

לא רפורמה ולא חדשה; מה שהיה הוא שיהיה

עדי צביקל

הרפורמה שבה אנו עוסקים איננה "רפורמה גדולה". לפי מיטב הבנתי נעשה כאן ניסיון, לא מוצלח, לפתור בעיות מינהל וניהול במינהל מקרקעי ישראל. אם באמת היה למדינה רצון לעשות רפורמה רצינית, הדבר הראשון שהיה נדרש זה לדון בשאלה מה רוצים להשיג ברפורמה ומהן המטרות הרחוקות והממלכתיות שניתן להשיג ממנה. כדי להעמיד את הדברים בפרופורציה אציג כאן "צימוק היסטורי". אמר מי שאמר, כי הפעם הראשונה שעלה הרעיון של מכירת קרקעות מדינה היתה במסגרת ועדת גולדנברג מ-1986. זה נשמע טוב. אבל זיכרון עמום "טרטר" לי בראש ועל כן החלטתי לחטט בספרייה ולבדוק. להפתעתי מצאתי ספר של ד"ר אברהם גרנובסקי, המנהל הראשון של קרן קימת, שראה אור ב-1946 תחת הכותרת "המלצות והגשמתן". הספר העתיק הזה נכתב בעקבות ועדת חקירה אנגלית-אמריקאית שפעלה בארץ ב-1946. וכך כותב גרנובסקי בספרו: "אין חדש תחת השמש. ועדת החקירה לא יכלה בלי לנגוע באותן נקודות המעוררות יצרים נושנים ולחזור על דברי הביקורת ששמענו כבר לפני 16 שנים, ב-1921." המחבר מתכוון לכך שביקורת על העובדה שקרן קימת אינה יכולה למכור קרקעות, אינה מוכרת קרקעות, הושמעה במסגרת שבע ועדות שקמו בין 1921 ל-1946. כל הוועדות פעלו במסגרת הספר הלבן שמטרתו היתה להגביל יישוב של יהודים בארץ ישראל ולא לייצר אפשרות להקמת מדינה. הוועדה האנגלו-אמריקאית דנה בשני נושאים שלשניהם התנגדה – עבודה עברית ואיסור מכירת קרקעות. גם לנושאים אלה התייחס גרנובסקי, ומה שכתב כאילו נכתב היום: "אחרת היא גישתנו לעיקרון של קניין עולם לאדמות קרן קימת. עיקרון זה אינו זמני, לא יינתן לביטול גם לכשישתנו התנאים הכלכליים. מחשבה גדולה מונחת ביסודו, הגשמת חלום דורות לתקנת העולם על ידי העברת הנכס היקר ביותר של הייצור מידי הפרט לידי הציבור. הפרט יכול להשתמש בנכס זה לרעה. ניסיון כמה ארצות הוכיח זאת. הלאום ידע לנצל אותו לטובת הציבור כולו. הרפורמה הקרקעית היתה שאיפתם של טובי האנושות מימי משה רבנו והרומאים, עד הנרי ג'ורג' וחסידי ועד מטיפי הרפורמה האגרדית בארצות אירופה ומעבר לים. המחשבה המתקדמת בעולם כולו, ולא סוציאליסטית בלבד, ראתה

לא רפורמה ולא חדשה; מה שהיה הוא שיהיה

את הרפורמה הקרקעית כעיקר גדול. עקרון קרן קימת אינו אלא ביטוי מעשי לשאיפה זו שהתורה מביעה אותו באופן נמרץ 'והארמה לא תימכר לצמיתות'. "גרנובסקי מסביר שהמשאב הקרקעי מוגבל והוא מסיים במילים: "אם יש ברצוננו לסייע להתפתחותה של הארץ, עלינו לשאוף לכך שעיקרון זה יורחב ויקיף יותר ויותר קרקעות. כל המטיף לצמצומו אינו מגלה דאגה מספקת למשק הארץ ולעתידה, כי כל שטח אדמה שעובר לרשות הלאום מקרב את יצירתו של עולם מתוקן טוב יותר."

העובדה שאני מפרט את הדברים האלה, אין משמעותה שאני מתנגד להפרטה. היא אפשרית במגבלות מסוימות. עובדה: אני חתום על ההצעה של הרפורמה שהוצגה בכנס ירושלים הקודם. אני חושב שראוי להעביר קרקעות לבעלות פרטית. למשל, במסגרת הרפורמה מוצע להעביר 1.11% מקרקעות המדינה לבעלות פרטית כשהמדובר בקרקעות שנמצאות כיום בחכירה כזו או אחרת. לגבי זה, אין לי התנגדות. יש לי התנגדות לדרך שבה מנסים להוציא אל הפועל את הרפורמה המדוברת. יש לי התנגדות לשלבים המאוחרים יותר שאינם ברורים, לא היקפם ולא איך מוציאים אותם אל הפועל.

