

"הרפורמה במדיניות הקרקעין: דו"ח ועדת רונן – הערכה" – תגובות

אלישע אפרת*

אני אתייחס בתגובתי לשלושה פרקים בדו"ח בלבד – (1) מכירת מקרקעי ישראל; (2) יעד השמירה על קרקע חקלאית; (3) הסדרי חכירה בהתיישבות.

1. מכירת מקרקעי ישראל

המלצותיה של ועדת רונן – שהוגשו זה מכבר לשר התשתיות הלאומיות, אריאל שרון, במגמה לחולל רפורמה במדיניות הקרקע בישראל – חותרות לקראת ליברליזציה במכירת קרקעות לאזרחים, תחילה לעירוניים בעלי שיכונים ציבוריים, ולאחר מכן לתושבי קיבוצים ומושבים. פירושו המעשי של המלצות אלה הוא הפרטה הדרגתית של קרקעות הלאום. מעת לעת עולה נושא מכירת קרקעות הלאום בדיונים מוסדיים וציבוריים שונים, תחת שלטון ממשלת הליכוד או ממשלת המערך, ומתפתח סביבו פולמוס ציבורי. הגורם העיקרי לפולמוס זה הוא, כנראה, מצוקתו הכספית של משרד האוצר ורצונו להשיג כמהרה משאבים באמצעות מימוש נכסים, שהיו מבוקשים מאוד בכל הדורות, ושהם בעלי ערך רב למשקיעים.

האם גם לאחר מאה שנות ציונות מן הראוי למכור קרקעות מנכסי הלאום במקום להמשיך ולהחכירן לדורות? כדאי להזכיר, שעיקר היעדים במדיניות הקרקע הצייונית היה מאז ומתמיד – להפוך את האדמה שעליה הוקמה ההתיישבות היהודית בכפר ובעיר לקניין העם היהודי. גם על-פי חוק מקרקעי ישראל התש"ך, שנתקבל ככנסת ופורסם ביולי 1960, נאמר שהעיקרון שינחה את מינהל מקרקעי ישראל יהיה שקרקע חקלאית אינה נמכרת, אלא נמסרת בחכירה בלבד, לייצור מוצרים חקלאיים, להקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי מתיישבים וכן לייצור חקלאי. וכן נאמר בה כי קרקע עירונית תימסר גם היא בחכירה בלבד, להוציא קרקעות שעליהן קיימים מבנים נטושים.

* אלישע אפרת משמש כפרופ' בחוג לגאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב.

להוציא קרקעות שעליהן קיימים מכנים נטושים.

**דומה, שהמלצות
ועדת רונן למכירת
קרקעות הלאום
אינן נובעות מתוך
שיקולים ציוניים-
לאומיים**

השיקולים השונים לגבי שתי החלופות העומדות כיום בפני מדיניות הקרקע הנדונה, מכירת קרקע מזה וחכירתה מזה, הועלו בעבר לא אחת, ותמיד הגיעו אל המסקנה שהמצב הנוכחי, על כל מגרעותיו, עדיף על הרפורמה המוצעת, אף-על-פי שיש הסבורים שתמה תקופת ההתיישבות הציונית. שכן הסיכוי למכירה מסיבית של קרקעות שעליהן נבנו שיכונים רוויים הוא קלוש למדי, בפרט אצל חוכרים המשלמים דמי חכירה סמליים. מכירת קרקעות מבונות עשויה אמנם להקטין את העומס המנהלי על מינהל מקרעי ישראל, אך אין להתעלם מן העובדה, כי מכירה זו גם תשחרר רכבות חוכרים מזיקה כלשהי לבעלות לאומית. בכך

יגרם נזק רציני לצורכי הפיתוח של המדינה. שכן, הבעלות הלאומית על הקרקע מהווה ערובה לקביעת מדיניות קרקע התואמת את המשך הפיתוח וקליטת העלייה. הפשרת קרקע חייבת להיעשות במקרים מיוחדים והכרחיים בלבד ותוך מגבלות רבות. יש לזכור, שמתן אפשרות לבעל הקרקע למכור אותה בשלמותה או בחלקה עלול להביא לכך, שהקרקע תימכר לזרים ואף לנוכרים עוינים. רוכשי קרקעות יבנו במקום שבו יראו רווח מידי ויחזיקו מלאי קרקעות כדי להשיג רווחים בכוא העת, ובכך ימנעו פיתוח חיוני. מכירת קרקע לאומית עלולה גם להביא לריכוז גובר והולך של קרקעות בידי מעטים, על כל ההשלכות החברתיות השליליות הנובעות מכך. מכירת קרקעות עלולה לחסום את התכנון הארצי והאזורי במסגרת של תכנון לאומי כולל. קרקע היא גורם ייצור ראשון במעלה שבלעדיו אין פיתוח. העם היהודי רכש את הקרקע הלאומית בהבטחה שהיא תהיה קניין נצחי של האומה. אם יוכרז על מכירת קרקע זו, האם לא תהיה בכך מעילה באמון?

עם זאת יש לציין, שבשיטת ההיוון הקיימת כיום, חכירת קרקע גובה ממילא 91 אחוז מערכה הריאלי של הקרקע לאחר הפחתת ההוצאות הנלוות אליה. כן מתברר, שמשקיעים אינם נרתעים מלהשקיע כשל הידעיה שהקרקע לא תימכר להם, אלא תימסר להם בחכירה ל-49 שנה עם זכויות הארכה. רק ספקולנטים, הרואים בקרקע אובייקט למסחר בלבד, עלולים להירתע מכך ולהעדיף לרכוש קרקע באמצעות קנייה. אין ספק, שקנייה מופרזת והעברת קרקעות מיד ליד תגרום להפעלת משאבים כספיים חדשים, דרישה לאשראי בנקאי, משכון נכסים, מימוש רווחים מהיר, ואלה, כידוע, הם בין גורמיה העיקריים של האינפלציה.

דומה, שהמלצות ועדת רונן למכירת קרקעות הלאום אינן מונעות משיקולים ציוניים-לאומיים וקיימת סכנה שהן מערערות את הבסיס שעליו הוקמה מדינת ישראל.

השינויים שחלו במערך היישובי של ישראל בשניים או שלושה עשורים האחרונים – העלייה המוגברת לארץ וריבוי האוכלוסין – יצרו לחץ מתמיד להקצאת שטחים לבינוי ולפיתוח לשם הרחבת היישובים וביסוס כלכלתם. כל זאת – לעומת המרחבים המצומצמים הקיימים בתחומי ריבונותה של מדינת ישראל, המודרניזציה המהירה בכל אורחות החיים, תהליכי העיור וירידת משקלה של החקלאות בכלכלת המדינה. דומה, שאין הממשלות משלימות יותר עם המצב ההיסטורי שיעד את קרקעות הלאום לצורכי התיישבות כפרית ותעסוקה חקלאית בלבד. יש סימנים רבים לכך ששינויים ביעודי הקרקע החקלאית הם מן המאוויים החדשים והבולטים במערכת השלטונית.

2. יעד השמירה על קרקע חקלאית

המגזר הכפרי בישראל, המהווה כ-8.5 אחוזים מכלל אוכלוסיית המדינה, מתפרס על פני כל אזורי הארץ במסגרת יישובית הכוללת קרוב לאלף יישובים כפריים. אלה נמצאים בתחומי 57 מועצות אזוריות, החולשות על כ-20 מיליון דונם. שטח זה מהווה כ-91 אחוז מכלל המרחב הריכוני של מדינת ישראל. אוכלוסיית המגזר הכפרי – הנחלקת לקיבוצים, למושבים שיתופיים, למושבים ולמושבות מגיעה לכ-300 אלף נפש המתגוררים ב-720 יישובים חקלאיים, ועוד כ-200 אלף נפש המתגוררים בכ-260 יישובים קהילתיים, ביישובי מיעוטים וביישובים כפריים אחרים. למעלה מ-40 אחוז מאוכלוסיית המגזר הכפרי חיה באזורים הפריפריים של המדינה, ולמעלה מ-50 אחוז – באזורים פריפריים למחצה. אם כוללים בקטגוריה זו גם את היישובים שבסמיכות ל"קו התפר" ביהודה, שומרון וחבל עזה, מגיעה אוכלוסייה זו עד למעלה מ-75 אחוז מאוכלוסיית המגזר הכפרי.

מכאן עולה, שהמגזר הכפרי מתאפיין בפריפריאליות יישובית, בהימצאות לאורך קווי העימות והתפר של המדינה, באוכלוסייה המצומצמת ליישוב כפרי טיפוסי ובהרכב התעסוקה המיוחד שבו. אפיונים אלה יוצרים קשיים ומגבלות ביכולת הפיתוח ובהשגת אמצעי ייצור הולמים. קיים, לפיכך, איום מוחשי על המשך קיומו של מגזר זה, המחייב מעורבות יתר מצד הממשלות, כדי לעצור תהליכים המאיימים למוטט חלקים ניכרים מן המגזר הכפרי.

מדיניות ממשלות ישראל במרוצת השנים גרמה לכך, שמאז 1986 ועד 1997 נטשו את החקלאות יותר חקלאים מאלה העוסקים בה כיום. ב-1986 היה מספר החקלאים כ-53,000, ואילו כיום מספרם מגיע לכ-26,000 בלבד. זה יותר מעשור, נמצא המגזר החקלאי במשבר חריף. קיים גם פרדוקס: מצד אחד – מספר החקלאים יורד בהדרגה, בעוד שפריון הייצור עולה בכ-5-6 אחוזים בשנה; מצד אחר – חקלאי ישראל הגיעו לרמה מקצועית שהיא מן הגבוהות בעולם, אך עם זאת הכנסתם יורדת והיא מגיעה כיום לכ-60 אחוז מהשכר הממוצע

במשק. הגנה על החקלאים וטיפול הכפר הם כיום חלק בלתי נפרד ממדיניותן של ממשלות מתקדמות בעולם המערבי. הן עושות זאת משיקולים כלכליים, אקולוגיים וחברתיים. בישראל, לעומת זאת, התגבשה מדיניות של צמצום החקלאות ועיור הכפרים. מדיניות ממשלת ישראל בנושא החקלאות, ההתיישבות והמגזר הכפרי מסכנת את המשך קיומו של מגזר זה ועומדת בניגוד למדיניותן של ממשלות נאורות בעולם המגנות על חקלאיהן, תומכות בהם ומעודדות את קיומם.

