

הרפורמה במדיניות המקרקעין - השלכות סביבתיות

ראסם חימאיסי

החוג לגאוגרפיה ולימודי סביבה, אוניברסיטת חיפה
khamaisi@geo.haifa.ac.il



סקירות

תקציר

הרפורמה במדיניות המקרקעין, שאושרה על-ידי הממשלה והכנסת בשנת 2009, מהווה נקודת מפנה במדיניות המקרקעין בישראל, ומצטרפת לרפורמות נוספות כגון אלה שבמערכות התכנון, השלטון המקומי ושוק ההון. היא הביאה לשינויים בניהול משק המקרקעין בישראל, שהתבססו על המלצות ועדות ציבוריות, והיא מסתכמת בהקמת רשות לניהול מקרקעי ישראל ובהעברת בעלות על קרקעות מוחכרות. היקף הקרקעות הנכללות ברפורמה עומד על כ-800 אלף דונם, והיא מעוררת מחלוקת בין קבוצות עניין שונות. קיימות שלוש עמדות עיקריות כלפי הרפורמה. הראשונה היא של המתנגדים משיקולים ערכיים, השנייה מסכימה ומובילה את הרפורמה, והשלישית מסתייגת בגלל שיקולים חברתיים, לאומיים וסביבתיים. המסתייגים חוששים שהרפורמה תוביל לגלישת הפיתוח לשטחים פתוחים ותפגע בהם. חשש נוסף הוא כי הרפורמה תגדיל את הפערים החברתיים כתוצאה מרכישת קרקע על-ידי בעלי ממון, כלומר שהיא תפגע בצדק החלוקתי, החברתי והסביבתי. מנגד טוענים תומכי שהיא "רפורמה ירוקה" הלוקחת בחשבון היבטים סביבתיים. המאמר יסקור בקצרה את הרקע לרפורמה, יתמודד עם השאלה אם היא חלק מרפורמה זוחלת, או שהיא אכן מהווה מפנה. במאמר מובא סיכום עמדותיהן של קבוצות שנות כלפי הרפורמה, כאשר הדגש במאמר הוא על השלכותיה הסביבתיות באזור המרכז והפריפריה.

מילות מפתח: השלכות סביבתיות · מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י) · הרפורמה במדיניות המקרקעין · רפורמה גורפת · רפורמה זוחלת · רשות מקרקעי ישראל (רמ"י)

מבוא

סוגיית הרפורמה במדיניות המקרקעין והשפעותיה הסביבתיות אינן יורדות מסדר היום הציבורי [5]. סביב הרפורמה מתגלעת מחלוקת בין בעלי אינטרסים שונים, ואל מול התומכים והמצדדים ברפורמה, יש גם כאלה המתנגדים לה. חרף ההתנגדות שעוררה הרפורמה, ואף שהותקפה מכמה כיוונים מאז שהוגשה ועד שאושרה לבסוף בכנסת, יש הסכמה גורפת כמעט אצל כל בעלי העניין כי מצב הניהול הנוכחי של מדיניות המקרקעין מחייב שינוי.

מטרת מאמר זה היא לעמוד על שינוי התפיסה במדיניות המקרקעין שהוביל לרפורמה חלקית, שכללה נכונות למכור קרקע לחוכרים ולנהל תהליך זה על-ידי רשות המופרדת ממנהל מקרקעי ישראל (ממ"י). המאמר יציג את העמדות השכיחות כלפי מדיניות המקרקעין, ינסה לאמוד את השלכותיה, ובמיוחד את ההשלכות הסביבתיות שלה.

רפורמה במקרקעין אינה ייחודית לישראל

בכל העולם מביאים שינויים חברתיים-פוליטיים, כלכליים, מבניים וסביבתיים לביצוע רפורמות ובכלל זה רפורמות במקרקעין; כך גם בישראל [29]. מטרת הרפורמה היא להתאים את מדיניות המקרקעין לצרכים החדשים של החברה והמשק [1, 28, 29]. הרפורמה יכולה להתמקד בהיבטים של קניין [11], בהיבטים של

חלוקה צודקת והבטחת קיימות בחלוקת הקרקע [2, 3], בהיבטים ניהוליים [18] ובהיבטים חברתיים-פוליטיים ואתנו-לאומיים [4, 12]. הרפורמה שאישרה ממשלת ישראל בהחלטה 117 (ממ"י/5) מיום 12.5.2009, כוללת מרכיב ניהולי שמתבטא בהקמת רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ומרכיב קנייני שמתבטא בהפיכת חוכרים לבעלים רשומים. הכנסת אישרה את ההחלטה בכינוס פגרה מיוחד ב-3.8.2009. הליך אישורה של הרפורמה החל במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, במהירות ובדחיפות, במסגרת הליכי חקיקה נפרדים.

