

# הגיעה עת לשינויים

עמיעד (עדי) ניב

**האם כיום נכון וראוי שמינהל מקרקעי ישראל יאשיך גם לנהל את מרבית הקרקע הציבורית (זו של המדינה וזו של קק"ל) וגם לתכנן אותה, או שיש להפריד בין תכנון הקרקעות לבין ניהולן. גם שאלת "מי מנהל את הקרקעות" אמורה לעמוד בקרוב על הפרק: האם יאשיך בכך מינהל מקרקעי ישראל או שניהול קרקעות המדינה וקרקעות קרן קימח לישראל יופרד? תוצאות מחקרים מצביעות על חיוניות המשך הבעלות הציבורית על הקרקע.**

חוברת מיוחדת זו של "קרקע" מקנה לנו את ההזדמנות הנאותה להציג בפני קוראי "קרקע" המסורים את מגוון המחקרים - כולם בתחומי המדיניות הקרקעית ושימושי הקרקע - שיום מכון המחקר שלנו, תמך בהם במענקי מחקר, או העניק מלגות לעמיתי מחקר שלנו ולחוקרים מכל גווי הקשת הקרקעית, הגיאוגרפית, הכלכלית. באמצעות "חוברת נושא" מיוחדת זו אנו מבקשים גם להצביע בפניכם - קוראינו העוסקים בתחומים המגוונים של שימושי קרקע ומדיניות קרקעית - על מספר נקודות יסוד במדיניות הקרקעית הלאומית בישראל, ולנסות לפתוח צוהר מחדש לתחום מורכב זה, במטרה ליצור עניין חדש ומחודש בנושא שגלומים בו תחומים רבים בעלי ערך לאומי ממדרגה ראשונה.

לפני זמן לא רב נפל דבר בשדה המדיניות הקרקעית הלאומית. פסק דינו של בג"ץ בעניין החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא הקרקע החקלאית, עורר את כולנו לחשיבה מחודשת בתחום דומיננטי זה של עיצוב מדיניות הקרקע בישראל. גם מטבע הלשון "צדק חלוקתי" שטבע בג"ץ מחייב את כל העוסקים בקביעת המדיניות בחשיבה מיוחדת. ההחלטות אליהן התייחס בג"ץ עסקו בעיקרן במגזר החקלאי התופס, כדברי בג"ץ, חלק מהותי בפעילותו של מינהל מקרקעי ישראל. וכיוון שהמינהל הוא האורגן המנהל את קרקעות המדינה, כמו גם את קרקעותיה של קרן קימת לישראל, חייבה החלטת בג"ץ את מועצת מקרקעי ישראל לקבל החלטות חדשות, מאוזנות יותר, שיש להן סיכוי להוות את המתפח לפתרון אחת הבעיות הקרקעיות הכאובות ביותר בעת זו.

מתוך כ-22 מיליון דונם המהווים את שטח ישראל, 92% מצויים בבעלות המדינה, בבעלות

\* הכותב יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, חבר דירקטוריון קק"ל ומועצת מקרקעי ישראל.

קרן קימת לישראל ובבעלות רשות הפיתוח. קרקעות אלה מנוהלות במרוכז על ידי מינהל מקרקעי ישראל שהוקם למטרת ניהול הקרקעות. כ-4.7 מיליון דונם מתוך הסך הכולל מעובדים בצורות ההתיישבות השונות על ידי 740 ישובים שבהם 68,000 נחלות. יותר מ-650 אלף איש חיים כיום בישובים חקלאיים ובישובים קהילתיים והם שמעבדים כחמישית משטח המדינה, המהווים, לפי קביעת בג"ץ, כ-2,8 מיליון דונם. "נחלה" היא חלקת אדמה בגודל שנקבע על ידי שר החקלאות והיא מצוייה בבעלות המדינה, קק"ל או רשות הפיתוח, והוחכרה לתקופה ארוכה למתיישב לצורך פרנסתו מהמשק החקלאי (מוגדר בהחלטה מספר 9 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1966).

