

במה הנתונים כמכשיר לניהול משק הקרקע

א. פחננסקי

גידול הערים ותהליך האורבניזציה, ההולך ומתגבר, משווים ממדים חדשים לקרקע ולשימושה. מצב זה מחזק את הצורך בריכוז יעיל של נתונים על שימושי קרקע, כאחד הצרכים הראשיים של המדינה.

כיום, מפורז המידע בנדון בין משרדים ומוסדות שונים, שהעיקריים בהם הם: רישום והסדר קרקעות של משרד המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוצר - מס רכוש, רשויות מוניציפליות, משרד השיכון, חברות משכנות וכו'.

אולם, לא זו בלבד שהמידע מפוזר, הוא אף אינו שלם. ברגע שהנך זקוק לנתונים, העשויים לשמש בסיס למחקר ולתכנון, הנך נתקל בקשיים רבים בנסותך לרכז את החומר, אשר לעתים קרובות אף אינו כנמצא. הקושי טמון גם בכך שהשיטות לרישום הנתונים במשרדים ובמוסדות המטפלים בבעיות קרקע, אינן אחידות והנומנקלטורה לנתונים שונה.

אמנם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הניחה יסודות לסווג אחיד של שימושי קרקע, אולם הוא לא חדר למוסדות ולמשרדים ואינו משמש מפתח לרישומיהם.

רישום עסקות קרקעיות, המהווה אחד המקורות העיקריים למידע על שימושי קרקע, נערך בצורות מיושנות, וכך הדבר לא אצלנו בלבד.

כאנגליה נעשה חלק מן הרישומים בספרי האחוזה, עד היום, בהתאם לחוק הרומאי - לפיו נערך הרישום כרונולוגית בקאדאסטר, ולא לפי החלוקה הגיאוגרפית. כשדרושה אינפורמציה על השתלשלות הטרנזקציות של חלקת אדמה מסוימת, לשם מציאת הבעל האמיתי, או בירור זכויות שונות אחרות - אין מנוס מחיפוש בין הטרנזקציות שבוצעו במשך מאות בשנים.

בישראל ובארצות המזרח התיכון נערך הרישום לפי שיטה עותומנית, הקיימת באיזור זה מאות בשנים. האופייני לשיטה העותומנית, בכל הנוגע לרישום, הוא הגדרת החלקה ע"י החלקות הסמוכות לה. הרישום נעשה בשיטת השטרות, על סמך תרשימים פרטיים ומפות. שיטה כזו, כמובן שאינה מדויקת כלל ורחוקה מלהיות נכונה, ביחוד במקרים של שינוי בבעלים ובמקרים של חלוקה, או של איחוד החלקות.

לעומת שיטות אלה, ניצבת שיטת רישום הזכויות, שראשיתה ב-1858 באוסטרליה (שיטת טורנס) - ובמקביל הונהגה גם בגרמניה, רוסיה ובקיסרות האוסטרית. לפי שיטה זו, יחידת הרישום אינה העיסקה בקרקע, כי אם חלקת הקרקע הנרשמת בפנקס כנפרד, בציון מדויק של גבולותיה, לרבות כל הזכויות הקיימות לגביה: הבעלות, השכירות, השיעבודים וכן שמות הזכאים לזכויות אלה. לעת מכירת הקרקעות, מוחק הרשם את שמם של הבעלים הקודמים ורושם את שם הבעלים החדשים, תוך ציון שטר המכר שעל פיו מבוצע התיקון; אם משעבר הבעלים את הקרקע - לשם הבטחתה - רושם הרשם את השעבוד ואת שם הנושה. מעלתה הגדולה של שיטה זו בכך, שכל המעיין ברישומה של חלקה בפנקס - מוצא מיד ובמרוכז את כל הנוגע לה, ואין הוא צפוי לשום הפתעה. לשיטה זו דרושים מיפוי ורישום כולל של הקרקעות במדינה בקאדאסטר.

