

הרפורמה במקרקעי ישראל - ההיבט הסביבתי

מאת

איריס האן • יואב שגיא*

קשה להפריז בתיאור מרכזיותה של הקרקע בכל אחד מתחומי חיינו, החל מהמישור האישי וכלה בהקשר הלאומי ואף הגלובלי. מהפן האישי, מקרקעין, שהם נכסי דלא ניידים, הם ה"גרעין הקשה" של הקניין. בעלות במקרקעין כרוכה לרוב בפיתוח זיקה רגשית לקרקע, שכן אין חלקת קרקע אחת דומה לרעותה, ומשום כך אין לה תחליף.¹ מובן שגם במישור הלאומי, הקרקע היא רבת משמעות. כך למשל, מדיניות הפיתוח בדמות פיזור האוכלוסין והפרכת השממה, שאפיינו את שנותיה הראשונות של המדינה - מבטאת את השימוש בקרקע ככלי שלטוני ריבוני להשגת יעדים לאומיים, חברתיים וכלכליים. אין תימה איפוא, ששינוי ההסדרים הנוגעים למדיניות הקרקעית מעורר דיון ציבורי ער, כשם שאירע במהלך קידום הרפורמה במקרקעי ישראל, ששינויי החקיקה שבמסגרתה אושרו בכנסת באוגוסט 2009.²

בקליפת אגוז, שינויי החקיקה שאושרו כחלק מהרפורמה כוללים שני מרכיבים עיקריים:

שינויים מבניים - הפיכת מינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעין. את מועצת מינהל מקרקעי ישראל תחליף מועצת הרשות, שתפקידה יהיה להתוות את מדיניות ניהול הקרקע. מועצת הרשות מעניקה רוב מוחלט לנציגים של שרי הממשלה, ונוסח התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל אף קובע, כי הם יהיו כפופים למדיניות הממשלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהחלטותיה.

שינויים במשטר הבעלות - מעבר ממשטר של חכירה לדורות למשטר של בעלות מלאה, כתוצאה מהקניית בעלות לחוכרים המחזיקים בחוזה חכירה לדורות, ומשיווק של יחידות קרקע חדשות בדרך של מכר ולא של חכירה (הקצאות חדשות). ערב הרפורמה הוגבלה העברת בעלות בקרקעות מהמדינה לאנשים פרטיים להיקף של 200,000 דונם, ובנוסח התיקון לחוק שאושר, הורחב ההיקף ל-800,000 דונם.

* איריס האן היא מנהלת תחום תכנון ומחקר במכון דש"א (דמותה של ארץ) לשמירה על השטחים הפתוחים, החברה להגנת הטבע. יואב שגיא הינו ראש מכון דש"א.

1. ראו יהושע ויסמן **דיני קניין - חלק כללי** 115 (1993); וכן תיאוריית האישיות של הקניין שפותחה על ידי מרגרט רדיון, לפיה משאב מסוים (במקרה זה - קרקע) קשור לעצמיותו, עד כדי כך שהוא נתפס כחלק מה"אני" שלנו - ראו דיון בעניין זה אצל חנוך דגן **קניין על פרשת דרכים** פרק שני (2005).

2. חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט-2009, ס"ח 2209 (10.8.2009) (להלן: "התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל" או "התיקון לחוק").

במאמר זה נתרכז בהיבטים הסביבתיים הקשורים במדיניות המקרקעין ובהשלכות של הרפורמה במקרקעי ישראל על הכושר לשמר שטחים פתוחים בישראל, על ערכי הטבע והנוף שבהם.³ בעת כתיבת שורות אלו, הולכת ומתגבשת בממשלה רפורמה בתחום התכנון והבנייה.⁴ בין שתי הרפורמות ניתן למצוא מאפיינים משותפים והן צפויות להעצים האחת את השלכותיה של השנייה, כפי שיבואר בהמשך הדברים.

שמירת שטחים פתוחים - ההקשר הסביבתי

מההיבט הסביבתי, הקרקע היא משאב הכרחי, מרכזי וחסר תחליף מכמה בחינות. בהקשר זה, הדיון בנושא הקרקע נוגע בעיקר להגנה על השטחים הפתוחים:

1. ראשית, הקרקע היא יסוד לקיומן של כל המערכות האקולוגיות עלי אדמות. למעשה, קיומו של המגוון הביולוגי תלוי בקיומן של שטחים פתוחים מבחינת איכות (שטחים טבעיים, בעלי ערכיות סביבתית גבוהה), כמות ורצף. בתוך אלו נודעת חשיבות מיוחדת לשמירה על רצף של שטחים פתוחים. מחקרים רבים מוכיחים, כי קיים קשר ישיר וחיוני בין היקף השטח המוגן הרציף לבין מספר המינים המתקיים בו (species-area relationship): ככל שהשטח הוא גדול יותר, כך יכולתו לקיים מספר רב של מינים היא גדולה יותר.⁵ זהו, למעשה, אחד הכללים המוכחים והיציבים ביותר בעולם הטבע. ככל שהשטח הפתוח יצטמצם או יקוטע, כך קצב אובדן המינים, שהוא תהליך בלתי הפיך, יגבר. ככל שיישמר רצף גדול ואיכותי יותר של שטח פתוח - כך תגדל היכולת לשמר את המגוון הביולוגי ולקיים מערכות אקולוגיות יציבות. למותר לציין, כי המגוון הביולוגי, הכולל את כל מיני החי, הצומח, המערכות האקולוגיות והתהליכים הביולוגיים, הוא הכרחי לקיום האנושי - באספקת מזון, תרופות, מחסה, ביגוד, וכן הלאה.⁶
2. השטחים הפתוחים משמרים את ערכי הנוף והמורשת, ואת דמות הארץ. ערכי מורשת רבים מצויים במרחב הפתוח, וחלקם גם מהווים אתרי טיול וביולוי.
3. השטחים הפתוחים הכרחיים לשימור כמות ואיכות המים, שכן בהם מחלחלים מי גשם אל עומק הקרקע ונאגרים כמי תהום. הקרקע מהווה חייץ המסנן מזהמים מן המים, ובכך מגינה על איכות מי התהום. השטח הפתוח מהווה גם שטח ניקוז טבעי של מי נגר.

-
3. על החשיבות שבשמירת שטחים פתוחים, ראו במצגת בנושא שמירת השטחים הפתוחים, בכתובת <http://www.deshe.org.il/?CategoryID=225&ArticleID=179> (להלן: "מצגת השטחים הפתוחים").
 4. עיקרי הרפורמה שיוצגו בהמשך לקוחים מתוך החלטת ועדת השרים לשיפור ויעול תחום התכנון והבנייה, שהתקבלה ביום 30.9.09 (להלן: "החלטת ועדת השרים"). ניתן לצפות בנוסח ההחלטה ובדברי ההסבר בכתובת: http://www.deshe.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/HatzaatMachlitim.pdf.
 5. Gary K. Meffe, C. Ronald Carroll and Contributors, *Principles of Conservation Biology*, second edition Sinauer Associates, Inc., USA, 1997.
 6. להרחבה בנושא זה ראו שירותי המערכת האקולוגית: סוגי תועלות המסופקים לחברות אנושיות על ידי מערכות אקולוגיות טבעיות (ד"ר יעל גבריאל ועתן פלדמן עורכות, קמפוס טבע, 2005), זמין בכתובת: <http://campusteva.tau.ac.il/upload/services.pdf>.

