

קרקע ומדיניות קרקעית בישראל

הקרקע היא גורם ייצור ראשון-במעלה בחקלאות, בתעשייה, בבניה ובענפי משק אחרים. נוסף לזאת מהווה הקרקע מרכיב בעל חשיבות גדולה במחיר הדירה. במרכזי הערים בישראל ובאירופה מגיע חלקה של הקרקע במחיר הדירה ל-50% עד 60%.

כיוון שהקרקע היא גורם ייצור, מחירה נקבע במידה רבה לפי השימוש שאפשר לעשות בה. כאשר מדובר בקרקע עירונית מושפע המחיר בעיקר ע"י הכמות והטיב של המבנים לעסקים והדירות למגורים שאפשר לבנות על קרקע זו. השפעה מכריעה על מחירי הדירות והעסקים יש איפוא למיקום. הקירבה למרכז עירוני או לאזור יוקרה קובעת במידה רבה את מחיר הדירה.

ואולם, קיים הבדל חשוב בין הקרקע לבין גורמי-ייצור אחרים. ההבדל טמון בכך, שאין כמעט אפשרות לייצר קרקע (קיימת אמנם אפשרות להגדיל את שטחי הקרקע ע"י ייבוש הים וכדומה, אך "ייצור" זה אינו נפוץ עדיין). זאת ועוד: באיזור נתון כמות הקרקע היא קבועה ואינה ניתנת להגדלה. דבר זה גורם להרגשת מחסור כמעט מתמיד בקרקע פנויה בערים ובמרכזי האוכלוסייה. כאשר מדובר ב"מחסור", הכוונה היא למחסור ברמת מחירים מסוימת. שהרי בתנאים של שוק חופשי מצב של מחסור גורם לעליית מחירים עד שיושג שווי-משקל חדש בין הכמות המצטעת למבוקשת; ואז כמובן נעלם המחסור.

על כן טבעי לצפות למחירים גבוהים של קרקע במרכזי הערים הגדולות. קרקע זו במרכזי הערים מאופיינת הן ע"י הרמה המוחלטת הגבוהה של המחירים והן ע"י הקצב המזורז של עליית המחירים של הקרקע עם התפתחות העיר. כתוצאה מעליה מהירה זו גוברת הנטייה לשימוש אינטנסיבי ככל האפשר בקרקע. אינטנסיביות זו של השימוש מתבטאת בבניה לגובה וכן בבניה בצפיפות גבוהה.

כאינדיקטור לאינטנסיביות של השימוש בקרקע יכולים לשמש הנתונים לגבי חלקם של הבנינים רבי-הקומות בכלל הבניה של מבני-מגורים. מתברר כי בעוד שב-1962 הגיע חלקם של הבנינים בישראל בני 5 קומות ויותר ל-8% מתוך סה"כ השטח במבני-מגורים שבבניה פרטית, עלה חלקם עד ל-37.5% ב-1973. יש לשער שבתקופה שלפני 1962 היה חלקם של הבנינים הגבוהים נמוך אף מ-8%.

הדינמיקה של מחירי הקרקע בישראל

על מנת להעריך את הדינמיקה של עליית מחירי הקרקע יש להביא בחשבון כי קצב גידול האוכלוסייה בישראל הוא מהמהירים בעולם.

מאז קום המדינה גדלה אוכלוסיית ישראל מ-873 אלף ל-3.4 מיליון; דהיינו, גידול של יותר מ-5% לשנה. נציין שקצב הגידול של האוכלוסייה באירופה ובארה"ב הוא 1.5%—1% לשנה בלבד.

לוח 1: גידול האוכלוסיה בישראל בתקופה 1948 — 1974

872,700	—	8.11.1948
1,266,800	—	1950
1,750,400	—	1955
2,117,000	—	1960
2,562,600	—	1965
2,958,200	—	1970
3,403,600	—	1974

מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

גידול מהיר זה של האוכלוסיה הביא להגדלת צפיפות האוכלוסיה ליחידת שטח. להלן לוח המתאר את התפתחות צפיפות האוכלוסיה מ-1948 עד 1974:

