

## מדיניות הקרקע הלאומית

המדיניות הקרקעית ואופן ניהול הקרקעות שבבעלות המדינה הועמדו לבחינה מחדש במספר מאמרים כגיליון העשור של "קרקע". אף-על-פי שבמשך הזמן גובשו דפוסים מסויימים באופני הניהול של הקרקעות שבבעלות המדינה, מן הראוי לבחנם מחדש — בהתחשב במשקל הרב שיש לקרקע בחיי המשק והחברה מחד, והרגשת אי-הנחת מהמצב הקיים מאידך.

### הקרקע החקלאית

הבקורת על המדיניות הקרקעית, כמעט ואינה מתייחסת לקרקע החקלאית, אשר שטחיה המעובדים מגיעים לכדי 4,2 מיליון דונם ומהווים את רובו של השטח המיושב והמאוכלס כיום במדינת ישראל. אין אמנם להסיק מכך, כי אין מה לבחון ולתקן בשיטת הניהול של הקרקע החקלאית שבבעלות לאומית ואשר נמסרה ברובה בתנאי חכירה כ"נחלה" למתיישבים. אבל אפשר לקבוע, כי בניגוד למצב הקיים כמעט בכל המדינות ללא הבדל משטר סוציאלי, בהן הקרקע החקלאית מהווה לא רק בעיה אגררית, אלא גם בעיה מדינית וסוציאלית מציקה הדוחפת לרפורמות או למהפכות, הצליחה ישראל עד כה בשיטת החכירה הנוכחית לקיים לא רק להלכה אלא גם למעשה את הבעלות הלאומית על הקרקע. הישג זה אינו עומד בסתירה להבטחת זכותם של המתיישבים לעבד את הקרקע ולהתפרנס ממנה תוך שמירת העקרון שאין הקרקע וזכויות החכירה מהוות אובייקט למסחר. הישג זה הוא פרי דבקותם של המתיישבים וארגוניהם בעקרונות הקרקע הלאומית. כמו-כן הוא נובע משיטת ה"נחלה" והחכירה הקיימת. הסטיות הקיימות — כגון גילויי חכירות משנה והשימוש בקרקע כרנטה קרקעית למתיישבים — הן אך תופעות שוליות. האחראים נוקטים אמצעים לעקירתן, אפילו עד לתביעה לביטול זכות המתיישבים ל"נחלה". מצב זה מאשר את נכונותה של השיטה בכללותה שעמדה עד כה במבחן המציאות.

### משקל הבעלות הלאומית בקרקעות העירוניות

ברם, שונה היתה ההתפתחות בתחום ההתיישבות העירונית. יש להזכיר כי הקביעה כי חלקה של הקרקע הציבורית בכלל הקרקעות במדינה הוא יותר מ-90% מוטעית ומטעה. שכן, אף שהיא נכונה ביחס לשטחה של ישראל בכללותה (הכולל את הנגב הדרומי, מדבר-יהודה והאזורים ההרריים) שונה המצב מיסודו בתחום הקרקעות המשמשות להתיישבות העירונית בפועל והמרוכזות ברובן המכריע ברצועת החוף. אם כי אין בידינו נתונים מדויקים על התפלגות הקרקעות העירוניים מבחינת הבעלות ולפי האזורים, הרי לפי האומדן, אין הקרקע שבבעלות המינהל מהווה יותר ממחציתם. ובשים לב לתהליך האורבניזציה של הקרקעות החקלאיות במושבות ובערים שברצועת החוף שהן בבעלות פרטית, משקלה היחסי של הקרקע הלאומית באזורים אלה אף גוטה לירידה נוספת.

### הסטיכיה של שוק המקרקעין הפרטי

אם כן קיים שוק וקיים מסחר בקרקעות העירוניות. וכן עובדה היא כי האוכלוסיה נוטה

להצטופף בערים שברצועת החוף. תנאים אלה משפיעים השפעה רבה על המדיניות הקרקעית של המינהל. שהרי המינהל אינו יכול לקיים מדיניותו בתחומים אלה כאילו הוא היה הגורם היחיד שמספק קרקע לשימושים השונים; ואמנם, התעלמות מכך בעבר רק גרמה לעיוותים כלכליים ולהפסדים כספיים למדינה מחד ולהתעשרות גורמים פרטיים מאידך.

סיכוי לעצב מדיניות שתצמצם במידה מכרעת את המסחר בקרקעות, נוצר אמנם לאחר מלחמת העצמאות, עם העברת הקרקעות הנטושות בערים וביישובים סביבם לרשות המדינה. ואולם, בפועל גברו ההשפעות המנוגדות. למעשה השתלטה הסטיכיה של המסחר החופשי בקרקעות של הספקולציה בקרקע, ואלה השפיעו להכשלת המדיניות של פיזור האוכלוסיה ברחבי הארץ. וכן הביא הדבר למסחר בקרקעות בבעלות המדינה שנמכרו או נמסרו בחכירה לפרטים.

