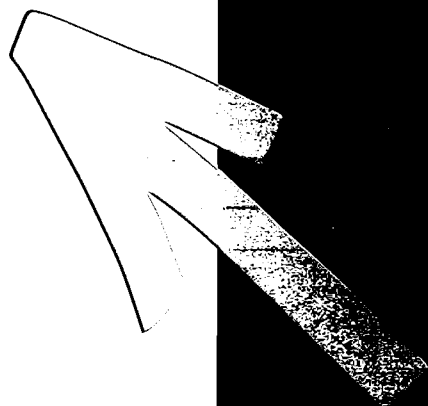


בין הפרטה
להמשך הבעלות הלאומית
מדיניות קרקע עתידית לישראל

רחל אלתרמן



מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית

מדיניות קרקע עתידית לישראל

רחל אלתרמן

ירושלים, אפריל 1999

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

Between Privatization and Continued National Ownership

A Future Land Policy for Israel

Rachelle Alterman

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחברת בלבד

עורכת אחראית: שונמית קרין
הכנה לדפוס: כריסטינה שוורץ
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

ISSN 0792-6251

© מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל' 02-5666243, פקס 02-5666252
floerins@floersheimer.org.il
<http://floersheimer.org.il>

הקדשה

ספר זה מוקדש על-ידי המחברת לזכרו של **חיים קובורסקי ז"ל**, מי שהיה שנים רבות מנכ"ל משרד הפנים, יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ויו"ר הוועדה לשמירת קרקע חקלאית; אדם יקר, בעל חוש ההומור השנון, מופת לפקידי ציבור בידע, הגינות ותבונה חברתית.

על המחברת

רחל אלתרמן – מתכנתת ערים ומשפטנית, פרופסור מן המניין בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, ומחזיקת הקתדרה ע"ש דוד עזריאלי.

על המחקר

הדברים בחוברת זו מבוססים על מחקר שנערך ע"י המחברת במסגרת פרויקט "ישראל 2020: תוכנית אב לישראל לשנות האלפיים" בראשותו של פרופ' אדם מזור מן הטכניון. חלקים מחוברת זו הופיעו בגרסא קצת שונה, בכתב העת עיוני משפט, כרך 21 מס' 3, 1998.

תודות

תודתי לראש פרויקט "ישראל 2020", פרופ' **אדם מזור**, ולעמיתי בהנהלת הפרויקט ובצוות ההיגוי, על שהעניקו לי את הדחף למשימת הניתוח של המדיניות הקרקעית הישראלית, כאחד ההיבטים החיוניים לתכנון הלאומי הכולל, ובעת הדיונים הרבים, הגיבו והעירו הערות מועילות.

תודה מיוחדת לגיא **קב-ונקי**, אשר היה עוזר המחקר שלי במסגרת פרויקט "ישראל 2020" ואשר הוכיח יכולת רבה מאד הן בניתוח של תומר מחקרי והן בצדדים הארגוניים של המחקר.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכז בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), **מר דוד ברודט**, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ומר **הירש גודמן**, העורך-מייסד של ה"גירוזלם ריפורט" וסגן נשיא ה"גירוזלם פוסט". ראש המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות רשימת פרסומים על מינהל ופיתוח מקומי

1. ערן רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, 1994
2. אברהם דורון, שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות, 1994
3. דניאל פלזנשטיין, העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
4. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
5. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
6. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
7. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
8. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
9. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
10. דניס גולדמן, ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל, 1996
11. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
12. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
13. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1996
14. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1997
15. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך, 1997
16. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
17. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
18. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינויי חקיקה, 1997
19. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים, 1997
20. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החדרית, 1997
21. לביאה אפלבוים ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
22. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל?, 1997
23. דויד גיאנר קלאוזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
24. יגאל צירני, השירותים הפיננסיים בתל אביב-יפו: דפוסים ותהליכים מרחביים, 1997
25. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
26. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
27. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
28. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
29. עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998.
30. נחום בן-אליא, עמדה: משבר הרשויות המקומיות בישראל, 1998.
31. דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קיינו ככלי לפתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
32. רחל אלתרמן, נטורי קרקע או מקדמי תכנון: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999

תוכן עניינים

7	מבוא
8	השאלות
9	1 מקומה של קרקע בבעלות לאומית או ציבורית במדינות המערב
12	2 "הפרטה זוחלת" של מקרקעי ישראל
12	האיסור על העברת הבעלות במקרקעי ישראל
14	"הפרטה זוחלת" של מקרקעין עירוניים
15	זכויות החזקה
16	זכויות ההעברה והמשכון
17	זכויות השוק
19	זכויות הפיתוח וההימנעות מפיתוח (השעיה)
20	"הפרטה זוחלת" של מקרקעין חקלאיים
22	מגמות הפרטה לגבי מקרקעין "שבמלאי"
23	חיזוי המגמות
25	3 מבחן ההצדקות להתערבות ציבורית
26	ההצדקות להתערבות ציבורית
26	מניין ההצדקות להתערבות ציבורית
27	ההצדקות הכלכליות: כשלי שוק "קלאסיים"
	הגנה על מוצרים ציבוריים ושמירה על משאבים מיוחדים
27	לדורות הבאים (הצדקות 1,2)
38	טיפול בהשפעות חיזוניות (הצדקה 3)
39	התמודדות עם "דילמת האסיר" (הצדקה 4)
40	שליטה על עיתוי הפיתוח והשקעות ציבוריות בתשתיות (הצדקה 5)
40	ליקוט קרקע והון לפרוייקטים גדולים ארוכי טווח (הצדקה 6)
41	טיפול בבעיית המידע הלא שלם ושבירת מונופולים (הצדקות 7,8)
42	מסקנות לגבי ההצדקות לבעלות ציבורית על הקרקע (כשלי שוק)
43	הצדקות חברתיות-תכנוניות אחרות
43	קידום ערכים פוליטיים-אידיאולוגיים (הצדקה 1)
	חלוקה צודקת יותר של הנאות או סבל, וקידום יעדים חברתיים
44	"ל"זכאים" (הצדקות 2,3)
46	היערכות והתמודדות עם משברים (הצדקה 4)
47	מיתון השיקולים הפוליטיים ומיתון קונפליקטים בין קבוצות (הצדקות 5,6)
47	ריכוז התחזיות וההמלצות לגבי מקרקעי ישראל
	4 כלים של מדיניות קרקעית ליעול השימוש בקרקע עירונית ולשמירה על השטחים הפתוחים
51	סוגי הכלים
51	המלצות כלליות
52	הקמת פורום בין-משרדי לתיאום של המדיניות הקרקעית העירונית
52	היעד הראשון: ייעול הניצול של קרקע עירונית והרוויית הפיתוח
54	

- 55 בקרה באמצעות הליכים של אישור תוכניות סטטוטוריות
59 פקיעת תוכניות ושינוי יסודי בכללי הפיצוי על נזקי תכנון
61 שינוי בכלים של מדיניות קרקעית בחוק התכנון והבנייה
62 בדיקה של כלי המיסוי הקיימים וזיקתם (השלילית או החיובית) לניצול הקרקע
64 הטלה של מלוא עלויות התשתיות ומבני הציבור על בנייה חדשה, עתירת-קרקע
64 התניית מענקים ומימון לרשויות המקומיות בעמידה ביעדי התכנון הלאומי
הכנסת תנאים במדיניות המימון של בנייה קבלנית לעידוד של בנייה רוויה ולצינון
65 של בנייה על שטחים חקלאיים
65 היעדר השני : השמירה על המרחבים הפתוחים והקטנת מגמות הפרבור
67 כלים אחרים שיפעילו הרשויות המקומיות למניעת התפשטות לשטחים פתוחים
67 עידוד החקלאות באזורים עם לחצי פיתוח חזקים כאמצעי לשימור שטחים פתוחים

69

סיכום

71

רשימת מקורות

שרטוט דמותה העתידית של מדינת ישראל לא יהיה שלם אם לא נשאל מה תהיה דמותה של מדיניות הקרקע הלאומית: כלום תמשיך הבעלות הציבורית על 93 אחוז משטח המדינה? כלום תתמיד המדיניות הנוכחית לגבי ההקצאה, ההעברה, הניהול, התמחיר והמיסוי? ומה יהיו יחסי הגומלין עם קביעת מדיניות התכנון? מעבר לחיזוי, יש לשאול: מהי המדיניות הקרקעית הראויה והרצויה כדי להגשים את יעדי התכנון ארוך הטווח? ואילו שינויים במדיניות הקרקעית יש לעשות כדי לספק כלים נאותים לביצועה של התוכנית? השאלה בדבר המדיניות הקרקעית הלאומית הרצויה כבר מזה זמן רב אינה בתחום הקונסנזוס הלאומי. ניתן אף לומר שבתקופה האחרונה - מאז גל העלייה ההמונית בשנת 1990 - שרויה המדיניות הקרקעית הלאומית במשבר, שתוצאותיו לא ידועות, אך התהפוכות שהוא גורם ניכרות עד מאד.

המושג "מדיניות קרקעית" מתייחס למדיניות ציבורית, העוסקת בהגדרת היקף הזכויות במקרקעין של פרטים ומוסדות בחברה. המדיניות הקרקעית מכילה אמצעים שונים להתערבות בזכויות הללו ובשוק החופשי במקרקעין על מנת לקדם יעדים ציבוריים. בישראל יש למושג "מדיניות הקרקע הלאומית" משמעות מיוחדת. כוונתנו בראש ובראשונה למדיניות שזכתה לכבוד יוצא הדופן של הקדשת חוק יסוד מיוחד לה - **חוק יסוד מקרקעי ישראל** שחוקק בשנת 1960 ועמו נחקק **חוק מקרקעי ישראל התש"ך-1960**, שקבע כללי יסוד בדבר דרכי העברת מקרקעי ישראל. בד בבד נחקק **חוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ך-1960**, שעל פיו הוקמו מועצת מקרקעי ישראל ומינהל מקרקעי ישראל ונקבעו כללי עבודתם. החוק שונה רק פעם אחת, בשנת תשנ"ה, בעקבות דוח מבקרת המדינה. נוסף על מדיניות ייחודית זו, כוללת מדיניות הקרקע בישראל גם אמצעי מדיניות הטיפוסיים גם לארצות אחרות, ומופעלים על ידי מוסדות השלטון המרכזי או המקומי לגבי מקרקעין ציבוריים או פרטיים כאחד. הללו כוללים אמצעי מדיניות כגון מיסוי, הפקעה, חלוקה, רישום, או הגבלות על השימוש והפיתוח.

להערכתנו, הסוגיות העיקריות הנוגעות למדיניות הקרקעית העתידית של ישראל - והקשות יותר לשינוי ולהתאמה שוטפים - הן אלה הנוגעות למקרקעין הציבוריים, המנוהלים על פי חקיקה מיוחדת ועל ידי גופים מיוחדים. לפיכך מקדיש מחקר זה מקום נכבד למקרקעי ישראל - קרקעות המדינה, הקרן הקיימת ורשות הפיתוח - ולמוסדות המופקדים עליהם - מועצת מקרקעי ישראל ומינהל מקרקעי ישראל. יחד עם זאת, אין בדעתנו להזניח את המדיניות הקרקעית החלה על המקרקעין הפרטיים בישראל. אף שהללו הם מיעוט קטן במונחים של כמות שטח (לפי נתוני מינהל מקרקעי ישראל, פחות מ-2.5 אחוזים משטח המדינה), הרי עקב ההיסטוריה של התפתחות

ההתיישבות בישראל, נוטה מיקומם להיות באזורים של פיתוח פיזי מואץ: הערים הוותיקות והמושבות-לשעבר הנמצאות ברובן באזורי ביקוש; והכפרים הערביים שבהם יש שיעור גידול דמוגרפי גבוה.

השאלות

במחקר מדיניות זה נשאף לענות על חמש שאלות:

מה ניתן ללמוד ממדינות מערביות אחרות לגבי המגמות הנוגעות למדיניות הקרקעית לאומית? נציג מושגי יסוד של זכויות במקרקעין ומדיניות קרקעית, ונסקור את התפקיד והשיעור של קרקע לאומית במדינות אחרות.

מהי התחזית למדיניות הקרקעית הלאומית בישראל לקראת הטווח הארוך, כל עוד ימשיכו להתליכים והמדיניות על פי המגמות הנוכחיות? נציג נתונים על מקרקעי ישראל, נאפיין את סוגי הזכויות המוענקות במקרקעין אלה, נצביע על תהליך ההפרטה הזוחלת, ונצפה את כיווני השינוי.

מהו מניין ההצדקות האפשריות למדיניות הציבורית הגורסת המשך השליטה הממלכתית על משאב הקרקע באמצעות הבעלות והניהול הלאומי של מקרקעי ישראל, וכיצד עומדת מדיניות הקרקע הלאומית במבחן של ההצדקות הללו? שאלות אלה והתשובות שניתן להן יעמדו במוקד דוח זה ויהיו הציר שסביבו נגבש את המלצותינו. לגבי כל אחת מההצדקות, נשאל גם את השאלה הבאה:

כיצד ניתן לשנות את המגמות הנוכחיות והחזויות לגבי מקרקעי ישראל, כך שהמדיניות הקרקעית החדשה תעמוד במבחן ההצדקות להתערבות בקניין הפרט ובשוק, ובה בעת, תסייע בהגשמת מדיניות התכנון הלאומית כפי שהיא מתבטאת בתוכנית האב? כאן נציג את המלצותינו בדבר כיווני השינוי הרצויים למדיניות הלאומית לגבי מקרקעי ישראל.

מה הם קווי המדיניות והכלים הרצויים לגבי המדיניות הקרקעית הכללית - הן זו החלה על מקרקעי ישראל והן זו החלה על מקרקעין פרטיים - כך שיוכלו לסייע בהגשמת יעדי תוכנית האב? בפרק זה נציג את המלצותינו בדבר האמצעים של מדיניות קרקעית שמומלץ - ולעתים חיוני - להפעיל כדי לקדם את השגת היעדים של תוכנית האב.

1 מקומה של קרקע בבעלות לאומית או ציבורית במדינות המערב

בדיון ההולך ומתלהט על מידת הרציות של המשך השליטה הציבורית על מקרקעי ישראל, אני נתקלת לעתים תכופות בדוברים הנותנים דוגמאות ממדינות מערביות שונות שבהן יש, כביכול, מידה רבה של שליטה או בעלות ציבורית במקרקעין. למעשה, כפי שסקירת הכלים דלעיל כבר רומזת, אין למצוא במדינות המערב, ואף לא במדינות מזרח אירופה הקומוניסטיות-לשעבר, דוגמאות לבעלות ציבורית-ממלכתית או מוניציפלית כאחד - בהיקף המתקרב להיקף בישראל.

מהו, אפוא, מקור הטעות שבטענה הנ"ל? הטעות נובעת, לעניות דעתי, משלושה מקורות: הראשון, הבחנה לא מספקת בין מקרקעין ציבוריים המיועדים ליעודים שונים; השני, הבחנה לא מספקת בין הכלים השונים להתערבות בקניין; והשלישי, אי הכרת השינויים הגדולים החלים בשנים האחרונות ושטרם זכו לביטוי נרחב בספרות המקצועית.

ראשית, יש להבחין ביעוד המקרקעין: בפועל, בכל מדינות המערב (וכן במדינות מזרח אסיה המפותחות-כלכלית), המקרקעין שבידי המדינה אינם, רובם ככולם, מקרקעין לצורכי פיתוח למגורים, מסחר, תעשייה, תיירות וכדומה. המקרקעין שבבעלות או בשליטת המדינה הם בעיקר אלה: מקרקעין המכילים משאב טבעי הזוכה לשימור (פארקים, שמורות טבע, לעתים אגמים, אזורים למחקר אקולוגי, ולעתים גם חלק מהחופים), אזורים עם אוצרות טבע או משאבים הנחשבים באותה מדינה או באותו אזור - לעתים בגין התפתחות היסטורית - כממלכתיים (יערות או מכרות), מקרקעין לצורך תשתיות לאומיות (כבישים ארציים, מסילות ברזל, ומסופים חשובים), או מקרקעין לצורכי צבא. בשבדיה, שיעור הקרקע הציבורית בסקטור החקלאי הוא 4 אחוזים, ביערות כ-20 אחוז, ובהרים ומקווי מים - כ-55 אחוז (Kalbro and Mattson, 1995: 121). גם בתחום המצומצם של שטחים בעלי איכויות טבע לטווח הארוך, ישנן מגמות הפרטה. בארצות הברית, עוסק ממשל הנשיא קלינטון במהלכים לקראת הפרטה חלקית של אזורי המכרות והיערות (ראו הצדקה ב- Lehmann, 1995; Clawson, 1983). אפילו בארצות שהיו סוציאלי-דמוקרטיות מובהקות מתרחש תהליך איטי של הפרטת היערות (Kalbron and Mattson, 1995: 121).

שיעור המקרקעין שבבעלות המדינה עשוי להיות גבוה או נמוך, בהתאם למשאב הטבעי המשומר או על פי חלוקת התפקידים בנושא התשתיות. בצרפת, לדוגמה, סך כל שיעור המקרקעין שבבעלות המדינה אינו אלא 3 אחוזים משטח המדינה (מכיוון שאין בה הרבה אגמים או מדבריות; ראו אלתרמן, 1990). בארצות הברית עשוי השיעור להשתנות מאוד ממדינה למדינה: בעוד שרוב

שטחה של מדינת נבאדה המדברית הוא בבעלות המדינה, הרי רק מיעוט בטל בשישים משטחה של מדינת וויסקונסין החקלאית או מדינת ניו-ג'רסי המעוררת בצפיפות הוא בבעלות ציבורית (Lehmann, 1995: 31-55; Kayden, 1996). כדי למנוע ספק אבהיר, שגם ביתר ארצות אירופה המערבית, כולל אלה הנוזעות כ"ידידותיות" מאוד לתכנון, כמו הולנד או דנמרק, שיעור המקרקעין הממלכתיים הוא נמוך.

המסקנה היא, שבשום מדינה דמוקרטית אין בעלות ממלכתית כמעט מלאה על הקרקעות שכבר פותחו או המיועדות לפיתוח שוטף ועל הקרקעות החקלאיות, כבישראל. המדינות שהלאימו מקרקעין בעבר - מדינות מזרח אירופה - נמצאות כיום בתהליך מואץ, כמעט בדהירה, להפרטה, בצורות שונות ובדרכים שונות. אין המשימה קלה כלל ועיקר אך אף אחת מבין המדינות באירופה המזרחית המוכרות לי איננה שוקלת להשאיר את הבעלות הלאומית על עיקר המקרקעין (Renard and Acosta, 1993; Reiner and Strong, 1995; Bonneville, 1996).

ועתה נפנה להבחנה השנייה בין הכלים השונים, שעל פיהם נוצרת בעלות ציבורית. ראינו בסולם הכלים, שישנה הבחנה ניכרת בין הכלי של "הלאמה" - רכישה בכפייה על ידי המדינה של הבעלות הפרטית - לבין הכלי של יצירת "בנק קרקעות", שאף הוא כרוך ברכישה ציבורית של המקרקעין. אלא שהכלי האחרון איננו נוצר בכפייה, איננו מופעל בדרך כלל על ידי המדינה, אלא על ידי הרשויות המקומיות ואלה הן בעלות הקרקע.

"בנקאות קרקע" של הרשויות המקומיות מופעלת בשתי צורות: האחת, כ"בנק" שבו נשארות הקרקעות בבעלות הרשות המקומית, כפי שהיה נהוג בעיר סטוקהולם ובעוד אחדות מערי שבדיה;¹ והאחרת, כ"בנק עובר ושבי", בו אין כלי הרכישה מיועד להעברת המקרקעין לציבור לצמיתות, אלא כמהלך ביניים, לצורך השליטה על עיתוי הפיתוח ועל תכנון התשתיות. לאחר שהוכנו תשתיות בשטח, הוא מוצע בדרך כלל לציבור הקונים לרכישה, ועובר מהבעלות והשליטה הציבורית, לתחום הפרטי. כך נהוג, לדוגמה, בהולנד, שם המסורת של פיתוח באמצעות בנקי קרקעות מוניציפליים עדיין נפוצה (נידהם, 1995; 73-83; Needham, Koenders and Kruijt, 1993). לעתים, מוצעת הקרקע לציבור הרוכשים באמצעות חוזי חכירה, אך גם במקרים אלה בדרך כלל לא עומדת מאחורי מהלך זה אידאולוגיה של "שליטה ממלכתית". הסדר החכירה נחשב כלי תחליפי למכירת הזכויות, אלא שהוא נראה כעדיף במקום מסוים ולצורך מסוים. דווקא סוג שני זה נפוץ כיום יותר מהראשון.

משמע, גם במדינות המפעילות כלים של בנק קרקעות, בכל נקודת זמן נתונה, שיעור המקרקעין בבעלות ציבורית אינו בהכרח גבוה אם נהוגה מדיניות של החזרה שוטפת של המקרקעין לתחום הפרטי.

ועתה להבחנה השלישית, בדבר המגמות לאורך זמן. המגמה השלטת בכל מדינות המערב בעשור האחרון, היא מעבר מהכלים היותר "לאומיים" שבחלקו העליון של סולם הכלים של מדיניות

¹ בשבדיה, הקרקע הועברה לרשות המקומית מתוקפם של תמריצים של הלוואות ציבוריות שהתנו העברה כזו. התניה זו הופסקה בשנת 1992, ועמה גם הנטייה שרווחה עד אז, להעביר קרקעות לעיריית סטוקהולם. Kalbro and Mattson, 1995: 100, וראיונות שערכתי בשבדיה בשנים האחרונות.

קרקעית, לכלים היותר "שוקיים" והסכמיים, שבחלקו השני של הסולם. כך, אפילו במדינות מערב אירופה שבהן נהגו הרשויות המקומיות לרכוש קרקע טרם פיתוח בקנה מידה רחב ולהשאיר אותם בבעלות הרשות (בנקי קרקעות מהסוג הראשון), נמצאת מדיניות זו בנסיגה מואצת מאז שנות השמונים; כך לדוגמה, בשבדיה, בשנת 1990 רק 2 אחוזים מסך כל הדיור החד-משפחתי ו-10 אחוזים מהדיור הרב-משפחתי שנמכרו היו על קרקע מוניציפלית שהוחכרה (Kalbron and Mattson, 1995: 100,127). גם הכלי של בנק קרקעות מהסוג השני - הכולל מכירה חזרה לידיים פרטיות - כפי שמיושם בקנה מידה נרחב בהולנד, נמצא מאז 1993 בתהליך הדרגתי של נסיגה ממעמדו הבכיר.

את הכלים גדולי-ההיקף של רכישת קרקע לצורכי ציבור מחליפים כלים של הסכמים מקומיים ונקודתיים בין רשויות תכנון ליוזמים. ההסכמים עוסקים בנושאים שונים, כגון השגת קרקע או מימון לשירותי ציבור, הבטחת שמירה על הסביבה וכד' (Alterman, ed., 1988); אלתרמן וויטק, 1991; מרגלית ואלתרמן, 1998). במקום כלים של רכישה כפויה של קרקע לצורכי שימור שטחים פתוחים, באים במספר גדל והולך של מדינות המערב כלים של שותפויות פרטיות-ציבוריות בדמותן של "נאמנויות קרקע", המופעלות על ידי אגודות פרטיות או מעין-ציבוריות. (Endcott, ed., 1993).

2 "הפרטה זוחלת" של מקרקעי ישראל

גם אלמלא מינתה ממשלת ישראל באוקטובר 1996 את ועדת בועז רוני - הוועדה לבחינה מחדש של המדיניות הקרקעית בישראל - ברור היה שמדיניות הקרקע הלאומית נמצאת בפני פרשת דרכים. אף שקשה לדבר על משבר ברור וחד שארע בנקודת זמן כלשהי, הרי הפער - הדיסוננס הצורם-קמעה - בין מגמותיה ויעדיה של מדינת ישראל בתחום הכלכלי והחברתי לבין המדיניות הקרקעית גבר והלך בשנים האחרונות. כמדינה הצועדת במהירות לקראת השתלבות בכלכלה הבינלאומית הבתר-תעשייתית, אימצו שתי ממשלות ישראל האחרונות - ממשלות העבודה והליכוד גם יחד - את אידאולוגיות ההפרטה והשוק החופשי במרבית תחומי המשק. במקביל, קנתה לה אידאולוגיה זו מקום חשוב גם בחקיקה ובפסיקה, וקיבלה בין השאר ביטוי ב**חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, שבו סעיף מיוחד להגנת הקניין הפרטי. כתחזית אומר (מבלי לקבוע, עדיין, עמדה ערכית) כי ספק אם לאורך זמן תוכל המדיניות לגבי מקרקעי ישראל - בעלות של הלאום וניהול על ידי המדינה של למעלה מ-93 אחוז משטחה - להישאר כיוצא מן הכלל הבולט למגמות אלה.

כיצד ניתן לחזות את כיווני השינוי הצפויים לגבי מדיניות הקרקע הלאומית במצב של "עסקים כרגיל", דהיינו, אם ימשיכו התהליכים היסודיים לפעול בכיוונים הנוכחיים, ללא שינוי נורמטיבי במגמה? בפרק זה נתאר בקצרה את המצב הקיים במדיניות הקרקע הלאומית בישראל ונציג את המגמות של השתנותה. מתוך מגמות אלה, ניתן לחזות, בקווים כלליים, את מדיניות הקרקע העתידית, אם לא תיעשה תפנית נורמטיבית. נטען כאן, שהמשך המגמות הקיימות יביא לקשיים רבים בהגשמת עקרונותיה של תוכנית האב. יש צורך בחשיבה חדשה.

האיסור על העברת הבעלות במקרקעי ישראל

קובעי המדיניות והמחוקקים בעשורים הראשונים למדינה שאפו לקבע במסמרות את מקרקעי ישראל, לא כבנק קרקעות הנכנס ויוצא מהבעלות הציבורית אלא להפך, כבעלות ציבורית לצמיתות. הם שריינו עיקרון זה בחקיקה, ואף הקצו לכך את **חוק יסוד: מקרקעי ישראל** משנת 1960. אף שאין בחוק זה ולו סעיף משוריין אחד, הרי ברורה הסמליות של השאיפה לעגן את העיקרון של אי-העברת הבעלות על מקרקעי ישראל בחוק מעין-חוקתי; בשנת 1960 הייתה מן הסתם כוונה שחוק זה יהפוך בעתיד לחלק מחוקה כתובה.

ספק אם יש מדינה אחרת בעולם, ולבטח אין אף מדינה בין מדינות המערב, אשר כללה בחוקתה שריון דווקא של הבעלות הציבורית על מקרקעין. להפך, ישנן מדינות רבות, ומאז 1992 גם ישראל, אשר שריינו בחוקותיהן דווקא את ההגנה על קניין הפרט במקרקעין. בעיקר בולט המצב המשפטי-החוקתי יוצא הדופן, אם נזכור שמקרקעי ישראל אינם כוללים רק את המקרקעין לצורך פארקים לאומיים וכדומה, שבהם יש נגישות וזכויות שימוש לכל התושבים, אלא הם כוללים גם את מרבית המקרקעין לצורכי פיתוח עירוני וכפרי, שבו רוכשים פרטים זכויות קניין משמעותיות מאוד (באמצעות חכירה או הרשאה), אף אם אין אלה זכויות של בעלות.

חוק יסוד: מקרקעי ישראל הוא חוק קצר, בן שלושה סעיפים בלבד. סעיף 1 אוסר על העברת הבעלות במקרקעי ישראל - אלה שבבעלות המדינה, רשות הפיתוח, או הקרן הקיימת לישראל - בדרך של מכירה או בדרך אחרת (לדוגמה, מתנה). כפי שראינו, גם העברת הבעלות לרשויות המקומיות אסורה על פי חוק זה (אלא אם הופקעה על ידן), אף כי בפעולות המינהל בעבר ייתכן ששררה אי-בהירות מסוימת בנושא זה (ראו ויסמן, 1993: 2-231). סעיף 2 מאפשר בכל זאת להעביר את הבעלות במקרקעי ישראל אם הותר הדבר על ידי חוק (אך על פי האמנה בין מדינת ישראל לבין הקק"ל משנת 1960, ערב כינונו של ממ"י, אין אפשרות זו חלה על הקרקעות שבבעלות קק"ל). במונח "חוק" הכוונה לחקיקה ראשית של הכנסת, ולא לחקיקה משנית על ידי גופים מינהליים, גם לא מועצת מקרקעי ישראל. סעיף 3 קובע, כפי שראינו, שגם על מקרקעי ישראל חלה ההגדרה של "מקרקעין", והיא כוללת הן את הקרקע והן את הבנוי עליה או מחובר אליה חיבור של קבע.

ואמנם, במקביל לחוק היסוד, חוקק **חוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960**, שעיקרו מוקדש לרשימה של סוגי עסקאות, שבהן מותר להעביר את הבעלות (ז"א, שחוק היסוד אינו חל עליהן). מלבד זאת, חוקק **חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960**, על פיו הוקמה מועצת מקרקעי ישראל (להלן, מועצת מקרקעי ישראל), הגוף המוסמך לקבל החלטות של מדיניות קרקעית, כולל החלטות בדבר סוגי הנסיבות שבהן תועבר הקרקע, ומינהל מקרקעי ישראל, הגוף שיפעיל את ההחלטות.

סעיפי חוק מקרקעי ישראל כוללים רשימה סגורה של סוגי נסיבות שבהן יהיה מותר להעביר בעלות באופן נקודתי, למילוי צורך מסוים, כגון השלמתה של משבצת חקלאית, השלמת הסדר קרקעות, פיצוי על הפקעת קרקע במקום אחר, או העברה בין המוסדות בעלי הקרקע לבין עצמם. עוד קובע החוק סמכות להעביר את הבעלות בקרקעות המדינה או רשות הפיתוח (אך לא הקק"ל) לצורכי פיתוח לא חקלאי או להעביר קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות לא יעלה על 100,000 דונם. תקרה זו היא מצטברת, ללא הגבלת זמן. ישנה אי-בהירות באשר לכמות הקרקע שכבר הועברה בתוקף סעיף זה, בין אם מתוך הקושי לקבל על כך נתונים שוטפים, ובין אם בשל אי-בהירויות בהגדרות (ויסמן, 1993: 2-230).

מאז נחקק חוק היסוד הוא לא שונה, וגם המגבלות על העברת הבעלות במקרקעי ישראל לא שונן. יחד עם זאת, בפועל זרמה ועדיין זורמת המדיניות הקרקעית הלאומית בישראל, במהירות ובתאוצה לקראת הפרטה-זוחלת.

“הפרטה זוחלת” של מקרקעין עירוניים

בעוד המוסדות מקפידים עד מאוד על קיומו של חוק היסוד ואינם מעבירים מקרקעין בדרך של מכר אלא בצמצום על פי המגבלות הצרות שקובע חוק מקרקעי ישראל, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל, בתוקף סמכותה שעל פי **חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש”ך - 1960** (בסעיף 3), סדרה של החלטות בדבר אופן הקצאת הקרקע והיקף הזכויות של החוכרים, שמשמעותן המעשית בשוק המקרקעין קרובה מאוד לבעלות.

דרך ההקצאה החשובה ביותר לציבור הצרכנים היא באמצעות חווי החכירה. חכירה מוגדרת בסעיף 1 לחוק המקרקעין (אשר חל על כל סוגי המקרקעין בישראל, גם הפרטיים) כ”שכירות לתקופה שלמעלה מחמש שנים”, וחכירה לדורות מוגדרת כ”שכירות לתקופה שלמעלה מעשרים וחמש שנים”. על פי הגדרה זו, חכירה היא אפוא זכות שכירות לזמן ארוך, ושכירות היא “זכות שהוקנתה תמורת דמי שכירות להחזיק במקרקעין ולהשתמש בהם שלא לצמיתות”.

ואמנם, במשמעותה הרווחת בספרות המקצועית ובארצות אחרות, חכירה היא שכירות ארוכת טווח, המתאפיינת, כמו שכירות, בתשלומים תקופתיים ובהתחייבות לפנות את הנכס בתום התקופה. מלבד זאת, מקובל לקבוע בחווי חכירה תנאים שונים ומגבלות למחזיק בנכס. אם נאפיין את חווי החכירה המקובלים על פי הסיווג של סוגי הזכויות במקרקעין נוכל לומר, שהם מעניקים את זכויות החזקה, השטח, ולעיתים הייצור, אך לא נהוג לכלול בהם את זכויות השוק, הפיתוח, ההשעיה, ההעברה, המשפון ואוצרות הטבע.

אף על פי כן, חווי החכירה כפי שהתפתחו במשך השנים לגבי מקרקעי ישראל איבדו בהדרגה כמעט את כל המאפיינים של חווי חכירה רגילים, כמשמעותם המקורית. באמצעות החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל או באמצעות הנוהגים הרווחים, כפי שהם מקבלים ביטוי תדיר בשוק המקרקעין, חלו תהליכים מצטברים שמגמתם אחת היא: הסרת המגבלות, והעשרת סל הזכויות דה-פקטו.

בכל אחד ואחד מהמאפיינים של חווי החכירה חל תהליך של הגמשת התנאים או ביטולם; כך לגבי:

- **זכויות החזקה:** הסדרי התשלום, תקופת החכירה, והנכונות לחדש את החכירה לתקופה נוספת;
- **זכויות ההעברה והמשפון:** התנאים לקבלת הסכמה להעברת הנכס;
- **זכויות השוק:** התשלומים (מעין מסים) המוטלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל על רווחי החוכרים;
- **זכויות הפיתוח:** התנאים לקבלת אישור מאת המינהל לפיתוח נוסף;
- **זכויות ההשעיה:** הזכות להשעות את הפיתוח המוצע או לא להסכים לו.

