






כ-1

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום הכלכלי**

**אמצעי הרתעה פיסקלי מפני
הזנחה של שטחים פתוחים**

תיק כלי

סביבוחכנון בע"מ 
סדן לובנטל בע"מ 
לדמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - אמצעי הרתעה פיסקלי מפני הזנחה של שטחים פתוחים

רקע ומטרה

1. מבוא כללי

הכלי הנוכחי ושני הכלים המוצגים אחריו הם כלים פיסקליים ותקציביים להבטחת תחזוקה נכונה של שטחים פתוחים. הרקע והמטרה המופיעים להלן מהווים רקע ומטרה גם לשני הכלים הנוספים בקטגוריה זו.

2. שטחים פתוחים הראויים לעיבוד חקלאי או לשימור אקולוגי פעיל

הכלים הפיסקליים והתקציביים מתמקדים בשטחים פתוחים המיועדים לחקלאות והראויים לעיבוד. המיקבץ של שטחים אלה רשום כ"שטח חקלאי" ברשומות הסטטיסטיות של הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה מאז שנות ה-50 עד היום. פורמאלית מוגדרים השטחים שייעודם חקלאי בשלושה מישורים:

- ביחסים הפיסקליים שבין מינהל הכנסות המדינה - או ביתר דיוק פקידי השומה של אגף מס ההכנסה (ומס רכוש, בשעתו) - לבין הנישומים.
- ביחסים הנכסיים שבין מינהל מקרקעי ישראל לחוכרים.
- ביחסים התיכנוניים שבין בעלי קרקע או בעלי חזקה בקרקע לבין השלוחה המקומית של מינהל התיכנון במשרד הפנים.

בין ההגדרות הרשומות לעייל קיימת התאמה מסויימת. למשל, רשויות המס מגדירות זיקה לקרקע חקלאית ברשותו של יחיד או תאגיד כשהיא מתייחסת ל:

- בעלות על קרקע (חקלאית) הרשומה בספרי האחוזה;
- שכירות של קרקע (חקלאית) לתקופה של למעלה מ-25 שנים, וכן -
- זכות או הרשאה בקרקע חקלאית על פי ההגדרות של מינהל מקרקעי ישראל.

לעומת זאת, ההתייחסות ל"קרקע חקלאית" במסמכי מינהל התיכנון ושלוחותיו מקיפה מערכים של שטחים פתוחים שרק חלקם מוגדרים כקרקע חקלאית במישור היחסים הנכסיים ובמישור הפיסקלי. ניתן להצביע על שטחים פתוחים-למעשה שייעודם התיכנוני "נדל"ני" - אך הם טרם נוצלו בפועל לייעודם זה ומקצתם מוגדרים כ"קרקע חקלאית", ביחסים שבין הנישום ו/או החוכר לבין מינהל הכנסות המדינה ו/או מינהל מקרקעי ישראל.

ראוי לציין כי השטחים המוגדרים כשטחים חקלאיים, בכל האינסטנציות, הם על פי רוב שטחים

פתוחים המעובדים כשטחי מטע (פרדסים, מטעי נשירים וסוב-טרופים, כרמי גפן וזית) וחקלאות סביבתית. מטען לובנטל בע"מ
 מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים _____ לרמן אדריכלים בע"מ

שדה (ירקות וגידולי שדה). אולם, מקצת השטחים המוגדרים כשטחים חקלאיים אינם פתוחים והם תפוסים על ידי רפתות, לולים, חממות ומבנים אחרים. כמו כן, מקצת השטחים החקלאיים אינם ראויים לעיבוד.

3. התופעה: ירידת אחוז השטחים המעובדים בפועל במיקבץ השטחים הראויים לעיבוד

המיקבץ הרשום כשטח חקלאי בדוחות הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה מקיף כארבעה ורבע מיליון דונם מתוך מכלול השטחים הפתוחים במדינת ישראל. פוטנציאל זה מוכר ומזוהה ברמת האזורים הסטטיסטיים מאז מחצית שנות ה-60. בתנאי המשק של שנות ה-70 הגיע ניצול הפוטנציאל הקרקעי הזה לידי מיצוי חקלאי מירבי. מאז ועד לשנות ה-2000 התחולל תהליך של נסיגה. נטישה זוחלת של שטחי עיבוד בראשית התהליך הלכה וצברה תאוצה עד שבשנים האחרונות ניתן להצביע על כ-17.5% של השטחים הפתוחים הראויים לעיבוד כעל שטחים ללא עיבוד של ממש. תופעה זו ניכרת במיוחד בחקלאות המושבית במרכז הארץ. כך, למשל, פחת השטח הנטוע הדרים מכ-425 אלף דונם במחצית שנות ה-70 (למעלה ממחציתם במחוזות תל אביב והמרכז) ל-225 אלף דונם בשנות ה-2000 (מעט פחות ממחציתם במחוזות תל אביב והמרכז). זאת מבלי שהתחוללה עלייה משמעותית בשטח המטעים האחרים או גידולי שדה וירקות בהשקיה. התופעה בולטת במיוחד במחוזות תל אביב והמרכז שם הולך ופוחת השטח המעובד משנה לשנה. על רקע זה הלך וגדל משקלו של המיקבץ הסטטיסטי של שטח חקלאי ללא שימושים מוגדרים הכולל, בין השאר, שטחים מוזנחים. משקלו של המיקבץ היה כרבע מיליון דונם בראשית התהליך והוא עומד היום על שלושת רבעי מיליון דונם.

יתר על כן, ביסוד תהליך הנטישה או ההזנחה מונחות מגמות שהשפעתן לא פגה. אדרבא, הן עתידות להתמיד או אף להתחזק ולהכביד על החקלאים גם בעתיד ולגרום ליתר עזובה בשטחים הפתוחים הראויים לעיבוד:

□ ההשתלבות הבלתי-חוזרת של המשק הישראלי בכפר הגלובלי, ככל שהיא מיטיבה (בימים כתיקונם) עם ענפי משק מתוחכמים ועם המשק בכללותו, היא חושפת ענפים מסורתיים, לרבות חקלאות השדה והמטעים, לתחרות קשה. תהליך החשיפה הוא תהליך בעיצומו. כך, למשל, חשופים ענפי מטע התופסים כ-5% של השטח הראוי לעיבוד, לרבות נשירים וגפני יין, לתחרות זוחלת של תוצרת ומוצרים מיובאים.

□ התיעוש וגידול הצריכה הפרטית והציבורית, על רקע של גידול האוכלוסייה ועליית ההכנסה, הגבירו את הביקושים למים לשימושים לא חקלאיים. על אלה מתווספת תחרות פוטנציאלית של המשק הפלשתינאי על מקורות המים הקונוונציונאליים. משק המים הישראלי מתפתח בכיוון של אספקה נרחבת של מים מותפלים. על רקע זה משלמת

החקלאות עבור מים מחירים גבוהים בהרבה מאלה אשר שולמו בעבר, במסגרת של

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

הקצאת מים בתנאים מועדפים ובמחירים מסובסדים. בעתיד תידרש החקלאות לשלם עבור המים מחירים אשר יגזרו, על פי נוסחה זו או אחרת, מעלות האספקה של מים מותפלים ושטחי העיבוד בשלחין עלולים ללכת ולהצטמצם.

□ תהליך הפיתוח המשקי גורם (בימים כתיקונם) להתייקרות תשומת העבודה. החקלאות איננה יכולה לעמוד בשיעורי שכר העבודה המקומיים והיא נשענת בשלב זה על עבודת פלשתינאים ושכירים מן המזרח הרחוק. אם תתקיים כוונתם של קברניטי המשק לצמצם את התלות בעבודת זרים, יאלצו החקלאים לשלם את השכר המקומי. בנסיבות אלה עשויים החקלאים לצמצם את פעילותם והשטח הפתוח המעובד על ידם עלול להמשיך ולהצטמצם.

צימצום שטחי המטע וחקלאות השדה בשלחין, כשהוא לעצמו, איננו מחייב ירידה באחוז השטח המעובד מתוך הפוטנציאל של שטחים פתוחים ראויים לעיבוד. שכן, קיימת אלטרנטיבה של חקלאות שדה בבעל. הבעיה היא שהרווחיות של גידולי השדה בבעל היא שולית. הרווחיות אפסית ביישובים רבים, לרבות מושבי העובדים, בהם סובלת הקצאת הקרקע הראויה לעיבוד מפרצלציה המפצלת את השטח ליחידות עיבוד קטנות שאינן מתאימות כלל לחקלאות שדה בבעל. הרווחיות שואפת לאפס באזורים הסובלים ממשקעים נמוכים.

הצירוף של צימצום שטחי המטע וחקלאות השדה בשלחין ורווחיות שולית של האלטרנטיבה הוא המביא לתופעה הנצפית המתמצה בירידה הולכת וגוברת של אחוז השטחים המעובדים מתוך מיקבץ השטחים הפתוחים הראויים לעיבוד.

4. הנחת העבודה: התופעה הנצפית איננה עולה בקנה אחד עם מטרת העל

ביסוד הדיון הנוכחי מונחת הנחת עבודה על פיה העלייה של אחוז השטחים הבלתי-מעובדים מתוך מיקבץ השטחים הפתוחים הראויים לעיבוד - **איננה** עולה בקנה אחד עם מטרת העל, קרי עם החתירה לשימור אקולוגי נאות של השטחים הפתוחים במדינת ישראל. ניסוח הנחת העבודה מושפע מן השיקולים הבאים:

□ קשה "למכור" לציבור הרחב הנחת עבודה הפוכה על פיה גם שדות קוצים ודרדרים ישמשו דוגמה לתחזוקה נכונה של שטחים ראויים לעיבוד. במיוחד כאשר מדובר בסביבה הצפופה של מדינת-כרך (city-state) ובשטחים פתוחים קרובים לבית - כגון במחוזות תל אביב והמרכז.

