

# ענף הנדל"ן זקוק לזמינות קרקע, לצמצום חוסר הוודאות, לפישוט ההליכים

קובי הבר

הממונה על התקציבים במשרד האוצר

מדיניות המקרקעין של ישראל איננה נושא העומד בפני עצמו. מדיניות זו קשורה קשר הדוק למדיניות הכוללת של משרד האוצר, שיעד-העל המרכזי שלו פשוט וברור: צמיחת ההכנסה לנפש בישראל לפחות ב־3 אחוזים בשנה. מנקודת הראות שלנו "צמיחה לנפש" אינה מושג כלכלי ערטיילאי, אלא מדד המשקף בדרך הטובה ביותר את רמת החיים של כל אחד מאזרחי ישראל. השגת היעד הזה פירושה שיפור רמת החיים לכל תושבי המדינה. נכון שצורה זו של הצגת הצמיחה יכולה להיראות כסיסמה, אבל מבחינתנו זו אינה כלל סיסמה ריקה מתוכן – זו מדיניות אמיתית.

כדי להבין במה מדובר, ראוי לדעת מה היעדים שלנו במדיניות המקרקעין. היעד הראשון, החשוב ביותר מבחינתנו, הוא זמינות הקרקע לשימושים שונים. במערכת של מונחים כלכליים קרקע משמעה גורם ייצור, תשומה בתהליך, פונקציית ייצור: קרקע היא אחת התשומות החשובות ביותר, והיא חייבת להיות תשומה זמינה. לכאורה כל המונחים הכלכליים שאני משתמש בהם יכולים להיראות פשטניים מדי, ואולי אפילו מופשטים מאוד, אבל בפועל לכל אחד ואחד מהם יש עלות – גם כספית וגם ביורוקרטית.

מנקודת הראות הכלכלית אסור שיהיה מחסור בקרקע. צריך להתקיים מצב שבו על ה"מדרפים" של מינהל המקרקעין תהיה מספיק קרקע זמינה לשינוק, בכל גרסה שהשוק מבקש. צריך שתהיה קרקע משווקת, קרקע פרטית, קרקע מתוכננת ברמה מתארית. ההיצע הרחב הזה חשוב מאוד לשוק, כי הרי צורכי הציבור שונים ומשונים. יש מי שצריכים קרקע עכשיו ויש מי שרוצים קרקע לשימוש בטווח הארוך יותר. זמינות היא מילת המפתח גם בכל הקשור לפיתוח הכלכלי: זמינות מגוונת מונעת תנודתיות מחירים חזקה מדי – לא כלפי מעלה ולא כלפי מטה; זמינות היא העוגן לייצוב המחירים והיא יכולה לפתור 90-95 אחוזים מהבעיות בענף; למשק נחוצה גם זמינות קרקע בתחומי

התעשייה – אף כי בשנים האחרונות אין בעיה בתחום זה – וגם זמינות קרקע לכל השימושים – ציבוריים, פרטיים, מגורים, תירות, תעשייה.

פרט לזמינות קרקע נחוצים למשק גם צמצום חוסר הוודאות בענף הנדל"ן, וכן פישוט פעילותו וקיצור ההליכים בו. ושוב – גם אם מילים אלה נשמעות כסיסמאות – הן אינן כאלה. לחוסר הוודאות בתחום הנדל"ן יש משמעות כלכלית כבדה מאוד. כל אחד יודע שחוסר הוודאות נובע הרבה פעמים מעיכובי הביורוקרטיה ומהרגולציה. אם יזם מתחיל תהליך ואיננו יכול לדעת מתי ואיך יסיים אותו ולמי הוא צריך לשלם בדרך וכמה – יש לכך מחיר. דוגמה טובה לבעייתיות בהקשר זה אפשר למצוא בהיטל ההשבחה. היטל ההשבחה הוא הימור הלוטו הגדול ביותר ברשויות המקומיות: יזם יכול לצאת ממשרדי הרשות המקומית כשהוא נדרש לשלם היטל של חצי מיליון דולר, ואילו על פרויקט זהה – באותה רשות, אצל פקיד אחר – ייתכן שיידרש לשלם 5 מיליון דולר! כמובן שאין מי שרוצה לשלם היטל בסך 5 מיליון דולר – ועל כן מתחיל, בשלב זה, תהליך ערעור בשיטת ה"פינג-פונג": שמאי מטעם היזם מתווכח עם שמאי מטעם העירייה, ואם הם אינם מגיעים להסכמה נדרשים שירותיו של "שמאי מכריע". במקרה שגם הוא אינו פותר את הבעיה – פונים לנתיב בית המשפט. בשלב מסוים, אחרי שנים של חוסר ודאות, מתקרבות הבחירות, ולפתע העירייה מחליטה "לסגור עניין" כי היא זקוקה לכסף.

