגודה ואין נוסח חוזה נחלה. הארכת תוקף חוזה הקק"ל רק במקום שנאמר בחוזה כי החוזה יחודש באותם תנאים. על פי דרישת החוכר ניתן חוזה נחלה (חידוש ביובל) הכפוף להחלטתו בחוזה קבע בעתיד. החוזה כפוף להחלטות שיתקבלו בעתיד במועצת מקרקעי ישראל.	חוזה חכירה לנחלה במושב והסכם מסגרת בין האגודה השיתופית למינהל מקרקעי ישראל ייקבעו בהסכם חכירה לדורות. תיערך בדיקה לגבי תנאים מקפחים בהסכם הקיבוץ הנהוג כיום. דיון בטענות בדבר "זכויות עבר" ייעשה במסגרת הדיון בבית הדין לחוזים אחרים. החוזה החדש יעוגן בתקנות כ"חוזה לדוגמה".

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
חידוש חוזה חכירה חקלאי לזמן ארוך	החלטה 1146: נדרשת חוות דעת תכנונית של המחוז, בדיקת הפיקוח למילוי מטרת החכירה, החלפת החוזה בחוזה חדש.	ייקבע לוח זמנים שיחייב את המינהל לעריכת חוות הדעת והבריקות השונות. תבוטל בדיקת הפיקוח למילוי מטרת החכירה כתנאי לחידוש החכירה. המינהל רשאי לפקח בכל עת על קיום תנאי החוזה. החוזה החדש יעוגן בתקנות כ"חוזה לדוגמה".
הקצאת קרקע לנחלות		
הקצאת קרקע לנחלות במושב	דרישה לחלוקה שוויונית של הקרקע לנחלות במסגרת האגודה השיתופית.	הנושא בסמכות רשם האגודות השיתופיות. האגודה השיתופית באישור הרשם תחליט כיצד להקצות את מקרקעי האגודה השיתופית בין בעלי הנחלות.
תוספת נחלות ואיוש נחלות	איוש נחלות ריקות רק ביישובי קו העימות. ביתר אזורי הארץ, דרישה למכרז של מינהל מקרקעי ישראל. המינהל אינו חייב להסכים להמלצת שר החקלאות לתוספת נחלות או להכפלת מספר הנחלות (על ידי חלוקת הנחלה לשניים).	קביעת מספר הנחלות וגודלן בסמכות שר החקלאות ועל פי תוכנית מתאר מאושרת. למינהל מקרקעי ישראל אין שיקול דעת בעניין זה. נחלות ריקות או פנויות הן בפיקדון באגודה השיתופית או הסוכנות היהודית, במקום שהסוכנות היהודית היא צד להסכם משולש. איוש נחלות מאושרת הוא בסמכות האגודה השיתופית (או הסוכנות היהודית, לפי העניין), שתעביר את המלצתה למינהל לצורך עריכת חוזה חכירה. חילוקי דעות יתבררו אצל הרשם.

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
הקצאת קרקע לשכונות מגורים ("הרחבות")		
שיווק שכונות מגורים	החלטה 1110: מספר יחידות הדיור בהרחבה שישווקו על פי המלצת האגודה השיתופית יוגבל ל-115% ממספר הנחלות. יחידות נוספות ישווקו על ידי המינהל במכרז פומבי.	תידרש המלצת האגודה השיתופית או האגודה הקהילתית (במקום שיש) לגבי כל מועמד להקצאת קרקע ביישוב.
דמי חכירה בחקלאות ובהתיישבות		
דמי חכירה	דמי החכירה לנחלה נקבעים על פי בסיס נורמטיבי (2% מההכנסה הנקייה הממוצעת מהמשק החקלאי), ללא אפשרות היוון. דמי החכירה כוללים את התשלום הן עבור השימוש למגורים, והן עבור השימוש בקרקע החקלאית ובקרקע למבני המשק החקלאיים. דמי היתר עבור בנייה של יותר מ-160 מ"ר ליחידת דיור הם דמי חכירה מהוונים. עבור שימושים לא חקלאיים, נדרש תשלום דמי חכירה שנתיים בשיעור 5% משווי הקרקע או בהיוון.	דמי החכירה לקרקע חקלאית ייקבעו על פי שיעור של 5% מפוטנציאל ההכנסה הנקייה של הקרקע ללא פיתוח, ללא השקעות החקלאי (השבחות ונטיעות) וללא זכויות מים או מכסות ייצור ושיווק. החישוב יתבסס על תחשיבי גידול חיטה ללא השקיה, של משרד החקלאות. על פי בחירת החוכר, יהוונו דמי החכירה לקרקע חקלאית המוחכרת בחוזה חכירה לדורות. דמי החכירה למגורים יהיו מהוונים כמקובל במגזר העירוני (5% דמי חכירה לשנה, 5.5% עבור חידוש החכירה ביוכל החכירה). דמי החכירה לתעסוקה ייקבעו כמקובל במגזר העירוני. הנחות בשיעור דמי החכירה ייקבעו באזורי עדיפות לאומית וקו העימות כמקובל במגזר העירוני באותם האזורים. כללים אלו יוחלו גם על משקי עזר.

