

הגיעה העת לשנות סדרי בראשית במינהל המסורבל

צריך לבדוק מחדש את המדיניות שלפיה "הארץ לא תימכר לצמיתות"

עדי ניב

יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

מזה שנים רבות מתלבטים כל מי שעיסוקם קשור לקרקע הציבורית בישראל בשאלה, האם הנורמה האוסרת מכירתה של קרקע לאום בישראל עודנה רלוונטית. השיקולים המונחים ביסוד האיסור הזה רבים וחלקם אף מקוזים זה את זה. כאשר "טובת הציבור" מתמודדת עם "חופש הפרט" אף לא אחד מעקרונות אלה גובר על הנוגד אותו. נכון כי מכירת קרקע לאום /או קרקע ציבורית מתבצעת היום רק במשורה ובעיקר למתגוררים בבנייה רוויה במרכזי הערים, בהתאם להמלצות ועדת גדיש, שחלקן נתקבלו על ידי מועצת מקרקעי ישראל ולגבי חלקן (בקרקעות השייכות לקרן קימת), נדחה הדיון למועד בלתי ידוע. אולם למעשה מכירה של קרקע עליה ניצבת דירת מגורים בבנייה רוויה אינה יכולה להיחשב כ"מכירה" במונח הרחב, אלא כפתרון קל שכל מטרתו להניח את דעת הקהל המתגורר בדירות שקרקעותיהן הווננו, או שבעליהן משלמים עד היום דמי חכירה שנתיים למינהל מקרקעי ישראל.

דוגמה זו מייצגת היטב את אחת הסוגיות המרכזיות בשיקול הממלכתי, שמציגה את השאלה העקרונית: האם המדינה זקוקה עדיין למינהל מקרקעי ישראל? או אולי יש הצדקה לאומית, ממלכתית וכלכלית ברמת המקרו לקיומו של המינהל במתכונתו הנוכחית? בקרב העסקנים למיניהם, כמו גם בקרב קובעי המדיניות הממלכתית, קיים חשש גדול מהמסקנות שתעלינה בעקבות העיסוק בשאלה משמעותית זו, שהיא המפתח לדיון בנושא גדול וחשוב יותר – חידוש פניה של המדיניות הקרקעית הלאומית.

האם השליטה במינהל מקרקעי ישראל היא הטבה פוליטית?

מינהל מקרקעי ישראל כיום הוא מעין יחידה כלכלית עצמאית במערך הממשלתי הכולל. מנהל המינהל כפוף ישירות לשר הממונה עליו שהוא גם יו"ר מועצת מקרקעי

ישראל ועובדי המינהל נחשבים, לפי חוק, עובדי מדינה לכל דבר ועניין.¹ אבל המינהל, שהוא למעשה יחידת סמך ממשלתית, אם כי תפקודו עצמאי בכל עניין המוטל עליו והוא פועל לפי חוק המדינה (למרות שאינו רשות ממלכתית עצמאית או חברה ממשלתית), מתנייד שנים משר אחד למשנהו, וכתוצאה מכך אף ממשרד ממשלתי אחד למשנהו. הכול בהתאם לשיקולים הפוליטיים של מרכיב הממשלה – ראש הממשלה.

מזה שנים רבות מוענקת ראשות מועצת מקרקעי ישראל כ"הטבה פוליטית" לשר משרי הממשלה במסגרת הסדרי הקואליציה. השר "המקבל" את המינהל לאתרויותו המיניסטרילית "מספח", למעשה, את המינהל למשרד הממשלתי עליו הוא מופקד ומציב, גם להלכה וגם למעשה, מעל ראשי המינהל את עובדי לשכתו האישיית במשרד הממשלתי "שלו". כך הופכים העוזרים ויועצי השר הממונה (ההופך אוטומטית לכהן כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל), שאין להם ולא כלום עם המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל, והם רחוקים מלהיות בעלי ידע מקצועי הנדרש לניהולה של המדיניות הקרקעית, לשליחיו האישיים של השר כלפי מנהל המינהל ועובדיו.

מנהל המינהל, ברצותו לשמור על מעמדו הבכיר ועל מקומו הדומיננטי במערכת, אינו "מעז" לצאת חוצץ נגד התערבותם של עוזרי השר, שהם המקורבים "האמיתיים" לשר הממונה וכל עימות עמם עלול לגרום "צרות". כך נוצרות "בוקה ומבולקה", חששות ופחדים, אי-אמון ורכילויות, כולל התערבויות חיצוניות, שגם אם אין מטרתן המוצהרת לחבל, הן יוצרות קלקולים במערכת קבלת ההחלטות המקצועיות.

