

# הסכם חילופי הקרקעות עם קק"ל יאפשר לעם היהודי להיות לנצח הבעלים של כשני מיליון דונם

ירון ביבי

חוברות "קרקע" של המכון לחקר מדיניות קרקעית שיצאו לאור בעשור האחרון משקפות היטב את הרצף שבו סוגיית הבעלות והחכירה עולה לדיון ציבורי. בחוברות המקצועיות האלה אפשר לגלות, על פני זמן, כמעט את כל ההתייחסויות השונות לנושא, מוועדת גולדנברג ואילך, כולל את דעתם של המתנגדים לרפורמה קרקעית שאחרי זמן מה כותבים מאמר ברוח "נאנחנו אנחת רווחה, עוד פעם הצלחנו לרחות את הרפורמה", או את מימוש נושא העברת הבעלות. אני מקווה שהפעם האנחה תהיה אחרת. שתצביע בשמחה על כך שהצלחנו לעשות מהלך נכון ונכון.

הבעיה הגדולה בניהול מינהל מקרקעי ישראל היא שמדי שנה מצטרפים לרשימת "הלקוחות" שלנו כ-15,000 חוכרים חדשים. התוצאה: בגלל העומס ההולך וגדל אנחנו מתחילים לנהל חוכרים על חשבון ניהול של קרקעות. עובדי המינהל עושים את העבודה שלהם בדיוק על פי מה שהנחו אותם מקבלי ההחלטות. התפקיד שלנו כמקבלי החלטות הוא להנחות את עובדי המינהל לעשות פעולות אפשריות. אך אם באים מקבלי ההחלטות ואומרים לפקידי המינהל: "על כל חידוש חכירה, צריך אדם לבוא ולחתום על שטר עובד מינהל", אז זה מה שיש. פקידי המינהל הם עובדי מדינה שעושים את העבודה שלהם בדרך הטובה ביותר, אך כיוון שהם חייבים לכצע את הוראות הממונים עליהם הם עמוסים הרבה מעבר למה שצריך באמת.

ניסיונות לפתור את בעיית הביורוקרטיה נעשו בעבר. כבר ב-86' הועלה הרעיון להפעיל שיטת חכירה לתקופות מתחדשות של 99 שנה, שבמסגרתה אפשר יהיה לומר לחוכר שהוא כבר לא צריך לבוא למשרדי המינהל וכך, אולי, יבוא לציון גואל מן הביורוקרטיה. המשמעות של הצעה זו היתה פשוטה: היא תאפשר גם לשמור על העיקרון של אדמת לאום וגם תשחרר אותנו מן הטרטור של החוכר. אבל הרעיון הזה לא

התממש. אני מכיר את אלה הטוענים, למשל, שבכנייה רוויה אין תשלומים למינהל, אבל מי שמכיר את השיכונים בישראל שרוכם נבנו בשנות ה-60, ועושה את החשבון של 49 שנים, יודע שרוב החוכרים האלה צריכים לבוא למינהל כדי לחדש חכירה. זו פעולה ביורוקרטיה לא פשוטה שמטילה מעמסה כבדה על המערכת. אבל היא לא תיפתר כל עוד יש מי שטוען, "בואו נשאיר חכירה וירטואלית" ו"לא נגבה כספים". גישה כזו לא תפתור את הבעיה. היא אולי תעניק הרגשה טובה למקבלי ההחלטות, אבל פקידי המינהל יצטרכו להתמודד עם המציאות הבלתי אפשרית הזו ביום-יום. המטרה הראשונה והחשובה ברפורמה המוצעת, בעיני, היא שמינהל מקרקעי ישראל יפסיק לנהל את החיים של 800,000 חוכרים ויתחיל לנהל קרקע. את המהפך הזה אפשר לעשות רק על ידי מיקוד מאמץ.

מה יש ברפורמה? באופן כללי אפשר לומר כי קיימים בה מספר וקטורים שתלויים אחד בשני, אבל גם מנותקים אחד מהשני.

הווקטור הראשון הוא הנושא של המעבר מחכירה לבעלות, כאשר מדובר בקרקע עירונית למטרות שהן או מגורים או תעסוקה. זה לא כולל שטחי ציבור פתוחים ולא מוסדות ציבור שקיימים בתוך העיר. על אילו סדרי גודל מדובר בהקשר הזה? הקרקע המבונה בישראל שיכולה להיחשב כ"קרקע עירונית" מקיפה כמיליון וחצי דונם. מתוך זה, למשל, פארק גני יהושע מופיע במסגרת "קרקע מבונה" על פי נתוני המינהל. ולכן כשבאים ומאשימים כי יוזמי הרפורמה "מוכרים את העתיד", או "משעבדים את העתיד", לדעתי טועים ומטעים. לדעתי, דווקא צמצום הטיפול בנושא של "קרקע מבונה" יאפשר למינהל למקד את הטיפול ברוב הקרקע שאיננה מבונה ושמיועדת לדורות הבאים וגם לשימושים אחרים.

