

# הרהורים במדיניות קרקעית

## זאב צור

הכרזת שר הבינוי והשיכון על התכנית לשווק מגרשים ל-46,345 יחידו דיור עד ל-31.3.94 נתקבלה בשביעות רצון כללית. שכן, היא מבטיחה היצע מוגבר של מגרשים רבים ביחס, באזורים המבוקשים ואמורה לפי ההכרזה להוזיל את מחירי הדירות למשתכנים. הגם, שהיצע המגרשים מובטח, שכן, מדובר בשטחים פנויים, הרי שאלת הוזלת מחיר הדירות למשתכנים עדיין מוטל בספק, לאור הנסיון של השנים האחרונות כאשר ממ" סבסד מחיר הקרקעות ב-50% ממחיר השוק, בעוד שרוכשי הדירות לא נהנו כלל מהוזלה זו.

אולם, עם ביצועה של תוכנית זו נגמר המלאי של קרקעות פנויות שברשות ממ" באזורי המרכז וכל תכנית בנייה נוספת רחבה תחייב שנוי ייעוד של קרקעות תפוסות כיום וכן השקעת כספים רבים בפניוים ומרחב זמן לבצועם. תנאי הכרחי לקביעת מדיניות בשימושי הקרקעות שברשות ממ" לשנים הבאות הוא בראש וראשונה הכרת המציאות הממשית של גודל שטחי הקרקע בישראל ותפרוסתן.

שכן, השתרשה והלכה הלגנדה שלפיה 92% מאדמות המדינה הן ברשותה של ממ". אחוז זה אמנם נכון כאשר מתיחסים ל-21,5 מיליון ד', השטח הפיסי של מדינת ישראל, (כולל רמת הגולן), אולם, מתוך שטח זה מצויים צפונה מבאר שבע 8,6 מיליון ד', בלבד, והרי ביחס לחלקים מסויימים בעיקר שבתחום זה מתכוונים בקשר לבניית דירות ולפיתוח אורבני והרי האדמות שבבעלות פרטית מצויים בעיקרם בסמוך לערים והמושבות ומהווים חלק חשוב מהם ואילו, הקרקעות שבבעלות ממ" באזורים המבוקשים תפוסות ברובן המכריע ע"י יישובים וחוכרים חקלאיים ועירוניים או רשויות ציבוריות ובטחוניות.

8,6 מיליון ד' הנמצאים צפונה מבאר-שבע מתחלקים לפי סקר שנערך באחרונה ל-4,2 מיליון ד' שטחים חקלאיים, 800 אלף ד' יערות, 600 אלף ד' חורש טבעי, 600 אלף ד' שמורות טבע וגנים לאומיים, 1,2 מיליון ד' שטח מרעה מגודר, 1,2 מיליון ד' שטח בנוי, שטחי החורש, שמורות הטבע, והמרעה חופפים גם לשטחי אש שינוי ייעוד של שטחים חקלאיים או שטחים פתוחים חיוניים.

יש לקחת בחשבון, שהגם, בתקופת המדינה הוכשרו ע"י הקק"ל לשימושים חקלאיים - 800 אלף ד', הרי השטח החקלאי לא גדל בפועל מאז שנות ה-60. שכן, בו בזמן נתפסו שטחים חקלאיים לצרכים אורבניים וציבוריים שונים ועיקרם במרכז הארץ. כך הפכו שטחים חקלאיים באזורים רוויי גשמים ומים לשטחי ביטון ואספלט, בעוד שהושקעו משאבים רבים בהכשרת באדמות סלעיות ואחרות באזורי הספר.

מדינת ישראל קבעה כעקרונות מחייבים את כל ממשלותיה את חוק השבות. במקביל קבעה מטעמים בטחוניים, מדיניים ושמירה על איכות הסביבה את עקרון פיזור האוכלוסין. רק לאחרונה חזרה ועדת המנכלים בהמלצותיה לקביעת אזורי עדיפות לאומית מינואר 1993 כי "נקודת המוצא לקביעת אזורי עדיפות לאומית במדינת ישראל היא מדיניות הממשלה לפיזור אוכלוסין ושינוי סידרי העדיפות

הלאומית", אולם בפועל, הכוחות הסטיכיים גברו על הפעולות המכוונות ע"י המדינה והגם, כי האוכלוסייה גדלה גם באזורי הספר, הרי עיקר גידולה וריכוזה הוא באזורי החוף. אנו מוצאים, כי מאז קום המדינה גדלה צפיפות האוכלוסייה עיקר הגידול היה באזורי המרכז בה קיימת צפיפות יתרה לקמ"מ אולם גידול מועט יחסית ודלילות בולטת באזורי הספר, כדלקמן:

