

# בכל זאת יש בה משהו

## רחל זכאי

כמי שעוקבת אחר השיח הציבורי בנושא הרפורמה, קשה לי להשתחרר מהתחושה שגורמים שונים, בעלי אג'נדות שונות ומנימוקים שונים, נחווים בדעתם שלא לתת לעובדות להפריע להם, לא לתת לעושים במלאכה להפריע לתזה שהם מוכילים בביקורת נגד הרפורמה, ביקורת שעיקרה בהתנגדות למה שאין ברפורמה. בעיני, הרפורמה רחוקה מלהיות מהפכה ולהוות גורם להורדת מחירי הדירות, לפחות בטווח הקצר. היא גם אינה, וטוב שכך, הפרטה מסיבית וסיטונית של מקרקעי ישראל שאמורה להעביר את השליטה בקרקע לידי קרטלים או לידי מעטים, וגם אין בה כדי לפגוע בשטחים הפתוחים ולגרום נזקים סביבתיים.

למרות זאת, וכדברי השיר – בכל זאת יש בה משהו. יש בה את אותו שינוי מבני שחיוני כל כך, את אותו גיבוש של קודקס החלטות מובנה במדיניות קרקעית שאכן יהיה מובן, אבל גם יותר מזה, יהיה מובנה, רהוט, ברור, ישקף איזו אג'נדה מסודרת ולא אוסף של החלטות שלפעמים קשה מאוד ליישב אותן זו עם זו, ויאפשר לגוף שיקום – ואין זה משנה בעיני אם יקראו לו רשות או מינהל ב' – לתפקד ולעבוד באופן שלא יהיה עוד שק החבטות הלאומי, כמקובל, אלא ייתן לפרט את השירות לו הוא זכאי ויאפשר לציבור מימוש יעיל וראוי של המדיניות הקרקעית.

נכון שאין כל מקוריות בקביעות האלה שאותן כבר קבעה ועדת גדיש בשנת 2005, כולל ההמלצה המהותית של העברת בעלות בקרקע למגורים. אבל למרות שהמלצות ועדת גדיש אומצו בהחלטת ממשלה ובהחלטת מועצה, העובדה היא שהיישום כשל. זה היה כשל קולוסאלי בכל הנוגע לשינוי המבני והתקדמות באיטיות בלתי סבירה בכל הנוגע לכיצוע העברת הבעלות.

הרפורמה החדשה ממשיכה את הקו של העברת בעלות בקרקע למגורים, דבר שהוא בעיני מובן לחלוטין בהעדר כל משמעות אמיתית להשארת הבעלות הפורמלית של המינהל או קק"ל בקרקע למגורים. יחד עם זאת, הרפורמה צועדת צעד נוסף, מעבר

להחלטות ועדת גדיש, בכך שהיא מאפשרת העברת בעלות גם בקרקע לתעסוקה, בהיקפים לא גדולים, עד 10 דונם בפריפריה ועד 5% במרכז הארץ. חלקי לא עם אלה שחושבים שההרחבה הזו היא שתביא ישועה למשק ולא היא שתיצור את השוק החופשי שמשוחרר ממחסומים, שידהר בשמחה אל האופק הוורוד. אבל גם אי-אפשר לבוא ולומר שהמתכונת הזו של ההרחבה מוגבלת בתעסוקה יש בה כדי לשמוט מידי המדינה את היכולת להשתמש במקרקעי ישראל למילוי היעדים הלאומיים, הצפויים והבלתי צפויים, שככל הנראה יהיו. כך גם מעניקה הרפורמה הזו הטבות כספיות משמעותיות בהרבה מאלה שנקבעו בוועדת גדיש. היא מרחיבה את היקף העברת הבעלות במגורים ללא תמורה לכל הבנייה הנמוכה בפריפריה. אם ייאמר שיש בכך משום קידום המטרה עליה החליטה הממשלה, של עידוד הפריפריה, לדעתי יש ממש באמירה זו אלא שאין זו דרך מושלמת או אידיאלית למימוש. אם היתה כזו ואם אכן היתה כוונה לעודד פריפריה, נראה לי שנכון היה לעשות דיפרנציאציה בין פריפריה רחוקה לבין נתינת מגרשים ללא הגבלת גודל כבנייה נמוכה, באזורים שהם פנינות נדל"ניות ממש באזור עדיפות לאומית ב'. אינני בטוחה שזה צריך להיות סדר העדיפות הלאומי לעת הזאת. כך גם קובעת הרפורמה הטבות כספיות מעבר לוועדת גדיש, גם בהעברת בעלות במרכז הארץ. על פני הדברים אכן מדובר בהסדר המבטא ויתור משמעותי על תמורות שמגיעות לקופת המדינה, ויתור שבעיני הנו מעט מוגזם, אבל קשה לומר שהוא הופך את הרפורמה למין דבר שחורג ממתחם הסבירות.