מרבית המקרקעין בישראל הם שטחים פתוחים,⁷ אך דגם הפיתוח מפורז מאוד, כך שמצפון לנפת באר שבע כמעט ואין נקודה במרחב הפתוח המרוחקת יותר מ-5 ק"מ ממוקד פיתוח.⁸ ואכן, מדינת ישראל היא מהצפופות ביותר בין מדינות המערב, ובשנת 2020 היא עתידה להיות המדינה הצפופה ביותר מבין המדינות המפותחות. מציאות זו מעמידה אתגרים של ממש בפני מתכנני המרחב הפיזי של ישראל, ובכלל זה יוצרת איום מתמיד על הכושר לשמר שטחים פתוחים בישראל באיכות, בכמות וברצף הנדרשים. הצפיפות ולחצי הפיתוח הגדולים מקצינים גם את הוויכוח על ניהול ותכנון הקרקע, ועל הבעלות עליה.

משטר הבעלות בישראל

מדינת ישראל מאופיינת במדיניות מקרקעין יוצאת דופן בהשוואה למרבית מדינות המערב, שכן כ-93% מקרקעותיה מצויות בניהול מינהל מקרקעי ישראל. הבעלות הציבורית על הקרקע, כעיקרון יסודי, קבועה בחוק יסוד: מקרקעי ישראל -

"מקרקעי ישראל, והם המקרקעים בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת."⁹

עיקרון זה התקבל בכנסת בהסכמה רחבה,¹⁰ בהתבסס על ההנמקות הבאות: שורשיו המקראיים של עקרון הבעלות הציבורית על הקרקע;¹¹ השקפה סוציאליסטית לפיה בעלות הלאום על הקרקע היא הכרחית לבניית משטר של צדק חברתי ושוויון; הגברת הזיקה בין יהודי התפוצות, שתרמו למאמץ לרכישת המקרקעין, לבין מדינת ישראל; התיישבות חקלאית וקליטת עלייה חסרת אמצעים, כמו גם פיזור אוכלוסין, מתאפשרים בקרקע בבעלות ציבורית; תכנון ומימוש התכניות קלים יותר בקרקע שאינה נמצאת בידיים פרטיות; מחירי דיור נמוכים והימנעות מהעברת קרקע לידי זרים.

שנים רבות חלפו מאז, ובדיון על הרפורמה של שנת 2009 עלו טיעונים דומים לאלו שעלו בשנת 1959: ערכים של צדק ושוויון,¹² חשש מהעברת קרקע לזרים, היכולת לקלוט עלייה¹³

-
7. תכנית השטח הבנוי בישראל היתה בשנת 2003 - 1,094 קמ"ר, שהם כ-5% משטח המדינה. שטח הכבישים הבינעירוניים הוא 130 קמ"ר. יחד עם שטח זה, מסתכם השטח הבנוי ב-1,224 קמ"ר. שיעור השטח הבנוי (ללא כבישים) מצפון לבאר שבע הוא כ-11% (מתוך: מוטי קפלן **דפוסי השימוש בשטחים הבנויים בישראל** (מכון ירושלים לחקר ישראל והמשרד להגנת הסביבה, 2007)).
 8. ראו מפה הממחישה מציאות זו במצגת השטחים הפתוחים, לעיל ה"ש 3.
 9. חוק-יסוד: מקרקעי ישראל, ס"ח 312 (1960) (להלן גם: "חוק היסוד").
 10. לאופן אישור חוק היסוד ולניתוח ההנמקות לחקיקתו ראו - יהושע ויסמן, לעיל ה"ש 1, בשער השלישי, עמ' 216.
 11. "והארץ לא תימכר לצמיתות, כי לי הארץ" - ויקרא כה, כג.
 12. רייטל בריילנשטיין "הפרטת קרקעות והרפורמה במקרקעי ישראל ממבט של צדק חלוקתי" **מקרקעין ח/5** (2009).
 13. ראו דבריו של עו"ד אבי דרכסלר בכנס חירום שנערך בנושא הרפורמה במקרקעין והרחבת סמכויות הות"ל, מטעם ביה"ס למדיניות ציבורית, מכון ירושלים לחקר ישראל ומכון דש"א, ביום 4.6.2009 (להלן: "כנס החירום"). סיכום יום זמין בכתובת: http://www.deshe.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/KenesMekarkein_June2009.pdf.

והקושי ליישם תכנון כולל.¹⁴ לעומת זאת, מקומם של השיקולים הסביבתיים בעיצוב מדיניות המקרקעין, שנפקד לחלוטין מהדיון בעת אישור חוק יסוד: מקרקעי ישראל, תפס מקום נכבד ברפורמה הנוכחית, וטוב שכך.

ההצדקות לבעלות ציבורית במקרקעין¹⁵ - השטחים הפתוחים וערכיהם כמוצר ציבורי

השטחים הפתוחים בישראל, על הערכים הרבים המצויים בהם לתועלת האדם והסביבה, הם בעלי מאפיינים מובהקים של מוצרים ציבוריים (public goods). מוצרים ציבוריים מתאפיינים בשתי תכונות: חוסר היכולת למנוע את ההנאה מהמוצר ממי שלא משלם עבורו, והעובדה כי ההנאה של האחד מאותו מוצר אינה גורעת מיכולתו של האחר ליהנות ממנו. בהקשר של מקרקעין, מוצרים ציבוריים כוללים שטחים בעלי חשיבות סביבתית לשימור ומשאבי טבע, חופים, אגמים, כמו גם מקרקעין הנדרשים לתשתיות לאומיות (כבישים, מסילות, צרכים ביטחוניים וכיו"ב) ומקרקעין לצורכי ביטחון.

ניהול של טובין ציבוריים מתאפיין ביסודו בכשל שוק, כך שהשוק הפרטי אינו יכול להבטיח את ההגנה הנדרשת על המערכות האקולוגיות הטבעיות, כמו גם על הערכים האחרים הגלומים בשטחים הפתוחים. לכן, הגנה על מוצרים ציבוריים היא ההצדקה המובהקת ביותר לבעלות ציבורית על קרקע, שכן השוק החופשי לעולם לא יסדיר את אספקתם ואת ההגנה עליהם לטובת כלל הציבור. **מכאן, שבניהול המקרקעין נדרשת ומתחייבת מעורבות ציבורית.** שימור ערכים בעלי חשיבות סביבתית גבוהה, שהם משאבים בעלי מאפיינים של "מוצר ציבורי", הוא אחת ההצדקות המוכרות לבעלות ציבורית על הקרקע.¹⁶

עיקרון זה עולה גם מסקירה בינלאומית של מבנה הבעלות על הקרקע. גם במדינות בהן מרבית הקרקע מצויה בבעלות פרטית, הרי ששטחים בעלי מאפיינים של מוצרים ציבוריים הם בבעלות ציבורית. במספר מדינות אף פועלות קרנות הרוכשות קרקעות או זכויות בקרקע מידי בעלים פרטיים, בשטחים חשובים לשימור,¹⁷ ומעבירות את ניהול הקרקע או הזכויות בה לידיים ציבוריות. בזכות מדיניות קרקעית ערכית וייחודית, נתברכה מדינת ישראל בכך שהקרקע, רובה ככולה, הינה בבעלות ציבורית. מצב זה מאפשר לרשויות המדינה לנהל את הקרקע כמוצר ציבורי. הפרטת השטחים הפתוחים עלולה לשנות את המצב, לגזול מהציבור את הנכס המשמעותי ביותר העומד לרשותו, ובאופן אבסורדי, לגרום לכך שבעתיד יאלצו המדינה והציבור לרכוש מחדש קרקעות שיופרטו.

