



הפרטה במקרקעי ישראל

מסמך עמדה

התייחסות לנוסח שאושר בהחלטת הממשלה
מס' 117 (ממי/5) מיום 12.5.09

מכון דש"א (דמותה של ארץ) עוסק בגיבוש המלצות למדיניות וכלים לשמירה על השטחים הפתוחים וערכיהם באמצעות צוות חשיבה מקצועי ובין מגזרי, קיום סדנאות וימי עיון, עבודות מחקר יישומי ועריכת סקרי הערכה של משאבי טבע, נוף ותרבות בשטחים הפתוחים.

מכון דש"א

כתובת: רח' הנגב 2 תל אביב, מיקוד 66183.

טלפון: 03-6388700

דוא"ל: edna@spni.org.il

אתר דש"א: www.deshe.org.il

מאי • 2009

הרפורמה במקרקעי ישראל – מסמך עמדה
התייחסות לנוסח שאושר בהחלטת הממשלה מס' 117 (ממי/5) מיום 12.5.09

בימים אלו מקדמת ממשלת ישראל באמצעות מהלך חפוז, המתקיים הרחק מעיני הציבור, רפורמה מרחיקת לכת בניהול מקרקעי ישראל שעלולה להפוך על פיה את המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל. הממשלה עומדת להעביר חלק ממרכיבי הרפורמה באמצעות חוק ההסדרים וחלקים אחרים באמצעות החלטת וועדת שרים מצומצמת בעלת סמכות החלטה ללא אפשרות ערר. בנוסף למהלכים מתבקשים לפישוט ניהול המקרקעין כוללת הרפורמה המוצעת הסדרים מרחיקי לכת להפרטת הנכס הציבורי הנדיר והיקר ביותר בישראל - קרקעות המדינה. חלק מן ההסדרים המוצעים מהווים סכנה של ממש לעתיד המרחב הציבורי בישראל, לגורל השטחים הפתוחים, לאיכות הסביבה והחיים במדינה, כמו גם לקשר הייחודי שבין אזרחי המדינה לארצם.

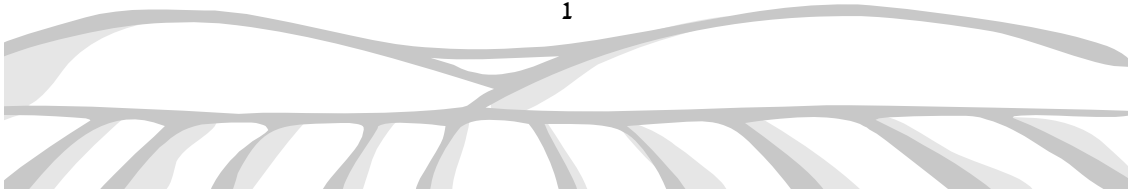
להלן פירוט ההסדרים הבעייתיים המוצעים במסגרת הרפורמה, בהתייחס לנוסח שאושר בהחלטת ממשלה מיום 12.5.09 (החלטה מס' 117), וכן קווי מדיניות לעיצוב מדיניות מקרקעין בישראל.

א. בעיות ברפורמה המוצעת

ברפורמה המוצעת מספר בעיות עיקריות, אשר יפורטו להלן:

1. המבנה המוצע לרשות המקרקעין שתחליף את מועצת מקרקעי ישראל הינו מבנה ריכוזי, מוטה פיתוח, נעדר ייצוג סביבתי או ציבורי.
2. העברת בעלות בקרקעות שלא חלה עליהן תכנית מפורטת לפיתוח מגלמת מספר סכנות – העדר שליטה על קצב הפיתוח וגלישתו לשטחים שאינם מיועדים לכך, ריכוז משאבי קרקע ציבוריים בידי בעלי הון מעטים, וקיומו של מדרון חלקלק שיאפשר מכירת שטחים פתוחים, כתוצאה מעמימות הניסוח ופרשנות אפשרית רחבה שלו.
3. ייזום שינוי ייעוד של קרקע על ידי חוכרים חקלאיים - תמריץ לפיתוח נדליני של קרקע חקלאית שאיננה מיועדת לבניה
4. העברת סמכויות התכנון לידי הרשויות המקומיות, המגזר הפרטי, ומשרד הבינוי והשיכון
5. ההליך המוצע לקידום הרפורמה באמצעות חוק ההסדרים וועדת שרים מצומצמת לקוי ופסול מיסודו
6. הפרטת הקרקע – היבטים עקרוניים בעייתיים:
 - התעלמות מהיות הקרקע מוצר ציבורי ומשאב סביבתי
 - פגיעה בעקרון הבעלות הציבורית על הקרקע
 - חשש להגברת ריכוזיות השליטה במשק והקשרים הבעייתיים בין הון ושלטון
 - הורדת מחירי הדיור – האמנם?

חשוב להדגיש כי מעבר לבעיות העולות מהסדר כזה או אחר, כל אחד כשלעצמו, הרי שהמכלול מעורר תמונת מצב של רפורמה חסרת איזונים ובלמים.



1. מבנה רשות המקרקעין: הינו מבנה ריכוזי, מוטה פיתוח, נעדר ייצוג סביבתי או ציבורי.

(סעיפים 1,2 בהחלטת הממשלה)

את מועצת מקרקעי ישראל עתידה, לפי הרפורמה המוצעת, להחליף מועצת רשות מקרקעין בת 9 חברים: יושב ראש, שישה נציגים של משרדי ממשלה ושני נציגי קק"ל.

