

# להיערכות חדשה בתחום הנודיניות הקרקעית

(עקרונות והצעות)

## פרק א': הרקע

### משאבי הקרקע

בכל דיון המתייחס למדיניות הקרקעית בישראל, יש להביא בחשבון קודם כל את משאבי הקרקע העומדים לרשות המדינה. המדובר הוא, הן בהיקפם של משאבים אלה והן במאפיינים אחרים כגון: פריסתם הגיאוגרפית של המשאבים הקרקעיים, השימוש הנעשה בהם, צורות הבעלות וההחזקה וכיו"ב. השטח הכולל של הקרקע בישראל, בתחומי ה"קו הירוק", מסתכם בכ-20,325 אלף דונמים. חלוקתו של שטח זה לפי מחוזותיה השונים של הארץ משתקפת בנתונים הבאים:

לוח 1: השטח היבשתי של ישראל לפי המחוזות השונים

ה מ ח ז	השטח (באלפי דונם)	באחוזים מסה"כ
מחוז ירושלים	627	3.1
מחוז הצפון (הגליל)	3,325	16.4
מחוז חיפה	854	4.2
מחוז המרכז	1,242	6.1
מחוז תל-אביב	170	0.8
מחוז הדרום (הנגב)	14,107	69.4
	20,325	100.0

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל 1976 (מס. 27). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ע' 4-5.

מתברר כי מתוך שטחי קרקע כוללים בהיקף 20,325 אלף דונם בישראל, מגיע חלקם של הנגב והגליל ל-17,432 אלף דונמים, כלומר 85.8%. יתר ה-14.2% מתרכזים בשלוש הערים הגדולות חיפה, ירושלים ותל-אביב על סביבתן (דהיינו, מחוז חיפה, ירושלים, תל-אביב והמרכז).

ניתן לאמוד את חלקן של אדמות מינהל מקרקעי ישראל בכלל שטח הקרקע בישראל בכ-90% עד 92%. אדמות המינהל נחלקות, מבחינת הבעלות הרשומה לשלושה סוגים עיקריים:

אדמות המדינה, אדמות רשות הפיתוח ואדמות הקרן הקיימת לישראל. יצויין כי חלקן של קרקעות המינהל הולך ופוחת ככל שאנו מתקרבים למרכז הארץ, ובמיוחד לאזור תל-אביב. בפריפריה של הארץ — בנגב ובחלקים של הגליל — כמעט כל הקרקע שייכת למדינה. אך באזור תל-אביב אין כמעט למדינה כל קרקע. ביחסי בעלות אלה יש להתחשב, שעה שבאים לקבוע את המדיניות הקרקעית בארץ.

### תפרוסת האוכלוסיה

על רקע זה של התפרוסת המשאבים הקרקעיים בישראל, יש לבחון את תפרוסת האוכלוסיה בארץ; וזאת הן האוכלוסיה היהודית והן כלל האוכלוסיה. התמונה המתקבלת בנדון היא כדלהלן: —

לוח 2: התפלגות האוכלוסיה בישראל, לפי המחוזות, סוף 1975

אוכלוסיה יהודית		כל האוכלוסיה		ה מ ח ו ז
מספר נפשות (באלפים)	מספר נפשות (באלפים)	מספר נפשות (באלפים)	מספר נפשות (באלפים)	
באחוזים מסה"כ (%)	באחוזים מסה"כ (%)	באחוזים מסה"כ (%)	באחוזים מסה"כ (%)	
9.9	293.0	11.2	392.1	מחוז ירושלים
9.5	289.0	15.2	531.9	מחוז הצפון (הגליל)
14.8	439.1	15.0	524.2	מחוז חיפה
20.8	614.7	19.1	665.6	מחוז המרכז
32.1	951.4	27.5	959.9	מחוז תל-אביב
12.7	374.4	11.8	413.7	מחוז הדרום (הנגב)
100.0	2959.4	100.0	3493.2	סה"כ *

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל 1976. ע' 22—23.

המסקנה היא כי בעוד שחלקם של הנגב והגליל הגיע בשנת 1975 לכדי 27% מכלל האוכלוסיה בישראל (ול-22.2% מהאוכלוסיה היהודית), הרי חלקם בכלל משאבי הקרקע בארץ הוא גבוה בהרבה יותר ומגיע ל-85.8%. ולעומת זאת, שלוש הערים הגדולות על סביבתן הקרובה (דהיינו, מחוזות תל-אביב, ירושלים, חיפה והמרכז) כלל 72% מאוכלוסיית הארץ (ו-77.8% מהאוכלוסיה היהודית) אך חלקם בכלל משאבי הקרקע של המדינה אינו עולה על 14.2%.

אנו עדים אפוא להיעדר איזון בין תפרוסת האוכלוסיה מזה והתפרוסת של משאבי הקרקע מזה. מתברר כי לחוסר איזון זה נודעות השלכות שליליות בתחומים רבים. בתחום הכלכלי בולטת העובדה כי כתוצאה מהצטופפות-יתר של האוכלוסיה באזורים מוגבלים בשטחם, מורגש במרכז הארץ מחסור רציני בקרקע צבורית לצרכים חיוניים כגון: תעשייה, אובייקטים תחבורתיים חשובים, מפעלי תשתית לסוגיהם, והן שטחים פתוחים, פארקים וכד'. תוצאות שליליות נוספות הן האמרת מחירים מואצת של מחירי הקרקע והדירות, קשיי תחבורה, דרישות לא-מוצדקות מהמינהל לרכישת קרקעות במרכז, ועוד.

הצטופפות-יתר פוגעת גם ברווחת האוכלוסיה ובאיכות החיים; וזאת הן משום שכתוצאה

\* הסה"כ כולל תושבי ישראל הגרים בשטחים המוחזקים.

ממנה נוצר מחסור בפארקים, שטחי ספורט ושטחים פתוחים אחרים, והן משום שהצטופפות זו גורמת לזיהומים, רעש ומיטרדים אקולוגיים אחרים. ההצטופפות הביאה גם להתפשטותם של שימושי הקרקע על חשבון החקלאות והכפר, והתוצאה היא ערעור האיזון בין קרקע לבניה וקרקע חקלאית.

### התפרוסת העתידה

ממשלת ישראל החליטה כמה החלטות לשיפור התפרוסת של האוכלוסיה בארץ. היא נקטה לצורך זה במדיניות מוצהרת של פיזור האוכלוסיה והשתדלה לכוון את האוכלוסיה לאזורים דלילי-האוכלוסיה בנגב ובגליל, וכן לאזורי פיתוח אחרים. מדיניות זו באה לביטוי בין השאר, בתכנית הבאה אשר עובדה ע"י אגף התכנון של משרד הפנים והרשות לתכנון שליד משרד האוצר, לגבי התפרוסת של האוכלוסיה בארץ בסביבת שנת 1992, בהגחה שמספר התושבים בישראל יגיע ל-5 מיליון לערך:

לוח 3 : תחזית התפרוסת של אוכלוסיה בת 5 מיליון תושבים בישראל לפי המחוזות (1992)

ה מ ח ז	כל האוכלוסיה		אוכלוסיה יהודית	
	אלפי נפשות	באחוזים מסה"כ	אלפי נפשות	באחוזים מסה"כ
מחוז ירושלים	642	13.0	502	12.0
מחוז הצפון (הגליל)	800	16.2	440	10.0
מחוז חיפה	770	15.6	610	14.6
מחוז המרכז	870	17.6	790	18.9
מחוז תל-אביב	1,215	24.7	1,190	28.6
מחוז הדרום (הנגב)	640	12.9	585	14.0
סה"כ	(*5,000	100.0	(*4,180	100.0

מקור: "תכנית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסית ישראל בת 5 מיליונים". אגף התכנון של משרד הפנים והרשות לתכנון כלכלי ליד משרד האוצר.

