

A man who knows the price of everything and the value of nothing (definition of a cynic).

Oscar Wilde

אלכסנדר פוזננסקי

הפרובלמטיקה של מחיר הקרקע בעולם ובישראל

במאמר זה מנסים אנו להתייחס לכמה מן הסוגיות העיוניות והמעשיות הקשורות בערך הקרקע ומחירה.

הגורמים המעצבים את מחיר הקרקע

השאלה של ערך הקרקע ומחירה היא מורכבת ומסובכת מאוד; לכן לא יפלא שהיא ריתקה את תשומת לבם של החוקרים מזה מאות שנים. תורות מקיפות של הרנטה הקרקעית פותחו בשעתו כידוע ע"י דוד ריקרדו וי. ה. פון זינג.

בעשרות השנים האחרונות מאז הוחשו תהליכי האורבניזציה והחריפו הקשיים בתחום זה, גברה ההתעניינות בבעיות של הקרקע, ערכה ומחירה. על רקע זה הופיעו שורת תורות המנתחות את בעיית הקרקע; ובין השאר, את הגורמים הקובעים את מחיר הקרקע. תפיסתיו של ו. אלונסו, אשר ניסח מחדש בשנת 1960 את תורת הרנטה הקרקעית ראוי ת בהקשר זה לתשומת לב מיוחדת. אלונסו טען כי מחיר הקרקע נמצא ביחס ישר לנגישות אליה; כשנגישות זו נמדדת ע"י שני קריטריונים אפשריים: א) המרחק האפקטיבי מהחלקה הנתונה אל מרכז העיר; ב) אפשרות הנגישות למקום לגבי לקוחות פוטנציאליים.

נוסף על מאפיינים אלה תלוי מחיר הקרקע, לדעתו של חוקר זה, בשיקולים של רווח ו/או הסיפוק אשר היוזם האינדיבידואלי יכול להפיק מאתרים שונים. ובסיכום, הערך של חלקת קרקע נקבע ע"י אפשרויות הניצול האופטימלי שלה בהתחשב עם מקום המצאה ונגישותה. תפיסתו של אלונסו היא אמנם נכונה ביסודה, בכל זאת גיסו תיאורטיקנים שונים להשלים אותה בהצביעם על גורמים שונים אחרים המשפיעים במידה זו או אחרת על מחיר הקרקע.

וכך, למשל, הצביע החוקר א. פ. בריגהאם (בשנת 1965) על הגורמים הנוספים הבאים: הנוחיות של השימוש בקרקע (accessibility); הנתונים הטופוגרפיים, אינטנסיביות הניצול הנוכחית והחזויה של הקרקע, הנסיבות ההיסטוריות וכו'. החוקרים דאונינג (Downing) ומילגראם העלו גם כמה פרמטרים וטרמיננטים אחרים כגון התשתית והשירותים הציבוריים הקיימים במקום, השלב שבו נמצא האזור מבחינת התכנון, הפרופיל הסוציאלי של האוכלוסיה המתגוררת בשכונת לחלקה ועוד.

תרומה חשובה להבהרת הגורמים הקובעים את מחיר הקרקע תרם גם ה. הויט. בדומה לחוקרים אחרים הצביע גם הוא על בעיית הנגישות (כפי שהיא משתקפת בקשר התחבורתי למקום), התשתית הקיימת במקום, רמת הפיתוח בו וכן התנאים הטופוגרפיים. אך נוסף לכך הוא הצביע גם על גורמים אחרים בעלי חשיבות מירבית לגבי רמת מחירי הקרקע:

- (א) ייעודה של הקרקע. שהרי מחירה של חלקת קרקע תלוי במידה רבה בכך אם לדוגמה, היא משמשת למגורים או שהיא מיועדת למסחר ומשרדים שונים;
- (ב) חשיבותו של האזור. חשיבות זו קובעת למעשה את רמת הביקוש לקרקע נתונה, וכן נודעת לה השפעה בולטת לגבי ייעודה של הקרקע;
- (ג) גודל החלקות. כאן יש להביא בחשבון כי לגודל החלקה נודעת השפעה בולטת על טיב השימוש הנעשה בה.

