

הקרקע הציבורית ומעמדה בשוק המקרקעי

המדיניות הקרקעית היא רבת-פנים ומורכבת. כוונתי במושג זה של מדיניות קרקעית היא: המדיניות לגבי אספקת קרקע לשימושיה השונים והתנאים שבהם נמסרת הקרקע למשתמשים בה. גם מדיניות זו מוגשמת כמובן, באמצעות מערכת חוקים ותקנות (כגון חוק התכנון והבניה ועוד). במאמרי זה אנסה להציג עמדה מסויימת ביחס לפרובלמטיקה של המדיניות הקרקעית ואתעכב על אחד מההיבטים שלה – קרקע ציבורית כמכשיר לביצוע המדיניות הקרקעית.

הוויכוח סביב נושא הקרקע הציבורית מתמקד בארבע שאלות בסיסיות: א) כמה קרקע צריך המינהל לספק לדורשיה; ב) באלו מקומות ואזורים תתממש אספקה זו; ג) למי יש לספק את הקרקע; ד) באיזה תנאים יש לספקה.

הטענות נגד אופן הניהול של הקרקע הציבורית, כפי שהוא מתבצע כיום, מועלות ע"י כמה גורמים: הקבלנים טוענים שהמינהל נוהג בדרך דומה לזו של ספקולנט מהסוג המקובל. במקום שישתמש בקרקעות שבידיו לריסון עלייתם של מחירי הקרקעות והדירות, הוא עוד מתמיר את הבעייה ע"י הימנעות ממסירת קרקעות לבונים.

משרד השיכון, לפחות בעבר, החזיק בדעה דומה לזו של הקבלנים. בזמן כהונתו של המנכ"ל ד. טנה המנוח נתגבש הרעיון, שבוטא בפירסומים שונים, כי יש לאחד את מינהל מקרקעי ישראל עם משרד השיכון, ולהקים משרד להתיישבות עירונית. לגישה זו נמצאו תומכים רבים גם מחוץ למשרד השיכון. ולדוגמה, בניסוח טיוטת המצע של המערך לקראת הבחירות האחרונות תמכו כל חברי ועדת המשנה לשיכון (להוציא חבר אחד) בהמלצה שלפיה יש לאחד את הפונקציות המתבצעות היום ע"י המינהל עם אלו של התכנון הפיזי והשיכון במסגרת משרד אחד (יצויין כי יו"ר ועדת המשנה היה שר השיכון הנוכחי). אחד המניעים למגמה זו שימשה ההכרה שבסופו של דבר צריך המחסור בקרקע לצרכי דיור להכתיב את אופן השימוש בקרקע, ולא צרכי החקלאים ומשתמשים אחרים.

בקרב רבים מהכלכלנים רווחת הדעה שאופן ניהול הקרקעות מביא לעיוותים בהקצאת המקורות הכלכליים ובחלוקת ההכנסה.

הגורמים להתייקרות הדירות

אחת התופעות בישראל, שנודעת להן השלכות חברתיות חמורות, היא ההאמרה המהירה של מחירי הדירות. בדיקה של המדדים בתקופה 1972–1975 מראה, כי מחירי הדירות עלו בשיעור שנתי ממוצע של 14.8%, לעומת עליה בשיעור שנתי של 8.8% בלבד במדד הוצאות הבניה, ועליה בשיעור 7.2% במדד המחירים לצרכן. מנוגמים אלה וכן על יסוד הערכות לגבי משקל הקרקע במחיר דירה ניתן להגיע למספר מסקנות:

מחירי הדירות הריאליים עלו בשיעור ממוצע של 7.1% לשנה, בעוד שהוצאות הבניה הריאליות, למעט הקרקע, התייקרו ב-1.5% לשנה בלבד. מכאן ניתן להסיק כי התייקרות התשומות שמחוץ לקרקע מסבירה לא יותר מ-21% מהתייקרות הדירות, ולמעשה אפילו פחות מזה, ואילו 80% הנותרים קשורים בעליית מחירי הקרקעות. מחירי הקרקעות ומחירי הדירות כאחד עולים עם גידול הביקוש עקב גידול האוכלוסייה, עליית רמת ההכנסות והאינפלציה הכללית. הסיבה לכך היא שגידול ההיצע מפגר אחרי הגידול בביקוש; פיגור זה בגידול ההיצע גובע מכך שקיים מחסור בקרקע נגישה. כלומר, אפילו הפיריון בענף הבניה היה עולה