מאז ראשית שנות השישים מסתמנת בישראל מגמה לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות למטרות תעשייתיות ומסחריות, הגורמת לשינוי אופיו הכלכלי והתעסוקתי של המגזר החקלאי, ויחד עם זאת גם להיוון הקרקע החקלאית שהוחכרה לדרורות ליישובים הכפריים השונים. קיימות שתי עמדות מנוגדות באשר ליעדי השמירה על קרקע חקלאית: זו של החקלאים, השואפים להשיג את המרב מן הקרקע החקלאית שיש בידם ומיועדת להפשרה ולשינוי ייעוד לצורכי בנייה ופיתוח עירוני – וזו של הממסד הממשלתי, השואף לצמצם את זכויותיהם של החקלאים.

העמדה העקרונית של החקלאים, מבלי להתייחס לחשבונות כספיים ולאחוזי זכות בקרקע, כוללת את הנקודות הבאות:

- ★ לחקלאים יש זכות על הקרקע מכוח חוקה, הם עיבדו אותה ושמרו עליה במשך דורות, ולכן מגיע להם פיצוי בעת המרתה לשימושים אחרים.
- ★ לא המדינה נתנה את הקרקע למתיישבים, כי אם המתיישבים נתנו למדינה, לצורך אחזקתה ועיבודה.
- ★ בעלי קרקע, חוכרים ומחזיקים למיניהם עשו רווחים מהקרקע במושבות ותיקות כרעננה, פתח-תקה וראשון-לציון. מדוע לא יעשו כך עתה גם קיבוצים ומושבים? האם במושבות, שהפכו לערים, מותר לעשות עסקים על אדמת הלאום – ובמגזר אסור?
- ★ אי אפשר לפנות את החקלאים מאדמתם ללא פיצוי הולם, גם אם "בעל הבית" מצא ייעוד רווחי יותר לקרקע.
- ★ אין לראות בחקלאים אורחים זמניים, ביישובים שבהם בנו את משקיהם במשך דורות.
- ★ החקלאים רואים עצמם כבעלי הקרקע, ולא כאריסים של המדינה ומוסדותיה.
- ★ אם הוסכם כבר בעבר, שקיבוצים ומושבים משנים את כיוון תעסוקתם מחקלאות לתעשייה, לנופש, להארחה ולקייט, מדוע לא יעברו גם לענף הבנייה?
- ★ הגיע הזמן לתת ההזדמנות לאנשים שביססו את חייהם על צדק חברתי ולאומי, להתבסס גם מבחינה כספית.

**מדיניות חקלאות
ישראל במרוצת
השנים גרמה
לכך, שומאז 1986
ועד 1997 נטשו
את החקלאות
יותר חקלאים
ואלה העוסקים
בה כיום**

★ ההתיישבות החקלאית חייבת לצאת לקרב כדי להגן על זכויותיה בקרקע, כי זוהי ההזדמנות היחידה לנצל את הפשרת הקרקעות לבנייה לצורך חזר חובות.

העמדה העקרונת של הממסד הממשלתי, לעומת זאת, כוללת את הנקודות הבאות:

★ הקרקע היא של המדינה והלאום ולא של תנועות ההתיישבות, ולכן אין שום סיבה להעניק אותה להם במתנה.

★ קרקע הלאום ניתנה לחקלאים לשימוש חקלאי מוגדר, ואם שימוש זה אינו מתאים יותר, יש להחזירה לבעליה ללא תמורה וללא פיצוי. אם יינתן פיצוי, הוא יינתן לפנים משורת הדין.

★ גם אם מאפשרים לחקלאים לעשות שימוש באדמותיהם לצורכי גופש ותיירות, רב המרחק בין משטחי דשא לחתונות לבין זכייה כספית עקב עליית ערך הקרקע בעת הפשרתה לבנייה.

★ הקרקע כמשאב היא של החברה כולה, של הלאום, ולא של המחזיק בה; לכן יש לשתף את העם כולו ברווח המופק מזכות הבנייה עליה.

★ אין להפקיר את התכנון ואת השינוי בייעוד הקרקע לא בידי המחזיקים בה ולא בידי כוחות השוק, ואין לשבש תכניות ארציות ומקומיות באמצעות לחצים מקומיים מצד המחזיקים בקרקע.

עמדות שני הצדדים לגבי הזכויות בקרקעות חקלאיות המיועדות להפשרה, לבנייה ולפיתוח עירוני ותעשייתי, נובעות מכמה סיבות אשר הגבירו את הביקוש לקרקע במרכז הארץ. עיקרן הוא תהליך פיזור האוכלוסייה, שאיננו יעיל יותר, בשעה שלחץ התושבים להתגורר במרכז הארץ הולך וגובר עם הזמן. אף העולים החדשים שהגיעו אלינו בשנים האחרונות, הן מארצות חבר העמים והן מאתיופיה, אינם נוטים להשתכן באזורים פריפריים מרוחקים, אף-על-פי ש"סל הקליטה" ליוצאי רוסיה ופרויקט "עתיד ובית", שהציע משרד הבינוי והשיכון לעולי אתיופיה, מאפשרים למעשה בחירה חופשית של מקום מגורים. מוקדי התעסוקה מרובים ומגוונים יותר במרכז הארץ, וכן השקעות ההון ופיתוח מפעלי התעשייה. האוכלוסייה החדשה יודעת זאת, ועל כן טבעי שהיא תרצה להתגורר במקום שבו סיכוייה להתפרנס טובים יותר. יחד עם זאת, מעמדה וערכה הכלכלי של החקלאות נחלשים והולכים, ומספר העוסקים בה והמתפרנסים ישירות ממנה מצטמצם אף הוא. לרשותם של קיבוצים ומושבים עומדים שטחי קרקע גדולים ללא ניצול חקלאי יעיל, ולכן בליט ברירה עובר המגזר החקלאי יותר ויותר אל ענפים אחרים בחפשו דרכים עקיפות לפיתוח תעשייה, כתי מלאכה וענפי שירותים על אדמותיו. כן קיימת כיום נטייה של אוכלוסייה ותיקה להשתכן במגורים צמודי קרקע בפבריים חקלאיים במרחב הבין-עירוני. תופעות אלה שנתהוו בשנים או שלושה עשורים האחרונים יצרו, כאמור, מצב של מחסור בקרקעות לבנייה ולפיתוח באזורים המבוקשים במרכז הארץ.

לעומת כל אלה, מדיניות הקרקע דוגלת כל העת בעיקרון המקודש – הקרקע שייכת ללאום והיא העתודה של העם היהודי. דומה, שלאור המציאות הקיימת כיום בישראל יש להשלים עם כמה עובדות חדשות ועם השינויים הרבים שחלו במדינה. מעתה יש לנהל מדיניות קרקע חדשה וזהירה, המאפשרת הפשרת קרקעות מבוקרת לבנייה ולפיתוח אך ורק על-פי תכניות מתאר מאושרות, הקצאת קרקע בשיעורים מוגבלים למשבצת יישובית, והבטחת עתודות קרקע למפעלים לאומיים. מן הראוי לנקוט עתה פתיחות רבה יותר כלפי הפשרת קרקע חקלאית באזורי הביקוש, אך לשמור על חיסכון בהפשרה בהתאם לצורכי המשק ולדרישות האוכלוסייה למגורים. יש להניח, שההתיישבות העירונית תחזור בעתיד ביתר שאת אל המגזר החקלאי, ומפת הארץ תלך ותיעשה אורבנית יותר. מכאן, שאי אפשר יהיה לעמוד לעד על השמירה המוחלטת על הקרקע החקלאית, ומניעת הזכויות הכלכליות (היוון ופיצוי) מן החוכרים. שכן הגבלות אלה לא יעמדו לעד לנוכח הגידול

מדיניות מאשלת

ישראל עומדת

בניגוד למדיניותו

של מאשלות

נאורות בעולם

המגנות על

חקלאיהן, תומכות

בהם ועוודדות

את קיומם

הדמוגרפי והתפתחות התשתית הפיסית בישראל לקראת המאה העשרים ואחת. יש, אפוא, לראות את החלטות 533, 611 ו-640 של מינהל מקרקעי ישראל, ואת הקמת המנהלה לשיווק קרקעות, כסמן ראשון למגמה אשר תדרוש בעתיד שינוי במדיניות הקרקע של מדינת ישראל, תוך המשך שמירתה המבנית של הקרקע החקלאית.

3. הסדרי חכירה בהתיישבות

עידן חדש של שינוי בצביונו של המגזר הכפרי בישראל נפתח עם הכרעת הממשלה במחלוקת בין חקלאי הקיבוצים והמושבים ובין האוצר, בדבר חזרת קרקע מוחכרת שתופשר לבנייה תמורת פיצוי (בשיעור של 27 אחוז מערכה באזור הביקוש, בשיעור של 28 אחוז באזורי עדיפות לאומית, ובשיעור של 29 אחוז באזורים בעלי עדיפות לאומית א'). קרקע הלאום, שהחקלאים חזרו בעבר, חוזרת עתה בחלקה למינהל מקרקעי ישראל תוך מתן תמורה כספית נדיבה לחוכריה, בשל האפשרות הקיימת עתה להמירה לבנייה ולהעלות את ערכה. המדובר בהחלטה למכור את קרקעות הקיבוצים והמושבים שבמרכז הארץ בעבור כמיליארד שקל, או בעבור כמיליארד וחצי שקל בעשר השנים הקרובות. זאת, על דעת שר החקלאות לשעבר, יעקב צור, ובמסגרת הסדר כולל של מחיקת חובות הקיבוצים, אשר ידרוש מחלקם להפשיר 30-40 אחוז מאדמותיהם ולמוכרן.

מתוך הממצאים הקיימים ומנתונים רשמיים על שיעורי העלייה השנתיים והיצע המגורים לעולים, לחיילים משוחררים ולזוגות צעירים מתכרר, שאכן קיימת מצוקת דיור במרכז הארץ ויש מעט מאוד קרקעות פנויות במחירים סבירים לבנייה ולאכלוס. מכאן גם אפשר להבין את

הנכונות של הממשלה ואת נטייתה הגוברת והולכת להעניק הקלות בהפשרת קרקע חקלאית לבנייה באזורי הביקוש במרכז הארץ. לאור מגמה זו עולות השאלות האלה: (א) היכן, בדיוק, הם אזורי הביקוש למגורים, אשר בהם מיועדת קרקע חקלאית להפשרה? (ב) כמה קיבוצים ומושבים אמורים למכור חלק מקרקעותיהם במסגרת ההחלטה? (ג) מהי משמעות החלטה זו של הממשלה בתחום התכנון והבנייה? (ד) אם נגזר הדבר במציאות הנוכחית, מהם העקרונות שלפיהם יש להפשיר קרקע חקלאית בעתיד?