נתונים מרשימים אלה מצביעים על חשיבות המדיניות הקרקעית - לא רק בהתייחס למעמדו של המגזר החקלאי - אלא גם על היקפה וגודלה של הבעיה הניצבת לפיתחה של ישראל, בנושא כלכלי-חברתי ראשון במעלה.

המחקר האקדמי-מקצועי אותו אנו מנהלים במכון מזה מספר שנים בנושאים המרכזיים הנובעים מהמדיניות הקרקעית הלאומית ומשימושי הקרקע המגוונים, מהווה אבן דרך לקובעי המדיניות בהתייחסו למכלול הכיוונים, תוך שהוא מעמיד לרשות קובעי המדיניות כלים יסודיים להתמודדות עם הבעיה החשובה הזו.

מועצת מקרקעי ישראל, שהיא האורגן היחיד עליו מטיל חוק מקרקעי ישראל את האחריות לקביעתה של המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל (שהיא למעשה המדיניות הלאומית) החליטה, עם הקמתה, כי קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד במטרה לייצר מוצרים חקלאיים ולהקים מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים לצורכיהם החקלאיים ולצורכי הייצור החקלאי. עוד קבעה המועצה כי ייעודה ושימושה של קרקע לא ישונה על-ידי הרשויות המוסמכות אלא במקרים יוצאים מן הכלל, וכי חוכר של קרקע חקלאית חייב להתגורר עליה ולעבדה ברציפות למטרות שלשמן הוחכרה הקרקע. יחד עם זאת נאמר בהחלטה כי כאשר ישונה ייעודה של קרקע, היא תוחזר לבעליה המיוצגים על ידי מינהל מקרקעי ישראל ואז יהיה המחזיר זכאי לפיצויים עבור השקעותיו בקרקע ועבור הפקעת זכותו בשיעור שייקבע על-ידי המועצה. במשך השנים שחלפו מאז נתקבלה החלטה זו חלו בישראל התפתחויות שיצרו שינויים במעמדם של ענפי משק כלכליים, בעיקר בענפי החקלאות. ההתפתחות המואצת של המסחר ומהפכים מגוונים במערכות כלכליות לאומיות גרמו, בין השאר, גם לשינויים בסדרי עדיפויות לאומיים. על רקע הדברים האלה קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את ההחלטות שעניינן שינוי ייעודה של קרקע ושיעורי הפיצוי שיוענקו למעבדיה.

שנים לאחר מכן, בעקבות מאבק ציבורי ממושך, הגיע הנושא לשולחן בג"ץ אשר, בסופו

של דבר, פסק כי החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל בהקשר של הפיצוי על שינוי הייעוד - אינן סבירות. עוד קבע בג"ץ כי ההטבות שהוענקו לחוכרים חרגו מהסביר ויותר אין לפעול לפיהן. התוצאה של פסקת בג"ץ הייתה שהכרזת הועבר, כמעמסה כבדה, למגרש מועצת המקרקעין שנתבקשה לקבל החלטות חדשות. במספר ישיבות לא מבוטל החליטה המועצה בשנה החולפת על החלטות חלופיות ועל המדיניות החדשה לפיה ינקוט המינהל באדמות המנוהלות על ידיו בכל הקשור לשינויי יעוד הקרקע ובאשר לזכויותיהם של החקלאים, היושבים במשך שנים על קרקעות ישוביהם.

אני מציינ עובדות אלה כדי להדגיש את ההשפעה האמיתית והמשמעותית שיכולה להיות לאדם על נוף מולדתו. הדבר בא לידי ביטוי באופנים רבים אולם בראש הכל עומדת הקרקע, עומד תכנונה של הקרקע ויותר מכך - ביצועו של תכנון זה הכרוך בישראל בקשיים מינהלים ובירוקרטיים כה רבים עד שלעתים "המולדת" מעוצבת בדיוק להיפך מכפי שחשבו מתכנניה, הוגיה וכל מי שחפץ בפיתוחה הנכון.

