

מדיניות

קרקע

הביקוש המוגבר לדיור, שנוצר אחרי מלחמת ששת הימים, דילול הרזרבות הקרקעיות לבנייה שבידי הסקטור הפרטי ומדיניות של אי-הקצאת קרקעות הלאום לבנייה הפרטית — גרמו להתיקרות ניכרת במחירי הקרקע למגורים, שהשפיעה בצורה ישירה על מחירי הדירות המוקמות ביוזמת הסקטור הנ"ל. לשינויים אלה יש השפעה ניכרת גם על מחירי הדירות הנבנות ביוזמת הסקטור הציבורי, וזאת בשל הביקוש הגואה לדיור וכן בעקבות חוסר פיקוח על מחירי הדיור המוקם ביוזמת הסקטור הציבורי. עובדות אלה העלו את חשיבותה היתכית של גורם הקרקע והפך אותו במרוצת הזמן לאחד המרכיבים החשובים במחירי הדירות בבנייה הפרטית. לדוגמה: בשנים 1954—1958 היווה משקל הקרקע כ-10%—15 ממחיר הדירה ואילו כיום נע משקלו של גורם זה מ-25% ממחיר הדירה בכפר סבא, נהריה וראשון לציון ל-35%—40 בבת-ים, חולון ופתח תקוה ועד ל-55% באזורים המבוחרים של תל-אביב וירושלים. מאידך גיסא, מגיע משקל הקרקע בדירות המוקמות ביוזמת הסקטור הציבורי לכ-5%—12 ממחירי הדירות לפי האיזורים השונים. חלק לא מבוטל של תופעות אלה הוא תוצאה של מחדלי המדיניות הקרקעית הקיימת. במסגרת זו אציין כמה עובדות.

א. החוק למכירת 100 אלף דונם קרקע

בשנת 1952 אישרה ממשלת ישראל את החוק למכירת מאה אלף דונם קרקע שהיתה בבעלות רשות הפיתוח. בהתאם לחוק הנ"ל נמכרו במשך 13 השנים 1952—1964 71,352 דונם, אולם מתוך השטח הנ"ל הועברו 31,485 דונם קרקע למשרדי ממשלה שונים, ורק 39,507 דונם הועברו לרוכשים וליעודים שונים, כפי שניתן לראות בלוחות המפורטים להלן:

(1) מכירות קרקע בשנים 1952—1964

התפלגות השטח שנמכר לפי היעוד

למגורים	—	4,036	עיסקות, לגבי שטח של	15,538	דונם
תעשייה ומלאכה	—	1,224	"	11,380	"
אחסנה ומסחר	—	399	"	14,605	"
בתי מלון ונופש	—	64	"	898	"
מוסדות ציבור	—	785	"	28,931	"
סה"כ	—	6,508	"	71,352	"

המקור: דוחות שנתיים של מינהל מקרקעי ישראל.

(2) התפלגות השטח שנמכר לפי הרוכשים	
רוכשים פרטיים	— 5.269 עיסקות לגבי שטח של 16.539 דונם
חברות שיכון ופיתוח	— 374 " " " " " 11.129 "
מוסדות ציבור	— 576 " " " " " 11.839 "
משרדי ממשלה	— 289 " " " " " 31.845 "
סה"כ	6.508 " " " " " 71.352 "

נתוני הלוחות הנ"ל מראים:

- (1) שבמשך 13 השנים הנ"ל נמכרו למטרות מגורים רק כ-20% מסך כל השטח שנמכר.
- (2) כ-90% מסך כל העיסקות, שנעשו עם רוכשים פרטיים, מתייחסות לדירות בודדות, שנבנו ע"י פרטיים (קרוב ל-4.000 לדונם).
- (3) כ-90% מתוך השטח של 11.129 דונם, שנמכר לחברות שיכון ופיתוח, הועבר ל-10 חברות ציבוריות: נוה עובד, שיכון עובדים (שניהם התאחדו ב-1958), משכנות (משה"ב) רסקו, סלע, שיכון אזרחי, מעונות עממיים, חצרות הדר, עמידר ושיכון ופיתוח.

ב. מכירת קרקעות מינהל בשנים 1965—1970

החל משנת 1965 אימץ מינהל המקרקעין מדיניות של הפסקה כמעט מוחלטת של מכירת קרקעות, ומסירתן נעשתה ברוב המקרים בדרך של החכרה. על מדיניות זו החליטו הממשלה ומועצת מינהל מקרקעי ישראל בחודש מאי 1965, ולפי הקיום העיקריים שבהחלטה זו היה רשאי המינהל למכור קרקע רק ע"פ החלטת הממשלה, שהיתה צריכה לדון בכל מקרה ומקרה, וזאת בכפיפות לסעיף 2(7) לחוק מקרקעי ישראל תש"ך 1960. בהתאם למדיניות חדשה זו צומצמו במידה ניכרת העיסקות והשטחים שנמכרו ע"י מינהל מקרקעי ישראל, וזאת אנו למדים גם מהנתונים המפורטים מטה.