14. ראו למשל, מכון דש"א הפרטה במקרקעי ישראל - מסמך עמדה (להלן: "מסמך העמדה"), זמין בכתובת:

http://www.deshe.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/HafrazatMekarkeinGovernmentDesicion.pdf

15. להרחבה בנושא ההצדקות לבעלות ציבורית על הקרקע, ראו: רחל אלטרמן בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקעית עתידית לישראל (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999).

16. להרחבה בנושא זה ראו: שם.

17. תומר גוטהלף רכישת קרקע או זכויות בקרקע לצורך שמירתה כשטח פתוח (מכון דש"א, 2008).

לעמדתנו, יש 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 - כפי שיובהר להלן.
 - 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 תשתיתיים וכעתודות פיתוח.
 - כיום ידוע, כי שמירת טבע אינה יכולה להתקיים רק בגבולות שמורות הטבע,¹⁸ ונדרשת מדיניות רחבה יותר להגנה על המגוון הביולוגי, המתייחסת גם לשטחים פתוחים מכל הסוגים, ובכלל זה קרקע חקלאית, ולא רק לכאלו שהם בעלי ערכיות סביבתית גבוהה.

חשוב להדגיש, כי מדינת ישראל, כצד לאמנת המגוון הביולוגי, מחויבת לשימור המגוון הגנטי במיקום המקורי. בסעיף 8(ד) לאמנה נקבע:

"ככל שהדבר אפשרי ומתאים, כל צד מתקשר... **יקדם את ההגנה על מערכות אקולוגיות, סביבות טבעיות וקיום אוכלוסיות בנות קיימא של מינים בסביבותיהם הטבעיות**" (ההדגשות אינן במקור - א.ה., י.ש.).

ישראל חתמה על האמנה עוד בשנת 1995. משמעות הדבר היא מחויבות לשמר מערכות טבעיות ושטחים פתוחים.

לכן, מנקודת המבט הסביבתית, ככל שהדבר נוגע לשטחים שאינם בנויים - יש עדיפות למשטר של בעלות ציבורית על הקרקע וניהולה כמוצר ציבורי, על פני משטר של בעלות פרטית.

18. באזורים בישראל המתאפיינים באקלים היס תיכוני, שמורות הטבע מעניקות הגנה רק ל-2.5% מהשטח.

השפעת הבעלות הפרטית על קבלת החלטות במוסדות התכנון, לאור הרפורמה המתהווה בתחום התכנון והבנייה

כיאה למדינה צפופה ועתירת צורכי פיתוח, מערכת התכנון בישראל היא הכרחית וחשובה מאין כמוה להספקת צרכים אלה ולהשגת השימור, באמצעות נוסחה מאוזנת להבטחת כלל הצרכים. קיומן של בעלויות פרטיות בשטחים שאינם מיועדים לפיתוח, מהווה גורם לחץ על מוסדות התכנון להפשרת שטחים לבנייה גם במקומות שאינם מיועדים לכך. בג"צ **הקרקות**¹⁹ כלל התייחסות לנושא זה, במסגרתה ציטט בית המשפט מתוך מסקנות ועדת מילגרם:

"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..."

בהמשך הדברים, קבע בית המשפט באותו עניין:

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

יש לשים לב לעובדה, כי בג"צ **הקרקות** דובר על ההשלכות השליליות של מתן פיצוי לחוכרים בגין הליכי התכנון. קל וחומר, כי השלכות אלו יוחמרו כאשר יוענקו זכויות הבעלות במלואן.

19. בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש - למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002), מקרקעין א/5 652 (2002) (להלן: "בג"צ הקרקעות").

בעת כתיבת שורות אלו מקדמת ממשלת ישראל רפורמה בחוק התכנון והבנייה. החלטת ועדת השרים שהוקמה לקידום הנושא²⁰ קובעת, כי אחד מנושאי הרפורמה הוא "הגדרה מחודשת של הליכי התכנון כד, שככלל, 'תכנית אחת תאשר בוועדה אחת'...". המגמה הברורה העולה מבחינת תוכן ההחלטה היא ביזור סמכויות מהוועדות המחוזיות, עד כדי ביטולן לחלוטין - אל הוועדות המקומיות,²¹ שחבריהן כזכור הם נבחרי הציבור ברמה המוניציפלית - חלקם בעלי עניין ישיר במקרקעין שבבעלותם או בעלי קשרים פוליטיים עם בעלי עניין כאלה, ורובם אינם בעלי מומחיות בתחום התכנון והבנייה. לו תיושם כוונה זו, ולו גם בחלקה, הרי שזירת התכנון עלולה להיחשף לקשרים בעייתיים בין בעלי הון לבין מקבלי החלטות. זאת, כתוצאה מהחיבור בין בעלי קרקע פרטיים, תולדת רפורמת הקרקעות, לבין ועדות התכנון המקומיות, שסמכויותיהן עומדות להתרחב, והן עשויות אף להיות מוסד התכנון היחיד בעל סמכות ההחלטה לגבי שורה ארוכה של תכניות, ללא בקרה מקצועית של הוועדות המחוזיות. אין ספק, כי הרפורמה במקרקעי ישראל תעמיד את מוסדות התכנון בפני לחצים חדשים וחזקים מצד בעלי הקרקע. המגמה של הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות מגדילה את האיום על השטחים הפתוחים, מאחר שהן אינן מותאמות להתמודדות עם לחצים מסוג זה. לכן, שילובן של שתי הרפורמות עלול ליצור איום של ממש על איכות התכנון, וכתוצאה מכך - על איכות החיים והסביבה.

לתפיסתנו, 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, שטחים חקלאיים פתוחים וכיו"ב), הכוונת עיקר הפיתוח למרחבים המעויירים, חידוש עירוני ופיתוח צמוד דופן. שילובן של שתי הרפורמות גם יחד מעורר חשש, כי הסינרגיה ביניהן תהיה כזו שתעודד דווקא את המגמה הפוכה: פריצה של מדיניות התכנון הלאומית, הן כתוצאה מביזור סמכויות התכנון ללא בקרה והן כתוצאה ממגמת ההפרטה.

ההסדרים העיקריים ברפורמה במקרקעי ישראל מנקודת מבט סביבתית: אז והיום

להלן יפורטו ההסדרים העיקריים הנכללים ברפורמה שאושרה במקרקעי ישראל, בהשוואה למצב החוקי התקף ערב אישור הרפורמה מצד אחד - ולמצב הרצוי מנקודת ראות של ניהול הקרקע כמוצר ציבורי, מצד שני.

20. הדברים הבאים מצוטטים מתוך חומר הרקע שנשלח לחברי ועדת השרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבנייה ביום 23.9.09. ישיבת ועדת השרים התקיימה ב-30.9.09, אז אושר הנוסח ברוב קולות. ראו החלטת ועדת השרים, לעיל ה"ש 4.

21. כך למשל קובע סעיף 1ב3(1) להחלטת ועדת השרים: "ביזור סמכויות בתחום התכנון מהוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות". בסעיף 3ב(2) נקבע: "בתוך כך בחינת ייעודו של דרג התכנון המחוזי והסמכויות המסורות בידי הרכב הוועדות המחוזיות". ובסעיף 3ב(4) נכתב: "הערכת ההיתכנות וההצדקה למדיניות המיועדת להעברת מערכת התכנון מפעולה בשלוש רמות (ארצית, מחוזית ומקומית) לפעולה בשתי רמות".