אי אפשר להמשיך לנהל כך את ענף הנדל"ן – עלינו ליצור כלי עבודה ברורים ושקופים ולמסד את הוודאות בכל הנוגע לעלויות בשלבים השונים של הפרויקט. אין דבר שהשוק הכלכלי, הפרטי, אוהב יותר מוודאות. כדי לזכות בוודאות זו ולדעת בזמן סביר מה נדרש ממנו – מוכן כל יזם לשלם יותר, בתנאי שאכן יקבל תשובה מהימנה. כיום, בהיעדר כללים שווים, קורה דבר מוזר: אזרח המתגורר על קרקע של קק"ל ואזרח המתגורר על קרקע מדינה יידרשו לעמוד בתנאים שונים ולמלא אחר דרישות שונות – למרות שהקרקעות שוכנות באותו חבל ארץ וייעודן זהה. אין זה סביר שהאזרח יסבול וישלם מחיר שונה מאזרח אחר רק משום שהציונות לא נבנתה בצורה מתוכננת, נדבך על נדבך. כדי לפשט את התהליכים בענף הנדל"ן ולהגדיל את הוודאות בנושא העלויות הנדרשות יש לאחד הליכים ולפשטם.

נושא נוסף שיש להסדיר אחת ולתמיד הוא הקטנת עלויות הבנייה. קיצור משך הזמן הנדרש ליזם כדי להשלים פרויקט נדל"ן פירושו הוזלת המוצר הסופי. מנקודת ראותו

ענף הנדל"ן זקוק לזמינות קרקע, לצמצום חוסר הוודאות, לפישוט ההליכים

של כל יזם שהוא, יש הבדל כלכלי משמעותי אם משך הבנייה עד לסיומה הוא 24 חודשים מרגע העלייה על הקרקע, או שמדובר בסיום העבודות ב-18 חודשים. לזמן יש מחיר.

לכאורה כל המונחים הכלכליים האלה שאני משתמש בהם יכולים להיראות מאוד פשטניים, אולי אפילו מאוד מופשטים, אבל בפועל לכל אחד ואחד מהם יש מחיר – כספי וגם ביורוקרטי. ועוד – מנקודת הראות של משרד האוצר דרושים כמה שפחות מפגשים בין האזרח לבין הרשויות, כדי שניתן יהיה להגיע בהקדם לשיפור רמת השירות. וגם זו אינה סיסמה – לפחות לא מבחינתנו. כל העובדים באוצר – גם אם לא תמיד זה נראה כך – מקבלים את משכורתם כדי לצמצם את הביורוקרטיה, כדי לשפר את השירות, כדי לפשט ולאחד את כל ההליכים בכל תחום ותחום בשירות הציבורי.

**"לפחות 600 אלף יחידות דיור בבנייה רוויה מהוות יכולות להירשם בטאבו על שם הבעלים ולשחרר אותם מכאב הראש של התגעים עם האיזהל".**

בשנתיים האחרונות התרחשו שלוש תמורות חשובות בנושא המקרקעין במדינת ישראל. האחת היא הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל, הקרויה דו"ח "ועדת גדיש", דו"ח העוסק בחלקו האחרון בבחינת הזכויות בחלקת המגורים ובהתאמת חוק התכנון והבנייה למציאות בת זמננו. הדו"ח מציג דרכים לחילוץ העגלה התכנונית מהבוץ. בחלק מהרשויות אפשר יהיה להסתפק בוועדה מקומית ובחלקן יהיה צורך בוועדה מחוזית. העיקרון המוצע הוא שבמקום שבו קיימת רשות מקומית בעלת אוטוריטה – לא יהיה צורך בוועדה מחוזית; ובמקום שהיכולת ירודה או שאי אפשר לסמוך על רמתה המקצועית – תפעל ועדה מחוזית. אבל לא ייתכן שבכל מקום ומקום יפעלו גם ועדה מקומית וגם ועדה מחוזית. ה"גם וגם" פירושו תוספת זמן, וערכו של זמן, כידוע, נמדד בכסף.

