

# מדיניות קרקעית לאומית: אוסף מקרי של החלטות או תפיסת עולם מגובשת?

עמיעד (עדי) ניב

יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

במדיניות הקרקעית קיים כנראה קסם מיוחד במינו – לכן אולי רבים כל-כך עוסקים בה ולעתים קרובות אף מנסים לעצב אותה לפי תפיסת עולמם ולהנחילה למערכות קובעות המדיניות. בראש מעייני הפונים לתחום נמצאת ההתמודדות עם נושא הבעלות, עם נושא הקניין כמו גם עם עיבודה ופיתוחה של הקרקע, כאשר ברקע עומדת תמיד שאלת התכנון הלאומי והמקומי הנכונים. אך השאלה המרכזית המלווה את העיסוק במדיניות הקרקעית הייתה ועודה: האם ניתן, אחת ולתמיד, ליישם עקרונות ומדדים בסיסיים שיתרמו לגיבוש מענה כולל ועקרוני לנושא הכל-כך סבוך הזה.

חשיבותו העקרונית של הדיון בנושא טמונה בכך שמדינת ישראל ניצבת כיום בפני הכרעות קשות בתחום הבעלות על הקרקע בהתיישבות 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 קיימת לישראל ראתה את עצמה כ"שומר החותם" של קרקעות אלו, במטרה להעמידן לשירות העם ולצרכיו. נושא קרקע הלאום היווה מאז ומתמיד מוקד למחלוקת ציבורית. לא אחת ראו חלק מקברניטי המשק בקרקע שבבעלות המדינה נכס זמין ליצירת מקורות הכנסה לתקציב הלאומי כאשר מנגד עמדו יזמים פרטיים, מוכנים לרכוש קרקעות ולהופכן למרכיב עיקרי בשיקוליהם המיקרו-כלכליים.

בשנים האחרונות מתגברת בישראל התפיסה הנדל"נית של שימוש בקרקעות ונקודת הראות החומרית מאיימת להשתלט על כל התפיסות האחרות, כולל זו האומרת כי

קרקע הלאום "לא תימכר לצמיתות". גם נושא התכנון הלאומי במגמת המקרו, והמקומי-אזורי במגמת המיקרו, מושפעים לא מעט משיקולים נדל"ניים.

בישראל קיימים כיום חמישה מסמכי יסוד מחייבים, שעוסקים במדיניות הקרקעית. חוק יסוד מקרקעי ישראל; חוק מקרקעי ישראל; חוק מינהל מקרקעי ישראל (אין זו טעות. אלה שלושה חוקים נפרדים); האמנה שנחתמה בין מדינת ישראל לקרן קיימת לישראל בשנת 1961, על-פיה הוקם מינהל מקרקעי ישראל והיא הקובעת דרכי ניהול מקרקעיה; וקביעתה של מועצת מקרקעי ישראל שהתקבלה בשנת 1965, הקרויה "החלטה מס' 1" שמגדירה בקווים כלליים את מדיניותה הקרקעית הכוללת של הממשלה. כל החוקים וההחלטות האלה קובעים כי קרקע הלאום לא תימכר לצמיתות וכי מסירתה תהיה רק בדרך של החכרה ולא במכר. אולם, עם ההתפתחות המשמעותית בדיון הציבורי – כאשר המדיניות הקרקעית הפכה להיות חלק דומיננטי ביותר של המדיניות הכלכלית הלאומית, כאשר השפעתן של החלטות בתחום הקרקעי רבה יותר מתמיד, כשבין המושגים המדוברים ביותר ניצבות עתה החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושאי הקרקע החקלאית ומוצב דגש חזק במיוחד על המגמות הכלכליות-לאומיות – יש צורך בהתבוננות ובבחינה מחודשות של המדיניות הקרקעית, תוך מאמץ להבחין בין ארבע גישות יסוד ומציאת הדרך הנאותה לשילוב נכון ביניהן:

1. הגישה הכלכלית, השמה דגש על הקרקע כמקור להגדלת הכנסות המדינה – דרך החכרתה ו/או מכירתה.
2. הגישה החברתית, לפיה יסוד היסודות הוא השוויון ויש לשים את הדאגה לסיפוק הצרכים החברתיים בראש סדר העדיפויות.
3. הגישה התכנונית, לפיה קביעת מדיניות ההתייחסות לקרקע תיעשה אך ורק לפי מיקומה בתכנון הלאומי ו/או האזורי ונקיטת מדיניות נוקשה לגבי כל חריגה מתכניות אלה.
4. הרפורמות המוצעות, כמו הרשאה למכירת קרקעות המדינה ולא רק להחכרתן או להארכת תקופת החכרת הקרקע לפרטים כמו גם למשקי בית, והעמקת האפשרות העומדת בפני הפרט לעיגון זכויות בקרקע הלאום שברשותו.

