

עתודות הקרקע לצרכי הבניה

משמעותו של השיכון הציבורי

השיכון הציבורי הוא שיכון אשר הממשלה התחייבה, או מחוייבת במסגרת מדיניותה להעמיד לרשות חלקים מסויימים באוכלוסיה. אמצעי השיכון ניתנים ברכישה, או בהשכרה, לפי סוג ואפשרויות הזכאים לכך. אמצעי מגורים אלה צריכים לענות ליכולתם הכלכלית ולמשאלות אחרות של אותם חלקים באוכלוסיה. החלקים הנהנים משיכון ציבורי הם: זוגות צעירים, עולים חדשים, משפחות הגרות בצפיפות יתר של 3 נפשות לחדר ומעלה, משפחות הגרות במבנים המיועדים להריסה, חוסכי מפעל החסכון לבנין וחסכון בר-מצוה. גוסף לכך קיימת מחוייבות ממשלתית להעמיד דיור נאות לרשות אותם תושבים המוכנים לעקור ממרכז הארץ לאזורי פיתוח. קיימות גם התחייבויות של המדינה לגבי ותיקים באזורי פיתוח, אשר קיבלו את השיכון שלהם בשנות החמישים בדירות זעירות של 30—40 מ"ר. התחייבויות אלו מקיפות איפוא חלק ניכר מאוכלוסיית ישראל.

בעיית המיקום

כאן עלי להדגיש כי מחוייבות זאת של הממשלה איננה מוגבלת לדירה בלבד. שהרי גלומה כאן גם מחוייבות גוספת, בלתי-מפורשת, המתייחסת למיקום של הדירה. כאשר הממשלה מבטיחה דירה לזוג צעיר, שמצפה שהדירה תהיה בסביבה שהוא מעוניין לגור בה, בקרבת מקום למגוריו הנוכחיים, למגורי משפחתו, למקום עבודתו הנוכחי וכיו"ב. אם הווג גר איפוא, או עובד בשפלת החוף, הרי ההתחייבות מתייחסת למעשה לדירה באותה סביבה. ואם מדובר במשפחה הגרה בצפיפות יתר, הרי גם כאן ההתחייבות של השיכון הציבורי היא לדירה בקירבת מקום ליישוב המגורים הנוכחי. והוא הדין ברוב סוגי האוכלוסיה הזכאים לסיוע בשיכונם.

גראה שלכאורה נהנית הממשלה מחופש החלטה גדול יותר במקרה של שיכון לעולים. אך אין כך הדבר במציאות. אפשרויות התעסוקה הקיימות בפועל בשביל חלק ניכר מהעולים מחייבות לבנות עבורם דירות באזורים המאוכלסים או בקירבתם.

גזכיר עובדות אלו, כיוון ששומעים תכופות ביקורת המכוונת נגד הבניה הציבורית במרכז הארץ. ביקורת זו טוענת כי הבניה במרכז הארץ סותרת את המדיניות של פיזור האוכלוסיה, וזה נכון, אלא שהביקורת מתעלמת מהאילוצים הקיימים המהיבים לאתר חלק מסויים של בניה ציבורית בריכוזי האוכלוסיה הגדולים שבמרכז הארץ.

כאן עולה כמובן בעיית הקרקע להקמת השיכונים, ומן המוסכמות הוא כי הבניה הציבורית מתבצעת על קרקע ציבורית.

תכנית הבניה לחומש הקרוב

משרד השיכון פירסם לא מזמן תכנית בניה בארץ לחמש השנים הקרובות, החל מ-1975. התכנית כוללת התחלות בניה של כ-250 אלף דירות; דהיינו, 50 אלף לכל שנה. גוסף לכך יצירת רזרבות לשנים הבאות, בהיקף 60 אלף דירות. ובסה"כ 310 אלף דירות. זאת היא

התכנית היחידה העומדת היום לפני הציבור הישראלי בתחום הבניה ויש לבחון את ההשלכות שלה לגבי בעיות הקרקע.

התכנית כשלעצמה הינה צנועה למדי. משרד השיכון לוקח בחשבון התחלות בניה בהיקף 50 אלף דירות בשנה. לשם השוואה יש לציין כי בשנת 1971 התחילו לבנות בארץ 510 אלף דירות. ואילו בשנת 1972 הגיעו להתחלות בניה בהיקף העצום והמופרז של 66 אלף דירות. ועוד, בשנת 1973 — שהיתה שנת מלחמה התחילו לבנות 55 אלף דירות, ואילו ב־1974 הסתכמו ההתחלות ב־54 אלף דירות. ומסחבר כי תכנית שלפיה תגיע הבניה בשנים הקרובות להיקף שנתי ממוצע של 50 אלף דירות אינה יכולה להיחשב כתכנית מופרזת. יש לציין כאן, כי בהתאם לתכנית, 47% מכלל הבניה יתבצע ברצועת החוף. לשם השוואה יש להדגיש כי בתקופה 1970—1973 הגיע חלקה של רצועת החוף ל־64% מכלל הבניה. ומכאן שהתכנית מטילה דגש רב יותר על פיזור האוכלוסיה.

