

# הערות על המדיניות הקרקעית

## אליהו בורוכוב

ב-12 בדצמבר 1995 התקיימה הרצאתו של מר גדעון ויתקון בישיבת החוג למדיניות קרקעית,\* בנושא: "אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל". דבריו עסקו במושג הרחב של המדיניות הקרקעית, בכלי הניהול השונים של קרקעות המדינה ונגעו כמו-כן בנושאים רבים אחרים.

הערותיי אלה מתייחסות רק לחלק מן הנושאים שויתקון דן בהם.

אפתח ואזכיר שדבריו של ויתקון היו מעניינים, מעוררי מחשבה ועם חלקם הגדול אני מסכים. במיוחד ראוי לשבח את עצם העלאת הנושאים; כל זמן מתאים לבחינה מחדשת של המדיניות הקרקעית ושל הכלים המשמשים אותה, ובמיוחד עתה, נוכח התהפוכות והשינויים הרבים שחלו במדיניות זו.

מן הראוי, אם כן, לבחון את המדיניות הקרקעית והכלים השונים המשרתים אותה — הכלים המנהליים, המשפטיים והכלכליים-הפיננסיים.

ויתקון עסק בדבריו באחד-עשר נושאים:

- א. יצירת מלאי מקרקעין שיהיה זמין לייעודים השונים.
- ב. שמירה על השטחים הפתוחים ושמירה על כר פעולה נרחב לדורות הבאים.
- ג. מסירת קרקע בדרך של מכרז בלבד.
- ד. מסירת קרקע בשלבים: הסכם פיתוח והסכם חכירה.
- ה. החכרת קרקע למטרות שאינן ציבוריות תיעשה רק תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים.
- ו. החכירה תהיה לתקופה של 98 שנים עם זכות הארכה ל-98 שנים נוספות.
- ז. רישום זכויות.
- ח. פיתוח מקרקעין והשקעה בתשתיות.
- ט. היחס בין דמי החכירה למיסוי המקרקעין.
- י. תיאום בין הגופים המפקדים על ניהול מקרקעין.
- יא. השינויים הנדרשים במדיניות הקרקע באזורים הכפריים.

\* דבריו התפרסמו בחוברת של החוג למדיניות קרקעית, אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל 58 א-ד, מאי 1996-אייר תשנ"ו.

## מטרות המדיניות הקרקעית

ויתקון הקדים לדבריו כמה מילים על מטרות המדיניות הקרקעית בעשרות השנים שעברו מאז הקמת מינהל מקרקעי ישראל ועד ימינו. הוא הסתמך בעיקר על נוסח האמנה שבין המדינה וקרן קימת לישראל. עלול להיווצר רושם שניסוח זה משקף את מכלול תפיסת העולם של ראשי המערכת בשנות החמישים והשישים, ולכן ברצוני להרחיב את הדברים ולצטט מספר מסמכים מן השנים הראשונות לקיומו של מינהל מקרקעי ישראל, המגדירים את מטרות המדיניות הקרקעית כפי שנוסחו באותה תקופה.

ב-4.9.63 מינה ראש הממשלה, לוי אשכול ז"ל, ועדה לבדיקת המדיניות הקרקעית. הוועדה הגדירה את מטרות המדיניות הקרקעית בצורה הבאה:

"המדיניות הקרקעית צריכה להיות מכוונת למילוי משימות המדינה בפיתוח הארץ, בקליטת עלייה, בפיוזור האוכלוסייה ולמאמצי המדינה במיזוג גלויות ובסתימת הפער החברתי".

בהמשך ניסחה הוועדה ארבעה יעדים:

- א. לשמור על הקרקע החקלאית ולהבטיח שתשמש ליעודה.
- ב. להבטיח את ביצוע תכניות הבנייה הנדרשות לפיתוח הארץ ולגידול האוכלוסייה.
- ג. לסייע להגשמת התכניות לפיוזור האוכלוסייה.
- ד. להבטיח שהציבור כולו ייהנה מפירות פיתוח הארץ.