ומי הנפגע העיקרי מתהליך מינהלי לקוי זה? כמובן האזרח, הנזקק לשירותיהם השוטפים של פקידי המינהל ברמות השונות אליהם מחלחלים ב"צינורות הפנימיים" הפגמים הניהוליים החמורים שנמנו לעיל.

ה"פספוס" הגדול של מועצת מקרקעי ישראל

מינהל מקרקעי ישראל האמור, לפי החוק, להיות זה שמועצתו קובעת את מדיניותו הקרקעית, בהיותו הגוף המקצועי שתפקידו לנהל את קרקעות המדינה וגם את קרקעות

1 חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך – 1960 סעיף ב2: "...מנהל המינהל כפוף במישרין לשר החקלאות והסמכויות של שר לעניין חוק זה נתונת לשר החקלאות". סעיף ג2: "עובדי המינהל יהיו עובדי מדינה".

קרן קימת (זאת על פי אמנה שנחתמה בשנת 1961 בין קרן קימת לבין המדינה ושלפיה אף הוקם המינהל), "מפספס" בגלל כל המכשלות האלה את מילוי מטרותיו הראשיות ולמעשה הופך להיות כלי שרת בידיו של השר הממונה על ידי הממשלה לכהונת יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ולמעשה ה"בוס" האמיתי של המינהל.

בשנים 1959-1960 התקיים בכנסת הדיון בהצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל. בשלב בו ישראל וקרן קימת כרתו ביניהן את האמנה, הדגיש לוי אשכול, שהיה אז שר האוצר ולאחר מכן ראש הממשלה, את הכוונה למנוע כפילות בניהול הקרקעות ולהנהיג חיסכון. הוא ציטט דברים מהאמנה שבה נכתב, בין היתר: "...ממשלת ישראל והקרן הקימת לישראל גמרו אומר לסלק את הכפילויות שנוצרו בניהול אדמותיהן בידי מוסדות שונים, לאחר בידי המדינה את ניהול אדמות אלה, שמירתן והטיפול בהן ולחזק את ידי הקרן הקימת לישראל בהגשמת יעודה של גאולת הקרקע מן השממה..."²

**"טוב תעשה
התמשלה אם
תנחה את יו"ר
מועצת מקרקעי
ישראל, יהיה מי
שיהיה, לעסוק
בקבלת החלטות
מדיניות ולא
לעסוק בפרטים
טכניים המצויים
באחריות הנהלת
המינהל".**

בהתאם לאמנה זו הוקמו המינהל ומועצת מקרקעי ישראל, שהיא למעשה "הדירקטוריון" של המינהל, הגוף שקובע את המדיניות ושאחראי למימושה וליישומה. המועצה הזו מורכבת, כאשר היא מאוישת באופן מלא, מ-22 חברים: מחציתם נציגי המדינה (בעיקר מנהלים כלליים של משרדי הממשלה) ומחציתם נציגי קרן קימת הממונים, לפי החוק, מקרב חברי הדירקטוריון של קק"ל, מקרב עובדיה הבכירים

וגם מקרב האקדמיה (אם כי עד כה לא מונה נציג מסקטור זה למועצה). כפי שכבר צוין לעיל, מתערבבות ביניהן בלא חשבון, בדרך ההתנהלות והניהול, החלטות שהאינטרס המרכזי שלהן הוא פוליטי או ציבורי, יחד עם החלטות מקצועיות טהורות שמטרתן האמיתית היא קביעת עקרונות למדיניות המקרקעין. ההחלטות בעלות הגוון הפוליטי תלויות בנושאי כהונתו של השר הממונה ובהשתייכותו הפוליטית והציבורית. אם הממונה הוא שר החקלאות, למשל, הרי שהאינטרס

2 כתב אמנה שבין המדינה לקק"ל, 1961.

החקלאי גובר על כל מטרה אחרת. אם הממונה הנו שר התשתיות הלאומיות, הרי שעניינו יהיה אמנם בשיפור התשתית הקרקעית הלאומית אולם שייכותו המפלגתית עשויה להעיב על החלטותיו המקצועיות. אם הממונה הוא שר הבינוי והשיכון הרי שהפקדת הקשר השוטף עם הנהלת המינהל בידיה של לשכת שר השיכון יוצרת העדפה ברורה של פרויקטים המשתייכים למערכות השיכון והבינוי ותואמות את מדיניותו של השר ושאינן להן בהכרח קשר ישיר למדיניות הקרקעית הכוללת של הממשלה ובוודאי לא של המינהל. התנהלות זו אף מביאה לגלישתן של החלטות מסוימות אל מישורים שאינם בהכרח בראש מעייניה של המדינה והם תוצאה ישירה של אינטרסים פרטניים.