השאלה העומדת בפנינו היא: האם קיימות רורבות הקרקע הדרושות לביצועה של תכנית זו. שהרי קרקע ציבורית מופנה לצורך הבניה אינה קיימת בהיקף הדרוש ועל כך עמד, ראש מינהל מקרקעי ישראל מ. זורע, אשר הדגיש במאמר מלפני חודשים אחדים כי לשנתיים הקרובות חסרה למינהל קרקע לצורך בנייתן של 20 אלף דירות.

יש המציעים להפקיע כ־30 אלף דונם קרקע על מנת להבטיח את מימושה של תכנית משרד השיכון. אלא שידוע מה פירושה של הפקעה כזאת ובאלה קשיים כרוך פיגויין המהיר של אלפי משפחות. מי שקרוב לנושא יודע שזאת למעשה משימה בלתי אפשרית. ובקשיים שאינם קטנים מאלה ניתקל באם נבקש לשנות את הייעוד של אלפי דונמים מקרקע חקלאית לקרקע לבניה.

כידוע, תכנון, רישוי ופיתוח, הקודמים להתחלת הבניה בשטח, נמשכים תקופה של 2—4 שנים. הנובע מכל אלה הוא שחסרות רורבות הקרקע הדרושות לביצוע חלק לא קטן של התכנית שאנו דנים בה כרגע.

תפקידו של המינהל

מינהל מקרקעי ישראל הוא הגוף האמור לספק קרקע לבניה, וקודם כל לבניה הציבורית. עליו מוטלת החובה והוא צריך ליטול על עצמו אחריות שתהיה קרקע פנויה מתאימה ומינה לבניה הציבורית, במקומות הנועדים לכך על פי מדיניות הממשלה, ז"א גם בשפלת החוף. בהיעדר קרקע ממשלתית במקומות המיועדים לבניה יש צורך לרכוש קרקע, או להפקיעה, או לפנותה, או לשנות את ייעודה. רצוי שפעולות אלו ירוכזו בגוף אחד, ולמעשה מינהל מקרקעי ישראל הוא הגוף האמור למלא תפקידים אלה. אלא שלצערנו אין המינהל מבצע חלק מהתפקידים והפעולות האלה. המצב מחייב איפוא התארגנות חדשה וכן אימוץ נוהלי עבודה מתאימים. כי עליו להבטיח לאותן תכניות של בניה ציבורית אשר עליהן תחליט הממשלה מפעם לפעם.

הדרך של מתן סובסידיה

הערה נוספת לגבי מחירי הקרקע. גם אני מתנגד לכך שהקרקע הציבורית תימסר לצרכי השיכון בחינם או בחצי חינם; כלומר, כמה שמכנים בשם מחירי טבלה. שיטה זו היא מקור לעיוותים רבים. שהרי לפיה מחלקים מענקים ומתנות באורח מקרי, וללא הצדקה. אין כוונתי לשלול מתן סובסידיות לדיוור. אך מבקש אני להביע התנגדותי לשיטה לפיה ניתנו סובסידיות

לדירות ע"י מחירי קרקע נמוכים. את הסובסידיות לדירות יש להעניק לא באמצעות מחירי קרקע, אלא במישרין, ובאופן גלוי. את הסובסידיה יש לתת — לפי הביטוי המקובל — לנצרך ולא למצרך.

ידוע כי לא המחיר הנומינלי של הדירה הוא הקובע לגבי אותו האיש המבקש לרכוש דירה, אך אמצעיו מוגבלים. חשיבות גדולה יותר נודעת לגובה התשלומים במזומן לפני קבלת הדירה ותשלומי המשכנתא לאחר מכן. וכאן הוא המקום להעניק הקלות. משום כך מסתייג אני גם מההצעות שהושמעו בדבר מתן קרקע במחירים מוזלים לקבלנים. אין ספק שיש להזיל את מחירי הדירות בארץ, וקיימות גם דרכים להשגתה של הוזלה כזאת. אלא שהדרך לכך אינה ע"י מכירת מגרשים במחירים נמוכים.

האמרת מחירי הקרקע בארץ

הממשלה לא הפעילה עד כה מדיניות ברורה לגבי מחירי קרקע. לדעתי מטרתה של מדיניות כזאת צריכה להיות לרסן עד כמה שניתן את עליית מחירי הקרקע. והשאלה היא האם הדבר ניתן לביצוע במציאות?

יש להביא בחשבון, כי קיימים שני גורמים עיקריים המביאים להאמרתם של מחירי הקרקע: (1) הביקוש לקרקע לבניה; (2) הביקוש לקרקע בתורת נכס השקעה. יש המזכירים כי ההשקעה הטובה ביותר בארץ לתקופה ארוכה היתה ההשקעה בקרקע. השקעה זו הבטיחה תשואה גבוהה יותר מהשקעה בניירות ערך ובנכסים אחרים. כתוצאה מכך נמשך ההון להשקעות בקרקע, דבר שהעלה את הביקוש לקרקע והעלה את מחירה. צריך אפוא לפעול על-מנת שההשקעה בקרקע לשם יצירת רווחים תהפוך לבלתי כדאית. המיסוי על קרקע בארץ הינו נמוך ויש לקבוע מס גבוה יותר, יש לשנות את התקנות הנוכחיות שלפיהם מסי השבח פוחתים ככל שאדם מחזיק במשך תקופה ארוכה בקרקע, ויש לנקוט בצעדים נוספים הנמצאים בתחום התחיקה.

