

1101

סא.

מדינת ישראל
הכנסת

פרוטוקול מס. 6/ב
מישיבת ועדת הכלכלה
מיום ג' י"ב טבת תשי"ג - 30.12.52
בשעה 11.00

חברי הועדה:

משתתפים:

- היו"ר מ. כנסוב
- י. אורי
- ב. אזגיה
- א. בהן
- ט. פרלסטין
- מ. קסיס
- ע. מימון
- מ. וילנר

מוזמנים:

מר עקביא - מנהל רשות הפיתוח.

תקציב רשות הפתוח.

סדר-היום:

היו"ר מ. כנסוב:
 פותח את הישיבה.
 היום עלינו לדון בתקציב רשות הפתוח.
 לפי החוק תקציב הפתוח זקוק להמלצת הועדה שלפני ועדת הכספים.
 לפני כן ברצוני לבקש אינפורמציה מיו"ר ועדת המסנה לענין הסטן.

א. בהן:
 היו לנו שתי ישיבות עם מסלחת ערבים מהגליל
 העליון ובהסתמכות שני נציגי משרד המסחר
 והתעסיה, ורק שנים מתוך שלושת חברי ועדת המסנה, אנו צריכים לקיים

יטיבה שליטית לסיכום הדיון. לאחר הסיכום נביא דו"ח לוועדה.

היו"ר ס. בנטוב:

הוגש לי תזכיר נוסף על ידי הערביים בקטר עם ענין זה. לאחר שאעיין בו, אעבירו אליכם.

אנו עוברים לתקציב רשות הפתוח. אני מניח, שכולכם קבלתם את הדו"ח וגם את התקציב. מר עקביא יקדים עתה דברי הסבר לתקציב זה.

מר עקביא:

אני שמח להופיע בפני ועדת הכלכלה. רשות הפתוח הוקמה ופועלת לפי "חוק רשות הפתוח" (העברת נכסים) תש"י-1950 שנתפרסם ב"ספר החוקים" ביום 9.8.1950; אולם הרשות התחילה לפעול למעשה רק בתחילת ינואר 1951. לפי מינוי שנתפרסם בנובמבר 1950. מבחינה חוקית הרשות היא גוף קיבוצי ("חבר בני אדם") ואין להסוותה לסחלקה מסלמית; הפועלת באמצעות מנהל יחיד ולפי פקודות של המסללה או הש"ר. חבר זה הנקרא "רשות הפתוח" הוא במידה רבה גוף עצמאי בפעולותיו. למנהל רשות הפיתוח יש סמכויות מצוטצרות ביותר וגם אלו רק במידה שהרשות מסרה לו יפוי-כוח. כל פעולה זקוקה לאישור מליאת הרשות.

לפי החוקים על נכסי נפקדים ונכסי גרמנים קבלה רשות הפתוח זכות בלעדית לרכוש את הנכסים של האפוטרופסים. אם כי כוונת חוק רשות הפיתוח היתה בעיקר ריכוז נכסי דלא-ניידי בבעלותה של הרשות ניתנו לה בחוק סמכויות רחבות ביותר, כדי להבטיח שתהיה לה רשות לעשות פעולות אחרות בשעת הצורך. מבחינת ההרכב האישי היתה רשות הפתוח תמיד גוף רציני ביותר: כיושב ראש הרשות נתמנה ד. הורביץ, ומיום שד. הורביץ פרש מתפקידו לא נתמנה יושב ראש אחר. נוסף על באי כוח הקק"ל והסוכנות היהודית חברים ברשות: המנהל הכללי של משרד הפנים, מר עילם מסרד העבודה, המנהל הכללי של משרד הקרקעות במשרד המספטים, מר שרון ראש אגף התכנון, מר גבתי המנהל הכללי של משרד החקלאות, מר דורון היועץ המבטי של משרד התחבורה וגם מר לוי אשכול, מר האוצר, רשות עדיין כחבר רשות הפתוח. ואני מסמט זה ששה חדשים סגן יו"ר ומנהל בפועל במקומו של מר גוריון, המנהל הראשון.

החברים מסתמפים בפעילות בישיבותיה של רשות הפתוח ובוטלים חלק ניכר בעבודה ובאחריות. לקק"ל ניתנו בחוק זכויות מיוחדות; יש לה זכות קדימה לרכוש כל קרקע שרשות הפיתוח רוצה לסכרה וכן מותר לסכור קרקעות העוברות לצבור, כלומר, קרקעות שאינן עירוניות, לקק"ל. מכירת קרקעות העירוניות הוגבלה ב-100 אלף דונם.

לענין יוזמי החוק היתה מטרה עיקרית אחת - להפריד במהירות האפשרית בין האפוטרופסים לבין נכסיהם. (בהצעת החוק היה כחוב "חוק העברה נכסים לרשות הפיתוח") ולהבטיח את האפשרות של שימוש מלא בנכסיהם לפי צרכי המדינה. חוק הפרדת האחריות המשפטית בין המדינה לבין קונה הנכס, והוא הגוף המיוחד הקרוי "רשות הפיתוח". כדוגמה לחוק זה שימשו החוקים בשקיסטן ובהודו, לאחר חלוקת הודו הגדולה לשתי המדינות הללו. גם שם נתמנו אפוטרופסים לנכסי היוצאים את הארץ וכן נחשנתה רשות מיוחדת, נקראת "רשות השיקום". אולם בעוד שלפי החוק שלנו פעולת העברה הנכסים מהאפוטרופסים לרשות הפיתוח היא פעולה של מכר רגיל, המחייבת הסכמה הדדית משני הצדדים - הרי בשקיסטן ניתנה לרשות השיקום סמכות לרכוש את הבעלות על "נכסי נפקדים" פשוט על ידי מתן הודעה בכתב לאפוטרופוס.

