

הרשות לתכנון לאומי התקום או חלמנו חלום?

עמיעד (עדי) ניב*

בגליון הקודם של "קרקע" הצגנו לדיון ציבורי את סוגיית החסרונות והיתרונות של הקמת רשות לתכנון לאומי כמוצע על ידי משרד ראש הממשלה וכפי שהחליטה ממשלת ישראל. בינתיים נראה כי על אף החלטת הממשלה שנתקבלה לא מכבר אין בשלב זה להצעת מבנה חדשה זו סיכוי לעבור את מחסום אישורה של הכנסת. נראה כי שרי התשתיות והפנים, שממשרדיהם מתוכננות להילקח היחידות האמורות להרכיב את הרשות המתוכננת (מינהל מקרקעי ישראל ממשרד התשתיות ומינהל התכנון ממשרד הפנים), חברו יחדיו למלחמה כנגד מימושה של כוונת הממשלה, המדללת באופן משמעי את סמכויות משרדיהם.

**במסגרת הדיון
בשאלה למי שייכות
"קרקעות הלאום"
— דרושה הגדרה
מיידיית ומפורטת של
המושג "ציבור"**

בינתיים עסקה התקשורת בסוגיה והובעו בגינה דיעות מדיעות שונות. ידוע לכל כי מאחורי החלטת הממשלה מצויה כוונה להקים גוף מינהלי חדש במשרד ראש הממשלה ולרכז במסגרתו את האחריות לכל הנושאים הקרקעיים, כולל נושאי התכנון. ריכוז זה יאפשר לגוף החדש ובאמצעותו לראש הממשלה ולמשרדו, לשלוט במדיניות הקרקעית הלאומית ולכוונה, כמו גם את מדיניות התכנון המרכזי בישראל. מעין מתן הזכות לחתול לשמור היטב על השמנת שבה כה חשק.

על נטיה ריכוזית כזו נשאלה השאלה אם אכן תוצאות הפעולה יכולות להיות יישומה של מדיניות קרקעית ותכנונית חדשה שהאחראים הקודמים לה לא יכלו לה ואף לא הצליחו להגדירה והאם אפשר בדרך זו לכוון את המדיניות הלאומית כך שתהיה משוחררת לחלוטין מהשפעות בלתי רלוונטיות ומכוחות זרים לליבתה, או שמאחורי הכותרות מסתתרת כוונה פשטנית של ריכוז עצמה וכוח, כאלה הנובעים מעצם האחריות לקביעתה ולהובלתה של תכנית אסטרטגית לאומית שנושאה קרקעות ישראל. עד כה לא עלה בידי איש להשיב נכונה על שאלה מכרעת זו. הגופים המקצועיים השונים בעלי העניין ואלה שאינם בעלי עניין ישיר — יחד עם אמצעי התקשורת, עסקו ארוכות בניתוחה של הסוגיה והעלו השערות מהשערות שונות, אולם תשובה חד משמעית לא עלה בידי איש להציב: לא בפני קובעי המדיניות ואף לא בפני אלה האמורים לבצע מדיניות זו.

* הכותב הוא יו"ר המכון לחקר שימושי קרקע ויו"ר הפורום הישראלי למדיניות קרקעית.

עובדה היא כי בשנים האחרונות חל שינוי מהותי בגישתה של המדינה לנושא הקרקע, כמו גם בתפיסת אפשרויות השפעתם של מהלכים הקשורים בקרקע על המערך המקרו כלכלי הלאומי אשר נשתנתה מקצה לקצה. ברור עתה כי ניתן להשתמש בקרקע כמכשיר עיקרי להשגת יעדים אסטרטגיים לאומיים, כולל גם השפעות פוליטיות רבות ערך, המאפילות לעתים על השיקולים הכלכליים הלאומיים.

הדיון הפומבי, לעתים האגרסיבי מדי, הנערך בתקופה האחרונה בעניני קרקעות הקיבוצים והמושבים והפיכתם של רבים מאלה לנושאים ונותנים על נדל"ן, עד כדי הדבקת הכינוי "ישובי נדל"ן" לחלק לא מבוטל מהם, הסיט את תפיסת הציבור ואת העין הלאומית מיעודם המקורי של קיבוצי ומושבי ישראל. אין להאשים בהטיה זו איש היות והשינויים המחשבתיים והתפיסתיים בעידן המודרני, ההתפתחויות המשקיות הלאומיות וההדגשים הכלכליים והעסקיים הבינלאומיים מהם מושפע הכפר הגלובלי, "תפסו" לא במעט גם את ישראל, ובכך אף מובהר חלק מהתפיסה האסטרטגית הריכוזית של משרד ראש הממשלה.

