

המהפכה הגדולה: הקניית הבעלות בחלקת המגורים

יעקב אפרתי
מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל

ההמלצה העיקרית של דו"ח "ועדת גריש" הייתה הקניית זכויות הבעלות בחלקות המיועדות למגורים. למען הדיוק ההיסטורי, ראוי להבהיר כי דו"ח "ועדת גריש" הציג בפני הממשלה, בעצם, שתי חלופות. האחת: הקניית הבעלות; השנייה: הבטחת זכויות עתידיות עם אופק חכירה ארוך מאוד. בסופו של דבר החליטה הממשלה לבחור בחלופה של הקניית הבעלות במקרקעי ישראל המיועדים למגורים, כאשר הקניית הבעלות בהקצאות חדשות תהיה במכרז, ומחיר הקצאת הבעלות ייקבע בהתאם להצעה הזוכה. עם זאת, במקרים שבהם ההקצאה איננה נעשית במכרז, בהתאם לחוק חובת המכרזים והפטורים, ייקבע שווי הקניית הבעלות על פי הערכת שמאי לזכויות בעלות של 100 אחוז. כיום, כאשר ניתן פטור ממכרז בחכירה, משלמים הזוכים עבור 91 אחוז. ההסדר שעליו החליטה הממשלה אמור לחול על כל מקרקעי ישראל, כולל מקרקעי קק"ל ורשות הפיתוח. כדי לממש את ההחלטה דרושים צעדים אדמיניסטרטיביים שונים כמו, למשל, משא ומתן עם קק"ל על שווי התמורה בעבור החלפת הקרקעות, וגם שינויי חקיקה מתאימים, כיוון שהחוק כיום אינו מאפשר העברת בעלות קרקע.

הסייג להעברת הבעלות הוא כי בשלב ראשון ייעשה רישום הבעלות תחת הערת האזהרה בטאבו ותתווסף הודעה על הצורך בהסכמה במקרה שהקרקע תועבר לזרים. בעיה זו תיפתר כאשר בעתיד הקרוב, כך אנו מקווים, יחוקק, סוף כל סוף, החוק בנושא בעלות זרים, שיחול גם על ארמות מדינה וגם על ארמות פרטיות במדינת ישראל.

כל הדברים הללו אמורים לגבי הקצאות קרקע חדשות. לגבי הקצאות שנעשו בעבר, דרושים עדיין כמה שלבים מקדימים כדי להגיע להקניית הבעלות: השלב הראשון צריך להיות מבצע היוון זכויות נוסף באותן יחידות דיור שעדיין אינן מהוננות; השלב השני יהיה מבצע השלמת ההיוון של אותן יחידות שיתרת הזכויות הקיימות והזכויות העתידיות בהן טרם נרכשו. במקרים אלה תידרש השלמת כל התשלומים לקראת הקניית הבעלות.

באשר להיקף מבצע היוון זכויות המגורים – יש לדעת כי מדובר בערך ב־100 אלף יחידות מגורים לא־מהוונות – 70 אלף בבנייה רוויה ו־30 אלף בבנייה לא־רוויה. המטרה היא לסיים את מבצע ההיוון הזה תוך שנתיים. כוונת המינהל היא כי שיעורי ההיוון יהיו הפעם טובים פחות מאלה שהיו נהוגים בעבר. זאת על פי עיקרון כי אין להציב את אלה שהיוונו בעבר בעמדה נחותה. לכן שיעור ההיוון המוצע בשנתיים הראשונות למבצע יעמוד על 4.5 אחוזים, בשנה השלישית הוא

יעלה ל־5 אחוזים ועד השנה החמישית הוא יגיע ל־6 אחוזים. יותר מזה לא נגבה. החוזה שיינתן למהוונים יהיה לתשעים ושמונה שנים ממועד כריתת החוזה או מן החתימה על חוזה חכירה שווה תוקף. להערכתנו השינוי המוצע יביא למספר מרבי של חוכרים שיבחרו להוון את זכויותיהם.

