

מינהל מקרקעין בלי מדיניות קרקעית

אבי דרכסלר*

הכותב דן במאמרו בסוגיות מרכזיות הנוגעות למדיניות הקרקעית הלאומית בישראל. הוא פותח את הדיון בסוגיית ניהול אדמות קרן קימת לישראל על-ידי מינהל מקרקעי ישראל ומעלה את השאלה, האם צריך לפצל את ניהול הקרקעות כך שהמינהל ינהל את אדמות רשות הפיתוח, וקרן קימת לישראל תנהל את אדמותיה. בהמשך דן עו"ד דרכסלר בשאלת עיגון זכויות החקלאים לאוד הצעת החוק של ח"כ שלום שמחון. הוא בוחן אותה מן ההיבט הכלכלי ומן ההיבט המוסרי ובודק את ההשלכות שיש לכך על שיווק הקרקעות שעושה המינהל. נושא נוסף העולה לדיון במאמר זה הוא פישוט התהליכים הביורוקרטיים במינהל באמצעות יצירת חלופות שירות ללקוחות המינהל. הכותב מצדד בהקמת גוף מרכזי, שיכלול את המינהל, משרד השיכון ומשרד הפנים, שיטפל בתכנון בצורה מתואמת, דבר שיתרום לגיבוש מדיניות קרקעית אמיתית בישראל.

כאשר אנו מדברים על המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל, או על המדיניות הקרקעית של הממשלה, אנו מדברים על דבר שקשה מאוד להגדיר אם הוא קיים. האמת היא, שאנחנו הולכים מנקודה לנקודה בזמן, מתוך ניסיון להגדיר – לאחר מעשה – את מה שעשינו כ"מדיניות". זאת אומרת, שלא בהכרח אנחנו יודעים מראש לאיזה כיוון אנחנו הולכים. עם זאת, נראה לי שניתן להגדיר שני נושאים מרכזיים במדיניות הקרקעית של המינהל, ולפחות

* אבי דרכסלר, עורך-דין, הוא מנהל מינהל מקרקעי ישראל.

שניים שמעסיקים אותי. לשני נושאים אלה תהיה השפעה רבה על הפעילות של מינהל מקרקעי ישראל, אם נצליח לממש אותם.

השאלה היסודית הניצבת כיום בפני מינהל מקרקעי ישראל היא: האם הקשר, שקבע עבורנו דוד בן-גוריון בחוק יסוד ובחוק מינהל מקרקעי ישראל, לפיו המינהל מנהל את קרקעות קרן קימת לישראל – היה חכם? האם היה נכון? והאם מה שנקבע בעבר הרחוק נכון גם לשנת 1999 ולשנת 2000.

דעתי היא, שהתשובה לשאלות אלה שלילית. אנחנו עומדים היום בפיתחה של תקופה שבה, כך אני מקווה, תתקבל החלטה על היפרדות. כלומר: מינהל מקרקעי ישראל ינהל את קרקעות רשות הפיתוח, וקרן קימת לישראל את קרקעותיה.

בניגוד למה שהיה בעבר, אני מאמין שפיצול המונופול האדיר הזה, שיש בידי מינהל מקרקעי ישראל, למספר גופים שיתעסקו במדיניות קרקעית – רק יועיל למדינת ישראל.

האחידות לכאורה, הנובעת מכך שהטיפול כולו מרוכז בידי המינהל, לא תרמה דבר – לא לשוק הנדל"ן, לא לשמירה על קרקע חקלאית, ולא לבנייה על הקרקע החקלאית. היא יצרה מצב מוזר שבו גורם אחד – המינהל – שמתעסק בסוגים רבים של חוזים, ובסוגים רבים של זכויות, מנסה למצוא את ידיו ורגליו בין כל הזכויות השונות והמשונות האלה, ולהטיל עליהן אחידות.

על כל פשרה נוספה פשרה חדשה

המחויבות הזאת, שהוטלה על המינהל, לקחת קרקעות שהייתה לגביהם תפיסת עולם אחת, לחבר אותן עם קרקעות שהמדינה מחויבת לנהל אותן בדרך אחרת, וליצור אחידות לגבי הטיפול בהן – יצרה רק פשרות. התוצאה הייתה שעל כל פשרה נוספה פשרה חדשה, ועל הפשרה החדשה נעשתה פשרה אחרת, וכל הזמן רק התרחקנו ממטרת האחידות.

