

תגובה

למדיניות דמי החכירה של מינהל מקרקעי ישראל

יהודה זיו

בבטאון "קרקע" מס' 37 כלול מאמרו רב ההיקף של מנהל מינהל מקרקעי ישראל לשעבר, גדעון ויתקון, תחת הכותרת "היוון דמי חכירה". מרביתו של המאמר הנו סקירה מפורטת על דרך גבייתם של דמי החכירה במרוצת השנים, החל מהשנים שקדמו להקמתו של המינהל ועד ימינו אלה, ואולם חשיבותו של המאמר הינה הצעתו לשינוי המדיניות בתחום זה וחזרה מדרך ההיוון לגביית דמי חכירה שנתיים (דח"ש) בשיכונים הציבוריים. הצעתו מושפעת מדרך מתן ההנחות במחירי הקרקע ומתבססת על ההנחות הבאות:

- דמי חכירה כרנטה קרקעית הם במהותם הכנסה שוטפת.
- תשלום דמי חכירה ריאליים מהוונים מהווה נטל כבד על החוכר.
- מתן ההנחות נבע מאי יכולת החוכרים לשלם את דמי החכירה המהוונים (דח"מ).
- צריך להבחין מהותית בין מתן הנחה בדח"מ לתקופה קצרה ובין מתן הנחה, או פטור, מדמי חכירה לדירות.

מכאן הצעתו לשקול מעבר לתשלום דח"ש בגובה של 5% בכנייה לשיכונים "ציבוריים", למסחר, למוסדות ציבור, תיירות ותעשייה ולוותר על הדרישה לתשלום כפוי של דמי חכירה עבור 49 שנים מראש". ובאשר למדיניות העידוד לאזורי הפיתוח - ניתן להשיג מטרה זו ע"י מתן הנחות בדח"ש לתקופת זמן "מוגדרת ואף גובה העידוד ייקבע בהתאם לגובה ההנחה". התשלום יהיה, איפוא, בין 0 ל-4% דח"ש. כמו כן מוצע כי בתקופת הסכם הפיתוח ישולמו דמי שימוש בלבד עד להמרת הסכם הפיתוח בחוזה חכירה, כך שרק רוכש הדירה ישלם את דמי החכירה המהוונים. הסדר זה לא יחול על הבנייה העצמית כאשר זהות החוכר לא משתנה במעבר מהסכם הפיתוח לחוזה החכירה.

במאמרו כותב ויתקון כי למיטב ידיעתו, אין תקדים בהחכרת קרקעות בארצות אחרות שדמי החכירה משולמים בהם מראש לכל תקופת החכירה. כנראה שעובדה זו נכונה ומחייבת הסבר לגבי הייחוד הקיים במדינת ישראל. ההסבר לכך הנו בשתי רמות שונות: מדוע בכלל חכירה ולא מכר? ובאם חכירה - מדוע בתנאי חכירה מהוונים? הייחוד במדינת ישראל הנו בחקיקה המתייחסת למקרקעי ישראל, הן חוק יסוד מקרקעי ישראל והן חוק מקרקעי ישראל, תש"ך 1960, הקובעים כי הבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר לאחרים, אם במכר ואם בדרך אחרת (העברת הבעלות בקרקע עירונית, במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח תותר בגבולות מאה אלף דונם בלבד). כך נוצר מצב שכל רוכש נכס משלם עבור הנכס (דירה, עסק, מבנה תעשייה וכו') את התמורה המלאה עבור המבנה ואת הקרקע אליה מחובר הנכס הוא חוכר היות והמינהל מנוע, כאמור לעיל, מלמכור את הקרקע. מכאן השוני המהותי בין מדינת ישראל למדינות אחרות. בהקשר זה יש להתייחס לטענה, כי דרכו של עולם היא, שרנטה משולמת באופן רציף ולא חד-פעמי. ודאי הדבר בקרקע חקלאית כאשר השוני העיקרי הנו הקרקע ולא המחברים לה ואף בקרקע עירונית כאשר הבעלים

תגובה למדיניות דמי החכירה של מינהל מקרקעי ישראל

הם גם בעלי המחברים שעל הקרקע (דירות להשכרה, ביתני תעשייה וכו') אותם הם משכירים כמקשה אחת.

