

לכבוד

מר יעקב גדיש,

יו"ר הוועדה לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל

וחברי הוועדה לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל

הנדון: עמדת עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)

בעניין הרפורמה במנהל מקרקעי ישראל

כללי

עמותת **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)** הוקמה על ידי מתכנני ערים, אדריכלים ובעלי מקצועות אחרים בתחומי החברה והמשפט במטרה להדק את הקשר שבין זכויות אזרחיות וזכויות אדם לבין מערכת התכנון והפיתוח במדינת ישראל. עמדתה של **במקום** היא שרפורמה במערך הארגוני והתפקודי של מינהל מקרקעי ישראל מחייבת דיון ציבורי מעמיק, שיקיף את כלל מגזרי החברה הישראלית כיוון שמדובר במהלך שאמור לחולל שינויים מבניים רבים באופן שבו מנוהלות קרקעות המדינה, ולכן גם בעל השלכות על מגוון תחומי חיים.

נושאים רבים ראויים להתייחסות סביב הרפורמה בניהול המקרקעין בישראל. עמותת **במקום** בחרה להתייחס לארבעה נושאים מרכזיים בלבד, במסגרת מסמך זה: סמכויות התכנון של ממ"י, מארג היחסים בין קק"ל לממ"י, הרכב מועצת מקרקעי ישראל והפרטת קרקעות ציבוריות. נושאים אלו עלו במסמך בן-אליהו - ויתקון (2003)¹ ואנו מניחים כי יהוו היבטים מרכזיים בעבודת הוועדה.

לדעתה של **במקום** השינויים במערך הארגוני של מינהל מקרקעי ישראל צריכים להביא להנהגת מדיניות שוויונית ככל שמדובר בהקצאת משאבים של קרקע ציבורית ופיתוח בין כלל אזרחי המדינה בעת תכנון ופיתוח קרקעות ציבוריות. כדי לצמצם ככל האפשר פערים חברתיים וכלכליים הקיימים בין קבוצות אוכלוסייה שונות, על מינהל מקרקעי ישראל להנהיג שוויון בהקצאת משאבים ולפעול ככל האפשר על מנת לממש עקרונות בסיסיים שמטרתם השגת שקיפות, קידום זכויותיהם של קהילות ופרטים מוחלשות בכל הקשור להליכי תכנון ופיתוח וחתירה לקראת הגשמת עקרון הצדק החלוקתי בכל הקשור למשאבי הקרקע במדינת ישראל.

¹ בן-אליהו, שלמה וויתקון, גדעון. (2003). **מקרקעי ישראל: הצעה לצמצום המעורבות הציבורית בניהול מקרקעין**, הרצליה: מפעלות, המרכז הבינתחומי הרצליה.

