

פתח-דבר

דרושה – מדיניות קרקעית לאומית

עמיעד (עדי) ניב*

מדיניות קרקעית צריכה לבטא את תפיסתם של הגופים האמורים לקבוע את המדיניות באשר לקניין הפרט ולזכויות הציבור בקרקע. היא אף מהווה גורם מרכזי בקביעת זמינותה של קרקע ובהקשר ישיר אף בעלת השפעה מכרעת על מחיריה של זו. מדיניות קרקעית מאוזנת אמורה ליצור מערכת משקלות ואיזונים בקניין הקרקעי ובכך להיות מרכיב מכריע בהשפעת המדינה על ההיבטים המגוונים הקשורים בהכוונת הבעלויות השונות על שטחים שיש למדינה עניין ממלכתי-ציבורי בהם, או שברצונה להניע את מנגנוני הבעלות עליהם בשל שיקולים מדיניים, לאומיים וכלכליים.

במחקר "פיצויים על ירידת ערך קרקע", שערכו רחל אלתרמן ואורלי נעים עבור המכון לחקר שימושי קרקע, מגדירות המחברות מדיניות קרקעית כ"חבילת כלים להכוונה או להתערבות ציבורית בקניין הפרט. מדיניות קרקעית כלשהי יש בה כדי לקדם יעדי תכנון".¹ פרופ' אלתרמן אף הציגה סדרה של יעדי תכנון שיש בכוחה של מדיניות קרקעית לקדם, ביניהם פתרון לבעיית המחסור בקרקע, סיוע להשגת יעדים בתכניות עירוניות, דרך להפחתת אי שוויון כלכלי בין בעלי מקרקעין, אמצעי להבטחת התנהגות שווה של הרשויות עם כל בעלי הקרקע, דרך להפחתת העלות של רכישת קרקעות לציבור ואף תמריץ להפחתת ספקולציה במקרקעין.

* עמיעד (עדי) ניב הוא יו"ר המכון לחקר שימושי קרקע.

1 אלתרמן ר' ונעים א' (1992), פיצויים על ירידת ערך קרקע, עמ' 10.

במאמרו "הרפורמה במדיניות המקרקעין; דו"ח ועדת רונן – הערכה"² מגדיר גדעון ויתקון מדיניות קרקעית כאסטרטגיה המגדירה את המטרות שהמדיניות רוצה להשיג, את הדרכים והאמצעים להשגת המטרות האלה ואת המסגרות הארגוניות לביצועה. הגדרתו את מטרות המדיניות הקרקעית מתמקדת בדגשים על זמינות הקרקע לכל דורש, על עידוד האזורים בעדיפות לאומית ועל קביעת עקרונות לניצול יעיל וחסכוני בשימושי קרקע.

כך או כך, מתברר כי לא קיימת אחידות בהגדרת מדיניות קרקעית לאומית וכי הגדרת העקרונות האסטרטגיים המנחים מדיניות כזו, תלויה לא במעט בתפיסות העולם של המגדירים. זו סוגייה שמעיקרה מחייבת דיון דחוף במוסדות קובעי המדיניות הלאומית בישראל היות ובשל היעדר הגדרה נוקבת וברורה של מדיניות קרקע לאומית ישראלית, תואמת תחזית התפתחותה של המאה ה-21, עלולות הסוגיות הקרקעיות להמשיך לרחף בחלל ללא פתרונות ראויים.

הסמכות לקביעתה של המדיניות הקרקעית בישראל נתונה על-פי חוק למועצת מינהל מקרקעי ישראל. זו מהווה שלוחה של בעלי הקרקע העיקריים בישראל קרי: מדינת ישראל וקרן קימת לישראל. מועצת המינהל עומדת עתה בפני הכרעות קשות בנושא הבעלות על הקרקע בהתיישבות בישראל ומתן הרשאות לבנייה חדשה של אזורי מגורים "פרטיים" לצד מושבים וקיבוצים, לפי החלטה 737 של המועצה. החלטות אלה, שיש בהן קביעת עמדה בסוגיות של מדיניות קרקעית ויישומה, הן בסמכות בלעדית של מועצת המינהל, אך הן מהוות פרק בהתייחסות חדשה לחלוטין של המדינה לקרקעותיה.

כמשך שנים ארוכות עמד לנגד עיני קובעי המדיניות העיקרון, שהיה כמעט קדוש, של קרקע הלאום. קרן קימת לישראל ראתה את עצמה מעין שומר החותם של שמירת הקרקעות ברשות העם במטרה להעמידן לשירות העם ולצרכיו. נושא קרקע הלאום היווה תמיד מוקד מחלוקת ציבורית ופרטית כאחת. לא אחת ראו חלק מקברניטי המשק בקרקע שבבעלות המדינה נכס זמין ליצירת מקורות הכנסה לתקציב הלאומי ואילו מנגד תמיד עמדו יזמים פרטיים, מוכנים לרכישה של קרקעות ולהפיכתן לאלמנט עיקרי בשיקוליהם הכלכליים.