הצעת חוק רשתת הפיתוח הוגשה לכנסת עוד בשנת 1949 ובמשך התקופה הניכרה עד החלתה פעולתה של רשות הפיתוח נמשו פעולות רציניות בקשר לנכסי נפקדים, שהסתמכו על הצעת החוק. פעולות אלו נמשו על ידי הממשלה או שר האוצר, וכן ע"י האפוטרופוס לנכסי נפקדים, באישורו של שר האוצר. דוקא בתקופה זו נמשו המכירות הגדולות ביותר, כגון: מכירת מיליון הדונם הראשון לקק"ל, המכירה למשקיעים מחו"ל בדרום נתניה, מכירות לפרטים ולחברות באזורי תעשייה שונים בארץ (בעיקר ביעזור, פתח-תקוה) וטווד. מכירות אלה אושרו ברובן ע"י הממשלה או ע"י האפוטרופוס לנכסי נפקדים במרם קום רשות הפיתוח, אלא שהביצוע הטומי הושגה עד הקמת הרשה. וכמו קרה שעת ראשית עבודתה של רשות הפיתוח היה עליה לאשר באופן סורמלי את כל אותן המכירות שנמשו כבר לפני הפעלתה. אולם, ביצוע מכירות העבר היה כרוך בקשיים והסדרים אפורמליים לא מעטים, וכידוע נמשכת עד עתה עבודת העברה של המיליון הראשון ומשךי ההנהלה והאישור.

מא.

ולעמים קרובות היה צורך בהסכמי חלוקה באדמות שהיו בבעלות מושע וכו'.

בחקומה השניה של מעולות מכירת קרקעות (סמוך להמקלחה של רשות הפיתוח), נמצאו מוצאים בקשות שונות ומרובות להקצאת קרקע מגופים שונים, כולל חברות ופרטים שבקשו לקבל שטחים באזורי התעשיה, יוזמים שהענינו בהקמת מפעלי נוסע, בחי-מלון, מוסדות צבור, בחי-כנסת ועוד, ואף בחי-קברות. הלחץ מן החוץ היה כה רב עד אשר עבודת הרש"ח כוונה לסיי לחץ זה, מחוץ רצון להיענות במידת האפשר לחביעות מהצבות. על ידי כך נבלמה במידת מה האפשרות לפעול לסיי חכנית שיטתית להעברת הנכסים וריכוזם בבעלות רשות הפיתוח ומיתוחם לסיי חכנון מוקדם. בקשר לבקשות הללו נחקלה רשות הפיתוח בשלושה גורמים מעכבים עקריים:

(א) רוב השטחים הפנויים אשר נתבעו ע"י יוזמים מחוץ או חושבי הארץ היו בלתי מחוכננים (כגון: עבר הירקון, השטח בין ח"א והרצליה, יפו ומביבחה, שטחים נפקדים בסביבות ירושלים ועוד). חוסר חכנון במקומות אלה בקשר את ידי רשות הפיתוח והגביל את שטחי מעולתה לאזוריים מחוכננים בלבד, בתוך הערים או בסביבתן הקרובה.

(ב) רשות הפיתוח החליטה שלא למכור את הנכסים אלא להחכירם בלבד. מכירת נכסים באה בחשבון רק תמורת מטבע זר.

(ג) גורם שלילי אחד בעבודת הרשות הייתה הפרוצדורה המטובכת בהעברת קרקעות מהאפוטרופוס לנכסי נפקדים לרשות הפיתוח.

על אף כל הקשיים טפלה רשות הפיתוח בחקומה קיומה באיחור 31 אזורי תעשיה והחכרת שטחים באזורים אלה לגופים צבוריים, לחברות ולפרטים. להלן רשימת המקומות בהם טפלנו: אזור (יזור), באר-שבע (מלאכה ותעשיה), בית שאן, בני ברק, בית ים, הר טוב, הרצליה, קריית שמונה, יבנה, יהוד, ירושלים, כפר סבא, לוד (שלושה אזורים), מגדיל, מוג'דל, מגדל אשקלון (תעשיה ומלאכה), נהריה, נס ציונה, נהריה, עכו (שני אזורים), פתח-תקוה (שני אזורים), ראשון לציון, רחובות, ומלה, רעננה, חל(אביב, חל-חנן).

באותם אזורי התעשיה שלא היו בתחום שימושה של רשות מקומית מסוימת ולא היה גוף מוסמך שיסקיע את הנכסים לפיתוח ראשוני (כבישים, מים, השמל וכו'), השקיעה רשות הפיתוח עד 31.3.52 סך של 260,000 ל"י בערך. מכרמים אלה ניגבים מהיוזמים בצורת הוצאות פיתוח. עד סוף יולי ש.ז. הסתכמו הכנסותיה של רשות הפיתוח ב-2,328,000 ל"י, כולל 1 מיליון דולר. הכנסה זו אינה כוללת את החשלומים של קפ"ל ע"ח ~~ל~~ חשבון הראשון. עד הזמן האחרון הוכנס המטבע הזר בחשבונותינו, לפי חשבון של 1 דולר = 370 מרומה.

בשטח השיכון מילאה רשות הפיתוח תפקיד מכריע, ורוב שיכונים העוליים, ושיכונים ותיקים וכן חלק גדול מהשיכון העממי נבנו וייבנו על שטחים הנמצאים לבעלותה של הרשות בפרעל או בכוח. רשימת המקומות היא ארוכה ומשתרעת לארצה ולרחבה של הארץ כולה. בכמה מקרים אף נאלצנו לרכז קרקע פרטית להשלמת השטחים שהיו שרושים לשיכון עממי או שיכונים אחרים.

כן הושקעה עבודה רבה באיתורם של השטחים לנטיעת פרדסים חדשים בעקבות הסכם שנחתם בין שר האוצר וחברות "מהדרין" ו"כין" ו"רסקו", על העמדת שטח של 30,000 דונם, בערך, למטרה זו.

בקשר עם הלואה שהאוצר קבל מחברת "אמון" האמריקנית, אף סך של 5 מיליון דולר, נגד משכנתא על הבנינים שהממשלה הקימה לשיכון עוליים, מחברת שיש צורך בהקמת חברה, שלרשותה ולבעלותה יועברו הבנינים שימסרו במשכנתא, ולה החכרנה האדמות עליהן ניבנו השיכונים. חברה זו הוקמה ע"י רשות הפיתוח, שהיא בעלת הקרקעות, ובאופן רשמי קבלה החברה את הלואה של 5 מיליון דולר. החברה לשיכון צבורי יכולה וצריכה לשמש לממשלה כמכשיר לניהול שיכונים העוליים.