1. מטרת רשות המקרקעין

לאורך כל שנות קיומו של מינהל מקרקעי ישראל, עד לאישור הרפורמה - לא נכללה בחוקי המדינה כל התייחסות, ולו כללית, למטרות שעל מועצת מקרקעי ישראל ומינהל מקרקעי ישראל לשוות לנגד עיניהם בעת קבלת החלטות. למעשה, רשויות מינהליות אלו, שקיבלו החלטות רבות ומשמעותיות בניהול המקרקעין, נהנו משיקול דעת מוחלט.²² מציאות לקויה זו "זכתה" לשבטו של בית המשפט העליון בבג"צ **הקרקעות**.

במובן זה, לרפורמה יש תרומה חיובית של ממש, שכן לראשונה הוגדרו בחוק קווים מנחים לניהול המקרקעין.

סעיף 3 לתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל, המוסיף לחוק את סעיף 1א, שכותרתו "מטרות רשות מקרקעי ישראל", קובע כי:

"רשות מקרקעי ישראל תפעל, במסגרת תפקידיה -

(1) לניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, ובכלל זה להשאת עתודות קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה בעתיד, תוך איזון ראוי בין צרכי שימור לצרכי פיתוח, ובין שיווק קרקע לשמירה על עתודות קרקע לצורכי ציבור;"

התיקון לחוק אף מפרט חובות "עשה" סביבתיות המוטלות על הרשות וקובע, כי תפקידיה יכללו גם:

"(1) הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בר-השגה, דיור ציבורי, תעסוקה, שטחים פתוחים ולמטרות אחרות, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים;

(2) רכישת קרקעות וסיוע למדינה בהפקעת קרקעות לפי כל דין, לרבות למטרות סביבתיות"²³ (ההדגשות אינן במקור - א.ה., י.ש.).

בעניין זה, למאבק הציבורי ברפורמה היתה תרומה של ממש, שכן בנוסחים הראשונים נכללה רק מחויבות קלושה לניהול ציבורי וסביבתי של הקרקע, וגם זאת בכפוף לכל שאר תפקידי הרשות, כמעין סרח עודף, וכן לא פורטו בהם חובות הרשות בתחום הסביבה והשמירה על השטחים הפתוחים. יש לקוות, כי השינוי הנוכחי אכן

22. דפנה ברק ארז "דונם פה ודונם שם - מינהל מקרקעי ישראל בצבת האינטרסים" עיוני משפט כא 613 (1998).

23. סעיף 3 לתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל, המוסיף לחוק את סעיף 2א.

יהווה נקודת מפנה בכל הנוגע למחויבות המדינה לשמירה על השטחים הפתוחים בישראל.

2. הרכב מועצת הרשות ועצמאות שיקול הדעת של חבריה

ערב אישור הרפורמה קבע חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן: "חוק מינהל מקרקעי ישראל"), כי מועצת מקרקעי ישראל תמנה עד 24 חברים, מהם מחצית יהיו נציגי ממשלה ומחצית נציגי קק"ל, וכן יו"ר. החוק קבע, כי מחצית מהחברים מטעם הממשלה יהיו עובדי מדינה, ויתרתם אנשי אקדמיה. כמו כן, מתוקף חוק ייצוג גופים שעניינם איכות הסביבה,²⁴ חבר במועצה גם נציג ארגוני הסביבה הלא ממשלתיים. בפועל, לא מונו אנשי אקדמיה למועצת מקרקעי ישראל, וכוונת המחוקק דאז לא מומשה.

הרפורמה מקבעת מצב שלילי זה בחוק, ואף מחמירה אותו: הרכב רשות המקרקעין החדשה מעביר לידי הממשלה שליטה מוחלטת בניהול קרקעות המדינה, ונעדר לחלוטין ייצוג ציבורי, למעט נציג ארגוני הסביבה, שיהיה במעמד של משקיף.

התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל מגביל את שיקול הדעת של נציגי הממשלה במועצה:

"נציגי הממשלה במועצה יהיו כפופים למדיניות הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה."²⁵

ביטוי לגישה זו ניתן לראות גם ברפורמה בתחום התכנון והבנייה. בהחלטת ועדת השרים נכתב:

"גיבוש מנגנון להבטחת תיאום תכנוני מרבי בין משרדי הממשלה החברים במוסדות התכנון, במטרה ליישם את מדיניות הממשלה."²⁶

גישה זו, של הגבלת שיקול הדעת של נציגי הממשלה, שהם חברי מועצת רשות המקרקעין או חברי ועדות התכנון - היא חמורה ומדאיגה ביותר. האיזון הנדרש בין כפיפותם של עובדי מדינה למדיניות הממשלה, לבין שיקול הדעת המקצועי העצמאי של עובדים אלו, קיבל ביטוי בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה,²⁷ כך שמצד אחד, מחויבים נציגי הממשלה למלא את מדיניות הממשלה, אך מצד שני, חובתם לשיקול שיקול דעת מקצועי עצמאי. נוסח התיקון לחוק מפר איזון זה לטובת כפיפות מוחלטת למדיניות הממשלה ולהחלטותיה, שלעיתים הן קונקרטיות ואף נגועות בשיקולים זרים - תוך צמצום, עד כדי ביטול, של שיקול הדעת המקצועי העצמאי.

24. חוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002 (להלן: "חוק ייצוג גופים שעניינם איכות הסביבה").

25. סעיף 6 לתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל - המוסיף לחוק את סעיף 4א(3).

26. ראו סעיף 3ג(3) להחלטת ועדת השרים, לעיל ה"ש 4.

27. "שיקולי שר או נציגו במוסדות תכנון" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1000 (2003).

התיקון לחוק גם קובע סנקציה למנהל הרשות, אם זה לא ימלא את תפקידו לשביעות רצון הממשלה:

"ראו השרים כי מנהל הרשות אינו ממלא את תפקידו כראוי, רשאים הם להודיע לו, באישור הממשלה, בהודעה מנומקת בכתב, כי אם בתוך זמן סביר שנקבע בהודעה לא ימלא את המוטל עליו כפי שפורט בהודעה, יורו על סיום כהונתו; לא ימלא המנהל את שהוטל עליו בתוך המועד שנקבע בהודעה כאמור, רשאים השרים להודיע לו על סיום כהונתו."²⁸

הסדרים אלו מצביעים על כך, שניהול המקרקעין בישראל ייעשה על ידי זרוע מבצעת של הממשלה, תוך הענקת משקל יתר לצורכי הפיתוח, ללא בקרות ואיזונים נדרשים, תוך התעלמות מהיבטים סביבתיים וחברתיים של ניהול המקרקעין, שכן מהרכב המועצה נעדרים מומחים, אנשי אקדמיה, נציגי ציבור ונציגות של ארגוני הסביבה הבלתי ממשלתיים. התיקון לחוק מעניק שליטה מוחלטת לממשלה בקביעת המדיניות ובניהול השוטף של המקרקעין, דבר שיגביל את שיקול הדעת המקצועי העצמאי של חברי המועצה וימנע את יכולתם של מומחים, אנשי מקצוע ונציגי ציבור להשפיע על גיבוש וניהול מדיניות המקרקעין של ישראל.

לגישתנו, חברותם של נציגי ציבור, אקדמיה, ארגונים ומגזרים שונים במועצת הרשות, ויכולת חברי המועצה להפעיל שיקול דעת, הם חיוניים, שכן רק בכוחם להבטיח קבלת החלטות תוך ראייה מקיפה, משוחררת מלחצים נקודתיים וקצרי טווח. ההרכב הנוכחי מנוגד לעקרון האיזונים והבלמים ופוגע פגיעה אנושה בדמוקרטיה ההשתתפותית.