נושא חשוב נוסף, הנוגע בעיקר למגזר העירוני, הוא סוגיית הבעלות בדירה מהוונת, בעיקר זו המצויה במיתחם של בנייה רוויה. בדו"ח "ועדת גדיש" הוצעו שתי חלופות להסדרת נושא זה. במסגרת דיוני הוועדה, העדיף יו"ר הוועדה, גדיש, את החלופה של החכירה ארוכת הטווח ואילו חברי ועדה אחרים סברו אחרת. בסופו של דבר לא קיבלה הממשלה את עמדת גדיש, והחליטה כי לפחות 600 אלף יחידות דיור בבנייה

רוויה מהוונת יכולות להירשם בטאבו על שם הבעלים – כך ישוחררו הבעלים מכאב הראש של המגעים המתמשכים עם המינהל, והמינהל, מצדו, יוכל להתפנות לעסוק בדברים העקרוניים שהוא מופקד עליהם. במשך שנים רבות התעכב הטיפול בנושא הבעלות הסופית בטאבו כיוון שהיו מי שחששו כי יום אחד, ללא אזהרה, יופיע בארץ שיק סעודי שישתלט על נכסים בישראל. אחרי מאמצים רבים הצלחנו לשכנע את המתנגדים שהשיך לא יתעניין בדירה בתל-אביב או בחיפה וגם לא בחצי דונם בקריית אונו, אך כדי להימנע מכל סיכון אפשרי, הצלחנו גם לייצר "שלייקעס" משפטיים הנותנים מענה לבעיה. הפעילות המשלימה הזו בתחום רישום הדירות בטאבו תיושם כבר במבצע ההיוון הבא המתוכנן של עוד 100 אלף יחידות דיור שעדיין לא הונו ועומדות בקריטריונים ההיוון המוביל לרישום בעלות. את בעיית היוון ניתן לפתור בדרך של תשלום מוסכם חד-פעמי שימנע כל צורך בהתעסקות נוספת. כל מה שצריך לעשות הוא למצוא את העיתוי הנכון, לקבוע את המחיר הנכון ולשים לעניין הזה סוף.

היעד המרכזי העומד לעינינו הוא ברור וצריך גם שיהיה פשוט. אנחנו רוצים שהמינהל יעסוק בתכנון המפורט, בשיווק ובניהול המקרקעין, ושיחלל להיות "טאבו מספר 2" או "חברה משכנת מספר 3". למגמה זו צריך שיחבור גם מהלך להאצת הסדר רישום המקרקעין. התהליך הזה דורש עבודה סיופית, אבל אין מנוס, חייבים לעשותה. אם נצליח להאיץ את קצב הרישום, אם נצליח להגיע למצב שבו לכל דירה חדשה שתשווק תהיה כבר תצ"ר (תכנית לצורכי רישום) שתאפשר את הרישום בטאבו – אפשר יהיה לומר שעשינו מהפכה.

אחרי עשרות שנים של פעילות קרקעית מבורכת, עם מטרות ברורות מאוד, הגענו לשלב שבו אנחנו חייבים לבדוק את עצמנו (אנחנו פירושו בעלי הקרקע – המדינה וקק"ל) – ולראות אם יש צורך בהתאמות למציאות בנושא הבעלות על הקרקע במדינת ישראל. חלק מההתאמות הנדרשות קשור בהליך של החלפת קרקעות בין המדינה ובין קק"ל – זאת, כמובן בעבור תמורה הולמת לקק"ל. החלפות אלה דרושות כדי שאפשר יהיה להחיל כללים אחידים בשיווק הקרקעות ובהתנהלות לאחר השיווק. למשל: המדינה מעוניינת להחיל על האזרחים המתגוררים בשני בלוקים סמוכים – אחד של המדינה ואחד של קק"ל – כללים שווים, שהרי אין משמעות בפועל לעובדה שהקרקע בבניין מסוים רשומה כקרקע מדינה או רשומה על שם קק"ל. מה שחשוב הוא שהקרקעות החדשות שיועברו לבעלות קק"ל ישמשו את האתגרים החדשים של קרן

