

עיוותי שיטת החכירה

נעה ווסרמן-עמיר*

במקרים רבים משלמים חוכרים המתגוררים בדירות דומות דמי חכירה שנתיים שונים. בחלק מהמקרים הפער בין דמי החכירה מגיע למאות אחוזים. כך, ישנם מצבים שבהם לשני חוכרים יש דירות בשווי 100 אלף דולר, חוכר אחד משלם 30 שקל בשנה, בעוד שכנו, המתגורר באותו הבניין, מול דלתו של האחר, בדירה זהה לחלוטין, משלם למינהל 1,000 דולר בכל שנה (לפי 1% מערך הנכס); במקרה אחד אפילו העלה אחד החוכרים חשד למתן טובת הנאה, כשהתברר לו ששכנו, בכיר במשרד ממשלתי, משלם דמי חכירה נמוכים בהרבה מהתשלום שהוא מתבקש לשלם.

חודשים אחדים לפני שהנהיג מינהל מקרקעי ישראל את מבצע ההיוון בדירות מגורים בבנייה רוויה, התכוונו בכיריו להפעיל תוכנית שונה לחלוטין – להעלות את דמי החכירה לשיעורם הריאלי. הכוונה היתה לקבוע מחירי טבלה אזוריים ולא לשום באופן פרטני כל חטיבת קרקע. רשמית סוכלה התכנית בגלל חילופי גברי במינהל, חילופין שהביאו עימם שינוי בשיטת העבודה. אלא שגם אם חילופין אלה לא היו יוצאים אל הפועל, ובראש המינהל היה עומד התומך הגלובל ביותר בעדכון דמי החכירה, ספק אם התכנית היתה יכולה להתגשם. הניסיון מלמד שהציבור הרחב אינו מוכן לספוג עלייה יזומה בדמי החכירה.

מבצע ההיוון, שהחל במחצית העשור הנוכחי, איפשר לציבור חוכרי הבנייה הרווייה לשלם תשלום חד פעמי ומופחת במקום תשלומי חכירה שנתיים שוטפים, ועוד תשלומי היתר והסכמה. ראשי המינהל, שהיו מודעים לחשדנותו של הציבור כלפי הרשויות, נקטו בשיטת שיווק מתוחכמת: מצד אחד ניסו לשכנע את הציבור שהמבצע טוב לשני הצדדים (המבצע יפטור את האזרח מהעול של דמי החכירה השנתיים ואת המינהל מעולו של המגנע היומיומי עם הציבור). מצד שני חזרו והצהירו ש'רכבת ההטבות' זמנית, וכי אחרי תום המבצע, ספק איימו ספק הודיעו, יגבה המינהל דמי חכירה ריאליים. כלומר, דמי חכירה גבוהים בהרבה מדמי החכירה שאותם גבה המינהל ערב המבצע.

* הכותבת היא עתונאית בכירה ב"גלובס".

מאות אלפי חוכרים נענו להצעה ושילמו את חשבון ההיוון. חלקם הגדול לא הבין במה מדובר. 80,000 גנזו את פנקס התשלומים בלי לעשות בו שימוש, מרביתם שייכים לשכבות המבוססות באוכלוסייה. אלה הניחו שהמינהל לא יצליח לעדכן את דמי החכירה. ואכן, התרחיש שציירו התממש: ניסיון שביצע המינהל בשנת '98 לעדכן את דמי החכירה לא עלה יפה. מועצת מקרקעי ישראל אמנם אישרה את התוכנית, אולם שר התשתיות, אריאל שרון, סירב לחתום על ההחלטה. התוצאה היתה אבסורדית – השכבות המבוססות ממשיכות לשלם דמי חכירה נמוכים, ואילו השכבות החלשות כבר פרעו את החשבון.

פילוח הרכב אוכלוסיית החוכרים שלא נענו למבצע מצייר תמונה אבסורדית עוד יותר: במקרים רבים חוכרים המתגוררים בדירות דומות משלמים דמי חכירה שנתיים שונים. בחלק מהמקרים הפער בין דמי החכירה מגיע למאות אחוזים. כך, ישנם מצבים שבהם לשני חוכרים דירות בשווי 100 אלף דולר, חוכר אחד משלם 30 שקל בשנה, בעוד שכנו, המתגורר באותו הבניין, מול דלתו של האחר, בדירה זהה לחלוטין, משלם למינהל 1,000 דולר בשנה (לפי 1% מערך הנכס).

