

מדיניות הטיפול בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל והשתקפותה במחירי הקרקע למגורים במגזר העירוני

יהודה זיו

מעניין לעקוב אחרי החלטות מועצת מקרקעי ישראל במרוצת 25 השנים האחרונות, ולראות אם חלו שינויים ואיזהם במדיניות המתייחסת לקביעת מחירי הקרקע למגורים.

להלן ריכוז מרבית החלטות המועצה בעניין זה:

ההחלטה הבסיסית נתקבלה על-ידי המועצה ב-17.5.65 ועל-ידי ממשלת ישראל ב-23.5.65. בפרק ב' - מדיניות מסירת קרקע עירונית - נקבע: "ערכה של קרקע עירונית הוא ערכה הריאלי, דהיינו ערך הקרקע במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון על-פי הערכת השמאי הממשלתי". עבור זכות חכירה ישלם החוכר דמי חכירה כדלקמן: "תשלום מקדמה בשיעור של 40%-80 מערך הקרקע... ובנוסף לכך ישלם דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% מיתרת ערך הקרקע... דמי החכירה יהיו צמודים למדד יוקר המחיה". כמו כן נקבע כי "ניתן יהיה למסור קרקע עירונית בתנאים שונים מאלה שנקבעו בסעיפים אלו, באזורים בהם תקבע הממשלה כי יש לה עניין מיוחד לעודד פיתוחם ויישובם".

לצורך עידודם של אזורי הפיתוח, קיימות החלטות רבות: החלטה מ-5.3.73 קובעת "קרקע שתמסר באזורי פיתוח א' ו-ב' לחברות שיכון לפי המלצת שר השיכון: שני שלישים מהדירות יהיו לייעדי משרד השיכון (עולים, זוגות צעירים, מפוני משכנות עוני, מפעלי חיסכון לבנייה וכד.). החברות תהיינה רשאיות למסור באופן חופשי את יתרת שלישי הדירות ככל אתר. מחיר הקרקע בגין הדירות שתמסרנה באופן חופשי ייקבע על-ידי השמאי הממשלתי".

ביום 10.9.73, החליטה המועצה על שינויים בתנאי החכרת הקרקע לשיכונים ציבוריים רוויים: "עם תחילת החכירה ישלם החוכר דמי חכירה שנתיים מראש, מהוונים לכל תקופת החכירה הראשונה. חישוב היוונים של דמי החכירה יהיה לפי שיעור ריבית של 5% לשנה, אחיד לכל אזורי הארץ". ובהחלטה נוספת מ-31.5.76, הוחלט על החלת השינויים הנ"ל (חכירה מהוונת) על משתכני העבר.

בהסדרי העבודה בין המינהל ובין משרד השיכון שאושרו בהחלטת המועצה ב-20.9.76, נקבע בין היתר: "הקרקע תוקצה תמורת ערכה הריאלי כפי שייקבע על-ידי ועדה בהרכב השמאי הממשלתי ונציגי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון, על בסיס הערכת השמאי הממשלתי. השמאי הממשלתי יכין מדי שנה טבלת שומות לעניין סעיף זה". החלטה זו נתקבלה בהמשך להסדר העבודה מיום 25.8.69 בו נקבע כי, "על מנת להקל ולפשט תהליך העבודה, תוכן טבלה אשר תקבע את ערך הקרקע בכל אתר ואתר, לתאריך קבלתה על-ידי משרד השיכון. הטבלה תתבסס על הנחיות הממשלה והחלטות מועצת מקרקעי ישראל, אולם יושם לב לגודל הריבית, לסטנדרט הבנייה, לצפיפות, למחירי הדירות, ליעודן ולמיקומן".

