

# מדיניות התכנון צריכה להכתיב את מדיניות ניהול המקרקעין – ולא להיפך

גדעון ויתקון

עו"ד, בעבר מנכ"ל מינהל המקרקעין

השליטה במדיניות המקרקעין המנוהלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל היא מהכלים האפקטיביים ביותר להכוונת המדיניות על פי יעדים לאומיים. בשנים שחלפו מאז כינון מינהל המקרקעין היו שרים ששימשו כיושבי ראש מועצת המקרקעין וידעו היטב לעשות שימוש בכוחו של המינהל. אריאל שרון, למשל, שכיהן עד למינויו לראשות הממשלה כשר בחמישה משרדי ממשלה שונים (חקלאות, מסחר ותעשייה, תשתיות לאומיות, בינוי ושיכון, ביטחון), ביקש תמיד, פרט לתקופת כהונתו במשרד הביטחון, שבנוסף לתפקידו המיניסטריאלי ישמש מטעם הממשלה כיושב ראש מועצת מקרקעי ישראל. שרון, כמו שרים אחרים, רצה בתפקיד הזה כיוון שהבין שבאמצעות המדיניות הקרקעית יש באפשרותו לכוון מדיניות של תכנון לאומי. וכך, באמצעות מועצת המקרקעין והמינהל הוא כיוון מדיניות תכנון ופיתוח באזורים ולאוכלוסיות שלדעתו היו בעדיפות. לפני כינון המינהל, שימשה קרן קימת מכשיר בידי התנועה הציונית להקמת בית לאומי יהודי בארץ ישראל. לאחר כינון המינהל, ניתנה יכולת הכוונת התכנון הלאומי של שימושי הקרקע, במידה לא מבוטלת, למינהל.

על אף השימוש במינהל כמכשיר רב עוצמה, אני סבור שמדיניות תכנון צריכה להכתיב מדיניות ניהול מקרקעין – ולא להפך. אמנם מדיניות ניהול מקרקעין נועדה ליצור תנאים שיאפשרו הגשמת יעדי תכנון, אך מתן משקל יתר למינהל בקביעת שימושי הקרקע, באה על חשבון השיקול התכנוני הכולל הרואה לנגד עיניו את כל מגזרי האוכלוסייה ואת מכלול הצרכים בהווה ולדורות הבאים. זה ועוד. מדיניות תכנון ומדיניות ניהול מקרקעין הן חלק ממכלול נושאי מדיניות הקשורים בקרקע והכוללים גם מדיניות מיסוי מקרקעין, מדיניות פיתוח אזורית המכוונת להקטנת פערים בין-אזוריים, מדיניות שיכון ועוד. הפעם, ברצוני להציג לדיון שתי מסגרות מתוך המכלול הגדול. מדיניות ניהול מקרקעין הנקבעת במועצת מקרקעי ישראל ומדיניות הקרקע הנקבעת בתוכניות המאושרות על ידי רשויות התכנון מכוח חוק התכנון והבנייה.

## סמכות מועצת מקרקעי ישראל לקבוע מדיניות קרקעית

למינהל מקרקעי ישראל הסמכות לנהל את המקרקעים שבבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת. לשון החוק ברורה: למועצת מקרקעי ישראל הסמכות לקבוע את המדיניות הקרקעית שעל פיה יפעל המינהל. למועצת מקרקעי ישראל אין סמכות לקבוע את המדיניות הקרקעית של המדינה בכלל, אלא רק את המדיניות הקרקעית

שעל פיה יפעל המינהל. מנגד, למועצת מקרקעי ישראל ולמינהל אין סמכות בקביעת מדיניות בנושאים המסורים לרשויות התכנון והבנייה. מקור הסמכות של מועצת מקרקעי ישראל ושל מינהל מקרקעי ישראל הוא בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. סעיף 2(א) בחוק זה מורה, כי "הממשלה תקים מינהל מקרקעין (להלן – המינהל) שינהל את מקרקעי ישראל." "מקרקעי ישראל" כוללים, על פי האמור בסעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל, את המקרקעין אשר בבעלות המדינה, בבעלות רשות הפיתוח ובבעלות קרן קימת.

