

# המלצות "ועדת גדיש" – הנושאים החשובים לא חדשים ואינם מחדשים

פרופ' ערן פייטלסון

ראש בית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים

כאשר שואלים אם המלצות "ועדת גדיש" לרפורמה במינהל המקרקעין הן אכן רפורמה, חייבים בראש ובראשונה לנסות ולהבין מה משמעות המונח "רפורמה". בדיקה פשוטה במילון מראה כי פירוש המילה "רפורמה" הוא שיפור לטובה של מערכת באמצעות שינוי, תיקון וסילוק מכשלות. על בסיס משמעות זו, כדי להבין אם באמת מדובר ברפורמה, יש לבדוק ראשית כל מהם הכשלים האמורים להיות מסולקים, לבחון אם הכשלים האלה הם באמת הליקויים הבעייתיים ביותר, ולהעריך אם ההמלצות שהומלצו אכן יביאו לשיפור המצב בקריטריונים מוגדרים. מנקודת ראות זו, אני נאלץ להודות שהתלהבותי מ"דו"ח גדיש" ומהמלצותיו פחותה מזו של אחדים מן המומחים שעסקו בהערכת משמעות הדברים הכלולים בו.

הנקודה הראשונה שראוי להתייחס אליה בדו"ח – והיא אחד הנושאים העומדים בבסיסו – הינה הצורך במניעת חיכוך מיותר בין המינהל לבין האזרח. נכון שהנושא חשוב, אבל בעצם אין בו חידוש. מספר ועדות קודמות עסקו בנושא, ביניהן "ועדת גולדנברג" (לפני עשרים שנה), "ועדת צבן" (לפני עשר שנים) ו"ועדת רונן". גם הוועדות האלה הדגישו את הצורך במניעת החיכוך הביורוקרטי, ואם קיים שוני ביניהן הוא אינו דרמטי.

כאשר כוחנים את ההמלצות בתחום זה מהיבט של מדיניות ציבורית, השאלה הנשאלת היא פשוטה בתכלית: אם הרעיון "מתגלגל" במערכת כבר עשרים שנה, מדוע לא יושמו ההמלצות עד כה? או במילים אחרות: מה גרם לכך שהרעיונות שהעלו ועדות קודמות לא יושמו לפני ש"ועדת גדיש" חזרה ודנה והמליצה עליהם? אם כוחנים את הנושא מן הפן האנליטי, הייתי מצפה שדו"ח "ועדת גדיש" ינסה לחקור מספר שאלות בסיסיות ולמצוא להן מענה. ובאופן ספציפי: האם נעשתה בוועדה בחינה רצינית של השאלה הבסיסית – מדוע לא כל אלה שהוצע להם להוות את נכסיהם עשו זאת? בלי לדעת מה הגורמים האמיתיים להימנעות מהיוון עד כה, אי אפשר לקבל תשובה לשאלה האם

אלה שלא היוונו פשוט לא היו מודעים לאפשרות לעשות כן, ואולי אינם נוהגים לגלוש באתרי האינטרנט ולחפש מידע רלוונטי מבחינתם? בהיעדר תשובה לשאלה הבסיסית, קשה גם להעריך אם המלצות כלליות, כדוגמת אלה שכבר עלו בעבר, אכן יביאו לשינוי התנהגותי של האזרחים, ואם כעטיו יסכימו הנוגעים ברכר לקחת חלק במבצע ההיוון החדש שעליו ממליצה "ועדת גדיש".

הנקודה השנייה שראוי להתייחס אליה ב"דו"ח גדיש", מצויה בתחום התכנון המתארי והמפורט. כדי להבין את רוח הדברים פניתי לדברי ההסבר לדו"ח וברקתי איך התייחסה הוועדה לבעיה. התברר לי כי הבעיה הוגדרה על ידי הוועדה כפער משמעותי בין הביקושים לקרקע לשימושים שונים ובין ההיצעים של קרקעות. אחד הגורמים לתופעה זו, לדעת הוועדה, הוא היעדר מלאי תכנוני זמין.

