

עיצוב מדיניות קרקעית ממלכתית

חדשה – הגדרת "יש מאין"

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 מחירה. מדיניות קרקעית מאוזנת אמורה ליצור מערכת משקלות ואיזונים בקניין הקרקעי ובכך להוות מרכיב מכריע בהשפעת המדינה על ההיבטים המגוונים הקשורים בהכוננת הבעלויות השונות על שטחים שיש למדינה עניין ממלכתי-ציבורי בהם, או שברצונה להניע את מנגנוני הבעלות עליהם בשל שיקולים מדיניים, לאומיים ומקרו-כלכליים.

**"כאשר קיימת אי
בהירות באשר
למקומו ולתפקודו
של מינהל
המקרקעין היא
משליכה מיידית,
ניהולית וכלכלית,
על ענייני הק"ל ועל
יעילות ניהול
קרקעותיה, קרי:
קרקעותיו של העם
היהודי".**

הגדרתה של מדיניות קרקעית חייבת להקיף את כל שקשור לתחום המקרו קרקעי קרי: להיבט הציבורי והלאומי, כמו גם את כל שנובע מהתחום המיקרו קרקעי, קרי: היבטי השייכות והעניין הפרטיים. למעשה מדובר על "מיצוי האפשרויות של המערכת הציבורית להתערב ולהשפיע על קניינו הקרקעי של הציבור ועל תכנון קניינו הקרקעי של הפרט". השיקולים הרלוונטיים להתערבות המערכת הציבורית (ממשלתית, ממלכתית ומוניציפלית) מתמקדים בעיקר בבעיית המחסור בקרקע, זמינותה של קרקע, תכנון-על של הקרקע ופיתוחה תוך שיקולים לאומיים, כמו גם הכוונה מרכזית של הפיתוח הקרקעי בהתאם לטובת ומטרות הציבור.

יודגש כי לא קיימת אחידות בהגדרתה של המדיניות קרקעית. הגדרת העקרונות האסטרטגיים המנחים מדיניות זו תלויה בתפיסות העולם של המגדירים. זו סוגיה שמעיקרה מחייבת דיון רחוף במוסדות קובעי המדיניות הלאומית בישראל היות ובשל העדרה של הגדרה ברורה ונוקבת ממלכתית ורשמית של מדיניות קרקע לאומית ישראלית, תואמת

תחזית ההתפתחויות במאה ה-21, עלולות הסוגיות הקרקעיות להמשיך ולרחף בחלל ללא פתרונות ראויים.

הסמכות לקביעתה של המדיניות הקרקעית בישראל נתונה, על פי החוק, למועצת מקרקעי ישראל. זו מהווה שלוחה אדמיניסטרטיבית-ניהולית של בעלי הקרקע העיקריים בישראל, קרי: מדינת ישראל, רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל. על אף זאת המועצה היא המוסמכת היחידה בכוח החוק לקבוע אף את מדיניות ההתייחסות לקרקעות שבבעלות קק"ל, היות ואלה מנוהלות, בכוח האמנה ובכוח החוק, על ידי מינהל מקרקעי ישראל. מדינת ישראל ניצבת היום בפני הכרעות קשות בנושאי הבעלות על הקרקע בהתיישבות בישראל ובנושאי מתן הרשאות לבנייה חדשה של אזורי מגורים "פרטיים" לצד מושבים וקיבוצים – החלטות העשויות להוות פרק ראשון בהתייחסות חדשה לחלוטין של המדינה לקרקעותיה.

במשך שנים עמד לנגד עיני קובעי המדיניות העיקרון, הכמעט מקודש, של קרקע הלאום ובעלות הלאום עליה. קרן קימת לישראל ראתה עצמה "שומר החותם" של שמירת הקרקעות ברשות העם, במטרה להעמידן לשירות העם ולצרכיו. נושא קרקע הלאום היווה מאז ומתמיד מוקד למחלוקת ציבורית ופרטית. לא אחת ראו חלק מקברניטי המשק בקרקע שבבעלות המדינה נכס זמין ליצירת מקורות הכנסה לתקציב הלאומי. מנגד עמדו יזמים פרטיים, מוכנים לרכישת קרקעות ולהפיכתן למרכיב עיקרי בשיקוליהם המיקרו כלכליים.