נציגי הממשל רואים ברפורמה כלי לפיתוח המשק ולשינוי מבורך במדיניות המקרקעין הריכוזית מבחינה מנהלתית ומהותית. אחרים מבקרים אותה וטוענים כי רפורמה זו, הכוללת הפרטת קרקעות ציבוריות, מנוגדת לעקרונות מדיניות המקרקעין המסורתית של ישראל. הם סבורים שהרפורמה תביא להגדלת הפערים בין מגזרי האוכלוסייה ובין אזור המרכז לפריפריה, ותפגע בנוף הטבעי - בשטחים הפתוחים המהווים מערכת אקולוגית טבעית לבעלי חיים ולצמחייה. השפעה מזיקה זו של הרפורמה עלולה להתרחש כתוצאה מלחצים של יזמים ושל בעלי קרקעות להביא לפיתוח לא מבוקר של שטחים פתוחים במטרה להפיק רווחים מנדל"ן. ניתן לציפות את משמעות הרפורמה בהתבסס על רפורמות במדיניות המקרקעין הכוללות הפרטה זוחלת [1, 5],



מדיניות מרחבית, הכוללת הקמת יישובים ואזורי תעשייה, פיתוח תשתיות ושמירת שטחים פתוחים – ללא התנגדות בעלי הקרקע. טענתי היא כי הרפורמה שאושרה על-ידי ממשלת ישראל במסגרת חוק ההסדרים 2009 היא אימוץ המלצות של ועדות ציבוריות רבות שעסקו בבחינת גיבוש צעדים לשינוי מדיניות המקרקעין ומדיניות התכנון. המלצות ועדות אלה והחלטותיהן הביאו לשינוי זוחל, נקודתי, מגזרי ואזורי במדיניות המקרקעין, שהולם את השינוי התפיסתי שעוברת מדינת ישראל – ממדיניות והלך רוח של 'מדינה בדרך' לחשיבה על התנהלות של מדינה קיימת.

בעבר, המודעות להיבטים הסביבתיים במדיניות המקרקעין הייתה מועטה. לפיתוח ניתנה עדיפות על פני שימור, ושיקולים גאופוליטיים הועדפו על פני שיקולים כלכליים וסביבתיים. כתוצאה מכך הוקמו הרבה יישובים קטנים מפוזרים, גם באזורים רגישים מבחינה סביבתית, מאחר ששירתו בראש ובראשונה את היעדים הגאופוליטיים והלאומיים. מאז תחילת שנות ה-90, התחזקה בחברה המודעות לחשיבות משאב הקרקע, וכמו כן גברה חשיבותם של השיקולים הסביבתיים ושל שמירת השטחים הפתוחים. התחזקות השיקולים הסביבתיים, ובכלל זה מעורבותן של תנועות סביבתיות בקביעת סדר היום של ניהול ותכנון המקרקעין, גרמה לכך ששיקולים סביבתיים נלקחים בחשבון גם ברפורמת המקרקעין הנוכחית, ולא רק כמס שפתיים, כפי שאציג בהמשך.

עריכת רפורמה מהותית במדיניות המקרקעין במדינת ישראל נתקלת בקשיים. כך הדבר גם לגבי רפורמות בתחומים אחרים, כמו למשל בתחום השלטון המקומי [26]. לכן, רוב הרפורמות הנעשות בישראל הן זוחלות, סמנטיות ומייצרות שינוי תוספתי (incremental) ומצטבר במשך, ובכלל זה במדיניות המקרקעין כפי שאפרט בהמשך, כדי לא לערער הסדרים חברתיים-פוליטיים וערכיים.

יש החולקים על טענה זו, באמרם כי הרפורמה במקרקעין שאושרה על-ידי הממשלה, מהווה בעצם שינוי תפיסתי במדיניות המקרקעין. רפורמה זו פתחה פתח להעברת בעלות על קרקע מוחכרת, פעולה שהייתה אסורה עד כה, והביאה למצב שבו לכל מי שחוכר קרקע למגורים ולתעשייה תהיה זכות לרשום עליה בעלות. אין אני מזלזל בשינוי תפיסתי זה, אך יש לבחון אותו בהקשר של החלטות מועצת ממ"י, שהחלה להעניק זכויות לחקלאים במושבים ובקיבוצים ואישרה הארכה של תקופת החכירה לדורות (תקופת החכירה הארכה מ-49 שנים ל-98 שנים ואף ל-198 שנים). מועצת ממ"י אף חיבה חוכרים לשלם דמי היוון, ובכך אפשרה להם לנהל את המוחכר בלי לחזור ולקבל אישור מבעל הקרקע, קרי ממ"י.

ולאמוד את השפעותיה ואת משמעויותיה הסביבתיות בהתבסס על המגמות המתרחשות במדיניות התכנון והפיתוח המרחבית של הממשלות בעבר ובהווה.

מדיניות המקרקעין הנכללת ברפורמה נועדה כנראה להכין את מדינת ישראל להשתלבות בכלכלה העולמית ולהנהגת מדיניות כלכלית נאו-ליברלית שתחליף את המדיניות הריכוזית או את מדיניות הרווחה שהיו נהוגות לפני. מגמות אלה מובילות לנטייה של ריכוז הפיתוח באזור המרכז המבוקש – המכונה "בין גדרה לחדרה" או כפי שהגדירו אותו סופר וביסטרוב [19], "מדינת תל-אביב" – שהוא אזור הליבה של מדינת ישראל. כתוצאה ממדיניות זו נוצרו לחצי פיתוח, גודש ופגיעה בחוף ובשטחים הפתוחים עקב הזחילה העירונית לעבר הפרברים.

