

החלטות מס' 533 / 611 של מועצת מקרקעי ישראל

זאב כהן

א. לאחרונה נתבשרנו כי הוחלט להשהות את החלטה 611.

מינהל מקרקעי ישראל הינו הגוף העיקרי המיישם את מדיניות הממשלה בתחום המקרקעין בה בעת עם משרדי הממשלה, הבינוי והשיכון, המסחר והתעשייה, התיירות, האוצר, הפנים והתחבורה.

בעידן של קליטת עלייה והתמודדות עם תהפוכות כלכליות ותמורות דינמיות בתחומי החברה והסביבה מתקשה המדינה להשיג את יעדיה.

בשנת 1993 חלה ירידה בהתחלות הבנייה לכדי כ- 35,000 יחידות, כ- 70% מדרישות השוק. כתוצאה מכך עלו מחרי הדירות ובהתאמה עלה מדד המחירים לצרכן, אך נתברר שיש מחסור בקרקע זמינה והרזרבות הזמינות ממוקמות בשטחים חקלאיים חכורים בקרבת הערים.

ב. היעדים שהוגדרו על-ידי הממשלה בתחום המקרקעין היו :

1. הרחבת היקף הבנייה

יעד זה הושג בשנים 1990 - 1991 כאשר היקף הבנייה הוגדל ל- 80,000 יחידות. להשגת היעד תרמו גם צעדים משלימים שיזמה הממשלה בתחום הליכי תכנון ורישוי.

2. הוזלת דירות

מדיניות הוזלת הדירות לא צלחה, הקצאת קרקע במחירי הנחה לא יצרה מהפך בשוק הדירות ולא תרמה להוזלת מחירי הדירות.

הול"ל (הועדה לבנייה למגורים ולתעשייה) אישרה תוכניות רבות אלא שקרקעות רבות לא נשתחררו לבנייה עקב חוסר זמינות.

חוסר הזמינות התבטא (א) בחוסר תשתיות (ב) בהיות הקרקעות בידי חוכרים (ג) כששם של הבעלים ו/או החוכרים מפני מיסוי ותשלומי חובה עם מימוש זכויותיהם על הקרקע.

קרקעות כמו בחולות ראש"צ, ראש העין ובאזורי פיתוח נרחבים היו חסרות "תשתיות על" והפיכתן לקרקע זמינה חייבה השקעה מסיבית שניתנת להחזר רק במקומות אטרקטיביים.

החלטות 533 ו-611 נועדו לעודד חוכרים חקלאיים, מושבים וקיבוצים שיש להם קרקעות זמינות הצמודות לפיתוח קיים, להיכנס למעגל הבנייה. החלטה 533 הוותה פריצת דרך רעיונית ביחסי המינהל עם חוכרים חקלאיים.

כפועל, ביצוע ההחלטה כרוך בבעיות רבות המעמידות בספק את כדאיות יישומה מבחינת החוכר ויצורות אי ודאות מבחינת המערכת.

ג. עיקרי החלטה 611 (תיקון ל- 533 מיום 11/5/93) מיום 13/10/93

ההחלטה תופסת במקרים דלהלן:

1. שינוי הייעוד ביוזמת המינהל או שלמינהל עניין בשינוי הייעוד.
2. הייעוד החדש - מגורים, תעשייה מסחר או תירות.
3. למינהל, לפי שיקול דעתו ובהתאם לצרכיו, יש האופציה לבחור בחלופות:

ח ל ו פ א ליתן לחוכר 25% מתקבולי המינהל שיתקבלו בפועל בעקבות מכרז (לא ברור מנוסח ההחלטה אם הכוונה ל- 25% מ-91% שהם תקבולי המינהל או 25% ממלוא שווי הקרקע) וכן יקבל החוכר שווי השקעות בקרקע לפי קביעת ועדת הפיזיים, עד 15% משווי הקרקע.

ח ל ו פ ב קבלת 51% מערך הקרקע תמורת חוזה פיתוח מהוון 91%. היטל השכחה יחול על החוכר. הוצאות הפיתוח על החוכר.