1. קרקעות ציבוריות ותכנון מרחבי

- א. עמותת **במקום** מברכת על המלצותיהם של בן-אליהו וויתקון לצמצם את מעורבות ממ"י בעבודות תכנון ולהעבירן למנהל התכנון ולמוסדות תכנון המוסמכים. כחיזוק לנימוקים המנויים בדו"ח, תטען **במקום** כי היות ולא ניתן להפריד בין הערך התכנוני של הקרקע לבין הערך הכלכלי שלה, ישנו ניגוד עניינים מובנה ומובהק בין תפקידו הבסיסי של ממ"י כגוף שמטרתו לנהל את מאגר עתודות הקרקע של המדינה לבין פעילותו כשחקן רב עוצמה במערכת התכנון ושוק המקרקעין באופן בו זמני.
- ב. מאז שנות ה-90' עובר מינהל מקרקעי ישראל תפנית לא רשמית באופי פעילותו: מגוף שמטרתו לנהל את מאגר עתודות הקרקע של המדינה לגוף שיוזם ומקדם תכניות לבנייה על פי עקרונות כלכליים טהורים². כאשר ממ"י נוטל על עצמו תפקיד של מתכנן ויוזם פיתוח, ובה בעת הוא אחראי לניהול המקרקעין, הוא מושפע מעקרונות כלכליים שלא דווקא משתלבים עם שיקולים תכנוניים טהורים. תפקידים אילו אינם יכולים לשבת בכפיפה אחת והשילוב שלהם עד כה פגע קשות פעמים רבות במערך התכנוני הארצי והמקומי ובמדיניות התכנון ארוכת הטווח של מדינת ישראל.
- ג. בדומה לכל מוצר ציבורי, גם קרקעות המדינה הן משאב חברתי יקר ערך, אשר ניצולו הנכון מותנה בשימוש היעיל שניתן להפיק ממנו לאחר שנבחנו כל החלופות התכנוניות. לדעתנו, ההסתמכות הבלעדית על ערכה הכלכלי של הקרקע כמקור הכנסה לקופה הציבורית, אינה הדרך הנכונה לקבוע שימושי קרקע ויעדים תכנוניים ארוכי טווח. התפוקה הכלכלית שמניבות הקרקעות הציבוריות לאוצר המדינה אינה יכולה להיות השיקול המרכזי והיחיד שמובא בחשבון כאשר קובעים יעדי פיתוח מרחבי.
- ד. ההחלטה בדבר סדרי עדיפויות לקידום הפיתוח בקרקעות הציבוריות צריכה להיות בידי גורמי התכנון בלבד בהתאם לעקרונות של תכנון ארצי ומחוזי ארוך טווח, ומעורבותו של ממ"י בהיבט זה צריכה להתמקד בהערכות נכונה וראויה של גוף שתפקידו ניהול עתודות הקרקע לקראת שיווקה בסיום הליך התכנון.
- ה. לאור דברים אלה עמותת **במקום** מציעה לצמצם את מעורבותו של ממ"י בפעילות מוסדות התכנון, ולקבוע מפורשות כי ממ"י אינו גוף מתכנן או יוזם תכנון. **במקום** אף מוצאת לנכון, לכן, להציע כי בהמלצות הועדה תובא הצעה לשינוי חקיקה שיקבע כי תבוטל חברותו של נציג מינהל מקרקעי ישראל בועדות המחוזיות לתכנון ובנייה ובמועצה הארצית לתכנון ובנייה, על כל ועדות המשנה שלהן, בשל ניגוד עניינים שמלווה את תפקידו.
- ו. עמותת **במקום** מבקשת גם מהוועדה כי תכוון את מינהל מקרקעי ישראל למהלך של קביעת מדיניות מקרקעין התואמת את עקרונות התכנון המקובלים על ידי מערכת התכנון בשלוש הרמות שלה: ארצית, מחוזית ומקומית, הן מבחינת פריסת ייעודי הקרקע והן מבחינת פריסת יעדי פיתוח לאורך הזמן.

² דוגמה בולטת לכך הם המכרזים לקרקע בהליכי תכנון 'מקב"ת' אשר רובם נתקלו בבעיות מהותיות בזמן אישורם ברשויות התכנון.