הדינמיקה של התייקרות הקרקע במשק

נוסף על הגורמים האמורים, אשר להם נודעת חשיבות מפתח בקביעת מחירה של חלקת קרקע מסויימת, יש להביא בחשבון שורת גורמים הקובעים את הדינמיקה של התפתחות מחירי הקרקע בארץ או אזור מסויימ. מודל שפותח ע"י החוקרים שרמן וס. מייזל, התבסס על הגורמים הבאים:

- (א) קצב גידולה של אוכלוסיית הערים. קצב גידול זה קובע למעשה את קצב ההתרחבות של הביקוש הריאלי לקרקע למגורים, תעשייה, מסחר ושירותים עסקיים, מוסדות ציבור לסוגיהם, שטחים פתוחים וכיו"ב;
- (ב) עלייתה של רמת ההכנסות בארץ או באזור. עליה זו מגדילה את הביקוש לקרקע, מביאה לעליית הנורמות של שימוש בה (כגון הגדלת שטח הדירות) וכו';
- (ג) מגמות האינפלציה במשק. מגמות אלו מביאות להתייקרות כל הנכסים, וממלא גם הקרקע. ומה שחשוב יותר כתוצאה מהאינפלציה וירידת ערך הכסף, מעדיפים האנשים להשקיע את חסכוניהם בנכס־דלא־ניידי; דבר המהווה כמובן דחיפה לעליית מחירי הקרקע;
- (ד) הביקוש הספקולטיבי, אשר במקרים לא־מעטים משקלו בהעלאת מחיר הקרקע אינו נופל מזה של הביקוש הריאלי (או שהינו אף גדול יותר).

התנאים הספציפיים בישראל

כל הנאמר לעיל משקף את המורכבות והרב־גונית של הגורמים המשפיעים על מחירי הקרקע. גורמים אלה בעולם משפיעים בחלקם על הביקוש לקרקע, לסוגיה השונים, ובחלקם על ההיצע של הקרקע, ובדרך זו מתעצבים היחסים בשוק המקרקעין ומתגבש מחיר הקרקע. מורכבת ומסובכת עוד יותר היא בעיית מחירי הקרקע בישראל. שהרי בישראל רובה המכריע של הבעלות על הקרקע הוא בידי המדינה ואילו הניהול למעשה בידי מינהל מקרקעי ישראל. והתוצאה היא כי המדינה היא המכתיבה — או לפחות בכוחה להכתיב את מחירי הקרקע. ומכאן שלגבי רוב הקרקעות שבשימוש בארץ המחיר נקבע לא בשוק המקרקעין, אלא על יסוד החלטות של המינהל או מוסדות אחרים — החלטות המתקבלות על יסוד שיקולים שונים; מהם כלכליים ומהם חברתיים, מדיניים ואחרים.

לבעלותה של המדינה על מרבית הקרקעות בישראל יש השפעה רבה על משטר הקרקע הציבורית בארץ, ובמיוחד לגבי משמעותם ודרכי עיצובם של מחירי הקרקע. בעיקר יש להצביע כאן על התוצאות הבאות:

- (א) יש באפשרותה של המדינה להשפיע באורח קובע על מחירי הקרקע ואף להכתיב מחירים אלה;
- (ב) תוצאה אחרת של הבעלות הציבורית על רוב רובן של הקרקע במדינה היא משטר חכירה כשיטה דומיננטית של החזקת קרקע וכבסיס לקביעת מחירו של גורם ייצור זה.

ננסה עתה לבחון את שתי התוצאות הללו של הבעלות הציבורית על הקרקע, על-מנת להגיע למסקנות לגבי המדיניות הקרקעית בכללה ומדיניות מחירי הקרקע בפרט.