כדיוננו בנושא, עמדתי על כך שבשנות השישים והשבעים לא עמד לה כוחה של הרשות הלאומית לתכנון כלכלי שהיתה גם אז במשרד ראש הממשלה ליישם את המסקנות הכלכליות לאומיות שעלו ממחקריה, אף שאלה היו מבין הרציניים שנערכו בתורת כלכלת ישראל. הממשלה אותה שרתה הרשות לא העניקה לה את תמיכתה, וללא גיבוי משרי ישראל וראשיה נשאר המלצות כלכליות לאומיות טובות במגירותיה, שהפכו מאובקות, של רשות לאומית זו. מעין "גול ממשלתי עצמי" שהובקע בשל שיקולים פוליטיים זרים ושוב, בין השאר בשל מלחמתם של שרים נגד מתן השפעה ריכוזית בתחום זה למערכת מינהלית מצומצמת.

מאז שמשרד ראש הממשלה הודיע על כוונתו להעביר את סמכויות התכנון והאחריות לקרקע למסגרת מטריית משרדו נמנע שר התשתיות הלאומיות אליהו סויסה, שהאחריות הפורמלית למינהל מקרקעי ישראל היתה נתונה בידיו עד כה, מלעשות מעשה כלשהו הנוגע למינהל ולתפקודו. התחושה כי בין כך וכך המינהל יילקח מידי "בקרו" גרמה לכך שבמשך שבועות ארוכים נמנע כינוס מועצת מינהל מקרקעי ישראל וזו לא דנה בנושאים כל שהם שהועלו על שולחנה, ללא קשר לחשיבותם ולדחיפותם. המסר שהוקרן לציבור היה כי המינהל מצוי בתקופת "לית דין ולית דיין".

גם במשרד הפנים המתייחס לגופי התכנון מאז ומתמיד כנכסים יקרי ערך שלו התעוררה התנגדות ליישום רעיון העתקת שיוכם המיניסטרילי של הגופים המתכננים, כך שנוצר שיתוף פעולה מקורי ומיוחד בין שרי התשתיות והפנים. אסור לשכוח את העצמה המסורה בידי מינהל התכנון שבמשרד הפנים. זה הגוף העליון המכוון את מדיניות התכנון של תכניות ברמות השונות: תכניות מתאר, תכניות בינוי וכיו"ב, כאלה שביכולתן לקבוע לשבט או לחסד גורלם של יזמים רבים העסוקים בקידומם הכלכלי של פרויקטים ברמות מגוונות. עיכוב אישורן של תכניות בניה מוגדרות מונע יישומן של יזמות בניה בשטחי תוכניות אלה וכאשר הוא מצטרף למחסור בקרקעות זמינות לבניה באותם האזורים עלולה להיווצר פצצת זמן של

מחירים, דבר שרק יוסיף להתדרדרות הכללית הקיימת כבר של שאריות המדיניות הקרקעית הלאומית.

יש גם לתת את הדעת בהקשר זה לניגוד האינטרסים שעשוי להתקיים בין המדיניות הקרקעית לבין מדיניות התכנון, שהרי מינהל מקרקעי ישראל מהווה למעשה את צינור השיווק של קרקעות ישראל. מדיניות השיווק נגזרת בין היתר גם ממדיניות התכנון. את מדיניות התכנון מוביל מינהל התכנון שבמשרד הפנים. מכאן מובן מאליו, כי ריכוז שני גופים אלה יחד עלול לגרום לערוב אינטרסים לאומיים נוגדים במסגרת מינהלית אחת ולהמשך אי קיומה של מדיניות קרקעית כוללת של מדינת ישראל.