לוח 2: צפיפות האוכלוסיה לקמ"ר יבשתי בישראל

מספר נפשות לקמ"ר

31.12.73	31.12.70	22.5.61	8.11.48	
164.2	147.7	107.6	43.1	כל הארץ
578.4	516.3	344.5	159.5	מחו ירושלים
153.9	138.3	101.4	44.2	מחו הצפון
596.6	542.7	433.6	209.2	מחו חיפה
497.5	432.8	327.8	100.4	מחו המרכז
5,569.3	5,192.0	4,113.5	1,834.0	מחו ת"א
27.3	23.6	12.3	1.5	מחו הדרום

מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אנו רואים שהצפיפות הממוצעת עלתה מ-43 נפשות לקילומטר מרובע ב-1948 עד לכ-164 נפש לקמ"ר ב-1973. כמו כן נתבלטו הבדלים גדולים בין הצפיפות באזורים העירוניים המובהקים לבין האזורים הכפריים למחצה בארץ. הצפיפות הגדולה ביותר היא כמובן במחו תל-אביב שהוא אזור עירוני מובהק.

כצפוי גרמה הצמיחה העירונית המהירה לעליה מזוורת במחירי המקרקעין. מחירי דירות ומגרשים עלו בקצב מהיר בהרבה מכלל המחירים במשק, עליה תלולה במיוחד נסתמנה כמובן במרכזים עירוניים: תל-אביב וגוש דן, ירושלים, חיפה והערים והיישובים באזור החוף. להלן נתונים על קצב עליית מחירי הקרקע באזור טיפוסי — תת-רובע 42 בתל-אביב (אזור ככר המדינה) בהשוואה לעליית מחירי הדירות ועליית המחירים הכללית במשק:

לוח 3: עליית מחירי הקרקע בהשוואה להתייקרות הדירות ועליית המחירים הכללית במשק, 1948 — 1973

מחיר ממוצע לקרקע בתת-רובע 42 ת"א (בלי"י למ"ר)	מחיר ממוצע לקרקע בתת-רובע 42 ת"א (בס"ס: 1951=100.0)	מחיר מחירי דירות (בס"ס: 1959=100.0)	מחיר מחירי דירות (בס"ס: 1951=100.0)	שנה
4.5	89.0	..	89.0	1948
6.9	85.0	..	85.0	1950
23.0	233.0	..	233.0	1955
144.7	283.0	108.7	283.0	1960
484.5	399.3	246.1	399.3	1965
690.0	486.7	344.5	486.7	1970
1,903.0	738.0	699.8	738.0	1973

מקור: סקר מחירי קרקע. מכון תבל, ירושלים

אנו רואים כי בתקופה 1948–1973, אשר בה עלה מדד המחירים לצרכן פי 8 לערך, עלו מחירי המגרשים באזור טיפוסי במרכז ת"א (תת-רובע 42 – ככר המדינה) בלמעלה מפי 400 (!)

ועוד, בשנים 1960–1973 עלו מחירי הקרקע בתת-רובע 42 פי 13 בעוד שרמת מחירי הדירות עלתה באותה תקופה פי 6.5 ורמת המחירים הכללית (כפי שהיא משתקפת במדד המחירים לצרכן) – פי 2.6.

לפנינו איפוא תופעה אופיינית למצב של צמיחה עירונית מואצת: גידול מהיר של האוכלוסיה בארץ במשך שנות קיום המדינה מצד אחד וריכוז הולך וגדל של האוכלוסיה במרכז הארץ מצד שני – הביאו לחץ הולך וגובר על שוק המקרקעין בתל-אביב. ולחץ זה הוא הוא שגרם לעליה מהירה של מחירי הדירות והקרקעות בעיר.

יש לציין כי במרוצת השנים ירד אמנם חלקה של תל-אביב העיר בכלל האוכלוסיה בארץ (מ' 28.4% ב-1948 ל-10.8% ב-1973). אך במקביל לכך עלה במהירות מספר התושבים בערים שמסביב לת"א (מרחב ת"א רבתי) ות"א הפכה למרכז עסקים ותעסוקה לכל אזור המרכז; ובמובן מסוים אף לכל הארץ. כך שהלחץ על הקרקעות בא לא רק מצד הביקוש למגורים אלא גם כביקוש לשטח לתעשייה, למסחר ולשירותים.

