

מדינה בלי מדיניות לאומית של קרקע ומים

ד"ר עוזי לנדאו
שר התשתיות הלאומיות

כיוון שאינני מומחה בתחום המקרקעין, אני יכול לתרום את תרומתי לדיון בנושא ההפרטה מתוך התחושה הטבעית שלי ולהביא דברים בשם אומרם. אצטט לכם את מה שאמר בשעתו אליעזר קפלן, שר האוצר הראשון של מדינת ישראל ב-49': "אני נגד מכירת קרקע בכפר, אך חשוב אני שלעתים קרובות אין ערך ואין צורך להחזיק קרקע בעיר. בשטח העירוני 80% מהקרקע זה רכוש פרטי, ואם יש לקרן קימת שטח קרקע ברחוב בוגרשוב (כתל אביב) אין לזה כל ערך וזה מגוחך. כדאי היה שקק"ל תמכור קרקע ותעשה בכסף דבר חשוב יותר." זה מה שחשב בעבר מפא"יניק אמיתי וטוב, וזה מה שמתאים היום לכל ליכודניק אמיתי וטוב, ובוודאי למי שהוא היום, כמוני, ב"ישראל ביתנו". יחד עם זאת אני יכול לומר, כחובב, כי למי שמסתכל על הדברים מהצד, אזרח למשל, נראה כי המינהל שצריך להיות גוף העוסק בנכס, בקרקע, עוסק גם בתכנון ובפיתוח ויש לו השפעה על ייעוד הקרקעות, מתי יוקצו והיכן יוקצו. קיימת התערבות של המינהל בחיי האזרחים, לעתים עד הדרוגמאות הבנאליות של סגירת מרפסת או הקמת פרגולה. ואם זה עדיין כך, ברור כי נוצרים סרבול וביורוקרטיה שמקשים לא רק על החיים האישיים של לא מעט אנשים, אלא גם על אפשרות פיתוח המשק. הביורוקרטיה הממשלתית מציבה חסמים לפתחם של יזמים שרוצים לפתח את עסקיהם. הביורוקרטיה מקשה גם ברמה הלאומית כאשר מדובר בתחנות כוח גדולות, במתקני התפלה, אבל היא מקשה מאוד גם כשמדובר בדברים קטנים יותר, כמו תחנות רוח, טורבינות להפקת חשמל, או תחנות סולריות קטנות. כשיזם צריך לעבור עוד תחנה בדרך הביורוקרטית פירוש הדבר עוד אישור, עוד זמן, עוד צרות צרורות.

הזדמן לי להשתתף בדיון בנושא טורבינות רוח ופרויקטים סולריים לא גדולים. אחד הדוברים במפגש הסביר כי דווקא הגליל הוא מקום טוב לפרויקטים מן הסוג הזה. שאלתי, מדוע? התשובה היתה פשוטה, בגליל יש קרקעות פרטיות יותר מאשר במקומות אחרים במדינה. כשמדובר בקרקעות פרטיות אתה פטור מעונשו של המינהל. את הבעיה הזו צריך לפתור. כאשר קיימות קרקעות חקלאיות במקומות מסוימים ויזם כלשהו רוצה, בגלל אינטרס לאומי, להקים פרויקט אנרגיה לא גדול במיוחד, חשוב

לדאוג לכך שהמינהל יפעל בדרכים שיייתרו את הצורך בהליכים המורכבים של שינוי ייעודי קרקע כדי שהכול ייעשה בדרך חלקה ומהירה.

לפני כניסתי לממשלה עלתה השאלה של מי תהיה האחראיות המיניסטריאלית על מינהל המקרקעין, שנחשב לצוואר הבקבוק באישורי פרויקטים. פניתי לשר אביגדור ליברמן, ואמרתי לו כי אם במסגרת המשא ומתן הקואליציוני אנחנו עומדים לקבל משרד, אני מבקש שבמשרד הזה יהיה כלול גם מינהל מקרקעי ישראל. ביקשתי שהמינהל יהיה "שלי". לצערי הרב זה לא הסתדר. אני רצייתי נאש-קונטרול ויצא ש"ס-קונטרול, והשר אריאל אטיאס הוא זה שינהל את הפרויקט החשוב הזה. חשבתי כי בגלל חשיבות הנושא כדאי לפחות שאהיה חבר בוועדת השרים שתרכז את הנושא. מה שקיבלתי היה הסכמה להיות "משקיף". להצעה הזו הגבתי במילים: "חבר'ה, משקיף הוא חתול מטורס שנותן עצות. זה לא בדיוק מה שאני רוצה להיות."

