

# דרושה: מדיניות של "המשכיות ושינוי"

פרופ' שלמה חסון

## האוניברסיטה העברית ומכון "פוטורה" למדיניות

גיבוש ההמלצות של צוות החשיבה המיוחד לרפורמה קרקעית היה מסע הרפתקאות בלתי רגיל, מלווה בתחושות של אחריות ושותפות חזקה. גם אם לא גילינו את אמריקה, שהרי חלק מהדברים שעליהם המליצה הוועדה כבר "מסתובבים" זמן רב בשטח, החידוש בעבודתנו מתבטא באינטגרציה של הדברים, בדיון המעמיק בטענות ובטענות שכנגד, מתוך מגמה להגיע לאמת שתשרת את כולנו. וזו, בעיני, תבנית של הצלחה ראשונית.

מהן, בעצם, המטרות העיקריות של נייר העמדה שגיבשנו? זו תמצית היעדים שעליהם ממליץ הצוות: מימוש הריבונות של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית והבטחת ביטחונה; פיזור האוכלוסייה תוך מתן עדיפות לנגב, לגליל, לאזור ירושלים; צמיחה כלכלית; הוגנות חברתית; שמירה על שטחים פתוחים; יצירת מוצרים ושירותים ציבוריים לרווחת האוכלוסייה, שימור ופיתוח ערכי מורשת וערכים תיירותיים.

העקרונות שהנחו את הצוות היו: צמצום הדרגתי של בעלות המדינה על קרקעות בישראל, אם כי המדינה תמשיך להחזיק בשטחים שלהם היא זקוקה לצרכיה האסטרטגיים ולצרכים ציבוריים; פיתוח אזורי הארץ השונים; עידוד בנייה והקמת מפעלים עם ערכים וקריטריונים שינווטו את הבנייה והפיתוח; הקטנת מעורבות השלטון במערכות הקרקעיות והקטנת התלות של אזרחי המדינה ושל היזמים ברשויות הממלכתיות; חלוקה חברתית צודקת של משאב הקרקע, כולל פתרונות לדיור בהישג יד והכרה בזכויות העבר; שמירה על שטחים פתוחים בבעלות המדינה; חקיקה לשימור הסביבה הטבעית; קביעה של נהלים שוויוניים פשוטים וברורים ושיתוף נציגות הציבור וחוכרי הקרקעות בתהליכי קבלת ההחלטות.

מהו, בעצם, המסר העיקרי העולה מהמלצות הצוות? המסר הוא הצורך בקיומו של משק מעורב שמושתת על שילוב בין מדיניות תכנון, מדיניות קרקעית ומנגנון השוק

– בהשתתפות נציגי הקבוצות השונות; הקטנת בעלות המדינה על הקרקע; יצירת אפשרויות לצמיחה כלכלית; קידום הוגנות חברתית ויצירת מקורות. כדי לתמצת את המסר אפשר לומר כך: אנחנו מחפשים הרמוניזציה בין צמיחה כלכלית, רווחה חברתית והגנה על הסביבה, באמצעות שותפות בין המגזר הממשלתי, המגזר הפרטי והחברה האזרחית.

התכלית של נייר העמדה הזה היא לקבוע שניצבות בפנינו משימות מורכבות של צמיחה, רווחה והגנה על הסביבה וצריך לפעול בתחומים אלה בשותפות, ולא ללכת בנתיב שבו כל אחד מושך לדרכו. השאלה העולה מהמלצות הצוות היא אם בכלל ניתן להגיע לשותפות כזו. האם ניתן לקדם צמיחה כלכלית, הוגנות חברתית והגנה על הסביבה בעזרת שילוב של מדיניות התכנון, מדיניות הקרקע ומנגנון השוק. על פי מה שקורה בישראל, קשה להבטיח ששותפות כזאת אפשרית. במדינות אחרות שהצליחו – כמו הולנד והנס הכלכלי שלה, כמו אירלנד הצועדת למקום מוביל בכלכלה האירופית – ההצלחה הושגה הודות לעבודה משותפת של הסקטור הציבורי, הסקטור האזרחי והסקטור הפרטי. אצלנו לא זה המצב. במקום דגם של עבודה משותפת, של פעולה ביחד, אנחנו נשלטים על ידי מודל של פיצול. אצלנו כל אחד לעצמו. כל אחד חשוב. כל אחד הוא אי מבודד בפני עצמו. כל פרופסור, כל משפטן, כל סקטור – אי לעצמו. וכל אי כזה מבקר ושופך אש וגופרית על האחרים. מה שחסר לנו כדי להצליח זו השותפות. אחת ההצעות שאנחנו צריכים לאמץ היא של דמות אחרת. דמות שתקבע במידה רבה את אופי מדיניות התכנון ואת אופי מדיניות הקרקע. בדיוק ההפך מהתיאוריה המרקסיסטית. לא ההוויה יוצרת את ההכרה. אנחנו צריכים ליצור הכרה שונה שתעצב מחדש את ההוויה שלנו. מתוך סקירת המצב הקיים, אולי ניתן יהיה להבין את הקשיים הניצבים בדרכנו, ומה צריך לעשות על מנת ליצור את אותה דמות חדשה.