מא.

כמוסבר כבר בדו"חות הקודמים, ראו הרשויות המקומיות את שטחי הנפקדים כמקור עיקרי לסיפוק חביעותיהן. בקשות רבות נחבלו מהמועצות המקומיות והעיריות לרכישת שטחים לצרכן צבור, כגון: בחי-ספר, גני-ילדים, פארקים עירוניים, גני ירק, מכוני מים, מוסדות צבור, וכד'. רשות הפיתוח נענתה למרבית הדרישות מסוג זה, ומחכירה את השטחים הנדרשים. אולם עד היום טרם שולם לנו אף חלק קטן מהכספים המגיעים לנו ע"ח החברות האלה, אם כי עשינו הקלות רבות בחישוב דמי החכירה וזמני החשלומים. בכמה מקרים מתכוונת רשות הפיתוח להיכנס כגורם מפתח בשיתוף עם הרשות המקומית, כגון: שכונת נורדיה בתל-אביב, העיר התחתית בחיפה, העיר העתיקה בטבריה, ועוד.

בתקופה האחרונה, אליה מתייחסות הצעות התקציב הרגיל והתקציב האופרטיבי, עומדת בסמך התכנית הכלכלית החדשה ול הממשלה, שתוכרז עליה בינואר ש.ז. תכנית זו נחנה את אותותיה בשטח העבודה של רשות הפיתוח: הבולמוס לקניית מגרשם מתוך רצון להיטטר מהכסף עבר-חלף, ושקט השורר בשוק המקרקעין; הלחץ של מוסדות על רשות הפיתוח פחת, על אף ירידת מחירי הקרקע. גם צו הבנייה היה גורם שלילי בכוון זה; חלק מהיוזמים שכבר אושרו להם הקרקעות הסתלקו מחכירותיהם, והן מחוטר אפשרות לבנות והן מחמת המחסור בכספים וקשיי המימון של המפעלים.

לאור כל החנאים הללו חייבת רשות הפיתוח לייזום ולבצע מפעלי פיתוח שונים, ובייחוד לפתח קרקעותיה, על מנת להכשיר אותן למסירה בחנאים נוחים לחברות צבוריות וליוזמים פרטיים, לשם קידום פיתוח הארץ ופיזור האוכלוסיה. תלפות בודדות ועיקריות בעריטתה רצוי למכור לכל המרבה במחיר (בחנאי של פיתוח חוץ תקופה קבועה), אולם באשר לקרקעות אחרות של רשות הפיתוח, צריך לראותן בעיקר כמכשיר יעיל בידי המדינה לפיתוח הארץ, ולא רק כמקור הכנסה.

עם התחלת עבודתה ברשות הפיתוח ראיתי את הפעולה של העברה נכסים שיטתית מהאפוטרופוס לרשות הפיתוח כתפקיד הראשון במעלה. לגבי האפוטרופוס לנכסי גרמנים אין בעיה זו מסובכת ביותר, הואיל ובכל מקרה אפשר לקבוע בבטחון אם רכוש מסוים מוקנה לאפוטרופוס לנכסי גרמנים, ואם לאו. אולם במקרה של האפוטרופוס לנכסי נפקדים קורה שבאים לרכוש בית מסוים ופתאום מתגלה כי הבית או חלקו אינו מוקנה מבחינה חוקית לאפוטרופוס, אף על פי שגבה שכר-דירה מבית זה במשך 4-5 שנים. נוסף לבעיה החוקית של הנפקדים, הרי ברוב המקרים אין הקרקע כורה ומוכנה לפיתוח גם מבחינת אחרות. יש לחנן חכנות בנין עיר, בהסכמת אגף החכנון והרשויות המקומיות, לנהל מו"מ עם שלמונות הצבא, לבצע חלוקה של הקרקעות לאתן חכנון בין הבעלים ולסמן את הפרצליציה על הקרקע, ורק בגמר כל הפעולות הללו ניתן לומר שיש בידינו קרקע מוכנה. כדי שאפשר יהיה לבצע את כל הפעולות הללו בנדרש, היה הכרח להתחיל בהעברות בצורה שיטתית לפני ערים, כפרים ואזורי שלמים, ולא למי חלוקות בודדות פה ושם. העבודה השיטתית גם מוזילה בהרבה את ההוצאות האדמיניסטרטיביות; ויש להדגיש כי למעשה כבר חלק גדול מהקרקעות הגידוונות ובייחוד החקלאויות, נמכר כבר.

העבודה המעשית של ביצוע פעולת העברה הקרקעות במשרדי ספרי האחוזה נקשתה ע"י המחלקה להעברת נכסים. הוצאות הפיקוח של האפוטרופוס, אם כי נדרשנו עתה לשלם חלק גדול מהוצאותיה, בלי ספק היתה שגיאה בזה שרשות הפיתוח הסכימה להשאיר את הפעולה של העברת הקרקעות בידי בעליהן הנוכחי. ואף מבלי להיכנס לבעיות של צורת ההנהלה של פעולה זו, והקשיים האובייקטיביים, כגון: חוסר רישום, חוסר ספרי אחוזה, חוסר הסדר סופי של זכות הבעלות וכד', ששיכבו את הפעולה, ברור שרשות הפיתוח היתה חייבת בתורה קונה לקבל על עצמה את האחריות על העברת הקרקעות לשמה. בזמן האחרון הגענו לידי הסכם על פעולה משותפת של הקק"ל, רשות הפיתוח והאפוטרופוס, להעברת המקרקעים בצורה שיטתית. עדיין לא ראינו תירוטיה של עבודה זו, אולם חננו מקוים כי במשך החדשים הקרובים נראה הוצאות המניות את הדעת.

מא.