מכירות קרקע בשנים 1965—1970

שנת התקציב	מס' העיסקות	השטח שנמכר (דונמים)
1964/5	240	719
1965/6	15	18
1966/7	14	7
1967/8	24	85
1968/9	26	28
1969/70	27	50
סה"כ 1965—1970	346 עיסקות	907 דונם

המקור: דוחות מינהל מקרקעי ישראל לשנים 1965—1970.

בהתאם לנתונים אלה ניתן לציין מס' הערות נוספות והן:

- (1) מדיניות חדשה של הממשלה שנקבעה בשנת 1965, שנה שבה החלה תקופת שפל ברוב ענפי הכלכלה של המשק ובמיוחד בענף הבנין, וכבר בסוף אותה שנה היינו עדים למאמצי הממשלה בחיפוש דרכים כדי למתן את המיתון.

(2) המדיניות הקרקעית של הממשלה משנת 1965 התבססה בעיקר על מדיניות של פיזור אוכלוסין ופיזור מקורות תעסוקה: עקרונות אלה היוו גם את הבסיס ליצירת „האזור המוקפא” ביחס למכירת קרקעות הלאום. בנושא זה יציין, כי באותה תקופה גבר זרם העוברים מעיירות הפיתוח לאזור המאוכלס — ולא ההיפך, וזאת היתה תנועה לגיטימית לחיפוש אחר מקורות פרנסה. מבחינה זו נראה כי העקרונות, שעליהם התבססה המדיניות הקרקעית החדשה, החטיאו את מטרותן.

(3) גם באותם השנים לא שונה דבר ביחס להקצאת קרקעות לסטודי הבנייה הפרטית.

ג. מסירת זכויות על קרקע עירונית בחכירה

בעשור הראשון לקיום המדינה נמסרו ע"י הקק"ל זכויות חכירה על קרקע עירונית בהתאם למדיניות המוסד הזה.

חלק ניכר מההחכרות הנ"ל נעשו לאותן 10 החברות שהוזכרו לעיל, ואילו חלק אחר מאותם השטחים הוחכרו לאנשים פרטיים, שביקשו להקים את דירתיהם על אדמת הקק"ל. במסגרת זו יש לציין כי באותן השנים הוקצו גם שטחים בודדים לחברות בנייה להקמת בתים משותפים, אולם סך כל החכרות אלה הסתכמו בשטחים גדולים. בתזכיר, שהוגש בשנת 1970 ע"י הקק"ל לממשלה בעת הדיון על בעיות מכירת המגרשים הבנויים לדייריהם, צויין כי באותה שנה היו 220 אלף יחידות דיור על אדמות המינהל ומתוכן 160 אלף על אדמת הקק"ל ו-60 אלף על אדמת רשות הפיתוח. בשנת 1961 אימץ מינהל המקרקעין צורה זו של מסירת זכויות לגבי קרקע עירונית, ובמשך 9 השנים 1970—1962 בוצעו ע"י המינהל 1.915 חוזי חכירה לגבי שטח של 17.600 דונם קרקע עירונית. להלן פירוט ההחכרות:

ביצוע עיסקות של החכרת קרקע עירונית

שנת תקציב	מספר עיסקות	שטח (דונם)
1962/3	174	6.962
1963/4	163	1.184
1964/5	259	2.361
1965/6	250	734
1966/7	261	1.459
1967/8	291	1.995
1968/9	256	1.655
1969/70	261	1.249
סה"כ 1962—70	1.915	17.599

לנתונים אלה צריך להוסיף כי בשנים האחרונות פחת במידה ניכרת גודל השטחים שהוחכרו לצורך הקמת מבני מגורים, כך למשל הוקצו בשנת 1967/8 101 דונם, שהיוו 5.1% בלבד מסך כל השטח שהוחכר באותה שנה (1964 דונם) ובשנת 1968/9 78.3 דונם, שהיוו 4.7% מסך כל השטח שהוחכר באותה שנה (1.655 דונם).

לעומת זאת יצויין, כי מלבית השטח שנועד למבני מגורים הוחרג למשרד השיכון או לחברות הבניה הציבוריות, שהומלצו על ידו. כן יש צורך להדגיש, כי גם במקרה של מסירת קרקע בצורת חכירה לא הוקצו אדמות לסקטור הבנייה הפרטית וסך כל השטחים שנמסרו לענף זה היו זעירים ביותר.