□ שטח שבעליו איננו נוהג בו מנהג בעל בית עלול להיחשב כשטח הפקר. במסגרת הספקטרום האתני-תרבותי של נורמות ההתנהגות בנחלת הכלל, ולא כל שכן בשטח הפקר, עלולים להימצא מי שינצלו את השטח המופקר למרעה הרסני, לכריתה פראית, לאתר פסולת וכו'.

5. מטרת הכלי המוצע

ללא התערבות ותמיכה ממלכתית בתחזוקה של השטחים הפתוחים הראויים לעיבוד חקלאי או שימור אקולוגי פעיל קיים חשש כי אחוז השטח אשר לא יתוחזק כראוי ילך ויעלה. מטרת הכלים הפיסקליים והתקציביים היא להרתיע מפני הזנחה של שטחים פתוחים ראויים לעיבוד חקלאי או שימור אקולוגי פעיל ולעודד תחזוקה נאותה ושידרוג של שטחים כאלה. הדיון מעלה על סדר היום קומבינציה של אמצעי פיסקלי ואמצעי תקציבי העשויה להרתיע מפני הזנחה ולעודד שימוש ראוי של שטחים פתוחים ראויים לעיבוד.

6. שימוש ראוי - עיבוד חקלאי ו/או שימור אקולוגי פעיל

המושג "שימוש ראוי" מתייחס בראש ובראשונה אל קובץ העיבודים המקובלים בחקלאות ישראל. בקובץ זה נכללים, בסדר אינטנסיביות יורד העיבודים הבאים: עיבוד של רב-שנתיים במטע, בפרדס או בכרם. עיבוד של ירקות וגידולי שדה בבעל או בשלחין.

כ"שימוש ראוי" מינימלי מוגדר עיבוד ראשוני המסתכם בפליחה המבטיחה ניקיון שדה אלמנטרי. במסגרת המסמך המוצג בזה מתייחס המושג "שימוש ראוי" גם לפעילויות שימור ושיקום אקולוגי חלופיות, למשל:

עיבוד חלקה של הדורים בפרדס הוא "שימוש ראוי" מקובל. שימור פעיל של אותה חלקה כחורשה, כגון חורשת אורנים, הוא דוגמה לפעילות שימור אקולוגי חלופית.

עיבוד חלקת שדה בעל תחת חיתת מספוא הוא "שימוש ראוי" מקובל. שימור פעיל של אותה חלקה תחת חברת צמחי בר ידידותית עשוי לשמש דוגמה לפעילות חלופית של שימור אקולוגי.

"שימוש ראוי" מינימלי ייקבע על ידי צוות מומחים, כמפורט בסעיף הדין בתיאור הכלי להלן. **דוגמה** ל"שימוש ראוי" מינימלי היא פליחה המבטיחה ניקיון שדה אלמנטרי. במקביל יהיה צורך להגדיר שימור ושיקום אקולוגי מינימליים, **למשל**, במונחי שיקום ושמירה של טראסות.

כאמור, הגדרות מחייבות של פעילויות חקלאיות ופעילויות שימור אקולוגי אשר יחשבו כ"שימושים ראויים" במסגרת הפעלת האמצעים הנדונים במסמך המוצג בזה היא נושא לטיפול של צוות מומחים כמפורט בסעיף הדין בתיאור הכלי להלן.

7. טיעון כלכלי בזכות השימוש בכלים תקציביים

לתחזוקה נאותה של שטחים פתוחים על ידי רשות ציבורית או גורם פרטי יש השפעה חברתית-ציבורית חיובית. לנטישה או הזנחה של שטחים פתוחים על ידי רשות ציבורית או גורם פרטי יש השפעה חברתית שלילית. בהתייחס לגורם הפרטי - פירמה או משק בית - מדובר ב"השפעות חיצוניות" (externalities). במילים אחרות, השפעות אלה, החיוביות והשליליות, הן חיצוניות למשקי הבית והפירמות שהן בעלים או בעלי החזקה בקרקע.

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

היעד של הפעלת האמצעי השלטוני הוא, איפוא, טיפול בהשפעה שיש לשטחים פתוחים על הציבור בכללותו. זהו יעד מקובל למדיניות כלכלית אסרטיבית. בדרך כלל, יעוגנו כלי הביצוע לטיפול ביעד מעין זה בתקציב. העיגון בתקציב מבטיח שקיפות ומאפשר בקרה.

ישנן שתי דרכים להפעיל את התקציב כאמצעי לשימור שטחים פתוחים:

- במסגרת הפעילות של המיגזר הציבורי. למשל, מימון פעילות בשמורות טבע, גנים לאומיים וגנים ציבוריים על ידי הרשות הנוגעת בדבר.
- במסגרת של תימרוץ פעילויות במיגזר העסקי ובמיגזר משקי הבית. למשל, תימרוץ השימוש הראוי - עיבוד חקלאי או שימור אקולוגי פעיל של שטחים פתוחים ראויים לעיבוד.

הדיון להלן מתמקד במסלול השני.

8. טיעון כלכלי בזכות השימוש בכלים פיסקליים

התפקיד העיקרי של מערכת המס ושל המדיניות הפיסקלית (מדיניות המיסוי) הוא לשמש מכשיר למימון ההוצאה הציבורית של המדינה. מדינת ישראל נושאת בעלות כבדה יחסית של הוצאה ציבורית אזרחית וביטחונית ומשקלו של סל המסים התומך הוצאה ציבורית זו עולה על 40% של התוצר המקומי הגולמי. את רכיבי סל המסים ניתן לסווג כמפורט להלן:

מס הכנסה, תשלומים לביטוח הלאומי	מסים ישירים
מס ערך מוסף, מכס, מסי קנייה	מסים עקיפים
מסי שבח מקרקעין, ארנונה, מס רכוש	מסים על רכוש

משקלם של מסים אלה בסל הוא, כיום:

50.0%	מס הכנסה, תשלומים לביטוח הלאומי
41.5%	מס ערך מוסף, מכס, מסי קנייה
8.5%	שבח מקרקעין, ארנונה
0.0%	מס רכוש (מס רדום)

ברמה המקרו כלכלית משמשת מערכת המס כמקור מימון של ההוצאה הציבורית וכן ככלי בניהול מדיניות מקרו-כלכלית מייצבת.

בנוסף ליעדים מקרו כלכליים אלה מקובל בכלכלת שוק מודרנית לעשות שימוש מסוים במערכת המס על מנת להשיג יעדים ברמת המיקרו - בהתייחס לפרטים - משקי בית או פירמות.

למשל, בכל העולם, מקובל להטיל מיסי קנייה (בלו) מרתיעים על מוצרי טבק ואלכוהול. בכלכלות שוק מפותחות מקובל להעניק זיכויים/ניכויים ממסים ישירים על הוצאות משקי בית הכרוכות בחינוך והשכלה. בכלכלות שוק מתפתחות מקובל לפטור/להקל במס על הכנסות מהשקעות הון ב"אזורי פיתוח".

הרציונל האוניברסלי של ההתערבות השלטונית באמצעות מערכת המס בשיקולי מיקרו מתייחס לתופעה של השפעות חיצוניות (externalities) הנזכרת לעיל.

כלומר, תולדות של פעילות משקי בית או פירמות המסבות תועלת לחברה מבלי שהן מזכות את משק הבית או הפירמה הנוגעים בדבר בפרס. או, תולדות של פעילות משקי בית או פירמות המסבות נזק (תועלת שלילית) לחברה מבלי שהן מחייבות את משק הבית או הפירמה הנוגעים בדבר בקנס. הצעדים הפיסקליים הננקטים במקרים אלה אמורים להפנים את ההשפעות החיצוניות באמצעות פרסים במקרה של תרומה חיצונית חיובית וקנסות מרתיעים במקרה של השפעה חיצונית שלילית.

על יסוד רציונל זה יש הצדקה להפעיל אמצעים פיסקליים על מנת לעודד תחזוקה נאותה והשקעת אמצעים בשטחים פתוחים ולהרתיע מפני נטישה והזנחה. שכן, לתחזוקה נאותה של שטחים פתוחים יש השפעה חברתית חיובית, כשם שלנטישה או הזנחה יש השפעה חברתית שלילית והשפעות אלה הן חיצוניות למשקי הבית והפירמות שהן בעלים או בעלי החזקה בקרקע. בהקשר הזה האמצעים הפיסקליים הם אמצעי הרתעה בלעדיים. כאמצעי תימרוץ ניתן להפעיל כלים תקציביים ופיסקליים כאחד. אולם, על פי רוב, האמצעים התקציביים עדיפים מבחינת הפשטות, השקיפות והבקרה.

9. שילוב הכלים הפיסקליים והתקציביים

הנאמר בפסקה האחרונה לעיל קובע את סדר הקדימויות בשילוב שלושת הכלים הפיסקליים והתקציביים הנדרשים להבטחת תחזוקה נכונה של שטחים פתוחים. הכלי המרתיע מפני הזנחה, הנדון להלן, הוא, בהכרח, כלי פיסקלי הנדרש בכל מקרה. הכלים המתמרצים תחזוקה נאותה: כלי תמרוץ מתוקצב וכלי עזר פיסקלי - נדונים בהמשך.

תיאור הכלי המוצע

על מנת להרתיע מפני הזנחה של שטחים פתוחים הניתנים לעיבוד יוטל מס על בעלים ובעלי חזקה בקרקע אשר תוגדר כ"קרקע חקלאית ראויה לעיבוד" ואשר לא תעובד הלכה למעשה. שומת המס תיערך והגביה תוצא לפועל על פי המסלול שייקבע. סעיף ב' להלן מציע שני מסלולים אפשריים.