את שינויי המדיניות לגבי כל אחד ממאפיינים אלה ניתן לראות כשינויים בסל הזכויות המוענקות לחוכרים. במקום המניין המצומק של זכויות כמקובל בחוזי חכירה "רגילים", מוצאים עצמם בעלי חוזי החכירה על מקרקעי ישראל בערים כיום, כבעלים של כמעט כל סל הזכויות המוענקות בישראל לבעלי מקרקעין. נרחיב מעט על השינויים העיקריים שחלו לגבי כל סוג וסוג של זכויות.

זכויות החזקה

הסדרי תשלום: אם חוזי חכירה "רגילים" מתאפיינים בדרך כלל בדרישה לתשלום של דמי חכירה תקופתיים, וכך הם היו גם לגבי מקרקעי ישראל בעשורים הראשונים, הרי במשך השנים חל תהליך הדרגתי, לפיו דרש המינהל חלק גדול והולך של התשלום מראש, וחלק קטן והולך במתכונת שנתית. מאז 1973, מנהיג המינהל בהדרגה חוזי חכירה, לפיהם מלוא דמי החכירה משולמים מראש. מכיוון שכללי הכלכלה מורים ששווים של כספים המשולמים טרם זמנם יוערך באמצעות נוסחת היוון מתאימה, נקראים חוזים אלה של המינהל בעגה המקובלת - "חוזים מהוונים". בשנים 1994-1996 "הסתער" המינהל על בעלי חוזים ותיקים בהצעות מפתות להסב את חוזי החכירה שבידיהם לחוזים מהוונים וכך לרכוש לעצמם זכויות קנייניות נוספות, כמוסבר להלן. על פי המלצות דוח הוועדה לבחינת היערכות מחודשת בנושא קרקע עירונית (להלן, "דוח ועדת צבן", ממ"י, דצמבר 1995), בעתיד לא יחתמו כלל חוזי חכירה למטרות שאינן ציבוריות, אלא במתכונת של תשלום מלא (מהוון) מראש.

תקופת החכירה ותנאי חידושה: משך הזמן לתקופת החכירה מתארך באופן הדרגתי. עד לאחרונה היו נהוגים במגזר העירוני חוזים ל-49 שנים, עם זכות להארכה לתקופה נוספת. בעבר שרתה אי-בהירות באשר לתנאים שבהם תוענק ההארכה (ויסמן, 1993: 253). בראשית שנות השמונים התבהר העניין, עת החלו חוזי החכירה הוותיקים ביותר (עם הקק"ל, לפני קום המדינה) להגיע לפרקם. אחרי תקופה של סערה-זוטא, התבהר עד מהרה למקבלי ההחלטות שאין זה קביל, מבחינה חברתית ופוליטית כאחד, לדרוש מהיושבים על מקרקעין שעליהן חלים חוזי חכירה שפגו להתפנות, כפי שמאפשר חוזה החכירה, או לחלופין, לשלם דמים רבים עבור חידוש החוזה. מאז, הנטייה של מקבלי ההחלטות היא להאריך את התקופה ובד בבד, להקטין את גובה התשלום בגין החידוש. כך, במבצעי ההיוון שבשנים 1994-1996 הוצעו לציבור חוזים, שבהם נאמר שהחכירה תחודש בבוא העת לתקופה נוספת, ללא תשלום (דוח שנתי של מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1995: 6-5).

דוח צבן: בדוח ועדת צבן מוצע הסדר "מתאבן" עוד יותר: חוזי החכירה העירוניים למגורים יהיו לתקופה של 98 שנים ותינתן זכות לתקופה נוספת של 98 שנים. הצעה זו אומצה על ידי מועצת מקרקעי ישראל בהחלטה 747 עוד בשנת 1995 אך לא יושמה. החלטה 848 שתוקפה מחודש ינואר 1999 קבעה עיקרון זה בשנית. כאילו לא די בהצעה רבת-דורות זו, הוועדה אף הציעה שיקבע בחוזים, שבעת החידוש - במאה ה-22 - אם יידרש תשלום נוסף, הוא בשום מקרה לא יעלה על 5 אחוזים משווי הנכס באותה עת.

ועדת רונן: ניתן לומר, שההפרטה הזוחלת הגיעה לתחנה האחרונה (בינתיים) בהמלצות דוח ועדת רונן, לפחות בכל הנוגע למגורים עירוניים. באמצע את המלצות הוועדה, החליטה מועצת מקרקעי ישראל ביוני 1997 לפעול לקראת העברת הבעלות - שמשמעותה העברה לצמיחות של זכויות החזקה - בכ-700,000 יחידות דיור שבחוזים מהוונים באזורים עירוניים (כולל, מן הסתם, חוזים שיעברו להסדר של היוון עד למועד העברת הבעלות). אולם, בעת כתיבת שורות אלה, עדיין שוררת אי-ודאות בדבר אופן יישום ההמלצות בתחום העירוני, עקב מחלוקת עמוקה עם הקרן הקיימת לישראל.² אי-ודאות נוספת שוררת בדבר הכושר לבצע את ההחלטה תוך פרק זמן סביר, וזאת מסיבות הקשורות במצב הרישום, בתכנון ובזהות הבעלים-שבכוח של חלק ניכר מאותן יחידות דיור.³

זכויות ההעברה והמשכון

זכויות ההעברה: בדרך כלל, מעניקים חוזי החכירה לחוכרים את הזכות לבצע עסקאות בנכס, כולל העברתו, משפוטו, או הענקתו במתנה, ללא הגבלת זמן. אולם זכות זו מותנית בקבלת הסכמתו של מינהל מקרקעי ישראל (ישנן תוכניות מסוימות למגורים שבהן קיימת התניה מיוחדת למשך זמן מינימום למגורי החוכר המקורי, ועל כך להלן). בפועל, ניתנת הסכמה זו באופן שגרתי, ולמעשה, מופעלת בקרה רק כאשר מדובר בעסקה מוצעת עם זרים. "זר" הוא מי שאינו אזרח ישראלי, או מי שאינו עולה או הצהיר על כוונתו לעלות לארץ (ויסמן, 1993: 262). בפועל, הציפייה של בעלי חוזי החכירה והקונים שבכוח היא שזכות ההעברה לא תוגבל. ציפייה זו היא הכוח המניע את שוק המקרקעין ושוק הדיור בישראל, ולמעשה מדיניות הפיתוח והדיור מושתתות עליה. שוק המקרקעין מתנהג כאילו אין כל הגבלות אדמיניסטרטיביות על זכויות ההעברה, ולעניין זה אין כל הבחנה בין מקרקעי ישראל למקרקעין פרטיים.

אף שבנושא זה לא חלו שינויים מרחיקי לכת - משום שבפועל ממילא זכות ההעברה היא כמעט בלתי-מוגבלת - הרי אפילו כאן ניתן להצביע על מגמה של הדמייה נוספת לבעלות מלאה: דוח ועדת צבן (1995) רואה לו כיעד להפחית הפחתה נוספת את התלות המינהלית של החוכרים במינהל מקרקעי ישראל, וממליץ להביא ליישור החוכרים מהצורך להביא לבדיקה ולקבל אישור עבור כל שלב וכל תהליך הנוגע לדירת או בית מגוריהם. הוועדה מוצאת כי ישנה חשיבות עליונה בצמצום אם לא ביטול נקודות המגע של חוכר בקרקע עירונית למגורים [עם] המינהלי (ע' 6).

² הקק"ל חולקת על ההמלצות להעביר את הבעלות על יחידות מגורים על שם יושביהם כבר עתה, ומן הסתם היא גם חולקת על ההמלצות להעביר את הבעלות על מקרקעין חקלאיים, המשמשים למגורים בתום עשר שנים. מחלוקת זו של הקק"ל נתמכת באמנה שחתמה זו עם מדינת ישראל בשנת 1960, כתנאי ובסיס להעברת הקרקעות שבעלותה לניהול של מינהל מקרקעי ישראל. אחת ההצעות שעלו היא, לערוך "החלפות" בין מקרקעי הקק"ל שעליהם ממוקמות יחידות דיור המיועדות להפרטה, לבין מקרקעין "שבמלאי". על רקע חילוקי דעות קשים בנושאים הנוגעים להמשך השמירה על הבעלות הלאומית על המקרקעין, איימה הקרן הקיימת לישראל לפרק את מינהל מקרקעי ישראל ולחזור לנהל את קרקעותיה בעצמה (דיווחים בתקשורת - רדיו ועיתונות ינואר-פברואר 1999).

³ נקודה זו הועלתה על ידי מר דעון ויתקון בהרצאתו בפורום של משרד החקלאות, ביום 17.6.1997. הכוונה היא לעובדה שכ-450,000 יחידות דיור, על פי דוח ועדת רונן, אינן רשומות במרשם המקרקעין על שם חוכריהן, אלא בפנקסי רישום חלופיים. בעיה זו חלה הן לגבי נכסים שבבנייה לא רוויה, והן לגבי נכסים שבבנייה רוויה. בחלק מהיחידות נמצאות הזכויות במקרקעין באי-בהירות או בחילוקי דעות משפטיים.

על-אף שאין הדבר נאמר במפורש, הרי משתמעת מכך גם המגמה, לבטל במרבית המקרים את החובה לקבל את אישורו של מינהל מקרקעי ישראל לעסקאות. והנה, נתבשרנו בינואר 1997, שאפילו בתוכניות המיוחדות למגורים שהונחו על ידי מדיניות מיוחדת של הטבות, כמו "בנה ביתך", יוסר התנאי המגביל את זכות ההעברה. בתוכניות אלה היה נהוג שזכות ההעברה תהיה תלויה בכך, שהחוכר המקורי יגור בביתו שנים מספר (לדוגמה, 5 שנים), טרם יוכל להעבירו.

זכויות ההורשה: אפילו זכויות ההורשה - מסימני ההיכר המובהקים של הבעלות הפרטית - מוענקות לחוכרים של מקרקעין עירוניים ללא כל מגבלות. אין מינהל מקרקעי ישראל מתערב בשאלה, אם ולמי מותר לחוכר להוריש את המשך זכות החכירה. זכות זו, עבור תושבי ישראל, נתפסת כמובנת מאלה, כפי שהיא נתפסת לגבי בעלי קרקע פרטית בישראל.

זכויות המשפון: הזכות למשכן את הנכס עומדת לחוכרים, כמעט ללא הגבלות. זאת יודעים היטב רוב משקי הבית ובעלי העסקים בישראל היושבים על מקרקעי ישראל, והנוהגים לקבל משכנתאות למימון הרכישה של אותו הנכס, או אף למשכנו כדי לממן צרכים אחרים; זאת כמובן, כל עוד אין בעיות מיוחדות ברישום הנכס במרשם המקרקעי. אך בעיות אלה הן טכניות ולא כלליות, ומדיניות מינהל מקרקעי ישראל והממשלה היא לפותרן בהקדם. עד לאחרונה, חל איסור על משפון של זכות הפחותה מחכירה - מתוקף "הסכם פיתוח", המאפשר לזים להתחיל בפיתוח התשתיות ומגבילו בזמן על מנת להחישו. הצורך לאפשר את זכות המשפון אפילו בהסכם מוגבל כזה (כדי לסייע לזימים לגייס מימון לבנייה) הוכר על ידי המינהל בדוח צבן (1995), ובו הוצע להחיל את זכות המשפון גם על המחזיקים ב"הסכמי פיתוח". המלצה זו אומצה מאוחר יותר על-ידי מועצת מקרקעי ישראל בהחלטה מספר 795 לפיה מאפשר המינהל העברת זכויות חלקית או מלאה בתקופת הסכם פיתוח (מיוולי 1997).

זכויות השוק

הזכות הכללית: זכויות השוק של חוכר של מקרקעי ישראל באות לידי ביטוי בזכותו ליהנות מהשכחת הנכס בעת השכרתו או מכירתו, כפי שיודע כל זוג צעיר בישראל המצפה למכור את דירתו שעל מקרקעי ישראל במחיר השוק שלה, ולקנות אחרת במקומה, תוך שיפור רמת הדיור. על הנחה זו מושתתת מדיניות הדיור בישראל, ולמעשה היא זו שבמידה רבה יחד עם זכות ההעברה, "מניעה" את שוק המגורים.

דמי ההסכמה: יחד עם זאת, על פי חוזי החכירה, בסמכותו של מינהל מקרקעי ישראל לגבות מעין מס על עליית ערך המקרקעין, המכונה "דמי ההסכמה" - מעין מס שבח מיוחד לחוכרי מקרקעי ישראל. אולם גם בתנאי חוזי זה ובנוהג זה חל תהליך של לקראת-הפרטה: ראשית, דמי ההסכמה עצמם הוגדרו במשך הזמן - באמצעות הפסיקה - כמצומצמים יותר, עקב הדרשה שישקפו את העלייה הריאלית בלבד בשווי (ויסמן, 1993: 259);⁴ בשנים האחרונות נוהג המינהל לגבות דמי ההסכמה בגובה של שליש מעליית הערך האמיתית. שנית, דמי ההסכמה נגבים רק על אותו חלק של שווי המקרקעין שבגיננו לא נערך תשלום מהוון מראש; משמע, שעם המעבר הכמעט-כללי לחוזי

⁴ על פי חוזי החכירה, גובה דמי ההסכמה נותר ללא הסדר ברור. ראו ויסמן, 1993: 260.

חכירה מהוונים, נעלם והולך הנוהג לגבות דמי הסכמה. בקרוב, למרבית חוכרי מקרקעי ישראל יוקנו זכויות השוק המלאות, כפי שמוקנות במקרקעין פרטיים, בכפוף למיסוי הכללי החל בישראל (מס שבח).

זכויות השוק הנובעות מזכויות פיתוח: כאשר מוקנות למקרקעין זכויות פיתוח נוספות, עשוי ערכם לעלות. עד לאחרונה נהג המינהל בכל מקרה לגבות בגין אלה מעין מס - "דמי היתר", שגובהו נקבע מעת לעת על ידי החלטות של מועצת מקרקעי ישראל; בדרך כלל גובהו כמחצית מעליית השווי. דמי היתר נגבים בעת שהמינהל נותן את אישורו למימושן של זכויות הפיתוח, והם חלים גם על מי שבידו חוזה חכירה "מהוון". למעשה, מדובר במעין היטל השבחה מיוחד, החל על חוכרי מקרקעי ישראל מלבד להיטל ההשבחה הרגיל, תוך קיזוז חלקי בלבד (התוצאה היא, שסך כל המס על ההשבחה שמשלמים חוכרי מקרקעי ישראל גבוה מההיטל החל על בעלי קרקע פרטיים). אולם, גם על הגבלה זו לא פסח תהליך ההפרטה הזוחלת. דוח ועדת צבן (1995) הציע לבטל את דמי היתר לגבי מקרקעין עירוניים למגורים (בלבד), לתקופה של חמש שנים מיום אישור התוכנית, ולהפחיתו ל-10 אחוזים בשנה שלאחר מכן, בשיעור העולה מדי שנה עד שמגיע ל-50 אחוז (וראו להלן בדיון בזכויות הפיתוח). בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 790 (מיוני 1997) ויתר המינהל על זכותו לגבות דמי היתר בבנייה למגורים בבניין רווי באזור עירוני.

ועדת רונן: אם וכאשר יישמו המלצותיה של ועדת רונן, יבוא סוף פסוק - לפחות לגבי מגזר המגורים העירוני-לסדרת החלטות ארוכה בת עשרות שנים, בדבר דמי ההסכמה שנהג המינהל לדרוש לגבי כל עסקאות ההעברה שביצעו חוכרים, להוציא אלה שבחוזים שעברו היוון מלא (91 אחוז). להחלטות אלה התלוותה התדיינות משפטית ופסיקה עבת-כרס. נזכיר, שהמלצות ועדת רונן ישחררו את אלה שקרקעותיהם יופרטו, לא רק מדמי ההסכמה, אלא גם מהצורך המינהלי לקבל את הסכמת המינהל. בנושא של דמי היתר, ממליצה ועדת רונן לבטלם לגבי מבני מגורים שבהם כבר נוצלו מלוא אחוזי הבנייה בבנייה "רוויה". לגבי בנייה לא-רוויה, ממליצה הוועדה להתנות את העברת הבעלות בתשלום של דמי היתר לגבי הזכויות שטרם מוצו (ככל הנראה, הכוונה היא גם להקלות-שבכוח, אך נושא זה אינו ברור די-צורכו בנוסח הדוח) וכן בתשלום של "תוספת בעלות", שפירושה השווי של מה שהשמאים מכנים "ערך הציפיות" לשינוי ייעוד או הוספת זכויות בנייה על ידי שינוי עתידי של התוכנית בת התוקף. אם ייושמו המלצותיה של ועדת רונן, בעיקר לגבי הבנייה הרוויה, ישוחררו מאות אלפי בעלי דירות מחובת התשלום של דמי הסכמה ודמי היתר. אולם מחברת שורות אלה צופה שהדרך ליישום המלצות אלה, כמו המלצת ההפרטה עצמה, אינה פשוטה כלל ועיקר, ועשויה לארוך זמן רב תוך הצורך ליישמה בשלבים, באופן שונה באזורים שונים.⁵

⁵ לדוגמה, יהיה צורך בעבודה רבה בטרם תגובש הבחנה אופרטיבית בין "בנייה רוויה" ו"בנייה לא רוויה". העברת הבעלות במבנים שבבנייה "לא רוויה" תהייה מורכבת במיוחד. הוועדה ממליצה על בדיקות פרטניות של כל נכס, כולל שמאות מיוחדת להעריך את שווי "דמי היתר" התיאורטיים, וערך "תוספת הבעלות". שאלה שניתן להעלות היא, מה דינם של נכסים שלא מימשו את מלוא ההקלות שניתן לבקש בחוק (אך לאו דווקא לקבל!)? יש גם להבחין בין תוכניות שאושרו לפני אוגוסט 1989, לבין תוכניות מאוחרות יותר, משום שבתוכניות שאחרי מועד זה, אין עוד סמכות להעניק "הקלות כמותיות". וכיצד יוערך שוויין של הקלות-תיאורטיות שאינן כמותיות? כמו כן יהיה צורך לגבש מדיניות באשר להגדרה האופרטיבית של "בנייה רוויה", וייתכן מאוד שלא יהיה זה מתאים להשתמש בהגדרה אחידה על פני כל הארץ. לדוגמה, האם בכל מקום רצוי להתייחס לבנייה צמודת-קרקע כאל בנייה שעשויה לעבור בינוי-מחדש בעתיד הנראה לעין?

זכויות הפיתוח וההימנעות מפיתוח (השעיה)

זכויות החוכר לפיתוח: זכות הפיתוח היא אולי הדובדבן שבסל הזכויות של בעלי מקרקעין, וראינו לעיל שייכתנו שיטות משפטיות שאפילו בתנאים של בעלות מלאה על מקרקעין אינן בהכרח מקנות את זכויות הפיתוח. אמנם, מהבחינה המשפטית, על פי חוזי החכירה, זכויות הפיתוח, לאחר שהן מוקנות על-ידי מוסדות התכנון והבנייה, הן "של" מינהל מקרקעי ישראל ולא של החוכרים. על החוכרים לקבל את הסכמת מינהל מקרקעי ישראל כדי לקבל היתר בנייה על זכויות נוספות. אולם בפועל, ניתנים אישורים אלה באופן שיגרתי ותדיר במרבית תחומי הפיתוח ובמרבית אזורי הארץ, להוציא במקרים מיוחדים, שבהם יש עניין מיוחד למינהל (ואולי גם לרשויות התכנון) בשינוי האחידה מקרקעין, כגון לצורך בניו מחדש.

אפילו בנושא זה חל תהליך של הפרטה-זוחלת: אף שדוח ועדת צבן מציע שזכות הפיתוח תמשיך להיות של המינהל, הרי לגבי חוכרים של מקרקעין לצורכי מגורים עירוניים, הדוח מציע שינוי מרחיק לכת, לעומת המצב כיום: חוזה החכירה יקנה את "מלוא הזכויות לבנייה בקרקע לרבות זכויות עתידיות", בכפוף לתנאים הבאים: ניצולה של זכות הפיתוח ייעשה תוך חמש שנים מיום חתימת חוזה החכירה, או מיום אישור התוכנית החדשה שמקנה את הזכויות, ואז גם לא יהיה צורך בתשלום כלשהו למינהל. רק אם לא תמומש הזכות במועד זה יחול תשלום כפי שתיארנו בסעיף הקודם. מוצע גם, שבתום עשר שנים תפקע האופציה וזכות הפיתוח המלאה תשוב למינהל. רעיון זה הוא חכם ורענן בעיני. אולם חרף רעננותו והתועלת המסוימת שבו, הרשו נא לי לפקפק בכך, שבבוא העת, אמנם ייושם במלואו; אם למדינה יהיה עניין שלא לפגוע בקצב הפיתוח, ניתן להניח שבתוך חמש או עשר השנים יחולו שינויים בהסדר המוצע⁶ והתוצאה תהייה - שחרור נוסף ממגבלותיו של הסכם החכירה והענקה כמעט מלאה של זכויות הפיתוח. בהחלט מועצת מקרקעי ישראל מספר 833 (ספטמבר 1998) הוחלט להעניק ליוזמים ולרוכשי דירות את מלוא זכויות הפיתוח העתידיות ללא צורך בקבלת "רשות תכנון" מהמינהל, כפי שהיה מקובל עד כה. (התניית הזמן שהמליצה ועדת צבן לא אומצה.)

זכות השעיה: הזכות להשעות את הפיתוח עד המועד הרצוי לבעלי המקרקעין, לכאורה מוקנית למינהל מקרקעי ישראל. אולם בפועל, אפילו זכות השעיה היא מעין-זכות המופעלת הלכה למעשה על ידי החוכרים של מקרקעי ישראל; הראייה לכך היא הקושי לכפות על אלה המחזיקים בחוזי חכירה במקרקעי ישראל על קרקע שטרם פותחה, לפתח את המקרקעין, או לחייב את המתגוררים בבניינים קיימים להרוות את הבנייה באמצעות תוספות בנייה באזורים המיועדים להתחדשות עירונית, גם כאשר מינהל מקרקעי ישראל מעוניין בכך.

סמכויותיהן של רשויות התכנון מול מינהל מקרקעי ישראל: מן הראוי להדגיש, שאף אם מינהל מקרקעי ישראל מגביל את זכויותיהם של החוכרים ליהנות מזכות הפיתוח או מערך המקרקעין המוסף, הרי הגבלה זו אינה חלה על רשויות התכנון הסטטוטוריות. הללו מוסמכות, כמובן, לערוך

⁶ תהליך דומה התרחש סביב סעיף מקביל בחוק הליכי תכנון ובנייה תשי"מ-1990, אשר קבע שתוכניות שלא בוצעו תוך פרק זמן נקוב, יפקעו. עם פקיעת החוק עצמו, הוארך תוקפן של התוכניות עקב דרישת האוצר ומשרד הבינוי והשיכון (במסגרת תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה תשנ"ה-1995).

ולאשר תוכניות החלות על מקרקעי ישראל, כפי שהן מוסמכות לעשות זאת כלפי מקרקעין אחרים. ניתן אף לומר, שזכויותיהם של חוכרים ובעלי עניין אחרים במקרקעי ישראל גברו לאחר תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1995. שם הורחבה ההגדרה של סוגי בעלי העניין במקרקעין המוסמכים להגיש תוכניות מתאר או שינויים להן. לעניות דעתי, המשמעות היא, שגם חוכרים או בעלי הסכם פיתוח עם מינהל מקרקעי ישראל רשאים להגיש תוכניות כאלה, גם ללא אישורו של מינהל מקרקעי ישראל (אך ועדות התכנון עשויות עדיין לדרוש את אישורו של בעל הקרקע, אף אם אין הן חייבות לעשות כך). לאחר אישור התוכנית שתיקבע את זכויות הפיתוח, יוכל המינהל לדרוש, בתוקף הסכם החכירה, שתתקבל הסכמתו למימוש זכות הפיתוח באמצעות היתר בנייה. אולם בפועל, אם אמנם יאושרו תוכניות חדשות על מקרקעי ישראל בתוקף יוזמותיהם של חוכרים, המציאות הכלכלית-תכנונית שתתנה הלכה למעשה, וברוב המקרים, אישורו של בעל הקרקע לא יאחר לבוא.

"הפרטה זוחלת" של מקרקעין חקלאיים

כפי שצינו לעיל, סל זכויותיהם של החקלאים המחזיקים במקרקעי ישראל הוא מלכתחילה נחות הרבה יותר מסל הזכויות של החוכרים העירוניים. רבים מהחקלאיים הם בעלי זכויות של "בני רשות" בלבד, וגם "המאושרים" ביניהם, בעלי חוזי החכירה, מחזיקים בחוזים המגבילים אותם בדרכים רבות יותר מאשר חוכרים עירוניים. במילים אחרות, המחזיקים במקרקעי ישראל שבאזורים הכפריים, תלויים באופן הרבה יותר ישיר, ובנקודות מגע רבות יותר, באישורי מינהל מקרקעי ישראל ובהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

גם במגזר החקלאי מתרחשות מגמות של מעין-הפרטה כמו במגזר העירוני, אלא שהן החלו הרבה יותר מאוחר - באופן מובהק רק מאז ראשית שנות ה-90. אולם עתה, במגזר הכפרי התאוצה של תהליך ההפרטה היא כה מהירה וכה בולטת שכמעט שאין לדבר על הפרטה "זוחלת". אין טעם לפרט כאן את המצב הנוכחי משום שהוא ללא ספק ישתנה שוב בקרוב - לכיוון של הענקה נוספת של זכויות; על כך אין לי ספק.

השינויים העיקריים המתרחשים במגזר החקלאי מתבטאים בסדרה הידועה של החלטות מקרקעי ישראל - מאז החלטה מספר 533, עוברים לסדרת "החלטות ה-600" שביניהם בלטה החלטה 611. בסוף שנות התשעים, בעקבות החלטות בג"צ שכפו על מקרקעי ישראל לדון מחדש בחלק מההחלטות מחמת חשש לניגודי עניינים, חוקקה סדרת "החלטות ה-700", שביניהן בולטות החלטות 727 ו-737.

החלטות אלה עוסקות בשני נושאים: הנושא הראשון הוא הענקת זכויות פיתוח וזכויות שוק מסוימות למושבים ולקיבוצים בקרקע חקלאית, לצרכים שאינם נלווים לחקלאות. לכך הוצעו בשנים האחרונות כמה וכמה מסלולים, שכיום ההחלטות החשובות לגביהם הן החלטות 717, 727, ו-737 (ראו הסבר בהערת השוליים מס' 7). אולם בכלם, סל הזכויות שמעניקות ההחלטות עדיין מוגבל למדי, הן בהליכים הנלווים לזכויות שהוענקו, בגין סמכות של "וטו" של המינהל באם להעניק את זכויות הפיתוח אם לאו, והן בהיקפן של זכויות השוק המוענקות לחקלאיים. ניקח

לדוגמה את החלטה 727 הנוגעת למקרים שבהם מוחזרת קרקע חקלאית למינהל ועוברת שינוי ייעוד לפיתוח כלכלי (למגורים, מסחר, תעשייה, מלונאות, או כל שימוש כלכלי אחר). תמורת החזרת הקרקע הפיזיו לחקלאים הוא על פי שיעור קבוע של השווי העתידי של הקרקע, כאשר יאושר הפיתוח החדש. שיעור הפיזיו היה מוקד למשא ומתן בוועדות מספר במשך שנים אחדות, כאשר נתקבלה סדרת ההחלטות שקדמה להחלטה 727, החל בהחלטה 533. בעת כתיבת שורות אלה עומד שיעור הפיזיו על פי החלטה 727 על 27 אחוז במרכז הארץ ו-28 או 29 אחוז באזורי פריפריה, אולם נידונה האפשרות להנמיך את שיעור הפיזיו במרכז הארץ ולהעלותו בפריפריה.

דוח ועדת רוני ממליץ על ביטול חלקי או מלא של החלטות 717 ו-737 ועל שינויים חשובים בהחלטה 727.⁷ המלצות אלה נתונות במחלוקת עמוקה וטרם אומצו על ידי מועצת מקרקעי ישראל.

הנושא השני שבו עוסקות החלטות מועצת מקרקעי ישראל לאחרונה הוא העשרת סל הזכויות המוקנות לחקלאים כדיירים. מגמה זו מתבטאת בהסכמה של מועצת מקרקעי ישראל לכך שהחלקות שעליהם מתגוררים החקלאים בני המושבים או הקיבוצים ירשמו על שםם, בין שהם חוכרים או בני רשות.

עוד מגמה של שינוי לקראת מעין-הפרטה של המגזר החקלאי נובעת מתנופה גדולה של יוזמות חקיקה בכנסת, שהחלה בשנת 1993/4, במהלכה הציעו חברי כנסת הצעות שונות, לעתים חופפות או מתחרות ביניהן, ומטרת כולן אחת היא - להגדיל עד מאוד את סל הזכויות של החקלאים.

ועדת רוני מאמצת את המגמה הזו וממליצה על רישום יחידות הדיור על שם החקלאים (ולא על שם האגודות החקלאיות), בחכירה לדורות לא מהוונת. הוועדה לא ממליצה לערוך שינוי בזכויות החקלאים בשלב זה ונמנעת מלהמליץ על העברת הבעלות על נכסי המגורים, בניגוד למה שהמליצה לגבי המגזר העירוני. אולם הוועדה סבורה שבעוד עשור יהיה מקום לשוב ולבחון את סוגיית הבעלות המלאה.

אם נערוך חיוץ של מגמות אלה נוכל לומר, ברמת ביטחון סבירה, שבעוד שנים מספר יהיו הזכויות במקרקעין של תושבי האזורים החקלאיים-כיום דומות לזכויות שבמגזר העירוני. ניתן לשער שגם אז עדיין תחול הבחנה בין האזורים המשמשים למגורים ולתעסוקה לא-חקלאית (המפעלים והחנויות למיניהם) לבין השטחים החקלאיים. לגבי אזורי המגורים והתעסוקה הלא-חקלאית לא יישאר הבדל רב בהשוואה לזכויות בערים. צעד חשוב בכיוון זה נעשה בהחלטה מספר 823

⁷ דוח ועדת רוני ממליץ על המשך הפעלתה של החלטה 727, אך תוך השינויים הבאים: במרכז הארץ ממליצה הוועדה על הקטנת שיעור הפיזיו בגין החזרת הקרקע ל-20 אחוז, ואילו באזורי הפריפריה, שאינם ייזורים הביקושי ושם שווי הקרקע נמוך בהרבה, הוועדה ממליצה להגדיל את שיעור הפיזיו ל-40 אחוז באזורי עדיפות א' ול-30 אחוז באזורי עדיפות ב'. הוועדה ממליצה שהחלטה 717, המתירה יוזמות של בנייה על קרקע חקלאית למטרות של תעסוקה בתעשייה, במסחר ובתיירות, תבוטל באזורי הביקוש, משום שהיא גרמה לפיזור לא-רצוי של אזורי מסחר ותעשייה. כן ממליצה הוועדה שהחלטה 737, המתירה הפשרה של קרקע חקלאית לצורכי הרחבה של המגורים תוך תוספת של עד 115 אחוז מעל מספר הנחלות (או יחידות דיור) הקיימות במושב או בקיבוץ, תבוטל באזורי הביקוש ביום 1.1.1998, וביישובים אלה יותר ממועד זה לבנות יחידות נוספות רק תוך עיבוי של השטח הקיים המשמש למגורים. באזורי עדיפות לאומית ב' מומלץ להשאיר את ההחלטה בתוקפה, ואילו באזורי עדיפות א' מומלץ אף להרחיבה לשיעור תוספת של 200 אחוז יחידות דיור מעבר למספר הקיים.

שהעניקה לבעלי נחלאות במושבים זכויות חכירה לדורות. גם לגבי המקרקעין החקלאיים, אף אם לא יינתנו זכויות דמוי-עירוניות, צפוי שסל הזכויות של המחזיקים בקרקע יגדל. (לדוגמה, מי יוכל להבטיח שההקצאה שמקבל המושב או הקיבוץ היום, בת 27 אחוז מהקרקע לפיתוח או שווי כספי מקביל, היא סוף פסוק? מה ימנע ממועצת מקרקעי ישראל להגדיל שוב את שיעור ההקצאה נוכח לחץ להגברת קצב הפיתוח, אם על-ידי החקלאים ואם על-ידי המוסדות הממלכתיים?)

גם אחרי השינויים הגדולים שחלו מאז 1994, עדיין מוטלות על החקלאים הגבלות רבות יותר מאשר על חוכרים עירוניים. אולם עוצמתם הכלכלית-חברתית של שינויים אלה במגזר הכפרי גדולה לאין ערוך מאשר עוצמתם של התהליכים שחלו בשנים האחרונות במגזר העירוני. הסיבה היא שבמגזר העירוני, השיפורים שעורך המינהל בחוזי החכירה אינם משנים בכמעט מאומה את שווי השוק של הנכסים שבחכירה; זאת משום שהשוק ממילא מתייחס מזה עשרות שנים למקרקעי ישראל העירוניים המוחכרים, כמעט כאילו היו מקרקעין בבעלות פרטית. במגזר הכפרי, לעומת זאת, ההגבלות הרבות שחלו בעבר מתוקף חוזי החכירה או החזקה היו מוחשיות ואמיתיות מבחינת סל הזכויות שהוענק. ההגבלות גרמו לכך, שלא הייתה ציפייה רבה בשוק החקלאיים יוכלו לממש את המקרקעין לפיתוח לא-חקלאי.⁸ לפיכך, ההפרש בשווי המקרקעין החקלאיים עתה הוא גדול מאוד, וכך גם הציפייה לרווחים ממכירת המקרקעין עם זכויות הפיתוח הצפויות.