מהו המצב הקיים? מצד אחד ניצבים שוחרי הצמיחה והפיתוח הכלכלי ללא מגבלות, האומרים שהמדיניות הקרקעית הקיימת, ועדות התכנון, מינהל מקרקעי ישראל ומועצת מקרקעי ישראל, חונקים את הצמיחה ואת הפיתוח. הם טוענים בתוקף שצריך להפריט את הקרקעות, לצמצם ככל הניתן את כוחו של התכנון. מילות המפתח בהקשר זה הן הפרטה ודה־רגולציה.

מצד שני ניצבים מתכננים ואנשי הסביבה והם טוענים בדיוק את ההפך: בעלות ציבורית והגברת כוחו של התכנון המסדיר. רק כך, לטענתם, נוכל לקיים הליכי תכנון ופיתוח

ארוכי טווח ולממש סדרי עדיפויות לאומיים, להגן על אינטרסים בלתי מיוצגים של הדרווח הבאים ולמנוע השתלטות של גורמים עוינים. הפרטת הקרקע, לדעת אנשי הסביבה, תפגע בראש ובראשונה בערים ובשטחים הפתוחים שייפלו קורבן ללחצים של מעט יזמים. לדעתם, צריך לעבות את הקיים ולמנוע תהליכי פרבור.

ומי לא משתכנע מטיעונים אלה? שוחרי הפיתוח העירוני, הפוסקים שהתחרות מצד שימושי תעסוקה לא חקלאיים באזורים חקלאיים פוגעת במקורות התעסוקה בערים.

**"היו בהיסטוריה  
שתי חברות  
נפלאות בהישגיהן  
האינטלקטואליים  
– החברה היוונית  
והחברה היהודית,  
אבל שתיהן  
התפרקו ונעלמו  
מן העולם כי לא  
היתה להן תחושת  
סולידריות".**

שהרי המשתמשים בשטחי תעסוקה באזור החקלאי לא משלמים דמי חכירה למינהל עבור השימוש בקרקע, מה שגורם לפגיעה בהכנסות מארנונה וגם מוציא מוקדי תעסוקה אל מחוץ לערים. טיעונים אלה אפשר למצוא בניירות עמדה של פרופ' רות גביוון, המצדדת בפיתוח משאבי המדינה לרווחת כל התושבים ואצל ד"ר אלכסנדר (סנדי) קידר, הטוען שיש להקצות קרקעות לפיתוח ערי הפיתוח, לפרנסה, להרחבת גבולות ולדיוור ציבורי. וכולם צודקים. מי יכול להתנגד לטיעונים מן הסוג הזה?

גם למגורים שונים בישראל יש מה לומר בהקשר למדיניות המקרקעין. הציבור הערבי דורש תיקון עוול ואי אפליה כפרטים, ויחד עם זאת גם הכרה בערבים כמיעוט כמולדתם והשבת הקרקעות על בסיס זכויות קבוצתיות. ובקביל מושמעת הדרישה להקצות למגור הערבי קרקע למגורים ולפרנסה, כמו גם הרחבת גבולות השיפוט. ובשומענו על אי-השוויון והעוול העולים מן הקריאות של הציבור הערבי, מי יכול להתנגד לזה?

במקביל ובנפרד מן המגור הערבי, בא המגור החקלאי ואומר: יש לעגן את זכויות החקלאים בקרקע בשל תרומה רבת-שנים למדינה. עלינו על הקרקע, הם טוענים, לפני הקמת המדינה. מלבד פיתוח החקלאות, המטרה באותם ימים היתה יישוב הארץ, הגנה על הגבולות, תפיסת קרקעות – ואת כל אלה עשינו. וכיוון שהאוכלוסייה של הימים ההם היא כיום אוכלוסייה מזדקנת, צריך להתחשב בכני המשפחה שרוצים להמשיך ולגור במקום, צריך להשתמש במשאבים הקיימים כדי לחדש את היישובים הכפריים. וגם אלה טענות נכונות ומוצדקות. ומי יכול להתנגד?