הגורמים המשפיעים על הביקוש לקרקע עירונית

עד כה נסקרו פעולות של מכירת והחכרת קרקעות הלאום על ידי רשות הפיתוח, הקק"ל ובעשור האחרון על ידי מינהל מקרקעי ישראל. כעת נתעכב בקצרה על הגורמים היוצרים את הביקוש לקרקע עירונית ועל השפעתן של גורמים אלה על מנגנון המחירים של נכסי מקרקעין.

1. היקף הבנייה הארצית למגורים
ב-23 השנים, 1949—1971, הוקמו בכל הארץ 720,362 דירות חדשות, מזה 416,263 יירות ביוזמת הסקטור הציבורי ו-304,099 דירות ביחמת הסקטור הפרטי. כ-118,000 יחידות דיור מתוך סך כל הדירות הנ"ל נבנו בארבע השנים האחרונות. להלן הפרטים:

הבנייה הארצית למגורים 1949 — 1971 מספר הדירות-החדשות שנבנו לפי היוזם (דירות גמורות) מספר הדירות

השנים	סך-כל הבנייה	בניה ציבורית	בניה פרטית
1949 — 1960	357,352	239,928	117,424
1961 — 1966	245,060	130,980	114,080
1967 — 1971	117,950	45,355	72,595
סה"כ 1949 — 1971	720,362	416,263	304,099

2. צורת האיכלוס במדינה
הנתונים אלה יש להוסיף כי ב-15 השנים הראשונות לקום המדינה היה השטח הממוצע של יחידת דיור, שנבנתה ביוזמת הסקטור הפרטי, גדולה ב-40%—45% לעומת השטח בדירה שניבנתה ביוזמת הסקטור הציבורי, ואילו בשנים האחרונות קטן פער זה ל-30%. לפיכך יוצא איפוא, כי שטח המבנים שניבנו ע"י הסקטור הפרטי הגיע לכ-60% מסך כל השטח שניבנה למטרת מגורים מאז קום המדינה.

2. צורת האיכלוס במדינה
הנתונים המתפרסמים מדי פעם בשנתונים הסטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביעים על תהליך מובהק של אורבניזציה במשך כל שנות קיום המדינה. בשנת 1953 היו מרוכזים 71.5% (1,196,000 תושבים) מכלל אוכלוסיית המדינה ב-42 ישובים עירוניים עם אוכלוסייה של למעלה מ-5,000 תושבים ואילו היתרה — 28.5% (473,000 תושבים) היו מפורזים ב-706 מושבות כפריים וישובים חקלאיים. בשנת 1961 גדל הריכוז העירוני לכ-78% מסך כל אוכלוסיית המדינה. באותה שנה נמצאו 1,197,900 תושבים ב-65 ערים וישובים עירוניים, ואילו 491,600 תושבים (כ-22%) נמצאו במושבות כפריים וישובים חקלאיים.

בעשור השנים האחרונות גבר עוד יותר הריכוז העירוני ובשנת 1970 הוא הגיע לכ־82.5% מסך כל אוכלוסיית המדינה.

מהנתונים האלה ניתן להסיק בודאות על תהליך מובהק של אורבניזציה הקיים במשך כל שנות קיום המדינה. נתונים אלה חשובים הן מבחינת תכנון המשק בעתיד והן מבחינת המדיניות הקרקעית הרצויה לעומת זה הנהוגה בהווה.

3. התפלגות הביקוש לדיור בשנים 1967—1971 והשפעתו על מחירי הקרקע העירונית (א). היקף הבניה באזור המאוכלס בצפיפות

בארבעת השנים 1968 — 1971 הוחל בבנייתן של 158,160 דירות מגורים, מזה 61,155 ע"י הסקטור הציבורי ו־97,000 דירות ביוזמת הסקטור הפרטי. באותה תקופה נסתיימה בכל הארץ בנייתן של 117,950 דירות. מזה 45,355 ביוזמת הסקטור הציבורי ו־72,595 ביוזמת הסקטור הפרטי. לפרטים אלה צריך להוסיף, שחלק ניכר מהדירות האלה — כ־40% מסך כל הבניה הציבורית וכ־65% מהדירות הנבנות ביוזמת הסקטור הפרטי — מוקמות ב־12 ערים הגדולות כדלהלן: תל־אביב, ירושלים, חיפה, רמת־גן, גבעתיים, פתח־תקווה, בני ברק, בת־ים, חולון, נתניה, ראשון לציון ורחובות.