ההחלטה מ-29.6.82 קובעת ביחס למתן הנחות ביישובי עולים ואזורי פיתוח כי "כל מי שרכש ביתו מחברה משכנת באתרים המוצעים, יוכל לקבל חוזה חכירה בהנחה כאילו שולמו דמי חכירה בשיעור של 80% לבניית יחידה אחת בהתאם לתכנית בינוי ערים. חוכר כנ"ל יוכל לבנות יחידת

דיוור נוספת ללא תשלום, עבור בן/בת."

בהחלטה מ-16.11.82, המתייחסת ליישובים קהילתיים שיוקמו על-ידי הסוכנות היהודית בגליל ובעמק מירון, נאמר, מתוך מגמה לעודד את ההתיישבות באזורי הפיתוח ולסייע במגמת פיזור האוכלוסייה, כי "מינהל מקרקעי ישראל ימשיך וייתן הנחות בדמי החכירה הראשונים בתכניות בנה-ביתך ביישובים שבאזורי הפיתוח המפורטים להלן". החלטה זו הורחבה לגבי אזורי פיתוח נוספים: בדרום הר חברון, ברמת הנגב ובערערה ועודכנה ב-2.11.89.

בהחלטה מ-8.7.85 נקבעו תנאי חכירה ליישובי העימות בצפון: "הקצאת קרקע למטרות של בנייה עצמית, בנה-ביתך או בנייה רוויה, תחייב את החוכר בתשלום דמי חכירה בשיעור של 16% מערך הקרקע על-פי שיטת השמאי הממשלתי. את מקבלי ההנחה יראו כמי ששלמו דמי חכירה מהוונים בשיעור 9.1% מערך הקרקע".

בהחלטה מיום 20.5.86 נקבע שיעור דמי חכירה ראשוניים ודמי חכירה מהוונים ביישובי פיתוח וזאת "במטרה להגביר את מעבר האוכלוסין ליישובי הפיתוח ולהקטין את ההוצאות לחכירת המקרקעין הדרושים להקמת מבנים למגורים ולמסחר ביישובים אלה. בהקצאות מקרקעין שבתחום היישובים המופיעים בתוספת (להחלטה זו) יפחת שיעור התשלום מהשיעור המקובל במינהל...". וזאת אם יתמלאו תנאים מסוימים. שיעור התשלום המופחת בהתאם לחלוקה ל-5 קבוצות יישובים, נקבע ל-0, 16, 20, 40, 60 אחוז. החלטה זו עודכנה בהחלטה נוספת מיום 28.7.87.

החלטה מיום 29.3.88 קבעה כי יש להחיל על הבנייה הנמוכה את עקרונות ההיוון הנהוגים כיום במינהל לגבי הבנייה הרוויה החל מ-1.4.88.

החלטה מ-21.6.88 התייחסה למתן הנחות לגבי בנייה נמוכה, הניתנות תמורת מילוי התחייבות ל-5 שנים לפחות - "במקרים בהם מקבל ההנחה מבקש להעביר את זכויותיו לפני תום חמש השנים הראשונות שלאחר חתימת חוזה חכירה - מוסמכת ועדת הערר על דמי ההסכמה... לפטור אותו מהשלמת שווי הקרקע המהוון כמפורט לעיל".

להלן החלטה ספציפית אשר יכולה ללמד על הגישה הכללית. זוהי החלטה מיום 16.8.88 - מתן הנחה בקרקע במודיעין.

בעקבות החלטת הממשלה בדבר הקמת שכונת מגורים לאנשי צבא הקבע באזור מודיעין ומתוך מגמה לעודד התיישבות יהודית באזור, החליטה המועצה על "הקצאת 1,000 יח"ד ומעלה לבנייה נמוכה לחברי עמותת "נאות עידן" שהינם אנשי צבא קבע, תהיה בדמי חכירה מהוונים ותינתן הלוואה מותנית בגובה של 40% מערך הקרקע לכל מתיישב, אשר תהפוך למענק במידה שהמתיישב מתגורר במקום תקופה של 5 שנים לפחות".