שנים רבות חלפו מאז נקבעה הדרך. היום, לקראת שנת 2000, הגיעה העת להיפרד. זה הזמן להחליט שקרן קימת לישראל תגשים את המטרות ששמה לעצמה בנפרד מהמינהל. היא תנהל במסגרת התקנון שלה את קרקעותיה, ואנחנו ננהל את האדמות שיהיו באחריותנו. כך לא אחוש צער, כמנהל המינהל, אם קרן קימת לישראל תנהל את הקרקעות שלה לפי מדיניות עצמאית שתהיה שונה משלנו. כך, אם תחליט קרן קימת לישראל שמגיע לחקלאים לקבל בעבור שינוי ייעוד קרקע חקלאית 190 אחוז זה לא יכאיב לי, או אם תרצה לתת להם 20 אחוז בלבד – אשמח גם על כך. זו תהיה מדיניות קרן קימת לישראל, לא מדיניות שתיקבע באופן קולקטיבי על-ידי מועצת מקרקעי ישראל.

הדילמה – למי מוכרים קרקע ולמי לא

בעקבות עתירה לבג"ץ עומד בית-המשפט העליון לקיים דיון, בהרכב של שבעה שופטים, בשאלה למי מותר למכור קרקע. בית-המשפט העליון העביר את הנושא לפישור, ואנחנו נדרשים היום למצוא נוסחת פשרה כלשהי – שאולי נוכל לחיות אתה ואולי לא נוכל לחיות איתה.

אינני יודע מה תהיה תוצאת הפשרה, אני רק יודע שכל פשרה מובילה אותנו לפשרה הבאה. וכיוון שהנושא כל כך סבוך, הוא נראה לי כמעט בלתי ניתן לפתרון. את העתירה הגיש אדם בשם קעדן, שביקש לקנות מגרש בקציר. בקציר יש יישוב אחד שנבנה על-ידי משרד השיכון והבינוי ויש אגודה שיתופית. קעדן רוצה לרכוש מגרש דווקא בקציר, ורק שם. כיוון שהקרקעות הן של המינהל, השאלה היא, האם המינהל רשאי להחליט למי הוא מוכר ולמי הוא לא מוכר.

זו אינה שאלה תאורטית. כידוע לכולנו, מינהל מקרקעי ישראל כפוף למשפט המינהלי. כולנו מתמצאים גם בפסיקה של בית-המשפט העליון, כפי שהתפתחה בשנים האחרונות. הדילמה שהמינהל ניצב בפניה בשאלת מכירת הקרקע או אי-מכירתה לקעדן – היא דילמה חוקתית. כפי שהדברים נראים כרגע, העניין סבוך ביותר. בינתיים עוסק בפישור עו"ד יורם בר-סלע. מה תהיינה התוצאות – איני יודע, אך הבעיה היא מהותית והיא קשורה בשאלות היסוד של קרקע הלאום.

הנושא השני שמינהל מקרקעי ישראל מתחבט בו, ותהיה לו השפעה שנים רבות לאחר שתסיים ההתחבטות – הוא חוק עיגון זכויות החקלאים.

מבחינת המינהל, שאלת זכויות החקלאים היא שאלה בעלת משמעות הרבה יותר רחבה, מהשאלה הפשוטה, האם קיבוץ או מושב יקבל אחוז כזה או אחר של פיצוי. השאלה היא מהותית: איך יונהלו הקרקעות, והאם בכלל תהיה למינהל מקרקעי ישראל – בהנחה שחוק עיגון זכויות החקלאים יעבור – דרך לשווק קרקע.

שאלת זכויות החקלאים עלתה, כאשר מדינת ישראל הקצתה ליישובים את מה שכונה "המשבצת החקלאית". פירוש המונח הזה הוא, כי לכל מושב יש תקן נחלה וגודל נחלה שאושר לו על-ידי הרשות לתכנון. כאשר הקצו את הקרקע, בשנות ה-60, קיבלה ממשלת ישראל החלטה האומרת כך: אם ישתנה הייעוד של קרקע חקלאית שתוקצה להתיישבות החקלאית, תוחזר הקרקע – לאחר השינוי – למינהל, והתיישבות החקלאית תקבל, בגין שינוי

הייעוד, פיצויים חקלאיים על השבת הקרקע למינהל. החלטה זאת הוכנסה, בהוראת הממשלה, לתוך חוזה החכירה שנעשה עם ההתיישבות החקלאית.

משמעות ההחלטה הייתה, שכאשר הקצו קרקע חקלאית במסגרת ועדת הקרקעות, התייחסו אליה כאל אמצעי ייצור שהועמד לרשות החקלאים כדי שיוכלו להתפרנס מהקרקע החקלאית. אבל המחוקקים קבעו כי, אם מדינת ישראל תצטרך את הקרקע, וכאשר תצטרך אותה – לכביש חוצה ישראל או לפעילות אחרת – הממשלה תקבל לידיה את הקרקע בחזרה תמורת פיצוי כספי.