א. קרקע חקלאית, נישומים רלוונטיים וחובת הצהרה

- (1) קרקע חקלאית - לצורך הנדון בזה תיחשב כקרקע חקלאית קרקע שהוגדרה כך במסגרת מס רכוש ולא חל בה שינוי (שהיה כרוך בשעתו בחובת הצהרה על שינוי בקרקע); ו/או קרקע המיועדת, בדרך זו או אחרת לשימוש חקלאי ביחסי חוכר ובעלים עם מינהל מקרקעי ישראל; ו/או קרקע המיועדת לשימושים חקלאיים ברשומות של מינהל התיכנון. לצורך הנדון בזה ייגרעו משטח הקרקע החקלאית שטחים התפוסים על ידי רפתות, לולים, חממות, מתקני משק ומבני מגורים. זאת על פי תכניות בנייה מאושרות ועל פי המצב בשטח.
- (2) חובת הצהרה - מכל נישום, יחיד או תאגיד, שהוא בעלים או בעל חזקה בקרקע חקלאית - לרבות קיבוצים אגודות מושביות, תאגידים חקלאיים אחרים, יחידים חברי מושבים וחקלאים פרטיים - תידרש הצהרה תקופתית המפרטת (א) את שטח הבעלות ו/או החזקה בקרקע חקלאית העומדת לרשותו. ו-(ב) פירוט של עיבוד חקלאי או שימור אקולוגי פעיל בקרקע החקלאית העומדת לרשותו.
- (3) צוות מומחים - רשויות המס בשיתוף פעולה עם משרד החקלאות והמשרד לאיכות הסביבה ימנו צוות מומחים אשר יפיק קובץ הגדרות של "שימושים ראויים" לרבות גירסאות של שימור אקולוגי פעיל.
- (4) פטור מקנס לקרקע "חקלאית" שאיננה ראויה לעיבוד חקלאי ו/או שימור אקולוגי פעיל - נושאי משרה בעלי מקצוע, כגון מדריכים בשירות ההדרכה והמיקצוע (שה"מ) במשרד החקלאות, עובדי רשות שמורות הטבע וכיו"ב יוסמכו על ידי רשויות המס לקבוע, על יסוד תדריך מובנה אשר ינוסח על ידי צוות המומחים, כי קרקע המוגדרת כ"חקלאית" על פי הקריטריונים הפורמליים איננה ראויה לעיבוד או לשימור אקולוגי פעיל ויש לפטור אותה מן הקנס הנדון בזה. לצורך ההמחשה ולצורך זה בלבד נקבעה הנחת העבודה של המסמך המוצג בזה על פיה קרקע המוגדרת פורמלית כחקלאית שעלות הפליחה שלה עולה על סכום שיקבע - תיחשב כקרקע שאיננה ראויה לעיבוד חקלאי או שימור אקולוגי פעיל. (עלות הפליחה מוגדרת במסגרת הנדונה לפרטיים בתיק כלי מס' 2' 3' ב'). חלקת קרקע חקלאית שלא ייקבע בדרך זו כי איננה ראויה לעיבוד חקלאי או שימור אקולוגי פעיל תיחשב כקרקע חקלאית ראויה לעיבוד.
- (5) קרקע בשימוש ראוי - כקרקע בשימוש ראוי תיחשב כל חלקה בעיבוד חקלאי או בשימור אקולוגי פעיל בהתאם לתדריך - ארצי או אזורי - אשר ינופק על ידי צוות המומחים הנדון לעיל.

(6) אימות - אימות של נתונים שיוצגו על ידי נישום זה או אחר יוכל להתבסס על ביקורת שדה ועל רישומים קיימים בתיקי הנישומים, על נתוני מינהל מקרקעי ישראל, על נתוני משרד החקלאות ומועצות הייצור וספרי האחוזה.

(7) שיתוף פעולה של הנישומים - פרס וקנס - בבסיס הנתונים ייעשה שימוש כפול – כבסיס לשומת המס וכרישום מסגרת אשר יהווה תנאי לזכות בפרס הגלום בתימרוץ, כמפורט בתיקי כלים מס' 2 ו-3. על מי שלא יצהירו יוטל קנס מרתיע. בעלים ובעלי חזקה בקרקע המוגדרת כחקלאית במינהל מקרקעי ישראל ו/או במינהל התיכנון יאלצו לשלם קנס זה בתוספת ריבית אם וכאשר יבקשו לפתוח בהליך רשמי, זה או אחר, אשר יתייחס לקרקע שבבעלותם או בחזקתם.

ב. שיעור המס, שומת המס וגביה

(ב-1) חישוב המס - במסלול מס-ההכנסה - על מנת להרתיע מפני הזנחה של שטחים פתוחים הניתנים לעיבוד ייקבע ערך כספי לנזק החברתי השנתי הגלום בהזנחה של דונם שטח פתוח ניתן לעיבוד. ערך זה יהיה שווה לכל הפחות למכפלת עלות פליחה ממוצעת לדונם (כהגדרתה בהליך המתבקש בכלי מס' 2) בהופכי של שיעור המס הממוצע.

הערך המוחלט של הנזק האמור ייחס כהכנסה שנתית רעיונית של הבעלים או בעל החזקה בקרקע - יחיד או תאגיד - המחויבת במס. המס יגבה כמרכיב במס ההכנסה. פטור מזקיפת הכנסה רעיונית זו יינתן לכל מי שיעתור ויהיה זכאי, עקרונית, להטבות במסגרת הנדונה בכלי מס' 2.

גובה ה"קנס" על הזנחת שטח הראוי לעיבוד שלא יזכה בפטור יהיה תלוי בשיעור המס השולי של הנישום. בעלי הכנסות נמוכות במיוחד ישלמו שיעור נמוך מן השיעור שישולם על ידי בעלי הכנסות גבוהות יחסית.

(ב-2) חישוב המס - במסלול מס-רכוש - על מנת להרתיע מפני הזנחה של שטחים פתוחים הניתנים לעיבוד ייקבע סכום נקוב כמס-רכוש שנתי לכל דונם שטח פתוח ניתן לעיבוד. גובה המס יהיה שווה לכל הפחות לעלות פליחה ממוצעת של דונם קרקע (כהגדרתה בהליך המתבקש בכלי מס' 2). פטור ממס הרכוש יינתן לכל מי שיעתור ויהיה זכאי, עקרונית, להטבות במסגרת הנדונה בכלי מס' 2. גובה ה"קנס" על הזנחת שטח הראוי לעיבוד שלא יזכה בפטור יהיה קבוע בלי שים לב לגובה ההכנסה של הנישום.

דרכי פעולה

<p>וועדה בינמשרדית-ציבורית לשימור ותחזוקה של שטחים פתוחים.</p>	<p>(א) גורם יוזם</p>	
<p>מינהל הכנסות המדינה – נציבות מס ההכנסה, על יסוד הצעה רעיונית אשר תוגש על ידי מזכיר הוועדה הבינמשרדית-ציבורית האמורה.</p>	<p>(ב) גורם בונה</p>	
<p>התקנות יכללו, בין השאר:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> הגדרה מחייבת של בעלות או חזקה ב"קרקע חקלאית". <input type="checkbox"/> קביעת השיטה לריענון הרשימה של בעלים ובעלי חזקה ב"קרקע חקלאית" ורישום שטחי הקרקע החקלאית, מנוכים משטחים תפוסים על ידי מבני משק ומגורים, אשר ברשותו של כל בעלים או בעל חזקה רשום. <input type="checkbox"/> הליך למינוי צוות מומחים לצורך ניסוח תדריך, הליך למינוי פקידי ערר אשר יוסמכו להמליץ על יסוד התדריך על השמטה של שטח קרקע זה או אחר מן הרשימה של שטחי קרקע חקלאית על יסוד הטיעון כי הקרקע איננה ראויה לעיבוד או שימור אקולוגי פעיל. <input type="checkbox"/> הליך ומנגנון לקביעת שיעור המס, במסלול מס רכוש; או גובה ההכנסה הרעיונית, במסלול מס ההכנסה. <input type="checkbox"/> הליך לקליטת אישור על זכאות לתמריץ (ראה דיון בתימרוץ מתוקצב, כלי מס' 2 להלן) כתעודת פטור ממס הרכוש, במסלול מס רכוש או פטור מזקיפת הכנסה במסלול מס ההכנסה. 	<p>(ג-1) תקנות שר האוצר</p>	<p>(ג) החלטות נדרשות</p>
<p>הוראות תיפעול, על יסוד פרשנות פרטנית ונקודתית, בהתאם לתקנות.</p>	<p>(ג-2) הוראות הנציב</p>	

אישור	
א. גורם מאשר	נציב המס, הממונה על הכנסות המדינה, שר האוצר, וועדת הכספים של הכנסת.
ב. תיאור פעולות	(1) גיבוש הצעה בוועדה הבינמשרדית-ציבורית לשימור ותחזוקה של שטחים פתוחים. הנחיית מזכיר הוועדה בהתאמה. (2) דיון ביוזמת מזכיר הוועדה הנ"ל במינהל הכנסות המדינה לגיבוש מהלכים קונקרטיים. (3) אישור המהלכים ברמת נציב מס ההכנסה, הממונה על הכנסות המדינה, ושר האוצר. (4) אישור וועדת הכספים של הכנסת.
ג. גיבוי תהליך האישור - גיבוש גישה חיובית ברשויות השלטון	
	(1) הצגת הנושא של תחזוקת שטחים פתוחים כתרומה ל"מוצר ציבורי" לפני הממונים ובעלי התפקידים במשרד האוצר, בכלל, ובמינהל הכנסות המדינה ואגף התקציבים, בפרט. (2) הצגת הנושא לבעלי התפקידים במשרד ראה"מ, בכלל, ובמינהל מקרקעי ישראל בפרט, תוך שימת דגש על המהלך המוצע כדרך אפקטיבית לאכיפת המתחייב מחוזי החכירה של קרקע ביעוד חקלאי. (3) הצגת הנושא לבעלי תפקידים במינהל התיכנון במשרד הפנים, תוך שימת דגש על המהלך המוצע כדרך אפקטיבית לחשיפת שימושים פרטיזניים החורגים ממסגרות התיכנון. (4) הצגת הנושא לבעלי התפקידים במשרד החקלאות תוך שימת דגש על הקשר בין המס הנדון בזה לבין התימרוץ הנדון בתיקי כלים מס' 2 ו-3. 3.
ד. גיבוי תהליך האישור - הטמעה בציבור	
	הצגת הנושא של תחזוקת שטחים פתוחים כתרומה ל"מוצר ציבורי" לפני הציבור ונבחרי חברי הכנסת, תוך התאמת הטיעונים הרשומים בס"ק ג. לעייל לקהל היעד. למשל, בהצגת הנושא לפני ציבור החקלאים והלובי החקלאי בין חברי הכנסת תתבקש שימת דגש על הקשר בין המס הנדון בזה לבין התימרוץ הנדון בתיקי כלים מס' 2 ו-3. 3.