התמורות הכלכליות, המבניות והחברתיות-פוליטיות שחלו במשק הישראלי במערכת היישובית בישראל, העמידו את סוגיית משטר המקרקעין ואת דרכי ניהולו במרכז השיח. החלטות שונות של מועצת ממ"י יצרו שינויים נקודתיים במדיניות המקרקעין בישראל [21]. חלק מהחלטות הן החלטות מנהליות הלכתיות ואחרות יצרו את התשתית לרפורמה נקודתית או רחבה שכללה מגזר מסוים. החלטות אלה יצרו כנראה תשתית להעלאת השאלה אם להמשיך ברפורמה נקודתית קטנה או שמא להרחיב אותה, כפי שהציעה רפורמת 2009 שעומדת במרכז הדיון המוצג במאמר זה.

רפורמה גורפת או זוחלת

כינון מדיניות המקרקעין בישראל עוגן בחוק יסוד מקרקעי ישראל 1960 ובחוק יסוד מנהל מקרקעי ישראל 1960. מדיניות זו שואבת מהתפיסה שהקרקע תהיה בבעלות ובשליטה ציבורית. תפיסה ערכית לאומית-יהודית זו של התייחסות לקרקע מבוססת על ציטוט מקראי שלשונו "... והארץ לא תימכר לצמיתות, וכי לי הארץ, כי גרים ותושבים אתם עמדי..." (ויקרא כה, 23). תפיסה זו עוגנה כאמור בשני חוקי היסוד שלעיל [23]. התנועה הציונית בימים שלפני קום המדינה גיבשה תפיסה ערכית של "גאולת קרקע", בעיקר על-ידי הקרן הקיימת לישראל (להלן: קק"ל), כדי לרכוש קרקעות ולשלט עליהן. הקרקע שנרכשה על-ידי קק"ל העמידה את התשתית הקניינית להקמת התיישבות יהודית בפלשתינה-א"י בתקופת טרום המדינה. עיקרון שקבע כי קרקעות יועברו בחכירה אומץ בחוק יסוד ממ"י [13]. עם זאת, חוק מקרקעי ישראל 1960 אפשר העברת בעלות על קרקע עירונית ספציפית שכפופה להחלטת מועצת מקרקעי ישראל. אולם התפיסה הבסיסית הייתה ועודנה שקרקעות בבעלות המדינה ובשליטתה שמונהלות בידי ממ"י, לא יועברו לשימושם של בעלים פרטיים או לחזקתם אלא בחכירה. בנוסף למרכיב הערכי בבעלות הציבורית על הקרקע, בעלות ציבורית תאפשר למדינה גם לקבוע וליישם

מגיעה קשה. כיום היא עוברת למדיניות הדוגלת בריכוז הפיתוח במרכז ובפריפריה וכוללת את חיזוק העירוניות ואת צמצום הכרסום בשטחים פתוחים ובאדמה חקלאית, כמענה למדיניות המרחבית של תכנית האב "ישראל 2020", ולביטוי הסטטוטורי שלה בתמ"א 35.

קודם לרפורמה, אימצה הממשלה בהחלטה 3759 מיום 19.6.2005 את המלצת ועדת גדיש להקניית בעלות על הקרקע, ואף הרחיבה אותה לקרקע לתעסוקה, אף על פי שהמלצות ועדת גדיש הוגבלו למגורים. דהיינו, הרפורמה של הממשלה פעלה בגישה תפקודית ולא בגישה סמלית או ערכית. העברת הקניין הקרקעי מחכירה לבעלות תעביר את נטל האחריות לבעל הקרקע ותפחית את הנטל מהמוסדות הציבוריים, שכבר הקנו זכויות שימוש, חזקה והיוון לחוכר הקרקע.

היקף השטח הנכלל ברפורמה

אומדן השטח שייכלל ברפורמה על פי חוק הוא כ־800 אלף דונם, שהם כ־3.8% משטח מדינת ישראל. ביצוע הרפורמה ייעשה בשני שלבים: כ־400 אלף דונם עד שנת 2014, וכ־400 אלף דונם נוספים לאחר מכן [20].

על פי נתוני תמ"א, קיימים בישראל כיום כ־808 אלף חוכרים בסך הכול (504,630 בבנייה רוויה, 266,136 בבנייה נמוכה ו־38,715 בקרקע לתעסוקה) שעשויים לעבור ממצב של חוכרים לבעלי הקרקע. חוכרים אלה מחזיקים כיום בשטח של כ־251,600 דונם שהם 1.1% משטח מדינת ישראל, וב־16.8% מהשטחים העירוניים המבונים בישראל [11]. כך שגם אם החוכרים יממשו את הרפורמה באופן מדי, נותרה עד שנת 2014 יתרה של כמעט 150 אלף דונם לשיווק. הרפורמה התמקדה בשני סוגי שטחים: (א) בשטחים עירוניים מבונים או בכאלה המיועדים לפיתוח על פי תכניות מתאר; (ב) בשטחים מהוונים שבמושבים ובקיבוצים, ובכלל זה בשטחים המיועדים והמנוצלים לתעסוקה, וזאת בהמשך להחלטות 979 ו־1011 של מועצת מקרקעי ישראל. אך הרפורמה עדיין לא כללה שטחים חקלאיים שאין בהם בנייה ושהם חלק ממשבצות הקרקע של המושבים והקיבוצים. כמו כן, שטחים מהוונים במושבים ובקיבוצים לא קיימים למעשה. כך שבפועל הרפורמה אינה ניתנת ליישום מדי במגזר החקלאי.