הקרקע כגורם ייצור

אחת התוצאות כאמור, היא, כי במקום שמחירי הקרקע ייקבעו בתוקף תנודות הביקוש וההיצע בשוק בהתאם לגורמים שונים (כגון אלו שעליהם הרחיבו את הדיבור פון-טינון, אלונסו, הויט, שרמן-מיזל ואחרים), יש באפשרותה של המדינה בישראל להתערב באופן פעיל בתהליך קביעת מחירי הקרקע.

למעשה התערבותה של המדינה בתחום מחירי הקרקע היא חלק ממדיניות כללית יותר. מדיניות זו מכוונת להשפיע על מחירים מסויימים המהווים מפתח להקצאה נכונה של גורמי הייצור כגון שער הריבית ושער החליפין של המטבע. בהקשר זה כתבו הפרופסורים אבא לרנר ותיים בן-שחר את הדברים הבאים: *

"קביעת מחיר גורמי הייצור, הריהי בידי הממשלה מכשיר נוח ורב עוצמה להשגת המטרות הרצויות לה. הממשלה יכולה להשפיע על מחירי הקרקע, משום שהיא בעלת מרבית הקרקעות במדינה. הוא הדין באשר למקורות המים ומקורות טבע אחרים. הממשלה פיתחה גם מערכת חוקים ותקנות המבטיחים לה שליטה כמעט מלאה על גיוס ההון ועל הקצאתו."

הימנעות משני הקצוות

הבעיה היא באיזו רמה יש לקבוע מחיריהם של גורמי הייצור. כאן יש להיזהר משני קצוות:

מצד אחד צדקים א. לרנר וח. בן-שחר בטענם כי קביעת מחיר נמוך יתר על המידה לקרקע ולגורמי ייצור אחרים פוגעת ביעילות המשק הלאומי. שהרי מחיר נמוך מסוג זה יוצר עודף ביקוש לגורם הייצור הנתון וכן לחץ מצד יצרנים ומשתמשים אחרים המבקשים לרכוש במחיר הנמוך כמות גדולה ככל האפשר של גורם ייצור זה. והתוצאה היא כי המחיר הנמוך יתר-על-המידה גורר אחריו שימוש מופרז ובזבוז בגורם הייצור הזול וכן השקעות מופרזות ברכישתו או הפקתו של גורם ייצור זה (**).

מצד שני, קביעת מחיר גבוה יתר על המידה לקרקע וגורמי ייצור אחרים טומנת גם היא בחובה סכנות רציניות למשק. כמה וכמה סיבות לכך: ראשית, מחירי קרקע גבוהים מושכים את ההון להשקעות בקרקע, דבר הפועל כמובן לרעתן של ההשקעות היצרניות ומביא לסילופים קשים במיבנה המשק ובמהלך ההתפתחות הכלכלית;

שנית, עליית מחירי הקרקע מעלה את ההוצאות לדיר, ומביאה להעלאת מדד יוקר המחיה ושכר העבודה וכתוצאה מכך — גידולן של הוצאות הייצור והעלויות במשק. נוסף לכך, רווחי ההון הגדולים המופקים מעסקות קרקע גורמות לדירבונם של הלחצים האינפלציוניים במשק. בעקבות כל אלה גוברים איפוא התהליכים של האמרת מחירים ואינפלציה במשק על הנזקים הכרוכים בכך;

ושלישית, למחירי קרקע גבוהים נודעות גם השלכות מילוליות בתחום חברתי; בין השאר, משום שהם מכבידים על חיסול משכנות עוני, שיכון זוגות צעירים ומטרות חינוכיות אחרות בתחום הדיר.

* פרופ. א. לרנר, פרופ. ח. בן-שחר: כלכלה יעילה ויישומה בישראל. הוצאת עמיקם תשל"ל, ע' 110.
** שם, עמ' 125-120.

