

המדיניות הקרקעית בישראל – מגמות וקשיים

מקובל לחשוב שההיצע והביקוש קובעים את רמת המחירים של קרקעות במשק. הכוונה בעיקר למחירי הקרקע בערים. גם בכפרים ובמושבות מושפעים המחירים מההיצע והביקוש. אלא שכאן השפעה זו אינה קטנה בהרבה מאשר בערים. מכל מקום אני רוצה להתייחס למחירי הקרקעות בעיר. אנו נתקלים כאן בשורה של "עיוותים" בחוק ההיצע והביקוש. אין לייחס למושג "עיוותים" ערך מוסרי כלשהו, אלא יש לראות בו רק סטייה של תנועת המחירים מהמסגרת המקובלת.

דוגמא לעיוותים

דוגמה מובהקת לעיוות כזה הוא המצב בתחום הבניה בישראל, על הסקטורים השונים שלה: הבניה הציבורית, הבניה הפרטית וכן סוגי הבניינים השונים של בניה פרטית-למחצה וציבורית-למחצה.

הנוהג בבניה הציבורית הוא שמינ-הל מקרקעי ישראל מספק למשרד השיכון את הקרקעות הדרושות לו, ואילו בשטחי הערים (ביחוד בריר-שלים, תל-אביב, חיפה וסביבותיהן) פועלים קבלנים פרטיים. אלא שבין שתי גזרות אלו – בניה ציבורית "טהורה" ובניה פרטית "טהורה", פועלים גופים נוספים כגון חברת "שיכון ופיתוח" הנמצאת כולה בר-שות המדינה; חברות רסקן ושיכון עובדים שהינן ברשות ציבורית ופר-טית כאחד; הקבלנים רובינשטיין וגולדשטיין, הפועלים אף הם במס-גרת ציבורית-פרטית מעורבת; הקב-לן יצחקי ואחרים הפועלים במסגרת העירונית בתל-אביב; ובדומה להם קבלנים בחיפה, בירושלים ובמקו-מות אחרים. מי נהנה מעודף הערך

של הקרקע? אני משתמש כאן במו-דג "עיוות" לא מתוך הערכה מוס-רית כאמור, אלא כגורם המשפיע על מחירי הקרקעות וגורם להתייקרו-תם.

מקורה של תוספת הערך

מתוך מאמר של מריו גומז-מוראן אנו למדים כי: "עודף הערך של קרקעות עלול להיווצר כתוצאה מ-שלושה גורמים: (1) קביעה או אי-שור של תכניות עיור, על הסייגים המשפטיים והאורבניים הכרוכים בהן; (2) ביצוע עבודות או הפעלת שירותים ציבוריים במסגרת תהליכי עיור; (3) המשחק החופשי של הכר-חות הכלכליים בשוק הקרקעות". בשני המקרים הראשונים האדמי-ניסטרציה המוניציפאלית היא היו-צרת את עודף הערך לטובת הציבור, ולכן עודף זה שייך בדין לציבור. במקרה השלישי, יש לבדוק מה קו-רה כתוצאה מעיוותים וליקויים בשוק, "שהרי המציאות מוכיחה כי משחק ההיצע והביקוש לקרקעות ומחירי השוק שלהם, נקבעים לפי עקרונות של כלכלה נורמלית...".

גידול הערים הוא תופעה אוניברסלית; ואין איפוא מנוס מהתפשטות הערים לשטחים, שברוב המקרים היו מיועדים קודם לכן לחקלאות. כתוצאה מכך נוצרת מעין "הגרת" מופעל הפיס": מי שנמצא באזור המיועד לבניה — מתעשר מאוד, ומי שלא נהנה ממזל זה, הופך "עור" לה רגל" למשרדי העיריה, כדי להשיג חלוקה מחדש של השטחים או תנאים חריגים לגבי הקרקע שלו. בתנאים אלה קשה לבעלי התפקידים הטכניים האחראיים לעבוד בצורה חופשית ושקטה. בקצה העפרון שלהם "טמון" גורלם של בעלי הקרקעות; ואפילו במקרה הפשוט של קביעת הגבולות של שטח עירוני מסויים. התכנון יכול "ליצור" עשירים מופלגים, מיליונרים, במהירות רבה יותר משהוא יוצר ערים. מצב מעין זה גורם ללחצים כבדים, המעידים על יושרם של האורבניסטים, אך המפריעים לשקט הדרוש מאד לכל עבודה עדינה".

בישראל אנו עדים לסיבוכים כתוצאה מריבוי פעולות שהן ספק-ציבוריות ספק-פרטיות. פעולות אלו מתירות גם מסירה לקנין פרטי ועל כן מסייעות להעלאה ניכרת במחיר הקרקע בזמן ההעברה מהרוכש הראשון לשני. בדרך זו עולים מחירי הדירות כעבור 1—3 שנים בקצב מסחרר. נוסף לכך עולים המחירים גם בגלל התחרות בין הקבלנים הפרטיים. התוצאה היא כי אנו עומדים עתה בפני מצב שבו מחירה של דירה עולה כמעט פי שניים ממחירה לפני מספר שנים בלבד. גם הקרקע המיועדת לבניה זו התייקרה מאד ולעיתים ערכה שווה לערך המבנים הנמ-

צאים עליה או שהוא אפילו גדול יותר.

