

בצד השלילה והחיוב דרושים לרפורמה איזונים ובלמים

פרופ' שלמה חסון

בשחר ימיה של המדינה התקבעה מדיניות של ריכוזיות קרקעית וריכוזיות תכנונית. עתה מבקשת הרפורמה במינהל להיזי את המוטלת לכיוון הנגדי - הפרטת קרקעות וביזור תכנוני. יותר משהדבר משקף חשיבה מבוססת ומעמיקה הוא מצביע על קוצר רוח ופעולה פזיזה שלא משכילה לנבא את התוצאות המסוכנות של המהלך. ניתוח האפשרויות הניצבות בפני מימוש הרפורמה, מעלה את הצורך למצוא איזון ראוי בין הפרטת מקרקעין לבין תכנון לאומי המתייחס להשגת יעדים מרחביים לאומיים, ותכנון מפורט המביא בחשבון צרכים חברתיים וסביבתיים מקומיים. במילים אחרות, יש צורך באיזונים ובבלמים המאפשרים - לצד ההפרטה של הקרקע שראוי לעשותה באופן מוגבל - גם בקרה ופיקוח תכנוני. דווקא בתקופה זו יש צורך בשומרים שיקפידו כי היעילות והצמיחה הכלכלית ילוו בדאגה חברתית לקבוצות שבשוליים ובמימוש משימות לאומיות באזורי השוליים.

בעת האחרונה מתנהל ויכוח ציבורי ער לגבי הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל. מרכיבים מרכזיים ברפורמה המוצעת הם הסרת חסמים של פיתוח תשתיות, בינוי ושיכון באמצעות צמצום תפקידיו של המינהל; הקמת רשות מקרקעין ממשלתית שתתווה את המדיניות הקרקעית; הפרטת קרקע עירונית המיועדת למגורים ולתעסוקה; ביזור תהליכי תכנון לרשויות מקומיות ויזמים פרטיים. הטענה הבסיסית העומדת בשורש הרפורמה היא כי בעקבות תהליכים אלה ניתן יהיה לקדם פיתוח וצמיחה כלכלית לצד קידום הרווחה ובכלל זה אספקת דיור לקבוצות נזקקות. מנגד, יש מי שמזהירים מפני "שוד הקרקעות" הגדול, פגיעה בשכבות החלשות ובסביבה.

השאלה הניצבת בפני הציבור היא, לאן מוליכה הרפורמה. האם צורקים אלה התומכים בה ומונים את יתרונותיה או אולי הצדק עם המתנגדים המזהירים מפני התוצאות ההרסניות הגלומות בה. על מנת לברר שאלה זו, מן הראוי להתבונן ולהעריך את

המרכיבים העיקריים של הרפורמה, לנתח את אפשרויות התפתחותם בעתיד ועל סמך זאת להתוות דרכים לפעולה.

רפורמה בתנאים של אי-ודאות

הרפורמה אפופה מידה גבוהה של אי-ודאות המתגלה בתחומים שונים: בניגוד לתוכנית משרד האוצר שמבקשת להקנות עדיפות בפיתוח לאזורי הפריפריה, תוך דגש על פיתוח הנגב והגליל, הרפורמה כלל אינה מתייחסת ליעדים לאומיים אלה. בתקופה שבה עיירות הפיתוח הולכות ומידלדלות והאוכלוסייה נודדת למרכז הארץ, ניתן לצפות שקברניטי המדינה יתייחסו ואף ינסו לתקן תהליכים אלו דרך הרפורמה המוצעת. למרבה הצער, אין לכך כל ביטוי בתוכנית. הפרטת קרקעות ושיווקן לידיים פרטיות עלולים להוליך לחיזוק המגמות של התרכזות האוכלוסייה במרכז והמשך הדעיכה של אזור השוליים. לא ברור כיצד ניתן יהיה לתאם בין מדיניות פיזור האוכלוסין, המעניקה עדיפות לאזורי שוליים, לבין שיווק הקרקעות ליזמים פרטיים, ובזוהר התכנון מהמינהל לגופים מקומיים וליזמים פרטיים שלהוטים לפתח ולבנות באזורי הביקוש במרכז הארץ. הבעיה מתעצמת בשל החשש לזליגה מקרקעות עירוניות לחטיבות קרקע לא עירוניות, שמסומנות ככתמים לפיתוח בתוכניות מתאר. כמו כן, אין קריטריונים להקצאת קרקעות לשיווק ולא ברור מה תהיה מדיניות הרשות החדשה.