כימוד לעבודתנו עתה ראינו את ריכוז כל המקרקעים הנמצאים בבעלות האפוטרופסים **חשונים**, או בבעלותה של המדינה, והדרושים לפיתוח על צורתיו השונות - בבעלותה של רשות הפיתוח. המדינה תקבל את כל הדרוש לפעולותיה באמצעות משרדיה השונים, ושאר הקרקעות תוכשרנה לפיתוח מהצד המשפטי והחכנוני בצורה שיטתית ולפי תכנית ואח"כ תוחכרנה או תימכרנה לפי הצרכים ע"י רשות הפיתוח. במידה האפשרות תקומנה חברות להנהלה נכחים ולהחזקתם, שתצטרכנה לפעול על בסיס מסחרי ובלי הוצאות ממשלתיות. לגבי האדמות התקלאיות הוסכם על שיחוף ועולה עם משרד החקלאות.

מטרתנו העיקרית היא למנוע את ריבוי הרשויות העוסקות עתה בעניני מקרקעים בשטח המדינה ולרכזם ברשות אחת, שתפעל בצורה עסקית ותחזיק פיקוח של המדינה.

אנו משתפים פעולה עם המעתיק הממשלתי בכל עניני ההערכות של הקרקעות, וכן נעזרים בכל מחלקה קיימת אחרת במידת האפשר.

התקציב הרגיל

לפני שאננס לפרטי התקציב הרגיל, חרשו לי להקדיט כמה מלים על הצדדים החוקיים והארגוניים של פעולות רשות הפיתוח. טעיק 5 של החוק קובע כי תקציבה של רשות הפיתוח יהיה על פי חוק של הכנסת. אולם כיון שהיה ברור למחוקקים כי גוף שפעולותיו בא גדולות ומסובכות אינו יכול תמיד לקבוע בתחילת השנה את כל פרטי תקציבו, נקבעה גם שיטה לגבי הוצאות והתחייבויות שלא היו להן תקציב מתאימה בתקציב שאושר ע"י הכנסת. במקרה זה יש צורך בהמלצת ועדת הכלכלה של הכנסת ואישורה של ועדה זו | וברור מתוך נוסח החוק כי אין צורך באישור נוסף של מליאת הכנסת.

מבחינה ארגונית נתן החוק לקשות הפיתוח סמכות מלאה "להעסיק סוכנים, סקידים ושאר עובדים ולקבוע את תנאי שירותם". הרשות לא נסתה להיעזר בהוראה זו והסכימה לנהוג כמנהגה של כל מחלקה ממשלתית ולהשיג אישור מאת נציבות המנגנון על כל עובד נוסף ועל דרגתו, ולנהוג לגבי משכורות וכו' כמנהג שאר מחלקות הממשלה. מפאת המחטר המצומצם של עובדי הרשות עד עתה, לא היתה חשיבות רבה בכך, בתנאי שמשרדי הממשלה השונים המפקחים על עניני המינהל, היו מבינים כי יש לגשת גישה מיוחדת לגוף מסוג זה. בענין זה חרשו לי לצטט כמה משפטים מתוך הדו"ח הקצר של ועדה יעול המנגנון בארה "ב, בראשותו של הנשיא לשעבר, הרבבט הובר; בטרק על "דינמיות הארגון" משווה הועדה האמריקנית את המחלקה הממשלתית לגוף חי - הנולד, מתפתח, חי חיים נורמליים, ובמקרים מרומיים מתנוון ומתחשל. כפי שמדגישה הועדה, אין בהתפתחות אפשרית זו כדי לשנות את עקרונות הארגון, אולם היא עלולה לגרום לשנויים בשימוש המעשי של אותם העקרונות. פעולות חדשות יש לארגן על בסיס של "התפקיד" ולא של "התהליך" (המרוצם); כדי שהתפקיד יהיה הכוח המניע העיקרי ביחידה, יש לשחרר אותה מהתערבותן של המחלקות המאורגנות על בסיס של תהליך (כגון: נציבות המנגנון, החשב הכללי וכו'), ויש לתת ליחידות חדשות מסוג זה תופש פעולה מלא או אוטונומיה נרחבת. יש גם להבין כי תפקיד חדש אין לבצעו מבלי תופש מלא לערוך נסיונות. כל חובה שינסו להטיל על פעולה חדשה להידמית למתכונת הרגילה של מחלקה ממשלתית - עלולה להכשיל את הפעולה מראשיתה.

למעשה, לא רק שרשות הפיתוח לא ניצלה את זכויותיה החוקיות, אלא גם נהגה זהירות בעבודתה הרגילה. יתר על כן, הגוף שרשות הפיתוח היתה צריכה לקבל ממנו את תפקידיה - האפוטרופוס לנכסי נפקדים - היתה יחידה גדולה עם קרוב לאלף פקידים, ובטעות היתה רשות הפיתוח סבורה כי יהיה קל וזול יותר להעביר תפקידים מסוימים לידי האפוטרופוס שיבצעם עבור רשות הפיתוח. רק מחלקה אחת - המחלקה החכנית של האפוטרופוס - הועברה בשלמותה לרשות הפיתוח לפני למעלה משנה.

במידה שרשות הפיתוח תקבל מהאפוטרופוס אזורים שלמים, יגדל גם התקן הרגיל שלה. לרוב ע"ה התקן של האפוטרופוס, וכמובן

מא.

יגדל גם היקף הפעולות האופרטיביות. אנו מתקשים להגיש לנציבות המנגנון הצעת תקן עם דרגות עבור שנת 1953/54, הואיל ויחכן כי היחידה הגדלה של שלושה במשך אותה שנה. הננו מבקשים, איטוא, להביא בחשבון את הייתור שבארגונה של רשות הפיתוח.