כאשר הוזמנתי לכנס ירושלים בחרתי להרצאתי כותרת שנראית יפה וגדולה, משהו בנוסח, "מים וקרקע – אסטרטגיה של מדיניות קרקעית לאומית". ההנחה הסמויה היתה שיש אסטרטגיה של מדיניות לאומית בתחום הזה. אבל מסתבר שיש פער בין המציאות לבין התיאוריה. ואציג בפניכם סיפור מהחיים, מעשה שהיה. בימים הראשונים לכניסתי לתפקיד, כשהייתי בסטטוס של לומד ושומע, שמעתי, אגב אורחא, שאחד הפרויקטים החשובים בארץ הוא פיתוח מקורות מים בין אילת ובין סרום שיאפשרו לאלפי אנשים לפתח חקלאות במקום הזה, לפתח את הערבה. המדובר בהיקף של יותר מ-2 מיליארד שקל. מי קיבל את ההחלטה הזו? הממשלה? לא. את ההחלטה קיבלה רשות המים. מדוע נתקבלה ההחלטה להשקיע את הכספים האלה דווקא בדרום? הדבר נעשה, ככל הנראה, כמו במס הכנסה, לפי מה שקרוי "מיטב השפיטה". רשות המים היא גוף שהוקם במקום נציבות המים. בשעתו, כאשר הכול היה מכוון על ידי המדינה, היתה נציבות המים זו שקבעה את המדיניות. כלומר, הכיוון של הגדרת המדיניות בא מן הנציבות. באותם ימים עסקה תה"ל בתכנון ו"מקורות" עסקה בביצוע. רשות המים היא קבוצה של אנשי מקצוע מצוינים, טובים, מסורים. מעליה יושבת מועצת רשות המים, שהיא, בעצם, הדירקטוריון שקובע את מדיניות הרשות. הרשות היא רגולטורית אבל תפקידה גם לעסוק בפיתוח ובתכנון כל מה שקשור במשק המים. בין תפקידיה הרבים היא מופקדת גם על שמירה ופיתוח משאב המים, כולל על ניהולו.

מה יתרונה וחשיבותה של רשות המים בכל סבך הפעילות הממשלתית? החשיבות

טמונה בכך שבניגוד למה שהיה בעבר כל הגורמים שישבו אז זה מול זה ו"תקעו" פרויקטים, יושבים כיום יחד בתוך מועצת רשות המים. יושבים שם המנכ"לים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, או נציגיהם – תשתיות, חקלאות, אוצר, איכות הסביבה, בריאות ופנים. עד היום המערכת המשולבת הזו עובדת יחסית יפה. כל השותפים מדברים ביניהם ומגיעים לסיכומים בנושאים חשובים. יש שיתוף פעולה, בניגוד לעבר שבו כל משרד היה תוקע את הפרויקט.

מדיניות התעריפים של רשות המים מייצרת הכנסות לרשות. על בסיס ההכנסות האלה מתקבלות החלטות היכן להשקיע את הכספים. ההחלטה שנתקבלה קבעה כי יש להשקיע את הכספים בערבה. אינני טוען שההחלטה איננה נכונה, אך כששמעתי מה היו השיקולים שלהם שאלתי את עצמי שאלה פשוטה, "שני מיליארד שקל, זה הרבה כסף, למה להשקיע אותם בערבה?" הרי הם יכלו באותה מידה להחליט להשקיע את הכספים האלה בצפון. להיקפים כאלה של השקעה יש השלכות ניכרות על פיתוח האוכלוסייה, על פיתוח ייעודי הקרקע, על פיתוח חבלי ארץ. מי משפיע על ההחלטה הזאת? אולי זה היה נציג משרד החקלאות, שעשה לובי לדברים האלה? אולי היה זה נציג האוצר שהתנגד לפרויקט בצפון ורצה אותו במקום אחר?

מה שלמדתי מן המקרה הזה הוא שחשוב מי מחליט, מי מקבל החלטות של מדיניות. מסתבר כי זו איננה הממשלה. מי שמחליט זו הפקידות. ואני אומר "פקידות" לא לגנאי. ברור לי כי לפקידות המקצועית תפקיד חשוב. אבל אני שואל, מהי המדיניות?

