

# ההסדר החדש לגבי מחיר הקרקע בשיכונים הציבוריים

הקרקע היא בראש ובראשונה גורם יצור לחקלאות, לבנייה ולשאר השימושים במשק, אך בנוסף לכך היא משמשת גם כנכס השקעה.

כיוון שהקרקע היא גורם יצור, נקבע מחירה בעיקר ע"י מחיר התוצר הסופי; דהיינו, מחיריהם של דירות, משרדים, בתי עסק וכיו"ב. ערך הקרקע מושפע איפוא ממיקומה (המרחק ממרכז עירוני, גוף, סביבה פיזית ואנושית וכד') והוא משתנה, בין היתר, בהתאם להתפתחות העירונית של האיזור.

מאז קום המדינה קיים בארץ תהליך מתמיד של עליית מחירי הדירות. תהליך זה מלווה בעלייה מתמדת של מחירי הקרקעות באזורים עירוניים. כתוצאה מכך הפכה הקרקע אף לנכס השקעה (מחירי הקרקע בשנים שבין 1948—1973 עלו בשיעור גדול בהרבה מהעלייה במדד מחירי דירות ומדד המחירים לצרכן)<sup>1</sup>. משקל הקרקע באזורים מסויימים הגיע עד ל-40% ממחיר הדירה.

עליית מחירי הקרקע היא כיום בגדר תופעה עולמית הקשורה בעיקר בתהליכי העיור והצמיחה הכלכלית. עם העלייה במחירי הקרקע העירונית וצרכי השיכון הגדלים במסגרת הבנייה הציבורית ליעדים השונים — מתעוררת בכל חריפותה הבעיה של מרכיב הקרקע במחיר הדירה ושל מדיניות המחירים בהקצאת קרקעות הלאום לבנייה ציבורית. בשנת 1974 יזמו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר בדיקה כוללת של מחירי הקרקע להקמת שיכונים ציבוריים. בדיקה זו התייחסה הן להיבטים הכלכליים והתקציביים והן להיבטים החברתיים-ציבוריים של מדיניות הקרקע. מאמר זה בא לסקור בקצרה את מסקנות הבדיקה ולהסביר את הרקע להחלטות שנתקבלו, בעקבות ההערכה מחדש של המדיניות<sup>2</sup>.

## טבלת מחירי הקרקע עד ל-1974

בהתאם למדיניות הקרקעית של הממשלה משנת 1965 (אשר אומצה ע"י מועצת מקרקעי ישראל) תימסר קרקע הלאום לשימוש לפי ערכה הריאלי — באמצעות מכרז או עפ"י הערכה של השמאי הממשלתי. אופן קביעת מחירי הקרקע לשיכונים ציבוריים היה מבוסס על הסדר שבין המינהל לבין משרד השיכון. הסדר זה אושר ע"י מועצת מקרקעי ישראל ב-25.8.69. החל משנת 1970/71 הונהגה טבלה של מחירי קרקע שהחליף על הקרקעות אשר הוקצו ע"י מועצת מקרקעי ישראל למשרד השיכון לבנייה, „עבורו, מטעמו או בהמלצתו“. בטבלה לשנת 1972/73 למשל, נעו מחירי הקרקע בין 500—1000 ל"י ליחידת דיור בערי פיתוח (כגון: בית-שאן, קרית שמונה וירוחם) ועד 2,000—8,000 ל"י ליחיד במחוזות

<sup>1</sup> „סקר מחירי קרקעות“. מכון תבל, מרץ 1974.

<sup>2</sup> המאמר מסתמך על דו"ח ועדת המשנה „לבדיקה כוללת של טבלת מחירי הקרקע להקמת שיכונים ציבוריים“, אוגוסט 1974. (העדה הורכבה מנציגי משרדי האוצר, השיכון ומינהל מקרקעי ישראל).

חיפה, המרכז וירושלים. בממוצע היו מחירי הטבלה כ-1/5—1/6 ממחיר השוק ואילו במרכז הארץ, ובעיקר בשפלת החוף, הפער היה גבוה יותר (בשנת 1972 הגיע ההפרש בין מחירי הטבלה ומחירי השוק של הקרקע ברמת-אביב לכ-60,000 ל"י ליחידת דיוור, בבני-ברק — 36,000 ל"י, בהרצליה לכ-38,000 ל"י).