ועדה ציבורית מיוחדת (ועדת רונן), אותה מינה שר התשתיות הלאומיות לפני מספר שנים, המליצה אז על מכירתה של קרקע עירונית המשמשת למגורים, כאשר מניעה העיקריים היו הגדלת זמינות הקרקע והקלת ההליכים לשינויי יעוד קרקע. מכירת הקרקע הוצעה גם ככלי מימוני באמצעותו ניתן לגייס הון ליישום מטרות מגוונות של מדיניות קרקעית. קביעות אלה יכולות להוות גורם מסייע להשגת יעדים שהוצבו על ידי גופים מתכננים בתכניות עירוניות ואחרות, כמו הכוונת מיקומם של מוקדי פיתוח חדשים, עמידה במדדי צפיפות, תימרוץ לקצב הפיתוח ועוד. בסופו של דבר המלצות אלה לא יושמו לגבי קרקעות קרן קימת לישראל.

מכל אלה יוצא כי עיצובה של מדיניות קרקעית ממלכתית והגדרתה מחדש – מהווים למעשה הגדרת "יש מאין", כיוון שאם נבחן היטב את הנעשה בשטח נבחין בהעדרה הכמעט מוחלט של מדיניות קרקעית לאומית. התפיסות החדשות, הרפורמות המוצעות

עיצוב מדיניות קרקעית ממלכתית חדשה – הגדרת "יש מאין"

והגישה הכלכלית הצרופה, הם המרכיבים העיקריים של החשיבה שבסופו של דבר תביא להגדרה המחודשת הנדרשת.

הנקודות העיקריות שעליהן צריכה להתבסס הגדרתה של המדיניות הקרקעית הלאומית המחודשת הן אלה:

1. התייחסות מעודכנת לנושא בעלות הציבור על הקרקע ותפיסת העולם של "הקרקע לא תימכר לצמיתות".

2. הצורך בשימור שטחים פתוחים והשפעתם על מרכיבי איכות הסביבה.

3. חדירת נושא איכות הסביבה לתודעת הציבור והפרט.

4. הגדרה והענקת זכויות חדשות למתיישבים בקיבוצים ובמושבים.

5. שאלת מתן הבעלות על יחידות דיור בערים לחוכריהן.

6. פיתוח כלי שיווק חדשים ומודרניים בתחום המקרקעין.

7. הצורך בהוזלת הדיור בישראל.

8. הגדרת מסגרת ההגנה על "הירוק" שבחיינו.

9. הניסיון לפתרון הבעיה הלאומית שביטויה בהגדרת המחלוקת בין "מדינה יהודית דמוקרטית" לבין "מדינת כל אזרחיה".

"קק"ל אינה יכולה להסכים לפגיעה בעקרון "קרקע הלאום" ועל כן מוצגים באחרונה רעיונות בדבר אפשרות פירוק השותפות רבת השנים בין קק"ל לבין מינהל מקרקעי ישראל, קר: המדינה".

עד כה לא קיימת הגדרה ברורה וחד ערכית של המדיניות הקרקעית הלאומית. כשמתכוננים אחורה במנהרת הזמן רואים, כי תמיד הוגדרו חלקים של מדיניות כזו לאחר מעשה, כאשר לא תמיד ידעה הממשלה מהו הכיוון המדויק אליו היא מנווטת בתחום זה.

זה המקום להדגיש כי קביעתה של המדיניות והגדרתה, שנעשו עד כה "בדיעבד", היו מותנות גם בכיווני התכנון הקרקעי הנתון בידי משרד הפנים ולא בידי מינהל מקרקעי ישראל. בתחום זה המינהל הינו מעין "בנק קרקעות" האחראי לניהולן ולשיווקן ואילו משרד הפנים הוא זה שאחראי לקביעתה של תכנית סטטוטורית לקרקע: זו שמכתיבה את עתיד כיווני התפתחותה של הקרקע.

כפי שאנו עדים חל בשנים האחרונות שינוי מהותי בגישתה של המדינה לנושא הקרקע,

כמו גם בתפיסת אפשרויות השפעתם של מהלכים הקשורים בקרקע על המערך המקרו כלכלי הלאומי שנשתנתה מקצה לקצה. ברור עתה כי ניתן להשתמש בקרקע כמכשיר עיקרי להשגת יעדים אסטרטגיים לאומיים, כולל גם השפעות פוליטיות רבות ערך, המאפילות לעתים על השיקולים הכלכליים הלאומיים. הדיון הפומבי, לעתים האגרסיבי מדי, הנערך בתקופה האחרונה בענייני קרקעות הקיבוצים, המושבים והשכונות בערים – המלווה בעתירת "הקשת המזרחית" לבג"צ כמו גם פסיקת בג"צ בעניין עתירתה של משפחת קעדאן בעניין זכותה להתיישב בישוב הקהילתי קציר – הסיטו את תפיסת הציבור ואת העין הלאומית מיעודן המקורי של קרקעות הלאום.