**"מבצע חדש
יוצא לדרך: היוון
זכויות המגורים
ב־100 אלף
יחידות דיור לא
מהוונות – 27
תוך שנתיים".**

יש הטוענים שחלק ניכר מ־100 אלף החוכרים שלא היוונו את דירותיהם עד כה הם אלה שמצבם הכלכלי קשה מאוד ולכן אין הם יכולים לעמוד בתשלום סכום חד־פעמי. מתוך התחשבות במצבם של חוכרים אלה

אנו מתכוונים להציע שיטת הקפאה. כלומר: לקבוע לחוכרים את סכום ההיוון ולהקפיא את הסכום בהסכמתם. הכוונה היא שאפשר יהיה לממש את דמי ההיוון ביום שבו תתבצע עסקה בנכס, אם בעת העברת בעלות או בכל תהליך שיעשה בדירה – למשל, העברת ירושה.

כדי ללחוץ על החוכרים לבצע את הליך ההיוון, החלטנו כי במקרים שבהם החוכר יחליט שלא לממש את ברירת ההיוון, תיעשה גביית דמי החכירה אחרי שש שנים לרדוקנית על פי החוזה, ומשמעות מימוש החלטה זו: העלאה משמעותית מאוד בדמי החכירה השנתיים. לדעת המינהל צפויה היענות גבוהה מאוד למבצע, וייתכן בהחלט שכל 100 אלף החוכרים שעדיין משלמים דמי חכירה שנתיים יעברו למעמד של "מהוונים". מבצע ההיוון החדש כבר אושר כמועצת המקרקעין כהחלטת מועצה נפרדת, והוצאתו לפועל תחל בחלק הראשון של 2006.

לאחר ההיוון נעבור לשלב הבא: רכישת הזכויות העתידיות כתנאי להקניית הבעלות. כאן החלוקה ברורה מאוד. בכל מה שקשור בבנייה רוויה, ממליץ "דו"ח גדיש" שהעברת

הבעלות תהיה ללא תשלום ותתבצע בהליך חד-צדדי ללא צורך בייפוי כוח, שטר עסקה ואישור מסים. כוונת מינהל המקרקעין היא לשלוח מכתבים אל כל החוכרים, ואם אלה לא יתנגדו להעברת הבעלות, יבצע המינהל את הפעולה במהלך אחד המתואם עם הטאבו, באופן ממוכן וקל.

בתחום הבנייה הנמוכה תהיה האופציה להעברת הבעלות מוגבלת למגרשים של חצי דונם עד דונם – לא מעבר לזה. התשלום שיידרש יחושב בשני נתיבים: נתיב תשלום אחד – יתרת זכויות הבעלות המוקצות בתב"ע ואשר לא מומשו. בעבר אפשר המינהל לרכוש זכויות חלקיות על חלקת מגורים, למרות קיום תב"ע תקפה שהעניקה זכויות בעלות מלאות. מצב זה יצר תלות בין המינהל לבין החוכר: החוכר נאלץ לרכוש את הזכויות החלקיות בכל עת שנדרש אפילו למטר שולי נוסף. כמובן שעוברת זו הקשתה מאוד על החוכרים ויצרה חיכוך בירווקרטי גבוה. כדי לעקוף את המכשול הזה נציע לחוכרים לרכוש את יתרת הזכויות על פי 91 אחוזים מערך הקרקע.

נתיב התשלום השני ייושם במקרה שהחוכר כבר קנה את כל הזכויות העתידיות שהוקצו לקרקע, ומה שנותר לו הוא רק לקנות את יתרת זכויות הבעלות – ההפרש בין אחוזי הבעלות המרכיבים שהותרו בחכירה לבין 100 האחוזים המקנים בעלות שלמה. לשם חישוב הסכומים בנתיב תשלום זה, בנינו טבלה שערכיה תלויים בגודל המגרש ובהיקף זכויות הבנייה המוקצות מתוקף תכניות תב"ע תקפות, ולפי הנתונים האלה הערכנו את גובה התשלום הנדרש מהחוכר. כאשר מדובר במגרש גדול, שיש עליו זכויות חלקיות בעלות פוטנציאל גדול, יימכרו הזכויות העתידיות האלה בסכומים גבוהים כ־19 אחוזים. ואילו במגרש מבונה שיש עליו זכויות כ־75 אחוז מהקרקע, ישלם החוכר 9 אחוזים בלבד. אלה מחירי הפתיחה. אבל כדי ליצור מצב אטרקטיבי למימוש הזכויות החלטנו כי בשנתיים הראשונות של המבצע יקבל רוכש הזכויות הנחה של 50 אחוז; בשנה השלישית תהיה הנחה של 30 אחוז; בשנה הרביעית – 10 אחוזים. הערכת המינהל היא שהתנאים הטובים המוצעים יביאו להיענות משמעותית. מבצע זה ייצא לדרך בתום מבצע ההיוון הנוסף והוא יובא לאישור מועצת מינהל מקרקעי ישראל בסמוך למועד יציאתו המתוכננת לאוויר העולם.