היה ראוי שכל רפורמה תתחיל בהתחלה. רבות דובר על 1,200 ההחלטות של מדיניות קרקעית במדינת ישראל שנתקבלו במינהל בכל שנותיו. לדעתי, אין 1,200 החלטות. קיימת רק החלטה אחת שנתקבלה בישיבה מספר 41 ב-1965. את ההחלטה הזאת חילקו לשלוש ושם מקור הרע של החלוקה בין קרקע חקלאית לבין קרקע עירונית. ההחלטה דיברה על מדיניות מסירת קרקע חקלאית, קרקע עירונית ותכנון. אני מבקש לעסוק רק במדיניות של מסירת קרקע עירונית, כי בנושא זה טמונה אחת הרעות החולות של הצעת הרפורמה הזאת.

בהחלטה מספר 1 של אותה ישיבה נקבעו תשעה עקרונות, ואלה העיקריים שבהם: 1. הקרקע תועבר בדרך של חכירה. 2. רק לאחר שהושלם תכנונה. המדינה לא ויתרה על יכולתה להשפיע בנושא התכנון וזה חשוב. הערך הכספי של הקרקעות שיוכרו יהיה בערך הריאלי, ללא האמרות ספקולטיביות. נקודה זו חשובה ביותר משום שכשהיום אומרים, "אנחנו מוותרים על כל שאר הזכויות", אסור לשכוח שאת הזכויות הקצו לחוכרים על בסיס שווי קרקע לפי תכנונה. זאת אומרת שדונם ברמת השרון שעליו עמדו לבנות 100 מ"ר הוחזר עם זכות ל-100 מ"ר בנייה. בהחלטה מספר 1 נקבע במפורש שכאשר ירחיבו את הזכויות, יגבו על זה כספים. תקופת החכירה נקבעה ל-49

שנים פלוס 49 שנים. על חשבון דמי החכירה היו החוכרים אמורים לשלם מקדמות של 40% עד 80% ודמי החכירה השנתיים נקבעו ל-5% מהיתרה.

במסגרת הישיבה ההיא דובר על העברה בהסכמה. העברה בהסכמה פירושו דמי היתר, או במילים אחרות, שינוי ייעוד בתשלום. הרבה מאוד זכויות נשארו לבעל הקרקע. למשל, חכירה היא שכירות לתקופה ארוכה בחוזה שכירות. החוזה כולל זכויות לשוכרים וזכויות שנשארו לבעלים והחוזים הם חוזים טובים. אם היו מממשים אותם, אם בעל הבית לא היה משתגע, אז ניתן היה לעמוד על סעיפי החוזה השונים. אבל תראו מה קרה ואיך נשחקו זכויות בעל הבית, קרי: המדינה. נשחקו עד כדי כך שהיום הועלתה הצעה שאיננה נראית מגוחכת – לתת במתנה את מה שנשאר מהזכויות הנשחקות האלה. למה הדבר דומה? נניח שיש לכם בית עם 30 דירות בבעלותכם. הדירות מושכרות ויש חיכוך חריף עם הדיירים, כי צריך לגבות מהם שכר דירה כל 1 בחודש, כי יש דיירים שמשלמים, יש כאלה שנותנים צ'קים דחויים, יש כאלה שמתחמקים מתשלום, ויש כאלה שהם לא בבית כשאתה בא אליהם, ויש גם הדוד של המים החמים שמתקלקל וצריך לתקן אותו ועוד ועוד. בקיצור – בלגן גדול. האם היה עולה בדעת מישו להעביר את הזכויות לשוכרים, לדיירים, חינם אין כסף, רק כדי שלא יועמס עלינו הבלגן?

כדי לפתור את הבעיה בעל הבית עשה מעשה. לאט לאט הוא שחק את הזכויות, את דמי השכירות, את דמי החכירה. בכל חוזה חכירה שאני מכיר, ואני מכיר רבים מאוד, יש מנגנון לערוך דמי החכירה. כתוב כמה אחוזים משווי הקרקע ישולמו ופעם בתקופה נקובה צריך להקים ועדות הערכה. במשך שנים רבות המינהל לא מימש את הסעיף הזה בחוזים. ביחד עם האינפלציה, בתקופה של האינפלציה הגבוהה, הגענו למצב שהבול עלה יותר מדמי החכירה שגבו. בשלב זה החליטו הבעלים לא לעמוד על מה שכתוב בחוזה, אלא לוותר על דמי החכירה. איך מוותרים? עושים מבצע היוון. אתה הדייר תשלם לנו מראש את דמי החכירה עד תום החוזה, ובשביל שיהיה לך כדאי נעשה לך הנחה של 70% או 90% או 50%, הנחה גדולה מאוד. אבל מסתבר כי גם צעד זה לא מספיק. כאשר הושכר הנכס לתקופה ארוכה נקבע, גם בחוזה וגם בהחלטת המדיניות וגם בבתי המשפט, שיהיו דמי הסכמה בעת העברת הבעלות. דמי ההסכמה, שלדעתי אינם מס, מגלמים חלק מעליית ערך הקרקע. למה הדבר דומה? אם השכרתי נכס לסטודנט באוניברסיטה ואחרי שלוש שנים עלה ערך הקרקע, אין לי כל מושג מה חלקו בעליית ערך הקרקע. אבל מול המינהל נקבע שתתקיים חלוקה עם הדייר ביחס לערך הקרקע. בפועל לא זו בלבד שהמינהל גבה מראש דמי חכירה