מגמות הפרטה לגבי מקרקעין "שבמלאי"

תהליכי ההפרטה הזוחלת חלים בעיקר על המקרקעין שמינהל מקרקעי ישראל מקצה לצרכנים. אין הם חלים באותה דרך ובאותה עוצמה על מקרקעין "שבמלאי" - אותם מקרקעין שטרם הוקצו. אמנם, גם כאן חלו מגמות מסוימות של הפשרת השליטה. הללו ניכרות במעבר כמעט מלא למכרזים במקום "מחירי הלוח" האדמיניסטרטיביים שהיו נהוגים בעבר לגבי מגזרים מסוימים. מגמות אלה ניכרות גם ברעיון של "מכרזי קרקע בלתי-מתוכננת" - "מקב"תיים", שהופעל מאז 6/1995 והפך להיות שנוי במחלוקת. באמצעות הללו שואף המינהל לערוך מעין "הפרטה" של תהליך התכנון המפורט של מתחם שבמלאי, באמצעות פתיחתו לתחרות בין יזמים, מלבד לתחרות על גובה התשלום עבור הקרקע.⁹ צעד צנוע נוסף לקראת "הפרטת המלאי" נערך בהחלטה מספר 795 (יולי 1997), שבה מאפשרת מועצת מקרקעי ישראל ליזמים לסחור בהסכמי הפיתוח שהעניק להם המינהל. קודם להחלטה זו, יזם שלא היה מעוניין לפתח קרקע שבה זכה במכרז או בדרך אחרת, היה חייב להחזירה למינהל. להחלטה זו צפויה השפעה חיובית על שוק המקרקעין. אולם במגמות אלה עדיין לא נשמטת השליטה המלאה של מינהל מקרקעי ישראל על העיתוי ועל כמות המקרקעין שיוצעו לציבור היזמים או הצרכנים.

⁸ לחוסר הציפייה גרמו, כמובן, גם הגבלות נוספות שמחוץ לחווי החכירה, כגון מדיניות הנמרצת של הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ומדיניות המוסדות המיישבים והחקלאיים למיניהם; ראו סקירה באתרמן ורוזנשטיין, 1992, ועדכון עם השוואה בין-לאומית ב- Alterman, 1997.

⁹ הרעיון הוצג לראשונה בדוח השנתי של מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1994 (מספר 34, יצא לאור 1995) בעמ' 3-5.

מקרקעי ישראל מהווים כמעט את כל רזרבת הפיתוח של ישראל, משום שכמעט שלא נותרו מקרקעין פרטיים שלא פותחו. אולם הבעיה היא, שחלק הארי של הקרקעות שנתר "במלאי" ואינו מוכרז כגנים לאומיים, יערות וכדומה, הוא חלק מהמשבצות החקלאיות של היישובים החקלאיים השיתופיים. חלק ניכר מקרקעות אלה נמצא באזורים הסמוכים לערים גדולות או קטנות ולפיכך קורץ לפיתוח עירוני. בפיתוח כזה יהיו מעוניינים הן החקלאים, השואפים לממש את זכויות הפיתוח וזכויות השוק שבכוח, והן המוסדות הממלכתיים וחלק מהרשויות המקומיות, משום שהללו מעוניינים ליצור מלאי של יחידות דיור, שטחים לתעסוקה ושטחים למתקנים למיניהם.

חיזוי המגמות

אם נערוך חיזוי של המגמות במדיניות המוסדות המופקדים על מקרקעי ישראל ובתגובת השוק למדיניותם, הרי בין אם יוחלט על הפרטה "אמיתית" ובין אם ימשיך התהליך של "הפרטה זוחלת דה-פקטו", התוצאה אחת היא: בקרוב מאוד, לא יותר כמעט כל הבדל ממשי בין מקרקעי ישראל, המוחכרים בחוזים בערים, לבין מקרקעין פרטיים. האם ציבור החוכרים - רוב רובם של אזרחי המדינה - טומן את ראשו בחול בעת שהוא נושא ונותן במקרקעין מוחכרים? כנראה שכלל וכלל לא, הוא רואה נכוחה.

הדמיון הרב בין חכירה לבעלות על קרקע פרטית בא לידי ביטוי גם בעגה המקובלת ובעיתונות. הדיווחים על עסקאות נדל"ן בעיתונים, כמעט לעולם אינם מזכירים את המושג "חכירה", וכמעט תמיד מדברים על "מכירה" של קרקע על ידי מינהל מקרקעי ישראל. אפילו מינהל מקרקעי ישראל עצמו נוקט לשון זו: שובו נא למודעה עם האדון השתול בחול. מה כתוב שם? "מינהל מקרקעי ישראל מעניק הזדמנות נוספת לבעלי דירות ובתים צמודי קרקע המשלמים דמי חכירה". כך ולא אחרת. ואפילו הסתירה שבדברים אלה - במישור המשפטי - לא מפריעה לאיש....

הדמיון הגובר והולך בין הסדרי החכירה לבעלות מלאה עלול לגרום לקשיים משפטיים מסוימים, מתוך כך, שהגבול בין בעלות מלאה לבין חכירה עלול להיות כה מטושטש, עד שעצם ההגדרה של הסדר החכירה לגבי מקרקעי ישראל תעמוד בספק. שאלה זו כבר עלתה בעת דיוניה של הוועדה הציבורית לבחינת המדיניות הקרקעית ("וועדת גולדנברג"). שם הוצע, כאחת החלופות, להנהיג חוזי חכירה עירוניים לתקופה של 999 שנה או לתקופה קצרה יותר, אך תוך מתן הזכות לחידוש לצמיתות. בתגובה להצעה זו כתב פרופ' יהושע ויסמן חוות דעת, המפקפקת בכך שלהסדר חכירה בתנאים כאלה יש משמעות כלשהי השונה מהעברה מלאה של הבעלות במקרקעין (ויסמן, 1987, ותגובתו של גולדנברג, 1987). דילמה זו קיבלה ביטוי גם בפסיקה.¹⁰

בעיה משפטית זו עשויה לתרום, לדעתי, להעצמת הקולות שיקראו להפרטה מלאה של מקרקעי

¹⁰ ראו פסק דין שבו נידון מקרה של הסכם חכירה לדורות - על מקרקעין פרטיים - ל-999 שנים, עם אופציה לחידוש לעוד 999 שנים. בין השאר עלתה השאלה, באם ניתן להתנות את זכות החכירה בכך, שזכויות פיתוח לא יעברו לחוכרים אלא יישארו בידי בעלי הקרקע. ראו: רע"א 2821/95 שמחה לוסטיג ונעמי לוסטיג נ' נעמי מייזלס, פסקי דין נ' (1), 517. בפסק הדין מתייחסים שופטי בית המשפט העליון (מפי השופטת דורית ביניש) למידת הדמיון הרבה של הסדרי חכירה ארוכי-טווח לבעלות מלאה.

ישראל התפוסים. מעבר לכך: לנוכח האידיאולוגיה הכלכלית-חברתית הרווחת בישראל, אני חוזה שתוך זמן קצר תעלה הצעה להפריט באופן כמעט מלא את מקרקעי ישראל. או אז צפוי חידודו של הדיון הציבורי בשאלה, האם יש הצדקה להמשיך בבעלות הציבורית על מקרקעין אלה, ואם כן, מהי? לגבי המקרקעין שבמגזר הכפרי חלים תהליכים מקבילים, אך שונים בעוצמתם. כפי שראינו, אם נערוך חיזוי לגביהם, תוך חיוץ השינויים שחלו בשנים האחרונות, נגיע למסקנה, שלא יאריך זמן רב וההסדרים החלים על מקרקעין התפוסים על ידי מגורים ואזורי תעסוקה במגזר הכפרי יהיו דומים או זהים לאלה שבמגזר העירוני - דהיינו, בעלות מלאה (כפי שקיים בערים לגבי בנייה לעסקים או תעשייה וכפי שצפוי להמשיך זמן מה בערים לגבי חלק גדול של הבנייה הלא-רוויה).

השאלה המרכזית לגבי הכושר לבצע את יעדי התכנון של מדינת ישראל היא: מה יהיו ההסדרים לגבי הקרקעות החקלאיות או הלא-מעובדות כיום? מדובר למעשה ברזרבת הפיתוח העיקרית והכמעט יחידה של מדינת ישראל. אם גם שם יחולו תהליכים דומים של הפרטה דה-פקטו, קיים החשש שציפיותיהם של בעלי הזכויות במקרקעין יולידו לחצי פיתוח אדיר-היקף ואדירי ציפיות כלכליות על כמעט כל השטחים הפתוחים עדיין של מדינת ישראל. קשה מאוד יהיה לגופי התכנון הסטטוטוריים, בכוחותיהם בלבד, לעמוד בפני לחצים אלה - כפי שמתקשים הם לעמוד בפני הציפיות לפיתוח של מקרקעין עירוניים שבבעלות פרטית (או המוחזקים על ידי חוכרים עירוניים).

מעבר לתחזית שהצגתי לעיל, נותרה השאלה הנורמטיבית: מה ראוי שתהיה המדיניות הקרקעית של ישראל לעתיד, אשר תסייע בהשגת יעדי תכנון? בפרק הבא נצלול לעומקה של שאלת המפתח: האם, ולצורך אילו יעדים, ראוי להשאיר את הבעלות על מקרקעי ישראל בידי הלאום? ונציע דרכים לרתום את המדיניות הקרקעית למימושם של יעדי התכנון.

3 מבחן ההצדקות להתערבות ציבורית

בפרק זה נציג מסקנות והמלצות הנוגעות למדיניות קרקעית "מקרו" - זו האופפת את התכנון המרחבי (והסדרים אחרים במשק ובחברה) ומהווה אילוץ לו. ההמלצות שבפרק זה מיועדות לקובעי המדיניות לגבי הקרקע הלאומית (כיום, מועצת מקרקעי ישראל, ממשלת ישראל, ושר התשתיות הלאומיות). בפרק הבא נציג המלצות לגבי המדיניות הקרקעית "מיקרו" - זו המשמשת כלי לביצוע של מדיניות תכנון במקום מסוים ובזמן מסוים.

ניתן להסיק כמה מסקנות של "חיזוי במצב של עסקים כרגיל", ואלו הן:

- במבט בין-לאומי השוואתי, מדיניות הקרקע הלאומית בישראל היא חריגה עד מאוד, לא רק בשיעור הבעלות הממלכתית-לאומית על מקרקעין, אלא גם בייעודי הקרקע שבעלות הלאומית.
 - במדיניות הקרקעית הלאומית בישראל מתרחשים תהליכים חזקים של העצמת הזכויות של החוכרים, עד כדי כך שגם אם לא יוחלט על הפרטה-ממש, הרי לא רחוקה העת, שבה תביא "הפרטה זוחלת" זו למצב הקרוב מאוד להפרטה מלאה של הבעלות על המקרקעין המפותחים ולהפרטה משמעותית של המקרקעין החקלאיים. תהליכי ההפרטה-למעשה הם, לדעתנו, בלתי-נמנעים ויש בהם גם הרבה מן החיוב.
 - אולם אם לא יתועלו תהליכי ההפרטה-שבפועל בדרך חדשה, הם טומנים בחובם סכנה, שיסכלו את כושרה של תוכנית האב להשיג את יעדיה, בעיקר בתחום השמירה על השטחים הפתוחים, ציפוף והרוויית הבנייה, והכוונת הפיתוח לאזורים רצויים.
 - המדיניות הקרקעית הלאומית והדיון הציבורי סביבה היו עד עתה מונעים בעיקר על ידי יעדים אידאולוגיים-לאומיים, פוליטיים וכלכליים, שראו בעצם הבעלות הציבורית ערך בפני עצמו. הוויכוח התמקד בשאלה: "הפרטה כן או לא"; פחות מדי דגש הושם על השאלה: כיצד ניתן להשתמש במדיניות הקרקעית כדי להשיג יעדים ושיקולים של תכנון מרחבי ארוך-טווח?
- נמליץ כאן על הצורך הדחוף בעיצוב-מחדש של חלק מנושאייה של מדיניות הקרקע הלאומית. במקום להמשיך ולשאול "הפרטה כן או לא", רצוי לשאול: באילו תחומים ראוי שתהליכי ההפרטה ימשיכו ואף יגברו, ובאילו רצוי מאוד - ובדחיפות - לשנות כיוון, ואולי אף להגביר את הבעלות והשליטה הציבורית כך שמדינת ישראל תוכל להגשים את יעדי התכנון המרחבי לטווח הארוך?

לפיכך, במוקדו של פרק זה נעמיד את הבעלות הלאומית על הקרקע במבחן של ההצדקות המקובלות להתערבות בשוק החופשי. נטען, שבעידן של הפרטה, יש צורך שהמדיניות הקרקעית הלאומית תרפה מנושאים שבהם יש לשוק החופשי או לכלים אחרים של מדיניות ציבורית (כגון כלי התכנון המווסת או המיסוי) יתרונות על הבעלות הלאומית, אך בה בעת תתמקד בנושאים שבהם יש, במובהק ובמוכת, הצדקה ויתרון לבעלות ציבורית על הקרקע. בין נושאים אלה נמצא חלק מהיעדים של התכנון המרחבי לטווח הרחוק.

ההצדקות להתערבות ציבורית

כמו כל התערבות ציבורית, על המדיניות הקרקעית לעמוד במבחן של אחת או יותר מבין ההצדקות המקובלות למדיניות ציבורית. אם יש מקום להמשיך בבעלות ציבורית על המקרקעין, במצב של כמעט-מונופול על ידי גוף מינהלי-ריכוזי, הרי ההצדקה צריכה להיות מובהקת לעילא ולעילא.

את ההצדקות הללו נהוג לחלק לשני ראשי פרק, כמוצג להלן: ההצדקות הכלכליות, שעליהן יסכימו הוגי-הדעות ומקבלי ההחלטות מכל קצווי הקשת הפוליטית, אפילו השמרנים ביותר מביניהם, משום שהללו משקפות מצבים של "כשל שוק" מובהק; וההצדקות החברתיות-תכנוניות, שעל מקצתן עלולים לחלוק אוהדי האידאולוגיה של השוק החופשי. נתמקד בעיקר בשתי ההצדקות הראשונות שבקבוצה הראשונה, משום שהללו נוגעות באופן המובהק ביותר בעקרונות תוכנית האב ובעלות על הקרקע, ובאחדות מבין ההצדקות שבקבוצה השנייה, הנוגעות במיוחד למציאות בישראל. נבחן את הבעלות הציבורית על המקרקעין על פי כל אחת מההצדקות הללו ולאור יעדי התכנון שהצגנו לעיל. אם הבעלות הלאומית אינה חיונית להשגת היעדים (או אף מזיקה), נשאל האם יש כלים חלופיים להשגת היעדים: על מכלול הכלים, שאינם תלויים בבעלות לאומית על הקרקע, נמליץ בפרק הבא.

מניין ההצדקות להתערבות ציבורית

א. הצדקות כלכליות (כשלי שוק "קלאסיים")

1. הגנה על מוצרים ציבוריים (ו"טרגדיית המרעה המשותף")
2. שמירה על משאבים מיוחדים עבור הדורות הבאים
3. טיפול בהשפעות חיצוניות, חיוביות ושליליות
4. התמודדות עם "דילמת האסיר"
5. שליטה על עיתוי הפיתוח ורציונליזציה של השקעות ציבוריות בתשתיות
6. ליקוט קרקע או הון לפרויקטים גדולים ארוכי-טווח, שהשוק לא מספק
7. טיפול בבעיית המידע הלא שלם
8. שבירת מונופולים

ב. הצדקות חברתיות-תכנוניות אחרות

1. קידום ערכים פוליטיים-אידאולוגיים
2. חלוקה צודקת יותר של הנאות או סבל (השוואת תנאים בפריפריה וכו')
3. קידום יעדים חברתיים ל"זכאים"
4. היערכות והתמודדות עם משברים: "משברים חיוביים" (עלייה, שלום) ו"משברים שליליים"
5. מיתון השיקולים הפוליטיים של קבלת החלטות
6. מיתון קונפליקטים בין קבוצות

ההצדקות הכלכליות: כשלי שוק "קלאסיים"

הגנה על מוצרים ציבוריים ושמירה על משאבים מיוחדים לדורות הבאים
(הצדקות 2,1)

השוק המשוכלל לעולם לא יסדיר את אספקתם של "מוצרים ציבוריים" בשל שתי תכונות. התכונה האחת היא, שהשימוש על ידי או ההנאה של אדם אחד אינם באופן ישיר גורעים מאפשרות השימוש על ידי או ההנאה של אדם אחר; התכונה השנייה היא, שאין דרכים יעילות למנוע את הנגישות למוצר ממני שאינו מוכן לשלם עבורו. מוצרים ציבוריים "טהורים" ומובהקים הם אוויר, מי הים, ביטחון, רמת השכלה של האוכלוסייה וכדומה. למוצרים אחרים שמקובל לראותם בניהול או בפיקוח ציבורי יש מאפיינים מסוימים של מוצרים ציבוריים, אף אם אין הם "טהורים". בין המובהקים למדי הם פארקים, נוף פתוח, "ריאות ירוקות" ו"חגורות ירק" ושמורות של חי וצומח, ואליהם נתייחס בהרחבה. חופים ואוצרות טבע מסוימים (כגון בארות מים ונפט), החשובים לשמירה לדורות הבאים, הם בעלי תכונות חלקיות יותר של מוצרים ציבוריים. שטחים צבאיים, דרכים עורקיות, מוסדות השכלה, הם סוג נוסף. כאשר נפקוד כל אחת מההצדקות האחרות, נראה שרובן אינן מספקות הצדקה מיוחדת לבעלות ציבורית על קרקע, אלא הן מהוות הצדקה לכלי תכנון ומדיניות אחרים. לעומת זאת, דווקא ההגנה על המוצרים הציבוריים - ובמיוחד הטהורים שביניהם - היא ההצדקה המובהקת ביותר לבעלות ציבורית על הקרקע. לפיכך, היה ניתן לצפות שמדיניות הקרקע הלאומית בישראל תדגיש את היעדים הנובעים מהצדקה זו, והללו יהיו בראש מעייניה.

תו ההיכר המשותף לשטחים (המעטים) שבעלות ציבורית במדינות מערביות הוא בדיוק גם תו ההיכר של מוצרים ציבוריים: המקרקעין שבעלות או בשליטת המדינות הללו הם בעיקר מקרקעין המכילים ערך טבעי הזוכה לשימור (פארקים, שמורות טבע, לעתים אגמים, אזורים למחקר אקולוגי, ולעתים גם חלק מהחופים), אזורים עם משאבים טבעיים ואוצרות טבע (יערות, מקווי מים או מכרות), מקרקעין לצורך תשתיות לאומיות (כבישים ארציים, מסילות ברזל ומסופים חשובים) או מקרקעין לצורכי צבא.

ומה בישראל? ניתן היה לצפות שהבעלות הלאומית על 93 אחוז מהמקרקעין תשמש, בראש ובראשונה, להבטחת המוצרים הציבוריים, אך אין זה המצב. חמור מכך, בשנים האחרונות, הזיקה בין הבעלות הלאומית על המקרקעין ככלי להבטחת השמירה על המוצרים הציבוריים לאורך זמן, במיוחד אלה הקשורים בשטחים הפתוחים, אף התרופפה והלכה. נסביר, בהתייחסות מיוחדת לפארקים לאומיים, אזורי חיץ ונוף כפרי, וחופים.

פארקים לאומיים ושמורות טבע

מוצר ציבורי כמעט-טהור זה, קיים בישראל, במידה רבה, הודות למדיניות התכנונית הפעילה של שנות השישים. זו הצליחה ליישם את יעדיה משום שאז שררו מדיניות קרקעית ונסיבות משפטיות-כלכליות אחרות מהיום. כיום, חרף העובדה שמרבית שטח המדינה בבעלות ציבורית, הכושר להכריז על גנים לאומיים ושמורות טבע חדשים, ולממשם הלכה למעשה, מתרחק והולך. זהו פרדוקס קשה, המטיל צל על אחת ההצדקות העיקריות לבעלות לאומית על קרקע.

רוב הפארקים ושמורות הטבע הקיימים היום (לדוגמה, פארק הכרמל), הוכרזו בתקופה שערכי הקרקע היו נמוכים מאוד לעומת היום, וכשתושבי ישראל נהגו להתדיין פחות בבתי המשפט. חלק גדול מהקרקעות היה קרקעות חקלאיות ואז ללא זכויות בנייה. חלק הארי משטחי הגנים הלאומיים ושמורות הטבע, שהוכרזו והוקמו בעבר, הם בבעלות לאומית,¹¹ אך לא כולם (לדוגמה, בפארק הכרמל, הדיון עם הבעלים הפרטיים נמשך שנים רבות).

בעתיד יהיה צורך רב לשמור על שטחים בעלי רמת רגישות גבוהה וערך מיוחד של חי וצומח, נוף וסביבה. אם הללו לא יישמרו בעתיד הקרוב באופן פעיל, הם לא יישארו לדורות הבאים ("יטרגדיית המרעה המשותף"). אחת הדרכים, אשר מן הראוי לשקול, היא להכריז על פארקים נוספים. אולם על פי המדיניות הקרקעית הנוכחית, יתקלו המכרזים בקשיים רבים למימוש ההכרזה; זאת משני טעמים: הטעם האחד הוא, שבאזורים המתאימים להיות פארקים עתידיים, כלולה גם קרקע פרטית. הטעם האחר, ובעל העוצמה הרבה יותר, הוא, שבעקבות תהליכי ההפרטה הזוחלת, הרי גם בקרקעות שהן לכאורה ללא זכויות פיתוח, כגון קרקעות שבמשבצות חקלאיות או אף אדמות טרשים, ישנן כבר כיום, וללא ספק יהיו בעתיד, ציפיות לפיתוח. ההפעלה של הכרזת פארק חדש תהיה קשה יותר בשני מובנים: היא תהיה כרוכה במחירי קרקע גבוהים יותר מאשר בעבר, ובהגדלה של טווח הזכויות הטעונות פיצוי שבהן יכירו בתי המשפט.

פארקים וקרקע פרטית

נציג לדוגמה את פארק השרון: מדובר בגן לאומי חדש, אשר הרשויות מנסות להוציא מן הכוח אל הפועל מאז ראשית שנות השמונים, ובמשנה מרץ בשנים האחרונות. מימושו נתקל בקשיים: בשטח הפארק ישנם שטחים בבעלות פרטית, אף אם רוב שטח הפארק הוא מקרקעי ישראל (וייתכן שיש גם חוכרים של מקרקעי ישראל שיפגעו). הרשויות בחרו שלא לנקוט בדרך של הפקעה, מן הסתם מתוך תקווה לחיסכון בדמי הפיצויים. שינוי ליעוד של גן לאומי צריך שיעוגן בתוכניות סטטוטוריות, וכך אמנם נעשה. במצב זה נשאלת השאלה, אם תעמוד לבעלי הקרקע הפרטיים,

¹¹ בכל תקופת המחקר ניסינו להשיג נתונים מוסמכים על כך מממ"י, אך לא הצלחנו.

הזכות לפיצויים הקבועה בסעיף 197 לחוק התכנון והבנייה ("פיצויים על נזקי תכנון" להבדיל מפיצויים על הפקעה).

והנה, בעניין **אלישר נ' מדינת ישראל - הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז המרכז**,¹² הגיש אחד מבעלי הקרקע תביעה לפיצויים על נזקי תכנון לקרקע שבבעלותו, שבתחום המועצה האזורית חוף השרון. תוכנית קודמת ייעדה את השטח ל"אזור נופש ומלונאות וחלוקה חדשה", ותוכנית המתאר המחוזית למחוז המרכז משנת 1982 ייעדה את השטח ל"גן לאומי מוצע", על פי הוראותיה של תוכנית המתאר הארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף - תמ"א 8 **וחוק גנים לאומיים ושמורות טבע התשכ"ג-1963**. משנדחתה תביעת אלישר, ערער לבית המשפט העליון, ושם נתקבל הערעור. טענותיהן של המשיבות כפי שמשמע מפסק הדין היו, שאין המערער זכאי לפיצויים, כי אין פגיעה בחלקתו משום שהתוכנית המחוזית מורה, שבעקבותיה יבואו תוכניות מקומיות, אשר יבצעו חלוקה חדשה של הבעלויות ("רה-פרצלציה") על כשליש השטח, שיאפשרו שימושי קרקע המתירים פיתוח, כגון בתי נופש ושטחים מסחריים. התוכנית המחוזית היא רק שלב ביניים בדרך לתוכנית המקומית, אשר ייתכן שתאפשר פיתוח גם על קרקעותיו של המערער. אני מניחה, שבאמצעות תוכנית מפורטת לחלוקה חדשה, התכוונו הרשויות להעניק לבעלי הקרקע הפרטיים, כולם או מקצתם, זכויות תחליפיות בשטחים שיחולקו להם מחדש. אם הייתה פגיעה כלשהי, טענו המשיבות, הרי היא בגדר נזק שאינו עולה על הסביר. אולם, כאמור, בית המשפט דחה טענות אלה. התוכנית החדשה אינה מבטיחה שהזכויות התחליפיות בחלוקה חדשה אמנם יתממשו ושהיו שוות-ערך לקיימות, והשמאי מטעם בית המשפט קבע שכבר עתה יש ירידה בשיעור של 30 אחוז בערך הקרקע. שיעור זה, קובע בית המשפט, הוא מעל הסביר.

לפסק דין זה יש משמעות ישירה לעניינו. על פי הערכתי, רשויות התכנון והבנייה ניסו לפעול בדרך שהיא אחת הדרכים המועילות כדי לאזן בין הפגיעה ביחיד לבין שמירת אינטרס הכלל במוצר הציבורי. וזאת מבלי להטיל על הרשות המקומית שבתחומה האזור המיועד לפארק, עול כספי בגין הנאתו של "כל עם ישראלי". אולם הדבר לא עלה בידן. בעבר הרחוק יותר, עת הוכרז פארק הכרמל, לדוגמה, ספק אם בתי המשפט היו פוסקים כפי שנפסק כאן. אולם מגמת הפרשנות של סעיפים 197-200 על ידי בתי המשפט בשנים האחרונות הרחיבה מאוד את תחולתו המעשית של סעיף 197.¹³ אין דבר זה נסתר מעיניהם של בעלי הקרקע בישראל, וניתן להניח בסבירות רבה שמי שירצה להכריז על שטחים נוספים כפארקים או שמורות טבע, יתקל בתביעות רבות ומן הסתם גם יפסיד בבתי המשפט (אלא אם תחול תפנית חדה במגמת הפסיקה או בחקיקה).

העובדות שבפסק דין זה נוגעות לקרקע פרטית ולאזור שבו היו, במקרה, זכויות בנייה בתוכנית מאושרת. אולם יש לי חשש שמגמת הפסיקה בהקשר לסעיף 197 לא תפסח גם על מצבים של מקרקעין שאין עליהם עדיין זכויות פיתוח בתוכניות מאושרות, וכמובן, גם לא תבחין בין מקרקעין פרטיים ומקרקעי ישראל. זאת על שום שסעיף 197 אינו מתנה קיומן של תוכניות מאושרות קודמות והוא מתייחס לא רק לבעלי קרקע, אלא גם לבעלי זכויות אחרות במקרקעין.

¹² ע"א 4390/90, פד"י מז (3), 872. מתוך פסק הדין עצמו, לא עולה בהכרח מהן העובדות אודות תהליכי התכנון והוראות התוכניות. על פי היכרותי עם מערכת התכנון והבנייה, אני מרשה לעצמי להניח הנחות בדבר חלק מעובדות אלה.

¹³ עבור סקירה של הפסיקה בנושא של נזקי תכנון ראו דגן (1996): 681-713, וכן לוינסון-זמיר (1997): 314-325.

החשש בפני תביעות פיצויים לפי סעיף 197 בגין הכרזה (או אף תהליכים לקראת הכרזה) של שטח כגן לאומי החל לתת את אותותיו בקבלת החלטות מאז 1996. תזכיר פנימי של רשות הגנים הלאומיים ושמורות הטבע מורה לאנשי הרשות - על פי דרישת משרד הפנים ומן הסתם גם האוצר - שעליהם לבחון את הסיכויים שיוגשו תביעות פיצויים ולהימנע ככל האפשר מהכרזה של גנים ושמורות חדשים, אלא אם כן ניתן להבטיח מקורות מימון, במידת הצורך.¹⁴ מאחר שבתקציבי רשות הגנים אין, כמובן, מקורות כאלה, התוצאה הממשית והמיידית של תהליך זה - הנמצא עדיין רק בראשיתו - תהייה הקטנה ממשית בשטח שניתן יהיה להכריז עליו כגן לאומי או שמורת טבע לדורות הבאים.¹⁵

פארקים ומרקעי ישראל שהוכרו (לחקלאות וכדומה)

עד כה, הכרזת גנים לאומיים נתקלה בעיקר בבעיות של בעלי קרקע פרטיים ופחות בבעיות מול חוכרים או בני רשות בקרקע חקלאית שבבעלות לאומית; זאת משום שבחלק מהמקרים ניתן היה להמשיך בפעילות חקלאית גם במסגרת של גן לאומי, ואם היה צורך בהחלפת קרקע חקלאית או בהשלמת משבצת במקום אחר, בדרך כלל לא התקשו לעשות זאת המוסדות המיישבים ומשרד החקלאות. כך היה כל עוד לא השתנו כללי המשחק כפי שהשתנו, כמעט לכלי הכר, מאז 1990, בעקבות החלטות הממשלה על ההפשרה הגדולה של קרקע חקלאית לרגל העלייה ההמונית וסדרת החלטות של מועצת מרקעי ישראל, בדבר הסדרים להעברת חלקים של קרקע חקלאית שברשות המושבים והקיבוצים לפיתוח מעין-עירוני.¹⁶

מגמות ההפרטה הזוחלת משמעותן, שבחלקים גדולים של המגזר הכפרי בישראל נוצרות ציפיות בשוק לכך שבעתיד הנראה לעין יוענקו זכויות בנייה גם באזורים החקלאיים, כפי שבפועל כבר העניקו סדרת החלטות של מועצת מרקעי ישראל וכן תוכניות שבאו בעקבות דוח ועדת קדמון¹⁷ זכויות פיתוח בדיעבד, לבנייה לא חוקית שבמגזר החקלאי. אין אפוא לזלזל בתחזית האפשרית, שבעלי זכויות במקרקעין חקלאיים יזכו אף הם בתביעות על פי סעיף 197, בטענה שהכרזה על גן לאומי או שמורת טבע חדשים מונעת מהם את הציפייה לזכויות עתידיות, שסבירותן אינה קטנה, ועל כן פוגעת בערך המקרקעין שבידם. ככל שינקוף הזמן והרשויות לא יפעלו, ניתן לצפות שעקב התחרות הגוברת על שימושי הקרקע יעלו המחירים ובד בבד, הנכונות של בעלי הזכויות בקרקע לתבוע פיצויים, תגבר.

¹⁴ כותרת התזכיר: "תוכנית מתאר לנחל הירקון - דיון בבעיית הקרקעות בגן הלאומי ירקון. רשות הגנים הלאומיים, 18.01.1997". התזכיר והמידע על השלכותיו נמסרו לי באדיבותו של מר צביקה מיץ, מנהל המחלקה לתכנון סטטוטורי, רשות הגנים הלאומיים, במכתב מיום 1.4.1997, ובפגישה אישית שערכה חודש לאחר מכן.

¹⁵ הדיו של תהליך זה מצאו את דרכם לבג"צ: מאחר שחובת תשלום הפיצויים חלה תמיד על הרשות המקומית, גם אם מדובר בתוכנית מתאר ארצית או מחוזית וביעד לאומי, עתרה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נגד המדינה בבקשה להורות למדינה לממן את הפיצויים שפסק בית משפט מחוזי לבעל קרקע באזור חוף חדרה, שקרקעותיו הוכרו נן לאומי בתוכנית המתאר הארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף (דווח בגלובס על ידי שמואל דקל, 7.4.1997, ובהארץ על ידי מוטי בסוק, 7.4.1997).

¹⁶ עבור סקירה של הסיבות לשינוי הגדול והשלכותיו, ראו Alterman, 1997 וכן Alterman, 1995.

¹⁷ דוח קדמון: "היבטים מרחביים, פיסיים וכלכליים לפיתוח תעסוקות לא חקלאיות במשק המשפחתי", דוח ועדה מוגש למנכ"ל משרד החקלאות, יולי 1995.

מגמת הפסיקה שעליה עמדנו לעיל, המחמירה עם הרשויות בהקשר לזכויות הפיזיים לפי סעיף 197, לא תבחין, כמובן, בין מקרקעין פרטיים ומקרקעי ישראל והיא תתייחס על פי אותן אמות מידה גם לחוכרים של מקרקעי ישראל. זאת משום שהחוק מתייחס לא רק לבעלי קרקע, אלא גם לבעלי זכויות אחרות במקרקעין (והפסיקה פירשה זאת בדרך כלל באופן מרחיב). יתר על כן: ייתכן שהזכות לפיצויים תפורש כחלה גם על מקרקעי ישראל "שבמלאי" - דהיינו, על מנהל מקרקעי ישראל עצמו כתובע. חובת תשלום הפיצויים תחול, על פי החוק, על הרשויות המקומיות, אשר מן הסתם יערימו עקב כך קשיים באישור התוכנית. התזכיר הפנימי של רשות הגנים הלאומיים ושמורות הטבע שהזכרנו לעיל, ובו ההמלצה להימנע מהכרזת גנים ושמורות חדשים אם יש חשש לתביעות פיצויים ואם לא ימצא להם מקור למימון, חל גם על מקרקעי ישראל. מכל מקום, לאחרונה ניכרת נסיגה בכוננותו של מינהל מקרקעי ישראל להקצות מקרקעי ישראל לפארקים ושמורות טבע מבלי שינתן לו גמול.

אזורי חיץ ירוקים ונוף כפרי ("הלב הירוק", מרחבים כפריים פתוחים וחגורות ירק)

עם כל חשיבותם של פארקים מוכרזים, הרי הגנתם של מרבית השטחים בפני פיתוח או הבטחת פיתוח מבוקר בהם לא תעשה על ידי הכרזתם כגנים לאומיים או שמורות טבע, אלא כשטחים של נוף כפרי. באזורים אלה תוגבל הבנייה בדרכים מסוימות, מבלי שיתלוו אליהם המעמד המיוחד והניהול המיוחד של גנים לאומיים. התוכנית מדגישה את החשיבות של שמירת אזורי חיץ בין האזורים המעוררים ובקרבם. למחזיקים בקרקע ימשיכו להיות זכויות לא רק לעיבוד חקלאי אלא גם לפיתוח, אלא שבקנה מידה קטן, באזורים מוגבלים מאוד, ועל פי כללים מיוחדים, כפי שמפרטת תוכנית האב (ראו מזור וסופר, 1996).