נשאלת השאלה האם קיימות דרכים נוספות למניעה או להקטנה של האמרת מחירי הקרקע — לפחות לגבי אותם שטחים הדרושים לבניה הציבורית והעממית. על מנת להשיב תשובה לשאלה זו, נתאר לעצמנו את הדוגמה הדמיונית הבאה: נניח כי בארץ נבנית עיר חדשה במודיעין או בשלעבים, או במקום דומה וכי מעיר זו מוביל כביש מהיר של כ-20 ק"מ לתל-אביב ולחוף הים כשזמן הנסיעה בכביש הוא לא יותר מרבע שעה. כן נניח כי הקרקע בעיר זו היא ציבורית, ומציעי סאותה למכירה לכל מי שמבקש לבנות תוך תקופה קצרה, וזאת לפי מחירי קבוע של 15%—10 ממחיר הדירה. ועוד, אנו מניחים כי הכמות של הקרקע היא בלתי-מוגבלת, כך שבמשך תקופה ארוכה יוכל כל גוף הרצה להתחיל בבניה מיידית לרכוש את הקרקע על יסוד אותו חישוב.

אין ספק שפעולה כזאת היתה משפיעה בכיוון להורדתם של מחירי הקרקע בכל הפריפריה; כגון, ראשון-לציון, נס-ציונה ורחובות וכן כפר-סבא, רעננה או הרצליה. שהרי כל אחד היה עושה את השיקול — למה לקנות ביוקר בראשון-לציון, כשאפשר לקנות במחיר נמוך יחסית בעיר החדשה.

אפשרויות ריאליות לריסון ההתייכרות

מן הדוגמה הדמיונית שהובאה לעיל ניתן להסיק לדעתי, כי קיימות אפשרויות לריסונה של עליית המחירים. בכל הפריפריה של המקומות בהם קיימים ריכוזים גדולים של קרקע

ממשלתית והדבר ישפיע גם על מקומות מרוחקים יותר, (ספק אם תהיה לכך השפעה על מחירי הקרקע בצפון תל-אביב ; אלא שהמחירים בצפון תל-אביב אינם צריכים לעניין אותנו).

מניעת רווחים מקרקע כתפקיד לאומי

הקרקע איננה ככל סחורה העוברת לסוחר ; שהרי אי אפשר לייצר אותה, אי-אפשר לייבאה מחו"ל והיא גם אינה נמצאת אצלנו בשפע. היות ואצלנו בכל זאת 92% מהקרקע הם קרקע לאומית, והם יכולים גם להיהפך ליותר מ-92% — צריכה להיות מטרה של המופקדים על הקרקע, לקבוע הסדרים כאלה ומכניזמים כאלה, שיבטיחו שאיש לא ירוויח על הקרקע הציבורית — לא ' הקבלן, לא חברת הבניה ולא המתווכים למיניהם.

קביעת מחירי הקרקע

יש מקום לקבוע, כי מחיר הקרקע שישולם למינהל יהיה פונקציה של מחיר המכירה של הדירה. באם יפעלו לפי עקרון זה ניתן יהיה לצמצם את הנזקים הנובעים מהתייקרות הקרקע. ואינני נכנס כרגע לבעיה אם יש לקבוע את מחיר הקרקע על בסיס של 10%, 20% או כל אחוז אחר.

ועוד, ברצוני להסתייג ממה שנקרא בסיס-שוק יחידי לקביעת המחיר שבו נמסרת קרקע ממשלתית לבניה. אם ביום מסויים נמכרת חלקה של דונם, בחיפה או בראשון-לציון במחיר מסויים, אין מחיר זה צריך לשמש בסיס למחירי הקרקע לבניה הציבורית. בין היתר רצוי במקרים מתאימים לקבוע את המחיר ברמה גמוזרי השוק, כדי להשפיע על מחיר השוק ולהוריד אותו. מצד שני, ההבדל בין המחיר לקרקע ציבורית לבין מחיר השוק אסור שיהיה גדול מדי, כיוון שהדבר יכול רק לעודד פעולות ספקולטיביות.

מינהל מקרקעי ישראל צריך להפעיל מדיניות אקטיבית, על-מנת לווסת את מחירי הקרקע. הוא צריך לשמש כיום להנהגתם של חוקים נאותים, בתחום המיסוי וכיו"ב. אולם תפקידו הראשי הוא כמובן להבטיח מלאי מתאים של קרקע לצרכי הבניה הציבורית בכל מקום שנכלל בפרוגרמות הבניה של הממשלה.