מבחינה תכנונית-מקומית, לא ברור עד כמה יוכלו הרשויות המקומיות לעמוד מול לחצי היזמים שרכשו קרקעות ועתה יבקשו להפיק את מרב הרווח מהן. הרשויות המקומיות אכן עומדות יום-יום מול צרכים מתרבים ומשאבים מתמעטים, אולם דווקא בתחום התכנון הן חסרות את הידע המקצועי ואת הריחוק הנדרש מיזמים וממפתחים. קיים, על כן, חשש גדול פן הלחצים של היזמים לתכנון מהיר, עמוס, שאינו מתחשב בכושר הנשיאה ובצרכים החברתיים ייענו לרוב בחיוב.

מבחינה כלכלית, לא ברור כיצד שיווק קרקעות במסגרת תוכניות מתאר מקומיות יתרום להסרת חסמים בתחום התשתית, השיכון והבינוי. הניסיון במרכזי ערים מראה כי יזמים שקיבלו זכויות אינם מזדרזים לבנות ולפתח. להפך, הם מעדיפים להשביח את ערך הקרקע על ידי משא ומתן ממושך שבמהלכו מואט ולעתים אף נחנק הפיתוח העירוני. ראו הדוגמה של מרכז העיר ירושלים.

מבחינה חברתית, טוענים מצדדי הרפורמה כי היא תקדם פתרונות של דיור בהישג

בצד השלילה והחיוב דרושים לרפורמה איזונים ובלמים

יד לזוגות צעירים ולנוזקקים. כך למשל, בנאומו במסגרת פורום קיסריה, אמר ראש הממשלה בנימין נתניהו: "המטרה היא דיור זמין, זול ומהיר אך גם לצמצם פערים.

לעשירים יש דירות אבל לישראלי הממוצע יש בעיה ולכן הרפורמה סוגרת פערים." אולם בהגדרת תפקידי רשות המקרקעין החדשה אין כל התייחסות לנושא החברתי. כלל לא ברור כיצד שיווק הקרקעות ליזמים פרטיים יעודד אספקת דיור לזוגות צעירים ולקבוצות נזקקות. להפך. השיווק של חטיבות קרקע גדולות בהיקף שלא יפחת מ-10,000 יח"ד, מעביר ליזמים נכסים ללא כל התחייבות מצדם לקדם את הרווחה. אחד הדברים המקוממים ברפורמה המוצעת הוא חוסר ההתייחסות להתיישבות החקלאית תוך היאחזות בטיעון הכושל שנושא ההתיישבות החקלאית נמצא כבג"צ ולכן אין דנים בו. הרפורמה היא בתחום החקיקה הראשית ומחובתו של המחוקק להתייחס לכלל הציבורים, ובכלל זה עיגון זכויות החקלאים בקרקע למגורים. ההתייחסות הנוכחית אינה אלא גילוי של איפה ואיפה, וחלוקת העם לשניים.

מבחינה סביבתית, לא ברור כיצד תדאג הרשות הממשלתית החדשה לדורות הבאים בתחום הסביבה. כיצד יישמרו שטחים ירוקים במרכז הארץ? בהצעת החוק המתגבשת אין כל התייחסות ספציפית לסוגיה זו.

ניתן לראות בכירור כי האי-ודאות אופפת את כל מרכיבי הרפורמה – את המדיניות האמורה להנחות את רשות המקרקעין הממשלתית, את העברת הקרקעות ושיווקן מידיים ציבוריות לידיים פרטיות ואת קיצור תהליכי

1 The Marker Online, 2 ביולי 2009. "רה"מ: 'עלינו לפשט את תהליך הבנייה על מנת להוזיל את מחירי הדירות; צעירים לא צריכים למשכן את חייהם."

התכנון. המדיניות יכולה לנוע מהתמקדות בצמיחה ופיתוח עירוני המוטים לעבר מרכז הארץ ולעבר השכבות החזקות ועד להתמקדות ברווחה ופיתוח אזורי שיוטו לעבר קבוצות נזקקות ולאזורי השוליים בנגב ובגליל. העברת הקרקעות ושיווק קרקע למגזר הפרטי יכולה להיות גדולה או מצומצמת. קיצור תהליכי התכנון יכול להיות מתון ומבוקר או גורף וכולל.