מרביתם של שטחים אלה מוגדרים כיום כקרקע חקלאית מוכרזת על פי חוק התכנון והבנייה. אין פירוש הדבר ישהם בהכרח משמשים לחקלאות בפועל. שכן בשנת 1968 כמעט כל רזרבות הקרקע של המדינה, שלא היו מבונים או בעלי זכויות פיתוח, הוכרזו כשטחים חקלאיים, להוציא את הנגב. מרביתם של שטחים אלה הם מקרקעי ישראל, משום שמעט הקרקע החקלאית הקיימת בישראל, בעיקר באזור המרכז, חלקה הגדול כבר הופשר לבנייה. שטחים אלה מוגנים, לכאורה, על ידי ההכרזה ועל ידי הצורך באישורה של הוועדה לשמירת קרקע חקלאית (הולק"יח) לכל הסבת ייעוד, אולם הגנה זו אינה מספקת, כפי שמוכיח הניסיון העובדתי במשך השנים, ובעיקר לאחר "פרוץ העלייה" (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992; Alterman, 1997). הגנה נוספת ניתנה לחלק משטחים אלה בתוכנית מתאר ארצית מספר 31, אך תוקפה של זו עומד לפוג, וממילא לא עמד לה כוחה מול חלק גדול של לחצי ההפשרה שיזמו הן משרדי הממשלה והן בעלי הקרקע ויזמים פרטיים.

חלק משטחים אלה הם שטחים מיוערים. חלק גדול מאלה - כ-1,600 קמ"ר - כלול בתמ"א 22 - תוכנית מתאר ארצית לייעור שאושרה בשנת 1996. מדיניות המתכננים, שנועדה להגביר את סיכויי אישור התוכנית, הייתה להוציא מגדרה שטחים פרטיים ושטחים עם ציפיות ברורות לפיתוח. השטחים הנותרים הם בעיקר מקרקעי ישראל שלגביהם יש כיום ציפיות פיתוח מועטות. התוכנית מאפשרת מעט פיתוח, וכמובן, כמו כל תוכנית, ניתן יהיה לשנותה אם יגברו צרכי ולחצי הפיתוח.

אזורי הנוף הכפרי הם בבחינת מוצרים ציבוריים מובהקים, משום שההנאה מהם אינה שמורה לאלה המחזיקים בהם פיזית, אלא היא נחלתם של כל מי שנוסעים בכבישים, נהנים מהאוויר הצח

שיוצרות "הריאות הירוקות", ויודעים שבעת רצון להפוגה מעומסיה של העיר, יוכלו לטייל במתחמים הכפריים.

בישראל, בניגוד לארצות אחרות, בעלות לאומית על קרקע ועל מלוא זכויות הפיתוח עשויה להיות מוצדקת כדי לשמר אזורים אלה, משום שלחצי הפיתוח חזקים במיוחד וצפויים לגבור עוד ועוד, לנוכח תחזיותיה של תוכנית האב. השוק המשוכלל לעולם לא ישמור על השטחים הכפריים והמיוערים, וספק אם כלים תחליפיים של ויסות ובקרה באמצעות תוכניות סטטוטוריות ומיסוי, החלים גם על קרקע פרטית, יספיקו במציאות הישראלית. מתאים, אפוא, שאזורים אלה יקבלו אף הם עדיפות בבעלות הלאומית, וכאמור, כיום רובם בבעלות כזו. אולם התהליכים של הפרטה-זוחלת, המתעצמים בשנים האחרונות במגזר הכפרי, מאיימים לאיין את היתרון שקיים בבעלות לאומית.¹⁸

הפשרת שטחים חקלאיים ושימור שטחים פתוחים

החיפוש אחר נוסחת-הפלא לפיצוי החקלאים, תמורת נכונותם להעביר מקצת מהקרקעות החקלאיות לפיתוח עירוני נמשכת מאז 1992, אז נקבעה החלטה 533, הראשונה בסדרת ההחלטות הארוכה של מועצת מקרקעי ישראל בנושא זה. ועדת רונן¹⁹ ממליצה להמשיך בקו הכללי של החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר הסבה של קרקע חקלאית לפיתוח. אך כדי להגדיל את השוויון בין היישובים בחלקי הארץ השונים, היא מציעה להקטין את שיעור הפיצוי של היישובים במרכז הארץ לכדי 20 אחוז משווי הקרקע בייעודה החדש, לעומת 27 אחוז על פי החלטה 727 של מועצת מקרקעי ישראל. במקביל מציעה הוועדה להגדיל את שיעור הפיצוי באזורי עדיפות לאומית א' ל-40 אחוז ובאזורי עדיפות ב' ל-30 אחוז, במקום 29 אחוז ו-28 אחוז, בהתאמה, על פי החלטה 727. כמו כן, ממליצה ועדת רונן, מתוך חרדה לעתידם של השטחים הפתוחים בישראל, לבטל לגבי אזורי מרכז הארץ את תחולת החלטה 737, העוסקת בזכותם של קיבוצים ומושבים להרחיב את מספר יחידות הדיור בהן ולהקצות קרקע לבנייה של שכונות מעין-עירוניות מחוץ לשטח המגורים על קרקע חקלאית. הוועדה ממליצה גם לערוך הבחנה בקרב יישובי אזור המרכז, בין אלה שקרקעותיהם מיועדות להפשרה לבין אלה שהוועדה ממליצה שלא להפשרים, על פי "מפת ועדת רונן", כדי שיישארו כ"ריאות ירוקות" במרכז הארץ.

הבעיה היא, שאין כל ערובה לכך, שהחלטות 717, 727 ו-737, או המלצותיה של ועדת רונן, יהיו סוף פסוק כמדיניות לטווח הארוך. מי ימנע מפני היישובים החקלאיים בעתיד - הללו ש"קופחתי" ואינם כיום במסלול הפיתוח או אלה הרואים דרך לתקבולים נוספים-לצפות לפיתוח נוסף ולפיצוי נוסף? אי-הוודאות עבור החקלאים, היזמים והערים הגובלות בקרקע החקלאית שתופשר תימשך, כל עוד לא יערך הסדר חדש ושונה במהותו מההסדרים הקודמים.

¹⁸ על עצירה-קלה ומבורכת, בדחירה להענקת זכויות הולכות ורבות הכרוכות בהסבת קרקע חקלאית לבנייה, התבררנו בהמלצות של השר שרון, שר התשתיות הלאומיות הממונה על ממי, לבטל את החלטות הנוגעות להיתרים למושבים ולקיבוצים להקים שכונות שלמות על חשבון חלק מהמשבצות החקלאית, ולהגביל את הבנייה החדשה למגורים לאזורי הנחלה א' (ציפוף המתחם הבנוי כיום). (גלובס, נעה וסרמן, 24.1.1997); העמדה מבוססת על ידי דוח של מינהל מקרקעי ישראל, אגף תכנון ופיתוח, עיבוי מושבים: היבטים תכנוניים, חברתיים, כלכליים וארגוניים, מדינת ישראל וממ"י, דצמבר 1966.

¹⁹ מדינת ישראל, הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, מוגש לשר התשתיות הלאומיות, אפריל 7, 1997.

מצד אחד, יש לברך מאוד על כך שהוועדה אימצה לעצמה את היעד של שימור שטחים ירוקים לדורות הבאים. אולם מנגד, אין הוועדה מבטלת את המצב של אפליה עובדתית – אף כי מוצדקת מאוד מבחינה תכנונית-בין יישובים חקלאיים שונים. במצב הנוכחי, אין להניח שהיישובים, שקרקעותיהם נמצאים בשטחים המסומנים לשימור ירוק, ישקטו ולא ירימו קול מחאה, לאור הציפיות להפרטה הזכות למימוש אצל שכניהם, שכבר הפעילו את החלטה 737 או 727. מצב דומה צפוי להתרחש גם אם במקום "מפת ועדת רונן" תוצע מפה אחרת, במסגרת של תוכנית מתאר ארצית חדשה לשטחים פתוחים, שהכנתה צפויה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה.

ההסדרים הנוכחיים מפלים, בעצם מהותם, בין יישובים כפריים הנמצאים, במקרה, במסלול של הפיתוח העירוני הנוכחי או הצפוי, לבין אלה הנמצאים באזורי פריפריה. הראשונים צפויים לפיצוי בסכומים גבוהים גם אם יופחת שיעור הפיצוי (כי ערכי הקרקע גבוהים), בעוד שליישובים בפריפריה אין סיכויים לתקבולים כספיים כה גבוהים בטווח של שנים רבות, אף אם יועלה שיעור הפיצוי. האפליה צורמת גם במישור של "התרומה הלאומית": דווקא בין היישובים בפריפריה יש רבים אשר חשים, מן הסתם, שתרמו מהבחינה הלאומית יותר מיישובי המרכז, בכך שישבו בסמוך לגבולות ובכך שוויתרו במשך שנים רבות על הנאות שונות עקב מיקומם בפריפריה.

בינתיים, הצורך הלאומי למנוע בנייה עירונית רצוף ולהבטיח שיהיו די שטחים פתוחים לדורות הבאים, הן במרכז הארץ והן בגליל, צפוי להיתקל בקשיים שיגדלו וילכו. בפסיקת בתי המשפט מסתמנת והולכת מגמה להכיר בתביעות פיצויים של בעלי זכויות בקרקע, אפילו כאשר מדובר בשיעורי פגיעה כספית קטנים מאוד, וגם כאשר מדובר בתוכניות מתאר מחוזיות או ארציות. כפי שראינו, מגמה זו הגבירה עד מאוד בשנה-שנתיים האחרונות את חששם של מוסדות התכנון בפני תביעות פיצויים כל אימת שינסו להפעיל תוכניות חדשות לפארקים ולשמורות טבע. הציפיות ההולכות ונמשכות בקרב המחזיקים בקרקע החקלאית, שיזכו בתגמולים גבוהים אם ישונה ייעודה לפיתוח, מקבלות ביטוי בשווי השוק של המקרקעין. ייתכן, שבעתיד יהיו מקרים שבהם צריך יהיה לחשוש מתביעות כאלה גם אם מדובר בקרקעות הלאום החקלאיות, כאשר יהיה רצון לייעד אותן בתוכניות מתאר מחוזיות או ארציות כאזור כפרי פתוח, שאין לפתחו. כזה עלול להיות המצב, כל עוד לא יהיה הסדר ברור של זכויותיהם של המחזיקים בשטחים הפתוחים, שרובם שטחים חקלאיים. לפיכך, אין סיכוי רב שהליכה בתלם הסלול של החלטות כמו אלה של "סדרת ה-700", כולל השיפורים שמציעה ועדת רונן, תניב פתרון ארוך-טווח, שיוכל לעמוד בפני הלחצים הכלכליים להסבה של קרקעות חקלאיות לפיתוח. יש צורך ביצירת הסדר קרקעי חדש ואף מהפכני. להלן מוצע הסדר בסגנון של "כורך" חרוסת עם מרור. מחד גיסא, יש צורך לתת מענה הולם לציפיות של החקלאים להפרטה מלאה או כמעט-מלאה של המקרקעין, המשמשים כיום למגורים ולתעסוקה לא-חקלאית. אין זה סביר שישאל תהיה המדינה היחידה בעולם המערבי שבה מרבית החקלאים אינם בעלי זכויות בעלות בקרקעותיהם. ואין זה סביר שהפער בין החקלאים לבין תושבי הערים - פער שמבחינת הזכויות במקרקעין גדל והלך בעשורים האחרונים - יוסיף ויגדל עוד יותר לנוכח המלצותיה האחרות של ועדת רונן, להפריט באופן מלא את המקרקעין המשמשים למגורים בערים. אך מאידך גיסא, יש צורך למצוא דרך חדשה להסדר הזכויות במשבצות החקלאיות - דרך שלא תהווה המשך של סדרת ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, אלא תבטל לגמרי את הציפיות לזכויות פיתוח על הקרקעות המיועדות להישמר כשטחים פתוחים לדורות הבאים, תמורת פיצוי הולם, אך אחיד על פני הארץ.

במסגרת ההמלצות מוצעות שתי דרכים, שבשתיהן תיערך מעין-רכישה על ידי המדינה של זכויות הפיתוח העתידיות בקרקעות המיועדות להישאר מחוץ למעגל הפיתוח. הדרך הראשונה נוגעת ליישובים שבהם מתוכננת הפשרה של קרקע חקלאית לפיתוח עירוני, והיא נשענת על החלטות מועצת מקרקעי ישראל עד כה, אך עם הבדלים מהותיים. דרך זו אינה כרוכה בהוצאות תקציביות נוספות, מעבר לנהוג היום על פי החלטות ממ"י. הדרך השנייה מהפכנית יותר, ומשנה את ההסדרים הקיימים מיסודם, תוך הבטחה רחבה יותר של שימור השטחים הפתוחים, אך גם תוך הצורך להבטיח קרן מיוחדת לכיסוי תקציבי.

חופים

סיפור דומה חל על חופים. הללו הם מוצרים ציבוריים פחות "טהורים" מאשר גנים לאומיים: קשה יותר למנוע נגישות אליהם למי שאינו משלם, מאשר לגנים לאומיים (לפחות מכיוון היבשה), ותפיסת החוף על ידי האחד גורעת מהשני; אולם, לחופים יש היבטים נוספים שהם בבחינת מוצרים ציבוריים יותר מובהקים: נוף הים, הרוח מהים, השייט בים. ניתן לסווג חופים גם בסיווג השני שברשימה - משאבים לאומיים, הטעונים שימור לדורות הבאים.

לחופים בישראל אין רשות מיוחדת השומרת עליהם כפי שרשות הגנים הלאומיים שומרת על הפארקים (אך כמו לגנים לאומיים, גם לחופים יש תוכנית מתאר ארצית מיוחדת). אם ייבנו החופים כמעט במלואם, כפי שאמנם קורה במדינות שבהן אין שמירה לאומית על החופים, הרי כל הציבור יינזק לדורות הבאים. תהליך הבנייה המואץ המתרחש כיום לאורך החופים בישראל צריך להדאיג אם לא יבוקר במהרה.

אמנם, ניתן לפקח על הבנייה לאורך החופים גם ללא שליטה על בעלות הקרקע, באמצעות הכלים שבחוק התכנון והבנייה וחקיקה נלווית. ייתכן גם שכאשר מדובר בחופים, הציפייה לפיתוח טרם הגיעה למצב שתיארנו לגבי השטחים החקלאיים, משום שעל החופים חלה מזה זמן רב תוכנית מתאר ארצית, המצננת את הציפיות.

אולם, במדינה שבה 93 אחוז מהמקרקעין הם בבעלות לאומית, ניתן היה לצפות שייעשה מאמץ להבטיח שדווקא חופי הים והאגמים, במלואם, יכללו במניין זה. ולא היא. ישנם בישראל גם חופים שבבעלות פרטית, מעט לאורך הים התיכון, ויותר (באופן יחסי) לאורך חופי הכינרת. אמנם, הבעלות הציבורית לא מנעה הקמה של מתקנים ומיזמים שחלקם שנויים במחלוקת מבחינת תועלתם הציבורית, והנוגסים בחופים באופן בלתי הפיך. אולם סביר לחשוב שבעלות ציבורית על הקרקע עשויה לרסן, ולו במשהו, את הלחצים לפיתוח, ולהבטיח שהפיתוח אשר אמנם יערך, יהיה בעל תשואה חיובית מובהקת לציבור לאורך זמן. בכינרת במיוחד, בעלות לאומית על הקרקע הייתה עשויה לרסן במעט את הפיתוח המואץ בעל האופי הפרטי המתרחש שם כיום.

ביטחון

גם ביטחון הוא מוצר ציבורי מובהק. השאלה היא, האם יש זיקה בין המשך הבעלות הלאומית על הקרקע במרבית שטח המדינה לבין הבטחת הביטחון הלאומי, מעבר לבעלות על המתקנים הצבאיים, הנחשבת כדבר מקובל במדינות רבות. דהיינו, השאלה היא, אם יש זיקה בין רישום הבעלות, על שם המדינה או הלאום, לבין כושרה של המדינה להבטיח ביטחון לתושביה לטווח

הקצר והארוך גם יחד. יש כמובן להבחין בין רישום של בעלות על שם המדינה לבין ריבונות על השטח או אכלוסו בפועל על ידי אזרחי המדינה.

על שאלה זו יהיו הדעות חלוקות, מן הסתם: יהיו מי שיטענו שכיום במרבית שטחי המדינה אין זיקה ישירה בין הבעלות על הקרקע לבין ביטחון, ושעל כן יש מקום לשנות גם את תפיסתה הוותיקה של ההתיישבות המרחבית, וממילא יש פחות צורך מאשר בעבר בבעלות ישירה על כל המקרקעין במרחבי המדינה, וזו נחוצה, אם בכלל, רק במקומות מסוימים ומצומצמים. מאידך, יש אחרים הגורסים שהתפיסה הוותיקה עדיין תקפה ולא נס ליחה.²⁰

אני מבחינה כאן בין נושא הביטחון הצרופ - שהוא מוצר ציבורי מובהק בקבוצת ההצדקות הכלכליות (כשל שוק) - לבין העמדה האידאולוגית-פוליטית הקרובה, אך לא זהה לו. בעמדה האידאולוגית בסוגיה של העברת הקרקע לזרים אעסוק כשנדון בקבוצת ההצדקות השנייה (האידאולוגיות-תכנוניות).

לקראת גישה חדשה

כאשר מדובר במוצרים ציבוריים מובהקים של העתודות המעטות של שטחים פתוחים בישראל, ישנה הצדקה ברורה לבעלות ציבורית על הקרקע. גם במדינות אחרות שסקרנו, פארקים, יערות ושמורות טבע הם נושאים שבעדיפות ראשונה. אולם חרף העובדה שמרבית הקרקע ציבורית, דווקא בייעודים אלה אין בישראל בעלות לאומית מלאה על הקרקע, ולא כל שכן על זכויות הפיתוח במקרקעי ישראל שהוחכרו.

המתבונן מבחוץ היה מצפה שמועצת מקרקעי ישראל תשים לה כטוטפות בין עיניה את ההגנה על השטחים הפתוחים בפני פיתוח. אולם במציאות, מעט מאוד מדיוני המועצה הוקדשו לנושא זה באופן ישיר (להבדיל מעירובו של הנושא עם יעדים גיאוגרפיים-פוליטיים). בתקציבו של מינהל מקרקעי ישראל, המעביר לאוצר מדי שנה כ-1.4 מיליארד ש"ח, ואשר תקציב הוצאותיו הוא למעלה מ-2 מיליארד ש"ח, אין סעיף מיוחד או קרן מיוחדת לנושא זה.²¹ הפקעות או תשלום פיצויים עבור זכויות בגנים לאומיים וכד', כאשר הם מתרחשים, נעשים, ככל הידוע לי, באופן אד הוק ולא כחלק ממדיניות הממוקדת בנושא הנדון.

אני בדעה, שכדי לסייע בהשגת יעדי התכנון לטווח הארוך, הבעלות הלאומית על המקרקעין מהסוגים הנדונים היא מוצדקת ומועילה. כאשר מדובר בשטחים פתוחים, המיועדים להגנה כגנים לאומיים עתידיים או כשטחים של נוף פתוח, מתאים וראוי לעצור את תהליכי ההפרטה הזוחלת ואף לפעול להגברת הבעלות הציבורית.

²⁰ אין ספק שלשיקולי ביטחון יש מקום נכבד אצל חלק ממקבלי ההחלטות בנושאי תכנון, אך קשה מאוד לאמוד את שיעורם העובדתי של שיקולים אלה לעומת שיקולים אחרים - שיקולים אידאולוגיים-פוליטיים, שאינם ביטחוניים צרופים או שיקולים סביבתיים. בעיתונות דווח (נעה ווסרמן, גלובס נדל"ן, 2.12.1996) על תוכנית מרחבית ויישובית המתגבשת, לכאורה, באמצעות קואליציה רחבה של גורמים בממשל ומחוצה לו, ששיקוליה הם בעיקר גאוגרפיים-פוליטיים וביטחוניים, הקרויה "ישראל 2000". אולם, משרד ראש הממשלה הציג תוכנית בשם זהה ובעלת מספר קוים דומים, שלה יעדים חברתיים וגאוגרפיים מובהקים (ראו להלן הדיון תחת "הצדקות חברתיות-תוכניות אחרות").

²¹ מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, הצעת תקציב לשנת הכספים 1996, אוקטובר 1995.

זאת ניתן לעשות רק אם תאומץ גישה שונה מאוד מהמצב הנוכחי - גישה שתעמוד לטווח הארוך. להלן המלצותי:

המלצות:

- 1. פיתוח מודעות של שעת משבר:** מומלץ לפעול באמצעי הסברה כדי לפתח מודעות לכך, שלנוכח קצב הפיתוח המואץ ותחזיותיה של תוכנית האב, זוהי שעת משבר וקיימת דחיפות בשמירת המוצרים הציבוריים כגון השטחים הפתוחים המיועדים על פי תוכנית האב לשימור בדרגותיו השונות, בטרם יגיעו לחצי הפיתוח. קבלת ההחלטות בתחושת משבר עשויה לסייע לערוך שינוי בקווי המדיניות הוותיקים והמושרשים, כמומלץ כאן.
- 2. אימוץ היעד של שימור שטחים פתוחים כיעד עיקרי של מדיניות הקרקע הלאומית של מועצת ממ"י:** מומלץ לייחד מקום בדיונים ובהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל לנושא של מדיניות קרקע לאומית לגבי שמירת המוצרים הציבוריים של שטחים פתוחים ומשאבים לטווח הארוך. ראוי לפתח תפיסה, לפיה מועצת מקרקעי ישראל וממ"י, השולטים בקרקעות הלאום, הם גם נאמנים של ציבור הדורות הבאים, לשמירה על המוצרים הציבוריים.
- 3. מדיניות חדשה לגבי פארקים ושמורות טבע עתידיים:** לגבי אזורים המיועדים להיות מוכרזים בטווח התחזית של תוכנית האב כבעלי דרגת השימור הגבוהה ביותר, כגון גנים לאומיים ושמורות הטבע, מומלץ לפתח מדיניות וכלים שיאפשרו רכישה של המקרקעין הפרטיים או של זכויות הפיתוח העתידיות. את הדרכים עצמן לא כאן המקום לפרט, וללא ספק יש להקדיש לפיתוחן מחשבה זהירה. ניתן לחשוב על כלים לרכישה או הפקעה של הקרקע תוך תשלום פיצויים על פי שווי שוק (ולא שווי של קרקע חקלאית כפי שניסו לפצות בעבר, וכך נקלעו להתדיינות ארוכה והאמרת מחירים); או לחלופין, ניתן לפתח כלים של "רכישת" זכויות הפיתוח הקיימות והעתידיות, תוך השארת הקרקע בבעלות המקורית. יגובשו כלים משפטיים שיבטיחו שבעלי הקרקע או מחזיקיה לא יוכלו בעתיד לדרוש זכויות פיתוח חדשות או פיצויים על פי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה.
- 4. מדיניות קרקעית חדשה לגבי המרחב הכפרי הפתוח -** אזורי החיץ והלב הירוק: מומלץ לפתח מדיניות חדשה באשר להחלטות על הפשרת קרקעות חקלאיות לפיתוח במושבים ובקיבוצים. מוצעות שתי דרכים, ובשתיהן יש התחייבות ליתור על ידי החקלאים על זכויות הפיתוח העתידיות. הראשונה נוגעת ליישובים שבהם מתוכננת הפשרה של קרקע חקלאית לפיתוח עירוני והיא "רוכבת" על החלטות מועצת מקרקעי ישראל הנוכחיים (והמלצות ועדת רונן), אך תוך הצגת תפיסה חדשה. הדרך השנייה היא מהפכנית יותר ונוגעת למכלול היישובים החקלאיים, במיוחד אלה שאינם מיועדים להפשרות קרקע. דרך זו משנה את ההסדרים הקיימים מיסודם.
- 4א. לגבי יישובים שלהם קרקע המיועדת להפשרה:** מומלץ, שהפשרות הקרקע על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל יהפכו לאמצעי שיבטיח שיתרת הקרקע לא תופשר לבנייה בעתיד. דהיינו, במקום להתמקד רק בהיקף הקרקע שתופשר (ושיעור הפיצוי המתלווה לכך), כפי שעשו ההחלטות עד כה, מומלץ לכרוך בהחלטות ההפשרה גם התחייבות על מה לא יופשר עד הטווח הארוך. ייכרת הסכם עם החקלאים, ובהסכם זה יתחייבו הצדדים לשיעור הקרקע שתישמר פתוחה או בשימוש חקלאי, כדי שלדורות הבאים ישמר מקצת מהנוף הכפרי הפתוח. הזכויות בקרקע זו יעוגנו בחוזה חכירה (במקום חוזה "בר-רשות" בלבד). החקלאים יתחייבו, שלא לתבוע זכויות פיתוח או פיצויים נוספים בעתיד. דרך זו אמנם מקדמת את היעד של שימור שטחים פתוחים, אך אין היא פותרת את בעיית האפליה בין יישובים חקלאיים "זוכים" להפשרת קרקע חקלאית לבין אלה שקרקעותיהם מיועדות להישאר ירוקות.

34. לגבי יישובים בפריפריה או שלא מיועדים להפשרה: על פי הדרך השנייה, המהפכנית יותר, תיערך פעולה כלל-ארצית לרכישת זכויות הפיתוח העתידיות²² של כל היישובים החקלאיים, ובמיוחד אלה שאינם מיועדים להפשרת קרקע לפיתוח עירוני, בין אם מחמת מיקומם בפריפריה, או מתוך מדיניות של שמירת שטחים פתוחים במרכז הארץ. הרכישה תהיה על פי ערך קרקע אחד שייקבע על פני כל הארץ - מעין ממוצע משוער - ולא על פי ערכי הקרקע המשתנים בין היישובים השונים. בכך יתקבל מענה לטענת האפליה בין יישובים על פי מיקומם. כתנאי לקבלת הפיצוי על הזכויות העתידיות תיכרת "אמנה" חדשה עם החקלאים, אשר תכרוך את הנכונות להפריט חלק מהקרקעות (בעיקר את אזורי המגורים והתעסוקה הלא-חקלאית), בהתחייבות שלא לדרוש זכויות פיתוח על הקרקעות הנותרות. תמורת הפיצוי וההכרה בזכויותיהם על הקרקעות המיועדות להפרטה (ראו לעיל), יתחייבו החקלאים לשמש כנאמנים לשמירת השטחים הפתוחים, ולהימנע מלדרוש פיצויים בעתיד על אי-מימוש של ציפייה לזכויות פיתוח. אם יידרשו לכך בעתיד לאור צורכי פיתוח עתידיים, יחזירו את החזקה בקרקעות למדינה ללא פיצוי נוסף עבור ערך זכויות הפיתוח. מדובר בכריתה של מעין-אמנה חדשה בין היושבים על קרקע כפרית לבין הציבור. לפי האמנה הישנה, היו החקלאים שומרי הקרקע והתחייבו בחוזים להחזירה אם ישונה הייעוד. אמנה זו השיגה את יעדיה עשרות בשנים, עד שקרסה בשנות התשעים. הפעלתה של הצעה זו מותנית בכך, שההכרה בדבר המשבר עקב אזילת מלאי הקרקע ופרשת הדרכים בה אנו מצויים, תחדור בקרב הציבור, ושההצעה תקבל את תמיכתם של ארגוני היישובים החקלאיים. תנאי נוסף הוא, שתוקם קרן כספית מתאימה.

5. הקמת קרן לפיצוי על זכויות הפיתוח: מומלץ ליחד מקום בתקציב השנתי של ממ"י לצורכי הביצוע של המדיניות הני"ל. במקום שכל תקבולי העסקות במקרקעין יועברו לאוצר בניכוי הוצאות שוטפות של ממ"י כנהוג היום (ויותר למעלה ממיליארד ש"ח כל שנה), מומלץ לשקול הקמתה של קרן שתבוסס על חלק מהתקבולים ותוקדש לביצוע המדיניות המוצעת. (כמובן, יש לפעול בדרך שלא תביא להאמרה מלאכותית של ערכי הקרקע באזורים הנדונים). ישנה הצדקה בסיסית מאוד בתפיסה שמאחורי קרן כזו. מדובר בחלק מהתקבולים הנובע מתשלום דמי חכירה מהוונים ותשלומים אחרים על ידי מרבית תושבי ישראל. בעקבות תהליכי ההפרטה-בפועל, תקבולים אלה גדלים והולכים. מן הצדק, שמקצת מתקבולים אלה ישמשו להבטחת המוצרים הציבוריים לטווח הארוך לתועלת כולם.

6. בדיקה מחדש של ההשפעות המצטברות של החלטות מועצת ממ"י: כיום, באופן אירוני, ההחלטות מעודדות הפשרה דווקא של המשבצות החקלאיות ולא של אזורי טרשים.²³ מומלץ, שממ"י יערוך בדיקה לחיזוי של ההשפעה המצטברת של החלטות ההפשרה השונות שמועצת מקרקעי ישראל קיבלה או עשויה לקבל על נגיסה בקרקע החקלאית ובעיסוק החקלאי. מומלץ, שממ"י יערוך תחזיות

²² הסדר כזה הופעל בקנה מידה ארצי בשעת משבר לאומי בבריטניה החל משנת 1947. אז קבע חוק התכנון החדש שלא יהיו עוד זכויות פיתוח קיימות בשום מקרקעין ברחבי המדינה - עירוניים או חקלאיים כאחד. הוקמה קרן לפיצוי על הזכויות הקיימות, ובמשך שנים אחדות הגושו לה תביעות שכובדו.

²³ עד כמה שהדבר נשמע מוזר, אף אבטורדי, זהו המצב לאשורו, והוא נובע מההגדרות המקוריות של "המשבצות החקלאיות" שנמסרו לכל מושב או קיבוץ. קיבוץ בית השיטה עוסק בהפעלה של החלטה 737 בדבר הקמת שכונה בשטח משבצת הקיבוץ, שתיועד לתושבים שאינם חברי הקיבוץ (אך התקווה היא שחלקם יהיו בני הקיבוץ שאינם מעוניינים להיות חברים). סמוך למשבצת הקיבוץ נמצאות שתי גבעות טרשים המתאימות, לדעת המתכננים, לפיתוח שכונה יותר מאשר ירכתי המשבצת החקלאית. הקיבוץ מעוניין להמשיך ולעבד את הקרקע החקלאית המשובחת, שדווקא היא מיועדת להיכלל תחת החלטה זו. כדי להתגבר על אבטורד, זה, בוחן הקיבוץ אפשרויות מורכבות - שהן בבחינת "אקרוטיקה" - כדי להחליף בין קרקע הטרשים לבין חלק מהמשבצת החקלאית, הנמצא במקרה במקום מרוחק מהקיבוץ ושעליו מוכן הקיבוץ לוותר יותר מאשר על הקרקע החקלאית הסמוכה. אולם מן הסתם, בדרך כלל פתרונות כאלה לא יהיו זמינים, והתוצאה - מכונה לכרסום מואץ ורב-עצמה בקרקע חקלאית משובחת.

סימולציה של ההשפעות המצטברות של המשך הפעלת ההחלטות שכבר נתקבלו או של החלטות נוספות מסוגן: מה היקף הקרקע החקלאית אשר ניתן לצפות שתופשר בתוך תקופה של העשור הקרוב? מהי ההתפרסות הצפויה של ההפשרות החזויות והשפעתן על המשך החקלאות ועל הסיכויים לשמר רצף מספיק של נוף כפרי? מומלץ, שמועצת מקרקעי ישראל תגבש מדיניות בדבר ההפשרה המרבית ומיקומה, בתיאום עם רשויות התכנון.

טיפול בהשפעות חיצוניות (הצדקה 3)

"השפעות חיצוניות" מוגדרות כאותן השפעות שגורמת פעילות מסוימת, לדוגמה של מפעל תעשייתי, ושעל פי כללי השוק, ללא התערבות שלטונית, הן לא יכללו במאזן של רווח והפסד של המפעל. אנשים אחרים הם הסובלים או הנהנים. דוגמאות מובהקות להשפעות חיצוניות שליליות הן זיהום האוויר שגורם מפעל מסוים, או ירידת ערך קרקע לשכנים הנגרמת על ידי בנייה של מתקן מרעיש. דוגמאות להשפעות חיצוניות חיוביות הן עליית ערך קרקע בעקבות בנייה יוקרתית בסמוך, או עקב השקעות בגן ציבורי חדש שעושה העירייה. כדי שהשפעות חיצוניות אלה - בעיקר השליליות בנייהן - יופנמו על ידי היזמים, יש צורך בהתערבות ציבורית.

הזיקה בין בעלות ציבורית על הקרקע לבין הדרכים להפנמת השפעות חיצוניות היא רופפת למדי. ההצדקה של השפעות חיצוניות איננה ההצדקה המובהקת לבעלות ציבורית על הקרקע, אלא לדיני תכנון ובנייה ודיני סביבה. באמצעות כלי התכנון ובקרת הסביבה, ניתן למתן את ההשפעות החיצוניות, והדוגמאות מוכרות, ותיקות ומקובלות בכל המדינות המפותחות: ניתן, לדוגמה, לדרוש מהיזם להרחיק את הפיתוח מהשכנים, להשקיע בבידוד אקוסטי, להתקין קולטנים של פליטות מזהמות, לנטוע גן ולממן את מלוא שירותי הציבור והתשתיות הנובעים מהמיזם החדש, כך שלא יוטלו על אחרים (מה שאני מכנה "נטל יזמים"). אם לא ניתן להקטין את הנזק של ההשפעות החיצוניות, ניתן לדרוש מהיזם לשפות את השכנים על הנזקים בדרכים שונות. בשימוש בכלים מעין אלה ניכרים האצה ושכלול רב בשנים האחרונות בכל המדינות המפותחות, וגם בישראל (ראו Netzer, 1988; אלטרמן וויטק, 1991; Alterman, 1988). כך יכללו ההשפעות החיצוניות, או לפחות מקצתן, בתחשיביו של היזם, ויקום הבסיס לחיים הדדיים במרחב.

