

לבחינה מחדש של המדיניות הקרקעית בישראל

למרות העובדה שלמעלה מ-90% של הקרקע בישראל הם בבעלות ציבורית, עומדת המדינה בפני בעיות רציניות בתחום תכנון וניצול של הקרקע; וזאת הן ביחס לקרקע הפרטית והן הציבורית. חשוב כאן להדגיש כי בעוד שהקרקע הפרטית מהווה פחות מ-10% מכלל שטח המדינה, הרי היא ממוקמת בעיקרה באזורים המרכזיים של הארץ ובכך יש לראות את הגורם העיקרי לעוצמתן הגדולה של המגמות הספקולטיביות ולהקפאה למעשה של שטחי קרקע הדרושים לבניה. אין עדיין בארצנו מחסור פיזי בקרקע, אפילו לא באזורים המרכזיים. ואם מורגש העדר אספקה נאותה של קרקע לצרכי בניה, נובע הדבר מחוסר תכנון האדמות ופיתוח מצד אחד וממגמות הספקולציה החזקות מהצד השני.

בחלק הראשון של מאמר זה נדון בקרקע שבבעלות הציבורית. כפי שצויין כבר — קיימות רזרבות ניכרות במרכז הארץ. אולם רוב האדמות האלה הן בלתי מתוכננות ובלתי מפותחות, בעוד שלבנית שיכונים יש צורך באדמות מתוכננות ומפותחות. באופן כללי אין מינהל מקרקעי ישראל, שרוב הקרקעות בבעלותו, מבצע את התיכנון והפיתוח; ותפקיד זה נתון בידי הבונים השונים: הן הבונים הציבוריים (כגון משרד השיכון וחברות השיכון ולפעמים גם הרשויות המקומיות) והן הבונים הפרטיים. ממליצים אמנם על כך שהמינהל יקבל על עצמו את הטיפול בתכנון ופיתוח בתיאום עם משרד השיכון, אולם הדבר מחייב השקעות כספיות מוקדמות גבוהות וספק אם במצב הכלכלי הנוכחי ניתן להגשים את הדבר.

מחיר הקרקע בבעלות ציבורית

בעיה רצינית נוספת היא בעיית המחיר של הקרקע. ידוע היטב שמחיר הקרקע (ובמיוחד קרקע בבעלות פרטית) מהווה היום מרכיב רציני במחירי הדירות באזורים המרכזיים של הארץ. לעומת זאת, באזורי פיתוח חלקו של הקרקע במחיר הדירה הוא נמוך יחסית, ואף באזורים המרכזיים הוא נמוך למדי במידה שהדירה מוקמת על קרקע ציבורית. עד לשנת 1973 היה מקובל לקבוע את התשלום על חשבון הקרקע לפי טבלת מחירים, אשר סוכמה מדי שנה בין משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל בהתאם למיקום וגודל הדירה. תשלום זה היווה מעין מקדמה על חשבון דמי החכירה ונקרא בשם "דמי חכירה ראשוניים". דמי חכירה ראשוניים אלה הותאמו כל שנה לשינוי בערך הקרקע. המינהל מסר גם לעתים קרובות קרקע לבונים (לפי מכרז או גם בלי מכרז) במחיר גבוה יותר שהתבסס על מחיר השוק, אך בפועל היה נמוך במידה ניכרת ממחירי הקרקע הפרטית.