הווקטור השני הוא המבנה הארגוני של המינהל. במינהל יש 13 אגפים, 6 מחוזות ועוד כל מיני תת-אגפים, מחוזות. מוטת שליטה כזאת היא בלתי אפשרית. כשבא אלינו לקוח ואנחנו אומרים לו, "אתה צריך ללכת למחלקה הזו ולמחלקה הזאת ולמחלקה אחרת", למעשה מתחיל הלקוח במסע נדודים בין האגפים והמחלקות מבלי יכולת למצוא מיד את מי שיוכל לתת לו מענה מתאים. מתוך בדיקת מבנה פעילות המינהל שערכנו הגענו למסקנה שלמעשה אנו עוסקים בשלושה תהליכים.

התהליך הראשון הוא יצירת עסקה. תהליך זה נולד ביום שבו מישהו מתכנן את

הסכם חילופי הקרקעות עם קק"ל יאפשר לעם היהודי להיות לנצח הבעלים של כשני מיליון דונם

הקרקע. ובלי תכנון אי אפשר לדעת איך תבצע העסקה, עם מי היא תיעשה וכמה היא תעלה. לכן העסקה מתחילה בתכנון ומסתיימת בשיווק.

התהליך השני, שהוא לדעתי החשוב ביותר, הוא שמירה על הקרקע, וזה נעשה בשני אופנים. האחד – שמירה שהקרקעות שאמורות להיות פנויות תישארנה פנויות לדורות הבאים, לשימושים שנועדו להן. השני – שמי שקיבל חוזה מוגבל ישתמש באמת בקרקע לצורך שלשמו הוא קיבל את החוזה ולא לצרכים אחרים. זה נושא תהליכי שצורך זמן. כי מרגע שאנחנו מאתרים שימוש שלא בהתאם למטרות החוזה ועד שאנחנו מגישים תביעה, או עד שאנחנו עושים פעולה כלשהי, הגילוי הזה חייב לעבור בין מספר מחלקות כשלכל אחת מהן יש סדר עדיפויות אחר. כדי לפתור את הבעיה אנו מציבים "מנהל תהליך", וקוראים לו "מנהל החטיבה לשמירה על הקרקע" וכך אנו ממקדים את כל שרשרת הטיפול במקום אחד, עם אחריות אחת.

התהליך השלישי שבו עוסק המינהל הוא תחזוקה של חוזים קיימים. במסגרת הזו אנחנו צריכים לתחזק גם חוזים של קרקע שהוקצתה למוסדות ציבור וגם חוזים של קרקע חקלאית. לכן, בראייה ארגונית-מבנית הנושא יישאר בגדר "תחזוקת חוזים". אני מקווה שנשכיל לפעול בתחום זה כמה שיותר במסגרת מיקור-חוץ ולא באמצעים הפנימיים שלנו. כי לי ברור שאם למינהל אין יכולת מספיק גמישה להגיב לשוק, השוק הפרטי יודע להגיב טוב יותר מאיתנו להתפתחויות פיננסיות והוא יודע גם לפרוש את עצמו בהרבה יותר מקומות מכפי שהממשלה יכולה לפרוש את עצמה.

דבר נוסף שאנחנו מתכוונים לעשות הוא לפשט את החלטות המועצה ואת הנהלים שלנו. אינני יודע למי יצא באחרונה לקרוא החלטות מועצה. אני קראתי. ההחלטות האלה מאוד מאוד לא ברורות. כאשר רוצים לבצע ניתוח נושא מסוים, צריכים לעבור על כל החלטות המועצה, שכיום אינן מרוכזות לפי נושאים. בתחום הזה אנחנו מתכוונים לעבור למודל של חקיקה. אם לקוח רוצה לעשות עסקת שינוי ייעוד וניצול, תעמוד לרשותו החלטת מועצה אחת העוסקת בנושא ואנחנו לא נצטרך לרוץ ולחפש את התשובה על פני עשר, חמש-עשרה או עשרים החלטות מועצה.