טבלת מחירים זו היתה מבוססת איפוא על סובסידיות גדולות, ואף לא היה בהכרח מיתאם בין מחירי הטבלה לבין המחירים הריאליים של הקרקעות. תהליך זה החריף במשך הזמן בשל היעדר עידכון מתמיד של רמת מחירי הטבלה. כך נוצר מצב שבו "מחירי הטבלה" של קרקעות במרכז הארץ היו סמליים לעומת המחירים בשוק.

## עיוותים וחולשות

הכוונה במסירת קרקע לבנייה ציבורית למגורים במחירים הנמוכים ממחירי השוק, היא תמיכה בקבוצות אוכלוסיה מסוימות הזכאיות לסיוע ציבורי בשיכון. התמיכה נקבעת לאור שני קריטריונים עיקריים:

א. הקריטריון הסוציאלי: מידת הזכאות של המשתכן בהתאם למצבו הכלכלי, החברתי וכו'.

ב. הקריטריון הגיאוגרפי: קידום המדיניות של פיזור אוכלוסיה וחינוקן של ערי הפיתוח. את מידת הצדקתה של שיטת התמיכה, שהתבטאה בטבלת מחירי הקרקע המסובסדת — עד לשנת 1974 — יש איפוא לבחון בהתאם לשני הקריטריונים הללו.

שיטת הסיבסוד העקיף (כלומר דרך מרכיב הקרקע המהווה חלק מתשומות הבנייה) הינה שיטה בלתי-רצויה מבחינת מדיניות השיכון ומונעת שימוש יעיל במדיניות קרקעית. העיוותים הנובעים משיטה זו הם בעיקר:

א. תמיכה בלתי-יעילה למשתכנים: במציאות, לא תמיד הועברה מלוא הסובסידיה (דרך הקרקע) אל המשתכן; חלק ניכר ממנה הועבר למעשה לגורמים אחרים, שלא היה בכוונת הממשלה לתמוך בהם. כמו כן, זוהי סובסידיה המוענקת באופן "אוטומטי": היא גדלה מדי שנה ללא הכוונה מודעת ועל כן קשה להגדיר את תחולתה ואת שיעורה. ועוד, הסובסידיה איננה סלקטיבית ואינה מותנית במצב הסוציאלי של המשתכנים.

ב. גורם מעכב מבחינת מגמות פיזור האוכלוסיה: במצב הקודם, כפי שתואר לעיל, לא היוותה טבלת מחירי הקרקע תמריץ חיובי לפיזור האוכלוסיה. הסובסידיה — הנמדדת על פי ההפרש שבין "מחירי הטבלה" לבין מחירי השוק — היתה גבוהה בהרבה במרכז הארץ מאשר באזורי הפיתוח בהם ערכי הקרקע הריאליים הינם נמוכים ביותר. יש לציין כי לחץ האוכלוסיה לשיכון באזורי מרכז הארץ, ובעיקר בגוש דן, מצריך השקעות ענק מתקציבי הממשלה בהרחבת התשתית ויוצר בעיות קשות של איכות הסביבה. כמו כן נגרמת עלייה תלולה במחירי הדיירות והקרקעות.

זאת ועוד, עלות הבנייה והוצאות הפיתוח הנלוות, גבוהות יותר דווקא באזורי הפיתוח (בשל נדירות גורמי הייצור כגון כוח-אדם מקצועי במקום, הוצאות הובלה גבוהות, הצורך בהשקעות ניכרות בתשתית ראשונית וגם בשל בנייה בטחונת). לדוגמה — אם מדד עלות הבנייה הכוללת (מחיר בנייה, הוצאות פיתוח כלליות וערך קרקע לפי טבלה 1972/73) בתל-אביב יוגדר כ-100, הרי המדד בבית-שאן וקרית-שמונה היה 114, מעלות ושלומי 114, ערד 119 ואילת 143. יתירה מזו, במרכז הארץ בהרבה יישובים המדד היה פחות מ-100 (ראשון לציון 95, רמת השרון 95, חולון ובתי-ים 97). ומסתבר כי כתוצאה משיטה זו — במיוחד

עקב אי-הכללתם של מחירי קרקע ריאליים בתחשיבי הבנייה — היתה תכופות למרכז הארץ עדיפות מבחינת מחיר השיכון הציבורי לעומת אזורי הפיתוח.  
 ג. עיוותים אחרים: ביזבוז מקורות ושימוש בלתי יעיל בקרקעות, היעדר מוטיבציה להשקעות יזומות בפינוי שטחים וברכישות קרקע לצרכי משרד השיכון, סירבול תהליכי הקצאת קרקע וצורך במנגנוני פיקוח.