2. מארג היחסים בין קק"ל לממ"י

- א. אין חולק כי מארג היחסים הקיים כיום בין הקק"ל למינהל הוא בעייתי במובן הבירוקרטי, המשפטי והאזרחי. יחד עם זאת לניהול קרקעות קק"ל בידי ממ"י היו וישנם מספר היבטים חיוביים שעשויים להיפגע תחת הפרדה לא מושכלת ולא מבוקרת. אחד ההיבטים המרכזיים הוא עניין השוויון: כל עוד הוכפפו קרקעות הקק"ל לממ"י נמנעה באופן חלקי התייחסות בלתי שוויונית כלפי אזרחים שאינם יהודים. עולה החשש כי הפרדת הקק"ל מהמינהל תפגע קשות בזכויותיו של המיעוט הערבי בישראל, למרות היותם אזרחי המדינה לכל דבר ועניין.
- ב. לקק"ל, שיש המגדירים אותה כגוף פרטי כביכול, צביון ציבורי וממלכתי מובהק. באמצעות צביון זה נהנית קק"ל ממעמד ומזכויות יתר שלא ניתנו לשום גוף פרטי אחר³. למעשה הפכה קק"ל לשותפה בקביעת המדיניות הקרקעית בישראל, בין השאר בהוותה מחצית מהרכב מועצת מקרקעי ישראל.
- ג. על פי עקרון השוויון חלה על מדינת ישראל ומוסדותיה החובה להקצות משאבים ציבוריים באופן שווה לערבים כיהודים⁴. חובה זו, שגובשה צעד אחר צעד בפסיקת בית המשפט העליון ובחקיקת הכנסת, מנעה -לפחות מבחינת החוק היבש- מדיניות מפלה בהקצאת זכויות במקרקעי קק"ל, למרות שהקק"ל מצדה נאמנה למדיניות מובחנת על בסיס של דת ולאום.
- ד. הפרדת הקק"ל מן המינהל עשויה על כן לאפשר עקיפת (ולא אכיפת) חובות המוטלים על הקק"ל כגוף ציבורי ממלכתי. ההפרדה עשויה לצמצם עד למינימום זניח את פסיקת בית המשפט בעניין קעדאן⁵ שאסרה על הפליה בהקצאת קרקעות המדינה, ושהגנה על הפרט באמצעות החלה מפורשת של חובות ציבוריות על המינהל, ובכלל זה החובה לנהוג בשוויון.
- ה. חילופי הקרקעות המוצעים בדו"ח בן אליהו - ויתקון, רק יקצינו את פערי אי השוויון בכך שיאפשרו לקק"ל ליישב, לכאורה, יהודים בלבד בקרקעות הנגב והגליל. על פי הצעת חילופי הקרקעות, סביר להניח שערכן הכלכלי של קרקעות במרכז הארץ, שכארבעים אחוז מהן בבעלות הקק"ל, שווה לערך מרביתו אם לא כולו של הנגב. למותר לציין כי המרת קרקעות אלה זו בזו, תצא חוצץ כנגד כל תהליך הסדר הקרקעות בין מדינת ישראל לאזרחיה הבדואים, ותקרקע (תרתי משמע) כל אפשרות של פשרה ואמון בין הצדדים להסדר.
- ו. הפרדת הקק"ל מן המנהל, שתתלווה בהסרת הפיקוח על עסקאות הנדל"ן, עשויה לתרום לצמיחתה של אוליגרכיית קרקעות שתשתלט, מתוקף חוקי משחק של "שוק חופשי", על כלל קרקעות הקק"ל. לבעלות פרטית של אנשי ממון על 2.5 מליון דונם עשויות להיות השלכות על הרחבתם של פערים חברתיים ועירעור יציבותו של המשטר הדמוקרטי בישראל. כאן

³ מעמד זה בא לידי ביטוי בחקיקה: למשל בחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תשי"ב-1950 המקנה זכות בכורה לקק"ל בכל הקשור לרכישת קרקע ציבורית, חוק קרן קיימת לישראל תשי"ד-1953, ובאמנה שנחתמה בין מדינת ישראל לקק"ל (י"פ 1456, מיום י"א בסיוון תשכ"ח, עמ' 1597) ההופכת למעשה את המדינה ואת הקרן הקיימת לישראל לאחראיות במשותף על ניהול אדמות הקק"ל ועל הכשרת מקרקעי ישראל ויעודם.

⁴ בג"צ 1113/99 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ. השר לענייני דתות, פ"ד נ"ד (2) 113

⁵ בג"צ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד (1) 258

רלוונטית הדוגמה של ברית-המועצות לשעבר, בה מהלכים לא זהירים של הפרטת רכוש ציבורי תרמו ליצירת פערים ואי שוויון חברתי, שחיתות פוליטית, פגיעה בביטחון האישי ואי יציבות כלכלית.

