

# במקום מדיניות קרקעית מקרטעת – רפורמה חיונית

עמיעד (עדי) ניב

התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל, הידוע גם בשם "חוק הרפורמה הקרקעית", שאותו מציעה הממשלה והעוסק בין השאר בהפרטה של חלק מקרקעות המדינה המהונות בבנייה הרוויה ובהפיכת מינהל מקרקעי ישראל לרשות ממלכתית, הפך מיד עם בואו לאוויר העולם לסלע מחלוקת משמעותי בציבוריות הישראלית, בתקשורת ובכית המחוקקים. מזה שנים לא היה חוק שריכוז סביבו כה הרבה דיונים ציבוריים, ריתק את כל שכבות הציבור לתכניו וגרם לוויכוח ציבורי אקטיבי שהתנהל סביב השינויים המוצעים, ואף חידד את חשיבותה של המדיניות הקרקעית הלאומית לכל שכבות האוכלוסייה בישראל ולכל גוף כלכלי-עסקי הפועל בתחומי המדינה.

המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע והפורום הישראלי למדיניות קרקעית לאומית, טוענים מזה שנים, בין השאר גם באמצעות המאמרים המקצועיים המתפרסמים בביטאון "קרקע", כי המדיניות הקרקעית הלאומית הנה אחד המרכיבים החשובים ביותר בחייה הכלכליים של ישראל. כמעט לכל בית במדינה יש נגיעה מסוג כלשהו בתחום המורכב הזה: בין אם המדובר בחכירת הקרקע עליה ניצבת דירת המגורים, בין אם הנושא הוא שינוי ייעודה של חלקת קרקע, ובין אם המדובר בקשר שבין הקרקע החקלאית לבין המתגוררים עליה או לבין אלה המעבדים אותה לשימושים חקלאיים או לשימושים אחרים, בעידן בו החקלאות איבדה לא מעט מזוהרה.

לכל מי שמנסה להתמודד עם השינוי המוצע בחוק מינהל מקרקעי ישראל צריכה להיות ברורה ההפרדה אותה עליו לעשות בין שני נושאים:

- א. הבעלות האישית על חלקת הקרקע.
- ב. ההתמקדות בביעורה של הביורוקרטיה הנוראה השולטת במסדרונותיו של מינהל מקרקעי ישראל.

לעניין הנושא הראשון עורר החוק החדש ויכוחים אידיאולוגיים שלעתים הפליגו למרחקים שאליהם לא הייתה כוונת המחוקק לנווט את ספינת המדינה כמו, למשל,

הטיעון כי קבלת החוק יכולה להוביל ל"מכירת אדמותיה של המדינה לגופים זרים לה או אפילו לאויביה", נושא שאין החוק עוסק בו כלל ואף מציב חסמים שימנעו גם "הפרטת כל אדמות המדינה". לגבי הנושא השני, קיימת הסכמה גורפת, גם בקרב המתנגדים לחוק המוצע, כי על מינהל מקרקעי ישראל לעבור שינוי יסודי, לפשט את הליכוי, למעט ב"מסים" שהוא מטיל על הציבור ולרכז את התשלומים אותם הוא גובה. אין חולק גם על כך שכ-1,200 החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, שנתקבלו עד היום, חייבות לעבור בדיקה יסודית, כאשר חלקן אמור להתבטל כיוון שכבר איננו רלוונטי, את חלקן הגדול ניתן לאחד למסגרות אינטגרטיביות ואת חלקן יש לנסח מחדש על מנת לפשט אותן ולהפכן לסבירות ולבהירות לכל המעיין בהן. כמו כן ברור לכול שמועצת מקרקעי ישראל חייבת לעבור שינוי מהפכני. לא להיות יותר גוף לא יעיל שאינו ממלא את תפקידו כאחראי לקביעת המדיניות הקרקעית של המינהל, שאמורה להיות המדיניות הקרקעית הלאומית. המועצה בהרכבה היום עוסקת בקבלת החלטות פרטניות שאין בינן לבין תפקיד המועצה ולא כלום. כתוצאה מכך, במקום שהמדיניות הקרקעית תהיה "מקשה אחת סדורה וברורה", היא בעצם תצריך (אגרגציה) של החלטות נפרדות שמרביתן מתייחסות למקרים פרטניים שהמועצה כלל לא אמורה לדרון בשכמותם.

