

למינהל לא צריכות להיות נורמות תכנון אלא נורמות של ניהול מקרקעין

גדעון ויתקון

העיסוק בנורמות תכנון, ולא חשוב של מי, הוא תחום שקשה מאוד להבהיר אותו, כיוון שאחד הדברים הקשים ביותר הוא לזהות נורמות תכנון. כדי להיות קצר וקולע אבהיר מיד דבר פשוט וברור: אני לא חושב שלמינהל מקרקעי ישראל צריכות להיות נורמות תכנון. צריכות להיות לו נורמות ניהול, נורמות של ניהול מקרקעין, אבל לא משהו אחר. התפקיד הראשון במעלה של המינהל הוא לנהל את המקרקעין. משמעות הדבר היא לדאוג לחכירות, לדאוג לרישום, לדאוג לבעלות, לדאוג למניעת פלישות, לדאוג לכך שהמינהל – כמי שמייצג את בעלי הקרקע בהיקפים גדולים מאוד ובחלקים נרחבים של הארץ – יידע גם להעמיד קרקע כעתודה לפיתוח ולהמשך צמיחה ובנייה, ופירושו של דבר שעל המינהל לקבוע הסדרי ניהול כאלה שאפשר לחיות איתם.

אביא דוגמה לכוונתי בהסדרי ניהול שאי־אפשר לחיות איתם. מי שקובע הסדרי ניהול שלפיהם, כדי לשנות ייעוד קרקע, יש צורך לפעול במסגרת שש החלטות מועצה שונות שעוסקות בשאלה הפשוטה איך עושים שינוי מייעוד אל"ף לייעוד ב"ת – אינו עוסק בניהול. ומי שלא עושה סדר בנהלים של הסדרי התשלום שצריך לשלם למינהל המקרקעין – אינו עוסק בניהול. עדי ניב מכנה זאת "החלטות הבואינגים". חובה לדעת שהחלטות 717, 727, 737, 402 וההחלטות המתקדמות יותר של 844, העוסקות בדמי היתר או בשחרור מדמי היתר בכנייה עירונית – כולן יוצאות בעת ובעונה אחת תחת ידיו של אותו מינהל מקרקעין. אנו יכולים למצוא את הבעיות האלה ודומות להן בלא מעט יישובים "מעורבים", שיש בהם גם התיישבות כפרית וגם התיישבות קהילתית בתנאים עירוניים, והכל מעורב זה בזה. כל אלה הן נורמות של ניהול לא ראוי, ולא נורמות של תכנון.

אם לא קיימת נורמה ברורה של ניהול, אם לא דואגים לרשום את המקרקעין אצל רשם המקרקעין, ו־550 אלף יחידות דיור מחפשות אבא, מחפשות רישום שבאמצעותו ניתן יהיה להגיע לטאבו ולקבל זכות קניין; אם 32 אלף נחלות

למינהל לא צריכות להיות נורמות תכנון אלא נורמות של ניהול מקרקעין

**"על פי החוק
מועצת מקרקעי
ישראל מופקדת
על ניהול
המקרקעין של
המינהל. היא
אינה מופקדת על
כל המדיניות
הקרקעית של
ישראל. התפקיד
של ניהול
המדיניות הלאומית
קביעת יעודי
הקרקע אינו
באחריות המינהל."**

במושבים לא רשומות בטאבו, מה יש להתפלא אם נצטרך לדון בעיגון זכויות החקלאים בקרקע עוד שנים רבות?

ועל כן, לפני שעוסקים בשאלה אם ראוי שמינהל המקרקעין יעסוק בתכנון, יש לעסוק בשאלה הבסיסית והראשונית של מינהל המקרקעין, והיא איך לנהל כראוי את מקרקעי ישראל. אך הבעיה איננה רק של המינהל עצמו. אני סבור שגם לבעלי הקרקע – ולמי שאינו רוצה לזכור, ראוי להזכיר כי המינהל אינו הבעלים של הקרקע, אלא רק נאמנם או שלוחם של בעלי הקרקע – אין נורמות של תכנון. אני מכיר היטב את קק"ל, וככל שאני יודע, גם לקק"ל אין נורמות של תכנון. יש לה נורמות של ניהול, אבל לא נורמות של תכנון. גם ברשות הפיתוח אינני מכיר נורמות של תכנון. והמדינה בוודאי ובוודאי קובעת את נורמות התכנון שלה באמצעות רשויות אחרות, כמו המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, הוועדות המחוזיות והוועדות המקומיות, וגם באמצעות גופים אחרים.

