

**CECI**

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



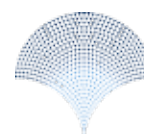
## **דו"ח מעקב**

---

**שיפור מסד הנתונים הממשלתי**  
**אודות שוק הנדל"ן**  
על בסיס החלטת ממשלה מס' 374  
מיום 3.6.2013

---

אוקטובר 2016



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור" הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

## **דו"ח מעקב**

---

**שיפור מסד הנתונים הממשלתי אודות שוק הנדל"ן**

על בסיס החלטת ממשלה מס' 374

מיום 3.6.2013

---

אוקטובר 2016

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

דו"ח המעקב נכתב על-ידי נטלי שבא, תחקירנית בפרויקט המוניטור,  
ובהנחיית נועה רוזנפלד ואפרת בן-אברהם, מנהלות תחום ממשל  
במרכז להעצמת האזרח.



## הקדמה: מאגר נתוני הנדל"ן הממשלתי

ביוני 2015 החליטה ממשלת ישראל ה-34 על קידום הסוגיה "דיוור אסטרטגיה" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית<sup>1</sup> (הידועה כהמלצות דו"ח ועדת טרכטנברג בהמשך למחאת/מאהל רוטשילד מקיץ 2011). עיקרה של ההחלטה היה: "גיבוש מתווה אסטרטגי לתחום הדיוור ל-25 השנים הקרובות, שיכלול בין היתר התייחסות לביקושים העתידיים, פיזור גיאוגרפי, יעדי מחירים, מלאי תכנוני-אסטרטגי, היקף התחדשות עירונית נדרש ויעול שרשרת הייצור בתוך חצי שנה ממועד קבלת החלטה זו"

החלטה שאפתנית זו, וכן החלטות קודמות ודומות (שלצידן הקמת "קבינט הדיוור"<sup>2</sup> בממשלה שכל משרתו היגוי פתרונות בתחום), התעלמה מפער ממשלתי כבד משקל: חוסר בנתונים מהימנים, שלמים ואחידים שניתן לבסס עליהם מדיניות ו/או תכנית לאומית נוכח הדרישה הציבורית הגוברת לטיפול ביוקר המחאה ובעיקר יוקר הדיוור.

לכאורה, כלל הנתונים הנדרשים מדווחים: כל אזרח שרוכש או מוכר דירה בישראל מחויב, על-פי חוק מיסוי מקרקעין, בתשלום מס-שבח מקרקעין, על הרווח מן העסקה, ולצורך כך נדרשים הצדדים להגיש שופס מס-שבח מקרקעין (מש"ח) לרשות המיסים – בו מפורטים זהות ומיקום הנכס, נתוני שווי (שטח קרקע, שטח בנוי, שנת בניה וכיו"ב), פרטי הצדדים בעסקה ופרטי חתימתה (בהם תאריך והצהרה על-סך התמורה הכספית). נתונים אלה מוזנים על-ידי רשות המיסים למערכת הכרמ"ן<sup>3</sup> (ראשי תיבות של "כרססת מחירי נדל"ן"), המהווה, בין היתר, את מקור המידע עליו מתבססת הממשלה בבואה לקבל החלטות בתחום הדיוור והשיכון.

בפועל, מדובר היה במערכת ארכאית (נוצרה בסוף שנות ה-80) ולא יעילה. כך למשל, לא ניתן לשלוף מהמערכת נתונים מרובים בשאלת אחת על-מנת לבצע מחקרים מרחיבים. בשל כך, ממעטים פקידי רשות המיסים להזינה בנתונים במלואם (לכשהם מגיעים, מלכתחילה, להיות מוזנים).

עוד בעיה מערכתית ומובנית היא ריבוי בעלי התפקיד ה"אספנים" והפרסומים, ללא חפיפה או סרגל לנקודות השקה, של נתונים ומסקנות. הנתונים והמדדים עליהם מתבססים (מדובר בנתונים סותרים לעתים) מתפרסמים מדי רבעון/שנה על-ידי משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, השמאי הממשלתי הראשי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נוכח פערים אלה התקבלה החלטת הממשלה מס' 374 אשר עומדת במרכז דו"ח זה, שעניינה "שיפור מסד הנתונים הממשלתי אודות שוק הנדל"ן". במסגרת ההחלטה נדרשת ועדת ההיגוי, בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר לארבע משימות: (1) לאחד את בסיסי המידע הנדל"ני המוחזקים על-ידי רשויות המדינה ולטייב את קיטלוג/פרישת המידע הקיים. (2) להנגיש את המידע המסוייב לשימוש הציבור. (3) לפתח כלים לתצוגת וניתוח המידע. (4) לפתח מדדים חדשים להבנת משק הנדל"ן.

ייחודה של ההחלטה הוא בהאצלת המשימה לוועדת ההיגוי ללא מסגור של זמן/יעדים. בראש ועדת ההיגוי עומד הממונה על התקציבים במשרד האוצר (או סגנו), אך בפועל היא מרוכזת על-ידי המדען הראשי במרכז למיפוי ישראל (מפ"י). במסגרת זאת, מקבלת הוועדה החלטות קונקרטיות, דוגמת בחינת הצורך בהנגשת מאגרים לציבור. בנוסף, הוקצה לעבודת הוועדה תקציב של 5 מיליון שקלים לשנה, מדי שנה. חשיבותה של ההחלטה, ובעיקר נוכח האתגר הממשלתי הנוכחי להוזלת מחירי הדיוור, הביאו את המרכז להעצמת האזרח להכלילה במסגרת פרויקט "המוניטור", המבצע מעקב אחר סטטוס היישום של החלטות ממשלבה וחוקי כנסת.