**"תועצת מקרקעי ישראל חייבת להיות ייצוגית. חייבים להיות בה מיעוטים, חייבים לכהן בה ירוקים, חייבים להימנות עליה אושי מקצוע ונציגי גופים חברתיים, כולל נציגי רשויות מקומיות".**

ההגדרה הזאת מפתיעה במקצת, כיוון שבקורס "מבוא לכלכלה" לומדים שבמקרים שבהם קיים פער בין ביקוש להיצע פועלת מערכת מאזנת הקרויה "מחיר", ועל פי עיקרון זה היינו צריכים, לכאורה, לגלות שקיימת אינפלציה חמורה במחירי הקרקע ובמחירי הדיור. והרי העובדות המוכרות לכולנו הן שלא זו בלבד שמחירי דיור אינם נוסקים, למעט בפלחים מצומצמים מאוד, אלא להפך – אנו מצויים במשבר מתמשך שמשמעותו, בין השאר, היא שהמחירים אינם עולים במידה שהקבלנים והיזמים היו רוצים שיעלו. ושוב, על פי הנלמד ב"מבוא לכלכלה", כאשר מתקיים מצב כזה סימן שיש עודף היצע ולא עודף ביקוש. יש הטוענים בתגובה שמדובר ב"ביקוש כבוש", אך לא סביר שמצב של "ביקוש כבוש" יכול להימשך עשר שנים.

כבסיס הטענה שקיים מחסור בשטחים לפיתוח עומדת הקביעה שהביקוש בישראל עומד על כ-50 אלף יחידות דיור בשנה. הערכה זו מוגדרת לרוב כ"צורך" של 50 אלף יחידות דיור, ועל פי הצורך הזה נבחנים כל הפרמטרים האחרים. אבל מהיכן צץ המספר הזה? אם הייתה זו הערכה כמותית המבוססת על מודל אנליטי כלשהו,

סביר להניח כי במודל הזה היו מספר משתנים – מקרו-כלכליים, חברתיים, גיאורפוליטיים ודמוגרפיים. כל מי שמצוי בעניינים יודע כי בעשור האחרון השתנו עד מאוד כל המשתנים האלה, וכמעט אין תחום שאפשר לומר עליו שנותר קבוע. מה לא השתנה משנת '95 עד היום? המערכים הגיאורפוליטיים, התפיסות, תהליכי השלום, האינתיפאדה, ההתנתקות, הכלכלה שעלתה וירדה כמה פעמים; מבחינה דמוגרפית היה לנו גל עלייה גדול שאחר כך שכך, וגם המערך החברתי השתנה, הפערים בתוך החברה גדלו. אם כך, כל הפרמטרים השתנו, ורק דבר אחד נותר קבוע: הצורך ב-50 אלף יחידות דיור בשנה. כשיש נתון אחד קבוע שאינו משתנה על פי פרמטר כלשהו, המשמעות היא שהנתון אינו מייצג צורך אמיתי הנובע ממערכת ברורה ומובנית, אלא שהוא מייצג קביעה כלשהי. מישו קבע שהביקוש השנתי בענף הנדל"ן הוא 50 אלף יחידות דיור, וכי אם לא יספקו אותן למשק נעמוד בפני התמוטטות. האם יש הוכחה לכך? יתר על כן, מי שמצביעים על כך שמקור הפשל בענף טמון בחוסר ההצלחה לספק את מספר יחידות הדיור הדרוש מתעלמים מהעובדה שמחירי הדיירות ממשיכים לרדת. אם כך, אולי יש פגם מובנה בהצגת המספר הזה כגורם הקבוע היחיד במערכת המשתנה, ואולי הוא נקבע פעם באורח שרירותי ומאז המודלים חיים לפיו? למיטב הבנתי, חובתנו לבחון את הנתון הזה ואם אינו מייצג צורך אמיתי. מהן ההשלכות הרחבות שיש לכך לגבי המדיניות הקרקעית והתכנונית של ישראל "ועדת גדיש" לא בדקה. ובלי בדיקה כזו אי אפשר להצדיק רפורמה.