היסודות הספקולטיביים בשוק הקרקעות

עיון בנתונים על התנועות במחירי המקרקעין במשך השנים מעלה תמונה מעניינת: אנו רואים שהתנועות במחירי המקרקעין הינן חריפות הרבה יותר מן התנועות בכלל המחירים במשק. זאת ועוד: נמצא שהתנועות במחירי הקרקע הפנויה חריפות הרבה יותר מן התנועות במחירי דירות (ראה דיאגרמה בעמ' 30).

פירוש הדבר הוא שבזמן גאות עולים מחירי קרקע בקצב מהיר יותר ממחירי דירות. ואילו בשנות שפל יורדים מחירי קרקע במידה גדולה יותר מאשר מחירי הדירות.

אפשר להסביר שוני זה בעומק התנועות במידת הספקולטיביות השונה בכל שוק ושוק. היסודות הספקולטיביים בשוק הקרקעות הינם חזקים יותר מאשר בשוק הדירות וכן מאשר בשווקים של רוב המוצרים במשק המרכיבים את מדד המחירים לצרכן. הסיבה לכך תובן אם נביא בחשבון כי כתוצאה מהעליה התלולה והמתמדת של מחירה הפכה הקרקע לנכס מושך במיוחד למשקיעים פוטנציאליים. משקיעים אלה, המצפים לעליה במחירי הקרקע בעתיד, רוכשים מגוון ניכר של קרקעות וזאת ללא כוונה לעשות בהן שימוש ממשי בטווח הקצר. השקעה להעשית במטרה להשיג רווחי הון שמקורם בעליית מחיר הנכס בעתיד הינה השקעה שאפשר לראותה כספקולטיבית. השקעות אלו מדרבנות את עליית מחירי הקרקע.

יש לציין, כי התופעה של הפיכת גורם ייצור לנושא להשקעה אינה מוגבלת לקרקע בלבד. בעתות מחסור בגורמי ייצור (כגון מלט או ברזל) קיימת תופעה של "העלמות המוצר מן השוק"; וזאת משום שגורמים מסויימים רוכשים כמות של המוצר שהן מעבר לצרכיהם על מנת לזכות ברווחים עקב עליית המחיר של המוצר.

קיום המרכיב הספקולטיבי החזק בשוק הקרקעות משפיע הן על מחירי הקרקעות והן על השינויים בהם: בתקופה של שפל כאשר יורד הביקוש לדירות יורד גם הביקוש לקרקעות, וזאת משני טעמים: בעקבות הירידה בבניה יורד הצורך בקרקעות כגורם ייצור; קיימת ציפיה לירידת מחירים ולכן הקרקע מאבדת או את כח המשיכה כהשקעה הון.

מצד שני עולה באותו זמן היצע הקרקעות. שהרי חלק מהמחזיקים בקרקעות מעוניינים לממש השקעתם לפני שהמחירים ירדו עוד יותר. ירידת הביקוש מחד ועליית ההיצע מאידך גורמים איפוא לירידה במחירי הקרקע.

תופעה הפוכה והרופה אף יותר מסתמנת בזמן גאות; בזמן של בנייה מזוהת עולה הביקוש לקרקע כגורם ייצור, ובעקבות זאת נוצרות ציפיות לעלייה נוספת של מחירי הקרקע, נוצר איפוא ביקוש ספקולטיבי גדול לקרקע. מצד שני יורד היצע הקרקע כיוון שהמחזיקים בקרקע פנויה מעכעבים את מכירתה, שוב מטעמים של ציפיה לעליית מחירים נוספת.

הביקוש לקרקע כגורם ייצור וכנס השקעה

אנו רואים כי קיימת הפיפה בין התנודות של שני סוגי הביקוש לקרקע — הביקוש לקרקע כגורם ייצור והביקוש לקרקע כנס השקעה. עובדה זו גורמת לחידוד התנודות בענף: דווקא בתקופות של בנייה מזורזת, כאשר נוצר מחסור בקרקע לבנייה "יוצאים" מגרשים מן השוק כגורם ייצור והם מוקפאים כ"נס השקעה". מכאן ברורה ההשפעה השלילית שיש לספקולציה הקרקעית על סקטור הדיור. המחסור במגרשים במרכזי ערים ועליית מחיריהם גוררים עליה מהירה במחירי הדיירות במרכזי הערים ובעקבותיה לעליית מחירים גם בפרברים ובפריפריה. נשאלת השאלה: האם וכיצד יכולה הממשלה לשלוט בשוק הקרקעות, לכוונו ולהחליש את היסודות הספקולטיביים בו.