הבעיות:

- ניהול המקרקעין בישראל ייעשה על ידי זרוע מבצעת של הממשלה, מזווית ראייה של צרכי הפיתוח בלבד, ללא בקרות ואיזונים נדרשים, תוך התעלמות מהיבטים רבים של ניהול מדיניות המקרקעין:
 - העדר מוחלט לייצוג השלטון המקומי.
 - העדר מוחלט לייצוג האינטרס הסביבתי – לא ייצוג ממשלתי (השר להגנת הסביבה אינו חבר ברשות), ולא בלתי ממשלתי (נציג ארגוני הגופים שעניינם איכות סביבה, החבר כיום במועצת מקרקעי ישראל, אינו חבר ברשות).
 - הרכב מועצת הרשות נעדר מומחים ואנשי מקצוע בלתי תלויים, ואין בו ייצוג ציבורי כלל.
- המבנה המוצע למועצת הרשות אינו מותאם לגיבוש מדיניות קרקעית, שהוא אחד מתפקידיה, בשל הרכבה הבלתי מאוזן, שבעיקרה היא זרוע מבצעת של הממשלה.
- המבנה הארגוני של הרשות – מטה, חטיבה עסקית, חטיבה שתעסוק בפיקוח ובאכיפה, וחטיבת שירות – מכוון רק לפן הפיתוח והשיווק של קרקעות המדינה ואינו כולל כל התייחסות לניהול הציבורי והסביבתי של המקרקעין.

מוצע: מבנה מועצת רשות המקרקעין יהיה דומה בהרכבו למבנה המועצה הארצית לתכנון ובנייה, והוא יכלול נציגים של משרדי ממשלה, נציגים של רשויות מקומיות (עיריות), מועצות מקומיות (מועצות אזוריות), וכן ייצוג הולם של גורמים ציבוריים ומקצועיים, ובכללם גורמים בלתי תלויים בתחומי הסביבה, החברה והמדיניות הקרקעית.

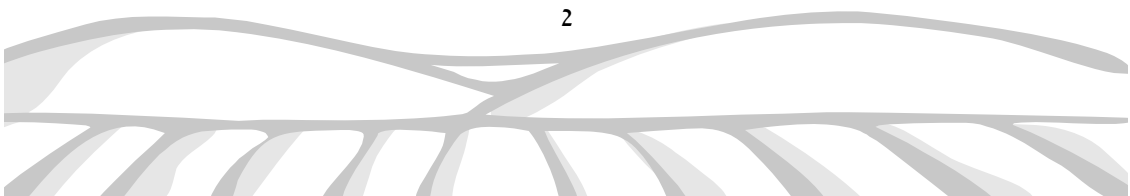
2. מכירת קרקעות שלא חלה עליהן תכנית מפורטת לפיתוח

(סעיף 15 ב' בהחלטת הממשלה)

הרפורמה במקרקעין מעבירה לבחינת וועדת השרים "מתן אפשרות להקצאת זכות בעלות בקרקעות המיועדות בתכניות מתאר מקומיות לפיתוח על אף שלא חלה עליהן תכנית מפורטת".

לכאורה, זהו הליך סביר, מאחר ומדובר בשטח המיועד לפיתוח. אלא שהסדר זה מגלם כמה בעיות:

1. מכירת שטחים אלו מפקיעה מידי המדינה את היכולת לשלוט על מימוש הפיתוח של שטחים המיועדים לבנייה, ובסופו של דבר עלולה לגרום למחסור ביחידות דיור, וללחצי פיתוח במקומות שאינם מיועדים לכך. בעניין זה חשוב ללמוד את לקחי הפרטה בנושא משק החשמל, בעקבותיה קיים היום מלאי תכנוני מאושר של תחנות כח פרטיות בהיקף עצום שאינן ממומשות על ידי היזמים הפרטיים. בעקבות המחסור החרף שנוצר, נדרשה חברת החשמל להגיש תכנית חירום לפני מספר חודשים.



2. כאשר עוברת בעלות על יחידות קרקע גדולות, ולא לחוכר הבודד, הפרטי – קיימת סכנה של ממש של ריכוז קרקע בידי בעלי הון מעטים, רכישת קרקעות על ידי יזמים גדולים, במשק המתאפיין בריכוזיות גדולה. מהלך זה מאיים להחמיר את אי השוויון הקיים בתחומים שונים ואת הריכוזיות המאפיינת את המשק הישראלי – גם לתחום הקרקע.

3. המונח "קרקעות המיועדות בתכניות מתאר מקומיות לפיתוח" הוא מונח מעורפל, המהווה פתח להפרטה גורפת של קרקע ו"מזמין" התדרדרות במדרון חלקלק מאוד. לדוגמא – תכנית מקומית לאזור נופש מטרופוליני, הכוללת גם מרכיבים של פיתוח, עונה לכאורה על הגדרה זו. כך גם תכנית לשיקום נחלים ואגני היקוות, או לפארקים ושטחים פתוחים אחרים, הכוללים גם מרכיבים של פיתוח. משמעות הדבר כי ניתן יהיה למכור שטחים אלו לאנשים פרטיים!! כמו כן, עלול להיווצר מצב בו תקודמנה תכניות מקומיות כלליות, רק כדי לאפשר את מכירת הקרקע עליהן הן חלות.