1 החלטת ממשלה מס' 149 על "קידום הסוגיה האסטרטגית "דיוור אסטרטגיה" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית" מתאריך ה-28.6.2015.

2 קבינט הדיוור (ועדת שרים לענייני דיוור) מונה ב-14.4.2013 בהחלטת ממשלה ועליו נמנים: שר האוצר (יו"ר), שר הבינוי והשיכון, שר האנרגיה והמים, שר הביטחון, השר להגנת הסביבה, שרת המשפטים, השרה לקליטת העלייה, שר הפנים ושר התחבורה. בנוסף משתתפים כמזומנים קבועים מס' מנכ"ל משרדים ומנהל רשות מקרקעי ישראל.

3 מערכת הכרמ"ן הוקמה בשנת 1989 והנתונים בה משמשים את רשות המיסים (מיסוי והפקעת עסקאות), את אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים (בראשות השמאי הממשלתי הראשי), את יחידות המידע של משרד השיכון ומשרד האוצר וכן את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



פרויקט "המוניטור האזרחי" עוקב אחר יישומן של החלטות ומדיניות בקרב גופי הממשל. תוצרי המעקב המפורטים בדו"ח הינם פרי מעקב אזרחי ואינם מהווים מסמך רשמי של הממשלה. תוצרים אלו מוגשים לאחר עבודת בדיקה מעמיקה, הכוללת שיחות עם בכירים ואנשי מקצוע בממשל, איסוף חומרים גלויים המפורסמים לציבור וכן סיוע במידע מצד גורמים חוץ ממשלתיים במגזר השלישי ובאקדמיה.

אנו מגישים דו"ח זה כשירות לממשל ולציבור כאחד, במטרה להגביר את העיסוק הציבורי ביישום החלטות ממשלה, לייצר "זרקורים" על תחומים ונושאים מרכזיים המחייבים בדיקה, 'לדחוף' לקידום משימות ופעולות מרכזיות הזקוקות לזירוז וכך להעמיד סיוע אזרחי לטובת קידום ומימוש החלטות הממשלה לטובת הציבור כולו.

## רקע: היערמות פערי המידע

### חסמי המידע בראי השמאי הממשלתי הראשי

כבר בספטמבר 2009 פרסם השמאי הממשלתי הראשי חוות דעת/נייר עמדה תחת הכותרת "חסמי מידע בענף הנדל"ן והתועלת שתצמח למשק הישראלי עם הסרתם", בו התייחס לאיכות הירודה של מאגר הכרמ"ן. ה"טכנולוגיה המיושנת", כלשון השמאי הממשלתי, מובילה לשימוש מועט במערכת, אם בכלל, על-ידי שמאי המקרקעין ולפיזור הנתונים בין רשויות שונות באופן בלתי-יעיל. במיוחד, הדגיש השמאי הממשלתי את הנזקים האקוטיים שיוצר חוסר הנגישות הציבורית לנתוני הנדל"ן. לפי אומדן גס שנתן, הנזק הכלכלי לרוכשי/מוכרי דירות בלבד, עקב חוסר הנגישות הציבורית לנתונים מהימנים, מסתכם ב-55 מיליוני ש"ח לשנה.

חוות הדעת האמורה התעכבה על אמינות הדיווח הנמוכה במאגר הקיים. עמימות המידע וחלקיות הנתונים המוכרים בציבור מעודדת, לכאורה, את תופעת הצהרות המס השקריות, חוסר ודאות בשוק הנדל"ן שנלווה לתמחור לא מדויק ולא ביקורתי, דיסאינפורמציה מכוונת שכוללת הפצת מידע שוק מגמתי על-ידי בעלי אינטרס וחוסר שוויון שוקי, וזאת מאחר שלבעלי האינטרס ולשחקנים הגדולים נגישות טובה יותר למידע "אמיתי" על השוק מאשר האזרח הפרטי. כל אלו מהווים כר נרחב לפעילות עסקנית ("מאכערים") ועוד.

מסקנותיו של השמאי הממשלתי שימשו, בין היתר, נימוקים בעתירה אזרחית<sup>4</sup> שדרשה הנגשת נתוני הנדל"ן לציבור הרחב, זאת גם בהתאם לסעיף 105(א)<sup>5</sup> לחוק מיסוי מקרקעין, שקבע זכאות ציבורית לעיון חופשי במאגר המידע. העתירה התקבלה ומאגר הכרמ"ן הוגש אינטרנטית בדמות מערכת "מידע נדל"ן" במאי, 2010.<sup>6</sup> אלא שמרבית הפערים שהוצגו, ובעיקר בעיית המידע החסר או החלקי, לא שופלו. מה גם שכעבור שנתיים מהשקת "מידע נדל"ן", הוביל העומס הכבד על המערכת, לצמצום הנגישות למידע, באופן יזום, לשלושה שבועות בלבד בחודש.