3. מעבר ממשטר של חכירה למשטר של בעלות

השינוי המרכזי ברפורמה במקרקעין הוא המעבר ממשטר של חכירה למשטר של בעלות, בניגוד לעיקרון הקבוע בחוק יסוד: מקרקעי ישראל. לטענת תומכי הרפורמה, מהלך זה נועד לאפשר לרשות המקרקעין לעבור מניהול של חוכרים - עיסוקו המרכזי של מינהל מקרקעי ישראל - לניהול הקרקע,²⁹ וכן תימרוץ שוק המקרקעין והוזלת מחירי הדיור, הן כתוצאה מקיצור הליכים בירוקרטיים והן מתוך הנחה, כי לבעלים פרטיים תהיה מוטיבציה גבוהה יותר לפתח ולבנות.

העברת בעלות ערב הרפורמה

העברת בעלות בקרקע מן המדינה לידיים פרטיות התקיימה גם ערב הרפורמה. חוק יסוד: מקרקעי ישראל אמנם קובע עיקרון כללי של אי העברת בעלות, אך סעיף 2 בחוק היסוד קובע, כי:

28. סעיף 3 לתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל, המוסיף לחוק את סעיף 2(d).
29. ראו דבריו של ירון ביבי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל, בכנס החירום, לעיל הי"ש 13.

"סעיף 1 לא יחול על סוגי מקרקעין וסוגי עסקאות שנקבעו לעניין זה בחוק."

החוק הקובע מהם חריגים אלו הוא חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן: "חוק מקרקעי ישראל") והוא מונה שבעה סוגי עסקאות, שכלל איסור העברת הבעלות לידיים פרטיות לא חל עליהן. החריג הרלוונטי לענייננו הוא זה המפורט בס"ק (7):³⁰

"העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח למטרת פיתוח לא חקלאי, או העברת מקרקעין כאלה שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות מפסקה זו יחד לא יעלה על מאתיים אלף דונם..."

סעיף זה קבע, למעשה, שני סוגי מגבלות על העברת בעלות:

* מגבלת כמות: מאתיים אלף דונם. עד שנת 2006 היה ההיקף המירבי המותר 100,000 דונם. היקף זה הוכפל בחוק ההסדרים של שנת 2006.³¹

* מגבלת מהות: הקרקע שניתן להעבירה היא קרקע למטרת פיתוח לא חקלאי, או "קרקע עירונית", שהגדרתה בחוק מקרקעי ישראל (על פי הנוסח שהיה בתוקף לפני התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל) היא:

"מקרקעין הנמצאים בתחומי שטח תכנון עיר, להוציא שטח גלילי."

בפועל, מגבלה זו היוותה כלי ריק, שכן מדובר בכל קרקע המצויה בתחומי תכנון של כל רשות מקומית באשר היא, בין אם היא מיועדת לפיתוח ובין אם היא שטח פתוח לכל דבר. מכירת קרקעות היתה כפופה, אם כך, להגדרה רחבה ביותר, הנתונה להחלטה מינהלית (שטח תכנון עיר) ולא לייעוד התכנוני של הקרקע.

בשנת 2006 תוקן גם חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960,³² ונוספה לו הוראת שעה שכותרתה "הקניית בעלות בדירה בבניין רווי - הוראת שעה" (סעיף 4יז). סעיף זה קובע תנאים להקניית בעלות ללא תמורה בדירות בבניין רווי (בעל שתי קומות לפחות, כהגדרתו באותו סעיף), לחוכרים בעלי חוזי חכירה מהוונים.

ב-9.3.2008 אישרה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה מס' 1144, שעניינה "הקצאת זכות בעלות בקרקע שייעודה למטרות תעשייה ומסחר".³³ החלטה זו, מאפשרת למשך שנתיים שיווק קרקעות המיועדות לתעסוקה בדרך של מכר, בהתקיים מספר

30. הציטוט לעיל הוא מתוך נוסח החוק כפי שהיה לפני התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל, אשר כלל גם תיקונים בחוק מקרקעי ישראל.

31. חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ס"ח 2057, 312 (תיקון עקיף לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960).

32. שם.

33. החלטה 1144 של מועצת מקרקעי ישראל "הקצאת זכות בעלות בקרקע שייעודה למטרות תעשייה ומסחר" (9.3.2008) (להלן: "החלטה 1144").

תנאים: הקרקע אינה בבעלות קק"ל, היא לא הוקצתה בפטור ממכרז, השטח אינו עולה על 20 דונם, והוא אינו מצוי בשטח המחנה של יישוב חקלאי.

מן המקובץ עולה, כי שלושה החוקים העוסקים במדיניות המקרקעין - חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק מינהל מקרקעי ישראל - איפשרו גם ערב הרפורמה הקניית בעלות במקרקעי ישראל לבעלים פרטיים, ובלבד שסך השטח לא יעלה על 200,000 דונם. החקיקה הנ"ל קבעה תנאים מפורטים ומקלים להעברת בעלות בדירות מגורים בבתי דירות, אך העברת הבעלות היתה מותרת כמעט בכל שטח, ובכלל זה שטחים פתוחים שאינם מיועדים לבנייה, וללא הגבלת גודל לעסקה בודדת. מנתונים שנמסרו בדיוני ועדת הכלכלה של הכנסת עולה, כי עד אותו מועד (יולי 2009) הועברה, על פי הערכות, בעלות בשטח שהיקפו כ-60,000-80,000 דונם.³⁴ החלטה 1144 מאפשרת גם מכירת קרקע לתעסוקה כאמור, אם כי החלטה זו לא יושמה בפועל עד לדיונים על הרפורמה.

שנת 2006 היתה שנת מפנה מבחינת מדיניות המקרקעין: היקף השטח המותר במכירה הוכפל, והחלה מיושמת מדיניות של הקניית בעלות בדירות מגורים.

הקניית בעלות במסגרת הרפורמה

ראשיתה של הרפורמה באמירות מרחיקות לכת בעניין הפרטת הקרקע. החלטת הממשלה³⁵ קבעה כי:

"הקצאות חדשות של קרקעות עירוניות למגורים והקצאות חדשות במכרזים של קרקעות עירוניות למטרות תעסוקה תתבצעה, אך ורק, בדרך של הקניית זכות בעלות או זכות לגבי בעלות, ולא של הענקת זכות חכירה..."³⁶

החלטת הממשלה קבעה גם, כי ניתן יהיה להקנות בעלות בקרקע המיועדת בתכנית מקומית לפיתוח, על אף שלא חלה עליה תכנית מפורטת.

מדיניות הממשלה, כפי שהתבטאה בהחלטותיה ובנוסח התיקון לחוק שהגישה לכנסת, היתה, אם כך, מעבר מוחלט ממשטר של חכירה למשטר של הקניית בעלות, כאשר כל ההחלטות לגבי היקף העברת הבעלות, הנהנים ממנה ומיקום השטחים בהם תועבר הבעלות נתונות להחלטות מינהליות של מועצת הרשות ומנהל הרשות, הכפופים לחלוטין לממשלה.

מדיניות זו עוררה התנגדות נחרצת מצד ארגוני הסביבה והארגונים החברתיים. מכון דש"א בחברה להגנת הטבע, האמון על נושאי שמירת הטבע, הסביבה והשטחים

34. ראו למשל, דבריה של חה"כ שלי יחימוביץ', מתוך פרוטוקול ישיבה מס' 57 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-18 (20.7.09), בכתובת: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/kalkala/2009-07-20.rtf>.