החלטה במתכונת דומה ניתנה ב-8.11.88 עבור סגל משטרת ישראל, להקצאת 240 יח"ד לבנייה נמוכה ביבנה. כן ניתנה החלטה דומה ב-11.5.89 עבור יישוב קהילתי לבני מושבות הגליל התחתון - "גבעת אבני".

בהחלטה מיום 2.11.89 עודכן גובה התשלום המופחת של דמי חכירה מהוונים בהקצאת מקרקעין לבנייה למגורים.

קבוצה א' - תשלום דמי חכירה מופחת בשיעור של 10% ממלוא ערך הקרקע:

בית-שאן, דימונה, חצור הגלילית, ירוחם, מצפה רמון, יישובי רמת הגולן ויישובי קו העימות בצפון.

קבוצה ב' - תשלום דמי חכירה מופחת בשיעור של 31% ממלוא ערך הקרקע:

אור עקיבא, אופקים, אילת, ביריה, כרמיאל, נצרת עלית, נתיבות, עכו, צפת, שדרות, ערד.

קבוצה ג' - תשלום דמי חכירה מופחת בשיעור של 51% ממלוא ערך הקרקע: אשקלון (גבעת ציון בלבד), בית-שמש, באר-שבע, טבריה, יבנאל, יסוד-המעלה, יקנעם-עלית, כנרת, כפר תבור, לוד, מיתר, מגדל, מגדל-העמק, מנחמיה, עפולה (עלית וגבעת-המורה), קרית-גת, קרית-מלאכי, ראש-העין, ראש-פינה, רמלה.

בישיבת המועצה ב-8.2.90 נדונה היערכות המינהל לקליטת עלייה ולסיוע לזוגות צעירים וזוגות משוחררים. ההחלטה מצהירה על כוונות המועצה וקובעת מדיניות ליצירת עתודות קרקע גדולות, בעיקר באזורי פיתוח, ולהעמדת קרקעות בהיקף גדול לרשות משרד הבינוי והשיכון לביצוע פרוגרמות הבינוי שלו.

בישיבה מ-2.7.90 עודכנה ההחלטה מ-2.11.89 בדבר מדיניות מחירי הקרקע, בהקצאת קרקע למגורים ללא מכרז, בתחום היישובים המפורטים להלן. בהם יש לשלם למינהל תשלום דמי חכירה מופחת והסכום יחשב כתשלום דמי חכירה מהוונים במלואם:

קבוצה א' - ביישובי קו העימות בצפון ויישובי רמת הגולן.

ביישובים שבאזור פיתוח אי על-פי רשימת היישובים שבחוק עידוד השקעות הון תשי"ט-1959 למעט יישובים שלגביהם תקבע מועצת מקרקעי ישראל אחרת - יהיה שיעור התשלום המופחת 0% (אפס אחוז) ממלוא ערך הקרקע.

קבוצה ב' - ביישובים בהם מועצת מקרקעי ישראל קבעה או תקבע כהוראת שעה דמי שמאי מופחתים לתקופה קצובה.... ייקבעו דמי חכירה על-פי ערך הקרקע בהערכת שמאי. ערכי השמאות ייקבעו אחת לשנה בהתאם לטבלת שומות לאזורי בינוי ובהצמדה למדד המחירים לצרכן".

באותה ישיבה הוחלט בדבר האפשרות לתשלום דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% בהקצאת קרקע לבתי אבות.

ב-22.10.90 הוחלט על שימוש בדמי חכירה לצורכי פיתוח בערי הגליל "במגמה לעודד פיתוח לצורכי התיישבות עירונית בגליל, החליטה המועצה להנחות את המינהל להשתמש בדמי החכירה המהוונים הנגבים בעד הקצאת קרקע בערים כרמיאל, עכו, מגדל-העמק ונצרת עלית לצורך פיתוח התקציב באתן ערים".