אם משווים תכנית זו למצב הקיים (ראה לוח 2), מתברר כי חלקם של הנגב והגליל בכלל האוכלוסיה היהודית בארץ, עתיד לעלות מ-22.2% בסוף 1974 ל-24.5% ב-1992. ואילו חלקם של שני אזורים אלה בכלל האוכלוסיה בישראל עתיד לגדול, בהתאם לתכנית, מ-27% ל-29.1%. במקביל לכך יפחת חלקן של שלוש הערים הגדולות, על סביבתן, הן באוכלוסיה היהודית והן בכלל האוכלוסיה בארץ.

אולם אעפ"י שבתכנית זו יש התקדמות, רחוקה היא מלהיות משיעיה רצון. שהרי תכנית זו פירושה, כי גם בעתיד הנראה לעין ימשיכו כ-62.1% מהאוכלוסיה היהודית (ולמעלה מ-57.9% מכלל האוכלוסיה בישראל) להצטופף בשתי ערים גדולות על סביבתן; דהיינו, במחוזות תל-אביב, חיפה, והמרכז. יתירה מזו, אף ביצועה של תכנית מתונה זו עדיין אינו מובטח; שכן משרדי הממשלה אינם ערוכים עדיין לביצועה בפועל.

לדעתנו יש עתה צורך במדיניות נועזת ואמיצה יותר בתחום פיזור האוכלוסיה בארץ.

... 16

(\* כולל 63 אלף תושבים יהודיים מעבר לתחום ה"קו הירוק").

נראה לנו כי אם יופעלו מאמצים מקיפים וצעדים אינטגרטיביים, ואף מרחיקי-לכת, ניתן יהיה להגיע לתפוצת הבאה של אוכלוסיה בת 5 מיליון תושבים בישראל:

### (א) צפון הארץ (אזורי הגליל וחיפה)

- בחלק זה של הארץ אפשר להגיע תודות למדיניות קרקעית פעלתנית, לאוכלוסיה של בחלק זה של הארץ אפשר להגיע, תודות למדיניות קרקעית פעלתנית, לאוכלוסיה של 1.75 מיליון נפשות במסגרת מספר כולל של 5 מיליון תושבים בארץ (שנת 1992 לערך).
- (1) שיפור הפרופורציה בין אוכלוסיה יהודית ואוכלוסיה לא-יהודית בגליל. אפשר וצריך להשיג מטרה זו בהסכמת הכל;
  - (2) התיישבות יהודית רצופה בגליל עד לאזורי הגבול. התיישבות זו תהיה בעיקרה עירונית, כשהיא מתבססת על תעשיות רחבות, ובמיוחד תעשיות עתירות מדע;
  - (3) גיבושה וחיזוקה של ההתיישבות היהודית בגליל יסייע להדיפת מזימות הנרקמות מעבר לגבול והקשורות בחתירה ל"סוריה גדולה", לסיפוח חלקים מישראל לדרום-לבנון וכיו"ב.

### (ב) מרכז הארץ (כולל ירושלים)

מספר התושבים באזור זה אינו צריך לעלות, לפי הצעתנו, על 2.25 מיליון במסגרת אוכלוסיה כללית של 5 מיליון תושבים בישראל. משמעותו של יעד זה היא כי גידול האוכלוסיה באזור לא יתרוג בהרבה מהתוספת שמקורה בריבוי טבעי. אמנם, ניתן יהיה להפנות תושבים ממרכז הארץ לאזורי פיתוח, ובמקומם לקלוט עולים. אך אין להרשות שאוכלוסיית מרכז הארץ תגדל במונחים מוחלטים מעבר לגידול המתחייב מן הריבוי הטבעי.

ביחס לאזור זה מן הראוי להבחין בין ירושלים מזה לבין חלקי האחרים של האזור מזה. ביחס למרכז הארץ, שמחוץ לירושלים, יש לדעתנו להמליץ על קוי הפעולה הבאים:

- (1) אין להקים כאן ישובים נוספים;
  - (2) אין לאשר תכניות חדשות לבנין ערים;
  - (3) הבניה החדשה תבוצע באזור זה בשיטה של אינטגרציה של השימושים הקרקעיים, ומבלי לחדור לשטחים חקלאיים. נכון אמנם שאם באזור עירוני מרכזי — מצויה חלקה חקלאית בשטח של כמה עשרות דונמים, אין טעם להתנגד לבניה עליה. אך באזור פריפרי בעיקרו, כגון: כפר סבא, אין להרשות את המרת היעד של קרקע מחקלאות לעירונית. באשר לירושלים וסביבתה, חשוב לדעתנו לחתור למטרות הבאות: —
- (1) כיום חלקם של היהודים באוכלוסיית אזור ירושלים היא 76%, בעוד שחלקם של הלא-יהודים מגיע ל-24%. על פרופורציה זו יש לשמור גם בעתיד;
  - (2) יש לכוון את הפיתוח בדרך שתמנע את חלוקתה של העיר בעתיד. כיום ניתן להעביר קו בתוך העיר בצורה שיש בה כדי להפריד בין החלק היהודי והחלק הלא-יהודי. יש לכוון איפוא את הבניה באופן שכל חלוקה של העיר לחלקים תהיה בעתיד בלתי-אפשרית; ודבר זה פירושו פיתוח העיר לצד הצפוני-מזרחי. יצויין כי בצד המזרחי מצויים כמה עשרות אלפי דונמים קרקע בבעלות המדינה שעליהם ניתן להקים שיכונים, לבנות מפעלי תעשייה וכיו"ב;
  - (3) יש לדאוג לרצף טריטוריאלי רחב בין ירושלים לבין שפלת החוף מזה והאזור שלמן

הר חברון ועד ים המלח מזה. רציפות כזאת תהפוך את ירושלים לחלק אינטגרלי של הארץ, במקום שהיא תהיה פינה בקצה של פרוודור.

## ג) הנגב

הנגב המשתרע על כ־14.0 מיליון דונם המתוים כ־70% של כל השטח היבשתי של מדינת ישראל קורא להתיישבות על כל סוגיה.

מתוך הסיבות הבטחוניות, האקולוגיות והכלכליות המחייבות את המדיניות הקרקעית בישראל להשתייך את איכלוס הארץ על תפרוסת רחבה, יש צורך להגיע בנגב לאוכלוסיה של 1.0 מיליון נפש במסגרת אוכלוסיה כללית של 5.0 מיליון תושבים.