ענף הנדל"ן זקוק לזמינות קרקע, לצמצום חוסר הוודאות, לפישוט ההליכים

קימת לחמישים השנה הבאות לפחות. זו המשמעות האמיתית של ההסדר בין המדינה ובין קק"ל, וזה המוטו של כל חוזה שייחתם.

עקרון ההתאמה למציאות הקיימת במדינת ישראל צריך לבוא לידי ביטוי גם בחלק חשוב נוסף של ההסדר בין המדינה וקק"ל: במצב היום נדרש צמצום נציגות קק"ל במועצת מקרקעי ישראל, ולא כיוון שאיננו אוהבים את קק"ל ואת נציגיה, אלא מן הטעם הכלכלי הפשוט: הנציגות במועצה צריכה לשקף, כנהוג בחברה כלכלית, את יחסיות הבעלות על קרקעות ישראל. אנו מצויים בראשיתה של מהפכה של ממש שנולדה בדרך הקשה – זאת יש לזכור – כלומר, רק אחרי כמה פסקי דין של בג"צ הבינה הממשלה שאין מנוס מעשיית סדר במדיניות המקרקעין שלה. אחרי שנות התשעים העליזות שהניבו החלטות שמספריהן זכורים היטב לכולנו – 533, 611, 640, 717, 727 – הונחתה עלינו מבג"צ הנחיה ברורה מאוד: לכו ועשו סדר טוב, הוגן וצודק במדיניות הקרקעות במדינת ישראל. ואכן מועצת המקרקעין קיבלה בשנתיים האחרונות החלטות שקבעו כללים ברורים מה עושים, מה לא עושים ואיך משנים ייעוד של קרקע חקלאית.

**"אם אושבוך  
רוצה לעשות  
עסקת ודל"ן,  
להעביר את  
הנחלה, לפצל  
אותה, או אשהו  
אחר ששווה כסף  
– המדינה דורשת  
בתמורה שלישי  
מערך הקרקע".**

בנוסף לכל הדברים האלה, נותרה תלויה ועומדת סוגיית הסדרת זכויות הבעלות בחלקת המגורים בקרקע חקלאית. היועץ המשפטי לממשלה הקודם אמר את שאמר בנושא זה (בעיקר בכך שנמנע מלומר על כך דבר), ואחרי שנה וחצי בכהונתו אמר היועץ החדש את דברו הוא בכתב. אהוד אולמרט, אז יו"ר מועצת המקרקעין, ביקש ממני לעמוד בראש ועדה שתלבן את הנושא ותמליץ המלצות לפתרונו. תחילה חשבנו שהדיון יהיה פשוט יחסית, אך ככל שצללנו עמוק פנימה הרגשנו שאנו נדמים למכונית ההולכת ושוקעת בחול. הסתבר לנו כי הנושא סבוך מאוד. הוא סבוך לא משום שפקידים רעים ולא-יעילים סיבכו אותו, אלא משום שבמהלך יותר ממאה שנות הציונות נוצרו בקרקע החקלאית היסטוריה מורכבת ומציאות סבוכה. עשרות החלטות מועצה בנו נדבך על נדבך של זכויות כאלה ואחרות, והחלטות רבות של מוסדות התכנון יצרו במשך שנים רבות מציאות מורכבת שבמסגרתה מצאנו, בחלק מהמקרים, זכויות קניין. כדי לפשט את התהליך החלטנו

