

בכינוס השנה שלושה מושבים העוסקים בתחומי היסוד של המדיניות הקרקעית.
הראשון: הנורמות התכנוניות של מינהל מקרקעי ישראל או לחלופין 'האם המינהל בכלל צריך לעסוק בתכנונה של הקרקע?'
השני: התכנון הלאומי.
השלישי: הקשר שבין המדיניות הקרקעית והביטחון הלאומי.

האתגר: הגדרת בסיס אסטרטגי חדש למדיניות קרקעית לאומית כוללת

עמיעד (עדי) ניב
יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

מדיניות קרקעית צריכה לבטא את תפיסתם של הגופים האמורים לקבוע מהי בהקשר לקניין הפרט ולזכויות הציבור בקרקע. מדיניות זו אף מהווה גורם מרכזי בקביעת זמינותה של קרקע, והיא גם בעלת השפעה מכרעת על מחיריה של הקרקע. מדיניות קרקעית מאוזנת אמורה ליצור מערכת "איזונים" בקניין הקרקעי ובכך להוות רכיב מכריע ביכולת המדינה להשפיע על ההיבטים המגוונים הקשורים בהכוונת הבעלויות השונות על קרקעות שיש למדינה עניין ממלכתי ציבורי בהן, או שברצונה להניע את מנגנוני הבעלות עליהן מתוך שיקולים מדיניים לאומיים ומקרר-כלכליים.

הגדרתה של מדיניות קרקעית חייבת לכלול את כל מה שקשור לתחום המקרר-קרקעי, קרי: ההיבט הציבורי והלאומי, וכן את כל הנובע מהתחום המיקרר-קרקעי הכולל את היבטי השייכות והקניין הפרטיים. מדובר למעשה במיצוי האפשרויות של המערכת הציבורית להשפיע על קניינו הקרקעי של הציבור ועל תכנון קניינו הקרקעי של הפרט. השיקולים הרלוונטיים להתערבות המערכת הציבורית מתמקדים בעיקר בבעיית המחסור בקרקע, בזמינותה של הקרקע, בתכנון-על של הקרקע וכפיתוחה

מתוך שיקולים לאומיים, כמו גם בהכוונה מרכזית של הפיתוח הקרקעי בהתאם לטובת הציבור ולמטרותיו.

עד כה לא קיימת בישראל אחידות בהגדרתה של המדיניות הקרקעית, אולי כיוון שהגדרת העקרונות האסטרטגיים המנחים מדיניות כזו תלויה בתפיסות העולם של המגדירים. בגלל העדר הגדרה ברורה ומדויקת, ממלכתית רשמית, התואמת את תחזית התפתחותה של המאה העשרים ואחת – עלולות הסוגיות הקרקעיות הקשות להמשיך לרחף בחלל ללא פתרונות ראויים. לכן נוצר צורך דחוף לקיים דיון בנושא במוסדות האמורים כדי לקבוע את המדיניות הלאומית בישראל.

הסמכות לקביעתה של המדיניות הקרקעית בישראל נתונה, על פי החוק, למועצת מקרקעי ישראל. מינהל מקרקעי ישראל מהווה למעשה מעין "שלוחה" של בעלי הקרקע העיקריים שהם מדינת ישראל ורשות הפיתוח, יחד עם קרן קימת. על אף הבעלות המוגדרת, ועל אף העובדה כי מינהל מקרקעי ישראל אינו הבעלים של קרקע כלשהי, אלא הוא המנהל של קרקעות הבעלים, הרי מועצת מקרקעי ישראל היא בעלת הסמכות, הקבועה בחוק, להגדיר את המדיניות הקרקעית המתאימה לקרקעות אלה.

במשך שנים עמד לנגד עיני קובעי המדיניות הקרקעית של ישראל העיקרון הקדוש כמעט של "קרקע הלאום" ובעלות הלאום עליה, אף שלא אחת היווה עיקרון זה מוקד למחלוקות ציבוריות ופרטיות. קרן קימת ראתה את עצמה, מאז ומתמיד, כ"שומר החותם" של ערך שמירת הקרקעות ברשות העם, במטרה להעמידן לשירות העם ולצרכיו. לא כך המדינה. עד היום חלק מקברניטי המשק הישראלי ממשיכים לראות בקרקע שבבעלות המדינה נכס זמין שבאמצעותו ניתן ליצור מקורות הכנסה שוטפים לתקציב הלאומי.