בהזדמנות אחרת שמעתי כי עכשיו עובדים על תוכנית אב. "חבר'ה", שאלתי, "לפי מה אתם מחליטים מה לעשות? מהי המדיניות שלפיה אתם פועלים?" התשובה שקיבלתי היתה מאלפת. אין מדיניות ממשלתית. לעתים הפקידים באים לממשלה, ולעתים הם נלאים מלהגיע לממשלה ולבקש את התשובות. ולכן בהרבה מאוד תחומים, לאו דווקא במשרד וברשות הזאת, הפקידות עושה לפי מה שהיא מבינה שהכי טוב לישראל, וכל אחד פועל כמובן לפי מה שהוא חושב שלדעתו זה מה שטוב לישראל באותו רגע. אבל זו איננה מדיניות.

רשות המים שהיא רשות סטטוטורית, איננה חייבת לקבל את הנחיות השר לביצוע המדיניות. היא יכולה לעשות מה שהיא מחליטה בעצמה. וזו רק אחת הדוגמאות לכך כיצד ברשות בה קיים דיאלוג בין המשרד הממשלתי לבין הרשות, בה קיים אמון בין

מנכ"ל הרשות לבין הנהלת המשרד, הדברים עובדים היטב. אבל לא בכל המקרים זה המצב. אביא לדוגמה החלטה שהייתי צריך לקבל בעת הדיונים על חוק ההסדרים. אחת היחידות השייכות למשרד התשתיות היא המינהל לתשתיות מים וביוב. זאת אחת היחידות הטובות במשרדי הממשלה. נתבקשתי להחליט אם היא עוברת לרשות המים או לא. הדילמה שכפניה ניצבתי היתה כזו: אם המינהל הזה איננו עובר לרשות

המים, אזי גם כל יחידת תאגידי המים שכיום כפופה למשרד הפנים, לא תסכים להעברתה לרשות המים. חשבתי ששתי היחידות האלה, כמו גם כל נושא הניקוז, כולם צריכים להיות תחת גג אחד מתוך ראייה כוללת, מתוך פרספקטיבה רחבה, כדי שכל מה שקשור בנושא המים יקבל את הביטוי הרחב ביותר שלו. לכן הסכמתי להעביר את היחידה הזאת לרשות המים. זה יתרחש, כמובן, אם יעבור חוק ההסדרים.

**"מי במדינות
ישראל מקבל
החלטות של
גדיונות? אסתבר
כי זו איננה
התאשלה.
מי שמחליט
זו הפקידות
המקצועית.
התאשלה
צריכה לקבוע
את הגדיונות
והפקידים צריכים
להוציא אותה אל
הפועל".**

אציג דוגמה קצרה נוספת מתחום פעילותה של רשות המים ומהדרך שבה מתקבלות החלטות. יומיים אחרי כניסתי לתפקיד הוזמנתי לישיבה של מועצת רשות המים. נושא הדיון היה ייבוש דשאים בגלל המחסור המיידית במים. לא היה אפשר להגיע להחלטה מיידית בנושא, כיוון שהוא היה כפוף לשימוע. אמרתי, "בסדר. יש זמן. לא בוער לי להתחיל לבדוק אם זו החלטה נכונה או לא." שלושה ימים לאחר מכן, הודיעו לי שלמחרת היום תתקיים מסיבת עיתונאים שבה עומדים להצהיר על המדיניות של ייבוש דשאים. שאלתי, כמה מפעלים ייסגרו בגלל זה? כמה עובדים יהפכו למובטלים? קיבלתי

תשובה. אבל אני מציג את הדוגמה הזאת לא כדי להבהיר אם ההחלטה היתה נכונה או לא, אלא משום שלעתיים קיימות שאלות רוחב שממשלה צריכה לתת עליהן תשובה. לא הפקידים. רשות המים התמקדה בשאלת המים. הממשלה היתה צריכה לדון בשאלה איך המים משפיעים על תחומים אחרים, כמו כמה אנשים יהפכו מובטלים. הפתרון לבעיות מן הסוג הזה טמון באפשרויות לקיים דיאלוג. הרשות איננה חייבת לקבל את דעתו של השר, אבל היא מקשיבה ולבסוף היא פועלת לפי הבנתה המקצועית. במקרה הנוכחי, הפתרון שהוצע על ידי הרשות השתנה. בסופו של דיון הגענו למצב של הטלת

היטל. כלומר, לא לכפות על הציבור. לומר לו בערך כך: אנחנו נתונים במצב חידום במשק המים, ולכן החלטנו להעלות את המחיר. יחד עם זאת אנחנו רוצים צבע גינן ירוק, אנחנו משוכנעים שזה חשוב. ולכן כל אחד יוכל לבחור באופציה המתאימה לו – או ייבוש או תשלום גבוה עבור השימוש במים ליצירת הצבע הירוק.