בעייתית בעיני התפיסה של הממשלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי ברפורמה המוצעת, את תפקיד מועצת מקרקעי ישראל. אותה מועצה שאילו היו משכילים לאישה בקשת האנשים אליהם כיוון המחוקק בסעיף 4 בחוק מינהל מקרקעי ישראל, היינו מוצאים בה מכוח הפסיקה נציגי ציבור, אנשי אקדמיה, נציגים לירוקים, לגליל ולנגב, נציגי מיעוטים – הרכב שלכאורה היה לתפארת מדינת ישראל. תביעותיו של המחוקק יצרו תשתית לפורום כזה ולמגוון שמשקף את כל קשת הדעות והאינטרסים הרלוונטיים לקביעת מדיניות קרקעית. נכון שהכפפה הזו לא בהכרח הורמה וכמעט לא ראינו במועצה מינויים של עמודי תווך מעולם האקדמיה ואנשי המעשה של עולם המקרקעין, אבל ברור גם שמעכשיו זה לא יהיה. כלומר, גם הסיכוי להתפתחות כזו נעלם. בכך הרפורמה נסוגה לאחור. היא יצרה מועצה שבה שבעה נציגי ממשלה וחמישה נציגי קק"ל. רוב מוחלט לממשלה, רוב מובטח. המשמעות ברורה: כוונת הממשלה שהמדיניות הקרקעית שתקבע המועצה תהיה בהכרח מדיניות הממשלה. לתומי חשבתי שאולי יש מקום במדינה לגוף מקצועי, מועצת מנהלים אמיתית, כמקובל, שהם לא רק נציגי

הבעלים, אלא יש בו גם משהו שהוא כמו דח"צים ו/או גופים אחרים שבאמת יש להם משקל; והמחוקק התכוון לגוף שהוא מועצה כזאת, אבל מה לעשות, אין דבר מושלם.

המבחן האמיתי של הרפורמה יהיה בשניים; בעצם יישומה, שזה לא ברור מאליו, ויותר

מכך, באופן יישומה. לטעמי, העברת הבעלות בקרקע המיועדת למגורים היא ראויה והעברת הבעלות כתעסוקה היא נסבלת, אבל החלטת הממשלה ברפורמה המוצעת מאפשרת גם הקצאת זכויות בעלות בקרקעות המיועדות בתוכניות מתאר לפיתוח, למרות שאין עליהן תוכניות מפורטות. אלה קרקעות שקרויות "לפיתוח עתידי". ולא רק זאת. בהחלטתה קובעת הממשלה שמתוך היעד של 35,000 יחידות דיור לשנה, 10,000 יחידות דיור תהיינה בקרקע כזו. קרקעות אלה אמנם מיועדות לפיתוח עתידי, אבל מה פשר הלהיטות והדרישה למימוש כל כך מסיבי בלוח זמנים כל כך קצר? החלטת הממשלה נוקבת את השנים – 2010 או 2011 עד 2014 – למימוש המסיבי, כשבכל שנה ייבנו 10,000 יחידות דיור. השטחים האלה מהווים את העתודות המיועדות לפיתוח אורבני ארוך טווח. האם לא ברור שמימוש כה מסיבי שלהם, בטווח קצר, יביא ללחץ לא פחות מסיבי על הקרקע החקלאית ועל השטחים הפתוחים שיישארן בסופו של יום העתודה היחידה לאחר שהפיתוח העתידי נלקח בעתיד הכל כך קרוב?