אם בוחנים את כל הטענות ברור כי כל אחד מהמגזרים במדינת ישראל מנסה למשוך את השמיכה אל הצד שלו ולכלל גוף כזה יש נימוקים טובים שעליהם הוא נשען כדי לחזק את עמדתו: הצהרת מגילת העצמאות לפעול לרווחת כל תושבי המדינה; חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; הפסיקה המשפטית; בג"צ קעדאן; בג"צ "שיח חדש" או "הקשת המזרחית"; בג"צ הקרקעות; העתירה של ארגון עדאללה והאגודה לזכויות האזרח נגד ממ"י וקרן קימת בעניין הקצאת קרקעות; אמנות בינלאומיות ומה לא.

ומה יוצא מכל זה? מה הדיון הזה תורם להבהרת המציאות? מעשית – לא כלום. בצד התיאורטי הוא מעלה על פני השטח תביעות ואידיאלים שאולי צריכים להדריך אותנו אבל בפועל הם מצביעים על עובדה אחת פשוטה: אנחנו חברה מפוצלת, חברה שלא מצליחה להגיע לכלל הסכמה.

כדי להמחיש את חומרת המצב, ראוי ללכת להיסטוריה ולהביא את אמרתו של ארנולד טווינבי שאמר שהיו בהיסטוריה שתי חברות נפלאות בהישגיהן האינטלקטואליים – החברה היוונית והחברה היהודית. אבל שתיהן התפרקו ונעלמו כי לא היתה להן תחושת סולידריות. כנראה שטווינבי צדק. גם היום אין לנו סולידריות. איכדנו משהו גורם מרכזי שבשנות החמישים והשישים, ואולי אף לפני הקמת המדינה, איפיין אותנו. כל אחד רואה רק את האינטרס של עצמו. כל אחד שופך אש וגופרית על האחר. בדרך זו אי אפשר להגיע לפשרה ולהבנה. כל אחד רואה רק את הזהות שלו, ואם יש מי שמוכן להקריב משהו – מקריבים בעבור מי שדומה לנו. אבל לערבים? הימין יגיד שוויתור לטובת הערבים הוא הרס מדינת הלאום. ואם כן, למה שניתן להם דבר מה? השמאל, לעומת זאת, ידבר על שחיקת הסולידריות, ואם כן, למה שנוותר?

למרבה הפלא, אחרי ששומעים את כל מסכת הטענות והטיעונים שכנגד, לפתע מסתבר כי בכל זאת קיימת סדרה של פתרונות אפשריים. תוך כדי הדיונים בצוות שלנו ניסינו לומר כי כולם צודקים בניחות, כולם חכמים בתביעות וכולם יוצאים מן הכלל בפתרונות. אבל השאלה המעשית שנשאלה היתה, איך מתקדמים בפועל מהנקודה הזאת. אחד המודלים שאולי אפשר ללמוד מהם, הוא הדגם של ה"פולדר" בהולנד. כל ילד יודע שבהולנד חלק גדול מהקרקע העומדת לרשות המדינה מצוי מתחת למפלס פני הים. כדי לפתח את הקרקע הזו צריך שילוב נאות בין תכנון ומדיניות קרקעית לבין מדיניות אכלוס ומדיניות פיתוח. בהולנד עשו זאת כהלכה. הממשלה, האזרחים והסקטור הפרטי גיבשו הסכמות שאפשרו לכולם עבוד ביחד. לעומת זאת, בישראל

פיתחנו את מודל האי המפוצל. ולאן הפיצול הזה יכול להוביל אותנו? נתיב אחד הוא להמשיך את הדרך שבה הלכנו עד עתה. נמשיך את הבעלות הלאומית, נמשיך את התכנון כמו שהוא קיים, נשרת מטרות לאומיות סביבתיות. אבל זה יעצור את הצמיחה ויעכב את הפיתוח. דרך אחרת היא לא לשמור על המצב הקיים, לשנות לגמרי את פני הדברים. נפריט, נחליש את התכנון, נבטל את הוועדות.

### **"המלצות צוות הרפורמה: להפעיל משק מעורב.**

**בתחום הבעלות –  
בעלות של המדינה  
וגם הפרטה.**

**בתחום המעורבות  
– רגולציה וגם  
פעולה של שוק  
חופשי."**

במקרה כזה התוצאה תהיה הפשרה בלתי מרוסנת והחלשת התכנון. הדרך הזו תעשיר את הנדל"ניסטים, תחדד את הפערים, תחסל את השטחים הירוקים.