על העיקרון הזה כמעט לא הייתה מחלוקת. מדי פעם, בעבר, עשתה מועצת מקרקעי ישראל ניסיון לשנות את עיקרון הפיצוי. אבל דווקא ההתיישבות החקלאית הייתה זו שתמיד חזרה לעיקרון, שהקרקע חוזרת למינהל, תמורת פיצוי, לאחר שינוי ייעוד.

מדוע עמדה ההתיישבות החקלאית על העיקרון הזה. לכך יש תשובות רבות. חלק אומרים שאבות אבותינו היו טיפשים ולא הבינו מה הם עושים. וחלק אומרים שהם היו תמימים, או פשוט חשבו שהמדינה זה הם והם זו המדינה.

תמימים או טיפשים – על עיקרון אחד לא הייתה מחלוקת: דמי החכירה משולמים בכל הארץ, לא על-פי שווי הקרקע, אלא לפי שווי הייעוד החקלאי. ההתיישבות החקלאית בישראל מעולם לא שילמה בעבור הקרקע החקלאית דמי חכירה שעמדו ביחס כלשהו לשווי הקרקע.



המפץ הגדול של 1992

בסופו של דבר, בשנת 1992, כפי שידוע, התרחש המפץ הגדול, ממש כמו המפץ הגדול שיצר את בריאת העולם. הדבר אירע ביוני 1992, כאשר מועצת מקרקעי ישראל התכנסה וקיבלה החלטה היסטורית, 533 שמה, שיצרה מצב חדש. ההחלטה הזאת קבעה שני עקרונות. הראשון: ההתיישבות החקלאית זכאית ליהנות מהפירות של שינוי ייעוד הקרקע. השני: מכאן ולהבא הקונה הראשון שלה, או בעל הזכות הראשון לרכוש את הזכויות על כל קרקע שהייעוד שלה השתנה, הוא היישוב עצמו. הוא פטור ממכרז, והמחיר שעליו לשלם תמורתה הוא בערך מחצית מהערך האמיתי שלה. כמו כן, הרוכש רשאי למכור את הקרקע שרכש למי שהוא רוצה.

המשמעות של החלטה זאת – אילו קוימה כבר עתה – הייתה, שרכישת קרקעות בישראל הייתה מפסיקה להיעשות במכרזים.

מי שהיה רוצה לקנות קרקע, היה צריך ללכת לאגודה שיתופית, ופשוט לומר לה "אנא בטובך מכרי לי". מי שידוע, איך פועלת אגודה שיתופית, יודע גם כיצד מתקבלות החלטות, איך

מוכרים קרקע, בכמה מוכרים קרקע, וכמה זמן נדרש כדי להחליט למי מוכרים קרקע. שוק הנדל"ן היה מתנהל עקב כך בערך בצורה הבאה: המינהל היה נותן את הקרקע, כלומר מוכר את הקרקע במחיר מופחת, על-פי הערכת שמאי, להתיישבות החקלאית, וההתיישבות החקלאית – אם הייתה מצליחה לגייס את הכסף הדרוש לקניית הקרקע – הייתה סוחרת בזכויות, ומוכרת את הקרקע.

**הגישה העת
להיכרד. זה
הזמן להחליט
שקרו קימת
לישראל תגשים
את המטרות
ששמה לעצמה
בנוכח מהמינהל**

בנקודה זו ראוי להבהיר: מינהל המקרקעין במדינת ישראל אינו אחראי על התכנון הקרקעי. התכנון נמצא באחריות משרד הפנים. המינהל הוא רק בנק קרקעות. אין זה מתפקידו לשמור שלא יעשו שינויי ייעוד בקרקע במקומות שהמדינה אינה רוצה בכך. תפקיד המינהל הוא לנהל את הקרקעות. כאשר לקרקע יש תכנית סטטוטורית מאושרת, המינהל משווק אותה. הוא לא יוזם תכנון. הוא משתדל לא ליוזם, וליצור מצב שבו הוא יוזם תכניות בניגוד לתכניות מתאר ארציות או מחוזיות. המינהל משתדל. אבל לפעמים זה בלתי אפשרי.

במה מדובר? על-פי תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, שנתקבל בכנסת ישראל, כל אדם שמעוניין בקרקע רשאי לתכנן אותה.