לפי אותם הנתונים הלך וגדל הביקוש לדיור באותם האזורים באחוזים ניכרים במשך שנים אחדות. דבר זה אמור הן לגבי הסקטור הפרטי והן לגבי הבניה הציבורית. ברור, אפוא, הלחץ שנוצר על הרורבות הקרקעיות שעמדו לרשות יוזמי הבניה השונים בתקופה הנדונה וגם לא קשה להבין את העליות הניכרות שחלו במחירי מקרקעין מ־1968 ואילך. אולם כאן המקום לציין כי מנגנון המחירים של נכסי מקרקעין לא פעל באותו כיוון לגבי שני הסקטורים.

בסקטור הבניה הפרטית — הביקוש לדיור ומדיניות של חוסר הקצאת קרקעות לבניה גרמו לכך, שמחירי המגרשים בעלות פרטית עלו בשלוש השנים 1968—1971 בכ־250—300 אחוזים ותהליך זה נמשך גם בשנה השוטפת.

בסקטור הבניה הציבורית — היקף הבניה למגורים המבוצעת על־ידי סקטור זה נעשית על־פי תכנון שנקבע מראש והיא מוקמת לרוב על אדמות הלאום. הקצאת קרקעות המינהל שהומלצו על־ידי משרד זה לקבלת קרקע. מחירי הקרקעות לבניה הציבורית נקבעים לפי האזורים השונים, ואלה הם מחירי לוח מוסכם לתקופה של שנתיים.

ההפרשים הגדולים בין מחירי הקרקעות הנבנות ע"י כל אחד משני הסקטורים הגיעו לאחרונה לאבסורד, לדוגמא: מחיר הקרקע שהוקצאה ע"י המינהל לבניה ציבורית בחכירה בהתאם ללוח מחירים מוסכם שצויין לעיל מגיע ל־5,000 ל"י לדירה ברמת אביב ול־7,500 ל"י ברח' הירדן, ברמת־גן. לעומת זאת הגיע המחיר לקרקע פרטית ברכישה לחדר בשיכון בבלי בת"א ל־17,000 ל"י (דהיינו לדירה של 3 חדרים מגיע המחיר ל־ $17,000 \times 3 = 51,000$ ל"י) וברמת־גן לכ־15,000 ל"י לחדר ($15,000 \times 3 = 45,000$ ל"י לדירה). לפי אותם הנתונים מגיע משקל הקרקע לכ־12%—8 ממחיר הדירה הנבנת ע"י הסקטור הציבורי, ואילו בדירה הנבנית

ע"י הסקטור הפרטי, נע משקל זה מ-40% ל-55% ממחיר הדירה לפי האזורים השונים.
(ב) מחירי הקרקעות המיועדות למבני מגורים

ציינו קודם לכן, כי לגבי קרקעות המוקצאות על-ידי מינהל המקרקעין לבניית מבני מגורים על-ידי הסקטור הציבורי קיים לוח מחירים, שנקבע על-פי הסכם בין המינהל לבין משרד השיכון ו/או חברות הבנייה המומלצות על ידו. תוקפו של הלוח האחרון שנקבע ע"פ הסדר זה הוא לשנתיים: 1.4.70—31.72. להלן מספר נתונים בקשר לעקרונות, שעליהם מבוסס הלוח הנ"ל.

הלוח מחולק לקבוצות של ערים ואזורים וכן מסווג למחירי קרקע ליחידת דיור לפי 3 הבדלים להלן: דירה עד 86 מ"מ², דירה בין 86 ל-96 מ"מ² ודירה מעל 96 מ"מ². מחירי הדירות שגודלן 96—86 מ"מ² גבוהים ב-15% לעומת הדירה עד 86 מ"מ². דירות שמעל 97 מ"מ², מחירן גבוה ב-25% לעומת הדירות עד 86 מ"מ². מחירי הקרקע מורכבים מדמי חכירה ראשונים, בשעור של 80% מהמחיר ליחידה, ודמי חכירה שנתיים של 5%. הנחשבים על יתרת הערך של 20%.

לדוגמא: אם יחידת הקרקע לדירה מוערכת ב-1,000 ל"י, אזי מהסכום הנ"ל משלם מקבל זכות החכירה סך של 800 ל"י כדמי חכירה ראשוניים בעת קבלת הקרקע ולאחר מכן ישלם דמי חכירה שנתיים בסך 10 ל"י (200 ל"י הנותרים × 5%). לעומת זאת פועל מנגנון המחירים לגבי קרקעות בבעלות הפרטית לפי ההיצע והביקוש בשוק החופשי.

