

הפרדת מקרקעי קק"ל ממקרקעי המדינה לא תוכל לשחרר את קק"ל מהחובה לנהוג בשוויון בשימוש באדמותיה

רחל זכאי

היועצת המשפטית של מינהל המקרקעין

השאלה לאן מועדות פניהם של מקרקעי ישראל חשובה, וחשיבותה מתעצמת בתקופה האחרונה בעקבות תהליכים שונים העוברים על החברה הישראלית: המשקל הגדול שניתן לקניין הפרט ולפרט עצמו, הפער החברתי, שאלות של צדק חברתי, מקומו של המיעוט הלא-יהודי בחברה הישראלית ובהקשר של עיסוקנו – מיקומו הפיזי ממש. לכך יש להוסיף את השאלות המטרידות רבים בדבר אופן ניהולם של מקרקעי ישראל: האם בכלל המינהל מסוגל למלא את תפקידו, האם נכון שמקרקעי ישראל ינוהלו ביד אחת – בין אם זו של המינהל ובין אם זו יד אחרת, ואולי דווקא בנקודת הזמן הזו יש לבצע את אותה הפרדה מדוברת. כמו בהרבה מקרים אחרים, השאלות פשוטות ואילו התשובות רחוקות מלהיות כאלה.

קיים כיום קונצנזוס בציבור, שניהול מקרקעי ישראל אינו כליל השלמות. אינני מתכוונת להתווכח עם התחושה הזאת וגם לא לומר שהיא תלושה מהמציאות, אבל יחד עם זאת אין לכחד שהמינהל הפך לסוג של שק חבטות לאומי שמותקף על מחדליו הוא ועל מחדלי אחרים הפועלים בשוק. ההשתלחות במינהל הפכה לסוג של "בון טון" שבמסגרתו אנו שומעים לא אחת אישים בעלי תפקידים בכירים שקוראים לפירוק המינהל, כאילו טמונה בפירוק עצמו איזו תרופת פלא לכל חולי שוק הנדל"ן הישראלי ותחום מקרקעי ישראל. הביקורת על המינהל אינה מתמצה בהצעות לפירוק. לא מעטים אף מרחיקים לכת ומוסיפים טענה שאין להסתפק בפירוק אלא שיש להעביר את הקרקעות שבניהול המינהל לבעלות פרטית.

עם כל הצער שכדבר, אני שותפה לדעה שדרך ניהולם של מקרקעי ישראל על ידי המינהל איננה אופטימלית, אבל חשוב מאוד להבין שלא הכול נתון בידי המינהל.

חלק משמעותי מהתהליכים החיוניים לתפקודו של המינהל כלל אינם באחריותו. כל מי שקרוב אצל תחום המקרקעין, יודע היטב שללא קיומן של תוכניות מאושרות אי אפשר לשווק קרקע. כשלא קיימות יחידות דיור בתוכנית מאושרת, שום אמירה לא תוכל לסייע לשיווק, ושיווק לא יוכל להתקיים גם ללא הסדר מקרקעין. וגם, ללא קיום פרצלציות מאושרות לא יוכל להתבצע רישום של נכסים בטאבו. ברור שנכסים צריכים להירשם אבל כלל לא ברור, ובוודאי שלא על פי הדין, שזה תפקידו של המינהל. זה ועוד. גם אם בסופו של דבר המינהל הצליח לשווק קרקעות, הבעיות עדיין לא תמו. שיווק אינו מתבצע על סמך גזמות אלא על פי שומות. כאשר המינהל מנפיק שומות, אנשים משלמים. אבל מה לעשות – כאן נכנס השמאי הממשלתי לתמונה, ובהחלט על פי סמכותו ובתהליך הבקרה הזה קורה שהוא קובע כי השומה צריכה להיות גבוהה פי שלושה מהשומה של המינהל. במקרים כאלה, מי מוצג כשוטה הכפר? לא השמאי אלא המינהל. ובאמת, כיצד יכול אדם סביר להתייחס למצב שמצד אחד קובעים שומה אחת ומצד שני מישהו אחר קובע שומה משולשת?

בכל הסבך הזה יש לזכור כי המינהל מתפקד כשהוא מונחה הן על ידי מועצת המקרקעין, שמהווה מעין מועצת מנהלים והן על ידי הממשלה. כשיש לגוף כמו המינהל הרבה בעלי בתים, ברור שהוא מסובך בכבלי החלטות שונות, משתנות, מנוגדות, ושלעתיים אינן ניתנות לניהול ולשליטה. וכשהמינהל נדרש למלא במשאביו הדלים לא רק את תפקידו אלא גם תפקידים נוספים, וזאת בשעה שהוא שבוי בידי האוצר ונציבות שירות המדינה, שמקצצים ללא הפסק בכוח האדם, מונעים קליטת עובדים חדשים ומתערבים בכל תהליכי העבודה והקצאת המשאבים, בצדק ושלא בצדק, מצבו של המינהל כמעט קשה מנשוא.