אני תומך גדול בתיקון, וזאת מהסיבה הפשוטה כי לא כל הבינה ניתנה רק לנו, אנשי מינהל המקרקעין. יש הרבה אנשים טובים ומביני דבר, שיודעים מה צריך לתכנן. ואני בהחלט בעד שתיתן להם יוזמה חופשית. מבחינתי, כל תכנית שעוברת את תהליכי האישור שנקבעו בחוק – בוועדה מקומית, בוועדה מחוזית, ואם צריך גם במועצה הארצית – ומקבלת תוקף סטטוטורי, היא תכנית ראויה. אין זה מתפקידו של המינהל לומר, שכיוון שהקרקע הזאת צריכה לדעתו להישאר חקלאית – יש למנוע מיזם כלשהו לקדם את התכנון.

זאת ועוד. מועצת מקרקעי ישראל קובעת את המדיניות הקרקעית. אבל כנסת ישראל עומדת מעל המועצה. החלטת הכנסת, שעל-פי תיקון 43, כל מי שרוצה לתכנן רשאי לקדם את התכנון, היא זו הקובעת מבחינת המינהל.

הבעיה העומדת בפנינו היא, שכרגע מתנהל הליך בכנסת שנקרא "חוק עיגון זכויות החקלאית", הליך שמנסה בעצם "לכופף את היד". למעשה, הצעת החוק הזו מנסה לעשות שני דברים עיקריים. הדבר הראשון, לקבוע בחוק החלטה שאין לנו שום בעיה לקבל אותה והיא: שכל מי שמחזיק קרקע חקלאית במסגרת המשפטית של נחלות או של ההתיישבות החקלאית – יוכל לחבור אותה בחכירה לדורות. מועצת מקרקעי ישראל, קיבלה מאז 1985 שורה של החלטות, שלפיהן ההתיישבות החקלאית יכולה לחתום על חוזה חכירה לדורות. מבחינת המינהל לפחות, 100 קיבוצים יכולים לחתום כבר עכשיו, בשעה זאת, על חוזה

חכירה לדורות שמקנה להם חזקה ל-49 שנים ואחריהן 49 שנים נוספות, ממש כמו למי שחתם על חכירה לדורות ברמת חן. 100 קיבוצים כבר חתמו. 100 נוספים לא באים לחתום. לגבי המושבים הבעיה קצת יותר מסובכת, כיוון שמינהל מקרקעי ישראל, היתנה במשך כל השנים, את רישום החכירה בקיום פרצלציה.

לפי החוק, אי אפשר למכור חלק מחלקה. לכן אי אפשר למכור בעלות מבלי שתיעשה חלוקה מחדש של החלקות, כך שכל יחידת משק של חבר במושב תהיה חלקה בפני עצמה. אולם בעוד שאי אפשר למכור בעלות אלא בחלקות שלמות, על החכירה לא חל סעיף זה, ולכן אפשר להחכיר חלקי חלקות.

מבחינה זו, כמו שאפשר לרשום בית משותף, אם הוא בחכירה, כך אפשר לעשות לגבי חלקות במושבים. מבחינה משפטית זה בהחלט אפשרי. כל מה שנדרש הוא להכין רישום שבו מצוין בדיוק היכן הגבולות של הבית והחורר העומדים להחכרה.

במילים פשוטות: אין היום ויכוח על עיגון זכות החכירה לדורות, או ויכוח עם יוזם החוק, ח"כ שלום שמחון. במינהל מקרקעי ישראל לא הייתה למועצה כל התנגדות לטענה, שבגין זכויות החכירה החקלאיות מגיעה להתיישבות זכות חכירה לדורות.

הוויכוח עם ההתיישבות החקלאית היה תמיד סביב סעיף 18 בחוזה החכירה לדורות שאמר, כי אם יישתנה ייעוד הקרקע, תחזור הקרקע למינהל ולחקלאים ינתן פיצוי.

וכאן מתחילה הבעיה במסגרת החוק שמציע ח"כ שמחון.

“תנו לנו את מה שיש לנו – זכות חכירה לדורות”

הבעיה הזו מסתרת מאחורי תוספת קטנה לחוק. לכאורה, מי שקורא את העמוד הראשון של הצעת החוק לא רואה כל בעיה. מה בעצם מבקשים החקלאים? דבר מאוד פשוט. תנו לנו את מה שיש לנו, כלומר זכות חכירה לדורות. אבל זה לא כל-כך פשוט, כי התוספת השנייה להצעת החוק אומרת, שאם יישתנה ייעוד הקרקע, אזי ההתיישבות החקלאית תהיה רשאית לרכוש את כל הזכויות, לאחר שינוי הייעוד, במחיר של 51 אחוז מערך הקרקע שייעודה שונה. כלומר: המחוקק מנסה לחזור להחלטה 533, ובמסגרת חקיקה רוצה לקבוע שלהתיישבות החקלאית יש זכות לקנות את כל זכויות הבניה, בחצי המחיר. ההתיישבות תהיה זו שתתווך בין מינהל מקרקעי ישראל לבין השוק – וזו כבר בעיה.