לאחר שהוועדה הגישה את הדו"ח שלה, החליטה הממשלה מספר החלטות יסוד בנושא המדיניות הקרקעית. בהחלטת הממשלה מיום 2.5.65 היא קבעה כי:

"תכנון הקרקעות חייב לבטא מגמות מדיניות הממשלה ובכלל זה מדיניות פיוזור האוכלוסייה, מדיניות הבטחון, שמירה על קרקע חקלאית, הקצאת שטחי ירק ואזורי נופש ושטחים פתוחים לצרכי ציבור והבטחת רוזבה קרקעית לצרכים ממלכתיים וציבוריים".

ראוי לציין כאן ששרי הממשלה הרחיקו ראות כבר לפני שלושים שנה ותזו את המצב ואת הבעיות של ימינו טוב יותר משרי ממשלת ישראל הנוכחית!

## הכפפת המדיניות הקרקעית למטרות צדדיות

חשוב מאוד להגדיר את יעדי המדיניות הקרקעית ולהיצמד אליהם. מדיניות קרקעית משפיעה על ההתפתחויות ועל דפוסי החיים למשך עשרות שנים; הכפפתה למטרות חולפות, זמניות, עלולה לגרום לנזקים חמורים ובלתי הפיכים לטווח הארוך.

בשנים האחרונות נעשה שימוש נרחב בכלים של המדיניות הקרקעית לשם השגת יעדים שאינם מעניינה. ניהול המדיניות הקרקעית הוכפף לניסיונות לבלום את עליית מחירי הדיירות ולרסן את

1 ראה דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת המדיניות הקרקעית — ועדת גולדנברג, 1986, עמ' 21.

האינפלציה באמצעות הגדלת היצע הדירות, אולם ניסיונות אלה לא הצליחו. הכישלון נובע מטעות בסיסית בהבנת הסיבות להתגברות האינפלציה ולהתייקרות הדירות. הסיבה העיקרית להתייקרות הדירות בשנים 1993-1995 הייתה ההתרחבות המוניטרית – הרחבת האשראי בעשרות אחוזים. לא אכנס כאן לדיון על מהות הכישלון של המדיניות המוניטרית בשנים האחרונות; מספיק אם אציין את הגדלת האשראי – (א) מצד הבנקים למשכנתאות: הגדלה של יותר מ-50% בשנת 1993 ו-25% נוספים בשנת 1994; (ב) מצד הבנקים המסחריים: הגדלה בשיעור של 34% בשנת 1993, 24% בשנת 1994 וכ-22% במהלך 11 החודשים הראשונים של 1995.<sup>2</sup>

הטענה, המוטעית, שהתייקרות הדירות היא הגורמת להאצת האינפלציה הועלתה פעמים רבות, גם בשנות השישים וגם בשנות השבעים. כפי שאמר החכם מכל אדם: "...ואין כל חדש תחת השמש. יש דבר שיאמר ראה זה חדש הוא כבר היה לעולמים" (קוהלת א: 9-10).

גם בשנים עברו היו שהציעו, במקום לרסן את האינפלציה על-ידי טיפול במקורה – להדפיס כסף, להגדיל את היצע הקרקעות או להזויל את הקרקעות באופן מלאכותי; כל זאת, כאמור, מתוך אשליה חסודה שהדבר יבלום את האינפלציה.<sup>3</sup>

יתרה מזאת, כפי שציין ויתקון – בעיות החובות של המושבים והקיבוצים, והקושי למצוא להן פתרון, הוליכו למחשבה למצוא פתרון בהפשרת קרקעות חקלאיות כמקור מימון להחזר החוב. התוצאה היא שאנו עדים ללחצים המכוונים לשנות את תכניות המיתאר הארציות והמקומיות, "להפשיר" קרקעות חקלאיות ולכנות עליהן גם במקומות שהבנייה עומדת בסתירה לתכניות המיתאר הארציות הקיימות, כמו גם לכל הערכה אובייקטיבית של צורכי המדינה לזמן ארוך. בהיבט של המדיניות הקרקעית הלאומית, נוצר בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל (החלטה מס' 533 וההחלטות הדומות שהחליפו אותה) תמריץ כלכלי להסב קרקע חקלאית בכל אתר ואתר לשימושים עירוניים וזאת כמעט ללא כל הגבלה.