אזורי הביקוש למגורים, שבהם תידרש הפשרת קרקע חקלאית ומכירתה ליזמים ולקבלנים, משתרעים בין אשקלון בדרום עד פאתי חיפה בצפון, עם שלוחה מזרחה אל פרוזדור ירושלים ורצועה צפונית לאורך הגליל המערבי. באזורים אלה נמצאים כ־40 קיבוצים מתוך 270 הקיבוצים בישראל, וכ־160 מושבים מתוך 400 מושבים, המחזיקים בקרקע חקלאית בהיקף רחב. יש המעריכים את הקרקע החקלאית שבידי הקיבוצים בכמיליון דונם ורכע, ואת זו שבידי המושבים בכמאתיים אלף דונם – כמות אדירה במושגים ישראליים. אם נניח, שגידול האוכלוסייה ייצור ביקוש של כ־10,000 דונם קרקע לשנה, אזי עד שנת 2000 תידרש הפשרת קרקע חקלאית של כחמישים-שישים אלף דונם או כמאה אלף דונם במשך עשור שנים נוסף, כדי לאפשר בניית כחצי מיליון דירות בכל רחבי הארץ. משימה כזאת תחייב, ללא ספק, טיפול זהיר בניצולה של הקרקע ובשימושה בעתיד.

החלטת הממשלה על שיעורי פיצויים גבוהים למדי תמורת קרקע חקלאית המופשרת לבנייה באזורי הביקוש במרכז הארץ, עלולה לגרום למספר תופעות מרחביות: ריכוז יתר של אוכלוסייה במישור החוף, נוסף על הריכוז הקיים כיום; התפתחות פרכית כלתי רצויה ליד ערים ועיירות, שתביא להפיכתם של קיבוצים ומושבים ליישובים עירוניים למחצה בניגוד למבנה הפנימי שלהם ולייעודם המקורי; מעבר של מפעלי תעשייה ומלאכה מן הערים אל הכפרים, שם ניתן לרכוש קרקע בתנאים זולים יותר מאשר בעיר, והיחלשות אזורי תעשייה עירוניים החיוניים לחיזוקן הכלכלי של הערים בעקבות זאת; האצת תהליך העיור לאורך מישור החוף על כל מגרעותיו – נופי בטון ומלט, תחבורה, איכות חיים וכד'. תופעות נוספות העולות להופיע הן: טשטוש הגבולות התפקודיים הקיימים בין עיר לכפר; איבוד הצביון החקלאי של מושבים וקיבוצים, שהיו עד עתה עמוד התווך של ההתיישבות הציונית והחלוצית בארץ-ישראל; מסחור קרקע חקלאית שיביא לשינוי תעסוקתם של החקלאים; ירידה נוספת בשיעור האוכלוסייה החקלאית בישראל, שכיום עומד על 4 אחוזים בלבד מכלל האוכלוסייה היהודית; שינויים חברתיים מרחיקי לכת בשיטת הקואופרציה של המושבים ובאידאולוגיה השיתופית של הקיבוצים; שיבוש תכניות ארציות ואזוריות בכל הנוגע לגודלם של יישובים, למכסות אוכלוסיותיהם, לגורל השטחים הפתוחים והתחומים הפיסיים בין עיר לכפר ועוד.

על-מנת לעמוד בדרישות הפשרת הקרקע הדרושה לצורכי בנייה בעתיד, ויחד עם זאת למנוע במידה מרבית את הרס המרקם היישובי שנוצר עד כה, מן הראוי לפעול לפי העקרונות האלה:

★ כמות הקרקע שתאושר להפשרה בקיבוץ או כמושב לא תיקבע לפי גודל החוב, כי אם לפי מיקומו ותפקודו של היישוב באזורו ובסביבתו.

★ שטחי ההפשרה של קרקע חקלאית חייבים להיות קטנים יותר ביישובים כפריים הצמודים לערים או הנמצאים ברדיוס של 20-25 ק"מ מהן, מאשר באלה המרוחקים יותר, כדי לא לגרום להתפשטות אורבנית מהירה מדי ולהתרחבות ערים.

בעתיד יפעילו,

בוודאי, גם

היישובים הכפריים

בפריפריה לחצים

על מוסדות המינהל

והפיתוח במטרה

להביא להפשרת

קרקעות גם

בתחומיהם

★ יש להעדיף הפשרת קרקע ביישובים הנמצאים בפריפריה הדרומית, הצפונית והמזרחית של אזורי הביקוש, כדי לסייע, במידת האפשר, לפיזור האוכלוסין ולחיזוק יישובים פריפריים.

★ יש להעדיף הפשרת קרקע לבנייה ביישובים צעירים על פני הפשרה ביישובים ותיקים, כדי לסייע לביסוסם הכלכלי.

★ יש להעדיף הפשרת קרקע לבנייה ביישובים אשר במשכצותיהם אדמת בור רבה, שלא תצלח לעיבוד חקלאי רווחי.

★ אין להפשיר לבנייה קרקע חקלאית מעובדת המפיקה תוצרת חקלאית, גם אם היישוב עומד בקריטריונים המאפשרים את הפשרת הקרקע לפי העקרונות שלעיל.

★ אין להפשיר קרקע לבנייה באזור כלשהו מעבר למכסות דיור שנתיות ברקוח ונחוצות.

★ הפשרת הקרקע לבנייה חייבת להיעשות על-פי עקרונות תכנוניים פסיים ועל-פי תכניות מתאר מקומיות ואזוריות במסגרת המועצות האזוריות.

★ לצורך ביצוע הפשרת קרקעות לבנייה, יש להכין בעוד מועד תכנית ארצית מיוחדת להפשרה רב שנתית של קרקע חקלאית לפי אזורי עדיפות לאומית, שתאושר על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועל-ידי הממשלה.

★ את פעולות התכנון והפשרת הקרקע לבנייה חייבת ללוות ועדה בינמשרדית למעקב ולפיתוח, שיוקנו לה סמכויות, וכך תוכל לאזן באורח חסכני והדרגתי את שטחי ההפקעה בהתאם לצרכים האמתיים ובמקומות הראויים.

אם נגזר עלינו לצמצם את עקרונות השמירה על קרקע חקלאית שהיו נהוגים בעבר, ולהיערך ביתר פתיחות לבנייה על קרקע חקלאית מופשרת במרכז הארץ, יש לעשות זאת בשיקול דעת ובתכנון ארוך טווח ולמנוע "חגיגה" כספית מוגזמת מצד החקלאים העלולים להתרגל למחשבה, שמי שהאדמה שלו – לו השמים.

סיכום

מן האמור לעיל ברור, שבעתיד הקרוב עשויה להיווצר ולהתגבש בקרב מוסדות מינהל מקרקעי ישראל מִפה חדשה של שימושי הקרקע החקלאית בארץ, אשר יסומנו בה הן שטחים במרכז הארץ המיועדים והמועדפים להפשרה לבנייה, והן שטחים שהפשרתם תהיה אפשרית בשלבים מאוחרים יותר.

מגמת מִפה זו תהיה ליצור פוטנציאל קרקע שיאפשר בנייה של 50 אלף יחידות דיור בכל שנה, תוך הקפדה על שטחים פתוחים בין אזורי הבנייה השונים. החקלאים היושבים כיום על קרקעות לאום במרכז הארץ, בין אשקלון בדרום ובין הגליל המערבי בצפון עם שלוחה מזרחית לעבר פרוזדור ירושלים, עשויים בוודאי ליהנות ממגמותיה של מִפה זו, ואילו לגבי יתר החקלאים, פירושה הוא המשך קיומם על חקלאות כבסיס כלכלי עיקרי.

הפוטנציאל הטמון במִפה זו מוערך בכ־700 אלף יחידות דיור, ש־300 אלף מהן נמצאות במישור החוף המרכזי. בעתיד יפעלו, בוודאי, גם היישובים הכפריים שבפריפריה לחצים על מוסדות המינהל והפיתוח במטרה להביא להפשרת קרקעות גם בתחומיהם; יש להניח אפוא כי ייתנהל מאבק נגד מדיניות ה"אפליה" בהפשרת הקרקעות. אין גם ספק שמִפה כזאת, המבטאת את מדיניות הקרקע החדשה של הממשלה, תוסיף ותעורר מחלוקות אין ספור וויכוח ציבורי בלתי פוסק. מכאן, שהצעותיה של "ועדת רונן" הן רק ראשיתו של הוויכוח.

פליאה אלבק*

כמעט מבלי מִשים ובמהירות, הנחיתה עלינו ועדת רונן¹ מהפכה שאחריתה מי ישורנה. בלי הנד עפעף ממליצה הוועדה להשליך לסל ערכי יסוד שעליהם נבנתה מדינת ישראל. בא גרעון ויתקון,² והעיר על כך, בקצרה ובלשון המעטה. לפיכך, נענינו לבקשה להתייחס להערות המועלות בתזכיר של ויתקון ולהרחיב עליהן.