לא רפורמה ולא חדשה; מה שהיה הוא שיהיה

שנתיים מופחתים, אחרי הנחה, אלא גם ויתר על דמי ההסכמה, כי מסובך לגבות אותם, כי צריך פקידים, צריך מנגנון, יש חיכוך עם הדיירים. כך נהגו גם לגבי דמי היתר. כתוצאה מכך אפשר היום לבנות באפקה או בסביון עד 240 מ"ר בלי לשלם דמי היתר. אציג בפניכם דוגמה לא דמיונית. ברחוב א"ד גורדון בתל אביב היוונו בית בן ארבע יחידות דיור. עכשיו מותר לבנות על החלקה 72 יחידות דיור ואין צורך לשלם למינהל. אלה הנהלים. מצב זה נובע מכך שעקב בצד אגודל בעל הבית ויתר על הזכויות שלו. בשביל מה? כדי למנוע את החיכוך.

**"הרפורמה
מציעה שיטה
מעניינת של יצדק
חלוקתי: מי שיש
לו נכס שווה
הרבה, מקבל
מהאדייה הרבה.
מי שיש לו נכס
שווה מעט,
מקבל מעט. מי
שאינו לו נכס, לא
מקבל דבר".**

את כל הדברים האלה עשו לפני הרפורמה החדשה. אז מה הועילו חכמים בתקנתם? לדעתי, מה שהיה הוא שיהיה. אם לא רוצים לגבות – תחליטו לא לגבות. אבל מה עושה הרפורמה החדשה? לא רק שלא תחליטו לא לגבות, אלא תחליטו להעביר את הבעלות. ומי מקבל את הבעלות באופן אוטומטי? מאות אלפי בעלים של דירות שכבר עשו היוון וממילא הפקיד במינהל לא צריך להיפגש איתם. עכשיו יהיה צורך

להוציא להם מכתבים, להעביר על שמם את הדירות בטאבו. כלומר, במקום שאין בו חיכוך – חיכוך לא יהיה. ולמי לא תהיה מיועדת הרפורמה הזאת? לאותם שלא היוונו. אלה יצטרכו קודם להוון. וכדי להוון, אם יצטרכו, יהיה צורך לעשות הערכות שווים ולשלוח לכל אחד מהם מכתב ובו דרישה לשלם בין 3.5% ל-7%. מה זה אם לא חיכוך? החיכוך שהיה עד היום הוא כלום לעומת החיכוך שיהיה.

יש גם שאלות שלא נשאלו על הרפורמה המוצעת. כדי להקל על הח"כים שידונו בהצעת הרפורמה, אני מציע להם את השאלות הנדרשות.

לגבי קרקע בשטח 250 עד 500 מטר רבוע בבנייה צמודת קרקע נקבע שישלמו, בשביל לקבל את הבעלות, 3% עד 4.5% משווי הקרקע. מנין לנו שזה השיעור הנכון? אולי הנכס בכלל לא שווה את זה? יכול להיות שהוא שווה יותר. כי מה הקשר בין שווי הקרקע לבין שווי הזכויות שיש לדייר ושווי הזכויות שהוא עתיד לקבל?

נכון יותר נהגו לגבי מגרשים בשטח 500 מ"ר עד דונם בבנייה צמודת קרקע, או מעל דונם בתעסוקה, שם קבעו שלוקחים 31% מההפרש שבין השווי כחכירה לבין השווי כבעלות. העניין הזה לא יהיה פשוט. יהיו סביבו הרבה ויכוחים. אבל בהקשר הזה צריך לשאול כך: למה נותנים למי שיש לו 19% אדמת מינהל בסביון לקנות את הקרקע לפי הזכויות שיש היום ליחידה אחת, ב-70% הנחה, כשכולנו יודעים שמחר בבוקר, כשהשטח יהיה שלו, הוא יבנה במקום 19 יחידות דיור? קיים כאן עיוות, כי על המגרשים הקטנים משלמים יותר מכפי שמשלמים על המגרשים הגדולים.