### ריבוי מקורות מפוקפקים ומפוצלים – ניטרול החלטות על מדיניות

מלבד מערכת "מידע נדל"ן", היה נגיש לציבור פרסום רבעוני של נתוני הנדל"ן ואומדן יוקר הדיור מטעמם של ארבעה מוסדות שונים – משרד האוצר, משרד השיכון, משרד השמאות הממשלתי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. פרסומי הנתונים הרבעוניים המחישו יותר מכל את מלכוד ריבוי המאגרים – לא רק שמתודולוגית האיסוף, המיפוי ופילוח המידע של הגופים נבדלה בתכלית (השמאי הממשלתי, למשל, אמד את המצב בשוק על-פי מדגם דירות ארבעה חדרים; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שקללה את מחירי דירות יד-שניה, ומשרד האוצר עקב דווקא אחרי מחירי הדירות

4 העתירה הוגשה בשנת 2009 ע"י ד"ר אפרת סוקלובסקי, מנהלת מכון חיים כצמן גזית גלוב לנדל"ן (הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב) וד"ר דני בן שחר מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון.

5 הסעיף תוקן בתיקון 43 לחוק מיסוי מקרקעין, בשנת 1998.

6 מאגר "מידע נדל"ן" נגיש באתר 'מיסים' כתובת: <https://www.misim.gov.il/svinfonadlan2010/>

החדשות), אלא שגם המידע עצמו, לרוב, היה שגוי,<sup>7</sup> לא אמין או חסר.<sup>8</sup> כך למשל, אחד ממדגמי מנהל הכנסות המדינה שבוצע בשנת 2011 בחן את הקלדתם של כ-10,000 שפסי מש"ח למערכת הכרמ"ן על-ידי פקידי רשות המיסים ומצא כי רק כחמישית מסך הטפסים הוזנו באופן מדויק, וקרוב ל-60% מהם כללו פרטים מומצאים.

מצב זה, כמובן, לא אפשר גזירת מסקנות<sup>9</sup> שיתוו מדיניות דיור ממשלתית. חיפוש אחרי אומדן בסיסי של מגמת מחירי הדירות, נטה להעלות אומדנים שונים בתכלית. נתוני מדד מחירי הדירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2012, למשל, שיקף עלייה של 8.5%. לעומת זאת, נתוניו המקבילים של משרד השיכון, הציגו עלייה של 2% בלבד. כך קרה לדוגמה שמחקר שבוצע במשרד האוצר הצביע על רכישתן של כ-30% מן הדירות בישראל לצרכי השקעה, בו בזמן שבמשרד הבינוי והשיכון האומדן המקביל עמד על 10.8%.

לבעיה זו התייחס גם מבקר המדינה בדו"ח ביקורת מיוחד שפורסם בעניין משבר הדיור בפברואר 2015. תחת הכותרת "תמונת המצב של שוק הדירות בישראל", הדגיש המבקר את היותו של "המידע הממשלתי בתחום הדיור לקוי ואיכותו נמוכה", מה שמביא לפגיעה בלתי נמנעת ביכולתו של משרד הבינוי והשיכון לגבש מדיניות בתחום הדיור. בדו"ח, סוקר המבקר בפירוט את איכות הנתונים המשמשים לקביעת המדדים למחירי הדיור. בהתאם, ותחת המלצותיו העיקריות לעניין "היערכות ועבודת מטה", פירט המבקר את הצורך הן לטייב את המידע הקיים, ובכלל זאת, לשפר את מהימנות הנתונים המשמשים לקביעת מדדי מחירי הדיור, לפתח מודלים לאפיון הביקושים בשוק ולהגביר את השקיפות בתחום, הן לייצר מידע חדש וכלי ניתוח מידע חדשים, והן ליצור מערכת מידע ממשלתית ממוחשבת ומשותפת לכלל הגופים בעלי המידע (בדומה להמלצות משנים עברו, הציע גם המבקר כי יועברו הנתונים המזוהים מרשות המיסים וממנהל הכנסות המדינה ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

## החלטת הממשלה 374 אודות "שיפור מסד הנתונים הממשלתי אודות שוק הנדל"ן"

בראשית 2013, עם כניסתו של יאיר לפיד לתפקיד שר האוצר, ובהשפעת מחאת יוקר המחיה של קיץ 2011, יזם השר את "קבינט הדיור", ועדת שרים בראשות משרד האוצר, יחד עם משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים. ביוני 2013 התקבלה החלטה הממשלה 347 להקמת ועדת היגוי בין-משרדית לשיפור מסד הנתונים הממשלתי על שוק הנדל"ן, בעיקר מתוך הכרה בהכבדת הכשל המערכתי על פוטנציאל הביצוע של תכנית הדיור הממשלתית. בספטמבר 2013 הותנעה הפגישה הראשונה של הוועדה, המורכבת מנציגי 16 משרדי ממשלה וגופים שלטוניים, ועבודתה ממשיכה את פעילותו של צוות קודם שהובל על-ידי אגף תקציבים בין השנים 2011-2013.<sup>11</sup>

7 כפי שמציג דו"ח מבקר המדינה משנת 2015 (עליו יפורט בהמשך) וכפי שעלה בבירור עוד קודם לכן, במבדקי הביקורת של מנהל הכנסות המדינה.

8 בדיקת מנהל הכנסות המדינה מעלה כי רק כ-85% מכלל עסקאות הנדל"ן בכלל מוזנות למערכת הכרמ"ן, נתון זה צוין גם בדו"ח הביקורת המיוחד של מבקר המדינה בנושא משבר הדיור (פברואר 2015).