המחירים האלה של הקרקע, וכן דמי חכירה הראשוניים, לא כללו כרגיל את הוצאות הפיתוח, הואיל והפיתוח בוצע ומומן על-ידי הבונים (משרד השיכון, חברות שיכון, בונים פרטיים ורשויות מקומיות). דמי החכירה הראשוניים נעו באזורי פיתוח בשנת 1972/73 בין 500 עד 2,000 ל"י ליחידת דיוור בהתאם למיקום ולגודל הדירה, ובאזורים המרכזיים (ירושלים, חיפה, תל-אביב והמרכז) בין 1,200 ל"י עד 8,000 ל"י ליחידת דיוור. מחיר נמוך זה, שלא עלה באזורים המרכזיים על כ-20% ממחיר השוק על אדמה פרטית, השפיע במעט על מחיר הדירה ובמיוחד באזורי הפיתוח. אלא שכנגד זאת, הוצאות הפיתוח של הקרקע וכן הוצאות הבניה גבוהות יותר באזורים אלה מאשר באזורים מרכזיים סביב תל-אביב, חיפה ואזור החוף. מחיר של ממ"ר בניה, לפי נתונים של משרד השיכון, היה בשפלה בהתחלת שנת 1973 כ-562 ל"י, ואילו באזור באר-שבע — כ-576 ל"י, באזור ההר — כ-583 ל"י ובאזור ירושלים — כ-733 ל"י. בעובדה זו היה כדי להשפיע כנגד המגמה של פיזור האוכלוסיה.

בשנת 1973 החליט מינהל מקרקעי ישראל לזנוח את השיטה של תשלום חד-פעמי של דמי חכירה ראשוניים, בצד דמי חכירה שנתיים, ולעבור לשיטה חדשה של תשלום דמי חכירה מראש לתקופה של 49 שנים (על בסיס היוון). תשלום מהוון זה נקבע על סמך הערכת ערך הקרקע הפרטי על-ידי שמאי מוסמך ממשלתי, והוא מגיע לכדי 91% ממחיר השוק. יתירה מזו, בהערכתו אין השמאי לוקח בחשבון מחירי שוק מוגזמים. יצוין גם כי בשנת 1974/75 הועמד הבסיס לתשלום על 50% ממחיר השוק, בשנת 1975/76 — 75% ורק החל משנת 1976/77 — 100%.

להלן טבלת מחירי הקרקע בשיכונים הציבוריים בשנת 1976/77. ליד כל תשלום הבאנו בסוגריים את גובה התשלום של דמי חכירה ראשוניים כפי שהיה מקובל בשנת 1972/73 וכן הבאנו את אומדני השמאי הממשלתי לגבי מחיר השוק של קרקע לדירה ממוצעת באזורים השונים בשנת 1974/75.

טבלת מחירי קרקע בשיכונים ציבוריים לשנת 1976/7 (בסוגריים ניתן המחיר המקובל בשנת 1972/73)