מצבים מסוג זה נפוצים. הם נוצרים כאשר חוכר כאחת משתי הדירות 'מכר' את דירתו ומן מה אחרי מבצע ההיוון. כדי לבצע עיסקה בנכס לא מהוון חייב כל 'מוכר' לקבל את אישור המינהל. אישור זה מותנה בתשלום דמי הסכמה. כחלק מתהליך האישור ותשלום דמי ההסכמה מעדכן המינהל את שומת הנכס ומתחיל לגבות מהחוכר החדש דמי חכירה ריאליים. התוצאה – אבסורד כפול: המינהל, שהרוויח מהממכר את דמי ההסכמה, גובה מבעליו החדשים דמי חכירה ריאליים. שכנו שטרם יצר למינהל רווחים כלשהם (דמי הסכמה), ימשיך לשלם דמי חכירה נמוכים מאוד.

הזכות לגבות דמי הסכמה, אגב, התגבשה בתקופה שבה נשחקו דמי החכירה שהיו תשואה כלכלית לערך הבלתי משולם של הקרקע. יוצא אפוא שהמינהל נהנה מהכנסה כפולה מדירה אחת (הן מדמי חכירה ריאליים והן מדמי הסכמה בסכומים שמעבר לתשואה הכלכלית הראויה). הדירה המקבילה, כאמור, אינה מניבה לו דמי חכירה ריאליים, וחוכריה אף עשויים להימלט מתשלום דמי ההסכמה (ראה בהמשך).

בשנים האחרונות יצר הפער בדמי החכירה אי נעימות רבות לבכירי המינהל. חוכרים רבים, המגלים כי תשלומי החכירה שהם משלמים גבוהים בהרבה מתשלומי החכירה של שכניהם, סבורים כי המינהל מפעיל מדיניות של איפה ואיפה. במקרה אחד אפילו העלה אחד החוכרים חשד למתן טובת הנאה, כשהתברר לו ששכנו, בכיר במשרד ממשלתי, משלם דמי חכירה נמוכים בהרבה מהתשלום שהוא התבקש לשלם.

מינהל מקרקעי ישראל אינו מתכוון לתקן את העיוות. די לו בכך שמרבית החוכרים השתתפו במבצע ההיוון. בכיריו, יהיו אשר יהיו, לא יעשו מאמצים ליצור מצב שיוויוני בין החוכרים השונים.

מבחינה משקית נוקט המינהל לכאורה בקו פעולה הגיוני. אל לו לעסוק ב-80 אלף חוכרים שלא נענו למבצע ההיוון, ושומה עליו לעסוק בנושאים קריטיים בהרבה, אבל למעשה הגיעה העת לתקן מהיסוד את שיטת גביית דמי החכירה והתשלומים הנלווים, שכן כשליה אינם חלים רק על

חוכרי הבנייה הרווייה שלא נענו למבצע ההיוון, אלא גם ובעיקר על חוכרי נכסי המגורים צמודי הקרקע במשק ועל כל שטחי המסחר והתעסוקה.

אחד הכשלים העיקריים של השיטה מאפשר לבעלי הממוץ שבין החוכרים להלך בין הנהלים השונים של המינהל ולבחור בעיתוי הנכון לביצוע עסקת מכר של נכס לא מהוון כדי לצמצם את התשלומים למינהל. כך, מאפשרים נוהלי המינהל לחוכרים לכוון את עיסקת מכירה ביוכל החכירה. בנכס ששווי 100 אלף דולר בלבד תצמצם פעולה זו את התשלומים למינהל ב-25,000 דולר.

**אחד מכשלי השיטה
מאפשר לבעלי
הממוץ שבין
החוכרים להלך בין
הנהלים השונים של
המינהל - לבחור
בעיתוי הנוון לביצוע
עסקת מכר של נכס
לא מהוון כדי
לצמצם את
התשלומים למינהל.
בנכס ששווי 100
אלף דולר בלבד
תצמצם פעולה זו
את התשלומים
למינהל ב-25,000
דולר.**

יובל חכירה הוא, כידוע, הליך שניתן לבצע 7 שנים קודם לפקיעת תקופת החכירה הראשונה בחוזה החכירה המקורי. הפעולה כוללת הארכת משך חוזה החכירה בשתי תקופות של 49 שנים, ומגלמת את היוון הנכס, כלומר פוטרת את החוכר מתשלום דמי הסכמה. חוכר המבקש ל'מכור' נכס לא מהוון ששווי 100 אלף דולר, אשר עתותיו וממונו בידו, יכול לחכות למועד שבו יוכל לבצע 'יובל', ולשלם למינהל 5,500 דולר בלבד. חוכר אחר המבקש לבצע עסקת מכר של 'נכס' זהה לחלוטין, ואינו יכול להמתין עד למועד שבו הוא רשאי לבצע את ה'יובל' (למשל חוכר שזוקק לתקבולי המכירה כדי לרכוש נכס חליפי), ישלם למינהל דמי הסכמה שיסתכמו ב-30 אלף דולר.