המדיניות הקרקעית הלאומית כיום, אם אפשר לכנות אותה כתואר מדיניות, הינה אוסף תצריפי של החלטות שונות ומשונות שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל במהלך השנים, הגוף הקובע את המדיניות המכתיבה את מהלך התפתחות קרקע הלאום. הוסף לזה את עיסוקו של המינהל בתכנון - דבר שלעתים מתנגש עם מערך התכנון של משרד הפנים - והתוצאה, בפשטות רבה, עלולה להגיע לתוהו ובוהו.

המדיניות הקרקעית מהווה פרק דומיננטי, אולי בין המכריעים ביותר במסגרת המערך הכלכלי הלאומי: יש בה השפעה על זכויות בעלות וקניין, יש בה מערך עקרונות חברתיים סוציולוגיים, יש בה כדי לתרום למעמד הכלכלי של אוכלוסיות ספציפיות, ויש בה השפעה קובעת על מבנהו של המרחב הגיאוגרפי. יחד עם זאת יש לזכור כי הקרקע מהווה גורם ייצור דומיננטי בין גורמי הייצור הכלכליים, הן במגזר העירוני שם כמעט תמיד אנו שומעים טיעונים בנוסח: "יש חוסר בעתודות קרקע זמינות לפיתוח" והן במגזר הכפרי-חקלאי שם הטיעונים המושמעים הם בנוסח: "קיים שימוש לא תקין בקרקע חקלאית שלא לצרכים חקלאיים" ו/או: "קיים ניצול לרעה של שינויי יעוד קרקע".

השאלה היסודית בה ראוי לדרון היום היא על מי יש להטיל את ניהולה השוטף של הקרקע - האם בעידן הנוכחי נכון הוא שהמדינה תמשיך לנהל את מרבית הקרקע הציבורית (זו שלה וזו של קק"ל) או שהגיעה העת - ואני מהתומכים הגדולים בתפיסת עולם זו - לבחון אפשרות להפריד בין קרקעות המדינה לקרקעות קק"ל ולצמצם מאד את הניהול הציבורי של הקרקעות האלה.

זה המקום להציב שאלה עקרונית: "האם אכן הבעלות הציבורית על קרקע עדין רצויה? במחקר שערכו הפרופ' אליה ורצברגר והד"ר אליהו כורוכוב בנושא זה, ושעיקריו מפורטים בחוברת "קרקע" הנוכחית, הוכיחו החוקרים כי הבעלות הציבורית על הקרקע עודנה כלי חשוב וחינוי להשגת מטרות כלכליות וחברתיות. לטענתם, בלעדי הבעלות הציבורית, מקצת מיעדי המדינה אינם ניתנים להשגה אלא בעלויות גבוהות ולאחר עיכובים ממושכים. לכאורה, טוענים החוקרים, קיימים אמצעים חלופיים להשגת המטרה, כמו רפורמה בחוק התכנון והבנייה או גם שינוי בחוקי ההפקעה. אבל במציאות הפוליטית והמשפטית בישראל ספק רב, לדעתם, אם ממשלה כלשהי תצליח להפעיל אמצעים אלה. החוקרים מדגישים כי ממצאיהם מורים על כך שחשיבות הבעלות הציבורית גדולה יותר בהקשר לקרקעות החקלאיות, לשטחים הפתוחים ולכל שאר השטחים שיש להם פוטנציאל לפיתוח נוסף. לטענתם המדינה תתקשה לספק את צורכי הפיתוח הלאומיים בלי לשמור על הבעלות הציבורית על שטחים אלה, בהיעדר כלים אחרים שבאמצעותם ניתן להבטיח את שטחי הקרקע שיידרשו לביצוע תכניות פיתוח עתידיות. יחד עם זאת עומדים החוקרים על הצורך לצמצום אי השוויון ולמניעת התעשרות חדה של בודדים.