ההחלטות הנ"ל נתקבלו מבלי שמועצת מקרקע ישראל קבעה עמדה בדבר השפעת ההחלטה על המסגרות השיתופיות, קיבוצים ומושבים שבידיהם משבצות חקלאיות ושרובם במשבר כלכלי וחברתי, הנובע מהמשבר בחקלאות.

ההחלטות גרמו לתסיסה חברתית וחוסר ודאות במושבים, כשחלק מחבריהם מצפים למפלט מהמשבר הכלכלי בחקלאות עקב ההחלטה הנ"ל, אך טרם גיבשו לעצמם מערך אלטרנטיבי למסגרת החברתית בה חיו במשך דורות.
4. השאלה היא האם היו בפני מקבלי החלטה 611 נתונים וחווה דעת כתחום המיסוי, החברה השיתופית, הפיתוח והזמינות. עד עצם היום הזה כוצעו התקשרויות מועטות שאושרו על-ידי המינהל במסגרת ההחלטה, וכמעט שאין התחלות בנייה ממשיות במסגרת זו. החקלאים אינם מסוגלים לחשב מה יישאר בידם במסגרת ההתקשרויות הן מהבחינה הכלכלית והן מהבחינה החברתית.

ד. מידת הכדאיות לחוכר רגיל של קרקע חקלאית (ההיבט הפיסיקלי)

1. חוכר, היוזם שינוי ייעוד ומעוניין לחכור הקרקע בייעודה החדש, ישלם סכום ששיעורו עשוי להגיע מעל לשווי הקרקע, לפי החישוב הנ"ל:

51.0%	תשלום למינהל (משווי הקרקע)
8.7%	תשלום מע"מ למינהל
45.0%	תשלום היטל ההשבחה (בהנחה ששווי קרקע חקלאית כ- 10%) (כמועצות האזוריות ניתן לקבל פטור)
<u>6.0%</u>	תשלום תכנון והוצאות משפטיות (אומדן)
כ-110.7%	סה"כ מחיר רכישת זכות של 91% בקרקע האם תשלום זה יעודד חוכרים?

2. כמועצות אזוריות, בהן אין חובה לגביית היטל ישולם עבור הקרקע $65.7\% = (100.7\% - 45\%)$ משווייה תמורת חוזה חכירה על 91% המחייב בנייה ופיתוח תוך זמן קצוב שהוא בד"כ 3 שנים. בנוסף יהא על החוכר לשלם מסים ותשלומי חובה שיפורטו בהמשך.
3. מיום שינוי הייעוד יחויב החוכר בתשלומי מס רכוש שנתיים בשיעור 2.5% מהשווי החדש, מהם היה החוכר פטור קודם.
4. המסקנה המתבקשת היא שכדאי לחוכר לקבל 25% משווי הנכס, אלא שגם במקרה זה, על-פי חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד הפנים חל על החוכר על-פי החוק מלוא היטל ההשכחה בשיעור של 50% והתוצאה תהא שהחוכר יישאר בהפסד ניכר, אלא אם המינהל יסכים להחזיר לחוכר את מלוא ההיטל שישלם, ובנושא זה אין החלטה.
5. המצב עלול להיות גרוע יותר כאשר שינוי הייעוד אושר על-פי תוכנית הוועדה למגורים (הול"ל). עד שיוזם מקבל חשבון מהמינהל, ומשלם למינהל, לחוכרים, משלם היטל לוועדה המקומית ועד שמתוכננת ומתבצעת "חשתיית על" חולפות 3 שנים והתוכנית מתבטלת. היוזם נקלע למצב בו שולם מחיר מלא עבור קרקע למגורים או תעשייה והזכויות חזרו להיות קרקע חקלאית. הוועדה המקומית חייבת, על-פי חוק, להחזיר את תשלום ההיטל. המינהל אינו חייב, על-פי ההחלטה, להחזיר התשלומים אלא אם החליטה כך הנהלת המינהל. החזר התשלום עלול להיות בחסר עקב חיוב בתשלום דמי חכירה מלאים והפסדי הון.
6. הבחירה בפיצוי של 25% אינה מסתיימת בכך, שכן החוכר מתחייב גם בתשלום מס שבח ששיעוריו משתנים בהתאם למועד הרכישה, בין $12\% - 50\%$; או מס הכנסה (רווחי הון), ויישאר בידי החוכר נטו בין $12.5\% - 23\%$, תלוי בחיובי המס. חוכר המבקש להשקיע את הכספים במקרקעין ישלם דמי תיווך, הוצאות משפטיות ו- 5% מס רכישה, התוצאה היא שחוכר נרתע מחלופה זו.