ועדה ציבורית מיוחדת בראשותו של פרופ' בועז רונן (שאותה מינה שר התשתיות הלאומיות לפני מספר שנים), המליצה על מכירתה של קרקע עירונית המשמשת למגורים, כאשר מגיעה העיקריים של הוועדה היו הגדלת זמינות הקרקע והקלת ההליכים לשינוי ייעוד הקרקע. מכירת הקרקע הוצעה גם ככלי מימוני שבאמצעותו ניתן לגייס הון ליישום מטרות מגוונות של מדיניות קרקעית. מספר שנים לאחר פרסום המלצות "ועדת רונן" מינתה הממשלה ועדה מיוחדת נוספת שעליה הוטל

האתגר: הגדרת בסיס אסטרטגי חדש למדיניות קרקעית לאומית כוללת

להתייחס לסוגיית הבעלות על קרקעות הקיבוצים והמושבים במטרה לפתור את הבעיה הסבוכה שעלתה על סדר היום הציבורי. ועדה זו נקבה בפתרון מוגדר שנדחה על ידי הקיבוצים והמושבים.

המדיניות הקרקעית הלאומית היא זו שאמורה, למעשה, לכוון את מחיריהן של קרקעות המדינה ושל קרקעות קק"ל, אלה המנוהלות על ידי מינהל מקרקעי ישראל, את הביקושים לקרקעות האלה בשכבות הביקוש המגוונות ואת ערכיהם הכלכליים והחברתיים של הפרויקטים המוקמים על הקרקעות האלה.

**"עיצוב מדיניות
קרקעית
אמלכתית
והגדרתה מחדש
מצריכים בחינה
מחודשת של
תצריך הנתונים
הקיימים, יחד עם
הטמעת תפיסות
חדשות, וזו כיום
המשימה העיקרית
הניצבת בפני
קובעי המדיניות
הלאומית."**

ההתייחסות העכשווית לקרקע על סוגיה השונים מתמקדת, לצערנו, בעיקר בהיבט הנדל"ני שלה. הנחיות שונות באשר לשמירתם של שטחים פתוחים, למגבלות בנייה שונות ולהתמקדות בשינויי ייעוד קרקעות החקלאיות הן שמכוונות את פיתוחן של קרקעות המדינה וקובעות לא מעט את ההתייחסות החברתית והכלכלית אליהן. מתוך נקודת ראות זו הציבור התרגל, זה מכבר, לפרש את המדיניות הקרקעית הלאומית ככזו המנחה ומייצרת הליכי התייחסות לקרקע כאל נכס נדל"ני בעיקרו, ואילו ההיבטים שלפיהם קרקע היא נכס לאומי כמעט בטלים בשישים. התייחסות שגויה זו נובעת מפרשנות פשטנית הניתנת למדיניות הקרקעית עקב הנהירה ההמונית בשנים האחרונות אחר תפיסות עולם כלכליות רכושניות ואף נהנתניות.

איש אינו חולק על העובדה כי למעשה קיימת כיום בישראל מדיניות קרקעית לאומית, שהוגדרה במשך השנים מאז הקמתה של המדינה ובניית מוסדותיה הפורמליים. מדיניות זו מורכבת ממספר חוקים, כמו חוק יסוד: מקרקעי ישראל, שלפיו הבעלות על מקרקעי ישראל, קרי: מקרקעי המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת, לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת; חוקים נוספים: חוק מקרקעי ישראל תש"ך-1960, חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך-1960, וכן חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תש"י-1950, האמנה שנחתמה בין הממשלה לבין קרן

קימת, ועוד החלטות ממשלה והחלטות שונות של מינהל מקרקעי ישראל המתייחסות לערכיה השונים של הקרקע. גם החלטות ה"בראינגים", אלה המתייחסות לשינויי ייעוד קרקע ולעצם תנאי החכרתה בפריסות השונות, הינן החלטות המהוות חלק מהתצריך (פאזל) המרכיב את המדיניות הקרקעית הלאומית. הגדרות אלה, שהורכבו למעשה זו על זו במעין מבנה ששכבותיו היסטוריות, מחייבות רענון, בדיקה מחדש והבהרה ערכנית.