עד שלא תבוא הישועה ויווצרו בנגב מקורות מים שיאפשרו הפיכת האזור לאסם המזון לארץ כולה הרי יש לבסס את פיתוחו על הפוטנציאלים הטבעיים שלו:

1. חמרי גלם ומרבצים לתעשייה בכלל, ולקיום תעשייה כבדה בפרט.
2. קיום אתרים היסטוריים וארכיאולוגיים לתיירות פנים וחוצ.
3. אתרי נוף ונופש כבסיס לתעשיית תיירות.
4. נאות מרפא טרמליים ואקלימיים.
5. חקלאות מיוחדת (גידולי חורף וכד').
6. קשרי תחבורה למזרח הרחוק ולאפריקה.
7. פיתוח נמלים.
8. מקורות חדשים לאנרגיה הידרו־אלקטרית (מתעלת ים התיכון—ים המלח, מאגמים ומשטחים סולריים).
9. גשרים יבשתיים בין הימים.

יש ליצור רצף התיישבותי, כולל מרכזים עירוניים עם אוכלוסיה בסדר גודל של 50,000 תושבים ולמעלה מאזור אשקלון דרך חבל אשכול ועד לפיתחת רפיח וצפון מזרח סיני. אף אם מרבית סיני תוחזר למצרים יש לדאוג לכך שמדרום עזה יימצא, בגלל חיוניותו של האזור למדינת ישראל, מאחז גדול ופורה שאת התשתית לו אנו מצווים להכין בהקדם.

## ד) הבקעה

המצב הנוכחי שבו מרוכות מרבית אוכלוסית ישראל ברצועת החוף מחייב תכנון לטווח ארוך של תפרוסת אוכלוסית ישראל. שהרי מחוץ לבעיות בטחוניות מובהקות ובעיות כלכליות יש לדאוג לכך שרצועת החוף המערבי לא תהפוך ברבות הימים לאזור זיהום סביבתי בלתי נסבל (זיהום נחלים, מקורות המים, זיהום החוף, זיהום האויר וכו').

אי לכך מוצע לפתח רצף התיישבותי ברצועת הבקעה כקו מקביל בערכו הדמוגרפי וברמת פיתוחו — לרצועת החוף. מדובר על שטח שיכלול מורדותיהן המזרחיים של יהודה והשומרון. זאת מן ההיבט של גבולות הבטחון, כולל ישובי הגמ"ר בתוכם.

לקראת ביצוע המשימה של ריכוז אוכלוסיה במקביל דרושים פתרונות חדשים של פיתוח תשתית קרקעית, כלכלית, חברתית ותרבותית נאותה. יש לרתום את הנוער למשימות גדולות של התיישבות חלוצית במסגרת הפרחת השממה.

כל עוד לא נפתרה בעית היסוד של מים לצורך השקיה אין החקלאות הקונבנציונאלית

יכולה לשמש כיסוד בלעדי בכלכלת האזור. יש איפוא לבסס את פיתוח האזור על הפוטנציאלים הטבעיים שלו כולל חקלאות מיוחדת (גידולי חורף וכד') ושיטות ביצול מי נגר ואגני היקוות.

### שימושי הקרקע העירוניים

תהליך רב-חשיבות, שיש לו השלכות מקיפות לגבי המדיניות הקרקעית, הוא ההתרחבות המהירה של שטחי השיפוט העירוניים בישראל. לפי נתונים ממארכ 1974, המקיפים 105 ערים וישובים עירוניים (כל העיריות ו-74 מועצות מקומיות), הגיעו שטחי הקרקע הכלולים בשטחי שיפוט אלה להיקף הבא: —

לוח 4 :

### היקף שטחי השיפוט של 105 ערים וישובים עירוניים בישראל, מארכ 1974 (אלפי דונמים)

835.3	עיריות
443.8	מועצות מקומיות גדולות (אוכלוסיה של יותר מ-5 אלף תושבים)
292.4	מועצות מקומיות קטנות (עד 5 אלפי תושבים)
<u>1,571.5</u>	סה"כ

מקור: הרשויות המקומיות בישראל 1973/74, נתונים פסיים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים. סידרת פירוטמים מיוחדים מס' 488, ירושלים, 1975, ע' 4-6.

שטחי השיפוט של העיריות והמועצות המקומיות שלעיל הגיעו איפוא לקצת יותר מ-1,570 אלף דונם. ואם נוסף, על יסוד אומדן, את שטחן של 41 מועצות מקומיות (בעיקר קטנות) שלא נכללו בנתוני הלוח שלעיל, נגיע למסקנה כי סה"כ שטחי הקרקע העירונית בישראל הגיעו במארכ 1974 לקרוב ל-1,900 אלף דונם.

שטח היבשה הכולל של ישראל בתחומי ה"קו הירוק" מסתכם, כפי שצויין לעיל, ב-20,325 אלף דונם. מכאן ניתן כביכול להסיק כי חלקם של הערים והישובים העירוניים בכלל שטחה היבשתי של מדינת ישראל מגיע ל-9,3% אלא שמסקנה זו מתעלמת מהעובדה כי רובו של הנגב הינו שומם ומידברי באופיו. אם נוציא מכלל חשבון חלקים שוממים אלה, נמצא כי שטחה של ישראל הניתן לאיכלוס בתנאים הנוכחיים הוא כ-12,000 אלף דונם. מכאן שכבר כיום מקיפים הערים והישובים העירוניים 15,8% מכלל השטח הניתן לאיכלוס בישראל. יתרה מזו, חלקה שלי הקרקע העירונית בכלל שטחה של ישראל נמצא בעליה מתמדת. מאלפת היא בנידון זה העובדה הבאה: בסוף 1960 הסתכמו שטחי השיפוט של העיריות בישראל ב-626,5 אלף דונם, ואילו במארכ 1974 הגיע כבר היקפם הכולל ל-835,3 אלף דונם, גידול ב-33,3%.

### השוואה עם ארצות חרץ

נביא עתה, לשם השוואה, נתונים מקבילים לגבי משקלם של שימושי הקרקע העירוניים בשתי ארצות חרץ — אנגליה וגרמניה המערבית. התמונה המתקבלת ביחס להתפתחות בשתי ארצות אלו בעשרות השנים האחרונות, היא כדלהלן: —

לוח 5 :

## משקל הקרקע העירונית בכלל שטח הקרקע באנגליה וגרמניה המערבית

קרקע עירונית באחוזים מכלל שטח הקרקע במדינה (%)	כלל שטח הקרקע במדינה	שטח הקרקע העירונית	
			<b>אנגליה (באלפי אקרים)</b>
6,2	37,130	2,300	1925
8,6	37,130	3,200	1939
9,7	37,130	3,600	1950
10,8	37,130	4,000	1960
11,3	37,130	4,200	1966
			<b>גרמניה המערבית (באלפי הקטרים)</b>
7,4	24,400	1,800	1952
9,8	24,400	2,400	1968

מקור :

Urban Land Policies and Land Use Control Measures. Vol. III Western Europe: U. N.

מתברר כי היקפה של הקרקע העירונית באנגליה גדל מ-2,3 מיליון אקרים ב-1925 ל-4,2 מיליון ב-1966; דהיינו, גידול ב-83% תוך תקופה של כארבעים שנה. כן מראים הנתונים כי חלקה של הקרקע העירונית בכלל שטחה של אנגליה עלה באותה תקופה מ-6,2% ל-11,3%.