השאלה שאנו במינהל שואלים את עצמנו כיום היא זו: האם אנחנו יכולים לחזות מה יקרה בהתיישבות החקלאית בעוד שלוש, ארבע, חמש, או שבע שנים. האם עשינו הערכת מצב? האם נעצרנו לרגע ושאלנו את עצמנו, האם שיטת הנחלות שאינן ניתנות לפיצול היא השיטה המתאימה לנו היום?

אביא בפניכם דוגמה אחת לבעייתיות הקיימת בנושא זה, אשר קשורה בעתירה לבג"ץ בעניין כפר אז"ר, שבה נתן השופט קדמי צו ביניים.

כפר אז"ר עומד לקבל החלטה על מה שקרוי בשפה המקצועית החלטה 737 העוסקת בהרחבת המושב. על-פי התקנון, כדי לשנות את ייעוד הקרקע יש צורך להצביע באספה הכללית. בכפר אז"ר 25 אחוז לערך מבעלי הנחלות אינם מתגוררים במושב זה יותר מעשרים שנה. מי, אם כן, יגיע להצבעה? אלה שלא גרים במושב. חלק מחברי המושב, שחולקים על עמדת הוועד והאספה, עתרו לבג"ץ. השאלה שהם שואלים היא: האם הוועד רשאי להזמין אנשים שאורת חייהם כבר אינו של חברי מושב, וכבר מזמן לא גרים במושב לאספה הכללית של האגודה, כאשר בעצם התנהגותם הם מודים שאינם חברי האגודה.

ההתיישבות

החקלאית

בישראל

מעולם לא

שילמה

בעבור

הקרקע

החקלאית

דמי חכירה

שעמדו ביחס

כלשהו לשווי

הקרקע

כשלב ראשון הופנתה השאלה לרשם האגודות השיתופיות. התשובה שהוא נתן הייתה חיובית. הם רשאים להצביע, כי כנראה יש בכוננתם לחזור לאגודה בעתיד. השופט קדמי לא קיבל את החלטת הרשם והודיע שהוא מתנגד לה. הוא החליט להוציא צו ביניים נגד כינוס כל האספות הכלליות ולרדת לשורשו של עניין בדיון. החלטתו של השופט קדמי חשובה ביותר כי היא נוגעת במהות השאלה. כשאלה מה תהא דמותו של המושב בעתיד, ולאן מועדות פניו. אנחנו מעורבים בכך כיוון שבהתחלה נתנו מגרשים לכנים. לאחר זמן גילינו שאין שום קשר בין מה שאנחנו מתירים לבין מה שקורה במציאות, ואז שינינו את ההחלטה מ"בנים" ל"כל עם ישראל".

המגזר החקלאי מרכז את עיקר המסה של פוטנציאל הבנייה העתידית במדינת ישראל. ומה שיוחלט לגבי מגזר זה – יהווה מדיניות אמיתית.

בהקשר של המדיניות, ראוי לומר דבר אחד גם על הממשלה שרוצה לקדם תכניות בנייה ופעילות שקשורה בקרקע. הדבר הנכון והרצוי מבחינתה של הממשלה, בהיבט הכלכלי ובהיבט הנורמטיבי, הוא שתהיה הסכמה בין הצדדים, וכל אחד יידע את זכויותיו כדי לזרז ככל האפשר ולפשט את הבעיה. לנו מגיע לקבל את הקרקע חזרה, ולהתיישבות מגיע הפיצוי שנקבע. הדבר הזה נכון לשני הצדדים, והוא גם הסיכום הטוב ביותר שהממשלה יכולה לקוות לו. לא בהתדיינות אינסופית בבתי-המשפט אלא במסלול ברור ומוסכם.

זה באשר להיבט הכלכלי, אבל קיימת גם בעיה מוסרית והיא: אין לנו אפשרות לתת פתרון כלכלי אמיתי לשתולה, לחצרים וליישובים אחרים בפריפריה – למול מה שקורה במרכז הארץ.

וכאן עולה לדיון שאלה פילוסופית עקרונית: במסגרת הסדר חובות הקיבוצים, הצליחה ההתיישבות החקלאית להגיע להסכם עם הממשלה, לגבי הפיצוי עם שינוי ייעוד הקרקע החקלאית. היא הגיעה להסדר זה לא בשמו של כל קיבוץ בנפרד, אלא בגלל מה שהוגדר כזכויות העבר של הקיבוצים, וגם בגלל ה"ערבות ההודית" הקיימת בין הקיבוצים. כלומר: אם קיבוץ גליל ים הצמוד להרצליה, מקבל פיצוי גדול מאוד על שינוי ייעוד קרקעותיו, חלק מהפיצוי הזה צריך להגיע גם לקיבוצים אחרים שאין להם קרקעות בעלות ערך נדל"ני.