הערכת מצב באמצעות תסריטים

לנוכח אפשרויות אלה יש להיערך מבעוד מועד להערכת המצבים האפשריים בעקבות הרפורמה ולנקוט אמצעים על מנת למנוע תוצאות קשות למשק ולחברה. המבחן של מדינאים וקובעי מדיניות הוא בקבלת החלטות מושכלות המושתתות על הערכת מצב מפוקחת. לכן, אין לקבל את הטענה האומרת כי הרפורמה תצטרך לעמוד במבחן התוצאה. זה עלול להיות מאוחר מדי למדינה ולחברה כאחת. לאחר שיופרטו קרקעות ויוקנו זכויות קניין יהיה קשה ואף בלתי אפשרי לחזור ולתקן. מוצע, על כן, לעצור בשלב זה ולברוק לאן עשויה להוליך הרפורמה – כלומר, מה עשויות להיות תוצאותיה מבחינה מרחבית, חברתית וכלכלית. בהתאם לכך יש לנקוט מראש צעדים שינתבו אותה לאפיקים מועילים לחברה ולמדינה כאחת.

בהערכת המצב יש להתייחס גם לאפשרות שהרפורמה לא תיושם, אם סיעות הכנסת יכשילו אותה. השאלה שצריכים לשאול אלה הפועלים לסכל את הרפורמה היא, האם המצב הקיים עדיף על רפורמה שבה יוכנסו התיקונים הדרושים. לדעתי, לא נעשתה כל חשיבה מעין זו עד היום. הרוחות הלוהטות מונעות דיון שקול. יש מי שמתנגדים באופן נחרץ, יש מי שתומכים בהתלהבות, אך אין עצירה ובחינה עמוקה של מכלול התוצאות האפשריות.

במאמר זה בכוונתי להציע הערכת מצב המתייחסת לשלוש אפשרויות, המוצגות ונבחנות באמצעות התסריטים הבאים:

ללא רפורמה.

רפורמה בשירות הנדל"ן.

רפורמה בשירות החברה.

התסריט הראשון: ללא רפורמה

בתסריט זה, הרפורמה תסוכל והמצב הקיים ייוותר בעינו. הקרקע העירונית המיועדת

למגורים ולתעסוקה תישאר בבעלות המדינה מתוך נימוקים של ריבונות ומניעת השתלטות על הקרקע של גורמים עוינים. תחת הדגל של "והארץ לא תימכר לצמיתות" יתכנס מקבץ רחב של גורמים מתנגדים שהדבר היחידי המחבר ביניהם הוא ההתנגדות לרפורמה. מועצת מקרקעי ישראל, האמורה להתוות מדיניות, תמשיך לקרטע ולהפגין אוזלת יד בכל הקשור להתוויית מדיניות. בפעילות היומיומית של המינהל יימשך המצב הקיים, כלומר ניהול החוכרים ולא ניהול הקרקעות, פעילות לפי עקרונות שוק, תוך הפגנת מידת גבוהה של סרבול וחוסר יעילות. התכנון יהיה מסור כמו בעבר בידי משרדי הממשלה, וימשיך להתאפיין בפעילות איטית ובסרבול: לוחות זמנים איך-סופיים, סמכויות תכנון מקבילות לוועדות המחוזיות והמקומיות באותם נושאים ממש, חוסר בתכנון מתארי מקיף ועדכני במרבית הרשויות, מגבלות חוקיות על ראיית פיתוח נאותה (כאשר במציאות לא ניתן לבצע פיתוח נאות כהיטלי הפיתוח ואגרות הבנייה הקיימים) ועוד.