ב"קרקע", עמוד 15, כותב ויתקון שוועדת רונן הציעה רפורמה במדיניות המקרקעין, ושרפורמה זאת נתקבלה במועצת מקרקעי ישראל על חודו של קול, בהתנגדות של כל נציגי קרן קימת לישראל. נראה שיש כאן שימוש לרעה בכוחו של הרוב, שכן מדיניות היא דבר עקרוני, ורפורמה במדיניות פירושה שינוי העקרונות; והרי לא ייתכן שהרוב יכפה על המיעוט שינוי עקרונות. אם מדובר בשאלה מסוימת שבה צריך להכריע לכאן או לכאן בעניין משני, שהוא אחד מתוך שורה של עניינים שוטפים, יש לאפשר קבלת החלטות, גם אם אלו החלטות המתקבלות על חודו של קול. זאת, כדי לאפשר למהלך העניינים להתנהל באופן שוטף, תוך עדכון והתאמה לצורכי החיים והחברה המתפתחים והולכים. אבל רפורמה במדיניות פירושה ההפך מהתפתחות שוטפת סדירה; פירושה שינוי כיוון ושינוי עקרונות יסוד; ואם אין היא מוסכמת על כל חברי המועצה – אין לעשותה מבלי לפרק את השיתוף שהוא בסיס קיומה של המועצה. כמובן, אם אחד משני הגופים המיוצגים במועצה – מדינת ישראל וקרן קימת לישראל – רואה צורך רב בשינוי מהפכני במדיניות, ולכן מייחס חשיבות רבה ביותר לביצוע הרפורמה, עליו לחפש צורת הידברות עם שותפו, לצורך שכנוע וניהול משא-ומתן מפורט, עד שיגיעו להסכמה אם להנהיג רפורמה ואיזו רפורמה להנהיג. במסגרת המשא-ומתן יינתן משקל מיוחד לשאלה: את מטרותיו של מי תעזור הרפורמה לקדם ובעקרונותיו של מי היא עלולה לפגוע? אם לא יצליחו להגיע להסכמה, יצטרכו לשקול ביחד את פירוק השיתוף. שכן כשם שדיירי בית משותף אינם יכולים להחליט שהם רוצים להפוך

* עו"ד פליאה אלבק מכהנת גם כמרצה לדיני מקרקעין.

- 1 הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, דין וחשבון מיום כ"ט באדר ב' תשנ"ז, להלן "הוועדה" או "ועדת רונן".
- 2 גרעון ויתקון, "הרפורמה במדיניות המקרקעין", דו"ח ועדת רונן, הערכה (להלן "תזכירו של ויתקון" או "ויתקון"), קרקע 44, יוני 1998.

את הבניין לבית־חרושת ולהכריע על־פי החלטת הרוב, ובכך להכריח את המיעוט להתגורר בבית־חרושת זה, כך אי־אפשר לכפות שינוי עקרונות על־פי החלטת הרוב.

מר ויתקן נגרר, אולי שלא באשמתו, אחר דרכה של ועדת רונן "לשפוך את המים ביחד עם התינוק". לדוגמה, במקום להתריע שמינהל מקרקעי ישראל לא דאג לרשום במרשם המקרקעין את זכויות החכירה של כל חוכר דירה או קרקע ממקרקעי ישראל, מציעה הוועדה, בניגוד לחוק ובניגוד לכל החלטות מועצת מקרקעי ישראל, להתחמק מן הבעיה על־ידי העברת הבעלות למשתכנים. כלומר, כיוון שנכשלנו בארגון ובהסדרת מתן זכויות חכירה למשתכנים – נִפְצָה אותם בכך שניתן להם "בעלות" במקום "חכירה". משל לקונה שבא לקנות חליפה אפורה, ובעל החנות אומר לו: "אין לי חליפות אפורות, אבל אמכור לך חליפה חומה ואפצה אותך בכך שאתן לך חליפה הגדולה בשלוש מידות מן החליפה שאתה צריך". ובמה דברים אמורים? הרי כל עוד המינהל מעניק רק זכות חכירה, הוא גורם מטריד לא קטן למשתכנים בכך שאינו רושם את זכויות החכירה שלהם במרשם המקרקעין, אך כל משתכן יודע שהוא יכול לברר מהן זכויותיו ברישומיו של בעל הנכס – בתיקי מינהל מקרקעי ישראל. אולם אם מועברת למשתכנים הבעלות – אין עוד בעל בית אחר, פרט למשתכן עצמו, ואת זכויותיו הוא יוכל למצוא, אם בכלל, רק במרשם המקרקעין. לפיכך, כל הצעה להעביר את הבעלות למשתכנים יכולה לבוא רק אחרי רישום הבית בפנקס המקרקעין. כאשר הבית נרשם – אין כל קושי לרשום לטובת המשתכן חכירה לדורות, כלומר לארבעים ותשע שנים, עם אופציה לארבעים ותשע שנים נוספות, וזאת, מבלי לפגוע בעקרונות היסוד של קרן קימת לישראל – שלא למכור קרקע; עקרונות שקיבלה עם היווסדה ושאותם שאבה מתורת ישראל, בה נכתב: "והארץ לא תימכר לצמיתות כי לי כל הארץ".

יתר על־כן, מכירת המקרקעין במקום החכרתם, הנה דרך להוציא את הקרקע ממסגרת המשאבים הלאומיים ולהפוך אותה לנכס סחיר שהעשיר יתעשר ממנו והעני יתרושש ממנו. שכן העשירים יוכלו לקנות מקרקעין, לשנות את ייעודם, ולהרוויח ממכירתם עשרות, מאות, ואף אלפי שקלים, בעוד שהעניים לא יוכלו לקנות קרקעות בשל היותם חסרי אמצעים, ועל כן ייאלצו לשכור דירות מגורים בדמי שכירות גְּדֵלִים והולכים כדי הצלחתם של העשירים להעלות את מחירי הבתים.

דוגמה מובהקת לכך יש בהצעה למכור את הבתים שהם בכנייה רוויה. "רוויה" – כיוון שכל מה שניתן היה לשתות ממנה כבר נשתה כביכול. בימינו כבר ברור שאין להצעה כל קשר עם הנעשה במציאות. כנייה רוויה מוגדרת ככנייה בשתי קומות לפחות, כשבכל קומה מינימום שתי דירות. קרי – בית שיש בו ארבע דירות או יותר מוגדר ככנייה רוויה. ואולם, כל מי שמתהלך בשכונות העירוניות הבנויות בכנייה רוויה שכזאת – וכך לדוגמה כל העיר תל־אביב – רואה מגדלים בני עשרים, שלושים או ארבעים קומות, הצצים כפטריות אחר הגשם, כשהבתים בכנייה "הרוויה" שלידם מגיעים בקושי לגודל אולם הכניסה של המגדל החדש,

ובמקום בית של שמונה דירות מתנשא לתפארת בניין בן מאתיים משרדים. מכירת הבית בן שמונה הדירות תגרום לכך שהיחיד שייחנה מעליית ערך הקרקע בעשרות מונים עם תכנון מגדלים עליה – יהיה מי שקנה את הבית "הרווי"; וזאת במקום שקרן קימת לישראל, שהיא כעלת הקרקע מאז גאלה אותה בדמים – תרתי משמע – תיהנה מכך כעת צרה.

מד ויתקון נגד,
אולי שלא
באשמתו, אחר
דרכה של ועדת
רונן "לשפוך את
המים ביחד עם
התינוק"

בעמוד 16 כותב ויתקון, שוועדות קודמות לא גרמו לשינוי בשל הפן הפולמוסי שגלווה לעצם קבלת ההחלטות, ולא משום שההמלצות כשלעצמן לא היו מקובלות, והוא מוסיף ומעיר שהוא מתייחס לוועדת גולדנברג. הערה זאת איננה נכונה מבחינה היסטורית. העובדה היא שדו"ח ועדת גולדנברג עורר סערה; יו"ר מועצת מקרקעי ישראל דאז, השר אריק נחמקין, התנגד עקרונית להמלצות הוועדה, והביא מומחים להרצות בפני מועצת מקרקעי ישראל בסדרת דיונים שהמועצה קיימה בנושא ההמלצות. היו אלה דיונים מפורטים ומעמיקים, שבסופם החליטו כל חברי המועצה לא לאמץ את המלצות ועדת גולדנברג,

ולכן נדחו ההמלצות לגופן. מן הראוי היה לנהוג בדרך דומה גם עם המלצות ועדת רונן – להביא אותן לדיון במסגרת סדרה של ישיבות במועצת מקרקעי ישראל, ישיבות שאליהן יוזמו מומחים להרצות בפני חברי המועצה. כך תינתן הזדמנות לכל חברי המועצה ללמוד את ההמלצות, לשקול אותן, לנתח אותן, לכדוק מה ניתן לומר בעד או נגד הפעלתן, ורק לאחר מכן להגיע למסקנות ולהביא את ההמלצות להצבעה. אילו כך עשו – היו נוכחים לדעת, מן הסתם, שעיקר המלצות הוועדה הוא להביא להתפרקות הציבור מנכסיו, כך שהטבה רגעית למתיישבים בערים שבשפלת החוף תביא להפסד לדורי דורות. ההפסד הוא בהחמצת האפשרות לפתח את מדינת ישראל באופן יזום ומאורגן, תוך פיזור האוכלוסייה ויצירת מקורות מחיה ומגורי רווחה במרחבים הגדולים של הגליל והנגב, במקום לצופפה בשטח הקטנטן של שפלת החוף. המלצות ועדת רונן להזויל את מחירי הקרקע, להעביר את הבעלות למשתכנים ולהקל על המשא-ומתן עם פקידי המינהל – אינן אלא המלצות לצופף עוד את המגורים בתל-אביב ובקרבתה. דבר זה ישלול כל סיכוי לעודד מגורים במקומות הרחוקים – למשל ביישובי קו העימות או כנגב. ההמלצות כולן באות להיטיב עם בעלי היכולת החיים חיי רווחה ולהקל עליהם. זאת במקום להשתמש במשאבי הלאום כדי להיטיב עם מחוסרי היכולת החיים במצוקה, אם כנגב החם והצחיח ואם בגליל, בטווח פגיעת קטיושות, ולהקל עליהם.