שיטת רישום הזכויות רווחת כיום בארצות רבות ביבשת אירופה, וכמעט ככל ארצות חבר העמים הבריטי וכמושבות בריטיות לשעבר (אך, כאמור לא בבריטניה), וכן בכמה ממדינות ארצות הברית (כאן רק על בסיס וולונטארי).

הכנסת שיטת עיבוד הנתונים האלקטרוני במינהל המודרני, יש בה, כמובן, כדי להביא פתרונות להפיכת שיטות מיושנות - שאינן עונות לדרישות הזמן ולהתפתחות הדינמית של המשק הקרקעי העירוני בפרט - למאגר מידע, העשוי לשמש מקור לכל ענפי המשק במדינה; והרי בעיות הקרקע משתזרות בכל הפעילויות הכלכליות, המדיניות והחברתיות של המדינה.

אולם, האפשרות של החדרת המחשבים לעיבוד הנתונים, בתחום שימושי קרקע - שעשויה היתה להביא עמה שיפור מהפכני במצב - עדיין לא נוצלה. הקשיים עצומים ויטוריים וטמונים הן בעלות המיבצע והן באוניפיקציה במונחים ובתהליכים, ואף באיחוד פעולות כפולות.

מינהל מקרקעי ישראל ממונה על ניהול קרקעות ישראל. מספר הנכסים שברשות המינהל מגיע ל- 750,000 יחידות.

במינהל קיים אגף מיוחד, המטפל בשימוש בקרקע. צרכיו המינהליים בנתוני שימושי קרקע - בנוסף לצורכי המוסדות האחרים העוסקים בנושא - מחייבים מציאת שיטת זיהוי ע"י נומנקלטורה יעילה ופשוטה, שתבטא בצורה אחידה את רישום הנתונים בכל המשרדים והמוסדות המטפלים בקרקע, לפי קבוצות:

1. סיווג שימושי הקרקע (חקלאית ועירונית).
2. סיווג קרקע מנקודת ראות משפטית.
3. מרכיב התפיסה של הקרקע - פנוייה, תפרסה, פרטית, ציבורית, וכו'.
4. תהליך פיתוח הקרקע.
5. מרכיבי הבעלות על הקרקע.
6. הפעולות העסקיות.

אם נתייחס לקשיים של מינהל מקרקעי ישראל בלבד, ברישום מאגר הידע העצום (750,000 יחידות \times 50 נתונים \times 10 יחידות במוצע לכל נתון = 375,000,000), - הרי ש-375 מיליון פוזיציות, מחריפות מחמת חוסר הגדרה של יחידת קרקע ומחוסר סימול אחיד, כלל ארצי, שילווה אותנו בכל הדרך העקלקלה שבטיפול מוסדות התכנון, הביצוע והרישום. לדוגמה: כיום, יש מגדירים את הקרקע לפי גוש השומה (למשל בבאר שבע) ויש לפי גוש הרישום. יש המשתמשים במספרי תכניות בנין ערים (ת.ב.ע.) ויש הגוהגים לפי מפות, או לפי תרשימים. יש המשתמשים במספרי מגרש, במספרי חלקות, קבועים, או זמניים - לפני, או אחרי חלוקת השטחים.

וראו זה פלא: אין גורם יציב יותר מקרקע, ואף על פי כן משנה זו את אופיה, הגדרתה ומהותה. יחידת הקרקע עשויה לשנות את מהותה, עם רישומה בספרי האחוזה. יש חלקות קרקעיות, אשר בדומה לאמבות - מתפצלות לשתי חלקות, או יותר: ויש חלקות, האוכלות את שכנותיהן ומתאחדות עמן. כל החלקות, הן אחרי הפיצול והן אחרי האיחוד, ממשיכות את חייהן העצמאיים, עד למוטציה הבאה.

אנחנו חייבים, איפוא, להגיע לשיטתיות קרקעית, אשר תאפשר לקבוע בקלות את "שלשלת היוחסין", ההיסטוריה, וכל מרכיביה האחרים של החלקה ההיסטורית.