כ-2

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום הכלכלי**

**תימרוץ מתוקצב לעידוד
התחזוקה של שטח פתוח ראוי
לעיבוד ו/או לשימור אקולוגי
פעיל**

תיק כלי

סביבותכנון בע"מ 
סדן לובנמל בע"מ 
לדמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - תימרוץ מתוקצב לעידוד התחזוקה של שטח פתוח ראוי לעיבוד ו/או לשימור אקולוגי פעיל

רקע ומטרה

ראה הרקע והמטרה המופיעים בכלי של "אמצעי הרתעה פסקלי", לעיל.

תאור הכלי המוצע

1. התכונות הכלליות של הכלי

על מנת לעודד תחזוקה נאותה של שטחים פתוחים הניתנים לשימוש ראוי (עיבוד חקלאי או שימור אקולוגי) יוענק תמריץ לבעלים ובעלי חזקה בקרקע אשר תוגדר כ"קרקע חקלאית ראויה לעיבוד" ואשר תעובד/תתחזק אקולוגית בפועל. שיעורי התימרוץ יקבעו והתשלומים יוצאו לפועל על פי אחד משני המסלולים המפורטים בסעיפים 3 ו-4 להלן.

(1) **בכל מקרה מועמדים לתימרוץ** נישומים בעלי קרקע ובעלי חזקה בקרקע חקלאית אשר הצהירו על הקרקע החקלאית העומדת לרשותם כמפורט בתיק כלי מס' 1.

(2) **בכל מקרה נישום הזכאי לתימרוץ כלשהו במסגרת הנדונה בזה יזכה, ממנו ובו, בפטור מתשלום מס, במסלול מס רכוש, או בפטור מזקיפת הכנסה רעיונית** בהליך הנדון בתיק כלי מס' 1.

(3) **בכל מקרה התמריץ המוצע בזה, כאשר הוא יוענק למטעים ולגידולי שדה וירקות בשלחין לא מכוסים/חסויים, הוא יינתן מעל ומעבר לתמריץ העשוי להיזקק לזכות חקלאי במסגרת של הסדר של משק המים - באם ייושם הסדר כזה ויכללו בו תמריצים (פיצויים) צמודי שטח-עיבוד.**

(4) **משרד ייעודי - ייקבע משרד ייעודי אשר במסגרתו יתוקצב סעיף למימון התמריץ, ואשר במסגרת תקציבו יוקצה התמריץ לזכאים לו. כהנחת עבודה יונח להלן כי המשרד הייעודי האמור יהיה המשרד המנוסה בטיפול בתמריצים - משרד החקלאות. משרד החקלאות יפעל על פי תדריכים של צוות המומחים הנדון בתיק כלי מס' 1. משרד החקלאות יפעיל לצורך הביצוע צוות מקצועי חקלאי-סביבתי מקרב עובדי ציבור בעלי מקצוע במשרד לאיכות הסביבה, ויסתייע במומחים מקרב הציבור לרבות מומחים של האירגונים הפועלים לקידום איכות הסביבה.**

בהתייחס לקריטריונים המקובלים במשרד החקלאות, יקבע המשרד, לצורך הקצאת התמריץ הנדון בזה, קריטריונים משלימים או חלופיים שיתייחסו לנושאי הסביבה ויהיו מחייבים, שקופים, ושפיטים.

2. מסלול של תימרוץ אלמנטרי

א. **הבסיס לתימרוץ אלמנטרי** - כל קרקע שנעשה בה שימוש ראוי תזכה בתמריץ מרחבי אחיד שיהיה פרופורציונאלי לעלות עיבוד קרקע אלמנטרי, קרי פליחה גרידא במרחב האמור. בהגדרת קרקע זו נכללים:

- (1) קרקע שעברה פליחה גרידא;
- (2) קרקע שעברה טיפול דמוי פליחה המוגדר כתורם לשימור אקולוגי;
- (3) קרקע של פרדסים, כרמים ומטעים אחרים בבעל או בשלחין;
- (4) קרקע בשימור אקולוגי פעיל, כגון קיום חורשות, פארקים או צמחיה טבעית או מסורתית שהוגדרה כתורמת לסביבה בבעל או בשלחין;
- (5) גידול י שדה וירקות בבעל או בשלחין.

אין נכללים בזה גידולים חסויים במסגרת של מתקנים קבועים כגון חממות או מנהרות.

ב. **שיעורי התימרוץ האלמנטרי** - הגדרת המרחבים הגיאוגרפיים תשקף את התנאים האזוריים הסביבתיים. זאת כאשר תנאים אלה קובעים מירשם אלמנטרי לתחזוקה אופייני/יחודי למרחב. המרשם האופייני יגדיר את הפליחה ו/או עיבוד אלמנטרי אחר ופעולות משלימות הנדרשות להחזקת השטח כשטח נקי או לשיקום סביבתי של השטח. השיעור הבסיסי של התימרוץ האלמנטרי יהיה שווה לעלות הביצוע של המרשם האמור. בחישוב עלות זו יובאו בחשבון הוצאות ניהול ועבודה עצמית.

השיעור בפועל יהיה פרופורציונאלי לשיעור הבסיסי. ניתן יהיה להפעיל מומחים של משרדי איכה"ס והחקלאות בסימון המרחבים, הנפקת המרשמים ותימחורם. מקדם הפרופורציה יתאים את עלות התימרוץ לכל הזכאים לגובה הסעיף בתקציב המשרד הייעודי הנוגע בדבר (הנחת עבודה: משרד החקלאות) האמור לממן עלות זו.

ג. **הצהרה שנתית לצורך זכאות לתמריץ** - כל בעל קרקע חקלאית הראויה לעיבוד, הרשומה ברשימת השטחים החייבים במס במידה ולא יעובדו, ימסור, מדי שנה, הצהרה על השימושים שנעשו בקרקע שברשימה (כנדרש במסגרת תיק כלי מס' 1 ס' 2 א. (2)). הנחת העבודה היא כי ההצהרה תהיה חלק מן הדו"ח השנתי של נישומים רלוונטיים לפקידי השומה של מס ההכנסה. בדרך זו יקל על עימות מדגמי או שמי של הצהרת השימוש בקרקע של נישום זה או אחר עם נתוני ההכנסות וההוצאות בדו"ח גופו. העימות המדגמי והעימותים השמיים יהוו בסיס לתיקונים ממוצעים או תיקונים פרטניים של ההצהרות המוגשות לצורך זכאות לתמריץ. לצורך הזכאות לתמריץ אלמנטרי יהיה די בעימות נתונים גולמיים אשר יאמת נתוני שטח מעובד וימין את שטחי הקרקע בשתי קטגוריות שטחים אשר בעליהם או בעלי החזקה בהם עושים בהם שימוש ראוי יזכו בתמריץ ושטחים אשר ימצא כי לא נעשה בהם שימוש ראוי (ו לא-מעובדים ו) בעליהם או בעלי החזקה בהם לא יזכו

בתמריץ (ולא יהיה זכאים לפטור מן המס או מזקיפת הכנסה רעיונית על פי ההליכים הנדונים בתיק כלי מס' 1).

ד. ההקצאה של התמריץ לזכאים לו - תמצית ההצהרות המתוקנות תימסר למשרד הייעודי לצורך חישוב גובה התמריץ ויקצה את התמריץ מתקציבו.

3. מסלול של תימרוץ דיפרנציאלי

(א) הבסיס לתימרוץ דיפרנציאלי - קרקע מעובדת/משומרת תזכה בתמריץ אשר יותאם לסוג השימוש בשטח.

(ב) שיעורים בסיסיים של תימרוץ דיפרנציאלי - גם לצורך התימרוץ הדיפרנציאלי יוגדרו מרחבים גיאוגרפיים. בכל מרחב יקבעו שיעורי תימרוץ בסיסיים שונים לסוגי גידולים ועיבודי/טיפולי קרקע שונים. למשל, לצורך קביעת השיעורים הבסיסיים לתימרוץ יובחנו הסוגים המנויים בס"ק (א) בסעיף 2 לעיל. הטיעון בזכות מיון מעין זה במרחב זה או אחר יתבסס על התשובות למספר שאלות:

(1) באיזו מידה משפיעים גידולים הממוינים בדרך האמורה (או בכל דרך אחרת) השפעה דיפרנציאלית-מובהקת על איכות הסביבה?

(2) מהו הקובץ הכולל את סלי הגידולים הרלוונטיים - לרבות הסל המתקבל במסלול התימרוץ המתואר בסעיף המשנה 2.2 - ומה ערכו של כל סל במונחי תועלת-חברתית?

(3) באיזו מידה ניתן לגרום למימוש כל אחד מסלי הגידולים הרלוונטיים באמצעות תימרוץ כספי דיפרנציאלי? מהי עלות התימרוץ הדיפרנציאלי לכל סל רלוונטי?

(4) מהו הסל האופטימלי?

מומחים של משרדי איכה"ס, משרד החקלאות ואחרים עשויים לתת תשובה חלקית למקצת השאלות. מומחים של אגף התקציבים במשרד האוצר עשויים לסייע במתן תשובות חלקיות משלהם, ובעזרת הנחות עבודה, לסכם את ההערכות השונות במונחי עלות-תועלת.

הסיכום יהיה judgmental ותלוי בצוות המעריכים. אף על פי כן, ניתן יהיה לבסס על יסודו סולם של שיעורים בסיסיים לתימרוץ דיפרנציאלי.

שיעורי התימרוץ בפועל יהיו פרופורציונליים לשיעורים הבסיסיים. מקדם הפרופורציה יבטיח כי סך עלות התימרוץ לא תעלה על מימון סעיף התימרוץ בתקציבו השנתי של המשרד הייעודי הנוגע בדבר (הנחת העבודה: משרד החקלאות).