בעמוד 17 רומז ויתקון, בעדינות, שכינונה של ועדת רונן, כגורם הממליץ לשר על קביעת מדיניות שאותה יביא להחלטת הממשלה, נוגדת לחוק מינהל מקרקעי ישראל; החוק קובע בסעיף 3, שמועצת מקרקעי ישראל תקבע את מדיניות הקרקע. פרוצדורה זו נוגדת גם לאמנה בין המדינה ובין קרן קימת לישראל, כפי שמעיר בצדק ויתקון. הייתי מעוזה להוסיף לכך,

שררך זאת נוגדת את כל מהות ההסכמה בין מדינת ישראל ובין קרן קימת לישראל, לפיה יימסרו מקרקעי קרן קימת לניהולו של המינהל, שהוא זרוע של מדינת ישראל, ותמורת זאת המינהל ינהל הן את קרקעות קרן קימת לישראל והן את קרקעות מדינת ישראל ורשות הפיתוח – וזאת לפי מדיניות שתיקבע על-ידי מועצת מקרקעי ישראל (שבה חברים גם נציגי קרן קימת לישראל). אם מבטלים את התמורה שהמדינה נתנה, כלומר את הסכמתה לכך שאת המדיניות יקבע גוף משותף של המדינה וקרן קימת – אזי נשמט הבסיס של כל ההסכמה וקרן קימת אינה מקבלת תמורה על העמדת אדמותיה לרשות המדינה, וממילא יש להחזיר לקרן את אדמותיה ואת ניהולן. בפתרון המוזכר בהערות – שניתן להעביר בעלות רק באדמות שבבעלות המדינה – יש משום התעלמות מוחלטת מכך שקרן קימת קיבלה את הזכות להיות שותפה בקביעת המדיניות של ניהול אדמות המדינה, תמורת מסירת ניהול קרקעותיה לידי רשות של המדינה. אך אם אין שואלים עוד את קרן קימת על המדיניות לניהול אדמות המדינה – מן הראוי שלא יתנו עוד לרשות של המדינה לנהל את מקרקעי קרן קימת.

בעמוד 21 כותב ויתקון, שהמלצת הוועדה לחוקק חוק האוסר מכירת קרקע זרים אינה אפקטיבית, כפי שהתברר מדוגמאות בארצות אחרות. ראוי להוסיף שהיא גם אינה מתאימה לתנאי ארצנו, שכן זרים רבים, כולל אזרחי מדינות הנמצאות במצב מלחמה עם מדינת ישראל, לא יתקשו לקנות קרקעות בישראל בתיווך תושבי ישראל שיִשמשו נאמניהם ועושי דברם.

ברצוני להוסיף שתי הערות לדבריו של ויתקון בעמוד 29, נגד המלצת ועדת רונן לרשום את חלקות ב' רג' בחכירה לדורות על שם האגודה השיתופית. האחת היא, שמן הראוי שהקצאת החלקות לעיבוד חקלאי, שניתנו ליישוב להשמת משכצת ואשר אינן צמודות לשטח הבנוי של היישוב, תיעשה כפי שהיא נעשית כיום. דהיינו, לתקופות של שלוש שנים עם חידוש אוטומטי לשלוש שנים בכל פעם, ולא בחכירה לדורות. שכן חלקות אלה מוקצות ליישוב רק כמקור תעסוקה, מתוך הנחה שפרנסת המתיישבים על החקלאות, ושמחמת מחסור בקרקע חקלאית ליד השטח הבנוי של היישוב, ניתנה למתיישבים קרקע לחקלאות במקום מרוחק יותר. מתוך הנחה זאת נובעת המסקנה ההגיונית, שאם תושבי המקום יעברו להתפרנס מתעסוקה שאיננה חקלאות, או מחקלאות במקום קרוב יותר למקום מגוריהם, כגון חקלאות אינטנסיבית – אין להמשיך ולהקצות להם את הקרקע המרוחקת, ולפיכך אין לחדש את החכרתה בתום שלוש שנים. ומכל מקום אין לחדש החכרה של קרקע חקלאית שהמתיישבים אינם מעבדים אותה בעצמם, שכן לא לשם כך הוקצתה. גם אם מתיישב נעזר בעובדים שכירים במשקו החקלאי – כל עוד פרנסתו על החקלאות והוא עוסק בחקלאות באופן ממשי – עדיין אפשר לראות בכך שימוש בקרקע למטרה שבעבורה נמסרה ליישוב. אין הדבר כך אם המתיישבים משתמשים בקרקע לבתי עסק, בתי-חרושת, בנייה למגורים, או השכרה למפעלים חקלאיים או לא חקלאיים של אחרים. בכל המקרים האלה מן הראוי שלא לחדש את הקצאת הקרקע בתום שלוש השנים אלא לערוך במקום זאת חוזה חדש – שבו תוקצה

למתיישב כמות קרקע עם ייעוד הדרושה לו, והתשלום בעבורה ייקבע על-פי השימוש שהוא עושה בה באופן שיהיה בו כדי לאפשר לו להתפרנס ממנה. כל זאת מכילי לפגוע

אם אין שואלים

עוד את קרן

קיומת על

המדיניות לניהול

אדמות המדינה

– מן הראוי

שלא יתנו עוד

לרשות של

המדינה לנהל

את מקרקעי קרן

קיומת

כזכות הציבור לשימור משאבי הקרקע שלו, הן לפי יעדי השימוש השימוש בקרקע בתכנון הארצי והן כמקור להכנסה של תשלום שוטף ומתאים בעבור השימוש בקרקע. יש לזכור שרישום חכירה לארבעים ותשע שנים על חלקות ב' ו-ג' יעשיר את העשירים בלבד. שכן, היישובים במרכז הארץ, שהם כיום שכונות הווילות שמסביב לתל-אביב, יקבלו חכירה על קרקע במרכז הארץ, שהיא יקרה מאוד ושיוכלו לנצל אותה כמקור להכנסה ניכרת, כפי שהם עושים כיום – בין אם על-ידי השכרתה, ובין אם על-ידי פיתוחה לאתרי מסחר ובלוי. לעומת זאת, היישובים המרוחקים, המצויים בקו העימות ובנגב, וחיים בעוני ובחוסר כול בתנאים קשים ביותר, יקבלו חכירה על קרקע ששוויה אפסי ולא ימצא מי שיהיה מוכן לשלם להם בעבורה.

בעמוד 30 מעיר ויתקון, שהמלצת הוועדה להתיר בנייה בשטחים הציבוריים תעשיר את האגודה החקלאית ולא את הוועד המקומי. לדעתי, אין כל גסם בכך; שכן שטחי הציבור הוקצו מלכתחילה לאגודה החקלאית, ואם כימינו נתרבו התושבים כמושב שאינם חברים באגודה החקלאית, כיוון שמעולם לא רצו לעסוק בחקלאות – אין כל הצדקה לתת להם חלק בנכסי האגודה החקלאית, כגון שטחי הציבור שלה.

שאלה אחרת היא – האם יש הצדקה להתיר בכלל בנייה למגורים בשטחים הציבוריים? בעניין זה נראית לי המלצת הוועדה כאומרת "אכול ושתה כי מחר נמות". שהרי ככל שמתרבה הבנייה למגורים ביישוב, גנל הצורך בשטחים ציבוריים למבני ציבור – כגון גני ילדים, בתי-ספר, מתג"ס, מרפאה וכדומה, ומן הראוי "לשריין" שטחי ציבור כדי לכנות בהם את מבני הציבור הנחוצים עם ריבוי הבנייה ביישוב.

בהמשך עמוד 30 מתייחס ויתקון להמלצת הוועדה על הפרטת שיווק הקרקע. הערתו, שהדבר יביא לאגירת קרקע בידי ספקולנטים ועקב כך לעליית מחירי הקרקע, היא בוודאי נכונה. יש להוסיף על זאת, שאין זו אלא עוד המלצה שמטרתה להביא לכך שהקרקע בישראל לא תשווק לפי צורכי הפיתוח הקיימים והתכנון הטוב ביותר למדינת ישראל כדור הזה ובדורות שיבואו אחריו. הפרטת השיווק תביא לכך שקרקע תוקצה לא למילוי יעדים לאומיים – כגון קליטת העלייה, פיזור האוכלוסין, שמירה על הספר וכדומה – אלא למילוי כטיהם של סוחרים, שיחזיקו בקרקע עד שמחמת המחסור יעלה מחירה ואז ישווקו אותה למרכה במחיר. בדרך זאת יעלו באופן מלאכותי את מחיר הקרקע למתיישב, בשעה שהסוחר

יוכל לרכוש את הקרקע מן המינהל במחיר זעום. כך תפסיד המדינה הן את האפשרות לנצל את הקרקע להגשמת מטרותיה והן את ההכנסה הכספית מן הקרקע.

מן הראוי לחזור ולהזכיר שקרקע היא משאב שאינו מצוי בשפע במקומותינו. כמות הקרקע שיש במדינת ישראל – 21 מיליון דונם – היא מעטה מדי מכדי לאפשר לעם היהודי כולו למצוא בה מקלט בעת צרה. אולי היה הדבר שונה אילו קיבל העם היהודי, לצורך בניין הבית הלאומי, את כל השטח שנתן חבר הלאומים לבריטניה במנדט. אבל מאחר ומתוך שטח זה נלקחו כשני שלישים או יותר להקמת ממלכת ירדן ההאשמית, ואף בשליש או ברבע שנותר גרים מיליוני לא יהודים, כמות הקרקע שנותרה ליישוב העם היהודי היא מעטה ביותר, ואם תכזבו אִי־אפשר יהיה למצוא לה תחליף בקרקע אחרת. לפיכך צריך לשמר בצורה הטובה ביותר ולתכנן לדורי דורות את המעט שיש, כך שאפשר יהיה לקלוט כל עלייה יהודית שתבוא כאשר תבוא, ולא להוציא מידי הרשות יותר מהדרוש בכל פעם לצורכי האוכלוסייה. הן הפרטת השיווק והן השיווק של קרקע בלתי מתוכננת פוגעים אפוא, פגיעה קשה במלאי הדל של קרקע שיש ומסכנים את אפשרויותיה של מדינת ישראל לעמוד בדורות הבאים ביעדים שלשמן הוקמה.