פעולה נוספת שגם עליה המליצה "ועדת גריש", משום שראתה בה חשיבות, היא לקדם ולזרז את רישום זכויות הבעלות בלשכת רישום המקרקעין. עד היום עדיין לא רשומות בטאבו כ־400 אלף יחידות דיור – ואלה דירות הנמצאות בשוק, שגרים בהן אנשים.

בחלק מהדירות האלה – 45 אלף במספר – עדיין לא התבצע אפילו הסדר קרקעות! תנאי ראשון והכרחי להסדרת הרישומים בטאבו הוא להשלים את הסדר הקרקעות, את רישום הפרצלציות ואת רישום הבתים המשותפים. רק אחרי כל אלה ניתן יהיה להגיע לידי רישום הזכויות כנדרש. תכנית זאת מיועדת לתחילת מימוש בטווח של חמש שנים.

“ועדת גדיש” המליצה גם לקדם חקיקה דומה לחוק רישום שיכונים, שתוקפו פג, להטמיע בחוק התכנון והבנייה פרק שיסדיר את נושא ההקבלה שבין התצ”ר לבין התב”ע, כולל ההקלות במס. גם את ההמלצה הזו פועל המינהל לממש. אנחנו מצויים בשלב יישום פיילוטים של שיווק הקרקע רק לאחר פרצלציה. זהו שלב משמעותי ביותר, ומשמעותו: אם מתחילים לשווק קרקע רק לאחר פרצלציה אפשר כבר לרשום אותה יום אחרי השיווק בטאבו. כמובן שבעקבות זאת כל תהליכי המימון של הבנייה משתנים לחלוטין. כדי שניתן יהיה לממש את שלב הפרצלציה החלטנו להרחיב את מעגל המודדים כבר משנה זו.

**“השלב הראשון
להעברת
הבעלות ייעשה
כאשר רישום
הבעלות יהיה
חתת הערת
האזהרה והודעה
על הצורך
בהסכמה במידה
והקרקע תועבר
לזרים; בעיה זו
תיפתר כאשר
יחוקק החוק
בנושא בעלות
זרים, שיחול גם
על אדמות מדינה
וגם על אדמות
פרטיות.”**

אחת הבעיות הקשות ביותר בתחום פעילות המינהל נבעה מהחלטת הממשלה להגדיר תפוקות למשרד השיכון ולמינהל מקרקעי ישראל. הממשלה תבעה סדר גודל של כ-50 אלף יחידות דיור בשנה, והטילה על המינהל את האחריות המוחלטת לביצוע החלטה זו. המינהל מעולם לא עמד במטלות האלה בשלמותן, אפילו לא בחציין, וזאת בעיקר משום שהדרישות לא הופנו לכתובת הנכונה. חלק מן הפתרון לבעיה זו מצוי בדו”ח “ועדת גדיש”. הדו”ח קובע כי יש לחלק את מטלות התכנון בין כל הגופים הקיימים העוסקים בנושא, וכי מינהל התכנון ומשרד הפנים ירכזו בידיהם את האחריות לטיפול בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות ויכינו את השלב הראשוני של התכנון.