### ההסדר החדש ומטרותיו

לאחר שנתבררו חולשות ועיוותים אלה, הוחלט באפריל 1974 על הקמת ועדה בראשותו של מנהל מינהל מקרקעי ישראל ובהשתתפות מנכ"ל משרד השיכון והממונה על התקציבים במשרד האוצר לצורך בדיקה כוללת של נושא טבלת מחירי הקרקע להקמת שיכונים ציבוריים. ועדה זו נעזרה בחומר שהוכן ע"י ועדת משנה בין-משרדית. ועדת המנכ"לים המליצה כי השמאי הממשלתי יקבע טבלת מחירי שומה לקרקעות באתרי הבנייה הציבורית המבוצעת ע"י משרד השיכון או מטעמו. מחירי הקרקע יהיו איפוא, בגדר מחירים ריאליים; דהיינו מחירי השומות של השמאי הממשלתי אשר יערוך את הטבלה הנ"ל לפני התחלת שנת הכספים עבור אותה שנה; וזאת באופן קבוע, מדי שנה בשנה. הואיל וביצוע ההמלצה של קביעת מחירי הקרקע ע"י השמאי הממשלתי בענף אחד עשוי לגרום להתייקרות מהירה מדי של הדירות בסוגים מסוימים של הבנייה הציבורית באיזור מרכז הארץ, המליצה ועדת המנכ"לים להפעיל את ההסדר החדש בשלבים, לפי אחוז מסויים ממחיר הקרקע כפי שנקבע ע"י השמאי הממשלתי:

### לוח 1: שלבים בהפעלת ההסדר החדש

השנה	אחוז ממחיר השומה של הקרקע	תשלום למעשה ע"י המשתכנים (לפי שיטת החיוון)
1974/75	50%	45,50%
1975/76	75%	68,25%
1976/77	100%	91,00%

ההמלצות דלעיל אושרו ע"י שרי האוצר, השיכון והחקלאות ב-17.9.74.

במקביל להחלטה זו עובדו נהלי עבודה למשרדי השיכון ומינהל מקרקעי ישראל על-מנת להבטיח את העברת המידע הנדרש וזירוז ופישוט תהליכי העבודה. ועדת משנה משותפת לשני המשרדים קבעה את מתכונת הטבלה החדשה, החל משנת 1974, ובתיאום עם השמאי הממשלתי נקבעו מחירי הקרקע לאתרי הבנייה של משרד השיכון ביישובים השונים לשנת 1975. כמו כן סוכם על הסדר תקציבי והתחשבות בין משרדי השיכון, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד האוצר. יסודות ההסדר החדש הם הבאים:

א. מטרת ההסדר, כפי שנקבע על-ידי שרי השיכון, האוצר והחקלאות, הינה לבטל את העיוותים שנבעו מהשיטה הקודמת, מתוך מגמה לעבור מתמיכה עקיפה בקרקע לתמיכה ישירה במשתכן; וזאת בהתאם לקריטריון סוציאלי ולקריטריון גיאוגרפי.

ההסדר החדש מאפשר לבסס את הסיוע לקבוצות המשתכנים השונות (עולים, זוגות צעירים, תת-דיור, ותיקים באזורי פיתוח) על משכנתאות לדיור ועל הלוואות עומדות (אשר הוגדלו לאחרונה בשיעור ניכר בערי הפיתוח, מתוך התחשבות בזכאות הסוציאלית וכן בצורך בהכוונת התיישבות ממרכז הארץ אל הפריפריה ולאזורי פיתוח מועדפים).

ב. ההחלטה האמורה מדגישה את העובדה, שיש להתחשב בערכה הריאלי של הקרקע, כגורם יצור כפיסי לבנייה וכן לשימושים אחרים במשק<sup>3</sup>.

ג. מחיר הקרקע ומחירי הדירות: — אין ספק שאין להתעלם מהאפשרות של התייקרות מסוימת בעלויות הבנייה הציבורית כתוצאה מהנהגת מחירי קרקע ריאליים בעיקר באזורי המרכז, חיפה וירושלים (בכל מקרה ההתייקרות תהיה אמוכה מהמתחייב על פי התוספת הישירה במרכיב הקרקע). אולם יש לזכור כי במצב של כושר יצור מוגבל של ענף הבנייה במשק ועודף ביקוש בשוק הדירות לא ניתן מבחינה כלכלית לפעול להוזלת מחירי הדירות באמצעות הנמכה מלאכותית של מחיר הקרקע. הדבר דומה למסירת גורמי יצור אחרים כגון: ברזל או מלט, במחירים הנופלים ממחירי השוק. כלל זה חל גם על הבנייה הציבורית אשר אין אפשרות לבודדה מהתנאים השוררים בענף כולו. למעשה, מסירת קרקע או גורמי יצור אחרים במחירים מוולים רק תבטיח רווחים נוספים, בלתי-מוצדקים, לגורמים שונים אשר לממשלה אין כל ענין להעניק להם סובסידיות.