האם רק ניהול קרקעות המדינה?

קיימות כיום תהיות נוספות המתייחסות לתפקודו המקצועי והמנהלי הסבוך של המינהל כמנהל הקרקעות של המדינה, של רשות הפיתוח ושל קרן קימת. המינהל מופקד על ניהולה השוטף של הקרקע. ראייה משמעותית למשימה הקשה הזו ניתן למצוא במבנה המורכב כל כך של המינהל, בתצריף מחלקותיו, אגפיו ומחוזותיו ובחלוקת העבודה ביניהם שלא תמיד ברורה לאזרח הנצרך לשירותיהם המקצועיים.

במבחן ההזדקקות לשירותי המינהל ולמימוש סמכויותיו, אין כמעט אזרח בישראל שאינו נזקק, לפחות פעם אחת, לשירותים אלה: בין אם מדובר בחוזה חכירה על חלקת קרקע, בין אם בהתיישבות, בין אם במערך העירוני, בין אם בתחום תשלומי דמי חכירה שוטפים (דח"ש, בלשון המינהל), בין אם בצורך לשלם למינהל דמי היוון חד פעמיים של הדח"ש ובין אם באישורים שונים שלמינהל הסמכות הבלעדית לנפקם.

ועוד נזכיר את נתיב הייסורים שחייב לעבור כל מי שנזקק לשינוי ייעוד קרקע, את תשלומי השבחת מקרקעין, את סמכותו המוזרה של המינהל להיות הפוסק בהחלטות העוסקות בקבלת משתכנים להרחבות קהילתיות או לגופים מיישבים אלה או אחרים, ועוד נושאים שונים ומשונים הנתונים לסמכותם הבלעדית של פקידי המינהל ברמותיהם השונות – והם רבים "כחול אשר על שפת הים". בכל הפעילויות האלה אמנם משמש המינהל אבן שואבת לכספים לא מעטים מההווים חלק נכבד מהכנסות תקציבה של ממשלת ישראל, אולם השאלה המרכזית הנשאלת היא, האם באמת יש צורך במערך פקידותי גדול זה, והאם לא הגיעה העת לשנות "סדרי בראשית" ולכדוק

מחדש את ההחלטה הבסיסית של מועצת מקרקעי ישראל לפיה, "...והארץ לא תימכר לצמיתות"³?

ומה במדינות אחרות?

בכחינה משווה של עקרונות מדיניות מקרקעין לאומיים שנערכה על ידי המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע נמצא, כי ישראל היא היום היחידה בין המדינות המערביות המעורבת עד צוואר בכל נושאי המקרקעין במרחביה. במדינות אחרות שנבדקו, כמו יוון, ניו זילנד, הולנד, ספרד ועוד, נמצא מרכיב אחד מוביל: הבעלות על קרקעות המדינה אינה ציבורית-לאומית במלואה ואף לא בחלקה הגדול. רק בצ'כיה נמצאה בעלות ציבורית חלקית על רוב האדמות החקלאיות ובעלות ציבורית מלאה על משאבי טבע וקרקעות בתחומים מוניציפליים. בספרד, למשל, העלה המחקר את הממצא המעניין, כי על מחצית אדמות המדינה קיימת בעלות פרטית ואילו על המחצית השנייה בעלות ציבורית, שחלקה הארי הוא על אדמות מוניציפליות. בכל המדינות שנחקרו נמצא, כי מטרות המדיניות הקרקעית בהן בעיקרן חברתית – כאשר המרכיב המכריע הוא הבטחת רווחתן של שכבות

האוכלוסייה השונות וצמצום פערים חברתיים וכלכלים מתוך כוונה לעודד צמיחה ולהשתלב בפעילות כוחות השוק.