בעת שגובש הסדר הקיבוצים דיברו המנסחים כל הזמן במונחים של "קיבוץ תורם", ועל כך שקיבוץ ש"יש לו", או שאמור לקבל כסף, יתרום לקיבוצים אחרים ש"אין להם".

אבל אלה היו רק דיבורים. על אף האידיאולוגיה, הסיפור הזה לא "עובר" ולא מצליח להתממש.

ההחלטה בנושא הפיצוי לקיבוצים יצרה בעיה שהגיעה לכלל עתירה לבג"ץ. העתירה באה בעקבות שאלה עקרונית: מיהו חקלאי? האם חקלאי הוא רק קיבוצניק או מושבניק, או שגם החברות הפרטיות, כמו מהדרין, יכין-חקל וחברות אחרות, המחזיקות אלפי רונמים של קרקע חקלאית – נופלות תחת ההגדרה "חקלאים". ואם כן – אזי המינהל עומד לתת פיצויי ענק בשיעור שאף אחד אפילו אינו יכול לאמוד אותו, לחברות המורכבות מאנשים אנונימיים, שחלקם אולי קנה מניה של החברה, הנסחרת בבורסה לניירות ערך.

השאלה המוסרית הזאת – להפלות או לא להפלות – טורדת את מנוחתם של כל אלה שרוצים להגיע להחלטה בעניין זה. בהחלטה זאת יש עיוות בלתי מתקבל על הדעת.

במסלול הידברות – לקראת הסכמה

על אף הבעייתיות שבנושא המינהל והחקלאים, או בעלי הקרקע החקלאית, אנחנו נמצאים במסלול הידברות והולכים לקראת הסכמה. בהסכמה זאת מטפלים משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, ומינהל מקרקעי ישראל – תוך הידברות עם ההתיישבות החקלאית, ובידיעת מחלקת הבג"צים של משרד המשפטים.

המגזר האחר שמינהל מקרקעי ישראל מטפל בו – פרט לקיבוצים ולמושבים – הוא המגזר העירוני. את מה שאנחנו עושים בתחום זה ניתן להגדיר כעבודה ב"שיטה תעשייתית" על עסקאות נדל"ן. מינהל מקרקעי ישראל עוסק בשנה בכ-10,000 עסקאות נדל"ן בממוצע. לכל עסקת נדל"ן יש מאפיינים המיוחדים לה, חוזה מיוחד, תנאים מיוחדים. דבר זה יוצר קשיים ברמת עובדי המינהל. לא כל העובדים במינהל הם בוגרי האקדמיה לנדל"ן. הם בוודאי לא בוגרי משפטים. ויחד עם זאת, אנו דורשים מהם, במסגרת הייצור התעשייתי של העסקאות – לא לטעות, לעשות את הדברים נכון. וזה יוצר עומס בלתי אפשרי.

בחיפושנו אחר פתרונות הגענו, במינהל, לכלל מסקנה כי הדבר הנכון ביותר מבחינתנו הוא למצוא דרך לפשט את התהליכים. כל יום אנחנו מנסים לברר מה מיותר בדרכי פעולתנו ומסרב לאותן. בבדיקה שערכנו, התברר שהיו תיקים שמשך הזמן שנדרש להעברת הזכויות עליהם היה 160 ימי עבודה בממוצע. היו תיקים ש"דרשו" 200 ימי עבודה. והדבר מעכיר את רוחנו.

לי, כמנהל המינהל, יש מחויבות לציבור. אני סבור שאדם שהזכויות שלו רשומות במינהל מקרקעי ישראל, והוא אינו חייב למינהל דבר ואינו מתווכח עמו על כסף – צריך לצאת עם האישורים המבוקשים תוך שעה, לא יותר. אין כל סיבה לעכב אותו. חובתי הציבורית היא, להעביר את הזכויות, בהתאם לרצונו, במהירות הגבוהה ביותר. אבל זוהי המחויבות העקרונית, בפועל זה כמעט בלתי אפשרי.