ד. ההסדר האמור עולה בקנה אחד עם מגמות אחרות במדיניות השיכון הנוכחית והמדיניות הקרקעית של מועצת מקרקעי ישראל: סיוע ישיר ככל האפשר למשתכנים; עידוד השתכנות עצמית תוך ניצול, בין היתר, של מלאי דירות קיימות בשוק; הימנעות מהכוונה ישירה של המשתכנים לתכנית בנייה מויימת ויצירת תנאים שווים ככל האפשר, למשתכנים המקבלים סיוע לפי קריטריונים מוגדרים. יש להעיר כאן כי הבנייה הישירה של משרד השיכון, מיועדת מעיקרה לדירות בהשכרה, אשר דייריהן אינם מושפעים באופן ישיר מהעלאת מחיר הקרקע.

## טבלת המחירים לשנת 1975/76

כפי שצויין כבר לעיל, יגיע בשנת 1975/76 התשלום הבסיסי של המשתכנים בעד הקרקע הציבורית ל-68.25% מאומדן השמאי לגבי מחיר השוק. אומדן זה מתבסס על דירה בשטח של 75 מ"מ"ר ברוטו לפי מידות של משרד השיכון, וזאת בשיכונים רוויים (בניינים של 2 קומות לפחות עם ארבע דירות או יותר). אך יהיו הבדלים בהתאם לגודל הדירה: בדירות 60 מ"מ"ר יגיע התשלום ל-80% מהתשלום הבסיסי, דירות בין 61 ו-82 מ"מ"ר — 100%, דירות של 83 עד 94 מ"מ"ר — 115%, ודירות של 95 מ"מ"ר ומעלה — 125%.

כן הונהגו הבדלים בהתאם למספר הקומות בבניינים. בבתיים של 5—6 קומות מקטינים את התשלום ב-10% לעומת התשלום הבסיסי; בבתיים של 7—8 קומות ב-20%, ובבתיים של 9 קומות ומעלה — 30%. יצויין כי הבנייה החד-משפחתית או החד-קומתית אינה כלולה בטבלאות וטעונה שומה נפרדת לכל אתר.

להלן מביאים אנו, לצורך הדגמה, את טבלת מחירי הקרקע לשנת 1975/76 לגבי חלק מהישובים במחוזות השונים (על בסיס היוון דמי החכירה וכן לפי גדלים שונים של הדירות):

<sup>3</sup> יש לציין כי הנהגת המחיר הריאלי עולה בקנה אחד עם הרפורמה המינהלית שהונהגה החל מ-1.4.75 ע"י מינהל מקרקעי ישראל, בתחום שיטת ההחכרה של קרקעות בשיכונים ציבוריים רוויים. השיטה החדשה מתבססת על גביית דמי חכירה מהיוונים מראש לכל תקופת החכירה בת 49 השנים.