על-פי החוק, נתונה הסמכות לקביעתה של המדיניות הקרקעית בישראל למועצת מקרקעי ישראל. זו מהווה שלוחה אדמיניסטרטיבית-ניהולית של בעלי הקרקע העיקריים בישראל, קרי: מדינת ישראל, רשות הפיתוח וקרן קיימת לישראל. המועצה

מדיניות קרקעית לאומית: אוסף מקרי של החלטות או תפיסת עולם מגובשת?

היא המוסמכת היחידה לקבוע גם את מדיניות ההתייחסות לקרקעות שבבעלות קק"ל, היות ואלה מנוהלות, בכוח האמנה שבין קק"ל לבין המדינה, על-ידי מינהל מקרקעי ישראל.

**“להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, תהינה אשר תהינה, יהיו השלכות מרחיקות לכת באשר לעתיד קרקעות המדינה.”** – הגדרתה של המדיניות הקרקעית אינה אחידה – העקרונות האסטרטגיים המנחים אותה תלויים בתפיסות העולם של המגדירים. בגלל העדר הגדרה ממלכתית ברורה של מדיניות קרקע לאומית ישראלית, שתתאים לתחזית ההתפתחויות במאה ה-21, ממשיכות הסוגיות הקרקעיות המיוחדות לישראל לרחף בחלל ללא פתרונות ראויים, כאשר המדיניות בפועל, אם אפשר לקרוא לה מדיניות, נקבעת כצירוף של פלחי החלטות המתקבלים מדי פעם על-ידי מועצת מקרקעי ישראל.

לדוגמה, לפני מספר שנים המליצה ועדה ממלכתית למכור קרקע עירונית המשמשת למגורים, למחזיקי הקרקע. המניע העיקרי של הוועדה היה הגדלת זמינות הקרקע והקלת ההליכים לשינוי ייעודה. מכירת קרקע עירונית הוצעה גם ככלי מימוני לגיוס הון למטרות מגוונות של יישום יעדי הממשלה. מימוש החלטות הוועדה יכול היה להשיג יעדים שהוצבו על-ידי גופים מתכננים בתכניות עירוניות כמו הכוונת מיקומם של מוקדי פיתוח חדשים, עמידה במדדי צפיפות, תמרוץ לקצב פיתוח ועוד. בסופו של דבר ההמלצות האלה לא יושמו על קרקעות של קרן קיימת לישראל, המהוות כ-14% מקרקעות המדינה.

היום אנו עומדים בפני החלטות קשות ומכריעות לגבי עתידה של קרקע שייעודה חקלאי, המצויה בכל רחבי הארץ – בדרום, במרכז ובצפון – ומהווה נתח עיקרי וחשוב בעתיד תכנונה הפיסי של ישראל. כולנו עדים לבעייתיות ולקושי שבהגדרות השונות בהן מתלבטת מועצת מקרקעי ישראל ובאיום המתמיד המרחף כעננה מעל החלטות המועצה – עתירות לבג"ץ. לכל הצעה המונחת לפתחה של מועצת מקרקעי ישראל יש מתנגדים רבים, כמו גם תומכים. אולם איש אינו חולק על כך כי להחלטותיה של המועצה בעניין הקרקעות החקלאיות: שינויי ייעודן, זכויות הקיבוצים והמושבים והבנייה שאינה מאושרת על קרקעות אלה, תהיינה אשר

תהיינה, יהיו השלכות מרחיקות לכת באשר לעתידן של קרקעות המדינה, ללא קשר לשאלה בידי מי הבעלות הפורמלית עליהן: למדינה, לרשות הפיתוח או לקרן קיימת לישראל. בין היתר עולה בהקשרים אלה גם הסוגיה המורכבת של הקרקעות עליהן ממוקמים יישובי הבדווים ברחבי הארץ, וכן הקרקעות עליהן קיימים יישובים ערביים, שבמסגרתם מתבצעות הרחבות, השתלטות ובנייה – ולא תמיד בעקבות תכנון מאושר.

