

מדיניות קרקעית בישראל והחסר בה

קע³). אדמות אלו, ביחד עם, מקרקעי ישראל, מהוות את, הקרקע הציבורית. ב-1960, אם כן, היו בשליטתו ובבעלותו של מינהל מקרקעי ישראל כ-92% משטחי המדינה. ובכך הגיע להישג של בעלות ציבורית בקנה-מידה רחב שעליו תולמות רוב מדינות העולם, המנסות לה- התמודד עם בעיותיהן בתחום תכנון והתיישבות והפיתוח שלהן. כפי שעולה מתוך דיוניהן של 132 מדינות שהש- תתפו בכנס בוונקובר בקנדה ב-1975⁴). ואכן, במובנים של אחרוני הקרקע ה- נמצאים בבעלות המדינה, המצב בישראל נחות רק ביתס לזה שבברזיל, שם המדינה היא הבעלים של 100% מן הקרקעות, ואולי ביתס לסינגפור; ועולה על הבעלות הציבורית בארצות הגוש המזרחי, כפולין או יוגוסלביה⁵. שליטה ציבורית יוצאת דופן זו על האדמות שבשטחה הייתה. לעור רב למדינה שעמדה בראשיתה בפני תהליך פיתוח מהיר בעקבות גלי העליה העצומים שהגיעו לארץ. מדינה שבה רמת העושר ב-1948 הייתה קולוניאלית (מלבד מירושלים היו בה ערי גמל בלבד), הגיעה בשנות השבעים לדגם התיישבותי ה- מאפיין פיתוח מלא⁶).

ואולם למרות הצירוף המוצלח של בעלות ציבורית רחבה בתקופה של פיתוח מהיר, ישנה הסכמה כללית, כי מדינת ישראל לא ניצלה כראוי את אפשרויות

כאשר קמה מדינת ישראל בשנת 1948, וכללו בגבולותיה כ-20.4 מיליון דונם. רק כ-8.5% משטח זה היו בבעלות יהודית, מתוכם נקנו כ-54% בידי הקרן הקיימת לישראל בעיקר באזורים בלתי מיושבים ובלתי מפותחים, ככפרים לפיתוח אזורי התיישבות הקלאיים. יתרת הקרקע נותרה בידיים פרטיות, בעיקר בתוך הערים וכפריבתן¹).

עם קום המדינה, נוספו לקרקעות שבי בעלות יהודית, אדמות מדינה – אלה של ממשלת המנדט הבריטי. לכך הצטרפו ב-1950 אותן אדמות שנלקחו על-ידי האפוסטרופוס על נכסי נפקדים מידי ערבים שברחו במהלך המלחמה, אדמות שהועברו לידי רשות הפיתוח בשנת 1953. שלוש קטגוריות אלו של קרקע בבעלות ציבורית² הועברו ב-1960 לאחריות מינהל מקרקעי ישראל, ויעדו כמקרקעי ישראל. שטחם הכולל הסתכם ב-18.8 מיליון דונם, מתוך סך 20.4 מיליון הדונם שנכללו בגבולות מדינת ישראל². בנוסף לכך החזיקו גם רשויות מקומיות ודארגונים ציבוריים מקומיים. בשטחי קרק-

* קיים אמנם חוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965, המתוקן, אולם הוא מתרכז בעיקר במדיניות שימושי הקרקע ולא במדיניות קרקעית. התבדל בין השניים הוא בכך שמדיניות שימושי הקרקע מספקת את הכלים ליישום המדיניות הקרקעית¹³).

הפיתוח שעמדו לרשותה. ישגם כמובן והישגים. לולא הבעלות הציבורית, לא ניתן היה להקים את ההתיישבות החקלאית ואת עיירות הפיתוח, כשם שלא ניתן היה לבנות בהן את השיכונים הציבוריים. אך ישגם גם כשלונות: באופי הפיתוח בערים הגדולות; בקושי להבטיח קרקעות לשיקום עירוני; ובתדמית השלילית הכוללת של מינהל מקרקעי ישראל בניהול המשאב הלאומי הזה.