מוצע: לאפשר, בהתאם להמלצות וועדת גדיש, להעביר זכויות בקרקע לידי החוכרים של דירות רק בשטחים בהם קיימים בפועל מבנים למגורים.

3. ייזום שינוי ייעוד של קרקע על ידי חוכרים חקלאיים - תמריץ להפשרת קרקע חקלאית באזורי הביקוש

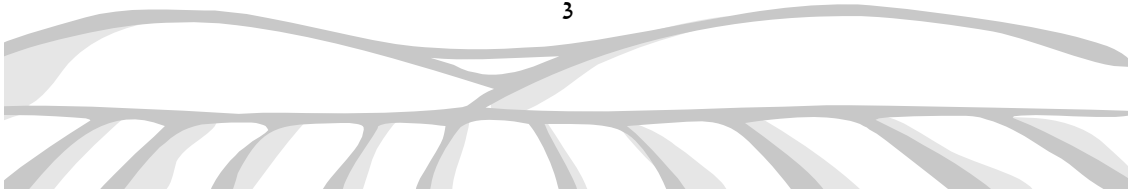
(ס' 17 בהחלטת הממשלה)

החלטת הממשלה מעבירה לבחינת וועדת השרים הסדר לפיו חוכרים של קרקע חקלאית יוכלו לייזום שינוי ייעוד של הקרקע, ולקבל חלק ממנה ללא מכרז. הסדר זה יביא לעידוד ולתמרוץ של שינוי ייעוד (הפשרה) של קרקע חקלאית לצורך פיתוח נדל"ני על ידי המחזיקים בה, גם בשטחים שאינם מיועדים לפיתוח על פי תכניות המתאר.

יש להדגיש, כי עקרון מרכזי במדיניות התכנון, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בראש ובראשונה בתכנית המתאר לבנייה, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35) – הוא הכוונת עיקר הפיתוח לערים, קודם כל בתחומי יישובים בנויים או בצמידות דופן להם. ההסדר המוצע, כמו ההסדרים האחרים, מעודד את הפיתוח הפרברי ברחבי המגזר הכפרי והחקלאי דווקא וכן תהליך זחילה עירונית בו הערים גדלות כלפי חוץ על חשבון שטחים פתוחים, בניגוד למדיניות התכנון, ועוד – התמריץ להפשרת הקרקע גובר ככל שערכה גבוה יותר, משמע – עיקר התמריץ יהיה להפשרת קרקע באזורי הביקוש, במחוז המרכז, גם זאת בניגוד למדיניות התכנון, לפיה יש למתן את הפיתוח במחוז המרכז, לטובת עידודו בתחומי היישובים בנגב ובגליל.

ההסדר המוצע מבוסס על הרציונל שעמד מאחרי החלטות מועצת מקרקעי ישראל (החלטות 717, 727), שכזכור נפסלו בבג"צ הקרקעות, בהיותן תמריץ להפשרת הקרקע ראו התייחסות לנושא זה בבג"צ הקרקעות, הכולל בין היתר ציטוט מתוך מסקנות וועדת מילגרום:

"התמריץ לבצע עסקאות נדל"ן בקרב חוכרי קרקע חקלאית באזורי ביקוש מתבטאת בלחצים מצד חוכרי קרקע חקלאית אשר נדחפים על ידי יזמים בתחום הנדל"ן, על מוסדות התכנון לאשר שינוי ייעוד גם במקומות ששינוי שכזה אינו עולה בקנה אחד עם התיכנון האורבני האופטימלי, או אינו עומד בסדרי העדיפויות הראויים לשימוש מושכל ויעיל בקרקע חקלאית.



גורמי התיכנון עצמם מודים, כי למרות שבסמכות מוסדות התיכנון לדחות יוזמות אלו, הלחצים נשאו לא אחת פרי וכך אושרו תכניות שאינן רצויות בהיבט האורבני. גורמי התיכנון סבורים, כי נכון יהיה שרמת הלחץ של חוכרי הקרקע והיזמים עימם קשרו עיסקאות תפחת באופן משמעותי ובכך יתאפשר תהליך קבלת החלטות נכון יותר בהיבט התכנוני הכולל" (בעמ' 68 – מתוך דו"ח וועדת מילגרום, א.ה.).

רואים אנו, שלא רק שהחלטה 727 מציעה הטבות נכרות לחוכרי קרקעות חקלאיות באזורים בהם שינוי הייעוד לקרקע למגורים אינו נדרש, אלא שעצם ההצעה יוצרת פיתוי לחוכרים ובעקבותיו תהליך לא רצוי מבחינה תכנונית. המתבקש הוא, על כן, שאם נדרשים עידוד ותמריץ לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות, מן הראוי שייקבעו התחומים הטריטוריאליים בהם, על פי שיקולי תיכנון ודרישות קרקע למגורים, הדבר נחוץ וההטבה בצורת פיצויים מוגברים לחוכרי הקרקע, אם היא נדרשת, תינתן רק לגבי קרקעות בתחומים אלה.
(ההדגשה נוספה)

יש לשים לב לעובדה כי שם דובר על ההשלכות השליליות של מתן זכויות לפיצוי לחוכרים על הליכי התכנון, קל וחומר כי השלכות אלו יוחמרו כאשר יוענקו זכויות הבעלות במלואן.