מהמחקר עולה כי הרוב המכריע של המדינות המודרניות אכן מתערב התערבות פעילה בשוק המקרקעין, בעיקר למען הכוונת פיתוח במרחב הלאומי במטרה להשיג את יעדי המדיניות בדרך אופטימלית (מניעת עיכובים אקסוגניים בתהליך קבלת החלטות לאומיות) אך גם מתוך כוונה לחזק קבוצות חלשות או אזורים חלשים כסיוע לצמצום של מצב גרסיבי אותו יוצר לפרקים השוק החופשי. אבל ככלל, נמצא כי השמירה על הבעלות הלאומית על קרקעות מצויה בתהליך הדרגתי של הקטנה משמעותית.⁴

3 החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה הראשונה, הקובעת למעשה את העיקרון להתנהלות מינהל מקרקעי ישראל בעתיד.

4 גדעון ביגר ואמנון קרטין, "מחקר השוואתי של מדיניות קרקעית לאומית", יולי 2004, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע.

עוד טוען המחקר האמור, כי המדיניות הקרקעית התעצבה לצורך הגשמתן של שתי מטרות עיקריות:

1. הגדלת "כושר הקיבול" הכולל של השטח על ידי מימוש יעדים של תכנון ארצי ועירוני כפי שהם מבוטאים בתוכניות רשמיות.
2. הבטחה שהקרקע המיועדת לפיתוח בתוכניות תוצע בכמות הדרושה, במקום המבוקש ובעיתוי המתאים לשימושים שונים ובראשם צורכי דור.⁵

שתי משימות אלה הוגדרו כדי לצמצם השלכות חברתיות שליליות העלולות לנבוע מעצם העובדה שקרקע היא גורם ייצור המצוי במחסור. כלומר, אבן הבוחן איננה עצם הבעלות הלאומית-ציבורית על קרקעות המדינה אלא מסגרת המדיניות החברתית-כלכלית של הממשל באותן המדינות.

מחקר נוסף שנערך במכון בנושא הבעלות הציבורית על הקרקע בישראל,⁶ קבע כי המטרה הכלכלית העיקרית לאחזקה ציבורית של קרקע היא מניעת כשלי שוק יחד עם מטרות חברתיות, כמו מניעת התעשרות בלתי צודקת וצמצום האי-שוויון החברתי.

המחקר מונה גם טיעונים התומכים בחשיבותה של הפרטת הקרקע ובהם: כשלי ממשל, כשלי ניהול במגזר הציבורי, עיוותים בעקבות מניפולציות ולחצים פוליטיים הנוגעים לקרקע בבעלות לאומית-ציבורית.

עורכי המחקר האמור ממליצים על חלופות להפרטה גורפת, בנתיבים הבאים: הפרטת זכויות שימוש בלא זכויות פיתוח, העברת שליטה על קרקע לאום לרשויות מקומיות, ושמירה על זכות הקנייה במחיר השימוש.

כך או כך, כבר שנים רבות שהנושא מעורר דיונים המתקיימים "במסתור" ואינם צפים על פני השטח עקב אינטרסים פוליטיים ברורים, המונעים מהפוליטיקאים לקיים דיון ציבורי פתוח ולהגיע להחלטות שקופות בתחום כלכלי כל כך דומיננטי ורגיש. כך נדחק הנושא לשוליים הפוליטיים על אף שמעמדו כבעיה גדולה וכאוכה במערך

5 ר' שם, "מחקר השוואתי של מדיניות קרקעית לאומית".

6 אליהו בורוכוב ואליהו ורצברגר, "האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה", 2003, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע.

**"בבחירה משווה
של עקרונות
אדיניות מקרקעין
לאומיים שוערכה
על ידי המכון
לחקר מדיניות
קרקעית ושימושי
קרקע ומצא,
כי ישראל היא
היום היחידה
אבין המדינות
המערביות
המעורבת עד
צוואר בכל נושאי
בעלות המקרקעין
במרחביה".**

החברתי רק מתחזק ומתעצם. כתוצאה מכך מוגשות השכם והערב עתירות לבג"צ על ידי כל גוף הרואה את עצמו כמניף דגל חברתי או כמגן על האינטרס הצר של סקטור התיישבותי או בעל עניין כזה או אחר.⁷

כמה ועדות ידונו עוד בעתידו של המינהל? ועדות ממלכתיות וציבוריות רבות ישבו על המדוכה במטרה לבחון את המדיניות הקרקעית הדרושה למדינה בְּהַתְהוּת כִּי־שֶׂרָאֵל, שמטרותיה החברתיות המוגדרות משתנות במשך הזמן הקצר שעבר מאז הקמתה. שהרי לא מדינת "רווחה" סוציאלית⁸ כמדינה שבה משימת העל של קובעי המדיניות הכלכלית הלאומית היא קרקע ציבורית מופרטת. ועדות אלה ידועות לרוב רק בכותרות הנושאות את שמן, ומעטים זוכרים את המלצותיהן ואת מסקנותיהן, שמרביתן לא יושמו מעולם. זכורות לטוב ועדת גולדנברג,⁹ ועדת רונן,¹⁰ ועדת מילגרם,¹¹ ועוד ועדות (כוועדת הבר¹² ואחרות).