כמו בשאר הענפים, ואפילו היה היצע כוח-האדם בענף הבניה בלתי מוגבל, בתנאי השכר הריאלי הקיים במשק, היה גידול ההיצע מפגר אחרי הביקוש בגלל קשיחותו של היצע הקרקעות. חשוב לציין שאין מדובר כאן במחסור מוחלט של קרקע, אלא מחסור של קרקע נגישה ויחסית ליעדי הנסיעות. שכן, עם גידול הביקוש מתרחב האזור המבונה לאזורים פחות נגישים ומחירי הדירות באזורים היותר נגישים עולים בהכרח. זוהי תופעה מוכרת לכל מי שמתעניין בבעיות של כלכלה אורבנית. ריסון התהליך הזה אפשרי רק ע"י שיפורים מפליגים במערכת התחבורה — שיפורים שאין להם הצדקה כלכלית כשלעצמם. (אם ניתן היה להוריד את הוצאות התחבורה במובן הרחב, כולל הוצאות זמן, כסף ונוחות, עד לביטולן הגמור, היתה הרגשה הקרקעית ורדת ל-0. אפשר היה להתגורר בנגב, אך לעבוד ולהתבדר בת"א).

מדיניות והתייקרות הדירור

עד כאן טענתי שהעליה הריאלית במחירי הדירות הינה אימננטית גם אם יצליחו להנהיג שיפורים טכנולוגיים בענף הבניה באינטנסיביות שאינה נופלת מזו שבענפים האחרים, וכן אם היצע כח האדם המקצועי יהיה בלתי מוגבל בתנאי השכר המקובל במשק. אך מכאן אין כמובן להסיק כי מדיניות הקרקע הציבורית ודרכי אספקתה לא תרמו בפועל, ואינם יכולים לתרום, להתייקרות המופרות של מחירי הדירות מעבר למה שמתחייב מהגורמים שנמנו לעיל. המדיניות הקרקעית יכולה להשפיע על התייקרות הדירות בכמה אופנים: א. אחזקת קרקע ומניעת פיתוחה במקומות נגישים יחסית, תורמת להקטנת ההיצע ולהרחבת האזור המבונה לעבר אזורים נגישים פחות יחסית. דבר זה מביא בהכרח להתייקרות נוספת במחירי הדירות מעבר לרמה המתחייבת מעצם גידול הביקוש. אין בידי נתונים על התחלקות הבעלות על הרזרבות הקרקעיות בסביבות ריכוזי האוכלוסיה במישור החוף. אך מדבריו של מ. זורע משתמע שחלק גדול מהן, במקומות היותר נגישים, הן דוקא בבעלות פרטית*.

ב. הקפאת קרקעות בשולי האזורים המיושבים גורמת לריכוז של הפיתוח דוקא במקומות הנגישים שבהם מצויות קרקעות פנויות. אין הדבר מביא לעליה נוספת במחירי הקרקעות, אשר היתה מתרחשת גם אלמלא ההקפאה. אך התוצאה היא שהבניה מתבצעת דוקא באזורים היקרים יחסית. במלים אחרות, במקום שיתוספו למלאי הדירות דירות זולות אם כי נגישות פחות, מתווספות למלאי דוקא דירות יקרות יחסית (אך נגישות יותר). ג. למחיר שקובע המינהל למלאי שהוא משחרר בפריפריה של הערים, עשויה להיות השפעה על מחירי הדירות, במקרה שהמינהל נהנה ממעמד מונופוליסטי. לעומת זאת, אין למחירי הקרקע הנמסרת ע"י המינהל השפעה על מחירי הדירות באזורים הנגישים. העובדה שהמינהל מקצה קרקע (לפי הבנתי משמעותו של המושג "מקצה" היא מסירת קרקע בתנאים של מתנה) ב-5,500 ל"י לדירה ברמת-אביב, אינה משפיעה השפעה ממשית על מחירי הדירות באזור זה.

הרזרבות הקרקעיות

אף אם נניח, כי המדיניות הקרקעית הנוכחית נושאת יזקל מהאחריות לרמה הגבוהה של מחירי הדירות, אין להסיק מכך כי מדיניות זו הינה מוכיחה מעיקרה. קיימים שיקולים של הטווח הארוך המהיבים שמירה על רזרבות קרקעיות. על כן, רזרבות אלו אינן חייבות להיות מאותרות רק בפריפריה של השטח הבנוי.