בנוסף לכך כללה הרפורמה שטחים לתעסוקה וגם שטחים הבנויים בבנייה נמוכה, וזאת בנוסף לבנייה רוויה שנכללה ברפורמות קודמות שיושמו על פי החלטות מועצת תמ"א. מכך עולה גם שהרפורמה של 2009 כוללת שטח שכבר מנוצל לפיתוח או מיועד לפיתוח על פי תכניות מאושרות. ניכוי השטחים בבעלות פרטית והשטחים שמיועדים לעבור מחכירה לבעלות מראה כי כ־90% משטחה של ישראל נמצאים עדיין בניהול ובעלות ציבורית ואינם נכללים ברפורמה. כיום עומד אחוז השטח הבנוי

מהותה של הרפורמה

קודם שאבחן את השלכות הרפורמה, אברר מה היא הרפורמה ומה החידוש שבה. תמ"א נוסד כדי לנהל את כל קרקעות המדינה ואת אלה שהפכו להיות בשליטתה ונרשמו על שמה, כגון קרקעות רשות הפיתוח, האפוטרופוס לנכסי נפקדים, קרקעות שהופקעו מידי האזרחים הערבים וגם אדמות קק"ל. בסך הכול תמ"א מנהל כ־93% משטח מדינת ישראל. השאר הן קרקעות פרטיות. תמ"א פועל על פי חוק ומחכיר קרקע לדיירים, לבעלי עסקים ומפעלים וגם לחקלאים. בהיות תמ"א מוסד מרכזי שאמון על ניהול הקרקע, על תכנונה, על הקצאתה וגם על רישומה, הוא סבל מניגודי אינטרסים ומכשלים שונים – לרבות סרבול, בירוקרטיה עודפת, תגובה אטית לצורכי השוק, היעדר תמריצים לחדשנות וחסמת פיתוח בקרב מגזרים ואזורים שונים [18]. מצב זה הגביר את הביקורת על תמ"א, ולכן נשמעו קולות הדורשים רפורמה בניהול הקרקע. מסמך שהפיק ופרסם תמ"א ב־9.6.2009 מנסח את מטרות הרפורמה המוצעת: "הרפורמה מושתתת על מספר עקרונות מרכזיים: יעול המנגנונים הממשלתיים לניהול המקרקעין; העברת הבעלות על קרקע ביעוד מגורים לידי החוכרים ומעבר להקצאת קרקעות במכירה במקום בחכירה; עידוד היוזמה הפרטית והמוניציפלית לתכנון מפורט ופיתוח קרקעות; צמצום המעורבות הממשלתית בשוק המקרקעין וקיצור הליכי התכנון" [17].

יישום מטרות אלה יתבצע באמצעות שני מנגנונים ראשיים. הראשון, הקמת רשות מקרקעין חדשה אשר תבוא במקום תמ"א. בתוך כך יעבור תמ"א שינוי ארגוני. השני, הגדלת היקף הקרקעות והמבנים המועברים מחכירה לבעלות וכולל גם קרקעות המיועדות למגורים ולתעסוקה. זו הרחבה של רפורמות קודמות שאושרו בחוק ההסדרים בשנת 2006, הן מבחינת היקף הן מבחינת שימוש קרקע. קדמו לכך רפורמות שנעשו באמצעות החלטות מועצת תמ"א. שני המנגנונים הללו הם חלק מרפורמה זוחלת, הכוללת את המרכיב הארגוני של העברת הסמכויות לגוף חדש – תמ"א, שתהיה בו שליטה רבה יותר של הממשלה, ובכך לטענת נציגי הממשלה, יוכל להביא להתייעלות ולמימוש יעדי הממשלה. נוסף על כך קיימת העמקה של הרפורמה, הכוללת הרחבת השינוי התפיסתי שאינו כולל רק העברת קרקע עירונית מפותחת או כזו שמיועדת לפיתוח, ממצב של חכירה למצב של בעלות, אלא כולל גם מימוש מדיניות התומכת בחיזוק העירוניות ובעידוד ההתחדשות העירונית כפי שנוסחה בתמ"א 35. במקביל יינתן מענה לפיתוח הגובר באזורי הביקוש – מחוז תל-אביב ומחוז המרכז, תוך חבירה למגמות התחזקות הכלכלה החופשית, להעמקת הפרטה ולנסיגה של מדינת הרווחה. הרפורמה נוצרת בעת שמדיניות התכנון המרחבי עוברת שינוי. בעבר מדיניות התכנון המרחבי דגלה בפיזור האוכלוסייה היהודית, וכללה הקמת יישובים קטנים רבים שכרסמו בשטחים הפתוחים ופגעו בהם



המגדלים הנבנים בנעשור האחרון הם ביטוי לתהליך ציפוף ועיבוי השטחים הבנויים. מבט לכיוון תל-אביב ממגדל הנובוין | צילום: יהודית גרשין-כל

עליהם תועבר לקניין הפרטי, סך כל השטחים שיהיו מפותחים או בעלי פוטנציאל לפיתוח עומד על כ-1.2 מיליון דונמים בנויים, שהם כ-5.7% משטח המדינה.