לכאורה תומך עיוות זה בנימוקים שהציגו מצדדי מבצע ההיוון. אלא שהעיוות, כאמור, לא חל רק במקרים של בעלי נכסים שנמנעו מהיוון נכסיהם, אלא גם במקרים של חוכרי נכסים שלא הוזמנו כלל להשתתף במבצע. אלה ככולים בנוהלי החכירה הארכאיים של המינהל. חלקם הגדול, יש לציין, אינו יודע כלל שאם ימתין לתקופת היובל יצמצם את התשלומים. פקידי המינהל אינם מתנדבים לספק הסברים, גם אם פותחים החוכרים בדין ודברים לאישור העסקה חודשים ספורים לפני המועד שבו ניתן לצמצם את התשלומים.

עיוות נוסף, שעשוי לצוץ בקרוב, קשור באזלת ידו הבירוקרטית של המינהל. במינהל נהוגים חוזי חכירה לשתי תקופות של 49 שנה. ה'טופסולוגיה' אינה כוללת חוזים לתקופה של 49 שנה בלבד. מסיבה זו, כשמתבקש המינהל להאריך כדין את חוזה החכירה ב-49 שנים הוא מספק למבקשים חוזה הכולל שתי תקופות של 49 שנה. לכאורה זו הטובה. למעשה מזמינה פעולה זו את רשויות המס לגבות מהחוכר מס רכישה.

בכירים ברשויות המס אומרים כי אין להם כוונה לגבות את מס הרכישה, במיוחד לא בדירות מגורים, וגם אם היו גובים, הרי מדובר בתשלום זעום במיוחד. אמירות אלה יפות, אולם דין ודברים שניהלה אחת החברות הגדולות נגד רשויות המס בוועדת ערר ממשלתית, מלמד כי רשויות המס מתכוונות לגבות מס רכישה מחוכרי נכסים לתעסוקה¹. באותה מידה יכול מישו מבכירי רשויות המס להחליט בזמן כלשהו לשנות את שיטת הגבייה גם בדירות ובכתי מגורים.

נכון שבדירות מגורים התוצאה עשויה להיות תשלום נמוך במיוחד, אולם כנכסים שיעודם תעסוקה, התשלומים עשויים להיות גבוהים מאוד. כל אלה, כאמור, אינם תוצאה של בקשת חוכר להאריך את תקופת החכירה בשתי תקופות של 49 שנה, אלא תוצאה של כשל בירוקרטי של המינהל. יתרה מזאת, שתי תקופות חכירה אינן מקנות לחוכר יתרון כלשהו.

שלושת העיוותים האלה אינם העיוותים היחידים הנובעים מהדרך שבה המינהל הפעיל ומפעיל את שיטת החכירה. אחד העיוותים ההיסטוריים הגדולים נבע מהשיטה (או ליתר דיוק מחוסר השיטה) שבה הכיר המינהל בשיעור הראשוני של דמי החכירה. בשנים האחרונות נוהג המינהל להכיר בכל חוזה חדש בדמי חכירה ראשוניים ששיעורם 91% מערך הקרקעות. בעבר נהג לחלק חוזים שונים ומשתנים, לחברות ששילמו תשלומים זהים עבור הקרקעות שחכרו. במקרים רבים קיבלו שתי חברות משכנות, שכנו מבנים סמוכים וזהים, חוזי חכירה שונים. לאחת העניק המינהל חוזים לפי 40% מערך הקרקעות, ואילו לאחרת העניק חוזים לפי 80% מערך הקרקעות. רוכשי הדירות ששילמו תשלום זהה עבור הקרקע והדירה, מצאו את עצמם עם חוזים משתנים, שמשמעותם הכלכלית שונה. התוצאה: הפער בין התשלומים שיתבקשו לשלם חוכרי נכסים צמודי קרקע עבור אישור עסקאות מכר או פיצול, יכול להגיע לאלפי אחוזים, גם אם, כאמור, שילמו החוכרים אותו מחיר עבור הנכסים האמורים.