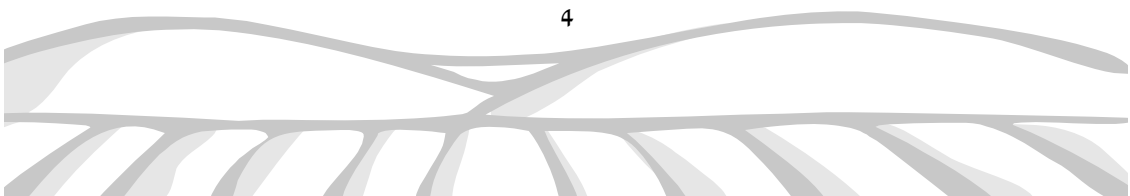
הפניית משאבים ממשלתיים לטובת פיתוח בשטחים הפתוחים, על חשבון חיזוק מרכזי הערים: הפשרת קרקע חקלאית ופיתוח במרחבים הכפריים, תגרום לסדרי עדיפויות לקויים אשר עומדים בסתירה מוחלטת למדיניות התכנון: משאבים יופנו לפיתוח נדל"ני ופיתוח תשתיות בשטחים חדשים, על חשבון השקעה במרכזי ערים: פינוי בינוי, עיבוי והרוויית הבינוי הקיים, תחבורה ציבורית, שטחים פתוחים בעיר ועוד. תקציבי הפיתוח יופנו לפרברים, והערים יוותרו בעליבותם.

4. העברת סמכויות התכנון לידי הרשויות המקומיות, המגזר הפרטי, ומשרד הבינוי והשיכון

(ס' 10 בהחלטת הממשלה)

הרפורמה כוללת התייחסות גם לנושא חלוקת סמכויות בתחום התכנון, כך שפעילויות התכנון והפיתוח יעברו לרשויות המקומיות ולמגזר הפרטי, ובמקרים בהם תידרש מעורבות ממשלתית – היא תעבור לידי משרד הבינוי והשיכון, ותיעשה באמצעות מיקור חוץ. בהמלצות וועדת גדיש הוצע כי התכנון המיתארי בכל רמותיו יהיה בסמכות מינהל התכנון במשרד הפנים, והתכנון המפורט ייעשה בידי הרשויות המקומיות, ממ"י, משרד הבינוי והשיכון או משרדי ממשלה אחרים לפי העניין. מאחר והרפורמה מאפשרת מכירה של קרקעות בתכנון מתארי, לפני תכנון מפורט, עולה חשש כי רוכשי אותן קרקעות, שסעיף זה מעניק להם גם סמכויות תכנון - יקדמו תכניות שעומדות בסתירה לתכנון המתארי, ואף יקדמו כזה.

יש לזכור כי הרכבן של הוועדות המקומיות, הדנות בתכניות המפורטות, אינו מאוזן, ומעורר חשש כי אלו לא יוכלו לעמוד בלחצים שיופעלו לקידום התכניות.



סמכויות התכנון נתונות במדינת ישראל בידי גוף אחד – משרד הפנים, באמצעות מינהל התכנון. למדינת ישראל מערכת תכנון מקצועית מאוד, שהיא כורח המציאות במדינה כה צפופה, עם אתגרי תכנון יוצאי דופן בכל קנה מידה. תוכן הרפורמה המוצעת בנושא זה עתיד לעורר את הבעיות עליהן כבר עמד בזמנו מבקר המדינה¹:

”... משרד השיכון והמינהל מכינים תכניות מפורטות למרות היעדר תכניות מתאר ולעתים עומדות תכניות מפורטות אלה בסתירה לתכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות מאושרות. בנסיבות אלה מקדמים משרד השיכון והמינהל, תכניות מתאר ותכניות בעלות אופי מתארי אך נטולות תוקף סטטוטורי שמהן נגזרות התכניות המפורטות. מצב עניינים זה מגדיל את אי-הוודאות הכרוכה בתהליך הכנת תכניות מפורטות ומאריך את משך הכנתן של התכניות המפורטות.

ראוי, שאת הכנת תכניות המתאר והתכניות בעלות אופי מתארי ירכז מינהל התכנון שבמשרד הפנים, האחראי לספק למינהל ולמשרד השיכון בסיס מתארי להכנת תכניות מפורטות, ולעומת זאת המינהל ו משרד השיכון יעשו בדיקות היתכנות העוסקות בשאלת הכדאיות והביקוש לתכנון מפורט של קרקעות שכבר יועדו למגורים, ולא יסתכנו במימון תכניות מפורטות שהליך אישורן ממושך ומוטל בספק, כפי שהן עושות כיום...”

לא נותר אלא לחזור ולהמליץ על תוכן דברי המבקר – ראוי כי את התכנון ירכז מינהל התכנון, וזה לא יבוזר ויופרט כפי שמוצע ברפורמה.

5. ההליך המוצע לקידום הרפורמה לקוי ופסול מיסודו

ההליך בו נוקטת הממשלה לקידום הרפורמה הוא חמור ומקומם: במסגרת ההסכם הקואליציוני נקבע שאישור הרפורמה ייעשה במסגרת חוק ההסדרים השנוי במחלוקת, ששמו יצא לפניו כמסלול לחקיקה חפוזה בחסות לחצי אישור התקציב, במסלול העוקף את דרך המלך של הליכי החקיקה.