בגרמניה המערבית גדל היקפה של הקרקע העירונית מ-1,8 מיליון הקטרים ב-1952 ל-2,4 מיליון ב-1968; כלומר, גידול ב-33%. חלקה של הקרקע העירונית בכלל שטחה של גרמניה המערבית עלה באותם שנים מ-7,4% ל-9,8%.

בישראל מגיע חלקה של הקרקע העירונית, כפי שראינו לעיל, ל-15,8% מכלל השטח הניתן לאיכלוס בתנאי הטכנולוגיה המודרנית, ומסתבר איפוא כי כבר כיום עולה משקל הקרקע העירונית בישראל במידה ניכרת על זה שבאנגליה או גרמניה המערבית. גוסף על הבעיות שצוינו לעיל, ניצבת ישראל גם בפני מספר בעיות קרקע חשובות אחרות שהעיקריות בהן הינן :

### השלכות פוליטיות

ראשית, בתנאיה של ישראל נודעות ליחסים הקרקעיים השלכות פוליטיות רציניות. המדובר כאן, קודם כל, בהשלכות פוליטיות-בטחוניות. כך, למשל, חייבת המדיניות הקרקעית לסייע לחיזוק אזורי הספר של המדינה. וכן צריכה מדיניות זו לדאוג לכך שהישובים יוקמו במקומות נאותים על-מנת להבטיח את המתחם וסביבותיו וכן כדי לשלב את הישובים במערכת ההגנה הכלל-ארצית.

חשיבות מרובה נודעת להשלכותיה של המדיניות הקרקעית בתחום הפוליטי-דמוגרפי. כך למשל, אחד האתגרים החשובים העומדים בפני מדיניות הקרקע הוא לדאוג לחיזוק הישוב היהודי בגליל, על-מנת למנוע את הפיכתו של אזור זה למעין מהדורה חדשה של לבנון. זאת, תוך דאגה לכל התושבים של הגליל.

## צרכי הייצור והקליטה

שנית, תפקיד רב-משמעות אחר של המדיניות הקרקעית הוא להבטיח את עתודות הקרקע הדרושות לקידום של ענפי הייצור. בראש וראשונה יש למנוע את הידלדלות העתודות של קרקע חקלאית במדינה. כיום יש בישראל כ-1.4 דונם קרקע חקלאית בממוצע לתושב; וזהו שעור נמוך יחסית הנופל ממה שנחשב כמינימום הכרחי. כן נופל שעור זה מהמקובל בחלק גדול מארצות תבל. תפקידה של המדיניות הקרקעית הוא, איפוא, למנוע הרעה מוחשית של המצב בתחום זה.

יחד עם זאת חייבת המדיניות הקרקעית לדאוג גם להבטחת שטחי קרקע מתאימים לצרכיהן של התעשייה, המסחר והשירותים העסקיים. יש להביא בחשבון כי בחברה מודרנית, ככל שפריון העבודה הולך וגדל בענף החקלאות, פוחת חלקם של המועסקים בחקלאות בכלל האוכלוסייה; לעומת זאת עולה חלקה של האוכלוסייה המועסקת בתעשייה ובענפים נלווים. מסתבר, איפוא, כי אם לא נפתח את התעשייה בקצב הראוי, יהיה כושר קליטתה של הארץ מוגבל יחסית ולא נוכל לקלוט עולים בהיקף הנדרש. על המדיניות הממשלתית מוטל איפוא התפקיד לספק את שטחי הקרקע הדרושים לפיתוחם של אזורי תעשייה נרחבים; וזאת הן באזורי הפיתוח של המדינה והן במקרים הכרחיים, באופן מיוחד, במרכז הארץ.

שלישית, קליטתה של העליה – המהווה תופעת יסוד בחייה של ישראל – לא תוכל להתבצע בצורה יעילה, אם השלטונות לא ידאגו להכנתה של תשתית כלכלית וחברתית מתאימה. והמדובר הוא לא רק בבתי מגורים ומקומות תעסוקה לעולים, אלא גם במוסדות חינוך, בריאות ודת וכן מוסדות ציבור חינוכיים אחרים, מערכת כבישים ודרכים, שטחים פתוחים, תשתית שירותים (בנקאות, מסחר, ספורט, בידור) וכיו"ב. תשתית כלכלית וחברתית זו מצריכה שטחי קרקע ניכרים; ותפקידה של המדיניות הקרקעית הוא לספק שטחי קרקע אלה על-ימנת להבטיח קליטה נאותה של העולים.

## פרק ב': קשיים בתחום המדיניות הקרקעית

הצבענו לעיל על כמה מבעיות היסוד העומדות בפני ישראל בתחום יחסי הקרקע והמדיניות הקרקעית. השאלה היא: באיזו מידה עונה המדיניות הקרקעית הנקוטה כיום בארץ על הצרכים החינוכיים בתחומי הפיתוח הכלכלי, החברה והמדיניות? באיזו מידה מסוגל המערך הנוכחי של המוסדות והגופים המופקדים על המדיניות הקרקעית, לטפל בצורה יעילה בבעיות המתעוררות בתחום זה?

### היעדר תיאום בין-משרדי

בדיקה של הבעיות בתחום זה מצביעה על מספר נקודות תורפה, שהעיקריות בהן הינן: ראשית, המדיניות הקרקעית סובלת כתוצאה מהיעדר תיאום בין המשרדים הממשלתיים השונים, כשכל משרד פועל מבלי להתייעץ במידה הראויה עם משרדים אחרים אשר גם להם יש נגיעה באותו תחום. מעניינת היא בנדון זה הדוגמה של נצרת עלית. עיר זו התפתחה בסיועה ובהתאם להחלטותיה של הממשלה, ובתפקיד המוביל שימש כאן, בידוע, משרד השיכון. הקרקעות הכלולות בשטח השיפוט של העיר הוקצו למטרות שונות – לשיכון, לתעשייה ולמלאכה, למסחר, מוסדות ציבור וכיו"ב. והנה, כאשר משרד השיכון השלים את ניצולן של הקרקעות הטובות לבניית מגורים, הוא נטל קרקעות שהיו מיועדות לתעשייה והקים



עליהן שיכונים. כתוצאה מכך נסתם הגולל על האפשרות של פיתוח תעשייתי גרחב בנצרת עלית, בגבולות התכנון המקורי.

ברור כי ניתן היה למנוע תקלה זו אילו היה קיים תיאום נאות בין משרד השיכון לבין משרד המסחר והתעשייה וכן משרדים אחרים שיש להם ענין בבעיותיהן של ערי הפיתוח. במקרה זה אפשר היה לאתר קרקעות לצרכי שיכונים מבלי לפגוע בצרכי התעשייה.

או דוגמה אחרת: משרד העבודה נוקט בפעולות גרחבות על-מנת לעודד משפחות וותיקות בארץ לעבור לערי פיתוח. לפעולה זו היו תוצאות; בין 1971 ו-1974 הביעו 5,000 משפחות וותיקות את רצונן לעזוב את הערים הגדולות ולעבור לערי פיתוח. התעוררה, אמנם, הבעיה לאילו ערי פיתוח מוכנות אותן משפחות לעבור — האם לירוחם, לדוגמה, או לבאר-שבע. עם זאת יש לציין כי ממדי ההתנדבות היו מפתיעים. שהרי במערכת התמריצים שהיתה קיימת כדאי היה יותר לזוג צעיר לרכוש דירה בתל-אביב מאשר בדימונה. וזאת משום שעל דירה בתל-אביב או סביבתה הקרובה היתה סובסידיה בגובה של כ-70 אלף ל"י למחיר המגרש. יצויין גם כי לכל 5,000 המשפחות ציפו בערי הפיתוח משרות טובות.