ה. מושבים וקיבוצים

- שינוי ייעוד במושבים ובקיבוצים הינו סבוך ביותר ואין רואים את סוף הדרך. מי שנכנס להרפתקה זו אופטימי וצופה לרווחים.
- האגף החקלאי בממ"י קבע הוראות ביצוע ליישום החלטה 533.
- נניח שמדובר ביישוב רגיל שעלה על הקרקע בשנת 1947, הקרקע בתחום משכצת המושב או הקיבוץ, ובידי החוכר חוזה חכירה ל- 3 שנים. להלן תקציר התחנות ש"בדרך הייסורים":

1. ת כ נ ו ן

מדירות טופוגרפיות, מיפוי מפורט, תיאום מוקדם עם ממ"י לרבות שמאי המינהל, מתכנן המחוז, הממונה על המחוז, תיאום מוקדם עם מהנדס הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המחוזית, קבלת אישור הולק"ח, הכנת סקר איכות סביבה, פתרונות הנדסיים לתנועה, לתשתית ביוב, מים

ותיעול, תיאום עם משרד התחבורה והמשרד לאיכות הסביבה, ביצוע מדידות, חלוקת השטח, חתימת ממ"י, טיפול בוועדה מקומית וועדה מחוזית, הפקדה, דיון בהתנגדיות, אישור פרסום, ובאם שיחק המזל - מתן תוקף.

2. טיפול במינהל לאחר שינוי הייעוד

על-פי הנוהלים נדרשים: חוות דעת יחידת התכנון, יחידת מיפוי ומדידות, חוזה שכירות, דו"ח מחלקת הפיקוח, דו"ח יחידת ספר הנכסים, פרטי רישום, התחייבויות, שיעבודים, חוות דעת של אחראי מחוזי, בדיקת חובות עבר, חוות דעת היועץ המשפטי, פנייה לשמאי הממשלתי או שמאי המינהל, תזכיר מנהל המחוז, הכנת תיק לוועדת עסקות, אישור עסקה, ביטול חוזה חכירה ישן וחתימה על חוזה הפיתוח.

3. חוזה פיתוח

כשהחוכר או מי מטעמו מבקש לחכור את הקרקע, חייב החוכר לבטל את חוזה החכירה הקודם, לרבות חוזה חכירה הרשומים בטאבו ובמקום זכויות החכירה מקבלים "חוזה פיתוח" המחייב בנייה תוך כשנתיים - מותנה בגודל הפרוייקט, וזאת לאחר תשלום 51% משווי הקרקע לפי הערכת השמאי הממשלתי.

אין ערכאות השגה וערר סטטוטוריות, כמקובל במס רכוש, מס שבח או היטל השבחה. המחליט בנושא השווי הוא השמאי הממשלתי המחוזי, או במקרה אחרון השמאי הממשלתי הראשי. אם החוכר אינו מסכים - אין עסקה.

4. הסוכנות ומשרד החקלאות

בחוזה משולש יש לקבל הסכמה בכתב של הסוכנות היהודית לביטול חוזה. יש לבדוק אם היישוב בתחום "חוק גל" וכן לקבל את עמדת שר החקלאות, הרשות לתכנון משרד החקלאות ורשם האגודות השיתופיות לעניין השינויים בנחלה. הסוכנות היהודית תובעת תשלום של 4% מתקבולי המינהל ובכך עולה תשלום מ- 51% ל- 55% מהערכת השמאי.