אין להאשים איש בהטיה זו היות והשינויים המחשבתיים והתפיסתיים בעידן המודרני, ההתפתחויות המשקיות הלאומיות וההדגשים הכלכליים והעסקיים הבינלאומיים מהם מושפע הכפר הגלובלי, "תפסו" לא כמעט גם את ישראל, ועל כן נוצר הצורך המידי בהגדרתה של מדיניות קרקעית מפורטת שתענה על השאלות הרבות שהתעוררו במגזרים רבים במשק, זכויותיהם בקרקעות על הגדרותיהן השונות ומעמדם ככלל בנושא קרקעות אלה.

למעשה ניתן לומר, כי האמנה משנת 1960 בין ממשלת ישראל וקרן קימת לישראל היא שקבעה, כי בידי מועצת מקרקעי ישראל ניתן הכוח להגדיר את המדיניות הקרקעית הלאומית המתייחסת לכ-90% מקרקעות ישראל.

המטרה המרכזית בעת כריתת האמנה היתה למנוע, באמצעות השליטה המרכזית על הקניין הקרקעי, את ריכוזם של שטחים גדולים בידי פרטיות ספורות וגם להרחיב את אפשרויות טיפוח ההתיישבות וקליטת העלייה בארץ כולה. מגמה זו היוותה את הרציו למסירת קרקעות לידיהם של קיבוצים ומושבים לעיבוד חקלאי ולניצול יעיל ונכון של המשאבים הטבעיים.

היום, בעידן המתחדש, משתנים יעדי מדיניות אלה ואנו ניצבים בפני אירועים כמו הצעת חוק "עידון זכויות החקלאים בקרקע" לפיה תוחקר הקרקע לחקלאים לתקופה של 196 שנה, שמשמעותה למעשה מעין מכירה של הזכויות המשמעותיות בקרקעות אלה.

זו רק אחת מהשאלות הרבות העומדות להכרעה היום בפני מי שאמור להגדיר את המדיניות הקרקעית הלאומית, וזו אחת הסיבות המרכזיות לקביעה הנכונה כי כיום אין למדינת

ישראל ולמשלתה מדיניות קרקעית לאומית מוגדרת, אם כי מדינת ישראל וקרן קימת לישראל מופקדות עדיין על כ-90% ויותר מהקרקעות בגבולותיה של מדינת ישראל.

קיימת גם סוגיית המשך הקשר הניהולי שבין מינהל מקרקעי ישראל לבין קרן קימת לישראל. האמנה שנכרתה בין קק"ל לבין מדינת ישראל (אין לשכוח כי קק"ל אינה גוף ממשלתי ואף לא ממלכתי. היא שלוחתו של העם היהודי לניהול אדמותיו ולשמירה

עליהן), קובעת כי מינהל מקרקעי ישראל ינהל את קרקעותיה של קק"ל בעבורה ובשליחותה. כאשר קיימת אי בהירות באשר למקומו ולתפקודו של המינהל היא משליכה מיידית, ניהולית וכלכלית, על ענייני קק"ל ועל יעילות ניהול קרקעותיה, קרי: קרקעותיו של העם היהודי. למצב כזה קק"ל אינה יכולה להסכים, ועל כן נשמעים באחרונה רעיונות ומחשבות בדבר אפשרות פירוק השותפות רבת השנים בין קק"ל לבין מינהל מקרקעי ישראל, קרי: המדינה.

**"אחת הנקודות
העיקריות עליה
צריכה להתבסס
הגדרתה של
המדיניות הקרקעית
הלאומית
המחודשת היא
התייחסות מעודכנת
לנושא בעלות
הציבור על הקרקע
ותפיסת העולם של
"הקרקע לא תימכר
לצמיתות".**

סוגיית המשך השותפות הזו, הקשורה קשר אמיץ להגדרת המדיניות הקרקעית הלאומית, כמו גם לדרך הניהול של אדמות המדינה וההנחיה הממשלתית למנהל אדמותיה מטעמה, מהווה היום את הדחופה בבעיות הנדרשות לפתרון. הציבור הישראלי, שהביע באחרונה עניין רב באושיותיה של סוגיה זו, מבקש לדעת את מעמדן המדויק של קרקעות המדינה או קרקעות הלאום,

קרי: הציבור עצמו. מכאן אף נובעת הקריאה של גופים פוליטיים להגדרה מדויקת של המושג "ציבור" ומה היא כוללת בתוכה. וכמובן, שאלת השאלות: למי שייכות קרקעות הלאום? מכאן גם נובעים אילוציה של קק"ל, שלה קרקעות מוגדרות, בהגדרה חד ערכית הקובעת את הקריטריונים המחייבים אותה לשימור קרקעותיה.

סוגיות קרקעיות אלה שלהן נגזרות לא מעטות – ממתנות לגיבושה של מדיניות קרקעית לאומית מחודשת.

רבותי, שוב, תודה רבה לכם שבאתם ואני פותח את הכינוס.