בעמוד 32 מתייחס ויתקון לכך שהמינהל משלם 10 אחוזים לרשויות המקומיות במקום היטל השבחה (שגובהו 50 אחוז בעבור הפרט). נדמה שחסר כאן העיקר: שכן הפרט משלם 50 אחוז מן ההשבחה של הקרקע שלו אם הושבחה על-ידי תכנית; המינהל משלם 10 אחוזים מכלל הכנסותיו מכל קרקעותיו, בין אם בוצעו עליהן תכניות ובין אם לאו, בין אם הושבחו על-ידי תכניות ובין אם נפגעו מהן. אולם 10 אחוזים מכלל ההכנסות יכולים להיות הרבה יותר מאשר 50 אחוז מן ההשבחה, ולכן אין להעמידם זה מול זה. מדובר בדרך שונה לחישוב התשלום, דרך שהיא נוחה יותר בגלל ההיקף העצום של המקרקעין שעליהם חל התשלום, אך אין מטרתה ואין במהותה כדי להביא לתשלום כולל נמוך יותר. אמנם נכון, כפי שמעיר ויתקון בסוף העמוד, שהתשלום מביא לכך שהרשויות המקומיות במרכז הארץ מקבלות תשלומים גדולים, ואילו הרשויות במקומות הרחוקים מקבלות תשלומים מְזעריים בלבד – אך זוהי תוצאה של השיטה. לפיה, הכסף למימון צורכי הרשויות המקומיות בא מהיטל השבחה, היטל שבמקורו היה רק בגבול ההוצאות בפועל של הרשות המקומית לביצוע התכנית, ושהפך למס כדיעבד בהיותו משולם כאחוזים מעליית ערך הקרקע בעקבות התכנית. ומאחר ומטבע הדברים עליית ערך מקרקעין בערים במרכז הארץ היא בסכומי עתק, שכן הקרקע נמכרת במחירי עתק, ואילו עליית ערך הקרקע במקומות הרחוקים היא בסכומים מְזעריים, כי גם אחרי התכנית החדשה איש לא יאות לשלם סכומי עתק בעבור אותה קרקע בגלל מיקומה – הרי כל עיקרו של היטל ההשבחה הוא מתן הכנסה גדולה מאוד לרשויות שבמרחק רב משם. ואם רצוי לחשוב על חלוקה צודקת יותר של מקורות ההכנסה לרשויות המקומיות, הרי צריך לעשות זאת על-ידי שינוי היטל ההשבחה מעיקרו – ולא על-ידי שינוי שיטת התשלום שעל-פיה משלם מינהל מקרקעי ישראל במקום היטל השבחה.

**הפרטת השיווק
תביא לכך
שקררע תוקצה
לא למילוי
יעדים לאומיים
אלא למילוי
כיסיהם של
סוחרים**

בעמוד 33 מתייחס ויתקון להמלצת הוועדה לתאגד את מינהל מקרקעי ישראל. מן הראוי להוסיף לרבריו, שמבחינה עקרונית יש להבחין בין הפיכת המינהל לתאגיד מבלי לשנות מאומה בנייהול הקרקעות (כאילו היו מציעים שבמקום מינהל מקרקעי ישראל, תנהל את המקרקעין חברת נאמנות לניהול נכסים), ובין עשיית שינויים רכים בשיטה, בעקרונות, ובמדיניות שיביאו לשינוי מהות הגוף המנהל. גם אם המינהל יהיה תאגיד, תהיה זאת חובתו להעביר את ההכנסה מן המקרקעין לבעלי המקרקעין, כשם שתהיה זאת חובתו לנהל את המקרקעין בהתאם למדיניות שתקבע מועצת מקרקעי ישראל. וכמובן, תהיה זו חובתו לנהל את המקרקעין בדרך הטובה ביותר להשגת יעדי המדיניות של מדינת ישראל ושל קרן קימת לישראל – ולא לנהל את המקרקעין בדרך

המביאה לרווח הכספי הגדול ביותר. קרקע איננה נכס כלכלי שהמדינה מחזיקה בו כדי לעשות ממנו רווח כספי. הקרקע היא המדינה, היא המשאב שרשויות ציבור מחזיקות בו כדי להגשים את הערכים הציבוריים שלשמן הוקמו אותן הרשויות; ואם פירוש ההצעה לתאגד את המינהל הוא, שהתאגיד יוציא מן הקרקע יותר כסף ולכן ישלם משכורות גבוהות יותר לעובדיו – הרי יש בכך משום שימוש לרעה בנכס הציבורי שעובדי הציבור קיבלו לניהולם. כך, לדוגמה, אם תאגיד שינהל את מקרקעי ישראל יקצה קרקעות לבנייה בשפלת החוף באמצעות מכרזים, במקום להיאבק על העיקרון שמן הראוי להקצות קרקעות לבנייה במידת האפשר רק במקומות הרחוקים משפלת החוף – הן כדי לשמור על "ריאות ירוקות" באזור הצפוף מדי של השפלה והן כדי לעודד את פיתוח האזורים המרוחקים ופיזור האוכלוסין – הרי שתאגיד זה מועל בנאמנות שלשמה הוקם.

ואם הפיכת המינהל לתאגיד נעשית כדי שהתאגיד יהפוך את הקרקע למצרך כלכלי הנמכר מעל "מדף" למרכה במחיר – הרי הדבר הפסול מעיקרו הוא לא הפיכת המינהל לתאגיד, אלא הניסיון להפוך את הקרקע למצרך כלכלי. הקרקע היא נכס לאומי שיש לשמרו ולא למכרו, כשם שחברה מסחרית שעוסקת בייצור אינה מוכרת את המכונות שבכתי-החרושת שלה, אלא את המוצרים שמכונות אלה ייצרו. מכירת המכונות נעשית רק באחד משני מקרים: או כאשר החברה קונה במקומן מכונות חדשות או טובות יותר (ואי אפשר לעשות דבר כזה לגבי קרקע), או כאשר החברה מתפרקת ומתחללת ולפיכך מתפשטת מנכסיה, ודבר זה, כולנו מקווים, לא יקרה למדינת ישראל.

בראש עמוד 35 מסביר ויתקון שהמלצתה העיקרית של הוועדה היא הפרטת הבעלות על הקרקע, וכי הנימוק הוא, שיש לעשות זאת כדי לשחרר את הציבור מן הביורוקרטיה של מינהל מקרקעי ישראל. ויתקון מעיר בצדק, שאילו המינהל היה ממלא את חובתו ורושם במרשם המקרקעין את החכירות של המשתכנים – לא היו המשתכנים זקוקים לביורוקרטיה

של המינהל. הוועדה נאחזת, כאמור, בעובדה שהמינהל לא מבצע את חובותיו כראוי – כדי להציע דברים שאין להם שום קשר למילוי חובות אלה, אך יש בהם כדי לפגוע בעתיד באפשרויות הפיתוח, בקליטת העלייה, בבניית הארץ כולה, ובתכנון ארצי של שיפור איכות החיים של כל תושבי מדינת ישראל.

בכלל, קשה לראות בסוף המאה העשרים צידוק לשינוי תכנים כלשהם "כשל ריבוי ביורוקרטיה". בימינו אפשר לשלוח כל בקשה כפקס או בדואר אלקטרוני או ישירות למסוף מחשב, ואין כל סיבה שלא תינתן תשובה מידית באותם אמצעים. ביצוע פעולות כגון, בדיקה מיהו הרושם ומהן הזכויות שלו וחובותיו, תשלום דמי חכירה או דמי היוון, או אישור לביצוע עסקה – כל אלה יכולים להיעשות על אתר באמצעי התקשורת והמיכון האלקטרוניים, בלי שהציבור יאלץ להקדיש לכך זמן או מאמץ. ואם אין הם נעשים כך במינהל מקרעי ישראל, אזי מן הראוי למנות ועדת מומחים בתחום הניהול, המיכון והתקשורת, שתמליץ על רפורמה בניהול הטכני של המינהל – ולא על שינוי כלשהו במדיניות המקרקעין. כשם שמעולם לא הציעו לבטל תשלומי ארנונה כדי שהאזרח לא יהיה תלוי בביורוקרטיה של הרשויות המקומיות, אלא הציעו לייעל את דרך הגבייה, כך אין להציע לקחת מן המדינה, או מקרן קימת לישראל, את הבעלות על המקרקעין, כדי שהאזרח לא יהיה תלוי בביורוקרטיה של מינהל המקרקעין.

בעמוד 35 מציין ויתקון את המלצות ועדת רונן להעביר את הבעלות במקרקעי הלאום. המכנה המשותף לכל ההמלצות הוא, שהן מתעלמות כליל מכך שייעודי הקרקע משתנים מדי פעם, ושהעברת הבעלות מנשלת את הציבור מזכותו ומחובותו לחזור ולשנות את ייעודי הקרקע ולתכננם מחדש, כהתאם להתפתחויות בארץ ובעולם. אין בהמלצות אלה שום התחשבות בעובדה שההתיישבות הכפרית בישראל נמצאת בעיצומה של מהפכה – של מעבר מיישובים חקלאיים ליישובים קהילתיים וממשק שיתופי סוציאליסטי ליחידה פרטית קפיטליסטית; מהפכה שאת סופה עדיין לא ניתן לצפות, אך את תוכנה צריך לבדוק, לנתח ולשקול לפני שחורצים דעה מה בה ראוי לעידוד ומהן הדרכים לעשות זאת.

בעמוד 37 מונה ויתקון את המלצות ועדת רונן למניעת ספרות ולוויסות מחירי הקרקע, ומציין שהוועדה מצאה ששליטת המינהל בקרקע גורמת לעלייה במחירים ולפיכת, משיקולים ציבוריים, יש להפוך את הקרקע לסחירה ולהציעה לכל דורש ללא מגבלות. נראה שההפך הוא הנכון: דווקא בעיר תל-אביב, שבה רבה הקרקע שכבעלות פרטית, האמירו מחירי הדירות לשחקים, כאשר נוצר צורך רחוף לקלוט מאות אלפי עולים מרוסיה. לעומת זאת, העובדה שהיו בידי המינהל קרקעות מרובות בערי השדה באותה עת אפשרה לו לבנות בנייה נרחבת לעולים במחירים נמוכים מאוד. וכך, לפחות העולים שהיו מוכנים להשתכן בריחוק משפלת החוף הצליחו לרכוש דירות. בכלל, עצם העברת השליטה בקרקעות מרשות ציבורית לידיים פרטיות "מבטיחה" עלייה במחיר קרקע למגורים; זאת לא רק משום שהשוק

הפרטי מעוניין לאגור קרקעות וליצור מחסור מלאכותי כדי להרוויח יותר בעת מכירתן, אלא גם כיוון שהוצאת הקרקעות משליטה ציבורית תשלול את האפשרות להקצותן בתנאי סבסוד לכל מטרה ציבורית ראויה, החל מבניית מגורים לזוגות צעירים ביישובי המיעוטים ועד בניית מוסדות ציבור ביישובי קו העימות.

נראה שבכל הקשור להעברת הבעלות והשליטה במקרקעין מן הציבור אל הפרט – המלצות ועדת רונן עלולות להשיג את ההפך מהרצוי. מן הראוי, אפוא, לשקול המלצות אלו מחדש ולברוק אותן בצורה מעמיקה ומקיפה על מכלול היבטיהן.