9 תחקיר מגזין "כלכליסט" מיוני 2013 מדגים היטב את אילמות הנתונים המרובים. התחקיר השווה בין הפרסומים השונים של רבעון מאי 2013. התחקיר העלה כי לפי נתוני השמאי הממשלתי, בשנה שחלפה ממאי 2012 עלו מחירי הדירות בכ-5%. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעומת זאת, עולה המסקנה כי מחירי הדירות נסקו בכ-8%. ניתן היה לשעון כי הפער נעוץ בפרמטרים המשתנים בלבד (על אף שמדובר במסקנות שאמורות לשקף מגמה אחידה), אך גם כאשר אומתו קטגוריות זהות התחווו פערים. כך למשל, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה העלו כי המחיר הממוצע לדירה יד-שנייה עמד על 1.2 מיליון שקלים. זאת בסתירה לנתוני משרד השיכון – לפיהם המחיר הממוצע לדירה יד-שנייה עמד על 1.13 מיליון שקלים.

10 ההתייחסות היא לתקרית משנת 2012, אז מחקר שבוצע במשרד האוצר העלה את הנתון הנ"ל – בעוד שבמקביל העריך שר הבינוי והשיכון דאז, אריאל אטיאס, את הנתון הנמוך בהרבה. להרחבה ר' בין היתר את "המספרים הלא נכונים שמפרסמים לכם" מאת ניב חכלילי באתר "מאבק הדיור הציבורי" בכתובת: [diorzibury.wordpress.com](http://diorzibury.wordpress.com), לצד מבחר מאמרים ותחקירים הסוקרים את חוסר התיאום בין מאגרי המידע הממשלתיים.

11 מדובר בצוות שפעל תחת מנכ"ל משרד האוצר דאז ובהשתתפות נציגי משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים, רשות המיסים, בנק ישראל, מרמ"י והמרכז למיפוי ישראל. במהרה פוצל הצוות לשני צוותי עבודה נפרדים – צוות בראשות אג"ת, שהתמקד בשיפור הנתונים, וצוות בראשות המועצה הלאומית לכלכלה, שהתמקד בפיתוח מתודולוגית ומדדים לקביעת מדיניות.



בינואר 2014 פרסמה ועדת ההיגוי דו"ח ביניים שסקר את מדדי ומאגרי הנתונים הפזורים בין הרשויות ואת המהלכים הראשוניים שנעשו לטובת שיוכם. ברשות המיסים בחנה ועדה פנימית<sup>12</sup> את שיפור איכות הנתונים והמליצה על מעבר לדיווח עסקאות מקוון (המלצתה אכן תורגמה לתיקון החוק במסגרת חוק ההסדרים 2013-2014<sup>13</sup>), בחטיבת המחקר של בנק ישראל הוקמו שני מסדי נתונים חדשים וייחודיים שיתבססו על תחזיות של מתווכי נדל"ן (בהסתמך על סקר תקופתי) ועל לוחות המודעות האינטרנטיים, שיאפשרו, לראשונה, להעריך מגמות לחץ בשוק<sup>14</sup>, וכן קודמו צעדים לוגיסטיים-תשתיתיים לשיתופי נתונים בין הגופים הממשלתיים.<sup>15</sup>

מתודולוגית, ועדת ההיגוי המרוכזת על-ידי מפ"י מתוקף החלטת הממשלה מתייחסת אל ה"דירה" כאל מוצר צריכה (תעשייתי), ואל שרשרת ייצור הדירה – החל מאיתור ותכנון הנכס הפוטנציאלי, דרך שיווק הקרקע, פיתוח התשתיות והבנייה, ועד למכירת הדירה ולאכלוסה – כמכנה שישנה ערכו ככל שישתפרו מעגל הידע אודותיו וסנכרון המידע בין הגורמים הרגולטורים (בטבלה להלן: מיפוי נקודות ההשקה של הידע שמחזיקים הרגולטורים כפי שהוצגה ונסקרה בדיוני הוועדה).

### לוח 1. מעורבות גורמים ממשלתיים ומוניציפאליים בשרשרת ייצור הדירה, אחריות על מערכות מידע

גוף	איתור	תכנון ורישום	שיווק	פיתוח	בניה	מכירה	אכלוס
משרד הפנים, מינהל התכנון	+	+			+		
משרד בינוי	+	+	+	+	+	+	
רשות מקרקעי ישראל	+	+					
מרכז מיפוי בישראל	+	+		+	+		
רשות המסים						+	
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה			+		+	+	
רשות מקומית			+	+			
ועדה מקומית							
בנק ישראל							
אגף התקציבים							
משרד המשפטים		+					

בהתאם לפרספקטיבה זו, חותר פרויקט טיוב המידע הממשלתי לספק תשובות "פרקטיות"<sup>16</sup>, שניתן לתעל לטובת אינטרסים לאומיים ושינויים "בשטח", שאלות דוגמת: מהם הפרמטרים המשפיעים על תהליך הייצור בשוק הנדל"ן; באילו תחומים נדרשת התערבות ממשלתית על-מנת לקדם התחדשות עירונית, פיתוח מתחמים, שיווק קרקעות וכיו"ב; וכן כיצד יוקטנו הזמן והעלות "מיזום עד אכלוס". את התשובות לשאלות אלה תרגמה הוועדה לכדי פתרונות

12 למעשה, הוקמה הוועדה המיוחדת ל"בחינה ויישום של דיווח מקוון במיסוי מקרקעין" כבר בנובמבר 2011.

13 תיקון 76 לחוק מיסוי מקרקעין.

14 הכוונה למדדים שינתחו את משך הזמן שדירה מחכה בשוק, את מספר הצפיות במודעה וכד'. לצורך כך רכש בנק ישראל את נתוני לוחות המודעות המקוונים.