המדיניות של מינהל מקרקעי ישראל

המצב שתואר גורם גם לייקור ללא צורך של הבניה עצמה: ככל שבונים על קרקע יקרה יותר, רוצים לשפר כביכול את המוצר ולהקנות לו יוקרה יתרה. התוצאה מכך היא ייקור בקצב מזורז ומסחרר של הבניה למגורים. נשאלת השאלה מה אפשר היה לעשות בשעתו, ומה צריך לעשות כיום, על מנת לתקן את המצב השורר בתחום מחירי הקרקעות. אולם קודם לכן עלי להעיר הערות אחדות לגבי מינהל מקרקעי ישראל. 92 אחוזים מהקרקע בארץ שייכים למינהל מקרקעי ישראל. רוב הקרקעות הללו נמצאות אמנם מחוץ לתחום הערים ורק חלק קטן מהקרקעות שבערים שייך למינהל. עם זאת הורחבו למעשה שטחי השיפוט של הערים באופן שבתחומי תל אביב למשל, הוכללו קרקעות של מינהל מקרקעי המדינה (כגון באזורים שמצפון לירקון וברמת אביב). הוא הדין לגבי ירושלים וחיפה, שבתחומה נמצאים עדיין הרבה קרקעות בפיקוח מינהל או שייכים לקרן הקיימת. אותם דברים אמורים גם לגבי מרבית הקרקעות הנמצאות מסביב לבאר-שבע, אשקלון, אשדוד ודומיהן, וכן בקרבת מקום לישובים ותיקים רבים. קרקעות אלו שייכות בדרך כלל למינהל מקרקעי ישראל והוא אחראי לקרקעות אלה, אלא שחסרה כאן מדיניות מוגדרת וברורה. מינהל מקרקעי ישראל נהג למעשה בדרך שבה נוהגים בעלי קרקעות פרטיים. תפקידו היה לחקור

מראש את המסגרת שיש לפעול בה, לשקול את צפיפות הבינוי הרצויה במקומות השונים ולהחליט בצורה ברורה, כי כל הרוכש קרקע ממינהל מקרקעי ישראל, בין שהוא משלם הרבה או מעט ובין שאינו משלם, אינו יכול להעביר אותה לאדם אחר לצרכי מגורים, אלא לפי תנאים מסויימים המוגדרים מראש. יתירה מזו, על המינהל לקבוע, כי בשעה שהקרקע עוברת לייעוד אחר, יש צורך להפקיעה מהמחזיק בה על מנת שלא תהווה מקור למפקיעי קרקע. במלים אחרות, הקרקע צריכה לחזור לידי המינהל. ואילו הבעלים יקבלו פיצויים. יש גם להתנות מראש שאם החוכר משלם סכום נתון, ייקבעו הפיצויים בהתאם לסכום זה, כולל סטיות שונות שיוגדרו מראש.

יש לקבוע, כמו כן, מדיניות מוגדרת לגבי צפיפויות הבינוי וההפרשות למטרות ציבוריות. מדיניות זו צריכה להיות מתואמת עם משרד השיכון ועם כל הגורמים האחרים, תוך שמירה על המסגרת של תכנית המיתאר לעיר המביאה בחשבון את צרכי המגורים והתעסוקה ואת הצרכים בתחום מוסדות הציבור. בכל מקרה יש להקפיד על כך שהקרקע לא תימכר, אלא תישאר חכורה לצמיתות מהמינהל.

יתר על כן, על המינהל לרכוש גם עתה שטחי קרקע בקרבת הערים וסמוך למקומות המיועדים לשיכון נים (אבל בריחוק מהמהמרכז) על מנת להעמיד שטחים אלה לרשות העיריות או לרשות "שיכון ופיתוח", שיכון עובדים, רסקו ודומיהם. בדרך זו יבטיח המינהל שמחירי המגורים

לא יעלו בהרבה על יכולתם הכספית של המשתכנים. גם כאן יש לשמור על המסגרת המשפטית של הכירה. במלים אחרות, על המינהל להפוך לגורם השוקד באורח אקטיבי וחיר-בי על הרחבת המגורים לתושבי העיר.

בהקשר זה יש לציין כי מסביב לקומפלקס האורבני של תל-אביב, וכן בירושלים ובמקומות אחרים, מצויים כמה וכמה פרברים שבהם אפשר לרכוש קרקעות במרוכז. יש לייעד שטחי קרקע אלה למטרות המשתמעות מתכנית המיתאר למגורים או למטרות דומות אחרות המשמשות את המגורים, כדי להרבות תעסוקה במסחר ובתעשייה, תוך הקצאה הולמת למגרשי בידור, מינהל, תיירות וכו'.