להסדרים שמנהיג מינהל מקרקעי ישראל בחווי החכירה אין כמעט ולא כלום עם ההצדקה הזו להתערבות ציבורית. ספק אם יהיה מי שיטען שיש הבדל משמעותי בכושרן של רשויות התכנון להסדיר השפעות חיצוניות באזורים שבעלות פרטית לעומת אזורים שבעלות לאומית, שעליה יושבים חוכרים לדורות. אף שבאופן תיאורטי ניתן היה להשתמש בהסכמי חכירה לצורך כך, אין זה כלי יעיל, והמחיר - והנזק - של בעלות ציבורית וניהול ציבורי של מקרקעין הם ללא שיעור גבוהים מהתועלת השולית (בהקשר הספציפי הישראלי).

המלצה: אין בהצדקה זו כדי למנוע או להאט את קצב ההפרטה ואולי אף מומלץ להגבירו, לנוכח המגמות הרווחות בארצות מערביות (ובישראל) של שימוש במגוון של כלים יעילים להפנמת נטל הפיתוח על ידי היזמים.

התמודדות עם "דילמת האסיר" (הצדקה 4)

המושג "דילמת האסיר" מתייחס לאנלוגיה של שני אסירים המבודדים זה מזה. אם שניהם לא יודו - יזכו, אולם, אם האחד יעשה עסקת טיעון, יצא השני בעונש חמור. האנלוגיה היא למצב של חוסר מידע על פעולותיהם של האחרים - מצב שבו אין שוק משוכלל משום ששורת אי-ודאות רבה לגבי החלטות הצפויות של השחקנים האחרים. הדוגמה המובהקת בתכנון עירוני היא של שכונה המידרדרת באופן מואץ, עם מחירי קרקע ודירות מאוד נמוכים, אך הנמצאת במיקום טוב. לו ידע המשקיע הפוטנציאלי שגם אחרים יצטרפו אליו ב"מאסה קריטית", הרי היה להשקעה סיכוי סביר לרווח; ללא ידיעה כזו, אם יפעל באופן אישי בלבד, הסיכוי הוא דווקא להפסד "בגדול". במצבים כאלה, השוק כושל, וגם הכלכלנים השמרנים ביותר יסכימו שיש מקום להתערבות ציבורית.

דוגמאות מובהקות להתערבות ציבורית במצב של דילמת האסיר הן ההשקעות בפריקט שיקום השכונות ובניית מוקד ציבורי הצפוי להניב השבחה (דוגמת "בית דני" בדרום תל אביב). מבין יעדיה של תוכנית האב, יש להצדקה זו קשר עם היעד של עידוד להרווייית הבנייה בתחומי הערים ולהתחדשות עירונית. לעתים, יש צורך להתגבר על אי-ודאות השוררת בשוק בדבר הכדאיות של השקעות בנינוי ופינוי או בבניית קומות נוספות על בניינים קיימים. בשנה-שנתיים האחרונות החל מינהל מקרקעי ישראל להפעיל תוכניות של בנינוי ופינוי באזורים שבהם עומד דיור ישן ומדורדר, בדרך כלל בצפיפות נמוכה. התוכניות נערכות באמצעותן של חברות ניהול שזכו במכרז ממ"י ובשיתוף חלקי עם הרשויות המקומיות. אולם מידת הצלחתן של תוכניות חדשות אלה עדיין לא ברורה, ולא ברור אם הן משיגות תוצאות עדיפות מאלה שהיו משיגים יזמים פרטיים בנסיבות פיזיות-עירוניות דומות, על מקרקעין פרטיים.

האם לצורך היעדים של התגברות על "דילמת האסיר" נחוצה בעלות ציבורית מראש על הקרקע? לגבי הקושי של פינוי דיירים-חוכרים, גם כותבי ניירות העמדה הביעו סקפטיות באשר לתועלת שבבעלות הציבורית על הקרקע. בעלות ציבורית נקודתית על האתר המסוים המיועד לשיקום או על המגרש לבניית מתקן משביח, עשויה לעתים להועיל; אולם ישנם כלים חלופיים רבים, שרשויות מקומיות וממלכתיות נוהגות להפעיל בישראל ובארצות אחרות באופן שוטף, ושאינם כרוכים בבעלות ממלכתית מראש על המקרקעין (ייתכן שתהייה הצדקה בעת הצורך לרכוש בעלות חלקית או מלאה באמצעות הפקעה, רכישה, או הפעלת זכות-סירוב ראשונה). מכל מקום, אין דילמת האסיר יכולה, בשום דרך, לשמש הצדקה לבעלות על המקרקעין כולם. הצדקה זו יכולה לשמש, לכל היותר, כנימוק לבעלות ציבורית על מגרשים מסוימים, כמנוף לפיתוח באזורי מצוקה.

המלצה: אם תגובש מדיניות של הפרטה מלאה של המקרקעין, או תחזק מדיניות ההפרטה הזוחלת, יסומנו אזורים הצפויים להזדקק לשיקום או התחדשות בטווח הקצר והבינוני, ויישקל באם רצוי להפריטם בשלמות או באופן חלקי והדרגתי. ניתן לשקול להעבירם לרשויות מקומיות,²⁴ אשר הוכיחו עצמן כבעלות כושר תכנון וביצוע מיומן בנושאים רבים.

²⁴ אקשטיין ופרלמן (באלתרמן, עורכת, 1996 ב'), הדוגלים בהעברת קרקעות לרשויות המקומיות ללא הבחנה. לאור ממצאינו מסקרי עמדות, אנו ממליצים על העברת המקרקעין מהסוג הנידון כאן, באופן מבוקר רק לחלק מהרשויות המקומיות ולהשאת היתר בבעלות לאומית וניהול לאומי.

שליטה על עיתוי הפיתוח והשקעות ציבוריות בתשתיות (הצדקה 5)

ההצדקה של שליטה על עיתוי הפיתוח היא העומדת ביסוד הרציונל לבנקי הקרקעות שהיו מקובלים בחלק מארצות אירופה בעבר (ראו פרק 1). יש בהחלט זיקה אפשרית בין הבעלות הציבורית על הקרקע והצורך לשלוט על עיתוי הפיתוח, משום שהשוק הפרטי, ללא התערבות ציבורית, לאו דווקא יפעל בכיוונים ובעיתוי הרצויים מבחינת מדיניות התכנון, והוא עלול לגרום את הרשויות הציבוריות להשקיע בתשתיות חרף רצונן. אולם, ראינו שבמדינות אירופה, שנהגו להפעיל בנקי קרקעות בקנה מידה נרחב, יש כיום נסיגה ממדיניות זו, משום שמצאו שלבעלות הציבורית על הקרקע יש גם חסרונות כבדי משקל המטים את הפיתוח. מכל מקום, יש להזכיר, שבנקי קרקעות אינם מחייבים את המשך הבעלות על המקרקעין לאחר פיתוחם, והם מאפשרים מכירה מלאה לצרכנים לאחר הבטחת התשתיות.

הבעלות הציבורית על קרקע אינה הכלי היחיד שיש בו הכושר לשליטה על עיתוי הפיתוח. ניתן להשתמש בכלים של מיסוי (ראו נייר העמדה של ויתקון המוזכר בפרק 3), בכלים של איסור והיתר בתכנון ובנייה, בכלים של מתן תמריצים, ובהטלת נטל הפיתוח על הזימים. מגוון של כלים מסוגים שונים ננקט במדינות מפותחות רבות, כולל באחדות ממדינות ארצות הברית, וגם בישראל (ראו אלתרמן, 1997). חלקם נמנה עם מסגרת הכלים המומלצים שבפרק הבא.

בישראל, בשנים האחרונות, האספקה של דיור בכמות מספקת ובעיתוי הרצוי הפכה למוקד הדאגות של הממשלה בתחום המדיניות של פיתוח עירוני, וזהו גם אחד מיעדיה של תוכנית האב. לכאורה, יש יתרון פוטנציאלי בבעלות הלאומית על הקרקע לצורך זה. אולם ככל הנראה בפועל אין הדבר כך; קיים מחסור נוכחי גדול בקרקע המתאימה לתכנון לדיור (אקשטיין ופרלמן, 1997). מחסור זה צפוי להחמיר בשנים הבאות לא רק מפאת קצב האישור האיטי-יחסית של מערכת התכנון והבנייה, שאליה מופנות רבות מהטענות, אלא גם מפאת הקשיים שגורם המונופול של ממ"י, המתקשה לקבל החלטות גמישות על פי תנאי השוק, כפי שמתבטא במספר הגדול של מכרזים שבוטלו במהלך 1996, משום שהמחיר שהוצע לא תאם את האומדנים של השמאים הממשלתיים. הריבוי של החלטות ממשלה וועדות ציבוריות המוקדשות חדשות לבקרים לנושא זה, כולל שתי ועדות היושבות במקביל על המדוכה בעת כתיבת שורות אלה (ועדת רונן שכבר הוזכרה, וועדת פלג המייעצת לסגן שר הבינוי והשיכון, שהוקמה בינואר 1997),²⁵ מוכיח שהשליטה על מקרקעי ישראל אינה מועילה דיה.

ליקוט קרקע והון לפרויקטים גדולים ארוכי טווח (הצדקה 6)

הצורך בהקמה של עיר חדשה או יישוב חדש עשוי להצדיק בעלות ציבורית על הקרקע. לכך יש דוגמאות לא רק בישראל, בלמעלה מ-30 ערים חדשות ומאות היישובים שרובם הוקמו עד אמצע שנות השישים, אלא גם במדינות נוספות. בשנים האחרונות הוקמו בישראל עוד עיר חדשה של-ממש (מודיעין) ומספר לא קטן של יישובים עירוניים קטנים (דוגמת ה"כוכבים") ויישובים קהילתיים לא-חקלאיים קטנים יותר (ה"מצפים" ודומיהם). יוזמה כזו תתכן אמנם גם על קרקע

²⁵ המחברת הייתה חברה בוועדת פלג, שנפגשה בנוהלך שנת 1997.

פרטית, לו היו הטיבות גדולות מספיק (בבריטניה לדוגמה, צצו בעשור האחרון הרבה "יישובים פרטיים" קטנים). אולם במציאות בישראל, סביר מאוד להניח, שבעתיד הנראה לעין, יישאר לצורך כך יתרון לבעלות ציבורית על הקרקע. השאלה היא, באם צפויות בישראל ערים חדשות ויישובים חדשים.

שאלה זו שנויה במחלוקת. ישנם מתכננים הגורסים שאין זה רצוי להקים ערים חדשות, בעיקר לא במרכז הארץ ובצפונה, וכי מן הראוי שבעשורים הבאים נתמקד בחיזוקם של היישובים הרבים שכבר הוקמו בכל חלקי הארץ (להוציא הנגב) במרחקים קטנים זה מזה. מתכננים אחרים, וביניהם מתכנני משרד השיכון, מעוניינים לתכנן לקראת האפשרות של הקמת עוד ערים חדשות אחדות מאחר שהם בדעה, שלא יוזמות חדשות כאלה, לא ניתן יהיה לספק את מלאי הדיור הדרוש לשנת 2020. אין בכוונתי להיכנס כאן לויכוח נוקב זה. בהקשר הנוכחי, של מידת ההצדקה שמספק יעד זה עבור הבעלות הלאומית על הקרקע, ניתן לומר, שיש מקום להצדקה זו, אולם אין היא כוללת הצדקה כללית לשמירה על בעלות לאומית לגבי מרבית הקרקע המבוגנת וכל רזרבות הקרקע של המדינה (כולל כמעט כל הקרקע החקלאית והטרשים). יעד זה יכול לספק הצדקה, לכל היותר, להגדרה של מתחמים מסוימים, העשויים להיות מועמדים לערים או יישובים חדשים בעשורים הבאים. את הללו ניתן להגדיר כבר היום (ואף לפרויקט "ישראל 2020" יש עמדה בנושא זה), וניתן להוציא אותם מתהליך של הפרטה, אם יתרחש.

ומה באשר להשקעות גדולות אחרות ארוכות טווח? אם הללו נוגעות למוצרים ציבוריים, הרי הן אולי מצדיקות בעלות ציבורית על הקרקע, כמוסבר בסעיפים הראשונים (לדוגמה, כבישים, מסילות ברזל, שדות תעופה, בתי קברות, אתרים לסילוק אשפה ורעלים, וכד'). אך בעידן של הפרטה וחברות בין-לאומיות עתירות ההון, מספר הנושאים האחרים הטעונים השקעות ציבוריות על ידי ממשלות מחמת היקפם, קטן והולך. ספק רב אם לצורך כך יש הצדקה לבעלות הלאומית על מרבית מקרקעי ישראל. אם במקרה מסוים יש צורך בליקוט של מתחם גדול של קרקע עבור מיזם גדול, ישנם כלים חלופיים מתאימים (הפקעה, חלוקה חדשה, הסכמי שותפות בבנייה - "קומבינציה"). ממילא, גם כאשר מדובר במקרקעי ישראל יהיה בדרך כלל צורך להפעיל את אותם הכלים ממש, משום שעל חלק ניכר ממקרקעי ישראל ישנם כבר בעלי זכויות משמעותיות, כפי שראינו בפרק 2.

מסקנה: הצדקות 5 ו-6 טובות כהצדקות להפעלה של תכנון עירוני ואזורי וכלים של מדיניות קרקעית נקודתית, אך אין הן הצדקות טובות לבעלות לאומית על מרבית הקרקע במדינה.

טיפול בבעיית המידע הלא שלם ושבירת מונופולים (הצדקות 7,8)

הללו אף הן בין ההצדקות הקלאסיות להתערבות ציבורית במצבים של כשלי שוק, אולם אותן קל ביותר להסיר כהצדקות אפשריות לבעלות הלאומית על הקרקע. להיפך: ציבור היזמים ואחרים המעוניינים במידע טוענים שדווקא המונופול של מינהל מקרקעי ישראל הוא זה המגביל את המידע ומגדיל את אי-הוודאות. כך קורה, הם טוענים תכופות, מחמת הריכוזיות של המידע והתלות בהחלטות של גוף ציבורי, הנוהג לשנותן תכופות (סדרת ההחלטות אודות הקרקע החקלאית המשתנות תכופות בשלוש השנים האחרונות, היא הדוגמה המובהקת לאי-היציבות

הנגרמת). ביקורת זו עולה ממרבית ניירות העמדה שסקרנו בפרק 3, ביניהם ויתקון, כהן, נאמן, סדן וברן.

בהיבט אחד יש טעם לעסוק: האם הבעלות הציבורית על הקרקע יש בה כדי למנוע את קיומם של מעין-מונופולים פרטיים, שליטה של מעטים על חלק ניכר מהמקרקעין? סוג זה של מונופול באזור גאוגרפי מסוים היה קיים בימי השיטה הפאודלית, שמורשתה הקרקעית נמצאת לא רחוק בטווח ההיסטוריה של חלק ממדינות אירופה והמדינות המתפתחות. שיטה זו גרמה לצורך במדיניות של רפורמה אגרית (בדרך כלל עם הצלחה חלקית בלבד). באמת, על דגלם של מייסדי המדיניות הקרקעית הלאומית בישראל היה חרוט היעד של "מניעת לטיפונדות". אולם בעבר לא תמיד השכיחה המדיניות הקרקעית הנוכחית, השולטת על בעלות הקרקע, למנוע צבירה של מאגרים גדולים של קרקע על ידי מספר לא גדול של חברות.

כדי להשיג את היעד של מניעת צבירה של קרקעות על ידי מספר קטן של גופים פרטיים, אין צורך בהמשך הבעלות הלאומית על המקרקעין. כפי שמסבירים בירן ואקשטיין-פרלמן,²⁶ אם תאומץ מדיניות של הפרטה, ניתן יהיה לקבוע כללים להקצאה של המקרקעין שבמלאי בצורה כזאת, שתמנע מצב של צבירת-יתר על ידי מעטים, ומדיניות זו תלווה בחקיקה מתאימה.

מסקנות לגבי ההצדקות לבעלות ציבורית על הקרקע (כשלי שוק)

עינינו הרואות: קיים פרדוקס במדיניות הקרקעית הלאומית בישראל. מתוך שמונה ההצדקות המעוגנות בכשל שוק, רק שתי הראשונות מספקות הצדקה תקפה ומשכנעת, שלפיה הבעלות הלאומית על הקרקע יש בה כדי להועיל באופן מוצדק להשגת היעדים, ואין בה כדי להזיק. אולם דווקא שתי הצדקות אלה, אינן בראש סדרי העדיפות של קובעי המדיניות. לעומת זאת, שש ההצדקות האחרות, המתבטאות באופן בולט יותר במדיניותה של מועצת מקרקעי ישראל, אינן הצדקות טובות לבעלות לאומית על הקרקע דווקא, אלא לכלים אחרים של מדיניות ציבורית. בחלק מהצדקות אלה, בעלות לאומית על הקרקע עלולה דווקא להזיק. רבות מהחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל מיועדות לתקן ולרפא מקצת מהנוקים הנגרמים כתוצאה מהעובדה, שהמדיניות הקרקעית הלאומית כרוכה במעין-מונופול ובמנגנון מינהלי השולט עליו.

המלצה: לאפשר או אף לעודד מגמות של הפרטה במרבית הנושאים הנוגעים להצדקות 3-8 (עם יוצאים מן הכלל נקודתיים ומסוימים), ולהגביר את הבעלות הלאומית לגבי הצדקות 1 ו-2, העוסקות במוצרים ציבוריים. את פרטי ההמלצות בכל נושא ונושא הצגנו לעיל, ונסכמן בסוף הפרק.

²⁶ ראו אלתרמן (עורכת), 1996 ב', ניירות עמדה בנושא המדיניות הקרקעית העתידית של ישראל, דו"ח מסי 10 בשלב ג', פרסומי "ישראל 2000" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

הצדקות חברתיות-תכנוניות אחרות

קידום ערכים פוליטיים-אידאולוגיים (הצדקה 1)

הצדקה זו ואלה שנביא בהמשך הן מעבר להצדקות הכלכליות של כשל-שוק ומשמשות כהצדקות להתערבות ציבורית נוספת (ועל כן יש הסבורים שהן מספקות הצדקות פחות מוצקות). ההיסטוריה של מדיניות ציבורית בארצות רבות רוויה דוגמאות של רתימות התכנון הציבורי כדי לקדם ערכים או אידאולוגיות הנחשבים רצויים על ידי הלאום או על ידי קבוצות מסוימות בו. כפי שעשינו לגבי ההצדקות הכלכליות, גם כאן נשאל, האם הצדקה זו היא טובה לא רק כנימוק להתערבות ציבורית באופן כללי, אלא גם כנימוק לבעלות לאומית על המקרקעין.

בישראל, יש הרואים בבעלות הלאומית על מרבית שטח המדינה ביטוי אידאולוגי-פוליטי סמלי של הלאום היהודי-ישראלי ושל זיקת העם היהודי לקרקע. מאחורי עמדה זו עומדים ההיסטוריה והאידאולוגיה של אופן רכישת הקרקע שבידי הקרן הקיימת בשנים שלפני קום המדינה, הביטוי בחוק היסוד האוסר העברת הקרקע, והעיגון באמנה בין הקק"ל למדינה (ראו בפרק 3).

הפן ההיסטורי-אידאולוגי הטהור נחלש והולך, אך פן אחר תופס את מקומו: יש הרואים בהמשך הבעלות הלאומית על הקרקע אמצעי למניעת השתלטותם של זרים או גורמים עוינים על קרקעות במדינה. נראה שלאחרונה מתחדד הויכוח אודות הצדקה זו. יש הרואים בשמירה של הבעלות הלאומית על הקרקע - אף אם היא בעלות ערטילאית למדי, המעוגנת בחוזה חכירה לתקופה של עשרות ואף מאות שנים - משום אמצעי יעיל, כל עוד הוא מגובה במנגנון מינהלי, אשר יבחן את זהותו של הגורם הרוכש בכל מעשה רכישה. לנושא זה יש פנים אחדות. בראשית שנת 1997 העלה שר התשתיות הלאומיות, מר אריאל שרון, נושא זה לדיון ציבורי פומבי מחודש כאשר הביע את חששותיו אודות פן אחר של הנושא.²⁷ הוא ציין את הסכנה שהוא רואה בהתפשטותה של בנייה לא חוקית על ידי המגזר הערבי או הבודאי בישראל. לדעתו בעלות לאומית על הקרקע עשויה לסייע במניעה או הקטנה של בנייה כזו באזורים חשובים. פן נוסף אשר מציינים אחרים הוא החשש בפני רכישה של מקרקעין עירוניים או אחרים כהשקעה בידי גורמי חוץ עוינים, ויש הרואים כבר עתה מאבק המסתמן בנושא זה בין קבוצות המעוניינות לרכוש קרקעות מתוך מניעים פוליטיים, לבין אלה המעוניינות להגן בפני רכישה.²⁸ שני פנים אלה שונים מאוד זה מזה. האחרון הוא ה"אזרחי" יותר, ויש מדינות נוספות המתלבטות בשאלה זו. הנושא צץ מעת לעת כנושא בעל בולטות ציבורית במדינות מערביות באירופה ובצפון אמריקה לדוגמה, מתוך חשש בפני קנייה רבת-היקף על ידי בעלי הון יפניים, הונג-קונגיים או אחרים, המשקיעים באזורי נופש משובחים או בבניינים ידועי-שם ובכך גורמים לחיכוך עם הקהילה המקומית.

לעומתם, יש האומרים שניתן להשיג את אותה המטרה באמצעות חקיקה כללית ויתרונה בזה, שהיא תוכל לחול גם על המקרקעין הפרטיים. מחקר שערך פרופ' יהושע ויסמן בנושא זה

²⁷ עמירם כהן, הארץ 1997.3.1.

²⁸ עופר פטרסבורג, ידיעות אחרונות 1997.3.1.

Weisman, 1980) הראה שישנן מדינות לא מעטות אשר בספרי החוקים שלהן נמצאת הוראה המגבילה או אוסרת העברה של מקרקעין (בצורות שונות) לזרים, והן עושות זאת ללא קשר עם בעלות ממלכתית ישירה על הקרקע. בינתיים, מדינות החברות באיחוד האירופי התבקשו להסיר בהדרגה את האיסורים הללו בכל הנוגע לאזרחים של מדינות האיחוד. נדגיש, שכיום אין בישראל הגנה כלשהי בפני מכירה של מקרקעין פרטיים לגורמי חוץ או "גורמים עוינים".

אין זה המקום להגיע למסקנה על עצם הסוגיה, השזורה עמוק מדי באי-ודאות ביטחונית מחד גיסא, ובחילוקי דעות פוליטיים מאידך גיסא. לענייננו אוכל לסכם כך: אין ספק שבעיני מקבלי החלטות רבים, ההצדקה האיזואולוגית-פוליטית היא בין העיקריות להמשך הבעלות הלאומית על מרבית הקרקע בישראל, ואם "נקלף" את מרבית ההצדקות האחרות, תישאר זו עבורם אחת ההצדקות העיקריות. הם רואים בהצדקה זו ביטוי לנסיבות הביטחוניות והגאו-פוליטיות המיוחדות של ישראל, נסיבות המבחינות בינה לבין כל מדינות המערב האחרות. יהיו מי שיביעו עמדה הפוכה, לפיה שליטה זו מתאימה לדוקטרינות ששררו בעבר בדרכים ובתפיסות של פיתוח הקרקע.²⁹ עתה, יאמרו האחרונים, יש להשתמש במדיניות ובכלים המקובלים גם בארצות אחרות, כגון חקיקה החלה על כל סוגי המקרקעין והמגבילה את האפשרות למכור מקרקעין לזרים.

המלצה: ייתכן, שיש מקום לשקול חקיקה כללית המסדירה את הנושא של מניעת מכירה או העברה של קרקעות לגורמים עוינים, מגדירה מושג זה, ומציבה כלים מתאימים. יש מקום לטעון שחקיקה כזו, הקיימת בארצות אחרות, מתאימה דווקא לנסיבותיה הגאו-פוליטיות של ישראל; אז, החשש מפני גורמים עוינים לא ישמש עוד כמחסום כללי וגורף בפני מגמות נוספות של הפרטה של מקרקעי ישראל, העשויות להיות רצויות במקומות רבים בארץ ובנושאים רבים (לא כולם, כפי שכבר ראינו ונראה להלן).³⁰

חלוקה צודקת יותר של הנאות או סבל, וקידום יעדים חברתיים "זכאים" (הצדקות 2,3)

על פי כותרת זו, מדיניות ציבורית תהיה מוצדקת אם היא תביא למצב פחות גרסיבי מזה שמספק השוק החופשי, באמצעות חיזוקן של קבוצות חלשות או אזורים חלשים. האם בעלות ציבורית על המקרקעין במדינה מוצדקת לצורך השגת יעד זה? כן, אך באופן חלקי ונקודתי בלבד. בהחלט לא ניתן לראות בהצדקה זו משום הצדקה להמשך הבעלות הציבורית על מרבית המקרקעין העירוניים שכבר פותחו, ועל מרבית רזרבות הקרקע. נהפוך הוא: מחקרים אודות משטרים שבהם לא שלט השוק המשוכלל בהקצאת מקרקעין (לא רק במשטרי מזרח אירופה-לשעבר אלא גם בעיר שטוקהולם, שהפעילה בנקאות קרקעית בקנה מידה גדול), הראו שלא תמיד הביאה השליטה הציבורית על בעלות המקרקעין לתוצאות פרוגרסיביות, אלא דווקא לתוצאה רגרסיבית (Atmer, 1987). מנגד, ישנן גם דוגמאות של הצלחות חלקיות: בהולנד ניתן לומר שעדיין משיגה הבנקאות הקרקעית מקצת מהיעדים של חלוקה צודקת יותר של מקרקעין, אך אפילו בהולנד ניכרת בשנים

²⁹ אודות השינוי בדוקטרינות, ראו שחר (1993), בפרסומי שלב אי של פרויקט "ישראל 2020".

³⁰ כך ניסחנו את המלצתנו בנידון, והיא הועברה, יחד עם טיוטת דוח זה, לוועדת רוטן, על פי בקשתה. הוועדה אימצה המלצה זו, והמליצה על חקיקה של חוק, שיסדיר את מכירת המקרקעין למי שאינו תושב ישראל או זכאי להיות תושב בה מכות חוק השבות. החוק המוצע יחול הן על מקרקעי ישראל והן על קרקע פרטית.

האחרונות נסיגה הדרגתית ממדיניות זו, בין השאר משום שגם שם המומחים מצביעים על קיומן של השפעות רגרסיביות, המתבטאות בכך שחלק ניכר מההטבות מגיעות לשכבות האמידות ולא לנוקות.

לנוכח המגמות החזקות של הפרטה זוחלת ששורטטו בפרק 2, ועובדות-היסוד של המתאם הקיים בין ערכי הקרקע לבין רמות סוציו-כלכליות של היושבים עליה, לא ניתן להצדיק בישראל את המשך הבעלות הלאומית על מרבית המקרקעין בטיעון של חלוקה חברתית צודקת יותר. ניסיונות להשתמש במחירי קרקע כאמצעי לסבסוד של משתכנים נתקלים שוב ושוב בקשיים ובביקורת (לאחרונה, ביקורת של משרד מבקר המדינה על תוכנית "בנה דירתך").³¹ ניתן להשתמש בסבסוד הקרקע ככלי לחלוקה חברתית צודקת בהצלחה רק באופן נקודתי ומושכל, ובצמצום.

מנגד, הבעלות הלאומית על הקרקע עשויה לשמש כמנוף לחיזוקם של יישובים באזורים מרוחקים או בערים שבהם מתגוררים תושבים רבים בעלי רמה סוציו-כלכלית נמוכה, מבלי בהכרח להעניק סבסוד ממשי של מחיר הקרקע (שערכו עשוי להיות נמוך ממילא). ניתן במקרים כאלה להשתמש בעצם היוזמה להקצות קרקע לתושבים או לעסקים כמנוף לפיתוח או לשינוי של תמהיל האוכלוסייה. לצורך כך, הופעלו על ידי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון תוכניות שונות במשך השנים, כגון "בנה ביתך", ולאחרונה הוצעה תוכנית שאפתנית מסוג זה על ידי משרד ראש הממשלה ("ישראל 2000"), הגורסת הקצאה בערי הפיתוח של עשרות אלפי יחידות קרקע בגודל של עד חצי דונם עבור בנייה צמודת קרקע.³² הקצאה יזומה כזו, במיקום ובעיתוי מסוימים, קשה לבצע ללא שליטה על בעלות הקרקע. כותבי התוכנית מסבירים, שיש ביקוש רב למגורים צמודי קרקע ושהבחנה בין היישובים המועדפים לבין יישובים שבמרכז הארץ היא זו שתשמש כמנוף.³³

לפיכך, ניתן להמליץ על השארה של מקרקעין ציבוריים במנות מבוקרות ביישובים באזורים מועדפים, כדי לאפשר יוזמות ציבוריות לבנייה שנועדו להשיג יעדים חברתיים. ניתן גם להמליץ על השארה של מקרקעין ציבוריים במינון קטן יותר בערים ותיקות ובאזורים שאינם טעוני טיפוח, על מנת למנוע את תופעת ההתבדלות וסגירת השערים בפני קבוצות אוכלוסייה חלשות, ההולכת ומתעצמת בישראל בשנים האחרונות.

מנגד, העובדה שכמעט בכל ערי הפיתוח יש אך ורק מקרקעי ישראל היא עובדה רגרסיבית כשלעצמה, משום שבידי פרנסי העיר לא נותר מנוף בעל דופק כלכלי וקצב השונה מקצבו של מינהל מקרקעי ישראל ומאילוץ. על כן, אין זה מומלץ להשאיר על כנו את המצב הנוכחי, לפיו כמעט כל הקרקע בערי הפיתוח היא מקרקעי ישראל.

³¹ דוח מבקר המדינה על מועצת מקרקעי ישראל, דוח מס' 44 לשנת 1996, עמ' 221-236.

³² משרד ראש הממשלה, ישראל 2000: עצמאות כלכלית לערי הפיתוח, נייר לא רשמי, ללא תאריך, בערך אוקטובר 1996.

³³ המועצה הארצית לתכנון ולבנייה קיבלה בשנת 1995 החלטה, המגבילה את הסמכות לתכנן דיור בצפיפות נמוכה באזורי הביקוש שבמרכז הארץ.

המלצה: אם תתבצע הפרטה של מקרקעין, יש לבצעה באופן הדרגתי: הפרטה כמעט מלאה של מקרקעין מבונים וזרבות לבנייה באזורי הביקוש,³⁴ תוך השארה של זרבות קטנות בלבד של קרקע בבעלות ציבורית בכל יישוב; הפרטה מיידית של חלק מהקרקעות שבערי הפיתוח, כך שהשוק המשוכלל יוכל לפעול גם בהן. מנגד, באזורים הטעונים תנופה חברתית-כלכלית, או אזורי "עדיפות לאומית", תותר המדינה בידה (או בידי הרשויות המקומיות) נתח ניכר מהמקרקעין. נתח זה יהיה גדול יותר מאשר באזורים שאינם טעוני תנופה מיוחדת, כך שיוכל לשמש כמנוף לפיתוח על פי מדיניות ציבורית מכוונת. לאחר הפיתוח, ניתן יהיה להפריט גם נתח זה.

היערכות והתמודדות עם משברים (הצדקה 4)

ישראל יוצאת דופן לעומת רוב הארצות המפותחות בכך שהיא עתירת-משברים: הן השליליים, הנובעים מהמצב הביטחוני, והן החיוביים, הכוללים את גלי העלייה ההמונית ואת השינויים שהסכמי שלום עשויים לגרום.³⁵ משברים אלה משנים את דרך קבלת ההחלטות השגורה, כפי שארע בעקבות ההגירה ההמונית בשנים 1990-1993. במצבים כאלה, שליטה על זרבות של קרקע עשויה להועיל, כפי שהועילה בשנת 1990 בעת שהצפי לגבי מספר העולים היה של 1.5 עד 2 מיליון נפש תוך 3-5 שנים (ראו Alterman, 1995). הכושר להבטיח מספר גדול של התחלות בנייה ללא שליטה כזו, היה מצומצם מאוד. רק בעלי חוכמה בדיעבד, יטענו ברצינות שזרבות הקרקע שבבעלות לאומית לא היו נחוצות, משום שבדיעבד נותרו אלפי יחידות דיור לא מכורות. לולא ירד היקף העלייה למחצית הקצב החזוי, לא הייתה דעה זו מועילת, ולולא הבנייה שביוזמה ציבורית על מקרקעי ישראל (בין אם הבנייה הציבורית הישירה - "בנייה תקציבית" - ובין אם הפרוגרמה שבמימון פרטי ובהבטחה ציבורית), ייתכן שחלום הבלהות של משפחות הגרות בחוצות, שממנו חששו המתכננים ומקבלי ההחלטות בשנים 1990-1992, היה מתממש.

למרות דעתי החיובית הזו על התפקיד שמילאה השליטה על זרבת הקרקע הציבורית בעת העלייה ההמונית, לא אוכל לומר דברים דומים לגבי השימוש בנימוק של "הכנה למשברים" לצורך הצדקה של המשך הבעלות הציבורית הגורפת על מרבית הקרקעות המבונות והמאוכלסות במדינה, ועל כל זרבות הקרקע. אין מקום להצדיק את בעלות המדינה על שיכון קיים בחיפה או בירושלים, בנימוק של קליטת עלייה או חס וחלילה, מלחמה. בשני המקרים, אם באמת יש משבר קשה, הרי הבעלות הציבורית לא תועיל, משום שלמחזיקים בקרקע יש סל זכויות עשיר וממילא יהיה צורך בהפעלה של אמצעים משפטיים (כגון הפקעה) או אמצעים כלכליים (הוראות מיסוי), שאין להם ולא כלום עם הבעלות הלאומית על הקרקע. גזירה שווה חלה על חלק הארי של המקרקעין שאינם מבונים כיום, אך עשויים להידרש לפיתוח בעתיד.