מה, אם כן, ניתן לעשות בכל זאת? מילת המפתח שאותה אני מבקש להדגיש איננה מהפכה גדולה אבל גם לא שמרנות גדולה. מילת המפתח צריכה להיות – המשכיות ושינוי. יש מקום לשמר, אבל גם יש מקום להכניס חידושים. וכאן התרומה של הצוות שלנו. לחשוב מחדש על המסגרות הפוליטיות, המינהליות, על הגדרת הקריטריונים, כדי ליישם את הרעיון של "המשכיות ושינוי".

ומה אנחנו מציעים? אנו מציעים משק מעורב. בתחום הבעלות – בעלות של המדינה וגם הפרטה. בתחום המעורבות – רגולציה וגם פעולה של שוק חופשי, כמו גם התאמת המנגנונים לאזורי הארץ השונים, תוך פיתוח קריטריונים ודגמים שונים של פעולה, בהתאם לתכונות ולמאפיינים של האזורים השונים.

מדוע הפרטה והלאמה, מדוע רגולציה ודה־רגולציה? הצוות סבור שהאתגר הגדול נמצא במרכז הארץ. המרחב בין חיפה, תל אביב וירושלים הוא הקטר לצמיחה. ברור שקיימים עוד יעדים חשובים, אבל אם ישראל רוצה לשחק במגרש של העולם הגלובלי ויש לה עניין בתחרות – מטרופולין הוא לא נטל. הוא נכס. ובמקביל צריך לדאוג לשכבות הפחות מבוססות במרכז ובשוליים. להגן על שטחים פתוחים. יש צורך בהתחדשות עירונית ובדאגה לחלשים.

כדי לבצע את מה שנדרש, דרושים אמצעים. אבל אם ניתן רק להון לעבוד, הוא ידאג רק לעצמו ולכשכמותו ויקפח את החלשים. מן הטעם הזה צריך ליצור תהליכים של התחדשות ולהשתמש במנוף של הקרקע, במנוף של ההון, כדי להביא לצמיחה וגם

לרווחה. וכאן בדיוק חשוב שהממשלה תייצר, יחד עם גופים נוספים, מגנגון חדש ויעיל לשותפות בין הון פרטי להון ציבורי. PRIVATE PUBLIC PARTNERSHIP שישלב בין רגולציה לבין פעולת השוק החופשי. ערי ישראל הוותיקות גוססות. ניתן להבחין בתהליך הזה בבירור בירושלים כמו גם בערים הוותיקות האחרות. אין אפשרות להרים את הפרויקט הזה רק באמצעות משאבים ציבוריים. זה לא פרויקט של שיקום שכונות. בלי הון פרטי זה לא ילך. הילדים שלנו, זוגות צעירים, משפחות מעוטות יכולת, חד-הוריות – כל אלה זקוקים לדיוור. אף אחד לא ייתן להם דירה אם לא נמצא את הדרך הנכונה לייצר את התקציבים. איך נייצר אותם? על ידי שימוש במנוף הקרקע ובהשבחות שיווצרו בתוך מרכזי הערים ובמידה מבוקרת גם בשולי הערים. בדרך זו נוכל להשתמש בכספים החדשים האלה כדי לספק למי שזקוק "בית בהישג יד". את המשימה הזו אי אפשר להשאיר בידי רשויות מקומיות. חייבים להפקיד אותה בידי גוף מטרופוליני או לאומי.

דבר אחד חייב להיות ברור: בלי שיתוף פעולה בין הון פרטי להון ציבורי לא ניתן יהיה לפתח את השטחים הפתוחים, אי אפשר יהיה לתמוך בזוגות צעירים, לא יוקם דיוור ציבורי. אין לנו מנוס אלא להשתמש במשאב הקרקע ליצירת מינוף כלכלי וגם לעזרה לשכבות מעוטות יכולת. מכל הטעמים האלה, המליץ הצוות, שעקרונות מדיניות התכנון והמדיניות הקרקעית יכללו את קידומה של הוגנות חברתית וצמצום הפערים הקיימים כיום. את דרך ההתמודדות עם המשימות האלה תקבע הממשלה, בהתייעצות עם ארגונים חברתיים. רק מפירותיה של פעולה משולבת, מהמיסוי שיוטל על ההשבחה הנובעת משינויי הייעוד של המקרקעין המופשרים, ניתן יהיה להקים קרן מיוחדת לפיתוח ולהקצאת זכויות פיתוח. פירות המיסוי יוקצו גם לדיוור בהישג יד, לטיפוח שטחים, לטיפוח החקלאות, ולנושאים חשובים למגזר הכפרי, למגזר העירוני ולאוכלוסייה הערבית. את הפירות האלה ניתן יהיה לחלק באופן מידתי לפי קריטריונים של זכויות שוות לכל האזרחים, מענה לצרכים ברמת הפרט, היישוב והאזור – תוך מתן העדפה לפרטים ולמקומות יישוב חלשים. כספים אלה יופנו גם לתרומה חברתית, לתרומה ביטחונית וגם לתרומה כלכלית ולשמירת הזהות הקבוצתית של יישובים שירצו בכך.