על אף זאת הועברו אז, בפועל, לערי הפיתוח רק 2,150 משפחות. יתר 2,850 המשפחות לא הועברו מפני שלא היה אז שיכון מתאים לקליטתן. למעשה, כמעט בכל ערי הפיתוח שאליהן ביקשו להעביר את המשפחות הוותיקות חסרו דירות; ורק בעיירת פיתוח אחת — מצפה רמון — היו עודפי שיכון. גם כאן עדים אנו להיעדר תיאום בין משרדי הממשלה השונים. שהרי לא נעשו המאמצים המתאימים על-מנת להבטיח כי ייבנו בעוד מועד הדירות לצורך שיכון המשפחות הוותיקות אשר משרד העבודה דאג לכוונן לערי הפיתוח.

שתי הדוגמאות שלעיל ורבות אחרות מראות בעליל כי לא תיתכן מדיניות קרקעית יעילה מבלי שיובטח תיאום נאות בין משרדי הממשלה השונים הנוגעים בדבר. למעשה, המדיניות הקרקעית צריכה להיות בין-משרדית באופיה ובו בזמן גם על-משרדית. המדיניות צריכה להיקבע ע"י הממשלה או ע"י פורום שיהיה כפוף לראש הממשלה, ועליה להתבצע תוך תיאום עם כל המשרדים הממשלתיים המתאימים.

### **החוק וביצועו במציאות**

נקודת תורפה רצינית שניה נעוצה בעובדה כי קיימים אמנם חוקים וכן החלטות ממשלתיות חשובות, העשויים לשמש יסוד למדיניות קרקעית יעילה. אלא שחוקים והחלטות אלה אינם מבוצעים לרוב, הלכה למעשה.

החוקים וההחלטות הקיימים הינם בעיקרם הבאים: —

(א) "חוק מקרקעי ישראל תש"ך" הקובע כי הקרקע שבניהול מינהל מקרקעי ישראל לא תימכר, אלא תוחכר, או שהיא תימכר רק באישורה של הממשלה. במסגרת חוק זה החליטה בשעתו הממשלה על מכירת 100 אלף דונם; ומתוך זה נמכרו עד כה כ-50 אלף דונם.

(ב) בשנת 1961 החליטה ממשלת ישראל על הקפאתה של מכירת קרקעות בשפלת החוף; וזאת מנהריה ועד אשקלון וכן ברוחב הכולל את כל ההתיישבות היהודית עד להריים. היתה זו החלטה בעלת משמעות מדינית ראשונה במעלה, והיא עדיין בתוקף — לפחות מבחינה פורמלית. נעשו אמנם כמה נסיונות לשנות החלטה זו, אך נסיונות אלה לא נתקבלו. מבחינה תיאורטית קיימת, איפוא, הקפאה מוחלטת, ואסור למינהל להקצות קרקעות ברצועת החוף.

ג) ב-17 במאי 1965 נתקבלה החלטה של ממשלת ישראל<sup>1</sup> ושל מועצת מקרקעי ישראל, בדבר מדיניות הקרקע, אשר קביעותיה העיקריות היו כדלהלן:  
1) קרקע לא תוקצה ע"י המינהל, אלא באם הושלם תכנונה. (למעשה הכוונה היא להפקדת תכנית בנין ערים מפורטת).

2) המינהל לא יקצה קרקע אלא על פי היצע פומבי, פרט לאותם מקרים שבהם השר הנוגע בדבר פוטר ממיכרו את ההקצאה;

ד) הקרקע תוקצה רק בהתבסס על המחיר המלא שלה, והשמאי הממשלתי הוא הקובע את המחיר של הקרקע בהתאם לעקרון של קונה מרצון ומוכר מרצון.

מנינו לעיל כמה מהחוקים וההחלטות בתחום המדיניות הקרקעית, שתוקפם יפה לפחות מבחינה פורמלית עד היום הזה. ואולם, בבואנו לבחון את הביצוע הלכה למעשה, מתברר כי רוב מה שנעשה בפועל נמצא בסתירה גמורה לחוקים והחלטות אלה.

כמה דוגמאות מאלפות: החלטות הממשלה קבעו, כאמור, הקפאת ההקצאות של קרקע ברצועת החוף. אך המציאות היתה שונה לחלוטין. שהרי על דעת הממשלה תוכננה להתבצע בראשון לציון, באזור החולות, בניה של 26 אלף יחידות דיור שמהן 22,000 על מקרקעי ישראל. ז.א. שייכון לתוספת של 100 אלף נפשות. לאחרונה נעצרה פעילות זו.

והמדובר אינו רק בראשון לציון. אף אחד בממשלה, או באגף התכנון של משרד הפנים, לא החליט כי קיסריה, למשל תהפוך לעיר. אך אם נצרף את כל תכניות בנין הערים לגבי קיסריה, אשר אושרו ע"י גורמים מקומיים והועברו לוועדות המחוזיות, יתברר כי הן מסתכמות באוכלוסייה של 150 אלף נפש. גם באשדוד מופרת ההחלטה בדבר הקפאת אזור החוף. והוא הדין בדרום נתניה, אשר לפי התכניות המאושרות יש בה מקום לתוספת של 150—200 אלף תושבים.

יצויין כי סקר שנערך לגבי אותם מקומות בשפלת החוף, "המוקפאת" כביכול, אשר לגביהם קיימות כבר תכניות בנין ערים מאושרות, הראה כי אם תכניות אלו ימומשו במלואן. פירוש הדבר הוא תוספת של 240,000 יחידות דיור באזור זה. ואם נכפיל מספר זה בממוצע של נפשות למשפחה, המגיע בישראל ל-3.7, הרי שנגיע לתוספת של קרוב למיליון נפשות בשפלת החוף! נכון שזהו מספר תיאורטי, והביצוע למעשה יהיה קטן בהרבה. אך אפילו נניח כי למעשה ניתן יהיה להקים רק 120 אלף יחידות דיור נוספות, הרי גם במקרה זה תוספת האוכלוסין תהיה גדולה מאוד יחסית ותסתכם בחצי מיליון נפש. יש לזכור כאן, כי מניעת בניה במסגרת תב"ע מאושרת עלולה לגרום לתביעות פיצויים גבוהים.

ועוד, הזכרנו לעיל את ההחלטה שלא להקצות קרקע ציבורית אלא אם הושלם תכנונה. אולם, מה שנעשה בארץ למעשה הוא בסתירה גמורה להחלטה זו. מחנה שגלר בירושלים וקרית קנדה בדרום נתניה הם דוגמאות מובהקות של מסירת קרקע לגורמים שונים בטרם היתה בכלל תכנית סטטוטורית לבניה. יתירה מזו, כמעט כל הבניה הציבורית באזור המרכז ובירושלים מתנהלת למעשה על קרקע שנמסרה ע"י הממשלה עוד לפני שהושלם תכנונה. קרוב ל-80% מהקרקע שנמסרו על בסיס חוזה חכירה או חוזה פיתוח ע"י הממשלה לאחר מלחמת ששת הימים היו ללא תכנון.