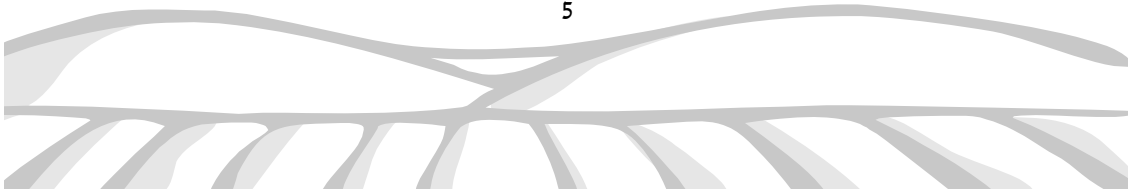
- **הרפורמה מקודמת הרחק מעין הציבור**, ללא כל הליך של שיתוף, שמיעה והתייעצות עם מומחים בתחום ועם בעלי עניין, וללא שום מרכיב של יידוע הציבור. כל זאת, בתחום בעל חשיבות ציבורית רבה מאין כמוה.

- **קידום הרפורמה ייעשה תחת מכבש זמנים קצר**, ותחת לחצי הצורך באישור התקציב ומהלכי ה”קח-ותן” בהם מצטיין הליך אישור חוק ההסדרים. מדובר בחקיקה פזיזה, הנעשית תחת אילוצים פוליטיים וקואליציוניים שאינם מאפשרים דיון שיטתי בהצעות החוק. הדיון והאישור נעשים בחטף, תוך סטייה מנורמות שלטון דמוקרטיות ראויות. ביקורת על חוק ההסדרים ניתן למצוא גם בפסיקה, ראו למשל דבריה של כב' השופטת (כתוארה אז) ד' בייניש, בפרשת מגדלי העופות²:

”... השימוש במנגנון החקיקה של חוק ההסדרים ודומיו (כגון החוק נשוא העתירות שלפנינו), מעורר בעייתיות רבה מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין. רבות מהבעיות שמעורר מנגנון חקיקה זה נובעות מכך שהוא מתאפיין בריבוי ובמגוון הנושאים הכלולים בו כמקשה אחת ובפרק הזמן הקצר שנתון לממשלה ולכנסת לדון בנושאים אלו. עובדה זו פוגמת לא פעם בהליך קבלת ההחלטות הן בשלבי גיבושה של הצעת החוק והן במסגרת הדיון בכנסת.... אין ספק כי צודקים מבקר המדינה והיועצים המשפטיים לממשלה

¹ דו"ח מבקר המדינה מס' 55ב', לשנת 2004, עמ' 421.

² בג"צ 4885/03 ארגון מגדלי העופות נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14.



ולכנסת בביקורתם על מנגנון חקיקה חפזו זה. אכן מדובר בהליך חקיקה שמקשה מאד על קיומו של דיון מעמיק וממצה, ואשר פוגע ביכולתם של מקבלי ההחלטות בממשלה ובכנסת לגבש עמדה מבוססת לגבי כל אחד מהנושאים המופיעים בהצעת החוק.... זאת ועוד, הליך חקיקה חפזו שאינו מאפשר לקיים דיון ראוי בהצעת החוק עלול אף לפגום בתוצר של הליך החקיקה...”

- ההחלטה על הכללת הרפורמה בחוק ההסדרים מנוגדת לחוות הדעת שהוכנה על ידי היועצת המשפטית של הכנסת³, באשר לחוקים אשר ראוי לקדם במסגרת חוק ההסדרים. בחוות הדעת נקבע כי אין לקדם במסגרת חוק ההסדרים חוקים שאין להם זיקה ישירה בין החוק המוצע לבין הצעת התקציב לאותה שנת כספים. חוות הדעת קובעת כמה מבחני משנה, כמו השפעת גריעת החוק המוצע על התקציב, מבחן המשמעות התקציבית אל מול תכלית החוק המדובר ועוד. יישום תבחינים אלו מוביל למסקנה חד משמעית: רפורמה במקרקעי ישראל אינה מתאימה בעליל לקידום במסגרת חוק ההסדרים. מדובר ברפורמה מרחיקת לכת מבחינת השפעותיה על תחומי חיים רבים, הדורשת דיון מעמיק בכל תו ותג, ושזיקתה לשנת תקציב מסוימת היא חלקית ביותר. אין זה ראוי לקדמה במסגרת חוק ההסדרים.

- קידום הרפורמה נעשה תוך התעלמות מהמלצות של וועדות מקצועיות שבחנו את הנושא באופן מעמיק: וועדת מילגרום, וועדת הבר, וועדת גדיש. המלצות וועדות אלו אומצו בהחלטות ממשלה.

מוצע:

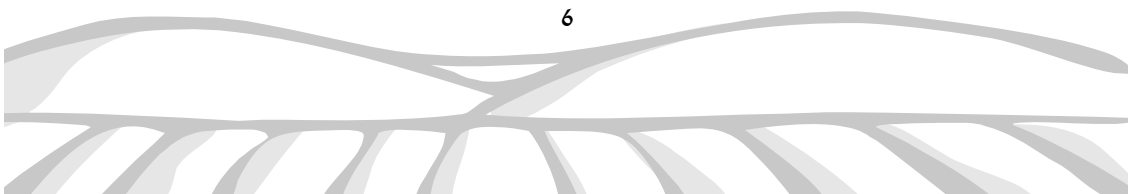
לאור חשיבותה של מדיניות המקרקעין בישראל, על הליך הבחינה להיעשות באופן שקוף, רחב ומעמיק, תוך שמיעת מומחים, בחינת המלצותיהן של וועדות קודמות, ותוך שיתוף מגזרי החברה השונים. בשלב ראשון, יש לגרוע את הרפורמה המוצעת מחוק ההסדרים.