(ג) הצהרה שנתית לצורך זכאות לתמריץ - הצהרה כזו תידרש כמפורט לעיל ובתיק כלי מס' 1. אולם, לצורך הזכאות לתמריץ דיפרנציאלי יהיה צורך בעימות נתונים (מדגמי) אשר יאמת את נתוני השטח המעובד כשהם ממוינים לפי סוגי הגידולים והעיבודים. עיבוד המבטיח פליחה וניקיון השדה

יהיה הסוג המזכה בשיעור התימרוץ הבסיסי הנמוך ביותר גידולים אחרים, כגון פרדסי הדורים או מטעי זיתים ירוקי עד או שיקום אקולוגי והקמת פארקים לשימוש הציבור עשויים לזכות בשיעורי תימרוץ בסיסיים גבוהים יחסית.

(ד) ההקצאה של התמריץ לזכאים לו - תמצית ההצהרות המתוקנות תימסר למשרד הייעודי לצורך חישוב גובה התמריץ ויקצה את התמריץ מתקציבו.

דרכי פעולה

וועדה בינמשרדית-ציבורית לשימור ותחזוקה של שטחים פתוחים.		גורם יוזם (א)		
אגפי התקציבים במשרד האוצר ובמשרדי החקלאות ואיכה"ס, על יסוד הצעה אשר תוגש על ידי מזכיר הוועדה הבינמשרדית.		גורם בונה (ב)		
<p>התקנות – אשר יותקנו מעל ומעבר לרשום בתיק כלי מס' 1 - יכללו, בין השאר:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> קביעת השיטה לקבלת הצהרה מפורטת של בעלים ובעלי חזקה בקרקע חקלאית המתייחסת לעיבוד השנתי של שטחי קרקע אלה. <input type="checkbox"/> קביעת שיטה ומנגנון לבדיקה מדגמית של ההצהרות השנתיות. <input type="checkbox"/> קביעת עקרונות, מנגנון והליכים לקביעת שיעור/י התימרוץ הבסיסי/ים. <input type="checkbox"/> קביעת מנגנון והליך לחישוב שנתי של מקדם הפרופורציה שבאמצעותו ייגזרו/ו שיעור/י התימרוץ בפועל מן השיעור/ים הבסיסי/ים. <input type="checkbox"/> קביעת הליך להנפקת אישור על זכאות לתמריץ כתעודת פטור ממס הרכוש, במסלול מס רכוש או פטור מזקיפת הכנסה במסלול מס ההכנסה כנדרש בתיק כלי מס' 1. 	(ג-1) תקנות שר האוצר	(ג) החלטות נדרשות		
	כינון והפעלה של הוועדה הבינמשרדית כמנגנון הידברות בינמשרדי לצורך הבטחת מימון התימרוץ בסעיף מתאים בתקציבו השנתי של המשרד הייעודי.		(ג-2) הסכמה שר האוצר והשרים הייעודיים	
	הוראות תיפעול, של אגפי התקציבים, החשכ"ל וחשב המשרד הייעודי, על יסוד פרשנות פרטנית ונקודתית, בהתאם לתקנות.		(ג-3) הוראות חשב	
אישור המבנה של מערך התימרוץ				
אגף תקציבים במשרד האוצר שר האוצר, וועדת הכספים של הכנסת.		א. גורם מאשר		
(1) גיבוש הצעה בוועדה הבינמשרדית לשימור ותחזוקה של שטחים פתוחים. הנחיית מזכיר הוועדה בהתאמה.		ב. תיאור פעולות		
(2) דיון ביוזמת מזכיר הוועדה הנ"ל באגפי התקציבים במשרד האוצר ובמשרדים הייעודיים לגיבוש מהלכים קונקרטיים.				
(3) אישור המהלכים ברמת מנהלי האגפים במשרדים הייעודיים, השרים הייעודיים, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ושר האוצר.				
(4) אישור וועדת הכספים של הכנסת.				

ג. גיבוי תהליך האישור - גיבוש גישה חיובית ברשויות השלטון	
	<p>(1) הצגת הנושא של תחזוקת שטחים פתוחים כתרומה ל"מוצר ציבורי" לפני הממונים ובעלי התפקידים במשרד האוצר, בכלל ואגף התקציבים, בפרט.</p> <p>(2) הצגת הנושא לבעלי התפקידים במשרד ראה"מ, בכלל, ובמינהל מקרקעי ישראל בפרט.</p> <p>(3) הצגת הנושא לבעלי תפקידים במינהל התיכנון במשרד הפנים.</p> <p>(4) הצגת הנושא לבעלי התפקידים במשרד החקלאות.</p>
ד. גיבוי תהליך האישור - הטמעה בציבור	
	<p>הצגת הנושא של תחזוקת שטחים פתוחים כתרומה ל"מוצר ציבורי" לפני הציבור ובבחירו חברי הכנסת.</p>
תיקצוב שנתי של סעיף התימרוץ	
א. מסגרת הידברות	הפעלת מנגנון ההידברות הבינמשרדי לצורך הבטחת מימון התימרוץ בסעיף מתאים בתקציבו השנתי של המשרד הייעודי.
ב. גורם מאשר	אגף תקציבים במשרד הייעודי (הנחת עבודה: משרד החקלאות) השר הייעודי, אגף תקציבים במשרד האוצר, שר האוצר, וועדת הכספים של הכנסת. (מליאת הכנסת במסגרת חוק התקציב).
ג. תיאור פעולות	<p>(1) גיבוש הצעה בוועדה הבינמשרדית לשימור ותחזוקה של שטחים פתוחים. המשמשת כמנגנון הידברות בינמשרדי לצורך הבטחת מימון התימרוץ בסעיף מתאים בתקציבו השנתי של המשרד הייעודי.</p> <p>(2) דיון בהצעה באגפי התקציבים במשרד האוצר ובמשרדים הייעודיים וגיבוש מהלכים קונקרטיים.</p> <p>(3) אישור המהלכים ברמת מנהלי האגפים במשרדים הייעודיים, השרים הייעודיים, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ושר האוצר.</p> <p>(4) אישור וועדת הכספים של הכנסת.</p>
ג. גיבוי תהליך האישור	
	ראה דיון בסעיף אישור המבנה של מערך התימרוץ לעיל.
ד. גיבוי תהליך האישור - הטמעה בציבור	
	ראה דיון בסעיף אישור המבנה של מערך התימרוץ לעיל.






3-3

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

כלים בתחום הכלכלי

סיוע פיסקלי לתימרוץ מתוקצב

תיק כלי

סביבותכנון בע"מ 
סדן לובנטל בע"מ 
לרמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - סיוע פיסקלי לתימרוץ מתוקצב

רקע ומטרה

ראה הרקע והמטרה המופיעים בכלי של "אמצעי הרתעה פיסקלי", לעיל.

תאור הכלי המוצע

על מנת לעודד תחזוקה נאותה של שטחים פתוחים הניתנים לעיבוד יקבעו כללים אשר יחולו על שומת בעלים ובעלי חזקה ב"קרקע חקלאית ראויה לעיבוד" העושים בקרקע זו שימוש ראוי ומצהירים על כך כנדרש.

שימוש ראוי בשטחים פתוחים הניתנים לפליחה או לעיבוד תחת צמחיה חד- או רב-שנתית, לאו דווקא חקלאית, ייראה כפעילות משקית יוצרת הכנסה הנתרמת, ממנה ובה, על ידי היחיד או התאגיד המתחזקים את השטח לטובת הציבור.

כל נישום – חקלאי או לא-חקלאי, יחיד או תאגיד – יוכל לנכות את העלות השנתית הכרוכה בשימור השטח מכל הכנסה חייבת באותה שנה ובשנים הבאות. זאת עד לגובה עלות הפליחה והשמירה האלמנטרית של ניקיון השטח בדומה להגדרתם לצורך תיק כלי מס' 2.

(אפשר להראות כי הסדר זה הוא אקוויוולנטי לפטור ממס על העבודה העצמית - הנתמכת על ידי התימרוץ האלמנטרי המתוקצב הנדון בתיק כלי מס' 2).

דרכי פעולה

וועדה בינמשרדית-ציבורית לשימור ותחזוקה של שטחים פתוחים.	א. גורם יוזם	
מינהל הכנסות המדינה – נציבות מס ההכנסה, על יסוד הצעה אשר תוגש על ידי מזכיר הוועדה הבינמשרדית-ציבורית האמורה.	ב. גורם בונה	
<p>בנוסף לתקנות הנדרשות לתיקי כלים 1 ו-2:</p> <p><input type="checkbox"/> הנחייה לנציבות המס להכיר בהוצאה בגין שימור אלמנטרי של קרקע חקלאית הראויה לעיבוד.</p> <p><input type="checkbox"/> הנחייה לנציבות המס להכיר בשיעורי התמריץ שייקבעו בתיק כלי 2 ביחס לפליחה וניקוי שטח גרידא כגבול עליון לניכוי הוצאה בגין שימור קרקע חקלאית ראויה לעיבוד.</p>	(ג1-) הנחיות שר האוצר	ג. החלטות נדרשות
הוראות תיפעול, על יסוד פרשנות פרטנית ונקודתית, בהתאם לתקנות.	(ג2-) הוראות הנציב.	






4-4

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום הכלכלי**

**הליך להקצאת שטחים פתוחים
לבינוי תשתיות,
מתקנים ומבנים ציבוריים**

תיק כלי

סביבוחכנון בע"מ 
סדן לובנמל בע"מ 
לדמן אוריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - הליך להקצאת שטחים פתוחים לבינוי תשתיות, מתקנים ומבנים ציבוריים

רקע ומטרה

1. יעילות ביישום שטחים פתוחים כתשומה בפרויקטים של בינוי תשתיות – נשוא ההליך הנדון בזה הם שטחים פתוחים האסורים, תכנונית, בבינוי לכל מטרה לרבות מטרות של פירמות ומשקי בית ולמטרות ציבור המחיבות שימוש בשטח פתוח.