קיימים לא מעט מקרים שבהם הפקידות לא מקבלת את דעת הממשלה. הרשויות הסטטוטוריות מקבלות החלטות מתוך נקודת הראות הצרה שבמסגרתה החוקית הן פועלות. אבל תמיד קיימים שיקולים נוספים, ברמה הממשלתית, שיש לקחת בחשבון כי יש להם השלכות ניכרות על ייעוד קרקעות המדינה. אחת הדוגמאות בהקשר הזה היא של צינור המים החדש לירושלים, שמאפשר אספקת מים ניכרת לעיר. עלויות הקמתו מגיעות ל-2.5 מיליארד שקלים בערך. לפרויקט כזה יש השפעה משמעותית על יכולות התעשייה, על הפיתוח במקום, על יכולות של התיישבות ועוד. לכן, כאשר אני דן בנושא כמו "קרקע ומים – אסטרטגיה של מדיניות קרקע לאומית", נדמה לי שבשלב זה אני יכול לומר שאין למדינה אסטרטגיה של מדיניות קרקעית לאומית.

עוד שתי הערות בתחום הזה. כאשר הגעתי לביקור עבודה ברשות המים, בשבוע הראשון שלי כשר התשתיות הלאומיות, שאלתי אם קיימת תוכנית אב לפיתוח משק המים. התשובה שקיבלתי היתה: אין תוכנית אב, אבל עובדים עליה. התהליך מתמשך שנתיים-שלוש לפחות, כשהמבט הוא לטווחי זמן של 30 ו-40 שנה. שאלתי, מדוע לא קיימת תוכנית אב? גם ההסבר לשאלה זו היה ממש הגיוני. בעצם כבר היתה תוכנית עשור לפיתוח משק המים, מ-2002, שקבעה שחייבים להתפיל כ-400 מיליון מ"ק מים בשנה, ואפילו נתקבלה החלטת ממשלה לבצע זאת. אבל רצה הגורל ובאותה שנה ירדו גשמי ברכה. בשלב זה התעוררו מן התרדמה אנשי האוצר, ממש כנשוכי נחש, ואמרו, רגע, רגע, לא צריך למהר. מובן שבעקבות אמירה זו התוכניות וההחלטות לא יצאו אל הפועל. כך הגענו למשבר הנוכחי ללא מים מותפלים וללא ביצוע החלטות משמעותיות.

מה מוסר ההשכל? ברור כי חייבת להיות השקפת עולם מקצועית גם לרשות ממשלתית, גם לפקידות שעובדת ללא הנחיה שוטפת של השר או של הממשלה, אבל יחד עם זאת צריך שתהיה מדיניות מנחה. לצערי, אין מדיניות ממשלתית כוללת בכל התחומים. אבל לפחות אני יכול לומר כי ממש בימים אלה מגבשים מדיניות, מכינים תוכנית אב למשק המים שמנקודת הראות שלי, צריכה לשקף את הנגזרת של מדיניות ממשלתית

כוללת, שמחויבת לפיתוחה של המדינה. כמו, למשל, על איזה היקף אוכלוסייה אנחנו מדברים בעוד 5, 10, 20, 30 שנה – 10, 15, או 20 מיליון איש? ובאילו אזורים האוכלוסייה הזאת תתפרש? ומה צריכים להיות מקורות הפרנסה העיקריים שלה? וכמובן, מהם מקורות התקציב והמשאבים הכספיים שעומדים לרשות התוכנית. אחת המשימות החשובות שלי היא להביא לאישור הממשלה בעוד שלוש שנים את תוכנית האב הזו שיהיו בה החלטות לפיתוח שיטתי, עם פרויקטים ספציפיים. כשתהיה החלטה ממשלתית כזו אני בטוח שהפקידות המקצועית תדע טוב יותר מה לעשות גם ללא התערבות השרים. בדיוק אותו דבר אני מתכוון לעשות במשק החשמל, שגם בו נושאי הפעילות דומים וגם בו המשברים ניצבים מאחורי הפינה.

אני מאחל לעצמי שיעמדו לרשותי ארבע שנים לממש את המשימות האלה כדי שלא ניתקע שוב באותם מצבים שבמסגרתם מכהן השר חצי שנה או שנה כאשר המשכר מתחיל. אני מאחל לכל אזרחי ישראל שיתקיים לנו ממשל יציב ומסודר שידע לקבל החלטות ראויות לטווח רחוק ושמדיניות פיתוח המים תשולב יפה עם מדיניות פיתוח הקרקע.