חשיבותן של תכניות המיתאר

נעבור עתה ל"עיוות" שני המכביד במידה מסויימת על התפתחותן של הערים. המדובר בכך שאין אנו מבדילים בין מגרש למגרש ובין שטח לשטח בתחומי השיפוט העירוני. ידוע כי יש שטחים שקל לפתחם ואחרים שפיתוחם נתקל בקשיים מרובים, והנשארים ללא מדרכות, כבישים, אספקת מים, חשמל, טלפון וכדומה משאבים הדרושים לפיתוח שיכון נאות.

בענין זה יכולה לסייע רבות תכנית המיתאר של הישוב או האזור. מאז 1965 קיימת חוקת התכנון והבניה, המחייבת את הערים להכין את תכנית ניות המיתאר. אולם במרבית המקומות לא הוכנו עדיין תכניות. אם הדבר ייעשה בהקדם יוכלו הערים לברר האם ובאיזו מידה הן זקוקות לקרקע נוספת. כן יוכלו לברר אם

יוכלו לספק את הקרקעות הדרושות להן בעצמן או שיהיו זקוקות לעזרת מינהל מקרקעי ישראל או עזרת הקבלנים הפרטיים?

לא יתכן שבגלל קרבה גיאוגרפית לאזורים מבוקשים יעלו מחיריהן של קרקעות שפיתוחן כרוך בקשיים מרובים, בעוד שבאזורים המרוחקים יותר מתחומי העיר, ישארו המחירים נמוכים, למרות שניתן לבצע כאן את פעולות הפיתוח ללא קשיים רבים. רק על ידי הפעלתה של תכנית מיתאר ניתן להתגבר על קושי זה.

יש להנהיג כמו כן כחוק שאין לעבור עליו ואין לסטות הימנו, כי על בעלי המגרשים לדרוש רק את המגיע להם לפי תכניות בנין ערים, ויש להימנע ממתן הקלות ותוספת אחוזי בניה לבעלי מגרשים העוברים על המותר ומגדילים את צפיפות הבינוי ללא צורך. למעשה נוצר בועה דות המחוזיות במחוז חיפה, תל-אביב, המרכז וירושלים – ובמידה מסוימת גם בבאר-שבע, אשקלון, אשדוד ובמקומות אחרים – מצב שבו עוסקות הוועדות כל הזמן במיתאר אישורים לאחוזי בניה נוספים תמורת מסי השבחה.

סלקטיביות בכיווני הפיתוח

מסי ההשבחה העירוניים מסיחים את דעתנו מהבעיה העיקרית, ואנו מרבים צפיפות על צפיפות מבלי שיובטחו מגרשי משחקים, שטחים ירוקים וקרקע לצרכי מוסדות ציבור, מינהל, מסחר, בידור וכדומה. בצפיפות הקיימת היום בערים הגדולות אנו צריכים להפריש 60%–70% מן הקרקע לצרכי ציבור, במקום

40% שנקבעו בחוק. אנו מתכננים היום לפי צרכי העבר, בעוד שעלינו לתכנן כבר היום תוך התחשבות עם צרכי העתיד המתחייבים מתחזית הצפיפות הגדלה והולכת בערים. יתר על כן, על העיריות לקבוע בעצמן מה הם כיווני הפיתוח שיש להפעיל כבר כיום ומה הם הכיוונים שיש לדחות למועד מאוחר יותר. אנו יכולים ללמוד מהתכניות העירוניות בצרפת, המבחינות בין תכניות לביצוע מיידי לבין תכניות הנדחות למועדים מאוחרים. בהזדמנות זו אפשר להפעיל את הפיתוח ואת מפעלי התשתית הדרושים לשיכונים ולצרכים אחרים בכיוונים סלקטיביים מסויימים ולא לפזר את המשאבים על פני כל הכיוונים באופן שלא יוכלו לענות על הצרכים.

לעתים רואים בעיר מסויימת מאמצים מצד גורמי בניה מסויימים לתפוס כל מגרש ומגרש בתחומי השיפוט העירוני, מבלי שתהיה באפשרותם לנצל קרקע זו במלואה כאשר פרויקטים רבים נשארים בלתי גמורים. חשוב אפוא לשמור על מידה מירבית של סלקטיביות בהקצאת שטחים ובאישור פרויקטים לבניה.

בשלב זה הריני מציע שמינהל מקרקעי ישראל יטול על עצמו מדיניות כוללת של פיתוח בפריפריה של הערים. כן יש לחייב את העיריות להכנה מזורזת של תכניות המיתאר כדי שניתן יהיה להתוות כיווני פיתוח מוגדרים, לעמוד מקרוב על הצורך בשינוי שטחי השיפוט של הערים ולקבוע יעדים מדוייקים של השימושים בקרקע.