מטרת ההליך היא קביעת דפוס רציונלי לשימוש בשטחים פתוחים כאלה אם ובאשר יופשרו לצורך פרויקטים שאין אפשרות להקימם באזורי הבינוי כמו פרויקטים ציבוריים של בינוי תשתיות לתחבורה, לתקשורת, למשק המים והאנרגיה, או לצורכי פרישה ובינוי מתקנים למערכת הביטחון ולמערכות ציבוריות אחרות.

במישור האזרחי בולטת הדרישה להפשרת שטחים פתוחים בגיזרת תשתיות התחבורה. שכן, מעצם טיבם, מהלכי פיתוח של רשת מסילות הברזל, או מהלכים המקדמים סלילה של כבישים נוספים ובינוי צמתים חדשים הם מהלכים המחייבים פלישה למרחבים השמורים כשטחים פתוחים. הוא הדין בתוספת מתקנים לנמלי ים ואוויר, אף הם מהלכי פיתוח אקסטנסיביים למדי ביחסם להפשרת שטחים.

מובן מאליו כי הפרויקטים של תשתיות התחבורה מחייבים, בנוסף להקצאה של שטחים פתוחים מופשרים, גם הוצאה לא מבוטלת על כוח אדם ועל תשומות חומריות – חומרי בנייה וסלילה, לרבות מלט וברזל.

לגבי פרויקט המשרת מקבץ מוגדר של יעדי תחבורה נקודתיים, מקיימת תשומת השטחים הפתוחים המופשרים יחסי תחלופה עם סל התשומות האחרות-קרי, התשומות החומריות וכוח האדם.

למשל, יעד התחבורה הנקודתי יכול להיות כינון צומת ממחולף בין כביש מהיר לכביש אזורי. בדרך כלל, ניתן לנסח סל של חלופות הנדסיות שכל אחת מהן מבטיחה לממש את יעד הפרויקט. חלופות אלה תהיינה שונות זו מזו, בין השאר, בממדי הפרישה של כל אחת ואחת מהן. תמצאנה חלופות אשר תסתפקנה בניצול שטח חסכוני, יחסית לחלופות אחרות אשר תהיינה עתירות שטח פתוח.

התנהגות רציונלית של המתכנן הציבורי מחייבת לפסול ולהשמיט מן הסל חלופות נחותות. בהקשר הנדון בזה, חלופה נחותה תהייה זו אשר תימצא גם עתירת שטח, וגם עתירת השקעה של תשומות חומריות וכוח אדם יחסית לאחת מן החלופות האחרות בסל.

החלופות היעילות אשר תיוותרנה בסל עשויות לכלול חלופות חסכוניות-יחסית בשטח שהן עתירות-יחסית בהשקעה של תשומות חומריות וכוח אדם. לעומתן תמצאנה חלופות עתירות-יחסית בשטח וחסכוניות בסל התשומות האחרות.

כל זאת בהנחה כי שטח פתוח - האסור בבינוי למטרותיהם של פירמות ומשקי בית - נתפס על ידי המתכנן הציבורי כתשומה אשר השימוש האלטרנטיבי שלה הוא מוצר ציבורי. שאם לא כן, עלול השטח הפתוח להיתפס כשטח שאין לו שימוש אלטרנטיבי ו"מחיר הצל" החברתי-כלכלי שלו הוא, כביכול, אפס.

המתכנן הציבורי יוכל לברור בין החלופות שבסל על יסוד מבחני עלות-תועלת אשר יתייחסו גם לשאלה של היקף השימוש בשטח פתוח למטרות הפרויקט. זאת כאשר, בנוסף להכרה בשימוש האלטרנטיבי הסביבתי, ניתן גם לקבוע את שיעורו של מחיר הצל הנגזר מן השימוש האלטרנטיבי הסביבתי הזה.

מטרת ההליך הנדון בזה היא להסב את תשומת הלב למציאות החיה של שימוש אלטרנטיבי סביבתי בשטח פתוח ולהתוות, בהקשר זה, שיטה לאומדן מחיר צל נקודתי לדונם שטח פתוח.

2. ידידותיות לנוף בחלופות של פרויקטים לבינוי ציבורי: את הגישה המונחת ביסוד הטיעון דלעיל

ניתן להחיל גם על ההתייחסות לנוף כ"תשומה" בפרויקטים של בינוי תשתיות במרחב הפתוח. לדוגמה, לעיתים ניתן לממש את יעד התחבורה הנקודתי הנדון לעיל על ידי מספר חלופות לרבות השתיים הבאות: חלופה אחת מבוססת על שיקוע של הכביש המהיר, החלופה האחרת מבוססת על גישור. החלופה המבוססת על שיקוע תתבע וויתור מתון על ערכי נוף יחסית לויתור הנדרש בחלופה המבוססת על גישור. מאידך גיסא, חלופת הגישור תהייה, על פי רוב, חסכונית בתשומה החומרית ובכוח האדם יחסית לחלופת ההשקעה.

עקרונית, ניתן להתייחס לויתור על ערכי נוף באותה הדרך בה מתייחס הדיון בסעיף 2 לתשומת שטח פתוח.

גם בהתייחס לערכי נוף חייב המתכנן הציבורי לפסול ולהשמיט מסל החלופות את החלופות הנחותות. בהקשר הנדון בזה, חלופה נחותה תהייה זו אשר תמצא גם עתירה בויתור על ערכי נוף, וגם עתירת הוצאה על תשומות חומריות וכוח אדם יחסית לאחת מן החלופות האחרות בסל.

גם בהתייחס לערכי נוף עשויות החלופות היעילות אשר תיוותרנה בסל לכלול חלופות חסכוניות בויתור על ערכי נוף שהן עתירות, יחסית, בהשקעה של תשומות חומריות וכוח אדם. לעומתן תמצאנה חלופות עתירות בויתור על ערכי נוף וחסכוניות בסל התשומות האחרות.

כל זאת בהנחה כי הנוף נתפס על ידי המתכנן הציבורי כתשומה אשר יש לה שימוש אלטרנטיבי שהוא מוצר ציבורי. שאם לא כן, עלול הנוף של המרחב הפתוח להיתפס כמהות חסרת ערך כיוון שאין לו שימוש אלטרנטיבי, ו"מחיר הצל" החברתי-כלכלי שלה הוא, כביכול, אפס.

הכרה בעובדה כי לשטח פתוח שהופשר היה שימוש אלטרנטיבי שהוא מוצר ציבורי אמורה להוביל לקביעת שיעורו של מחיר הצל הנוגע בדבר. מחיר צל כזה ייחס ערך כספי ליחידה פיסית מדידה (דונם) של שטח פתוח.

פרוצדורה כזאת היא בלתי אפשרית בהתייחס לערכי נוף של מרחב פתוח שאין להם יחידת מדידה פיסית ישימה. לכן, בשונה מדונם שטח פתוח, אין דרך לברור מחירי צל ליחידת ערכי נוף. המתכנן הציבורי לא יוכל, איפוא, לברור ולסמן חלופה מועדפת מתוך הסל של החלופות היעילות על יסוד מבחני עלות-תועלת אשר יתייחסו גם לשאלה של ערכי נוף הגלומים בשטח הפתוח המופשר למטרות הפרויקט.

לפיכך, בהקשר לערכי הנוף הגלומים, מטרת ההליך הנדון בזה היא לחשוף, נקודתית, את הבעיה ולאפשר ברירה בין חלופות על ידי מקבלי ההחלטות אשר תמנע מהם הנוחות הנגרמת על ידי כימות יתרונה או חסרונה היחסי של חלופה יעילה זו או אחרת במונחי עלות-תועלת.

תאור הכלי המוצע

1. הליך ומסגרת אירגונית

הכלי - הליך הנתון במסגרת אירגונית - מתייחס לתוכניות פיתוח ציבוריות של תשתיות, פרישה ובינוי - מסדר גודל מסוים ומעלה - כל אימת שהן מחייבות שינוי יעוד קרקע משטח פתוח לשטח המותר בבינוי למטרות ציבוריות. על מנת להקל על הגורמים הציבוריים הנוגעים בדבר יופעל הכלי במסגרת האירגונית ובנוהל דומה לזה המוצג לפרטיו בכלי הנקרא "אישור מוקדם לתיכנון יוזם". מטרת הנוהל היא לסמן מראש הסכמה או אי הסכמה של רשויות התיכנון לטיטה גולמית של תיכנון הכרוך בהפשרת שטח פתוח (pre-ruling). מוצע כי גם ייזום ציבורי מן הסוג הנדון בזה יובא לפני הגוף שיהיה ממונה על "אישור מוקדם" או גוף דומה לו שיתמחה בפרויקטים ציבוריים מן הסוג הנדון בזה.

לצורך ברירה מוקדמת של חלופות פרויקט לבינוי תשתיות וכו' המצריכות הפשרה של שטחים פתוחים, יוגשו לגוף האמור מסמכי חלופות רעיוניות לפרויקט. מסמכים אלה יסוכמו במונחי קדם ייתכנות (pre-feasibility) שיכללו תחשיבי עלות-תועלת מקדמיים המתייחסים, בין השאר, לעלות הצל של תשומת השטחים הפתוחים. חישובים מקדמיים אלה יתבססו על לוח מחירי הצל הנדון בסעיף 2 להלן. המסמכים יכללו, כמו כן, הערכה איכותנית של ההשפעות האפשריות על ערכי נוף / וסביבה.

מסקנות הוועדה והמלצותיה אשר תתייחסנה לנתונים ולניתוח דלעיל יוגשו למשרדים ולשרים הנוגעים בדבר - קרי, המשרד והשר הייעודי (כגון שר התחבורה ומשרדו) והמשרד והשר המתקצב (משרד ושר האוצר) ולגורמי התכנון.

מסקנות אלה בכפוף לקבלת ההמלצות תחשבנה כ- pre-ruling ולרשויות התכנון תעמוד סמכות אפקטיבית של ruling.