שקודם לכל יש להבהיר לעצמנו מה מטרותינו העיקריות. היעד הראשון שנקבע היה ביסוס זכויות החקלאים בקרקע. זה כשלעצמו אינו נושא פשוט כיוון שלא תמיד קיימת שוויוניות בין יישוב ליישוב: יש יישובים צעירים יחסית, ולעומתם – יישובים מזדקנים המשוועים להזרמת דם חדש. כמי שמכיר היטב את תקציבי ההינתקות אני מודע לעלות בנייתו של יישוב חקלאי חדש – ברכת "בוקר טוב" ליישוב חדש עלותה 100 ומשהו מיליון שקל. אם כן, מדוע צריך לבנות יישובים חדשים בשעה שקיימים יותר מ-700 יישובים ותיקים בעלי תשתיות קיימות, שכל מה שדרוש להם הוא דם חדש? ואכן, השקענו מאמץ גדול למצוא איזון נכון בין הצרכים לבין האפשרויות בנושא זה, ואני מקווה שהאיזון אכן הושג.

נושא חשוב, ומחייב פתרון לא פחות מכל אלה, הוא הצורך להסדיר את הפעילות הלא-חקלאית בחלקות המגורים. בהקשר זה, כל האשמה כמעט מוטלת לפתחם של מוסדות התכנון, שבסוף שנות התשעים קיבלו החלטות שיצרו מציאות לא-ראויה. האמת היא שהפעילות הלא-חקלאית הענפה לא הייתה צריכה להתקיים במושבים. זו האמת. אבל לנוכח המצב השורר כיום, יכלה הוועדה לעסוק רק בשאלה איך לצמצם את התופעה בכלים הקיימים – שהם כלים כלכליים, ומבוססים בעיקר על תמריצים או על הסדרת הטבות בתשלומים. אין אפשרות לבטל היום כליל את התפתחויותיה של תופעה שבעלי סמכות אישרו. כאשר פונים אלי ראשי ערים, למשל, ושואלים מדוע הוועדה שבראשותי מאשרת את "הדבר הנורא הזה", את "הפרצה" הלא-חקלאית במושבים, אני משיב להם כך: "ראשי הערים ישבו בוועדה המחוזית מרכז שאישרה 500 מ"ר תעסוקה לא-חקלאית במסגרת תמ"מ 5/21. כך התאפשרה המציאות הקיימת. כל מה שנותר היום הוא להציב את הגבולות." היום אנחנו מנסים לגבות מחיר מלא בעבור השימוש הלא-חקלאי בקרקע החקלאית, אנחנו מנסים לחייב גידור השטח הלא-חקלאי, אנחנו מטילים מגבלות על חברי מושבים, המבקשים לנצל את ההטבה הזו לשם מגורים או המבקשים לפצל חלקות לִבְנָן. לכל אלה אומרים בפשטות: "אתה מבקש הטבה? קודם כל תסדיר את השימוש הלא-חקלאי. ומה פירוש להסדיר? או שתהרוס או שתשלם." ואז החקלאי צריך לשקול בעצמו מה עדיף לו – רווח משימוש לא-חקלאי או שבניו יוכלו לבנות עוד שתי יחידות דיור על חלקת המגורים.

הדבר האחרון שאליו נדרשה הוועדה בראשותי להתייחס היה עקרון החלוקה ההוגנת של נכסי המדינה, "הצדק החלוקתי" כפי שמקובל לקרוא לו במקומותינו. כדי להתוות קו פעולה על פי הצדק, ניסתה הוועדה למצוא את שביל הזהב בין ההטבות הגלומות

ענף הנדל"ן זקוק לזמינות קרקע, לצמצום חוסר הוודאות, לפישוט ההליכים

בקרקע המדינה והמחיר הסביר שצריך לגבות עבורן. כדי לכמת את האיזון המתאים קבענו כלל שאמר כך: כשאזרח רוצה לעשות בנחלתו שעל קרקע הנמצאת בבעלות המדינה עסקת נדל"ן, או שברצונו להעביר את הנחלה, לפצלה, או לעשות בה שימוש אחר ששוויו נמדד בכסף, המדינה תגבה ממנו שליש מערך הקרקע. הקביעה של שליש לא נעשתה בחישוב מדויק, אלא נועדה לקבוע עיקרון, שלכל רווח שאזרח מפיק מנחלה על קרקע המדינה יש מחיר. אני מאמין כי אם האזרח משלם שליש מערך הקרקע על ההטבה שצמחה לו ממנה – הדבר מהווה חלוקה צודקת והוגנת.