**"ניתן להשתמש
ברפורמה כמנוף
לפיתוח כלכלי
ולהגדלת הרווחה
החברתית. אולם
לשם כך יש
קודם כול צורך
במדיניות ברורה
שתיתן לכך ביטוי
בחוק, ומדיניות
כזו אינה קיימת".**

התוצאות המרחביות והחברתיות של מצב זה יעמיקו את התהליכים המתחוללים בעצם עכשיו. הבעלות של המדינה על הקרקע, תוך אפשרות חכירה לתקופה ארוכה, פירושה למעשה כי כבר כיום מופרטות הקרקעות. גורמים עוינים יכולים לחכור גם היום קרקעות ומבני מגורים תוך שימוש באנשי קש. הבעלות הציבורית על הקרקע אינה תורמת כיום ולא תתרום בעתיד לפתרון בעיות הדיור של קבוצות נזקקות. להיצע הקרקע באזורי השוליים במתכונתו התכנונית הנוכחית אין ביקוש,

ואילו באזורי המרכז אין המינהל מאפשר הורדת מחירים ויצירת פתרונות דיור לזוגות צעירים ולקבוצות נזקקות. היוצא מן הכלל היחיד הן דירות בתוכניות מחיר למשתכן, המיועדות לשכבות חברתיות-כלכליות ממעמד נמוך, אך לא לצעירים משכילים שידם אינה משגת דיור בשוק החופשי. במילים אחרות, המינהל ימשיך לפעול בעתיד, כפי שהוא פועל כיום, כיום קפיטליסטי שעיקר מעייניו ביצירת הכנסות, אלא שהכנסות אלה אינן מיועדות לכיס פרטי אלא למדינה. ללא פתרונות דיור חדשניים באזורי הפריפריה וללא תכנון פורץ דרכים ימשיכו אזורי הנגב והצפון להידלדל ואילו אזורי המרכז ימשיכו להגדיל את חלקם בכלל האוכלוסייה.

זה מצב מעיק שמדינת ישראל הסתגלה אליו זה שנות דור. בשנות ה-50 ובראשית שנות ה-60 אפשרו הבעלות הציבורית על הקרקע והתכנון המרכזי לפזר את האוכלוסייה, להקים שיכונים בשולי הערים הוותיקות וערים חדשות בשוליים תוך גילוי חשיבה שהסתמכה על עקרונות של רווחה חברתית. יודגש כי תפיסה הרווחה החברתית התמקדה באוכלוסייה היהודית בלבד ואילו האוכלוסייה הערבית נותרה ללא כל סיוע ועזרה. במרוצת הזמן פג העניין של המדינה בשוליים והיא המשיכה לשלם לנושא מס שפתיים. במציאות, הפעילות בתחום המקרקעין והתכנון סייעה להמשך התחזקות המרכז. סיכול הרפורמה ללא הכנסת שינויים במצב הקיים ינציח את החוליים החברתיים שעמם חיה החברה הישראלית מאז אמצע שנות ה-60.

התסריט השני: רפורמה בשירות הנדל"ן

בתסריט זה, המדיניות של רשות המקרקעין הממשלתית, העתידה לקום, תושבת על האידיאולוגיה הניאו-ליברלית. ביסוד אידיאולוגיה זו עומדת ההנחה, שהתבררה במהלך המשבר הכלכלי הנוכחי כנאיבית וכמוטעית, כי מה שטוב לשוק טוב גם לחברה ולמדינה. הקרקעות העירוניות המיועדות למגורים ולתעסוקה, שמוחזקות בחכירה, יועברו לידיים פרטיות ואילו יחידות קרקע עירוניות גדולות שטרם זכו לתכנון מפורט ישווקו ליוזמים ולקבלנים פרטיים. תהליכי התכנון יבוזרו לרשויות מקומיות וליזמים פרטיים ויקוצרו. התוצאות של תסריט זה יהיו האצת הקיטוב החברתי-כלכלי, סרבול הפיתוח והתכנון בעקבות חמדנות של יזמים, שחיתות פושה וריכוז מואץ של האוכלוסייה במרכז הארץ.