באותה ישיבה הוחלט בדבר הקצאת קרקע למטרות דיור להשכרה: "המינהל יוכל לפטור את היזמים מתשלום דמי חכירה שנתיים למשך התקופה שבה תשמש הקרקע להשכרה למגורים, ובתנאי שהיא תשמש כך לפחות 10 שנים".

ב-29.10.90 הוחלט על תנאי הקצאת קרקע לעמותות של עולים, זוגות צעירים וחיילים משוחררים: "במקום דמי חכירה מהוונים יגבה המינהל דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% לשנה מערך הקרקע. במקומות שבהם נותן המינהל הנחה ממחירי הקרקע יחושבו דמי החכירה השנתיים לפי ערך הקרקע לאחר ההנחה. היוון עם הנחה ניתן לעשות רק לאחר 7 שנים".

ב-18.2.91 התקבלה ההחלטה המהותית והחשובה ביותר בעניין הנחות במחירי קרקע לעידוד בנייה למגורים ומן הראוי לפרטה פירוט יתר: "להפחית את מחירי הקרקע בכל אזורי הארץ, במטרה לעודד את הבנייה למגורים כלהלן:

1. הנחות מיוחדות:

(א) ההפחתה תהיה עד כדי מחצית מערכי הקרקע באזורים שבהם היתה עלייה ניכרת במחירי קרקע, והיא מוגבלת לתקופה של שנתיים.

(ב) יורחב היקף הנחות שכבר קיימות בהחלטות המועצה לגבי אזורים גיאוגרפיים ושכונות ביישובים עירוניים, לאזורים נוספים.

- ג) ההנחות ממחירי הקרקע יחולו על פרוגרמת משרד הבינוי והשיכון, הקצאת קרקע לעמותות ותוכניות לבנייה עצמית, וכן בהקצאת קרקע למגורים בפטור ממכרז.
2. **טבלאות מחירי קרקע** - טבלת שומה ומחירי בנייה למגורים, תיקבע בידי ועדה מקצועית ותשמש בסיס לקביעת מחירי הקרקע ותשלום דמי החכירה המהוונים.
3. **שומה לפי מ"ר מבונה:**
- א. החישוב בטבלת המחירים יינו על פי שטח לבנייה במ"ר.
- ב. על אף האמור בסעיף קטן (א):
- (1) בבנייה רוויה לפי פרוגרמת משרד הבינוי והשיכון לפטור ממכרז;
- (2) בבנייה הנמוכה באזורים הכפריים יגבה המינהל דמי חכירה מהוונים לפי תוכנית הבנייה שיגיש החוכר או על-פי גודל מבנה המגורים הקיים, לפי העניין, ואולם בכל מקרה לא יפחת הבסיס לחישוב הסכום שייגבה לפי פסקה זו ממאה מ"ר מבונים ליחידת מגורים.
4. **התחלה מזורזת של הבנייה** - תנאי להפחתה במחיר לפי שומה הוא התחייבות להתחלת בנייה תוך 4 חודשים מיום חתימת ההסכם עם משרד הבינוי והשיכון, במסגרת הפרוגרמה, או חתימה על הסכם עם המינהל. כהתחלת בנייה יתחשב יציקת יסודות: אם תהיה אי-עמידה בלוח הזמנים על המתחייב, יגבה המינהל את ערך הקרקע המלא על-פי הערכת השמאי; המינהל רשאי לבטל התקשרותו להקצאת קרקע בשל אי עמידה בלוח הזמנים.
5. **קשר בין הפחתת מחיר הקרקע ומחיר המכירה של דירות** - בפרוגרמת משרד הבינוי והשיכון. ההנחה במחיר הקרקע במסגרת פרוגרמת משרד הבינוי והשיכון ניתנת בתנאי שמחיר המכירה של דירה בשוק החופשי לא יעלה על 10% ממחיר התחייבות הרכישה של משרד הבינוי והשיכון.