עד כאן בנושא הארגוני, אבל קיים גם עניין עקרוני והוא ההסכם שלנו מול קק"ל. ההסכם הזה מאפשר לעם היהודי להיות לנצח הבעלים של כשני מיליון דונם במדינת ישראל. החיבור של קרן קימת למדינת ישראל והיכולת להחליף קרקעות אחרי

שהפיתוח הסתיים, מאפשרים לעם היהודי להיות באמת הבעלים של אותם שני מיליון שכרכישתם השקיע את ממונו במשך שנים רבות, קרקעות שהעם היהודי רוצה שיהיו שלו. העם היהודי אינו יכול להשפיע על מה שיקרה בדירה ברחוב בוגרשוב בתל אביב הניצבת על קרקע כבעלות קק"ל. אבל כשהקרקעות פנויות זה מאפשר לעם היהודי להחליט מה ייעשה באדמותיו. והשינוי המהותי הזה חשוב ביותר.

המבחן האמיתי, בסוף הדרך, הוא מבחן התוצאה. ומבחן התוצאה איננו אם הרפורמה תעבור בכנסת או לא תעבור בכנסת, אלא עד כמה אנחנו נצליח ליישם אותה. כבר היום, בשעה שהרפורמה עדיין לא אושרה, אנחנו נערכים ליישום שלה. אני מקווה ומאמין שבשיתוף פעולה של כל הגורמים, כולל העובדים במינהל, אנחנו גם נשכיל ליישם אותה בדרך המיטבית וכמהירות. האי־ודאות בשוק הנדל"ן איננה בריאה. חובתנו להקטינה ככל האפשר.

### רק הגדלת היצע הקרקעות תוכל להוריד את מחירי הדיוור

אחד הנושאים החשובים שאנו במינהל עוסקים בהם הוא זמינות הדיוור לזוגות צעירים וגם הנגישות של אנשים, לא רק הצעירים, לדירות מגורים; הדרך הנכונה היחידה לטיפול בנושא זה היא להגדיל את היצע הקרקעות המתוכננות לבנייה וכך להוריד את מחירי הדיוור. כל פטנט אחר כמו קרקע בחצי חנם, העשיר את הקבלנים בדרך כלל ולא הוזיל את עלות המוצר המוגמר.

בניגוד לרוב מדינות העולם, אצלנו מקובל שכל זוג שמתחתן צריך לרכוש דירה. עובדה זו מטילה על הזוגות הצעירים נטל מימוני אדיר. הפתרון של דיוור להשכרה, בעיקר בתקופה הראשונה לאחר היווצרות התא המשפחתי, הוא לדעתי אחד הכלים שיכול להפוך את המושג "דירה" להרכה יותר בר השגה. בזמנו יזם השר לשעבר, מאיר שטרית, חוק דיוור להשכרה שאף נותן הטבות מס ליזמים, כדי לעודד את קידום הנושא. גם אנחנו לא זנחנו את הרעיון. אני מקווה שבחודשים הקרובים נצליח להוציא מספר מכרזים לדיוור להשכרה שייצרו מפנה בשוק הדיוור בישראל, שיסייע במידת מה לזוגות צעירים.

נושא הוזלת מחיר הקרקע בפריפריה הוא לא כלי שבאמת גורם למעבר אנשים לפריפריה. יותר מזה. מי שמעלה את הטיעון הזה אומר, בעצם, "אני אדחף לדימונה את מי שאין לו כסף לקנות דירה ברמת אביב". לדעתי, גישה מן הסוג הזה לא תגרום טוב לא לדיירים ולא לדימונה. מהניסיון עם יישובים מוצלחים בפריפריה מתברר כי הפרמטרים החשובים ביותר הם קיומה של תחבורה זמינה, נגישות טובה למרכז, כולל כביש 6, וגם הפעולות הננקטות ברכבת ישראל שיהפכו בסופו של דבר את הפריפריה למרכז. זה ועוד. אם מישהו רוצה לגור בבית צמוד קרקע, באילוצים הקרקעיים של מדינת ישראל, הבית צמוד הקרקע הזה צריך להיות בפריפריה ולא במרכז.

לגבי ההיערכות לרפורמה. אנחנו כבר מתחילים להכין את התשתית. על פי החוק המוצע, המינהל יצטרך להודיע לאזרחים שיש כוונה להעביר לבעלותם את הקרקע באותם מקומות שמדובר בהעברה בחינם. אם אדם, תוך 60 יום, לא יגיד שהוא מסרב, ההעברה תיעשה אוטומטית. אני מניח שתוך חצי שנה יהיה המינהל מסוגל להוציא הודעות לכל מי שלפי הרפורמה יוכל לקבל בעלות בחינם.

בעבר הפך המינהל את החכירה העירונית המהוונת למעין בעלות וגרם בכך לטשטוש ההבדלים בין החכירות השונות. העובדה שטשטשנו במידת מה את המושג "חכירה" וקירבנו אותו כמעט ל"בעלות" גורמת לכולנו לשגות ולראות חוזי חכירה מסוגים אחרים כאילו גם הם קרובים לבעלות. חובתנו להבהיר את ההבדלים ולמנוע את הטשטוש.