ז. מסיבות אלו **במקום** סבורה שהפרדת קק"ל מן המנהל צריכה להיעשות בזהירות רבה, ומתוך חשש שדמותה של קק"ל כשחקן בשוק המקרקעין המופרט עשויה להיות שונה מדמותה וממחויבותה לעניין הלאומי כיום. יש להניח שהפרדת קק"ל מן המנהל והפיכתה לגורם בעל השפעה מכרעת בשוק מקרקעין ישנו את האינטרסים שלה מאלו הידועים כיום.

ח. אי לכך, רצוי לקבוע מנגנון מוסדר של היפרדות בו יועברו לקק"ל אותן קרקעות שהיו בבעלותה ערב הקמת המדינה (כמיליון דונם). את יתר קרקעות הקק"ל, כמיליון וחצי דונם שהועברו לה תחת ריבונות ישראלית, יש להשיב לבעלות המדינה. כיוון שבבעלות קק"ל יהיו תחת היפרדות כזו כחמישה אחוזים מן המקרקעין בישראל, מרביתם באזורי ביקוש, יש להסכים על עקרונות שיסדירו, יווסתו ויבלמו השתלטות של סוחרים נדל"ן על קרקעות הקק"ל. מובן מאליו שקרקעות הקק"ל, בין אם יימכרו בעתיד לצד שלישי ובין אם לאו, יוכפפו להנחיות מערכת התכנון. **במקום** איננה מצדדת בחילופי קרקעות עם קק"ל, ודאי לא בנגב, הן משום הרגישות הרבה והמחלוקת הקרקעית באזור והן משום שהנגב המהווה את עתודות הקרקע היחידות של מדינת ישראל.

3. הרכב מועצת מקרקעי ישראל

א. מועצת מקרקעי ישראל אמונה על המדיניות שתונהג בקרקעות הציבוריות, ולפיכך להרכב המועצה חשיבות עליונה. ההרכב הנוכחי של המועצה אינו נותן ביטוי לנציגים של מגוון המגזרים האוכלוסייה, נציגי עמותות חברתיות ונציגים של גופי סביבה ותכנון.

ב. נוכחותם של אלה במועצה כיום דלה, דבר החושף את המועצה לביקורת ציבורית ושיפוטית⁶ מבחוץ ולהעדר מנגנוני בקרה ציבוריים פנימיים. חובת ייצוג הולם של כלל הציבור בישראל נובעת מעקרון השוויון, ויש בה סגולות רבות: היא יוצרת תחושת שותפות בניהול החיים הציבוריים וקביעת העתיד, היא מעבירה קונפליקטים בעניין הקרקע מזירות חוץ-מוסדיות אל סביבת התדיינות עניינית, מוסדרת וחוקית, היא ממתנת תחושת ניכור והיא מהווה בסיס טוב יותר להקצאת משאבים שוויונית.

ג. לפיכך, עמותת **במקום** מאמינה כי ישנו צורך ציבורי לבחון מחדש את הרכב המועצה ולצרף אליה חברים חדשים כדי ליישם עקרונות של ייצוג הולם.

⁶ לדוגמה, בעניין חובת מינוי חברים ערביים למועצת מקרקעי ישראל: בג"צ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח נ. ממשלת ישראל, פ"ד נ"ה (5) 15