15 בראשונה, קידם הצוות שיתוף פעולה בין משרד הבינוי והשיכון והלשכה הלאומית לסטטיסטיקה, במסגרתו הועברו ללמ"ס הנתונים הייחודיים אודות מכר דירות חדשות, מידע שהחל המשרד לרכז הודות לחוק המכר (משנת 2008). בנוסף, פעל הצוות למיחשוב וריכוז נתוני הנדל"ן אודות דירות יש-שנייה שבידי התאגידים הבנקאיים (המעריכים שווי דירות לצורך הענקת משכנתאות) כך שיתווספו לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

16 המסמך המלא "תקציר תהליך הבנייה (מיזום לאכלוס)" שנופק במאי 2015 ע"ד ד"ר חיים פיאלקוף, יועץ לשכת המדען הראשי במפ"י, בשיתוף עם חברי ועדת ההיגוי הבינמשרדית, זמין באתר הוועדה בכתובת <http://mapi.gov.il/gisNadlan/Pages/presentationsAndDownloads.aspx>.

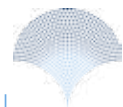


המשתלבים במשימת טיוב נתוני הנדל"ן, השואפת להקיף מידע רבגוני (דמוגרפיה, מקרקעין, מידע כלכלי, מידע אודות תעשייה ומסחר, מיפוי גיאוגרפי כולל משאבי טבע ועוד), כשגולת הכותרת היא אתר הנתונים החדש (שנבחן כפיילוט פנימי מחודש מאי 2016).

עד ראשית 2016 השלימה הוועדה את משימת איחוד בסיסי הנתונים הממשלתיים (במיקור חוץ לחברת "שלדור" שזכתה במכרז), והגיעה לשלבים מתקדמים בהעמדת כלי "בינה עסקית" לניתוח המידע – כיום, מקיף מסד הנתונים האחד את הנתונים שהוחזקו על ידי רשות המיסים, אגף רישום והסדר מקרקעין, משרד הבינוי, רשות מקרקעי ישראל, לצד אלו שנאספו ע"י מפ"י. כלי ניתוח והצלבת המידע שפותחו על בסיס המאגר המסוייב כבר נבחנו אופרטיבית ואף שימשו בפרויקטים לאומיים כמו פרויקט התחדשות עירונית של משרד הבינוי והשיכון או משימת מיפוי עסקאות נדל"ן חריגות ברשות המיסים. אלו (ועוד פרויקטים רבים תחת משרדי ממשלה שונים) ממחישים את הערך הגבוה של מיצוי וטיוב מאגרי הנתונים שבידי המשרדים השונים לטובת ייזום מהלכים ממשיים למיתון יוקר הדיר.

כלל פעילות הוועדה, אז ומאז, מרוכזת באופן שקוף לציבור בכרססת ייעודית באתר האינטרנט של המרכז למיפוי ישראל,<sup>17</sup> אליו עולים סיכומי הדיונים, המצגות וחומרי הרקע הנדונים בפגישות העבודה (בהם גם הרצאות של מומחים אזרחיים מתחומים שונים), עדכונים אודות סטטוס הפרויקט וכיו"ב.

בתאריך 31.1.2016 התקבלה החלטת הממשלה 1074 "הקמת מאגר מידע בתחום התשתיות הלאומיות במרכז למיפוי ישראל", במסגרתה הוקם צוות דומה לוועדת ההיגוי של החלטה 374, גם הוא תחת כנפי מפ"י, המונה מעל ל-35 רשויות/גופים מעורבים.



## פירוט עיקרי ההחלטה וסטטוס יישומה

כפי שיוצג בדו"ח שלהלן, לוועדה ניתן, מלכתחילה, מרחב רב לקבוע תת-מטרות למודל החדש של ניהול ומיצוי נתוני הנדל"ן הממשלתיים. על-כך הפרק יסקור הן את המטרות המופשטות שנקבעו בהחלטת הממשלה 374 והן את המטרות הנגזרות שהציבה הוועדה לעצמה:

### 1. הקמת ועדת היגוי בין-משרדית לשיפור מסד הנתונים הממשלתי אודות שוק הנדל"ן:

ההחלטה קבעה הקמתה של ועדת היגוי בהשתתפותם של נציגי משרדי ממשלה ורשויות שונות (בהן רשות המיסים, רשות מקרקעי ישראל וכיו"ב).

#### סטטוס:

יושם.

הקמת הצוות נעשתה מתוך פורום הנדל"ן הממשלתי<sup>18</sup> והיום הוא כפוף בפועל למדען הראשי במרכז למיפוי ישראל, פרופ' ירון פלוס. מצגות המפגשים וכן סיכומים ופרוטוקולים מדיוני הוועדה (ובכלל זאת עדכונים על סטטוס פרויקט שיפור מסד הנתונים הממשלתי) עולים לאתר המרכז למיפוי ישראל.<sup>19</sup>

### 2. האחדת בסיסי הנתונים הקיימים, וטיוב המידע:

בהחלטה נקבע כי ישופר המידע הקיים במסדי הנתונים הממשלתיים בשלושה רבדים: ישוייבו הנתונים הקיימים, ויאוחדו בסיסי הנתונים (כזכור, מבזורים בין רשויות שונות שלא דווקא התעניינו בקטגוריות מקבילות), כך שיתאפשר ניתוח ומיצוי נתונים מתקדם שיבוסס על כלי בינה עסקית.

