

מחשבות על הרפורמה המוצעת במנהל מקרקעי ישראל

מסמך זה עניינו הרפורמה המוצעת במדיניות הקרקעית כפי שתגבשה בהחלטת ממשלת ישראל מיום 12.5.09 ונמצאת לפני דיון וחקיקה בכנסת. המסמך לא ממצה את כל היבטיה של אותה החלטת ממשלה ויעסוק בנקודות שנראות לנו חשובות.

א. פרוק מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י) והקמת רשות המקרקעין

ע"פ החלטת ממשלה לעיל יתבטל ממ"י עד לסוף שנת 2009 ובמקומו תוקם רשות מקרקעין ממשלתית (להלן הרשות) אשר תנוהל על ידי מועצת הרשות ותהייה כפופה לשר הממונה (שר השיכון) אשר יעמוד בראש מועצת הרשות ולצידו ששה נציגים של משרדי ממשלה שונים ושני נציגי קק"ל ובסך הכול מועצה בת 9 חברים. עובדי הרשות יהיו עובדי מדינה המועסקים ככלל באמצעות חוזים אישיים.

למעשה מדובר כאן במהפכה ארגונית. פרוק יחידה ממשלתית שפועלת מאז קום המדינה, המונה כ 700 עובדים, מהם כ 500 עובדים קבועים, והקמת יחידה ממשלתית חדשה, רשות הקרקעות הממשלתית.

לא ברור למה הצעד הזה נחוץ, האם הוא ישים ואם הוא ישים מה יהיה מחירו ואילו משאבים ניהוליים וזמן הוא יגזול, זמן שלא יושקע ברפורמה קרקעית אלא בדיונים עם וועד העובדים של ממ"י ועם ההסתדרות.

לדעתנו כדי להגיע להסכמה עם העובדים על פרישה יהיה צורך להציע להם חבילת פרישה (פנסיה מוקדמת ופצויים מוגדלים) בסך מאות מיליוני ₪. גם לאלו מהעובדים שיקלטו ברשות החדשה, אבל כבר לא כעובדים קבועים, יהיה צורך לשלם עקב אובדן מעמדם כעובדי מדינה קבועים. תנאי הפרישה יהיו כנראה אוניברסליים, לכל העובדים, ויש חשש שהעובדים הטובים ינצלו את ההזדמנות לקבל תנאי פרישה מפליגים ויעזבו את מערכת הממשלתית.

כל זאת כאשר בחצי השנה הקרובה צריך להקים מערכת ארגונית חדשה וכן לבצע את אחד המרכיבים החשובים של הרפורמה: העברת הקרקעות והדירות הרשומות ע"ש המנהל לבעלות הדירים. לא נראה לי כי ניתן לבצע צעד זה תוך עיסוק בפרוק ממ"י והקמת רשות חדשה.

לא ברור מה הצורך לפרק את ממ"י עכשיו.

צריך להתחיל לישים את רפורמת הבעלות, על ידי הצוות הקיים שעוסק בתחום, וכאשר יושלם המהלך, לבצע ארגון מחדש כאשר כל הפונקציות שתהיינה מיותרות תמחקנה וימצא הסדר פרטני לכל עובד אשר המשרה שלו תהפוך למיותרת.

טעות היא לכרוך את כל השנויים יחד. הניסיון לבצע כל כך הרבה שנויים בחתף, סופו שיגזול זמן רב וכסף רב, יטרפד את השנויים שחשוב לעשות ויתקע את כל המהלך. ממ"י בסך הכול מתפקד כיום ואין שום דחיפות לפרק אותו, זו דעתנו.

ב. הרפורמה המוצעת בהעברת בעלות על הקרקעות והנכסים לידי החוכרים

זהו צעד חשוב מאד שאני תומך בו.

ההצעה גובשה כבר בוועדת גדיש בשנת 2006. מדובר ב 800-1000 אלפי נכסים שרשומים היום במנהל שיעברו לרשות החוכרים שיהפכו לבעלים מלאים של הנכס ובכך ינתקו את הקשר שלהם עם המנהל לתמיד. כך יוכל כל בעל נכס לרשום את הרכוש שלו בטאבו ולעשות בו כרצונו בלי שידרש לקבל אישורים מממ"י.