**"המליצות ועדת  
גדיש בדבר תיחום  
גבולות ברורים  
בין מדיניות ניהול  
המקרקעין [ממ"י]  
לבין מדיניות תכנון  
שימושי הקרקע  
[מתאר] תומכות  
בכרשנות תקנות  
ההיתר שלפיהן יש  
לאפשר לוועדות  
התכנון שיקול דעת  
גם בלי הסכמת  
המינהל".**

מקרקעי ישראל מהווים קרוב ל-93% משטח ישראל ועל כן כולנו נוטים לחשוב כאילו מינהל מקרקעי ישראל מנהל את כלל המקרקעים שבתחום ישראל. למרות השיעור הגבוה של בעלות הקרקע שבניהול מינהל מקרקעי ישראל, יש לזכור כי יותר ממחצית שטח המדינה, בנגב, כמעט שומם מאדם וכי באזורים בהם יש ריכוזי אוכלוסייה, שיעור הקרקעות שבניהול המינהל קטן. בנוסף, אין משמעות מעשית לניהול

המינהל בקרקעות שהוחכרו בחכירה לדורות רבים, בתנאי חכירה מהוונים, ולעתים גם בתנאי חכירה הכוללים זכויות פיתוח ובנייה עתידיות. סעיף 3 בחוק מינהל מקרקעי ישראל מורה כי "הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר הצעת תקציבו שייקבע בחוק". כלומר, סמכות מועצת מקרקעי ישראל מוגבלת למדיניות שלפיה יפעל המינהל ואין למועצה סמכות לקביעת מדיניות מקרקעין בתחומים נוספים, מעבר למה שנקבע בחוק. מושכלות יסוד במשפט המינהלי, הנוגע לעקרון חוקיות המינהל, הן כי רשות מינהלית נהנית אך ורק מאותן סמכויות שהוענקו לה כדין. בניגוד לפרט, הרשאי

לעשות ככל שירצה כל עוד לא הוטל על כך איסור על ידי הדין, הרי שלגבי הרשות המינהלית העיקרון הפוך: כל מה שלא הותר לה כמפורש – אסור. החוק אינו מותר לה חלל ריק שבו היא יכולה לפעול והיא רשאית לפעול אך ורק במסגרת שניתנה לה בחוק.

## מקור הסמכות של רשויות התכנון והבנייה

למועצת מקרקעי ישראל אין סמכות לקבוע מדיניות תכנון ובנייה. הסמכות בתחום זה נמסרה לרשויות התכנון והבנייה, ובכללן ממשלת ישראל, מכוח חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. בסמכות הממשלה לאשר תוכניות מתאר ארציות (תמ"א). בסמכות המועצה הארצית לתכנון ובנייה להמליץ בפני הממשלה על אישור תוכניות מתאר ארציות ולאשר תוכניות מתאר מחוזיות. בסמכות הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה לאשר תוכניות מתאר מקומיות. בסמכות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לאשר תוכניות מפורטות ובנוסף הן מהוות את רשות הרישוי למתן היתר בנייה והיתרים לשימושי קרקע. חוק התכנון והבנייה קובע מדרג ברור של התוכניות כאשר התוכנית הארצית מנחה את התוכנית המחוזית, המחוזית את התוכנית המקומית ותוכנית המתאר המקומית את התוכנית המפורטת או את תוכנית הבינוי לצורכי רישוי הבנייה.

כינון מועצת מקרקעי ישראל קדם לחקיקת חוק התכנון והבנייה בשנת 1965. קודם לחקיקת חוק זה היתה בתוקף פקודת בניין ערים משנת 1936. בתקופה שהפקודה היתה בתוקף ועד לחקיקת חוק התכנון והבנייה בשנת 1965, לא היתה מועצה ארצית לתכנון ובנייה ולא היתה תוכנית מתאר ארצית. כלי התכנון בפקודה היו תוכניות בניין עיר (תב"ע) ברמה מקומית וברמה אזורית. מרבית הבנייה בשנות החמישים והשישים היתה מממשלתית. הממשלה, על פי פקודת בניין ערים, לא נזקקה להיתרי בנייה לכיצוע תוכניותיה. לממשלה היתה תוכנית אב לפרישת אוכלוסייה ומדיניות של שמירה על קרקע חקלאית, שקיבלו ביטוי בהחלטות הממשלה. כאשר עוצבה מדיניות ניהול המקרקעין במינהל מקרקעי ישראל, אימצה מועצת המקרקעין את החלטת הממשלה בדבר מדיניות המקרקעין של המינהל וכללה בהחלטה הנחיות בעניין פרישת אוכלוסיית מדינת ישראל ובעניין השמירה על קרקע חקלאית. לאחר חקיקת חוק התכנון והבנייה, נמסרו הסמכויות בקביעת מדיניות התכנון הלאומי ומדיניות שימושי הקרקע לרשויות התכנון והבנייה.