#### סטטוס:

יושם.

מהלך הליבה של טיוב הנתונים הושלם כבר לפני כשנתיים, ובסיסי הנתונים אוחדו באמצעות מערכת התכנה Trillium מבית חברת "טלדור"<sup>20</sup> שזכתה במכרז<sup>21</sup> "אפיון ופיתוח כלי תכנה להתאמת מצייני ושמות מקום ויצירת מוצר טבלאי לעיגון נתוני נדל"ן" (אוקטובר 2012), בעסקת רכש שעלותה עמדה על כמיליון ש"ח.

הבסיס האחד מורכב מנתוני המרשם של רשם המקרקעין, נתוני הכרמ"ן וקובץ העסקאות של רשות המיסים, נתוני השופוגרפיה והקדסטר<sup>22</sup> של המרכז למיפוי ישראל, נתוני משרד הבינוי והשיכון ונתוני ספר הנכסים של רשות המקרקעין לישראל.

המערכת הוכנסה לשימוש משרדי ממשלה שונים ובשנה האחרונה החלה הפצתה והטמעתה גם ברשויות המקומיות. תוך כדי כך ממשיכים להיבחן ערוצים נוספים לטיוב המידע. לאחרונה, למשל, הוצגה במסגרת הוועדה האפשרות לשלב ניתוח היתרי הבינה (משרד הבינוי והשיכון).

על יעדי ההמשך שהוגדרו למטרת העל "טיוב נתוני הנדל"ן" ניתן למנות את התכניות לייבא למערכת את נתוני המשכנתאות (בנק ישראל) ואת היעד לשיפור תהליכי הגבייה העירוניים (בש"פ עם הלמ"ס).

18 כאמור במסמך "סיכום דיון – מפגש פורום הנדל"ן הממשלתי".

19 עבודת הוועדה מרוכזת בכרססת משלה באתר המרכז. כתובת ישירה: <http://mapi.gov.il/gisNadlan/Pages/default.aspx>.

20 מדובר בחברה ישראלית ("טלדור מערכות מחשבים 1986") ותיקה, מהמובילות בישראל בתחומי ה-IT ואבטחת המידע. תכנת Trillium עצמה פותחה ע"י חברת Trillium הבינלאומית המתמחה במערכות טיוב נתונים.

21 מזהה המכרז: 368/07. נוסח המכרז כפי פורסם מצוי באתר הוועדה המצוין בהערת שוליים מס' 17.

22 קדסטר – שיטת רישום הכוללת מידע על חלקות קרקע, כגון: גבולותיהן, שטחן, הבעלות עליהן, וכד', ומאפשרת לנהל את המקרקעין.

### 3. הנגשת המידע המסוייב והמאורגן לציבור הרחב ולפעילים בשוק הנדל"ן:

ההחלטה קבעה כי יימצאו פלטפורמות להנגשת נתוני הנדל"ן לציבור (כאמור בחוות דעת השמאי הממשלתי הראשי, על-מנת לייעל ולעודד את הביקורתיות והתחרותיות במשק) לפעילים בשוק הנדל"ן כגון קבלנים, יזמים, ומתווכים וכן לאקדמאים, שעד כה התקשו בביצוע מחקרים מעמיקים על שוק הנדל"ן הישראלי.

#### סטטוס:

סעיף זה יושם באופן חלקי:

המערכת שתנגיש לציבור את נתוני הנדל"ן המסוייבים נמצאת בשלב שלאחר אישור איפיון (קיימת בגרסת ביטא שמישה) וצפויה לעלות לאתר אינטרנט ייעודי וידידותי בתחילת שנת 2017.

### 4. פיתוח כלים לשימוש גורמי הממשלה במידע המסוייב:

ההחלטה קובעת כי יפותחו כלים להצגה וניתוח של המידע המסוייב לשימושם של משרדי הממשלה, שיהיו זמינים ומעודכנים בתדירות גבוהה.

#### סטטוס:

יושם.

הוועדה חקרה ותכננה כלים ממשלתיים ל"ביצוע ניתוחים מורכבים של נתוני נדל"ן" המיועדים לשמש ולשרת את מנהל התכנון, משרד השיכון ורשות המיסים. אלו הועברו זה מכבר לרשויות הרלוונטיות כתוצר ממופה (נכון לאוקטובר 2016, גרסת ביטא). כלי הניתוח הללו, כגון מפות "חום" לשינויים ומגמות בשוק הנדל"ן, אמצעי סינון קטגוריים לדירור (על-פי הטאבו) וכד' זמינים ברשת ממשלתית המתעדכנת מדי יום על-ידי מפי"י, ומשמשים בפועל, משך תקופה לא מבוטלת, להגיית פתרונות לאתגרים שונים שנצבו לפתח הרגולטורים על הנדל"ן והשיכון (פירוש בנספח הדו"ח זה).

כן פותח אב טיפוס לכלי ניהול ממשלתי, שממשקו מעין אתר ממשלתי פנימי, לתהליך הייצור של יחידת דירור מרגע היוזמה לשלב האכלוס.

### 5. פיתוח מדדים חדשים לבחינת הפעילות המשקית בשוק הנדל"ן

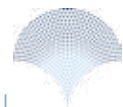
על-פי החלטת הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה תרכז פיתוח של מדדים חדשים לבחינת הפעילות המשקית בשוק הנדל"ן, בהסתמך על מאגרי המידע המסוייבים והמאוחדים.

#### סטטוס:

יושם.