מחיר לדירה מעל 95 מ"מ"ר (125% מהמוצע)	מחיר לדירה מ-83 עד 94 מ"מ"ר (מחיר בסיס)	מחיר לדירה עד 60 מ"מ"ר (80% מהמוצע)	אומדן מחיר לדירה בת 61—82 מ"מ"ר (מוצע)	השמאי	המקום			
(6,500)	27,250	(5,200)	25,100	(5,200)	17,400	21,800	24,000	ירושלים —
(2,700)	13,625	(2,484)	12,770	(2,160)	8,700	10,900	12,000	מזרח תלפיות
(5,100)	17,060	(4,692)	15,700	(4,080)	10,900	13,650	15,000	רמות
(4,000)	15,900	(3,680)	14,050	(3,200)	10,200	12,700	14,000	קרית יובל
(2,000)	17,060	(1,840)	15,700	(1,600)	10,900	13,050	15,000	קטמונים
(2,700)	34,125	(2,484)	31,500	(2,160)	21,800	27,300	30,000	מחוז ת"א והמרכז
(2,700)	28,435	(2,484)	26,200	(2,160)	18,200	22,750	25,000	אור יהודה
(5,100)	43,250	(4,692)	39,900	(4,080)	27,700	34,600	38,000	בני ברק
(2,700)	23,900	(2,484)	22,000	(2,160)	15,300	19,100	21,000	הרצליה
(2,000)	17,060	(1,840)	16,700	(1,600)	10,900	13,650	15,000	חולון
(1,400)	15,300	(1,288)	14,150	(1,120)	9,800	12,250	13,500	לוד, גוש 3979
(1,400)	8,800	(1,288)	7,350	(1,120)	5,100	6,370	7,000	נתניה, שכונות
(2,000)	8,000	(1,840)	7,350	(1,600)	5,100	6,370	7,000	פתח-תקווה, שכו' עמישב
(2,700)	17,060	(2,484)	15,700	(2,160)	10,900	13,650	15,000	מחוז חיפה
(2,000)	11,350	(1,840)	10,050	(1,600)	7,300	9,100	10,000	אור עקיבא
(2,700)	11,350	(2,484)	10,450	(2,160)	7,300	9,100	10,000	טירת הכרמל
(2,000)	9,100	(1,840)	8,350	(1,600)	5,800	7,280	8,000	נהריה — מרכז
(2,000)	8,530	(1,840)	7,850	(1,600)	5,500	6,825	7,500	נהריה — עין-שרה
(2,700)	14,800	(2,484)	13,620	(2,160)	9,500	11,830	13,000	עכו — אתר קנזי
(2,000)	18,200	(1,840)	16,800	(1,600)	11,600	14,560	16,000	עכו — השטח הצפוני
(1,400)	3,410	(1,288)	3,140	(1,180)	2,200	2,730	3,000	קרית נתנא
(500)	2,300	(460)	2,100	(400)	1,500	1,820	2,000	קרית ביאליק
(2,700)	11,350	(2,484)	10,450	(2,160)	7,300	9,100	10,000	קרית ים
(2,000)	17,060	(1,840)	15,700	(1,600)	10,900	13,650	15,000	מחוז הדרום
(1,400)	4,550	(1,288)	4,200	(1,180)	2,900	3,640	4,000	אילת, אתרים 1, 2, 4
(500)	2,275	(460)	2,100	(400)	1,500	1,820	2,000	אילת, אתרים 3, 5
(2,000)	5,700	(1,840)	5,240	(1,600)	3,600	4,550	5,000	אופקים
(500)	4,550	(460)	2,900	(400)	2,900	3,640	4,000	בארשבע — שכונה ו', י"א
(2,000)	9,100	(1,840)	8,400	(1,600)	5,800	7,280	8,000	בארשבע — שכו' ה'
(500)	2,275	(460)	2,100	(400)	1,500	1,820	2,000	בארשבע — שכו' ט'
								דימונה
								מחוז הצפון
								בית-שאן
								טבריה עילית
								כרמיאל
								נצרת
								קרית-שמונה

(*) לשנת 1974/75

מקור: נתוני משרד השיכון (ראה גם טבלת מחירי הקרקע בשיכונים הציבוריים לשנת 1976/77, אשר פורסמה בחוברת "קרקע", מס. 10, עמ' 44).

מטבלה זו מתברר שהתשלום המהווך של דמי חכירה הוא עבור דירה בשטח של יותר מ-83 מ"מ"ר גבוה יותר מאשר האומדן של השמאי, כלומר גבוה יותר מאשר מחיר השוק של קרקע פרטית; וזאת למרות שהקרקע היא אדמת חכירה ולא אדמה פרטית והמחזיק בה אינו נהנה מעליה מתמדת של ערך הקרקע כמו בקרקע פרטית. בהשוואה לתשלומים שהיו מקובלים בשנת 1972/73 יש כאן משום עליה ניכרת שמגיעה באזור ירושלים ל-30% עד 40% ויש בה כדי לייקר את הדירה ב-12,000 עד 20,000 ל"י לעומת ההסדר הקודם. באזור חולון מגיעה