בחוק התכנון והבנייה אין סעיף המגדיר את מטרות החוק. החוק פותח בסעיפים המקימים את רשויות התכנון והבנייה, סמכותם וסדרי עבודתם. בחוק מפורטות המטרות של תוכנית מתאר (ארצית, מחוזית ומקומית) ותוכנית מפורטת. סעיף 49 בחוק התכנון והבנייה קובע את המטרות של תוכנית מתאר ארצית. תוכנית המתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה, ובין השאר – את ייעוד הקרקע ושימושה, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך; אזורי תעשייה ושטחי הפקת מחצבים; התוויית רשת הדרכים הראשיות, קווי מסילות הברזל, קווי אספקה ארציים, נמלים, עורקי הספקת המים הארצית, סכרים, אגמי אגירה, תחנות כוח, רשת החשמל, בזק, ושדות תעופה ודרכי הגישה האווירית אליהם, לרבות תחימת השטחים שבהם יחולו הגבלות למען בטיחות הטיסה; אולם היא לא תקבע שדה תעופה אלא באישור שר התחבורה או שר הביטחון; הזכאות בענייני שטחי נופש, ייעוד ושימור קרקע; הוראות בדבר שמירה על עתיקות, מקומות קדושים, ערכי נוף ושטחים שיישאו בטבעם; מקומות למפעלים ולמטרות ציבוריות שיש להם חשיבות ארצית; תחזית התמורות בחלוקת האוכלוסייה במדינה ושלבי פיתוחה ועיתוים הרצוי, גודלם החזוי של יישובים, מיקומם וגודלם של יישובים חדשים, סוגיהם וגודלם; ומותר שתקבע בה הוראות בעניינים שיכולים להיות נושא לתוכנית מתאר מחוזית.

סעיף 55 בחוק התכנון והבנייה קובע את המטרות של תוכנית מתאר מחוזית. המטרות של תוכנית מתאר מחוזית הן לקבוע את הפרטים הדרושים לכיצוע תוכנית המתאר הארצית במחוז וכל דבר שיש לו חשיבות כללית למחוז והעשוי לשמש מטרה לתוכנית מתאר מקומית, ובכלל זה תנאים נאותים למחוז מבחינת הביטחון והתעסוקה וכן תחימת שטחים ותנאי שימוש בקרקע ובבניינים בתוך כל שטח הם עניין לתוכנית מתאר מקומית.

## מהו ניהול מקרקעי ישראל

הקו המפריד בין מדיניות תכנון מקרקעין לבין מדיניות ניהול מקרקעין הוא עמום. מקור העמימות בכך שניהול מקרקעין כולל גם תכנון המקרקעין ופיתוחם להגברת זמינות הקרקע וליצירת מלאי של עתודות קרקע למגורים ולתעסוקה. היו שנים שמדיניות מינהל מקרקעין נטתה למעורבות רבה בתחום התכנון. המינהל השתתף במימון ובהכוונת הכנת תכניות מתאר מקומיות, נציג המינהל משמש כחבר בוועדות

המחוזיות לתכנון ובנייה ובעבר שימש נציג המינהל גם במועצה הארצית לתכנון ובנייה. תקציב התכנון של המינהל הוא התקציב הציבורי הגדול ביותר במשק הציבורי והוא גדול מתקציב התכנון של משרד הפנים המופקד על הנושא. בצד מעורבותו של המינהל בתחום התכנון, מוטלות עליו גם מטלות של ניהול המקרקעין ובכלל זה רכישת מקרקעין לצורכי ציבור; הרשאות משרד השיכון; ביצוע עסקאות מינהל מקרקעי ישראל; ניהול ורישום החכירות; הסדר מקרקעין; ניהול ספר נכסים; מפות בעלות והחכרה; ופיקוח ושמירה על זכויות המינהל כמנהל הקרקע.