בשנת 2015 פורסם בשרת המפות הממשלתי המדד היחיד שפיתחה הוועדה עד כה – "שכבת שכונות לאומיות". הוועדה עודנה עומלת על פיתוח מדדים משלימים ומורכבים נוספים, כאשר כאמור בהחלטת הממשלה, עיקר המשימה מוטל על המועצה הלאומית לכלכלה.<sup>23</sup>

23 כך על-פי מצגת "ישיבת ההתנעה" של הוועדה הבינ-משרדית מתאריך ה'22.10.2013.



## טבלה מסכמת: מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

יישום	סטטוס	מרכיב בהחלטה	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	הוקמה ומתכנסת בעקביות, משנת 2013, בראשותו של פרופ' ירון פלוס, המדען הראשי של המרכז למיפוי ישראל.	הקמת ועדת ההיגוי הבין-משרדית	1
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	איחוד וסנכרון הנתונים בוצע על-ידי חברת "טלדור מערכות מחשוב" שזכתה במכרז בשנת 2012, עם מערכת Trillium.  כלים שונים ומבוססי "בינה עסקית" פותחו והותאמו למאגר המידע המשווייב, ובהם כלים לשאילתות מתקדמות, כלים לזיהוי מגמות, פריסת המידע על גבי מפה חכמה, כלים לתרגום המידע כאלפא-נומרי וכיו"ב.	טיוב המידע הקיים והאחדת בסיסי הנתונים הממשלתיים הקיימים, כך שיתאפשר ניתוח משולב באמצעות כלי בינה עסקית	2
<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	נבחרה הקמה של אתר ידידותי וחדשני, בשיתוף עם יחידת "מערך ממשל זמין" של משרד האוצר. האתר קיים בגרסת ביטא (ושמיש), וצפוי להיות מוגש לציבור בראשית 2017.	בחינת הצורך והאפשרויות להנגשת נתוני הנדל"ן הממשלתיים לציבור הרחב, רוכשי ומוכרי הדירות, פעילים בענף הנדל"ן ואקדמאים	3
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	פותחו כלים אפשריים לביצוע "ניתוחים מורכבים של נתוני נדל"ן", שהועברו להתנסות ברשויות. בנוסף, פותח אבטיפוס לכלי ניהול ממשלתי לשרשרת הייצור-עד-אכלוס של יחידת דיור.	פיתוח כלים דינאמיים לניתוח והצגה של נתוני נדל"ן לצרכי עבודה פנים-ממשלתיים	4
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	פותח מדד ראשון של "שכבת שכונות לאומית"	פיתוח מדדים חדשים להערכת הפעילות המשקית בשוק הנדל"ן ובכלל זאת יחסי ביקושה-היצע, שינויי מחירים וכיו"ב	5

## תובנות ומסקנות

### 1. תהליכי יישום ההחלטה חיצוניים לשיח הציבורי בנושא נתוני הדיור

נושא פרסום נתוני הנדל"ן הוא נושא קריטי וחשוב המצוי מזה זמן רב בראש סדר היום הציבורי והתקשורת, תחת השיח הרחב יותר בנושא משבר הדיור. יש לברך על קיומה של החלטת ממשלה הנוגעת בנושא ליבה, אשר כה רלוונטי למציאות חיינו. יחד עם זאת, אי אפשר שלא לתהות כיצד החלטה כה משמעותית, הנוגעת בלב הנושא הכה מתוקשר, והרלוונטית לדיון אודותיו, אשר הביאה להקמת ועדה הפועלת באופן קבוע, ולשורת תהליכים, כמעט שלא קיבלה תשומת לב ציבורית לאורך הסערות התקשורתיות האחרונות בנושא הגוף הרשאי לפרסם את נתוני הנדל"ן. הסבר אפשרי טמון בעובדה שהגוף המופקד על ביצוע ההחלטה דה־פקטו – מפ"י, הוא גוף מקצועי, משני בשיח הציבורי ומרוחק מהליבה של שירות המדינה (בשונה ממצב בו ההחלטה היתה מופקדת תחת אחריות מנהל מקרקעי ישראל או משרד השיכון). התחושה היא שהמהלכים החשובים שמפ"י עושה לא מתכתבים עם השיח הפוליטי סביב הנושא, וכי יש נתק בין התהליכים האלה ובין הדיון הציבורי. אין ספק שתהליך כמו זה המתואר בדו"ח, צריך לזכות להרבה יותר תשומת לב פוליטית וציבורית.

### 2. סוגיית ניהול המידע כסוגייה רוחבית על סדר היום הממשלתי

נראה כי לאחרונה, בראייה רוחבית וחוצת משרדים, קיים עיסוק ממשלי בהעדרם של נתונים זמינים ושקופים למערכת. נושא זה עובר כחוט השני בשורה של החלטות ממשלה. סוגיית ניהול המידע מהווה נושא ממשלי חשוב ואקוטי, אף מעבר לסוגיית הדיור. החלטת ממשלה זו מהווה מקרה מבחן לסוגיות של שקיפות מידע בתחומים אחרים, כמו תחבורה, אנרגיה, חינוך – שבהם היכולת להגיע לנתונים שקופים היא מוגבלת. עד היום לא התקבלו החלטות רבות מסוג אלה. אין ספק שהעיסוק במידע צריך להיות הרבה יותר משמעותי בחיי הממשלה – בין אם בהחלטות ממשלה ובין אם בפעולות אחרות מצד הממשלה.