סיכומו של דבר, ישגה הסכמה כללית, שלא נעשה שימוש מירבי במשאבי הקרקע לצורך פיתוח המדינה בהתאם ליעדיה, וזאת למרות ההודמנות היוצאת דופן של בעלות ציבורית על הקרקע ביגה מידה נרחב. כאן מונח הפרדוקס: מדיניות הקרקע של המדינה ואופן גיהור לה מותרים, לפיכך, מקום רב לשיפורים.

כשלונה של המדיניות הקרקעית בישראל שבה ועולה בדיוני החוג למדיניות קרקעית⁷) אין בכוחנו להיכנס כאן לדיון הספציפי הזה, אלא להצביע על כמה מן הסיבות העיקריות לקיומו של הפרדוקס. סיבות אלה מפורטות בהמשך ונחלקת לארבע כותרות משנה.

החלוקה של בעלות ציבורית פרטית על הקרקע

כבר נאמר, שהבעיה היסודית בישראל המהווה מכשול לקיום מדיניות קרקעית הולמת, מקורה בתופעה ההיסטורית של רכישת קרקעות על-ידי יהודים בתקופת טרום המדינה⁸). בעוד שהקרן הקיימת לישראל התרכזה ברכישת קרקע חקלאית ובאופן כללי נמנעה מלרכוש קרקעות עירוניות, התמקדו אנשים פרטיים בקניית קרקעות בתוך הערים ובסביבתן.

אין נתונים בדקים המורים כיצד השפיעו מאחר יותר הקניות של זכויות במקרקעין על חלוקה זו. ב-1962 היו כ-53% מן הקרקעות באזורים העירוניים בבעלות ציבורית, והייתה בבעלות פרטית. רוב הקרקעות הפרטיות נטות להתרכז במרכזי הערים, ואילו הקרקעות הציבוריות מצויות בשוליהן⁹). מכיוון שבעיות הקרקע העיקריות מצויות באזורים העירוניים, פירושה של חלוקה זו היא שהבעיות הקריטיות של המדיניות הקרקעית ברוב הערים הישראליות הן בעיות הקשורות בשוק הקרקעות הפרטיות; זאת ועוד — כבר הועלתה הטענה כי מחירי הקרקע הפרטית במרכזי הערים הם שקובעים לרוב את המחירים בשאר האזורים¹⁰).

קיצורו של דבר, מקורן של הבעיות הקריטיות של המדיניות הקרקעית בישראל מצוי בקרקעות העירוניות הפרטיות ולא באחוז העצום של קרקעות ציבוריות במדינה בכלל.

מי קובע את מדיניות הקרקע הישראלית?

לגבי הקרקע הציבורית המצב ברור. בשנים הראשונות של המדינה נוהלו ארצות הקרקעות, שמאחר יותר כונו בשם „מקרקעי ישראל“, על ידי ארבעה גופים עצמאיים, ממשלתיים וממשלתיים למחצה: הקרן הקיימת לישראל, האפוטרופוס על נכסי נפקדים, רשות הפיתוח ומחלקת הנכסים של משרד האוצר. בעיית הפיצול נפתחה עם הקמתו של מינהל מקרקעי ישראל ושל מועצת מקרקעי ישראל, שעליה הוטל לקבוע את המדיניות הקרקעית שיבצע המינהל¹¹). בכך נפתרה לראשונה הדרך בפני מדיניות ריכוזיות כללית של מקרקעי ישראל.

לאיות, מס השבחה, מס רכוש וכו'. אולם
נדמה, כי בתוכם זה אין רשות או גוף
הגותנים. הנחיות — כפי שהודגם היטב
בניתוח של כלי עזר ספציפי אחד¹⁴).
בגלל חסרונה של מדיניות לגבי הקרקע
הפרטית, נוצרת דיכוטומיה בין הטיפול
ב-, מקרקעי ישראל" לבין הטיפול בשאר
הקרקעות במדינה. אין אפילו נסיון ל-
השפיע על האינפלציה במחירי הקרקע
עות הפרטיות¹⁵) ולא ניתן להצביע על
אידיאולוגיה כלשהי במיגור הפרטי ה-
נותנת ביטוי לאתיקה ציונית בניהול ה-
קרקעי כפי שאכן קיימת במיגור הצי-
בורי¹⁶).