משמעות ההמלצה היא שמינהל התכנון, כאחראי על התכנון, יצטרך להשית על המחוזות שלו, כל אחד בתחומו, את כמות יחידות הדיור שהוא צריך לאשר בשנה

נתונה. במימוש המלצה זו יהיה מהפך, שיגרום לשינוי דרמטי בתפקוד הוועדות המחוזיות. על פי השיטה החדשה המוצעת, הוועדות המחוזיות שוב לא יתפקדו כמו טריבונלים המורים לאזרח "לך ותבוא, תבוא ותלך". ההכרח לעמוד במטלות הכמותיות יהיה חלק בלתי נפרד מתהליך העבודה של ועדות אלה. אם הממשלה קובעת שצריך לייצר 50 אלף יחידות דיור בשנה, ובעקבות זאת חייב מינהל התכנון להקצות לכל ועדה מחוזית את המכסה שלה מתוך 50 אלף היחידות הנדרשות, ברור שיתחולל שינוי דרמטי – גם בנושא התכנון, גם בכמויות הקרקעות וזמינותן, וגם בתחום מחירי הקרקע.

אם משרד הפנים אכן יתרכז בתכניות המתאר, הרי שהגופים המפעילים בפועל את המערכת – קרי: מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון והרשויות המקומיות – יוכלו לרכז מאמצים בתכנון המפורט. במצב החדש שוב לא נצטרך לרוץ חדשות לבקרים לשנות תכניות מתאר מחוזיות ותכניות מתאר ארציות כפי שמקובל היום. תהליכים אלה גוזלים את מרב זמן התכנון ומחוללים חלק נכבד מן הסחבת הביורוקרטית. זמן התכנון הנדרש לפי השיטות הנהוגות כיום הוא בטווח של שבע עד עשר שנים. על פי השיטה החדשה ידרשו להליכי התכנון לא יותר משלוש שנים. ברור שהמעבר המוצע לשיטה החדשה איננו הליך קל, אך יחד עם זאת כבר חלה התקדמות ראשונית בדרך למימוש ההצעה – המעבר מוסכם על משרד הפנים ואף מגובה בתקצוב שלו.

במקביל לכל אלה ידאג מינהל המקרקעין לכך שהאחריות לפיתוח, גם של ממ"י וגם של משרד הבינוי והשיכון, תועבר יותר ויותר לרשויות המקומיות. כדי שלא תהיה אי הבנה, חשוב להבהיר כי על פי החוק – חובת הפיתוח, כולל חובת התכנון, מוטלת על הרשויות המקומיות. לצערי הרב רשויות מקומיות רבות מתעלמות מן הנטל הזה ואינן נושאות בו מסיבות שונות ומגוונות. הסיבה העיקרית פשוטה – "קשה להם". כדי לסתום את הפרצה הזו, נאלצים משרד השיכון והמינהל להיכנס לתמונה מחוסר ברירה. כך נוצר מצב דברים אבסורדי, שהגיע הזמן לשים לו קץ. קיימות כיום רשויות בוגרות רבות המסוגלות לעמוד במשימה וליטול את הפיתוח על אחריותן, כפי שמחייב החוק. אם אכן זה יקרה – ואני מאוד מקווה שכך יהיה – הביורוקרטיה תצטמצם ביותר, והדבר יקל מאוד על כל השותפים לתהליכי התכנון והבנייה. אני סבור שבשלב הראשון יש למצוא כלים לסייע לרשויות המקומיות במימון ביניים כדי לאפשר את התחלת הפיתוח עד לשיווק.

חלק בלתי נפרד מהתהליכים שאנחנו מצויים בעיצומם הוא העיסוק בסוגיה איך מחלקים את העבודה בין המינהל למשרד השיכון. הנוסחה הקיימת, שבמסגרתה מינהל מקרקעי ישראל נותן למשרד השיכון הרשאות לתכנן בכל הארץ בהיקף כולל של 300 אלף יחידות דיור – לא כל כך נראית להם. ההצעה של "ועדת גדיש" אומרת כך:

"כארבע מאות אלף יחידות דיור עדיין לא רשויות בטאבו; חלק מהדירות האלה – 45 אלף במספר – עדיין לא עברו אפילו הסדר קרקעות. תנאי הכרחי להסדרת הרישום הוא להשלים את הסדר הקרקעות, רישום הפרצלציות ורישום בתים משותפים."

בואו נחלק את הארץ לאזורי עבודה של משרד השיכון ואזורי עבודה של המינהל. החלוקה המוצעת קובעת כי משרד השיכון ירכז מאמץ בעיקר באזורי עדיפות לאומית, ביישובים חדשים, בנושאי התחדשות עירונית, ובצרכים של אוכלוסיות מיוחדות. כל היתר יתבצע בידי הרשויות המקומיות או מינהל מקרקעי ישראל.