4. הפרטה או שימור הבעלות הציבורית

- א. עמותת **במקום** איננה רואה בהפרטת קרקעות כסגולה לפתרון בעיות בתחום המקרקעין ומודעת להצדקות לשמירת הבעלות הציבורית, עליהם כבר עמדו חוקרים מובילים⁷. אולם, דומה שהפרטת מקרקעין תיכלל ברפורמה. לכן **במקום** מבקשת להנהיג הפרטה תחת מגבלות של זכויות הקניין בקרקעות בבעלות ציבורית, שמשמשות לדיוור, מסחר ותעשייה בלבד. **במקום** ערה לעובדה שחכירה מהוונת לדורות, כמו זו הנהוגה היום בקרקע עירונית, מהווה דה-פקטו מעין מצב של בעלות פרטית. ולכן **במקום** לא מתנגדת לאפשר דה-יורה הפרטת זכויות קניין בקרקעות אלו תחת המגבלות הבאות:
- ב. פעולת ההפרטה של זכויות הקניין תכלול קרקעות בנויות (או בתהליכי בנייה) המשמשות לדיוור, מסחר ותעשייה, והמוחכרות כיום לגורמים פרטיים. ההפרטה לא תכלול קרקעות חקלאיות, שטחים פתוחים, מתקני תשתית לאומיים, לרבות תשתיות הולכה מחוץ לגבולות מוניציפליים של רשויות מקומיות (ולא מועצות אזוריות), מתקני צבא, אתרים ארכיאולוגיים, חופים, פארקים, שמורות וגנים לאומיים.
- ג. איסור זה אינו חל על שטח המגורים בנחלות חקלאיות - שאותו יש להפריט בכפוף לדיוור רחב שיקבע את גודל שטח המגורים⁸. דהיינו יש "לפרק" נחלות חקלאיות כך שניתן יהיה להפריט את זכויות הקניין על הקרקע המשמשת למגורים ומסחר, אך לא את יתרת הנחלה.
- ד. למרות האמור בסעיף א', עמותת **במקום** סבורה שיש להנהיג משטר החכרה ארוך טווח וגמיש יותר בעניין מכירת זכויות חכירה והורשה מזה הנהוג היום בקרקעות חקלאיות. גמישות זו חייבת להתלוות להגברת הפיקוח ומניעת האנרכיה בשימושים חורגים בקרקעות חקלאיות.
- ה. פעולת ההפרטה של זכויות הקניין בקרקע המשמשת למגורים, מסחר ותעשייה מותנית בריכוזן של זכויות הפיתוח וסמכויות התכנון - לא בידי ממ"י אלא בידי מוסדות התכנון, כפי שהוצג בסעיף 1 בנייר עמדה זה. כלומר, הגברת הפיקוח וניהול המרחב בהיבטיו התכנוניים, תוך כדי מתן אפשרות לסיחור בקרקע שאיננה פתוחה, חקלאית או משמשת לתשתיות. לאמור, העובדה שפלוגי הינו הבעלים בקרקע איננה מקנה לו את זכות פיתוחה מבלי להיות מתואם וכפוף להוראות התכנון החלות על הקרקע שברשותו.
- ו. למרות הפרטת זכויות הקניין, **במקום** ממליצה לשמר ולעגן מבחינה אדמיניסטרטיבית את היטל ההשבחה במידה ויוחלט במוסדות התכנון לשנות ייעוד של קרקע עירונית לשימוש שיעלה את ערכה (נניח הגדלת אחוזי הבנייה).

⁷ לדוגמה: Nelson, Arthur C. (1992). "Preserving Prime Farmland in the Face of Urbanization: Lessons from Oregon", *Journal of the American Planning Association*, 58 (4), pp. 467-488. ; וכן, רחל אלטרמן מונה שורה של הצדקות כלכליות והצדקות חברתיות-תיכנוניות לשמירת הבעלות הציבורית, אם כי מסתייגת מחלקן: אלטרמן, רחל. (1999). *בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית מדיניות קרקע עתידית לישראל*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

⁸ ומבלי להפריח לאוויר את סיסמת 2.5 הדונמים העולה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ביחס לזכויות החקלאים בחלקת הבנייה. ראו החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 2.9.03 ו-22.10.03, הידועה גם בשם ההחלטה על "הזכויות בנחלה", וכן עתירה של פורום 15 הערים הגדולות כנגד מועצת מקרקעי ישראל בעניין זה.

ז. הפרטתן של זכויות קניין בקרקעות חקלאיות ופתוחות תתאפשר רק לאור החלטה של מוסדות התכנון לשנות ייעודן. מכירת הזכויות בקרקע שהוחלט לשנות את ייעודה ייעשה בהתאם לערכה לאחר שינוי הייעוד.