וזה לא הכל. אני גם קורא בדרך שונה מאחרים את חוק מינהל מקרקעי ישראל. על פי החוק, מועצת מקרקעי ישראל מופקדת על ניהול מקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל, של אותם מקרקעין שהיא מנהלת. היא אינה מופקדת על כל המדיניות הקרקעית של ישראל. ניהול המדיניות הלאומית, קביעת יעודי הקרקע, החלטה אם יקום יישוב ביתר או לא אינם מתפקידיו של מינהל מקרקעי ישראל. אם תתקבל החלטה להקים יישוב ביתר, אדרבא ואדרבא. יתכבד המינהל, ובאמצעות הכלים הניהוליים שלו ייצור מצב שבו ניתן יהיה להקים יישוב ביתר. זהו בהחלט תפקיד ניהולי, אך בוודאי לא חלק מנורמת התכנון.

אך מעבר לכך שחשוב שהמינהל יעסוק בניהול, יש מספר גורמים שבגללם אסור שהמינהל יעסוק בתכנון. גורם אחד הוא העובדה שראיית התכנון של מינהל מקרקעי ישראל היא ראיית תכנון נקודתית. המינהל רואה כל יישוב באופן נקודתי, בפני עצמו,

מבלי לראות את המערכת האזורית, מבלי לראות את כל מערכות התשתית. השיא השלילי מנקודת הראות הזאת התרחש בבקעת אונו, כאשר יצרו "חבילה אחת" של כל היישובים שרצו להרחיב אותם – את גני יהודה ואת מגשימים ואת גני תקווה ואת כל שאר היישובים בבקעת אונו. התוצאה המצטברת של התכנון הגיעה לסדר גודל של שלושים עד ארבעים אלף יחידות דיור. ואז, כאשר כולם הגיעו לאותה ועדה מחוזית, לפתע שאל מישהו את השאלה העיקרית: איזה מן תכנון זה? איפה התשתית, איפה הביוב, איפה המים, איפה מערכת הכבישים, איך כל זה יעבוד? ככה לא מתכננים. תכנון יישוב בודד או הרחבה של יישוב בודד בלי לראות את המערכת הכוללת הוא רעה חולה, כי כאשר מסיימים את התכנון ניצבים לפתע בפני יישוב שאי-אפשר לחבר אותו לשום דבר. תכנון כזה דומה לקניית מגהץ בלי לקנות עבורו את חוט החשמל שיחבר אותו למערכת האנרגיה. ודוגמאות לתכנון לקוי מן הסוג הזה קיימות לאין-ספור.

נושא נוסף שראוי לדון בו הוא חלוקת הסמכויות בין משרדי הממשלה. התכנון מתבצע בשלושה משרדי ממשלה, שלכל אחד מהם יש סמכויות משלו. למשל משרד הבינוי והשיכון, שהינו בעל תפקיד משלו בתחום של תכנון ערים והקמת ערים חדשות. כאשר באים לדון בשאלה של הקמת יישובים בדוויים חדשים, אין זה עניין שמניחהל מקרקעי ישראל צריך לעסוק בו. זהו בפירוש עניין למשרד הבינוי והשיכון. בדיוק כמו שהקמת יישובים חדשים או ערים חדשות היא נושא למדיניות של השיכון הציבורי ומדיניות השיכון במדינת ישראל, האמורה להתבצע במסגרת מוסדות התכנון הסטטוטוריים.