מתברר כי כשם שיש להימנע ממחירים נמוכים יתר על המידה לקרקע וגורמי ייצור, כן יש לדאוג לכך שמחיריהם של גורמי הייצור לא יעברו על מכסימום מסויים. ובין היתר יש לציין כי קביעת גבול מכסימלי למשקל הקרקע במחיר דירה הוא יסוד חיוני בכל מדיניות המבקשת לשלב באורח יעיל את תכנון הקרקע עם תכנון הבניה והתכנון העירוני בכללו. בהתאם לגישה זו נהג למעשה מנהל מקרקעי ישראל, אשר לאחר מחקר ממושך הנהיג את השיטה של משקלות (מקדמים) בקביעת מחיר הקרקע באחד ממגזרי פעילותו, ואמנם שיטה זו הצדיקה עצמה ואימתה את מימצאי המחקר.

יצוין כי המדיניות הממשלתית היתה מודעת לצורך להציב גבולות להתייקרות מחירי הקרקע ולספקולציה הקרקעית. החלטותיה של ממשלת ישראל ממאי 1965, אשר התייחסו לצרכי מסירתן של קרקעות ממשלתיים לשימוש, קבעו מצד אחד כי "ערכה של קרקע עירונית הוא ערכה הריאלי, כבסיס לחישוב דמי חכירה, דהיינו, ערך הקרקע במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון, על פי הערכת השמאי הממשלתי". אך בו זמנית הוסיפה הממשלה את הדברים הבאים:

"כדי שבערך הקרקע לא יילקחו בחשבון האמרות ספקולטיביות ומקריות של מחירי הקרקע, תקבע המועצה (הכוונה למועצה של מינהל מקרקעי ישראל — א.פ.) — לאחר שתקבל המלצת וועדה מיוחדת, שתהיה מורכבת מהוועץ המשפטי לממשלה והמנהלים הכלליים של משרדי האוצר, השיכון, הפנים, העבודה ומינהל מקרקעי ישראל — הנחיות לשמאי הממשלתי בבואו לקבוע את ערך הקרקע" (*).

בהחלטות אלו של הממשלה בלט איפוא שילוב של שני יסודות: מצד אחד, התבססות על מחיר השוק במחיר הריאלי של הקרקע. ומצד שני, מתן הוראות ממשלתיות לשמאים במטרה למנוע עליות ספקולטיביות ובלתי מוצדקות במחירי הקרקע.

מחיר שוק או מחיר שימוש

בסיכומו של דבר מתברר כי ההתערבות הממשלתית בקביעת מחיר הקרקע צריכה לפלס דרך בין שתי אפשרויות קיצוניות: היא צריכה להימנע מקביעת מחירים נמוכים מדי לקרקע, אך היא חייבת גם להציב גבול מכסימלי להעלאת מחיר הקרקע. לא מחיר השוק צריך לשמש כעקרון מנחה בלעדי לקביעת מחיר הקרקע, אלא מחיר השימוש בקרקע. מחיר שימוש זה צריך להיקבע בהתחשב במשימות הבסיסיות שבפניהן עומדת המדינה, דהיינו: א) יצירת תנאים לקליטה נאותה של העולים, ע"י הבטחת דיור זול יחסית ובמקומות המתאימים להם וכן ע"י יצירתם של מקורות תעסוקה נאותים בקרבת מקום למגוריהם של העולים;

ב) הבטחת תנאי דיור נאותים לתושבים הוותיקים; בין השאר ע"י חיסול משכנות העוני;

ג) הבטחת שיכון לזוגות צעירים;

ד) פיתוח אזורים שוממים; במיוחד בנגב, בגליל ובפרוודור ירושלים;

ה) הקלה ועידוד להתפתחותה של התעשייה; בין היתר ע"י יצירתם של אזורי תעשייה חדשים בערי הפיתוח או בקרבתן וכן באי-אלה אזורים של מרכז הארץ;

(* מינהל מקרקעי ישראל, דו"ח מס. 4, ע' 26. ירושלים, 1965.

