

רק מדיניות תכנון נכונה יכולה להעניק ערך ממשי ל"גולם" הקרוי קרקע

יעקב אפרתי

המנכ"ל היוצא של מינהל מקרקעי ישראל

כאשר אנו דנים במדיניות תכנון ובמדיניות קרקעית, חשוב להבין כי שני סוגי מדיניות אלה שזורים יחד, משפיעים אחד על השני ואי אפשר לנתק אותם זה מזה לחלוטין. כל מי שמכיר את העובדות, יכול להעיד על כך שקיימת השפעה מאוד משמעותית של התכנון על הקרקע. התכנון הוא היוצר את ערכי המדיניות שממנה נגזרת השאלה, מה עושים בקרקע. שהרי כל אחד יודע כי המונח "קרקע" בפני עצמו הוא גולם, שעד שלא יוצקים בו תכנים וייעודים, הוא שווה רק את מה שהוא שווה. הערך האמיתי שלו נוצר רק כתוצאה מהתכנון.

במינהל המקרקעין אנחנו משתדלים לייצר גבולות מאוד ברורים בין מערכות מדיניות הקרקע ומדיניות התכנון, וזה לא כל כך פשוט כפי שזה נשמע. כדי להשיג את הפרדת הגבולות הזאת חשוב מאוד שתחילה, יגדיר כל אחד את גבולותיו, וכך יתאפשר להגדיר את היעדים, את התפוקות ואת המעקב אחרי השגת היעדים. בתקופות שבהן שלטה ערכוביה במערכת הזוגית הזו, הוטחו במינהל האשמות על שהוא חודר לשטחים לא לו בתחום התכנון. אולי צדקו המאשימים ואולי לא, אולי הביקורת היתה נכונה אולי לא, אבל דבר אחד חייב להיות ברור: לפעמים נוצרים ואקומים שבדרך הטבע חודרות לתוכם מערכות לא תכנוניות. די אם אזכיר דוגמה אחת: הממשלה, כחלק מהמדיניות שקבעה לעצמה, הטילה על מינהל המקרקעין לייצר מלאי של 50 אלף יחידות דיור זמינות. אני משוכנע שאין מחלוקת על כך שזו בוודאי אינה אחת המטלות שהחוק הטיל על המינהל.

ועדת גדיש עמדה על הבעייתיות הזו בצורה חדה כאשר יצרה חלוקה ברורה בין מינהל התכנון ומוסדות התכנון לבין כל הגופים המבצעים – מינהל המקרקעין ומשרד הבינוי והשיכון, הרשויות המקומיות וכל הגופים המתכננים האחרים. היא קבעה כי כל התכנון המתארי יישאר רק בידי מינהל התכנון. פירוש הדבר, האחריות למלאי תכנוני זמין של

דירות הולכת יד ביד עם המטלה, עם הסמכות, לייצר את התכנון המתארי. ובנתיב שהתוותה ועדת גדיש צריכים כולנו להתקדם, כל אחד בתחומו. מינהל המקרקעין, משרד השיכון והרשויות המקומיות אמורות להתמקד בתחום התכנון המפורט. למרבה הצער, רשויות מקומיות רבות לא עומדות במטלות האלה ופעמים הרבה הן עדיין נזקקות גם לשירותים של משרד הבינוי והשיכון וגם לעזרת מינהל המקרקעין. כדי לאפשר פעילות תקינה של יזמים פרטיים, חשוב מאוד שהשלטון המקומי ייכנס לתחום הפיתוח, כי בסופו של התהליך החד-פעמי של יצירת הפיתוח, נמסרת לרשות המקומית משימת תחזוקה לתקופות ארוכות ביותר.

ההפרדה בפועל בין התכנון לבין ניהול מדיניות הקרקע מקבלת ביטוי משמעותי גם בהחלטות מועצת המקרקעין. החלטת המועצה 979 שהתקבלה בימים אלה ונמצאת לצערי, בהליך של בירור בכג"צ, התקבלה בצוות שהורכב על ידי מינהל תכנון. המינהל כבר לא קובע פרמטרים של תכנון שפעם עסק בהם כמו, מספר יחידות הדיור שיהיה בהרחבות, גודל היישובים החקלאיים או גודל המגרש. – המינהל כבר לא קובע אותם. הם עברו לשליטת מערכות התכנון. כך גם לגבי ההרחבות ביישובים. מהעבודה שהמינהל יצא מעיסוק בתחומים אלה והעביר אותן אל רשויות התכנון – צמחה תועלת רבה, מכיוון שהתכנון רואה את המכלול, כולל כל האספקטים של המדיניות הקרקעית. התכנון מתחשב במדיניות הקרקעית. צורת העבודה הזאת משלימה את המכלול ולא יוצרת ניגודים. בקיצור, אפשר לומר כי עקרונות התכנון הפכו למקובלים והם נכנסים ומוטמעים במערכת ניהול הקרקע.

יחד עם היתרונות שהתגלו כתוצאה מהצבת הגבולות הברורים בין שני תחומי הפעילויות הללו, אסור לנו לשכוח שיש הרבה תחומים שכלל אינם נוגעים למינהל ובכל זאת משפיעים על פעילותו באורח דרמטי. למשל, המינהל אינו קובע את תקציבו. התקציב נגזר מתקציב המדינה על פי המדיניות התקציבית של הממשלה. צורה זו של עבודה מקשה מאוד על המינהל. כדי לייצר רפורמות, כדי לפעול בדרכים הרבה יותר יעילות, טוב היה אילו המינהל יכול היה לפעול במסגרת של יחידות תקציביות קטנות יותר, אפקטיביות יותר. העובדה שתקציב הפעילות מצוי בקופה אחת ובשליטה אחת של אוצר ושל האוצר בלבד, מקשה על ההתנהלות היעילה שאנו רוצים בה.

בנוסף למגבלה של תקציב המדינה, המאגר המרכזי של המשאבים הלאומיים, קיימת בעיה נוספת. ברוב הפריפריות הקרקע אינה מניבה משאבים. המינהל עוסק הרבה

רק מדיניות תכנון נכונה יכולה להעניק ערך ממשי ל"גולם" הקרוי קרקע

בפיתוח בפריפריות, ובמקביל לו, גם משרד השיכון עוסק הרבה בפיתוח בפריפריות, כולל המטרופולין באר שבע. אבל כל עבודות הפיתוח האלה לא מייצרות ערכי קרקע גבוהים אלא ערכי קרקע מאוד נמוכים. ומן הטעם הזה, הטיפול של המינהל בפיתוח הקרקע אינו מייצר משאבים שיש בהם כדי לפתור בעיות חברתיות, למשל. את הבעיות האלה צריך לפתור בהישענות על משאבים לאומיים.