2. מחיר הצל הנגלה של דונם שטח פתוח

מחיר צל של דונם שטח פתוח הנדרש לפרויקט העומד לדיון במסגרת של pre-ruling יהיה תקף במסגרת אזורית למשל, אפשר יהיה להתייחס לקביעת מחיר צל ביחס לפרויקט אחד כתקדים ביחס לפרויקט אחר רק במסגרת אזורית, כגון - במסגרת של "אזור טבעי" (כהגדרתו לצורכי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

מחיר הצל הנגלה מתייחס להחלטה הציבורית לשמר שטח כשטח פתוח שהיא, ממנה ובה, החלטה שמשמעותה וויתור על שימושי הקרקע האלטרנטיביים. אומדן מחיר הצל הנגלה מתבסס על זיהוי שימושי הקרקע האלטרנטיביים שיש להם מחיר שוק.

מחיר שוק זה ישמש כאומדן של מחיר הצל הנגלה של השטח כשטח פתוח. זאת על דעת הציבור באמצעות שלוחיו שהחליטו שלא להפיק את התועלת החברתית והכלכלית המשתקפת בשימושים האלטרנטיביים. להלן שלוש דוגמאות:

דוגמה (1) מחיר צל של דונם קרקע בשטח המתפקד כפארק ציבורי באזור טבעי במרכז הארץ.
החלטה לקיים שטח כפארק באזור הטבעי חולון שבמחוז תל אביב משקפת הסכמה (סמויה) שלא להפיק משטח זה את התועלת החברתית המשתקפת במחיר השוק של דונם קרקע לפיתוח מגורים באזור הנדון. מחיר שוק זה - מנוכה מהשפעות של מסים וסובסידיות - יהווה את אומדן מחיר הצל החברתי הנגלה אשר יושת על פרויקט תשתית אשר ינגוס בפארק באזור.

דוגמה (2) מחיר צל של דונם קרקע חקלאי באזור טבעי בהיקף.
החלטה לקיים שטח כשטח חקלאי או פארק באזור הטבעי חצור שבנפת צפת במחוז הצפון משקפת הסכמה (סמויה) שלא להפיק משטח זה את התועלת החברתית המשתקפת במחיר השוק של דונם קרקע לפיתוח מגורים בשולי השטח הפתוח באזור. מחיר שוק זה אשר יקרא בגבולות הפרישה האורבנית באזור - מנוכה מהשפעות של מסים וסובסידיות - יקבע כמחיר הצל החברתי הנגלה אשר יושת על פרויקט תשתית אשר ינגוס בשטח החקלאי באזור.

דוגמה (3) מחיר צל של דונם קרקע ללא שימוש מוגדר בהיקף.

דוגמה כזו יכולה להתייחס לדונם קרקע ללא שימוש מוגדר באזור הטבעי באר שבע שבנפת באר שבע במחוז הדרום.

בשלוש הדוגמאות דלעיל נדרשות לצורך קביעת מחיר הצל על שני מרכיביו כמה הכרעות שהן ערכיות, במידה זו או אחרת. למשל, לצורך קביעת מחיר הצל הבסיסי נדרש איתור גבולות השוק הרלוונטי ואיתור גבולות השוק איננו חופשי משיקולים ערכיים:

בדוגמה (1) נשאלת השאלה האם ישקף מחיר הצל של האזור הטבעי חולון את הנקרא בשוליים המזרחיים של חולון, ו/או השוליים המזרחיים של אזור, ו/או השוליים הדרומיים של העיר תל אביב?

בדוגמה (2) נשאלת השאלה האם ישקף מחיר הצל של האזור הטבעי חצור את הנקרא בשוק הנדל"ן של ראש פינה ו/או חצור הגלילית ו/או יישובים אחרים באזור?

בדוגמה (3) נשאלת השאלה האם ישקף מחיר הצל של האזור הטבעי באר שבע את הנקרא בשולי היישוב מיתר ו/או הנקרא בשולי היישוב חורה וכו'?

בשלוש הדוגמאות ניתן להשיב תשובה מנומקת, כאשר על חילוקי דעות בין משיבים ניתן לגשר במסגרת הדיינות מובנית.

3. מחיר צל של נוף ומורשת בחלופת פרויקט בכללותה

מעל ומעבר למחיר הצל הנגלה של הנגיסה בדונם של שטח פתוח יש מחיר צל סמוי של הנוף או המורשת העלולים להיפגע מביצועה של חלופה זו או אחרת בפרויקט ציבורי. בשונה ממחיר הצל הנגלה המוגדר ליחידת שטח - לדונם - והוא תקף ביחס לכל פרויקט באזור הטבעי הנוגע בדבר, מחיר הצל הסמוי איננו מוגדר ליחידת שטח והוא איננו קביל אלא לגבי חלופת פרויקט מסוים בכללותה.

המושג סמוי, בניגוד למושג נגלה, מציין כי אין דרך לקרוא ברשומות כלשהן של שוק כלשהו את מחיר הצל הנוגע בדבר.

בנסיבות אלה נדרשת הכרעה במסגרת של מנגנון פוליטי. מה שהליך ה- pre-ruling יכול וצריך לעשות זה לחשוף לפני מקבלי ההחלטות במסגרת המנגנון הפוליטי את הגבול הכמותי העליון של מחיר הצל הסמוי.

גבול עליון זה מתקבל על יסוד הנחת עבודה על פיה הפגיעה האיכותית של חלופת פרויקט העומדת למבחן היא פרוהיביטיבית. בנסיבות אלה יחושב הגבול העליון כנמוך בין הבאים:

(א) העלות החברתית של הימנעות מביצוע הפרויקט על כל חלופותיו.

(ב) הפרשי העלות החברתית של החלופה העומדת למבחן והעלויות של חלופות אשר פגיעתן בנוף ובמורשת איננה פרוהיביטיבית.

במידה והצוות העוסק ב- pre-ruling לא יוכל להגיע לזהות בהסכמה חלופה/ות שאינן פוגעות בנוף ובמורשת יחושב הגבול העליון על יסוד העלות החברתית הנקובה ב-(א).

כאמור, מדובר בזה בגבול עליון ולא בפסיקה נקודתית. אף על פי כן יש יתרון בחישוב הגבול העליון על בסיס דיון מובנה. שכן, ללא ציון גבול כמותי עליון מוצגת החלופה כאסורה מנקודת ראות סביבתית, היינו, כחלופה שמחיר הצל שלה הוא אינסופי, כביכול.

דרכי פעולה

הוועדה הבינמשרדית-ציבורית לשימור ותחזוקה של שטחים פתוחים.	גורם יוזם
מינהל התיכנון והבנייה במשרד הפנים.	גורם בונה
עדכון תקנות/הנחיות הנוגעות באישורים של רשויות התיכנון לפרישת פרויקטים של תשתיות ובינוי ציבוריים הדורשים הפשרה של שטחים פתוחים. קביעת הנחיות להליך אישור מוקדם של הפשרת שטחים פתוחים לפרויקטים של תשתיות ובינוי ציבוריים. קביעת הנחיות אשר תחייבנה הזדקקות להליך האמור. קביעת עקרונות, הליכים ומנגנונים לקביעת גבולות להזדקקות להליך, לרבות, סף הדרישה לאישור מוקדם במונחי שטח מופשר. מינוי וועדה לקביעה תקופתית ולעדכון לוח מחירי צל לדונם שטח פתוח ברמת אזורים טבעיים.	תקנות או הנחיות של שר הפנים על בסיס תקנות קיימות
שר הפנים, בהיוועצות עם השרים היעודיים ושר האוצר.	גורם מאשר
א. גיבוש הצעה קונקרטית בתיאום עם וועדה בינמשרדית לשימור ותחזוקה של שטחים פתוחים. ב. דיון בהצעה הנ"ל במשרד הפנים ובמועצה הארצית. ג. ניסוח קובץ החלטות. ד. הבנה של אגף התקציבים באוצר לקובץ ההחלטות. ה. הסכמה של היועץ המשפטי לקובץ ההחלטות. ו. הנחיות שר הפנים.	תיאור פעולות
הנחיות ביצוע	
קביעת נוהלים על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה.	
גיבוש גישה חיובית	
הצגת הנושא של שימוש רציונלי בשטחים פתוחים לצורכי התשתיות והבינוי הציבורי לפני בעלי התפקידים במשרדים השונים, חברי המועצה, והציבור הרחב.	






כ-5

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום הכלכלי**

**מינוי מינהלת -
וועדה בינמשרדית-ציבורית
לטיפול בכינון ובהפעלה של סל
האמצעים הכלכליים**

עקרונות פעולה והמלצות

סביבותכנון בע"מ 
סדן לובנטל בע"מ 
לרמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - מינהלת - וועדה בינמשרדית-ציבורית לטיפול בכינון ובהפעלה של סל האמצעים הכלכליים

1. רקע ומטרה

א. הוועדה - כינונם והפעלתם של ארבעת הכלים המוצגים לעיל מחייב פעילות משולבת של מספר גורמים שאינם שוכנים דרך קבע בכפיפה אחת.

כינון המסגרת והתפעול של האמצעים המוצגים בתיקי הכלים הכלכליים 1-3 מחייבים שיתוף פעולה של מינהל התיכנון והבנייה במשרד הפנים, אגף מס ההכנסה במינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר, אגף התקציבים של משרד האוצר ואגף תקציבים של משרד ייעודי - המשרד לאיכות הסביבה או משרד החקלאות. ברמת התפעול תידרש מעורבות של משרדי החשבנים במשרד האוצר ובמשרדים הייעודיים.

בנוסף לאלה נדרש שיתופם של גורמי בקרה במינהל מקרקעי ישראל (משרד ראה"מ) ושל האגפים המקצועיים בשני המשרדים הייעודיים כגון שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות ושירותים מקצועיים של המשרד לאיכות הסביבה על רשויותיו.

האמצעי המוצג בכלי מס' 4 נוגע, בנוסף למשרדים הנזכרים לעיל גם באגפי התיכנון והבינוי של משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד האנרגיה ומשרד הביטחון.

על מנת לזמן יחד את כל הגורמים הנזכרים תידרש מסגרת פעולה מחייבת.