בין כולן בלטה ועדת גדיש,¹³ הוועדה האחרונה מכולן,

- 7 ר' בג"צ קעאדן, עדאללה, הקשת המזרחית הרמוקרטית, 15 הערים הגדולות, התנועה הקיבוצית ושלוחותיה ועוד.
- 8 המוגדרת כ־Welfare State.
- 9 ועדת גולדנברג, 1982 מונתה על ידי אריק נחמקין, שהיה שר החקלאות, אולם עקב התמשכות דיוניה הוגבלה באמצע עבודתה לקרקע עירונית ולא עסקה בקרקע חקלאית.
- 10 ועדת רונן, אפריל 1997, המליצה בעיקר על העברת דירות מהוונות במגזר העירוני לבעלות פרטית, על דרך רישום קרקעות במגזר החקלאי, על שימור רוב הקרקע החקלאית כריאה ירוקה ועוד.
- 11 ועדת מילגרם, רצמבר 2000, דנה במכלול ההיבטים הנוגעים לשינויי ייעוד בקרקע חקלאית. מהמלצותיה נבעה "מהפכה" שאפשרה הפיכת קיבוצים ליישובים קהילתיים.
- 12 ועדה בראשה עמד קובי הבר, ראש אגף התקציבים דאז ושדיוניה נסבו בעיקר סביב זכויות החקלאים בקרקעות החקלאיות.
- 13 ועדה ממלכתית שמונתה על ידי יו"ר מועצת מקרעי ישראל אהוד אולמרט לבחינת הרכיבים "למניעת החיכוך" שבין האזרח לבין מינהל מקרקעי ישראל. הוועדה הגישה המלצותיה ליו"ר המועצה לאחר שיו"ר הוועדה נפטר במהלך עבודתה.

שעליה הוטל למצוא דרכים להקטנת החיכוך בין המדינה לבין האזרח בנושא הקרקעות, ולהגביר את מערך השיווק וזמינות הקרקע. הוועדה ישבה על המדוכה במהלך חודשים לא מעטים, ואכן המליצה, בין השאר, על דרכים לצמצום החיכוך שבין האזרח לבין המדינה בכל הקשור להשקה הקרקעית ביניהם. הוועדה גם קבעה שההזדקקות האינטנסיבית של האזרח לשירותים פרטניים של המינהל הקיימת היום היא ללא נשוא, וכדי להקל רצוי לצמצם את חלקו של המינהל באופן דרסטי.

תפקידה של קרן קימת

חלק לא מבוטל מהקרקעות אותן מנהל המינהל מצויות בבעלותה של קק"ל. המינהל מנהל את קרקעותיה בהתאם לאמנה שהוזכרה והוא המחכיר אותן, לפי מדיניותו ולפי מדיניות קק"ל. בגלל אינטרסים מנוגדים שלעיתים קרובות יש לשני מוסדות אלה, מוגשות תביעות לא מעטות לבית המשפט העליון בשבתו כבג"צ, על ידי גופים הרואים עצמם נפגעים.

קרן קימת הוקמה לפני 106 שנים במטרה "לגאול קרקעות יהודים בארץ ישראל ולשמרן". עד קום המדינה רכשה קק"ל כ-900 אלף דונם אדמה בכספי תרומות של יהודים מרחבי העולם. במהלך שנות קיומה הראשונות של המדינה החליטה הממשלה בראשות דוד בן-גוריון "לגאול" עוד שטחי קרקע ולמוסרם לקק"ל למשמורת, במטרה למנוע השבתן למי שהחזיקו בהן לפני קום המדינה. כך נולד רעיון "המיליון הראשון" (מיליון דונם אותם מכרה רשות הפיתוח לפי החלטות הממשלה לקק"ל) ואחריו "המיליון השני", שרכישתו לא הושלמה עד היום עקב מחסור בתקציבים. מאידך, המדינה מסרה לקק"ל גם את ניהול האדמות שלה, עליהן ניטעו יערות ישראל. בגין ניהול קרקעות אלה והיערות שעליהן, אין המדינה משלמת דבר לקק"ל, על אף שהאמנה ביניהן מחייבת תשלום במפורש. כל הקרקעות שרכשה קק"ל נמסרו, בהתאם לאמנה, לניהולו של מינהל המקרקעין המשלם לקק"ל מדי שנה דמי חכירה, אותם הוא גובה מחוכרי קרקעותיה, בניכוי דמי ניהול המתווספים לתקציבו השנתי של המינהל. העובדה שהמינהל, שהנו ישות ממלכתית לאומית, מנהל את קרקעות קק"ל, גורמת לכך שקק"ל, שהיא חברה פרטית רשומה שלא בע"מ, הופכת ל"ארגון מדינתי"¹⁴ שעליו חלה האסטרטגיה המהווה את מדיניותה של המדינה.