כאשר זה מצב הדברים, אין מנוס מלהכיר בקיומה של בעיה משמעותית ששינויים קוסמטיים וסיסמאות לא יפתרו. את הבעיה צריך ואפשר לפתור בדרכים שונות, אבל מכאן ועד למסקנה שיש להעביר את מקרקעי ישראל לבעלות פרטית, הדרך רחוקה מאוד. למיטב הבנתי, מימוש מסקנה כזו עלול להיות הרה אסון.

מדינת ישראל אינה משופעת בקרקע, כך שהרפתקה של התפרקות מהמשאב החיוני הזה והעברתו לידיים אחרות מסוכנת מדי. הצורך המשתנה בשימוש בקרקע אינו טעון הוכחה. החובה לשמור בידי המופקדים על כך את היכולת לתת מענה ליעדים לאומיים ממש חיונית, הן לנו והן לדורות הבאים. זה המקום להבהיר נקודה חשובה ביותר

כדי שלא יהיה מקום לטעות: אם תופרט הקרקע, היא לא תעבור לידי הציבור הרחב במתכונת של צדק חלוקתי. היא תעבור לידי מספר בעלי הון שישלטו גם במשאב היקר והחשוב הזה. ואלה, גם אם התנהלותם תהיה הגונה, יפעלו על פי שיקוליהם, תוך שימת דגש לגיטימי מבחינתם על האינטרס הכלכלי שלהם. לכל אחד צריך להיות ברור כי אין לאף אדם זכות לבקש ממי שרכש נכס במיטב כספו שינהג בו בדרך שאינה הולמת את האינטרסים שלו. ומה יעשה הציבור אם ביום מן הימים ירצה לקבוע כיעד לאומי התיישבות באזור מסוים ולא באזור אחר? ילך אצל בעלי הממון שהקרקע עברה לידיהם ויבקש את חסדיהם?

**"אם תוכרם
הקרקע, היא
לא תעבור לידי
הציבור הרחב
במתכונת של
צדק חלוקתי. היא
תעבור לידי מספר
בעלי הון שישלטו
גם במשאב היקר
והחשוב הזה."**

תשובה לשאלה זו יכולה להימצא במישור ההפקעתי. "אם המדינה צריכה קרקע, יאמרו האומרים, "שתפקיע." לא אחדש דבר אם אומר שבעולם שבו מעמדו של קניין הפרט התחזק כל כך, גם על חשבון קניין הציבור, לא ניתן יהיה להפקיע בקלות, בוודאי לא בתמורה סבירה ולא מופרזת. המשמעות: אנו עלולים למצוא את עצמנו בחסר משאבים זמינים והמדינה לא תוכל לספק את הדרישות האלמנטריות של הציבור. אותן דרישות שניתן לספק בדרך קלה יותר, זמינה יותר ונכונה יותר, אם הקרקע היא כבעלות ציבורית.

הפרטה מן הסוג שכל כך מרבים לדבר עליה היא בעיני באמת רעיון עוועים שמשמעותו אחת – חיסול מקרקעי המדינה מתוך חוסר אחריות וחוסר ראייה של צורכי הדורות הבאים. משמעותה של אמירה זו אינה שתמיד יש להמשיך ולקדש את העיקרון של אי מכירת הקרקע. בהחלט יש מקום לשקול ולבצע שינויים בשיטת הענקת הזכויות בקרקע, אך זאת בהתייחס לסוג השימוש בקרקע ולהיקף השימוש בה.

מהלך גדול וחשוב בכיוון של התנתקות משיטת החכירה ומעבר לשיטת הבעלות כבר נעשה לגבי הקרקע למגורים. תחילתו בהמלצות ועדת גדיש, המשכו בהחלטת הממשלה, סיומו בהחלטת המועצה וביצועו, אם ירצה השם, אחרי הפיילוט המתבצע ממש בימים אלה. פיילוט זה, המתבצע בתחום הקרקע למגורים מתבסס על ההנחה שלאזרח מגיע להיות בעלים של ביתו. הפיילוט הזה יצא לדרך בלחץ של משרד האוצר, ומדובר על כך שבמשך שנתיים ישווקו, תוך הענקת בעלות, קרקעות לתעסוקה בהיקפים קטנים

יחסית, עד 20 דונם. אבל האם כך יש לנהוג גם בחטיבות הקרקע הגדולות שמיועדות לחקלאות והן מוחזקות בידי גורמים התיישבותיים או בידי חקלאים פרטיים?