דרך אחת להשגת שליטה מסויימת על שוק הקרקע היא באמצעות המיסים. בארץ קיימים שני סוגי מיסים עיקריים על קרקע: האחד הוא מס הרכוש, המוטל על אחזקת קרקע; והשני הוא מס שבח מקרקעין המוטל על העברת הבעלות על הקרקע. הגדלה של שיעור מס רכוש על קרקע פנויה ייקר את האחזקה השוטפת של הקרקע ובכך יפחית את כדאיות ההשקעה הספקולטיבית בנסכ זה. העלאת שיעור מס שבח מקרקעין (מס המשולם בשעת העברת הנכס מיד ליד והמהווה אחוז מסויים מעליית ערכו של הנכס בתקופת אחזקה) גם היא מקטינה את כדאיות ההשקעה בקרקע. עם זאת יש לציין כי השיטה של הפחתת שיעור מס שבח ככל שמתארכת תקופת אחזקת הנכס — דבר שהיה נהוג בארץ עד לפני זמן מה — שיטה זו מעודדת החזקת קרקע פנויה זמן רב ככל האפשר, ומשום כך יש בה דווקא כדי לחזק את היסוד הספקולטיבי בשוק הקרקעות. יש לחשוב איפוא על האפשרות להעלות את השיעור של מס השבח ככל שתתארך התקופה של החזקת הקרקע ללא שימוש בה. גם צעד מסוג זה עשוי להקטין במידה מסויימת את הנטייה לאחזקת קרקע לצרכים ספקולטיביים. ועוד, קיימת האפשרות שהממשלה תנסה להשפיע על שוק הקרקע ולכוונו באמצעים חוקיים וצווים אדמיניסטרטיביים כגון איסור על אחזקת קרקע פנויה בבמקומות וזמנים מסויימים; הפקעה חלקית או מלאה של מגרשים הנחוצים לפיתוח עירוני ועוד.

עקרונות הקרקע הציבורית

בישראל מחזיקה בידה הממשלה את הרוב המכריע של הקרקעות במדינה. מעריכים כי חלקה של הקרקע הציבורית בכלל הקרקעות בארץ הוא יותר מ-90%. עם זאת יש לזכור כי במרכז הארץ ובערים הגדולות משקלה של הקרקע הציבורית נמוך מזה בהרבה. מהנתונים הקיימים ניתן להסיק כי בערים ובמרכזי האוכלוסיה יותר ממתצית הקרקע היא בבעלות פרטית.

הקרקע הציבורית מנוהלת ע"י גוף ממשלתי — מינהל מקרקעי ישראל, אשר הוקם בשנת 1960. מבחינה אדמיניסטרטיבית שייך המינהל למשרד החקלאות.

המדיניות הקרקעית בארץ מתיחסת אל הקרקע כאל אוצר טבעי ששייך לעם כולו. לפיכך העקרונות של מדיניות זו הם:

הימנעות מהעברת "קרקע הלאום" לבעלות פרטית.

התנגדות אידיאולוגית לשימוש בקרקע כנס השקעה (כלומר, לספקולציה בקרקע). שמירה על אדמה חקלאית.

מתן סובסידיה סמויה לקבוצות אוכלוסיה מסויימות ע"י מסירת קרקע ציבורית לבנייה במחירים נמוכים מהמחירים הריאליים.

הימנעות מהעברת קרקע הלאום לבעלות פרטית ההתיישבות היהודית בארץ נתאפשרה תודות למפעל רכישת הקרקע, שהיתה בשעתו בבעלות תושבי הארץ הערביים. פעילות זו נעשתה על ידי הקרן הקיימת לישראל בעזרת מימון ציבורי; דהיינו, מכספים שנאספו מיהודים מכל רחבי העולם. אפשר איפוא להבין את התפיסה שלפיה הקרקע, אשר נרכשה באמצעים ציבוריים שייכת לעם כולו. מכאן גם נובעת ההתנגדות למכירתה מחדש של קרקע זו לבעלות פרטית.

הביטוי המעשי של תפיסה זו הוא הנוהג של החכרת הקרקע למשתמשים בה כדי להימנע ממכירתה.