מבחינת המדיניות המרחבית והחברתית, רשות המקרקעין הממשלתית תשלם מס שפתיים ליעדים המקרו-לאומיים של פיזור האוכלוסייה ודאגה לקבוצות החלשות. בפועל, מי שיקבע את כיוון הפיתוח יהיה מנגנון השוק המוטה לעבר מרכז הארץ ולעבר הקבוצות המבוססות. התוצאה תהיה גידול התרכזות האוכלוסייה במרכז והמשך היחלשות הנגב והגליל. יש לזכור כי הכסף הגדול בתוכנית הרפורמה אינו מצוי בנחלות הקטנות של צהלה ואפקה וסביון, אם כי גם שם מצוי ללא ספק כסף רב. הכסף הגדול נמצא באותו סעיף בהחלטת הממשלה האומר כי בשנים 2010-2014, ישווקו מדי שנה 35,000 יחידות דיור במסגרת חטיבות קרקע שהיקפן לא יפחת מ-10,000 יחידות. חטיבות אלה מסומנות בתוכניות מתאריות ככתמים, כלומר, אין עליהן תוכנית מתארית מפורטת אלא תוכנית כללית בלבד. וזו בדיוק נקודת החיבור שבין הון לשלטון. יזמים יפעילו לחצים והמדינה תשווק. במערכת שאינה מצטיינת בתהליכים תקינים, גם

בצד השלילה והחיוב דרושים לרפורמה איזונים ובלמים

כאשר יש חובת מכרזים שאינה מצטיינת ברמה מוסרית גבוהה, ושלעיתים השחיתות פושה בה, תגבר הסכנה לשיווק קרקעות בשיטה של "תן וקח". מי שנמצא בשלטון יוכל להבטיח לעצמו קופה יפה, נציגים ברשות המקרקעין הממשלתית יקבלו הוראות, ובהעדר ייצוג של אנשי ציבור לא יהיה מי שיעמוד בפרץ. יופעל לחץ לשווק קרקעות במרכז הארץ, תוך פריצת מגבלות הפיתוח באזור. בתסריט זה, הרפורמה תוליך לניוון חברתי, לניוון כלכלי ולניוול פוליטי של המערכת כולה. אנחנו עומדים בפני מצב שבו ההסתברות להסתאבות היא מאוד מאוד גדולה.

מבחינה תכנונית-מקומית, הרשויות המקומיות יתגלו כחלשות מול לחצי הנדל"ן וירכו המקרים של שחיתות, של אי-עמידה בתקנים תכנוניים ושל מתן השבחות תמורת טובות הנאה. עיון קצר בהליכי התכנון ברשויות המקומיות מציג תמונה עגומה של מפגעי שחיתות, של תמיכה ביזמים תוך פגיעה בסביבה ובחברה. כל אלה עתידים להתעצם עם שיווק קרקע שאין עליה תכנון מפורט ליזמים. אלה יפעילו על הרשויות לחצים להגדיל את הצפיפות והבנייה לגובה והדבר יוליך לתכנון קלוקל ונפסד, עם התחשבות מועטה בצורכי ציבור, בצרכים חברתיים, בצרכים סביבתיים ובפיתוח תשתיות. התקנים יופרו בקריצת עין, מסי השבחה יקוצצו, שטחים ירוקים יצומצמו ועל דיור לקבוצות נזקקות ניתן יהיה רק לחלום. הרשויות המקומיות, לא כולן אך רובן, יעברו בשירות הנדל"ן.

מבחינה כלכלית, הסרבול בפיתוח ובבנייה יעבור מהמערכת הרגולטיבית של המדינה אל מנגנון השוק. היזמים שרכשו את הקרקעות יראו בהן כראש ובראשונה קופה שאותה ניתן להגדיל ולהתפיח. בהתאם לכך הם ייאבקו על השבחת הקרקעות על ידי העלאת אחוזי הבנייה. דוגמה מאירת עיניים לגישה זו היא פיתוח מרכז ירושלים. יזמים שתוכניותיהם אושרו אינם מזדרזים לבנות. הם הצליחו להעלות את אחוזי הבנייה כמעט פי עשרה ועדיין אינם בונים. והיום שרכש חטיבת קרקע לבניית 10,000 יח"ד, ייאבק גם הוא להשבחתה ובשלב מסוים אף ימכור אותה ליזם אחר, שיתחיל במקום שקודמו הפסיק... המשמעות של תהליכים אלה אינה הסרת חסמים לפיתוח

ולבנייה, אלא בדיוק ההפך. פעילות הבנייה והשיכון תואט דווקא בתנאים של הפרטת הקרקעות, והספקולציה במקרקעין תואץ. בעקבות תהליכים אלה, חלק מהערים במרכז הארץ, שבהן שווקו חטיבות קרקע גדולות בהיקף של לא פחות מ־10,000 יח"ר לפי החלטת הממשלה, ימצאו עצמן תחת מצור נדל"ני.