אחת ההחלטות החשובות ביותר של הוועדה היא טיפולה בנושא השמאות. השמאות הינה תשומה מורכבת וחשובה ביותר בתהליך השירות הניתן לאזרח. נכון להיום, השמאות נעשית בידי השמאי הממשלתי הפועל במסגרת משרד המשפטים. מצב זה מקשה מאוד על מימוש התהליך וניהולו בפועל, כיוון שהתשומה העיקרית שלו איננה בשליטה. התוצאה של מצב זה גרועה מבחינת המינהל והאזרח גם יחד. מדוע? כיוון שכאשר המינהל צריך לקבל שומה או תוצאות של השגה, והחומר נמצא אצל השמאי הממשלתי – שהמינהל איננו יכול לקבוע לא את סדרי העדיפויות שלו ולא את התשומות שלו – כמובן שהשורה התחתונה מבחינת האזרח היא שהמינהל נותן שירות גרוע. ההסדר החדש בתחום השמאות שגיבשה "ועדת גדיש" עושה טוב לכל המערכת. משמעות מימוש ההמלצה: שמאיות המינהל ייערכו בידי שמאים נותני שירות שייבחרו במכרז משותף של המינהל והשמאי הממשלתי. אם כך, המינהל יוכל לבחור ישירות שמאים מתוך המאגר של זוכי המכרז ולא יצטרך לפנות בכל עניין, קטן כגודל, אל השמאי הממשלתי. משמעות הדבר היא שהאחריות לשומות הראשוניות תוטל באופן חד-משמעי על המינהל, ואילו לשמאי הממשלתי יועבר הטיפול בשומות מיוחדות ובשומות בהיקפים גדולים. תחום ההשגות יישאר בידי

השמאי הממשלתי. אם נפעל לפי שיטה זו יתפנה זמנו של השמאי הממשלתי, והוא יוכל לתת שירות הרבה יותר טוב באמצעים הקיימים כיום. ההמלצה המוצעת בתחום השמאות תופעל חלקית כבר השנה, ונקווה שניתן יהיה ליישם אותה במלואה באמצע השנה.

ההמלצה האחרונה של "ועדת גדיש", והיא לא פחות חשובה מכל קודמותיה, עוסקת בשינוי המבנה הארגוני של מינהל מקרקעי ישראל. המינהל כיום הוא גוף הפועל על פי מערך בקרה דואלי שאין דומה לו בארץ. מצד אחד קיימת מועצת המקרקעין, שהיא דירקטוריון לכל דבר ועניין: מועצת המקרקעין קובעת את המדיניות, צריכה לפקח על ביצועה, ואמורה לאשר את התקציב. במקביל ובנוסף לכך, קיים במינהל גם מערך בקרה כמו זה הפועל בכל משרד ממשלתי. התוצאה: חיכוך גבוה בין הגופים שתפקידיהם כפולים. מצד אחד מבקשים מהמינהל שיהיה גוף עסקי כלכלי למחצה, ומצד שני יוצרים בו דואליות של בקרה: שני הגורמים האלה אינם מתיישבים זה עם זה. כדי לפתור את הבעיה, הצענו להפוך את המינהל לרשות שתוקם על פי חוק ותפעל מכוח סמכותו של דירקטוריון בלבד, או לחלופין – לבטל את מועצת המקרקעין ולהחיל על המינהל את כל הכללים הנוהגים במשרד ממשלתי רגיל. לצערי, "ועדת גדיש" לא הציגה מענה להצעות אלה, וגם לא הורתה להקים צוות בין-משרדי שיכול היה להמליץ על שינוי מעמדו הסטטוטורי של המינהל. אולם הדבר אינו צריך להפריע למינהל לבצע שינויים מבניים חיוניים.