ועדת רונן המליצה בין היתר, על מכירה של קרקע עירונית המשמשת למגורים כאשר מניעה העיקריים היו הגדלת זמינות הקרקע והקלת ההליכים לשינוי ייעוד הקרקע. מכירת הקרקע

2 ויתקון ג' (1998), קרקע, 44, עמ' 15-40.

הוצעה גם ככלי מימוני באמצעותו ניתן יהיה לגייס הון ליישום מטרות מגוונות של מדיניות קרקעית. קביעות אלה אף יכולות להוות גורם מסייע להשגתם של יעדים שהוצבו על-ידי גופים מתכננים בתוכניות עירוניות ואחרות כמו הכוונתם של מוקדי פיתוח חדשים, עמידה במדדי צפיפות, תמרוץ לקצב הפיתוח הרצוי וכיו"ב.

הרפורמות שהוצעו על-ידי גופים שונים, השינוי בדפוסי חשיבה של קובעי מדיניות, העמדות שהוצגו על-ידי בעלי עמדות שונות והגישה הכלכלית שאומצה על-ידי גופים ממלכתיים, משמשים מזה זמן כמרכיבים עיקריים של הוויכוח הציבורי שהתעורר סביב הסוגייה המרכזית של הגדרת המדיניות הקרקעית הרשמית של מדינת ישראל מחדש. בבסיס העקרונות הקרקעיים שעליהם מדברים עתה עומדים הרצון להוזלת הדיור, לשימור שטחים פתוחים והשפעתם של מרכיבי איכות הסביבה, מתן זכויות חדשות למתיישבים בקיבוצים ובמושבים, מתן בעלות על יחידות הדיור בערים לחוכריהם ופיתוחם של כלי שיווק חדשים בתחום המקרקעין, כאלה שייקלו על מינהל מקרקעי ישראל בשיווק את הקרקע. כל אלה עמדו במרכזו של דיון שנערך בחוג למדיניות קרקעית של המכון לחקר שימושי קרקע בנושא המדיניות הקרקעית הלאומית בהשתתפותו של מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל ושכמהלכו התברר כי למעשה מדיניות קרקעית מוגדרת כזו לא קיימת כיום.

כפני החוג למדיניות קרקעית, שהוא כיום מוקד הדיון התיאורטי הכמעט יחיד הדין בישראל בסוגיות הקרקעיות, עמדו לדיון בחודשים שחלפו נושאים מרכזים בתחומי הקרקע וגובשו בו אף עמדות עקרוניות שהובאו לידיעת קובעי המדיניות כבסיס לדיון מחודש בהם. בנוסף לנושא הדומיננטי של המדיניות הקרקעית הלאומית בישראל נדונה תכנית האב הארצית לתחבורה יבשתית, נדונו סוגיות הקרקע והשטחים הפתוחים בהיבטים של איכות הסביבה, הוצגה סוגיית האיים המלאכותיים כמו גם תכנית האב הארצית לפיתוח התיירות. מזה שנה שבמת החוג למדיניות קרקעית שליד המכון לחקר שימושי קרקע מהווה מוקד לליבונן של הסוגיות הקרקעיות ומסקנות החוג יוסיפו להוות משענת להכוונתם של בסיסי ההתייחסות לקביעת מדיניות בסוגיות הנדונות.

גם המרכיב הכלכלי מהווה לאחרונה סמן משמעותי בהכוונת דרכה של מדיניות קרקעית. אם כי הפרטת הקרקע עומדת בסחירה למדיניותה המוצהרת של קרן קימת לישראל, שהבינה עתה כי עליה להביא בחשבון אפשרויות חדשות, תואמות גישת המאה ה-21, והחלה בדיון בנושאים קשורים כמו פתיחת היערות לשירות הציבור וכמו הנחלה של מרכיב לאומי נוסף

ליעדיה המסורתיים. גם ההרהור אותו השמיעו לאחרונה ראשי קרן קימת לישראל בדבר בחינה מחודשת של מארג היחסים בנוגע לשותפות המסורתית עם מינהל מקרקעי ישראל, ראוי לו שיידון על בסיס תפיסות העולם הקרקעיות המודרניות המשלכות שיקולים לאומיים יחד עם שיקולים כלכליים ושיקולי הפרט.