ירמיהו אלוני*

מותר, ואף צריך לפתוח בכרכות. יש לברך את השר – מר אריאל שרון – שהבין שיש צורך בשינוי, ושהעז ועשה מעשה. יש לברך את הוועדה ואת חבריה שטרחו והוציאו מתחת לידיהם דו"ח רב היקף וחשוב, לאחר ששקלו את הצעותיהם ובחנו אותן היטב. אלמלא עשה השר מעשה ואלמלא ביצעה הוועדה את תפקידה, הרי לא היה לנו – למבקרים – במה לדון ולדוש, ולמקורגים ולמלעזים לא היה במה לעסוק.

יש לביקורת צדדים שונים. יש ביקורת הנובעת משיקולי תועלת כאלה ואחרים, אולם לגיטימית ככל שתהיה, קשה לייחס לביקורת זו משקל רב, גם אם מועלות בה טענות שהן נכונות לגופן. לעומת זאת, יש ביקורת הנובעת מידענות מופלגת או מעורבות רבה בתחום העשייה במקרקעין, ולכן יש לה משקל רב וראוי להטות לה אוזן קשבת.

ברם, אם כך ואם אחרת, נראה לי – עם כל הכבוד והצניעות – שהבעיה העיקרית של דו"ח ועדת רונן (ודומותיה) הנו החסר הבסיסי הקיים בפעולת הוועדה. על רקע חסר או חלל זה אפשר להבין טוב יותר את דו"ח הוועדה וגם להסביר את הליקויים בו (בהנחה שישנם כאלה) אליבא דמבקרים יותר רציניים.

במה דברים אמורים? הוועדה הוקמה על רקע תחושת מצוקה אמתית והצטברות בעיות הקשורות במדיניות הקרקעות שמנהל מינהל מקרקעי ישראל. היה ברור שבעיות אלה אינן יכולות לבוא לפתרון במתכונת הקיימת של מינהל מקרקעי ישראל ושל אוסף ההחלטות האמורות להנחות את פעילותו.

די אם נצביע על עשרות ההחלטות והחלטות המשנה שהתקבלו במהלך השנים האחרונות, הנוגעות למדיניות ולטיפול בקרקע חקלאית. סקירה קצרה תגלה את הבלבול ואת אבדן הדרך שקיימים בתחום זה כמו את תוצאותיהן הלא מחמיאות של "החלטות" אלה בתחום שיווק קרקע לבנייה, המושך אליו ביקורת נוקבת כמעט מכל כיוון אפשרי.

האם מצב זה נגרם עקב כך שבמינהל מקרקעי ישראל ובמועצת המינהל עומדים אישים לא מתאימים? לא חכמים? מבלי להכיר אישית את מקבלי ההחלטות, אני מוכן להמר (ולדעתי,

* ירמיהו אלוני הוא מהנדס בניין ושמאי מקרקעין.

כלי לקחת סיכונים רבים) כי האנשים המשרתים בגופים אלה הם אנשים מעולים, נבונים ומנוסים. העובדה שחלק ממקבלי ההחלטות פועל מטעם גורם אינטרסנטי כזה או אחר, אינה יכולה להסביר את המשבר שאליו נקלעו גופים אלה או את תוצאות פעולותיהם, תוצאות הנוגעות כמעט לכל תחומי החיים והעשייה הכלכלית והחברתית במדינה.

כל העולם השתנה ואז קבלתה של אותה אמונה

חברתית, שהייתה היסוד להקמת קרו קימת

איפה, אם כן, יש לחפש את האשם? מיצינו כבר את כל האפשרויות בתחום חיפוש האשמים למצב זה ולמשל את 'תסמונת השיי"ן גימ"ל', כאשר הוחלף ראש המינהל, שאליו הופנתה האחריות למחדלים ולמשבר שגוף זה נקלע אליו. ולמרות זאת, נראה כי הבעיות לא נפתרו באחת עם החלפת ממלא תפקיד זה או אחר, יהיה בכיר ככל שיהיה.¹

מש"אזלו" בכירים להחלפה והמצוקה עדיין נמשכה, התגלגל כדור "האשם" לפתחו של השר הממונה, ובמקרה זה שר התשתיות הלאומיות. מי רוצה להיות מואשם ב"מחדל יום כיפורים" נוסף, רחמנא ליצלן? האחרון הזקוק ל"עיתור" מפקפק זה הנו שר התשתיות הלאומיות, שהוא גם אישיות פוליטית מנוסה ומומחה ידוע ב"קרבות הישרדות". השר עשה אפוא את המעשה היחיד שהתחייב מהמצב – קרי, למנות ועדה. יצוין, כי הרכב הוועדה כשלעצמו נראה כבחירה שקולה, המושחתת על כוונות טובות – דהיינו שהוועדה תמצא את הפתרונות הנכספים.

ואכן, הוועדה ישבה על המדוכה והוציאה מתחת לידיה עבודה רבת היקף.

וראה זה פלא (האם באמת פלא?), עוד טרם יבשה הדיו על דו"ח הוועדה וכבר נמצאו לו מסתייגים ומקטרגים, דוחים ושוללים, אך גם לא מעט מחייבים, מכל קצות הקשת הכלכלית, החברתית והפוליטית, הן מתוך גורמי המינהל ומועצת המינהל והן מחוצה לו.

האם באמת נפלר כל-כך הרבה פגמים בעבודת הוועדה?

את הטענות כנגד דו"ח הוועדה והליקויים בו – אם ישנם, אין להפנות לוועדה ואף לא למי שמינה אותה, יהיו הטענות מחוכמות ככל שיהיו. הליקויים בדו"ח הוועדה, אשר מביני דבר מצביעים עליהם, נובעים מאותו חסר בסיסי שהזכרתי בתחילת הדברים; רק על רקע זה ניתן להסביר את קיומם – ולא על רקע תבונתם או חוסר תבונתם של מקבלי ההחלטות או חברי הוועדה.

1 הח"מ אינו משמש כדוברו של איש מהמנהלים שהוחלפו במינהל מקרקעי ישראל.

דו"ח ועדת רונן מהווה נדבך נוסף במבנה, שיסודותיו נקבעו אי-שם בשלהי המאה הקודמת וכבר מזמן אינם נושאים ב"עומס" שנערם עליו כמשך כמאה שנות פעילות ומתאימים לשינויים המוחלטים שעברה מדינת ישראל מבחינה פוליטית וחברתית.

כתורת הנדסת הבניין (שהיא הבסיס המקצועי של הח"מ) למדנו, שאת הסיכות והגורמים לליקויים מבניים יש לחפש, קודם כולל, ביסודות המבנה וכתשתיתו. באומרי "מבנה" אני מתכוון למוסדות והגופים האחראיים למדיניות הקרקע והוצאתה לפועל, ולתחיקה והחלטות המנחות את הפעילות בתחום הקרקע.

יסודותיו של מבנה זה, שנקבעו כאמור באמנה חברתית בתכנית באזל בשנת 1897 ועוד קודם לכך,² ו'תכונות הקרקע' (תרתי משמע) שלפיהן תכננו ד"ר נחמיה דה-לימה, מקס בורנהיימר, דוד וולפסון, פרופ' הרמן שפירא, ארתור רופין, מנחם אוסישקין ואחרים, השתנו כמה וכמה פעמים מאז יצקו את היסודות הראשונים. כל העולם השתנה מאז קבלתה של אותה אמנה חברתית, שהייתה היסוד להקמת קרן קימת לישראל, ושבה נוסחו העקרונות שהנחו את פעולותיה ומדיניות הקרקע שלה ובעקבותיה של מינהל מקרקעי ישראל, שהוא המוציא לפועל של מדיניות הקרן.

"מדיניות מקרקעין", אפוא, אינה ישות העומדת וחיה בזכות עצמה; מדיניות מקרקעין היא לא יותר מאשר פועל יוצא של הסכמה חברתית-לאומית, והיא משקפת את המטרות והצרכים של החברה על רבדיה השונים.

נושאים אלה אינם, בעליל, בתחום הסמכות של קרן קימת ומינהל מקרקעי ישראל או של מועצת מקרקעי ישראל.

כאמור, רק לאחר קבלת האמנה החברתית-הלאומית ובעקבותיה, אפשר לעצב מדיניות מקרקעין ולקבוע את עקרונותיה ואת הכלים החוקיים והפיסקליים לביצועה, וכן את המנגנונים המתאימים. כל עוד אין תשתית בסיסית מעורכנת, דו"חותיהן של כל הוועדות מסוג ועדת רונן (ועדת ד"ר גולדנברג, ועדת צבן ואחרות), מצוינים ככל שיהיו, יוסיפו להיות בבחינת טלאים לתיקון ליקויים מבניים מהותיים ואף סופם עשוי להיות דומה.

דו"ח ועדת רונן, כמו דו"חות הוועדות הקודמות לה, עוסק אכן בבעיות ובנושאים מהותיים, אך אינו עוסק במהות עצמה ואף אינו מסוגל או מיומן לעסוק בה.

קביעת מהותה של מדינת ישראל, עתידה ומגמות התפתחותה של החברה הישראלית בשלהי

² ראה ספרו של ד"ר שילוני, *הקרן הקיימת לישראל וההתיישבות הציונית 1903-1914*, הוצאת יד יצחק בן-צבי, ירושלים 1990.

המאה העשרים, צורכי הקרקע של מרכיבי החברה השונים, קביעת אזורי פיתוח ויעדים לאומיים, קביעת סדר עדיפות לאומי לפיתוח התיישבות, תשתיות, תחבורה וכיו"ב, כל אלה ואחרים נדונו ב"תמ"א 31" ובתכנית "ישראל 2020", אך הם אינם יכולים להיות קובעי המדיניות או תחליפיה אלא שיקולים בהוצאתה לפועל, וזאת לאחר שהמדיניות נקבעה בפורומים לאומיים מתאימים.

מדיניות מקרקעין היא לא יותר מיאשר פועל יוצא של הסכמה חברתית-לאומית

זהו, אפוא, הפגם הבסיסי של דו"ח ועדת רונן, ואם לא יתוקן, יש להניח שהדו"ח יותקף על-ידי גורמים שונים, שלא יראו עצמם מחויבים אליו באמנה חברתית מוסכמת ויעדיפו, באופן טבעי, את האינטרס המגזרי שאותו הם מייצגים.