אם יש תחום שבהחלט מחייב חשיבה מחודשת, הרי זה נושא הקרקע החקלאית. אותה קרקע שבהחלטה 1 נקבע שהיא תוקצה בדרך של נחלה ובהחלטות 8 ו-9 נקבע ששר החקלאות יקבע מה תקן הנחלות ומה גודל הנחלה. האם מישהו מוכן לטעון ברצינות שתקן נחלות שנקבע לפני ארבעים שנה נכון גם היום? האם מישהו יכול לטעון, שוב ברצינות, כי גודל הנחלה שנקבע לפני ארבעים שנה ושאמור היה לשקף פוטנציאל של פרנסה של משפחה אחת, לפני ארבעים שנה, נכון גם היום? האם דבר לא השתנה בתחום החקלאות? אין ספק שהתחוללו שינויים בתחום החקלאי המחייבים חשיבה מחדש, אבל מדוע אף אחד לא קם ולא שאל מדוע לא נעשתה חשיבה מחדש בתחום זה? האם אף אחד מבין המופקדים על החקלאות מטעם המדינה ו/או הציבור איננו חושב שיש מקום להסתכלות מחודשת ולבריקה של קביעות ישנות שהפכו מנותקות מהמציאות? האם אין מי שחושב, שכיוון שבעצם אין עוד מקום למשטר הנחלות, ראוי להפסיק לנהוג בשיטת טלאי על טלאי, לאחוז את השור בקרניו ולהציע פתרונות חדשים שיתאימו יותר להתיישבות ואולי אפילו יהיו טובים יותר בעבודה? האם באמת נכון להמשיך ולהתייחס למושבים ולקיבוצים כאל תאומים לא זהים אבל דומים מאותה ביצית, שצריך לדאוג תמיד שלא יקנאו זה בזה ולכן מעניקים להם מתנות דומות, פתרונות דומים, בשעה שברור לחלוטין שכל אחת משתי הישויות אלה שונה מרעותה ולכל אחת מהן מגיע פתרונות הולמים וייחודיים לה?

לא צריך להיות דק אבחנה כדי להבין שדברים השתנו וצריך היה זה מכבר לחשוב על פתרונות רלוונטיים, שלמעשה כבר קיימים וניתנים ליישום מייד, ושישפיעו על היקף ואופן הקצאה נכונה של הקרקע. אבל גם לא צריך להיות תמים במיוחד כדי להבין מדוע דבר מכל זה לא קרה ומדוע, לצערי, קיים חשש גדול שגם לא יקרה.

שאלה אחרת, רלוונטית מאוד, היא זו: אם תחליט קק"ל להפריד את ניהול המקרקעין ממקרקעי המדינה, מה תהיה משמעות הדבר? ברור שהמשמעות המיידית והוודאית תהיה שבמסגרת קק"ל יוקם מנגנון חדש שתפקידו יהיה לנהל את קרקעות קק"ל. אבל פרט לכך, הבעיות העקרוניות לא תיפתרנה. ההפרדה המדוברת לא תוכל לשחרר את קק"ל מהלחץ, מהחובה, לנהוג בשוויון במקרקעיה. ואם המטרה הזו אינה בת השגה, אנחנו עוסקים במהומה על לא מאומה. מה שיתרחש בפועל יהיה דבר אחר לחלוטין.

מה שיושג יהיה סיום ניהול מקרקעי ישראל ביד מרכזית אחת, ומעבר לניהול בשתי ידיים. למיטב הבנתי, ניהול מקרקעי ישראל ביד אחת חשוב מאוד להתנהלות המשק הציבורי, ליכולת לקדם מהלכים, להשיג יעדים במדינת ישראל. כיום המצב בשטח

**"אין לאף אדם
זכות לבקש
ממי שרכש נכס
במיטב כספו,
שינהג בו בדרך
שאינה הולמת
את האינטרסים
הכלכליים שלו".**

הוא שחלק ניכר מההתיישבות העובדת נמצא על מקרקעי קק"ל וחלק אחר יושב על מקרקעי המדינה. האם מישהו יכול להעלות על הדעת שבישראל תונהג מדיניות קרקעית לפי סוג הבעלות על הקרקע ולא על פי שיקולים ענייניים-מקצועיים?

לפני שמגיעים למסקנה כל כך מרחיקת לכת כמו ההפרדה, הנראית בעיני רבים כמשאת נפש, צריך להבין כי הדרך לסגת מהתהליך זה תהיה קשה עד בלתי אפשרית. אני משוכנעת שחובתם של כל העוסקים בתחום המורכב הזה של המקרקעין לברוק ולבחון היטב, בשום שכל וביישוב דעת מעמיק, את ההסדרים הקיימים ולנסות למצוא ולאמץ פתרונות שיעניקו משקל ראוי ומאוזן לשיקולים השונים והמגוונים. זו חובתנו לציבור.