מינהל
המקרקעין
במדינת
ישראל אינו
אחראי על
התכנון
הקרקעי.
המינהל הוא
רק בנה
קרקעות

במינהל כיום מטופלים מיליון תיקים שלא היו אמורים להגיע אליו. השאלה למה הם מטופלים במינהל, היא שאלה שאף אחד לא מצא לה תשובה. אבל העובדה היבשה היא, שהמינהל הפך ברבות השנים לנותן טאבו משני. המינהל מגפיק כל שנה בין 10,000 ל-15,000 התחייבויות לרישום משכנתא. התחייבויות אלו הפכו במדינת ישראל לכלי העיקרי שבאמצעותו מתנהלת כל המערכת הפיננסית בתחום הנדל"ן. אנשים משתתפים במכרזים, עושים העברות זכויות, והמינהל נותן התחייבויות לרישום משכנתא. חלק מעושי העסקאות חושבים שהתחייבות זו היא כמעט ברמה של ערבות מדינה.

חלק גדול מהבעייתיות של עבודת המינהל נעוץ במערכת נהלים והחלטות מועצת מקרקעי ישראל שיצרנו במשך השנים. כדי להבין אותם, ולהתמצא בהם, דרוש מישהו שהתמחה בנדל"ן והתמחה במינהל מקרקעי ישראל, אך ספק אם גם הוא מסוגל לעקוב אחר כל מה שקרה ועדיין קורה. היום לא יכולה להיות לי כל טענה לעובד שאומר לי: "כדי לדעת מה עלי לעשות אני צריך לפנות לערמה של ספרים המונחת לפני. אני צריך למצוא בהם את הנוהל הנכון, את הוראת האגף, את הוראת המינהל, את הוראת מועצת מקרקעי ישראל, וזה מבצע כמעט בלתי אפשרי".

כדי לפשט את ההליכים אנו עומדים להביא לישיבת מועצת מקרקעי ישראל הקרובה שורה של החלטות שהוחלט עליהן יחד עם האוצר. המשמעות של חלק מהן היא ויתור על כסף מצדנו. אך חלק אחר נועד פשוט להביא לכך, שרוב האנשים שיזדקקו לשירות כלל לא יצטרכו להגיע למשרדי המינהל ויוכלו למצוא את הפתרון לבעייתם בנתיבים חלופיים, פשוטים ומהירים יותר.

אבל, האמת חייבת להיאמר. לא כל האשמה על הביורוקרטיה מוטלת על המינהל בלבד. בחלק מן האשמה נושאות גם השיטות הביורוקרטיות שפותחו במדינה. למשל: הדבר הקשה ביותר בתחום הנדל"ן במדינת ישראל הוא לאשר תכנית. סיפור אחד יכול לתת לכם מושג על הבעיה. בפרויקט מסוים להקמת 39,000 יחידות דיור, שבו התכניות עברו כמעט את כל השלבים הסטטוטוריים הנדרשים, הודיע לפתע משרד הביטחון שהוא מתנגד. ברגע שעולה שאלת הביטחון – ידיי כבולות. המינהל לא יכול לצאת נגד שיקולי ביטחון. וכך, כלית ברירה, עבודה של שנים יכולה לרדת לטמיון. פשוטו כמשמעו. אף אחד לא שואל את עצמו מהן ההשלכות של החלטה זו על המשק הלאומי, ומדוע 39,000 דירות שהיו יכולות להיות מחר בשוק – לא משווקות.

לא חסרות דוגמאות נוספות: עבדנו על תכנית לבניית 12,000 יחידות דיור בראש העין ולאחר שכמעט הכל סוכם, הגיש משרד הביטחון התנגדות לתכנית. באשרוד עמדנו בראש תכנית לבניית של כ-14,000 יחידות דיור – שנעצרה גם היא ברגע האחרון בגלל בעיה הקשורה למפעל ביטחוני.

אבל הגורם הביטחוני אינו הגורם היחיד. יש גם גורמים מעכבים אחרים. בעיר מודיעין יש למינהל תכניות בנייה מאושרות לאלפי יחידות דיור. מה שמעכב את מימוש התכנית הוא עתירה לבג"ץ על מיקומו של מכון שאיבה או מכון לטיהור מיי ביוב ליד קיבוץ שעלבים. וכל-כך למה? כי בתקנון התכנית נאמר, שבלי פתרון לשאלת הביוב אי-אפשר לשווק. כאשר הצלחנו לפתור את בעיית הביוב, התברר שבחלק גדול מהתכניות אין פתרונות תחבורתיים. למשל: באזור באר יעקב קיימת תכנית של יזמים פרטיים ושל המינהל להקמת אלפי יחידות דיור. כדי לממש את התכנית עלינו לעבור מחסום, שהציבו ועדות התכנון, הנקרא כביש 200. לכאורה דבר פשוט. אבל העובדות היבשות הן אלה: מע"צ אומר "אני לא אממן את הכביש". המינהל אומר "אני לא אממן כי אני לא מתוקצב לממן כבישים", וקרן קימת גם היא אינה מתכוונת לממן. וכך נקלענו למצב שהתכנית לא זזה קדימה ולא אחורה, פשוט אין פתרון לבעיה הזאת.