14 "State Organization" או "ארגון דר-מהותי", כהגדרתו של פרופ' יצחק זמיר בניתוח שעשה עבור קק"ל.

באחרונה צצו רעיונות רבים לגבי המשך שיתוף הפעולה בין קק"ל למינהל. אחד הרעיונות המובילים הוא שעל קק"ל להוציא את אדמותיה מניהולו של המינהל.

"לאדינה אין כל

צורך להחזיק

בקרקות

איזתרות ועליה

להפריט אותן

בדרך שתיקבע

לאחר בחינה

מדוקדקת

של הצרכים

הלאומיים

והחברתיים

האמיתיים".

הבעיה של מימוש הרעיון היא, שעל מנת לנהל בעצמה את קרקעותיה יהיה על קק"ל להקים "מינהל מקרקעי קק"ל", ושוב עלולה להיווצר כפילות בניהול קרקעות ציבוריות בישראל, כפילות שתוצאתה עלות כספית כבדה מדי. מן הטעם הזה נראה לי, כי לפני נקיטת צעד דרסטי של הינתקות חייבת קק"ל לשקול היטב את צעדיה העתידיים ולהגדיר לעצמה את דרכי הניהול העתידיות של מקרקעיה.

מינהל – כן! בעלות מדינה מלאה על הקרקע

– לא!

מכל האמור לעיל, ברור כי יקשה על מדינת ישראל לנהל את קרקעותיה, גם אם תצומצם כמותן, מבלי שתסתמך על גוף מינהלי שינהל עבורה את הקרקעות שיוותרו. מן הטעם הזה, אין מנוס מן המסקנה שהמינהל הוא הגוף המתאים להמשיך ולנהל את הקרקעות האלה,

אולם כמעריך ארגוני שונה, בהיקף כוח אדם מצומצם בהרבה ובאחריות לניהול כמות קרקעות קטנה בהרבה. בדרך זו קיים סיכוי כי המינהל יוכל לשרת טוב יותר את מטרותיה האמיתיות של המדינה, כמו:¹⁵

- מימוש ריבונות מדינה ומילוי צרכיה הכיטחוניים.
- פיזור אוכלוסייה תוך מתן עדיפות לנגב, לגליל ולאזור ירושלים.
- צמיחה כלכלית והסרת חסמים בפני פיתוח כלכלי נאות.
- הוגנות ושיפור המערך החברתי.
- שמירה, בהתאם לתכנון מרכזי, על שטחים פתוחים, כמו גם עידוד המגזר הכפרי והחקלאי כמנוף עזר לשמירה זו.
- דאגה לרווחת האוכלוסייה.

15 מטרות המדיניות הקרקעית, כפי שהוגדרו על ידי צוות חשיבה אקדמי-ציבורי, במסמך שהוכן עבור המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע בעניין הרפורמה הקרקעית הדרושה לישראל.

- שמירה ופיתוח של ערכי מורשת וערכים תיירותיים.
- מילוי צורכי הממשלה.

יותר מכך, למדינה אין כל צורך להחזיק בקרקעות מיותרות ועליה להפריט אותן בדרך שתקבע לאחר בחינה מדוקדקת של הצרכים האמיתיים. בעתיד, על מינהל מקרקעי ישראל להתמקד בניהול האדמות המוגדרות ולא לעסוק בתחומי התכנון השונים. אלה צריכים לעבור לאחריותה של הרשות הלאומית המתכננת, שגם היא כפופה לחוק.