ניתן גם להצביע על העובדה הבאה: בהתאם להחלטות הממשלה יש למסור קרקע ציבורית במיכרו פומבי, מלבד יוצאים מהכלל. אך המציאות למעשה היא הפוכה. למעלה מ-90% של הקרקעות — הן מבחינת מספר הדוגמים והן מבחינת הערך הכספי — נמסרו

לשימושים השונים ללא מיכרו, ע"י פטור של שר זה או אחר. ורק 10% נמסרו במיכרו. כאן יש להוסיף כי הפטורים לכשעצמם נעשו, רובם ככולם, כחוק וכדין; ברם, ההדגש הוא כי התהליך שנועד מעיקרו להיות "היוצא מן הכלל", הפך, בידי השרים המוסמכים לדבר, ל"כלל" עצמו.

## פרק ג': השינויים המוצעים במערך הארגוני

### המטרות והאמצעים

הצבענו לעיל על כמה מנקודות התורפה בתחום יחסי הקרקע והמדיניות הקרקעית בישראל. על קשיים ונקודות תורפה אלה ניתן להתגבר רק ע"י אמצעים מקיפים וריפורמות רציניות בכל המערך של המדיניות הקרקעית.

בראש וראשונה חשוב להבטיח כי המדיניות הקרקעית תחתור באורח יעיל ועקבי לתפרוסת אוכלוסיה מאוזנת — וקודם כל להכוונת האכלוסיה ממרכז הארץ צפונה, דרומה או בהחלטות נאותות: מזרחה — בתורת גורם בסיסי בחינוך המירקם הכלכלי והחברתי של המדינה. לצורך עיצובה של תפרוסת מסוג זה, צריך יהיה להפעיל מדיניות רב-שלבית, לפי טוחי הזמן הבאים:

- (א) תכנון לטווח קצר של עד 5 שנים;
- (ב) תכנון לטווח בינוני של כ-15 שנה;
- (ג) תכנון לטווח ארוך, עד לסוף המאה הנוכחית או מאוחר יותר. על מנת לקדם את ביצוען של תכניות אלו, צריך יהיה לבקוט בכמה וכמה אמצעים. שומה יהיה להפעיל שורת תמריצים, ובעיקר את התמריצים הבאים:
  - (א) תמריצים כלכליים;
  - (ב) תמריצים חברתיים-תרבותיים, כגון: העשרה תרבותית של אזורי הפיתוח, פיזור החינוך האקדמי וכיו"ב;
  - (ג) הקניית מעמד יוקרתי לאזורי הפיתוח והספר וכן אמצעי הסברה ושכנוע אידאולוגי המכוונים לעודד מעבר ממרכז הארץ לאזורי הפיתוח.
  - (ד) תפרוסת שרותים נאותה (בנקאות, מסחר, תחבורה) בערי הפיתוח.

### ריפורמות במערכת האירגונית

על מנת ליישם את התכניות והאמצעים האלה, יש צורך במערכת ארגונית המצוידת בסמכויות רחבות מאד. למעשה יש צורך בגוף בעל סמכות על-משרדית; דהיינו, גוף על משרדי הפועל ליד ראש הממשלה או לחליפין גוף בין-משרדי — אוצר ופנים. גוף זה ישמש הן כגורם יוזם ומכוון והן כגורם המכוון את הביצוע ומפקח עליו.

הצעתנו היא כי את התפקיד של מערכת ארגונית מסוג זה יבצע מינהל מקרקעי ישראל, לאחר ארגון מחדש בהתאם לסמכויותיו המורחבות החדשות.

מינהל מקרקעי ישראל ולפי הצעה זו, יהווה איפוא את הזרוע המתכנתת ומפתחת את ייעודי הקרקע במדינה ואת שימושיה. לשם כך הוא יעסוק בפעילויות העקריות הבאות: —

- (א) תכנון פיסי ברמה ארצית ואזורית;
- (ב) הצעת עדיפויות לאומיות והקצאת קרקעות בהתאם לעדיפויות אלו, לאחר אישורן במועצת תכנון ארצית.
- (ג) פיקוח על יישום התכנון הפיסי ועל הקצאת הקרקעות הכרוכה בו.

לצורך הכוונת פעילותו של מינהל מקרקעי ישראל, יש לדעתנו להקים שתי וועדות: ראשית, יש להקים וועדת שרים לתפרוסת האוכלוסיה (או כאלטרנטיבה: וועדת שרים לעניני התיישבות). וועדת שרים תהווה למעשה מעין וועדת היגוי כלפי פעילות המינהל. שנית, יש להקים וועדת מומחים בין-משרדית לשם ההכוונה המקצועית של פעולות המינהל. וועדה זו תפעל כמינהלת התכנון הלאומית: היא תכין את ההמלצות לוועדת ההגוי וההנחיות לצוותי העבודה ולמשרדי הממשלה; וכן היא תפקח על פעולות כל הגורמים העוסקים בנושא.

לצורך פעולותיו יקים המינהל גופי ביצוע מחוזיים בעלי אופי בין-משרדי. גופים אלה יישמו ברמה המחוזית את הנחיות הממשלה בתחום המדיניות של תפרוסת האוכלוסיה ומדיניות המקרקעין.

### **התאום בתחום התכנון הפיסי**

לאור ההצעות שלעיל, יש גם לראות את שיתוף הפעולה העתידי בין מינהל מקרקעי ישראל לבין משרדי הממשלה האחרים בתחום התכנון הפיסי. המדובר הוא בכך שעל התכנון הפיסי ברמה העירונית והמקומית, יהיו מופקדים משרד הפנים ומשרד הבינוי (השיכון), בשיתופו המלא והשווה של מ"י, כ"בעלים" של המקרקעין. בדומה לכך, התכנון הפיסי ברמההיעודית יהיה בידי המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר. ולדוגמא, התכנון הפיסי של מתקני תחבורה לסוגיהם (כבישים וחנויות, שדות תעופה, נמלים ועוד) יהיה בידי משרד התחבורה. ואילו התכנון בתחום הספציפי של התיירות (אזורי מלונאות, אתרי תיירות, שטחי גופש, חוף הים וכו') יהיה בידי משרד התיירות.

ואולם, כל התכניות המקומיות והספציפיות הללו ישולבו בתכנון הארצי והאזורי ויתואמו לדרישותיו ותקנוניו. על תכנון ארצי ואזורי זה יהיה מופקד מינהל מקרקעי ישראל, אשר ימלא איפוא תפקידי תיאום ארציים בכל הנוגע לקרקע ומדיניות קרקעית, תפרוסת האוכלוסיה ותכנון הפיסי. המינהל יעבד את תוכניותיו ויגישן לאישור בוועדות הסטטוטוריות המתאימות.