העליה ל-70% עד 80% וייקור הדירות הוא כ-22,000 עד 38,000 ל"י בהתאם לגודל הדירה. ברור שעלית מחירים זו מכבידה על רוכשי הדירות. באזורי הפיתוח במחוזות הצפון והדרום עלו התשלומים לפי ההסדר החדש ב-30% עד 40% לעומת דמי החכירה הראשונים בשנת 1972; דבר המביא לייקור הדירות ב-1,000 עד 7,000 ל"י בהתאם לגודלן ומיקומן. ברור שגם עליה זו, אם כי היא מתונה יותר, הינה מכשול להגדלת המכירות של דירות. יש דעות שונות לגבי הדרך הנאותה לקביעת ערך הקרקע בלי הוצאות התכנון והפיתוח. המתכנן ציון השמשוני לדוגמה, מציע שלא לדרוש כלל תשלום עבור ערך הקרקע הזאת, ודעה דומה הביע בשעתו ד"ר להמן, שעמד באותה העת בראש בנק לאומי לישראל. אלא שקשה להגשים המלצה זו כל עוד קיימת קרקע בבעלות פרטית. המלצתי הקונקרטי היא, לשחרר את מחיר הדירות באזורי פיתוח מכל תשלום על חשבון ערך הקרקע ולהסתפק בגביות דמי חכירה. שנתיים בלבד. באזורי מרכז הארץ, שבהם יש גם שטחי קרקע בבעלות פרטית, ממליצים אנו לנקוט עקרונית בדרך החדשה ולגבות מקדמה חד-פעמית; אלא שיש להעמידה על 50% בלבד משווי הקרקע הפרטית ולגבות דמי חכירה שנתיים על 50% הנוותרים. הסדר כזה יאיט את התייקרות הדירות הן באזורי פיתוח והן באזורי מרכז הארץ. אם יש צורך לדאוג לשיכון של שכבות אוכלוסייה מחוסרי-אמצעים באזורי המרכז (זוגות צעירים, עולים, משפחות סוציאליות), רצוי לתת סובסידיה מיוחדת להוזלת מחיר הדירה וכן להקטין התשלומים החודשיים השוטפים.

המיסוי כמכשיר לריסון ספסרות בקרקע

מן הראוי גם להתייחס לאמצעים, שבעזרתם ניתן לרסן או למנוע את הספקולציה בקרקע הפרטית, שהיא אחד הגורמים העיקריים להתייקרות הדירות באזורי מרכז הארץ. נראה לנו כי אפשר להשיג מטרה זו רק אם נצליח להקטין את רווחי ההון הגדולים בזמן מכירת הקרקע, וכן על-ידי מסירת אדמות שבעלות ציבורית בתנאים כספיים שיהיה בהם כדי להתחרות עם הקרקעות הפרטיים וללחוץ לריסון מחיריהם. כאמצעי יעיל להקטנת הרווחים של בעלי קרקע פנויה יכולים לשמש המיסים המוטלים על בעלי קרקע אלה. המס החשוב ביותר העשוי להשפיע על הקטנת רווחי ההון הוא — **מס רכוש**, אשר שיעורו הנוכחי הוא 2.5% משווי הקרקע. שווי זה לצרכי קביעת המס הינו קרוב למדי למחיר השוק, אולם שיעור של 2.5% אינו גבוה במידה מספקת, ואין בו כדי להניע את הבעלים של הרכוש להימנע מלהחזיק בקרקע לצרכי ספקולציה. אם מדובר על מגרש מפותח בודד במקום מרכזי ששוויו, לדוגמה, הוא חצי מיליון ל"י, הרי שבעל המגרש חייב לשלם כיום 2.5% בשנה, ז.א. כ-12,500 ל"י. אולם ערכו של המגרש עלול לעלות בשנה אחת ב-50,000 ל"י או יותר. כלומר, גם לאחר תשלום המס נותרים בידי בעל הקרקע רווחי הון פוטנציאליים גדולים. נוסף לכך קיים מס שנתי נוסף — **"מס מימון רכוש"** בגובה של 1.7% מהשווי של הקרקע. הדרך היעילה ביותר לבלום את הספקולציה היא, לדעתנו, העלאה ניכרת בשיעוריהם של שני המיסים האלה עד ל-5%—10% משווי הקרקע בשנה. קביעת גובה האחוז צריכה להיות קשורה לתנאי השוק בכל אזור ולמצב התכנון

והפיתוח שבו. אם בעל מגרש יצטרך לשלם, לדוגמה, מסים שנתיים בשיעור של 25,000 עד 50,000 ל"י הוא ישקול היטב אם כדאי להחזיק ברכוש או למכרו.