יחד עם כל אלה חייבת מדינת ישראל לזרז את תהליך העברת הבעלות במקרקעין עירוניים שהווננו כהיוון מלא לידי החוכרים אותם, ולעודד את הרחבת ההיוון ככל הניתן. בדרך זו יפטור המינהל את עצמו מעיסוק בקרקעות עירוניות וככל הקשור אליהן, וישחרר את עצמו מהחלטות פרטניות רבות הגוזלות זמן עבודה ניכר של פקידיו וגורמות הרבה נזקים ביוורוקרטיים לאזרחים הנזקקים לשירותי המינהל. במקביל חייב המינהל לשכלל את דרכי השיווק של הקרקע המצויה בניהולו היום ולאמץ שיטות חדשות ומתקדמות שיקדמו את פיתוח הארץ. גם לגבי הטיפול בקרקעות החקלאיות יש לאמץ עקרונות חדשים שמתקרבים לצרכים האמיתיים של החקלאים כמו הכרה מלאה בזכויות מצטברות והקלות לגבי שינוי ייעודי הקרקע החקלאית. אך בשום פנים ואופן אסור להסכים להקלות רבות מדי.

שינוי פני מועצת מקרקעי ישראל

כל מי שעוסק בנושאי המדיניות הקרקעית, יודע היטב כי מועצת מקרקעי ישראל, שעוסקת היום בעשרות ומאות נושאים פרטניים לא לה, חייבת לשנות את פניה. המועצה חייבת לחדול מלעסוק בקבלת החלטות פרטניות שאמורות להיות בתחום אחריותה הישיר של הנהלת המינהל. די אם נבחן חלק מהנושאים העולים לדיון בישיבות מועצת מקרקעי ישראל כדי להבין עד כמה מתערבת המועצה בעניינים שלא בסמכותה. אביא כדוגמה "חופן" נושאים שעלו לאחרונה על שולחנה של המועצה וספק רב אם היא זו שאכן צריכה להידרש להם, ומן הסתם הם הונחו שם רק בגלל גחמות של מכיני סדר היום שהם תמיד עובדי המינהל ולא חברי המועצה עצמם:¹⁶

16 סעיפים נבחרים מסדר היום לישיבת מועצת מקרקעי ישראל אשר נדחתה ליום 6.7.08, עקב ביקורו של נשיא צרפת בישראל ביום בו היתה אמורה להתקיים.

• הפיכת קיבוץ האון ליישוב קהילתי. האם זה עניינה הישיר של המועצה, במיוחד כאשר הממשלה כבר החליטה על נושא זה ב-1.7.07 והפיכת "האון" ליישוב קהילתי היא כבר עובדה מוגמרת? המועצה צריכה ואולי אף חייבת לקבל החלטה של מדיניות עקרונית בדבר "הפיכתו של קיבוץ ככלל ליישוב קהילתי" – אך אין זה עניינה לדון בקיבוץ אחד בודד. לדיון מסוג זה יש אף טעם לפגם בהתנהלות המועצה.

• פטור מתשלום דמי היתר להקמת ממ"ד דירתי. נושא שללא ספק נכלל בסמכויות הנהלת המינהל. נכון כי משמעות מימוש הנושא היא הנחה כספית משמעותית, אך מן הטעם הזה ראוי שהמועצה תדון בעיקרון ולא בפרט.

**"מינהל מקרקעי
ישראל יצטרך
בעתיד להתמקד
בניהול הקרקעות
ולא לעסוק
בתחומי התכנון.
אלה צריכים
לעבור לאחריותו
של הגוף הלאומי
התופקד על
התכנון".**

• הליכי המלצה על קבלת מועמדים לרכישת זכויות חכירה במקרקעין ביישובים חקלאיים וביישובים קהילתיים. נושא זה כלל לא היה צריך לעלות לדיון במינהל המקרקעין. וכי מה בכלל עניינו של המינהל בתחום זה? האם אכן מועצת המקרקעין צריכה לבזבז את זמנה על הקביעה "מי יהיה נציג המועצה האזורית בוועדת קבלת מועמדים לאכלוס"?

• הקצאת מקרקעין למתקני תשתית לאומית מסוגים שונים. על פניו נראה שהנושא חשוב ובעל משמעות אסטרטגית לאומית. אבל האם קודם לקבלת החלטה קיימה המועצה דיון עקרוני בנושא? אם כן, במה

התמקד הדיון – בנושאי מים? חשמל? ביוב? מתקני טיהור? סדר היום לא ציין מה יהיו הנושאים שבהם יתמקד הדיון, ולכן, בפועל, לא הועמדו לרשות חברי המועצה כלים לבחון מדוע, "ההרשאה לאתר קומפוסט תהיה לתקופות מתחרשות של 7 שנים..." ומדוע לא 5? או אולי 15? וגם, למשל, מדוע לעניין הקצאת קרקע למאגר מים, "יילקח בחשבון רק 10% משטח המאגר" – ומדוע לא 11%? ואלה רק דוגמאות.