כאשר היזמים סוף סוף יישמו את התוכניות, הן תהיינה מיועדות בראש ובראשונה למי שיכול לשלם ולשלם הרבה. במילים אחרות, התוכניות שיכינו היזמים יהיו מכוונות לשכבות המבוססות ואילו השכבות הפחות מבוססות יודרו מהתכנון. חוקי התכנון והבנייה הקיימים כלל אינם מתייחסים לשאלות עבור מי מתכננים ואיך מייעדים דיור עבור קבוצות שונות, וסביר להניח כי מעבר למס השפתיים שמשלמים לנושא החברתי, המצב ייותר בעינו והחוק לא ישונה.

מבחינה חברתית וסביבתית, היזמים שרכשו את הקרקעות יסרכו לכל תביעה חברתית כמו למשל דיור בהישג יד במחיר נמוך ממחיר השוק. הם יטענו, בצדק מבחינתם, כי הדבר פוגע בזכויות הקניין. גם השטחים הירוקים יעמדו תחת מתקפה כבדה בשל הניסיון למקסם רווחים ולהקטין ככל האפשר את גודל השטחים הפתוחים. ניסיונות לתקן את המצב באמצעות חקיקה שתחייב את היזמים לספק דיור בהישג יד, להשקיע בפיתוח שטחים פתוחים ובשטחים ירוקים עתידים להיתקל בהתנגדות עזה. היזמים יעתרו לבית משפט או יעכבו את הפיתוח והבנייה בתואנה כי הוטלו עליהם מטלות ציבוריות רבות מדי ואין להם כל סיכוי להפיק רווח כלשהו מהבנייה.

התסריט השלישי: רפורמה בשירות החברה

בתסריט זה רשות המקרקעין הממשלתית תגלה אחריות לאומית בהתוויית המדיניות ותקבע סדר עדיפויות מרחבי בשיווק הקרקעות, תוך מתן עדיפות ברורה לאזורי הפריפריה בנגב ובגליל ותוך הגבלת הפיתוח באזור המרכז, למעט פיתוח מסיבות חברתיות. מדיניות זו תעמוד בהתאמה למדיניות האוצר המקנה עדיפות לאזורי הפריפריה. על מנת לאפשר עמידה עצמאית של הרשות מול לחצים פוליטיים יצורפו אליה אנשי ציבור בעלי מעמד חברתי שיכולים להשפיע על התוויית מדיניות ועל קבלת החלטות.

התכנון המפורט יבוא לפני שיווק הקרקעות. המגמות של קיצור תהליכים ימומשו על ידי ביזור התכנון לרשויות מקומיות, שיכולות לעמוד בנטל המקצועי של תכנון מפורט,

בצד השלילה והחיוב דרושים לרפורמה איזונים ובלמים

אך בשום מצב לא יהיה שיווק של קרקע ליזמים פרטיים לפני שהוכנה תוכנית מפורטת. כך לא ייחשפו הרשויות המקומיות ללחצי הנדל"ן ויוכלו לכלול בו מטלות ציבוריות, כמו דיור בהישג יד וייעוד שטחים בכמות מספקת כשטחים פתוחים וירוקים.

התכנון המפורט יכיל מנגנון השמדה עצמית לביטול זכויות, כך שקרקע ששווקה ולא נבנתה יקוצצו ממנה בהדרגה אחוזי בנייה עד לחיסולם הסופי. באופן זה לא יוכלו היזמים לעכב את הבנייה ולהשתמש בשטחים שהופרטו כאמצעי לספקולציה קרקעית מתמשכת.

התכנון המפורט יכלול התייחסות לצרכים חברתיים כמו דיור בהישג יד, וייעד שטחים ציבוריים לריאות ירוקות. זאת ועוד. רשות המקרקעין הממשלתית תעמיד משאבים לפיתוח השטחים הירוקים ותתייחס אליהם כאל פרויקטים של תשתית.