הערות והבהרות

1. בראשית דרכו גבה המינהל דמי חכירה שנתיים בשיעור של 4% כפי שהיה נהוג בקק"ל, אולם לאחר מכן נקבעו דמי חכירה שנתיים בשיעור קבוע של 5% והחל משנת 1973 הונהגה שיטת ההיוון.
2. ההיוון, בגובה של 91% משווי הקרקע, מקורו בחישוב הערך הנוכחי של זרם התשלומים לתקופה של 49 שנה בריבית של 5%. למותר לציין כי ערכים שונים יתנו תוצאות שונות. לדוגמא, בריבית של 4% יהיה הערך הנוכחי 21.48 והמכפלה של 5%. דמי חכירה שנתיים תקבל תוצאה של 107.40%. ההגיון ב-91% הוא בכך, שגובה התשלום נמוך במקצת (9%) מהערך המלא של הקרקע, ומבטא במידה רבה את שינוי השווי בין בעלות לבין חכירה לדורות.
3. ההחלטה על היוון בבנייה רוויה למגורים התקבלה, כאמור, עוד בשנת 1973 והקיפה במרוצת השנים את כל סוגי הבנייה: בנייה נמוכה למגורים, תעשייה ומסחר, תיירות ומוסדות ציבור. ההנמקה למעבר לשיטת ההיוון ניתנה בהחלטה גופה. מטרת ההחלטה - "לפשט ולייעל את הליכי ההחכרה ואת הפיקוח על ביצוע תנאיה. על-ידי כך יוקל על החוכר ותפחת הזדקקותו למנגנון המינהל תוך מיצוי זכויותיו הנובעות מתקופת חכירה ארוכה".
4. פעמים רבות מצוין בהחלטות המועצה המושג "אזורי פיתוח". למעשה רק בחוק לעידוד השקעות הון תשי"ט-1959 מוגדרים אזורי הפיתוח א' ו-ב'. המינהל, פרט להחלטתו מ-2.7.90, לא

השתמש בהגדרה זו לאזורי הפיתוח ונהג לציין את האזורים הגיאוגרפיים המועדפים על-ידי רשימת היישובים שצורפה להחלטות; למעשה אין מדיניות ממשלתית אחידה ומקובלת על כל גורמי השלטון, ביחס לסיווג אזורי הפיתוח.