- (1) תרומה מירבית לפיתוח החקלאות;
(2) יצירת רזרבות קרקעיות בהתאם לתיכנון הכולל של איכלוס הארץ.

תמורות במשטר החכירה בארץ

לבעלות הציבורית על רובם המכריע של הקרקעות בישראל יש, כאמור, גם תוצאה נוספת; דהיינו, הפעלתה של שיטת החכירה מיסודה של הקרן הקיימת לישראל והפיכתה לצורה העיקרית של החזקת קרקע בארץ. שיטה זו עשויה להחליש את הזיקה למחיר השוק של הקרקע ומצד אחר להדגיש ביתר שאת את מחיר השימוש בגורם ייצור זה. שהרי האדם שחכר קרקע ממינהל מקרקעי ישראל או מרשות ציבורית אחרת, משלם למעשה בעד השימוש בקרקע זו, ובו בזמן נשארת הבעלות בידי רשות ציבורית.

יצוין כי השיטה החדשה של היוון דמי החכירה השנתיים, אשר הונהגה לאחרונה, מחזקת את יסודותיה של שיטת החכירה והופכת אותה למעשה לשיטה היחידה כמעט של הקצאת קרקע ציבורית. שכן השיטה הקודמת, אשר היתה מבוססת בעיקר על שילוב של תשלומים חד-פעמיים גדולים בתורת דמי חכירה ראשוניים מזה, ודמי חכירה שנתיים מזה, יצרה לגבי האוצר פיתוי חזק למכור את הקרקע למשתמשים פרטיים, על-מנת לזכות בדרך זו בתשלומים חד-פעמיים גדולים. יתירה מזו, התשלום של "דמי חכירה ראשוניים" היקנה למעשה לחוכר מעין זכויות על הקרקע והיווה למעשה צורה מסוימת של קניה.

כיום חלה שיטת ההיוון החדשה על קרקע לצורך שיכון ציבורי בלבד. אך יש סימנים לכך שמנהל מקרקעי ישראל עשוי להגהיג בעתיד שיטה זו גם לגבי שימושי קרקע אחרים; כגון קרקעות לצרכי מסחר ושירותים, תעשייה, מלונאות וכיו"ב. זאת היא למעשה הדרך שבה ניתן למנוע הידרדרות בכיוון למכירה סיטונית של קרקע ציבורית לתעשייה או לשירותים עקב לחצים של גורמים אינטרסנטים ופוליטיים שונים.

יחד עם זאת ניתן לחזק וליעיל את שיטת החכירה גם ע"י שני אמצעים נוספים:

(א) הפעלת שיטה מקיפה שלפיה יופנו ההכנסות מהיוון דמי החכירה לרכישת קרקעות חדשות, תכנון ופיתוחן. שיטה זו תסייע למימון יצירתן של עתודות קרקע ציבורית לצרכי פיתוח חיוניים;

(ב) יצירת תנאים לקבלתו של חוק חכירה כללי, אשר ישמש בסיס לגיבושה וחיזוקה של שיטת החכירה הנהוגה בישראל.

הימנעות משימוש במושג "מחיר הקרקע"

חיווקה והשרשתה של שיטת החכירה מחייבים גם צעדים נאותים בתחום מחיר הקרקע וגובה דמי החכירה.

בראש וראשונה יש להקדיש תשומת לב להבהרת המושגים בתחום זה של מחיר המקרקעין ודמי חכירתן. אחת השאלות העיקריות מתייחסת לעצם השימוש במושג של "מחיר" לגבי הקרקע הציבורית. יש להביא בחשבון כי בתודעת הציבור מתקשר המושג של מחיר הקרקע עם המושגים של מכירת קרקעות ושל רכישת זכות-בעלות חלקית או מלאה — ע"י החוכר בהתאם לאחוזים של המחיר שהוא שילם. משום כך יש להימנע במשטר של חכירה משימוש במושג "מחיר", ובמקומו רצוי להשתמש במושג של "שיעור דמי חכירה" שהחוכר חייב לשלם למינהל.