זאת ועוד, מאחר שבטבע אין מצב של ריקנות, מתמלא החלל שנוצר (בעקבות חסרונה של האמנה הלאומית-החברתית לגבי מדיניות הקרקע המתאימה לעם היושב בציון) על-ידי גורמים, שבצר להם מנסים ליצור לאמנה (להסכמה הלאומית-החברתית) תחליפים. תחליפים כאלה אנו רואים בתכניות המתאר הארציות הכוללניות למיניהן, בדו"חות ועדות מסוג ועדת רונן, בהחלטות שונות של מועצת מקרקעי ישראל וכיו"ב.

מובן שכל אלה אינם יכולים למלא את מקום העיקר. יתרה מזאת, בצוק העתים, היטשטשו הגבולות בין ביצוע מדיניות המקרקעין לבין תכנון הקרקע, ואלה התערבכו באלה, שלא לטובת העם והאזרחים. כאמור, על בסיס התחליף לאמנה הלאומית-החברתית מופעל מנגנון התכנון הפיסי הלאומי, אך אין הוא יכול לבוא במקומה של האמנה.

מדיניות המקרקעין וכל הכלים העומדים לרשותה לצורך הפעלתה, יכולה לצאת לדרך רק לאחר קביעת תשתית תכנונית, ועל יסודותיה של תשתית זו.

לסיכום, בחינת כל "רפורמה" במדיניות מקרקעי ישראל, בין אם היא מומלצת בדו"ח ועדת רונן או בדו"ח ועדה אחרת, חייבת להיעשות לאורן של הסכמות, מגמות ומטרות לאומיות-חברתיות. באין הסכמות, כאמור, הבודק המיומן ימצא קרוב לוודאי ליקויים לא מעטים, אשר אין זה נכון לייחסם לוועדה עצמה, אלא לעובדה שבשל חסרון האמנה, הוועדה הייתה חייבת להמציא מעין הסכמות לאומיות, על גבי מעין תכנון פיסי ולאומי.

לא ייעשה צדק עם הוועדה, אם הבדיקה של עבודתה והביקורת עליה לא יביאו בחשבון את הנסיבות שבהן פעלה. נסיבות אלה כמוהן כ"שמיכה קצרה מדי" (או עלה תאנה) שאם מושכים אותה לכיוון אחד נחשפים בהכרח חלקים אחרים. ביקורת הנה דבר חשוב ובוונה, אך כל עוד לא יתכנסו מנהיגי העם והלאום וינסחו אמנה חדשה, בדומה לזו שנוסחה לפני כמאה שנה, ספק אם יועילו דו"חות והצעות רפורמה למיניהם.

למרכבה הצער, לא נראים לעין הגורם או האישיות אשר יביאו לניסוחה והכול תולים תקוות בכך שרפורמה – במתכונת 1997 או במתכונת אחרת – תביא מזור כולל למצב שבו נמצאת מדיניות המקרקעין. הלוואי שיכולתי להצטרף לתקווה זו.

מכל מקום אי אפשר להתייחס לדו"ח ללא כובד ראש, או לפטרו כלאחר יד. קרוב לוודאי, שהדו"ח ישמש בסיס רעיוני חשוב להחלטות בעתיד, אשר גם אם עדיין לא תהיינה מבוססות על התשתית הרצויה, תשפרנה עם התיקונים הנדרשים, את המצב הנוכחי, העגום והמבולבל למדי. ואולי יהיה הדו"ח גם תמריץ לניסוח אמנה לאומית-חברתית כנתון.

אליהו בורוכוב*

גדעון ויתקון הסב את תשומת הלב למספר סתירות ופרצות בדו"ח "ועדת רונן", שאיני צריך לפרטן, שכן הדברים מונחים לפני הקורא. ברצוני להסב את תשומת הלב לשתי סתירות נוספות, שהן לדעתי חמורות.

א. קיימת סתירה בין הצהרות הוועדה והמשלה כי כוונתן להביא להוזלת הדירור, ובין המלצותיהן הקונקרטיות להעביר את הבעלות על מקרקעין לידיים פרטיות. הוועדה המליצה לא רק על העברת הבעלות על דירות באזורים עירוניים – אלא גם על "הפרטה" במידה זאת או אחרת של מקרקעין במגזרים אחרים, ועל יצירת האפשרות של "סחירות" של "חוזי פיתוח" ועוד.¹

מצדדי דו"ח ועדת רונן טוענים, שהגדלת כמות הקרקעות שתשווק באמצעות הפרטת קרקעות, תביא להוזלת מחירי הדירות. זאת היא טענה מופרכת מעיקרה. ואמנם ויתקון ממליץ בזהירות כי: "ראוי לדון בשאלה, האם קרקע בבעלות פרטית מגדילה או מקטינה את זמינות הקרקע, וכיצד היא משפיעה על מחירי הקרקע?"

הניסיון מלמד שהעברת קרקעות לבעלות פרטית מגבירה את תנודות מחירי הקרקעות והדירות. כבר הערתי במקום אחר,² כי עליית מחירי הדירות בשנים האחרונות הייתה חלק מתהליך האינפלציה, וסיבותיה נעוצות בניהול המדיניות המוניטרית (שמנהל בנק ישראל) והמדיניות המקרו כלכלית. הסיבה לעליית מחירי הדירות בשנים 1962-1964 ובשנים 1970-1974 נעוצה בתנודות המקרו כלכליות; כשם שהירידה במחירי הדירות בשנים 1966 ו-1976 נעוצה בניהול המדיניות המקרו כלכלית.

יזמים וספקולנטים למיניהם נוהגים לאגור קרקע כאשר יש ירידת מחירים, ולמכור כאשר יש עליית מחירים, ולכן הם מגבירים את תנודות המחירים. העברת ניהול מלאי הקרקעות לבנייה ליזמים פרטיים, שתבוא, לפי המלצת הוועדה אחרי, "הפרטה מדורגת, שיוק

* ד"ר אליהו בורוכוב הוא יועץ כלכלי.

1 אורי פינקרפלד במאמרו בקרקע 43, ספטמבר 1997, מונה שמונה המלצות שונות של ועדת רונן להעברת בעלות על מקרקעין לידיים פרטיות.

2 קרקע 43, עמ' 33-34. ראה גם בינסטוק מיכאל, לא הדירור אשם אלא המדיניות המוניטרית, הארץ, 2.6.94.

קרקע בהיקף נרחב, תביא לכך ש"יהיו במשק גופים אחרים שיעסקו בייזום, כפיתוח ובהשבחת קרקע".³ אך היא תגרום, לדעתי גם להגברת התנודות בשוק המקרקעין.

ב. קיימת סתירה בין הצהרת הוועדה על: "שמירה של רוב הקרקע החקלאית, למעט קרקע חקלאית בשולי הערים, כרזרבה לדרורות הבאים ולאיכות החיים", ועל "ניצול ומיצוי יעיל ואפקטיבי של משאב הקרקע שהוא משאב במחסור" (דו"ח הוועדה, פרק ב – "מטרות") לבין העדר המלצות ביצוע שיביאו לשינוי אמתי בדפוסי הפיתוח והבנייה כפי שהם מתנהלים בשש השנים האחרונות.

דומני, שהוועדה הבינה כי אם דפוסי הבנייה הקיימים יימשכו, הדבר יגרום ל"נגיסת קרקע חקלאית באופן בזבזני, וייגרמו נזקים אקולוגיים, בעיות במשק המים ובאיכות החיים".⁴

ובמקום אחר מציינת הוועדה: "מצבנו עלול להביא לקריסה כלכלית של מערכות התשתית, התחבורה, הביוב ואיכות הסביבה כבר בטווח הקרוב". ואולם, המלצות הוועדה להמשיך את שיווק הקרקעות בהיקף גדול ואת הפשרת הקרקעות החקלאיות, לא יעצרו את התפתחות המגמות המסוכנות האלה, אלא אף יגבירו אותן.

גדעון ויתקון צודק כשהוא כותב, בקשר לצורך להגדיל את צפיפות הבנייה בערים, כי: "ככל שהנושא חשוב, הוא אינו בתחום מדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל". ואולם, הוועדה הגישה את המלצותיה לשר התשתיות, והותר לה, ואולי אף הייתה חייבת, להתייחס לנושאים שאינם בטיפול מועצת מקרקעי ישראל, ואשר יש להם השלכה עצומה על מדיניות המקרקעין. הצורך לתאם בין משרדי ממשלה רבים הוא ממהות מדיניות הקרקע. את מדיניות המקרקעין מוציאים לפועל משרד השיכון, משרד הפנים והאוצר והם מעורבים בביצועה לא פחות, ואולי אף יותר, מאשר מינהל מקרקעי ישראל.

הוועדה כחרה להתייחס לנושא הקמת הרכבת המהירה לבאר-שבע ולא דיברה על נושא עידוד ההשקעות ברכבת הפרברים בין תל-אביב ושכנותיה. קשה להגזים בחשיבותם של קווי רכבת הפרברים באזור המרכז, והשפעתם על הבנייה הצפופה. הרכבת תהיה, אולי, פתרון לבעיות התחבורה של האזור בעשור הבא. שר התשתיות ממונה, בין השאר, גם על רכבת ישראל. מאז שהוקם משרד התשתיות, והאחריות על רכבת ישראל הופרדה מרשות הנמלים, נראה שההשקעות ברכבת הפרברים פסקו, והמפעל החשוב הזה נעצר. אף-על-פי שמפעל הקמת רכבת הפרברים נעצר, נמשכת הבנייה המפוזרת בצפיפויות נמוכות ביישובים הפרבריים, ונמשך השימוש הבזבזני בקרקע חקלאית לבנייה. סדר הזמנים שנקבע לביצוע

3 דו"ח ועדת רונון, פרק ב, סעיף 6.3, עמ' 15.

4 שם, פרק א, עמ' 11.

התכניות השונות הוא חשוב. הפיגור בפיתוח רכבת הפרברים (כמו אמצעי הסעה המונית אחרים) יהיה בכייה לדורות. בהעדר מערכת תחבורה ציבורית, הבנייה בצפיפויות נמוכות תביא להגברת העומס בכבישים, שהוא הגורם העיקרי לזיהום האוויר. בנייה זו משתמשת בשטחי קרקע נרחבים באופן בזבזני, גורמת נזקים ופגיעה באיכות מי התהום, ועלולה לגרום לקריסה האקולוגית שהזכירה הוועדה.