סדר היום לישיבות המועצה תמיד עמוס דפים, רבים מהם מיותרים; חברי המועצה אינם מקבלים את סדר היום זמן מספיק לפני הישיבה כדי שיוכלו להתכונן כראוי;

עומס הנושאים והמלל הרב המצורף להם גורמים לחבר המועצה להתייאש תוך כדי העיון הראשוני בסדר היום; על כן ההצבעות במועצה נערכות "כלאחר יד" ורק לעתים רחוקות מתקיימים דיונים משמעותיים; והתוצאה: לא תמיד מבינים כל חברי המועצה את הנושא עליו הם מתבקשים להחליט!

האשמה על כל המכשלות האלה מונחת על כתפיו של יו"ר המועצה, השר הממונה עליה מיניסטר־אליית, שהוא גם האחראי לאישור סדר היום של המועצה ולנוהלי עבודתה השוטפים. יש לציין כי חברי המועצה עצמם כמעט ולא מגישים הצעות לסדר היום של המועצה. לא זו אף זו: ספק אם הם מצליחים לעיין בסדר היום המוכן להם על ידי פקירי המינהל, וזאת מן הטעם שסדר יום זה כולל כ-400 עמודים הנמסרים לחברי המועצה לא יותר משישה ימים (!) לפני כל ישיבה מתוכננת. כמי שכיהן כחבר מועצת המקרקעין אעיד כי לא תמיד מבינים חברי המועצה את כל שנאמר בהצעות ההחלטה המוגשות להם באותם מאות עמודים ולא תמיד הם מתמצאים, בלשון המעטה, בנבכי ההחלטות המתקבלות. שיטה זו אף מאפשרת חרירה של מרכיבים בלתי ראויים להחלטות המועצה. גם יו"ר המועצה אינו נכנס למהות הדברים ולעומקם בדרך כלל. יו"ר המועצה חייב לעסוק בענייני מדיניות קרקעית אמיתית, ארוכת טווח, וכך להטביע את חותמו על הישגים מקצועיים של אסטרטגיה קרקעית לאומית, במקום שיעסיק את עצמו בהכוונתן של החלטות פרטניות, לא תמיד מקצועיות. נכון שמשימה זו קשה ליו"ר, לכל יו"ר, שהוא קודם כול פוליטיקאי, הדואג לאינטרסים פוליטיים.

מכל הטעמים האלה ברור כי תיטיב הממשלה לעשות אם תנחה את יו"ר המועצה, יהיה מי שיהיה, לעסוק בקבלת החלטות מדיניות שתהווה קוד קרקעי בסיסי להתנהלות הקרקעית של המדינה. ואולי הגיע הזמן שהממשלה תחרוג מהשגרה ותמנה לתפקיד יו"ר המועצה החשובה הזו בעל מקצוע מיומן שאינו דווקא מקרב שריה. החלטות מועצת מקרקעי ישראל הנן, למעשה, "החלטות מדינה", ומי שניצב בראש פירמידת המינהל הוא האחראי להחלטות אלה. משמעו של דבר: בראש המינהל חייב לעמוד מי שהנו בעל מעמד ממלכתי כזה שיוכל להביא את "דבר המינהל במועצתו" לכדי מימוש. זאת יכול לעשות רק מי שבידו סמכות ממשית המוקנית על ידי הממשלה. אם אינו אישיות פוליטית בכירה (שהרי רק מי ניצב בעמדה כזו והוא משתייך למעמד הקרוי "סגל א" של המדינה, יכול להיות בעל סמכות ממשית), אזי צריך למנות לתפקיד אישיות מקצועית שמקומה בהיררכיה הממלכתית יהיה ברמה דומה, כמו למשל, היועץ המשפטי לממשלה, מבקר המדינה, נציב שירות המדינה ועוד מספר נושאי תפקידים

הגיעה העת לשנות סדרי בראשית במינהל המסורבל

רמים שכאלה. ובדיוק כפי שנציבות שירות המדינה היא יחידת סמך עצמאית הפועלת לפי חוק "שירות המדינה – מינויים", כך גם ראוי שמינהל מקרקעי ישראל, הפועל על פי חוק מיוחד, יסופח בדרך קבע למשרד ראש הממשלה. בדרך זו תישמר עצמאותו של המינהל ותשופר מערכת ההחלטות המדיניות של מועצתו.