35. החלטה 117 (ממי/5) של הממשלה ה-32 "רפורמה במקרקעין" (12.5.2009) (להלן: "החלטת הממשלה").

36. שם, בסעיף 15(א).

הפתוחים, אשר קבע לו למטרה להגדיר את השמירה על השטחים הפתוחים וניהולם כמוצר ציבורי לטובת הכלל, כאבן יסוד בניהול מקרקעי ישראל, העלה במהלך הדיון ברפורמה את הטענות והדרישות הבאות:³⁷

- 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, כלומר - בשטחים הפתוחים.

- המונח "קרקעות המיועדות בתכניות מתאר מקומיות לפיתוח" הוא **מונח מעורפל**, המהווה פתח להפרטה גורפת של קרקע ו"מזמין" התדרדרות **במדרון חלקלק מאוד**. לדוגמה - 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. כך נפתח הפתח למכירה של שטחים פתוחים בפועל.

למרות שהמאבק הסביבתי-חברתי לא השיג את כל יעדיו, הוא סיכל את המגמות המקוריות של הממשלה להפרטה שרירותית וגורפת של הקרקע, ובצד הבעיות שנתרו, אף נשא פירות רבי משמעות בתחום הסביבתי. המעבר ממשטר של חכירה למשטר של בעלות נותר בעינו, אך התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל קובע מספר תנאים והגבלות להקניית בעלות אשר משפרים את המצב ששרר טרם הרפורמה. להלן ההסדרים הקבועים בתיקון לחוק בהתייחס להקניית בעלות:

- הקניית בעלות תתאפשר רק בשטח המיועד למגורים או לתעסוקה, **שחלה עליו תכנית מתאר שמכוחה ניתן להוציא היתר בנייה**, כלומר שטח שאושרה לגביו תכנית ברמה מפורטת למטרות פיתוח. במובן זה, הרפורמה משפרת מאוד את המצב הנוהג ערב הרפורמה, אז ניתן היה למכור גם שטחים פתוחים לא מתוכננים, כמעט ללא הגבלה. מגבלה זו באה לידי ביטוי בהגדרה המתוקנת של "קרקע עירונית" בחוק מקרקעי ישראל:

"קרקע עירונית" - קרקע שייעודה לפי תכנית שניתן להוציא מכוחה היתר בנייה לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הוא למגורים או לתעסוקה.³⁸

- הקניית בעלות מוגבלת ל-16 דונם בעסקה בודדת. גם בעניין זה יש שיפור לעומת המצב ערב הרפורמה, אז לא הוגדרה בחוק מכסה מירבית לעסקה. עוד קובע התיקון לחוק, כי יותקנו מכוחו תקנות לעניין הגברת התחרות ומניעת ריכוזיות בהחזקת מקרקעין.

37. ראו במסמך העמדה, לעיל ה"ש 14.

38. סעיף 13 לתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל.

● למרבה הדאגה, התיקון לחוק מאפשר במפורש מכירת קרקעות גם למטרות תעסוקה, ובכלל זה שטחים לתיירות ומלונאות. זאת בניגוד להמלצות ועדת גדיש, אשר עסקה בקרקעות למטרות מגורים בלבד.³⁹ המונח "תעסוקה" בתיקון לחוק מקרקעי ישראל מוגדר באופן רחב ומעורפל:

"תעסוקה" - תעשיה, מלאכה, משרדים, מסחר, תיירות או מלונאות, למעט חקלאות או גידול בעלי חיים;⁴⁰

הגדרה זו כוללת גם שטחים מלונאיים, שלתפיסתנו, ראוי להותירם בידי הציבור, בכדי לשמור עתודות מלונאיות בהתאם לצורכי המדינה. העברת שטחים מלונאיים לידיים פרטיות עלולה להמריץ את הסבתם לשימושים אחרים, וכאשר יידרשו אותן עתודות מלונאיות ביום מן הימים - יגבר הלחץ למקמן בשטחים הפתוחים, ובכלל זה בשטחים ערכיים מבחינה סביבתית, שהם בעלי ערך תיירותי.

בעיה חמורה עוד יותר מעוררת המילה "תיירות" בהגדרת "תעסוקה" לעיל. מנוסח הסעיף ברור, כי ההגדרה באה לרבות על "מלונאות". מה הם, אם כך, שטחים אלו? הדעת נותנת, כי אלו שטחי "אטרקציות" תיירותיות מסחריות, אך גם נכסי מורשת וטבע המהווים אתרי ביקור הם שטחי תיירות. אנו סבורים, כי **שטחים המיועדים לתיירות ולמלונאות הם שטחים בעלי אופי ציבורי בטיבו ובמהותו, וראוי כי יישארו בידי המדינה כנכס ציבורי**, מה גם שפעמים רבות מיועדים למטרות תיירות שטחים בעלי אופי ייחודי, כמו שטחים בעלי איכות נופית ייחודית, משום אופיו הציבורי של ייעוד הקרקע התיירותי.

למרבה הצער, ההתנגדות העזה לנוסח זה לא הביאה בסופו של יום לשינויו, וכך אושר החוק כשהוא מאפשר גם הקניית בעלות בשטחים לתעסוקה, ובכלל זה תיירות ומלונאות.

● מגבלת הכמות שונתה מ-200,000 דונם ל-800,000 דונם, בשתי "מנות": מחצית אחת בחמש השנים הראשונות לאחר אישור הרפורמה (עד שנת 2014), והמחצית השניה בחמש השנים שלאחר מכן.

ניתן לראות, כי בעוד ששני התנאים הראשונים מהווים הגבלה והחמרה ביחס למצב ערב הרפורמה, הרי ששני האחרונים מרחיבים מאוד את האפשרות להעברת בעלות במקרקעי ישראל, גם בכמות וגם במהות השטח אותו ניתן להעביר לידיים פרטיות.

39. הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש) **דו"ח הוועדה** (2005) (להלן: **"המלצות ועדת גדיש"**).

40. סעיף 13 לתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל.

4. מחויבות אקטיבית של המדינה לשמירת שטחים פתוחים

ערב הרפורמה, לא כללו החוקים הנוגעים לניהול מקרקעי ישראל כל מחויבות לביצוע פעולות אקטיביות לשמירה על השטחים הפתוחים וערכי הטבע והנוף הגלומים בהם. החלטת הממשלה התעלמה גם היא מהיבט זה.⁴¹ פתיחת הדיון בתיקון לחוק היוותה עבורנו הזדמנות להכניס לתיקון החוק את המחויבות הסביבתית בניהול המקרקעין. ואכן, מכון דש"א הגיש מסמכים מפורטים, שכללו הצעות לניסוח המחויבות הסביבתית כחלק ממטרות ומתפקידי הרשות על פי חוק, המחייבות את הרשות גם להקצות כספים למטרות אלה. יש לציין, כי דרישותינו התקבלו במלואן ומבחינה זו מהווה הרפורמה שינוי חיובי רב משמעות, במספר מובנים:

- בין מטרותיה של רשות מקרקעי ישראל מוגדר לראשונה גם "ניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים... תוך איזון ראוי בין צורכי שימור לצורכי פיתוח..."⁴².
- בין תפקידי רשות המקרקעין נכללות גם פעולות אקטיביות לשמירה על השטחים הפתוחים. בהתאם לתיקון לחוק הרשות מחויבת ל:

"(1) **הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בר-השגה... שטחים פתוחים ולמטרות אחרות, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה... על פי צורכי הסביבה והחברה...**

(2) **רכישת קרקעות וסיוע למדינה בהפקעת קרקעות לפי כל דין, לרבות למטרות סביבתיות...**"⁴³ (ההדגשה אינה במקור - א.ה., י.ש.).

