

משבר התכנון והקרקע בישראל: המאבק על ההסדרה 1988-2003

פרופ' ערן פייטלסון

מאז 1988 מתחוללת מהפכה בתחום הקרקע והתכנון בישראל. עד סוף שנות השמונים היה מיתאם גבוה בין המטרות המוצהרות של המדיניות הקרקעית והתכנונית, כפי שהן באו לידי ביטוי בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, חוק התכנון והבנייה ותכניות המתאר הארציות והמחוזיות. מיתאם זה בין המדיניות הקרקעית לתכנונית לא מפתיע בהתחשב בעקרונות שעמדו מאחורי חוקי המקרקעין משנת 1960, וחוק התכנון והבניה תשכ"ה (ובכלל זאת התוספת הראשונה לחוק שמיסדה את הולק"ח). מערכת הערכים שעמדה מאחורי חקיקות אלה ביטאה את התפיסות השולטות בתקופת החקיקה, תפיסות שנבעו בחלקן ממורשת קק"ל, וראו בבעלות הלאום על משאבי הטבע וניהול ממלכתי של משאבים אלה - תוך מתן עדיפות להתיישבות כפרית ולחקלאות - ערכי יסוד. גם היזמות בתקופה זו, משנות השישים ועד אמצע שנות השמונים, הייתה בעיקרה ממלכתית, או של התנועות המיישבות הציוניות.

ב-15 השנים האחרונות אושרה במועצת מקרקעי ישראל שורה של החלטות אשר אפשרו יזמות פרטית בקרקע הציבורית, ובכך חרגו מתפיסות היסוד של המדיניות הקרקעית. הגירסה האחרונה של החלטות אלה (החלטות 717, 727 ו-737) היתה נשוא העתירה לבג"צ שהגשה על ידי הקשת הדמוקרטית המזרחית והחברה להגנת הטבע. מאז ראשית שנות התשעים הוכנה, במקביל, שורה של תכניות מתאר ארציות ומחוזיות אשר שינו את התמונה התכנונית מהקצה אל הקצה. מעבר לכך, הוכנו מספר תכניות אב כוללניות, ובראשן תכנית האב לישראל בשנות האלפיים, ישראל 2020, ותכניות האב לארבעת המטרופולינים (שאחת מהן, של ירושלים, נגנזה). בתכניות אלה באה לידי ביטוי דוקטרינת תכנון חדשה לישראל, אשר שמה את הדגש על שמירת השטחים הפתוחים, פיתוח מטרופוליני תוך ציפוף הערים וצמיחה כלכלית באמצעות ההון הפרטי.

אולם, דוקטרינת התכנון החדשה עמדה בניגוד למדיניות הקרקעית החדשה. בעוד שמטרת העל של המדיניות הקרקעית הייתה לעודד פיתוח מהיר ונרחב ככל האפשר, דבר שמחייב הפשרה של שטחים חקלאיים נרחבים יחסית (בשל העלויות הנמוכות יחסית הכרוכות בפיתוחן), המדיניות התכנונית הדגישה את שמירת השטחים החקלאיים כפתוחים ואת הצורך להתאים את קצב הפיתוח להיצע התשתיות ולראיה כוללת. ניגוד זה בא לידי ביטוי

בדו"ח ועדת מילגרום, וצוטט גם בהחלטת בג"ץ בנושא הקרקעות מאוגוסט 2002 כאחד הגורמים המחייבים שינוי במדיניות הקרקעית.

טענת המחקר המוצע היא שהניגוד בין המדיניות התכנונית לקרקעית הוא ביטוי אחד למאבק על מערכת ההסדרה של הקרקעות בישראל והשימוש בהן. הוא התגלע בעקבות משבר בשני התחומים. המשבר נבע מאי-ההתאמה בין עקרונות ההסדרה, כפי שנקבעו בחקיקה, לבין העקרונות הדומיננטיים בחברה הישראלית בשנות התשעים והתפרץ משהעמיקו השסעים בין קבוצות שונות בחברה הישראלית. למאבק שהתגלע פנים רבות. אחד הפנים הוא המאבק בין גורמים המעודדים פיתוח לבין גורמים השואפים לשמר שטחים פתוחים. פנים אחרות הן המאבק הלאומי בין יהודים לערבים; אופיו של מאבק זה השתנה יותר מפעם אחת במהלך תקופת המחקר המוצע. עוד פנים הן המאבק בין הסקטור החקלאי לסקטור העירוני על מיקום תעסוקה ועל הזכות להטבות מהקרקע. פנים נוספת הן פנים רעיוניות; עניינן במהות השימוש הראוי בקרקע ובזכות ליהנות מפירות הפיתוח. למרות הכותרות שהיבטים השונים של המאבק זכו להזן, לא נעשה עד כה מחקר שיטתי המתמקד בהתגלעות המאבק ובהשלכותיו החברתיות והכלכליות.

* פרופ' ערן פייטלסון הוא ראש המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. בעל תואר דוקטור מאוניברסיטת ג'ונס הופקינס, ארה"ב, המחלקה לגיאוגרפיה והנדסה סביבתית. היה יו"ר האגודה הגיאוגרפית הישראלית והוא חבר האגודה הישראלית למחקר תחבורה.