יש הטוענים כי מעורבותו של המינהל בענייני תכנון ומתאר גרמה להזנחת התפקידים הבסיסיים יותר של ניהול המקרקעין. לפיכך, הציעה ועדה ציבורית בראשות יעקב גדיש ז"ל כי המינהל יעביר את תחומי עיסוקו בתכנון למינהל התכנון במשרד הפנים ויתמקד בתפקידים הבסיסיים יותר של ניהול המקרקעין. עירוב התחומים בין תכנון לאומי לבין ניהול החכירות הפך את המינהל לגוף ביוורקרטי, מסורבל ומעיק.

## מדיניות ניהול קרקע עירונית

חוק יסוד: מקרקעי ישראל קבע את העיקרון שקרקע המנוהלת על ידי מינהל מקרקעי ישראל נמסרת בחכירה ולא במכירה. החכירה היא לדורות ל-49 שנים עם אפשרות הארכה ביוכל החכירה. בשנים האחרונות, מדיניות ניהול המקרקעין העירוניים מוליכה להחכרה לדורות רבים, עד 196 שנים. בחוק מקרקעי ישראל, שנחקק במעמד חקיקת חוק היסוד, נקבעו מספר חריגים לעיקרון של האיסור על העברת בעלות. למשל, בתנאים מסוימים ניתן יהיה למכור מקרקעין עירוניים, בהיקף כולל שלא יעלה על מאה אלף דונם. החריג נקבע כדי לאפשר גמישות תפעולית בניהול החכירות ובניהול בעלויות מעורבות של קרקע בבעלות פרטית וקרקע בניהול מינהל מקרקעי ישראל. המכסה המותרת למכירה נוצלה, מיד לאחר החקיקה בשנת 1960, לניסוי חדשני של הזיכיון להקמת העיר אשדוד. באשדוד נמסרה קרקע בבעלות מלאה לקבוצת משקיעים (חברת ק.ב.ע – קבוצת בוני ערים) בתמורה לתכנון ופיתוח התשתית לעיר החדשה. העיקרון של איסור מכירת מקרקעי ישראל נסדק בשנת 2006, כאשר החליטה הממשלה על העברת הבעלות במקרקעין עירוניים בנויים לידי המחזיקים בקרקע. בהתאם לכך תוקן חוק מינהל מקרקעי ישראל ומכסת הקרקע המותרת למכירה הוגדלה למאתיים אלף דונם.

עיקרון נוסף המנחה את המינהל הוא שקרקעות קרן קימת מיועדות להתיישבות יהודים. מקורו של העיקרון באמנה שנחתמה בין קרן קימת לבין מדינת ישראל ובה כלולים עקרונות ניהול מקרקעי קרן קימת על ידי המינהל.

**"מדיניות מועצת  
המקרקעין בניהול  
קרקע חקלאית  
מוכתבת מהעיקרון  
שאדמת הלאום  
לא תימכר  
לפרטיים ומכאן  
– חכירה ולא  
העברת בעלות;  
החריגים לעיקרון  
זה קיימים רק  
בקרקע עירונית".**

מדיניות ניהול הקרקע העירונית מכוונת ליצירת מלאי עתודות קרקע למגורים ולתעסוקה וזמינות לשיווק בדרך של פינוי מקרקעין תפוסים ובדרך של תכנון ופיתוח. כללי המינהל הציבורי ובמיוחד חוק חובת מכרזים מכוונים את מדיניות המינהל למסירת קרקע עירונית במכרז. הכוונה היא שקרקע תימסר בחכירה רק לאחר תכנונה. מדיניות זו נשחקה אף היא בעשור החולף וקרקע נמסרת גם ללא תכנון, כאשר החובה לתכנן מוטלת על רוכש זכויות החכירה. לתכנון המקרקעין יש קשר לקביעת דמי השימוש בקרקע (דמי חכירה). מדיניות מועצת מקרקעי ישראל היא שדמי החכירה נקבעים על פי שווי השוק של הקרקע, תוך מתן הנחות לקרקע המשמשת למטרות ציבוריות ובאזורי

עדיפות לאומית. על פי המדיניות הננקטת על ידי מועצת המקרקעין, בעת שינוי ייעוד בקרקע עירונית, יש לחוכר זכות לנצל את הקרקע בייעודה החדש בתמורה לתשלום דמי היתר.

