

נוסח קדם-פירסום של מאמר שפורסם בעיוני משפט

1998 כרך 21 (3) עמ' 535-579

מי ימלל גבורות מקרקעי ישראל?

**בחינה של ההצדקות
להמשך הבעלות הלאומית על המקרקעין**

רחל אלתרמן

מי ימלל גבורות מקרקעי ישראל?

בחינה של ההצדקות להמשך הבעלות הלאומית על המקרקעין

פרופסור רחל אלתרמן

מאמר זה מבוסס (תוך עידכון ושינויים) על חלקים מתוך הדו"ח המסכם המקיף שכתבה המחברת עבור פרויקט "ישראל 2020", אשר פורסם במיסגרת סידרת דוחות הפרויקט בשם: **המדיניות הקרקעית העתידית לישראל: מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תיכנון לאומי, 1997**. הוא הוגש לפירסום בכתב העת **עיוני משפט** שליד הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב.

המרכז לחקר העיר והאזור

הטכניון, 1998

הודפס בטכניון, חיפה, ישראל.

© פברואר 1998. כל הזכויות שמורות למחברת, פרופסור רחל אלתרמן ולמרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

למען הסר ספק, מודגש בזאת כי החוקרת ו/או הטכניון, ו/או מוסד הטכניון למחקר ולפיתוח בע"מ, לא יהיו אחראים לכל נזק ו/או להוצאה ו/או להפסד מכל מין וסוג אשר ייגרמו ו/או עולים להיגרם לכם או למי מטעמכם עקב דוח זה, או בהקשר אליו.

המרכז לחקר העיר והאזור - הטכניון

הטכניון, חיפה, פברואר 1998

טל - 04-8294019. פקס 04-8294071

מי ימלל גבורות מקרקעי ישראל?

בחינה של ההצדקות להמשך הבעלות הלאומית על המקרקעין:

פרופסור רחל אלתרמן¹

אם יש תחום (להוציא התחום הגיאוגרפי-פוליטי ובטחוני) שבו בולטת ישראל כיוצאת דופן אחת ויחידה בין כל המדינות הדמוקרטיות בעלות כלכלה מפותחת - ובקרב ניתן יהיה להוסיף גם את מדינות המזרח הקומוניסטי-לשעבר - הרי זה במדיניות הקרקעית שלה. מטרתו של מאמר זה היא לבחון באופן שיטתי, תוך הישענות על תיאוריות של מדיניות ציבורית, את השאלה, האם ישנן הצדקות טובות להמשך הבעלות הלאומית על המקרקעין על מרבית שטח המדינה גם בעתיד, בטווח הבינוני והארוך. נשאל, מהן הצדקות אלה, ועל אילו נושאים הן חלות?

מעניין, ששאלה זו, טרם הוצבה בדרך זו. הדיון הציבורי והאקדמי במדיניות הקרקעית נסב עד כה סביב שני צירים: הציר האידיאולוגי, שבו הדיון עוסק בשאלה "הפרטה כן או לא" באופן עקרוני וגורף; והציר של המדיניות השוטפת המתאימה עצמה לצרכים, שבו העיסוק הוא בנושאים ספציפיים, כגון שינויים בזכויות החוכרים, או ההבדלים בין הסקטור החקלאי לעירוני בנושאים מסויימים.

כדי לענות על השאלה שהצבנו למאמר זה -- האם ישנן הצדקות טובות להמשך הבעלות הלאומית על מקרקעי ישראל – נחוצות נקודות תצפית חיצוניות, מעין "שרפרפים" שעליהם נוכן לטפס לרגע קט כדי לתפוס מבט רחב יותר וארוך טווח יותר, "מעל לראשה" של המציאות השוטפת האופפת אותנו. במאמר זה נציג שלוש נקודות תצפית.

נקודת התצפית הראשונה היא השוואתית בין-לאומית, שעל פיה נשאל, מהן המגמות המתהוות במדינות הקרקעית בארצות דמוקרטיות אחרות בעלות כלכלה מפותחת. נקודת התצפית השנייה היא חיזוי על פי המגמות הקיימות – בעגת המתכננים, "חיוץ" -- כדי לנסות וללמוד, מתוך המצב הנוכחי, על העתיד הצפוי. בהקשר זה נרצה לשאול: כלום צפוי שהבעלות הציבורית על 93% משטח המדינה תתמיד? כלום תמשיך המדיניות הנוכחית לגבי ההקצאה, ההעברה, הניהול, התמחיר והמיסוי? ומה יהיו יחסי הגומלין הצפויים בין מינהל מקרקעי ישראל לבין רשויות התיכנון?

נקודת התצפית השלישית - שלה מוקדש החלק העיקרי במאמר זה - היא בחינה של מידת ההצדקה להמשך הבעלות הלאומית על מקרקעי ישראל. לצורך כך ניישם על נושא המדיניות הקרקעית, אמות מידה מקובלות לבחינה של התערבות ציבורית כלשהי, ועל אחת כמה וכמה, מדיניות הכרוכה בהתערבות כה קיצונית כמו בעלות ציבורית על מרבית המקרקעין במדינה. מתוך נקודת מבט זו נרצה לשאול ולהסיק: האם מוצדק להמשיך בבעלות הלאומית על המקרקעין בישראל ואם כן, עבור אילו יעדים ולגבי אילו סוגים של מקרקעין? מהי המדיניות הקרקעית הראוייה והרצוייה כדי להגשים את יעדי התיכנון הלאומי ארוך הטווח? ואילו שינויים במדיניות הקרקעית יש לעשות כדי לספק כלים נאותים להשגת יעדים אלה?

¹ מאמר זה מבוסס (תוך עידכון ושינויים) על חלקים מתוך הדו"ח המסכם המקיף שכתבה המחברת עבור פרויקט "ישראל 2020", אשר פורסם במיסגרת סידרת דוחות הפרויקט בשם: **המדיניות הקרקעית העתידית לישראל: מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תיכנון לאומי. 1997.**

² המחברת, בעלת תארים אקדמיים בתיכנון ערים (תואר שני ושלישי), מישפטים (תואר ראשון), ובמדעי החברה (תואר ראשון), היא פרופסור מן המיניין בטכניון, נושאת הקתדרה לארכיטקטורה ובינוי ערים על שם דוד עזריאלי, ומתמחה במדיניות קרקעית ובהיבטים המוסדיים והמשפטיים של קבלת החלטות בתיכנון ובנייה.

התהפכות במדיניות הקרקעית בישראל בשנים האחרונות הן כה תכופות, עד שגם מאמר זה נתפס במרוצתן. תחילתה של כתיבת המאמר הייתה סמוך לאחר ש"וועדת רונן" - הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל - נתמנתה על ידי שר התשתיות הלאומיות בשלהי 1996, ופירסומו של המאמר הוא לאחר שהוועדה מסרה את המלצותיה לממשלה ולמועצת מקרקעי ישראל, חלקן כבר אומצו, וחלקו טרם אומצו או יושמו. טיוטת הדוח שמאמר זה מהווה חלק ממנו נמסרה לוועדת רונן, על פי בקשתה, בפברואר 1997, ונראה שמיקצת מימצאיו השפיעו על מסקנות הוועדה (כפי שניתן ללמוד מדיברי התודה והאיזכורים שבדוח) ובכך תרמו, במידת מה, לשנות את עצם המציאות שאותה אני בוחנת במאמר. סמוך למועד הבאתו לדפוס, עודכן מאמר זה כך שהוא כולל התייחסות להמלצותיה העיקריות של וועדת רונן.

המלצותיה של וועדת רונן (בתחום העירוני) אומצו בחודש יוני 1997 על ידי הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל, אך זמן רב יארך עד שההמלצה החשובה ביניהם - העברת יחידות הדירור העירוניות על שם החוכרים - תיושם הלכה למעשה. ההמלצות שבתחום החקלאי טרם אומצו ובעת כתיבת שורות אלה (שילהי 1997) הן הועברו לדיון בוועדה בין-מישרדית, שם התברר, כצפוי, שהן שרירות במחלוקת עמוקה.

1. הדין המצוי בישראל - דגש קיצוני על בעלות ציבורית במקרקעין

על פי פרפרזה של דברי ארכימדס אשר חיפש נקודה חיצונית שממנה יוכל להרים את העולם, אין נקודת תצפית טובה יותר כדי להתחיל ממנה את מלאכת הבדיקה של המדיניות הקרקעית מאשר נקודת המבט ההשוואתית.

1.1 סולם הכלים של מדיניות קרקעית: מהלאמה עד שוק חופשי ללא התערבות

כדי להשוות בין כלי מדיניות קרקעית על פני מדינות שונות, פיתחתי סולם,³ אשר פורסם לראשונה ב-1982 ויושם לצרכי ניתוח של אמצעים שונים של מדיניות קרקעית. סולם זה יוכל לשרתנו גם כאן. "סולם הכלים של מדיניות קרקעית" מדרג את האמצעים העיקריים להתערבות ציבורית המוכרים במדיניות קרקעית על פני רצף של מידת ההתערבות בשוק ובקניין הפרטי. שני קטביו של הסולם מציינים שני מצבים קיצוניים הקיימים בצורה טהורה רק בתיאוריה: מחד, שליטה ציבורית מלאה על המקרקעין ועל הזכויות בהם, ומאידך היעדר התערבות כלשהי, תוך הענקת "יד חופשית" ל"יד הנעלמה" של השוק החופשי לפעול ללא מפריע.

איור 1 בערך כאן

להלן הסבר קצר לאמצעים השונים:

הלאמה מלאה - העברת זכויות הבעלות הפרטית במקרקעין לידי המדינה. אם מולאמת מרבית אלומת הזכויות, עשויה הלאמה לאפשר שליטה על מיקום, עיתוי הפיתוח והיקפו ולהבטיח השגת קרקע לצורכי ציבור במידה הדרושה. הלאמה לעיתים הופעלה מסיבות אידיאולוגיות, כדי להשיג מטרות של חלוקה צודקת של נכסים בחברה. הניסיון בפועל מלמד, שתוצאותיה של הלאמה לא מביאות בהכרח להשגת המטרות שבעטיין היא בוצעה. מדינות שאימצו את האידיאולוגיה הקומוניסטית הפעילו, ברובן, הלאמה מלאה או חלקית של זכויות במקרקעין, אך כולן נסוגות ממדיניות זו כיום בצעדים מהירים.⁴

³ הסולם מבוסס בחלקו על הבחנות שהציע Hall:

Hall, Peter. 1976. A Review of Policy Alternatives. In *Public Landownership: Frameworks for Evaluation*, edited by Dalton Kehoe, David Morley, Stuart B. Proudfoot, and Neal A. Roberts. Lexington, Mass.: Lexington Books. 46-57.

⁴ ראו:

Renard, Vincent and Rodrigo Acosta, Eds. 1993. Land Tenure and Property Development in Eastern Europe. Paris: ADEF - Association des Etudes Foncières;

איור 1: סולם הכלים של מדיניות קרקעית ציבורית⁵



Limonov, Leonid and Vincent Renard, Eds. 1995. *Russia: Urban Development and Emerging Property Markets*. Paris: ADEF;

Reiner, Tom and Ann L. Strong. 1995. Formation of Land and Housing Markets in the Czech Republic. *Journal of the American Planning Association*. 61,2. 200-209.

⁵ ראו:

Alterman, Rachelle. 1982. *Land value recapture: Design and evaluation of alternative policies*. Occasional Paper No. 26, Center for Human Settlements, University of British Columbia, Oct. 1982, 70 pp. (Monograph).

הלאמת ערך הפיתוח - השארת הבעלות הרשומה על הקרקע בידי הבעלים הפרטי אך ביטול (או "הלאמה" כביכול) של זכויות הפיתוח הנוכחיות או העתידיות. נותרות בידי הבעלים רק הזכויות לגבי השימוש הנוכחי במקרקעין. הזכויות שינבעו מפיתוח בעתיד יהיו של הציבור ולא של הפרט. כלי זה נוסח, בגירסה שלא הגיעה, מבחינה משפטית, ל"הלאמה" ממש, בבריטניה אחרי מלחמת העולם השנייה. שם הוקמה קרן ממלכתית ל"רכישת" זכויות הפיתוח בכל המדינה.⁶

זכות קדימה לרכישה - זכות המעוגנת בחוק, המעניקה לגוף הציבורי את זכות הסירוב הראשונה לרכישת קרקעות (בדרך כלל, במחירי השוק חופשי). כלי זה קיים בהיקף ניכר בצרפת, אך לעיתים רחוקות מופעלת זכות הקדימה הלכה למעשה.⁷ יחד עם זאת, חוקרים סבורים שקיומה של זכות הקדימה לרשויות הציבוריות, משפיע באופן משמעותי על רמת המחירים בשוק המקרקעין.

הפקעה מאסיבית - לקיחה בכפייה מכוח חוק, של מקרקעין פרטיים בקנה מידה רחב, לצורך פיתוח או שימור של מיתחם חדש. זכות ההפקעה מוכרת כמעט בכל העולם, אך ההוראות לגביה שונות ממדינה למדינה. בדרך כלל סמכויות ההפקעה שהמדינה שומרת לעצמה הן רחבות למדי (בדומה למצב בישראל), אך מטרות ההפקעה הספציפיות והליכי ההפקעה שונים ממקום למקום.⁸

רכישה מוקדמת ליצירת בנק קרקעות - רכישת של מקרקעין במחירי שוק על ידי הגוף הציבורי ויצירת בנק קרקעות, לצורך הקצאה מתוכננת לפיתוח.⁹ הרכישה היא בדרך כלל בשולי העיר, במחירים לא גבוהים, לא לשם סיפוק הצרכים המידיים, אלא לשם יצירת רזרבות קרקעיות לפיתוח. שיטה זו קנתה לה בעבר מקום חשוב במדיניותן של חלק מארצות אירופה, בעיקר במדינות סקנדינביה ובהולנד.¹⁰ אולם כפי שנראה להלן,

⁶ראו:

Cox, Andrew W. 1981. Adversary Politics and Land Policy: Explaining and Analysing British Land Values Policy (March): 16-34.) (1) 24 *Political Studies* Making Since 1947;

Lichfield, Nathaniel (1980). *Land Policy in Planning*. London: George Allen & Unwin;

Replogle, David. 1978. The Uthwatt Proposal. In *Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*, edited by Donald G. Hagman and Dean Misczynski. Chicago: American Society of Planning Officials. 422-425.

⁷ ראו : אלתרמן רחל, 1990. מדיניות קרקעית בצרפת : לקחים לישראל. **קרקע** 32 : 24-9.

⁸ראו: ארני, נירה ורחל אלתרמן. 1994 (הוצאה שנייה 1996). **הפקעות קרקע: היחיד מול הציבור - ההסדר בישראל במבט בינלאומי** משווה. ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

⁹ ראו:

Stoebuck, William B. 1986. Suburban Land Banking. *University of Illinois Law Review* : No. 2: 581-607;

Bryant, R.W.G. 1972. *Land, Private Property, Public Control*. Montreal: Harvest House, pp. 197-216.

¹⁰ ראו:

Nuder, Ants. 1976. The Origins of Urban Land Ownership in Sweden *Landownership: Frameworks for Evaluation*, edited by Dalton Kehoe, David Morley, Stuart B. Proudfoot, and Neal A. Roberts. Lexington, Mass.: Lexington Books. 19-23;

Strong, Ann Louise. 1979. *Land Banking: European Reality, American Prospect*. Baltimore: John Hopkins University Press.

בשנים האחרונות חלה נסיגה בהיקף השימוש במדיניות זו בכל הארצות הללו, בחלקן נסיגה מהירה ו"אידיאולוגית", ובחלקן נסיגה איטית, אך עם כיוון ברור.

איחוד בעלויות ופרצלציה - הקצאה מחודשת של הקרקע כדי לממש תכנון חדש, על ידי צירוף חלקות וחלוקתן מחדש. בעלי הקרקע מקבלים את חלקם היחסי, תוך מתן פיצוי כספי אם לא נשמר חלקם היחסי. רפרצלציה מביאה בדרך כלל להשבחת ערך הקרקע בעיקבות התיכנון, וכך ניתן לאפשר לבעלים גמול על הפגיעה בשווי נכסיהם.¹¹ בישראל אפשרית רפרצלציה גם ללא הסכמת הבעלים, אך יש ארצות שבהן דרושה הסכמתם. כלי זה הוא למעשה פשרה טובה בין התערבות בקניין הפרט לבין שמירת הזכויות, אך הוא איננו נפוץ בעולם, אף כי זוכה לאהדה אצל חוקרים ומתכננים.

מס או היטל השבחה - מס המוטל על ערך הקרקע שנוסף בעיקבות החלטות ופעולות ציבוריות כגון אישור של תוכנית סטטוטורית חדשה ועבודות ציבוריות שונות.¹² ההגדרה והיקף השימוש במס השבחה שונים מאוד ממדינה למדינה, והשתנו מאוד באופן היסטורי. מס השבחה בגין עליית ערך עקב אישור של תוכניות איננו כלי מדיניות הנפוץ בעולם.

סמכויות להקפאת קרקעות לצורך בקרת עיתוי הפיתוח - הזכויות על הקרקע נשארות בידי הבעלים הפרטיים, אך התיכנון והפיתוח מוקפאים לתקופה מסוימת (ולעיתים גם הרשות לעשות עסקאות) לצורך תיכנון מחדש. לסמכויות חשובות אלה נזקקות מדינות ורשויות מקומיות מעת לעת בכל מדינה, אך יש מדינות שבהן מחסומים משפטיים קובעים גבולות לשימוש בכלי זה.

הפקעה נקודתית - לקיחת קרקע בכפייה של מקרקעין על פי חוק, לא למיתחם שלם חדש, אלא להקמת שירותי ציבור הנלווים לפיתוח אחר, שנעשה ללא הפקעה. כלי זה נפוץ - ככלי משפטי - כמעט בכל מדינה, אף כי לעיתים תכופות אין הוא מופעל הלכה מעשה אלא משמש כקו הרתעה לצורך השגת מקרקעין בדרך של הסכם.¹³

הסדרת זכויות השימוש והפיתוח על ידי תכנון ציבורי - הגבלות לגבי השימוש בקרקע המופעלות באמצעות תוכניות או היתרים על פי חוקי התיכנון או באמצעות חוקי עזר בסיגנון ה-zoning האמריקאי. התכניות או התקנות קובעות בצורה מפורטת את השימוש המותר לניצול הקרקע, ועשויות לקבוע גם את גובה הבניין, המרחק מהכביש וכדומה. סמכויות כאלה קיימות בכל המדינות הדמוקרטיות, ובדרך כלל הן גם בשימוש נפוץ (אם כי לאו תמיד כחובה). גם בטקסס, שם לא היו עד לשנים האחרונות סמכויות מקומיות לעריכת zoning (משום שהבוחרים לא חפצו בהן), הונהגו סמכויות אלה בשנים האחרונות.

הסדרת זכויות השימוש והפיתוח על ידי תכנון פרטי, באמצעות הסכמים - ניתן להחליף חלק ניכר מההסדרים המופעלים על ידי תכנון סטטוטורי, באמצעות הסכמים בין יזמים שפיתחו אזור לבין המישתכנים, או בין המישתכנים בינם לבין עצמם. הסכמים אלה היו מופעלים עד לשנים האחרונות בקנה מידה נרחב במדינת טקסס כתחליף לתיכנון ציבורי מסדיר, וכיום הן מופעלות במקומות שונים באופן נקודתי.

¹¹ ראו:

Schnidman, Frank. 1988. Land Readjustment: An Alternative to Development Exactions. In *Private Supply of Public Services: evaluation of real-estate exactions, linkage and alternative land policies*, edited by Rachelle Alterman. New York: New York University Press. 250-263.

¹² ראו:

Alterman, Rachelle. 1982. *Land value recapture: Design and evaluation of alternative policies*. Occasional Paper No. 26, Center for Human Settlements, University of British Columbia, Oct. 1982, 70 pp. (Monograph);

אלתרמן, רחל. 1977. מדיניות מס השבחה ומטרות חברתיות. **רבעון לכלכלה** 95 (דצמבר): 390-401;

גיל, אירית ורחל אלתרמן 1990 (מהדורה שנייה 1996). **היטל השבחה בישראל: סוגיות שבחוק ובדרך הפעלתו**. ד"ח מחקר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון ובהשתתפות המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים.

¹³ ראו: אלתרמן, רחל 1985. הפקעות קרקע לצורכי ציבור לפי חוק התכנון והבנייה: לקראת הערכה מחדש. **משפטים** טו' (2): 179-245.

התערבות מיזערית בשוק החופשי - הפיתוח - עיתויו, היקפו, איכותו וצורתו - מוכתבים בעיקר על ידי כוחות השוק. רק נושאים נבחרים כגון מערכת הכבישים העורקיים, זוכים לתיכנון ציבורי. אספקת שירותי הציבור נעשית על ידי היזם על פי הביקוש והנכונות לשלם, תוך התייחסות להוראות המועטות של הרשויות הציבוריות מכוח חוק. כיום, אין מדינות מפותחות המשאירות את מיסוח השוק החופשי בפיתוח המקרקעין ללא כל הגבלות. לעומת זאת, ישנם מקומות לא מעטים בעולם המערבי - לעיתים אזורים או ערים בתוך מדינה מסוימת, כגון דרום איטליה - שעקב מינהל לקוי או שחיתות, מידת האפקטיביות של התיכנון הסטטוטורי בהכונת השוק הפרטי נמוכה. להבדיל, בארצות-הברית, ישנן רשויות מקומיות שאימצו להן כדין, אידיאולוגיה של מיזעור ההתערבות הציבורית, אך בכול הערים המרכזיות בארצות-הברית כיום פועלים כללי תיכנון על פי חוק.