דרושה תשומת לב מיוחדת לשטחים ציבוריים, וזאת לאור החובה להפריש קרקע לצרכי ציבור - בהתאם לחוק הרכישה לצרכי ציבור 1943, או חוק התכנון והבנייה 1965 וחוק המקרקעין 1969.

להלן פירוט הקרקע באחוזים, שהוקצתה ע"י מינהל מקרקעי ישראל לצרכי ציבור:

ב- 1966/67	-	70%	מן השטח שהוקצה
ב- 1967/68	-	53%	" " "
ב- 1968/69	-	75%	" " "
ב- 1969/70	-	60%	" " "

אולם, אנו זקוקים לנתונים על ניצול קרקעות לצרכי ציבור, בפועל, ע"י רשויות מוניציפליות.

היבט זה מרמז על ההשלכות של החוקים, אשר חייבו את בעלי הקרקע בעבר, להפריש כ-25% - ולאחרונה 40% - מן השטחים לצרכי ציבור.

האם שיעור זה (40%) - מספיק, או לא? או שמא הוא מוגזם? האם משמש הוא לאותן מטרות עליהן מוצהר בחוק? מדובר כאן על שטח של כ-60,000 דונמים קרקע שהיא עדיין פנויה, ב-16 ערים גדולות ובינייניות (נתונים מ-1967). לאור גידול האוכלוסיה, ועם העיור המתגבר וזקוקה לעלייה - אשר תרכז בישראל את העם היהודי, רובו ככולו - דרושים נתונים על אדמות פנויות, כלומר על רזרבות קרקעיות. האם השטחים מספיקים לפיתוח המשק? לקליטת עלייה?

במקביל, אנו זקוקים לידע על הפוטנציאל הגלום בקרקע בשטחים הבנויים, כולל שיקום רובעים נחשלים, והעלאת השיעור של אחוזי הבנייה ביתר השטחים העירוניים - אשר דרך אנב מנוצלים יפה לצורך קבלת מסי השבחה ע"י הרשויות; דהיינו, קביעת פוטנציאל של "אור" כגורם ליצירת קרקע.

ולסיכום, לכל זה דרושים לנו נתונים מן המציאות, על מנת שנוכל להגיע לכלל תכניות לשימושי קרקע בעשור הבא. לפיכך, כדי שנוכל להכין מאזן חר-משמעי של האוצר הקרקעי, דרושה הצמדה מוחלטת של הגדרת יחידת קרקע, לאורך הטיפול כולו, במוסדות המחוקקים, התכנוניים והמבצעיים - אשר תאפשר, בשלב ראשון, עיבוד הנתונים האלקטרוני, ללא תקלות, והצמדת הזיהוי הטכני לתיאור הגראפו.

ההמצאות החדשות בטכנולוגיה, מאפשרות יצירת מסגרות למידע, לריכוז, לשליפת פרטים, לזיווג נתונים וכדו'. נראה לי, כי הפתרון הוא טופולוגי, קואורדינטיבי לכל יחידה.

אמנם 94% מתוך הבעלים על הקרקעות – היא מדינת ישראל, דהיינו: רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל. אולם, דרושה עוד יוזמה רבה בכדי להפוך את ריכוז האינפורמציה שבידי המינהל בלבד – כבסיס ליצירת בנק נתונים במושגו התיאורטי המוגדר. רובם של 6% הנותרים נרשם, בין היתר, בספרי האחוזה המנוהלים ע"י משרד המשפטים. ראוי לציין כי חלק מקרקעות הלאום אינו רשום בספרי האחוזה, מחוסר הסדר. כאן יש למנוע כפילות – בארגון של מאגר האינפורמציה.

החלטה בדבר הקמת בנק אינפורמציה לשימושי קרקע מותנה, כמובן, בהחלטה בדרג ממלכתי גבוה – אשר תחייב את כל רשויות המימשל להזין מרכז מידע זה.