4. הביקוש למבני מגורים לפי היעודים השונים על התפלגות הביקוש לדירות לפי היעודים השונים, כפי שהוא קיים ביחס לדירות המוקמות על-ידי הסקטור הציבורי, ניתן ללמוד מהנתונים הבאים:

בניית דירות ביוזמת משרד השיכון
מספר היחידות שנמצאו בתהליכי בניה שונים בינואר 1972
לפי יעודם התקציבי

א. שיכון עולים	19,261.— דירות
ב. זוגות צעירים	3,054.— "
ג. שיכון באזורי פיתוח	5,277.— "
ד. שיכון לחיסול משכנות עוני ושיקום דיור פגום	3,730.— "
ה. מפעל החיסכון לבנין	4,114.— "
ו. בניה עממית באזורי החוף	1,305.— "
ז. שיכון במזרח ירושלים	333.— "
ח. יעודים שונים אחרים	75.— "

סה"כ — 37,829 דירות

המקור: דו"ח חודשי של משרד השיכון לחדש ינואר 1972.

לעומת זאת, מתחלק הביקוש לדירות הנבנות ביוזמת הסקטור הפרטי ליעודים הבאים:
א. בנייה לזוגות צעירים (שאינם מקבלים סובסידיה ממשלתית).
ב. בנייה לעולים שאינם נוקקים לסובסידיות ממשלתיות.

ג. ביקוש לדיור בעקבות ריבוי טבעי, העלאת סטנדרט הדיור וכו'.

ד. בנייה לתושבי חוץ ושונים.

בסדר גודל ארצי ניתן לסווג את יעודי הבנייה של שני הסקטורים — ציבורי ופרטי — בארבע קבוצות עיקריות כדלהלן:

1. בנייה לקליטת העליה החדשה.

2. בנייה לזוגות צעירים.

3. פינוי וחיסול משכנות עוני.

4. בנייה להעלאת סטנדרט הדיור, בנייה למשפחות מרובות ילדים חירות לכל יתר היעודים.

לגבי ארבע הקבוצות דלעיל — מספר הבהרות:

היקף הבנייה לקליטת העליה החדשה מושפע ישירות ממימדי העליה. בסעיף זה נתכנו שינויים בביקוש ובעת קביעת אומדני הביקוש צריך לקחת בחשבון מספר אפשרי יות: — עליה המונית של 50–60,000 עולים לשנה, כפי שאנו צופים בהתבסס על נחוני החודשים האחרונים, כנגד עליה ממוצעת של כ-30,000 עולים לשנה, כפי שהיינו עדים לה בשנים 1969 ו-1970.

לגבי זוגות צעירים יש לציין, כי לאחר מלחמת ששת הימים חל שינוי רב במספר הנישואים והוא עלה בהדרגה ממוצע של כ-18,000 זוגות בשנים 1965–1967 ל-20,662 ב-1968, 22,900 ב-1969 ו-23,983 זוגות בשנת 1970. לפיכך יש להתאים את מימדי הבנייה לביקוש.

אשר לביקוש לדיור הדרוש לשיקומן של משכנות עוני ניתן לומר, כי בעיקבות פעולות שיקום, שבוצעו בעשר השנים האחרונות, קטן מספר הדירות האלה לכ-50,000 כיום. מרבית היחידות מרוכזות בשלוש הערים הגדולות (תל-אביב-יפו, חיפה וירושלים) וכן בעוד כ-12 ישובים עירוניים אחרים: רמלה, לוד, פתח-תקה, יהוד, וכו'. מאידך גיסא, צריך להתיחס בכובד ראש לבעיה זו מאספקט אחר לגמרי הוא התבלותן של הדירות שניבנו לפני 40–30 שנה, ולא להוסיף את רבבות שיכוני העולים, שנבנו בשנים הראשונות לאחר קום המדינה, תחת לחצי עליה גדולים.

במסגרת זו טוב יהיה לצטט שני נתונים מתוך „סקר תנאי הדיור, שנערך ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 1971 והם:

א. כ-25% מהדירות שנסקרו בסקר (כ-180,000 יחידות דיור) נבנו לפני קום המדינה.

ב. בכ-50,000 דירות מתוך סל כל הדירות שנסקרו, לא היתה אמבטיה ואף לא מקלחת.

לגבי הקבוצה האחרונה, המכילה בחוכה מספר סוגי ביקוש, ניתן לומר שאמנם הביקוש לדיור של קבוצה זו הוא בעל גמישות גבוהה ומושפע מתקופות שפל וגאות במשק, אולם אם נתייחס לנתונים על היקף הבנייה בעשר השנים האחרונות ניתן לקבוע, שאומדן הביקוש נע בין 10,000 ל-15,000 דירות לשנה.