### **פרק ד': עקרונות יסוד של המדיניות הקרקעית**

ננסה עתה, על יסוד הקווים המדריכים שלעיל, להעלות מספר עקרונות יסוד לגבי המדיניות הקרקעית המוצעת על ידינו וכן לגבי המערך הארגוני הרצוי בתחום בעיות הקרקע. אין כוונתנו להצעות מפורטות, המקיפות את כל תחום הבעיות שלפנינו על צדדיו השונים, ואף לא להצעות מנוסחות באופן סופי. אנו מבקשים רק לשרטט, בצורה ראשונית, עקרונות והנחיות כלליים שברצוננו להציגם לתשומת לבו וביקורתו של הציבור; וזאת לפי ראשי הפרקים הבאים:

1. הנחות יסוד.
2. הקרקע החקלאית.
4. פיזור האוכלוסיה.
5. תכנון; הסדר הקרקעות.
6. פיתוח.
7. רכישות ועתודות קרקע.
8. סמכויות.

9. זכויות החכירה.  
10. מימון; שעור דמי החכירה.

### 1. הנחות יסוד

- 1.1. המדיניות הקרקעית צריכה לענות על הצרכים הממלכתיים, החברתיים, התרבותיים והכלכליים של ישראל. עליה להבטיח אספקת קרקע לכל הצרכים של הכלל והפרט בכל מצביה של המדינה. וכן עליה להבטיח אופטימליזציה של שימושי הקרקע מבחינת המיקום, הניצול וצרכי הרווחה הצבורית על כל מרכיביה השונים.
- 1.2. הקרקע הצבורית לא תשמש נושא למסחר. היא לא תימכר, אלא תוקצה בחכירה לתקופת זמן מוגבלת.
- 1.3. מינהל מקרקעי ישראל יהיה הגוף היחיד אשר ירכז בידו את ביצוע המדיניות הקרקעית של הממשלה, ואת הכוונת השימוש במאגרי הקרקע שבבעלות המדינה, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל.
- 1.4. שימוש בקרקע בניגוד לייעודה המוסכם יהווה עילה לביטולו האוטומטי של חוזה החכירה שבין המינהל לבין החוכר.

### 2. הקרקע החקלאית

- 2.1. הייעוד (וכן השימוש) של קרקע חקלאית אל ישונה ע"י הרשויות המוסמכות לכל ייעוד אחר, אלא במקרים יוצאים מהכלל.
- 2.2. ייקבעו שטחים העשויים לשמש בעתיד כרורבה קרקעית, אשר בה תיאסר העברת זכויות מהחוכר למישהו אחר. לעומת זאת יוכל החוכר להחזיר את הקרקע לבעלים שלה תמורת פיצוי.
- 2.3. קרקע חקלאית תוחכר לתקופה שאינה עולה על 49 שנה, עם זכות הארכה ל-49 שנים נוספות. גודל השטח החקלאי המוחכר ייקבע ע"י משרד החקלאות בשיתוף עם מינהל מקרקעי ישראל.
- 2.4. החוכר ובני משפחתו התלויים בו לא יהיו זכאים להחזיק יותר מנחלה אחת. החוכר יהיה חייב להתגורר בנחלה ולעבדה ברציפות לשם המטרות שעבורן הוחכרה. הוא לא יהיה רשאי להחכיר בחכירת-משנה קרקע חקלאית, אלא מסיבות שעליהן החליטה מועצת מקרקעי ישראל.
- 2.5. במקרה שנפטר חוכר הנחלה, לא תחולק זכות החכירה בין היורשים והנחלה תחזור למינהל. אם לא יימצא הסדר בין היורשים שלפיו יקבל את הנחלה רק אחד היורשים.
- 2.6. במקרה שישתנה ייעוד הקרקע החקלאית, תבוטל החכירה והקרקע ותוחזר למינהל מקרקעי ישראל. אך עם החזרת הקרקע, יהיה החוכר זכאי לפיצויים עבור הפקעת זכותו וכן עבור השקעותיו, כפי שייקבע ע"י מועצת מקרקעי ישראל.

### 3. הקרקע העירונית

- 3.1. הקרקע העירונית תימסר לשימוש בדרך של חכירה בלבד, להוציא קרקעות שעליהן יחליטו הממשלה ושר החקלאות בכפיפות לסעיף 2(7) של חוק מקרקעי ישראל תש"ד 1960 והחלטת הממשלה מה-17.5.1965.
- 3.2. הקרקע העירונית תוחכר רק לאחר שיושלם תכנונה, במתכונת תב"ע, וכן רק לאותו שימוש או ייעוד שנקבע לה בתכנון. המינהל ישאף לכלול בתכנון גם את

הפיתוח של האתר לפני הקצאתו; ובמקרים בעלי חשיבות מיוחדת – אף את פיתוח התשתית של האתר.

3.3. ערכה של הקרקע יתבטא בשעור דמי החכירה השנתיים. החוכר זכאי להאריך את החכירה לתקופה נוספת של 49 שנה, לאחר שתבוצע הערכה מחדש של שעור דמי החכירה.

3.5. הקצאתה של קרקע עירונית, למעט קרקע למטרות צבוריות (שביניהן יש לכלול שכון צבורי, תעשייה ומלאכה וכן מסחר והארכה באזורי הפיתוח), תיעשה על פי מיכרו פומבי. רק וועדה מיוחדת של מועצת מקרקעי ישראל רשאית לשחרר את המינהל מהחובה של מסירת הקרקע על פי מיכרו פומבי.

3.6. העברת זכויות בקרקע עירונית טעונה הסכמה של מינהל מקרקעי ישראל. הסכמה זו אינה מחוייבת בתשלום של דמי הסכמה רק אם החוכר שילם את דמי החכירה מראש לתקופה של 49 שנה. שעור דמי ההסכמה נקבע ע"י מועצת מקרקעי ישראל.

3.7. במקרה של שינוי היעוד של קרקע עירונית, או שינוי ההיקף של אפשרות השימוש בקרקע, חייב החוכר לבקש היתר ממינהל מקרקעי ישראל. הסכמת המינהל מותנית, בין השאר, בדמי היתר ותשלום דמי חכירה מהוונים ע"י החוכר.

#### 4. פיזור האוכלוסיה

4.1. מינהל מקרקעי ישראל משמש כאחת מזרועות הממשלה לביצוע מדיניותה בתחום פיזור האוכלוסיה.

4.2. מינהל מקרקעי ישראל יתכנן ויפנה את מיטב משאביו הכספיים לאזורי הפיתוח. הוא יקצה באזורים אלה את הקרקע לחוכרים בתנאים ובגדלים מיוחדים, אשר ייקבעו למשך תקופות של שנתיים.

#### 5. תכנון, הסדר הקרקעות

5.1. מינהל מקרקעי ישראל יהיה מיוצג בכל רשויות התכנון, וישאף לריכוז התכנון במתכונת ארצית אחת. ושוב: צריך להבדיל בין הצעות המינהל ואישור הוועדות הסטטוטוריות לתכנון ובניה. ההכרעה תהיה בידי אלו האחרונות.

5.2. מינהל מקרקעי ישראל יתרום את חלקו להשלמת תכנית ארצית של הייעודים והשימושים של הקרקע במדינה; ובכלל זה עיירות פיתוח, מרכזים כפריים, אזורי תעשייה, מחצבות, תחנות דלק, אזורי בטחון, שטחים צבוריים פתוחים לצרכי גופש ותיירות, זרובות קרקעיות וכו'.