בבסיס העקרונות החדשים, התפיסות העכשוויות והקווים האמורים להנחות את התכנון הלאומי ניתן למנות את הגורמים הבאים:

1. הרצון להוזלת הדיור בישראל.
2. הצורך בשימור שטחים פתוחים והשפעתם על מרכיבי איכות הסביבה.
3. חדירתו לתודעת הציבור והפרט של נושא איכות הסביבה.
4. הגדרתן והענקתן של זכויות חדשות למתיישבים בקיבוצים ובמושבים.
5. שאלת הענקת הבעלות על יחידות דיור בערים – לחוכריהן.
6. פיתוח כלי שיווק חדשים ומודרניים בתחום המקרקעין.
7. הגדרת מסגרת ההגנה על "הירוק".
8. ההתייחסות העכשווית לנושא בעלות הציבור על הקרקע ותפיסת העולם של "הקרקע לא תימכר לצמיתות" וכו'.

כיום מחייבים חמישה מסמכים רשמיים בכל מה הנוגע לנושא הסבוך זה:

- חוק יסוד: מקרקעי ישראל.
- חוק מקרקעי ישראל.
- חוק מינהל מקרקעי ישראל.
- האמנה שנחתמה בין מדינת ישראל לקרן קימת בשנת 1961, שעל בסיסה הוקם מינהל מקרקעי ישראל והיא הקובעת את דרכי ניהול מקרקעיה של קק"ל ונשענת על חוק יסוד: מקרקעי ישראל, האוסר העברת בעלות במקרקעין במטרה ליישם את הסדרים שנקבעו.
- קביעתה של מועצת מקרקעי ישראל בהחלטתה מספר 1 משנת 1965 לפיה "קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד, לייצור מוצרים חקלאיים ולהקמתם של מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים ולצורכיהם החקלאיים, וכן לצורכי הייצור החקלאי". מאידך גיסא, לגבי מסירת קרקע עירונית נקבע שם כי "מטרתה שימוש לייעוד שנקבע בתכנון".

האתגר: הגדרת בסיס אסטרטגי חדש למדיניות קרקעית לאומית כוללת

מתוך כל הדברים האלה ברור כי עיצובה של מדיניות קרקעית ממלכתית והגדרתה מחדש מהוות למעשה בחינה מחדש של תצריף הנתונים הקיימים, יחד עם הטמעתן של תפיסות חדשות, וזו כיום המשימה העיקרית הניצבת בפני קובעי המדיניות הלאומית. הרכיבים העיקריים של החשיבה אשר בסופו של דבר תביא להגדרה מחודשת של המדיניות הם אלה:

"קק"ל ראתה את

עצמה, מאז

ומתמיד, כשומר

החותם של ערך

שמירת הקרקע

ברשות העם; לא

כך המדינה. חלק

מקברניטי המשק

רואים עד היום

בקרקע

שבבעלות

המדינה, נכס זמין

ליצירת מקורות

הכנסה שוטפים

לתקציב."

I. הרפורמות המוצעות.

II. הגישה הכלכלית הצרופה.

III. הגישה החברתית העכשווית.

IV. הגישה התכנונית הנכונה.

זה המקום להדגיש כי קביעתה של המדיניות הקרקעית הלאומית ושל הגדרותיה, שנעשו עד כה בדיעבד, הייתה מותנית גם בכיווני התכנון הקרקעי הלאומי, וזה נתון למעשה בידי משרד הפנים ולא בידי מינהל מקרקעי ישראל. המינהל הינו מעין בנק קרקעות האחראי לניהולן ולשיווקן, ואילו משרד הפנים הוא שאחראי לקביעתה של תכנית סטטוטורית לקרקע, האמורה להכתיב את עתיד כיווני התפתחותה של הקרקע. אולם חוק לחוד ומציאות לחוד. עובדה: מינהל מקרקעי ישראל חדר לתחומי תכנון לאומי מוגדרים, וסביב מציאות זו מתנהלת מחלוקת לא פשוטה.