ח. כדי להימנע מבעיות של אפליית מגזרים מסוימים בגין תהליך ההפרטה, דיירי הדיור הציבורי יירשמו כבעלים של הקרקע ושל הדירות בהן הם חיים תמורת מחיר סמלי. אין באמור לעיל משום קריאה לחיסולו של הדיור הציבורי, אלא קריאה להוציא את דיירי הדיור הציבורי הנוכחים ממעגל הדיירים באמצעות הענקת זכויות הקניין בדירות בהם הם גרים.

ט. בשוק המופרט עמותת **במקום** ממליצה לראות בממ"י כבבנק קרקעות, הפועל במתכונת המזכירה את פועלו של בנק ישראל בויסות שער החליפין של השקל מול מט"ח⁹. **במקום** סבורה שממ"י, בהיותו בנק קרקעות, צריך ליהנות משורה של זכויות. עולה השאלה מדוע להקנות זכויות עודפות לממ"י אם עסקינן בהפרטה? בהיותו שחקן בעל זכות קדימה ברכישה בשוק המקרקעין, אל מול עיניו של ממ"י צריכה לעמוד שאלת ויסות הפערים החברתיים-מרחביים. במובן זה עמותת **במקום** קוראת להחיות את תפקידה הקלאסי של המדינה ומוסדותיה בשוק החופשי כגורם מווסת, מונע ומתקן 'כשלי שוק' - בעיקר כשלים בעלי משמעות בנושא פערים חברתיים. באמצעות רכישה ומכירה של קרקעות לדיור, מסחר ותעשייה ובאמצעות תיאום עם זרועות התכנון, תוך כדי הסמכת ממ"י למכור קרקעות בתנאים נוחים ובהנחות - אך ורק מתוך שיקולים חברתיים, פעולתה של ממ"י כבנק קרקעות יכולה לתרום לצמצום פערים חברתיים ומרחביים. כל פעולת הפרטה אחרת, לטעמנו, עשויה להגביר את אי השוויון בהקצאת קרקעות, הקיים ממילא - ולכן היא פסולה. זכויות היתר המוצעות הן:

1. להעניק לממ"י זכות קדימה או זכות סירוב ראשונית ברכישת קרקע עירונית המוצעת למכירה. כלומר, במידה וישנו מתחם מתוכנן לפרויקט ציבורי - בהתאם להחלטת זרועות מוסדות התכנון, בעלי זכויות קניין במקרקעין המעוניינים למכור יהיו חייבים קודם כל להציע את הקרקע לממ"י, וזה ירכוש במחיר שוק. כך עד לרכישת זכויות הקניין במתחם כולו.

2. בכפוף להחלטת מערכת המשפט, ממ"י יהיה רשאי לחייב בעלים של קרקע למכור לממ"י את הקרקע במחיר שוק, במידה ומכירה זו נחוצה להוצאה לפועל של פרויקט ציבורי, ולאחר שביהמ"ש השתכנע שרכישתה של קרקע מידי פלוני הכרחית לביצועו של הפרוייקט.

סיכום

ברפורמה לה אמונה ועדה מכובדת זו גלום פוטנציאל לקידום זכויות של קהילות ופרטים בכל הקשור להליכי תכנון ופיתוח, לצד תרומה לנושא צמצום אי השוויון והשגת שקיפות בקבלת החלטות הנוגעות

⁹ ראו התייחסות לעניין בנק קרקעות אצל: נידהם, ב. (1995). "מדיניות קרקע בהולנד במבט משווה", *קרקע*, 40, עמ' 26-17.

לציבור כולו. מימושו של פוטנציאל זה טמון בחשיבה מקיפה על שלל העלויות והתועלות של רפורמה זו, ולא רק ברמה הכלכלית גרידא. במסמך זה ניסתה עמותת **במקום** לווסת ולמתן עלויות חברתיות ותיכנוניות של רפורמה במתכונת שהוצעה במסמך בן-אליהו - ויתקון, תוך התייחסות לניסיון של מדינות אחרות, לידע העשיר בנושא זה שנצבר במחקר וניסיונו הרב שנצבר בעבודה עם קהילות שונות בישראל.

בברכה,



ד"ר ארז צפדיה

עו"ד אסתר סיוון