³⁴ המלצתי זו דומה להמלצתה של ועדת רוני, אך רחבה ממנה: הוועדה המליצה, כזכור, על הפרטה של מבני המגורים בלבד, ואילו אני ממליצה על הפרטה רחבה יותר. יתר נושאי המלצתי להפרטה דיפרנציאלית של המלאי כמצוין להלן, אינם זוכים לביטוי מקביל בדוח ועדת רוני.

³⁵ ראו דוח של בר-אל ואח, 1996, תסריטי על: ישראל בסביבה של שלום.

המלצה: הנטייה למשברים במצבה המיוחד של ישראל מצדיקה שמירה של רזרבות קרקע בבעלות לאומית, אך רק במקומות אסטרטגיים נבחרים ובמינון מבוקר.

מיתון השיקולים הפוליטיים ומיתון קונפליקטים בין קבוצות (הצדקות 6,5)

לעתים, תכנון ציבורי ומדיניות ציבורית נחשבים כמוצדקים על מנת לאזן ולמתן את "שוק הכוח הפוליטי" המשפיע על החלטות ציבוריות. באמצעות המחשבה השיטתית לטווח הארוך יותר, עשויים התכנון והמדיניות הציבוריים לשמש כבלם להשפעות קצרות-הטווח של כוחות פוליטיים על נבחרי הציבור.

האם השליטה הממלכתית על הבעלות על הקרקע, והאם קיומו של מינהל מקרקעי ישראל, יש בהם כדי למתן את השיקולים הפוליטיים ולמתן קונפליקטים בין קבוצות? לעתים כן, משום שמועצת מקרקעי ישראל היא גוף שבו מיוצגים מגזרים ומשרדי ממשלה שונים, והחלוקה המאוזנת בין נציגי הממשלה לבין נציגי קק"ל עשויה לרסן השפעות פוליטיות. אולם מנגד, החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל "זכו" לביקורת נוקבת של מבקרת המדינה³⁶ ולביטול של חלק מההחלטות על ידי בג"צ. בשני המקרים צוינו ההשפעות הפוליטיות וניגוד העניינים שנמצאו כפגמים חמורים בהחלטות. גם בין כותבי ניירות העמדה היו מי שהצביעו על חשיפה רבה מדי של מינהל מקרקעי ישראל ומועצת מקרקעי ישראל להשפעת יתר של קבוצות שונות. אין, אפוא, לראות את הבעלות הלאומית על הקרקע ככלי למיתון של השפעות פוליטיות, או לשיכוך של קונפליקטים בחברה; יש שיאמרו - הנפוך הוא.

מסקנה: ההצדקות בדבר הכושר של מדיניות ציבורית למתן שיקולים פוליטיים וקונפליקטים בין קבוצות, אין להן זיקה ישירה לבעלות הציבורית על הקרקע, ואין בהן כדי לשמש יסוד מוצק להמשכה.

ריכוז התחזיות וההמלצות לגבי מקרקעי ישראל

בדיון דלעיל בחנו את ההצדקות האפשריות להמשך הבעלות הלאומית על מקרקעי ישראל - כמעט כל המקרקעין שבשטח המדינה. מתוך כל הצדקה אפשרית, סיננו את אותו היבט - אם היה כזה - המעניק הצדקה ראויה להמשך בעלות זו, והצגנו המלצה כיצד לרתום אותה להגשמת תוכנית האב. בשני הלוחות הבאים נצביע על עיקר המסקנות ונרכז את עיקר ההמלצות. אין ריכוז זה תחליף להמלצות שהצגנו תחת כל אחת ואחת מהכותרות של הצדקה להתערבות ציבורית.

³⁶ דוח מבקר המדינה מסי' 44, עמוד 221-237.

תחזית ואסטרטגיה כללית

- המבחן של מניין ההצדקות המוכרות להתערבות ציבורית מראה, שאף אחת מהן אינה מהווה הצדקה טובה להמשך הבעלות הלאומית לגבי מרבית הקרקעות המפותחות וכמעט כל רזרבות הקרקע הלא-מפותחות של המדינה (להוציא ההצדקות המבוססת על ביטחון או אידאולוגיה לאומית, שאת משקלם אין המחברת מוסמכת להעריך).
- לעומת זאת, בין ההצדקות יש כאלה המשמשות בסיס טוב להמלצה להמשיך ולהחזיק בבעלות ציבורית ובמקרים חשובים, אף לחזקה, אך לא באופן גורף כלל-ארצי וכלל-ייעודי, אלא רק עבור יעדים מסוימים ובמקומות נבחרים.
- צפוי, שמגמות ההפרטה ימשיכו הן על מקרקעין תפוסים והן על מקרקעין שבמלאי, ובבוא העת, סביר שתאומץ מדיניות של הפרטה מלאה של חלק מהקרקעות.
- מומלץ לפעול להכוונת מגמות אלה, באופן סלקטיבי ומבוקר, כך שלא יפגמו בהפעלת תוכנית האב, ואף יקדמו את יעדיה, על פי מבחן ההצדקות לבעלות ציבורית על הקרקע שהצגנו לעיל.
- מומלץ להסתייע בדעת הקהל ומקבלי ההחלטות ליצירת תודעה של משבר, בדבר הדחיפות בצורך בגיבוש של מדיניות קרקעית לאומית מול מגמות ההפרטה. תודעת משבר עשויה לסייע לחרוג מדרכה של מועצת מקרקעי ישראל לקבל החלטות אד-הוק, שאינן בהכרח תורמות לקידום יעדי התוכנית.
- מוצעת כאן תפיסה חדשה: בעוד שבעבר בין שיקולי המדיניות הקרקעית הלאומית שעיצבו ממשלת ישראל ומועצת מקרקעי ישראל היה משקל רק למטרות הביטחוניות והאידאולוגיות, הרי עם שינוי תפיסת הביטחון הללו נחלשו במקצת. מבלי לזנוח אותם, יש מקום להעניק משקל רב יותר מאשר בעבר למטרות של שמירת איכות הסביבה, כדי להבטיח איכות חיים טובה לכל תושבי המדינה היום ובדורות הבאים. מומלץ, שמועצת מקרקעי ישראל תראה עצמה בראש ובראשונה כנאמן לשמירה על ה"מוצרים הציבוריים" שבקרב מקרקעי ישראל, ושתפקידה זה יוגדר באמצעות שינוי לחוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ן-1960.

המלצות ספציפיות לגבי מקרקעי ישראל

- **הבחנה בין ארבעה סוגי מקרקעין:** אם תגבר מדיניות ההפרטה, כצפוי, נמליץ על הבחנה בין:
 - (1) מקרקעין מבונים על ידי בינוי עירוני או מעין-עירוני, (2) מקרקעין המיועדים להיות הגנים הלאומיים והפארקים של העתיד, (3) מקרקעין במשבצות חקלאיות, (4) מקרקעין לא-חקלאיים "שבמלאי", העשויים להתאים לפיתוח בעתיד. מומלץ לפעול כך שמגמות ההפרטה יתאימו לאמות המידה של ההצדקות לבעלות ציבורית על קרקע, כפי שניתחנו לעיל, ולא יפגעו בהשגת יעדי תוכנית האב אלא יסייעו בקידום.
- **מקרקעין באזורים מבונים:** ניתן לצפות שהללו יופרטו ברוב חלקי הארץ, להוציא במקומות נקודתיים נבחרים בתוך ערים או בשוליהן, כדי להתמודד עם "דילמת האסיר" ולסייע בשיקום עירוני.
- **שטחים שהם מהסוג של "טובין ציבוריים" מובהקים,** כגון פארקים, שמורות טבע וחופים,

או אזורים בעלי איכות סביבתית גבוהה המיועדים להיות הפארקים של הדורות הבאים: מומלץ לפעול במרץ ובאופן דחוף להגברה של הבעלות הציבורית על קרקעות אלה או לצמצום-מחדש של סל הזכויות שהוענקו על מקרקעין אלה שהחוכרו לשימושים שונים.

- **יצירת קרן לרכישת זכויות:** את היעד הנ"ל ניתן להשיג על ידי אימוץ של מדיניות חדשה, לפיה יוקצה חלק מהתקבולים מהפרטה או מתשלומים אחרים, במקום לאוצר, להקמת קרן לצורך רכישת ערך הפיתוח הצפוי, כך שלא ניתן יהיה לזכות בפיצויים על ציפיות לפיתוח (או במקרים מסוימים, לרכוש את הבעלות במקרקעין או את זכויות החכירה וההחזקה).

- **מקרקעין שביישובים החקלאיים המבונים או המיועדים להרחבה:** ניתן לצפות שהאזורים המבונים של היישובים החקלאיים יועברו על שם יושביהם עם זכויות של בעלות מלאה או כמעט-מלאה. מקצתם של המקרקעין החקלאיים יופשרו לפיתוח על ידי מועצת מקרקעי ישראל, וחלק מרווחי ההשבחה או מהמקרקעין עצמם עם זכויות הפיתוח יוקנו למחזיקים הנוכחיים בקרקע, תוך יישום של אמצעי מיסוי גבוהים להעברת חלק ניכר משווי הפיתוח הצפוי לכיס הציבורי.

- **מקרקעין ביישובים שבהם מתוכננת הפשרה של שטח חקלאי לבנייה עירונית:** מומלץ לעצב מחדש את מדיניות ממ"י בדבר הפשרה של קרקע חקלאית (החלטות 717, 727 ו-737 של מועצת מקרקעי ישראל, והמלצות ועדת רונן בנדון), כך שהסכמת ממ"י לפצות על קרקע שתוסב לפיתוח ו"תוחזר" למדינה תהיה כרוכה בכריתה של חוזי חכירה חדשים, שבהם יתחייבו הצדדים - החקלאים וממ"י כאחד - שלא ליזום הפשרות קרקע נוספות, מעבר לתקרה שתיקבע, והחקלאים יתחייבו לשמש כמעין-נאמנים לשמירת הקרקע החקלאית כשטח פתוח לטווח הארוך. הם לא יהיו זכאים לפיצויים נוספים על קרקע שתוסב לבנייה בעתיד (להוציא לצורך תעסוקה וכד').

- מומלץ שממ"י יערוך **בדיקה לחיזוי של ההשפעה המצטברת של החלטות ההפשרה השונות**, שמועצת מקרקעי ישראל קיבלה או עשויה לקבל, על הנגיסה בקרקע החקלאית ובעיסוק החקלאי, ומומלץ שהמינהל יגבש מדיניות בדבר ההפשרה המרבית ומיקומה, בתיאום עם רשויות התכנון.

- **יתר המקרקעין החקלאיים** (שעליהם לא יחולו החלטות ההפשרה): מוצע לגבש **מדיניות חדשה כלל-ארצית של "רכישת זכויות הפיתוח העתידיות"** - דהיינו, פיצוי על שווי ממוצע משוער של ערך הפיתוח העתידי, מתוך הקרן המיוחדת שתוקם לצורך זה (ראו לעיל). קבלת הפיצוי תהייה מותנית בכריתת מעין **אמנה חדשה** בין כל המחזיקים הנוכחיים לבין המדינה. האמנה תתבטא - כמו בסוג הראשון של יישובים - בחוזי חכירה או החזקה חדשים, ובפעולת הסברה בציבור אודות יתרונותיה של האמנה החדשה. החוכרים או המחזיקים בקרקע יצהירו שהם יודעים שהמקרקעין הללו מיועדים לשמש כאזורי נוף כפרי פתוח לדורות הבאים, שאין בכוונת מועצת מקרקעי ישראל או מוסדות התכנון להסב את הקרקע לפיתוח, שהם לא ינקטו באמצעים לשנות מצב זה, ושם תוסב הקרקע בעתיד, הם יודעים שהם או יורשיהם, אינם זכאים לפיצויים בגין זכויות הפיתוח.

- **המקרקעין שב"מלאי"** שאינם במסגרת השטחים הפתוחים שהזכרנו לעיל: מומלץ לאמץ גישה של שלבים אזוריים בהפרטת המלאי, כך שתתאם את יעדי תוכנית האב ותאפשר שימוש

בבעלות לאומית על הקרקע כמנוף סלקטיבי לפיתוח של אזורים מועדפים (בגליל ובנגב) ולקידום של חלוקה חברתית צודקת יותר של ערכי קרקע. בשלבים הראשונים תיערך הפרטה מלאה או כמעט-מלאה של מקרקעין מבוניים או רזרבות לבנייה באזורי הביקוש (מרכז הארץ ואזורי ביקוש אחרים), והפרטה חלקית בלבד - אך משמעותית - באזורים שאינם במוקדי הביקוש (בצפון ובדרום).

- **ערי פיתוח ואזורי עדיפות לאומית:** מומלץ להקפיד שגם שם יופרט חלק משמעותי של המקרקעין כבר בשלב הראשון, כדי להגביר את הצדק החברתי. השלמת תהליך ההפרטה באזורים אלה תהיה רק בשלב מאוחר יותר, לאחר שיהפכו לאזורי ביקוש.

4 כלים של מדיניות קרקעית לייעול השימוש בקרקע עירונית ולשמירה על השטחים הפתוחים

בפרק זה נרכז את המלצותינו הנוגעות לכלים מתחום המדיניות הקרקעית במובנה ה"מיקרו" - דהיינו, בכלים השונים הניתנים לעיצוב כך שיקדמו את השגת יעדי תכנון. מדובר בשני יעדים עיקריים: ייעול השימוש בקרקע עירונית ושמירה על שטחים פתוחים.³⁷

סוגי הכלים

סיכויי הגשמתה של תוכנית האב לישראל בשנות האלפיים, שהיא תוכנית כלל-ארצית ולטווח ארוך, מושפעים מתחומים רבים של מדיניות קיימת, ויש צורך לבחון רבים מהם מחדש משום שבצורתם הנוכחית הם עלולים להוות מחסום או אילוץ, המקטין את הסיכויים להשגת יעדי התוכנית. התוכנית נוגעת לתוכניות סטטוטוריות קיימות, להליכי התכנון ומינהל התכנון, למדיניותה של מועצת מקרקעי ישראל ומינהל מקרקעי ישראל (שבה התמקדנו בפרקים הקודמים), למסים החלים על מקרקעין ודרכי הפעלתם כיום, לכלים ספציפיים של חוק התכנון והבנייה, כגון הפקעות, חלוקה חדשה ושימוש חורג, למדיניות המימון של רשויות מקומיות, למדיניות החקלאות ועוד.

מן הסתם, במשך תקופת הפעלתה של התוכנית יתגבשו כלים נוספים. אין בכוונתנו או מתפקידו של פרק זה למנות ולפרט את כל הכלים האפשריים בתחום המדיניות הקרקעית. כזאת ניתן לצפות רק ממפעיליה הרבים והמבוזרים של התוכנית בעתיד, כמתואר בדוח הנלווה מפרי עטי בנושא "הפעלת התוכנית". על כן, נסתפק בדוגמאות מספר. על כלים נוספים ניתן ללמוד משני מסמכים פנימיים שהוכנו עבור רשויות ממלכתיות לצרכים אחרים, אך עבור יעדים דומים: מסמך שהוכן על ידי דן סתיו, סמנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל בפברואר 1996 והוגש לעיונה של מועצת מקרקעי ישראל, ומסמך שהוכן עבור משרד הבינוי והשיכון, העוסק בקרקע פרטית בלבד (ורדי, עדיני וכהן,

³⁷ החלק ה"עירוני" של פרק זה מתואם עם פרויקט שהוכן על ידי המחברת בהזמנת משרד הפנים בנושא של ייעול השימוש בקרקע למגורים (ראו אלתרמן וצרימון בשיתוף גרון, 1998).

1994). במסגרת פרויקט "ישראל 2020" ישנה התייחסות לכלים נוספים להתערבות.³⁸ גם בטרם יצאה התוכנית לדרך, חלק מיעדיה, בעיקר אלה הנוגעים לניצול היעיל של משאב הקרקע, התקבל על ידי ממשלת ישראל וגופים אחרים, והללו פועלים לקדם את היעדים, כל אחד באמצעות סמכויותיו. כך, לדוגמה, בנושא החשוב של ייעול הניצול של הקרקע ועידוד של הרוויית הבנייה באזורים עירוניים, קיבלה ממשלת ישראל החלטות מספר בשנתיים האחרונות. כבר הוזמנו מתקרים ועבודות אחרות המיועדים לפתח הנחיות לגבי דרכים להשגת היעד, הן ביוזמת משרד הפנים והן ביוזמת משרד הבינוי והשיכון. לכל אחד מהנושאים שנעלה בראשי פרקים, מן הראוי להקדיש עבודה מחקר ופיתוח עצמאית.

מבין היעדים של תכנון לאומי בחרנו להתמקד כאן בשניים, הנוגעים לייעול הניצול של משאב הקרקע: א. ייעול הניצול של קרקע עירונית ורוויית הפיתוח; ב. השמירה על המרחבים הפתוחים והקטנת מגמות הפרבור. נעסוק באופן חלקי גם ביעד שלישי - עידוד של הפיתוח באזורי הפריפריה המועדפים על ידי התוכנית. שני היעדים הראשונים ישמשו לנו כראשי פרקים להצגת הכלים על סוגיהם.

המלצות כלליות

בטרם ניגש לשני היעדים, נפתח בשלוש המלצות כלליות: האחת נוגעת לשינוי ארגוני, השנייה להטמעה כללית של עקרונות תוכנית האב בתוכניות סטטוטוריות והשלישית לעידוד ולהפצה של שיטות חדשניות, שיפותחו "מלמטה". ההמלצות הכלליות הן תנאי יסוד להשגת כל אחד מהיעדים.

המלצות כלליות

- הקמת פורום בין-משרדי לתיאום של המדיניות הקרקעית העירונית
- הטמעה כללית של עקרונות תוכנית האב בתוכניות סטטוטוריות ואחרות
- עידוד והפצה של גישות חדשניות באמצעות "מאגר כלים"

הקמת פורום בין-משרדי לתיאום של המדיניות הקרקעית העירונית

כיום, אין בישראל גוף אחד המופקד על תיאום האמצעים של מדיניות קרקעית, או ליתר דיוק, ישנם גופים רבים מדי, בבחינת "מרוב גופים לא רואים את היער". אולי זה אירוני, שבמדינה היחידה בעולם המערבי כולו שלה מועצה סטטוטורית המייצגת בעלות על מעל 90 אחוז משטח המדינה, ומועצה סטטוטורית בדרג ארצי לתכנון ולבנייה בעלת הסמכויות הריכוזיות ביותר,³⁹ אין גוף שיתאם את המדיניות הקרקעית.

למועצת מקרקעי ישראל ולמינהל מקרקעי ישראל אין סמכות לעסוק במקרקעין פרטיים ואין סמכות לעסוק במדיניות כללית של מיסוי או תכנון הקרקעות, ואם כך יעשו, יהיו החלטותיהם

³⁸ ראו בעיקר בדוח "תמונת העתיד" (מזור וסופר, 1997).

³⁹ ראו אלטרמן, 1997, פרק 1, עמ' 11-24, וכן Alterman, 1999.

בבחינת חריגה מסמכות. למועצה הארצית לתכנון ולבנייה ולמשרד הפנים אין סמכות על אמצעי המיסוי הכלליים ועל נושאים הקשורים בבעלות על הקרקע, להוציא הללו שבחוק התכנון והבנייה ודיני הרשויות המקומיות. למשרד המשפטים ישנן סמכויות מוגבלות בכל הנוגע לרישום ולהסדרה של קרקעות. לרשויות המקומיות סמכויות מוגבלות למדי על הקרקעות שבבעלותן וסמכויות תכנון חלקיות על המקרקעין שבמרחב התכנון בו הן נמצאות. למשרד האוצר סמכויות חשובות בתחום המיסוי על הקרקע ועל הבנייה, אך אין לו סמכויות סטטוטוריות בתחומים שמנינו לעיל. למשרד השיכון יש סמכויות חשובות (שחלקן אינן מעוגנות בחקיקה מסוימת, אלא נובעות מסמכויותיה הכלליות של הממשלה), בתחום הקצאת קרקע (לאחר תיאום עם השר הממונה על מ"י), פיתוח, מימון הפיתוח והצעת תוכניות שונות לציבור המשתכנים. לאחרונה הצטרף למניין מכובד זה גם משרד התשתיות הלאומית, שלו סמכויות כבדות-משקל על התוואים לכבישים בין-עירוניים, מסילות ברזל, אתרים לחשמל ודלק, וכהנה וכהנה תשתיות נוספות. בתחום הכפרי יש לסוכנות היהודית ולמשרד החקלאות סמכויות מיוחדות. ולבטח שכחתי גופים אחדים.

מעט לעת, חשה הממשלה בצורך בתיאום ומקימה ועדת שרים או מנכ"לים.⁴⁰ כדי שאפשר יהיה להגשים את יעדיה של תוכנית האב ולשנות את מגמות השימוש במשאב הקרקע, יש צורך בפורום קבוע ולא אד-הוק, שבו ייוצגו כל הגופים הללו ותהיה לו זרוע מקצועית בלתי-תלויה במשרדים האחרים. לפורום יהיו שלוש משימות:

1. לסרוק את הכלים הרבים של מדיניות קרקעית הקיימים כיום בחסותם של הגופים השונים, ולבחון באיזו מידה הם עולים בקנה אחד זה עם זה והאם הם פועלים לקידום של יעדי תוכנית האב, או להפך, כמחסום או אילוץ בפני הגשמתם.
2. להמליץ על דרכים להתאים את הכלים הקיימים, כך שיקדמו את יעדי התוכנית.
3. לפתח כלים חדשים (ואולי חדשניים) של מדיניות קרקעית.

בדברים שלהלן, נערוך אנחנו סריקה ראשונית, ונדגים דרכים להתאמת הכלים וכן נמליץ על כלים חדשים.

הטמעה כללית בתוכניות סטטוטוריות ואחרות

טוב יהיה אם יעדי התוכנית יאומצו על ידי רשויות התכנון על דרגיהן השונים וישולבו בתוכניות סטטוטוריות ובתוכניות אב חוץ-סטטוטוריות.⁴¹

⁴⁰ כיום מכהנת ועדת מנכ"לים לזירוז הבנייה, אך זו אינה מספקת ומשרד השיכון ראה צורך להקים ועדה אד הוק נוספת.

⁴¹ בדוח מפרי עטי בנושא "מתכנון ארוך טווח לביצוע שוטף" הצגתי מגוון של דרכים שבידי הגופים הממלכתיים להשיג הטמעה כזו (אלתרמן 1997, פרק 3, עמ' 45-55).

עידוד והפצה של גישות חדשניות באמצעות "מאגר כלים"

המחקר על דרכי יצירה של כלים מועילים של מדיניות קרקעית לביצוע תוכניות מראה, שפתרונות חשובים ומועילים, שברבות הזמן אף זכו לתפוצה ארצית ובין-לאומית, צצו ועלו במחשבתם החדשנית של אנשי מקצוע ומקבלי החלטות, ברשויות מקומיות קטנות או גדולות (Alterman, 1988). ישראל אינה שונה בכך, וניתן להצביע על כלים חשובים הנוצרים בשנים האחרונות, אף הם "מלמטה", בתחום של מימון הפיתוח, שימוש במרחב התת-קרקעי, שילוב של שימושים בקרקע, בנייה לגובה, פינוי ובינוי ושימוש בזכויות אוויר.

לפיכך, מומלץ שהפורום המתאם יראה לו כמשימה לסייע למתכננים, משפטנים ונבחרים מקומיים, אשר יפתחו ויעיזו לנסות כלי חדש שיסייע בחיסכון במשאב הקרקע תוך שמירה על איכות החיים והסביבה. סיוע כזה ניתן להעניק בשלוש דרכים:

1. על ידי מתן סיוע משפטי עם "ראש גדול", שמגמתו ראייה מרחיבה של סמכויות, שינתן בעיקר לרשויות מקומיות קטנות יותר;
2. על ידי יצירת "מאגר של כלים" שיופצו באמצעות חוזרים או באינטרנט. המאגר ייוצר מתוך דיווחים של אנשי מקצוע ברשויות המקומיות ובגופים אחרים, ומדיווחים של נציגי יזמים;
3. על ידי מתן פרסים תקופתיים בעבור כלים שפותחו והופעלו באופן מועיל, והבלטתם בתקשורת.

היעד הראשון: ייעול הניצול של קרקע עירונית והרוויית הפיתוח

כדי להשיג ניצול יעיל יותר של קרקע עירונית, הרוויית הפיתוח ומניעת גלישה של הערים לשטחים הירוקים ("urban containment"), יש צורך לעשות שני סוגי פעולות: לזהות אילוצים קיימים, המונעים בפני תהליכי השוק לצופף ולייעל את הפיתוח; לתור אחר כלים חדשים, שיעודדו או יחייבו ניצול טוב יותר של משאב הקרקע.

זיהינו מספר גדול של כלים, אשר יש בהם כדי לסייע להסרת אילוצים או להעניק כלים חדשים להשגת היעד של ייעול הניצול של משאב הקרקע. את מכלול הכלים נחלק לשמונה ראשים, המכסים קשת רחבה של נושאים - החל משינויים בכללי אישור תוכניות סטטוטוריות, דרך שינוי הכללים של מתן פיצויים או שינויים בחלק מהמסים על קרקע, וכלה בתפיסה חדשה, הדוגלת בהפנמת עלויות שירותי הציבור (ההמלצות מוצגות בלוח שלהלן).

המלצות לייעול הניצול של קרקע עירונית והרוויית הפיתוח

בקרה באמצעות הליכים של אישור תוכניות סטטוטוריות:

* קביעת אמות מידה כמותיות ואיכותיות לניצול טוב של קרקע עירונית על ידי כל סוגי היזמים

* קביעה של רמות נאותות של ניצול קרקע על ידי גופים ממלכתיים:

* ביזור סמכויות לרשויות המקומיות המתונה בהוכחת ניצול יעיל של הקרקע והימנעות מבלגנות חברתית

כלים לאפשר ניצול רב-שכבתי:

- * הקנייה כללית של זכויות רב-שכבתיות בתוכניות קיימות באמצעות חקיקה
- * עידוד של ניצול המרחב התת-קרקעי, גגות, וקומות עמודים
- * עידוד השילוב הרב-תכליתי במבני ציבור ושילוב ציבורי-פרטי

פקיעת תוכניות ושינוי יסודי בכללי הפיצוי על נזקי תכנון

- * המרצת עיתוי הפיתוח באמצעות קביעת כללים לפקיעת זכויות
- * שינוי יסודי בדיני הפיצויים על נזקי תכנון, כהכנה לחיים בצוותא בסביבה צפופה שכלול הכלי של תכניות עם שימוש חורג

שינוי בכלים של מדיניות קרקעית בחוק התכנון והבנייה

- * שינויים בכלי של חלוקה חדשה
- * שינויים בכללי הפיצוי על הפקעות קרקע לצורכי ציבור על-שכונתיים
- בדיקה של כלי המיסוי הקיימים וזיקתם (השלילית או החיובית) לניצול הקרקע**

- * היטל ההשבחה: ארבע הצעות להפיכת המס לתמריץ לניצול יעיל של הקרקע
- * מס שבח: בדיקת דרכים להפיכתו לכלי לעידוד של פינוי ובינוי
- * מס רכוש: עיצובו מחדש, ככלי פיסקלי לעידוד של בנייה במגרשים פנויים

הטלה של מלוא עלויות התשתיות ומבני הציבור על בנייה חדשה עתירת-קרקע

- התניית מענקים לרשויות המקומיות בעמידה ביעדי התכנון הלאומי**
- * הכנסת תנאים במדיניות המימון של בנייה קבלנית שיתנו תמריץ שלילי לבנייה על שטחים חקלאיים

בקרה באמצעות הליכים של אישור תוכניות סטטוטוריות

הליכי אישור תוכניות יש בהם כדי לשמש כלי לעידוד השימוש הטוב בקרקע. נחלק את המלצותינו לשלוש קבוצות ובכל אחת מהן נציין כלי אחד או יותר.

(א) קביעה של אמות מידה כמותיות ואיכותיות לניצול טוב של קרקע עירונית על ידי כל סוגי היזמים

ההנחיות המוצעות יחולו על כל סוגי היזמים והקרקעות, והן מתמקדות בתוכניות למגורים.

- קביעה של נורמות כמותיות לניצול יעיל של הקרקע: המועצה הארצית לתכנון ולבנייה כבר קיבלה החלטה ראשונה בכיוון זה בשנת 1994, עת החליטה שכל תוכנית למגורים שבתחומי יישובים עירוניים חייבת לעמוד ברמת צפיפות מינימלית מסוימת (המועצה קבעה 3.5 יחידות דיור לדונם ברוטו שכונתי). החלטה ראשונית זו נבדקת עתה על ידי צוות חיצוני, שהוזמן לצורך כך.⁴² הצוות בודק חלופות נוספות לנורמה כמותית, שתכליתן להנחות את הוועדות המקומיות, המחוזיות והמועצה הארצית, בבואן לבחון את מידת ניצול הקרקע למגורים בתוכניות שוטפות. מומלץ להפריד בין הנורמות לבנייה רוויה לבין הנורמות לבנייה צמודת

⁴² ראו רחל אלתרמן וארזה צ'רצ'מן בשיתוף עם מאיר גרון, "צפיפות הבניה למגורים: מדריך להגברת יעילות הניצול של קרקע עירונית", טיוטה לדיון המוגשת למשרד הפנים, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, בהזמנת משרד הפנים, 1998.

קרקע, ולא למצע ביניהן. כמו כן, מוצע לקבוע יעד כמותי לכל אחד מחמישה טיפוסים יישובים עירוניים שבמדרג הצפיפויות, ולדרוש מדיניות של ציפוף הדרגתי, כך שבערים המשתייכות לשלושת הטיפוסים הראשונים תצופף הבנייה באופן שיקרב את העיר תוך פרק זמן סביר שייקבע, לדגם שמעליה, שבו ניצול הקרקע טוב יותר.

- קביעה של רמות צפיפות מירביות למגורים: במקביל לקביעה של נורמות לרמת צפיפות מינימלית, חיוני לקבוע גם תקרה של רמות צפיפות גבוהות מדי למגורים, בבנייה גבוהה מאוד שאין לעודד את השימוש בה עבור מרבית האוכלוסיות, להוציא אלה שבעשירון העליון או בשניים העליונים.

- שימוש ב"הקלות" שיאפשרו חריגה מרמת הצפיפות מינימום, כדי לעודד את הפריפריה: כחלק ממדיניות זו, ניתן לשלב גם מדיניות הנוגעת ליעד אחר של תוכנית האב - עידוד הפיתוח במרחבים שאינם "אזורי ביקוש" (פיזור האוכלוסייה לאזורים בעלי עדיפות לאומית). זאת ניתן לעשות על ידי מתן "הנחות" בהנחיות שיקבעו, דהיינו התרת רמות נמוכות יותר של צפיפויות בינוי למגורים באזורי עדיפות.

- רמות צפיפות מינימום מיוחדות למתחמים של מגורים צמודי קרקע: ראוי להקדיש תשומת לב מיוחדת לקביעת כללים, שיחולו במיוחד על הבנייה למגורים בבינוי צמוד קרקע, מתוך מגמה להפחית ביוזמות חדשות כאלה (מבלי למונען לגמרי, גם לא באזור המרכז). מוצע לקבוע רמה של צפיפות מינימום לסוג זה של בינוי בנפרד (לדוגמה, 4.5 יחידות לדונם נטו), מתוך הנחה שמדובר במגזר של ביקוש שלא ניתן או לא רצוי לחוסמו, ובמקום זאת יש לייעל את השימוש בקרקע בו.⁴³ מוצע לעודד בינוי בדגמים טוריים שהם גם צמודי קרקע, אך יעילים הרבה יותר בניצולה. מוצע לבחון גם כלים של מיסוי לעידוד של דגם זה.

- תזכיר בדבר ייעול השימוש בקרקע: במוקד ההמלצות של העבודה עבור משרד הפנים עומדת ההמלצה לדרוש מכל רשות מקומית המגישה תוכנית לאישור של ועדה מחוזית, או המגיבה ליוזמה של יזם פרטי המגיש תוכנית ישירות לוועדה המחוזית, להכין תזכיר בדבר היעילות בשימוש בקרקע. בתזכיר יידרשו הרשויות המקומיות להראות שהן עומדות בסדרה של אמות מידה, לדוגמה:

- דרישה להוכיח מיצוי של האפשרויות לבנייה על "קרקע חומה", בטרם תאושר תוכנית בשולי העיר, על "קרקע ירוקה". אחד הכללים המוצעים הוא, שלא תאושר תוכנית על שטח הטעון הפשרה של קרקע חקלאית, אם היזם או הרשות המקומית לא הוכיחו בתזכיר הנזכר לעיל, שבחנו ומיצו את האפשרויות לפתח קרקע בתוך השטח הבנוי, או לרוות בנייה קיימת, או לנקוט בדרך של פינוי ובינוי מחדש בצפיפות גבוהה יותר.

(ב) קביעה של רמות נאותות של ניצול הקרקע על ידי גופים ממלכתיים (משרד השיכון, ממ"י, תמ"ס וכדומה)

- אימוץ ישיר של נורמות לניצול יעיל של הקרקע: כאשר הבנייה היא ביוזמת גופים ממלכתיים באופן ישיר, כגון בנייה במסגרת התוכניות השונות ב"פרוגרמה" של משרד השיכון או

⁴³ ראו גם את ההנחיות לגבי צפיפויות בינוי בדוח "ישראל 2000 - תמונת העתיד", פרק 11 (מזור וסופר, 1997).