מחקר נוסף ששלב הראשון הסתיים זה עתה, עוסק במערכת השוואתית של מדיניות קרקעית לאומית במדינות שונות ונערך עבור המכון על ידי פרופ' גדעון ביגר וד"ר אמנון קרטין. ממצא עיקרי, העולה כבר בשלב הראשוני של המחקר, מחייב את כולנו לתהות, בפעם הראשונה, באופן יסודי, על עתידה של המדיניות הקרקעית הלאומית שלנו ופרטי האסטרטגיה שלה. הממצא המחקרי מגלה כי בחמש המדינות שנסקרו מטרתה העיקרית של המדיניות היא חברתית ורק לאחר מכן מודגשת המטרה הכלכלית. זה ועוד: בכל המדינות הנחקרות (יוון, ספרד, הולנד, צ'כיה וניו זילנד) קיימת מדיניות של עידוד הבעלות הפרטית על הקרקע, למעט חלקים קטנים מאדמות המדינה המיועדים על ידי השלטון למטרות ציבוריות מובהקות כמו תחומים מוניציפליים מוגדרים, משאבי טבע, שטחים פתוחים וכיוצא באלה בלבד.

גם על מקומו של התכנון הלאומי יש להחליט בהקדם באשר "הא בהא תליא" וחיבור נכון של שני מרכיבים אלה, הקרקע ותכנונה הנכון, עשוי להיות גורם מדרבן להתפתחות הכלכלית וגם הגיאוגרפית של המדינה ולתרום לתחילת חידוש צמיחתה.

על רקע זה ראוי לשאול שאלת יסוד - והיא כלל אינה פרוכוכטיבית - האם באמת מתפקידו של מינהל מקרקעי ישראל לעסוק בתכנון הקרקע? האם עליו להמשיך להיות אחראי על תכנון זה או שעליו להתפרק ממנו לטובת רשויות התכנון האחרות ולהתמקד אך ורק בניהולן הנכון והראוי של הקרקעות שבמסגרת אחריות ניהולן?

לטעמי, חובתנו לזכור, כי על פי החוק, קרקע ציבורית בישראל אינה נמכרת אלא מוכרת בלבד. אך היות ו-92% מהקרקעות בישראל הם בבעלות ציבורית, הרי שההיקף המצומצם של קרקעות פרטיות מאפשר קביעת מדיניות פיתוח קרקעית רק על ידי המערכות הציבוריות והממלכתיות. עובדה זו לא תמיד תואמת את מגמותיו של השוק החופשי ומונעת תחרות משוכללת במערך הכלכלי הלאומי. כתוצאה ממצב נתון זה נגרמים לא מעט עיוותים, כאשר לעתים קרובות התפתחותו של מרחב גיאוגרפי טבעי נתון מתרחשת לא בהכרח בהתאם לתאוריות הכלכליות, לאו דווקא על פי מה שדורשים תנאי השטח הטבעיים, או מהמבנה המתבקש של מרחב עירוני או מרחב כפרי-חקלאי.

רק לאחרונה מינתה מועצת מקרקעי ישראל ועדת אד-הוק מיוחדת עליה הוטל לבחון את כל ההחלטות שנתקבלו על ידי המועצה מיום היווסדה: למינן, לאחדן, ליצור להן הבהרות, לבטל החלטות שאינן רלוונטיות ושקיומן רק מסבך ומסרביל את ההליך הקרקעי.

פעולה חשובה זו, כשתושלם, תקל מאד על פעילותו השוטפת של המינהל כמו גם על הקשר השוטף של האזרח עם הרשויות הקרקעיות, קשר שהוא בעייתי לאורך שנים ושהוא כרוך בבעיות אין ספור הצצות בעת "התקלותו" של האזרח המבקש מידע קרקעי או טיפול בעסקה קרקעית בבירוקרטיה הנוראה של המינהל.

ביקשתי כאן, כפתיחה לרצף עיקרי המחקרים המצוינים המרוכזים בחוברת זו, להציב דגשים על הבעיות הקרקעיות המרכזיות כפי שהן קיימות כיום בישראל ולהבליט את הנושאים הרבים המיוצרים על ידן לצורכי המחקר האקדמי המקצועי. פתרונות קיימים למכביר. השאלה היא רק על מי באמת צריכות להיות מוטלות ההחלטות בדבר הפתרונות הנאותים הרצויים ומה תהיה תפיסת העולם המקצועית של מקבלי ההחלטות לעומת ההיבטים הציבוריים והפוליטיים אליהם מנסה להגיע מי שבידו הופקדו עד כה סמכויות ההחלטה.