התנגדות לספקולציה בקרקע כלומר להשקעה שהרווח המופק ממנה מקורו בעליית מחירים. ההתנגדות להשקעה מסוג זה נובעת במישרין מן העובדה כי מאחר שהקרקע היא נכס לאומי, אסור להרשות התעשרות של יחידים על חשבון העם. שמירה על אדמה חקלאית בתקופה שלפני קום המדינה תפסה החקלאות מקום נכבד בחיים הכלכליים, ואף היום נשמר העקרון של שמירה על אדמה חקלאית והימנעות משימוש בה לצרכים עירוניים.

מכיוון שרק חלק קטן מאדמת הארץ מתאים לעיבוד חקלאי ולעומת זאת כמעט כל הקרקע מתאימה לבנייה, קיימת מגמה לשמור על קרקע המתאימה לחקלאות — ליעוד זה בלבד. יש לציין שעקרון זה לא היה, כייגל למנוע לחצים עצומים. וכך חלה התפשטות עירונית מהירה באזורים מרכזיים בארץ (בעיקר אזור החוף שבין נתניה לאשדוד), בעוד שהשטחים הירוקים בין ישוב לישוב הולכים ונעלמים מנוף הארץ.

השיטה של סובסידיה לקרקע, הנוהג של מסירת קרקע ציבורית מבוצע בשתי דרכים: א. מסירת קרקע לפי מכרזים; ב. מסירת קרקע למטרות ציבוריות לפי טבלת מחירים מיוחדת אשר נקבעה בדרך אדמיניסטרטיבית. עד כה היו מחירי הטבלה נמוכים בדרך כלל במידה ניכרת ממחירי השוק. רק לאחרונה הוחל בקביעת מחירי טבלה על בסיס ריאלי. רק חלק קטן מאדמות המדינה נמסרות בתנאי מיכרז; רוב הקרקעות מיועדות למטרות ציבוריות ונמסרות במחירי טבלה.

מסירת קרקע המשמשת לבניית דירות במחירים הנמוכים ממחירי השוק היתה למעשה סובסידיה עקיפה הניתנת לקבוצות האוכלוסייה המשתכנות בדירות אלה. לסובסידיה מעין זו יש מספר חסרונות.

היא גרמה, בין השאר, לשימוש בלתי יעיל ובזבוז קרקע בגלל. חוסר תודעה לגבי המחיר הממשי של גורם ייצור זה. גופים שקיבלו את הקרקע במחירים נמוכים לא השתמשו בה בדרך יעילה ביותר. כדוגמה לשימוש בלתי יעיל זה יכולות לשמש תופעות כגון בניה נמוכה יחסית ולא־צפופה במרכז הערים, הימנעות מבניית חניונים תת־קרקעיים, הימנעות מסלילת כבישים עיליים וכד'.

ליקויים אלה נבעו מכך שהמתכננים לא ראו לפניהם את המחיר האמיתי של הקרקע, בו נושאים בפועל המשק והחברה.

חסרון אחר של שיטה זו טמון בכך שהקרקע המוולת נמסרה לחברות בניה ולקבלנים תוך הנחה שמלוא הסובסידיה תועבר לדיירים. פירושו של דבר הוא שדירה שנבנתה על קרקע ציבורית היתה צריכה להימסר למשתכן במחיר הנמוך ממחירה של דירה שנבנתה על קרקע פרטית, בהנחה שיעילות הבניה דומה ויתר הגורמים זהים פחות או יותר. ההפרש בין המחירים של שתי הדירות צריך להיות לפחות כהפרש במחיר של שתי חלקות הקרקע; דהיינו כגודל סכום הסובסידיה.

אם ההפרש במחירי שתי הדירות נמוך מהפרש מחירי הקרקע, פירושו של דבר הוא שחלק מסכום הסובסידיה עבר לידי החברה הבונה או הקבלן. יש לשער שבמציאות לא תמיד הועברה מלוא הסובסידיה אל הצרכן וכך נפלו בידי גורמים שונים — קבלנים וחברות בניה — רווחי מאשר הממשלה לא התכוונה לתמוך בהם.

במחקר שנערך ב"מכון תבל" נעשה נסיון לאמוד את ההפרש בין מחירי קרקע פרטית לקרקע ציבורית במקומות שונים בארץ (ראה לוח 4 להלן).