המכרזים של ממ"י, יש בידי הגופים הללו לפקח באופן ישיר על התכנון ולאמץ לעצמם נורמות של ניצול יעיל של הקרקע. בנושא זה, הזמין משרד השיכון עבודה לפיתוח הנחיות לבנייה בצפיפויות גבוהות יותר.⁴⁴ בתזכיר שהוגש על ידי מינהל מקרקעי ישראל מוצע, שבמתחמים שמוציא מינהל מקרקעי ישראל למכרזים, תיקבע רמת צפיפות מינימלית של 8 יחידות לדונם ברוטו.

(ג) ביזור סמכויות לרשויות המקומיות, המותנה בהוכחה של ניצול יעיל של הקרקע והימנעות מבדלנות חברתית

• בויכוח על השאלה האם ראוי לבזר סמכויות לרשויות המקומיות, אני תומכת מזה שנים באופן עקבי בביזור, מסיבות הקשורות בלקחים מתוך הניסיון הבין-לאומי. אולם עתה אציג פן תועלתני ישיר לביזור סמכויות: השגת ניצול טוב יותר של הקרקעות בערים תלוי בכושר למצוא פתרונות גמישים וחדשניים בתכנון ובביצוע. מימים ימימה (ולא רק בישראל) הללו חזקים יותר במישור המקומי. ומנגד, חלק מראשי ערים ומועצות אזוריות כיום מציג מדיניות של בדלנות, ניסיון לדחות כניסה של "זכאים" לתחום העיר, ובד בבד, ניסיון לעודד בנייה צמודת קרקע יקרה למגורים, המושכת אוכלוסיות "חזקות" אך גם גומעת קרקע בצימאון.

• מתן שיקול דעת לשר הפנים, להעניק סמכויות נוספות לרשויות המוכיחות כושר ניצול יעיל של הקרקע - הצעתי היא לקשור את התיאבון - המוצדק - של הרשויות המקומיות לקבל סמכויות, יחד עם יעדי תוכנית האב, ולהציע שינוי לחוק התכנון והבנייה. לשר הפנים או למועצה הארצית יוקנה שיקול דעת באם להעניק סמכויות מוגברות לתכנון, כולל, לדוגמה, אישור של כל סוגי התוכניות המקומיות, ללא צורך באישורה של הוועדה המחוזית. הענקה כזו תהיה מותנית בכך שהרשות המקומית הוכיחה בעמדותיה בתקופה של השנים האחרונות (כפי שתיקבע), שהיא מסוגלת לעודד את הניצול היעיל של משאב הקרקע שבתחומה, ללא בדלנות-יתר.

(ד) כלים שיאפשרו ניצול רב-שכבתי

• האפשרות לנצל את המרחב מתחת לפני השטח (עם פיצול זכויות במקרקעין), או לבנות ב"זכויות האוויר" מעל לשימושי קרקע, כגון דרכים ומסילות ברזל,⁴⁵ נתקלת בקשיים לא מעטים. חלקם נובע מכך שתוכניות סטטוטוריות קיימות אינן בדרך כלל כוללות אפשרות כזו ויש צורך לשנותן עבור כל יוזמה לחוד; קשיים נוספים הם בתחום דיני הקניין ובהתמודדות עם הדרכים לפיצול אנכי של בעלויות קרקע. נושאים אלה טעונים בדיקה מעמיקה יותר של הסוגיות, ולימוד מתוך הניסיונות שכבר נעשו. ניתן לחשוב על דרכים לדוגמה שאותן נחלק לשלושה סוגים:

⁴⁴ הכין את ההנחיות אד" ש מאי אסיף ומשרדו.

⁴⁵ ראו פרק 11 בדוח "ישראל 2000 - תמונת העתיד" (מזור וסופר, 1997).

1. הקנייה כללית של זכויות רב-שכבתיות בתוכניות, באמצעות חקיקה:

- שינוי כולל של תוכניות באמצעות חקיקה, שיקנה זכויות אוויר מעל דרכים, זכויות במרחבים תת-קרקעיים ובקומות עמודים מסוגים מסוימים: ניתן לחוקק שינוי לתקנות התכנון והבנייה או לחוק הראשי, שלפיו יתווספו זכויות פיתוח מהסוגים הנ"ל לתוכניות קיימות ולהתנות את מימושן בהליך תכנון מקוצר, לדוגמה באמצעות הליך של תוכנית שבסמכות מקומית ("תסמ"ק" - קיצור שאני מציעה אך טרם נקלט);⁴⁶ ניתן להקנות זכויות אוויר מעל דרכים אזוריות וארציות העוברות בתחומים בנויים באזורים מסוימים (בעלת הזכויות תהיה בדרך כלל המדינה), או זכויות לגבי המרחב התת-קרקעי מתחת לכבישים, גנים ציבוריים, מבני ציבור, או לגבי מבני מגורים, מסחר או תעשייה באזור מסוים, עיר מסוימת או סוג של אזור.

2. עידוד של ניצול המרחב התת-קרקעי, גגות וקומות עמודים:

- עידוד מיוחד של השימוש במרחב התת-קרקעי מתחת למדרכות ולכבישים ציבוריים: אחת הדרכים הפוטנציאליות ואולי הפחות בעייתיות לניצול של שטחים תת-קרקעיים היא לאפשר ליזמים פרטיים (או ציבוריים), הבונים מבנים חדשים, לבנות גם מתחת לדרך הציבורית לצרכים שונים, הנלווים לפיתוח הראשי. לשם כך, יש צורך למצוא דרכים משפטיות הולמות ולא מסובכות, שבאמצעותן יוכל הגורם הציבורי (מינהל מקרקעי ישראל או הרשות המקומית) להקנות את הזכויות בקניין הציבורי לגורמים פרטיים, כגון באמצעות חכירה.
- בדיקת האפשרויות להגברת הניצול של הגגות ולא רק למבני מגורים: שטחי הגגות על מבנים קיימים ועתידיים - פרטיים וציבוריים כאחד - כוללים שטחים שבכוח בני עשרות אלפי דונמים. רק חלק משטחים אלה, כשמדובר במבני דירות, יש סיכוי, במצב המשפטי-תכנוני הנוכחי, להגיע לכדי פיתוח נוסף בעתיד הנראה לעין (גם אחרי התיקון לחוק המקרקעין בעניין הסכמת שכנים). יש מקום לבחון מה הם האילוצים המשפטיים והאחרים העומדים בפני ניצול נוסף של השטח. במקביל, מומלץ למקד את החשיבה במבני הציבור, המסחר והתעשייה ובמבנים של מרכזי קניות, הנוטים להיות בבנייה נמוכה ועתירת שטח.
- עידוד מיוחד לניצול של קומות העמודים: מומלץ לבחון דרכים לניצול של המרחב מתחת לקומות העמודים במבנים קיימים לא רק על ידי הליכים מקוצרים לאישור תוכניות, כמומלץ לעיל. במישור הקנייני, רצוי לבחון מחדש את מידת ההשפעה של התיקון לחוק המקרקעין ולראות באם יש צורך בחקיקה נוספת. כן מומלץ לבחון דרכים לתמריצים חיוביים, כגון מיסוי מופחת לתקופה מוגבלת מראש, עם הקלות מיוחדות לוועדי בתים המצליחים להתארגן בעצמם לצורך הפיתוח בזמן קצוב, אולם יש להקפיד ולהתחשב בהיבט העיצובי.

⁴⁶ שימוש בהליך של תסמ"ק נראה לי עדיף על התקנות בדבר סטייה ניכרת, שעל פי חוק התכנון והבנייה, שעל פיהן ניתן להוסיף עד 20% למספר יחידות הדיוור המותר בהיתר בנייה (ללא תוספת שטח) במסגרת של הקלה מהיתר (תיקון זה לתקנות מכונה, בטעות, "חוק שבס").

- עידוד של שימוש רב-תכליתי במבני ציבור: על פי המדריך לחישוב הדרישות לקרקע לצורכי ציבור (אלתרמן וויטק, 1991), בצפיפויות הגבוהות יותר למגורים יהיה צורך להקצות 60 אחוז ומעלה משטח הקרקע לצורכי ציבור (כולל כבישים הצורכים כ-20 אחוז). צרכן קרקע כה גדול טעון בדיקה, ובתאריך 2.1997 הופץ על ידי משרד השיכון מכרז לקבלת הצעות להכנה של מכסות חדשות לקרקע לצורכי ציבור, לאחר שהצעות קודמות התיישנו. נושא חשוב לפרויקט הוא, האם וכיצד ניתן לחסוך בקרקע על ידי שילוב בין שירותי הציבור לבין עצמם.
- שילוב בין שימושי קרקע ציבוריים לפרטיים: עוד דרך לחיטון, ההולכת וקונה לה חסידים בארצות המפותחות, היא שילוב של יזמים ציבוריים ופרטיים באותו מתחם קרקע. יש צורך לבחון פנים שונות של המדיניות הקרקעית בהקשר זה, כגון אופן השילוב והחלוקה של הזכויות במקרקעין, אופן הפעלת השילוב ותחזוקתו במשך זמן כאשר הנסיבות ישתנו, ועוד.

פקיעת תוכניות ושינוי יסודי בכללי הפיצוי על נזקי תכנון

(א) תמרוץ של עיתוי הפיתוח באמצעות קביעת כללים לפקיעת זכויות

אחת הבעיות הקשות העומדות כחסם בפני היעד של הרוויית הפיתוח הקיים היא קיומם של מגרשים לא מפותחים במתחמי הערים, או קיומן של זכויות בנייה לא מנוצלות על בנייה קיימת. ורדי, עדיני וכהן (1994) סבורים שבמצב הראשון מדובר בשטחים ניכרים, בעיקר בבעלות פרטית (אין הם עוסקים במצב של אי-ניצול זכויות). והרי דוגמאות לכלים אפשריים:

- פקיעה של זכויות הפיתוח: מומלץ לשנות את חוק התכנון והבנייה כך, שיקבע מועד לפקיעה של זכויות שלא ינוצלו תוך זמן קבוע מראש. במצב זה ניתן להחיל כלל של פקיעת התוכנית אם לא הוחל בבנייה תוך זמן קצוב, מבלי שהפקיעה או הביטול יקנו לבעלי הזכויות בקרקע זכות לפיצויים (כפי שנעשה בחוק הליכי תכנון ובנייה תשי"ן - 1990, "חוק הול"לים" שפג בינתיים). הצעה מקבילה המיועדת לחול על מקרקעי ישראל בלבד באמצעות חוזי החכירה, שכבר פגשו: ועדת צבן הציעה להתנות את הסכמתו מראש של מינהל מקרקעי ישראל להיתר פיתוח בכך, שהבנייה תתבצע תוך זמן נקוב, שאם לא כן תפקע ההסכמה.
- יהיה מי שיטען, שהסדר זה לא הצליח בחוק הליכי תכנון ובנייה, משום שבדרך כלל לא בוטלו תוכניות, והחשובות ביניהן (בעיני משרד השיכון והאוצר) הוארכו באמצעות תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה תשנ"ה - 1994. השערת היא, שחוסר נכוונתם של המוסדות לראות בביטולן של תוכניות אלה נבע מכך, שבול"לים מדובר היה בדרך כלל בתוכניות למגורים ובהיקף גדול, לעתים תכופות ביוזמה ציבורית. תוכניות אלה היו חיוניות בעיני הממשלה כדי לספק מספר הולם של התחלות בנייה במצב של מחסור צפוי בדירות. הצעתי תחול על כל סוג של פיתוח, ותעודד ניצול של מגרשים לא מבונים במרכזי ערים, או של זכויות פיתוח עודפות למבנים קיימים. יחד עם זאת, אני מודה ומתוודה, שאני מסופקת אם במועד הפקיעה הצפוי יעמדו הרשויות במלוא דיברתן; הדבר תלוי, מן הסתם, באופיו של שוק הביקוש באותה העת, ובמידת העניין של הרשויות למנוע מצב של חלל ריק בזכויות הפיתוח.

- פקיעת הזכות לפיצויים בגין שינוי תוכנית תוך תקופה שתיקבע מראש: באורח דומה (אך שימו לב שמדובר בכלי אחר!) ניתן לקבוע בחוק, שאף שהתוכנית לא תפקע בתום תקופה מסוימת (ובכך יש לכלי זה יתרון על הכלי הקודם), הרי הזכות לפיצויים בגין שינוי של תוכנית בעתיד, לא תחול עוד. ניתן להעניק פטור זה לרשויות בשני סוגי מצבים: במקרה שהתוכנית על הקרקע המסוימת תעבור שינוי לשימוש פחות רווחי, כגון למוסד מעין-ציבורי או ציבורי-פרטי (שלא יהיה כרוך בהפקעה משום שעדיין יוותר שווי קרקע לא מבוטל), ובמקרה שתוכנית הגובלת במקרקעין הנדון תעבור שינוי. החוק מקנה כיום זכות לפיצוי גם במקרה השני, ומוצע להתנותה בכך שהקרקע תפותח במועד הנקוב. המצב האחרון עשוי אף הוא להרתיע אוגרי קרקע לא מפותחת, משום שבבנייה ההולכת ונעשית צפופה ואף מטרידה בערי ישראל, בעלי הקרקע הסבירים לא ירצו להסתכן בכך, שבסמוך אליהם תאושר תוכנית למיתקן הגורם למטרדים או לאובדן איכויות קיימות, מבלי שיוכלו לתבוע פיצויים מהרשות המקומית (א- מבלי שיציבו איום כזה בעת השמעת התנגדות לתוכנית כדי לגרום לשינוייה).

(ב) שינוי יסודי בדיני הפיצויים על נזקי תכנון, כהכנה לחיים בצוותא בסביבה צפופה

- המצב הקיים, אם ימשך, יהווה מחסום לאישור תוכניות ולפיתוח. בישראל של ראשית שנות האלפיים הצפיפויות גבוהות יותר, וכך גם החיכוך ההדדי בין שימושי קרקע שכנים. לא יהיה מנוס מלשקף תלות זו גם בדיני הפיצויים על נזקי תכנון שלפי חוק התכנון והבנייה (סעיפים 197-200): לא ניתן עוד להחיל את הכללים שבחוק, ובמיוחד לא את הכללים כפי שפורשו בפסיקה בשנים האחרונות; על פיהם, אף ירידה של מה-בכך (יחסית) בערכי הקרקע טעונה פיצוי. פסיקה "טרייה" מבית המשפט המחוזי בתל אביב קובעת שפגיעה של מעל 10 אחוזים מקנה זכות זו!⁴⁷ במקרה הנידון היה מדובר ב-11.8 אחוז בלבד, וכבר היו תביעות על פגיעות פעוטות יותר. לפני שנים אחדות נפסק שגם הפקעה ללא תמורה, בשלבים שלפני ההפקעה, נופלת בדי אמותיו של סעיף 197. לפיכך, לזכות לפיצוי יש תחולה עובדתית רבה, משום שהזכות עשויה לחול גם על הרחבה של דרך בשולי המגרש, על הוספת מיתקן תשתית, וכדומה. אגב, כמי שעוסקת במחקר בין-לאומי השוואתי בסוגיה זו, לא ידוע לי על כלל כה נדיב לפיצוי במדינות אחרות שבדקתי, אף שהן רחבות-ידיים בשטחן, כבישראל. לא כל שכן במדינה דלת-קרקע, שבה החיכוך ההדדי בין פעילויות שכנות ובעלי קרקע סמוכים הוא בלתי נמנע במספר מקרים גדל והולך. אין הצדקה, במצב של מגורים צפופים בצוותא, שבעלי המקרקעין יקבלו שיפוי נדיב מהכיס הציבורי שברשות המקומית, על כל פגיעה קטנה, בעוד שיתר התושבים נדרשים לדור, לנסוע ולעבוד יחדיו תוך ויתורים הדדים, הנובעים מהאילוצים של משאב הקרקע.

- שינוי בכללי הפיצוי בגין פגיעה ישירה במקרקעין: יש צורך בחקיקה שתשנה את סעיפי החוק ותקבע במפורש, שפגיעה החורגת מהסביר היא פגיעה שמעבר לשיעור גג שיקבע בחוק, לדוגמה 30 אחוז משווי הקרקע על פי התוכנית הקודמת.

- שינוי בכללי הפיצוי בגין פגיעה עקיפה במקרקעין, עקב שינוי של תוכנית על מקרקעין גובלים,

⁴⁷ הי"פ 1167/94, יהודית הורוויץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רענה. טרם פורסם. המדינה הגישה ערעור: ע"א 3937/96. טרם נפסק. ראו סקירה מקיפה של מגמת הפסיקה אצל דגן (1997), ודיון בנושא זה בפרק 3 לעיל בהקשר לדיון ב"מוצרים ציבוריים".

והחלת חובת הפיצוי על היזם: החוק כיום מקנה את הזכות לפיצויים גם בגין שינוי של תוכנית החלה על מקרקעין סמוכים, מעין "תעודת ביטוח" נגד שינוי שיחול בעתיד על פעילויות במקרקעין שכנים - תעודה שאין כדוגמתה במגזרים אחרים של המשק (לדוגמה, אין מפצים על ירידת ערך מניות בבורסה או על ביטול חוזים בין-לאומיים של חברות מחמת שינויים פוליטיים). עד לאחרונה, הוגשו מעט מאוד תביעות בגין מצב זה (ראו אלטרמן ונעים, 1992). אולם אני צופה, שעם הגברת הנטייה להתדיינות משפטית ו"תגלית" של זכות זו על ידי ציבור גדל והולך של בעלי זכויות במקרקעין (כולל חוכרים-דיירים של מקרקעי ישראל!), ייתקלו רשויות התכנון בקשיים הולכים וגוברים לאשר תוכניות, אף ה"רגילות" ביותר, כגון תוכניות לבנייני מגורים סמוכים המסתירים שמץ של נוף; לא כל שכן, יתקשו הם למקם בתי ספר, בתי כנסת וכדומה.

מוצע אפוא, להגביל את הזכות לפיצויים בגין תוכנית החלה על מקרקעין גובלים, ולהבחין בין שני מצבים: מצב שבו השינוי נעשה עבור שירות ציבורי כלשהו, שבו יהיה פטור רחב יותר מפיצוי שיחול על מיקום של שירותים שכונתיים "רגילים" שניתן היה לצפות שימוקמו בשכונה;⁴⁸ ומצב שבו התוכנית השכנה היא עבור יזם פרטי, שאז תחול מלוא חובת תשלום הפיצויים עליו. במילים אחרות, על היזם השכן תחול חובה להפנים את ההשפעות החיצוניות של הפיתוח ולשפות את שכניו, כך שהנזק להם יופחת.

שינוי בכלים של מדיניות קרקעית בחוק התכנון והבנייה

יש צורך לבחון מחדש לא רק את נושא הפיצויים על נזקי תכנון, אלא גם את נושאי החלוקה החדשה (רה-פרצלציה), ההפקעות, והתוכניות לשימוש חורג.

1. שינויים בכלים של חלוקה חדשה. כללו של דבר, הכלי של חלוקה חדשה הוא כלי מצוין ויש להתברך בו. אולם, הכלי במתכונתו הנוכחית, יחד עם "סיבוכים" שגרמה הפרשנות של הפסיקה ללשון החוק, איננו בר שימוש לצרכים החשובים של התחדשות לב העיר. נייר העבודה של ורד, עדיני וכהן שהוכן עבור משרד השיכון (1994), ממליץ לשנות את החוק כך שיתאפשר, במפורש, לרשויות המקומיות, להפריש לעצמן נתח מהקרקע לצורך מכירה בשוק המקרקעין, והתקבולים ישמשו למימון הפרויקט במשק סגור. אני מצטרפת להמלצה זו (העולה בקנה אחד גם עם מחקרי על העברת נטל הפיתוח של שירותי ציבור ליזמים).

2. שינויים בכללי הפיצוי על הפקעות קרקע והמשמעות לתמחור אמיתי של קרקע לשירותי ציבור: המצב לפיו מדינת ישראל השיגה חינם אין כסף או כמעט בחינם את מרבית שטחי הקרקע הרבים לכבישים ולמסילות ברזל, לא ישוב עוד, וטוב שכך.⁴⁹ כיום, יש צורך לשנות את התפיסה של "ארוחות חינם" דווקא בתחום הקרקע. מומלץ לאמץ מדיניות של פיצוי ריאלי, בשווי השוק (המשקף גם את הציפיות לזכויות פיתוח עתידיות), עבור קרקע שנלקחת לשירותי ציבור אזורים

⁴⁸ אך לא כביש ארצי, בית חולים וכדומה; להבחנה בין תחומי שירות ומשמעותם הערכית-משפטית ראו אלטרמן (1985) ו-דגן (1997).

⁴⁹ נקודה זו הבהרתי גם כאשר התבקשתי על ידי יו"ר ועדת הכספים של הכנסת ב-30.8.94 להופיע בפני הוועדה ולהמליץ לה על מדיניות בדבר פיצוי בעלי הקרקע בהקשר לכביש חוצה ישראל.

או כלל-ארציים (ולא לשירותים שכונתיים, שאז הכלל של הפקעה ללא תמורה עשוי לחול וזו מוצדקת לדעת, לצרכים אלה). כדי למנוע האמרה של מחירים בעת שמצפים להפקעה, מומלץ לאמץ בישראל את ההסדר של זכות סירוב ראשונה, שתוענק לרשויות המקומיות או המרכזיות.⁵⁰

ההמלצה לאמץ את הכלל של פיצוי עבור ערך שוק נובעת משתי מטרות תועלתניות, ואלו הן: לאפשר אישור מהיר יותר של תוכניות הכרוכות בהפקעות קרקע (בתמורה) על ידי מניעת התדיינות ממושכת בבתי המשפט, ולהביא לכך שהקרקע לשירותי ציבור תירכש במלוא שוויה. רק כך ישיג משאב הקרקע את רמת הניצול הראויה לו: אם חברת כביש חוצה ישראל או מע"צ, לדוגמה, יאלצו לשלם את מלוא עלות הקרקע של תוואי הכביש, הם יהיו חסכניים יותר בקביעת רוחבו וקווי הנסיגה ממנו.⁵¹

3. שכלול הכלי של תוכניות עם שימוש חורג: היעד של הרוויית הבנייה יהיה כרוך, לעתים יותר ויותר תכופות, בצורך לשנות את השימוש הנוכחי בקרקע, לדוגמה מתעשייה למגורים או מסחר, או להביא לפינוי ובינוי מחדש. אחד הכלים החשובים לצורך כך הקיים בחוק התכנון והבנייה הוא "תוכנית לשימוש חורג" או מה שאני מכנה "שימוש חורג מראש", בו נקבעת למבנה תקופת זמן על פי אורך חייו הכלכליים הצפויים, ולאחר מכן לא תתיר עוד התוכנית החדשה את המשך השימוש בקרקע כבעבר. ההנחה היא, שהצרכים להתחדשות ערים יביאו להזדקקות מוגברת לכלי זה. יש מקום לבחון את מידת ההצלחה בשימוש בו עד כה, כולל השאלה של הזיקה לפיצויים,⁵² ולעמוד על הצורך בהכנסת שינויים כלשהם.

בדיקה של כלי המיסוי הקיימים וזיקתם (השלילית או החיובית) לניצול הקרקע

נתייחס בסעיף זה לשלושה סוגי מסים: היטל ההשבחה, מס שבח ומס רכוש. כלי המיסוי הקיימים יכלו לשמש כאמצעים יעילים לעידוד של בנייה צפופה יותר, להתחדשות של אזורים עירוניים ולמניעת ההתפשטות לשולי העיר על קרקע חקלאית. אולם, כפי שקורה לעתים תכופות לכלי מיסוי, הם "בורחים" מיעדיהם המקוריים או משמשים יעדים אחרים שפג תוקפם, ויש לערוך להם בדיקה מחודשת, הבוחנת את אופן הפעלתם והשלכותיהם על הפיתוח.

(א) היטל ההשבחה:

למחברת ישנה השערה שהיטל ההשבחה, במתכונתו הנוכחית, כאשר הוא חל על קרקע פרטית, הוא פועל במידת מה באופן "רגרסיבי" ליעד שהצגנו: הוא מעניק יתרון יחסי לרשות מקומית המעודדת תוכניות בנייה תוך הפשרת קרקע חקלאית דווקא (במקרה שחל תשלום של 50 אחוז

⁵⁰ מתוך דיווחים של חוקרים צרפתיים לומדים, שקיומה של זכות זו משמשת היטב לצינון המחירים (ראו אלטרמן, 1990 ב'). גם ויתקון ממלץ על שימוש בזכות הסירוב הראשונה, אך לצרכים אחרים הנוגעים לשליטה על מקרקעי ישראל (ראו פרק 2 לעיל, ונייר עמדה שכתב ויתקון עבור דוח מסי 10 בפרסומי פרויקט "ישראל 2020" בעריכת אלטרמן (1996) ב').

⁵¹ ראו גם בנייר עמדה מאת עוזי וכסלר, בתוך: ניירות עמדה בנושא המדיניות הקרקעית העתידית לישראל, בעריכת רחל אלטרמן, דוח מסי 10, שלב ג', "ישראל 2020", 1996.

⁵² הפסיקה קבעה בעבר שבמקרה זה אין זכות לפיצויים על פי סעיף 197, אולם השאלה היא, כיצד כלל זה יעמוד מול הפסיקה החדשה וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

ולא כקרקע של המינהל "מן המלאי"), ולא לרשות שמביאה להרוויח של בנייה באזורים ותיקים בתוך העיר. שם יש פטורים רבים בגין תוכניות שלפני תחולת ההסדר בחוק, שכונות שיקום, או בנייה לזכאים, ותוכניות ששיעור ההשבחה בהן קטן, כי הזכויות הקודמות גבוהות. השערה זו מן הראוי לבדוק. אם תאושר, ניתן לפעול בדרכים אחדות: ניתן לבטל את היטל ההשבחה ולהטיל במקומו היטל אחר, אשר יספק מימון באופן מועיל יותר לתשתיות ולשירותי ציבור; או ניתן לשנות את ההוראות בדבר היטל ההשבחה, כך שהוא עצמו יוכל לשמש תמריץ שלילי לפיתוח בצפיפות נמוכה ובמיוחד לפיתוח בשולי ערים על חשבון קרקע חקלאית.

והרי שלוש המלצות חלופיות, לשינוי היטל ההשבחה:

- **עברת חלק מתקבולי היטל ההשבחה בגין הסבת קרקע חקלאית לשימושן של ערים צפופות, שבהן אין רזרבות רבות.** גובה ההיטל ימשיך להיות אחיד, אלא שבמקרה של הסבת קרקע חקלאית מהסוג הנזכר לעיל, תחויב הרשות המקומית בחוק להעביר חלק מהתקבולים למשרד הפנים או לאוצר. זה יחלקם בין רשויות אחרות שבאזור או בכל הארץ, המעודדות פיתוח בצפיפויות גבוהות יותר ושאינן בהן רזרבות קרקע ירוקות לפיתוח, וכך הן נושאות על גבן נטל כבד יותר של מימון שירותי ציבור ושירותי ותשתיות. הצעה זו תפעל כתמריץ שלילי עבור הרשויות המקומיות להעדיף הסבת קרקע ירוקה.
- **שימוש בשיעורים משתנים של היטל ההשבחה כתמריץ:** על צפיפויות נמוכות יותר יחול שיעור גבוה של היטל השבחה, ועל צפיפויות גבוהות יותר יחול היטל בשיעור מופחת. תקבולי ההיטל הגבוה יותר יועברו על ידי משרד הפנים או האוצר לשימושם של האזורים הצפופים יותר. הצעה זו משמשת כתמריץ שלילי להסבת קרקע חקלאית, הן עבור הרשויות והן עבור היזמים.
- **קביעת שיעור מס גבוה יותר על זכויות שלא נוצלו במועד:** ניתן גם לנצל את היטל ההשבחה ככלי להמרצה של ניצול זכויות בנייה בעיתוי מהיר, אם על זכויות שלא ינוצלו תוך פרק זמן שיקבע יחול מיסוי גבוה מהרגיל (לדוגמה, היטל השבחה בשיעור של 80 אחוז).

(ב) מס שבח:

- **בדיקת דרכים להפיכתו לכלי לעידוד של פינוי ובינוי ופיתוח בצפיפויות גבוהות.** ישנה סברה שהדרך שבה מופעל מס שבח מקשה על הניסיונות לחדש ערים באמצעות עסקאות עם דיירים - דירה חדשה תמורת הסכמתם לפינוי (ולבינוי צפוף יותר של המתחם בו גרתם). בדוח של ועדת ורדי, עדיני וכהן (1994), מוצעת דרך להפוך את מס השבח לכלי הממריץ הסכמה של דיירים להתפנות, בכך שחלק ניכר מתשלום המס יידחה עד להסכמה לפינוי ולקבלת הדירה התחליפית, ואם תמומש העסקה, חלק זה של המס יבטל.

(ג) מס רכוש:

- **עיצובו מחדש של מס שבח ככלי פיסקלי לעידוד של בנייה במגרשים פנויים.** יש לבדוק באיזו מידה מס זה אמנם משמש להשגת היעד המוצהר שעמד מאחוריו - מתן תמריץ שלילי להחזקה של קרקעות ללא פיתוח. יעד זה, לו זכה לקידום, היה עשוי לסייע להרוויחת הבנייה

בתוך ערים. סברת המומחים היא, שהמס במתכונתו הנוכחית אינו משיג את היעד ויש מי שסבורים שפעולתו אף הפוכה.⁵³ מומלץ כאן לבחון אותו ולעצבו מחדש (ורדי, עדיני וכהן, 1994). מתוך ביקורת זו, באפריל 1997 הציעה ועדה מטעם האוצר לבטל את המס ולהחליפו במס מכירה, שיחול על המוכר בעת מכירת נכס. אף שההצעה פוטרת את בעיית העיוותים במס, אין היא מהווה תחליף ליעד שהביא לחקיקת המס במקור.⁵⁴ מומלץ לבחון דרכים לפיתוח של כלי פיסקלי ואפקטיבי להשגת יעד זה, במקום לבטלו מחמת החלתו הבלתי נכונה על מקרים רבים, שבהם לא ניתן היה, ממילא, לפתח את הקרקע.

הטלה של מלוא עלויות התשתיות ומבני הציבור על בנייה חדשה, עתירת-קרקע

עיקרון חשוב ליעול הניצול של הקרקע הוא הדרישה שהיזם יפנים את ההשפעות החיצוניות על מימון שירותי הציבור שמטיל פיתוח חדש. שאם לא כן, מקבל היזם סבסוד עקיף לרווחיו, בכך שהנטל שיוצר המיזם החדש על שירותי הציבור בעיר נופל על משלמי המסים בה או במדינה. אם יידרש היזם (וקוני הדירות) לשלם את מלוא המחיר של הקרקע והבנייה של שירותי הציבור והתשתיות, רק אז ישקף מחיר הקרקע והמוצר המוגמר, את שוים האמיתי. כיום, מתקשות מאוד הרשויות המקומיות לדרוש את מלוא המימון והקרקע מהיזמים עבור חלק מתשתיות העל, ובמיוחד עבור מבני הציבור. משרד האוצר מתנגד, בטענה שהדבר מייקר את מחירי הדיור. טענה זו אינה מאוששת במחקרים, משום שההשפעה על המחירים תלויה בכמה וכמה משתנים המאפיינים את מצב השוק המשתנה ושיעורם אינו ידוע מראש.

לעניינו, חשוב במיוחד, שבמיזמים בצפיפות נמוכה יקפידו הרשויות להעמיס את מלוא נטל הפיתוח, הישיר והעקיף, על היזם ועל רוכשי הבתים. שאם לא כן, ימצאו עצמם תושבי העיר האחרים - אלה שאינם צורכים מנות-יתר של משאב הקרקע האוּזל - מסבסדים את אלה שגם גמרו, וגם ירשו. מן הראוי, שמשרד האוצר לא יעמוד נחרץ נגד העברת נטל המימון ליזמים, ושמשרד הפנים יאשר, או לפחות לא ימנע, את ההסדרים החדשניים והמעניינים למימון שירותי ציבור, אשר הרשויות המקומיות מייצרות בשנים האחרונות בקצב מוגבר (מרגלית ואלתרמן, 1998).

התניית מענקים ומימון לרשויות המקומיות בעמידה ביעדי התכנון הלאומי

ניתן לבנות כלים אשר יעודדו את השלטון המקומי לצופף את הבנייה בערים ולייעל את השימוש בקרקע בדרכים השונות שמנינו לעיל, תוך הגשמתם של יעדי התכנון הלאומי. מומלץ לבנות לתוך נוסחאות התמיכה ברשויות המקומיות שמפעיל משרד הפנים, גם פרמטרים המשקפים את מידת העמידה של הרשויות ביעדים של ייעול הניצול של הקרקע והימנעות מהתפשטות על שטחים פתוחים.

⁵³ נעה וסרמן, "מס גם בלי רכוש" גלובס הערב, 25.4.97, עמ' 75.

⁵⁴ הדס מגן: "בימ"ש מחוזי: חוק מס רכוש נועד גם לעודד ניצול קרקעות לבנייה", גלובס, 25.4.97 בענף ע"ש 5305/96.

הכנסת תנאים במדיניות המימון של בנייה קבלנית לעידוד של בנייה רוויה ולצינון של בנייה על שטחים חקלאיים

מומלץ לבחון, באם ניתן להטמיע בתוך מדיניות המימון של הבנייה הקבלנית לסוגיה תמריץ כלשהו, המעדיף את היזמים המנצלים קרקע באופן אינטנסיבי. כמוכן שמדיניות כזו יש לפתח, אם בכלל, בתיאום עם בנק ישראל והאוצר. אף שמדובר כאן בהמלצה הנוגעת ל"בית המקדש" של הבנקים ושיקוליהם, החלטתי להעניז ולהוסיף אותה לדיון.

היעד השני: השמירה על המרחבים הפתוחים והקטנת מגמות הפרבור

בין עקרונותיה של תוכנית האב בולטת המדיניות של שמירה על אזורים ירוקים, בדמותם של אזורי החץ והלב הירוק. גם ליעד זה נגיעה לתחומים רבים, וניתן להציע כלים לא מעטים למימושו. נציג כאן שמונה סוגי כלים, מתוך רשימה ארוכה של כלים אפשריים. גם הכלים שהצגתי בסעיף הקודם בקשר ליעד של ייעול השימוש בקרקע נוגעים במישרין או בעקיפין לשמירה על שטחים פתוחים.⁵⁵ רשימת הכלים להשגת יעד זה מוצגת בלוח שלהלן.