מדיניות עגומה זו לא היתה פועל יוצא של רצון ליצור עיוותים או בלבול, אלא תוצאה של פרשנות רחבה ומשתנה להחלטת מועצת מקרקעי ישראל ממאי 1965. "בעבור זכות החכירה", קבעו חברי המועצה, "ישלם החוכר דמי חכירה כדלקמן: עם חתימת הסכם ההרשאה תשולם מקדמה של 40% עד 80% מערך הקרקע, לפי בחירת החוכר. בנוסף, ישלם החוכר דמי חכירה שנתיים של 5% מערך הקרקע שלא שולמה כדמי חכירה ראשוניים, כשהאמור במבני תעשייה, מסחר ומלאכה, במבנים לצורכי תיירות ובמבני מגורים ו-2% למבנים ציבוריים".

חברי המועצה התכוונו להקל עם החוכרים, אולם התוצאה היתה שגם במקרים של תשלומים אחדים כל פקיד בכיר במינהל הכיר, על פי שיקול דעתו, בדמי חכירה ראשוניים בשיעור 40%

1 ע"מ 421/96 תעשיות אבן וסיד בע"מ. פסק הדין עסק בסוגיית מס הרכישה כחידוש חוזה חכירה עם מינהל מקרקעי ישראל. אבן וסיד תמנה על חוזה חכירה לתקופה של 49 שנים. והאריכה אותו כ-49 שנים נוספות. במועד ההארכה ביצעה היוון וקיבלה אופציה לתקופה שלישית של 49 שנים. ועדת ערר קבעה כי חידוש החכירה אינו אירוע חייב במס רכישה. עם זאת נקבע כי בניגוד להיוון המבוצע במהלך תקופת החכירה (פטור), הארכת תקופת חכירה שאליה נלווית פעולת היוון ואופציה לתקופה שלישית. כמוה כקניית זכות חדשה במקרקעין. והיא חייבת במס. אבן וסיד חויבה בתשלום מס רכישה.

או 80% מערך הקרקע. בהיעדר מדיניות לא עלה שיקול דעת של פקיד אחד בקנה אחד עם שיקול דעתו של עמיתו. התוצאה, כאמור, פער בתשלומים עכשוויים.

**תוצאת
מבצע ההיוון
אבסורדית -
השכבות
המבוססות
מושיכות לשלם
דמי חכירה
נמוכים,
השכבות החלשות
כבר פרעו
את החשבון.**

עיוותים אלה, הנוצרים כתוצאה מהשיטה שבה מינהל מקרקעי ישראל הפעיל ומפעיל את גביית דמי החכירה, אינם מעוררים מחאה ציבורית מסיבות פשוטות: ציבור הנפגעים בדרך כלל אינו יודע כי נפגע. בעלי הממון נעזרים בשירותי בעלי המקצוע האוחזים בידע, ומצמצמים את תשלומי החכירה. בעלי המקצוע שפרנסתם נשענת על היכולת להלך בין הכללים, לא יובילו מהלך שיכרות את מקור הכנסתם, אפילו העיוותים זועקים לשמים.

התקשורת הכתובה אינה עוסקת במסגרת הדווקנית של הכללים והנהלים הפנימיים של מינהל מקרקעי ישראל, ומעדיפה לעסוק בנושאים שהשפעתם על המשק רחבה. לככרי המינהל אין אינטרס לעסוק כמה שהם תופסים כזוטות או כמובן מאליו. נוח להם להתכסות בטיעונים פילוסופיים, שלפיהם אף רשות אינה יכולה להשיג צדק אבסולוטי ואינה אמורה לשאוף להגיע עד אליו.

הדיונים הציבוריים בשיטת החכירה עסקו עד כה בשאלות בסיסיות נגזרות מהחקיקה הראשית ומחלטות מועצת מקרקעי ישראל: האם יש מקום להמשיך להחכיר קרקעות מדינה, או אולי יש להחליף את השיטה במכירה; מהם המבחנים המשפטיים המבדילים עיסקת חכירה מעיסקת מכר; והאם ניתן להרחיב את מסגרות החכירה בלי להפוך את העסקאות לעסקאות מכר. ראוי שמסגרת הדיון תורחב גם לתחומים האפורים של נוהלי המינהל, הסתירות והפרצות שביניהם.