קיימים גם שני מסים נוספים: מס שבח מקרקעין ומס השבחה. אלא שהנטל של מסים אלה מורגש על-ידי בעל הקרקע רק בזמן המכירה, או כשהוא מקבל תנאי בינוי משופרים, אך אינו מורגש בכלל בתקופת אי-ניצול של הקרקע, שהוא הגורם העיקרי לספקולציה. רק עליה ניכרת של המס השנתי (מס רכוש) עשויה, איפוא, להשפיע על ריסון הספסרות ולהביא להיצע מוגבר של קרקע לבניה באזורים המרכזיים. למרות זאת רצוי לשקול, אם לא כדאי גם להעלות את מס שבח המקרקעין ומס ההשבחה.

בעית התכנון והפיתוח

רצוי, לבסוף, להדגיש שוב את החשיבות המכרעת הנודעת לתכנון ולפיתוח. הפיגור בתכנון ופיתוח הוא אחד הגורמים למחסור באדמות ציבוריות ופרטיות לצרכי בניה. ברוב אזורים המדינה קיימות תכניות-מיתאר ותכניות בנין-ערים מפורטות מיושנות שאינן תואמות את הצרכים הממשיים. זהו גורם רציני למחסור בקרקע לבניה ברוב האזורים. הדבר מביא לכך שהרשויות המקומיות והמחוזיות נאלצות לאשר תכניות בנין ערים ותכניות בינוי כפי שהוכנו והוגשו לאישור על-ידי הבונים הציבוריים והפרטיים. למרות שאינן תואמות כלל את תכניות המיתאר. ברור שתכניות אלה, אפילו אם הוכנו על-ידי משרד השיכון או על-ידי בונים ציבוריים או ציבוריים-למחצה (כגון חברות השיכון הגדולות), אינן עולות תכופות בקנה אחד עם הצרכים הכוללים של האזור, אלא עונות בעיקר על הצרכים המיוחדים של הבונים. הן גורמות, איפוא, לחריגים רציניים מבחינה ציבורית, הן בתכנון העיר והן בבניה עצמה. בונים אלה אינם חושבים במידה מספקת על הקצאת קרקע לצרכי ציבור ועל מיקומה הנכון, על שטחי ירק, דרכי תחבורה וחניה, בנייני-ציבור וכיו"ב. הם גם מגזימים תכופות בניצול הקרקע לשיכונים ובצפיפות הבינוי בשיכונים אלה. הענין המיוחד שיש לבונים אינו זהה איפוא עם הענין הציבורי של האזור והבונים מגישים תכניות המבוססות על צפיפות בינוי מופרזת וניצול הקרקע לפי אחוזי בניה מוגזמים.

כל זה קיים וידוע מזה שנים רבות, ורצוי לנצל את התקופה הנוכחית של צימצום הבניה וצמצום הפעילות של המחלקות הטכניות ברשויות המקומיות והציבוריות וגם של המתכננים, כדי לשפר את המצב. זהו בראש וראשונה תפקידן של הרשויות המקומיות בתיאום עם משרד הפנים, משרד השיכון ומשרדים ממשלתיים אחרים. אמנם, פעולה זאת קשורה עם הוצאות כספיות מסויימות אולם היא תשתלם מכל הבחינות. קשה יותר להמליץ על ביצוע מוגבר של עבודות פיתוח בתקופה הנוכחית, דבר הכרוך בהוצאות כספיות גבוהות מאד. אולם אם נתקדם בתכנון הכללי, ניתן יהיה בעתיד לבצע בשלבים את עבודות הפיתוח על-ידי הבונים הציבוריים והפרטיים. כך אפשר יהיה ליצור תשתית טובה יותר לתכנון הכולל בהתאם לצרכי הציבור.