זהו צעד התייעלות שכל כלכלן ואיש ארגון יברך עליו.

הצעד יעלה את ערך נכסי הדירים ויאפשר העברת בעלות זריזה של נכסים.

הקריטריונים להעברת הבעלות לדירים, לפיהם רוב הנכסים יעברו לבעלות ללא תמורה, למעט חלקות קרקע גדולות ונכסים שלא למגורים באזורי ביקוש, גם הם הגיוניים וצודקים. אין כאן חשש של התעשרות של יחידים על חשבון המדינה שכן מי שבאמת ירויח מהצעד הזה, ידרש לשלם על פי המפתח שמפורט בהחלטת הממשלה.

אפשר לכנות את הצעד הזה הפרטה אבל זה לא ממש כך. גם היום הנכסים הללו שיכים לדירים אבל עקב ההגדרה המשפטית שמדובר בחכירה לדורות, יש צורך שוטף בקבלת אישורים שונים מממ"י. כל המעורבות של ממ"י היא כאמור מיותרת ואין בה שום יתרון למדינה ומאידך היא גורמת קשיים לדירים ומפריעה לפעילות שוק הנדל"ן.

לכן זה צעד שהכול מרוויחים ממנו: הדירים שכעת יהפכו לבעלים ממש, ב 100%, המדינה שתחסוך את ההוצאות וכוח האדם שטיפל בנכסים אלו והמשק הלאומי ישפעל כעת טוב יותר. לא ברור לי כיצד ניתן להתנגד לצעד זה.

ג. נטילת האחזיות לתכנון ופיתוח קרקעות המדינה מממ"י והעברתה לגופים אחרים.

גם לאחר ישום הרפורמה המוצעת בהעברת הבעלות לדירים ישאר ממ"י בעל קרקעות המחזיק בלמעלה מ 90% מהקרקעות במדינה. על פי החלטת הממשלה, ממ"י, אשר עד היום עסק בתכנון ופיתוח קרקעות אלו, לא ימשיך לתכנן אותם. את התכנון תעשינה עכשיו רשויות מקומיות, רשויות סטטוטוריות והשוק הפרטי.

ראה להלן נוסח סעיף 10 בהחלטת ממשלה דנן:

10. להעביר את פעילויות התכנון והפיתוח מהמינהל לרשויות המקומיות, לרשויות סטטוטוריות העוסקות על פי מטרותיהן בפיתוח ולמגזר הפרטי עד ליום 31.12.2009. במקרים שבהם תידרש מעורבות ממשלתית (כגון היעדר יכולת מוכחת של הגורמים כאמור) כפי שייקבע על ידי ועדת פרויקטים בהשתתפות אגף התקציבים במשרד האוצר, המינהל, משרד הבינוי והשיכון ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, יבוצע התכנון והפיתוח על ידי משרד הבינוי והשיכון או משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. על אף האמור, תכנון פרויקטים שהשימוש העיקרי בהם אינו למגורים יוכל להתבצע על ידי המינהל. אם לא תתקבל הכרעה בוועדת הפרויקטים, יועבר הנושא להחלטת ועדת השרים לעניין הרפורמה במקרקעי ישראל.

מה ההצדקה להעברת התכנון והפיתוח של אדמות המדינה לרשויות מקומיות לרשויות סטטוטוריות ולמגזר הפרטי? לדעתנו אין הצדקה לכך. הליך התכנון בישראל הוא איטי עד כאב. תוכניות שהכנתן צריכה לארוך לכל היותר שנה עד שנה וחצי נמשכות חמש עד עשר שנים, פגיעה כלכלית וחברתית שאין לה שיעור. לא כאן המקום לנתח את הסיבות לכך אבל ברור שתרומתו או אחריותו של ממ"י לכך היא שולית. עיקר האשם מוטל על הוועדות המקומיות והמחוזיות ודרך התנהלותן, אותן וועדות אשר כעת מוצע להעביר להן את האחריות לתכנון ולפיתוח. זה נשמע מופרך. גם הסקטור הפרטי, בבואו לקדם תוכניות בנין עיר על הקרקעות הפרטיות שבבעלותו, נתקל בקשיים בהליכי אישור התוכנית. מדוע לחשוב שהוא יתכן טוב ומהר יותר את קרקעות המדינה. בממ"י עובדים היום כמה עשרות אנשים במחלקות התכנון במחוזות ממ"י ובאגף התכנון במטה. העובדים הללו, אדריכלים ומתכנני ערים, אינם עוסקים בתכנון בפועל אלא בפיקוח ובקרה על הליכי התכנון המבוצעים על ידי כ-20 חברות ניהול פרטיות, שמצידן מעסיקות בכל פרויקט תכנוני צוות יועצים שמתגבש פר כל פרויקט בודד. מדובר במאות פרויקטים של תכנון המתבצעים בכל רחבי הארץ. זהו מודל המקובל גם אצל יזמים פרטיים. יש תמריץ לחברות הניהול וליועצים לקדם את שלבי התכנון, שכן התמורה שהם אמורים לקבל מותנית בעמידה באבני דרך ובהשלמת התוכנית, שלב מתן התוקף.