ככל שאמצעי נמצא נמוך יותר בסולם זה, הוא ממעט לפגוע בזכויות וחירויות של הפרט, ומידת קבילותו על ידי האוחזים באידיאולוגיה של השוק החופשי והליברליזם גדולה יותר.

נציג את המגמות במדיניות הקרקעית של מדינות מערביות אחרות כבסיס לתחזית של כיווני ההתפתחות של מדיניות הקרקע הלאומית בישראל. בהצגה זו, ישמשו אותנו ההגדרות בדבר סוגי זכויות במקרקעין וכן הסולם הנ"ל של סוגי מדיניות קרקעית.

1.2 מקומה של קרקע בבעלות לאומית או ציבורית במדינות המערב

בדיון ההולך ומתלהט על מידת הרציות של המשך השליטה הציבורית על מקרקעי ישראל, אני נתקלת לעיתים תכופות בדוברים, הנותנים דוגמאות ממדינות מערביות שונות שבהן יש, כביכול, מידה רבה של שליטה או בעלות ציבורית במקרקעין. למעשה, כפי שסקירת הכלים דלעיל כבר רומזת, אין למצוא במדינות המערב, ואף לא במדינות מזרח אירופה הקומוניסטיות-לשעבר, דוגמאות לבעלות ציבורית - ממלכתית או מוניציפאלית כאחד - בהיקף המתקרב להיקף בישראל.

מהו, אפוא, מקור הטעות שבטענה הנ"ל? הטעות נובעת, לעניות דעתי, משלושה מקורות: **הראשון**, הבחנה לא מספקת בין מקרקעין ציבוריים המיועדים ליעודים שונים; **השני**, הבחנה לא מספקת בין הכלים השונים להתערבות בקניין; **והשלישי**, אי הכרת השינויים הגדולים החלים בשנים האחרונות ושטרם זכו לביטוי נרחב בספרות המיקצועית.

ראשית, יש להבחין ביעוד המקרקעין: בפועל, בכל מדינות המערב (וכן במדינות מזרח אסיה המפותחות-כלכלית), המקרקעין שבידי המדינה אינם, רובם ככולם, מקרקעין לצורכי פיתוח למגורים, מסחר, תעשייה, תיירות, וכדומה. המקרקעין שבבעלות או בשליטת המדינה הם בעיקר, מקרקעין המכילים משאב טיבעי הזוכה לשימור (פארקים, שמורות טבע, לעיתים אגמים, אזורים למחקר אקולוגי, ולעיתים גם חלק מהחופים), אזורים עם אוצרות טבע או משאבים הנחשבים באותה מדינה או באותו אזור - לעיתים בגין התפתחות היסטורית - כממלכתיים (יערות או מיכרות), מקרקעין לצורך תשתיות לאומיות (כבישים ארציים, מסילות ברזל, ומסופים חשובים), או מקרקעין לצורכי צבא. בשבדיה, שיעור הקרקע הציבורית בסקטור החקלאי הוא 4%, ביערות כ- 20%, ובהרים ומקווי מים - כ- 55%.¹⁴ גם בתחום המצומצם של שטחים בעלי איכויות טבע לטווח הארוך, ישנן מגמות הפרטה. בארצות-הברית, עוסק המימשל של הנשיא קלינטון במהלכים לקראת הפרטה חלקית של אזורי המיכרות והיערות.¹⁵ אפילו בארצות שהיו סוציאל-דמוקרטיות מובהקות מתרחש תהליך איטי של הפרטה של היערות.¹⁶

¹⁴ראו:

Kalbro, Thomas and Hans Mattsson. 1995. *Urban Land and Property Markets in Sweden*. London: UCL Press.

¹⁵ראו:

Clawson, Marion. 1983. *The Federal Lands Revisited*. Washington: Resources for the Future;

שיעור המקרקעין שבבעלות המדינה עשוי להיות גבוה או נמוך, בהתאם למשאב הטיבעי המשומר או על פי חלוקת התפקידים בנושא התשתיות. לדוגמה, בצרפת, שיעור המקרקעין שבבעלות המדינה - סך הכל כולו - אינו אלא 3% משטח המדינה.¹⁷ בארצות-הברית עשוי השיעור להשתנות מאוד ממדינה למדינה: בעוד שרוב שיטחה של מדינת נבאדה המידברית הוא בבעלות המדינה, הרי רק מיעוט בטל בשישים משיטחה של מדינת וויסקונסין החקלאית או מדינת ניו-ג'רסי המעויירת בצפיפות הם בבעלות ציבורית.¹⁸ כדי למנוע ספק אבהיר, שגם ביתר ארצות אירופה המערבית, כולל אלה הנודעות כ"ידידותיות" מאוד לתיכנון, כמו הולנד או דנמרק, שיעור המקרקעין הממלכתיים הוא נמוך.

המסקנה היא, שבשום מדינה דמוקרטית אין בעלות ממלכתית כמעט מלאה על הקרקעות שכבר פותחו או המיועדות לפיתוח שוטף, ועל הקרקעות החקלאיות כבישראל. המדינות שהלאימו מקרקעין בעבר - מדינות מזרח אירופה - נמצאות כיום בתהליך מואץ, כמעט בדהירה, להפרטה, בצורות שונות ובדרכים שונות. אין המשימה קלה כלל ועיקר אך אף אחת מבין המדינות באירופה המזרחית המוכרות לי איננה שוקלת להשאיר את הבעלות הלאומית על עיקר המקרקעין.¹⁹

ועתה נפנה להבחנה השנייה, בין הכלים השונים שעל פיהם נוצרת בעלות ציבורית. ראינו בסולם הכלים, שישנה הבחנה ניכרת בין הכלי של "הלאמה" - רכישה בכפייה על ידי המדינה של הבעלות הפרטית - לבין הכלי של יצירת "בנק קרקעות", שאף הוא כרוך ברכישה ציבורית של המקרקעין. אלא שהכלי האחרון איננו נוצר בכפייה, ואיננו מופעל בדרך כלל על ידי המדינה אלא על ידי הרשויות המקומיות, ואלה הן בעלות הקרקע.

Lehmann, Scott. 1995. *Privatizing Public Lands*. New York: Oxford University Press.

¹⁶ראו:

Kalbro, Thomas and Hans Mattsson. 1995. *Urban Land and Property Markets in Sweden*. London: UCL Press, at p. 121.

¹⁷ זאת, מכיוון שאין בה הרבה אגמים או מידבריות; ראו:

Alterman, Rachelle. 1990. "From expropriations to agreements: Developer obligations for public services in Israel", *Israel Law Review*, Autumn 1990.

¹⁸ראו:

Lehmann, Scott. 1995. *Privatizing Public Lands*. New York: Oxford University Press, at pp. 31-55;

Kayden, Jerold. 1996. National Land-Use Planning in America: Something Whose Time Has Never Come. In *Towards the Implementation of the Israel 2020 Plan: National-Level Planning Institutions and Decisions in Ten Countries*. The Master Plan for Israel in the 21st Century, Phase 3, Report No. 9. Haifa: Technion, May: 3-14.

¹⁹ראו:

Renard, Vincent and Rodrigo Acosta, Eds. 1993. *Land Tenure and Property Development in Eastern Europe*. Paris: ADEF - Association des Etudes Foncières .

Reiner, Tom and Ann L. Strong. 1995. Formation of Land and Housing Markets in the Czech Republic. *Journal of the American Planning Association*. 200-209. 61,2

Bonneville, Marc. 1996. Real-estate in Russia from Socialism to the Market Economy: the Case of St. Petersburg. *European Planning Studies* (5, 4 Oct.).513-526.

"בנקאות קרקע" של הרשויות המקומיות מופעלת בשתי צורות: האחת, כ"בנק" שבו נשארות הקרקעות בבעלות הרשות המקומית, כפי שהיה נהוג בעיר סטוקהולם ובעוד אחדות מערי שבדיה²⁰; והשנייה, כ"בנק עובר ושבי", בו אין כלי הרכישה מיועד להעברת המקרקעין לציבור לצמיתות, אלא כמהלך ביניים, לצורך השליטה על עיתוי הפיתוח ועל תיכנון התשתיות. לאחר שמוכן השטח, הוא מוצע בדרך כלל לציבור הקונים לרכישה, ועובר מהבעלות והשליטה הציבורית, לתחום הפרטי. כך נהוג, לדוגמה, בהולנד, שם המסורת של פיתוח באמצעות בנקי קרקעות מוניציפאליים, עדין נפוצה.²¹ לעיתים, מוצעת הקרקע לציבור הרוכשים באמצעות חוזי חכירה, אך גם במיקרים אלה, בדרך כלל לא עומדת מאחורי מהלך זה אידיאולוגיה של "שליטה ממלכתית". הסדר החכירה נחשב ככלי תחליפי למכירת הזכויות, אלא שהוא נראה כעדיף במקום מסויים ולצורך מסויים. דווקא סוג שני זה, נפוץ כיום יותר מהראשון.

משמע, גם במדינות המפעילות כלים של בנק קרקעות, בכל נקודת זמן נתונה, שיעור המקרקעין בבעלות ציבורית אינו בהכרח גבוה אם נהוגה מדיניות של החזרה שוטפת של המקרקעין לתחום הפרטי.

ועתה להבחנה השלישית, בדבר המגמות לאורך זמן. המגמה השולטת בכל מדינות המערב בעשור האחרון, היא **מעבר מהכלים היותר "לאומיים" שבחלקו העליון של סולם הכלים של מדיניות קרקעית, לכלים היותר "שוקיים" והסכמיים, שבחלקו השני של הסולם.** כך, אפילו במדינות מערב אירופה שבהן נהגו הרשויות המקומיות לרכוש קרקע טרם פיתוח בקנה מידה רחב ולהשאיר אותם בבעלות הרשות (בנקי קרקעות מהסוג הראשון), נמצאת מדיניות זו בנסיגה מואצת מאז שנות השמונים; כך לדוגמה, בשבדיה, בשנת 1990 רק 2% מסך כל הדיור החד-משפחתי ו-10% מהדיור הרב-משפחתי שנמכרו, היו על קרקע מוניציפאלית שהוחכרה.²² גם הכלי של בנק קרקעות מהסוג השני - הכולל מכירה חזרה לידיים פרטיות - כפי שמיושם בקנה מידה נרחב בהולנד, נמצא מאז 1993 בתהליך הדרגתי של נסיגה ממעמדו הבכיר.

את הכלים גדולי-ההיקף של רכישת קרקע לצורכי ציבור מחליפים כלים של הסכמים מקומיים ונקודתיים בין רשויות תיכנון ליזמים. ההסכמים עוסקים בנושאים שונים, כגון השגת קרקע או מימון לשירותי ציבור, הבטחת שמירה על הסביבה, וכד'.²³ במקום כלים של רכישת כפוייה של קרקע לצורכי שימור שטחים פתוחים,

²⁰ בשבדיה, הקרקע הועברה לרשות המקומית מתוקפם של תמריצים של הלוואות ציבוריות שהתנו העברה כזו. התנייה זו הופסקה בשנת 1992, ועימה גם הנטייה שרווחה עד אז, להעביר קרקעות לעיריית סטוקהולם. מידע זה מבוסס על ראינות שערכתי בשבדיה בשנים האחרונות, כמו גם על:

Kalbro, Thomas and Hans Mattsson. 1995. *Urban Land and Property Markets in Sweden*. London: UCL Press, at p. 100.

²¹ ראו:

Needham, Barrie, Patrick Koenders, and Bert Kruijt. 1993. *Urban Land and Property Markets in The Netherlands*. London: UCL Press, at pp. 73-83;

נידחם, ברי. 1995. מדיניות קרקע בהולנד במבט משווה.

²² ראו:

Kalbro, Thomas and Hans Mattsson. 1995. *Urban Land and Property Markets in Sweden*. London: UCL Press, at p. 127.

²³ ראו:

Alterman, Rachelle (Ed.) 1988. *Private supply of public services: evaluation of real estate exactions, linkage and alternative land policies*. New York: New York University Press ;

רחל אלטרמן ומירי ויטק. 1991. מדריך לחישוב הדרישות לקרקע לצורכי ציבור. ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון;

אלטרמן, רחל, לירית מרגלית ואביבה צוברי. 1997 (יופיע בקרוב). **העברת נטל הפיתוח של שירותי ציבור ליזמים: ניתוח של חיקי אירוע בתל אביב ומחוז המרכז (שם ארע)**. המרכז לחקר העיר והאזור, 1997.

באים במיספר הולך וגדל של מדינות המערב, כלים של שותפויות פרטיות-ציבוריות בדמותן של "נאמנויות קרקע" המופעלות על ידי אגודות פרטיות או מעין- ציבוריות.²⁴

1.3 זכויות במקרקעין בישראל במבט בין-לאומי השוואתי

על פי הסקירה של מיניין הזכויות במקרקעין שהצגנו בפרק הקודם, אע"ז ואומר, בהכללה, שהזכויות החלות על קרקע פרטית בישראל אינן יוצאות דופן לעומת מדינות דמוקרטיות מערביות אחרות (אף כי יש הבדלים מסויימים בין כל מדינה לרעותה וללא ספק יש מקום לשפר חלק מההסדרים הנהוגים בישראל). במישפט מכליל זה, אני מתייחסת גם לנושאים הנחשבים לעיתים, ובטעות, כ"פגיעה קיצונית בקניין הפרטי", לכאורה, בישראל בהשוואה למדינות אחרות. בטענה זו מתייחסים אומריה בדרך כלל לנושא ההפקעות בטענה שהסמכויות לפגוע בקניין הפרט בישראל הן גורפות באופן יוצא דופן. עם כל הכבוד לבעלי דיעה זו, אני חולקת: כפי שמראה מחקרנו ההשוואתי בעניין הפקעות שבסמכות שר האוצר,²⁵ הסמכויות והנהג העכשוויים בישראל אינם, במהות, כה יוצאי דופן לרעה לעומת מדינות מערביות אחרות, במיוחד אם משווים לא את הדין אלא את הנהוג בפועל. אין היגד זה נוגד את עמדתי, שחלק מההסדרים הנהוגים כיום טעונים שיפור ניכר. כפי שהראיתי במחקרי על הפקעות ללא תמורה,²⁶ הסדר זה הוא אומנם יוצא דופן בעיגונו המישפטי, אך לאו דווקא במטרתו ובאופן הפעלתו הלכה למעשה. כל זאת, למרות שגם כלי ההפקעות ללא תמורה ראוי לשיפור ניכר.

לעומת זאת, הזכויות של אלה המחזיקים במקרקעי ישראל (חוכרים או בני רשות) הן בעלות תמהיל יוצא דופן לעומת הנהוג במדינות אחרות, בעיקר אם ניקח בחשבון את ההיקף המיספרי של תושבי ישראל - דיירי אזורי מגורים, מסחר, או תעשייה - היושבים על מקרקעי ישראל: מרבית תושבי מדינת ישראל מתגוררים או עובדים כיום על מקרקעין בבעלות לאומית, ובעתיד, כמעט שלא תהיה להם ברירה אחרת (באזורים רבים אין כמעט קרקע פרטית, ובאזורים אחרים, הקרקע הפרטית שהיתה, ברובה כבר תפוסה).

נוכיר כאן, ש"מקרקעין" כוללים הן את הקרקע, והן את המחוברים אליה חיבור של קבע. הגדרה זו חלה גם על מקרקעי ישראל.²⁷ משמע, שמי שמתגורר במקרקעין שחכר ממנהל מקרקעי ישראל, ובנה עליו בנין, אין הוא הבעלים של הבניין, אלא חוכרו.

על תושבי הערים חלים חוזי חכירה, אך חוזים אלה מעניקים, בפועל, כמעט את כל תמהיל הזכויות הטיפוסיות לבעלות פרטית, תוך הוספת מיגבלות אדמיניסטרטיביות מסויימות, כפי שאסביר בפרק הבא.

אין כיום ולו מדינה מערבית אחת נוספת שבה יושבים רוב התושבים - או אפילו נתח גדול של התושבים - על מקרקעין תחת חוזי חכירה ממלכתיים. נוצר מצב פרדוקסאלי המיוחד לישראל: מצד אחד, מאחר שחוזי החכירה העירוניים הם, כאמור, דומים עד מאוד לבעלות פרטית, שיעור אזרחי ישראל הגרים ביחידות דיור בבעלות פרטית או מעין פרטית-למעשה, הוא בין הגבוהים בארצות המערב (וניתן להוסיף לזה שיעור לא

²⁴ראו:

Endicott, Eve. Editor. 1992. *Land Conservation Through Public/Private Partnerships*. Washington, D.C.: Island Press.

²⁵ראו:

ארני, נירה ורחל אלתרמן. 1994 (הוצאה שנייה 1996). **הפקעות קרקע: היחיד מול הציבור - ההסדר בישראל במבט בינלאומי משווה. ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.**

²⁶ראו:

אלתרמן, רחל 1985. הפקעות קרקע לצורכי ציבור לפי חוק התכנון והבנייה: לקראת הערכה מחדש. **משפטים** טו' (2): 179-245;

אלתרמן, רחל. 1994. "הפקעות קרקע ללא תמורה על פי חוק התכנון והבנייה מול חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו". חוות דעת בהזמנת היועץ המישפטי, משרד הפנים. יוני 1994. הופץ עם קדם-הצעת החוק לתיקון לחוק התכנון והבנייה בין נציגי הממשלה (התיקון מוספר בסוף כתיקון 43). לא פורסם.

²⁷ראו סעיף 3 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל.

מבוטל של בעלי עסקים שגם הם "בעלי" הנכס; מצד שני, ההזדקקות של מרבית תושבי המדינה לחווי מקרקעין שבניהול ממלכתי, הוא אחד ויחיד בעולם המפותח.

ואילו בסקטור החקלאי, המצב יוצא דופן עוד יותר במבט בין-לאומי השוואתי; זאת משום שבכל מדינות המערב, הקרקע החקלאית היא רובה ככולה בבעלות פרטית - ואפילו בחלק ממדינות מזרח אירופה נשמרה בעלות זו במלואה או בחלקה, גם במשך שנות המישטר הקומוניסטי. ואילו אצלנו, מרבית החקלאים יושבים על מקרקעין עם זכויות הפחותות באופן משמעותי מחוזי חכירה עירוניים. בחלק גדול מהישובים, זכויות היושבים על הקרקע אינם אלא של "בני רשות" - זכויות הכוללות דה-יורה, על פי הפסיקה, לא הרבה יותר מזכות החזקה (הזכות "שלא להיחשב משיג גבולי")²⁸. יתר הזכויות המוקנות לישובים החקלאיים מוענקות על ידי החלטות של מועצת מקרקעי ישראל ופעולות אדמיניסטרטיביות של מינהל מקרקעי ישראל, ולא בתוקף זכויות הקניין במקרקעין.

אזכיר שוב, שבדברי הנ"ל אין משום נקיטת עמדה ערכית בדבר המצב הרצוי; יש בהם רק תיאור של המצב העובדתי במבט בין-לאומי משווה.

2. מגמות של הפרטה זוחלת במקרקעי ישראל

2.1 מקרקעין עירוניים

בעוד המוסדות מקפידים עד מאוד על קיומו של חוק היסוד ואינם מעבירים מקרקעין בדרך של מכר אלא בצימצום על פי המיגבלות הצרות שקובע חוק מקרקעי ישראל, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל, בתוקף סמכותה שבסעיף 3 בחוק מינהל מקרקעי ישראל, סידרה של החלטות בדבר אופן הקצאת הקרקע והיקף הזכויות של החוכרים, שמשמעותן המעשית בשוק המקרקעין, קרובה מאוד לבעלות.

דרך ההקצאה החשובה ביותר לציבור הצרכנים היא באמצעות חוזי החכירה. חכירה מוגדת בסעיף 1 לחוק המקרקעין כ"שכירות לתקופה שלמעלה מחמש שנים"²⁹, וחכירה לדורות מוגדרת כ"שכירות לתקופה שלמעלה מעשרים וחמש שנים". על פי הגדרה זו, חכירה היא אפוא זכות שכירות לזמן ארוך, ושכירות היא "זכות שהוקנתה תמורת דמי שכירות להחזיק במקרקעין ולהשתמש בהם שלא לצמיתות".

ואומנם, במשמעותה הרווחת בספרות המיקצועית ובארצות אחרות, חכירה היא שכירות ארוכת טווח, המתאפיינת, כמו שכירות, בתשלומים תקופתיים, ובהתחייבות לפנות את הנכס בתום התקופה. בנוסף, מקובל לקבוע בחוזי חכירה תנאים שונים ומיגבלות למחזיק בנכס. אם נאפיין את חוזי החכירה המקובלים על פי הסיווג של סוגי הזכויות במקרקעין שהצגנו בלוח 1, נוכל לאמור, שהם מעניקים את זכויות החזקה, השטח, ולעיתים הייצור, אך אין זה נהוג לכלול בהם את זכויות השוק, הפיתוח, ההשעייה, ההעברה, המישכון, ואוצרות הטבע.

למרות זאת, חוזי החכירה כפי שהתפתחו במשך השנים לגבי מקרקעי ישראל, איבדו בהדרגה כמעט את כל המאפיינים של חוזי חכירה רגילים, כמשמעותם המקורית. באמצעות החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל או באמצעות הנהגים הרווחים כפי שהם מקבלים ביטוי תדיר בשוק המקרקעין, חלו תהליכים מצטברים שמגמתם אחת היא: לכיוון של הסרת המיגבלות, והעשרת סל הזכויות דה פקטו. מגמות אלה אני מכנה "הפרטה זוחלת".

בכל אחד ואחד מהמאפיינים של חוזי החכירה חל תהליך של הגמשת התנאים או ביטולם; כך לגבי:

²⁸ מעמד זה זכה לביקורת חריפה של בית המישפט העליון בע"א אזולאי נ' אזולאי, פד"י מה (1) 477. ראו גם ע"א 727/86 מנהל מס שבח מקרקעי ירושלים נ' מחסרי, פד"י מג (2) 95, 101.

כמו כן, ראו גם: ויסמן, יהושע. 1993. דיני קניין: חלק כללי. המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש סאקר. האוניברסיטה העברית, בע' 251.

²⁹ הוראה זו חלה על כל סוגי המקרקעין בישראל, בכללם גם המקרקעין הפרטיים.

- זכויות החזקה: הסדרי התשלום, תקופת החכירה, והנכונות לחדש את החכירה לתקופה נוספת
- זכויות ההעברה: התנאים לקבלת הסכמה להעברת הנכס
- זכויות השוק: התשלומים (מעין מיסים) המוטלים על ידי ממ"י על רווחי החוכרים
- זכויות הפיתוח: התנאים לקבלת אישור מאת המינהל לפיתוח נוסף
- זכויות ההשעייה: הזכות להשעות את הפיתוח המוצע או לא להסכים לו.

את שינויי המדיניות לגבי כל אחד ממאפיינים אלה ניתן לראות כשינויים בסל הזכויות המוענקות לחוכרים. במקום המיניין המצומק של זכויות כמקובל בחוזי חכירה "רגילים", מוצאים עצמם בעלי חוזי החכירה על מקרקעי ישראל בערים כיום, כבעלים של כמעט כל סל הזכויות המוענקות בישראל לבעלי מקרקעין, בעיקבות תהליך הדרגתי שמאפיין את החלטות מועצת מקרקעי ישראל מזה כשלושה עשורים וניתן לכנותו "הפרטה זוחלת".³⁰

ניתן לומר שההפרטה הזוחלת הגיעה לתחנה האחרונה בהמלצות דוח "וועדת רונן", לפחות בכל הנוגע למגורים עירוניים. באמצע את המלצות הוועדה, החליטה מועצת מקרקעי ישראל ביוני 1997, לפעול לקראת העברת הבעלות - שמשמעותה העברה לצמיתות של זכויות החזקה - בכ700,000 - יחידות הדיור שבחוזים מהוונים באזורים עירוניים (כולל, מן הסתם, חוזים שיעברו להסדר של היוון עד למועד העברת הבעלות). אולם, בעת כתיבת שורות אלה, עדיין שוררת אי-וודאות בדבר אופן יישום ההמלצות בתחום העירוני עקב מחלוקת עמוקה עם הקרן הקיימת לישראל.³¹ אי וודאות נוספת שוררת בדבר הכושר לבצע את ההחלטה תוך פרק זמן סביר, וזאת מסיבות הקשורות במצב הרישום, התיכנון וזהות הבעלים-שבכוח של חלק ניכר מאותן יחידות דיור.³²

2.2 מקרקעין חקלאיים

כפי שצינו גם לעיל, סל זכויותיהם של החקלאיים המחזיקים במקרקעי ישראל הוא מלכתחילה נחות הרבה יותר מסל הזכויות של החוכרים העירוניים. רבים מהחקלאיים הם בעלי זכויות של "בני רשות" בלבד, וגם "המאושרים" ביניהם, בעלי חוזי החכירה, מחזיקים בחוזים המגבילים אותם בדרכים רבות יותר מאשר חוכרים עירוניים. במילים אחרות, המחזיקים במקרקעי ישראל שבאזורים הכפריים, תלויים באופן הרבה יותר ישיר, ובנקודות מגע רבות יותר, באישורי ממ"י ובהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

גם בסקטור החקלאי מתרחשות מגמות של מעין-הפרטה כמו בסקטור העירוני, אלא שהן החלו הרבה יותר מאוחר - באופן מובהק רק מאז ראשית שנות ה-90. אולם עתה, בסקטור הכפרי התאוצה של תהליך ההפרטה היא כה מהירה וכה בולטת שכמעט שאין לדבר על הפרטה "זוחלת". אין טעם לפרט כאן את המצב הנוכחי משום שהוא ללא ספק ישתנה שוב בקרוב - לכיוון של הענקה נוספת של זכויות, על כך אין לי ספק.

³⁰ להסבר מפורט של תהליך זה מול כל אחד מסוגי הזכויות, ראו הדוח המסכם מפרי עטה של המחברת, לעיל הערה 1.

³¹ הקק"ל חולקת על ההמלצות להעביר את הבעלות על יחידות מגורים על שם יושביהם כבר עתה, ומן הסתם היא גם חולקת על ההמלצות להעביר את הבעלות על מקרקעין חקלאיים המשמשים למגורים בתום עשר שנים. מחלוקת זו של הקק"ל נתמכת באמנה שחתמה זו עם מדינת ישראל בשנת 1960, כתנאי ובסיס להעברת הקרקעות שבבעלותה לניהולו של מינהל מקרקעי ישראל. יש המציעים לערוך "החלפות" בין מקרקעי הקק"ל שעליהם יש יחידות מגורים המועמדות להפרטה, לבין מקרקעי המדינה "שבמלאי". אחת ההצעות שעלו היא, לערוך "החלפות" בין מקרקעי הקק"ל שעליהם ממוקמות יחידות דיור המיועדות להפרטה, לבין מקרקעין "שבמלאי".

³² נקודה זו הועלתה על ידי מר גדעון ויתקון בהרצאתו בפורום של משרד החקלאות, שבו השתתפנו שנינו, ביום 17.6.1997. הכוונה היא לעובדה שכ450,000 יחידות דיור, על פי דוח וועדת רונן, אינן רשומות במירשם המקרקעין על שם חוכריהן אלא בפינקסי רישום חלופיים. בעייה זו חלה הן לגבי נכסים שבבנייה לא רוויה, והן לגבי נכסים שבבנייה רוויה. בחלק מהיחידות נמצאות הזכויות במקרקעין באי-בהירות או בחילוקי דיעות מישפטיים.

השינויים העיקריים המתרחשים בסקטור החקלאי מתבטאים בסידרה הידועה של החלטות מקרקעי ישראל - מאז החלטה מספר 533, עובר לסידרת "החלטות ה-600" שבניהם בלטה החלטה 611, וכיום, בעיקבות החלטות בג"צ שכפו על מקרקעי ישראל לדון מחדש בחלק מההחלטות מחמת חשש לניגודי עניינים, סידרת "החלטות ה-700" שביניהן בולטות החלטות 727 ו-737. החלטות אלה עוסקות בשני סוגי נושאים:

הנושא הראשון הוא, הענקת זכויות פיתוח וזכויות שוק מסויימות למושבים ולקיבוצים בקרקע חקלאית, לצרכים שאינם נילווים לחקלאות. לכך הוצעו בשנים האחרונות כמה וכמה מסלולים. אולם בכולם, סל הזכויות שמעניקות ההחלטות עדיין מוגבל למדי, הן בהליכים הנילוים לזכויות שהוענקו, כגון הסמכות של "וטו" של המינהל באם להעניק את זכויות הפיתוח אם לאו, והן בהיקפן של זכויות השוק המוענקות לחקלאיים כגון הגבלה על פי החלטה 727 של שיעור השווי העתידי של הקרקע המגיע לחקלאים כאשר יאושר הפיתוח החדש או תועבר הקרקע לזים אחר (27% במרכז הארץ ו-28% ו-29% באזורי פריפריה). **דוח וועדת רונן** ממליץ על ביטול חלקי או מלא של החלטות 717 ו-737, ועל שינויים חשובים בהחלטה 727³³. המלצות אלה נמצאות במחלוקת עמוקה, ובעת כתיבת שורות אלה, טרם אומצו על ידי מועצת מקרקעי ישראל.

הנושא השני שבו עוסקות החלטות מועצת מקרקעי ישראל לאחרונה הוא העשרת סל הזכויות המוקנות לחקלאים כדיירים. מגמה זו מתבטאת בהסכמה של מועצת מקרקעי ישראל לכך, שהחלטות שעליהם מתגוררים החקלאים בני המושבים או הקיבוצים ירשמו על שמם, בין אם הם חוכרים או בני רשות.

מגמה נוספת של שינוי לקראת מעין-הפרטה בסקטור החקלאי נובעת מתנופה גדולה של יוזמות חקיקה בכנסת, שהחלה בשנת 1993-4, ובה הציעו חברי כנסת הצעות שונות, לעיתים חופפות או מתחרות ביניהן, ומטרת כולן אחת היא - להגדיל עד מאוד את סל הזכויות של החקלאים. **וועדת רונן** מאמצת גישה זו, וממליצה על רישום יחידות הדיור על שם החקלאים (ולא האגודות החקלאיות), בחכירה לדורות לא מהוננת. הוועדה לא ממליצה לערוך שינוי בזכויות החקלאים בשלב זה, ונמנעת מלהמליץ על העברת הבעלות על ניכסי המגורים, בניגוד למה שהמליצה לגבי הסקטור העירוני. אולם הוועדה סבורה שבעוד עשור יהיה מקום לשוב ולבחון את סוגיית הבעלות המלאה.

אם נערוך חייוץ של מגמות אלה, נוכל לומר, ברמת ביטחה סבירה, שבעוד שנים מספר, יהיו הזכויות במקרקעין של תושבי האזורים החקלאיים-כיום דומות לזכויות שבסקטור העירוני. ניתן לשער שגם אז, עדיין תחול הבחנה בין האזורים המשמשים למגורים ולתעסוקה לא-חקלאית (המיפעלים והחנויות למיניהם), לבין השטחים החקלאיים. לגבי אזורי המגורים והתעסוקה הלא-חקלאית, לא יישאר הבדל רב בהשוואה לזכויות בערים. גם לגבי המקרקעין החקלאיים, אף אם לא יינתנו זכויות דמוי-עירוניות, צפוי שסל הזכויות של המחזיקים בקרקע יגבר. (לדוגמה, מי יוכל להבטיח שההקצאה שמקבל המושב או הקיבוץ היום, בת 27% מהקרקע לפיתוח או שווי כספי מקביל, היא סוף פסוק? מה ימנע ממועצת מקרקעי ישראל להגדיל את שיעור ההקצאה בפעם הבאה שיש לחץ להגברת קצב הפיתוח, בין אם על ידי החקלאים או על ידי המוסדות הממלכתיים?).

גם אחרי השינויים הגדולים שחלו מאז 1994, עדיין מוטלות על החקלאים הגבלות רבות יותר מאשר על חוכרים עירוניים. אולם עוצמתם הכלכלית-חברתית של שינויים אלה בסקטור הכפרי גדולה לאין ערוך מאשר עוצמתם של התהליכים שחלו בשנים האחרונות בסקטור העירוני. הסיבה היא שבסקטור העירוני, השיפורים שעורך המינהל בחוזי החכירה אינם משנים כמעט מאומה בשווי השוק של הנכסים שבחכירה; זאת משום שהשוק ממילא מתייחס, מזה עשרות שנים, למקרקעי ישראל העירוניים המוכרים, כמעט כאילו היו מקרקעין בבעלות פרטית. בסקטור הכפרי, לעומת זאת, ההגבלות הרבות שחלו בעבר מתוקף חוזי החכירה או החזקה היו מוחשיות ואמיתיות מבחינת סל הזכויות שהוענקו. ההגבלות גרמו לכך, שלא היתה ציפייה רבה

³³ דוח וועדת רונן ממליץ על המשך הפעלתה של החלטה 727, אך תוך שינויים הבאים: במרכז הארץ ממליצה הוועדה על הקטנת שיעור הפיצוי בגין החזרת הקרקע ל-20%, ואילו באזורי הפריפריה, שאינם "אזורי הביקוש" ושם שווי הקרקע נמוך בהרבה, הוועדה ממליצה להגדיל את שיעור הפיצוי ל-40% באזורי עדיפות א' ול-30% באזורי עדיפות ב'. הוועדה ממליצה שהחלטה 717, המתירה יוזמות של בנייה על קרקע חקלאית למטרות של תעסוקה בתעשייה, מסחר ותיירות, תבוטל באזורי הביקוש, משום שהיא גרמה לפיזור לא-רצוי של אזורי מסחר ותעשייה. כן ממליצה הוועדה שהחלטה 737, המתירה הפשרה של קרקע חקלאית לצורכי הרחבה של המגורים תוך תוספת של עד 115% מעל מיספר הנחלות (או יחידות הדיור) הקיימות במושב או בקיבוץ, תבוטל באזורי הביקוש ביום 1.1.1998, וביישובים אלה יותר ממועד זה לבנות יחידות נוספות רק תוך עיבוי של השטח הקיים המשמש למגורים. באזורי עדיפות לאומית ב' מומלץ להשאיר את ההחלטה בתוקפה, ואילו באזורי עדיפות א' מומלץ אף להרחיבה לשיעור תוספת של 200% יחידות דיור מעבר למיספר הקיים.

בשוק שהחקלאים יוכלו לממש את המקרקעין לפיתוח לא-חקלאי³⁴. לפיכך, ההפרש בשווי המקרקעין החקלאיים עתה הוא גדול מאוד, וכך גם הציפייה לרווחים ממכירת המקרקעין עם זכויות הפיתוח הצפויות.

3. מיבחן ההצדקות לשליטה ציבורית על המקרקעין

כמו כל התערבות ציבורית, על המדיניות הקרקעית לעמוד במיבחן של אחת או יותר מבין ההצדקות המקובלות למדיניות ציבורית. אם יש מקום להמשיך בבעלות ציבורית על המקרקעין, במצב של כמעט-מונופול על ידי גוף מינהלי-ריכוזי הרי ההצדקה צריכה להיות מובהקת לעילא ולעילא.

לוח 3.1: מיניין ההצדקות להתערבות ציבורית

| | |
|-----------|--|
| א. | <u>הצדקות כלכליות (כישלי שוק "קלאסיים")</u> |
| 1. | הגנה על מוצרים ציבוריים (ר"טרגדיית המירעה המשותף) |
| 2. | שמירה על משאבים מיוחדים עבור הדורות הבאים |
| 3. | טיפול בהשפעות חיצוניות, חיוביות ושליליות |
| 4. | התמודדות עם "דילמת האסיר" |
| 5. | שליטה על עיתוי הפיתוח ורציונליזציה של השקעות ציבוריות בתשתיות |
| 6. | ליקוט קרקע או הון לפרויקטים גדולים ארוכי-טווח שהשוק לא מספק |
| 7. | טיפול בבעיית המידע הלא שלם |
| 8. | שבירת מונופולים |
| ב. | <u>הצדקות חברתיות-תיכנוניות אחרות</u> |
| 1. | קידום ערכים פוליטיים-אידיאולוגיים |
| 2. | חלוקה צודקת יותר של הנאות או סבל (השוואת תנאים בפריפריה וכו') |
| 3. | קידום יעדים חברתיים ל"זכאים" |
| 4. | הערכות והתמודדות עם משברים: "משברים חיוביים" (עלייה, שלום) ו"משברים שליליים" |
| 5. | מיתון השיקולים הפוליטיים של קבלת החלטות |
| 6. | מיתון קונפליקטים בין קבוצות |

³⁴ לחוסר הציפייה גרמו, כמובן, גם הגבלות נוספות שמחוץ לחוזי החכירה, כגון מדיניותה הנימרצת של הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ומדיניות המוסדות המיישבים והחקלאיים למיניהם; ראו סקירה ב:

אלתרמן רחל ומרים רוזנשטיין. 1992. **קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה?** ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון (בהשתתפות המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים);

כמו כן, ראו עדכון עם השוואה בין-לאומית:

Alterman, Rachelle. 1997. The Challenge of Farmland Preservation: Learning from a Six-Country Comparison . *Journal of the American Planning Association*: (2) 63 Spring.

את ההצדקות הללו נהוג לחלק לשני ראשי פרק, כמוצג בלוח 3.1: ההצדקות הכלכליות, שעליהן יסכימו הוגי-הדיעות ומקבלי ההחלטות מכל קצווי הקשת הפוליטית, אפילו השמרנים ביותר מביניהם, משום שהללו משקפות מצבים של "כשל שוק" מובהק; וההצדקות החברתיות-תיכנוניות, שעל מיקצתן עלולים לחלוק אוהדי האידיאולוגיה של השוק החופשי.

נתמקד בעיקר בשתי ההצדקות הראשונות שבקבוצה הראשונה משום שהללו נוגעות באופן המובהק ביותר בעקרונות תוכנית האב ובבעלות על הקרקע, ובאחדות מבין ההצדקות שבקבוצה השנייה הנוגעות במיוחד למציאות בישראל.

3.2 ההצדקות הכלכליות: כשלי שוק "קלאסיים"

הצדקות 1 + 2: הגנה על מוצרים ציבוריים ושמירה על משאבים מיוחדים לדורות הבאים

"מוצרים ציבוריים" הם בעלי שתי תכונות, שבגללן השוק המשוכלל לעולם לא יסדיר את אספקתם. התכונה האחת היא, שהשימוש או ההנאה על ידי אדם אחד, אינם באופן ישיר גורעים מאפשרות השימוש או ההנאה על ידי אדם אחר; והתכונה השנייה היא, שאין דרכים יעילות למנוע את הנגישות למוצר ממי שאינו מוכן לשלם עבורו. מוצרים ציבוריים "טהורים" ומובהקים הם אוויר, מי היס, ביטחון, רמת השכלה של האוכלוסייה, וכדומה. למוצרים אחרים שמקובל לראותם בניהול או פיקוח ציבורי, יש מאפיינים מסויימים של מוצרים ציבוריים, אף אם אין הם "טהורים". בין המובהקים למדי הם פארקים, נוף פתוח, "ריאות ירוקות" ו"חגורות ירק" ושמורות של חי וצומח, ואליהם נתייחס בהרחבה. חופים ואוצרות טבע מסויימים (כגון בארות מים ונפט), החשובים לשמירה לדורות הבאים, הם בעלי תכונות חלקיות יותר של מוצרים ציבוריים. שטחים צבאיים, דרכים עורקיות, מוסדות השכלה, הם סוג נוסף.

כאשר נפקוד כל אחת מההצדקות האחרות, נראה שרובן אינן מספקות הצדקה מיוחדת לבעלות ציבורית על קרקע, אלא הן מהוות הצדקה לכלי תכנון ומדיניות אחרים. לעומת זאת, דווקא ההגנה על המוצרים הציבוריים - ובמיוחד הטהורים שביניהם - היא ההצדקה המובהקת ביותר לבעלות ציבורית על הקרקע. לפיכך, היה ניתן לצפות שמדיניות הקרקע הלאומית בישראל תדגיש את היעדים הנובעים מהצדקה זו, והללו יהיו בראש מעייניה.

בסקירה אודות מדיניות הקרקע במדינות מערביות אחרות שהצגנו בפרק 1, ראינו שבמרביתן, תו ההיכר המשותף לשטחים (המעטים) שבעלות ציבורית, הוא בדיוק גם תו ההיכר של מוצרים ציבוריים: המקרקעין שבעלות או בשליטת המדינות הללו הם בעיקר, מקרקעין המכילים ערך טיבעי הזוכה לשימור (פארקים, שמורות טבע, לעיתים אגמים, אזורים למחקר אקולוגי, ולעיתים גם חלק מהחופים), אזורים עם משאבים טיבעיים ואוצרות טבע (יערות, מיקווי מים, או מיכרות), מקרקעין לצורך תשתיות לאומיות (כבישים ארציים, מסילות ברזל, ומסופים חשובים), או מקרקעין לצורכי צבא.

ומה בישראל? ניתן היה לצפות שהבעלות הלאומית על 93% מהמקרקעין תשמש, בראש ובראשונה, להבטחה של המוצרים הציבוריים, אך אין זה המצב. חמור מכך, בשנים האחרונות, הזיקה בין הבעלות הלאומית על המקרקעין ככלי להבטחת השמירה על המוצרים הציבוריים לאורך זמן, במיוחד אלה הקשורים בשטחים הפתוחים, אף הלכה והתרופפה. נסביר, בהתייחסות מיוחדת לפארקים לאומיים, אזורי חיץ ונוף כפרי, וחופים.

פארקים לאומיים ושמורות טבע:

המוצר הציבורי הכימעט-טהור הזה, קיים בישראל, במידה רבה, הודות למדיניות התיכנונית הפעילה של שנות השישים. זו הצליחה ליישם את יעדיה משום שאז שררו מדיניות קרקעית ונסיבות מישפטיות-כלכליות אחרות מהיום. כיום, חרף העובדה שמרבית שטח המדינה בבעלות ציבורית, הכושר להכריז על גנים לאומיים

ושמורות טבע חדשים, ולממשם הלכה למעשה, הולך ומתרחק. זהו פרדוקס קשה, המטיל צל על אחת ההצדקות העיקריות לבעלות לאומית על קרקע.

רוב הפארקים ושמורות הטבע הקיימים היום, לדוגמה, פארק הכרמל, הוכרו בתקופה שערכי הקרקע היו נמוכים מאוד לעומת היום, ושתושבי ישראל נהגו להתדיין פחות בבתי המישפט. חלק גדול מהקרקעות היו קרקעות חקלאיות ו/או ללא זכויות בנייה. חלק הארי משטחי הגנים הלאומיים ושמורות הטבע שהוכרו והוקמו בעבר, הם בבעלות לאומית אך לא כולם.³⁵

על פי תחזיות התיכנון, מהיום ועד שנת 2020, יהיה צורך רב לשמור על שטחים בעלי רמת רגישות גבוהה וערך מיוחד של חי וצומח, נוף וסביבה.³⁶ אם הללו לא יישמרו בעתיד הקרוב באופן פעיל, הם לא יישארו לדורות הבאים ("טרנדית המירעה המשותף"). אחת הדרכים אשר מן הראוי לשקול היא, להכריז על פארקים נוספים. אולם על פי המדיניות הקרקעית הנוכחית, יתקלו המכריזים בקשיים רבים למימוש ההכרזה; זאת משני טעמים:

הטעם האחד הוא, שבאזורים המתאימים להיות פארקים עתידיים, כלולה גם קרקע פרטית עם זכויות פיתוח, אך בכמות לא גדולה הטעם השני, ובעל העוצמה הרבה יותר, הוא, שבעיקבות תהליכי ההפרטה הזוחלת שתיארנו בפרק 2, הרי גם בקרקעות שהן, לכאורה, ללא זכויות פיתוח, כגון קרקעות שבמישבות חקלאיות או אף אדמות טרשים, ישנן כבר כיום, וללא ספק יהיו בעתיד, ציפיות לפיתוח. ההפעלה של הכרזת פארק חדש תהיה קשה יותר בשני מובנים: היא תהיה כרוכה במחירי קרקע גבוהים יותר מאשר בעבר, ובהגדלה של טווח הזכויות הטעונות פיצוי שבהן יכירו בתי המישפט.

פארקים וקרקע פרטית:

דוגמת פארק השרון: מדובר בגן לאומי חדש אשר הרשויות מנסות להוציא מן הכוח אל הפועל מאז ראשית שנות השמונים, וביתר מרץ בשנים האחרונות. מימושו נתקל בקשיים: בשטח הפארק ישנם שטחים בבעלות פרטית, אף אם רוב שטח הפארק הוא מקרקעי ישראל (ויתכן שיש גם חוכרים של מקרקעי ישראל שיפגעו). הרשויות בחרו שלא לנקטו בדרך של הפקעה, מן הסתם מתוך תקווה לחיסכון בדמי הפיצויים. על כך הביע דעתו בית המישפט הגבוה לצדק בבג"צ 47/84 אגודה שיתופית קיבוץ שפיים נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז³⁷, וכך אמר:

"אולם המצב שונה [של הלגיטימיות של השמעת התנגדות לתוכנית לבנייה; ר. א.], כאשר פלוני המתנגד מעלה רעיונות להפיכתו של אזור שאיננו בבעלותו לאזור של פארק או של שמורה ביוזמו, שאין בידיו אמצעים כספיים כלשהם כדי לפצות את בעלי המקרקעין, אנשי שפיים, אשר רצו בשמירת אופיו הקיים של האזור, שאילו מתייחסת תכנית חש 5/10, לא היו נכונים לרכוש את השטח האמור, המשתרע על פני 200 דונם ומעלה, והם גם ידעו אל נכון, שאוצר המדינה לא יקציב כסף לשם הפקעת האזור. בנסיבות אלה לא היה מקום לנקיטת צעדים, שיש בהם, למעשה, כדי לשלול מן הבעלים שלילה מתמשכת את האפשרות לנצל את מקרקעיהם, בלי ליצור את האפשרות האובייקטיבית לשלם פיצויים כלשהם" (בעמ' 7-536).

שינוי לייעוד של גן לאומי צריך שיעוגן בתוכניות סטטוטוריות, וכך אומנם נעשה לגבי פארק השרון. בהנחה שהחלופה של הפקעת הקרקע איננה ריאלית, כפי שצויין בפסק הדין דלעיל, נשאלת השאלה, אם תעמוד לבעלי הקרקע הפרטיים, הזכות לפיצויים שבסעיף 197 לחוק התיכנון והבנייה, הנוגעת למיקרה של פגיעה בערך המקרקעין עקב שינוי תוכנית - דהיינו, "פיצויים על ניזקי תיכנון" להבדיל מפיצויים על הפקעה.

³⁵ לדוגמה, בפארק הכרמל, הדיון עם הבעלים הפרטיים נמשך שנים רבות.

³⁶ ראו את דוח "תמונת העתיד" מאת מזור וסופר, 1997, ואת דוח "מערכת השטחים הפתוחים" מאת קפלן, 1997, בסידרת הפירוסימים המסכמים של "ישראל 2020", הטכניון.

³⁷ פד"י לט (2), 533.

והנה, בעניין אלישר נ' מדינת ישראל - הוועדה המחוזית לתו"ב מחוז המרכז³⁸, הגיש אחד מבעלי הקרקע תביעה לפיצויים על ניזקי תיכנון על קרקע שבבעלותו שבתחום המועצה האזורית חוף השרון. תוכנית קודמת ייעדה את השטח ל"אזור נופש ומלונאות וחלוקה חדשה" ותוכנית המיתאר המחוזית למחוז המרכז משנת 1982 ייעדה את השטח ל"גן לאומי מוצע"³⁹. משנדחתה תביעתו על אלישר, עירעור לבית המישפט העליון, ושם נתקבל העירעור. טענותיהן של המשיבות כפי שמשמע מפסק הדין היו, שאין המערער זכאי לפיצויים כי אין פגיעה בחלקתו משום שהתוכנית המחוזית מורה, שבעיקבותיה יבואו תוכניות מקומיות אשר יבצעו חלוקה חדשה של הבעלויות ("רפרצלציה") על כשליש השטח, שיאפשרו שימושי קרקע המתירים פיתוח, כגון בתי נופש ושטחים מיסחריים. התוכנית המחוזית היא רק שלב ביניים בדרך לתוכנית המקומית אשר יתכן שתאפשר פיתוח גם על קרקעותיו של המערער. אני מניחה, שבאמצעותה של תוכנית מפורטת לחלוקה חדשה, התכוונו הרשויות להעניק לבעלי הקרקע הפרטיים כולם או מיקצתם, זכויות תחליפיות בשטחים שיחולקו להם מחדש. אם היתה פגיעה כלשהי, טענו המשיבות, הרי היא בגדר נזק שאינו עולה על הסביר. אולם, כאמור, בית המישפט דחה טענות אלה. התוכנית החדשה אינה מבטיחה שהזכויות התחליפיות בחלוקה חדשה אומנם יתממשו ושיהיו שוות-ערך לקיימות, והשמאי מטעם בית המישפט קבע שכבר עתה יש ירידה בגדר של 30%. שיעור זה, קובע בית המישפט, הוא מעל הסביר.

לפסק דין זה יש משמעות ישירה לענייננו. על פי הערכתי, רשויות התיכנון והבנייה ניסו לפעול בדרך, שהיא אחת הדרכים המועילות כדי לאזן בין הפגיעה ביחיד ושמירת אינטרס הכלל במוצר הציבורי, מבלי להטיל על הרשות המקומית הנמצאת במיקרה באזור המיועד לפארק, עול כספי בגין הנאתו של "כל עם ישראלי". אולם הדבר לא עלה בידן. בעבר הרחוק יותר, עת הוכרז פארק הכרמל, לדוגמא, ספק אם בתי המישפט היו פוסקים כפי שנפסק כאן. אולם מגמת הפרשנות של סעיפים 197-200 על ידי בתי המישפט בשנים האחרונות הרחיבה מאוד את תחולתו המעשית של סעיף 197.⁴⁰ אין דבר זה ניסתר מעיניהם של בעלי הקרקע בישראל, וניתן להניח בסבירות רבה שמי שירצה להכריז על שטחים נוספים כפארקים או שמורות טבע, יתקל בתביעות רבות, ומן הסתם (אלא אם תחול תפנית חדה במגמת הפסיקה או בחקיקה), גם יפסיד בבתי המישפט.

העובדות שבפסק דין זה נוגעות לקרקע פרטית, ולאזור שבו היו, במיקרה, זכויות בנייה בתוכנית מאושרת. אולם יש לי חשש שמגמת הפסיקה בהקשר לסעיף 197 לא תפסח גם על מצבים של מקרקעין שאין עליהם עדיין זכויות פיתוח בתוכניות מאושרות, וכמובן, גם לא תבחין בין מקרקעין פרטיים ומקרקעי ישראל. זאת משום שבסעיף 197 אין תנאי, שיהיו תוכניות מאושרות קודמות, והוא מתייחס לא רק לבעלי קרקע, אלא גם לבעלי זכויות אחרות במקרקעין (והפסיקה פירשה זאת בדרך כלל באופן מרחיב).

החשש בפני תביעות פיצויים לפי סעיף 197 בגין הכרזה (או אף תהליכים לקראת הכרזה) של שטח כגן לאומי, החל לתת את אותותיו בקבלת החלטות מאז 1996. תזכיר פנימי של רשות הגנים הלאומיים ושמורות הטבע מורה לאנשי הרשות - על פי דרישת משרד הפנים ומן הסתם גם האוצר - שעליהם לבחון את הסיכויים שיוגשו תביעות פיצויים ולהימנע ככל האפשר מהכרזה של גנים ושמורות חדשים אלא אם כן ניתן להבטיח מקורות מימון, במידת הצורך.⁴¹ מאחר שבתקציבי רשות הגנים אין, כמובן, מקורות כאלה, התוצאה הממשית

³⁸ ע"א 4390/90, פד"י מז (3), 872. מתוך פסק הדין עצמו, לא עולה בהירות מה הן העובדות אודות תהליכי התיכנון והוראות התוכניות. על פי היכרותי עם מערכת התיכנון והבנייה, אני מרשה לעצמי להניח הנחות בדבר חלק מעובדות אלה.

³⁹ על פי הוראותיה של תוכנית המיתאר הארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף - תמ"א 8 וחוק גנים לאומיים ושמורות טבע, התשכ"ג - 1963.

⁴⁰ לאחרונה נפסק שפגיעה מעל 10% בלבד מקנה זכות לפיצוי! ראו ה"פ 1167/94 יהודית הורוויץ נ' הוועדה המקומית לתיכנון ובנייה דעננה. המדינה הגישה עירעור: ע"א 3937/96. טרם נפסק. עבור סקירה של הפסיקה בנושא של ניזקי תיכנון ראו:

דגן, חנוך. 1997. דיני קניין: דיני נטילה שלטונית ודיני תחרות - לקראת שיח קנייני חדש. **ספר השנה של המשפט בישראל, תשנ"ו**. הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב, בע' 681 - 713;

לוינסון-זמיר, דפנה. 1994. **פגיעות במקרקעין על ידי רשויות התיכנון**. המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש סאקר, האוניברסיטה העברית.

⁴¹ כותרת התזכיר: "תוכנית מתאר לנחל הירקון - דיון בבעיית הקרקעות בגן הלאומי ירקון. רשות הגנים הלאומיים, 18.01.1997. התזכיר והמידע על השלכותיו נמסרו לי באדיבותו של מר צביקה מינץ, מנהל המחלקה לתיכנון סטטוטורי, רשות הגנים הלאומיים, במכתב מיום 1.4.1997, ובפגישה אישית שנערכה חודש לאחר מכן.

והמיידידת של תהליך זה - הנמצא עדיין רק בראשיתו - תהייה, הקטנה ממשית בשטח שניתן יהיה להכריז עליו כגן לאומי או שמורת טבע לדורות הבאים⁴².

פארקים ומקרקעי ישראל שהוכרו (לחקלאות וכדומה)

עד כה, הכרזת גנים לאומיים נתקלה בעיקר בבעיות של בעלי קרקע פרטיים, ופחות בבעיות מול חוכרים או בני רשות בקרקע חקלאית שבבעלות לאומית; זאת משום שבחלק מהמקרים, ניתן היה להמשיך בפעילות חקלאית גם במיסגרת של גן לאומי, ואם היה צורך בהחלפת קרקע חקלאית או בהשלמת מישבצת במקום אחר, בדרך כלל לא התקשו לעשות זאת המוסדות המיישבים ומישרד החקלאות. כך היה, כל עוד לא השתנו כללי המישחק כפי שהשתנו, כמעט ללא הכר, מאז 1990, בעיקבות החלטות הממשלה על ההפשרה הגדולה של קרקע חקלאית לרגל העלייה ההמונית וסידרת ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, בדבר הסדרים להעברת חלקים של קרקע חקלאית שברשות המושבים והקיבוצים, לפיתוח מעין עירוני⁴³.

מגמות ההפרטה הזוחלת משמעותן, שבסקטור הכפרי בישראל, בחלקים גדולים של הארץ, נוצרות ציפיות בשוק לכך, שבעתיד הנראה לעין יוענקו זכויות בנייה גם באזורים החקלאיים. בפועל כבר הוענקו זכויות פיתוח בדיעבד על ידי סידרת ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל וכן תוכניות שבאו בעיקבות דוח "ועדת קדמון"⁴⁴ אשר איפשר הכשרה של חלק ניכר אל הבנייה והשימוש הלא חוקיים שפשטו בסקטור החקלאי. אין אפוא לזלזל בתחזית האפשרית, שבעלי זכויות במקרקעין חקלאיים יזכו אף הם בתביעות על פי סעיף 197, בטענה שהכרזה על גן לאומי או שמורת טבע חדשים, מונעת מהם את הציפייה לזכויות עתידיות, שסבירותן אינה קטנה, ועל כן פוגעת בערך המקרקעין שבידם. ככל שינקוף הזמן והרשויות לא יפעלו, ניתן לצפות שעקב התחרות הגוברת על שימושי הקרקע, יעלו המחירים, ובד בבד, הנכונות של בעלי הזכויות בקרקע לתבוע פיצויים, תגבר.

מגמת הפסיקה שעליה עמדנו לעיל, המחמירה עם הרשויות בהקשר לזכויות הפיצויים לפי סעיף 197, לא תבחין, כמובן, בין מקרקעין פרטיים ומקרקעי ישראל, והיא תתייחס באותן אמות מידה גם לחוכרים של מקרקעי ישראל. זאת משום שהחוק מתייחס לא רק לבעלי קרקע, אלא גם לבעלי זכויות אחרות במקרקעין (והפסיקה פירשה זאת בדרך כלל באופן מרחיב). יתר על כן: יתכן שהזכות לפיצויים תפורש כחלה גם על מקרקעי ישראל "שבמלאי" - דהיינו, על מנהל מקרקעי ישראל עצמו כתובע. חובת התשלום של הפיצויים תחול, על פי החוק, על הרשויות המקומיות, אשר מן הסתם יערימו עקב כך קשיים באישור התוכנית. התזכיר הפנימי של רשות הגנים הלאומיים ושמורות הטבע שהזכרנו לעיל, ובו ההמלצה להימנע מהכרזת גנים ושמורות חדשים אם יש חשש לתביעות פיצויים ואם לא ימצא להם מקור למימון, חל גם על מקרקעי ישראל. מכל מקום, לאחרונה, ניכרת נסיגה בנכונותו של מינהל מקרקעי ישראל להקצות מקרקעי ישראל לפארקים ושמורות טבע מבלי שינתן לו גמול.

אזורי חייץ ירוקים ונוף כפרי ("הלב הירוק", מרחבים כפריים פתוחים ותגורות ירק)

עם כל חשיבותם של פארקים מוכרזים, הרי הגנתם של מרבית השטחים בפני פיתוח או הבטחת פיתוח מבוקר בהם, לא יעשה על ידי הכרזתם כגנים לאומיים או שמורות טבע, אלא כשטחים של נוף כפרי. באזורים אלה

⁴² הדיו של תהליך זה כבר מצאו את דרכם לבג"צ: מאחר שחובת תשלום הפיצויים חלה תמיד על הרשות המקומית, גם אם מדובר בתוכנית מיתאר ארצית או מחוזית וביעד לאומי, עתרה הוועדה המקומית לתיכנון ובנייה נגד המדינה בבקשה להורות למדינה לממן את הפיצויים שפסק בית משפט מחוזי לבעל קרקע באזור חוף חדרה שקרקעותיו הוכרזו כגן לאומי בתוכנית המיתאר הארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף (טרם ניפסק); דווח בגלובס על ידי שמואל דקל, 7.4.1997, ובהארץ על ידי מוטי בסוק, 7.4.1997.

⁴³ עבור סקירה של הסיבות לשינוי הגדול והשלכותיו, ראו:

Alterman, Rachelle. 1995. Can Planning Help In Time of Crisis? The response of decision makers to Israel's wave of mass immigration. *Journal of the American Planning Association* Spring.

Alterman, Rachelle. 1997. The Challenge of Farmland Preservation: Learning from a Six-Country Comparison. *Journal of the American Planning Association*: (2) 63 Spring.

⁴⁴ "דו"ח קדמון": "היבטים מרחביים, פסיים וכלכליים לפיתוח תעסוקות לא חקלאיות במשק המישפחתי", דו"ח ועדה מוגש למנכ"ל מישרד החקלאות, יולי 1995.

תוגבל הבנייה בדרכים מסויימות, מבלי שיתלווה אליהם המעמד המיוחד, והניהול המיוחד, של גנים לאומיים. התוכנית מדגישה את החשיבות של שמירת אזורי חייץ בין האזורים המעויירים ובקירבם. למחזיקים בקרקע ימשיכו להיות זכויות לא רק לעיבוד חקלאי אלא גם לפיתוח, אלא שבקנה מידה קטן, באזורים מוגבלים מאוד, ועל פי כללים מיוחדים כפי שמפרטת תוכנית האב.⁴⁵

מרביתם של שטחים אלה מוגדרים כיום כקרקע חקלאית מוכרזת על פי חוק התיכנון והבנייה. אין פירוש הדבר שהם בהכרח משמשים לחקלאות בפועל משום שבשנת 1968, כמעט כל רזרבות הקרקע של המדינה שלא היו מבונים או בעלי זכויות פיתוח, הוכרזו כשטחים חקלאיים, להוציא את הנגב. מרביתם של שטחים אלה הם מקרקעי ישראל משום שמעט הקרקע החקלאית הקיימת בישראל, בעיקר באזור המרכז, חלקה הגדול כבר הופשרה לבנייה. שטחים אלה מוגנים, לכאורה, על ידי ההכרזה ועל ידי הצורך באישורה של הולק"ח לכל הסבת ייעוד, אולם הגנה זו אינה מספקת, כפי שמוכיח הניסיון העובדתי במשך השנים, ובעיקר לאחר "פרוץ העלייה".⁴⁶ הגנה נוספת ניתנה לחלק משטחים אלה בתוכנית מיתאר ארצית מספר 31, אך תוקפה של זו עומד לפוג, וממילא לא עמד לה כוחה מול חלק גדול של לחצי ההפשרה שניזומים הן על ידי משרדי הממשלה והן על ידי בעלי הקרקע ויזמים פרטיים.

חלקם של שטחי אלה הם שטחים מיוערים. חלק גדול מאלה - כ- 1,600 קמ"ר - כלול בתמ"א 22 - תוכנית מיתאר ארצית לייעור שאושרה בשנת 1996. מדיניות המתכננים היתה, שכדי להגביר את סיכויי התוכנית להתאשר, הם היו נכונים להוציא מגידרה שטחים פרטיים ושטחים עם ציפיות ברורות לפיתוח. הנותרים הם בעיקר מקרקעי ישראל עם ציפיות פיתוח מועטות, כיום. התוכנית מאפשרת מעט פיתוח, וכמובן, כמו כל תוכנית, ניתן יהיה לשנותה אם יגברו צרכי ולחצי הפיתוח.

אזורי הנוף הכפרי הם בבחינת מוצרים ציבוריים מובהקים משום שההנאה מהם אינה שמורה לאלה המחזיקים בהם פיסית, אלא היא נחלתם של כל מי שנוסעים בכבישים, נהנים מהאוויר הצח שיוצרות "הריאות הירוקות", ויודעים, שבעת רצון להפוגה מעומסיה של העיר, יוכלו לטייל במיתחמים הכפריים.

בישראל, בניגוד לארצות אחרות שסקרנו בפרק 1, בעלות לאומית על קרקע ועל מלוא זכויות הפיתוח עשויה להיות מוצדקת כדי לשמר אזורים אלה, משום שאצלינו לחצי הפיתוח חזקים במיוחד וצפויים לגבור עוד ועוד, לנוכח תחזיותיה של תוכנית האב. השוק המשוכלל לעולם לא ישמור על השטחים הכפריים והמיוערים, וכלים תחליפיים של ויסות ובקרה באמצעי תוכניות סטטוטוריות ומיסוי, החלים גם על קרקע פרטית, ספק אם יספיקו במציאות הישראלית. מתאים, אפוא, שאזורים אלה יקבלו אף הם עדיפות בבעלות הלאומית וכאמור, הם כיום ברובם בבעלות כזו. אולם התהליכים של הפרטה-זוחלת המתעצמים בשנים האחרונות בסקטור הכפרי, מאיימים לאיין את הייתרון שקיים בבעלות לאומית.⁴⁷

על כן נמליץ להלן על מדיניות, שבאמצעותה ניתן יהיה להגביל באופן ממשי את הציפיות לקבלת זכויות פיתוח באזורים מעין אלה בטווח היעד של תוכנית האב ישראל בשנות האלפיים - "ישראל 2020".

⁴⁵ ראו: מזור וסופר, 1997 - פרויקט.

⁴⁶ ראו: אלטרמן רחל, 1998. **השמירה על קרקע חקלאית מול לחצי העיור: האם ניתן ללמוד מניסיון של מדינות אחרות?** בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור שבטכניון ומשרד החקלאות והפתוח הכפרי, המחלקה לפתוח ולהתיישבות, החטיבה להתיישבות, והרשות לתכנון ופתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר.

אלטרמן רחל ומרים רוזנשטיין. 1992. **קרקע חקלאית: שמירה או הפרטה?** ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון (בהשתתפות המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים);

Alterman, Rachelle. 1997. The Challenge of Farmland Preservation: Learning from a Six-Country Comparison . *Journal of the American Planning Association*: (2) 63 Spring.

⁴⁷ על עצירה-קלה ומבורכת, בדהירה להענקת זכויות הולכות ורבות הכרוכות בהסבת קרקע חקלאית לבנייה, התבשרנו לאחרונה בהמלצתו של השר שרון, שר התשתיות הלאומיות הממונה על מ"מ, לבטל את ההחלטות הנוגעות להיתרים למושבים וקיבוצים להקים שכונות שלמות על חשבון חלק מהמישבת החקלאית, ולהגביל את הבנייה החדשה למגורים לאזורי הנחלה א (ציפוף המיתחם הבנוי כיום). (גלובס , נעה וסרמן, 24.1.1997); העמדה מבוססת על ידי דוח של מינהל מקרקעי ישראל, אגף תכנון ופיתוח, עיבוי מושבים: היבטים תכנוניים, חברתיים, כלכליים וארגוניים, מדינת ישראל וממ"י, דצמבר 1966.

המלצה נוספת באשר למרחב הכפרי נוגעת להחלטות מועצת מקרקעי ישראל מאז 1992 באשר להתרת פיתוח מעין-עירוני על קרקע חקלאית. החלטות אלה מתקבלות עד כה באופן תוספתי (אינקרמנטאלי), ללא תמונה מספקת באשר להשפעתן המצטברת. נמליץ על עריכת תחזיות לגבי ההשלכות של יישום מצטבר של החלטות אלה.

לעורכים: החלק הבא לא היה בגירסה הישנה. הוא חשוב, לדעתי, ונוגע לסוגיות שהעלתה וועדת רונן ושטרם הגיעו לפיתרון. אני מציעה גישה חדשה ומעט מהפכנית.

הצורך בגישה חדשה לשימור השטחים הפתוחים והחקלאיים לנוכח החלטות מועצת מקרקעי ישראל וועדת רונן

החיפוש אחר נוסחת-הפלא לפיצוי של החקלאים בעבור נכונותם להעביר מיקצת מהקרקעות החקלאיות לפיתוח עירוני נמשכת מאז 1992, אז נקבעה החלטה 533, הראשונה בסידרת החלטות הארוכה של מועצת מקרקעי ישראל בנושא זה. וועדת רונן⁴⁸ ממליצה להמשיך בקו הכללי של החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר הסבה של קרקע חקלאית לפיתוח, אך כדי להגדיל את השיוויון בין היישובים בחלקי הארץ השונים, היא מציעה להקטין את שיעור הפיצוי של היישובים במרכז הארץ ל 20% משווי הקרקע בייעודה החדש, לעומת 27% על פי החלטה 727 של מועצת מקרקעי ישראל. במקביל מציעה הוועדה להגדיל את שיעור הפיצוי באזורי עדיפות לאומית א' ל 40% ובאזורי עדיפות ב' ל 30%, במקום 29% ו 28%, בהקבלה, על פי החלטה 727. כמו כן ממליצה וועדת רונן, מתוך חרדה לעתידים של השטחים הפתוחים בישראל, לבטל במרכז הארץ את החלטה 737, העוסקת בזכותם של קיבוצים ומושבים להרחיב את מספר יחידות הדיור בהן, ולהקצות קרקע לבנייה של שכונות מעין-עירוניות מחוץ לשטח המגורים, על קרקע חקלאית. הוועדה ממליצה גם לערוך הבחנה בקרב יישובי אזור המרכז, בין אלה שקרקעותיהם מיועדות להפשרה, לבין אלה שהוועדה ממליצה שלא להפשרם, על פי "מפת וועדת רונן", כדי שיישארו כ"ריאות ירוקות" במרכז הארץ.

הבעייה היא, שאין כל ערובה לכך, שהחלטות 717, 727 ו 737, או המלצותיה של "וועדת רונן", יהיו סוף פסוק. מה יערוב לכך שההצעה של וועדת רונן תחזיק כמדיניות לטווח הארוך? מי ימנע בפני היישובים החקלאיים בעתיד -- הללו ש"קופחו" ואינם כיום במסלול הפיתוח, או אלה הרואים דרך לתקבולים נוספים - לצפות לפיתוח נוסף ולפיצוי נוסף? אי הוודאות עבור החקלאים, היזמים, והערים הגובלות, תימשך כל עוד לא יערך הסדר חדש ושונה במהותו מההסדרים הקודמים.

מצד אחד, יש לברך מאוד על כך שהוועדה אימצה לעצמה את היעד של שימור שטחים ירוקים לדורות הבאים. אולם מצד שני, אין הוועדה מבטלת את המצב של אפלייה עובדתית -- אף כי מוצדקת מאוד מבחינה תיכונית -- בין יישובים חקלאיים שונים. במצב הנוכחי, אין להניח שהיישובים שקרקעותיהם נמצאות בשטחים המסומנים לשימור ירוק, ישקטו ולא ירימו קול מחאה, לאור הציפיות להפרטה הזכות למימוש אצל שכיניהם, שכבר הפעילו את החלטה 737 או 727. מצב דומה צפוי להתרחש, גם אם במקום "מפת וועדת רונן" תוצע מפה אחרת, במיסגרת של תוכנית מיתאר ארצית חדשה לשטחים פתוחים שהכנתה צפויה על ידי המועצה הארצית לתיכנון ובנייה.

ההסדרים הנוכחיים מפלים בעצם מהותם, בין יישובים כפריים הנימצאים, במיקרה, במסלול של הפיתוח העירוני הנוכחי או הצפוי, לבין אלה הנמצאים באזורי פריפריה. הראשונים צפויים לפיצוי בסכומים גבוהים גם אם יופחת שיעור הפיצוי (כי ערכי הקרקע גבוהים), בעוד שליישובים בפריפריה אין סיכויים לתקבולים כספיים כה גבוהים בטווח של שנים רבות, אף אם יועלה שיעור הפיצוי. האפלייה צורמת גם במישור של "התרומה הלאומית": דווקא בין היישובים בפריפריה יש רבים אשר חשים, מן הסתם, שתרמו, מהבחינה הלאומית, יותר מיישובי המרכז בכך שישבו בסמוך לגבולות ובכך שוויתרו במשך שנים רבות על הנאות שונות עקב מיקומם בפריפריה.

בינתיים, הצורך הלאומי למנוע בינוי עירוני רצוף ולהבטיח שיהיו די שטחים פתוחים לדורות הבאים, הן במרכז הארץ והן בגליל, צפוי להיתקל בקשיים שילכו ויגדלו. בפסיקת בתי המישפט הולכת ומסתמנת מגמה להכיר בתביעות פיצויים של בעלי זכויות בקרקע אפילו כאשר מדובר בשיעורי פגיעה כספית קטנים מאוד, ואפילו כאשר מדובר בתוכניות מיתאר מחוזיות או ארציות. כפי שראינו, מגמה זו הגבירה עד מאוד בשנה-

⁴⁸ מדינת ישראל, הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, מוגש לשר התשתיות הלאומיות, אפריל 7, 1997.

שנתיים האחרונות את חששם של מוסדות התיכנון בפני תביעות פיצויים כל אימת שינסו להפעיל תוכניות חדשות לפארקים ולשמורות טבע. הציפיות ההולכות ונמשכות בקרב המחזיקים בקרקע החקלאית שיזכו בתגמולים גבוהים אם ישונה יעודה לפיתוח קבלות ביטוי בשווי השוק של המקרקעין. יתכן, שבעתיד יהיו מיקרים שבהם צריך יהיה לחשוש מתביעות כאלה גם אם מדובר בקרקעות הלאום החקלאיות כאשר יהיה רצון ליעד אותן בתוכניות מיתאר מחוזיות או ארציות כאזור כפרי פתוח, שאין לפתחו. כזה עלול להיות המצב, כל עוד לא יהיה הסדר ברור של זכויותיהם של המחזיקים בשטחים הפתוחים, שרובם שטחים חקלאיים.

לפיכך, אין סיכוי רב שהליכה בתלם הסלול של החלטות כמו אלה של "סידרת ה-700", כולל השיפורים שמציעה וועדת רונן - תניב פיתרון ארוך-טווח שיהיה בכוחו לעמוד בפני הלחצים הכלכליים להסבה של קרקעות חקלאיות לפיתוח. יש צורך ביצירת הסדר קרקעי חדש, ואף מהפכני. מוצע הסדר בסיגנון של "כורד" חרוט עם מרור.

מחד, יש צורך לתת מענה הולם לציפיות של החקלאים להפרטה מלאה או כמעט-מלאה של המקרקעין המשמשים כיום למגורים ולתעסוקה לא-חקלאית. אין זה סביר שישראל תהיה המדינה היחידה בעולם המערבי שבה מרבית החקלאים אינם בעלי זכויות בעלות בקרקעותיהם. ואין זה סביר שהפער בין החקלאים לבין תושבי הערים - פער שמבחינת הזכויות במקרקעין, הלך וגבר בעשורים האחרונים -- יגבר עוד יותר לנוכח המלצותיה האחרות של וועדת רונן, להפריט באופן מלא את המקרקעין המשמשים למגורים בערים. אך מאידך, יש צורך למצוא דרך חדשה להסדר הזכויות במישבצות החקלאיות -- דרך שלא תהווה המשך של סידרת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, אלא תבטל לגמרי את הציפיות לזכויות פיתוח על הקרקעות המיועדות להישמר כשטחים פתוחים לדורות הבאים, תמורת פיצוי הולם, אך אחיד על פני הארץ.

במיסגרת ההמלצות, מוצעות שתי דרכים, שבשתיהן תיערך מעין-רכישה על ידי המדינה של זכויות הפיתוח העתידיות בקרקעות המיועדות להישאר מחוץ למעגל הפיתוח. הדרך הראשונה נוגעת ליישובים שבהם מתוכננת הפשרה של קרקע חקלאית לפיתוח עירוני, והיא נישענת על החלטות מועצת מקרקעי ישראל עד כה, אך עם הבדלים מהותיים. דרך זו אינה ככוכה בהוצאות תקציביות נוספות מעבר לנהוג היום על פי החלטות ממ"י. הדרך השנייה מהפכנית יותר, ומשנה את ההסדרים הקיימים מיסודם, תוך הבטחה רחבה יותר של שימור השטחים הפתוחים, אך גם תוך הצורך להבטיח קרן מיוחדת לכיסוי תקציבי.

חופים:

סיפור דומה חל על חופים. הללו הם מוצרים ציבוריים פחות "טהורים" מאשר גנים לאומיים: קשה יותר למנוע נגישות אליהם למי שאינו משלם, מאשר לגנים לאומיים (לפחות מכיוון היבשה), ותפיסת החוף על ידי האחד גורעת מהשני; אולם, לחופים יש היבטים נוספים שהם בבחינת מוצרים ציבוריים יותר מובהקים: נוף הים, הרוח מהים, השייט בים. ניתן לסווג חופים גם בסיווג השני שברשימה - משאבים לאומיים הטעונים שימור לדורות הבאים.

לחופים בישראל אין רשות מיוחדת השומרת עליהם כפי שרשות הגנים הלאומיים שומרת על הפארקים (אך כמו לגנים לאומיים, גם לחופים יש תוכנית מיתאר ארצית מיוחדת). אם ייבנו החופים כמעט במלואם, כפי שאומנם קורה במדינות שבהן אין שמירה לאומית על החופים, הרי כל הציבור יינזק לדורות הבאים. תהליך הבנייה המואץ המתרחש כיום לאורך החופים בישראל צריך להדאיג אם לא יבוקר במהרה.

אומנם, ניתן לפקח על הבנייה לאורך החופים גם ללא שליטה על בעלות הקרקע, באמצעות הכלים שבחוק התיכנון והבנייה וחקיקה נלווית. יתכן גם שכאשר מדובר בחופים, התהליך של ציפייה לפיתוח טרם הגיע למצב שתיארנו לגבי השטחים החקלאיים משום שעל החופים חלה מזה זמן רב תוכנית מיתאר ארצית המצננת את הציפיות.

אולם, במדינה ש 93% ממקרקעיה הם בבעלות לאומית, ניתן היה לצפות, שיעשה מאמץ להבטיח, שדווקא חופי הים והאגמים, במלואם, יכללו במיניין זה. ולא כך. ישנם בישראל גם חופים שבעלות פרטית, מעט לאורך הים התיכון, ויותר (באופן יחסי) לאורך חופי הכינרת. אומנם, הבעלות הציבורית לא מנעה הקמה של מיתקנים ומיזמים שחלקם שנויים במחלוקת מבחינת תועלתם הציבורית, והנוגסים בחופים באופן בלתי הפיך. אולם סביר לחשוב שבעלות ציבורית על הקרקע עשויה לרסן, ולו במשהו, את הלחצים לפיתוח,

ולהבטיח שהפיתוח אשר אומנם יערך, יהיה בעל תשואה חיובית מובהקת לציבור לאורך זמן. בכינרת במיוחד, בעלות ציבורית על הקרקע היתה עשויה לרסן במעט את הפיתוח המואץ בעל האופי הפרטי המתרחש שם כיום.

ביטחון:

גם ביטחון הוא מוצר ציבורי מובהק. השאלה היא, האם יש זיקה בין המשך הבעלות לאומית על הקרקע במרבית שטח המדינה לבין הבטחת הביטחון הלאומי, מעבר לבעלות על המיתקנים הצבאיים הנחשבת כדבר מקובל במדינות רבות (ראו פרק 1). דהיינו, השאלה היא, אם יש זיקה בין רישום הבעלות על שם המדינה או הלאום, לבין כושרה של המדינה להבטיח ביטחון לתושביה לטווח הקצר והארוך גם יחד. יש כמובן להבחין בין רישום של בעלות על שם המדינה לבין ריבונות על השטח או איכלוס בפועל שלו על ידי אזרחי המדינה.

לא אני בת סמכא לענות על שאלה זו, והיא מתאימה לדוח העוסק בנושא הביטחון.⁴⁹ מתוך דוח זה ניתן להסיק, שבעיקבות שינוי בצורות הלוחמה ובתפיסות הביטחון, יש כיום פחות מישקל בשיקולי הביטחון, לאחיהז ישירה בקרקע מאשר בעשורים הראשונים למדינה, אולם מעבר לאמירה זו, יהיו הדעות חלוקות, מן הסתם: יהיו שיטענו שכיום במרבית שיטחי המדינה אין זיקה ישירה בין הבעלות על הקרקע לבין ביטחון, ושעל כן יש מקום לשנות גם את תפיסתה הוותיקה של ההתיישבות המרחבית,⁵⁰ וממילא יש פחות צורך מאשר בעבר בבעלות ישירה על כל המקרקעין במרחבי המדינה, וזו נחוצה, אם בכלל, רק במקומות מסויימים ומצומצמים. מאידך, יש אחרים הגורסים שהתפיסה הוותיקה עדיין תקפה ולא נס ליחה.⁵¹

אני מבחינה כאן בין נושא הביטחון הצרופ - שהוא מוצר ציבורי מובהק בקבוצת ההצדקות הכלכליות (כשל שוק) - לבין העמדה האידיאולוגית-פוליטית הקרובה, אך לא זהה לו. בעמדה האידיאולוגית בסוגייה של העברת הקרקע לזרים אעסוק כשנדון בקבוצת ההצדקות השנייה (האידיאולוגיות-תיכנוניות).

לקראת גישה חדשה:

כאשר מדובר במוצרים ציבוריים מובהקים של העתודות המעטות של שטחים פתוחים בישראל, ישנה הצדקה ברורה לבעלות ציבורית על הקרקע; גם במדינות אחרות שסקרנו, פארקים, יערות, ושמורות טבע הם נושאים שבעדיפות הראשונה. אולם חרף העובדה שמרבית הקרקע ציבורית, דווקא ביעודים אלה אין בישראל בעלות לאומית מלאה על הקרקע, ולא כל שכן, על זכויות הפיתוח במקרקעי ישראל שהוחכרו, חרף העובדה שמרבית הקרקע היא בבעלות ציבורית.

המתבונן מבחוץ, היה מצפה שמועצת מקרקעי ישראל תשים לה כטוטפות בין עיניה, את ההגנה על השטחים הפתוחים בפני פיתוח. אולם במציאות, מעט מאוד מדיוני המועצה הוקדשו לנושא זה באופן ישיר (להבדיל מעירובו של הנושא עם יעדים גיאוגרפיים-פוליטיים). בתקציבו של מינהל מקרקעי ישראל, המעביר לאוצר מדי שנה כ- 1.4 מיליארד ש"ח, ואשר תקציב הוצאותיו הוא למעלה מ- 2 מיליארד ש"ח, אין סעיף מיוחד או קרן מיוחדת לנושא זה.⁵² הפקעות או תשלום פיצויים עבור זכויות בגנים לאומיים וכד' כאשר הם מתרחשים, נעשים ככל הידוע לי, באופן אד-הוק, ולא כחלק ממדיניות הממוקדת בנושא הנדון.

אנו בדעה, שכדי לסייע בהשגת יעדי התיכנון לטווח הארוך, הבעלות הלאומית על המקרקעין מהסוגים הנדונים, היא מוצדקת ומועילה. כאשר מדובר בשטחים פתוחים המיועדים להגנה כגנים לאומיים עתידיים או כשטחים של נוף פתוח, מתאים וראוי לעצור את תהליכי ההפרטה הזוחלת ואף לפעול להגברת הבעלות

⁴⁹ (ראו סברדלוב ודרמן, 1996, בפירסומי "ישראל 2020").

⁵⁰ (ראו שחר, 1993, בפירסומי הפרוייקט),

⁵¹ אין ספק שלשיקולי ביטחון יש מקום ניכר אצל חלק ממקבלי ההחלטות בנושאי תכנון, אך קשה מאוד לאמוד את שיעורם העובדתי של שיקולים אלה לעומת שיקולים אחרים - שיקולים אידיאולוגיים-פוליטיים שאינם ביטחוניים צרופים או שיקולים סביבתיים. לאחרונה דווח בעיתונות (נעה ווסרמן, גלובס נדל"ן, 2.12.1996) על תוכנית מרחבית ויישובית המתגבשת, לכאורה, באמצעות קואליציה רחבה של גורמים בממשל ומחוצה לו ושיקוליה הם בעיקר גיאוגרפיים-פוליטיים וביטחוניים הקרויה "ישראל 2000". אולם מישרד ראש הממשלה מציג תוכנית באותו שם ובעלת מיספר קוים דומים, ולה יעדים חברתיים וגיאוגרפיים מובהקים (ראו הדיון תחמת "צדק חברתי" להלן).

⁵² מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, הצעת תקציב לשנת הכספים 1996, אוקטובר 1995.

הציבורית. זאת ניתן לעשות רק אם תאומץ גישה שונה מאוד מהמצב הנוכחי - גישה שתעמוד לטווח הארוך. והרי המלצותינו:

המלצות:

1. **פיתוח מודעות של שעת משבר:** מומלץ לפעול באמצעי הסברה כדי לפתח מודעות לכך, שלנוכח קצב הפיתוח המואץ ותחזיותיה של תוכנית האב, זוהי שעת משבר, וקיימת דחיפות בשמירת המוצרים הציבוריים כגון השטחים הפתוחים המיועדים על פי תוכנית האב לשימור בדרגותיו השונות, בטרם יגמעם לחצי הפיתוח. קבלת החלטות בתחושת משבר עשויה לסייע לערוך שינוי בקווי המדיניות הותיקים והמושרשים, כמומלץ כאן.
2. **אימוץ היעד של שימור שטחים פתוחים כיעד עיקרי של מדיניות הקרקע הלאומית של מועצת מ"י.** מומלץ לייחד מקום מיוחד בדיונים ובהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל לנושא של מדיניות קרקע לאומית לגבי שמירת המוצרים הציבוריים של שטחים פתוחים ומשאבים לטווח הארוך. לפתח תפיסה, שמועצת מקרקעי ישראל וממ"י, השולטים בקרקעות הלאום, הם גם נאמנים של ציבור הדורות הבאים, לשמירה על המוצרים הציבוריים.
3. **מדיניות חדשה לגבי פארקים ושמורות טבע עתידיים:** לגבי אזורים המיועדים להיות מוכרזים, בטווח התחזית של תוכנית האב, כבעלי דרגת השימור הגבוהה ביותר, כגון גנים לאומיים ושמורות הטבע: מומלץ לפתח מדיניות וכלים שיאפשרו רכישה של המקרקעין הפרטיים או זכויות הפיתוח העתידיות. את הדרכים עצמן אין כאן המקום לפרט, וללא ספק יש להקדיש לפיתוחן מחשבה זהירה. ניתן לחשוב על כלים לרכישה או הפקעה של הקרקע תוך תשלום פיצויים על פי שווי שוק (ולא שווי של קרקע חקלאית, כפי שנהגו לנסות לפצות בעבר, וכך נקלעו להתדיינות ארוכה והאמרת מחירים); או לחלופין, ניתן לפתח כלים של "רכישת" זכויות הפיתוח הקיימות והעתידיות, תוך השארת הקרקע בבעלות המקורית. יגובשו כלים משפטיים שיבטיחו שבעלי הקרקע או מחזיקיה לא יוכלו בעתיד, לדרוש זכויות פיתוח חדשות או פיצויים על פי סעיף 197 לחוק התיכנון והבנייה.
4. **למדיניות קרקעית חדשה גבי המרחב הכפרי הפתוח -** אזורי החייץ והלב הירוק: מומלץ לפתח מדיניות חדשה באשר להחלטות על הפשרת קרקעות חקלאיות לפיתוח במושבים ובקיבוצים. מוצעות שתי דרכים שבשתיהן, יש התחייבות לויתור על ידי החקלאים על זכויות הפיתוח העתידיות. הדרך הראשונה נוגעת ליישובים שבהם מתוכננת הפשרה של קרקע חקלאים לפיתוח עירוני, והיא "רוכבת" על החלטות מועצת מקרקעי ישראל הנוכחיים (והמלצות וועדת רונן) אך תוך הצגת תפיסה חדשה. הדרך השנייה היא מהפכנית יותר, ונוגעת למיכלול היישובים החקלאיים, במיוחד אלה שאינם מיועדים להפשרות קרקע. דרך זו משנה את ההסדרים הקיימים מיסודם.
- 4א. **לגבי יישובים שלהם קרקע המיועדת להפשרה:** מומלץ שהפשרות הקרקע על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל, יהפכו לאמצעי שיבטיח שיתרת הקרקע לא תופשר לבנייה בעתיד. דהיינו, במקום להתמקד רק בהיקף הקרקע שתופשר (ושיעור הפיצוי המתלווה לכך), כפי שעשו ההחלטות עד כה, מומלץ לכוון בהחלטות ההפשרה גם התחייבות על מה לא יופשר עד הטווח הארוך. ייכרת הסכם עם החקלאים, ובהסכם זה יתחייבו הצדדים מה יהיה שיעור הקרקע שתישמר פתוחה או בשימוש חקלאי כדי שלדורות הבאים, ישמר מיקצת מהנוף הכפרי הפתוח. זכויותיהם בקרקע זו יעוגנו בחוזה חכירה (במקום חוזה "בר-רשות" בלבד). החקלאים יתחייבו, שלא לתבוע זכויות פיתוח או פיצוי נוספות בעתיד. דרך זו אומנם מקדמת את היעד של שימור שטחים פתוחים, אך אין היא פותרת את הבעיה של אפליה בין יישובים חקלאיים ה"זוכים" להפשרת קרקע חקלאית, לבין אלה שקרקעותיהם מיועדות להישאר ירוקות.
- 4ב. **לגבי יישובים בפריפריה או שלא מיועדים להפשרה:** על פי הדרך השנייה, המהפכנית יותר, תיערך פעולה כלל-ארצית לרכישת זכויות הפיתוח העתידיות⁵³ של כל היישובים החקלאיים, ובמיוחד אלה שאינם מיועדים להפשרת קרקע לפיתוח עירוני, בין אם מחמת מיקומם בפריפריה, או מתוך מדיניות של שמירת שטחים פתוחים במרכז הארץ. הפיצוי יותנה בכריתת "אמנה" חדשה בין היישובים או החקלאיים, לבין המדינה. הרכישה תהיה על פי ערך קרקע אחיד שייקבע על פני כל הארץ - מעין ממוצע משוער - ולא על פי ערכי הקרקע המשתנים בין היישובים השונים. בכך יתקבל מענה לטענת האפליה בין יישובים על פי מיקומם. כתנאי לקבלת הפיצוי על הזכויות העתידיות, תיכרת מעין-אמנה חדשה עם החקלאיים אשר תכרוך את הנכונות להפריט חלק מהקרקעות (בעיקר את אזורי המגורים והתעסוקה הלא-חקלאית),

⁵³ הסדר כזה הופעל בקנה מידה ארצי בשעת משבר לאומי בבריטניה החל משנת 1947. אז קבע חוק התיכנון החדש שלא יהיו עוד זכויות פיתוח קיימות בשום מקרקעין ברחבי המדינה - עירוניים או חקלאיים כאחד. הוקמה קרן לפיצוי על הזכויות הקיימות, ובמשך שנים אחדות הוגשו לה תביעות שכובדו

בהתחייבות שלא לדרוש זכויות פיתוח על הקרקעות הנתרות. תמורת פיצוי והכרה בזכויותיהם על הקרקעות המיועדות להפרטה (ראו לעיל), יתחייבו החקלאים לשמש כנאמנים לשמירת השטחים הפתוחים, ולהימנע מלדרוש פיצויים בעתיד על אי-מימוש של ציפייה לזכויות פיתוח. אם יידרשו לכך בעתיד לאור צרכי פיתוח עתידיים, יחזירו את החזקה בקרקעות למדינה ללא פיצוי נוסף עבור ערך זכויות הפיתוח. מדובר בכריתה של מעין-אמנה חדשה בין היושבים על קרקע כפרית לבין הציבור. לפי האמנה הישנה, היו החקלאים שומרי הקרקע והתחייבו בחוזים להחזירה אם ישונה הייעוד ואמנה זו השיגה את יעדיה עשרות בשנים, עד שכרסה בשנות התישעים. עתה יש צורך במעין-אמנה חדשה. הפעלתה של הצעה זו מותנית בכך, שההכרה בדבר המשבר הצפוי באזילת מלאי הקרקע ופרשת הדרכים בה אנו מצויים, תחדור בקרב הציבור, ושההצעה תקבל את תמיכתם של אירגוני היישובים החקלאיים. תנאי נוסף הוא, שתוקם קרן כספית מתאימה.

5. **הקמת קרן לפיצוי על זכויות הפיתוח:** מומלץ ליחד מקום מיוחד בתקציבו השנתי של ממ"י לצורכי הביצוע של המדיניות הני"ל. במקום שכל תקבולי העסקות במקרקעין יועברו לאוצר בניכוי הוצאות שוטפות של ממ"י כנהוג היום (ונותר למעלה ממיליארד ש"ח כל שנה), מומלץ לשקול הקמתה של קרן שתבוסס על חלק מהתקבולים, ותוקדש לביצוע המדיניות הני"ל. (כמובן, יש לפעול בדרך שלא תביא להאמרה מלאכותית של ערכי הקרקע באזורים הנדונים). ישנה הצדקה בסיסית מאוד בתפיסה שמאחורי קרן כזו. מדובר בחלק מהתקבולים הנובעים מתשלום דמי חכירה מהוונים ותשלומים אחרים על ידי מרבית תושבי ישראל. בעיקבות תהליכי ההפרטה-בפועל, תקבולים אלה הולכים וגדלים. מן הצדק, שמקצת מתקבולים אלה, ישמשו להבטחת המוצרים הציבוריים לטווח הארוך לתועלת כולם.

6. **בדיקה מחדש של השפעות המיצטברות של החלטות מועצת מ"י:** מומלץ שממ"י יערוך בדיקה לחיזוי של ההשפעה המצטברת על נגיסה בקרקע החקלאית ובעיסוק החקלאי, של החלטות ההפשרה השונות שמועצת מקרקעי ישראל קיבלה או עשויה לקבל. מומלץ שממ"י ערוך תחזיות סימולציה, של ההשפעות המצטברות של המשך הפעלת החלטות שכבר נתקבלו או של החלטות נוספות מסוגן: מה היקף הקרקע החקלאית אשר ניתן לצפות שתופשר בתוך תקופה של העשור הקרוב; מהי ההתפרסות הצפויה של ההפשרות החזויות והשפעתן על המשך החקלאות ועל הסיכויים לשמר רצף מספיק של נוף כפרי? (כיום, באופן אירוני, החלטות מעודדות הפשרה דווקא של המישבצות החקלאיות ולא של אזורי טרשים⁴) מומלץ שמועצת מקרקעי ישראל תגבש מדיניות בדבר ההפשרה במירבית ומיקומה, בתיאום עם רשויות התיכנון.

הצדקה 3: טיפול בהשפעות חיצוניות

"השפעות חיצוניות" מוגדרות, כאותן השפעות שגורמת פעילות מסויימת, לדוגמה של מיפעל תעשייתי, ושעל פי כללי השוק, ללא התערבות שילטונית, הן לא יכללו במאזן של רווח והפסד של המיפעל. אנשים אחרים הם הסובלים או הנהנים. דוגמאות מובהקות להשפעה חיצונית שלילית הן זיהום האוויר שגורם מיפעל מסויים, או ירידת ערך קרקע לשכנים הנגרמת על ידי בנייה של מיתקן מרעיש. דוגמאות להשפעות חיצוניות חיוביות הן עליית ערך קרקע בעיקבות בנייה יוקרתית בסמוך, או עקב השקעות בגן ציבורי חדש שעושה העירייה. כדי שהשפעות חיצוניות אלה - בעיקר השליליות ביניהן - יופנמו על ידי הזימים, יש צורך בהתערבות ציבורית.

הזיקה בין בעלות קרקע ציבורית לבין הדרכים להפנמת השפעות חיצוניות היא רופפת למדי. ההצדקה של השפעות חיצוניות איננה ההצדקה המובהקת לבעלות ציבורית על הקרקע, אלא לדיני תיכנון ובנייה ודיני סביבה. באמצאות כלי התיכנון ובקרת הסביבה, ניתן למתן את ההשפעות החיצוניות, והדוגמאות מוכרות, ותיקות, ומקובלות בכל המדינות המפותחות: ניתן, לדוגמה, לדרוש מהיזם להרחיק את הפיתוח מהשכנים, להשקיע בבידוד אקוסטי, להתקין קולטנים של פליטות מזהמות, לנטוע גן, ולמממן את שירותי הציבור והתשתיות הנובעות מהמיזם החדש, כך שלא יוטלו על אחרים (מה שאני מכנה "נטל יזמים"). אם לא ניתן להקטין את הנזק של ההשפעות החיצוניות, ניתן לדרוש מהיזם לשפות את השכנים על הנזקים בדרכים

⁵⁴ עד כמה שהדבר נשמע מוזר, אף אבסורדי, זהו המצב לאשורו, והוא נובע מההגדרות המקוריות של "המישבצות החקלאיות" שנמסרו לכל מושב או קיבוץ. לדוגמה, קיבוץ בית השיטה עסוק כיום - שלהי 1996 ראשית 1997 - בהפעלה של החלטה 737 בדבר הקמת שכונה בשטח מישבצת הקיבוץ שתיועד לתושבים שאינם חברי הקיבוץ (אך התקווה היא שחלקם יהיו בני הקיבוץ שאינם מעוניינים להיות חברים). סמוך למישבצת הקיבוץ נמצאות שתי גבעות טרשים המתאימות, לדעת המתכננים, לפיתוח כשכונה יותר מאשר ירכתי המישבצת החקלאית. הקיבוץ מעוניין להמשיך ולעבד את הקרקע החקלאית המשובחת שדווקא היא מיועדת להיכלל תחת החלטה זו. כדי להתגבר על אבסורד זה, בוחן הקיבוץ אפשרויות מורכבות - שהן בבחינת "אקרובטיקה" - כדי להחליף בין קרקע הטרשים לבין חלק מהמישבצת החקלאית, הנמצא במיקרה במקום מרוחק מהקיבוץ ושעליו מוכן הקיבוץ לוותר יותר מאשר על הקרקע החקלאית הסמוכה. אולם מן הסתם, בדרך כלל, פתרונות כאלה לא יהיו זמינים, והתוצאה - מכונה לכירסום מואץ ורב-עוצמה בקרקע חקלאית משובחת.

שוונות. בשימוש בכלים מעין אלה ישנה האצה ושיכלול רב בשנים האחרונות בכל המדינות המפותחות, וגם בישראל.⁵⁵ כך יכללו ההשפעות החיצוניות, אולי לפחות מיקצתן, בתחשיבו של היזום, ויקום הבסיס לחיים הדדיים במרחב.

להסדרים שמנהיג ממ"י בחוזי החכירה אין כמעט ולא כלום עם ההצדקה הזו להתערבות ציבורית. ספק אם יהיה מי שיטען שיש הבדל משמעותי בכושרן של רשויות התיכנון להסדיר השפעות חיצוניות באזורים שבבעלות פרטית לעומת אזורים שבבעלות לאומית, שעליה יושבים חוכרים לדורות. אף שבאופן תיאורטי ניתן היה להשתמש בהסכמי חכירה לצורך כך, אין זה כלי יעיל, והמחיר - והנוק - של בעלות ציבורית וניהול ציבורי של מקרקעין הם ללא שיעור גבוהים מהתועלת השולית (בהקשר הספציפי הישראלי).

המלצה: אין בהצדקה זו, כדי למנוע או להאט את קצב ההפרטה ואולי אף מומלץ להגבירו, לנוכח המגמות הרווחות בארצות מערביות (ובישראל), של שימוש במיגוון של כלים יעילים, להפנמת נטל הפיתוח על ידי היזמים.

הצדקה 4: התמודדות עם "דילמת האסיר"

המושג "דילמת האסיר" מתייחס לאנלוגיה של שני אסירים המבודדים זה מזה. אם שניהם לא יודו - יזוכו, אולם, אם האחד יעשה עסקת טיעון, יצא השני בעונש חמור. האנלוגיה היא, למצב של חוסר מידע על פעולותיהם של האחרים - מצב שבו אין שוק משוכלל משום ששוררת אי-ודאות רבה לגבי ההחלטות הצפויות של השחקנים האחרים. הדוגמה המובהקת בתיכנון עירוני הוא של שכונה המתדרדרת באופן מואץ, עם מחירי קרקע ודירות מאוד נמוכים, אך הנמצאת במיקום טוב. לו ידע המשקיע הפוטנציאלי שגם אחרים יצטרפו אליו ב"מאסה קריטית", הרי היה להשקעה סיכוי סביר לרווח; ללא ידיעה כזו, אם יפעל באופן אישי בלבד, הסיכוי הוא דווקא להפסד "בגדול". במצבים כאלה, השוק כושל, וגם הכלכלנים השמרנים ביותר יסכימו שיש מקום להתערבות ציבורית.

דוגמאות מובהקות להתערבות ציבורית במצב של דילמת האסיר הן ההשקעות בפרויקט שיקום השכונות ובניית מוקד ציבורי הצפוי להניב השבחה (דוגמת "בית דני" בדרום תל-אביב). מבין יעדיה של תוכנית האב, יש להצדקה זו קשר עם היעד של עידוד להרוויח הבנייה בתחומי הערים ולהתחדשות עירונית. לעיתים, יש צורך להתגבר על אי-ודאות השוררת בשוק בדבר הכדאיות של השקעות בבינוי ופינוי או בניית קומות נוספות על בניינים קיימים. בשנה-שנתיים האחרונות החל מינהל מקרקעי ישראל להפעיל תוכניות של בינוי ופינוי על אזורים שעליהם עומד דיוור ישן ומדורדר, בדרך כלל בצפיפות נמוכה. התוכניות נערכות באמצעותן של חברות ניהול שזכו במיכרז מממ"י, ובשיתוף חלקי עם הרשויות המקומיות. אולם מידת הצלחתן של תוכניות חדשות אלה עדיין לא ברורה, ולא ברור, אם הן משיגות תוצאות עדיפות מאשר היו משיגים יזמים פרטיות בנסיבות פיסיות-עירוניות דומות, על מקרקעין פרטיים.

האם לצורך היעדים של התגברות על "דילמת האסיר", נחוצה בעלות ציבורית מראש על הקרקע? לגבי הקושי של פינוי דיירים-חוכרים, גם כותבי ניירות העמדה הביעו סקפטיות באשר לתועלת שבבעלות הציבורית על הקרקע. בעלות ציבורית נקודתית על האתר המסויים המיועד לשיקום או על המיגרש לבניית מיתקן משביח,

⁵⁵ ראו:

Netzer, Dick. 1988. Exactions in the Public Finance Context. In *Private Supply of Public Services: Evaluation of Real-Estate Exactions, Linkage and Alternative Land Policies*, edited by Rachele Alterman. New York: New York University Press. 35-50;

רחל אלטרמן ומירי ויטק. 1991. **מדריך לחישוב הדרישות לקרקע לצורכי ציבור**. ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון;

Private Supply of Public Services: Alterman, Rachele. 1988. "Exactions American style: The context for evaluation". In edited by Rachele Alterman. New York: *evaluation of real-estate exactions, linkage and alternative land policies* New York University Press. 3-21.

עשויה לעיתים להועיל; אולם ישנם כלים חלופיים רבים, שרשויות מקומיות וממלכתיות נוהגות להפעיל בישראל ובארצות אחרות באופן שוטף, ושאינם כרוכים בבעלות ממלכתית מראש על המקרקעין (יתכן שתהיה הצדקה בעת הצורך לרכוש בעלות חלקית או מלאה באמצעות הפקעה, רכישה, או הפעלת זכות-סירוב ראשונה). מכל מקום, אין דילמת האסיר יכולה, בשום דרך, לשמש הצדקה לבעלות על המקרקעין כולם. הצדקה זו יכולה לשמש, לכל היותר, כנימוק לבעלות ציבורית על מיגרשים מסויימים, כמנוף לפיתוח, באזורי מצוקה.

המלצה: מומלץ, שבעת גיבושה של מדיניות של הפרטה מלאה מקרקעין, או חיזוקה של ההפרטה הזוחלת, יסומנו אזורים הצפויים להזדקק לשיקום או התחדשות בטווח הקצר והבינוני, וישקל באם רצוי להפריטם בשלמות או באופן חלקי והדרגתי. ניתן לשקול להעבירם לרשויות מקומיות⁵⁶, אך לאו דווקא לכולן, אלא לאלה אשר הוכיחו עצמן כבעלות כושר תיכנון וביצוע מיומן.

הצדקות 5 + 6: שליטה על עיתוי הפיתוח והשקעות ציבוריות בתשתיות; ליקוט קרקע והון לפרוייקטים גדולים ארוכי טווח

ההצדקה של שליטה על עיתוי הפיתוח היא העומדת ביסוד הרציונאל לבנקי הקרקעות שהיו מקובלים בחלק מארצות אירופה בעבר. יש בהחלט זיקה אפשרית בין הבעלות הציבורית על הקרקע והצורך לשלוט על עיתוי הפיתוח, משום שהשוק הפרטי, ללא התערבות ציבורית, לאו דווקא יפעל בכיוונים ובעיתוי הרצויים מבחינת מדיניות התיכנון, והוא עלול לגרור את הרשויות הציבוריות להשקיע בתשתיות כנגד רצונן. אולם ראינו שבמדינות באירופה שנהגו להפעיל בנקי קרקעות בקנה מידה נרחב, יש כיום נסיגה ממדיניות זו משום שמצאו, שלבעלות הציבורית על הקרקע יש גם חסרונות כבדי משקל המטים את הפיתוח. מכל מקום, יש להזכיר, שבנקי קרקעות אינם מחייבים את המשך הבעלות על המקרקעין לאחר פיתוחם, והם מאפשרים מכירה מלאה לצרכנים לאחר הבטחת התשתיות.

הבעלות הציבורית על קרקע אינה הכלי היחיד שיש בו הכושר לשליטה על עיתוי הפיתוח. ניתן להשתמש בכלים של מיסוי, בכלים של איסור והיתר בתיכנון ובנייה, בכלים של מתן תמריצים, ובהטלת נטל הפיתוח על היזמים. מיגוון של כלים מסוגים שונים נקוטים במדינות מפותחות רבות, כולל באחדות ממדינות ארצות-הברית, וגם בישראל,⁵⁷ שחלקם נמנה במיסגרת הכלים המומלצים שבפרק הבא.

בישראל בשנים האחרונות, האספקה של דיור בכמות מספקת ובעיתוי הרצוי, הפכה למוקד הדאגות של הממשלה בתחום של המדיניות של פיתוח עירוני וזהו גם אחד מיעדיה של תוכנית האב. לכאורה, יש יתרון פוטנציאלי בבעלות הלאומית על הקרקע לצורך זה. אולם ככל הנראה אין הדבר כך; קיים מחסור נוכחי גדול בקרקע המתאימה לתיכנון לדיור.⁵⁸ מחסור זה צפוי לגבור עוד יותר בשנים האחרונות לא רק מפאת קצב האישור האיטי-יחסית של מערכת התיכנון והבנייה, שאליה מופנות רבות מהטענות, אלא גם מפאת הקשיים שגורם המונופול של ממ"י, המתקשה לקבל החלטות גמישות על פי תנאי השוק, כפי שמתבטא במיספר הגדול של מיכרזים שבוטלו במשך 1996 משום המחיר שהוצע לא תאם את האומדנים של השמאים הממשלתיים. הריבוי של החלטות ממשלה וועדות ציבוריות המוקדשות חדשות לבקרים לנושא זה, כולל שתי וועדות

⁵⁶ אני ממליצה על העברת המקרקעין מהסוג הנדון כאן, באופן מבוקר רק לחלק מהרשויות המקומיות ולהשארת היתר בבעלות לאומית וניהול לאומי.

⁵⁷ ראו:

Private Supply of Public Services: Alterman, Rachele. 1988. "Exactions American style: The context for evaluation". In edited by Rachele Alterman. New York: ,*evaluation of real-estate exactions, linkage and alternative land policies* New York University Press. 3-21.

⁵⁸ ראו:

אקשטיין, צבי ומנחם פרלמן. 1997. "משוועים לקרקעות". *הארץ*, 23.1.1997, מדור כלכלה.

היושבות במקביל על המדוכה בעת כתיבת שורות אלה,⁵⁹ מוכיח שהשליטה על מקרקעי ישראל אינה מועילה מספיק.

הצורך בהקמה של עיר חדשה או יישוב חדש עשוי להצדיק בעלות ציבורית על הקרקע. לכך יש דוגמאות לא רק בישראל בלמעלה מ-30 הערים החדשות ומאות היישובים שרובם הוקמו עד אמצע שנות השישים, אלא גם במדינות נוספות. בשנים האחרונות הוקמו בישראל עוד עיר חדשה של-ממש (מודיעין) ומיספר לא קטן של יישובים עירוניים קטנים (דוגמת ה"כוכבים") ויישובים קהילתיים לא-חקלאיים קטנים יותר (ה"מיצפים" ודומיהם). יוזמה כזו תתכן אומנם גם על קרקע פרטית, לו היו חטיבות גדולות מספיק (לדוגמה, בבריטניה, צצו בעשור האחרון הרבה "יישובים פרטיים" קטנים). אולם במציאות בישראל, סביר מאוד להניח, שבעתיד הנראה לעין, יישאר לצורך כך, יתרון לבעלות ציבורית על הקרקע. השאלה היא, באם צפויות בישראל ערים חדשות ויישובים חדשים.

שאלה זו שנוייה במחלוקת. ישנן מתכננים הגורסים שאין זה רצוי להקים ערים חדשות, בעיקר לא במרכז הארץ ובצפונה, וכי מן הראוי שבעשורים הבאים נתמקד בחיזוקם של היישובים הרבים שכבר הוקמו בכל חלקי הארץ (להוציא הנגב) במרחקים קטנים זה מזה. מתכננים אחרים, וביניהם מתכנני מישרד השיכון, מעוניינים לתכנן לקראת האפשרות של הקמת עוד ערים חדשות אחדות מאחר שהם בדיעה, שללא יוזמות חדשות כאלה, לא ניתן יהיה לספק את מלאי הדיור הדרוש לשנת 2020⁶⁰. אין זה כוונתי להיכנס כאן לויכוח נוקב זה. בהקשר הנוכחי, של מידת ההצדקה שמספק יעד זה עבור הבעלות הציבורית על הקרקע, ניתן לומר, שיש מקום להצדקה זו, אולם אין היא כוללת הצדקה כללית לשמירה על בעלות ציבורית לגבי מרבית הקרקע המבוינת וכל רזרבות הקרקע של המדינה (כולל כמעט כל הקרקע החקלאית והטרשים). יעד זה יכול לספק הצדקה, לכל היותר, להגדרה של מיתחמים מסויימים העשויים להיות מועמדים לערים או יישובים חדשים בעשורים הבאים. את הללו ניתן להגדיר כבר היום (הם למעשה כבר ידועים), ולהוציא אותם מתהליך של הפרטה, אם יתרחש.

ומה באשר להשקעות גדולות ארוכות טווח? אם הללו נוגעות למוצרים ציבוריים, הרי הן אולי מצדיקות בעלות ציבורית על הקרקע, (לדוגמה, כבישים, מסילות ברזל, שדות תעופה, בתי קברות, אתרים לסילוק אשפה ורעלים, וכד'). אך בעידן של הפרטה וחברות בין-לאומיות עתירות ההון, מיספר הנושאים האחרים הטעונים השקעות ציבוריות על ידי ממשלות מחמת היקפם, הולך וקטן. ספק רב אם לצורך כך יש הצדקה בבעלות הלאומית על מרבית מקרקעי ישראל. אם במיקרה מסויים יש צורך בליקוט של מיתחם גדול של קרקע עבור מיזם גדול, ישנם כלים חלופיים מתאימים (הפקעה, חלוקה חדשה, הסכמי שותפות בבניה - "קומבינציה"). ממילא, גם כאשר מדובר במקרקעי ישראל יהיה בדרך כלל צורך להפעיל את אותם הכלים ממש, משום שעל חלק ניכר ממקרקעי ישראל ישנם כבר בעלי זכויות משמעותיות.

מסקנה: הצדקות אלה טובות כהצדקות להפעלה של תוכנון עירוני ואזורי וכלים של מדיניות קרקעית נקודתית, אך אין הן הצדקות טובות לבעלות לאומית על מרבית הקרקע במדינה.

הצדקות 7 + 8: טיפול בבעיית המידע הלא שלם ושבירת מונופולים

הללו אף הן בין ההצדקות הקלאסיות להתערבות ציבורית במצבים של כשלי שוק, אולם אותן קל ביותר להסיר כהצדקות אפשריות לבעלות הלאומית על הקרקע. להפך: ציבור היזמים והאחרים המעוניינים במידע, טוענים שדווקא המונופול של ממ"י הוא זה המגביל את המידע ומגדיל את אי-הוודאות. כך קורה, הם טוענים תכופות, מחמת הריכוזיות של המידע והתלות בהחלטות של גוף ציבורי, הנוהג לשנותן תכופות (סידרת ההחלטות אודות הקרקע החקלאית המשתנות תכופות בשלוש השנים האחרונות, היא הדוגמה המובהקת לאי-היציבות הנגרמת).

בהיבט אחד יש טעם לעסוק: האם הבעלות הציבורית על הקרקע יש בה כדי למנוע את קיומם של מעין-מונופולים פרטיים, שליטה של מעטים על חלק ניכר מהמקרקעין? סוג זה של מונופול באזור גיאוגרפי מסויים

⁵⁹ ועדת רונן שכבר הוזכרה, וועדת פלג שלידי סגן שר הבינוי והשיכון, שהוקמה בינואר 1997

⁶⁰ בראשית 1997 שוב עלו חילוקי דיעות מיקצועיים אלה בתיקשורת (רביב דרוקר, מעריב, 31.1.1997).

היה קיים בימי השיטה הפאודלית, שמורשתה הקרקעית נמצאת לא רחוק בטווח ההיסטוריה של חלק ממדינות אירופה והמדינות המתפתחות. שיטה זו גרמה לצורך במדיניות של רפורמה אגררית (בדרך כלל עם הצלחה חלקית בלבד). באמת, על דיגלם של מייסדי המדיניות הקרקעית הלאומית בישראל, היה חרוט היעד של "מניעת לטיפונדות". אולם בעבר לא תמיד השכילה המדיניות הקרקעית הנוכחית, השולטת על בעלות הקרקע, למנוע צבירה של מאגרים גדולים של קרקע על ידי מיספר לא גדול של חברות.

כדי להשיג את היעד של מניעת צבירה של קרקעות על ידי מיספר קטן של גופים פרטיים, אין צורך בהמשך הבעלות הלאומית על המקרקעין. כפי שמסבירים בירן ואקשטיין-פרלמן בניירות העמדה שלהם (ראו פרק 3 לעיל), אם תאומץ מדיניות של הפרטה, ניתן יהיה לקבוע כללים להקצאה של המקרקעין שבמלאי בצורה כזאת, שתמנע מצב של צבירת-יתר על ידי מעטים, ומדיניות זו תלווה בחקיקה מתאימה.

מסקנות לגבי ההצדקות לבעלות ציבורית על הקרקע (כשלי שוק)

עינינו הרואות: קיים פרדוקס במדיניות הקרקעית הלאומית בישראל. מתוך שמונה ההצדקות המעוגנות בכשל שוק, רק שתי הראשונות מספקות הצדקה תקפה ומשכנעת, שבה הבעלות הלאומית על הקרקע יש בה כדי להועיל באופן מוצדק להשגת היעדים, ואין בה כדי להזיק. אולם דווקא שתי הצדקות אלה, אינן בראש סידרי העדיפות של קובעי המדיניות. לעומת זאת, שש ההצדקות האחרות המתבטאות באופן בולט יותר במדיניותה של מועצת מקרקעי ישראל, אינן הצדקות טובות לבעלות לאומית על הקרקע דווקא, אלא לכלים אחרים של מדיניות ציבורית. בחלק מהצדקות אלה, בעלות ציבורית על הקרקע עלולה דווקא להזיק. רבות מהחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל מיועדות לתקן ולרפא מיקצת מהנזקים הטמועים בתוך העובדה, שהמדיניות הקרקעית הלאומית כרוכה במעין-מונופול ובמנגנון מינהלי השולט עליה.

המלצה: להפוך מגמה זו: לאפשר או אף לעודד מגמות של הפרטה במרבית הנושאים הנוגעים להצדקות 3-8 (תוך יוצאי מן הכלל נקודתיים ומסויימים), ולהגביר את הבעלות הלאומית לגבי הצדקות 1 ו-2 העוסקות במוצרים ציבוריים. את פירטי ההמלצות בכל נושא ונושא הצגנו לעיל, ונסכמן בסוף הפרק.

3.2 ההצדקות חברתיות-תיכנוניות אחרות

הצדקה 1: קידום ערכים פוליטיים-אידיאולוגיים

הצדקה זו ואלה שנביא בהמשך הן מעבר להצדקות הכלכליות של כשל-שוק ומשמשות כהצדקות להתערבות ציבורית נוספת (ועל כן יש הסבורים שהן מספקות הצדקות פחות מוצקות). ההיסטוריה של מדיניות ציבורית בארצות רבות רוויה דוגמאות של רתימת התיכנון הציבורי כדי לקדם ערכים או אידיאולוגיות הנחשבים רצויים על ידי הלאום, או על ידי קבוצות מסויימות בו. כפי שעשינו לגבי ההצדקות הכלכליות, גם כאן נשאל, האם הצדקה זו היא טובה לא רק כנימוק להתערבות ציבורית באופן כללי, אלא גם לבעלות ציבורית על המקרקעין.

בישראל, יש הרואים בבעלות הלאומית על מרבית שטח המדינה ביטוי אידיאולוגי-פוליטי סימלי של הלאום היהודי-ישראלי ושל זיקת העם היהודי לקרקע. מאחורי עמדה זו עומדת ההיסטוריה והאידיאולוגיה של אופן רכישת הקרקע שבידי הקרן הקיימת בשנים שלפני קום המדינה, הביטוי בחוק היסוד בכלל האוסר העברת הקרקע, והעיגון באמנה בין הקק"ל למדינה.

לאחרונה, הפך ההיסטורי-אידיאולוגי הטהור הולך ונחלש, אך פן אחר של אותה הסוגייה תופס את מקומו: יש הרואים בהמשך הבעלות הלאומית על הקרקע אמצעי חשוב למניעת השתלטותם של זרים או גורמים עוינים על קרקעות במדינה. נראה שלאחרונה מתחדד הויכוח אודות הצדקה זו. יש הרואים בשמירה של הבעלות הלאומית על הקרקע - אף אם היא בעלות ערטילאית למדי, המעוגנת בחוזי חכירה לתקופה של עשרות ואף מאות בשנים - משום אמצעי יעיל, כל עוד הוא מגובה במנגנון מינהלי, אשר יבחן את זהותו של

הגורם הרוכש בכל מעשה רכישה. אולם על פי ויתקון בנייר העמדה שלו,⁶¹ מינהל מקרקעי ישראל אינו עושה שימוש רב באמצעי הבקרה על זהותם האמיתית של הרוכשים, ואין ויתקון זוכר מקרים רבים של סירוב; אוסיף אני, שבבדיקה קפדנית כפי שדרושה לבקרה אפקטיבית, עלולה לעמוד בסתירה עם המגמות החזקות המוצהרות שראינו בפרקים 2 ו-3, להפחית כמעט לגמרי את המינשק בין החוכרים למינהל.

לנושא זה יש פנים אחדות. לאחרונה העלה שר התשתיות הלאומיות, מר אריאל שרון, נושא זה לדיון ציבורי פומבי מחודש כאשר הביע את חששותיו אודות פן אחד של נושא זה⁶². הוא ציין את הסכנה שהוא רואה בהתפשטותה של בנייה לא חוקית בידי הסקטור הערבי או הבדואי בישראל והוא סבור שבעלות לאומית על הקרקע עשויה לסייע במניעה או הקטנה של בנייה כזו באזורים חשובים. פן אחר אשר מציינים אחרים הוא החשש בפני רכישה של מקרקעין עירוניים או אחרים, כהשקעה, בידי גורמי חוץ עוינים, ויש הרואים כבר עתה מאבק המסתמן בנושא זה בין קבוצות המעוניינות לרכוש קרקעות מתוך מניעים פוליטיים, לבין אלה המעוניינות להגן בפני רכישה⁶³. שני פנים אלה שונים מאוד זה מזה. האחרון הוא "אזרחי" יותר, ויש מדינות נוספות המתלבטות בשאלה זו. הנושא צץ מעת לעת כנושא בעל בולטות ציבורית במדינות מערביות באירופה ובצפון אמריקה, לדוגמה, מתוך חשש בפני קנייה רבת-היקף על ידי בעלי הון יפאניים, הונג-קונגים, או אחרים, המשקיעים באזורי נופש משובחים או בניינים ידועי-שם ובכך גורמים לחיכוך עם הקהילייה המקומית.

לעומתם, יש האומרים שניתן להשיג את אותה המטרה באמצעות חקיקה כללית, ויתרונה בזה, שהיא תוכל לחול גם על המקרקעין הפרטיים. מחקר שערך פרופ' יהושע ויסמן בנושא זה הראה שישנן מדינות לא מעטות אשר בסיפרי החוק שלהן נמצאת הוראה המגבילה או אוסרת העברה של מקרקעין (בצורות שונות) לזרים, והן עושות זאת ללא קשר עם בעלות ממלכתית ישירה על הקרקע.⁶⁴ בינתיים, מדינות החברות באיחוד האירופאי התבקשו להפסיק בהדרגה את האיסורים הללו בכל הנוגע לאזרחים של מדינות האיחוד. נדגיש, שכיום אין בישראל הגנה כלשהי בפני מכירה של מקרקעין פרטיים לגורמי חוץ או "גורמים עוינים".

אין זה המקום להגיע למסקנה על עצם הסוגייה, השזורה עמוק מדי באי-ודאות ביטחונית מחד, ובחילוקי דעות פוליטיים מאידך. לעינינו אוכל לסכם כך: אין ספק שבעיני מקבלי החלטות רבים, ההצדקה האידאולוגית-פוליטית היא בין העיקריות להמשך הבעלות הלאומית על מרבית הקרקע בישראל, ואם "נקלף" את מרבית ההצדקות האחרות, תישאר זו עבורם אחת ההצדקות העיקריות. הם רואים בהצדקה זו ביטוי לנסיבות הביטחונית והגיאוגרפית-פוליטיות המיוחדות של ישראל, נסיבות המבחינות בינה לבין כל מדינות המערב האחרות. יהיו שיביעו עמדה הפוכה, לפיה שליטה זו מתאימה לדוקטרינות ששררו בעבר בדרכים ובתפיסות של פיתוח הקרקע⁶⁵. עתה, יאמרו האחרונים, יש להשתמש במדיניות ובכלים המקובלים גם בארצות אחרות, כגון חקיקה החלה על כל סוגי המקרקעין, והמגבילה את האפשרות למכור מקרקעין לזרים.

המלצה: יתכן, שיש מקום לשקול חקיקה כללית המסדירה את הנושא של מניעת מכירה או העברה של קרקעות לגורמים עוינים, מגדירה מושג זה, ומציבה כלים מתאימים. יש מקום לטעון שחקיקה כזו, הקיימת בארצות אחרות, מתאימה דווקא לנסיבותיה הגיאוגרפיות-פוליטיות של ישראל; אז, החשש בפני גורמים עוינים לא ישמש עוד כמחסום כללי וגורף בפני מגמות נוספות של הפרטה של מקרקעי ישראל, העשויות להיות רצויות במקומות רבים בארץ ובנושאים רבים (לא כולם, כפי שכבר ראינו ונראה להן).

⁶¹ (ראו בדוח 10 בשלב ג' של פירסומי "ישראל 2020"),

⁶² עמירם כהן, הארץ 3.1.1997. **לעורכים: הייה כאן, צמוד לתאריך, בטעות שלכם, מספר מיותר של הערת שוליים. ביטלתי.**

⁶³ עופר פטרסבורג, ידיעות אחרונות 3.1.1997

⁶⁴ראו:

Weisman, J. 1980. Restrictions on the Acquisition of Land by Aliens. *American Journal of Comparative Law*, 28.

⁶⁵ אודות השינוי בדוקטרינות, ראו שחר (1993) בפירסומי שלב א' של הפרויקט.

הצדקה 2 + 3: חלוקה צודקת יותר של הנאות או סבל וקידום יעדים חברתיים ל"זכאים"

על פי כותרת זו, מדיניות ציבורית תהיה מוצדקת אם היא תביא למצב פחות גרסיבי מאשר מספק השוק החופשי, באמצעות חיזוקן של קבוצות חלשות או אזורים חלשים. האם בעלות ציבורית על המקרקעין במדינה מוצדקת לצורך השגת יעד זה? כן, אך באופן חלקי ונקודתי בלבד. בהחלט לא ניתן לראות בהצדקה זו, משום הצדקה להמשך הבעלות הציבורית על מרבית המקרקעין העירוניים שכבר פותחו ועל מרבית רזרבות הקרקע. נהפוך הוא: מחקרים אודות משטרים שבהם לא שלט השוק המשוכלל בהקצאת מקרקעין (לא רק במישורי מיזרח אירופה-לשעבר אלא גם בעיר סטוקהולם שהפעילה בנקאות קרקעית בקנה מידה גדול), הראו שלא תמיד הביאה השליטה הציבורית על בעלות המקרקעין לתוצאות פרוגרסיביות, אלא דווקא לתוצאה גרסיבית.⁶⁶ מאידך, ישנן גם דוגמאות של הצלחות חלקיות: בהולנד ניתן לומר שעדיין משיגה הבנקאות הקרקעית מיקצת מהיעדים של חלוקה צודקת יותר של מקרקעין, אך אפילו בהולנד ישנה בשנים האחרונות נסיגה הדרגתית ממדיניות זו, בין השאר משום שגם שם המומחים מצביעים על קיומן של השפעות גרסיביות, המתבטאות בכך שחלק ניכר מההטבות מגיעות לשכבות האמידות ולא לניזקקות.

לנוכח המגמות החזקות של הפרטה וזחלת ששירטטנו לעיל, ועובדות-היסוד של המיתאם הקיים בין ערכי הקרקע לבין רמות סוציו-כלכליות של היושבים עליה, לא ניתן להצדיק בישראל את המשך הבעלות הלאומית על מרבית המקרקעין בטיעון של חלוקה חברתית צודקת יותר. ניסיונות להשתמש במחירי קרקע כאמצעי לסיבסוד של מישתכנים ניתקל שוב ושוב בקשיים ובביקורת (לאחרונה, ביקורת של משרד מבקר המדינה על תוכנית "בנה דירתך"⁶⁷). ניתן להשתמש בסיבסוד הקרקע ככלי לחלוקה חברתית צודקת בהצלחה רק באופן נקודתי ומושכל, ובצימצום.

מאידך, הבעלות הלאומית על הקרקע עשויה לשמש כמנוף לחיזוקם של יישובים באזורים מרוחקים או בערים שבהן מתגוררים תושבים רבים בעלי רמה סוציו-כלכלית נמוכה, מבלי בהכרח להעניק סיבסוד ממשי של מחיר הקרקע (שערכה עשוי להיות נמוך ממילא). ניתן במיקרים כאלה להשתמש בעצם היוזמה להקצות קרקע לתושבים או עסקים כמנוף לפיתוח או לשינוי של תמהיל האוכלוסייה. לצורך כך הופעלו על ידי מ"י ומשרד השיכון.

תוכניות שונות במשך השנים, כגון "בנה ביתך" ולאחרונה הוצעה תוכנית שאפתנית מסוג זה על ידי משרד ראש הממשלה ("ישראל 2000") הגורסת הקצאה בערי הפיתוח של עשרות אלפי יחידות קרקע בגודל של עד חצי דונם עבור בנייה צמודת קרקע⁶⁸. הקצאה יזומה כזו, במיקום ובעיתוי מסויים, קשה לבצע ללא שליטה על בעלות הקרקע. כותבי התוכנית מסבירים שיש ביקוש רב למגורים צמודי קרקע ושההבחנה בין היישובים המועדפים ליישובים שבמרכז הארץ היא זו שתשמש כמנוף⁶⁹.

לפיכך, ניתן להמליץ על השארה של מקרקעין ציבוריים במנות מבוקרות ביישובים באזורים מועדפים, כדי לאפשר יוזמות ציבוריות לבנייה כדי להשיג יעדים חברתיים. ניתן גם להמליץ על השארה של מקרקעין ציבוריים במינון קטן יותר בערים וותיקות ואזורים שאינם טעוני טיפוח, על מנת למנוע את תופעת ההתבדלות וסגירת השערים בפני קבוצות אוכלוסייה חלשות והולכת ומתעצמת בישראל בשנים האחרונות.

מאידך, העובדה שכמעט בכל ערי הפיתוח יש אך ורק מקרקעי ישראל, היא עובדה גרסיבית בפני עצמה, משום שבידי פרנסי העיר לא נותר מנוף בעל דופק כלכלי וקצב השונה מקצבו ואילו ציו של מינהל מקרקעי ישראל. לפיכך, אין זה מומלץ להשאיר על כנו את המצב הנוכחי, לפיו כמעט כל הקרקע בערי הפיתוח היא מקרקעי ישראל.

⁶⁶ראו:

Atmer, Thomas. 1987. Land Banking in Stockholm. *Habitat International* 11, 1..47-55

⁶⁷ ד"ח מבקר המדינה מספר 46, 118-132.

⁶⁸ משרד ראש הממשלה, ישראל 2000: עצמאות כלכלית לערי הפיתוח, נייר לא רישמי, ללא תאריך, בערך אוקטובר 1996.

⁶⁹ המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה קיבלה בשנת 1995 החלטה המגבילה את הסמכות לתכנן דוור בצפיפות נמוכה באזורי הביקוש שבמרכז הארץ.

המלצה: שאם תתבצע הפרטה של מקרקעין, יש לבצע באופן הדרגתי: הפרטה כמעט מלאה של מקרקעין מבונים וזרבות לבנייה באזורי הביקוש, תוך השארה של זרבות קטנות בלבד בכל יישוב; הפרטה מיידית של חלק מהקרקעות שבערי הפיתוח, כך שהשוק המשוכלל יוכל לפעול בהן. מאידך, באזורים הטעונים תנופה חברתית-כלכלית, או אזורי "עדיפות לאומית", תתיר המדינה בידה,⁷⁰ נתח ניכר מהמקרקעין: נתח זה יהיה יותר מאשר באזורים שאינם טעוני תנופה מיוחדת, כך שיוכלו לשמש כמנוף לפיתוח על פי מדיניות ציבורית מכוונת, אך לא יקיף את מרבית המקרקעין.

הצדקה 4: היערכות והתמודדות עם משברים

ישראל יוצאת דופן לעומת רוב הארצות המפותחות בכך שהיא עתירת-משברים: הן הללו השלייים, הנובעים מהמצב הביטחוני, והן הללו החיוביים, הכוללים את גלי העלייה ההמונית ואת השינויים שהסכמי שלום עשויים לגרום.⁷¹ משברים אלה משנים את דרך קבלת ההחלטות השגורה, כפי שארע בעיקבות ההגירה ההמונית בשנים 1990-1993. במצבים כאלה, שליטה על זרבות של קרקע עשויה להועיל, כפי שהועילה בשנת 1990 בעת שהצפי לגבי מיספר העולים היה של 1.5 עד 2 מיליון נפש תוך 3-5 שנים.⁷² הכושר להבטיח מספר גדול של התחלות בנייה ללא שליטה כזו, היה מצומצם מאוד. רק אלה בעלי חוכמה בדיעבד, יטענו ברצינות שזרבות הקרקע שבבעלות לאומית לא היו נחוצות משום שבדיעבד נותרו אלפי יחידות דיור לא מכורות. לולא ירד היקף העלייה למחצית הקצב החזוי, לא היתה דיעה זו מועילת, ולולא הבנייה שביזומה ציבורית על מקרקעי ישראל (בין אם הבנייה הציבורית הישירה - "בנייה תקציבית" - ובין אם הפרוגרמה שבמימון פרטי ובהבטחה ציבורית), יתכן שחלום הבלהות של משפחות הגרות בחוצות, שמימנו חששו המתכננים ומקבלי ההחלטות בשנים 1990-1992, היה מתמש.

יחד עם דעתי החיובית הזו על התפקיד שמילאה השליטה על זרבת הקרקע הציבורית בעת העלייה ההמונית, לא אוכל לומר דברים דומים לגבי השימוש בנימוק של "הכנה למשברים" לצורך הצדקה של המשך הבעלות הציבורית הגורפת על מרבית הקרקעות המבונות והמאוכלסות במדינה, ועל כל זרבות הקרקע. אין מקום להצדיק את בעלות המדינה על שיכון קיים בחיפה או בירושלים, בנימוק של קליטת עלייה או חס וחלילה, מלחמה. בשני המיקרים, אם באמת יש משבר קשה, הרי הבעלות הציבורית לא תועיל משום שלמחזיקים בקרקע יש סל זכויות עשיר, וממילא יהיה צורך בהפעלה של אמצעים משפטיים (כגון הפקעה) או אמצעים כלכליים (הוראות מיסוי), שאין להם ולא כלום עם הבעלות הלאומית על הקרקע. גזירה שווה חלה על חלק הארי של המקרקעין שאינם מבונים כיום אך עשויים להידרש לפיתוח בעתיד.

המלצה: הנטייה למשברים במצבה המיוחד של ישראל מצדיקה שמירה של זרבות קרקע בבעלות לאומית, אך רק במקומות אסטרטגיים ניבחרים ובמינון מבוקר.

הצדקות 5 + 6: מיתון השיקולים הפוליטיים ומיתון קונפליקטים בין קבוצות

לעיתים, תיכנון ציבורי ומדיניות ציבורית נחשבים כמוצדקים על מנת לאזן ולמתן את "שוק הכוח" הפוליטי המשפיע על החלטות ציבוריות. באמצעות המחשבה השיטתית לטווח הארוך יותר, עשויים התיכנון והמדיניות הציבוריים לשמש כבלם להשפעות קיצרות-הטווח של כוחות פוליטיים על ניבחרי הציבור.

⁷⁰ (או בידי הרשויות המקומיות); כגירסת אקשטיין ופרלמן.

⁷¹ (ראו דוח של בר-אל ואח', 1996, 'תסדיטי על: ישראל בסביבה של שלום).

⁷² ראו:

האם השליטה הממלכתית על הבעלות על הקרקע, והאם קיומו של מינהל מקרקעי ישראל, יש בהם כדי למתן את השיקולים הפוליטיים ולמתן קונפליקטים בין קבוצות? לעיתים, כן, משום שמועצת מקרקעי ישראל היא גוף שבו מיוצגים סקטורים שונים ומישרדי ממשלה שונים, והחלוקה המאוזנת בין נציגי הממשלה לבין נציגי קק"ל עשויה לרסן השפעות פוליטיות. אולם מצד שני, החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל "זכו" לביקורת נוקבת על ידי מבקרת המדינה⁷³, ולביטול של חלק מההחלטות על ידי בג"צ, בשני המיקרים בציון ההשפעות הפוליטיות וניגוד העניינים שנמצאו כפגמים חמורים בהחלטות. חלק מכותבי ניירות העמדה אף הם הצביעו על חשיפה רבה יותר מדי של ממו"י ומועצת מקרקעי ישראל להשפעת יתר של קבוצות שונות. אין, אפוא, לראות את הבעלות הציבורית על הקרקע ככלי למיתון של השפעות פוליטיות, או לשיכוך של קונפליקטים בחברה; יש שיאמרו - נהפוך הוא.

מסקנה: ההצדקות בדבר הכושר של מדיניות ציבורית למתן שיקולים פוליטיים וקונפליקטים בין קבוצות, אין להן זיקה ישירה לבעלות הציבורית על הקרקע, ואין בהן כדי לשמש יסוד מוצק להמשכה.

⁷³ דר"ח מבקר המדינה מס' 44, עמוד 221-237

4. ריכוז התחזיות וההמלצות לגבי מקרקעי ישראל

בדיון דלעיל בחנו את ההצדקות האפשריות להמשך הבעלות הלאומית על מקרקעי ישראל - כמעט כל המקרקעין שבשטח המדינה. מתוך כל הצדקה אפשרית, סיננו את אותו הבט - אם היה כזה - המעניק הצדקה טובה להמשך בעלות זו, והצגנו המלצה כיצד לרתום אותה להגשמת תוכנית האב.

כסיום למאמר זה, נסכם את התחזיות וההמלצות בשני הלוחות הבאים – הראשון מציג את עיקרי התחזית והאסטרטגיה הכללית, והשני מציג את ההמלצות הספציפיות. בנושא של קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, נושא אשר ראינו כמרכזי למדיניות הקרקע הלאומית העתידים, נציג כאן רק את עיקרי הדברים, ומומלץ לחזור ולעיין בהמלצות המפורטות שהצגנו לעיל.

תחזית ואסטרטגיה כללית

- המיבחן של מיניין ההצדקות המוכרות להתערבות ציבורית מראה, שאף אחת מהן אינה מהווה הצדקה טובה להמשך הבעלות הלאומית לגבי מרבית הקרקעות המפותחות וכמעט כל רזרבות הקרקע הלא-מפותחות של המדינה (להוציא ההצדקות המבוססת על ביטחון או אידיאולוגיה לאומית, שאת מישקלם אין המחברת מוסמכת להעריך).
- לעומת זאת, בין ההצדקות יש כאלה משמשות כבסיס טוב להמלצה, להמשיך והחזיק בבעלות ציבורית ובמיקרים חשובים, אף לחזקה, אך לא באופן גורף כלל-ארצי וכלל-ייעודי, אלא רק עבור יעדים מסויימים ובמקומות ניבחרים.
- צפוי שמגמות הפרטה ימשיכו הן על מקרקעין תפוסים והן על מקרקעין שבמלאי, ובבוא העת, סביר שתאומץ מדיניות של הפרטה מלאה של חלק מהקרקעות.
- מומלץ לפעול להכוונת מגמות אלה, באופן סלקטיבי ומבוקר, כך שלא יפגמו בהפעלת תוכנית האב, ואף יקדמו את יעדיה, על פי מיבחן ההצדקות לבעלות ציבורית על הקרקע שהצגנו לעיל.
- מומלץ להסתייע בדעת הקהל ומקבלי החלטות, ליצירת תודעת של משבר בדבר הדחיפות בצורך בגיבוש של מדיניות קרקעית לאומית מול מגמות הפרטה. תודעת משבר עשוייה לסייע לחרוג מדרכה של מועצת מקרקעי ישראל לקבל החלטות אד-הוק, שאינן בהכרח תורמות לקידום יעדי התוכנית.
- **מוצעת כאן תפיסה חדשה:** בעוד שבעבר בין שיקולי המדיניות הקרקעית הלאומית שעיצבו ממשלת ישראל ומועצת מקרקעי ישראל היה מישקל רק למטרות הביטחוניות והאידיאולוגיות, הרי עם שינוי תפיסת הביטחון, הללו נחלשו במיקצת. מבלי לזנוח אותם, יש מקום להעניק מישקל רב הרבה יותר מאשר בעבר, למטרות של שמירת איכות הסביבה כדי להבטיח איכות חיים טובה לכל תושבי המדינה היום ובדורות הבאים. מומלץ שמועצת מקרקעי ישראל תראה עצמה בראש ובראשונה, כנאמן לשמירה על ה"מוצרים הציבוריים" שבין מקרקעי ישראל, ושתפקידה זה יוגדר באמצעות שינוי לחוק מינהל מקרקעי ישראל תש"כ - 1960.

המלצות ספציפיות

- **הבחנה בין ארבעה סוגי מקרקעין:** אם תגבר מדיניות הפרטה, כצפוי, נמליץ על הבחנה בין: (1) מקרקעין מבונים על ידי בינוי עירוני או מעין-עירוני, (2) מקרקעין המיועדים להיות הגנים הלאומיים והפארקים של העתיד, (3) מקרקעין במישבצות חקלאיות, (4) מקרקעין לא-חקלאיים "שבמלאי", העשויים להתאים לפיתוח בעתיד. מומלץ לפעול כך שמגמות הפרטה יתאימו לאמות המידה של ההצדקות לבעלות ציבורית על קרקע, כפי שניתחנו לעיל, ולא יפגעו בהשגת יעדי תוכנית האב אלא יסייעו בקידום.
- **מקרקעין באזורים מבונים:** ניתן לצפות שהללו יופרטו ברוב חלקי הארץ להוציא במקומות נקודתיים

נבחרים בתוך ערים או בשוליהן, כדי להתמודד עם "דילמת האסיר" ולסייע בשיקום עירוני.

- **שטחים שהם מהסוג של "טובין ציבוריים" מובהקים**, כגון פארקים, שמורות טבע וחופים, או אזורים בעלי איכות סביבתית גבוהה המיועדים להיות הפארקים של הדורות הבאים: מומלץ לפעול להגברה של הבעלות הציבורית על הקרקע או לצימצום-מחדש של סל הזכויות המוענקות על מקרקעין שהוחכרו.
- **יצירת קרן לרכישת זכויות**: את היעד הנ"ל ניתן להשיג על ידי אימוץ של מדיניות חדשה, לפיה יוקצו חלק מהתקבולים מההפרטה או מתשלומים אחרים, במקום לאוצר, להקמת קרן לצורך רכישת ערך הפיתוח הצפוי, כך שלא ניתן יהיה לזכות בפיצויים על ציפיות לפיתוח (או במיקרים מסויימים, לרכוש את הבעלות במקרקעין או את זכויות החכירה וההחזקה).
- **מקרקעין שביישובים החקלאיים המבונים או מיועדים להרחבה**: ניתן לצפות שהאזורים המבונים של היישובים החקלאיים יועברו על שם יושביהם עם זכויות של בעלות מלאה או כמעט-מלאה. מיקצתם של מקרקעין החקלאיים יופשרו לפיתוח על ידי מועצת מקרקעי ישראל, וחלק מרווחי ההשבחה או מהמקרקעין עצמם עם זכויות הפיתוח, יוקנו למחזיקים הנוכחיים בקרקע, תוך יישום של אמצעי מיסוי גבוהים להעברת חלק ניכר משווי הפיתוח הצפוי, לכיס הציבורי.
- **מקרקעין ביישובים שבהם מתוכננת הפשרה של שטח חקלאי לבנייה עירונית**: מומלץ לעצב מחדש את מדיניות ממ"י בדבר הפשרה של קרקע חקלאית (החלטות 717, 727 ו-737) של מועצת מקרקעי ישראל, והמלצות ועדת רוני בנדון), כך שהסכמת ממ"י לפצות על קרקע שתוסב לפיתוח ו"תוחזר" למדינה, תהיה כרוכה בכריתה של חוזי חכירה חדשים שבהם יתחייבו הצדדים - החקלאים וממ"י כאחד - שלא ליזום הפשרות קרקע נוספות, מעבר לתיקרה שתיקבע, והחקלאים יתחייבו לשמש כמעין-נאמנים לשמירה הקרקע החקלאים כשטח פתוח לטווח הארוך. הם לא יהיו זכאים לפיצויים נוספים על קרקע שתוסב לבנייה בעתיד (להוציא לצורך תעסוקה וכד').
- מומלץ שממ"י יערוך **בדיקה לחיזוי של ההשפעה המצטברת של החלטות הפשרה השונות** שמועצת מקרקעי ישראל קיבלה או עשויה לקבל, **על הנגיסה בקרקע החקלאית ובעיסוק החקלאי**, ומומלץ שיגבש לו מדיניות בדבר הפשרה במירבית ומיקומה, בתיאום עם רשויות התיכנון.
- **יתר המקרקעין החקלאיים** (שעליהם לא יחולו החלטות הפשרה): מוצע לגבש **מדיניות חדשה כלל-ארצית של "רכישת זכויות הפיתוח העתידיות"** - דהיינו פיצוי על שווי ממוצע משוער של ערך הפיתוח העתידי, מתוך הקרן המיוחדת שתוקם לצורך זה (ראו לעיל). קבלת הפיצוי תהייה מותנית בכריתת מעין **אמנה חדשה** בין כל המחזיקים הנוכחיים לבין המדינה. האמנה תתבטא - כמו בסוג הראשון של יישובים - בחוזי חכירה או החזקה חדשים, ובפעולת הסברה בציבור אודות יתרונותיה של האמנה החדשה. החוכרים או המחזיקים בקרקע יצהירו שהם יודעים שהמקרקעין הללו מיועדים לשמש כאזורי נוף כפרי פתוח לדורות הבאים, שאין בכוונת מועצת מקרקעי ישראל או מוסדות התיכנון להסב את הקרקע לפיתוח, שהם לא ינקטו באמצעים לשנות מצב זה, ושאלם תוסב הקרקע בעתיד, הם יודעים שהם או יורשיהם, אינם זכאים לפיצויים בגין זכויות הפיתוח.
- **המקרקעין שב"מלאי"** - שאינם במיסגרת השטחים הפתוחים שהזכרנו לעיל: מומלץ לאמץ גישה של שלבים אזוריים בהפרטת המלאי כך שתתאם את יעדי תוכנית האב ותאפשר שימוש בבעלות לאומית על הקרקע כמנוף סלקטיבי לפיתוח של אזורים מועדפים (בגליל ובנגב) ולקידום של חלוקה חברתית צודקת יותר של ערכי קרקע: בשלבים הראשונים, תיערך הפרטה מלאה או כמעט-מלאה של מקרקעין מבונים או רזרבות לבנייה באזורי הביקוש (מרכז הארץ ואזורי ביקוש אחרים), והפרטה חלקית בלבד - אך משמעותית - באזורים שאינם במוקדי הביקוש (בצפון ובדרום).
- **ערי פיתוח ואזורי עדיפות לאומית**: מומלץ להקפיד שגם שם יופרט חלק משמעותי של המקרקעין כבר בשלב הראשון, כדי להגביר את הצדק חברתי. השלמת תהליך ההפרטה באזורים אלה תהיה רק בשלב מאוחר יותר, לאחר שיהפכו לאזורי ביקוש.

קווי המיתאר של המדיניות הקרקעית הלאומית הרצוייה, כבר מזה זמן רב אינם בתחום הקונסנוס הלאומי. ניתן אף לומר שבתקופה האחרונה - מאז גלי העלייה ההמונית והפיתוח המואץ שבשנות התישעים - שרוייה המדיניות הקרקעית הלאומית במשבר, שתוצאותיו לא ידועות, אך התפוכות שהוא גורם במדיניות הקרקעית הנוכחית, ניכרות עד מאד.

במאמר זה הצגתי דרך לבחון ולהעריך את המדיניות הקרקעית של ישראל ובמיוחד את סוגיית המשך הבעלות הלאומית על מרבית המקרקעין במדינה. לצורך הבחינה יישמנו שלוש נקודות מבט: השוואה של המדיניות הקרקע בישראל למדיניות דמוקרטיות אחרות בעלות כלכלות מפותחות; חייוץ של המדיניות בעתיד על פי כיוון ההתפתחות של המדיניות בעבר; ויישום של אמות מידה הגזרות מתוך תיאוריות מקובלות בדבר ההצדקות האפשריות להתערבות ציבורית כלשהי בשוק החופשי או בהסדרים חברתיים. את אמות המידה הללו יישמנו, אחת לאחת, לשאלה בדבר מידת ההצדקה להמשך הבעלות הלאומית על המקרקעין בישראל.

נקודת המבט השלישית היא זו שעמדה במוקד מאמר זה. המסקנות העולות מהבדיקה התיאורטית שערכנו בדבר ההצדקות להמשך הבעלות הציבורית על הקרקע, הן שעיקר ההצדקות התקפות כיום, בישראל שלקראת שנות האלפיים, נוגעות דווקא לנושא של שימור המוצרים הציבוריים המובהקים ביותר – שמירה על השטחים הפתוחים – השטחים החקלאיים, הפארקים, וחופי הים. מתוך הסקירה הבין-לאומית למדנו, שכך גם מקובל במדינות מפותחות אחרות כהצדקה מספר אחד לבעלות ציבורית על הקרקע (כאשר זו קיימת).

מתוך הבדיקה עלה שיש צורך להגדיר מחדש את מקומה של הבעלות הלאומית, לצמצמה באמצעות הפרטה לגבי סוגים רבים של מקרקעין, ולכוון את המשך הבעלות הלאומית, כך שתקלע טוב יותר ליעדים העיקריים המהווים הצדקה טובה לבעלות ציבורית על מקרקעין. במקום להתפזר ולחול על כל סוגי המקרקעין, עם מעט מאוד הבחנה על פי יעדים, על המדיניות הקרקעית הלאומית להתמקד בעיקר - ביעדים שעבורם יש הצדקה מוכחת וזק מיזערי. שהרי היום, הבעלות הלאומית על המקרקעין חלה למעשה על חיי היום-יום של מרבית תושבי ישראל בפעולות המגורים, המיסחר, והפיתוח הכלכלי השוטפים, וחרף הניסיונות בעשורים האחרונים לצמצם את נוכחותה המכבידה של התערבות בקנה מידה כזה בפעולת שוק המקרקעין, אין ספק שהיא גורמת לנזקים. לבעלות לאומית בהיקף כזה ולמיכלול נושאים אלה לא מצאנו הצדקות טובות.

אולם בישראל, **דווקא הנושאים שעבורם מוצדקת הבעלות הלאומית -- שימור שטחים פתוחים וחופי הים - זכו עד כה למעט מאוד תשומת לב בין יעדיה של מועצת מקרקעי ישראל.** דווקא לנושאים אלה, מעולם לא הקדישה מועצת מקרקעי ישראל דיון מקיף במיסגרת מאות דיוני המועצה במשך עשרות שנות קיומה, אף שעסקה במאות החלטות הנוגעות לסקטור החקלאי⁷⁴.

קיים צורך מהותי ואף דחוף, שממשלת ישראל ומועצת מקרקעי ישראל יקדישו סדרת דיונים מעמיקים להערכה מחדש של המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל. מאז כינונה של מועצת מקרקעי והמינהל בשנת 1960, והחלטה מספר 1, למעשה לא נוסחו יעדים כוללניים מנחים למדיניות הקרקעית. לנוכח התמורות העצומות שעברה מדינת ישראל מאז החלטה זו, והתמורות הרבות שעברה המדיניות הקרקעית עצמה, באמצעות סידרה ארוכה של החלטות תוספתיות (אינקרמנטליות), הגיעה העת לבדיקה מחדש. וועדת רונן אשר הגישה מסקנותיה באפריל 1997 צדה צעד חשוב לכיוון זה, והמליצה המלצות חשובות ונכונות. אך גם חלק מהמלצותיה, בעיקר בתחום של הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים – שהם גם עיקר רזרבות הקרקע שיהיו נושא ההתמודדות סביב התיכנון והפיתוח העתידי - אינן אלא תרופות לטווח הקצר.

במאמר זה ניסיתי להציע מדיניות חליפית. אני מודעת לכך שההצעות נועזות קימעה, אך אני חוששת גם מההשלכות המזיקות של המשך המדיניות הקרקעית דהיום. זו עלולה לחמיץ את האפשרות להבטיח תיכנון בר-קיימא לא רק עבור "הדורות הבאים", כיד הביטוי המקובל כיום, אלא, בישראל שבה שיעורי הפיתוח גבוהים במיוחד, גם עבור הדור הנוכחי. אין מנוס מהצורך בחשיבה יסודית, חדשה ונועזת.

⁷⁴ עיקרם, בעשור האחרון, שינויים תכופים ותוספתיים בתנאים שבחוזי החכירה או השימוש בקרקע החקלאית.