אנו רואים שנמצאו הפרשים גדולים מאוד בין מחירי קרקע פרטית וציבורית. מחיר קרקע פרטית היה גבוה פי 2 עד 15 ממחיר קרקע ציבורית בזמן ובמקום לגביהם היו בידינו נתונים. סכום הסובסידיה שניתנה באותם מקרים על הקרקע נע בין 2,000 ל"י עד לכ־60,000 ל"י לדירה. ג) חסרון נוסף הטמון בשיטה כפי שהיתה נהוגה בארץ, הוא בהשפעה השלילית שהיתה לו על פיזור האוכלוסייה.

מערכת המחירים מווסתת את השימושים בקרקע. קיום מחיר גבוה לקרקע במרכזי הערים

סחירי קרקע המינהל וקרקע פרטית (ל"י לדירה)

מקום	שנה	קרקע פרטית (ל"י לדירה)	קרקע ציבורית (ל"י לדירה)	הפרש המחיר (ל"י לדירה)	יחס המחירים: קרקע פרטית/קרקע ציבורית
ירושלים (תלפיות)	1970/71	18-36,000	5,000-6,250	13,000-29,750	3.6-5.8
בני-ברק	1970/71	24-32,000	2,100-2,625	21,900-29,375	11.4-12.2
פתח-תקוה	1970	10-20,000	1,100-1,375	8,900-18,625	9.1-14.5
ראשון לציון	1970	9-12,000	1,600-2,625	7,400-9,375	4.6-5.6
נהריה	1970	13,500-18,000	1,100-2,625	12,400-15,375	6.8-12.3
רמת-גן	1970	14-38,500	6,000-9,375	8,000-29,125	2.3-4.1
חולון	1970	6-32,000	3,000-5,000	3,000-27,000	2.0-6.4
בת-ים	1970	7,500-24,000	3,000-3,750	4,500-20,250	2.5-6.4
לוד	1970/71	4,500-7,500	1,600-2,625	2,900-4,875	2.8
רמלה	1970/71	4,500-6,000	1,100-2,625	3,375-3,400	2.3-4.1
בתניה	1970	6-24,000	1,600-2,000	4,400-22,000	3.8-12.0
רמת השרון	1970/71	7,500-22,000	1,600-2,625	5,900-19,375	4.7-11.4
רחובות	1970/71	6-8,000	1,600-2,000	4,400-6,000	3.8-4.0
אשקלון	1970/71	3,600-8,800	1,600-2,625	2,000-8,175	2.3-3.4
חל-אניב (רמת אניב)	1972/3	66,000	6,500-8,125	59,875-59,500	8.1-10.1
פתח-תקוה	1972/3	21-28,000	1,400-1,750	19,600-26,250	15.0-16.0
נהריה	1972/3	18,000	1,400-3,375	14,625-16,600	5.3-12.8
קרית סוצקין	1972/3	24,000	2,700-3,375	20,625-21,300	7.1-8.9
רמת גן	1972/3	10,500-24,500	8,000-10,000	2,500-14,500	1.3-2.4
ראשון לציון	1972/3	21,000	2,000-3,375	14,625-19,000	6.2-10.5
חולון	1972/3	24,000-52,000	4,000-6,375	20,000-45,625	6.0-8.1
בת-ים	1972/3	15,000-40,000	4,000-5,000	11,000-35,000	3.8-8.0
אשדוד	1972/3	7,500-10,000	2,000-3,375	5,500-6,625	3.0-3.8
בתניה	1972/3	8,000	2,000-2,500	5,500-6,000	3.2-4.0
רמת השרון	1972/3	10,000	2,000-3,375	6,625-8,000	3.0-5.0
כפר סבא	1972/3	16,500	1,400-2,500	14,000-15,100	6.6-11.8
רחובות	1972/3	15,000-20,000	2,000-3,375	13,000-16,625	5.9-7.5

מקור: 1. קרקע צבורית - "שכון ובנייה" סס' 13 וטבלאות סחירי קרקע לשנים 1970/71 ו-1972/73

2. כרכס מרחבים - נתונים חלקיים

דוחה צרכנים פוטנציאליים לפרברים ולפריפריה, שם מחירי הקרקע נמוכים יותר. מדיניות קרקעית אשר אינה מתחשבת במחירי השוק של הקרקע פוגעת בדרך וויסות טבעית זו ובכך פוגעת בפזור האוכלוסייה.