## מדיניות ניהול קרקע חקלאית

מדיניות מועצת המקרקעין בניהול הקרקע החקלאית מוכתבת מהעיקרון ש"האדמה היא נכס האומה". אדמת לאום לא תימכר לפרטיים, ומכאן – חכירה ולא העברת בעלות. החריגים לעיקרון זה קיימים בקרקע עירונית בלבד. בקרקע חקלאית לא ניתן להעביר בעלות במקרקעי ישראל. לפיכך, מסירת קרקע חקלאית היא אך ורק בשכירות לתקופות קצובות או בחכירה לדורות.

שיטת מסירת הקרקע החקלאית להתיישבות מבוססת על הקצאת קרקע לפי מפתח של "נחלה". בחכירה לדורות בתנאי נחלה, שטח הנחלה ומספר הנחלות ביישוב נקבע על

ידי שר החקלאות. על החוכר בתנאי נחלה מוטלת חובת ישיבה על הנחלה ועיבודה. הנחלה כוללת בית מגורים וחלקות עיבוד. לא ניתן להפריד בין בית המגורים לחלקה החקלאית. מדיניות ניהול הקרקע החקלאית אוסרת על פיצול נחלה או רכישת זכות בנחלה נוספת. בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל נקבעו תנאים מיוחדים למסירת קרקע, שלא בתנאי נחלה, לחוכרי קרקע חקלאית שהם אינם מתיישבים בתנאי נחלה.

מדיניות הקרקע גורסת, כי בשינוי ייעוד בקרקע חקלאית תינתן אפשרות לנצל את הקרקע לצורכי תעסוקה בהיקף מוגבל בתמורה לתשלום דמי חכירה מהוונים. מעבר לכך, קיימת חובת השבה בתמורה לפיצוי חקלאי. בהבדל מקרקע עירונית, דמי השימוש בקרקע חקלאית נקבעים על פי פוטנציאל ההכנסה מהקרקע ולא על פי שוויה השמאי ("קונה מרצון ממוכר ברצון").

## הרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, ועדת רונן – 1997

בשנת 1997 נעשה ניסיון להביא לרפורמה רחבת היקף במדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל. ועדת מומחים בהנהגתו של ד"ר בועז רונן הציעה רפורמה במדיניות ניהול המקרקעין העירוניים והמקרקעין החקלאיים. צו ביניים מיום 1.6.1997 בעקבות בג"צ 3360/97, אסר על מועצת המקרקעין לקבל החלטות בעניין החלק החקלאי בדו"ח ועדת רונן. לפיכך, החלטה מספר 791 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 26.6.1997 בדבר אימוץ החלטת הממשלה מיום 13.6.1997 בדבר עקרונות מדיניות לגבי מקרקעי ישראל, נוגעת בעיקר לקרקע העירונית.

עיקרי מדיניות המקרקעין החדשה מבוססים על עקרונות של שימור מרבי של שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים ושמירה על איכות הסביבה, תוך מתן מענה לצורכי הבנייה והפיתוח ובעיקר בשולי הערים. המדיניות החדשה נועדה להוזלת הדיור לצורך מתן מענה נאות בהיקף ובמחיר לרוכשי דיור בכל רחבי הארץ. לראשונה נקבעה במדיניות הקניית בעלות לחוכרים של יחידות דיור הבנויות על קרקעות המדינה בערים. הרפורמה קראה להקניית זכויות לחקלאים במקרקעין המוחזקים בידם, אולם בשל המגבלות המשפטיות לא הוצעו אמצעים לכיצוע כוונה זו. בתחום התכנון קבעה הרפורמה את תפקיד המינהל בעידוד פרישה גיאוגרפית מאוזנת של אוכלוסיית ישראל והמרצת הפיתוח באזורי עדיפות לאומית. על המינהל הוטל לנקוט בפעולות כנגד

השתלטות בלתי חוקית על קרקעות המדינה. יעד נוסף של מדיניות ניהול המקרקעין הוא צמצום התלות הבירוקרטית של חוכרי מקרקעין במינהל, ופיתוח כלים חדשים לשיווק מקרקעין.