## נספח: פירותיה של החלטה 374 – המידע המסוייב בשימוש הממשלה

המטרה הראשונה והראשית של ועדת ההיגוי הבין-משרדית, כפי שהתקבלה החלטת הממשלה, הייתה טיוב נתוני הנדל"ן הממשלתיים (שכפי שהזכרנו, נשמרו בעיקר במערכת כרמ"ן המיושנת וה"מחוררת"), אשר לצידה הוגדרו מטרות "לשימוש פנימי" לכאורה – פיתוח כלי "בינה עסקית", כלים ל"ניתוח מידע" ו"מדדים". אך נוסח ההחלטה ה"בש" גולם בתוכו יעדים נוספים ואופרטיביים יותר – אלו שזוהו בזמנו על-ידי ועדת טרכטנברג ועל-ידי קבינט הדיור – ושקידומם היה תלוי ביכולות ניתוח המידע הנדל"ני.

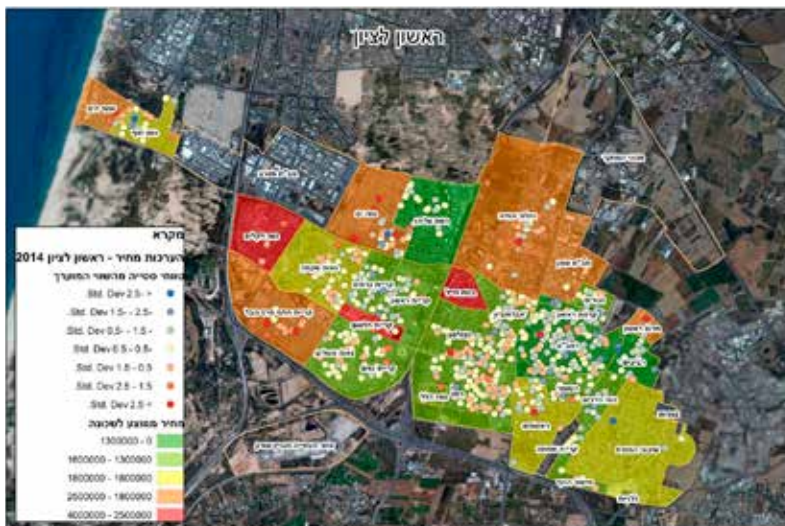
בפועל, ריכוז המידע וטיובו איפשר כבר בשלבים המוקדמים של עבודת הוועדה זיהוי ואיתור של פתרונות חדשים ויצירתיים לאתגרים ותיקים של רגולטורי הנדל"ן, למשל –

### 1. מחסור בקרקעות באזורים עירוניים – בינה עסקית בשירות משרד הבינוי והשיכון

יוקר הדיור העולה הוא תוצאה של היצע נמוך וביקוש צומח לדירות, בעיקר בערים הגדולות. כפי שזיהה שר הבינוי והשיכון, משאבי הקרקע בערים דוגמת תל אביב כמעט נוצלו או שהם דלים מאוד, ומה שהיו בעבר אזורים תעשייה שמחוץ לעיר, למשל רמת החייל, עשויים לשרת את התושבים באופן טוב יותר כשכונות מגורים. מסקנה זו הביאה את השר לפנות למאגר הנתונים המסוייב ולחפש אחר אלטרנטיבה בעלת פוטנציאל טוב יותר למיקום מרכזי התעשייה – השטחים הגדולים, הנוחים (מבחינת נגישות) וה"מתים" (מבחינת שימוש) שבין מחלפים.

### 2. איתור עסקאות חריגות – כלי ניתוח המידע בשימוש רשות המיסים

אחד הפרויקטים הראשונים שלטובתו תועלו כלי "ניתוח הרחב" שייצרה הוועדה היה פרויקט שביקשה רשות המיסים (הלבנת הון) לאיתור עסקאות חריגות.<sup>24</sup> התהליך מתבסס על הזנת שאילתא אודות התמורה המוצהרת לעסקאות נדל"ן,



ופילווחה על-פי רשימת משתנים (שטח במ"ר, מספר חדרים, שנת בנייה...) ועל-פי אזורים הומוגניים (גיאוגרפית – שכונות, אזורים עירוניים) ורבעונים. השאילתא מאפשרת לזהות בקלות עסקאות שהתמורה שהוצהרה עבורן חורגת מן התמורה שהוצהרה בעסקאות עבור נכסים בשווי דומה וברבעוני זמן קרובים, והזיהוי מתאפשר עוד יותר בקלות בסקירת הפלט על גבי מפה.<sup>25</sup>

### 3. איתור קרקעות לתמריץ לשירות לאומי

עוד צומת שבה הוכיחו עצמם כלי ניתוח המידע המשופרים הייתה למול פרויקט נוסף בתיעדוף גבוה של משרד הבינוי והשיכון – איתור קרקעות שיתאימו לתגמול יוצאי קהילות מיעוטים בצורת הטבות או הקלות מס באזורים ייעודיים. באמצעות המערכת אותרו שטחי קרקע בעלי קריטריונים מתאימים והונפק מיפוי של המוקדים הרלוונטיים עד לרמת החלקות.

24 המודל גובש בשיתוף פעולה עם ד"ר דני בן-שחר ממכון אלרוב לחקר הנדל"ן של הפקולטה לניהול באוניברסיטת תל אביב.

25 צילום המסך נלקח ממצגת מפ"י "סטטוס פרויקט הנדל"ן" מה-28.05.2016.