5. הביקוש לקרקע עירונית

על פי נתוני הביקוש לדיוור שהבאנו קודם לכן, ניתן לבנות את האלטרנטיבות כדלהלן:

הביקוש השנתי לדירות מגורים לפי היעוד		
אלטרנטיבה א'	אלטרנטיבה ב'	יעודי בנייה/מס' הדירות מס' העולים בשנה
60,000—50	30,000—20	עולים
20,000 יח' דיוור	10,000 יח' דיוור	ווגות צעירים
" " 20,000	" " 20,000	כל יתר היעודים
20,000	15,000	סך כל הביקוש השנתי
60,000	45,000	הביקוש במשך 20 השנים הבאות
1,200,000 יח' דיוור	900,000 יח' דיוור	

וכעת, תוך הנחה של צפיפות של 5 יחידות דיוור לדונם ברוטו, יגיע הביקוש לקרקע עירונית במשך 20 השנים הבאות לכ־100,000 עד 240,000 דונם. לשטחים אלה יש להוסיף שטחי קרקע הדרושים לכל יתר יעודי הבנייה כגון: תעשייה ומלאכה, אחסנה, מסחר, הארחה ובתי נופש וכן מוסדות ציבוריים לסוגיהם: השכלה, בריאות, דת, סעד, תרבות וכן משרדים ממשלתיים ומוניציפליים, גנים ציבוריים וכו'.

לכל יתר היעודים דרושים שטחים דומים לאלה הדרושים לבניית מבני מגורים. לפיכך עשוי להסתכם הביקוש לקרקע עירונית ב־20 השנים הבאות, לפי שתי האלטרנטיבות שצינו קודם לכן, לסכומים כדלהלן:

אלטרנטיבה א'	אלטרנטיבה ב'	היעוד
240,000	180,000	לצרכי מגורים
240,000	180,000	לכל יתר היעודים
480,000	360,000	סה"כ הביקוש לקרקע עירונית

הספקת הצריכה לקרקע עירונית

כפי שצינתי קודם לכן, תסתכם הצריכה לקרקע עירונית בעשרים השנים הבאות בין 360 ל־480 אלף דונם, לפי שתי האלטרנטיבות השונות. לפיכך שומה עלינו לחלק את אומדני הצריכה הנ"ל לשלוש קבוצות: א. קרקעות לבנייה מיידית. ב. קרקעות לבנייה בטווח בינוני רג. קרקעות לבנייה לטווח ארוך.

מאידך גיסא, יצירת עתודות לקרקע בהיקף כפי שצויין דורשת תכנון מראש, והרי לא יתכן תכנון ללא מידע מספיק על „הקיים“ במאזן הארצי של קרקע עירונית.

לפיכך מוצע לערוך בהקדם מפקד ארצי שיכלול את כל השטחים המשובצים ביום הקבוע בישובים העירוניים. מפקד זה מיועד לאסוף מידע לגבי כל חלקה וחלקה בקשר ל: (1) בעלות הקרקע ומצב, הרשום במשרד ספרי האחוזה; (2) מצב התכנון — פרצלציה, קיומן של תוכניות בנייה; (3) אפשרויות הניצול. בהקשר לסעיף האחרון יש לבדוק: א. לגבי חלקות בנויות — האם ניצלו את כל אחוזי הבנייה בהתאם לתוכניות היעוד

ובעיקר, האם ניתן להגדיל את אחוזי הבנייה ע"י תכנון מחדש של אותם החלקות;
ב. לגבי חלקות פנויות יש צורך לבדוק את תוכניות הבנייה הקיימות ולבחון את אפשרויות
הניצול תוך תיאום סביבתו.

בשלב השני יהיה צורך לסקור שטחי קרקע המיועדים לפיתוחם של אזורים עירוניים
בעתיד.

א. קרקעות לבנייה מידית – אם לצטט פירסומים שונים, הרי הרורבה הקרקעית הנמצאת
כיום בידי משרד השיכון וחברות הבנייה שהומלצו על ידו מגיעות לכ-100,000–80
יחידות דיור. הבנייה על המגרשים הנ"ל מופעלת בהתאם לתוכניות משרד השיכון,
ואם נתייחס להיקף הבנייה הציבורית בשנים האחרונות, תספיק רורבה זו לסיפוק
הביקוש לדיור ב-2–3 השנים הבאות. הבעיה הדורשת פתרון מילי היא הספקת קרקע
לבנייה, המוצעת ע"י הסקטור הפרטי. אין גם כל אפשרות לעצור וליצב את מחירי
הקרקעות הפרטיות בלי להעמיד לרשות הסקטור הזה מגרשים לבנייה מידית.
בקשר לבנייה זו מספר הערות:

(1) קרקעות שהוקצו בעבר על-ידי מינהל המקרקעין לחברות בנייה שונות וטרם
נוצלו, לגביהן יש צורך בריבוייה של חוזי החכירה הקיימים, ובמידה והחוכרים
לא מסוגלים לממש את מטרות החכירה, יהיה צורך לבטל את החוזים ולהחכיר
את השטחים מחדש.