המשמעויות הסביבתיות של הרפורמה אינן נמדדות רק בגלישה לשטחים פתוחים אלא גם בפגיעה בשטחים פתוחים איכותיים באזור המרכז, בעומס פיתוח וביצירת מוקדי זיהום. העברת קרקע מבעלות ציבורית לידיים פרטיות תגביל את כוחה של המערכת הציבורית לפקח על פיתוח מבחינה קניינית ובמקביל תעודד בנייה העלולה לאיים על שטחים פתוחים או להביא לניצול יתר של משאב הקרקע.

בישראל על כ-8% משטח המדינה (6.1% על פי נתוני ממ"י בשנת 2001)^[14].

בנעשור האחרון אנו עדים לתהליכים של ציפוף ועיבוי השטחים הבנויים. הדבר נובע מהתעוררותן של תנועות חברתיות וסביבתיות, הפועלות לשמירת שטחים פתוחים. במקביל התעוררו גם מוסדות התכנון, והם נוקטים מדיניות שמעודדת עיבוי וציפוף, דבר שיוצר מערכת בקרה המעכבת גלישה לשטחים פתוחים.

תהליך הפרבור והגלישה של השטחים הבנויים לשטחים חדשים בעקבות גידול האוכלוסייה פחת לעומת התגברות מגמות הציפוף והבנייה לגובה^[22]. בהנחה כי הרפורמה תגדיל את השטח המיועד לפיתוח בעוד כ-400 אלף דונם, שגם הם יפותחו והבעלות

מחלוקת בעניין הרפורמה

המחלוקת סביב הרפורמה במדיניות הקרקע לא תמה. הרפורמה הייתה פרי יוזמה של הממשלה. בהקשר זה נשאלת השאלה – האם קיים עניין מצד החוכרים להעביר בעלות קניינית על הקרקע? ניסיון העבר הראה שחוכרים של קרקעות, בתים או דירות לא ממהרים לרשום עליהם בעלות. למשל, מאז חוק ההסדרים משנת 2006 נקבע תיקון בחוק מנהל מקרקעי ישראל 1960, והתאפשרה לראשונה הקניית הבעלות על דירות בבנייה עירונית רוויה. לאחר אישור חוק זה מימשו רק כ-30 אלף בעלי בתים את זכויות הבעלות על הנכסים שהיו חכורים. גם ביישובים הערביים, בעלי קרקעות אינם מזדרזים להעביר בעלות על קרקע שהם יורשים [9]. הימנעות ממימוש זכות העברת בעלות על קרקע היא תוצאה של כמה חסמים הקשורים בשאנונות, בעלויות כספיות גבוהות, במחלוקות ובסכסוכים בין יורשים ובין מחזיקים או חוכרים, בהפיכת הבעלות לנטל על משק הבית ועוד. הדבר מעמיד את יישום הרפורמה מול אתגרים שמציבה העברת הבעלות.

סוגיה חשובה אחרת קשורה בפיזור השטחים שבהם מתבצעת הרפורמה. בדרך כלל חוכרים אמידים וחוכרים הנמצאים באזורים פוטנציאליים לפיתוח יקדימו את ביצוע הרפורמה. בשל עובדה זו קיים חשש כי הרפורמה תבוצע באזורים רגישים מבחינה סביבתית אך מבוקשים מבחינה כלכלית, כגון שטחים לאורך החוף ובאזור המרכז. הדבר עלול להביא לפגיעה סביבתית חמורה, מה שמוביל להתנגדות לרפורמה. מנגד, המצדדים ברפורמה טוענים כי יצרו מעין מנגנוני בקרה כדי לצמצם את הפגיעות הסביבתיות של הרפורמה. להלן נזהה עמדות אחדות של קבוצות בעלות עניין, המושפעות מהרפורמה ונקטו כלפיה עמדה. ניתן לחלק את העמדות כלפי הרפורמה לשלוש קבוצות: (1) תומכים; (2) מתנגדים; (3) מסתייגים.

1. התומכים ברפורמה במדיניות המקרקעין, במיוחד מצד הממשלה, מבססים את תמיכתם על כך שהעברת הקרקע הבנויה (מגורים ותעסוקה לסוגיהם השונים) תעודד את היזמות הפרטית, בהיות הקרקע גורם ייצור מרכזי במרבית הפעילויות הכלכליות והעסקיות במשק. בנוסף, היא תיעל את הפעילות בשוק המקרקעין ותוריד נטל ניהולי מעל המערכת הציבורית הקיימת, וגם תסיר חסמים בפני פיתוח שטחים שמערכת התכנון כבר ייעדה אותם לפיתוח בהתבסס על תפיסת פיתוח בר-קיימא. כמו כן, הרפורמה תאפשר את הגדלת הכנסות המדינה מתשלומי החוכרים שיעבירו בעלות על הקרקעות, והכנסות אלה יושקעו בפיתוח או בכיסוי גירעונות.

עוד טוענים התומכים כי הרפורמה במדיניות המקרקעין של 2009 אינה חדשה לחלוטין אלא נסמכת גם על המלצות של ועדות ציבוריות כגון ועדת רונן (1997) וועדת גדיש (2005) [21],

שבהן היה שיתוף ציבורי וגם נשמעו עמדותיהם של מומחים. אי לכך, מנקודת ראות כלכלית ותפקודית, הרפורמה הכרחית להגברת הפעילות הכלכלית במשק, ולכן יש להקים רשות מקרקעין שתפעל כזרוע של הממשלה כדי להבטיח ולקדם את יישום הרפורמה. ישנם גם כאלה התומכים ברפורמה משיקולים סביבתיים, בטענה שהתמקדות בפיתוח השטחים העירוניים תמנע פגיעה ביערות ובשטחים פתוחים רצופים שנקבעו בתכניות ארציות ומחוזיות ומיועדים לשימור.