מועצת מקרקעי ישראל שיש לי הכבוד להיות חבר בה, הצליחה במרוצת השנים, מאז שנת 1965, להעביר אלף החלטות, ואלף פעם שונתה ההחלטה הבסיסית – החלטה מספר אחת – שהיא ההחלטה על המדיניות של מועצת מקרקעי ישראל, שאגב עודה בתוקף, כיוון שמעולם לא בוטלה. חשבון פשוט מראה כי אם ננכה מאלף ההחלטות בערך 250 החלטות העוסקות בנושאים ייחודיים כמו הקמת חווה, הקצאה כזו או אחרת או אישור הסכם עם "מקורות" או עם "בזק", עדיין נותרות כ-750 החלטות המשתנות חדשות לבקרים. זהו מצב בלתי אפשרי. בגוף גדול ומורכב כמו המינהל חייבת להיות נורמה ניהולית קבועה, המעוגנת בחוק ומאוגדת בתקנות.

נושא נוסף שיש לתת עליו את הדעת קשור לנורמה מהותית של מה שבעבר נהגו

למינהל לא צריכות להיות נורמות תכנון אלא נורמות של ניהול מקרקעין

לכנות בשם "ספקולציה בקרקעות". הספקולציה הינה בעיה רצינית מאוד. אפשר להילחם בספקולציה רק אם מעמידים לרשות הציבור מידע לגבי השיוק העתידי של הגופים המנהלים את המקרקעין. והמידע הזה לא עומד לרשות הציבור. אתר האינטרנט של מינהל מקרקעי ישראל מצוין. הוא אינפורמטיבי ויעיל מאוד. אבל את המידע הפשוט, היסודי, כגון איזה מקרקעין עומדים לצאת לשוק בשנה הקרובה, אי אפשר למצוא באתר. אם רוצים להתמודד באמת עם שאלת האמרת המחירים, יש צורך במידע זמין. נושא נוסף הראוי להבהרה הוא יצירת זמינות קרקע. זמינות קרקע קשורה בתכנון, ואני בהחלט חושב שבנושא זה המינהל צריך לתכנן. אבל המינהל לא צריך לבצע את התכנון בעצמו, ואינני נכנס לשאלה אם התכנון צריך להיעשות באמצעות גורמים פרטיים או ציבוריים. לא זה העיקר. דבר אחד צריך להיות ברור בהקשר זה: המינהל, כמי שעוסק בפיתוח הקרקע, וגם גובה דמים לא מעטים עבור השימוש בקרקע, יכול להשתתף בפיתוח הקרקע גם באמצעות גופים אחרים.

הנושא האחרון החשוב הדורש התייחסות הוא היטל השבחה. נושא זה מצוי בחוק התכנון והבנייה, ובתור שכזה הוא בהחלט מהווה נורמה תכנונית. הנורמה הזאת קובעת שכשמדובר במקרקעין המשווקים על ידי המינהל, המינהל משלם בתמורה עשרה אחוזים היטל השבחה או חלף היטל השבחה במקום חמישים אחוז, שזוהי הנורמה לגבי הציבור כולו. נורמה מושרשת זו שגויה, לדעתי, ופוגעת קשות באזורי הפיתוח, ויתרה מזאת – הנורמה הזו אינה מוגדרת כך בחוק. מה שכתוב בחוק הוא שהסדר בין הרשויות המקומיות לבין המינהל הוא זה שיחול, לפי סעיף 21 המפורסם בתוספת השלישית. המילים "עשרה אחוזים" אינן כתובות, ואולי זה המועד לדאוג לתיקון המצב באמצעות חקיקה. הנורמה התכנונית הזאת של היטל השבחה יוצרת מצב מאוד לא צודק ביישובים שבהם המינהל מנהל מאה אחוז מהמקרקעין, כיוון שבאופן זה בערי הפיתוח קיים היטל השבחה "רזה" מאוד, וזאת בשעה שביישובים שבהם שיעור הקרקע הפרטית גבוה מאוד או שהקרקע היא בבעלות מי שמשנה את ייעודה – היטל השבחה הופך להיות "נתח ראוי" ביותר בפיתוח אותם יישובים.

סוף דבר: ראוי וחשוב לעשות הבחנה ברורה וחד־משמעית בין נורמה פרוצדורלית לבין נורמה מהותית. בתחום הפרוצדורה הנהלים וכללי המשחק חייבים להיות ברורים, שהרי אנחנו עוסקים בשוק המקרקעין ובעסקאות מקרקעין, ובעסקאות מן הסוג הזה – הוודאות היא לב העניין.