השמירה על המרחבים הפתוחים והקטנת מגמות הפרבור

1. הולק"ח אינה מספקת
2. הטמעה רחבה של שימור המרחב הכפרי, כיעד של תושבי הערים ושל המתכננים
3. קביעת אמות מידה ברורות על ידי מוסדות התכנון, בדבר אישור תוכניות על קרקע חקלאית
4. בניית מנגנון של הסכמים בין רשויות מקומיות על בסיס אינטרס הדדי לשמירת אזורי חץ ירוקים
5. כלים אחרים שיפעילו הרשויות המקומיות למניעת התפשטות לשטחים פתוחים
6. גיבוש מדיניות של עידוד החקלאות באזורים עם לחצי פיתוח חזקים, כאמצעי לשימור שטחים פתוחים
7. בדיקת ההיערכות החדשה של גבולות השלטון המקומי מבחינת השמירה על השטחים הפתוחים
8. אימוץ של מדיניות נמרצת לשמירה על שטחים פתוחים, על-ידי מועצת מקרעי ישראל (ראו המלצותי בפרק 3).

הולק"ח אינה מספקת

הולק"ח, שהוא הכלי הישראלי המובהק לשימור קרקע חקלאית מוכרזת (שכזכור כוללת את מרבית זרבות הקרקע של מדינת ישראל), איננו מספיק כדי לעמוד מול לחצי הפיתוח, לא בעבר ולבטח לא היום, חרף סמכויותיה חדות-השיניים. מול היעדים והאידיאולוגיה של הקרקע החקלאית, עומדים כיום אידיאולוגיה, יעדים לאומיים חדשים ולחצי פיתוח אדירים (אלתרמן ורוזנשטיין, 1992; Alterman, 1997). שינוי שמה של הולק"ח תוך הוספת "שטחים פתוחים" לא חולל שינוי גדול וגם לא יחולל בעתיד. אולם אין ספק, שהולק"ח ממלאת תפקיד חשוב בשמירה על

⁵⁵ ראו גם: הדוח מאת קפלן במסגרת פרויקט "ישראל 2020" (1996) וכן פרק 5 ב"תמונת העתיד" (מזור וסופר 1997).

שטחים פתוחים, ואין לוותר עליה מול לחצי העתיד. יש, עם זאת, לחזק את השימוש במכלול רחב של כלים מסוגים שונים, המופעלים על ידי גופים רבים ורשויות מקומיות. לאחרונה הוכן לקט של כלים כאלה בהזמנת משרד החקלאות (אלתרמן, 1998), המרחיב אף מעבר למניין הכלים שאציג להלן.

הטמעה רחבה של שימור המרחב הכפרי, כיעד של תושבי הערים ושל המתכננים

מחקר בין-לאומי משווה שערכה המחברת (Alterman, 1997) הראה, שסיפורי ההצלחה בשימור קרקע חקלאית בארצות צפופות במערב (הולנד ובריטניה) אינם נזקפים עוד לסמכויות של איסור, כמו סמכויותיה של הולקייח, אלא לגורמים אחרים: ראשית, להסבת היעד - משמירה על קרקע חקלאית לשמירה על מרחבים כפריים פתוחים; ושנית, להטמעה חיובית של תודעת השימור עמוק בתודעתם של המתכננים ברשויות המקומיות והאזוריות בקרב הנבחרים ואף בקהל הבוחרים כולו. על כל אלה לראות את היעד של שימור המרחב הכפרי לא כאיסור שיש לנסות ולעקפו, אלא כיעד חשוב כשלעצמו. ללא פעולה רחבה כזו להטמעה של ההכרה בחשיבות של שימור המרחב הכפרי וללא פעולות יזומות של חינוך והסברה לאנשי המקצוע לנבחרים ולבוחרים, קשה יהיה להגשים את היעד מול לחצי הפיתוח בישראל לקראת 2020.

המתכננים ברשויות המקומיות ובוועדות המחוזיות הם אוכלוסיית יעד לא פחות חשובה לחינוך. ממצאי מחקרי על הולקייח הראו, שוועדות התכנון לא אימצו בצורה מספקת את התודעה בדבר החשיבות שבשימור השטחים הפתוחים, ונהגו להישען על הולקייח לצורך כך. במקום לראות בשימור השטחים הפתוחים יעד חיובי, היו רבים שראו בו איסור שלילי. עתה העת לחנך את המתכננים לכך, שתפקידם הוא לשמור על השטחים הפתוחים בתוכניות שהם מגישים, לא פחות מתפקידה של הולקייח (וגם חוק התכנון והבנייה גורס כך, כאשר הוא מדגיש את השמירה על קרקע חקלאית בהקשר לכל אחד מסוגי התוכניות).

קביעת אמות מידה ברורות על ידי מוסדות התכנון לאישור תוכניות על קרקע חקלאית

צדה השני של המטבע בדבר אמות המידה לאישור שוטף של תוכניות הוא להתנות את האישור בכך שלא תהייה התפרסות של הפיתוח לתוך אזורי החיץ בשולי הערים, אלא אם יוכיח התזכיר ליעול השימוש בקרקע (ראו לעיל), שאמנם נערכה בדיקה ונעשו מאמצים לנצל את זכויות הפיתוח בתוך המתחם הבנוי.

בניית מנגנון של הסכמים בין רשויות מקומיות לשמירת אזורי חיץ ירוקים

מתוך התפיסה שהאינטרס לשמירה על הלב הירוק חייב להיות מקומי, אני ממליצה על דרך חדשה, על מסגרת חדשה. כיום, בעת שנערכות למעלה ממאה ועדות חקירה לשינוי גבולות שיפוט, נוצרה הזדמנות להגיע לכריתת הסכמים בין רשויות מקומיות - עירוניות ואזוריות גם יחד - שביניהן מפריד כיום אזור חיץ או לב ירוק. ההסכמים יקבעו, שלאחר שנקבע הגבול החדש, מתחייבות שתי הרשויות (או כל הרשויות) להימנע בתוך פרק זמן של טווח בינוני או ארוך מהגשת תוכניות פיתוח, או מנקיטה בפעולות אחרות, שיפגעו בלב הירוק.

על המתכונת של הסכמים בין רשויות מקומיות לבין עצמן, או בין רשויות מקומיות לשלטון המרכזי, המלצתי בדוח העוסק בדרכי הביצוע, הנסמך על הניסיון הבין-לאומי המוצלח והנפוץ כיום (ראו בדוח הנלווה מפרי עטי בנושא "המלצות להיערכות מוסדית"). מתכונת זו, אף שהיא חדשה בישראל, זוכה לאחרונה לשימוש בהקשר לשינוי הגבולות המוניציפליים, אולם השימוש עד כה הוא בדרך כלל בנושא של חלוקת דמי הארנונה מתעשייה וכדומה (רזין, 1996). כאן אני ממליצה להשתמש בהסכמים בצורה אחרת וליעד אחר.

אדגים את המלצתי במקרה אמיתי שבו לא השתמשו (בינתיים) בהסכם כזה: הרצליה ורמת השרון ניצות סביב השאלה, באם יש לספח את קיבוץ גליל ים להרצליה, אם לא. רמת השרון מעוניינת בגליל ים כמרחב כפרי החוצץ בינה לבין העיר הגדולה הסמוכה, ואילו הרצליה מעוניינת בסיפוחו לצורך פיתוח. לו יכלו להסכים ביניהן הייתה הרצליה זוכה בסיפוח, אך מתחייבת לפתח רק חלק מהשטח ולהשאיר את היתרה לטווח הארוך, כשטח חיץ ירוק.

כלים אחרים שיפעילו הרשויות המקומיות למניעת התפשטות לשטחים פתוחים

בארצות מערביות אחדות ישנו מגוון גדול של כלים שיוזמות הרשויות המקומיות כדי להגן מפני ההתפשטות לתוך השטחים הפתוחים. מדובר כאן בכלים שניתן להפעיל "מלמטה", ולא רק באמצעי הפיקוח של השלטון המרכזי (ראו אלטרמן, 1997). ניתן לקוות, שהמלצתנו בדבר עידוד של פיתוח כלים חדשניים ו"יצירתיים", כאמור לעיל, תביא לכך, שבקרוב נראה גם בישראל לקט של כלים שונים שיפתחו מתכננים ומקבלי החלטות במישור המקומי והמחוזי.

עידוד החקלאות באזורים עם לחצי פיתוח חזקים כאמצעי לשימור שטחים פתוחים

מתוך ממצאיו של הדוח על מדיניות חקלאית בפרויקט 2020 (לפידות והדס, 1996) אנו למדים, שיש בישראל עובדות כלכליות המעודדות דווקא אותו סוג של חקלאות, התורם לשמירת השטחים הפתוחים. רמת המחקר החקלאי כה גבוהה, שעיבודם של שטחי טרשים הוא רווחי כמעט כמו עיבודה של קרקע פוריה יותר, והתפוקה גדלה באופן רצוף מדי שנה בשנה. יתר על כן: הצורך למחזר מי קולחין כה יחריף בעתיד, שיהיה אינטרס גם מבחינה זו, בהמשך הפעילות החקלאית (ראו דוח על מדיניות המים, שורץ, 1996). אף שהצוות שניתח את התחזית החקלאית עבור "פרויקט ישראל 2020" צופה ירידה מסוימת בחקלאות במחוז המרכז (הצוות יצא מהנחות של כלכלת החקלאות ולא כלכלת הנדל"ן), הרי עדיין מדובר בקרוב למיליון דונם שניתן להמשיך ולעבד במרכז הארץ (הצוות צופה ירידה מ-1.107 מיליון דונם ל-917,000 דונם לשנת 2020). המשך הפעילות החקלאית היא על-פירוב הדרך היעילה ביותר, ולעתים גם היחידה, להמשך שמירת השטח כירוק. שהרי בישראל אזורים רבים, גם במרכז הארץ, יהיו צחיחים חלק גדול מהשנה אם לא יושקו ויעובדו.

לפיכך, מומלץ לבחון את האפשרות של עידוד החקלאות באזורי הביקוש המיועדים, על פי התוכנית, לשמש כאזורי חיץ פתוחים. כלי העידוד אינם פועלים בעצמם, משום שיש לרסן את הלחץ הנובע מ"מנועי הפיתוח" העירוניים. לכך יועדו הכלים האחרים שמנינו. כאן אני ממליצה

לבחון כלים הממוקדים בפעילות החקלאית עצמה, ומיועדים לשמר אותה כפעילות כדאית, כל עוד לא קרסו אמצעי הריסון של "מנועי הפיתוח". בהזמנת משרד החקלאות הכנתי לקט של כלים המופעלים בחמש ארצות מערביות ובשוק המשותף האירופי. בלקט זה מתוארים כלים מכלים שונים, שחלקם מיועד בדיוק למטרה של סעיף זה. חלקם הגדול כבר קיים בישראל, אך על אחדים ניתן ללמוד (ראו אלתרמן, 1998). אזכיר אחדים:

- הגנה בפני תביעות של שכנים על מטרדים ונוזקים: פעילות חקלאית כלכלית כרוכה בריסוס ובפעילויות אחרות העלולות להטריד יישובים סמוכים. במרבית מדינות ארצות הברית חוקקו חוקים, הקרויים "Right to Farm Laws", שמטרתם לחסן את החקלאים בפני תביעות כאלה, כל עוד הם עומדים בתקני איכות הסביבה, כמובן.
- סבסוד ישיר של חקלאות באזורים נבחרים על ידי מענקים: אחדות ממדינות אירופה המערבית פנו זה לא מכבר לסבסוד של העיבוד החקלאי של שטחים (בניגוד לחקלאות המתועשת בתוך חממות), כאמצעי יעיל לשימור של שטחים פתוחים. ייתכן שיש לשקול גם בישראל, לחזור, כביכול, למדיניות של סבסוד החקלאות, אך עתה, לא באזורי המדינה המרוחקים לשם "כיבוש השממה", אלא מתוך יעדים חדשים, של שימור השטחים הפתוחים. סבסוד כזה יכול שיתן על ידי מענקים, גם כאשר החקלאות רווחית, כדי לתמרץ את המשך מיקומה במרכז הארץ; זאת בדומה למענקים הניתנים ליזמים בתחום התעשייה באזורים שונים בארץ, ואף בתנאים מסוימים, בכל הארץ.

בדיקת ההשפעה של השינויים במפת השלטון המקומי על שמירת השטחים הפתוחים

מן הסתם, לשינוי המפה של השלטון המקומי - של ערים, יישובים עירוניים ומועצות אזוריות - יהיו השלכות מרחיקות לכת על הלחצים הצפויים לכרסום של שטחים פתוחים, המיועדים בתוכנית האב לשמש כאזורים פתוחים או כאזורי חיץ. במקביל להמלצותינו למועצת מקרקעי ישראל, נמליץ גם למשרד הפנים, האחראי להפעלתן של כמאה ועדות תקירה לשינוי גבולותיו של השלטון המקומי, לערוך תחזית סימולציה של ההשפעות המצטברות על השטחים הפתוחים, הצפויות על פי תסריטים שונים של החלטות למיזוג או להפרדה של רשויות.

קווי המתאר של המדיניות הקרקעית הלאומית הרצויה כבר מזה זמן רב אינם בתחום הקונסנזוס הלאומי. ניתן אף לומר שבתקופה האחרונה - מאז גלי העלייה ההמונית והפיתוח המואץ שבשנות התשעים - שרויה המדיניות הקרקעית הלאומית במשבר, שתוצאותיו לא ידועות, אך התהפוכות שהוא גורם במדיניות הקרקעית הנוכחית ניכרות עד מאד.

במאמר זה הצגתי דרך לבחון ולהעריך את המדיניות הקרקעית של ישראל ובמיוחד את סוגיית המשך הבעלות הלאומית על מרבית המקרקעין במדינה. לצורך הבחינה יושמו שלוש נקודות מבט: השוואה של מדיניות הקרקע בישראל למדיניות דמוקרטיות אחרות בעלות כלכלות מפותחות; חינוך של מדיניות בעתיד על פי כיוון ההתפתחות של המדיניות בעבר; ויישום של אמות מידה הגזרות מתוך תיאוריות מקובלות בדבר ההצדקות האפשריות להתערבות ציבורית כלשהי בשוק החופשי או בהסדרים חברתיים. את אמות המידה הללו יישמנו, אחת לאחת, לשאלה בדבר מידת ההצדקה להמשך הבעלות הלאומית על המקרקעין בישראל.

נקודת המבט השלישית היא זו שעמדה במוקד מאמר זה. המסקנות העולות מהבדיקה התיאורטית שערכנו בדבר ההצדקות להמשך הבעלות הציבורית על הקרקע הן, שעיקר ההצדקות התקפות כיום, בישראל שלקראת שנות האלפיים, נוגעות דווקא לנושא של שימור המוצרים הציבוריים המובהקים ביותר דהיינו, שמירה על השטחים הפתוחים - השטחים החקלאיים, הפארקים וחופי הים. מתוך הסקירה הבין-לאומית למדנו, שכך גם מקובל במדינות מפותחות אחרות כהצדקה מספר אחד לבעלות ציבורית על הקרקע (כאשר זו קיימת).

מתוך הבדיקה עלה, שיש צורך להגדיר מחדש את מקומה של הבעלות הלאומית, לצמצמה באמצעות הפרטה לגבי סוגים רבים של מקרקעין ולכוון את המשך הבעלות הלאומית, כך שתקלע טוב יותר ליעדים העיקריים המהווים הצדקה טובה לבעלות ציבורית על מקרקעין. במקום להתפור ולחול על כל סוגי המקרקעין, עם מעט מאוד הבחנה על פי יעדים, על המדיניות הקרקעית הלאומית להתמקד בעיקר ביעדים שעבורם יש לבעלות הלאומית על הקרקע הצדקה מוכחת ונוק מזערי. שהרי היום, הבעלות הלאומית על המקרקעין חלה למעשה על חיי היום-יום של מרבית תושבי ישראל בפעולות המגורים, המסחר והפיתוח הכלכלי השוטפים. חרף הניסיונות בעשורים האחרונים לצמצם את נוכחותה המכבידה של ההתערבות בקנה מידה כזה בפעולת שוק המקרקעין, אין ספק שהיא גורמת לנוקים. לבעלות לאומית בהיקף כזה ולמכלול נושאים אלה לא מצאנו הצדקות טובות.

מצאנו שבישראל, דווקא הנושאים בעבורם מוצדקת הבעלות הלאומית - שימור שטחים פתוחים וחופי הים - זכו עד כה למעט מאוד תשומת לב בין שאר יעדיה של מועצת מקרקעי ישראל. דווקא לנושאים אלה, מעולם לא הקדישה מועצת מקרקעי ישראל דיון מקיף במסגרת מאות דיוני המועצה במשך עשרות שנות קיומה, אף שעסקה במאות החלטות הנוגעות למגזר החקלאי.⁵⁶

קיים צורך מהותי ואף דחוף, שממשלת ישראל ומועצת מקרקעי ישראל יקדישו דיונים מעמיקים להערכה מחדש של המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל. מאז כינונם של מועצת מקרקעי ישראל והמינהל בשנת 1960, והחלטה מספר 1, למעשה לא נוסחו יעדים כוללניים מנחים למדיניות הקרקעית. לנוכח התמורות העצומות שעברה מדינת ישראל מאז החלטה זו, והתמורות הרבות שעברה המדיניות הקרקעית עצמה, באמצעות סדרה ארוכה של החלטות תוספתיות (אינקרמנטליות), הגיעה העת לבדיקתה מחדש. וועדת רונן, אשר הגישה מסקנותיה באפריל 1997, צעדה צעד חשוב לכיוון זה והמליצה המלצות חשובות ונכונות. אך גם חלק מהמלצותיה, בעיקר בתחום של הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים - שהם גם עיקר רזרבות הקרקע שיהיו נשוא ההתמודדות סביב התכנון והפיתוח העתידי - אינן אלא תרופות לטווח הקצר.

במאמר זה ניסיתי להציע מדיניות חליפית. אני מודעת לכך שההצעות נועזות קמעה, אך אני חוששת גם מההשלכות המזיקות של המשך המדיניות הקרקעית דהיום. זו עלולה להחמיץ את האפשרות להבטיח תכנון בר-קיימא לא רק עבור "הדורות הבאים", כיד הביטוי המקובל היום, אלא, בישראל שבה שיעורי הפיתוח גבוהים במיוחד, גם עבור הדור הנוכחי. אין מנוס מהצורך בחשיבה יסודית, חדשה ונועזת.

⁵⁶ עיקרם, בעשור האחרון, שיינויים תכופים ותוספתיים בתנאים שבחוזי החכירה או השימוש בקרקע החקלאית.

רשימת מקורות

- אלתרמן, ר' (1977), מדיניות מס השבחה ומטרות חברתיות, **רבעון לכלכלה** 95 (דצמבר): 390-401.
- אלתרמן, ר' (1985), הפקעות קרקע לצורכי ציבור לפי חוק התכנון והבנייה: לקראת הערכה מחדש, **משפטים** טו' (2): 179-245.
- אלתרמן, ר' (1990 א'), **השוואה בין מערכות של תכנון סטאטוטורי במדינות נבחרות**, מונוגרף בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלתרמן, ר' (1990 ב'), מדיניות קרקעית בצרפת: לקחים לישראל, **קרקע** 32: 9-24.
- אלתרמן, ר' (עורכת) (1991), **מדיניות קרקע מוניציפאלית בישראל: עד כמה היא קיימת?** דוח מחקר, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלתרמן, ר' (1994), **הפקעות קרקע ללא תמורה על פי חוק התכנון והבנייה מול חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, חוות דעת בהזמנת היועץ המישפטי, משרד הפנים, יוני 1994, הופץ עם קדם-הצעת החוק לתיקון לחוק התכנון והבנייה בין נציגי הממשלה (התיקון מוספר בסוף כתיקון 43), לא פורסם.
- אלתרמן, ר' (עורכת) (1996 א'), **לקראת הפעלת תוכנית האב: מערכים מוסדיים-משפטיים לתכנון ארצי בעשר מדינות**, דוח מס' 9 בשלב ג' (באנגלית), פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.
- אלתרמן, ר' (עורכת) (1996 ב'), **ניירות עמדה בנושא המדיניות הקרקעית העתידית של ישראל**, דוח מס' 10 בשלב ג', פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.
- אלתרמן, ר' (1997) "מתכנון ארוך-טווח לביצוע שוטף: היערכות מוסדית-משפטית וקבלת החלטות", בתוך: אלתרמן, רחל, **מדיניות התכנון הכולל: תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית**, פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.
- אלתרמן, ר' (1998), **שמירה על קרקע חקלאית מול לחצי העיור: פיתוח כלים חדשים על פי מחקר בין-לאומי**, הרשות לתכנון, משרד החקלאות, והמרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלתרמן, ר' וויטק מ' (1991), **מדריך לחישוב הדרישות לקרקע לצורכי ציבור**, ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלתרמן, ר' וויטק מ' (1991) (הוצאה שנייה 1996), **מהפקעות ועד הסכמים: דרכים חלופיות להשגת קרקע לצורכי ציבור**, ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלתרמן, ר' ונעים א' (1992) (הוצאה שנייה 1996), **פיצויים על ירידת ערך מקרקעין**, ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון (בהשתתפות המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים).

אלתרמן, ר' ורוזנטטיין מ' (1992), **קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה?** ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון (בהשתתפות המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים).

אקשטיין, צ' ופרלמן מ' (1997), "משוועים לקרקעות", **הארץ**, 23.1.1997, מדור כלכלה.

ארני, נ' ואלתרמן ר' (1994) (הוצאה שנייה 1996), **הפקעות קרקע: היחיד מול הציבור - ההסדר בישראל במבט בינלאומי משווה**, ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

בר-אל, ר', גזית ש', מזור א' וקורן נ' (1996), **תסריטי על: ישראל בסביבה של שלום**, פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

גולדנברג, א' (1987), מדיניות קרקעית וזכות הקניין, **קרקע** 29: 17-12.

גיל, א' ואלתרמן ר' (1990) (מהדורה שנייה 1996), **היטל ההשבחה בישראל: סוגיות שבחוק ובדרך הפעלתו**, דוח מחקר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון ובהשתתפות המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים.

דגן, חנוך (1997), **דיני קניין: דיני נטילה שלטונית ודיני תחרות - לקראת שיח קנייני חדש**, ספר השנה של המשפט בישראל, תשנ"ו, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.

הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית ("ועדת גולדנברג") (1986), **דוח הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית**.

ויסמן, י' (1987), "חכירה המתחדשת לצמיתות: תרופת פלא או אחיזת עיניים?" **קרקע** 29: 11-2.

ויסמן, י' (1989), "מקרקעין ומיטלטלין", **משפטים** י"ט תש"ן.

ויסמן, י' (1993), **דיני קניין: חלק כללי**, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש סאקר, האוניברסיטה העברית.

ורדי, ד', עדיני ח' וכהן ז' (1994), **עידוד בנייה למגורים על קרקעות פרטיות**, דוח מסכם שנערך לפי הזמנת משרד הבינוי והשיכון, אגף תכנון ובינוי ערים (לא פורסם).

לוינסון-זמיר, ד' (1994), **פגיעות במקרקעין על ידי רשויות התכנון**, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש סאקר, האוניברסיטה העברית.

לפידות, א' והדס א' (1996) (עורכים), **החקלאות והכפר בישראל: מדיניות ואסטרטגיה לקראת 2020**, דוח מס' 20 בשלב ג', פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

מבקר המדינה (1994), **דוח שנתי מספר 44**.

מדינת ישראל (1995), **הצעת תקציב לשנת הכספים 1996** ודברי הסבר, מינהל מקרקעי ישראל, מוגשים לכנסת השלוש-עשרה, אוקטובר.

מזור, א' וסופר מ' (1997), **תכנית אב לישראל בשנות האלפיים - "תמונת העתיד": תכנית לארגון המרחב הלאומי**, פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

מינהל מקרקעי ישראל, אגף תכנון ופיתוח (1996), **עיבוי מושבים: היבטים תכנוניים, חברתיים, כלכליים וארגוניים**, סיכום ביניים, נוסח מתומצת, דצמבר.

מינהל מקרקעי ישראל (1995), **דוח הוועדה לבחינת היערכות מחודשת בנושא קרקע עירונית**, ("ועדת צב"ן) דצמבר.

מינהל מקרקעי ישראל (1995), **דין וחשבון מספר 34 על פעולות המינהל לשנת התקציב 1994**, ירושלים, התשנ"ה.

מינהל מקרקעי ישראל (1996), דין וחשבון מספר 35 על פעולות המינהל לשנת התקציב 1995, ירושלים, התשנ"ו.

מרגלית, ל' ואלתרמן ר', (1998), **מהיטלים ועד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל שירותי הציבור**, ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

משרד החקלאות (1995), דוח "ועדת קדמון": פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי: היבטים מרחביים, פיסיים וכלכליים, יולי.

נידחם, ב' (1995), מדיניות קרקע בהולנד במבט משווה, **קרקע 40** (ספטמבר): 17-26.

סברדלוב, א' ודרמן ע' (1996), **מדיניות תכנון נושאת: מערכת הביטחון**, פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

פייטלסון, ע' (1996), "עקרונות למדיניות פיתוח בר-קיימא", בתוך פייטלסון, ערן ואחרים, **מדיניות תכנון נושאת: כיוונים לפיתוח בר-קיימא**, פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

קפלן, מ' ודיין א' (1996), **מדיניות תכנון נושאת: מערכת השטחים הפתוחים**, פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

קפלן, מ' (1996), "מדיניות פיתוח בר-קיימא של השטחים הפתוחים", בתוך פייטלסון, ערן ואחרים, **מדיניות תכנון נושאת: כיוונים לפיתוח בר-קיימא**.

רזין, ע' (1997), "מדיניות ארגונית-מרחבית להגשמת 'תמונת העתיד': מפת השלטון המקומי בישראל לשנת 2020", בתוך שחר, אריה ואחרים, **מדיניות התכנון הכולל: היבטים מרחביים, כלכליים ומוניציפליים**, פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

שורץ, י' (1996), **ניר רקע למדיניות משק המים**, דוח מס' 19 בשלב ג', פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

שחר, א' ושורץ ד', בר-אל ר' ורזין ע' (1997), **מדיניות התכנון הכולל: היבטים מרחביים, כלכליים ומוניציפליים**, פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

שחר, א' (1993), "תכנון מרחבי-לאומי בחברות פוסט-תעשייתיות: צרפת יפן והולנד", בתוך מזור, אדם ואחרים, **"ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים**, דוח שלב א' כרך א', עמ' 37-65.

Alterman, R. (1979), Land betterment taxation policy and planning implementation: Evaluation of the Israeli experience, *Urban Law and Policy*, Vol. 2 (2) 201-240.

Alterman, R. (1982), Land value recapture: Design and evaluation of alternative policies, *Occasional Paper* No. 26, Center for Human Settlements, University of British Columbia, October, p.70 (Monograph).

Alterman, R. (ed) (1988), *Private supply of public services: evaluation of real estate exactions, linkage and alternative land policies*, New York: New York University Press.

Alterman, R. (1988), Exactions American style: The context for evaluation, In: *Private supply of public services: evaluation of real-estate exactions, linkage and alternative land policies* edited by Rachelle Alterman, New York: New York University Press.

- Alterman, R. (1989), *Evaluating linkage, and beyond*, Monograph published by the Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass., February.
- Alterman, R. (1990), From expropriations to agreements: Developer obligations for public services in Israel, *Israel Law Review*, Autumn.
- Alterman, R. (1995), Can Planning Help In Time of Crisis? The response of decision makers to Israel's wave of mass immigration, *Journal of the American Planning Association* Spring.
- Alterman, R. (1997), The Challenge of Farmland Preservation: Learning from a Six-Country Comparison, *Journal of the American Planning Association*. (2) 63 Spring.
- Alterman, R (1999), National-Level Planning in Democratic Countries: A Comparative Perspective, In: Rachelle Alterman (ed.), *National-Level Planning in Democratic Countries: Time for Reexamination*, chapter 1. Liverpool: Liverpool University Press, (forthcoming).
- Alterman, R. & M. Hill (1986), Land use planning in Israel, In: Nicholas N. Patricios (ed.), *International handbook on land use planning*, Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Atmer, T. (1987), Land Banking in Stockhold, *Habitat International* 11 (1) 47-55.
- Barrett, S. and P. Healey. (1985), Introduction, In: *Land Policy: Problems and Alternatives*, edited by Barrett, Susan and Patsy Healey. Aldershot, U.K.: Gower.
- Beatley, T. (1994), *Ethical Land Use*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bonneville, M. (1996), Real-estate in Russia from Socialism to the Market Economy: the Case of St. Petersburg, *European Planning Studies* 5 (4 Oct.) 513-526.
- Bryant, R.W.G. (1972), *Land, Private Property, Public Control*, Montreal: Harvest House.
- Clawson, M. and B. C. Dysart III (1989), Public interest in the use of private lands: An overview. In: *Public Interest in the Use of Private Lands*, edited by Benjamin C. Dysart III and Marion Clawson. New York: Praeger.
- Clawson, M. (1983), *The Federal Lands Revisited*, Washington: Resources for the Future.
- Cox, A. W. (1981), Adversary Politics and Land Policy: Explaining and Analysing British Land Values Policy Making Since 1947, *Political Studies* (1) 24 March 16-34.
- Endicott, E. Editor. (1992), *Land Conservation Through Public/Private Partnerships*, Washington, D.C.: Island Press.
- Hall, P. (1976), A Review of Policy Alternatives, In: *Public Landownership: Frameworks for Evaluation*, edited by Dalton Kehoe, David Morley, Stuart B. Proudfoot, and Neal A. Roberts. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Kalbro, T. and H. Mattsson. (1995), *Urban Land and Property Markets in Sweden*, London: UCL Press.
- Kayden, J. (1996), National Land-Use Planning in America: Something Whose Time Has Never Come, In: *Towards the Implementation of the Israel 2020 Plan: National-Level Planning Institutions and Decisions in Ten Countries*, The Master Plan for Israel in the 21st Century, Phase 3, Report No.

9 May, 3-14. Haifa: Technion.

Klosterman, Richard E. (1985), Arguments for and against Planning, *Town Planning Review* 56 (1) 5-21.

Lee, D. B. Jr. (1998), Land Use Planning as a Response to Market Failure. In: *The Land Use Policy Debate in the United States*, edited by Judith Innes de Neufville. New York: Plenum Press.

Lehmann, S. (1995), *Privatizing Public Lands*, New York: Oxford University Press.

Lichfield, N. (1980), *Land Policy in Planning*, London: George Allen & Unwin.

Limonov, L. and V. Renard, (eds.) (1995), *Russia: Urban Development and Emerging Property Markets*, Paris: ADEF.

Moore, T. (1978), Why Allow Planners to Do What They Do? A Justification from Economic Theory, *Journal of the American Institute of Planners* 4 (44) 387-398.

Musgrave, R.A. & P.B. Musgrave (1989), *Public Finance in Theory and in Practice* 5th ed., New York: McGraw-Hill.

Needham, B., P. Koenders, and B. Kruijt (1993), *Urban Land and Property Markets in The Netherlands*, London: UCL Press.

Netzer, D. (1988), Exactions in the Public Finance Context. In: *Private Supply of Public Services: Evaluation of Real-Estate Exactions, Linkage and Alternative Land Policies*, edited by Rachelle Alterman. New York: New York University Press.

Nuder, A. (1976), The Origins of Urban Land Ownership. In: *Sweden Landownership: Frameworks for Evaluation*, edited by Dalton Kehoe, David Morley, Stuart B. Proudfoot, and Neal A. Roberts. Lexington, Mass.: Lexington Books.

Ratcliffe, J. (1976), *Land Policy: An exploration of the nature of land in society*, London: Hutchinson.

Reiner, T. and A. L. Strong. (1995), Formation of Land and Housing Markets in the Czech Republic, *Journal of the American Planning Association*, 61 (2) 200-209.

Renard, V. and R. Acosta, Eds. (1993), *Land Tenure and Property Development in Eastern Europe*, Paris: ADEF - Association des Etudes Foncières.

Replogle, D. (1978), The Uthwatt Proposal: In: *Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*, edited by Donald G. Hagman and Dean Misczybski. Chicago: American Society of Planning Officials.

Schmidman, F. (1988), Land Readjustment: An Alternative to Development Exactions, In: *Private Supply of Public Services: evaluation of real-estate exactions, linkage and alternative land policies*, edited by Rachelle Alterman, New York: New York University Press.

Stiglitz, J.E. (1988), *Economics of the Public Sector*, 2nd ed., New York: W. W. Norton

Stillman, P.G. (1980), Property, Freedom and Individuality in Hegel's and Marx's Political Thought, In: *Nomos XXII Property*, J.R. Pennock & J.W. Chapman eds. New York.

Stoebuck, William B. (1986), *Suburban Land Banking*, University of Illinois Law Review No. 2: 581-607.

Strong, A. L. (1979), *Land Banking: European Reality, American Prospect*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Strong, A. L. (1981), Land as a Public Good: An Idea Whose Come Has Come Again, In: *The Land Use Policy Debate in the United States*, edited by Judith Innes de Neufville. New York: Plenum Press.

Weisman, J. (1980), Restrictions on the Acquisition of Land by Aliens, *American Journal of Comparative Law*, 28 (winter) 39-66.

Whitehead, C.M.E. (1983), The Rationale for Government Intervention. In: *Urban Land Policy: Issues and Opportunities*, edited by Harold B. Dunkerley. Oxford: Oxford University Press.

Wofford, L.E. (1986), *Real Estate*, Second Edition. New York: John Wiley and Sons.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות