

נייר עמדה

הפרטה מרחבית מואצת וסלקטיבית

דר' ארו צפדיה, חבר הוועד המנהל

הרפורמה במקרקעי ישראל ובתכנון, שממשלת ישראל וזרועותיה המנהליות מקדמות באמצעות חוק ההסדרים, החלטות ממשלה, הסכמים בין הממשלה ומוסדות העם היהודי, ותוכניות שונות, מסמלת שיא חדש בהפרטת המרחב ובהכפפתו, לכאורה, לשיקולים כלכליים. יש להדגיש שהכותרת הראויה לרפורמה זו היא אכן "הפרטת המרחב", שכן לא מדובר רק בהעברה של זכויות קנייניות, אלא גם במהלך מואץ של הפרטת התכנון.

הפרטת התכנון מתבטאת ביצירת מתווים העוקפים ומשעים את חוק התכנון והבנייה, והקטנת יכולת המעורבות הציבורית, אפילו פחות מן המעט הקיים היום. חוק התכנון והבנייה, שאושר בכנסת בשנת 1965, מסדיר את פעולות מוסדות התכנון באופן הירארכי מהרמה הארצית ועד לרמה המקומית באמצעות מדרג תכנוני בו נערכות תוכניות המתאר הארצית, המחוזית והמקומית. החוק מסדיר את אופני הפיתוח המרחבי ובכלל זה, לדוגמא, את קביעת רמת הציפוף וסוג הבינוי המותר בכל אזור. במידה רבה חוק התכנון והבנייה אמור להוות, ולו באופן תיאורטי, תשתית משפטית שתאפשר רגולציה שמטרתה איזון בין אינטרסים ציבוריים ופרטיים. איזון זה מתבצע בשתי דרכים מרכזיות. האחת, מתוקפו של חוק זה ניתן לאפשר או למנוע פיתוח מקרקעין ובכך להשפיע ישירות על זכויות הקניין הפרטיות (במידה שאלו מתנגשות בטוב הציבורי). השנייה, מבנה וועדות התכנון אמור לייצג מגוון אינטרסים שבאמצעותם נשקל "הטוב הציבורי". כפי שנראה, בשילוב בין מהלכים הקשורים לעניינים קנייניים ותכנוניים, הרפורמה מבקשת לצמצם את ייצוג הציבור ולהעצים זכויות קניין פרטיות.

בתוכנית ניכרים מספר אמצעי מדיניות להפרטת המרחב:

- א. הרחבת חופש הפעולה שתוכניות מתאר ארציות מעניקות לרשויות מקומיות וליזמים עסקיים לקדם תוכניות פיתוח;
- ב. צמצום הייצוג ומעורבות הציבור בתהליכי התכנון, כפי שקובע חוק התכנון והבנייה וכפי שמקובל כיום בהרכב מועצת מקרקעי ישראל (להלן – ממ"י);
- ג. השעיה של הפעלת אמצעים רגולטיביים הקבועים בחוק התכנון והבנייה ובכללי העבודה של מנהל מקרקעי ישראל;
- ד. העברת סמכויות ונכסים בין גופי שלטון כדי לקדם יעדים לאומיים וכלכליים;

כדי לאפשר מימוש של אמצעי מדיניות אלה, התוכנית מציעה מספר מסלולי תכנון וניהול הקרקע עוקפי המסד החוקי והממסד התכנוני והקרקעי הקיימים. המסלולים הם:

- א. צמצום הגודל והסמכויות של מנהל מקרקעי ישראל;
- ב. העברת הבעלות בקרקע עירונית לידי החוכרים;
- ג. יצירת ועדה בעלת סמכויות זהות לסמכויותיה של ועדה מחוזית כדי לדון באופן מקוצר בפרויקטים של פינוי-בינוי, או בלשונה של התוכנית – פרויקטים של "התחדשות עירונית";
- ד. הפרטת יוזמת התכנון מידיהם של משרד הבינוי והשיכון (להלן – משהב"ש) וממ"י, והעברתה לגופים פרטיים, ויחד עמם גם הפרטת הפיקוח;
- ה. חילופי קרקעות עם הקק"ל;
- ו. קידום פרויקטים בתחומי תשתיות, שיכון ובינוי;

א. הרפורמה במבנה המנהל

עניין מרכזי המופיע ברפורמה הוא יצירת מבנה חדש לניהול מקרקעי ישראל. מקרקעי ישראל, המהווים 93% מן הקרקע במדינה, והן בבעלות המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח, מנוהלים בידי מנהל מקרקעי ישראל. את מדיניות המנהל קובעת מועצה של נציגי משרדי ממשלה, ציבור וקק"ל.

המבנה החדש לניהול מקרקעי ישראל דומה למבנה הקיים. גם הוא כולל גוף מנהל - "רשות מקרקעין" ומועצת רשות שמתווה את מדיניות הרשות. אלא שביחס למנגנון הקיים, זה העתידי יהיה, כך משתמע מדברי ההסבר, חכם ויעיל יותר: במנהל יהיו שלושה מחוזות במקום שישה כיום, וחלק מן החטיבות בו יסגרו. גם תחומי פעילות יצומצמו ביחס לתחומים של המנהל כיום. כך, למשל, הרפורמה קובעת כי יש "להעביר את פעילויות התכנון והפיתוח מן המנהל לרשויות מקומיות ולמגזר הפרטי" (משרד האוצר, 2009).

המועצה החדשה תכלול 9 חברים: שר ממונה, שישה מנכ"לי משרדי ממשלה – אף אחד מהם אינו ממשרד חברתי או סביבתי, ושני נציגי קק"ל. בהסכם המתגבש בין קק"ל לממשלה, שבו נדון בהמשך, הוסכם להוסיף למועצה עוד שלושה חברי קק"ל, וכך להגדיל את המועצה לשניים עשר חברים. הרכב זהה לזה שהיה, אך ללא נציגות חברתית וסביבתית.

המועצה החדשה מבקשת להחליף את המועצה הקודמת, שמנתה 18 חברים, רבים מהם נציגי ציבור. נכון הדבר שמועצת מקרקעי ישראל סימלה אטימות לנושאים של שוויון, צדק חלוקתי וזכויות מיעוטים. מדיניותה העניקה זכויות יתר לסקטורים נבחרים, ובתנאי ששרתו את החזון הלאומי של יהוד המרחב או קידום הפיתוח הכלכלי. אבל מבחינה סמלית היו בה נציגים של חלקים רבים בציבור. במועצה החדשה גם סמליות זו נעלמה.

השינוי המבני המוצע נובע מן השיקול הערכי המקופל במהלך הפרטת המרחב: הרזיית "השחקן השמן", כך שיכולותיו להסדיר ולווסת את פעילות השוק במרחב תקטן.

ב. הפרטת קרקעות עירוניות

החלטה 117 של הממשלה מיום 12.05.2009 קוראת "לקבוע בחקיקה כי תועבר הבעלות בקרקע לידי חוכרים על-פי חוזה חכירה לדורות בקרקע עירונית למטרת מגורים ותעסוקה" (משרד האוצר, 2009: 100). בצמוד לו כללים, סייגים ומועדי ביצוע. ובקיצור, הפרטת הקרקע העירונית. 9% מקרקעות המדינה הן עירוניות. רובן בניהול ובעלות המדינה ושותפותיה (קק"ל ורשות הפיתוח). החלק היחסי הקטן של הקרקע העירונית - שאליו הרפורמה מתייחסת, מטעה במידת מה, כי יותר משמונים אחוז מן הפיתוח במדינה נעשה בקרקע העירונית. בשטח זה של המדינה חיים יותר משמונים אחוז מתושביה, וערכה הוא הגבוה ביותר. זוהי אפוא הפרטה של המשאב היקר ביותר שהופרט עד כה בישראל.

בנוסף לקרקע עירונית, ההחלטה קוראת לבחון בממשלה הענקת זכויות בעלות בעוד סוגי קרקעות, ובכלל זה בקרקעות שאין לגביהן תוכנית מפורטת, וב"שטח במיועד למגורים בחלקות המגורים במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים ובמגרשי מגורים ששוכו לחברי קיבוץ וחברי מושב שיתופיים".

ג. התחדשות עירונית

הצעת האוצר מבקשת לעקוף את חוק התכנון והבנייה דרך תוכנית התחדשות עירונית. התוכנית להתחדשות עירונית מתייחסת לתוכניות שנועדו לפתח אזורים עירוניים בנויים באמצעות הריסת הקיים ובניית חדש וציפוף הבנייה. תוכניות אלה פועלות בשדות חברתיים רגישים: הן לרוב כרוכות בפינוי אוכלוסייה חלשה ופיתוח האזור לטובת אוכלוסייה חזקה שתאכלס בעתיד את האזור. לכן, תוכניות אלה מעוררות התנגדות של האוכלוסייה החלשה, שרובה גרה בדיור ציבורי, דמי מפתח או שכירות, כי הן מבקשות לנתק אותה מסביבת החיים שלה, לרוב בפיצוי שמחייב אותה לנדוד אל שכונות זולות ומרוחקות ממרכזי הערים. מסיבה זו מדובר בהליך ארוך, שבו רשויות התכנון שוקדות ומנסות לאזן בין הצרכים השונים.

אך אורכו של התהליך אינו לשביעות רצונם של אנשי האוצר, והוא מאיים לדבריהם על כדאיות הפרויקטים. הם רוצים הכול ומהר, ובלי לעסוק בזוטות כמו צרכיהם וזכויותיהם של הדיירים. לכן, הם מבקשים להשעות את חוק התכנון והבנייה למשך חמש שנים, ובזמן זה למנות ועדה מיוחדת במחוז מרכז – המחוז בו מתנהלת הפעילות האינטנסיבית ביותר בתחום פינוי-בינוי, שתעסוק באופן מזורז בקידום תוכניות של התחדשות עירונית.

ד. הפרטת סמכויות יוזמת התכנון מידי משרד הבינוי והשיכון

ועדת גדיש, שמונתה בידי הממשלה בשנת 2005 על מנת להציע מתווה לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל, ביקשה להוציא את יוזמת התכנון לבנייה למגורים מידי של מנהל מקרקעי ישראל, ולהעביר למשרד הבינוי והשיכון, ובתנאי שזה האחרון מתכנן ויוזם בנייה למגורים בפריפריה. למעשה, באזור המרכז הסקטור הפרטי יוזם מגורים, ובפריפריה ישנו שילוב של יוזמה פרטית ויוזמה ציבורית המובלת בידי מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון.

החלטת ממשלה מס' 189 מיום 12.05.2009 מבקשת, כחלק מן הרפורמה במנהל מקרקעי ישראל, להעביר את סמכויות יוזמת התכנון ממנו אל משרד הבינוי והשיכון. אך ההחלטה מוסיפה ומורה למשרד הבינוי והשיכון להעביר את היוזמה ממנו אל גופים פרטיים ולרשויות המקומיות, ולסגור את גופי התכנון אצלו – דבר הכרוך בהסדרי פרישה של המתכננים במשרד הבינוי והשיכון. זאת ועוד, גם את הפיקוח על המתכננים הפרטיים והרשויות המקומיות מורה החלטת הממשלה להעביר לסקטור הפרטי. במילים אחרות, החלטת הממשלה מבקשת לא רק להפריט את הביצוע, אלא גם את הרגולציה על הביצוע.

ה. חילופי קרקעות עם הקק"ל

ב-2 ביוני אישר דירקטוריון הקרן הקיימת לישראל הסכם עקרונות לחילופי קרקע בין המדינה וקק"ל. ההסכם מורה על מסירת קרקעות קק"ל במרכז הארץ למדינה, בנוסף לתמורה שתתקבל בגין מכירתן לחוכרים הנוכחים, וזו תמסור לקק"ל בתמורה קרקעות בלתי מפותחות בנגב – חלקן באזורים המיועדים בתוכניות המתאר להקמה של יישובים חדשים, וכן תקציב לפיתוח. קק"ל מצהירה שהסכם זה מאפשר את מימוש חזון פיתוח, קרי ייחוד, הנגב והגליל. לקק"ל יהיה עניין כלכלי בהשבת הקרקעות כדי להעלות את ערכן וכדי ליהנות מתקציבי הפיתוח המובטחים. לכן, קק"ל תמהר להקים יישובים ליהודים בלבד בנגב, בשם החזון הבעייתי של הבאת אוכלוסייה 'חזקה' ושמירת אדמות הלאום.

ההסכם קובע שבמועצת מקרקעי ישראל החדשה יהיו 5 חברי קק"ל מתוך 12 החברים – הרבה מעבר לחלקה היחסי של אדמות קק"ל בישראל, וכן יוצבו משקיפים מטעמה במנהל מקרקעי ישראל החדש.

ההסכם מדגיש כי הרפורמה המרחבית איננה מהלך הנטוע רק בהיגיון שוקי, אלא משלבת באופן מתוחכם גם היגיון אתנו-לאומי. הוא נועד לייצר מסלול עוקף דמוקרטיה שלפיה עקרון השוויון בהקצאת משאבי קרקע מחייב את המדינה ומוסדותיה. במסלול העוקף ניתן להמשיך את האפליה של האוכלוסייה הערבית בהקצאת קרקעות, באמצעות קק"ל, שלכאורה, ורק לכאורה, איננה כפופה לעקרון השוויון.

ו. קידום פרויקטים בתחומי תשתיות, שיכון ובינוי

החלטה 192 של הממשלה מיום 12.05.2009 מורה על הקמת צוות בראשות ראש הממשלה ובריכוז אגף התקציבים באוצר לקידום פרויקטים בתחום התשתיות, שיכון ובינוי. הצוות אמור לבחון את החסמים המרכזיים העומדים בפני גופים ממשלתיים ופרטיים בבואם לפתח את המרחב, ולמצוא דרכים להסרת חסמים אלה.

מהם רוב החסמים הקיימים? התנגדויות של הציבור, ארגוני סביבה וארגונים חברתיים, המבקשים למנוע פיתוח מזיק לסביבה או פוגעני. חסם אחר הוא הפעלת שיקול דעת ובדיקה קפדנית של התאמת יזמויות לתשתיות קיימות בידי מוסדות התכנון – בהתאם לחוק התכנון והבנייה. את כל אלה מבקשת החלטת הממשלה לעקוף.

* * *

השילוב בין הרפורמה במקרקעין והרפורמה התכנונית שמקדמת הממשלה עשוי לעורר תמיהה מסוימת בקרב אלה המצדדים בהפרטת הקרקע (ראו למשל: אלתרמן, 1999). לשיטתם ניתן לפקח על התנהלות מרחבית, לקבוע מדיניות מרחבית ולקדם יעדים חברתיים וסביבתיים גם כשהקרקע בבעלות פרטית, וזאת באמצעות הכפפת ההתנהלות המרחבית לעבודתה של מערכת התכנון. לשון אחרת, גם אם פלוני בעלים של קרקע, רק למערכת התכנון יש כוח לקבוע איזה שימוש ייעשה בקרקע ומה – אם בכלל – ייבנה עליה. סוג השימוש בקרקע ומה ייבנה עליה אינו משקף אינטרסים של פרטים: על מערכת התכנון להביא בחשבון בראש ובראשונה את קידום הטוב המשותף, גם במחיר של הטלת מגבלות על ההון.

אולם הרפורמה שמבקשת הממשלה לקדם פועלת גם בערוץ הבעלות בקרקע וגם בענייני תכנון. היא מבקשת לא רק להעביר בעלויות בקרקע לידיים פרטיות, אלא גם לצמצם את סמכויותיהם של

מוסדות התכנון בהסדרה של המרחב ובמקביל לצמצם את יכולותיו הקבועות בחוק של הציבור להשפיע על תהליכי התכנון. אם פלוני בעליה של קרקע עירונית, והוא חפץ לפנות ממנה את דייריה ולהקים בה פרויקט נדל"ני עתיר רווחים, יוכל לפנות בהליך מזורז לוועדה המיוחדת להתחדשות עירונית, שבה שיקולי הכדאיות הכלכלית ניצבים מעל שיקולים חברתיים. גם כאן לדיירים או למי מן הציבור המעוניין להגן על זכויות הדיירים, אין כמעט אפשרות להשפיע על המהלך.

אנו רואים אפוא שההפרדה בתוכנית הממשלה בין הפרטת זכויות קנייניות בקרקע לבין מתן הקלות לקידום פיתוח היא מלאכותית, כי למעשה המהלכים שלובים זה בזה בתהליך של הפרטת המרחב: יחד הם מקדמים שיקולים כלכליים על פני שיקולים חברתיים וסביבתיים, ויחד הם מקדמים את הצבר ההון הלא שוויוני הקיים בלאו הכי בחברה בישראל – תוך הסטה של פעילות זו לערוצים שאינם מאפשרים כמעט ביקורת ציבורית.

המדיניות שמקדמת עתה הממשלה מבקשת להאיץ את יוזמות הפיתוח, אבל תוך שחיקה בכוח של מערכת התכנון הארצית, צמצום יכולתה להגביל יזמות – הגם שאינה מקדמת אינטרס ציבורי, תוך נטרול יכולת ההתנגדות של הציבור למהלך.

במילים אחרות, לא רק שהרפורמה המוצעת פועלת הן במישור הקנייני והן במישור התכנוני בהלימה זה עם זה, היא גם מייצרת כלים שנועדו למזער עד מינימום את יכולת ההתנגדות של גורמים מקצועיים, אדמיניסטרטיביים ושל הציבור – גם זה הנפגע ישירות מן המהלך.

באופן שאינו מפתיע, הרפורמה המוצעת תעמיק את אי השוויון החברתי הקיים עתה. בכך היא משלימה את המהלך של ההלאמה וההפרטה הסלקטיבית הזוחלת שהחלה מימיה הראשונים של המדינה. ניתן לצייר מהלך זה באופן הבא: הקרקע הולאמה מן הערבים. הלאמת הקרקע קובעה בחוק יסוד: מקרקעי ישראל. במקביל ניתנו זכויות חלקיות בקרקע שגובו באמצעות מערכת התכנון. עתה, שהחלוקה של הזכויות לקבוצות חברתיות 'נאמנות' למדינה הושלמה, ניתן להעביר את מלוא הזכויות הקנייניות. כלומר, בהתבוננות ארוכת טווח, מדובר במהלך הלאמה והפרטה שבעקבותיו מעבירים את נכסי הקרקע מקבוצות פחות רצויות לקבוצות רצויות. עומק הזכויות שקול למידת הנאמנות המיוחסת. זאת ועוד, באזורים שבהם ישנם ריכוזים של אוכלוסייה ערבית, כמו בגליל ובנגב, יוגבר מאמץ היהוד באמצעות העברת קרקעות ותקציבי פיתוח לגופים לאומיים, שלכאורה אינם כפופים לעקרונן השוויון החל על מוסדות המדינה. כך, ההפרטה איננה רק מהלך הנובע מהיגיון של הון, אלא הוא משתלב בהיגיון הלאומי.

כך או כך, ההפרטה של הקרקע, השינויים בהליכי התכנון, חסימת הבקרה הציבורית והשינויים שהממשלה מבקשת לבצע הנוגעים לחוקי יסוד, ללא כל דיון ציבורי, מסמנים סכנה אמיתית לחברה.