6. הפרטת הקרקע – היבטים עקרוניים

עקרון הבעלות על הקרקע

מדיניות המקרקעין של ישראל מתאפיינת בהחלטה עקרונית יוצאת דופן לפיה הקרקע רובה ככולה הינה בבעלות ציבורית. החלטה הנובעת מתפיסה ערכית עמוקה ששורשיה נטועים במורשת ישראל, בחזון דמותה של המדינה וערכיה ויחס הציבור אל הארץ. במדיניות עקרונית זו אכן נדרשים שינויים, עדכונים ושיפורים הנובעים מצורכי החיים ומהתפתחות המודעות לערכים הסביבתיים והחברתיים של הקרקע. יש מקום וצורך לשכלל את החקיקה הנוגעת למקרקעין: חוק יסוד מקרקעי ישראל, וחוק מינהל מקרקעי ישראל, הם חוקים כלליים, המתעלמים מתחומים רבים כמו ערכים סביבתיים וחברתיים הקשורים בקרקע ובניהולה. בשל כובדו של עקרון הבעלות על הקרקע, המליצה וועדת גדיש על שתי חלופות לפישוט ההליכים הבירוקרטיים הקשורים במקרקעי ישראל: (1) החכרת מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות (2) הקניית בעלות על הקרקע. הרפורמה המוצעת מאמצת, ללא דיון ראוי, את החלופה השנייה.

³ הנחיות היועצת המשפטית לכנסת, הנחיה מס' 2/06 בנושא חוק ההסדרים, מיום 7.11.06.



ריכוזיות וקשרי הון שלטון

המשק הישראלי ידוע ברמה הגבוהה של הריכוזיות שבו. הדבר בא לידי ביטוי בשוק ההון, כמו גם במפת השליטה על מוקדים כלכליים שנוצרה כתוצאה מתהליכי ההפרטה בשנים האחרונות. התוצאה היא כי רבים מהמשאבים הציבוריים (לשעבר) ומשוק מוצרי הצריכה נשלטים בידי קבוצה קטנה של משפחות עתירות הון. משק כזה הוא כר נוח להתפתחות של יחסים מדאיגים בין בעלי ההון לבין מוסדות השלטון בכלל וכשמדובר במקרקעין בפרט, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במקרים כמו עסקת גינתון (התוכנית להפשרה נרחבת של השטחים החקלאיים במושב גינתון, שקודמה בניגוד למדיניות התכנון על ידי יזם שרכש את הזכויות בקרקע).

אמנם על פניו ניתן למנוע היווצרות מונופולים וצבירת קרקע בידי מעטים באמצעות קביעת כללים וחקיקה⁴, אך המציאות בשנים האחרונות מלמדת כי הסיכון להיווצרות מצב שיפגע בשלטון החוק ובציבור הוא גבוה. גם אם בעלות לאומית על הקרקע כשלעצמה, איננה מספקת כדי למנוע צבירת קרקעות על ידי מעטים, הרי שיש לשקול בכובד ראש את ההשלכות השליליות של תהליכי הפרטת הבעלות הציבורית על הקרקע על מבנה משק הקרקע בישראל ועל יחסי הון שלטון. ניסיון הפרטתם של נכסי מדינה אחרים, שרובם ככולם הם בעלי ערך שוק הניתן להערכה כלכלית, מצביע על סיכון גבוה להחמרת אי השוויון ופגיעה בזכויות הציבור. להפרטת השטחים הפתוחים יהיו השלכות חמורות פי כמה הן בשל נדירות המשאב והן משום שבהיותו "מוצר ציבורי" גלומים בו ערכים החיצוניים חיוניים לרווחת כלל הציבור שאינם ניתנים להערכה.

התעלמות מהיות הקרקע מוצר ציבורי, ומשאב סביבתי ראשון במעלה

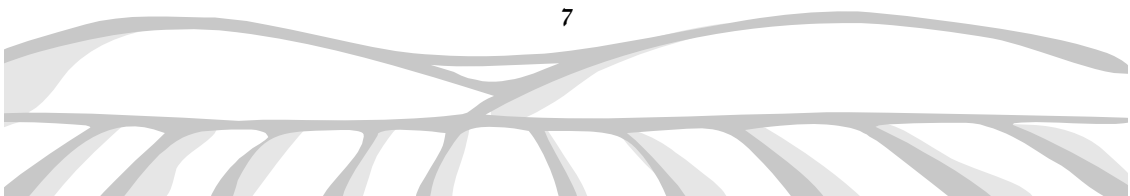
בקווי היסוד של הרפורמה בולט היחס אל הקרקע כאל משאב מחולל צמיחה, מנוע פיתוח שיש להסיר ממנו חסמים בכדי למצות ממנו את מירב הפוטנציאל הכלכלי הישיר. הדבר ניכר בהכללת שר האוצר בוועדת השרים הדנה ברפורמה, ובכוונה לאשרה במסגרת חוק ההסדרים, כלומר, בכריכה אחת עם אישור תקציב המדינה. כל זאת, תוך התעלמות מוחלטת מערכים מרכזיים הגלומים במשאב הקרקע: הקרקע כמוצר ציבורי, המשמעות הסביבתית של ניהול הקרקע והקצאות קרקע לצורכי שימור, קרקע למטרות פנאי ונופש, ועוד.