אולם, גם בלי קשר עם קבלת איזורים שלמים מאת האוטוטרופוס והגדלת התקן של רשות הפיתוח על חשבון האוטוטרופוס לנכסי נפקדים, יש להביא בחשבון כי הרחבת החפקידים הרגילים של הרשות חייב אף היא הגדלה מסויימת של התקן. יתר על כן, רשות הפיתוח חייבת ליטול על עצמה את הדאגה העיקרית לפיתוחן של הערים החששות. העבודה שנעשתה עד עתה בקשר עם תכנית פיזור האוכלוסיה כללה בעיקר הקמת דיור לצורותיו השונות; אולם לא נעשתה פעולה מסקת לסיפוק מקורות פרנסה לתושבי העיירות החדשות במקומות מגוריהם. מכיוון זה נעשתה סבר התחלה על ידי הקמת מבנים להשכרה, למלאכה ותעסיה זעירה וכן על ידי כמה פעולות של מסדר העבודה.

כדוגמה לפיתוח ערים חדשות יכולה לשמש לנו בריטניה. שם מוקמות חברות פיתוח עם הון ממסלתי של מיליוני ל"ש שתפקיד כל אחת מהן היה לפתח עיר מסויימת, להקים את כל השירותים העירוניים, ולאחר שיוכשרו התנאים לכן, להעביר את ההנהלה של העיר לידי מועצה נמחרת.

אין ספק, כי רשות הפתוח היא מבחינה הרכבה המוסד המתאים ביותר לביהול הפעולות הללו של פיתוח ערים חדשות, הואיל והיא מורכבת מנציגי המשרדים המעוניינים בבעיה זו וכן מנציגי המוסדות המיישבים. על כל פנים, מחובתה של רשות הפתוח לבצע את עבודות הפתוח הראשוניות של סלילת כבישים והספקת מים וכדומה, ולמסור את הקרקע בתנאי חכירה נוחים מבלי שתדרוש מהיוזמים תשלום כל הוצאות הפתוח מיד עם עלייתם על הקרקע.

פעולות מסוג זה מבוצעות במסגרת התקציב האופרטיבי. אולם הפיקוח עליהן נתון בידי המנגנון הקבוע, אשר מסכורתו תשתלם מתוך התקציב הרגיל.

לשנת 1953/54 הגישה רשות הפתוח בזמנו הצעת תקציב של 145,200 ל"י שהיתה מבוטסת על תקן מאושר של 70 איש לפי דרגות שנקבעו על ידי נציבות המנגנון. תקציב זה הופחת ל-80 אלף לירות מבלי כל התייעצות עם רשות הפתוח. לפיכך נאלצנו לבקש עתה, כי הצעתנו המקורית תאושר.

הסכומים הגדולים ביותר הדרושים לנו להשקעות, הם המחירים שאנו נדרשים לשלם לאוטוטרופוס - לנכסי נפקדים ונכסי גרמנים - עבור הקרקעות. זוהי בדרך כלל השקעה לזמן ארוך, כיוון שבידי החשב הכללי סכומים ניכרים שנתקבלו מהק"ל עבור המליון הראשון ועדיין לא זוכינו בהם, לא רשמנו בתקציב את מחירי הקרקעות של האוטוטרופוס לנכסי נפקדים, ונבקש כי חשבוננו יחוייב בהתאם לצורך. כיוון שהמחירים שאנו משלמים עתה הם לפי החוק, נראה לנו כי אין בעיה זו חשובה ביותר.

עם העברת המקרקעין על שם רשות הפתוח, אנו נתקלים בתביעות של הרשויות המקומיות לתשלום המסים, וסכומים אלה ניכרים. כדי להחיש את הפעולה, הסכמנו לשלם את המסים על חשבון האוטוטרופוס, וסכומים אלה נזקפים לזכותנו בחשבון המשותף שלנו עם האוטוטרופוס.

נכסי הלוותרנים. בעקבות ההסכם בין הממשלה והאגוד העולמי של הלוותרנים רכשה רשות הפתוח את נכסי האגוד ועליה לשלם תמורתם - כולל מסים - 700 אלף לירות.

פדיון מסכנתאות. אנו מקבלים מהאוטרופוס הודעות על תביעות לפדיון מסכנתאות הרובצות על נכסי נפקדים. כל מקרה נבדק ולאחר שהוחלט על כדאיות הפדיון עלינו לשלם במזומן לתובעים.

על מנת למנוע מכירת הנכס על ידי משרד ההוצאה לפועל. דרישות אלו באות בקצב די מהיר ולמטרה זו הקצבנו סכום של 100 אלף לירות לתקופת התקציב הסוטפת.

פיתוח איזורי תעשיה קיימים. לשם גמר עבודות הפתוח באיזורי התעשיה של אזור, יעזור, צפון הירקון ורמלה, הצענו 250 אלף לירות, בהתאם לקצב העבודה וההוצאות עד היום.

איזורי תעשיה בערים ועיירות חדשות. חשיבות ממדרגה ראשונה אנו מייחסים להקצבת סכומים באותם לפיתוח איזורי תעשיה במקומות חדשים ומרוחקים ממרכזי התעסוקה הקיימים. בעוד שאזורי התעשיה הקרובים לערים הגדולות או למושבות הותיקות מהווים גורם מסיכת בפני עצמם, הרי במקומות המרוחקים והחדשים יש צורך למשוך יוזמים על ידי הכשרת תנאים מתאימים. העדר מקורות תעסוקה ביישובי העולים החדשים מהווה סכנה מתמדת לנטישת המקומות על ידי יושביהם והגירתם למקומות מאוכלסים היכולים לשמש להם כמקורות פרנסה. המדיניות של פיזור האוכלוסיה מחייבת מתן הקלות ותמיכה מכסית ליער לערים אלה אשר אינן יכולות בסוג פנים להרים מסא זה בעצמן. רובן המכריע של ערים ועיירות אלו נבנו על אדמות רשות הפתוח והיא רואה עצמה אחראית וחייבת לעודד את פיתוחן וליצור תנאים נוחים ליוזמים מקומיים או אחרים.

למטרה זו הצענו סכום ראשון של 214 אלף לירות בצורת השקעות או הלוואות. הכסף יוחזר כשהקרעות תוחכרנה. רשות הפתוח נכונה למסור את הקרעות בתנאים נוחים מהרגיל ליוזמים הראשונים אשר יגשו לפיתוח המקומות האלה.