רפורמה במדיניות הקרקעית הלאומית חיונית בעת הזו כיוון שהמדיניות הקרקעית הנוהגת – אם בכלל אפשר לקרוא לה מדיניות – מקרטעת ומגמגמת. ומן הטעם הזה, של העדר מדיניות סדורה וברורה, לא קיים סדר במערכת המנהלת. כתוצאה מכך קיימים סדקים מהותיים בביצוע השוטף "בשטח". זו גם הסיבה לתורים הארוכים והמייגעים במשרדי המינהל ולתסבוכות הרבות בלוחות התשלומים למיניהם, בהגדרות הקרקע לסוגיה, בהרכבם של חוזי החכירה. הגדרתה של "בעלות על הקרקע" ביחידות הקטנות עליהן ממוקמת בנייה רוויה והפיכתם של החוכרים הקטנים לבעלי חלקות הקרקע הקטנות עליהן ניצבות דירותיהם, אין בינה לבין חכירה לתקופות מצטברות של עד 196 שנים ולא כלום. כל חוכר שבידו חוזה חכירה לתקופה של 196 שנים או למכפלות של 49 שנה, הוא למעשה הבעלים של חלקת הקרקע עליה ממוקמת דירתו. המשמעות האמיתית של הבעלות הזו באה לידי ביטוי במועד מכירת הדירה.

על פי החוק החדש לא יצטרך הבעלים של הדירה לקבל את אישור המינהל בעת המכירה. נכון כי הליך זה מהווה התקדמות, אבל כמה פעמים בחייו מוכר בעל דירה את דירתו? ראוי לזכור בהקשר זה כי העברת הבעלות הזו מתנהלת מספר שנים, וועדות

שונות כבר המליצו עליה בעבר ולמעשה אין בה כלל חידוש. כבר לפני שנים אימצה מועצת מקרקעי ישראל בראשותו של אריאל שרון את מסקנות "ועדת רונן" והחליטה לאפשר העברת בעלות בדירות מגורים, אלא שהחלטה זו לא קודמה בקצב הראוי.

**"חוק הרפורמה  
הקרקעית העוסק  
בהפרטה של  
חלק מקרקעות  
המדינה המהונות  
בבנייה הרוויה  
ובהפיכת  
מינהל מקרקעי  
ישראל לרשות  
ממלכתית, הפך  
מיד עם בואו  
לאוויר העולם  
לסלע מחלוקת  
משמעותי  
בציבוריות  
הישראלית,  
בתקשורת ובבית  
המחוקקים".**

עוד ראוי להדגיש, בהקשר של הרפורמה, נקודה חשובה נוספת שרבה בה האי-הבנה. ניהול מקרקעי המדינה על ידי המינהל כיום ובעתיד על ידי הרשות המוקמת לפי התיקון לחוק (רמ"י במקום ממ"י), אינו מונע העברת בעלות קרקעות מדינה לידי זרים. אריאל שרון, בהיותו יושב ראש המינהל, אמר ("קרקע" 50, נובמבר 2000) כי, "...המטרד המוטל על כלל אזרחי המדינה בעובדה שדירת מגוריהם הנה בחכירה ולא בבעלות גדולה מהנוק העשוי להיגרם מהעברת הבעלות. לעניות דעתי חוסר פתיחות לתודעה הקניינית של אזרחי המדינה, שלרובם דירת המגורים היא רכושם העיקרי, תפגע בסופו של דבר במטרות החשובות שכולנו מסכימים להן, ובתוכן גם הרגשת החירות של האזרח שאיננו תלוי בכל דבר בשלטונות. מתוך תפיסת עולם זו הקלנו על הציבור בוועדת רונן, אבל לדעתי לא די". כלומר, כבר בשנת 2000 היו כאלה שדירותיהם הועברו לבעלותם והם חדלו להיות "חוכרים" של אדמה שבניהול המינהל. ואם כך נשאלת השאלה, מדוע פרצה המהומה הנוכחית סביב נושא שקיים כבר שנים לא מעטות? עיון מדויק בתיקון לחוק יגלה כי החוק מגביל את כמות הקרקע העומדת להעברה ולמעשה אינו מאפשר "משחק" רב תהפוכות בבעלות על קרקעות ישראל. עוד יצוין כי נושא זה מהווה רק חלק מהתיקון לחוק, בו כלולים נושאים קרקעיים חשובים נוספים שחשיבותם אינה נופלת מנושא העברת הבעלות בדירות הרווי בעיקר לבעלי דירות שהיוונו את דמי החכירה השנתיים.