דרכי קביעתם של דמי החכירה

באשר לגובה של שיעור דמי החכירה, יש לדעתנו להשתית על יסודות שיטתיים ומשוכללים יותר, ולשם כך יש לנקוט בשלושה כללים:

(א) יש להנהיג בגובה דמי החכירה דיפרנציאציה בין אזורים ואתרים שונים בארץ. בשעתו נקטה הקרן הקיימת לישראל, מסיבות חברתיות ואירגוניות בדרך של תשלום אחיד של דמי חכירה לחדר. דהיינו, היה קיים שוויון בגובה התשלום בעד שימוש בקרקע למגורים, אם כי גם באותו זמן נהגה הקק"ל לתת חלקות גדולות יותר לחוכרים במקומות מרוחקים או בפרברי הערים; וזאת כפיתוי להשתכנות באתרים שלישוב היה ענין באיכלוסם ואולם, עם השינויים בגישה לערך הקרקע, שבאו עם פיתוח הארץ וגידול האוכלוסיה, נתיישנו במידה רבה שיטות אלו וכיום יש הכרח בדיפרנציאציה בין מקום למקום ובין אזור לאזור בהתאם לצרכים החינויים בתחום פיזור האוכלוסיה ופיתוח הארץ;

(ב) על אף הדיפרנציאציה יש להבטיח כי שיעור דמי החכירה יהיה אחיד במקום נתון וכן בשימוש ויעד נתונים שווים;

(ג) שיעור דמי החכירה יהיה מבוסס על מחיר הדירה (או נכס אחר כגון מפעל, מוסד וכיו"ב) ויהווה חלק קבוע ממחיר זה.

את הכללים שלעיל ניתן, לדוגמה, לממש ע"י כך שהארץ תחולק לגבי השיכון הציבורי ל-8 אזורים, ולכל אזור ייקבע קואופיצינט משלו לגבי חלקם של דמי החכירה במחיר דירה. טיב השימוש בקרקע לצורך בניית מגורים יתבטא בנקודות, כשלכל נקודה שווי כספי אשר ייבדק מדי שנה. ע"י הכפלת שווי כספי זה בקואופיצינט הספציפי לאזור הנתון יתקבל השיעור של דמי החכירה השנתיים. הנהגת שיטה אחידה כזאת של תשלום דמי חכירה בעד השימוש בקרקע תחזק את הבעלות הלאומית על הקרקע ותתרום לחיסול תופעות שליליות של ספקולציה סמויה או גלויה בתחום השימוש בקרקע ציבורית.

עקרונות למדיניות קרקעית

לסיכום ניתן להצביע על כמה עקרונות אשר לדעתנו צריכים לשמש כבסיס למדיניות נאותה בתחום המדיניות הקרקעית:

א. עקב הנסיבות הספציפיות האופייניות למשק הישראלי איבד המושג של מחיר הקרקע הרבה מחשיבותו ומידת הרלבנטיות שלו לגבי תחומים רבים וכן חלק גדול מאזורי הארץ. בין הסיבות לכך יש לציין את הבעלות הלאומית על יותר מ-90% של הקרקעות בארץ, את בעלותן של המדינה והקרן-הקיימת לישראל על כמעט כל הרזרבות הקרקעיות, את היעדרו של שוק מקרקעין ראוי לשמו באזורי רחבים של המדינה, ובמיוחד באזורי הפיתוח; וכן את העובדה שהמדינה אינה מגלה התענינות בקרקעותיהן של הערים הגדולות בתורת אתרים פוטנציאליים לקליטת אוכלוסיה חדשה, דבר המחליש גם הוא את שוק המקרקעין.

