

דרושה: הגדרה מעודכנת של 'דרך המלך' הקרקעית

עמיעד (עדי) ניב

יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

ביום העיון בו הוצגו מחקרי המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע עלתה שאלת חשיבותה של המדיניות הקרקעית הלאומית ומקומה במערכותיה הכלכליות המרכזיות של ישראל. סוגיית המדיניות הקרקעית הלאומית נדונה בהרחבה גם במסגרת הפורום הישראלי למדיניות קרקעית, כמו גם ב"כנס ירושלים" הראשון שהציב לו כמטרה להעמיד לפני קובעי המדיניות חלופות ריאליות להגדרתה ולעיצובה מחדש של המדיניות הקרקעית הלאומית.

למדיניות הקרקעית הלאומית יש השלכות על נושאי התכנון השונים, במסגרות הממלכתיות השונות בהיבט ה"מקרו" הלאומי כמו גם בהיבט ה"מיקרו" המוניציפלי, האזורי והמקומי. המדיניות הקרקעית הלאומית היא המכוונת למעשה את מחיריהן של קרקעות המדינה ושל קרקעות קק"ל המנוהלות על ידי מינהל מקרקעי ישראל, את מארג הביקושים הנוצר לקרקעות אלה בשכבות הביקוש המגוונות, וכן את ערכיהם הכלכליים והחברתיים של הפרוייקטים המוקמים על קרקעות אלה.

ההתייחסות הנוהגת בתקופה זו לקרקע על סוגיה השונים מתמקדת בעיקרה בהיבט הנדל"ני שלה. הנחיות שונות באשר לשמירתם של שטחים פתוחים, למגבלות בניה שונות ולהתמקדות בשינויי ייעוד לקרקעות החקלאיות, הן המכוונות את פיתוחן של קרקעות אלה וקובעות לא מעט את ההתייחסות החברתית והכלכלית אליהן. הציבור התרגל זה מכבר לפרש את המדיניות הקרקעית הלאומית ככזו המנחה ומייצרת הליכי התייחסות לקרקע בעיקר כאל נכס נדל"ני, ואילו ההיבטים לפיהם קרקע היא נכס, אם לאומי (כ-93% מקרקעות המדינה שייכות למדינה או לקק"ל והן מנוהלות על ידי המינהל המשמש כ"מנהל הקרקעות") ואם פרטי (יתרת הקרקעות). התייחסות שגויה זו נובעת מפרשנות פשטנית הניתנת למדיניות הקרקעית עקב הנהירה ההמונית בשנים האחרונות אחר תפיסות עולם כלכליות רכושניות כמו גם נהנתניות.

בדיונים השונים עלה הצורך בהגדרה מחודשת של המדיניות הקרקעית הלאומית, אף שלמעשה קיימים גם כיום קטעי מדיניות כזו, אלה שהוגדרו במשך השנים מאז הקמת המדינה והקמת מוסדותיה הפורמליים. "קטעי מדיניות" אלה מורכבים ממספר חוקים כמו "חוק יסוד: מקרקעי ישראל" לפיו הבעלות על מקרקעי ישראל, קרי: מקרקעי המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל, לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת (וזה הגדרת מדיניות מובהקת); חוק מקרקעי ישראל תש"ך-1960; חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך-1960; חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תש"י-1950; האמנה שנחתמה בין הממשלה לבין קרן קימת לישראל ועוד החלטות ממשלה והחלטות של המינהל המתייחסות לערכיה השונים של הקרקע. גם החלטות ה"בואינגים", כאלה המתייחסות לשינוי ייעוד הקרקע ולתנאי החכרתה ועוד, מהוות חלק מהתצריף ("הפאזל") המרכיב את המדיניות הקרקעית הלאומית. הגדרות אלה, שהורכבו למעשה זו על זו במעין מבנה ששכבותיו היסטוריות, מחייבות רענון, בדיקה מחדש והבהרה מחודשת. גם היועץ המשפטי לממשלה, בדרישתו לביטולן של חלק מהחלטות מינהל מקרקעי ישראל המתייחסות לקרקע החקלאית, תובע למעשה הגדרתה מחדש של המדיניות, בתואם לעידן הנוכחי. החשיבות הגדולה של הגדרה מחודשת זו נובעת מהשינויים שחלו בנוהגי ההתייחסות לקרקע במשך השנים, מהתמורות שחלו בתנאי החיים בישראל, מהתפוכות הכלכלית והחברתית שעברו עלינו, כמו השינוי המהותי בהתייחסות לערכי ההתיישובות והחקלאות, התמורות בדרך החיים הקיבוצית ועוד.