עד לאחרונה אפשר היה, אולי, להתייחס — נוכח מצוקת הדירור — בהסתיונות למדיניות המכוונת לשימור הקרקע החקלאית שבאזור החוף. קרקע זו מהווה כידוע חלק ניכר משטחי השיפוט של הערים. ולדוגמה, בערים כגון אשקלון, חדרה, כפר-סבא, לוד, פתח-תקוה, ראשון-לציון ורחובות הגיע ב-1967 חלקה של הקרקע החקלאית לכדי 40%—60 משטח השיפוט.

* ראה מאמרו של מ. זורע בחוברת "קרקע" מס. 8.

אולם ההתפתחויות האחרונות בתחום ייצור המזון בעולם וכן חוסר החדאות לגבי העתיד מעוררים את ההרהור כי כדאי אולי לשמור על היעד החקלאי של הקרקעות. אין זאת אומרת שבעוד חמישים שנה נוכל עדיין לשמור על הרזרבות הללו. אך המדיניות ביחס להפיכתן של אדמות אלו לאדמת בנין צריכה להיות זהירה ומודרכת ע"י שיקולים של תכנון כולל לטווח ארוך.

נוסף לכך, קיימים הרבה צרכים בלתי גראים מראש שיש לייעד להם קרקע כרזרבה כללית. ולדוגמה, העדר רזרבות קרקע מספיקות באזור המטרופוליטני של ת"א (במובן הרחב) אינו מאפשר היום כל פתרון סביר לבעיית גמל-התעופה. צריך היה, איפוא, להרחיק עד לבאר-שבע כדי למצוא פתרון לבעיות התעופה בשנות ה-90. העדר רזרבות מגביל גם את האופציות לתחנות-כח בלתי קונבנציונליות בכל מישור החוף.

לשאלה אם קיים מחסור או עודף ברזרבות קרקעיות אין כמוכן תשובה פשוטה. ולדוגמה, לגבי שדה תעופה עשוי להתברר כי הטכנולוגיה של התחבורה בשנות ה-90 תאפשר קשר מהיר בין הנגב ות"א, באופן שרזרבות לצורך זה באזור תל-אביב לא היו נחוצות ומכאן שגורלן של הרזרבות הקרקעיות צריך להיקבע על יסוד תכנון לטווח ארוך, המבוסס בין היתר, על תחזיות שאינן ודאיות לחלוטין.

ועוד, קיים גורם תכנוני שבגללו רצוי אולי להחזיק רזרבות קרקעיות בתוך השטחים המיושבים ולא-דוקא בפריפריה שלהם. אפשר להוכיח שתכנון אופטימלי אינו מחייב בהכרח פיתוח רציף. דוקא שיטת הפיתוח הבלתי רציף מבטיחה לפעמים הקצאה אופטימאלית של משאבי הקרקע. אנו מכירים תופעות של הריסת אזורים במרכזי הערים המבונים בצפיפות גבוהה ושל בנייתם מחדש בצפיפות גבוהה יותר. הדבר שכיח למדי לגבי בתים בודדים, אך יש גם דוגמאות של שיקום אזורים שלמים (בצפון ת"א). קיימים גם מקרים מרובים שבהם נהרסים מבנים עוד לפני שהושלמה האמורטיזציה שלהם, באופן שמלכתחילה לא היה כדאי לבנות אותם. במילים אחרות, לו ידעו מראש שיהיה כדאי להרוס את המבנים מוקדם כל כך, היו מעדיפים שלא לבנותם מלכתחילה. כלומר, יתכן כי בתנאי תכנון רציונלי יושארו רזרבות של קרקע פנויה במרכזי האזורים המבונים, אשר יהיו מיועדות לבניה בצפיפות גבוהה בשלב מאוחר יותר.*

המסקנה המתבקשת מהניתוח הזה היא שגם אם החזקת רזרבות קרקעיות ניכרות מביאה בטווח הקצר לעליית מחירי הדירות, הרי יתכן שהן נחוצות לאור שיקולים של תכנון רציונלי לטווח ארוך. לעומת זאת אין גם להסיק, כי עצם קיומן של רזרבות קרקעיות הוא תמיד תוצאה של תכנון רציונלי לטווח ארוך ולכן הוא מוצדק כשלעצמו.

יש גם לזכור שרק חלק מהרזרבה הקרקעית שבמישור-החוף הוא בבעלות המדינה. למשל, רוב הרזרבה הקרקעית של חולון מצוי בבעלות פרטית מפוצלת.* לשם תכנון ארוך-טווח יש להביא בחשבון גם את הקרקע הפרטית. אך עקב פיצול הבעלות, כפי שהוא קיים היום, תכנון כזה אינו אפשרי. זהו נושא חשוב המחייב דיון נפרד, והוא קשור בכל הסוגיה של משטר הקרקע במדינת ישראל.