גוף סודי – "ועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים"

בזאת עוד לא מנינו את כל הקשיים. במדינת ישראל יש גוף, כמעט סודי, שקוראים לו "ועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים". במה המדובר? אביא לכם דוגמה. המינהל הכין תכנית, שכולם מסכימים לה. היא עברה ועדה מקומית וגם ועדה מחוזית, אבל היא סותרת את מה שכתוב בתמ"א 31 משנת 1992. אך מה אומרת התמ"א? היא מפנה אותנו לוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים. ומה קורה בפועל? כמות זמן הממושכת שנדרשה לנו כדי לעבור את כל שלבי התכנון, נדרשת עתה כדי לעבור את כל המחסומים של "הוועדה המיוחדת", ובסופו של התהליך לא תמיד מאשרים לנו את התכנית.

מתברר כי מדינת ישראל עדיין לא השתחררה מתפיסת העולם של הבריטים. המדינה חששה לתת לרשויות המקומיות אוטונומיה, ולכן קבעה בתכנית הארצית, שכל חריגה מהתכנית, קטנה ככל שתהיה, חייבת להגיע לוועדה "המיוחדת", הוועדה המייצגת את השלטון. וכך קורה שכל מה שאנחנו עושים – כגוף מקצועי – חייב לעבור דרך ועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים שבראשה עומדת ראש מינהל התכנון במשרד הפנים עם צוות שלם של יועצים – והיא צריכה לאשר שכל מה שעשינו עד עכשיו מקובל עליה.

הגיעה העת, חמישים שנה אחרי הקמת המדינה, שנשתחרר מכבלי השלטון הזר. ויש פתרון פשוט כיצד לעשות זאת. עלינו פשוט להקים גוף אחד, מרוכז, שיטפל בתכנון. וגוף זה יכול את מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון ומשרד הפנים גם יחד. לא כל גוף בנפרד. ואולי נוכל לעמוד במטלות. זו יכולה להיות תחילתה של מערכת שתגבש מדיניות קרקעית אמיתית ותבצע אותה.

מתברר כי מדינת ישראל עדיין לא השתחררה מתפיסת העולם של הבריטים

היות שאני מדבר על מדיניות קרקעית, יש אולי סיפור אחד, מרתק, שיכול להמחיש את בעייתיות העבודה בתחום מדיניות הקרקע.

מינהל מקרקעי ישראל, יחד עם אחרים, עוסק בפניו פי גלילות. תוך כדי הטיפול גילינו לפתע, שיש לנו שותפה קטנה. קוראים לה חברה קדישא, והיא מחזיקה כ-340 דונם. לאחר שינוי הייעוד שווי חלקת הקרקע הקטנה הזו מוערך ב-300-500 מיליון דולר.

חקירה ודרישה העלו כי בתחילת שנות ה-80 הופקעה הקרקע מידי המינהל לצורך הקמת בית-קברות ברמת אביב ג'. הקרקע המופקעת נרשמה על שם חברה קדישא, כמוכר. בית-הקברות הזה לא קם, וחברה קדישא קיבלה שטח אחר לבית-קברות בירקון. למרבה הצער, איש לא טרח לדרוש את הקרקע בחזרה מחברה קדישא.

למה הדבר דומה? בן משפחה מקבל סיוע משפחתי לפתרון מצוקותיו. כעבור זמן הוא מקבל סיוע נוסף. בכספי הסיוע הראשון הוא מבקש להקים לעצמו ולבני משפחתו עסק כלכלי שיקיים אותם, אך לאחר שפתר את בעיותיו, השאלה האם עליו להתזיר את כספי הסיוע כלל אינה עולה בדעתו.

מבחינתנו זה מצב בלתי אפשרי. ולכן החלטנו, שר האוצר יחד עם המינהל, החלטה אמיצה והיא – לעשות הפקעה על הפקעה. ובמילים פשוטות: להפקיע מידי חברה קדישא את הקרקע שלפני שנים הופקעה לטובת חברה קדישא.

וזה, בעצם, מדיניות קרקעית. זאת המדיניות האמיתית. אנחנו לא נוותר בעניין הזה. ואם תהיה עתירה לבג"ץ – נסביר את הסיבות, הטובות מאוד, להחלטתנו. וכך אולי נתחיל ביצירת מדיניות כלכלית.