ומדוע בתנאי חכירה מהוונים ולא שנתיים?

בראשית דרכו של המינהל ועוד בתקופת קק"ל הוחכרו הקרקעות, אף בערים ולא רק במגזר החקלאי, בדמי חכירה שנתיים. המינהל, ביוזמתו עבר לשיטה המהוונת ולא בכדי. חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך 1960, קובע כי המינהל ינהל את מקרקעי ישראל. למושג ניהול יש משמעות רחבה מאוד הכוללת פעילויות רב גוניות בתחומים שונים; רכישה, תכנון, שמירה, פיתוח ורישום, וכן שיווק הקרקעות, ובשום פנים אין לראות בגביית דמי החכירה את הפעילות העיקרית והחשובה ביותר של המינהל. בפועל, בשנים עברו, התמודד המינהל מדי שנה בשנה עם מאות אלפי חוכרים בגביית דמי החכירה. עומק הפיגורים היה רב וכלפי סרבני התשלום היה הסכם לנקוט בצעדים משפטיים. הקושי בגבייה נבע בעיקרו משתי סיבות: ראשית, החוכר לא הבין מדוע עליו לשלם עבור הקרקע. הרי הקרקע היא של המדינה ואיש לא שילם עבורה ומדוע עליו לשלם עבור השימוש בה. והקושי השני נבע ממחסור באמצעי כפייה לגבי הגבייה. התושב הרגיל מבין כי עליו לשלם לרשות המקומית עבור המים וארנונה כללית, לחברת החשמל עבור אספקת החשמל, ל'בזק' עבור שירותי הטלפון וכו', ובכל מקרה של אי תשלום מפסיק נותן השירות את השירות וזאת באופן מידי ללא כל התדיינות. אפשרות זו אינה קיימת בידי המינהל. קשיים אלה מוכרים היטב למי שבא במגע ישיר עם ציבור החוכרים ורק הוא מסוגל להבין את ההקלה העצומה עם המעבר לגביית דמי חכירה מהוונים. צעד זה שירת באופן משמעותי את המגמה הכללית לצמצם את החיכוך בין המינהל לציבור החוכרים וזאת על-ידי הקטנת התלות בפקיד המינהל ככל שניתן. כיום לא ניתן לתאר יותר את העבודה השוטפת במינהל ללא שינוי זה.

במטרה להקל על החברות המשכנות ממליץ ויתקון במאמרו אף על אפשרות נוספת. החברות המשכנות ישלמו לתקופת הסכם הפיתוח דח"ש והחוכרים אשר ירכשו את הדירות מהחברות ישלמו דח"מ. משמעות הצעה זו, שהחוכר ייאלץ לגייס את משאביו הכספיים שיעקרום יהיה במשכנתאות בנקאיות בשני שלבים; שלב א' לרכישת הדירה, וכעבור שנה או יותר לתשלום הדח"מ, ומה יהיה גורלו של החוכר שלא יצליח לגייס את הכספים לתשלום דמי החכירה וזאת לאחר ששילם לחברה המשכנת את מלוא התמורה עבור הדירה? ומי הם החוכרים - רובם יהיו עולים חדשים שכל העניין יהיה תמוה בעיניהם ואין לי ספק כי חלקם יפלוש לדירותיהם או ייכנסו בהסכמה שבשתיקה של החברות המשכנות מבלי לפנות כלל למינהל לקבלת חוזה חכירה. מכל זה ברור כי העברת עומס תשלום הדח"מ מהחברה המשכנת לדייר לא תהא לטובתו של הדייר ואת הפתרונות להקלה על החברה המשכנת יש לחפש בכיוון אחר.