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
זכויות בנייה עתידיות	החלטה 979/1155: תשלום 3.75% כדמי חכירה מהוונים עבור יחידת הדיור הקיימת. מתן אפשרות להשלמה ל-33% עבור זכויות בנייה עתידיות (עד 375 מ"ר בנחלה במושב, והשלמה ל-33% בעת העברת זכויות. כיום ההחלטה לא ניתנת לביצוע.	היוון בנייה קיימת לפי 5.5% כמקובל במגזר העירוני (או 3.75% לצורך מבצע היוון); תשלום דמי היתר עבור תוספת זכויות בנייה ופיצול מגרש בשיעור 31%, כמקובל במגזר העירוני. ביטול דמי הסכמה במקום שהחכירה מהוונת.
העברת זכויות חכירה		
העברת זכויות בנחלה חקלאית	חוות דעת הפיקוח שאין שימוש חורג. חוות דעת של שמאי לגבי דמי הסכמה. תשלום דמי הסכמה. קבלת אישור האגודה השיתופית.	בעת העברת הזכויות יהוונו דמי החכירה ועל כן תבוטל הדרישה לתשלום דמי הסכמה (כמו בקרקע עירונית).
הזכויות בחלקת המגורים (חלקה א')		
"שטח צהוב"	הגדרת "שטח צהוב" שבו מגבלת שטח (2.5 דונם) במושב, מגבלות בינוי של יחידות דיור. הצמדת יחידת דיור שלישית לאחד הבתים וכיו"ב. הגדרת 2 דונם "שטח צהוב" בקיבוץ לבניית 2 יחידות דיור. עד להחלת החלטה 979/1155: מספר יחידות הדיור בנחלה הוא לפי החלטה 479 (שלוש יחידות בשני בתים).	יבוטלו ההנחיות וההגבלות התכנוניות לגבי "שטח צהוב", מספר הבתים בנחלה, צפיפות הבנייה, גודל השטח לתעסוקה וכיו"ב. המינהל יפעל ויערוך הסכמי חכירה על פי קביעת רשויות התכנון, כפי שמקובל במגזר העירוני. מספר יחידות הדיור ייקבע על פי תוכנית המתאר של היישוב.

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
הזכויות בחלקת הבנייה (חלקה א')	החלטה 479/1147: בעל נחלה רשאי להקים בנחלה יחידת דיור לצורכי מגוריו. בעל נחלה רשאי להקים יחידה שנייה, שמיועדת למגורי דור המשך. הקמת יחידת דיור שלישית תותר במקום שהוכח להנחת דעת המינהל, כי בנחלה מתגוררים בפועל שלושה דורות של משפחת בעל הנחלה, לרבות בעל הנחלה ודור המשך, ובתנאי שהדור המבוגר היה בעל הנחלה או עודנו בעל הזכויות המקורי של הנחלה, והדור הצעיר מהווה משפחה.	מספר יחידות הדיור ייקבע על פי תוכנית המתאר של היישוב.
שמאות	חוות דעת שמאי לעניין דמי חכירה מהוונים. דף מידע מהוועדה המקומית או אישור הוועדה המקומית, בכפוף להסכמת מינהל מקרקעי ישראל.	ללא שינוי.
תוספת בנייה במשק חקלאי	דף מידע מהוועדה המקומית או אישור הוועדה המקומית, בכפוף להסכמת מינהל מקרקעי ישראל. חוות דעת שמאי לעניין דמי חכירה מהוונים.	ללא שינוי. הסכמת מינהל מקרקעי ישראל נדרשת רק לעניין תשלום "דמי היתר" עבור זכויות הבנייה הנוספות.
הקצאת קרקע לתעסוקה ולשימושים לא חקלאיים		
שימוש לא חקלאי, שינוי ייעוד, פיצול מגרש, ו"שימוש חורג"	החלטה 1101: מגבלה של 500 מ"ר לתעסוקה לא חקלאית בנחלה. התעסוקה רק בתחום "שטח צהוב". לא ניתן לפצל את שטח התעסוקה מהנחלה. ניתן להשכיר בשכירות לא מוגנת, אך לא להעביר חכירה;	הנחיות ומגבלות השימוש בנחלה ובמשבצת היישוב יהיו על פי אישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה; שטח לתעסוקה יוחזר בחוזה חכירה מהוון ללא מגבלות על עבירות זכויות החכירה.