פיתוח עירוני בשיתוף עם גורמים אחרים. רשות הפתוח כבעלת הקרקע רואה מחובתה להכנס כגורם אקטיבי בפעולות הנועדות לפתוח שטחים שנבעלותה ואשר, בין היתר, גם יעלו את ערכם של הנכסים ויהיו מקור הכנסה בעתיד. במקומות כגון מגדל-אשקלון, לא יתכן כל פיתוח שהוא ללא השתתפות, ולו רק בהוצאות הראשוניות, על ידי רשות הפתוח.

הוצאות לתכנון, מדידות, מפות וכו'. כאמור לעיל, העדר תכנונם של שטחים נוחים לפיתוח גרם לבליטת כל פיתוח במקומות אלה, על אף ההצעות שבאו מצד גורמים שונים. לעתים אף נעשה תכנון אלא שרשות הפיתוח נוכחה לדעת, כי תכנון זה יגרום לבזבוז שטחים יקרי ערך וראתה הכרח להכין תכנון יעיל יותר לניטול השטחים. ההוצאות לתכנון ללא כל ספק יכוסו אחר כך בדרך של ניצול יעיל יותר של הקרקע, או על ידי מסיכת יוזמים ומשקיעים מהארץ ומחוצה לו להקמת מפעלי פיתוח שיתרמו רבות לפיתוח הכללי והכלכלי של הארץ.

בקשר עם עבודות התכנון נתקלת רשות הפתוח לעתים קרובות בהתנגדות הרשויות המקומיות, התובעים מרביתם של שטחי הנפקדים לצרכי צבור, גנות ירק ועוד. רשות הפתוח דנה בכובד ראש בכל התביעות מצד הרשויות המקומיות ומשתדלת למלא צרכיהן. לעונת זאת, קיימים גם צרכים אחרים של המדינה, אשר אינם מובאים בחשבון ואינם נראים בתוך האספקט הלוקלי של הרשויות המקומיות, צעל כך צריכה רשות הפיתוח לעמוד.

עבודת התכנון מחייבת, כמובן, גם הכנת מדידות, מפות ועם השלמת התכנון הכללי - הכנת פרצלציה של השטחים.

העברת מליוני הדונם. ההעברת הנעשות במסגרת מכירת מליון הדונם לקק"ל א כרוכות בהוצאות לא מעטות בקשר לרישום והסדר הקרקעות. פעולות העברה נעשות עתה בקצב מזוד ביותר והוקטן למטרה זו שלושה צוותות של עובדים במחוז הצפון, מחוז הדרום, ירוסלים והפרוזדור. עד עתה הועברו על חשבון המליון הראשון רק 300 אלף דונם בערך. החשת הפעולות תחייב הוצאות כספיות, שעדיין לא נקבעו שיעורן המדויק.

מטרה מיוחדת למניעת פלישות. בהוצאות החזקה של מטרה זו מטתפים רשות הפתוח, האפוסטרופוס לבכסי נפקדים ועיריית תל-אביב-יפה, ומטרתם למנוע פלישות על אדמות הנפקדים.

פיצויים.

סעיף חשוב אחר, אשר לא נזכר במפורש בהצעת התקציב האופרטיבי הוא: תשלום פיצויים במקרים של הפקעות קרקע. ההכרח להפקיע שטחים של בלתי נפקדים נובע מכמה סיבות:

א. מקרים שהזוהי בעבר (על פי רוב בשנה הראשונה והשניה לקום המדינה) לא היה יסודי ונמכרו או הוחכרו שטחים שלא היו שייכים לנפקדים.

ב. במקומות ששיכוני עולים נבנו על שטחים נפקדים ובתוך השטחים הרצופים נמצאו קטעים השייכים לבלתי נפקדים. ההפקעה כאן היתה דרושה בעיקר עקב משכון הבתים ל"אמון".

ג. במקרים שהעברה לרשות הפתוח השתתה ובינתים שוחררו הנכסים לבעליהם.

בכל המקרים הנ"ל לא נמצאה דרך אחרת, אלא הפקעה בדרך חוקית, או תשלום פיצויים תוך הסכם עם בעלי הקרקע.

השכון העממי.

עתה מתעוררת בעיה דומה בקשר עם השכון העממי הממשלתי ויש מקומות שלא תמכן בניית השכון, אלא אם כן יופקעו אותם המגרשים המפריעים לרציפות השטחים, תוך מתן חליפין או פיצויים בדרך אחרת.

באיתורם של השטחים המיועדים לשכון העממי לוקחת רשות הפתוח חלק פעיל ומשתדלת להענות במידת האפשרות לתבצעותיו.

עלי לצייין, כי העדר תקציב מאושר על ידי ועדת הכספים כבל את ידינו במידה רבה ולפנינו מלהוציא לפועל השקעות רבות שנראו כחיוניות ביותר בעינינו ואשר התקציב יגביר ללא ספק פעילותה של רשות הפיתוח בכל השטחים הנזכרים לעיל.

היו"ר ס. בנטוב:

אנו עוברים לשאלות והערות.

א. כהן:

איני זוכר מה היתה כוונת המחקק במשפט:
"בהמלצת ועדת הכלכלה". אילו ידעתי שועדת
הכספים היתה מעונינת לתת לנו את האפשרות להתעניין במדיניות של רשות
הפיתוח, הייתי רואה צורך, שעל ענין זה נשב באופן יסודי, כדי לברר את
הבעיות לא רק לשם סיפוק סקרנותנו, אלא כדי לברר מה אפשר לעשות לתיקונן.
אבל למעשה הענין אינו ברור לי, ואיני יודע באיזו מידה לא תהיה כאן
כפילות גם מצדנו...

היו"ר ס. בנטוב:

אני מביח, שכוונת המחקק היתה לתת לשת
הועדות הזדמנות לדון על מדיניות רשות
הפיתוח. ועדת הכספים היא הקובעת בסופו של דבר, אבל אנו את המסקנות
שלנו מעבירים לוועדת הכספים.