- התיקון לחוק קובע, כי תוקם קרן לשמירה על השטחים הפתוחים שמטרותיה הן:

"סיוע במימון השמירה, הפיתוח הסביבתי והטיפוח של השטחים הפתוחים שמחוץ לשטחים העירוניים הבנויים, לרבות שטחים פתוחים שיש להם חשיבות לשמירה על המגוון הביולוגי והמערכות האקולוגיות בישראל, פארקים ואזורי נופש ופנאי, וכן סיוע לגורמים הפועלים להגשמת מטרות הקרן."⁴⁴

התיקון לחוק קובע, כי הקרן תפעל על פי תכנית רב-שנתית, וכי כספי הקרן יבאו מהפרשה בשיעור של 1%, בכל שנה, מכלל הכנסות הרשות באותה שנה,

41. החלטת הממשלה, לעיל ה"ש 35.

42. סעיף 3 לתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל - "מטרות רשות מקרקעי ישראל".

43. שם - "תפקידי הרשות".

44. סעיף 10 לתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל, המוסיף לחוק את סעיף 4כב.

וכן מתרומות וממקורות אחרים. סדרי פעולת הקרן ייקבעו בהסכמת שר האוצר והשר להגנת הסביבה.

שינויים אלו, ובעיקר הקמת הקרן לשמירה על השטחים הפתוחים, הכוללת גם מקור תקציבי ברור להגנה על השטחים הפתוחים ולטיפוחם לטובת הציבור, הם צעד חיובי חשוב, מאחר שלראשונה נקבעת מחויבות אקטיבית לשימור ולטיפוח השטחים הפתוחים - נושא שנעדר הן מחוק מינהל מקרקעי ישראל והן מהחלטות הממשלה והמינהל בשנים האחרונות.⁴⁵

צעד זה מהווה המשך להחלטה ההצהרתית בדבר המחויבות לשמירה על השטחים הפתוחים שהתקבלה על ידי מועצת מקרקעי ישראל ביוזמת מכון דש"א בחודש מרץ 2009,⁴⁶ ולפיה:

"מועצת מקרקעי ישראל ומינהל מקרקעי ישראל רואים את השמירה על השטחים הפתוחים וכן את קיומם של פארקים ויערות, כמרכיב חיוני שיקבל ביטוי בכל החלטה על הקצאה וניהול מקרקעין, וזאת בהיבטים הבאים:

1. **חיסכון מיטבי בהקצאת קרקע לפעולות פיתוח.**
2. **ביסוס ניהול המקרקעין על מצאי ערכי טבע, נוף ומורשת תרבות המאפיינים את הארץ.**
3. **הקפדה על הכוונת הפיתוח לשטחים המיועדים לכך בתכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות.**
4. **קידום מזורז של הקצאת קרקע לשמורות טבע, גנים לאומיים, פארקים ושטחים חיוניים לשמירה על המגוון הביולוגי והנופי של הארץ.**
5. **עידוד השמירה על שטחים פתוחים חקלאיים.**
6. **הגברת האכיפה נגד פלישות ושימושים שלא כדין בשטחים פתוחים טבעיים וחקלאיים."**

שינויים אלה בכללם, והקמת הקרן לשמירה על השטחים הפתוחים בפרט, מהווים מהפך חיובי של ממש, שכן עד היום המדינה לא הכירה בחובתה לגאול ולטפח שטחים פתוחים. בנוסף, הקמת הקרן פורצת את התפיסה המקובלת, כי שטח פתוח צריך "לממן את עצמו", המובילה לכך, ששטחים המיועדים לשימור יוסבו למטרות פיתוח, רק מתוך שיקולים כלכליים של מימון הפארק. הצעות להקמת קרן כזו הועלו

45. ראו איריס האן "בין המצוי לרצוי - יחס רשויות המדינה לשמירה על השטחים הפתוחים" **מקרקעין ח/1** (2009).

46. החלטה 1179 של מועצת מקרקעי ישראל "שמירה על שטחים פתוחים" (12.3.2009).

כבר בעבר הן ברמה הארצית⁴⁷ והן ברמה המטרופולינית⁴⁸, והן נלמדו מתוך פעולתן של קרנות לשימור קרקע במקומות אחרים בעולם, ובעיקר קרנות פרטיות.⁴⁹

סיכום

שתי רפורמות משמעותיות הנוגעות לניהול ולתכנון הקרקע בישראל מקודמות על ידי הממשלה: הרפורמה במקרקעין, ששינויי החקיקה שבמסגרתה אושרו בחודש אוגוסט 2009, והרפורמה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"), שהחלה את דרכה לא מכבר. ניתן לזהות מספר מאפיינים דומים ומדאיגים המחברים בין שתי הרפורמות:

- **הליך קידום הרפורמות הוא מזורז, ונעשה באורח ריכוזי על ידי משרד ראש הממשלה, מבלי שקדמה להמלצות עבודה של ועדה ציבורית, כמקובל בשינויים בסדר גודל כזה.** שינויי החקיקה ברפורמת הקרקעות עברו בקריאה ראשונה בכנסת **כחלק מחוק ההסדרים**, השנוי במחלוקת. בעקבות מאבק ציבורי הופרד פרק זה מחוק ההסדרים, אך קידומו המשיך באופן מזורז מאוד.
- יתרה מזו, המלצות הרפורמות מתעלמות או עומדות בסתירה להמלצות של **תהליכים מובנים שקדמו להן**: רפורמת הקרקעות כוללת גם הפרטה בקרקעות המיועדות לתעסוקה, בניגוד להמלצות ועדת גדיש,⁵⁰ שאף אושרו על ידי הממשלה. הרפורמה המתגבשת בחוק התכנון והבניה מציעה שינויים מרחיקי לכת במבנה החוק, בניגוד להמלצות הנכללות בתזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 90), התשס"ט-2008, המהווה הצעה מקיפה שגובשה על ידי מינהל התכנון במשרד הפנים, לאחר התייעצות עם בעלי עניין שונים.
- **היעדים המרכזיים בשתי הרפורמות הם ייעול וקיצור הליכים.** תחת סיסמה זו, ומבלי שנערכה עבודת רקע לאיתור החסמים הגורמים לעיכוב בתחום המקרקעין והתכנון והבניה - מוצעים שינויים מרחיקי לכת: מעבר למשטר של בעלות פרטית בתחום המקרקעין, והצעה לביטול הוועדות המחוזיות במערכת התכנון.
- בשתי הרפורמות ניתן לראות, כי **הושם דגש על יצירה של "משמעת ממשלתית"**: חברי הממשלה במועצת המקרקעין, המהווים רוב, כפופים, כאמור, למדיניות

47. יואב שגיא "שמירת השטחים הפתוחים, החלום ושברו - החזון הציוני והשטחים הפתוחים" **קרקע** 57 (2004); יואב שגיא "שמירה על שטחים פתוחים - השלב הבא: ניהול המקרקעין כמוצר ציבורי" **מקרקעין** ח/6 (2008).