לאחר השלמת התכנון מתבצע שלב הפיתוח, קידום הנחת תשתיות פיסיית ככל שנדרש, ולבסוף שלב השיווק.

לא ברור לנו כיצד יעבוד המודל החדש, שניתן לראות בו הפרטה של התכנון הלאומי. מי יקבע את סדר העדיפויות, מי יפקח על תהליכי התכנון ומה יקרה אם יתגלו כשלים במודל או בתהליכים.

ההיגיון הפשוט אומר שבעל הקרקע הוא זה שמחליט לאיזה יעוד לתכנן אותה, הוא הבוחר את המתכננים והוא משלים את תהליך התכנון. במקביל להשלמת התכנון הוא נערך לשיווק הקרקע.

במודל החדש המוצע המנהל, או הרשות, ימשיכו להיות אחראים לשיווק אבל את התכנון יעבירו לאחרים. הניתוק בין התכנון והשיווק נראה לנו לא נכון.

אין לנו בסיס לחשוב שרמת התכנון ומשכו ישתנו כאשר התכנון ילקח מממ"י ויעבור לוועדות מקומיות ורשויות אחרות.

גם לא ברור מקומו של המגזר הפרטי בשלב התכנון של קרקעות מדינה. ככלל נראה לנו שאין זה מתפקידו של המגזר הפרטי לתכנן את קרקעות המדינה. הקרקע היא אמצעי ייצור של המדינה וגם נכס שכל האזרחים שותפים לו. זהו נכס שנמצא במחסור ויש לשמור אותו כרזרבה להמשך הפיתוח לדורות הבאים. כל אלו מושגים בכלכלה ציבורית ולא בכלכלה פרטית. כמו שהמדינה שומרת על מאגרי המים שלה, על השטחים הירוקים, על החופים, על האוויר הנקי, כך היא צריכה לשמור על קרקעותיה כאשר היא מפתחת אותם על פי תוכנית לאומית כוללת ומעבירה אותן לאחר התכנון לידי יזמים פרטיים שידעו להפיק ממנה רווחים ותוך כדי כך יביאו תועלת לכלל: בניית יחידות דיור, אזורי תעסוקה וכיו"ב.

לסיכום: הפרטת התכנון נראית לא מעשית במישור הפרקטי, היא נוגדת את האינטרס הציבורי, של הטווח הקצר ושל הטווח הארוך והיא לא תחיש את קצב התכנון ולא תעלה את רמתו. מה שברור שצד זה יפגע במערכת הנוכחית שעובדת, אולי עם קשיים ולא מספיק טוב, אבל בכל זאת ממלאת את ייעודה. יש כאן סכנה של הרס מערכת קיימת בלי שברור מה יבוא במקומה.

ד. שיווק קרקעות לא מתוכננות לסקטור הפרטי

מדובר בהחלטה מס' 15 בהחלטת ממשלה מה 12.5 להלן:

15. להטיל על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל הצעות החלטה בדבר

שינויים במדיניות המקרקעין, כמפורט להלן:

א. הקצאות חדשות של קרקעות עירוניות למגורים והקצאות חדשות במכרזים של קרקעות עירוניות למטרות תעסוקה תתבצעה, אך ורק, בדרך של הקניית זכות בעלות או זכות לגבי בעלות, ולא של הענקת זכות חכירה או זכות לגבי חכירה, לפי העניין, גם במקומות בהם לא התבצעה פרצלציה. הנ"ל יחול על כלל הגורמים הפועלים לשיווק קרקעות, לרבות משרד הבינוי והשיכון ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. ב. מתן אפשרות להקצאת זכות בעלות או זכות לגבי בעלות בקרקעות המיועדות בתוכניות מתאר מקומיות לפיתוח על אף שלא חלה עליהן תוכנית מפורטת.