2. המתנגדים לרפורמה נחלקים לשלוש קבוצות: (א). מתנגדים שהתנגדותם לרפורמה היא עקרונית, כלומר התנגדות לעצם העברת בעלות על קרקע ציבורית. הם טוענים כי הבעלות הציבורית על הקרקע בישראל נובעת מתפיסה ערכית עמוקה, ששורשיה נטועים עמוק במורשת ובחזון מהותה ודמותה של מדינת ישראל, ולכן צריך להמשיך ולקיים את העיקרון "והארץ לא תימכר לצמיתות" ולמנוע את פריצת הגבולות. (ב). מתנגדים החוששים מהמשמעויות החברתיות והסביבתיות של הרפורמה, וביניהם למשל מכון "דמות של ארץ" [דש"א] [16] והחברה להגנת הטבע [6]. הם טוענים כי העברת בעלות על קרקע ציבורית לידיים פרטיות תאפשר להפיק ממנה רווחים. (ג). מתנגדים ממניעים לאומיים ערביים הנתמכים על-ידי חלק מן הציבור הערבי ומיוצגים על-ידי עדאלה [24]. המחזיקים בעמדה זו טוענים כי חלק מהקרקעות הציבוריות המועברות לבעלות החוכרים ונכללות ברפורמה, מקורן בקרקע שהופקעה מהערבים, ואין למדינה זכות להעביר קרקעות אלה לצד שלישי בטרם תסדיר את המחלוקת או תחזיר את הקרקע שהופקעה לבעליה המקוריים הערבים, שחלקם הם אזרחי ישראל [25, 10]. חלק מהמתנגדים לרפורמה אף טוענים כי לאחר הרפורמה עדיין יהיה לקק"ל ולנציגיה יתרון ברור גם במועצת רשות מקרקעי ישראל החדשה, והיא תאפשר לקק"ל לעשות עסקאות חליפין אשר יפגעו בהתרחבות יישובים ערביים [24].

התנגדות עקרונית קיימת לעצם המעבר מחכירה לבעלות, לשינוי המבני במוסדות ניהול הקרקע ולאיי הבהירות בחלוקת הסמכויות בין רמ"י לממ"י [9], וגם למסגרת החוקית ולתהליך קבלת ההחלטות ואישורן בממשלה ובכנסת במסגרת חוק ההסדרים 2009.

3. המסתייגים מהרפורמה מצטרפים בחלק מהמקרים למתנגדים מטעמים סביבתיים וחברתיים, ובמקרים אחרים הם מוסיפים טיעונים משלהם. העברת בעלות על הקרקע ללא מגבלות ברורות תאפשר ריכוז של הקרקע הנוספת המופשרת לבנייה ולפיתוח בידי מספר מועט של יזמים שישלטו בשוק ובעיתוי הפיתוח, במטרה להפיק רווחים מהקרקע או מבנייה, דבר שיביא לעלייה במחירי הקרקע

שהם רגישים סביבתית, ביוזמה ממשלתית ובתמיכה ציבורית בעוד שלשיקולים סביבתיים וכלכליים ניתנה חשיבות מזערית. לכן, הטענה שהרפורמה וההפרטה הנוכחית יגבירו את הפרבור תמוהה בהתחשב במדיניות המרחבית שהונהגה באזור הגליל והנגב. לעומת זאת, המסתייגים מהרפורמה בהקשר של הקמת יישובים ופיזור אוכלוסיה, חוששים כי מימוש הרפורמה יביא לחיזוק המרכז ולהגדלת הביקוש בו, ועלול להביא להתעצמות ההגירה מהפריפריה למרכז. דבר זה יביא להתחזקות "מדינת תל-אביב", וקיים סיכוי סביר לפגיעות סביבתיות כגון רעש, גודש וגלישה לשטחים פתוחים באזור המרכז. מנגד צפוי פחות ביכולתה של המדינה ליזום הקמת יישובים פרבריים יהודיים בפריפריה במטרה להשיג יעדים גאופוליטיים.

סיכום

הרפורמה במדיניות המקרקעין שאושרה בשנת 2009 בממשלה ובכנסת נמצאת בדרכה ליישום. רפורמה זו היא צעד נוסף בתהליך שינוי מדיניות המקרקעין בישראל: משליטה ציבורית כוללת על הקרקע - להעברת הבעלות על הקרקע לאנשים פרטיים. עדיין מוקדם להעריך את היקף יישומה של הרפורמה המוצעת, את מידת הצלחתה בהשגת המטרות הכלכליות והחברתיות שהיא נועדה להשיג ואת ההשלכות הסביבתיות שלה. אולם לא נחטא לאמת אם נטען כי הרפורמה יצרה תקדים והלכה כברת דרך לקראת גיבוש מדיניות מקרקעין בישראל, תוך שהיא מאמצת המלצות של צוותים מקצועיים ומתבססת עליהן.