חסרונה של מדיניות קרקעית כוללת

קיימים, אם כן, פערים בפוטנציאל ה-
מדיניות הכוללת; למרות שמינהל מקר-
קעי ישראל הוא דומיננטי בשטח — הן
מבחינת גודלו והן מבחינת כמות הקרקע
שבבעלותו — אין הוא מנהל את כל
המדיניות הקרקעית לגבי מקרקעי יש-
ראל. כן נמצא, שאין מדיניות קרקעית
כוללת בישראל.

הבהרנו עד כה כמה מן הסיבות ל-

פרדוקס שצויין בתחילה.

השאיפה להשיג בעלות ציבורית על
הקרקע מאפיינת את רוב המדינות ה-
מנסות להתמודד עם בעיות הקרקע של-
הן. לאלה המשוכנעות בצורך לרכוש קר-
קע בשביל הציבור, המאבק הוא חיוני.
אולם, עם בוא ההצלחה שוכחים לעתים
כי 'ההישגים' הם רק אמצעי לשינוי ה-
חברה, ולא מטרה בפני עצמה. כאן מת-
חיל השלב השני במאבק. כך הם פני ה-
דברים לגבי מקרקעי ישראל. ההישג של
הבעלות הציבורית בהיקף נרחב לא נוצל
כקשר קפיצה לשלב הבא במאבק: כיצד
לנצל את המשאב הלאומי הזה בצורה
הטובה ביותר.

ואולם היקף המדיניות מצטמצם לאור
מיגבלות בסמכויותיו של מינהל מקרקעי
ישראל. אלה אינן כוללות את הסמכות
להפקיע קרקעות, הגתונה בידי הרשויות
המקומיות ומשרד האוצר; את הסמכות
לרישום מקרקעין, לשומת מקרקעין ול-
טיפול בנכסי נפקדים, הגתונים בידי מש-
רד המשפטים; ואת הסמכות לרישום שי-
כונים ציבוריים, המופקדת בידי משרד
השיכון¹²). מכשול נוסף בפני הגשמת
מדיניות קרקעית יעילה ומקיפה הוא אולי
העובדה שמינהל מקרקעי ישראל כפוף
לשר החקלאות, בעוד שמרבית אוכלוסי-
תה של המדינה ועיקר בעיות הקרקע ש-
לה הן עירוניות. בהתחשב בחוסר התי-
אום הקיים בין משרדי הממשלה ביש-
ראל, ספק אם מדיניות הקרקע זוכה ל-
תשומת הלב הראויה מצד הדרג הממ-
שלתי.

חסרונה של מדיניות קרקעית לגבי קרקע פרטית וקרקע ציבורית שאינה מקרקעי ישראל

מועצת מקרקעי ישראל המינהל מופ-
קדים על „מקרקעי ישראל" בלבד; אין
הם קובעים מדיניות, לא לגבי אותם חל-
קים קריטיים באזורים העירוניים שהם
בבעלות פרטית, ולא לגבי קרקע ציבו-
רית שאינה „מקרקעי ישראל", כגון זו
שבבעלות הרשויות המקומיות. כתוצאה
מכך נוצר חלל ביחס למדיניות קרקעית
ברורה לגבי אדמות אלה, בהשוואה לזו
שנקבעת על ידי מינהל מקרקעי ישראל
בעבור „מקרקעי ישראל" *.

עם זאת, חסרונה של מדיניות קרקעית
מפורשת עדיין מאפשר קיום מדיניות
קרקעית בלתי מפורשת, הבאה לידי בי-
טוי בדרך יישומם של כלי עזר שונים:
פיקוח על תהליך העיור של אדמות חק-

לכך מתווספת אי ההכרה בתוצאות ה-
מתבקשות של החלוקה ברכישת הקרקע-
עות לפני קום המדינה, הן מן הבחינה
הגיאוגרפית והן מבחינת הבעלות הסק-
טוראלית. בתחילה פעלו שני המגורים
מתוך מניעים ציוניים, אולם מצב הבע-
לויות הפרטיות והמאבק לקידום הפיתוח
הכלכלי שלאחר קום המדינה — הביאו
לניתוק המיגור הפרטי מן האידיאולוגיה
והחלומות הציוניים.