השינוי המבני במינהל מקרקעי ישראל מורכב משני רבדים. הרובד הראשון הוא מערך מנהלי האגפים הפועלים לפי חלוקה גיאוגרפית. כיום מכהנים שלושה-עשר מנהלי אגפים, במסגרת שישה מחוזות "רגילים" ועוד מחוז ביהודה ושומרון (מחוז עזה בוטל). החלוקה הזו, שלפיה בכל מחוז מטפלים בכל המוצרים שהמינהל עוסק בהם, איננה טובה ואינה יעילה, על פי ניסיוננו. אנו סבורים שצריך להפעיל חטיבה עסקית מרכזית שתתמקד בייזום; בתכנון ובשיווק; בפעילות מול חוכרים בעלי פעילות ארצית; בשמאות ובפינויים. לחטיבה עסקית כזו דרושים עובדים באיכות גבוהה ושיטת פעולה אחרת, יעילה ותכליתית. החטיבה העסקית צריכה, לדעתנו, לפעול במסגרת שלושה מרחבים: צפון, מרכז ודרום.

במקביל לחטיבה העסקית, הכוונה היא להקים חטיבת שירותים שתפקידה לפעול ישירות מול הלקוחות. חטיבת השירות "תתחזק" את החוזים, תעסוק בהעברות

בעלויות, בשינויי ייעוד וניצול, בתוספת רכישת זכויות כתב"ע קיימת, במשכנתאות וכו' – בקיצור: בכל מה שמצריך שירות לקוחות. כיום מתבצעת פעילות זו בנפרד בשישה מרכזי מחוזות, ושניים מהם שוכנים בתל אביב – זה מצב שאין לו הצדקה.

**"השינוי באבנה
הארגוני של
המינהל גרם
לפעילות יעילה
יותר ואפקטיבית
יותר, יעיק
שירות טוב יותר
לאזרחים וקטין
עד מאוד את כל
מוקדי החיכוך
בין האזרח לבין
המינהל".**

במטרה לקרב את השירות אל האזרחים ולהגיע לזמינות שירות טובה יותר – צריכה חטיבת השירות שתוקם להתפצל למרכזי שירות רבים, אולי 17 מוקדים, כמו במינהל האוכלוסין, ואולי אף יותר. במטרה לקרב את השירות הזה אל אזרחים ולהעניק אותו בזמינות טובה יותר יש גם לבחון מחדש את כל הנהלים מתוך הבחנה ברורה שאין כל הכרח להמשיך לעשות מה שעשינו אתמול, רק בגלל שעשינו אותו שלשום.

לתפעול יעיל של המערכת דרושה חטיבה לשמירה על הקרקע לדורות הבאים. היום, מערך הפיקוח של המינהל בתחום זה גם הוא מחוזי, ובדרך הטבע גולשים אל תחומי פעילות המחוז גם כל ענייני התפעול השוטף והדבר יוצר בירוקרטיה מיותרת. במסגרת החטיבה לשמירת הקרקע יתמקד מערך הפיקוח ביעד אחד וינהל ממטה אחד מרכזי. ברור כי כדי להעניק שירות

טוב יותר לאזרח תידרש פריסה מסוימת של פעילות החטיבה, אבל בעיקרון תשמור החטיבה לעצמה את היכולת לאיגום כוחות כדי לטפל בנושאים כלל-ארציים, כמו למשל סילוק פולשים, הפעלה של חוקי ההוצאה לפועל ועוד.

אם נממש את תכניות השיפור האלה במבנה הארגוני, אני משוכנע כי מערכת המינהל תפעל באופן יעיל יותר, אפקטיבי יותר, תעניק שירות טוב יותר לאזרחים ותקטין עד מאוד את כל מוקדי החיכוך בין האזרח למינהל. בדרך זו נוכל גם להמשיך ולפעול ליתר שקיפות וציבורית, כפי שאנו נוהגים כבר היום בפרסום סדר היום והצעות ההחלטה של מועצת המקרקעין במסלול אינטראקטיבי, המאפשר לקבל הערות של הציבור לכל הצעת החלטה בזמן אמת. שיטת הפעולה הזאת הפכה היום חלק בלתי נפרד מתהליך הדין במועצת המקרקעין. ואולי השינוי הקטן והחשוב הזה הוא רמז לבאות: שינוי במבנה הארגוני, לא רק למען ביטול כפילויות בארגון עצמו, אלא למען השיפור והייעול של עבודת המערכת הכל כך חשובה הקרויה מינהל מקרקעי ישראל.