מבחינה סביבתית, הרפורמה עיגנה בתוכה באופן רשמי את הצורך להתחשב בהיבטים סביבתיים, גם אם הסיכון של פגיעה בסביבה טרם הוסר לחלוטין. בהיבט החברתי לעומת זאת, עלולה לטעמי רפורמה זו להגדיל פערים בין מגזרי אוכלוסייה ובין אזורים. הרפורמה התעלמה מנושא יצירת צדק בחלוקת משאבי הקרקע בין מגזרי אוכלוסייה ולא תרמה לתיקון עיוות היסטורי בעניין הפקעת קרקעות מהאזרחים הערבים, בכך שהכלילה את הקרקעות הללו בשטחים המיועדים לעבור מחכירה לבעלות, ללא התחשבות בבעלים המקוריים או בסכסוך הקיים על הקרקע.

מבחינה סביבתית, נופים ושטחים פתוחים איכותיים באזור המרכז נמצאים עדיין בסכנת פגיעה. השילוב בין רפורמה במדיניות המקרקעין לרפורמה במערכת התכנון המסדיר מביא להפחתת הבקרה הציבורית על הפיתוח המרחבי. דבר זה עלול לפגוע באיזונים סביבתיים, אם כתוצאה מעודף פיתוח ואם כתוצאה מגלישת בנייה לשטחים פתוחים שיש לשמור עליהם. נושאים אלה מחייבים בחינה נוספת, כדי להבטיח איזון נכון בין שטחים פתוחים לשטחים מפותחים ובין המערכת האקולוגית הטבעית לזאת הנוצרת בידי האדם.

ובעלויות הדיור. מנגד, ייהנו בעלי קרקע פרטיים מכוח ויפעלו ליזום ולבנות על קרקעותיהם פרויקטים שיפגעו בשטחים פתוחים שיש לשמור, או לחילופין ליזום עודף פיתוח שיגרום לפגיעה בנוף הפתוח ובשטחים פתוחים איכותיים בסביבה עירונית. התוצאה של מהלכים אלה עלולה להיות היחלשות תפקידה ומעורבותה של המערכת הציבורית (משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, משרד הרווחה) בהגדלת היצע הדיור ובנקיטת מדיניות חברתית המקטינה את הפערים בין מגזרים וקבוצות אוכלוסייה ובין אזורים שונים.

גם אם ממ"י יעבור שינוי ארגוני והתייעלות, יישאר נושאים רבים שאינם ברורים ומוחלטים מבחינת חלוקת הסמכויות והאחריות בין שני הגופים. מה עוד שהקמת רמ"י, שבה יהיו חברים נציגי ממשלה רבים יותר, תהפוך אותה לזרוע של הממשלה ובמיוחד של האוצר, ובכך תביא להפרה באיזונים הדרושים בין שיקולים של יעילות ורווחים כלכליים, לבין שיקולים של תועלת ורווחה חברתית ושל שמירת שטחים פתוחים [23]. מכיוון שהרפורמה נעשתה במסגרת חוק ההסדרים ולא היה די זמן לגבש כלים ומנגנונים מפורטים ליישומה, ובכלל זה גיבוש סל של תקנות מווסתות המבטיחות את יישומה ביעילות, קיימת סבירות כי כל אלה יביאו למצב שבו תהיה אי בהירות רבה באשר לגבולות האחריות ולסמכות של הגופים המנהלים את הקרקע. במצב זה תהיה לבעלי הכוח ולא להשולטים במשאבים, ובכלל זה לבעלי הקרקעות, השפעה על קבלת החלטות הנוגעות לסוגי הפיתוח, להיקפו, למיקומו ולתזמונו - תוך הטייתם לטובתם, ולא בהכרח לטובת הציבור. הדבר עלול להביא לפגיעות בסביבה ולהגדיל פערים חברתיים.

המסתייגים מהרפורמה חוששים עדיין משינוי שעלול להביא לפגיעה בשטחים פתוחים על-ידי כרישי נדל"ן. מסיבה זו יזמי הרפורמה ומאשריה דאגו לכנותה "רפורמה ירוקה", שכללה הבטחת ייצוג של המשרד להגנת הסביבה ומשקיף מטעם הירוקים. כמו כן, נקבע בחקיקה כי תוקם בתוך רמ"י, "קרן ירוקה" לשמירה על השטחים הפתוחים. קרן זו תתוקצב על פי חוק בשיעור של 1% מכל הכנסה של הרפורמה, ותקבולי הרשות מהרפורמה נאמדים בסכום של עד 50 מיליון שקל בשנה. מטרות הקרן, כפי שנקבעו בחוק, הן סיוע במימון השמירה, הפיתוח הסביבתי וטיפול השטחים הפתוחים, הפארקים ואזורי הנופש והפנאי.

המסתייגים מהרפורמה מציינים גם כי זו עלולה להגביר את הפרבור ואת גלישתם של שטחים בנויים לתוך שטחים פתוחים ופנויים. חששות אלה אינם קשורים רק לרפורמה ולהפרטת הקרקעות. הקמת יישובים כפריים, יישובים קהילתיים, מצפים וגם יישובים פרבריים נעשתה באזורים

תכנית בנייה גדולה שאושרה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ב־2010 עשויה לגרום שטח יער בגבעת מצפה נפתוח (ליד שכונת רמות שבמערב ירושלים) לטובת בנייה של 1,700 יחידות דיור, וזאת בניגוד לחוות דעת מקצועיות לגבי חשיבות שמירת היער וערכי הטבע במקום | צילום: עמיר בלבן, החברה להגנת הטבע



[10] ח'מאיסי ר. 2009. לצאת מהקופסה השחורה. קרקע 66 (מאי): 69-85.