כמו בהרבה תחומי חיים, גם בתחום הנדל"ן קשה לחזות את העתיד. מן הטעם הזה אין מקום לבוא בטענות אל האבות המייסדים של ישראל שלא חזו מעולם את ההתפתחויות הקרקעיות שהתרחשו באמת. האבות המייסדים לא העלו על דעתם, כנראה גם לא בחלומותיהם הפרועים ביותר, כי החקלאות תחדל לשמש כמקור דומיננטי של פרנסה; הם לא דמיינו שהקרקע שיועדה על ידם לפיתוחה של ישראל, שבה ראו אז מדינה סוציאליסטית שיתופית, תהפוך לאבן שואבת נדל"נית ותהיה גורם מאיץ להקמתם של מוקדים כלכליים כמו מרכזי קניות, קניונים ופרויקטים נוספים שמכונים כיום "נדל"ן מניב". הם כנראה גם לא יכלו לחזות כי פעולותיה של הסוכנות היהודית יצטמצמו כל כך, וכי הרעיון הציוני

שהיה כנר תמיד בעיניהם ועל פיו יישק דבר במדינה היהודית בארץ ישראל – יהיה נושא למחלוקת רעיונית וחומרית.

- קרקעות המדינה מוגדרות היום ככאלה שחלים עליהן מספר עקרונות בסיסיים:
- I. הן מצויות בבעלותה המלאה של המדינה.
 - II. השימוש בהן על ידי המדינה מותר אך ורק בהתאם לשיקולי טובת הכלל.
 - III. ייעודן העיקרי הוא יצירת תשתית לקיום החיים התקינים של אזרחי המדינה.
 - IV. הן בנות הקצאה בדרך שנקבעת על ידי המדינה ומתאימה לשיקוליה הדמוקרטיים בדבר שוויון לכל אזרחיה.

אלה רק מעט מהנושאים הרבים העומדים להכרעה בפני מי שאמור להגדיר את המדיניות הקרקעית הלאומית. וכיוון שדבר בהקשר זה לא הוכרע, זאת אחת הסיבות המרכזיות לטענה המושמעת בפי רבים, ובצדק, כי אין למדינת ישראל ולממשלתה מדיניות קרקעית לאומית מוגדרת עדכנית. דווקא מן הטעמים האלה חייבים קובעי המדיניות לבחור בדרך המלך אשר באמצעותה תעודכן המדיניות הקרקעית הלאומית, כך שתכלול את היבטיו השונים של התכנון הלאומי ואף תוכל להתקיים ואולי גם לפשר בין כל הנטיות, הרצונות והשאיפות השונים של מגזרי המשק, על כל גוניהם.

נכון הוא כי ישראל, בהיותה מדינה דמוקרטית בעלת מודעות כלכלית חברתית מתקדמת, נאלצת, כמדינות דמוקרטיות אחרות, להתפתל בין שיקולים פוליטיים צרים לבין עקרונות תיאורטיים שאותם מבקשים מנהיגיה ליישם גם בתחומי הגדרת המדיניות הקרקעית והתכנונית שלה, כבכל תחום לאומי אחר שיש לו נגיעה למערכות פוליטיות. תפיסות עולם ככלכלת שוק והצורך לתת לכוחות השוק לפעול, מתנגשות עם הרצון לצמצום הפער החברתי ולעידודן של שכבות אוכלוסייה חלשות על ידי תמיכה מכל סוג, וכך גם לגבי נושאים לאומיים חברתיים נוספים. הצורך להתחשב בעיקרון של "מדינת כל אזרחיה" אינו עולה בקנה אחד עם הרצון לשמור על קרקעותיו ונכסיו של העם היהודי, להיות ישראל קודם לכל מדינה יהודית. עקרון השוויון אינו מתיישב בהכרח עם הרצון לעזור למגזרים חברתיים וכלכליים מוגדרים לקיים את עצמם בהמשכיות כמו זו הנדרשת על ידי המגזר החקלאי על גווניו. כך מתנגשים אלה באלה תפיסות ועקרונות, שאיפות פוליטיות עם מאוויים חברתיים ועוד כהנה וכהנה דוגמאות.

האתגר: הגדרת בסיס אסטרטגי חדש למדיניות קרקעית לאומית כוללת

“כנס ירושלים” שלנו, המלבן את כל הסוגיות החשובות האלה, יכול להיות המקור שממנו תשאב הממשלה החלטיות, ותושיב על המדוכה צוות מקצועי מיוחד שירכז את כל חלקי ההגדרות שלפיהן פועלת המדינה כיום, יעדכן אותן ויציע לממשלה אופציה לבסיס אסטרטגי חדש להגדרת מדיניות קרקעית לאומית כוללת, התואמת את דרישות המאה העשרים ואחת. על פי דבריו של ראש הממשלה שהוקראו בפתחת הכנס, אני מבין שאכן חשוב לו לשמוע מה נחליט ומה נמליץ בפניו. ואת האתגר הזה כולנו מצפים לממש.