5. קבלת פיצוי של 25%

באם החוכר מעדיף לקבל פיצוי של 25% משווי הנכס, הרי התנאי הוא שס"ה הפיצוי לא יעלה על 40% (כולל פיצויים חקלאיים) מערך הקרקע על-פי הערכת השמאי הממשלתי או מהמחיר המופחת למגורים הנהוג באותו יישוב - הנמוך מהשניים. במקרה זה על החוכר להביא מראש אישור על תשלום מס שבח ומסים נוספים, וזאת טרם קבלת הפיצוי מהמינהל.

6. היטל השבחה

בעת שינוי ייעוד חלה חובת תשלום היטל השבחה. נושא היטל השבחה במועצות אזוריות מתחייב על-פי סעיפים 12, 13, 14, בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה-תשכ"ח. אין החלטות ברורות בדבר שיעור החיוב בהיטל. קיימות מועצות המוותרות על ההיטל וקיימות מועצות המאמצות את "הלכת קלעגי" ברמת רחל" כאשר היישוב

משלם תוספת של 4% מהשווי כהיטל, וזאת מעבר לתשלום שמשלם המינהל בשיעור 5.1% מהשווי.

קיימות מועצות התובעות מלוא 50% מההשכחה.

עיריות חייבות לתבוע מלוא 50% על פי החוק.

אין בהירות בדבר אופן השימוש בכספי ההיטל, האם יושקעו בפיתוח בפרוייקט עצמו או יושקעו בפרוייקטים אחרים. אין בהירות ביחס לחלק המושב בהיטל. המושב תלוי בהחלטת המועצות האזורית.

7. מס רכוש

עם אישור תוכנית שינוי ייעוד, יחויב החוכר בתשלום מסי רכוש לאוצר בשיעור 2.5% משווי הקרקע על-פי ייעודה החדש. במושבים ובקיבוצים המחזיקים שטחים גדולים ששונה ייעודם, סכום החיוב עלול להיות קריטי.

8. מס ש"ב ח (מס רווחי הון)

קיימת בעיה שטרם נחתמה בפסיקה, לעניין החיוב במס שבח בעת מכירת זכויות בקרקע ששונה ייעודה.

אחת השאלות היא האם החוזים המתחדשים של 3 שנים הינם זכות במקרקעין. על-פי הפסיקה אין זו זכות במקרקעין ועל העסקה יחול מס הכנסה או מס רווחי הון. ואז תישאל השאלה מה מועד הרכישה? (קיימת הצעת חוק לראות בזכויות הנ"ל זכות במקרקעין).

חוכר שעלה על הקרקע, לדוגמא, בשנת 1947 ובידרו חוזה מתחדש אחת ל-3 שנים וחתם על חוזה פיתוח חדש, עלול להחשב כמי שרכש זכות חדשה ולהפסיד את יתרון המס המוגבל.

קיימת הוראת ביצוע במס שבח, לראות בעסקה לפי החלטה 611 שני מועדי רכישה.

ל-40/91 חלקים מהתמורה יוכר המועד ההיסטורי וחלק זה יחויב בדרך כלל במס מוגבל.

ל-51/91 חלקים מהתמורה יוכר המועד החדש שיחויב במס רגיל.

בה בעת, על-פי גישה זו, יש ליחס את ניכוי היטל ההשכחה והוצאות השכחת הנכס, למרכיבי הזכות הנמכרת לפי החלקים היחסיים, כאשר 40/91 ייוחסו לזכות הוותיקה והיתרה לזכות החדשה.

התוצאה היא שחוכר משנת 1947, ששינה ייעוד הקרקע יחויב בעת מכירת זכויותיו במס שבח גבוה יותר מאדם שרכש קרקע פרטית מלאה באותה שנה ושינה ייעוד הקרקע.

9. מס רכישה

לא ברור על איזה סכום ישולם מס הרכישה בגין היוון הזכויות, אם על 100% משווי הנכס, אם בגין 51% מהשווי או, על-פי פסיקה בסביון, המיסוי יחול רק על תוספת הזכויות (שטרם ידוע כיצד לכמתם).