בלוח 4 אנו רואים כי קיים קשר מסויים בין המיקום לבין גודל ההפרש בין מחיר קרקע פרטית וציבורית. נמצאו הבדלים גדולים יותר בערים הגדולות והערים הסמוכות להן (תל-אביב, ירושלים, בני ברק, רמת גן, גבעתיים, חולון, בת-ים) מאשר בערים המרוחקות יותר: ראשון לציון, רחובות, כפר סבא, אשקלון, אשדוד, לוד ורמלה. התוצאה היתה כי המשתכן ברמלה, לדוגמה, קיבל ב-1970 מעין סובסידיה של כ-3,400 ל"י ואילו המשתכן בבני ברק קיבל באותה שנה כ-25,600 ל"י. יוצא מכך שהסובסידיה במרכז הארץ היתה איפוא גבוהה מן הסובסידיה הניתנת למתיישבים בפריפריה. ופירושו של דבר: עידוד התיישבות במרכז; וזאת בניגוד מוחלט למדיניות של פיזור האוכלוסייה.

לקריים ויתרונות

לסיכום נציין את הצדדים החיוביים והשליליים בהחזקת חלק ניכר מקרקעות המדינה בידים ציבוריות.

ראינו שהחסרונות העיקריים נבעו מעיוותים כלכליים וחברתיים שהיו כרוכים בשיטה של מתן סובסידיה בדרך של מחירי קרקע נמוכים ממחיר השוק. חסרון נוסף בעקרון של החכרת הקרקע והימנעות ממכירתה.

המדינה שומרת לעצמה את הבעלות לא רק על הקרקע הפנויה, אלא גם על הקרקע עליה נבנו דירות. הקרקע נמסרת למאות אלפי הדיירים של השיכון הציבורי בתנאים של החכרה, כאשר החוכרים משלמים לפי חכירה דמי חכירה חדשיים למינהל מקרקעי ישראל והם נזקקים לאישור המינהל על כל העברת בעלות על הדירה. דבר זה יוצר קשר תמידי בין המינהל לבין מאות אלפי משפחות מתושבי הארץ, על הטירדות הכרוכות לפעמים בכך.

לעומת החסרונות הנ"ל יש להביא בחשבון מספר יתרונות הכרוכים בבעלות הציבורית על קרקע.

יתרון החשוב ביותר הוא בתחום התכנון. העובדה כי המדינה היא בעלת הקרקעות, מאפשרת לה שליטה על השימוש הנעשה בקרקע. ודבר זה מאפשר להוציא לפועל ביתרת יעילות תוכניות בנוי ערים ותכניות המיתאר. ידועים הסיבוכים האדמיניסטרטיביים והמשפטיים הנגרמים לממשלה ולרשויות מקומיות כאשר עליהם להפקיע קרקעות פרטיות על מנת לבצע עבודות ציבוריות כגון כבישים, גנים וכד'. בעיית אלה נמנעות כאשר הקרקע שייכת למדינה.

ידוע שהרשויות המקומיות בארצות רבות באירופה עוסקות ברכישת קרקעות מסביב לערים מספר שנים לפני שהפיתוח מגיע לאזורים אלה ובדרך זו הן מבטיחות לעצמן חופש פעולה בתכנון הערים לעתיד. יתרונה של ישראל הוא בכך שכבר כיום נמצאות בה מרבית הקרקעות בידי המדינה.

יתרון נוסף הכרוך בהחזקת הקרקע ע"י הממשלה הוא באפשרות למנוע העברת הבעלות על הקרקע לאנשים שאינם אזרחי ישראל.

יש לציין כי הליקוי שצויין לעיל לגבי מתן סובסידיה בדרך של מחירים מוזלים של הקרקע, כלל אינו מחוייב המציאות. ניתן להתגבר על ליקוי זה ע"י התאמת מחירי הקרקע הציבורית למחירים הריאליים. ואמנם, טבלת המחירים של קרקע ציבורית, ואשר נקבעה לאחרונה, מבוססת כבר על מחירים ריאליים של הקרקע.

יתירה מזו, ע"י שיפורים אדמיניסטרטיביים ניתן לפשט ולשפר את צורת הקשר בין מינהל מקרקעי ישראל לבין הדיירים בשיכון הציבורי, באופן שיימנעו טירדות יתירות מהאזרח.