5.3. מינהל מקרקעי ישראל יפתח בהתאם לתפקידו החדש, את אגף התכנון שלו ברמה מקצועית גבוהה.

5.4. מינהל מקרקעי ישראל יתרום להגברת הפעולות של הסדר קרקעות ורישום כל נכסי-דלא-ניידי שבניהולו, ע"י הגשת הצעות להקלות בנדון. כל הקצאת קרקע חדשה החל מה-1.4.77 תהיה חייבת ברישום.

#### 6. פיתוח

6.1. מינהל מקרקעי ישראל יכלול בין פעולותיו את עריכתן של תכניות פיתוח, תוך מגמה להרחיב פעילות זו במשך הזמן. במקרים מיוחדים יטול על עצמו המינהל את ביצוען של תכניות פיתוח.

- 6.2. לצורך תכנון הפיתוח והכנתם של פרויקטים מיוחדים, יקים המינהל חברות-בת או צוותות פעולה זמניים.
- 6.3. ההוצאות לפיתוח הקרקעות ימומנו מהכנסות המינהל, תוך שילובן בתקציב הפיתוח הכולל של המדינה.

## 7. רכישות ועבודות קרקעיות

- 7.1. המינהל יקדיש חלק ניכר מאמצעיו, בתיאום עם אגף התקציבים של משרד האוצר (ובכלל זה, כל הכנסותיו מהיוון דמי החכירה), לרכישת עבודות קרקע במקומות הנדרשים.
- 7.2. המינהל ינהל מדיניות כללית של רכישת קרקעות לצורך יצירתה של עבודה, אשר תשמש להקצאת קרקע לעת הצורך לפי כללים שייקבעו בו.
- 7.3. המינהל יעבד תכנית קביעת שיעור של דמי חכירה בעד קרקע שמשמשים בה לצרכי שיכון, או לשם יצירת מקורות תעסוקה, או עיבוד חקלאי.

## 8. סמכויות

- 8.1. מועצת מקרקעי ישראל קובעת את המדיניות שלפיה פועל מינהל מקרקעי ישראל.
- 8.2. במסגרת פיקוחה על מינהל מקרקעי ישראל, מאשרת המועצה את תקציבו השנתי של המינהל. כן היא מקבלת ממנהל המינהל דו"ח שנתי על פעולותיו של המינהל.
- 8.3. מנהל המינהל קובע את נוהלי הביצוע של המדיניות אשר נקבעה ע"י מועצת מקרקעי ישראל, והוא האחראי כלפי המועצה לפעולותיו של המינהל.

## 9. זכויות החכירה

- 9.1. כל אורח ישראלי זכאי לקבל בחכירה ממינהל מקרקעי ישראל שטח קרקע בגבולות צרכיו הסבירים למטרות שכון, תעשייה ומלאכה, מסחר וכו'; וזאת במסגרת המדיניות הקרקעית שעליה החליטה המועצה והמצאי הפנוי הנמצא בניהולו.
- 9.2. הקרקע שבידי החוכר יכולה לשמש אך ורק למטרה שלמענה נמסרה בחכירה.
- 9.3. החוכר זכאי לתקופת חכירה של 49 שנים, עם זכות הארכה ל-49 שנים נוספות. לאחר תום שתי התקופות הללו תוחזר הקרקע — כולל כל מה שמחובר אליה — למינהל מקרקעי ישראל או לגוף שיבוא במקומו. החוכר יקבל פיצוי עבור ההשקעות אשר בוצעו על ידו ויש להן ערך שימושי למינהל במסגרת משימותיו.
- 9.4. קרקעות המיועדות לתעשייה ומלאכה, מסחר, הארחה וכו"ב יימסרו לתקופות חכירה בהתאם לקריטריונים שייקבעו.
- 9.5. למינהל מקרקעי ישראל תשמר זכות ראשונים לרכוש את זכויות החכירה של כל מי שרוצה להעביר זכות, במחיר שיקבע על פי שומת השמאי הממשלתי.
- 9.6. הנסיון המר של עיוותים בניהול המשק הקרקעי ע"י מוסדות, אגודות, תאגידים וחברות צבוריות, מכתוב את הצורך בפיקוח מוגבר על עיסקות מקרקעין המבוצעות ע"י גופים אלה. כל עוד לא ניתן לרכז את כל הקרקעות הפנויות בידי מינהל מקרקעי ישראל, תנתן זכות קדימה למינהל לרכוש כל קרקע צבורית המוצעת למכירה ע"י הגופים הנ"ל (PRE-EMPTION) לפי שומתו של השמאי הממשלתי ורק כאשר המינהל לא ישתמש בזכותו זו יעמוד הנכס למכירה במכרו פומבי.

## 10. מימון, שיעור דמי החכירה

- 10.1. עודפי ההכנסות של מינהל מקרקעי ישראל על הוצאותיו, יהוו קרן אשר תשמש למימון הוצאות תכנון ופיתוח וכן רכישות קרקע ע"י המינהל.
- 10.2. ייקבעו שעורים של דמי חכירה שהינם ספציפיים לאזור ולמקום ומותנים, כמו כן, בגודל שטח הקרקע ואינטנסיביות הניצול של הקרקע.
- לגבי חכירות ישנות יהיו דמי החכירה צמודים למדד יוקר המחיה, והם ייקבעו מחדש אחת לחמש שנים.
- 10.3. הקרקע העירונית תימסר לחוכר עם תשלום דמי חכירה מהוונים לכל תקופת החכירה.
- 10.4. עם תום תקופת החכירה, ובמקרה של הארכתה, תבוצע הערכה חדשה בהתאם לנוהל הקיים באותו זמן. בשיכונים שדמי החכירה שלהם לא שולמו מראש, יבוצעו הערכות חדשות תקופתיות ע"י הצמדתם של דמי החכירה למדד המחירים לצרכן.

## לזכרו של אהרון גולדשטיין

בישיבת הנהלת המכון לחקר שימושי קרקע שהתקיימה ב-28 לאוקטובר 76, הועלה זכרו של מר אהרון גולדשטיין ז"ל. ד"ר בך שהיה יו"ר הישיבה אמר בין היתר:

מר אהרון גולדשטיין שהלך לעולמו לא מזמן, תרם רבות למכון ולחיים הציבוריים בארץ בכלל. הוא ידע לשלב את העניינים הפרטיים שלו כקבלן עם דאגה לעניינים ציבוריים והבין שבחברה פלורליסטית אין זו רק זכות, אלא גם חובה לתרום מהידע האישי לחברה כולה. מר גולדשטיין היה פעיל מאד בשטחים רבים – בפוליטיקה, במרכז הקבלנים ועוד. הוא ידע להעריך את חשיבות המחקר וההוראה בענף לו הקדיש את חייו; היה מעוניין לטפח כוחות חדשים של מהנדסים צעירים בטכניון ובמוסדות אחרים. גם את הרעיון המרכזי של המכון שלנו החשיב, כי ידע מה חשיבות הקרקע אשר מתחת לבנין הנבנה.

אהרון גולדשטיין רשם את שמו בתולדות המכון הזה וראוי שלא יישכח. יהי זכרו ברוך.