(2) רורבות קרקעות בשולי האזור המאוכלס

(א) שטחים לא מנוצלים, לרוב נמצאות מובלעות קרקע בלתי מנוצלות בפרברי
הערים הגדולות ובשולי השכונות הבנויות. בעשור הראשון לקיום המדינה הוקמו
על-ידי מספר חברות ציבוריות (נוה עובד, משכנות, רסקו וכו') כמה עשרות
שכונות בערים הגדולות והערים הבינוניות. ברוב השכונות הוקמו מבנים בני
קומה או קומתיים בלבד, ואילו בשולי השכונות נשארו שטחים בלתי מנוצלים.
שטחים אלה ניתנים לבנייה אולם לא לפני שיתוכננו מחדש. דוגמה של בנייה
בוצעה בשנתיים האחרונות בשכונת קרית-שלום שליד תל-אביב וכיום ניתן
לראות בשולי שכונה זו מבנים בעלי 3 ו-4 קומות, בעוד חלק ניכר של שכונה
זו מכילה מבנים בני 1–2 קומות בלבד. בצורה זו ניתן ליצור רורבות קרקע
לבנייה ובמקרים אלה היתרון החשוב ביותר הוא עצם העובדה כי באותן השכונות
קיימים לרוב שרתי עזר ומסודות ציבוריים, ובעיקר תשתית הפיתוח המונעת
השקעות גדולות.

(ב) שטחים פטאודו-חקלאיים. בשולי הערים המושבות נמצאים כיום שטחים,
שיעודם אומנם חקלאי, אולם הם מנוצלים למחצה או בלתי מנוצלים לחלוטין.
שינוי יעודם של קרקעות אלה, כשהאזור הוא עירוני או בקירבת האזור העירוני,
תאפשר יצירת רורבות קרקע לבנייה. לאור רגישות הנושא, בעיקר מבחינת
ההפרשים שקיימים בין ערכי קרקע עירונית ובין חקלאית, מוצע להקים גוף
משותף למשרד הפנים, לרשות המקומית שבה נמצאים שטחים כנ"ל וכן למינהל
המקרקעין, למרכז הבנייה וליוזמי הבנייה הפרטית והציבורית שידע כללים
ונהלים קבועים על צורת שינוי היעוד, הכשרת הקרקעות והקצאתם לבנייה
וכן קביעת ערכי השטחים. הנ"ל למתן פיצויים לבעליהן.

(3) התכנון. למעלה משליש המבנים שהוקמו בערים הגדולות בשנים שקדמו להקמת המדינה וגם בעשורי הראשון שלאחר קום המדינה, הם בעלי 1–3 קומות בלבד. שינויים בתוכניות הבינוי של אותם המבנים עשויים ליצור רזרבות קרקעיות עצומות התהליך הדרוש לבנייתן קצר יחסית. פעולה כזו עשויה להשפיע ללא ספק על מחירי הקרקע, לייצב אותם ואפילו להנמיכן.

(4) קיצור התהליך של הכשרת קרקעות לבנייה. באזורים המאוכלסים קיימים עד היום שטחים מוקפאים לבנייה מסיבות שונות. לאור המצב הקיים, יש צורך לקצר את ההליכים הדרושים, לשם הפשרת הקרקעות הנ"ל לבנייה מיידית.

(ב) קרקעות לבנייה בטווח בינוני וארוך. איתור שטחי הקרקע הדרושים להקמת אזורים עירוניים מחייב תכנון מראש, המיועד לפתור, נוסף לבעיות דמוגרפיות, גם בעיות חברתיות וכלכליות כאחד. בהקשר לכך צריך לשקול את כדאיות ההשקעה בפיתוח ישובים עירוניים נוספים מול ריכוז יתר של אוכלוסין בערים המפותחות או המפותחות למחצה שם קיימת כבר, תשתית פיתוח. יצויין כי הפיתוח הדרוש אינו מסתיים בביצוען של רשתות כבישים, מים, ביוב וחשמל בלבד, אלא צריך להתחשב גם בהשקעות הדרושות להקמת מוסדות השכלה, בריאות, דת וכו'. מאידך גיסא, קיימת מדיניות של פיזור אוכלוסין ואין ספק, שמדינה בעלת 4 ואפילו 5 מיליון תושבים דורשת דפוסי התפתחות אחרים ושונים מאלה הקיימים בהווה. בעבר וגם כיום נעשות פעולות של פיתוח קרקעות והכשרתן לבנייה הן ע"י מינהל מקרקעי ישראל והן ע"י משרד השיכון, אולם פעולות במימדים כאלה לא נועדו לספק עתודה קרקעית לטווח ארוך, לכן יש צורך להרחיב את פעולות אלה לפי האלטרנטיבות השונות של ביקוש לקרקע עירונית בעתיד. בארצות הברית נמסרות קרקעות לפיתוח לחברות פרטיות והן מעבירות לאחר מכן את זכויותיהן לחברות הבנייה. בצרפת ואנגליה מתבצעות פעולות כאלה באמצעות חברות עירוניות ציבוריות. מציעים ליוזם פעולות דומות גם אצלנו כדי להתגבר על המחסור שנוצר בקרקעות ראויות לבנייה.