הנקודה הבעייתית השלישית שאפשר למצוא בדברי ההסבר של דו"ח הוועדה טמונה בטענה שיש בעיה בתכנון המתארי בכל הרמות – גם את ההנחה הזו ראוי לבדוק. ברמה הארצית, אושרה תמ"א 31 שעודכנה על ידי תמ"א 35; זה כשלוש-עשרה שנה קיימות תכניות מתאר ארציות עדכניות למדי. גם כל תכניות המתאר המחוזיות עודכנו בחמש-עשרה השנים האחרונות. אם כך, מדוע אומרים שאין תכנון מתארי מחוזי עדכני? האמת היא כי קיים תכנון מתארי מחוזי עדכני. יחד עם זאת לכל מי שמצוי בתחום ידוע כי קיימת בעיה ברמה המקומית, וראוי על כן להגדיר כך, ולא באופן כולל, את הליקוי במערכת התכנון המתארי.

ברמה המקומית קיימות שתי בעיות: האחת – היכולות והתקציבים של הרשויות המקומיות; והשנייה – מבנה תכניות המתאר המקומיות. לתכנית המתאר המקומית יש מתכונת ברורה המופיעה בהנחיות משרד הפנים, אך ההתייחסות למבנה זה והסבר הבעייתיות שלו אינם מופיעים בהחלטות "דו"ח גדיש". כדוגמאות לניסיון להתמודד

עם הבעיה אפשר להביא את רעיון התכנית הדינמית של אלי שטרן, ואת ההמלצות של צוות במכון ירושלים לחקר ישראל, שעמדתי בראשו, שהגיש השנה הצעה להנהיג מערכת סיווגי פעילויות על בסיס סביבתי ותחבורתי במטרה לעודד עירוב שימושי קרקע (\*פייטלסון, מכון ירושלים, 2005). קיימים גם רעיונות אחרים, והוצגו כמה חלופות אחרות לתכנית המתאר המקומית. אולם "ועדת גדיש" לא הצביעה על הנקודות הבעייתיות הדורשות פתרון.

**"גשנות '95  
עד היום הכל  
השתנה בישראל:  
המערכים  
הגיאופוליטיים,  
החפיסות,  
תהליכי השלום,  
האינתיפאדה,  
ההתנתקות,  
המערך החברתי  
השתנה והפערים  
גדלו. רק דבר  
אחד נותר קבוע:  
הצורך ב־50  
אלף יחידות דיור.  
זה לא הגיוני".**

"ועדת גדיש" המליצה להעביר את כל התכנון המתארי למינהל התכנון. אנשי האוצר טוענים שבכך ויתרו על סמכותם במהלך נדיר ונדיב מאוד, אולם לדעתי זו בעצם קבלת הדין. אם נחזור לראשית שנות התשעים, נראה כי המדיניות הקרקעית והמדיניות התכנונית הלכו יד ביד. החל משנות התשעים נפרדו דרכיהם של שני תחומי המדיניות הללו. המדיניות הקרקעית אימצה את מודל 50 אלף יחידות הדיור כ"האורים והתומים", וקיבלה, בעקבות זאת, שורה שלמה של החלטות. המדיניות התכנונית, לעומת זאת, צעדה בנתיב אחר, שבא לידי ביטוי בתמ"א 31, בכל תכניות המתאר המחוזיות, בישראל 2020, בתכניות האב המטרופוליטיות ובשורה שלמה של תכניות המעמידות במרכזן נושאים כמו שטחים פתוחים, פיתוח בר־קיימא, ריכוז הפיתוח במטרופולינים, חיסכון בשטחים ואי הקמת יישובים חדשים. גישה זו אינה רואה בקרקע גורם ייצור גרידא.

לקרקע יש עוד מספר ממדים חשובים פרט להיותה גורם ייצור לפעילות כלכלית. למשל: קרקע היא משאב לדורות הבאים, היא בסיס לנופש, היא בסיס למערכות טבעיות ועוד. הצורך לאזן בין כל השיקולים בריבוי ממדים זה הוא העומד בבסיס מערכת התכנון.

\* פייטלסון ע., ארנון א., כהן י. וקמחי י., גישה סביבתית-תחבורתית לסיווג פעילויות עירוניות, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005.