## רפורמה במקרקעי ישראל – ועדת גדיש

התפתחות נוספת במדיניות המקרקעין של מועצת המקרקעין באה בעקבות ועדה בהנהגתו של יעקב גדיש שהגישה את המלצותיה בשנת 2005. במידה רבה, חוזרות

המלצות הוועדה על אלה שכבר התקבלו בוועדת רונן כשמונה שנים קודם לכן. הוועדה המליצה על שיווק קרקע למגורים עירוניים עם מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות והקניית מלוא הזכויות בקרקע (בעלות). במסגרת זו הוצע מבצע היוון במגזר העירוני בקרקע המיועדת לתעסוקה. כמו כן המליצה הוועדה על האצת הליכי ההסדר והרישום של הזכויות במקרקעי ישראל.

הוועדה עמדה על הצורך בהסדרת חלוקת הסמכויות והעבודה בין ניהול המקרקעין לבין תכנון המקרקעין. הוועדה המליצה על חלוקת האחריות בתחום התכנון בין משרדי הממשלה. לפי המלצת ועדת גדיש, האחריות על התכנון המתארי בכל הרמות (ארצית, מחוזית ומקומית) תהיה בידי מינהל התכנון במשרד הפנים, האחריות על התכנון המפורט תהיה בידי מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, הרשויות המקומיות ומשרדי ממשלה אחרים, לפי העניין.

לביצוע המלצות הוועדה, הומלץ על שינוי המבנה הארגוני של המינהל ועל יצירת כלים חדשים לפיתוח ולשיווק של מקרקעי ישראל. הוצעה חלוקת גיאוגרפית של הפעילות בין המינהל למשרד הבינוי והשיכון. הוועדה הציעה העברת האחריות לביצוע פיתוח תשתיות עירוניות, בהדרגה, לרשויות המקומיות כאשר עלויות הפיתוח יוגבלו לחקרת האגרות וההיטלים הקבועים בדין. ועוד. שיווק מקרקעי ישראל והקצאת המקרקעין לחכירה בחוזה חכירה יהיו ללא שלב ביניים של הסכם פיתוח.



## עירוב תחומים בין ניהול ותכנון

בהחלטות המדיניות של מועצת המקרקעין קיים עירוב תחומים בין ניהול מקרקעין לבין תכנון מקרקעין ברמת המתאר וברמת התוכנית המפורטת; לדוגמה, חלוקת שימושי הקרקע בין בנייה לחקלאות כנחלה במושב וב"מחנה" בקיבוץ. עיון בהחלטות המועצה מגלה שמועצת המקרקעין אינה מגבילה עצמה לניהול מקרקעין אלא עוסקת בהרחבה ובפרטי פרטים בנושאים תכנוניים מקצועיים.

הכתבת תכנון באמצעות ניהול מקרקעין מתקיימת במסירת קרקע ליזמים ללא מתאר מאושר (מקב"ת, הרשאות לתכנון) על פי פרוגרמה של ממ"י. כך הדבר גם במתן הרשאות המינהל. מתן הרשאה ליזמים להקמת יישוב קהילתי בהרי יתיר שלא על פי תוכנית מתאר מאושרת, או מדיניות המינהל במתן הרשאות להקמת חוות בנגב (התיישבות בודדים) הם דוגמה להכתבת מדיניות תכנון באמצעות ניהול מקרקעין. החלטות המעניקות זכויות בנייה ושימוש ללא שיקול מדיניות שימושי הקרקע שבתוכנית המתאר יוצרות ציפיות ולחץ כלכלי של החוכרים בדרישה לממש זכותם לשימוש בקרקע שלא על פי מדיניות רשויות התכנון (פל"ח במושבים, "הרחבות" בקיבוץ ובמושב).