ההתנגדות שלנו היא בראש וראשונה לסעיף ב המאפשר העברת קרקעות לא מתוכננות לסקטור הפרטי. זו בפרוש הפרטה, הפרטה מסוכנת לדעתנו. ברמה העקרונית יש לשווק קרקע של המדינה לאחר שנקבע ייעודה, שכן, המדינה היא שצריכה להחליט מה ייעוד הקרקע שבבעלותה וכל עוד לא קבעה ולא תכננה, אין שום סיבה להעביר אותה לידיים פרטיות. באמצע שנות ה 90 נעשה ניסיון לשווק קרקעות לא מתוכננות של ממ"י, פרויקט המקב"ת של ממ"י. מדובר היה בפיילוט קטן, מספר מצומצם של תוכניות, עם סייגים הרבה. למיטב ידיעתנו לא עלה הניסיון יפה. צריך לזכור כי ברגע שהקרקע עוברת לידיים פרטיות אין דרך חזרה. היזם הפרטי הוא שיחזיק בה ויתכנן אותה לפי צרכיו, לוח הזמנים שלו ושיקולי הרווחיות שלו. אין שום סיבה לסייע ליזמים לאגור קרקעות ממשלה ולהחזיק בהן על פי האינטרס שלהם. מי שחושש מספקולציית בקרקעות מדינה בעקבות סעיף זה המתיר שיווק אדמות לא מתוכננות, הסעיף הזה חייב להיות לנגד עיניו. גם סעיף א בהחלטה נראה לנו בעיתי מעט. היום הפרקטיקה המקובלת היא להעביר את הקרקע המתוכננת ליזם הפרטי באופן מדורג: בשלב הראשון הוא חותם על הסכם פיתוח המקנה לו מעין בעלות על תנאי, ורק לאחר שעמד בתנאי הסכם הפיתוח, משמע פיתח את הקרקע והקים את הפרויקט המיועד (מגורים, מסחר, תיירות, תעשייה, משרדים וכו') רק אז עוברת אליו הקרקע בחכירה לדורות. אנו מסכימים שבמקום החכירה לדורות תבוא בעלות מלאה, כפי שתמכנו בסעיף ב של המסמך הזה, אבל לדעתנו יש לנהוג משנה זהירות ולא להזדרז ולהעביר בעלות כל עוד לא הוכח שהיזם אמנם עשה שימוש בקרקע על פי מה שסוכם ובלוח הזמנים שסוכם.

בכל מקרה עדיף שכל התהליך יתבצע באופן הדרגתי ויתכן ובמקום מהפכה נחוץ שנוי מושכל, מובנה ומבוקר לאורך זמן והערה זו כוחה יפה לכל סעיפי הצעת ממשלה זו.

ה. סוף דבר

באופן מוזר מה, הסעיף שעורר את עיקר הקצף והביקורת הציבורית, סעיף העברת הבעלות הממשלתית לבעלות פרטית, שבו דנו בפרק ב של עבודה זו, נראה לנו כמרכיב חשוב והכרחי בכל רפורמה של מקרקעין בישראל. אנו תומכים בו תמיכה מלאה. אנו מתנגדים לנטילת התכנון והפיתוח של קרקעות המדינה מממ"י. אנו חוששים שמה שיבוא במקום זאת יהיה עוד גרוע יותר, אין שם טוב לוועדות מקומיות בישראל. אנו מתנגדים לשיווק קרקעות לא מתוכננות לסקטור הפרטי. אנו חוששים שהצעד של פרוק המנהל והקמת הרשות יתגלה כמהלך שגוי, יקר, צורך משאבי זמן וסופו שלא יתבצע ויבטל את האפשרות לבצע את העברת הבעלות שאנו תומכים בה.