א. כהן:

האם עבודת רשות הפתוח מתעכבת על ידי טפול
יותר איטי בענין זה בוועדה שלנו? הרי אתם
יכולים להוציא כספים כפי שאתם עושים זאת זה 9 חדשים, פרט לתקציב ההוצאות
שכלול בחלקו בתקציב הכללי של המדינה. על כן לא הייתי רואה בענין זה
צורך בדחיפות מיוחדת. אם תתקבל הצעתי זו, הייתי גורס, שתנו נ לנו אפשרות
להתעניין בעבודת רשות הפתוח ולא בסכומים בלבד.

לעצם הענין, מתוך העניינים המרובים שמעניינים
אותי, הייתי רוצה להתעכב כרגע על שני עניינים: א. כל הפעולה הזאת ששמה
מכירת שטחים במטבע זר לא לשם ספקולציה, אלא לשם פיתוח ומתוך התחייבות
של פיתוח במסגרת זמן המתקבלת על הדעת.

מה נעשה ומה ייעשה לגבי החסת האפשרות של
השימוש באותה רצועת קרקע, שמבחינת המדינה היא אוצר של זהב, המשתרעת
מצפונה ודרומה של תל-אביב על חוף הים. לי יש אינסואיציה לגבי איזור
תל-אביב-הרצליה ותל-אביב ראשון לציון. זהו שטח קרקע שיכול לתת לנו
דברים עצומים מבחינת מטבע זר.

באיזו מידה יש לאפשר לצבור בארץ לרכוש
לו, בשטחים הנתנים לבניה, מגרשים, ושוב פעם לא לשם ספקולציה, אלא מתוך
מחשבות של סיכון?

אני הבינתי מדברי טה עקביה, שדוקא השטח
המענין ביותר בו אין לכנון, שם ישנה ערבוביה של נכסים יהודיים ואחרים.

הייתי רוצה שלפחות בנקודות אלו נכנס לבידור
רציני ונגיע להמלצות מסוימות של פוליסיה למססלה בכיוון זה.

י. אורני:

טרם שאעבור לשאלות, ברצוני להציע שתי הצעות:
הצעה ראשונה - לאשר את ההמלצה הזאת, כי זה
שייך כבר לעבר ואין כל ענין ותועלת בנקודת; והצעה שניה למר עקביה,
למען הוצאת הפסקה "לפי המלצת ועדת
הכלכלה" מהחוק, כי אין צורך בזה. ועדת הכספים פועלת בענין זה, ואין
זה עניינו.

ועתה, אני עובר לשאלות. אותי מענין עצם
הפיתוח הנעשה בארץ, וזהו הנושא השייך לוועדת הכלכלה, לא התקציב, כי אם
הפתוח. האם יש איזה קשר בין הפתוח ההתכנון הכללי בארץ? על יד מקוה-
ישראל ישנה אדמה חקלאית טובה ובמקום לנצלה לחקלאות בונים עליה שיכונים,
בו בזמן שבאותה מדינה ישנה אדמת חולות, על יד חולון, שאפשר לנצל אותה
לשיכונים. הוא הדין בנתניה, שם ישנם שטחים עצומים של חולות, שעליהם
אין בונים, אלא בונים על האדמה הכנהה דוקא. הוא הדין לגבי חיפה המתפתחת
לצד בת-גלים בה יש אדמה חקלאית טובה. מוחי אינו תופס את התכנון הזה.

איני יודע אם מה עקביה הוא הכתובת לעניינים
אלה, אבל זה עניינה של ועדת הכלכלה, והייתי רוצה שהועדה תטפל בעניין
זה.

מ. קסיס:

בהצעת התקציב לשנת 3-1952 ישנו סכום
הקשור לאגף רשום והסדר קרקעות בקשר להעברת
מליון דונם לקק"ל. מליון דונם אלה כוללים, למשל, את כפר תרשיחא
שבו ישנם כ-3000 נפקדים שאינם בארץ, ו-600 נפקדים שהם תושבי המקום.
השאלה היא, אם חשום להסדר הקרקעות במליון דונם אלה יעשה באופן
קולקטיבי, וסלל גם את התושבים הנמצאים, או שהתושבים הקיימים אינם
נכללים בו?

שאלה שניה בקשר להקצבה לפיתוח חיפה
התחתית. ידוע, ששטח זה יש בו קרקעות השייכות לתושבים שאינם נמצאים
בארץ. מה יהיה מצבם של אלה?

ס. וילנר:

לא ברור לי עניין מכירת נכסי הנפקדים
לקק"ל. מה הנטיס החוקי לכך? כי עצם
המושג "נכסי נפקדים" כולל בעיות חוקיות מסובכות.

למה צריך להעביר זאת לקק"ל ולא למדינה?
מדוע אותם מליון דונם אינם מועברים למדינה?

ברוך על פעולות רשות הפתוח מדובר על כך,
שרשות הפתוח שילמה לאפוטרופוס סכומים אלה ואלה, מה פירוש הדבר?
מה השימוש של האפוטרופוס בכספים אלה? האם זה מוקפא, או שהכספים
האלה נכנסו לקופה הכללית של המדינה?

מדברי מר עקביא מוכרח להווצר רושם של
אי-תאום בין הרשויות השונות שעוסקות בפיתוח. השאלה היא, מדוע לא
יהיה הכל ברשות אחת? מדוע יש צורך ברשות פיתוח העוסקת בכבישים צדדיים
ותקציב פיתוח כללי העוסק בכבישים ראשיים?

ש. פרלשטיין:

כל הפרשה שהובאה כאן אינה בהירה. שמעתי
את דברי חבר הכנסת וילנר ולחלק מהם אני
מסכים. אבל ישנם עוד דברים רבים כאלה. אולם קודם כל יש לקבוע את
הפרוצדורה של עבודת הועדה.