המלצותיו של הצוות האקדמי-ציבורי שפועל במסגרת המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע מזה שנתיים (עליהן נסוב הדיון ב"כנס ירושלים" הארצי השישי

שהתקיים לפני כשנה) ממקדות את הדיון בארבעה תחומי יסוד עליהן חייבת רפורמה קרקעית להישען:

הצורך לקבוע יעד אסטרטגי של חלוקה חברתית צודקת של משאב הקרקע, כולל בחקלאות (שלמעשה כמעט והוזנחה על ידי התיקון לחוק והדבר תוקן מקצתו עתה) ובשטחים פתוחים כמו גם פתרונות לדיור בהישג יד (affordable housing), במטרה לצמצם קיטוב חברתי וכלכלי במדינה (נושא שנכלל בעיקרו בתיקון לחוק ברגע האחרון).

תיקון ושיפור הרגולציה הממשלתית בכל הקשור לניהול קרקעות המדינה. צמצום הדרגתי בבעלות המדינה על הקרקעות בישראל לכדי אחזקות מדינה בשטחי הקרקע להם היא זקוקה לצרכיה האסטרטגיים ולצרכים הציבוריים המיועדים להגדלת רווחתם של תושבי המדינה (בשיקול כולל של המדינה). תכנון נכון של הקרקע (קודם להפרטה כלשהי) על ידי גורמי התכנון השונים, צמצום של אלה והתיאום בין מינהל הקרקעות לבין מתכנני (יודגש כי על אף שבנושאים אלה עוסקים חוקי התכנון והבנייה, יש לרפורמה חלק לא מבוטל בזה).

גם הקשר בין מדינת ישראל בכל שנוגע לבעלות על קרקעותיה לבין קרן קימת וקרקעותיה צריך לעבור בחינה מחודשת, נושא בו עוסק דירקטוריון קק"ל. ההסכם בין קק"ל למדינה (הסכם שלגבי תקפותו מתקיים עתה הליך משפטי) בדבר חילופי הקרקעות ביניהן, לפיו תעביר קק"ל למדינה קרקעות שבבעלותה במרכז הארץ ואילו המדינה תמסור לקק"ל בתמורה קרקעות חליפיות בנגב ובגליל, עשוי לרענן את יסודותיה של קק"ל אשר תשוב ותעסוק במשימותיה המרכזיות כפי שהוגדרו בעבר. כל מי שמכנה את חילופי הקרקעות האלה עסקה כלכלית, טועה ומטעה. למעשה אין כל הצדקה שקק"ל תחזיק קרקעות במרכז הארץ ותמשיך להחכירן לאורך שנים לדיירים המתגוררים עליהן. לעומת זאת, הקרקעות בשטחי הנגב הפנויים שיועברו מהמדינה לבעלות קק"ל יאפשרו לה לפתח תשתיות קרקעיות חיוניות לישראל, להכין תשתיות קרקע להקמת יישובים חדשים, להקים פארקים ולייער שטחים שיד אדם עדיין לא נגעה בהם. בפעולות אלה יהיה כדי להזרים אדרנלין לעורקיה של קק"ל ולתרום לפעולותיה העתידיות.

"כנס ירושלים" למדיניות קרקעית לאומית (שהנושאים החשובים שהוצגו בו מובאים בגיליון "קרקע" הנוכחי) נתן ביטוי מקיף לכל מגוון הדעות הקשורות בשינוי המוצע

בחוק מינהל מקרקעי ישראל. הדוברים בכנס ייצגו את כל גוני הקשת המקצועית, האקדמית והציבורית בישראל. חלק מן הדעות האלה, יחד עם המלצותיו של צוות החשיבה האקדמי-ציבורי לעניין רפורמה קרקעית הפועל במסגרת המכון מזה שנתיים ושהמלצותיו היו נושא "כנס ירושלים" לפני שנה, אף הוצגו במהלך דיוניה של ועדת המשנה של ועדת הכלכלה של הכנסת בראשותו של ח"כ כרמל שאמה ואף נלקחו בחשבון במסגרת תיקונים שהוכנסו בהצעת החוק, כדוגמת תוספת הנושא החברתי למטרותיה של הרשות החדשה העומדת לקום לפי התיקון לחוק.

**"הוויכוח  
הציבורי חידד  
את חשיבותה  
של המדיניות  
הקרקעית  
הלאומית  
לכל שכבות  
האוכלוסייה  
בישראל ולכל  
גוף כלכלי-עסקי  
הפועל בתחומי  
המדינה".**