כמה תעלה לנו הרפורמה? עשיתי חשבון אצבעות פשוט, קל, והגעתי בזהירות רבה ל-16 מיליארד שקל. אולי אני טועה. חברי הכנסת צריכים לעשות חשבון. יכול להיות שלא מדובר ב-16 מיליארד, אולי מדובר ב-20 מיליארד, אולי רק ב-8 מיליארד. אינני יודע. צריכים לעשות את החשבון לפני שמאשרים.

חיכוך קיים בעוד מערכות חכירה. למשל, לעיריית תל אביב יש קרוב לאלף דונם בחכירה. יש לה מאות חוכרים, אולי אלפים, שלהם חוזים פחות טובים מהחוזים שיש לעירייה עם המינהל. עיריית תל אביב כפופה לביקורת. היא לא יכולה לעשות דבר בלי אישור של שר הפנים ומשרד הפנים אוסר על העירייה להאריך את החוזים או להוון אותם בלי אישור של שר הפנים. העירייה מקבלת אחת לחודש-חודשיים מיליוני דולרים עבור כל מיני עסקאות היוון שעוברות אישור של משרד הפנים. האם ניתן להעלות על הדעת שראש העיר רון חולדאי יחליט, כדי להקטין את החיכוך עם החוכרים, להעביר להם את הבעלות? אם רק ינסה לעשות זאת, למחרת היום הוא יוכנס לבית סוהר. לחברת מבני תעשייה, בבעלות אליעזר פישמן, הרפורמה הזאת יכולה להתאים כמו כפפה ליד. לחברה הזאת יש נכסים יותר מסובכים מאשר למינהל מקרקעי ישראל. הנכסים האלה מצויים בשלוש יבשות ויש בהם 5,323 שוכרים. אם יחליט פישמן להעניק לשוכרים במתנה את הקרקעות האלה, הוא אולי לא ייכנס לבית סוהר אבל בוודאי יוכנס לבית משוגעים. והכנסיות? האם ניתן להעלות על הדעת שהכנסיות יוותרו על הזכויות שלהן? חצי ירושלים בנויה על אדמות כנסייה מוחכרות.

הרפורמה המוצעת מציעה שיטה מעניינת של "צדק חלוקתי". מי שיש לו נכס ששווה הרבה, מקבל מהמדינה ממש הרבה. מי שיש לו נכס ששווה מעט, מקבל מעט. מי שאין לו נכס, לא מקבל דבר. וזה בסדר גמור. אבל כדי לאשר את הגישה החלוקתית הזו היה

לא רפורמה ולא חדשה; מה שהיה הוא שיהיה

חשוב שיתקיים עליה דיון בכנסת ושהכנסת תקבל החלטה על השיטה הרצויה לחלוקת ההון של המדינה. ולא דרך אגב.

**"בכסף הגדול
שהמדינה רוצה
לחלק למי שיש
לו, ניתן לעשות
שימושים רבים
אחרים. לאשל –
לטפל בנושא אם
רכישה שלגביו
קיימת הסכמה
מקיר לקיר שהוא
אם לא צודק, לא
וכן, מכביד על
שוק המקרקעין.
אם גולגולת".**

בכסף הזה שהמדינה רוצה לחלק ניתן לעשות שימושים רבים אחרים. למשל, לטפל בנושא מס רכישה שלגביו קיימת הסכמה מקיר לקיר שהוא מס לא צודק, לא נכון, מכביד על שוק המקרקעין, מס גולגולת. מצדדי המס טוענים שאי אפשר לוותר עליו כיוון שהוא מייצר הכנסה גבוהה למדינה. ההכנסות מן המס הזה מגיעות לשלושה מיליארד שקלים בשנה. חלק מהכסף שמעניקה הרפורמה במתנה למי שיש להם יכול לאפשר ביטול מס רכישה לשלוש שנים. ביטול כזה יביא בעקבותיו בום כלכלי, ממש פריחה, לשוק המקרקעין.

המינהל מציע להעביר את הבעלות של 508,000 דירות בבנייה רוויה לחוכרים. מציע? זו לא הצעה. זה כבר בוצע. אני מניח ש-90% מהמבנים האלה זקוקים לחיזוק בפני רעידת אדמה. מה יותר פשוט מאשר לקחת את הכסף שאמור להינתן במתנה במסגרת הרפורמה ולהשתמש בו כקרן לחיזוק מבנים? זה דרוש מאוד, למשל, בבית שאן הבנויה על השבר הסורי-אפריקאי המסוכן. ולא רק בבית שאן.

בקיצור – מה שדרוש באמת זה סוף מעשה במחשבה תחילה. וכלל לא ברור שמישהו השקיע מלכתחילה את המחשבה הנכונה הנדרשת בהקשר לרפורמה המוצעת.