הקרקע החקלאית אינה עוד מה שהייתה בעבר ולא כולה משמשת היום רק לפרנסתם של החקלאים באמצעות עיבודה המקורי. חלקים גדולים מקרקעות אלה משמשים היום למטרות הפוכות מאלה שהוגדרו בייעודן המקורי ובחוזי החכירה הבסיסיים: חלקם מרכזי קניות, חלקם תחנות דלק, חלקם מוקדים תעשייתיים, כמו גם חלקי קרקע לא קטנים המשמשים למטרות תיירות ונופש. הכל אמנם במטרה לעשות לפרנסתם של החקלאים היושבים על קרקעות אלה, בהיות החקלאות, לדעת רבים, במצב של דעיכה כללית, אולם לא זו הייתה "כוונת המחוקק" בהחכרת קרקעות אלה לחוכריהן המקוריים.

נכון כי ישראל, בהיותה מדינה דמוקרטית בעלת מודעות כלכלית, נאלצת להתפתל בין שיקולים פוליטיים צרים לבין עקרונות תיאורטיים אותם מבקשים מנהיגיה ליישם גם בתחומי הגדרת המדיניות הקרקעית, כבכל תחום לאומי אחר שיש לו נגיעה למערכות הפוליטיות. תפיסות עולם ככלכלת שוק חופשית והצורך לתת לכווחות השוק לפעול, מתנגשות עם הרצון לצמצום הפער החברתי ולעידודן של שכבות אוכלוסייה חלשות על ידי תמיכה מכל סוג שהוא, וכך לגבי נושאים לאומיים חברתיים נוספים. הצורך להתחשב בעקרון של מדינת

דרושה: הגדרה מעורבנת של 'דרך המלך' הקרקעית

כל אזורחיה אינו עולה בקנה אחד עם הרצון לשמור על קרקעותיו ונכסיו של העם היהודי, בהיות ישראל בראש ובראשונה מדינה יהודית. עקרון השוויון אינו מתיישב בהכרח עם הרצון לעזור למגורים חברתיים וכלכליים מוגדרים לקיים עצמם בהמשכיות כמו זו הנדרשת על ידי המגור החקלאי על גווניו השונים. כך מתנגשים תפיסות ועקרונות, שאיפות פוליטיות עם מאויים חברתיים ועוד דוגמאות רבות.

"למעשה קיימים

גם כיום 'קטעי

מדיניות' קרקעית

שהוגדרו מאז הקמת

המדינה והם מהווים

חלק מה'פאזלי

המרכיב את

המדיניות הקרקעית

הלאומית; אך

הגדרות אלה, שנוצרו

במבנה ששכבותיו

היסטוריות, מחייבות

רענון, בדיקה מחדש

והבהרה מחודשת".

דווקא בעיות אלה, הן שמחייבות את קובעי המדיניות, קרי: את הגופים המרכיבים את השלטון, לבחור ב"דרך מלך" אשר באמצעותה תוגדר מדיניות קרקעית לאומית, כזו אשר תכלול גם את היבטיו השונים של התכנון הלאומי ואשר תוכל להתקיים ולשאת על גבה את כל הנטיות ולפשר בין הרצונות והשאיפות השונים של מגזרי המשק על כל גווניהם.

במדיניות הקרקעית המודרנית אנו מזהים מספר אופנים של בעלות על הקרקע, בהם: בעלות ממלכתית מלאה, בעלות ציבורית שאינה ממלכתית יחד עם בעלות ממלכתית בחלוקות שונות, בעלות פרטית דומיננטית, בעלות פרטית חלקית, בעלות מעורבת ציבורית ופרטית. קביעת מדיניות זו הינה חלק בלתי נפרד ממדיניות פיתוח התשתית הלאומית שרק השלטון המרכזי יכול לקבוע את רכיביה. על הממשל לקבוע בדחיפות את

יחסו, בעידן זה, לדרישות הפרטתה של קרקע, למטרות יישובה של קרקע על ידי אוכלוסיות מוגדרות, לצורכי התכנון הלאומי ולדרכי יישומם של צרכים אלה וכל זאת מבלי לקפח חלקי אוכלוסייה אלה ואחרים. זו משימה קשה ביותר, היא מצריכה עיון מדוקדק במטרותיו הרלוונטיות של הלאום ובצרכי הפיתוח לטווחי הזמן השונים. זו המשימה הכלכלית הראשונה במעלה העומדת כיום בפני קובעי המדיניות, קרי: ממשלת ישראל.

הכלים קיימים, התפיסות מוכרות, הרצונות מגוונים אך מזהים. כל שעל הממשלה לעשות הוא לשבת על המדוכה, אף אם קשה הבעיה ומסובכת - ולהחליט.