למרות שהניתוח עד כה אינו מוביל למסקנות חד-משמעיות ביחס לתפקיד בפועל שממלאת כיום הקרקע הציבורית, נודעת לו משמעות רבה לגבי הצד הארגוני של הבעיה. נניח שהמינהל אכן מתנהג בצורה רציונלית והוא קובע את הרזרבות ומיקומן לאור שיקולים לטווח-ארוך, שבהם מובאים בחשבון צרכי העתיד הרחוק. כן נניח, כי תכנון זה מחייב לקיים רזרבות קרקעיות במרכזי האזור המטרופוליטני, התוצאה המיידית תהיה שמחירי הדירות יהיו גבוהים יותר, ויווצרו איפוא ניגודי-אינטרסים בין צרכי-השיכון בהווה ובעתיד. ניגודי אינטרסים אלה יתבטאו בחכוכים בין המינהל לבין הגופים המשכנים בהווה, היינו משרד השיכון. אופיים של החיכוכים לא יהיה ארגוני גרידא. אלה יהיו חיכוכים בין צרכי הדורות הבאים, לבין צרכי המשתכנים הנוכחיים. שהרי המשתכנים של היום, ולא המשתכנים

* ראה : מ. זורע, אתגרים ובעיות בתחום המדיניות הקרקעית "קרקע" מס. 8.

בעתיד הרחוק הם משפיעים על פעילותו ומעמדו הפוליטי של שר השיכון. הפקדת הטיפול במקרקעי המדינה בידי משרד השיכון תגרום בהכרח להמעטת המשקל של צרכי השיכון לטווח הארוך. איזון נאות בין צרכי ההווה והעתיד מחייב, איפוא, ניתוק אדמיניסטרטיבי בין הגוף הפותר את צרכי השיכון היום – משרד השיכון – לבין גוף הדואג לאספקת קרקע עבור צרכי השיכון בטווח הארוך (כגון מינהל מקרקעי ישראל).

העיוותים בתנאי המסירה של קרקע המדינה

כפי שכבר צויין, מסירת קרקע במחירים נמוכים ממחירי השוק אינה מוזילה בהכרח את מחירי הדירות. לעומת זאת מאפשרת מסירת קרקע במחירים נמוכים אלה לבונים לחפות על חוסר יעילות וכן לצבור רווחי יתר. ועוד, גם אם בסופו של דבר, צרכני השיכון מפיקים מכך תועלת, מביא הדבר לעיוותה של כל מערכת ההעדפות במדיניות השיכון. מחקר שנערך לאחרונה עבור משרד השיכון הראה שסובסידיה סמויה זו לדירות היתה גדולה במיוחד באזורי החוף ובערים הגדולות. יתר על כן, היא היתה כה גדולה עד שיותר מאשר קוזה את היתרון שהיה למשתכנים באזורי פיתוח מבחינת תנאי המימון. במילים אחרות, הסובסידיה הכוללת שמקורה בתנאי מימון וסובסידיה לקרקע כאחת היתה בהרבה מקרים גדולה יותר במרכז הארץ מאשר באזורי הפיתוח. הנתונים שהביא מר מ. זורע לגבי מחירי הקרקע במעוז אביב לעומת תנאי המסירה של הקרקע ע"י המינהל הם עדות חותכת לכך (מחיר שוק של 40,000 ל"י בממוצע לדירה בראשית 1974 לעומת הקצאה ע"י המינהל במחיר 5,500 ל"י בלבד).

העיוותים השתקפו לא רק בהעדפה בפועל של השתכנות באזורי החוף, אלא גם בתחום חלוקת ההכנסה. המחירים הנמוכים בהשוואה למחירי השוק יצרו עודפי ביקוש לדירות הללו; והיה לכן צורך לחלק את הדירות בין המועדמים. חלוקה זו של רכוש הציבור לא תמיד התבססה על קריטריונים נכונים של חלוקת ההכנסה. השערוריות של שיכונני זוגות צעירים בחיפה ובתל-אביב אינן מצביעות, לדעתי, על חריגים אלא על תוצאות של שיטה מעוותת שבה הסובסידיה היא סמויה, ולכן ניתן לחלקה גם למי שאיננו זכאי לה. יתר על כן, הסובסידיה הסמויה היתה בהרבה מקרים גבוהה דווקא בשיכונים יקרים יחסית. המועדמים לשיכונים אלה היו כרגיל זוגות צעירים מבוססים יחסית או כאלה שהכנסתם לטווח הארוך עתידה להיות גבוהה.