יתר על כן, זימון הגורמים האמורים במסגרת אחת איננו מבטיח הידברות וחתירה לכינון כלי המדיניות המבוקשים. שכן, רק למשרדים הייעודיים הנוגעים בדבר במישרין – המשרד לאיכות הסביבה ואולי גם משרד החקלאות – יש עניין חיובי בכינון הכלים האמורים.

לגבי משרד האוצר מדובר במטרד ניהולי.

לגבי המשרדים האחרים מדובר בהפרעה מוחשית לפעילותם.

לפיכך נדרשים מסגרת פעולה והליכים אשר יקדמו ליבון כל הנדרש במישורי החינוך, ניסוח חלופות להחלטה והצגתן המזורזת בפני המוסמכים להחליט.

על מנת לענות על צרכים אלה נדרש כינונה של וועדת שרים אשר בכפוף לה תפעל וועדה בינמשרדית של עובדי ציבור.

ב. המינהלת - הוועדה האמורה היא מסגרת לתיאום בתהליך קבלת ההחלטות. בנוסף לה נדרש גוף ביצועי אשר יוכל להפעיל את הוועדה ולהפעיל תקציבים ומנגנוני בקרה ופיקוח. מינהלת כזו יכולה להיות ממוקמת במשרד הייעודי – המשרד לאיכות הסביבה, או כיחידת סמך של המשרד או כמרכיב ברשות בפיקוח המשרד כגון רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים.

המינהלת תפעיל את התקציבים שיהיו קשורים בשמירת השטחים הפתוחים וטיפוחם. בין השאר

ניתן יהיה למסור לידה את נושא התימרוץ אם באורח עצמאי או בשיתוף פעולה עם משרד מנוסה –

קרי, משרד החקלאות.

תיקצוב פעילויות המינהלת יהיה לזה המקובל ביחס לכל יחידות המשרד הייעודי הנוגע בדבר.

2. מסגרת

השרים הייעודיים (איכ"ס פנים וחקלאות) יציעו לראש הממשלה למנות וועדת שרים לעניין שימורם של שטחים פתוחים. בוועדה ישתתפו כחברים השרים הייעודיים – פנים, איכ"ס וחקלאות, ושר האוצר ושרים אחרים. כן יוזמנו להשתתף בישובות הוועדה שרי השיכון, התחבורה, האנרגיה והביטחון במקום שדיוני הוועדה ייגעו בענייני משרדיהם. השרים ימנו עובדי ציבור בכירים ממשרדיהם להשתתף בהיעדרם בוועדת השרים ולכהן כחברים בצוות מומחים שיפעל כוועדה בינמשרדית לצד וועדת השרים לעניין שימורם של שטחים פתוחים. לוועדה בינמשרדית זו יוזמנו דרך קבע גם מומחים משורותיהם של אירגונים חוץ-ממשלתיים כגון החברה להגנת הטבע, מחד גיסא ואירגוני חקלאים מאידך גיסא.

3. נוהלים

את פעולת הוועדה ירכז מזכיר שיהיה גם ראש המינהלת במשרד הייעודי (איכ"ס). הוועדה תתקצב במסגרת המינהלת שבמשרד הייעודי. זאת על מנת לאפשר גיוס מומחים מבחוץ בנושאי מס, סביבה, חקלאות, בינוי ונושאים אחרים שיהיו רלוונטיים לעבודת הוועדה. הוועדה הבינמשרדית-ציבורית תפעל על פי סדר יום ולוח זמנים אשר יוכן על ידי המזכיר יידון בוועדה ויוגש על ידי המזכיר לאישור וועדת השרים. הטיפול בכל אחד מן הכלים יתפתח על פי נוהל מובנה. למשל, לאחר דיון מקדים בוועדת השרים ובוועדה הבינמשרדית-ציבורית תוכן טיוטת הצעה לגיבוש רעיוני של הכלי על ידי צוות מומחים מן הגופים/המשרדים המיוצגים בוועדה ומומחים מן החוץ. טיוטת ההצעה תעבור סבבי דיונים בוועדה הבינמשרדית ודווחים לוועדת השרים על מנת לגבש עמדות ולנסח קובץ/קובצי המלצות. הקבצים האמורים יוצגו לפני וועדת השרים להכרעה. הכנת הכלי לשלב של הרצה ויישום תעשה על ידי הגוף המיישם אשר ידווח על התקדמות ההכנה באחת משתי הדרכים:

- במסגרות אד-הוק לשיתוף פעולה, שתהינה מוסכמות מראש על כל השרים וממסגרות אלה ישירות לוועדה הבינמשרדית.
- במסגרת של המינהלת ואחרי כן, דרך לשכת השר הממונה, לוועדת השרים ודרכה לוועדה הבינמשרדית-ציבורית.

האחריות על ההרצה והתפעול של כל כלי תהיה במסגרת המינהלת. הוועדה הבינמשרדית-ציבורית תפעל בתקופת ההרצה של כלי כוועדת היגוי מייעצת. הערות הוועדה יועברו למינהלת וכן למסגרות המינהליות הרלוונטיות.






כ-6

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום הכלכלי**

**התייחסות
לשטח הפתוח המנוהל על ידי
ממ"י כאל מקור שירותים של
"מוצר ציבורי"**

עקרונות פעולה והמלצות

סביבתכנון בע"מ 
סדן לובנטל בע"מ 
לרמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - התייחסות לשטח הפתוח המנוהל על ידי ממ"י כאל מקור שירותים של "מוצר ציבורי"

רקע ומטרה

המדינה היא הבעלים של עיקר המלאי של השטחים הפתוחים במדינת ישראל. חוק יסוד מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל תש"ך - 1960 קבעו כלל על פיו נאסרה, למעשה, העברת הבעלות במקרקעי המדינה, למעט עסקות יוצאות מן הכלל.

מאז נקבע הכלל האמור גדלה אוכלוסיית המדינה פי שלושה והתוצר הלאומי צמח פי עשרה. הגידול והצמיחה התחוללו במרחבים האורבניים של מדינת ישראל. התפתחות זו ניתבה את מינהל מקרקעי ישראל - הממונה על מקרקעי המדינה וחולש על מלאי השטחים הפתוחים - בכיוון של הפשרה וייזום. זאת במגמה להבטיח קרקעות לפיתוח המיגזר האורבני במחירים סבירים.

במקביל התחוללו במדינת ישראל תהליכים של דה-רגולציה והפרטה, מחד גיסא, ותהליך של שלילת הריכוזיות וההגבלים העסקיים, מאידך גיסא. כך ניבעה פער הולך וגדל בין התפיסה ההיסטורית של בעלות לאומית ריכוזית על הקרקע לתפיסה השוררת בשאר התחומים הסוציו-אקונומיים במדינת ישראל. הפער המושגי, הרעיוני, הזה זה ניתב את הממונים על מקרקעי ישראל לבחון מחדש את יחסי המינהל עם בעלי החזקה במקרקעי ישראל, הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר בכינון מספר וועדות ציבוריות לבחינת יחסים אלה לפרטיהם.

המסמך המוצג בזה מוגבל לנושא השטחים הפתוחים כמקור לשירותי "מוצר ציבורי". לפיכך, אין בכונתו לדון בתהליכים המתחוללים במגמות של תוספת הפשרה במישור האחד ויתר ביזור והפרטה במישור האחר. נקודת המוצא לניסוח הכלי המוצע בזה היא כי תהליכים אלה ימשכו, אם להתרחשויות ספונטניות-מבוקרות ו/או כמהלכים שילטוניים יזומים.

במידה ותהליכים אלה נמשכים יש צורך להפעיל במסגרת הפעילות של מינהל מקרקעי ישראל כלי מעיין זה הנדון בתיק כלי מס' 4 ועניינו הליך של בחינה מוקדמת של דרישות להקצאת שטחים פתוחים לבינוי תשתיות, מתקנים ומבנים ציבוריים. הבחינה המוקדמת המפורטת שם מתבקשת על מנת לתת ביטוי למכלול התועלות החברתיות לרבות אלה שאינן באות לידי מימוש דרך מנגנון השוק. הכלי המוצג להלן הוא אנלוגי לכלי מס' 4.

החלטה של מועצת מינהל מקרקעי ישראל

במסגרת חוק מקרקעי ישראל ניתנה סמכות למועצת מקרקעי ישראל לנסח ולהחליט על מדיניות קרקעית אשר תתייחס במישרין לקרקעות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל.

במסגרת זו מוצע שמועצת המינהל תקבל החלטה הצהרתית אשר תיתן ביטוי להכרה בנחיצותם של שטחים פתוחים ובחשיבות השמירה על שטחים אשר יועדו על ידי מוסדות התיכנון (המועצה הארצית והוועדות המחוזיות והמקומיות לתיכנון ובנייה) כשטחים פתוחים.

מוצע, כמו כן, כי מועצת מקרקעי ישראל תקבע קווים מנחים ככלי לניתוב ובקרה בנושא השטחים הפתוחים, כמפורט להלן.

כלי לניתוב ובקרה

1. במכרזים לשיווק קרקעות שיוציא המינהל הוא ידאג לכך שהמפתחים הפוטנציאליים שישתתפו במכרזים אלה יהיו מודעים לתוכניות של מוסדות התיכנון בנושא של שטחים פתוחים שהן רלוונטיות לקרקעות העומדות לשיווק.

2. המינהל יאתר שטחים העומדים לפיתוח אשר ניתן לעשות בהם שימוש בהליכי פיצוי לבעלי קרקע פרטית ו/או חזקה בקרקע ממקרקעי ישראל על החלטה עתידית של מוסדות התיכנון לסמן שטחים שבבעלותם ו/או בחזקתם כשטחים פתוחים ולאסור על פיתוחם.

(דוגמה נמצא בהחלטת מועצת מינהל מקרקעי ישראל מיום 21.6.88 בנושא שימור אתרים).

3. כמשלים לסעיף 2 לעייל, ובהסכמת משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (המשרד הממונה, משרד האוצר), ייקבע סעיף בתקציב המינהל לצורך רכישת קרקעות פרטיות אשר מוסדות התיכנון יחליטו בעתיד לקובען כשטחים פתוחים.