הערכות ומסקנות

1. אין כל ספק שהמינהל היה מודע בכל שנות פעילותו, לצורך לעודד את אזורי הפיתוח וזאת על-ידי מתן הנחות במחירי הקרקע. ההנחות ניתנו בשיעורים שונים ולאזורים שונים. לעתים לאזורים שלמים ולעתים ליישובים בודדים ואף לשכונות בודדות בתוך יישובים קיימים. קשה למצוא קו מנחה ברור לכל אותן ההנחות וכן לסוגי שיעורם, אשר השתנו לעתים מזומנות. ההנחות הגיעו לשיאן בהחלטת המועצה מ-2.7.90 על מתן פטור מלא באזור פיתוח א' (הפטור כולל אף הכרה - שאינה הכרחית - בזכויות של 91%).
2. ההנחות הניתנות על-ידי המינהל הינן הנחות ליישוב ולאזור ולא לצרכן הישיר המשתכן, וזאת בניגוד בולט למדיניות הזכאות של משרד הבינוי אשר קובע את גובה הזכאות לפי זכויותיו של המשתכן (אף כי במתן משכנתא קיים גם אלמנט של הלוואת מקום). גובה ההנחות הניתנות על-ידי המינהל אינו מוגדר בסכום כספי מסוים, פרוגרסיבי בהתאם לאזור הפיתוח, אלא באחוז מוגדר משווי הקרקע. יוצא אפוא, כי במקרים רבים ניתנות הנחות כספיות גדולות יותר באזורים בעלי עדיפות לאומית פחותה, שבהם מחירי הקרקע גבוהים יותר מאשר באזורי פיתוח מובהקים.
3. במקרים רבים, בעיקר בתוכניות בנה ביתך, סוייגה ההנחה בחובת מגורים במקום, חמש שנים לפחות. לא ידועים לי מקרים בהם נדרשו הרוכשים להשלים את מחירי הקרקע בעת מכירת בתיהם בטרם חלפו חמש שנים. אף ההחלטה על זכות הגשת ערעור בעניין זה רומזת על הבעייתיות בגביית הפרש הכספי. נראה שיש מקום לבטל את עצם ההתנייה, היות שהמטרה הבסיסית - בנייתו ואכלוסו של בית המגורים, מושגת בכל מקרה.
4. בהחלטות אחדות מהתקופה האחרונה חוזרים לאפשרות לתשלום דמי חכירה שנתיים במקום דמי חכירה מהוונים. הבעיה אינה טכנית בלבד אלא משמעותית ובעלת השלכות על בעלות המינהל בעתיד, וראוי נושא זה לדיון נפרד.
5. יש לציין החלטה עקרונית חשובה בתחום הפיתוח: ההחלטה לייעד את הכספים הנגבים כדמי חכירה, לפיתוח תשתיות בערי הגליל הינה חשובה ביותר וייתכן שתפרוץ דרך שתאפשר למינהל לנצל את מרבית תקבוליו לפיתוח תשתיות אשר בלעדיהן אין משמעות למונח "קרקע זמינה לבנייה".
6. ההחלטה הקשה ביותר והחורגת מכל החלטות העבר הינה זו מפברואר 1991 בדבר הנחות במחירי קרקע לעידוד בנייה למגורים. הדיעה כי מחיר הקרקע הינו גורם נפרד ומרכיב חשוב במחיר הדירה, אינה מוכחת ובאזורי הפיתוח ודאי שאינה נכונה. אף לא הוכח עד כה כי ההנחות הניתנות לקבלנים ולחברות המשכנות מוצאות את ביטוין במחיר הדירה הסופי. ההחלטה מעוררת מספר רב של שאלות ותמיהות.
- א. ההחלטה מוגבלת לתקופה של שנתיים ונשאלת השאלה אם העולים והזוגות הצעירים של השנים הבאות אינם ראויים לאותו הסיוע הניתן היום. יוצא אפוא כי ההחלטה באה לסייע ישירות לקבלן ולא לעולה החדש.

- ב. ההחלטה מחייבת את הקבלן להתחיל בבנייה תוך 4 חודשים והיה והקבלן לא יעמוד בלוח הזמנים יחויב לשלם למינהל את סכום ההנחה. לאחר שהקבלן חתם על הסכם פיתוח עם המינהל ואף החל בבנייה (בפיגור לגבי המועד המתחייב) יהיה קשה מאוד לגבות ממנו את החוב או לסלקו מהשטח. המינהל הופך להיות שוטר זרוע ביצוע של משרד הבינוי ואין זה תפקידו.
- ג. עד כה נהג המינהל לקבוע את שווי הקרקע לפי מלוא זכויות הבנייה כפי שמוגדרות בת.ב.ע.; בהחלטה החדשה נקבע לראשונה כי שטח הבנייה ייחשב לפי הבנייה בפועל וכל זכויות בבנייה שלא נוצלו בשלב זה למגורים (אף עניין זה של תוספת בנייה ללא תמורה עד 160 מ"ר מחייב לדעתי רוויזיה).
- ד. המינהל משמש אף כמפקח מטעם משרד הבינוי ביחס למחיר הדירה הסופי. הייתכן בשוק חופשי של מוכרים וקונים, לפקח ביעילות על מחיר הדירה הסופי? תמימות לחשוב כך. האמצעים להגדיל את מחיר הדירה הם רבים ומגוונים החל מתוספות ושינויים בבנייה לכאורה, עד לחיובי עו"ד וכדומה.

מכל הנאמר לעיל נראה לי כי יש לשקול לשנות החלטה זו.