כדי לעשות את כל אלה יש לראות את המכלול מנקודת ראות רחבה, שמאזנת בין צמיחה, רווחה והגנה. התכנון הארצי בישראל צבר עוצמה בתחום המסדיר. המדיניות הקרקעית עברה רפורמות. אבל בישראל עדיין לא קיים כיום גוף עם ראייה מקיפה

וכוללת בתחום הכלכלי והחברתי. מה שדרוש לנו זה מנגנון שיעביר אותנו מהמצב הקיים לפתרונות החדשים המוצעים. המנגנון הזה יכול להיות, למשל, המועצה הארצית לתכנון ובנייה ומועצת מקרקעי ישראל, בשבתם יחד כגוף שיש לו כובע נוסף.

**"ערי ישראל  
הוותיקות גוססות.  
אין אפשרות  
לשקם ולחדש  
אותן רק באמצעות  
משאבים מהקופה  
הציבורית. כאן לא  
מדובר בכרויקט  
של שיקום שכונות.  
בלי שילוב של הון  
פרטי – זה לא  
ילך".**

ומתוך נקודת ראות כוללת, לא רק פיזית אלא גם חברתית, ניתן יהיה לקדם גם את העיקרון של צדק חלוקתי, גם את השמירה של מקרקעין, גם את הפיתוח של הסביבה, וכל זאת תוך שקיפות מרבית. הגישה המנחה בהליך המוצע צריכה להיות הרמוניזציה בין צמיחה כלכלית, מימוש משימות ארציות, לאומיות, שמירה על הסביבה, חידוש ערים ודאגה לרווחה חברתית.

\*\*\*

לאחר כל הדברים האלה, עוד מספר הערות שבאות לענות על משאלות הלב של הציבור. הצוות שלנו עדיין לא סיים את מלאכתו. לאחר שנקבל משוב מן הציבור, נשלים את השלב הראשון של העבודה. כבר כיום, לאחר הגיבוש הראשוני של ההמלצות, אנחנו שומעים דברי ביקורת. למשל, יש מי שטוען שסעיף מספר 1 בהמלצות שלנו מפריע לו. המדובר בסעיף המדבר על צמצום הדרגתי בבעלות המדינה על קרקעות ישראל. ההצהרה, טוענים המבקרים, היא פרצה שקוראת להרכה דוכים לצאת מהיער ועל כן יש להיזהר במימושה.

מבקרים נוספים של המלצות הצוות טוענים כי במדינה כל כך קטנה כמו ישראל, ששטחה כל כך מצומצם, שמתקיימים בה תהליכי הפרטה שבהם קבוצה קטנה של שחקנים משתלטת על המשאבים – קיימת סכנה מוחשית שאם ההפרטה תתרחב ותתמסד יבוא איזה אוליגרך, תגיע איזו חברת נדל"ן גדולה, והם ישתלטו על חלק גדול מקרקעות המדינה. במצב בעלות פרטית על הקרקע יכולה היתה להיווצר סיטואציה שבמסגרתה, אם בעת משבר הקיבוצים, למשל, היתה בעלות פרטית על הקרקע, ייתכן שחלק מחברי קיבוצים או מושבים מוצאים את עצמם מחוץ לבתיהם. הצוות קשוב לכל ההערות האלה והוא ייקח אותן בחשבון בהמשך הדרך. יחד עם זאת, דבר אחד חייב להיות ברור: אנחנו נגד הצעות מהפכניות. הצוות שלנו אינו סבור שמינהל מקרקעי

ישראל סיים את תפקידו. ההפך הוא הנכון. כדוגמה לכך הצגתי את הרעיון שמועצת מקרקעי ישראל יחד עם המועצה הארצית לתכנון ובנייה ייצרו גוף חדש שיטמיע בתוכו לא רק את נושאי הקרקע והתכנון, אלא גם את הנושאים החברתיים והכלכליים. אני משוכנע שגוף כזה יכול להוות הזדמנות שלא תסולא בפז. והרעיון הזה מצביע על כך שעיקר המלצתנו איננה לייצר מהפכה. ישראל צריכה לבנות על הקיים עם שינויים מסוימים.