שיווק הקרקעות לידיים פרטיות ייעשה מתוך מגמה של מיקסום פרמטרים חברתיים. השוק הפרטי יגלה יעילות גבוהה הרבה יותר מהמערכת הקיימת כיום בכל הקשור לבנייה ולפיתוח, בתנאי שיימצאו התמריצים הנאותים. אין כל סתירה בין מערכת המשלבת הפרטת מקרקעין עם התרת הסרבול הביורוקרטי בתחום המקרקעין לבין תכנון שמביא בחשבון צרכים חברתיים ומונחה על ידי המערכת הפוליטית. שילובים בין הנחיה מדינתית לפעולת שוק רווחים במערב אירופה במדינות סקנדינביה, הולנד וגרמניה. הם אינם פוגעים ביוזמה פרטית ובצמיחה אך מאפשרים גם הגנה חברתית.

ברפורמה יש עדות לקוצר רוח ולניסיון לפעול בפזיזות

הרפורמה מבקשת להניע את המטוטלת בתחום המקרקעין והתכנון ממצב קיצוני אחד למצב קיצוני אחר. בשחר ימיה של המדינה התקבעה מדיניות של ריכוזיות קרקעית וריכוזיות תכנונית. עתה מבקשת הרפורמה להזיז את המטוטלת לכיוון הנגדי של הפרטת קרקעות וביזור תכנוני. יותר משהדבר משקף חשיבה מבוססת ומעמיקה יש כאן עדות לקוצר רוח ולניסיון לפעול בפזיזות מבלי להביא בחשבון את התוצאות המסוכנות של המהלך.

ההמלצה העיקרית המתגבשת מהערכת המצב כפי שבאה לידי ביטוי בתסריטים השונים, היא מציאת האיזון הראוי בין הפרטת מקרקעין לבין תכנון לאומי המתייחס להשגת יעדים מרחביים לאומיים, ותכנון מפורט המביא בחשבון צרכים חברתיים וסביבתיים

מקומיים. במילים אחרות, יש להפעיל איזונים ובלמים המאפשרים, לצד ההפרטה של הקרקע – שמן הראוי לעשותה באופן מוגבל – גם בקרה ופיקוח תכנוני. הצורך ברגולציה תכנונית אף מתחזק בתקופה שבה הקרקע מופרטת לידיים פרטיות. דווקא בתקופה זו יש צורך בשומרים שיקפידו כי היעילות והצמיחה הכלכלית ילוו בדאגה חברתית לקבוצות שבשולי החברה ולמימוש משימות לאומיות באזורי השוליים.

הדבר המתחייב מכך הוא ראייה כוללת, שערה למורכבות הרפורמה ולדינמיקה שלה. באופן מעשי מתחייבת חקיקה המתייחסת בו בזמן להפרטת הקרקעות, לתכנון ולבנייה ולצרכים החברתיים והסביבתיים. חקיקה מקוטעת, פתוחה ומעמיקה ככל שתהיה, לא תוכל ליצור את האיזונים והבלמים הנדרשים. החשש הגדול הוא שכך אכן יקרה. מעקב אחר פעולת ועדת הכלכלה של הכנסת בעניין גיבוש הצעת החוק העוסקת ברפורמה בתחום המקרקעין² מגלה דיון מעמיק, פתוח ומשתף את הציבור, שעוסק בנושא אחד בלבד: הפרטת המקרקעין.³ אך למרות הדיונים המעמיקים והפתוחים התוצאה עלולה להיות הרסנית, שעה שיתחברו יחד ההפרטה של המקרקעין והביזור של התכנון. המדיניות של עיצוב המרחב בישראל חייבת להיות משולבת בראייה מדינית מקיפה של מקרקעין, תכנון והשפעתם על המרחב, החברה והכלכלה.

מסקנות והמלצות

יש בהחלט מקום לרפורמה הקרקעית. המצב הקיים אינו טוב, הוא מסורבל, איטי ומקשה על הפיתוח והבנייה. הוא מגביל את הצמיחה הכלכלית ואינו תורם להקטנת פערים חברתיים. יש גם מקום להפרטה מוגבלת של קרקעות ועידוד היוזמה הפרטית. יחד עם זאת, יש לנקוט גישה מאוזנת יותר מזו העולה מהחלטת הממשלה. גישה מעין זו הוצגה לפני כשנה על ידי צוות חשיבה של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, ועיקריה היו:

ראייה אסטרטגית של מדיניות הקרקע, שתתחשב בצרכים לאומיים שונים לרבות הבטחת ריבונות ומניעת השתלטות של גורמים עוינים על קרקעות המדינה, פיתוח תשתיות בראייה מערכתית, הגנה על הסביבה, הבטחת רווחה.