לגבי עצם העניין, הייתי מציע שנקבע
ועדת משנה, שתכנס לעצם הבעיות. זה נראה לי כדרוש ביותר, השאלה הדחופה
האומדת לפנינו היא, אם אנו יכולים, מבלי לברר את כל הבעיה, לאשר את
התקציב. עד כמה שזה נוגע להכנסות, העניין אינו חמור כל כך. אבל השאלה
היא, אם אנו יכולים לאשר את סעיף ההוצאות, ולי נראה שבחלק ניכר, לא.
על כן, הייתי מציע לחלק את סעיף ההוצאות לשני חלקים - החלק שהוצא
והחלק שעדיין לא הוצא ואין עליו כל התחייבויות. את החלק הראשון אני
מציע לאשר, ואת החלק השני אני מציע להקפיא עד לאחר הבירור.

היו"ר מ. בנטוב:

מספר הערות, וקודם כל ביחס לפרוצדורה.
אני נוטה להצעת חבר הכנסת א. מן יותר
מאשר להצעת חבר הכנסת אורי, שאנו נקדיש לבעיה זו דיון מקיף או בצורת
דיון כללי במליאת הועדה, או בועדת משנה. אין זה פוגע בועדת הכספים,
כי היא האחראית שצריכה לאשר זאת. זוהי חובתנו לדון בכך, ולא זכותנו.
ואגב הדיון על התקציב דנים על כל הבעיות והפעולות. אני מודה, שזה
אחד המנהגים הראים שלנו בשטחים שונים, שאנו באים לדון בתקציב באחור
זמן. איני רוצה להטיל את האשמה על אף אחד. אבל אני מציע, להוציא מסקנות
מכך, ולדרוש מרשות הפתוח, שתגיש לנו לא יאוחר מ-1 בינואר את התקציב

של הטנה הבאה.

לעצם העניין, אני קראתי בעיון רק את שני הדוחות, וקודם כל שאלתי את עצמי, מהו מעמדו של מוסד זה? מתוך הדוחות הללו מתבלט לעיני שזהו מוסד לתיווך, מכירה והחכרת קרקעות בין מוסדות טובים, וזה מעמיד בפנינו איזה סימן שאלה. אני איני יודע אם זה מוסד מסלתי, וכל מה ששייך לו שייך למסלה, מדוע מדובר כאן לא על העברת השימוש או ההחזקה בקרקע, אלא על העברת בעלות? האפוסטרופוס הוא בעל הקרקעות, זה מסלה, הוא מוכר לרשות הפיתוח, שהיא גם כן המסלה, רשות הפיתוח מעבירה לחברת שיכון, שהיא גם כן מסלית. אם מדובר על הקק"ל או על חברת שיכון, יש בזה מסמעות לגבי שורה של גורמים כלכליים. אבל מדוע צריכות להיות מכירות גם של המפקח על נכסי המדינה, כאן ישנו מנגנון שלם שעוסק בהעברת קרקעות מכיס לכיס של אותו איש. לדעתי, זוהי כפילות בלתי נחוצה. כי כל מכירה פרוט הדג - מו"מ, סבו, מדינות, וזה עובר פעם אחת, שניה ושלישית ותמיד נשאר ברשות המסלה. יכולה להיות בעלות אחת של המסלה על כל הקרקעות, ואת השימוש אפשר להעביר בהתאם לצרכים ואופי השימוש באותו קרקע. אני חושב, שכאן צריך למצוא את הדרך, שתעשה את העניין פשוט יותר.

אני ברצון שומע על כוונות לרשת את האפוסטרופוס וליצור רשות אחת. אבל הייתי מציע, שרשות הפתוח תביא לבני תכנית בעניין זה, כמה זמן זה יקח, על איזה יסודות זה ייעשה, כדי שהכפילות תבוטל.

בסעיף 7 באטר, שישיבת מליאת רשות הפתוח קבעה כמה קריב יסודיים למדיניות הקרקעית וליחסים שבין רשות הפתוח ומורדות קרקעיים אחרים. הייתי רוצה לדעת, מה הם הקווים האלה. ישנם כמה קווים במדיניות הקרקעית שאינם בסדר, וחבר הכנסת אורי הזכיר זאת יחס לחקלאות. אבל הדבר הוא לא רק ביחס לחקלאות אלא גם ביחס לשטחים אחרים. היתה מדיניות מוצהרת של המסלה על פיזור האוכלוסייה, שפירושה טעוירים לגידול סטיכי של הערים הגדולות. לעומת זאת, אני חושב שצדפו לנתביה שטחים עצומים. אנו רוצים לדעת למה מכוונת מדיניות קרקעית זו.

ישנה בעיה של מסירת והסכרת קרקעות. אני חושב, שאנו צריכים לבדוק בעיה זו לא רק מצדה העקרוני, כי באופן עקרוני אני מתנגד לכך, שקרקעות שבמסגרת ברשות המסלה יימכרו. צריך להחכיר אותן. אבל אם עושים זאת, אני חושב שאנו צריכים לבדוק את הנסיון שנעשה עד היום, למי מכרו מגרשים, כמה מכרו ומה נעשה במגרשים אלה.

ישנה בעיה נוספת של שיכונים. ולי יש רושם, שהשטחים שהועמדו על ידי רשות הפתוח לצרכי שיכונים הם מצומצמים מאוד ומפגרים מאוד אחרי הצרכים. הייתי מציע, שרשות הפתוח תציע לבני איזו הצעה בעניין זה.

כן ישנה בעיה של מגרשים קפואים בשורה של מושבות וישובים. ואם ניקח לדוגמה את עפולה בראה, שבמרכז ישנם רחובות שלמים שהם ריקים, שמחזיקים אותם לצרכי ספוקלציה, וההתפתחות נדחפת לפרפיריה. אם מדברים על תכנון, הפתוח צריך לתת דעתו על בעיה זו.

א. כהן:
אני מציע, שנפסיק את הישיבה, כי השעה מאוחרת, ואם אנו רוצים לשמוע תשובות מלאות מטר עקביה, לא נוכל לעשות זאת בשעה זו.

היו"ר ס. בנטוב:
בשלב זה איננו מקבלים שום החלטה. לאחר שנסיים את הדיון, נוכל להחליט.