ואריאציות על נושא ההיוון ותשלום דמי הסכמה

גובה התשלום המהוון, 91% מערך הקרקע המלא, נובע מחישוב אריתמטי: ערך נוכחי של תזרים מזומנים שנתיים, במשך 49 שנים, בשיעור נכיון של 5%. אם שיעור הנכיון היה נמוך יותר -

התשלום היה מעל ל-100%, כלומר, מעל לשווי המלא של הקרקע אם שיעור הנכיון היה גבוה יותר מ-5% היו תקבולי המינהל נמוכים בהרבה. נמצא כי נכיון בגובה 5% מהווה את התקבול הסביר לחכירה שהתשלום עבורה פחות ב-9% ממכר מלא. היות שההיוון הנו תשלום מראש של דח"ש, מחייב הדבר, לכאורה, גביית דמי הסכמה בערכם המלא, כלומר, שליש מהפרשי ערך הקרקע. אי גבייתם נובע מהרצון לעודד את המעבר לחכירה מהוונת לחוכרים ותיקים ולוותר במודע לגבי חוכרים חדשים. אך עוד קוץ טמון בדרך הצגת חישוב ההיוון. בעבר נהגו לגבות 80% דמי חכירה ראשוניים, ובעת העברת זכויות נהגו לחשב את דמי ההסכמה מהיתרה הבלתי משולמת של 20%, והרי לא ייתכן כי בתשלום מראש של 91% ישולמו דמי הסכמה מלאים, כלומר, שליש מהפרש ערך הקרקע המלא, כאשר בתשלום מראש של 80% ישולם רק החלק החמישי מדמי ההסכמה, כלומר, שליש מהפרש ערך הקרקע של 20% הבלתי משולמים מראש.

האם החיוב של 91% הנו קדוש ואין לסטות ממנו? וראי שלא. בהמשך לדוגמא הקודמת הרי ניתן היה להמשיך בנוהל של תשלום 80% כדמי חכירה ראשוניים ואת יתרת הדח"ש בגובה של 1% לשנה - להיוון. היוון הדח"ש במקרה זה היה מחייב תשלום של 18.2% ובסה"כ 98%. בזמנו התקיים במינהל דיון לוהט על ההצעה לתשלום 99%. נדמה לי כי ההצעה לגבי 98%, כפי שפורטה לעיל, היא בעלת סיכויי הצלחה רבים יותר להתקבל.

הנחות במחיר הקרקע

במסגרת המדיניות הכוללת של המינהל היה לנושא של עידוד אזורי פיתוח משמעות רבה. אי לכך ניתנו תמיד הנחות, אמנם בשיעורים שונים ותוך סיווג האזורים שאף הוא השתנה מפעם לפעם. ההקלות התייחסו הן למגורים והן לתעשייה אשר לגביה נקבעו מחירים מסובסדים בהתאם לטבלאות שנחיות שהונפקו על-ידי המינהל בשיתוף השמאי הממשלתי. רק בשנים האחרונות שובשה הדרך המסורתית וניתנו הנחות והקלות גורפות בכל הארץ עד כדי מתן קרקע חינם באזורים מסוימים.

מדי פעם ניתנו ההנחות לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות; "זכאי משרד השיכון" ולעיתים אף ל"בני המקום". שתי גישות התנצחו ביניהן; סיוע ישיר לנצרך או למצרך, כלומר מתן הנחה לרוכש הזכאי להנחה או מתן הנחה לאזור מסוים ואף שילוב בין שתי גישות אלה. דוגמא טובה לכך הינם צעדיהם של שני שרי הבינוי והשיכון האחרונים אשר ציפו כי מתן הנחות לחברות המשכנות תגיע בסופו של דבר לכיסו של הצרכן על-ידי תשלום מופחת עבור מחיר הדירה, אשליה שהתבדתה לחלוטין ועלתה לאוצר המדינה, להערכתי, מאות מיליוני שקלים שמצאו את דרכם לכיסיהם של החברות והקבלנים. לאור כשלונות העבר נמצאת כיום תוכנית חדשה לקראת הפעלה - "בנה דירתך", שתכליתה להוזיל את מחיר הדירה. גם בתוכנית זו עיקר ההפחתה נובע מוויתור המינהל על תשלום מלוא ערך הקרקע.