אחת התופעות המסולפות ביותר בתחום זה קשורה באספקת שיכונים לזוגות צעירים בעיר תל-אביב. כאן היתה מדיניות מודעת המכוונת למשוך זוגות צעירים מרמה גבוהה להישאר בתחומים המוניציפאליים של עיריית תל-אביב. בסופו של דבר חולקו כאן נכסים השייכים לכלל הציבור, ובתוך זה גם לתושבי אזורי הפיתוח, כדי להבטיח שבעלי יכולת לא יעברו מתל-אביב לערים השכנות. זהו לדעתי אחד האבסורדים המועזים של המדיניות הקרקעית הנהוגה בישראל.

השיטה של חלוקת נכסי הציבור לקבוצות מועדפות נהוגה לא רק בשיכונים. היה פסול גם בנהג של מסירת הקרקעות לבתי-מלון. נוהג זה היה אחת מן ההטבות שנועדו לעודד את ענף התיירות. אך הטבות אלו לא ניתנו באופן גלוי על חסרין תקציבי משרד התיירות, אלא בצורה סמויה שלא מצאה ביטוי ישיר כלשהו בתקציב. נגמנה כאן עיוות בשני מישורים: ראשית, נכסי ציבור חולקו ללא כל ביקורת תקציבית. שנית, הסובסידיה לא היתה צמודה לתפוקה, אלא לתשומה אחת בלבד – נכסי דלא נידיי – המשמשים את ענף התיירות. התוצאה הבלתי נמנעת היתה הקמת בתי-מלון מפוארים מבלי שתובטח בהם רמת שירות נאותה. אם המלחמה והמצב הכלכלי בעולם לא היו פוגעים בתיירות כפי שפגעו, יש לשער שהתיירות היתה נפגעת מן השיטות הפסולות במדיניות של התמיכות בתיירות.

עיקר טענתנו היא, כי מאחר שאפשר היה להסוות את הסובסידיה ולהעלימה מפיקוח תקציבי, תוך גלומה במחיר הקרקע, ניתנו הטבות בצורה זו דווקא ולא בצורה צמודה לתפוקה עצמה.

מתוך הגימוקים שנימנו לעיל רווחת הדעה בין הכלכלנים, כי קרקע יש למסור במחירי השוק (ואיני נכנס כרגע לשאלה אם יש למסור את הקרקע בדרך של בעלות או חכירה). אך הבקורת על גישה זו היא מפאת ערפולו של המושג "מחיר השוק". שהרי מחיר זה אינו בלתי תלוי במדיניות המונופוליסטית של המינהל: לו היה מתנהג לפי כללי השוק, היה קובע מחירים בדרך שתביא את ערך הנכסים שבידיו למקסימום. והרי זו אינה מטרה, כשלעצמה וגם לא דרך נכונה להשתמש בקרקע בדרך רציונלית.

סכום ומסקנות

- מהדיון שלעיל ניתן להסיק כמה מסקנות ביחס לשימוש בקרקעות המדינה:
- (א) ניהול קרקעות המדינה אינו צריך להיות כפוף לשיקולים של סיפוק צרכי-השיכון בהווה בלבד. מטעם זה אין למוג את מינהל מקרקעי ישראל עם משרד השיכון.
 - (ב) יש למנוע בכל מחיר מסירת קרקע במחירים גמוכים ממחיר השוק כאמצעי למתן לסובסדיה.
 - (ג) אין להפקיד בידי מינהל מקרקעי ישראל גם את קביעת המחיר וגם את ההחלטות בדבר מסירת הקרקעות לשימוש; וזאת כדי למנוע את הנטייה לנהל מדיניות מחירים מונופוליסטית.
- לאור שיקולים אלה נראה לי כי יש לבסס את ניהול קרקעות המדינה על העקרונות הבאים:
- (א) יש להפקיד את האחריות למסירת קרקע ציבורית לשימוש בידי המוסד שיטפל בתכנון כולל. גוף זה יחליט לא רק על ייעודי הקרקע, אלא גם על מסירתה לשימוש;
 - (ב) במסגרת המיגבלות שייקבעו ע"י מוסד זה, יעמיד המינהל את הקרקעות למסירה בדרך של מיכרו. חריגות יהיו טעונות אישור של וועדה משותפת למינהל ולמוסד התכנון. ההחלטות וההגמקות יובאו לידיעת הציבור.
 - (ג) המיכרוזים צריכים לחול על כולם, לרבות משרדי הממשלה. משרד שיהיה מעוניין לספק קרקע לצרכן מועדף, יצטרך לשלם את הפרש המחיר מתקציבו.