מדיניות קרקעית לאומית צריכה להתבסס על העיקרים הבאים:

1. התייחסות מעודכנת לנושא בעלות הציבור על הקרקע ולתפיסת העולם – "הקרקע לא תימכר לצמיתות".
2. השפעת השטחים הפתוחים על איכות הסביבה ולכן, הצורך בשימורם.
3. חדירת נושא איכות הסביבה לתודעת הציבור והפרט.
4. הגדרת מסגרת ההגנה על "הירוק" שבחיינו.
5. הגדרה והענקת זכויות חדשות למתיישבים בקיבוצים ובמושבים.
6. שאלת מתן הבעלות על יחידות דיור בערים לחוכריהן.
7. פיתוח כלי שיווק חדשים ומודרניים בתחום המקרקעין.
8. הצורך בהוזלת הדיור בישראל.
9. מציאת פתרון לבעיה הלאומית שביטויה בהגדרת המחלוקת בין "מדינה יהודית דמוקרטית" לבין "מדינת כל אזרחיה".

עד עתה לא קיימת הגדרה ברורה וחד-ערכית של המדיניות הקרקעית הלאומית. כשמתכוננים לאחור במנהרת הזמן ניתן לראות בבירור כי בדרך כלל הוגדרו חלקים של מדיניות זו לאחר מעשה, כאשר לא תמיד ידעה הממשלה מהו הכיוון המדויק אליו היא מנווטת. קביעתה של המדיניות והגדרתה היו לא פעם מותנות גם בכיווני התכנון הקרקעי המצוי באחריות משרד הפנים ולא בידי מינהל מקרקעי ישראל. בתחום זה המינהל הוא בעצם מעין "בנק קרקעות", האחראי לניהולן ולשיווקן ואילו משרד הפנים הוא האחראי לקביעתה של תכנית סטטוטורית לקרקע, זו שמכתיבה כיווני התפתחות.

בשנים האחרונות חל שינוי מהותי בגישתה של המדינה לנושא הקרקע, כמו גם בתפיסת אפשרויות השפעתם של מהלכים מקרו-כלכליים הקשורים לקרקע. התברר כי ניתן להשתמש בקרקע כמכשיר עיקרי להשגת יעדים אסטרטגיים לאומיים. גם

מדיניות קרקעית לאומית: אוסף מקרי של החלטות או תפיסת עולם מגובשת?

השפעות פוליטיות, המאפילות לעתים על השיקולים הכלכליים הלאומיים, מכוונות את השימוש בקרקע. הדיון הפומבי, האגרסיבי מדי לעתים, הנערך בתקופה האחרונה בענייני קרקעות הקיבוצים, המושבים והשכונות בערים, שמלווה בעתירת "הקשת המזרחית" לבג"צ, כמו גם פסיקת בג"צ בעניין עתירתה של משפחת קעדאן בעניין זכותה להתיישב ביישוב הקהילתי קציר – הסיטו את תפיסת הציבור ואת העין הלאומית מיעודן המקורי של קרקעות הלאום.

**"יש צורך מידי"  
בהגדרה מחודשת  
של מדיניות  
קרקעית לאומית  
שתענה על  
השאלות הרבות  
שהתעוררו  
במגזרים רבים  
במשק".**

אין להאשים איש בהטיה זו היות והשינויים בדרך החשיבה ובהשקפות העולם בעידן המודרני, ההתפתחויות המשקיות הלאומיות וההדגשים הכלכליים והעסקיים הבינלאומיים מהם מושפע הכפר הגלובלי, "תפסו" לא כמעט גם את ישראל. ומן הטעם הזה נוצר הצורך המידי בהגדרתה המחודשת של מדיניות קרקעית שתענה על השאלות הרבות שהתעוררו במגזרים רבים במשק, ושתמצא דרך לשלב היבטים אלה עם הזכויות בקרקעות.

בפועל, מועצת מקרקעי ישראל היא שקובעת כיום את המדיניות הקרקעית הלאומית, וזאת בתוקף החוקים שהוזכרו לעיל והאמנה שנחתמה בשנת 1960 בין ממשלת ישראל וקרן קיימת לישראל, על-פיה בידי המועצה הסמכות והכוח לקבוע את המדיניות לגבי כ-93% מקרקעות ישראל, אלה שבשליטת הממשלה, רשות הפיתוח וקק"ל. המטרה המרכזית של האמנה הנזכרת הייתה למנוע, באמצעות השליטה המרכזית על הקניין הקרקע את ריכוזם של שטחים גדולים בידיים פרטיות ספורות, וגם להרחיב את אפשרויות טיפוח ההתיישבות וקליטת העלייה. מגמה זו היוותה את ה"רציונל" למסירת קרקעות לאחזקתם של קיבוצים ומושבים במטרה שיעבדום עיבוד חקלאי ושינצלו בדרך נכונה ויעילה את המשאבים הטבעיים. כדאי להדגיש כי מינהל מקרקעי ישראל המופקד על ניהול קרקעות המדינה וקק"ל, יוזם, לאור המדיניות שנקבעת על-ידי המועצה, תכנון של קרקעות שבניהולו כמו גם מקצה קרקעות אלה ליזמים ציבוריים ופרטיים. מאידך גיסא, כל התכניות חייבות לקבל, לפי החוק, אישור של משרד הפנים. המשרד הופך, באמצעות סמכויותיו בנושאי התכנון, לשותף מלא בהוצאתה לפועל של המדיניות הקרקעית, ובאופן עקיף גם לקביעתה.