הצעה לדרך חלופית למתן הנחות

יש להודות בכך כי גם כיום יש הכרח במתן הנחות הן באזורי הפיתוח (אזורים בעלי עדיפות לאומית) הן למגזרי אוכלוסייה נזקקים. יחד עם זאת אין מקום למתן הנחה גורפת לכל תקופת החכירה. את הפתרון לכך יש לחפש בכיוון אחר; קודם כול אין יותר מקום להכיר בתשלום המופחת בדח"מ "כאילו" שילמו דח"מ מלא - 91% מערך הקרקע. הצעתי היא כי "ההנחה תישאר בעינה כל זמן שהחוכר המקורי מחזיק בנכס". עם העברת הזכויות ידרש החוכר להשלים או לפחות להגדיל את התשלום המהוון בשיטה שתפורט בהמשך. ניתן בהחלט לאמץ את הצעתו של ויתקון כאשר לבסיס לגביית הדח"ש. כיום היא 5% מערך הקרקע אך אין כל מניעה מלקבוע לגבי אזורים מסוימים או סוגי אוכלוסייה בסיס שונה החל מ-1% עד ל-4% ואולי, וזאת בניגוד להצעתו של ויתקון, תשלום זה לא ישולם מדי שנה בשנה כדח"ש אלא יהוון אף הוא וישולם מראש לפי הפירוט הבא:

דח"ש בגובה של 1% יחייב תשלום מהוון מראש של 18.2% מערך הקרקע
דח"ש בגובה של 2% יחייב תשלום מהוון מראש של 36.4% מערך הקרקע
דח"ש בגובה של 3% יחייב תשלום מהוון מראש של 54.6% מערך הקרקע
דח"ש בגובה של 4% יחייב תשלום מהוון מראש של 72.8% מערך הקרקע

גובה הדח"ש ישתנה ויגדל ב-1% בכל העברת זכויות כך שבפועל ישלם החוכר 18.2% מערך הקרקע בעת העברת הזכויות, כל זאת עד להשלמה ל-91%. למעשה, ולמען הדיוק, ישלם מעביר הזכויות פחות מ-18.2% היות שנתון זה מחושב ל-49 שנות חכירה ולמעשה בעת העברת הזכויות נותרו לחוק פחות מ-49 שנים. דרך החישוב במקרה זה נהוגה עד היום ומחוזות המינהל לצורך מעבר מחוזה חכירה רגיל לחוזה חכירה מהוון.

להלן מספר נתונים בקשר לכך:

במקרה שנותרו רק 10 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 7.7%
במקרה שנותרו רק 20 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 12.5%
במקרה שנותרו רק 25 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 14.1%
במקרה שנותרו רק 30 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 15.4%
במקרה שנותרו רק 35 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 16.4%
במקרה שנותרו רק 40 שנות חכירה ישלם החוכר החדש 17.2%

יש לציין כי בעת העברת זכויות (מכירה או קנייה של דירה) כאשר מתבצעת טרנזקציה כספית בין המוכר לקונה, נמצא בידי המוכר הכסף הנזיל לביצוע התשלום למינהל. וזהו הרגע המתאים, מבחינת שני הצדדים, לתשלום על-חשבון ההנחה שניתנה בזמנו לרוכש. במחקר שביצע הבנק העולמי בשיתוף עם הוועדה לשיכון של האו"ם שבה השתתפה אף העיר תל-אביב כמייצגת את מדינת ישראל, נמצא כי בישראל כל משק בית עשירי מחליף דירה מדי שנה כך שגם מגרשים שניתנו ב"אפס" דמי חכירה מהוונים ישלימו תוך מחזור חכירה של 49 שנה את

מלוא תשלום ערך הקרקע.

מכל הנאמר עד כה יש לקבוע בצורה ברורה ופסקנית, כי אין מקום לנטוש את שיטת ההיוון ולחזור לשיטת גביית דמי חכירה שנתיים. גם מועצת מקרקעי ישראל שדנה בנושא זה ואף מינתה ועדה מיוחדת לבדיקת ההצעה, והצעתו של מנהל המינהל דאז, גדעון ויתקון, היתה מונחת לפניה, דחתה את ההצעה.