הורדת מחירי הדיור – האמנם?

מאחרי הרפורמה, והכוונה להכללתה בחוק ההסדרים, עומדת ההנחה כי הפשרת קרקעות והפרטת השוק יביאו להוזלת מחירי הדיור ולהגדלת זמינות הקרקע.

- הנחה זו הוכיחה עצמה בעבר כשגויה. עם הפשרת הקרקעות המסיבית של שנות התשעים, לא רק שמחירי הדיור לא ירדו, אלא להיפך.
- תמריץ להפשרה ולפיתוח בקרקע חקלאית, יגרור השקעות מדינה יקרות ובזבזניות יותר בפיתוח פרברי שאינו יעיל כלכלית, על חשבון חיזוק מרכזי הערים.
- פיתוח של קרקע המצויה בבעלות ציבורית ניתן להכוונה ולשליטה ציבורית, בעוד שפיתוח של קרקע פרטית/מופרטת תלוי ברצונם של הבעלים וחשוף לפעילות ספקולנטית בשוק הנדל"ן. אם כך, תהליכי הפרטה של הקרקע עשויים אף להאט פיתוח במקומות המיועדים לכך, ולגרום לאי וודאות בעיתוי, קצב ופריסת הפיתוח, ולגרום לעליית מחירים, ולצמצם

⁴ עמדה זו ראו ב"בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל, פרופ' רחל אלתרמן, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999, עמ' 2-41.



את זמינותם. על בעיות מעין אלו עמד בזמנו מבקר המדינה⁵, בביקורת על שיטת השיווק של קרקע בלתי מתוכננת (מקב"תים) שהייתה נהוגה במחצית שנות התשעים: ".....לדעת משרד מבקר המדינה, נסיבות אלה מאפשרות לזוכה לדחות את הבנייה, משיקולים שלו, בתקופה שהמדינה מעוניינת בבנייה מוגברת. כשמדובר בקרקע חקלאית המוחזקת בידי חוכרים, זכאי החוכר לקבל -27%-29% מזכויות הבנייה וכן אופציה לרכוש כ-20% מהזכויות. יוצא שרק -51%-53% מה קרקע תהיה בשליטת המינהל בתקופה שה קרקע דרושה למדינה..."

- חשוב ללמוד בעניין זה את הלקח המר מהפרטת משק החשמל, אשר גרמה למחסור חמור בהיצע החשמל, כתוצאה מאי הקמתן של תחנות כוח על ידי יצרנים פרטיים. כתוצאה מכך נקלע משק החשמל למחסור ונדרש קידומה המהיר של תכנית חירום על ידי חברת החשמל.

מוצע:

יש לבחון דרכים חלופיות להורדת מחירי הדיוור, באמצעות הסדרים המתמודדים ישירות עם הבעיה באמצעות מדיניות ציבורית אחראית, ותוך הותרת ניהול משק המקרקעין בידי המדינה.

ב. קווים מוצעים לשינויים במדיניות המקרקעין של ישראל

מדיניות המקרקעין של ישראל אכן דורשת שינויים ועדכונים. החקיקה הנוגעת למקרקעין: חוק יסוד מקרקעי ישראל, וחוק מינהל מקרקעי ישראל, הם חוקים כלליים, ומתעלמים מתחומים רבים הקשורים בקרקע כמו ערכים סביבתיים וחברתיים בניהולה. מרבית מדיניות המקרקעין מתנהלת על פי החלטות מנהליות, של מועצת מינהל מקרקעי ישראל, התנהלות שאינה ראויה נוכח חשיבותם הרבה של הסדרים אלו. יש גם מקום להעברת בעלות על הקרקע לבעלי דירות ונכסים פרטיים, וצורך לצמצום הביורוקרטיה ולהסרת התלות של האזרח במנהל מקרקעי ישראל בכל הנוגע לנכסיו.

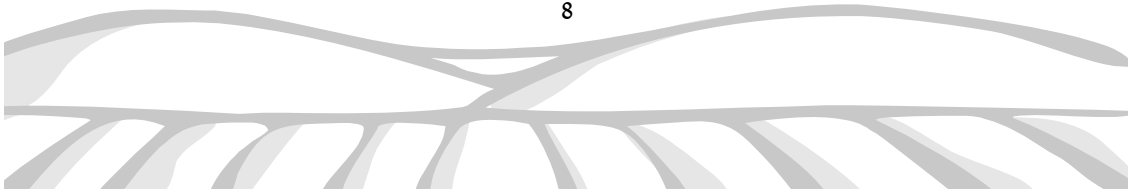
ההליך הראוי לביצוע הרפורמה: קשה להגזים בהשלכות של השינויים במדיניות המקרקעין של ישראל, בוודאי שינויים מן הסוג המוצע. הליך בחינה של שינויים אלו חייב להיעשות באופן שקוף, רחב ומעמיק, תוך שיתוף מיגזרים רבים ככל האפשר.