**"יתכן כי באמת
הגיעה העת
לאפשר פידוק
השוחפות רבת
השנים בין קק"ל
לבין מינהל מקרקעי
ישראל**

אי הוודאות לגבי פרישתו או אי פרישתו של מנהל מינהל מקרקעי ישראל כפי שהיא מוצאת ביטוי בתקשורת הישראלית, חוסר הבהירות באשר לסיכויי הקמתה של הרשות המרכזית לתכנון, יחד עם הרפיון שאחז במנהיגי שני גופים דומיננטיים אלה בשל אי ודאות זו – גורמים לרגסיה בתפקודם ולעיכוב בקבלת החלטות. כל אלה עלולים להוביל להרס הקיים ולקשיים אמיתיים בשיקום עתידי. כל זאת בשעה שניתן בקלות, תוך ויתור על שאיפות מגלומניות מצד גוף זה או אחר, לקדם את הפעילות, לייעלה ולשפרה תוך נקיטת צעדים חדשים, מהפכניים בחלקם, כמו קביעתם של יעדים אסטרטגיים חדשים אשר יובילו ליצירתה של מדיניות קרקעית לאומית החסרה כל כך היום.

בינתיים עבר זמן מאז החליטה הממשלה על הקמתה של הרשות לתכנון לאומי במסגרת משרד ראש הממשלה והנושא עדיין לא אושר על-ידי הכנסת. לאור הדעות השונות שהושמעו בציבור והזמן שחלף, שוכנע כנראה שר התשתיות הלאומיות, כי מינהל מקרקעי ישראל ישאר, לפחות בשלב זה, באחריות משרדו ובימים אלה כונסה מועצת מינהל מקרקעי ישראל לשיבה ראשונה מזה זמן רב. נודע כי בשיבה זו נתן שר התשתיות ביטוי לתחושתו כי במושב הכנסת הנוכחית לא ימצא רוב לאישור העברת המינהל למשרד ראש הממשלה וכי לפחות עד תום הקדנציה ישאר המינהל תחת מטריית משרדו. אשר על כן כונסה המועצה.

קיימת גם סוגיית המשך הקשר שבין מינהל מקרקעי ישראל לבין קרן קימת לישראל. לפי אמנה שנחתמה בין קרן קימת לישראל לבין מדינת ישראל (אל לו לקורא לשכוח כי קק"ל אינה גוף ממשלתי ואף לא ממלכתי. היא שלוחתו של העם היהודי לניהול אדמותיו של זה ולשמירה עליהן בעבורו), קובעת כי מינהל מקרקעי ישראל ינהל את קרקעותיה של קק"ל בעבורה ובשליחותה. כאשר קיימת אי בהירות באשר למקומו ולתפקודו של המינהל היא משליכה מיידית, ניהולית וכלכלית, על ענייני קק"ל ועל יעילות ניהול קרקעותיה, קרי קרקעותיו של העם היהודי. את זאת קק"ל אינה יכולה להרשות, ועל כן נשמעים באחרונה בין היתר, רעיונות

ומחשבות לאפשרות פירוק השותפות רבת השנים שבין קק"ל לבין מינהל מקרקעי ישראל, קרי: המדינה.

סוגית המשך השותפות הזו, הקשורה קשר אמיץ להגדרת המדיניות הקרקעית הלאומית, כמו גם לדרך הניהול של אדמות המדינה וההנחיה הממשלתית למנהל אדמותיה מטעמה, מהוה היום את החשובה בבעיות הנדרשות לפתרון. הציבור הישראלי, שהביע באחרונה עניין רב באשיותיה של סוגיה זו, מבקש לדעת את מקומן המדוייק של קרקעות המדינה: קרקעות הלאום, קרי הציבור עצמו. מכאן אף נובעת מיידית הקריאה של גופים פוליטיים להגדרה מפורטת של מושג "הציבור" ומה היא כוללת בתוכה וכמובן, שאלת השאלות: למי אכן שייכות קרקעות הלאום? מכאן גם נובעים אילוציה של קק"ל, שלה קרקעות מוגדרות משולבות, בהגדרה חד ערכית הקובעת את הקריטריונים המחייבים אותה לשימור קרקעותיה.

סוגיות קרקעיות אלה שלהן נגזרות לא מעטות – "מחכות" לקביעתה המחודשת של מדיניות קרקעית לאומית. זו יכול שתעשה רק כאשר אכן מוגדר וברור מקומן של הרשות קובעת המדיניות, הרשות המתכנתת בהתאם למדיניות זו ושל הרשות המשוקת בהתאם למדיניות התכנון ולתכנון המאושר.