- 2 הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט – 2009, פרק י"ח: מינהל מקרקעי ישראל.
- 3 פרוטוקול מס' 38 משיבת ועדת הכלכלה, יום חמישי, ג' בתמוז התשס"ט (25 ביוני 2009).

בצד השלילה והחיוב דרושים לרפורמה איזונים ובלמים

הפרדה ברורה בין התוויית מדיניות קרקע לבין תכנון. ראייה רגישה להבדלים בין אזורי הארץ השונים. ראייה רגישה לסוגיות חברתיות, שמשלבת בין פיתוח לבין פיתוח כלכלי, חברתי וסביבתי.

ניתן להשתמש ברפורמה כמנוף לפיתוח כלכלי ולהגדלת הרווחה החברתית. אולם לשם כך יש קודם כול צורך במדיניות ברורה שתיתן לכך ביטוי בחוק. יש להתייחס לאזורי הנגב והגליל, לקבוצות חברתיות נזקקות, לכדורים ולערכים. היכן הם בהצעת החוק המתגבשת? היכן הטיפול בבעיית הצעירים הנזקקים לדיור בהישג יד? היכן פתרון בעיותיה של ההתיישבות החקלאית שרשמה פרק כה מפואר בתולדות המדינה ובעיצוב מרחבה? מדינה המגדירה עצמה כיהודית ודמוקרטית מן הראוי שתתייחס למרכיבים של שוויון, במיוחד כשמדובר ברפורמה קרקעית.

על מנת לקדם את הרפורמה במסלול התורם לצמיחה כלכלית ולרווחה חברתית ברוח ההמצאות של צוות החשיבה של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, ולאור הסיכויים והסיכונים העולים משלושת התסריטים, מוצע להתלות באופן מוחלט את אישור התוכנית לרפורמה קרקעית בפעולות הבאות:

1. תיקון הצעת החוק. בסעיף העוסק בהגדרת תפקידי הרשות יש לכלול הקצאה של קרקעות למטרות מגורים ותעסוקה תוך מתן עדיפות לאזורי הנגב והגליל ולדיור בהישג יד בכל חלקי הארץ. בין חברי הרשות יש לכלול נציגי ציבור שייצגו דעה עצמאית של הציבור, משוחררת מלחצים פוליטיים. צריך להוסיף סעיף האומר במפורש כי יש להקדים את התכנון המפורט לשיווק הקרקעות תוך קביעת מטלות ציבוריות בתחום החברתי והסביבתי. יש להוסיף סעיף שקובע כי יש להעמיד משאבים לפיתוח שטחים פתוחים וירוקים בדיוק כשם שמעמידים משאבים לפיתוח תשתיות.

2. חקיקה נוספת בתחומים הבאים: חקיקה ראשית בתחום דיור בהישג יד, שיאפשר לרשויות המקומיות לקבוע בכל תוכנית פיתוח אחוז מוגדר של דירות אשר ייבנו על ידי היום וישווקו במחיר נמוך ממחיר השוק לזוגות צעירים המצויים בתחילת דרכם בסולם הבעלות על רכוש. כמו כן, תתקיים חקיקה ראשית שתבטיח קיומו של מנגנון השמדה עצמית עקב אי-מימוש זכויות בנייה. מנגנון ההשמדה העצמית יהיה בגדר חובה בתוכניות חדשות ויחל בהדרגה על תוכניות שקדמו לחקיקת החוק וטרם מומשו.

חוק זה יעמוד במבחנים שנקבעו בחוקי היסוד המגינים על הקניין, בהיותו תואם את ערכיה של מדינת ישראל, נחקק לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. רק השבת זכויות הבנייה הללו למאגר זכויות הבנייה תאפשר לרשויות התכנון ליישם את השיקולים החברתיים והסביבתיים שאותם עליה לקחת בחשבון. בהעדר חקיקה מעין זו, מרווח שיקול הדעת של רשויות התכנון בשטחי הערים הקיימות יצומצם לתוספת הזכויות השולית בלבד ולא יוכל לאפשר פיתוח נאות של הערים, על פי עקרון כושר הנשיאה של הקרקע ולאור השיקולים החברתיים.