ההתנגשות בין המדיניות הקרקעית למדיניות התכנונית עלתה על סדר היום הציבורי בחצי השני של שנות התשעים, ובסופו של דבר התקבלה הכרעה נגד המדיניות הקרקעית ובעד אימוץ המדיניות התכנונית. את ההכרעה הזו ביטאה "ועדת מילגרום", שפסקה שצריכים לשנות את המדיניות הקרקעית ולא את התכנונית, ושהמדיניות הקרקעית צריכה להתאים את עצמה לתכנון. בג"צ, בהחלטתו מאוגוסט 2002, המשיך באותו קו, וכך גם החלטה 969. המלצת "ועדת גדיש" היא צעד נוסף בכיוון זה, וגם "ועדת הבר" צועדת בכיוון הכפפת המדיניות הקרקעית למדיניות התכנונית.

עכשיו באים ואומרים לנו: טוב, אז אם כך אנחנו באמת צריכים להכפיף את המדיניות הקרקעית למדיניות התכנונית ולהעביר את האחריות למינהל אחר, מינהל התכנון. "ועדת גדיש" מורידה מעל כתפי מינהל מקרקעי ישראל את עול 50 אלף יחידות הדירור – אך אינה דנה בבעיות הנוצרות בשל כך במינהל התכנון, שחלקן נובעות מתקציבי תכנון שאינם גדולים דיים. ועל כן יש להבין כי אם רוצים להטיל את האחריות על מינהל התכנון דרושים לכך כלים. גם על זה "ועדת גדיש" לא דנה. היא אינה דנה בכלים ובעיקר לא באמצעים שצריך להציב בידי מינהל התכנון כדי שיוכל לשאת באחריות הכבדה, וכך מסתמן מלכוד שמינהל התכנון עלול להיקלע אליו, מלכוד שאפשר להגדירו בלשון תנכ"ית – "תבן לא נותנים לנו ולבנים אומרים לנו עשו". פירוש רש"י: נוכל להגדיר משימות ויעדים למינהל התכנון אבל לא נקציב לו די כסף. למלא את כולם.

פְּשֵׁל נוסף, שמהותו הזיקה בין תקצוב לבין היכולת לממש החלטות, מתגלה גם בנושא של העברת האחריות לפיתוח תשתיות לרשויות המקומיות. בסופו של דבר, כאשר בוחנים את מצב הרשויות המקומיות, ברור לחלוטין כי לא כולן מבוססות תקציבית ומקצועית דִּיין כדי לעמוד במשימה. ואם הרשות אינה חזקה ומבוססת, מה יקרה כשבנוסף לכל המטלות תוטל עליה גם האחריות לתשתיות? איך בדיוק יוכלו הרשויות לעמוד במשימה הנוספת? מי יממן את התשתיות לפעילותן החדשה?

דו"ח "ועדת גדיש" פוסק שהסמכויות יועברו תוך שיתוף פעולה מלא בין הגופים השונים ועל פי הכללים שייקבעו. קשה לדעת מה המשמעות המדויקת של האמירה הזאת. היא נשמעת טוב, אך דו"ח הוועדה איננו מציע גם כאן תשובה מעשית.

זאת ועוד: כשמגבילים את עלויות האגרות וההיטלים, ופוסקים כי האגרות שיגבו

הרשויות המקומיות יהיו תלויות בערכי הקרקע, פירוש הדבר שאנחנו יוצרים דיפרנציאציה ברמת התשתיות העתידית. כלומר: ליישובים הממוקמים במקומות אטרקטיביים יהיו תשתיות ברמה טובה, ולעומת זאת, מה תהיה רמת התשתיות באופקים ובבית-שאן אם הרשויות תהיינה מוגבלות ביכולת לגבות אגרות והיטלים? האם ייתכן שבמסגרת המלצה זו של הוועדה אנחנו בעצם מגבירים את הפערים בין המרכז לפריפריה?