נקודת המוצא למדיניות המקרקעין - מכלול הערכים של הקרקע בישראל: עיצוב מדיניות המקרקעין של ישראל צריך להיעשות תוך התבססות על מכלול הערכים הגלומים בקרקע: הערכים הסביבתיים של השטח הפתוח – ערכי הטבע ומורשת התרבות הייחודיים לישראל הגלומים בקרקע, תפקודי הסביבה המספקים לאוכלוסייה המצטופפת כאן מים, אוויר ראוי לנשימה מרחב הפתוח לבילוי ופנאי לכלל תושבי ישראל וערכים חברתיים צודקים וראויים. שימור ערכים אלו, שהם משאבים בעלי מאפיינים של "מוצר ציבורי", הוא אחת ההצדקות המוכרות לבעלות ציבורית על הקרקע⁶.

התאמה למדיניות התכנון: המדיניות הקרקעית של ישראל צריכה להיות כזו המאפשרת ומעודדת את מימוש יעדי התכנון הקבועים בתכניות המתאר השונות: מימוש יעדי הפיתוח כמו גם יעדי השימור (שמורות וגנים, פארקים וכיו"ב), הכוונת עיקר הפיתוח למרחבים המעוויירים, חידוש

⁵ דו"ח מבקר המדינה, דו"ח מס' 48, לשנת 1997.

⁶ להרחבה בנושא זה ראו "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל, פרופ' רחל אלתרמן, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999.



עירוני ופיתוח צמוד דופן. יש להימנע ממצב בו מדיניות המקרקעין מתמרצת פעולות פיתוח העומדת בסתירה למדיניות התכנון. את גיבוש מדיניות התכנון, כמו גם את מלוא סמכויות התכנון המתארי, יש להותיר בידי מוסדות התכנון: המועצה הארצית לתכנון ולבניה, הוועדות המחוזיות ומינהל התכנון במשרד הפנים. יש להקצות למוסדות אלו את המשאבים הראויים בכדי לקדם תכנון מקצועי ויעיל.

הצדקה לבעלות רחבה על השטחים הפתוחים

לעמדתנו, ישנה חשיבות והצדקה לקיומה של בעלות ציבורית מלאה על כל השטחים המסומנים בתכניות המתאר כשטחים פתוחים לסוגיהם:

- שטחים שהם מוצרים ציבוריים מובהקים כמו שמורות טבע, גנים לאומיים, יערות, חופים, אגמים מסדרונות אקולוגיים, פארקים, ושטחים אחרים בעלי רגישות סביבתית גבוהה המכילים ערכי טבע ונוף חשובים לשימור.
- שטחים המיועדים להישמר כשטחים חקלאיים או בייעודים אחרים של שטח פתוח על פי תכניות המתאר, מהטעמים הבאים –
 - מניעה של יצירת לחצי פיתוח מצד בעלי קרקע פרטיים בניגוד למגמות התכנון.
 - מניעה של צבירת משאב הקרקע על ידי מספר מצומצם של בעלי שליטה, ומניעת יחסים פסולים בין בעלי הון לשלטון.
 - שמירה על זמינות קרקע גבוהה יחסית לטובת פרויקטים ציבוריים ובהם תשתיות, עתודות פיתוח והקצאת שטחים לצרכים סביבתיים וחברתיים כשמורות טבע ופארקים שהצורך בהם הולך וגובר עם הצטופפות האוכלוסיה במדינה.

חשוב להדגיש כי מדינת ישראל, כצד לאמנת המגוון הביולוגי מחוייבת לשימור המגוון הגנטי במיקום המקורי "ככל שהדבר אפשרי ומתאים, כל צד מתקשר... יקדם את ההגנה על מערכות אקולוגיות, סביבות טבעיות וקיום אוכלוסיות בנות קיימא של מינים בסביבותיהם הטבעיות" (סעי' 8(ד) לאמנה, ההדגשות נוספו). ישראל חתמה על האמנה עוד בשנת 1995. משמעות הדבר היא מחוייבות לשמר מערכות טבעיות ושטחים פתוחים.

הפרטה בתחום השטחים הבנויים

יש מקום להפרטה והעברת בעלות לחוכרים של דירות ונכסים בשטחים בנויים על פי תכנית מתאר כדין, המצויים בתחומי יישובים (ללא התיישבות בודדים), ובכלל זה חלקות המגורים במושבים ושטח המחנה בקיבוצים. זאת לצורך פישוט הליכים בירוקרטיים והימנעות מתלות מיותרת של האזרח בהליכים הנוגעים לניהול נכסיו והתערבות מסיבית של המדינה בעסקאות מקרקעין בין פרטים. גם במקרה זה ישנם כמה קווים מנחים חשובים אותם יש למלא בכדי למנוע השלכות שליליות:

- חיזוק הרגולציה התכנונית בכדי להבטיח את מילוי היעדים החברתיים של התכנון, כמו הבטחת דיור בהישג יד, יצירת צדק סביבתי וחלוקתי ועוד.
- הימנעות מהפרטת המרחב הפתוח העירוני (כדוגמת שפ"פים).
- ביצוע ההפרטה כך שתישמר וודאות בתחום פיתוח שוק הדיור. יש ללמוד את לקחי ההפרטה בשוק החשמל אשר גרמה למחסור חמור בהיצע החשמל, כתוצאה מאי מימוש תחנות כוח על ידי יצרנים פרטיים, ולמנוע תופעות דומות בשוק הדיור, אשר בין היתר יגבירו את לחצי הפיתוח בשטחים הפתוחים.