## האם המינהל מונע דיון ושיקול תכנוני?

עד כה דנתי בעירוב התחומים בין מדיניות ניהול המקרקעין למדיניות תכנון המקרקעין ברמה של התכנון המתארי. תיקון לחוק התכנון והבנייה משנת 1995 קבע (בסעיף 62א') את זכותו של כל המעוניין בקרקע להגיש תוכנית, גם אם המעוניין אינו בעל זכות קניין במקרקעין שבתחום התוכנית. עם זאת, לצורך קבלת היתר בנייה או היתר לשימוש בקרקע, נדרשת חתימת בעל הקרקע או חתימת חוכר לדורות. תקנות ההיתר (תקנה 2א'6) קובעות כי בקשה להיתר במקרקעי ישראל מחייבת חתימת המינהל גם כאשר מגיש הבקשה הוא חוכר לדורות.

שאלה היא האם תקנות ההיתר מקנות למינהל זכות וטו על הגשת בקשות במקרקעי ישראל. שימוש בסמכות המינהל לאשר כל בקשה להיתר טרם הגשתה לרשויות

התכנון והכנייה מסכלת את האפשרות לדרון לגופו של דבר בתוכניות שאינן מתאימות להחלטות מועצת המקרקעין ונוהלי המינהל, ובכך היא פוגעת בעצמאות שיקול הדעת של הוועדה לתכנון ובנייה. יותר מכך, במישור המעשי, סמכות "הווטו" יוצרת אי-ודאות בדבר היקף סמכות המינהל לקבוע שימושי קרקע לעומת סמכות הוועדות המקומית והמחוזית לתו"ב. השופט עודד מודריק בעת"מ (ת"א) 1112/01 פז נ' ועדה מחוזית לתו"ב זמורה התריע בפני התוצאה של כפיית החלטות המונעות משיקולי ניהול מקרקעין על רשויות התכנון המופקדות על תכנון שימושי הקרקע במילים האלה:

*"אכן הוועדה המקומית היא רשות תכנון הפועלת כרשות מוסמכת על פי הדין בתחום סמכויותיה. על כן חלה עליה החובה לפעול תוך קיום שיקול דעת עצמאי, בלא תכתיב של שום גורם, אפילו לא גורם בכיר יותר בהיררכיה השלטונית".* ובהמשך: "עקרון שיקול הדעת האוטונומי של הרשות המוסמכת, סובל התייעצות עם גורם חיצוני ואפילו אימוץ דעתו של גורם חיצוני, אם הדבר נעשה לאחר שהרשות המוסמכת נתנה דעתה לסוגיה הניצבת לפניה ולא ביטלה את דעתה, או נמנעה מגיבוש דעתה, בשל אותה השקפה של הגורם החיצוני..."

לסיכום: אימוץ המלצות ועדת גדיש בדבר תיחום ושמירה על גבולות ברורים בין מדיניות ניהול מקרקעין (ממ"י) לבין מדיניות תכנון שימושי הקרקע (מתאר) תומכות לדעתי בפרשנות תקנות ההיתר, כך שיתאפשר לוועדות התכנון שיקול דעת גם בלי הסכמת המינהל. אני סבור שלמינהל אין זכות וטו על התכנון, כי אם אנחנו פועלים על פי הקו של ועדת גדיש שקיימת הפרדת רשויות שלפיה מישהו עושה תכנון מקרקעין ומישהו אחר עושה את ניהול מקרקעין, אין זכות וטו לאף אחד על השני. יש לאפשר לרשויות התכנון לשקול את השיקול התכנוני ואם, לאחר מכן, קיימת בעיה עם חוכר שהפר את תנאי החכירה, המינהל יודע היטב כיצד לתבוע את החוכר או לדרוש תוספת תשלום. המינהל כהחלט יודע לכוא חשבון עם החוכר שלו. אבל, לדעתי, צריך להציע לשר הפנים לתת פרשנות כזאת לתקנות ההיתר, כדי שלא יהיה מצב של וטו של גורם אחד על גורם אחר.