### צפיפות האוכלוסייה לקמ"מ<sup>1</sup>

31.12.90	8.11.1948	
220.4	43.1	בס"ה
922.4	159.5	מחוז ירושלים
178.9	44.2	מחוז הצפון
768.4	209.2	מחוז חיפה
830.7	100.4	מחוז המרכז
6439.4	1834.0	מחוז ת"א
40.7	1.5	מחוז הדרום
187.3	5.8	מזה: במחוז אשקלון
26.1	1.1	במחוז באר-שבע

(1) שנתון סטטיסטי לישראל מס' 42, ע' 45

צפיפות האוכלוסין באזורי הצפון והדרום הינה הדלילה ביותר גם לאחר תקופת הפיתוח הממושכת מאז קום המדינה. אנו מוצאים כי באזורי הספר של הצפון והנגב המהווים 3/4 משטחה של ישראל נמצאים 17,8% בלבד של האוכלוסין, כדלקמן:

### פיזור האוכלוסייה בכללותה ל-31.12.90

נפש	100.0	בס"ה
4.037.600	12.0	מחוז ירושלים
	16.7	מחוז הצפון (כולל בגולן)
	13.6	מחוז חיפה
	21.4	מחוז המרכז
	22.7	מחוז ת"א
	11.9	מחוז הדרום
		(מזה: בנפת אשקלון 4.9% ובנפת באר-שבע - 7.0%)
		(שנתון סטטיסטי לישראל מס' 42, עמ' 48-49)

קביעת מדיניות של "עדיפות לאומית" משמעותה, מדיניות הממשלה שצריכה לאזן את הפעילות הסטיכית של כוחות השוק ע"י פעילות באמצעים המשאבים העומדים לרשות המדינה ופעילותה המחוקקת, להכוונת הפיתוח, האוכלוסייה, המשק, חלוקת ההכנסה הלאומית וכ"ה. מבחינת המדיניות הקרקעית רב כוחה של המדינה ביישום מדיניות ע"י שליטתה הישירה ובעלותה על הקרקעות ובמידת הצורך וההכרח גם באמצעות התחיקה.

באזורים צפופי האוכלוסין יש לקבוע מדיניות חסכנית בשימוש בקרקע ע"י בנייה צפופה. חוק יסוד מקרקעי ישראל שעל בסיסו הוקם מינהל מקרקעי ישראל קובע איסור העברת בעלות על מקרקעי ישראל "אם בדרך מכר ואם בדרך אחרת" אלא בחכירה בלבד.

מדיניות זו עמדה כל השנים במבחנים קשים בעיקר בתחומי הקרקעות שנועדו לייעודים עירוניים שבהן קיים מסחר בקרקעות פרטיים ושוק מפותח טל בעסקי נדל"ן. מדיניות ההחכרה של קרקעות ממ"י בתחומים אלה הסתגלה במידה רבה לתנאי השוק, במעבר מהחכרה בתנאי דמי חכירה שנתיים להוון דמי החכירה השנתיים לכל 49 שנות החכירה ותשלום מראש את ערכם כאשר החוכר המהווה נהנה מרבית על התשלום בשעור של 5% (91% מערך הקרקע).

שונה היה המצב בתחום הקרקעות החקלאיות. ברובן נמסרו בחכירה לדורות לפי תכנון המוסדות המיישבים לבסוס היישובים החקלאיים בתנאי נחלה ואף הקרקעות שלא נועדו ליישובים קבועים נמסרו לחכירה זמנית לפי התכנון של המוסדות המיישבים, לפי זה היה מסלול קבוע ויציב במדיניות הקרקעות לחקלאות.

ההדרדרות שחלה בעשור האחרון בחקלאות גרמה מבחינה קרקעות לשתי הופעות המשנות את המצב הקיים. מחד גיסא, בשל חוסר ריווחיות בגידולי השדה הולכים ומוזנחים שטחי קרקע גדולים והמדינה נעמדת בפני הצורך לנטילת אחריות לשמירה על בעלותה עליהם. מאידך גיסא, בשל האורבניזציה הגוברת באזורי המרכז גובר הלחץ לשנוי ייעוד של קרקעות חקלאיות בקרבת הערים. השינויים המתהוים בחקלאות גורמים גם לשינויים מבניים בכפר שנודעת להם משמעות בהקצאת קרקעות ושנוי ייעודים בכפרים עצמם. בשוני, מתהליכי פיתוח ההתיישבות שהיתה מתוכננת לכל דקדוקיה, הרי קיימת כיום הסכנה של שינויים סטיכיים שהמדיניות הקרקעות תיגרר אחריהם. שינוי ייעודם של קרקעות חקלאיות וכן שינויים מבניים הקשורים בשלום אורבני ביישובים החקלאיים מחייב גישה אחראית ומקפידה על איזון דמוגרפי, אקולוגי ויישובי. דרושה כיום חשיבה מחודשת בתכנון הקצאת קרקעות ליעדים השונים לפי "העדיפות הלאומית" של פיזור האוכלוסין.