הנקודה האחרונה שאני רוצה להתייחס אליה ב"דו"ח גדיש" היא מעמד קק"ל ומשקלה במועצת מקרקעי ישראל. בתחום זה המלצות הוועדה בעייתיות במיוחד מבחינת קק"ל. כדי להבין זאת יש לחזור לשנות החמישים ולסקור את ההיגיון שעמד מאחורי ההחלטה להקים את מינהל מקרקעי ישראל. המניע היה המשבר הרעיוני בנוגע לתפקידה העתידי של קק"ל – רבים העריכו אז כי קק"ל בעצם איבדה את ייעודה עם הקמת המדינה, ובמיוחד אחרי שנכשלה ברכישת מיליון הדונם הנוספים. זה היה הרקע לאמנה שנכרתה בין קק"ל למדינה. מבחינת קק"ל הייתה האמנה הזאת הברקה: היא העניקה לקק"ל ייעוד – פיתוח הקרקע וייעור הארץ; העניקה לה מקור הכנסה מהקרקע; והביאה לכך שהמדינה אימצה את עקרונות קק"ל כעקרונות ניהול המקרקעין של המדינה. עתה, חמישים שנה אחר כך, כשבאים וחותרים תחת קיום האמנה בשורה של תחומים, נותרה הבעיה המהותית של קק"ל בעינה. נחמד לטעון שבקק"ל "הכל אידיאולוגיה", אבל בד בבד מדברים בקק"ל גם על כסף וגם על הרצון להתיישבות ועל תדמית של גוף ירוק. אך יש בכך מעין סתירה פנימית, מעין דבר והיפוכו. המצב החדש שנוצר בעקבות "דו"ח גדיש" הוא בכחינת פצצת זמן המוצבת במסלול קיומה של קק"ל.

בעיה נוספת היא התביעה ברו"ח "ועדת גדיש" לצמצם את היקף הייצוג של קק"ל במועצת המקרקעין. נכון שכך מוצג הנושא, אך השאלה האמיתית היא מי כן צריך לשבת

במועצת מקרקעי ישראל, וזאת לאור הסוגיה המהותית יותר – מה מידת הלגיטימיות שזוכות לה ההחלטות הקרקעיות בישראל. להרכב מועצת מקרקעי ישראל השפעה מכרעת על סוגיה מהותית זו. מועצת מקרקעי ישראל הינה הרכב של קבוצה סגורה המכילה את קק"ל ואת משרדי הממשלה בלבד, בניגוד לגופים סטטוטוריים אחרים – כמו למשל, המועצה הארצית לתכנון ובנייה ומועצת הגנים הלאומיים ושמורות הטבע – שבהם קיימת ייצוגיות רחבה: יושבים בהם אנשי מקצוע, נציגי ציבור, נציגי רשויות מקומיות, נציגי גופים ירוקים. קיימת שם שותפות רחבה בקבלת החלטות, וההחלטות המתקבלות נחשבות לגיטימיות ותקפות. מועצת מקרקעי ישראל חייבת גם היא להפוך להיות גוף ייצוגי יותר. צריכים להיות בה נציגי מיעוטים, חייבים לכהן בה נציגי ארגונים ירוקים, חייבים להימנות עליה אנשי מקצוע ונציגי גופים חברתיים, כולל נציגי רשויות מקומיות. רק כך אפשר יהיה לפתור את משבר הלגיטימציה של החלטותיה. גם בהיבטים האלה "ועדת גדיש" לא עסקה. לא נדון בוועדה ההרכב הרצוי והראוי של מועצת מקרקעי ישראל, אלא הסתפקו בהמלצה שלקק"ל יהיו פחות חברים ופחות משקל במועצה.

לסיכום, על אף שאפשר לקבוע בוודאות כי בדו"ח "ועדת גדיש" קיימות מספר נקודות חשובות, שיישומן יביא לשיפור בתחום ניהול המקרקעין במדינת ישראל, הוועדה היא אך ורק חלק מתהליך מקיף ואין בהמלצותיה משום סוף פסוק לשינויים הדרושים. לא אופתע אם בעוד זמן לא רב יעלה לדיון דו"ח חדש של ועדה חדשה, שלדעתי יש בה הכרח, כדי להמשיך ולהתמודד עם בעיות יסוד שעדיין לא נמצא להן הפתרון במסגרת "ועדת גדיש".