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
אזור תעסוקה ביישוב	מגבלת שטח לתעסוקה לא חקלאית במשבצת של אגודה שיתופית: 60 ד' במרכז הארץ, 80 ד' באזור עדיפות לאומית ב' ו-120 ד' באזור עדיפות לאומית א'. שליטה של האגודה השיתופית ב-26% מהון מניות מפעל התעסוקה, ובניהול.	הנחיות ומגבלות השימוש בנחלה ובמשבצת היישוב יהיו על פי אישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. תבוטל דרישת השליטה בשיעור 26% במפעל התעסוקה. האגודה השיתופית תוכל להעביר את זכויות החכירה המהונות על פי שיקוליה.
תוספת בנייה ופעילות לא חקלאית	"שטח צהוב", בהתאם למגבלות על הבנייה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. חוות דעת שמאי לעניין דמי חכירה מהוונים.	בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל יבוטלו כל ההנחיות וההגבלות התכנוניות לגבי "שטח צהוב", מספר הבתים בנחלה, צפיפות הבנייה, גודל השטח לתעסוקה וכיו"ב. המינהל יפעל ויערוך הסכמי חכירה על פי קביעת רשויות התכנון בתוכנית, כפי שמקובל במגזר העירוני. חוות דעת שמאי לעניין דמי חכירה מהוונים. דף מידע מהוועדה המקומית או אישור הוועדה המקומית.
קיט ותיירות	הגבלת מספר ה"צימרים" בנחלה ל-2 במרכז הארץ, 4 באזור עדיפות ב' ו-8 באזור עדיפות א'. קיט ותיירות הוא שימוש לתעסוקה ועל כן נכלל במסגרת מגבלות המינהל על שטחים המיועדים לתעסוקה לא חקלאית (לא ניתן לפתח גולף, מתקנים ללימוד רכיבה על סוסים וכיו"ב, שירותי הסעדה – רק בתחום "השטח הצהוב" ובשטח של עד 500 מ"ר (כולל חניה). "תיירות חקלאית" היא בתחום האפור האסור בין חקלאות (המותרת) לתעסוקה (שאינה מותרת).	ביטול מגבלות על שימושי קרקע לקיט ולתיירות בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. שימושי הקרקע לקיט ולתיירות ייקבעו על פי אישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
מאגרי מים להשבת קולחים	החלטה 1157: הקצאת קרקע למאגר, לרשות המקומית או למועצה האזורית בלבד. הקצאת קרקע לאגודה השיתופית ביישוב, רק לצורך שימוש עצמי; בתאגיד של היישוב עם גופים אחרים הרשאים לכך, יישמר חלקו של היישוב כ"בעל שליטה" בשיעור 26%. 10% משטח המאגר ייחשב במניין השטחים המותרים להקצאה ל"תעסוקה".	לנוכח מצוקת המים לחקלאות ולנוכח הזרמת שיעור גדול מכמות הקולחים בישראל לים, תבוטל החלטה 1157 על כל רכיביה לאלתר. קרקע המשמשת למאגר להשבת קולחים בשטחי משכצת היישוב, תיחשב כקרקע חקלאית לכל דבר.
מתקני תשתית לאומית, אנרגיה וקומפוסט	החלטה 1162: 10% משטח הפרויקט ייחשב כקרקע לתעסוקה, ראו החלטה 949/1163	שימוש בקרקע למתקני קומפוסט שייעודם השבתת הקרקע החקלאית, ייחשב כשימוש חקלאי. תבוטל בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל המגבלה של "שטח לתעסוקה". קביעת ייעוד הקרקע היא בסמכות הוועדה לתכנון ובנייה.
הפקעת זכות החכירה בעת שינוי ייעוד		
שינוי ייעוד קרקע חקלאית	עם שינוי הייעוד מגיע הסכם החכירה לסימום. הפיצוי עבור הקרקע המושבת הוא על פי קביעת ועדת פיצויים, עבור השקעות החוכר ועבור הפסד הכנסה. החלטה 969: ניתן פיצוי נוסף על פי ותק ההחזקה, וצפיפות הייעוד המתוכנן.	הפיצוי עבור הפקעות שר האוצר (פקודת הקרקעות – רכישה לצורכי ציבור), חוק התכנון והבנייה או פקודת הדרכים ומסילות ברזל, ייקבע על פי הקבוע בחוק. הפיצוי עבור קרקע מושבת במקום שנדרשת הסכמת המחזיק, הוא עבור השקעות והשכחות החוכר ועבור הפסד הכנסה, על פי קביעת ועדת פיצויים. ניתן להגיש שומה נגדית מטעם מקבל הפיצוי. ייקבע מנגנון של שמאי מכריע.