ס י כ ו מ י ם

1. הקצאת קרקעות הלאום ליעודי הבנייה העירוניים השונים בעתיד ייעשה בהתאם למשקל הבנייה המבוצעת על-ידי כל סקטור (פרטי או ציבורי) בהיקף הבנייה הארצית.

2. יצירת עתודה קרקעית לבנייה בטווח קצר

(א) תבוצע רביזיה של כל השטחים שנמסרו על-ידי המינהל בחווי חכירה. ייקבעו תקופות למימוש מטרות החכירה ובמידה והחוכרים לא יעמדו בלוח הזמנים, יהיה צורך לבטל את ההקצאות ולהחכיר את השטחים מחדש.

(ב) יוקמו ועדות עירוניות-ציבוריות שיבדקו את מצב השטחים הנמצאים בתוך המשבצות העירוניות המוקפאות לבנייה. הועדות ידאגו לזירוז ההליכים הדרושים לשם הכשרתם של השטחים לבנייה.

(ג) מציעים לסקור את השטחים הבנויים בערים הגדולות, תוך מגמת תכנון מחדש (רתכונן) של אותן החלקות שעליהם הוקמו מבנים של 1–2 קומות בלבד. הגדלת

אחוזי הבנייה לגבי אותן החלקות על-ידי תוספת קומות עשויה ליצור רזרבות עצומות לבנייה מיידית.

(ד) מציעים לשנות יעדון של קרקעות פסאודו-קלאיות הנמצאות בשולי הערים. לשם כך יש צורך להקים ועדה ממשלתית, בצירוף נציגי מרכז הבנייה הישראלי ומרכז הקבלנים והבונים, שתוסמך לקבוע את השטחים המיועדים לשינוי ומחיריהם.

3. המחיר לקרקע עירונית יהיה אחיד, הן לסקטור הציבורי והן לפרטי, וייקבע בתוך אחוז קבוע ממחיר הדירה וישתנה לפי האזור והיעוד. לדוגמא: משקל הקרקע בתוך מחיר הדירה בדימונה, אופקים — 5%, בכפר סבא, רעננה, חדרה — 10%, בראשון לציון, רחובות — 15%, בפתח-תקה, חולון, בתים — 20% ובירושלים, חיפה ותל-אביב — 25%.

(א) יבוטלו הסובסידיות במחירי הקרקע הנהוגות עתה, אולם התשלומים שרוכש הזכות חייב בעד הקרקע יידחו לתקופה של 15–20 שנה ברבית נמוכה, בהתאם ליעדים הסוציאליים השונים.

(ב) במקרה שיווצרו הפרשים במחירי הנכסים בעת ביצוע העברת הזכויות מדייר אחד למשנהו, יחוייב מעביר הזכות להעביר למינהל המקרקעין את החלק היחסי מ"ההפרש" שנוצר, בהתאם למשקל שנקבע לקרקע בתוך מחיר הדירה.

4. יצירת עתודת קרקע לפיתוח עירוני בטווח בינוני וטווח ארוך

(א) מציעים לשתף בפעולות הדרושות לאתור השטחים ובשלבי התכנון ופיתוחן של שטחים אלה גם את גורמי הבנייה הפרטית נוסף לנציגי הממשלה.

(ב) מוצע להרחיב את עבודות הפיתוח והכשרת קרקעות לבנייה על-ידי הקמת חברות ציבוריות ופרטיות שיטפלו בנושא זה באמצעים עצמיים.

(ג) מחיר הקרקע ייקבע לאחר גמר עבודות הפיתוח.

(ד) הקצאתם של קרקעות אלה תיעשה בהתאם למשקלו של כל סקטור פרטי או ציבורי בהיקף הבנייה הארצית.

(ה) תקופות החכירה בחוזים יהיו מוגבלות בזמן ומוצע לבטל חוזים שמטרות החכירה לא מומשו.