היום, בעידן המתחדש, משתנים יעדי מדיניות אלה והתפתחות זו מובילה אל הצורך ביצירת מענה הולם לשאלות הרבות העומדות להכרעה בפני מי שאמור להגדיר את המדיניות הקרקעית הלאומית. זו אחת הסיבות המרכזיות לקביעה הנכונה כי למדינת ישראל ולממשלתה אין כיום מדיניות קרקעית לאומית מנוסחת ומדויקת התואמת את צורכי המאה ה-21, על אף העובדה שהמדינה וקק"ל הן הבעלים של יותר מ-90% מהקרקעות בגבולות ישראל ולגבי חלק גדול מקרקעות אלה קיימות החלטות מצטברות של מועצת מקרקעי ישראל.

קיימת גם סוגיית המשך הקשר הניהולי שבין מינהל מקרקעי ישראל לבין קרן קיימת 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 קרקעות קק"ל עבורה ובשליחותה. לאי-הבהירות לגבי מקומו ותפקודו של המינהל יש השלכה מיידית על הכנסותיה של קק"ל כמו גם על יעילות ניהול קרקעותיה, קרי: קרקעותיו של העם היהודי. למצב כזה קק"ל אינה מוכנה להסכים, ועל כן נשמעים לאחרונה במינהל רעיונות ומחשבות בדבר אפשרות פירוק השותפות רבת השנים בין קק"ל לבין המדינה.

המשך השותפות הזו קשור קשר אמיץ להגדרה מחודשת של מדיניות קרקעית לאומית. גם דרך הניהול של אדמות המדינה וההנחיה הממשלתית למנהל אדמותיה – מינהל מקרקעי ישראל – הינה בעיה דחופה הדורשת פתרון מהיר. הציבור הישראלי מביע בעת הזו עניין רב בסוגיות אלה והוא מבקש לדעת מה מעמדן המדויק של קרקעות המדינה או קרקעות הלאום, שהן למעשה קרקעות הציבור. מכאן אף נובעת הקריאה של גופים פוליטיים להגדרה מדויקת של המושג "ציבור" יחד עם שאלת השאלות: למי בעצם שייכות קרקעות הלאום? מכאן גם האילוץ של קק"ל, שהיא בעלים של קרקעות משלה וקריטריונים המחייבים אותה לשמירתן של קרקעות אלה כממונה מטעם העם היהודי.

לעניין בירור הבעיה היסודית של "קרקע לאום או קרקע מדינה – מה המכריע מביניהם", עלינו להביא בחשבון כי על קרקעות המדינה חלים העקרונות הבאים: הן מצויות בבעלותה המלאה של המדינה; השימוש בהן על-ידי המדינה מותר רק בהתאם לשיקולי טובת הכלל; ייעודן העיקרי הוא יצירת תשתית לקיום החיים

מדיניות קרקעית לאומית: אוסף מקרי של החלטות או תפיסת עולם מגובשת?

התקינים של אזרחי ישראל והקרקעות ברות הקצאה בדרך שתיקבע על-ידי המדינה ושתתאים לשיקוליה הדמוקרטיים, ביניהם הערך "שוויון כל אזרחיה". אגב, סוגיה זו נבחנה לעומק לפני שלוש שנים על-ידי בג"צ שדן ופסק כי זכותה של משפחת קעדאן להתיישב ביישוב הקהילתי קציר.

בחינתה מחדש של המדיניות הקרקעית הלאומית ורענונה יכולים להביא תועלת רבה למערך המדיניות הכלכלית של המדינה. את המסר הזה ראוי לכוון בעיקר לראש הממשלה שעניינו במדיניות הקרקעית רב ביותר גם אם אינו עומד בראש מועצת מקרקעי ישראל, לשר הפנים הממונה על מערכות התכנון הארציות ולשר התמ"ת המכהן כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל, מתוך כוונה שיצטרפו אלינו כדי לגבש מחדש מדיניות קרקעית לאומית ומדיניות תכנון לאומית מעודכנות שיענו על הצרכים המשתנים של המאה ה-21.