לוח 2 : טבלת מחירי קרקע השיכונים ציבוריים לשנת 1975/6

מחיר לשטחי דירות שונים					פירוט האתר	המקום
מחיר 125% מהכפס מעל 95 מ"ר (כ"ש)	מחיר 115% מהכפס מ"ר 94-83 (כ"ש)	מחיר 80% מהכפס עד 60 מ"ר (כ"ש)	מחיר כפסי לפי 88,25% מהשטח דירות בשטחים 82-61 מ"ר (כ"ש)	אומדן השטח 1974/5 (כ"ש)		
<b>ירושלים</b>						
20,470	18,840	13,100	16,380	24,000	מזרח תלפיות	עיר
10,240	9,420	6,550	8,190	12,000	רמות	
12,800	11,780	8,190	10,240	15,000	קרית יובל	
					קטמונים גושים	
11,940	10,980	7,640	9,550	14,000	(30173 ,30143)	
<b>מחוז ת"א והמרכז</b>						
12,800	11,780	8,190	10,240	15,000		אור יהודה
25,590	23,540	16,380	20,470	30,000		בני ברק
21,320	19,620	13,650	17,060	25,000		הרצליה
32,410	29,820	20,740	25,930	38,000		חולון
17,910	16,480	11,460	14,330	21,000	גוש 3979	לוד
18,760	17,260	12,010	15,010	22,000		
12,800	11,780	8,190	10,240	15,000	שכונות	נתניה
11,510	10,590	7,370	9,210	13,500	(שכ' עמישב)	פתח-תקוה
<b>מחוז חיפה</b>						
5,970	5,500	3,820	4,780	7,000		אור עקיבא
5,970	5,500	3,820	4,780	7,000		טירת הכרמל
12,800	11,780	8,190	10,240	15,000	מרכז	נהריה
8,520	7,840	5,460	6,820	10,000	שכ' עין שרה	
8,520	7,840	5,460	6,820	10,000	אתר קנדי	עכו
6,820	6,280	4,370	5,460	8,000	השטח הצפוני	
6,400	5,890	4,100	5,120	7,500		קרית אתא
11,090	10,200	7,100	8,870	13,000		קרית ביאליק
13,650	12,560	8,740	10,920	16,000		קרית ים
<b>מחוז הדרום</b>						
2,560	2,360	1,640	2,050	3,000	אתרים 1, 2, 4	אילת
4,260	3,920	2,730	3,410	5,000	אתרים 3, 5	
1,700	1,560	1,090	1,360	2,000		אופקים

מחיר לשטחי דירות שונים					פירוט האתר	המקום
מחיר בסיסי לפי 88.25% מהשומה דירות בשטחים 82-61 מ"ר (כ"מ)	80% מהבסיס עד 60 מ"ר (כ"מ)	115% מהבסיס 94-83 מ"ר (כ"מ)	125% מהבסיס מעל 95 מ"ר (כ"מ)	אומדן השכתי 1974/5 (כ"מ)		
6,820	5,460	7,840	8,520	10,000	שכ' ו', י"א	באר-שבע
15,010	12,010	17,260	18,760	22,000	שכ' ה'	
10,240	8,190	11,780	12,800	15,000	שכ' ט'	
2,730	2,180	3,140	3,410	4,000		דימונה
						מחוז הצפון
1,360	1,090	1,560	1,700	2,000		בית-שאן
3,410	2,730	3,920	4,260	5,000	עילית	טבריה
2,730	2,180	3,140	3,410	4,000		כרמיאל
5,460	4,370	6,280	6,820	8,000		נצרת
1,360	1,090	1,560	1,700	2,000		קרית שמונה

ניתוח תוצאות השיטה של קביעת מחירי הקרקע לשיכונים ציבוריים, כפי שקיימה עד שנת 1974 הצביע כאמור על מאזן שלילי ועל הצורך בהערכה מחדש של המדיניות בתחום זה. יתכן שמסקנה זו תהיה מנוגדת לדעות רווחות בציבור ואף בקרב גורמים שונים בענף הבנייה והמקרקעין, שלפיהן יכולה היתה הממשלה לכאורה לפעול במישרין להורדת מחיר הדיוור ליעדים ציבוריים באמצעות מסירת קרקעות הלאום בחינם או בחצי חינם. זוהי אשליה תמימה (או הטעיה) העלולה למנוע טיפול בגורמים הישירים ליוקר הדיוור. הפיתוי להיאחז בטענה כזו אינו מבוטל לכאורה, אולם דומגי שניתוח רצינולי של המציאות מפריך אותה מכל וכל. ההחלטה בדבר קביעת מחירי קרקע ריאליים לשיכונים ציבוריים מחזירה אותנו למעשה לנקודת המוצא. ההסדר החדש-ישן עולה בקנה אחד עם המגמות במיגזורים אחרים של מדיניות הממשלה, שאף בהם נמצא כי יש לחזור ולהתבסס על העקרונות הבסיסיים של מחירים ריאליים לתשומות ותמיכה ישירה בציבור או במשקיעים (ניתן להזכיר בהקשר זה, את מדיניות הסובסידיות לצרכן, עידוד השקעות הון ועוד).

יש לקוות כי הלקח שהצטבר ימנע מלהגיע לכרסום "זוחל" — במסגרת המערכת המינהלית של עקרונות ההסדר. באם הוא יעמוד במבחן הביצוע, לאורך זמן, הוא עשוי להביא לביטול חלק משמעותי של העיוותים הקודמים ויסייע בגיבוש מדיניות קרקעית מפוכחת.