48. ההצעה להקמת קרן לשמירה על השטחים הפתוחים ברמה המטרופולינית נכללה במסמך **העקרונות למדיניות פיתוח במטרופולין תל אביב** כרך ב (1998), שם הוצע, כי תוקם קרן לשמירה על השטחים הפתוחים במרחב המטרופוליני, שמקורות המימון שלה יהיו היטל על שינוי ייעוד של שטחים פתוחים לפיתוח עירוני, קנסות על פגיעה בשטחים פתוחים, תקבולים מזכיונות או דמי שימוש בשטחים הפתוחים, תקציבי הרשויות ותרומות.

49. ראו גוטהלף, לעיל ה"ש 17.

50. המלצות ועדת גדיש, לעיל ה"ש 39.

הממשלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהחלטותיה. בהחלטת ועדת השרים בעניין הרפורמה בתכנון והבנייה נכתב כך:

"גיבוש מנגנון להבטחת תיאום מרבי בין משרדי הממשלה החברים במוסדות התכנון, במגמה ליישם את מדיניות הממשלה."⁵¹

מגמה זו חמורה ומדאיגה מאוד. לו תיושם בפועל, היא תפגע בשיקול הדעת העצמאי והמקצועי של נציגי הממשלה במועצת המקרקעין ובוועדות התכנון ותגרום לכך, שמערכות אלו יהפכו להיות זרוע מבצעת של הממשלה, ללא איזונים ובלמים.

● **היעדר שקיפות ומעורבות הציבור בהליכי קבלת החלטות:** מבנה מועצת רשות המקרקעין מדיר את הציבור מהליך קבלת החלטות, שכן חברים בה רק נציגי ממשלה ונציגי קק"ל. בכך, הרפורמה מחריפה עוד יותר את המציאות ששררה ערב אישורה. כמו כן, הרפורמה אינה מציעה דבר להגברת שקיפות הליכי קבלת החלטות, כמו, למשל, פרסום הצעות ההחלטה של מועצת רשות המקרקעין לצורך קבלת תגובות מהציבור, מהלך המתבקש מחשיבותן של החלטות אלו לכלל הציבור. בתחום התכנון והבנייה, **החלטות ועדת השרים אינה כוללת ולו מילה אחת בעניין הגברת מעורבות הציבור בהליכי התכנון**, שחלקו כיום בקבלת החלטות זעום מאוד בהשוואה למקובל במדינות מערביות אחרות. ביזור ההליכים וקיצורם עלול אף לפגוע ביכולתו של הציבור להשפיע על החלטות המתקבלות במוסדות התכנון.

ואולם, ברפורמה במקרקעין נכללים מספר הסדרים חשובים לקידום ניהול המקרקעין כמוצר ציבורי, תפיסה שלא אפיינה את ניהול המקרקעין עד כה. מהיבט זה, יש לרפורמה תרומה חיובית ופורצת דרך. הצורך בניהול המקרקעין כמוצר ציבורי מודגש על ידי ארגוני הסביבה מזה שנים רבות. ראו לדוגמה את הדברים הבאים:

"יש לעגן בחקיקה את חובת המדינה להקצות ולנהל את המקרקעין כדי לתת מענה לכלל המטרות הציבוריות ולא רק לצורכי הפיתוח... יש לכלול בין מטרות אלה את השמירה על המגוון הביולוגי הייחודי של ארץ... את השמירה על המורשת החזותית והתרבותית הטבועה בנופי הארץ ואת צורכי הציבור למרחב פתוח לנופש ובילוי בחיק טבע. יש לעגן במדיניות ובהחלטות את חובת המדינה להבטיח זאת באמצעות הקצאת קרקעות מדינה למטרות אלה ובאמצעות רכישה של קרקעות וזכויות בקרקעות שיש ליעדן לשימור בשל ערכן הסביבתי והחברתי... ככלל, פירוש הדבר, שעל המדינה לנהל את המקרקעין לא כ"בעלים" אלא כנאמן אמיתי של הציבור..."⁵²

51. ראו סעיף 3(א)(3) להחלטת ועדת השרים, לעיל ה"ש 4.

52. יואב שגיא "שמירה על שטחים פתוחים - השלב הבא: ניהול המקרקעין כמוצר ציבורי", לעיל ה"ש 47, בעמ' 72. ראו גם **מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים, תיקי כלי, עקרונות פעולה והמלצות**, בפרק תיק כלי מס' 6-: התייחסות לשטח הפתוח המנוהל על ידי ממ"י כאל מקור שירותים של "מוצר ציבורי" (סביבותכנון בע"מ, סדן לובנטל בע"מ ולרמן אדריכלים בע"מ עורכים, עבור החברה להגנת הטבע, רשות והטבע והגנים, המשרד להגנת הסביבה וקק"ל, 2002).

מבחינה זו, הרפורמה אימצה את המלצות ארגוני הסביבה. ואולם, חשוב להדגיש, כי שינוי גישה זו נדרש ואפשרי ליישום, גם מבלי ליישם רפורמה שמהותה הפרטת הקרקע! התוצאה היא, שהרפורמה משלבת, כמעט באופן אירוני, בין שני סוגי הסדרים: הפרטה מצד אחד, והגברת אחריות המדינה לשמירת השטחים הפתוחים מצד שני.

השינוי במדיניות ניהול המקרקעין לטובת ניהול משאב הקרקע כמוצר ציבורי הוא שינוי חיוני ונדרש, ויש להצר על כך שגישה בסיסית זו היא לא זו שהנחתה את רשויות המדינה; ניתן ורצוי היה ליישמה גם במשטר של חכירה לדורות, מבלי לחשוף את הקרקע לסכנות הגלומות במשטר של בעלות. משטר ההפרטה גם לא נדרש לפישוט ויעול ההליכים הבריורקטיים ל"אזרח הקטן", שכן את מרבית בעיות הסרבול הקיימות כיום, ניתן היה לפתור באמצעות שינויים מינהליים ושינויי תקינה בלבד.⁵³

הרפורמה במקרקעי ישראל עוררה דיון ציבורי רחב, שכן העיסוק בקרקע נוגע בערכים הבסיסיים ביותר הנוגעים לאדם, לקהילה, לסביבה ולמדינה. כאמור, בשונה מהדיון בכנסת על אישור חוק יסוד: מקרקעי ישראל, לא נפקד הפעם הקול הסביבתי מדיון זה, ושיקולים סביבתיים, ביניהם הדאגה לשמירת השטחים הפתוחים, תפסו, ובצדק, מקום נכבד במסגרתו. מאבקם של ארגוני הסביבה והחברה בנוסחים הראשונים של הרפורמה אכן נשא פרי,⁵⁴ גם אם חלקי, אך עיקר הדרך עוד לפנינו, שכן אישור התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל הוא רק חלק מהרפורמה, שתוכנה ורישומה בפועל ייקבעו במידה רבה על ידי החלטות הרשות ואופן יישומן. יש לקוות, כי מבין שתי המגמות המשתקפות ברפורמה - הפרטה מצד אחד, ואחריות המדינה לניהול הקרקע כמוצר ציבורי ושמירת השטחים הפתוחים - תגבר ידה של השנייה.

53. ראו דבריו של עו"ד אבי דרכסלר בכנס החירום, לעיל ח"ש 13.

54. מכון דש"א והחברה להגנת הטבע לקחו חלק מרכזי במאבק זה, לצד קואליציית הארגונים הסביבתיים והחברתיים שהוקמה בעיצומו של המאבק. את דרך ההתמודדות ואת התרומה לגיבוש הנוסח הסופי של החוק ניתן לראות בכתובת:

http://www.deshe.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/SummarisingDocument.pdf.