[11] טרואן י. 2009. הקניית בעלות פרטית על קרקע במסגרת הרפורמה המוצעת בקרקעות ישראל. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

[12] יפתחאל אוקדר ס. 2000. על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי. תיאוריה וביקורת 16: 67-85.

[13] כץ י. 2002. והארץ לא תימכר לצמיתות: מורשת קרן קיימת לישראל והחלת עקרונותיה בחקיקה בישראל. ירושלים: מאגנס.

[14] מוטי קרפי א. 2001. פריסת שטחים בנויים בישראל. www.mmi.gov.il/Osh/Aspx/DownloadTofes.aspx?Maarechet=71&TofesId=35&UserId=-1&RO=true

[15] מטה המאבק בהפרטת קרקעות. 2009. נייר עמדה של מטה המאבק. www.adama-not-for-sale.co.il/wp-content/uploads/2009/06/droremda.pdf נצפה 9 בספטמבר 2010.

[16] מכון דש"א. 2009. פעילות מכון דש"א לשיפור הצעת חוק מקרקעי ישראל. www.deshe.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/Summari_singDocument.pdf נצפה 9 בספטמבר 2010.

[17] ממ"י. 2009. הרפורמה - שאלות ותשובות. www.mmi.gov.il/machadash/show_h.asp?key=880 נצפה 9 ביוני 2009.

[18] יוב ע. 2008. הגיעה העת לשנות סדרי בראשית במינהל המסורבל. קרקע 65: 5-17.

[19] סופר א וביטרוב י. 2008. מדינת תל־אביב - איום קיומי על ישראל. חיפה: קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה באוניברסיטת חיפה.

[20] מז ר. 2009. יו"ר ועדת הרפורמה במינהל: "מסוף 2010 ירדו מחירי הדירות". גלובס. 6 בספטמבר: חדשות: ראשי. www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000495428

[21] פייטלסון ע. 2006. המלצות ועדת גדיש - הנושאים החשובים לא חדשים ואינם מחדשים. קרקע 61: 34-40.

[22] פרוקל א. 2009. בחינת מגמות הפיתוח הפרברי - האם מאז אישור תמ"א הוא נחלש או מתחזק? נייר שהוגש במסגרת צוות מעקב ובקרה תמ"א 35. טרם פורסם.

[23] קרסין א. 2003. תפיסות סביבתיות בתכנון הארצי־לאומי. קרקע 56 (אפריל): 66-111.

[24] עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי. 2009. הירחון האלקטרוני של עדאלה 63 (אוגוסט). http://www.adalah.org/features/land/special_report_land_reform_hebrew%5B1%5D.pdf נצפה 9 בספטמבר 2010.

[25] רובינשטיין א. 2002. היבטים משפטיים במדיניות הקרקעות. בתוך: ניב ע ומושקין ב (עורכים). קרקע, סוגיות במדיניות קרקעות. ירושלים: המכון לחקר מדיניות קרקעות ושימושי קרקע.

[26] רזין ע. 2003. רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

[27] Lehmann S. 1995. Privatizing public lands. New York: Oxford University Press.

[28] Lipton M. 2009. Land reform in developing countries: Property rights and property wrongs. London: Routledge.

[29] Walker C, Bohlin A, Hall R, and Kepe T. 2010. Land, memory, reconstruction, and justice: Perspectives on land claims in South Africa. Athens: Ohio University Press.

מקורות

[1] אלתרמן ר. 1999. בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית על קרקע, מדיניות קרקע עתידית לישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

[2] ברק־ארז ד. 2005. צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות. המשפט י: 54-63.

[3] ברק־ארז ד ופרז א. 2004. תכנון במקרקעי ישראל: לקראת פיתוח בר־קיימא. משפט וממשל ז(2): 894-890.

[4] דגן ח. (עורך). 1999. מקרקעין בישראל בין הפרטי ללאומי. תל־אביב: הוצאת רמות באוניברסיטת תל־אביב.

[5] האן א ושיגי י. 2009. הרפורמה במקרקעי ישראל - ההיבט הסביבתי. מקרקעין ח(6): 64-82. www.deshe.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/HannSagiMekarkeinNov09.pdf נצפה 9 בספטמבר 2010.

[6] החברה להגנת הטבע. 2009. נייר עמדה בנושא הרפורמה במקרקעין - התייחסות להצעת החוק עם מכון דש"א. www.teva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/Threats2010.pdf נצפה 9 בספטמבר 2010.

[7] החברה להגנת הטבע. 2010. דו"ח אימים שנתי 2010. www.teva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/Threats2010.pdf נצפה 9 בספטמבר 2010.

[8] זנדברג ח. 2009. הרפורמה במקרקעין - האם הגולם יקום על יוצרו? נייר עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה. www.idi.org.il/breakingnews/pages/131.aspx נצפה 9 בספטמבר 2010.

[9] ח'מאיסי ר. 2007. בין מנהגים לחוקים; תכנון וניהול קרקע ביישובים הערבים. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.