מבחינת המדיניות הקרקעית, היתה
תוצאה אומללה. אותו מיגור שבידיו מ-
צויות המדיניות והסמכות המנהלית —
מקרקעי ישראל — סבל מחוסר יכולתו
הידועה לנצל את המשאב לצרכי פיתוח
המדינה. אותן קרקעות פרטיות הממוק-
מות באזורים הקריטיים חסרות למעשה
מדיניות קרקעית בעלת היקף משמעותי
ביחס לבעיה אופי ציבורי, למעט חוק
התכנון והבניה. ונסיונותיו של מינהל
מקרקעי ישראל לנקוט פעולות שונות,
בנסיון להתמודד עם בעיות הקרקע ה-
פרטיות, אינן מפצות על חסרונה של מדי-
ניות כזו.

עובדות וגורמים אלה אינם חדשים ל-
קהל בישראל. אולם, למרות זאת, אין
התייחסות מספקת אליהן — התייחסות
אשר תוביל לצעד הבא המתבקש: ניסוח
מדיניות קרקעית מקיפה לכלל הקרקעות
בישראל, ולא רק ל"מקרקעי ישראל".

מקורות

(1) דריין-דרבקין, חיים ואחרים. 1972: שיי-
מנשי קרקע, מחירה וצורת אחזקתה בי-
שראל. תל-אביב: משרד השיכון —
אגף הפרוגרמות והאגף למחקר חברתי-
כלכלי; המכון לחקר שימושי קרקע 1977
עמ' 6 (מהדורה אנגלית); וכן צור זאב
מורשת הקק"ל בעיצוב המשטר הקרקעי
א"מדינה". (יולי 1983), עמ' 61—60
(עברית).

(2) זרחי שאול וא. פוזנסקי. בעיות קרקע
ומדיניות בישראל בשנים 8—1963. תל-
אביב משרד השיכון 1964, ע' 18 (עב-
רית).

(3) דריין-דרבקין, חיים ואחרים, 1972 ע' 36.

(4) ארגון האומות המאוחדות: דו"ח ה-
אביטאט פרק 4, 1978.

(5) ליצ'פילד נתנאל: „הלאמת קרקע לצרכי
יישוב". קרקע (יולי 1983). (עברית).

(6) דיוני התוג למדיניות קרקעית: (1//
1976; (3—5/2) 1977; (13) 1981; ו-
עוד. ירושלים, המכון לחקר שימושי
קרקע (עברית).

(7) דריין-דרבקין חיים ואחרים, 1972, עמ'
4 (עברית).

(8) כנ"ל, עמ' 9—8.

(9) דריין-דרבקין חיים. היבטים של מדיניות
הקרקע והתפתחות מחירי הקרקע בישראל.
האל. דו"ח לוועדה הכלכלית של הוועד
האירופי למגורים. תל-אביב, משרד ה-
שיכון, האגף למחקר חברתי כלכלי,
1964, עמ' 46.

(10) חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ד—
1960.

(11) מינהל מקרקעי ישראל 1978: נא ל-
הכיר: מינהל מקרקעי ישראל ירושלים
1977, עמ' 7 (עברית).

(12) ליצ'פילד נתנאל ודריין-דרבקין, חיים,
מדיניות קרקע בתכנון. אוקספורד: פרג-
מון, 1980, פרקים 1—2.

(13) אלתרמן רחל 1977: „מס השבחה ומט-
רות ציבוריות", רבעון לכלכלה, 95.
401—390 (עברית).

(14) דריין, דן. העלכה של שיטת החכרת ה-
קרקע העירונית במשאל". האביטט אינ-
טרביטובל 1986.

(15) קימלינג ברוך, ציונות וטרטוריה:
המימדים הסוציוטרטוריאליים של ה-
מדיניות הציונית. ברקלי: המכון ללי-
מודים ב"נ"ל, אוניברסיטת קליפורניה,
1983.