משמעותו המוגבלת של מושג מחיר הקרקע התבלטה ביתר שאת לאחר שלאחרונה הוחלט על שינוי יסודי בשיטת החכירה של קרקע ציבורית; ובין השאר בוטל התשלום של "דמי חכירה ראשוניים". שהרי כל עוד היו נהוגים דמי חכירה ראשוניים, בשיעור גבוה עד 80% ממחיר הקרקע, היה חוכר הקרקע בגדר שותף למעשה לבעלות עליה. ואילו ביטולם משמעותו היא כי הקרקע נשארת בבעלותו הבלעדית של הלאום;

ב. מן הראוי להבחין הבחנה ברורה בין שני מושגים: מחיר הקרקע מחד וערך הקרקע מאידך. גם כשאין לקרקע מחיר, הרי מכל מקום יש לה ערך. ערך זה בא להשתקפותו בתשלום עבור השימוש בקרקע; דהיינו, בדמי החכירה שהחוכר משלם עבור שימוש זה.

יש להימנע איפוא לגבי הקרקע הציבורית משימוש במושג של מחיר הקרקע, ובמקומו להשתמש בשיעור דמי החכירה בתורת ביטוי לערך הקרקע. שינוי זה יחסל את שארית ההתייחסות של המשתכן לקרקע כאל סחורה, ובדרך זו ייוצב מעמדה של הקרקע כנכס צאן ברזל של העם. זניחת העקרון של מחיר הקרקע תנתק, כמו כן, את המדיניות הקרקעית משמאות ספקולטיבית והקצאת קרקע למרבה להציע, אף אם כוונותיו אינן כשרות. מעל לכל יש לזכור כי הקרקע לא נרכשה בכסף בלבד, ועל כן אין למכרה ככל סחורה בשוק.

ג. יש לקבוע את גובה דמי החכירה בהתאם לצרכי המדיניות של הכוונת האוכלוסיה לאזורי הארץ הזקוקים לפיתוח וכן בהתחשבות עם האפשרויות הכספיות של המשתכנים מזה ועם היעדים הכלכליים אשר להם משמשת הקרקע מזה.

יש להנהיג דיפרנציאציה בין שיעורי דמי החכירה בהתאם לאזור הגיאוגרפי, היעד הכלכלי וכן המיקום הספציפי. אך בו בזמן חשוב לדאוג לכך שדמי החכירה יהיו אחידים במקום נתון וכן בשימוש ויעד דומים. דמי החכירה יהיו מבוססים על מחירי הדירות וכן יהיו צמודים למדד היוקר אשר ייבחר לצורך זה (כגון מדד המחירים לצרכן, מדד מחירי התשומה לבנייה, מדד עליות השכר ועוד).

ד. במרכזי הערים יש להשאיר את גובה התשלום בעד השימוש בקרקע למשחק החופשי של הביקוש וההיצע. במידה שקיימת קרקע ציבורית פנויה במרכזים אלה, הרי יש לנהוג בה לפי תנאי השוק; אולם בו בזמן יש לנקוט באמצעים לריסונה של האמרת המחירים במרכז הערים. לשם כך יש, בין השאר, להגדיל את היצע הקרקע ע"י יצירתן של רזרבות קרקעיות וכן תכנון ופיתוח המזורים. במקביל רצוי לגוון ולהעשיר את תכניות החסכון, על-מנת שישמשו כמשקל-שכנגד להשקעות בקרקע וימנעו זרימה מופרזת של השקעות הון לקרקע;

ה. יש לדאוג לחקיקתו של חוק חכירה כללי. רצוי גם שחוק זה יהיה חלק מחוק מקרקעין כללי ומתוקן, אשר יתייחס הן לזכויות והן למיגבלות של השימוש בקרקע ציבורית ויהלום את צרכי ארצנו הנמצאת בתהליך של בינוי ופיתוח אינטנסיבי.