**זו עם זו."**

נראה לי שהמבחן האמיתי של הרשות החדשה יהיה, אם היא תשכיל, למרות המנדט הזה שניתן לה בהחלטת

הממשלה לפיתוח כל כך מסיבי של קרקעות לפיתוח עתידי, להפעיל מדיניות זהירה ומירתית ביחס למקרקעין האלה, תוך שהיא מציבה מול עיניה את רשימת התפקידים שלשמן קמה, רשימה שסוף סוף מופיעה באיזשהו מקום, והפעם תופיע בחוק, ובכלל זה היא תדון בכובד ראש לפי השיקול שמופיע כמעט אחרון: לשמור את מקרקעי ישראל כמשאב לטובת הציבור ולטובת הדורות הבאים. אם זה פוטנציאל מסוים של כשל ברפורמה המוצעת, הרי המשימה האמיתית בעיני היא לדאוג ולשמור שהרפורמה

לא תהפוך למה שבטעות מייחסים לה כבר היום, ל"הפרטת הקרקעות החקלאיות והשטחים הפתוחים", ויחד עם זאת להבטיח כי בחסות השינוי המוגבל יחסית והסביר, שיוצרת הרפורמה, לא ייווצר אותו מדרון חלקלק שייצרו, ואין לי ספק שירצו ליצור, אלה שחפצים להפריט הכול. וישנם כאלה.

ברור לחלוטין שהפרטת מאסות של מקרקעין שאינם מבונים, משמעה הצבת האינטרס הציבורי כבן ערובה בידי אינטרסים פרטיים, מעטים למדי. וכאשר יזדקק הציבור, ואין ספק שיזדקק לצרכים שעדיין אף אחד מאיתנו איננו יודע לצפות מתי יתקיימו ומה יהיו, הרי שהמדינה תעמוד בפני שוקת שבורה בהעדר קרקע. ואז תאמר המדינה – "נפקיע". במדינת ישראל של 2009 לא קל להפקיע. במדינה שבה קניין הפרט מקבל מעמד כל כך מוגבר בדין ובפסיקה, הפקעה לא תהיה דבר פשוט. היא גם לא תהיה תהליך קצר. היא בוודאי לא תהיה דבר זול. והשאלה שיש לשאול בהקשר זה היא אם זו המטרה שאליה יש להגיע. נראה לי שצריך לעשות הכול כדי שזה לא יקרה.

כשמדברים על הרפורמה, ראוי גם לעסוק לא רק במה שיש בה אלא גם במה שאין בה או אין בה במידה מספקת. כוונתי להעדר מסרים ברורים ביחס למתן אפשרות לבעלות בבתי המגורים ביישובים החקלאיים. נכון שהחלטה 979 עדיין תלויה בבג"צ ואין לדעת אם תעמוד במבחן הביקורת, אבל ניתן היה לומר ונכון היה לומר, לדעתי, במסר הרבה יותר ברור, כי בהנחה שהחלטת 979 אכן תתקבל, יתאפשר למי שיממש אותה, כלומר למי שירכוש את הזכויות המהוונות בחלקת המגורים, לקבל בה גם בעלות. החשיבות שבמסר הזה כפולה. ראשית, זה יוכל להוות מסר למגור שמרגיש שהוא כל הזמן מקופח ונשאר מאחור. שנית, כלפי ההבחנה שבעיני היא מאוד חשובה, בין אותן חלקות מגורים בהתיישבות שהן באמת חלקות מגורים, ודינן לעניין שיוור הבעלות בדיוק כמו מגרשי המגורים בערים, לבין הקרקע החקלאית הקיימת. צריך לשמור מאוד על ההבחנה הזאת וקל יותר יהיה לחדד אותה ולקיים אותה ככל שתוגבר הזיקה והעניון בחלקת המגורים.