ועוד, לחצים פיסקליים, כלכליים ופוליטיים גרמו לכך, שקרקעות המיועדות להקמת מפעלים, בתי מלון, שיכונים אכסלוסיביים וכיוצא באלה, נמסרו לא פעם למשקיעים בתנאים מועדפים ביחס לתנאי השוק.

## התמורות במדיניות הקרקע הציבורית

המדיניות שגובשה בשנים האחרונות במינהל מקרקעי ישראל להפסקת מכירת הקרקעות ומסירתן בתנאי החכירה בלבד, וכן לביסוסה של החכירה על תשלום מראש של דמי החכירה על בסיס ערך מהוון ולפי מחירי השוק – יש בה נסיון רציני להתגבר על העיוותים שהתהוו בעבר, וזאת תוך הסתגלות לעובדה שבפועל קיים מסחר ער בקרקעות עירוניות בארץ.

מדיניות זו עשויה לסייע לפיזור האוכלוסיה ע"י העמדת הרזרבה הקרקעית שבאזורי הפיתוח לרשות צרכי השיכון והאיכלוס, התעשייה והפיתוח בתנאים נוחים.

צרכי פיתוח התעשייה, צרכי המשק וכן צרכי הציבור האחרים בערים שברצועת החוף מסתייעים אף הם בפיתוח יזום ומתוכנן מצד מינהל מקרקעי ישראל. אשר למדיניות השיכון, הרי שהמינהל מעמיד לרשות הבניה הציבורית את הרזרבות הקרקעיות שברשותו ובפיתוחו, תוך העברת גטל הסובסידיה עבור שיכון זוגות צעירים, עולים חדשים, משפחות גדולות וצרכים סוציאליים אחרים, על מחיר הדירה באמצעות תקציב השיכון, מבלי לעוות חישובים אלה ע"י סובסידיה לקרקע.

מדיניות זו מחייבת הקפדה על מסירת הקרקעות בדרך של מכרזים, בעוד שהשחרור ממכרזים ניתן רק למטרות שנקבעו ע"י מועצת מקרקעי ישראל, כגון לפיתוח תעשייתי, נכי מלחמה ואחרים.

## תפקידו של מינהל מקרקעי ישראל

הבטחת קיומה של המדיניות הקרקעית אינה מחייבת בהכרח הקמתו של משרד מיוחד לבעיות קרקע כאשר אנו סובלים בלא-הכי מריבוי משרדים.

מינהל מקרקעי ישראל מהווה, בהתאם לאמנה שבין מדינת ישראל והק"ל גוף סטטוטורי עצמאי. המינהל אינו מסונף למשרד החקלאות; אלא ששר החקלאות משמש בהתאם לאמנה בתפקיד יו"ר מועצת מינהל מקרקעי ישראל.

מבנה זה נקבע באורח מכוון והוא בא בין היתר, כדי לעצור, אם לא למנוע, את תהליך הפיכתן של קרקעות חקלאיות לקרקע עירונית. הצורך לשמור על הקרקע החקלאית לקיום ייעודיה אינו כלל וכלל אינטרס בלעדי של החקלאים, שבוודאי יפוצו תמורת קרקע שתלקח

מהם לצרכים אחרים. אלא שהשמירה על הקרקע החקלאית מפני הסחף האורבני היא צורך לאומי וחברתי; וזאת כדי לקיים מינימום עצמאות בייצור מזון; כדי לאפשר את הרחבת תחומיו של הישוב היהודי; וכן מטעמים אקולוגיים שהאורבניזציה גוררת בעקבותיה. אין להתעלם גם מהעובדה שבניגוד לענפי משק אחרים, הקרקע משמשת בענף החקלאות כגורם ייצור עיקרי. הדבר טבעי, איפוא, שיש למינהל זיקה לשר-החקלאות. העובדה שבישראל נשמרו יסודות המדיניות הקרקעית הלאומית במירבם בתחומי ההתיישבות החקלאית, אף היא מקנה יתר בטחון באפשרות יישומם גם בתחומים אחרים בתנאי הזיקה הקיימת של המינהל, יותר מאשר במקרה צירופו למשרד-השיכון, למשרד האוצר ואפילו במקרה הקמתו של משרד מיוחד עבורו. עם זאת, הצרכים האורבניים מחייבים את הרחבתה של יוזמת התכנון והפיתוח בקרקעות העירוניים לצרכים המידיים ולטווח ארוך. ואמנם מינהל מקרקעי ישראל נערך בכיוון זה בעת האחרונה בתנופה גוברת.