והמסלול הארוך והמפותל ביישום החלטה 611 מעלה רעיון, שכדאי לפשט את הקצאת הזכויות לחוכר על-ידי אלטרנטיבה לפיה יצומצם החיכוך בין האזרח למערכת, למינימום:

החוכר יקבל חלק מהקרקע ששונה ייעודה ויעביר לרשות המינהל את יתרת הקרקע.
 חלק החוכר בקרקע יימסר ללא תשלום ובפטור מהיטל ומסי רכישה. אלטרנטיבה זו מחייבת גם שינוי בחקיקה.

1. הכנסות המדינה והרשויות מביצוע 611 (לרבות עסקאות מותנות)

- הכנסות המדינה ורשויות גדלות באופן משמעותי בביצוע ההחלטה.
1. עם ביצוע העסקה משולם מס שבח בשיעור שבין 12%-50% וכן מע"מ.
 2. עם ביצוע עסקה וחתמת הסכם פיתוח משולמים למינהל - (האוצר) תשלומים בשיעור 51% משווי הקרקע - לפי הערכת השמאי הממשלתי, כתוספת מע"מ.
 3. עם שינוי הייעוד חל מס רכוש לאוצר, בשיעורים שבין 1.2%-2.5% לשנה.
 4. הרשויות המקומיות מקבלות היטל השבחה בשיעור של 50%, במועצות אזוריות שיעור ההיטל נתון לשיקול דעתם של המועצות.
 5. הפשרת קרקעות, שבסיסה בהסכמת המחזיק, יוצרת פעילות משקית כלכלית בכל מגזרי המשק.

2. סיכום

- הרעיון המונח ביסוד החלטה 611 הוא רעיון מוצלח מהסיבות דלהלן:
1. ההחלטה מעודדת שינוי ייעוד קרקע חקלאית ופינוי הקרקע בהסכמת המחזיקים: פעולה שלא תחאפשר בדרך אחרת עקב התנגדות חוכרים.
 2. ההחלטה תורמת להגדלת המאגר הקרקעי למגורים ותעסוקה באזורי המרכז, שם יש מחסור בקרקעות וקיימת דרישה והתייקרות בדירות מגורים ומגרשי תעשייה.
 3. ההחלטה מאפשרת למתיישבים לתכנן על חשבונם את שינוי הייעוד ולצאת מהמשבר הכספי בו הם נתונים מבלי להתעמת עם המדינה.
 4. ההחלטה מגדילה בסכומים רבים את את הכנסות המינהל מדמי ההיתר, הכנסות האוצר ממסים שונים והכנסות הרשויות המקומיות.
 5. ההחלטה תתרום ליצירת עודפי קרקע זמינה להגדלת היצע ולהורדה במחירי הקרקע ומחירי הדירות.
 6. ההחלטה משאירה בידי החוכר אופציה לבחור בקרקע או בפיצוי כספי.

יש לשפר את החלטה 611 על-ידי נקיטת הצעדים הבאים:

1. קביעת מדיניות בינוי ארצית אשר תתחשב בזמינות הקרקע, בצמידותה ליישובים קיימים ובמתן הענק לאזורי בינוי ותעסוקה מתפתחים ומועדפים.
2. נקיטת סנקציות נגד יזמים שלא יעמדו בלוחות הזמנים לשינוי ייעוד (במסגרת הסכם ההרשאה) ולבנייה (במסגרת הסכם פיתוח) על-ידי לקיחת הקרקע/או חיוב כספי ו/או שמאות מתחדשת

לפרקי תקופות הבניה.

3. מתן מענה נאות לחוכרים על-ידי שינוי מעמד משפטי והתאמתו לכל יישוב ויישוב, לרבות הקמת יישובים קהילתיים או צירוף למערכת מוניציפלית קיימת; דבר זה יאפשר באופן מידי קליטת אוכלוסייה במערכות שלטוניות קיימות.

4. מתן "פרה-רולינג" בהוראות מקדימות וברורות בנושאי ניסוי ותשלומי חובה הקשורים בהפשרה, דבר שיאפשר לחוכר, קיבוץ, מושב, או חוכר פרטי לכלכל את מעשיו. כתוצאה - יתהווה תמריץ לקבלת החלטה על-ידי גופים המאגדים ציבור גדול ואינטרסים שונים.