## האם יש מחסור בקרקע?

ויתקון מצטט מתוך החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 696 (מה-22.2.95), הקובעת שיש "בעיות בזמינות קרקע לבנייה ובמיוחד בקרקע מתוכננת", וכי לתופעות אלו הייתה, בין היתר, השלכה על התפתחויות חמורות בענף הבנייה, התפתחויות אשר תוצאתן הייתה: האמרת מחירי הקרקע, ובעקבות זאת – האמרת מחירי הדיור.

נראה לי שתיאור זה איננו משקף את המצב במציאות. בשנים האחרונות יש בידי הקבלנים, חברות הבנייה וספקולנטים למיניהם, רזרבות קרקעיות זמינות בהיקפים שלא היו כמוהם מאז הקמת

2 על נושא זה ראה מיכאל בינסטוק, "הדיור אינו הגורם לאינפלציה", הארץ, 1.12.93, וכן מיכאל בינסטוק, "לא הדיור אשם אלא המדיניות המוניטרית", הארץ, 2.6.94.

3 על נושא זה ראה א' בורוכוב, "מחירי הקרקעות ותהליך האינפלציה", רבעון לכלכלה 44, ינואר 1965, וכן א' בורוכוב וד' פינס, "המדיניות הקרקעית", רבעון לכלכלה 49-50, יוני 1966.

המדינה; לכן אין ממש בטענה שמחסור בקרקע הוא הגורם להאמרת מחירי הדירות.

אציין להלן מספר נתונים על זמינות קרקע בשנים 1994-1990:

א. הול"ל

הוועדות המיוחדות לתכנון בנייה למגורים (ול"ל) אישרו (לאחר הפקדה) עד לסוף 1994 תכניות שלפיהן אפשר לבנות כ-370,000 יחידות דיור, ובשמונה חודשים עד לראשית ספטמבר 1995 – 24,000 יחידות דיור נוספות.

ב. הפשרת קרקעות חקלאיות

מאז אמצע 1990 פועלת הוועדה לשמירת קרקע חקלאית (ולק"ח) בשני מסלולים: במסלול הרגיל (כלומר, תכניות המועברות לאישור דרך ועדות התכנון הרגילות) אישרה הוועדה עד לסוף 1994 הפשרות בשטח של כ-88,000 דונם. בנוסף הפשירה הולק"ח, מאמצע 1990 עד סוף 1994, עוד כ-96,500 דונם בתכניות שהועברו דרך הוועדות המיוחדות (הול"ל). כלומר, בסך הכול הופשרו בשנים 1994-1990 למעלה מ-184,000 דונם קרקע חקלאית.

ג. שיווק קרקע על-ידי מינהל מקרקעי ישראל

בשנים 1994-1990 שיווק מינהל מקרקעי ישראל קרקעות לבנייה למגורים בהיקף של 204,000 יחידות דיור (ראה דו"ח שנתי של מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1994).

ד. קרקע פרטית

לפי אומדן שנעשה על-ידי משרד מבקר המדינה, קיים פוטנציאל לבנייה על קרקעות פרטיות במחוזות המרכז, ירושלים וחיפה, בהיקף של כ-290,000 דירות.<sup>4</sup>

## יצירת מלאי ופיתוח מקרקעין

לדעתי, המטרה הראשונה במעלה של המדיניות הקרקעית צריכה להיות – יצירת מלאי מקרקעין זמינים ליעודים השונים, או, בניסוח קולע יותר, כפי שנוסח בדו"ח הוועדה לבדיקת המדיניות הקרקעית מ-1965:

"להבטיח את היכולת לבצע תוכניות בנייה הנדרשות לפיתוח הארץ ולגידול האוכלוסיה".

וזאת בכפוף:

"למגמות מדיניות הממשלה ובכלל זה מדיניות פיזור האוכלוסיה, שמירה על קרקע חקלאית, הקצאת שטחי ירק ואזורי נופש ושטחים פתוחים לצורכי ציבור והבטחת זרובה קרקעית לצרכים ממלכתיים וציבוריים".

כל שאר העקרונות של המדיניות הקרקעית צריכים, לדעתי, להיגזר ממטרה זאת, או, אם מותר

4 ראה דו"ח מבקר המדינה מס' 45, דו"ח לשנת 1994, עמ' 83.

להשתמש באמרתו של הלל הזקן: זאת כל התורה על רגל אחת "ואידך זיל גמור".

בהקשר זה חשוב להדגיש, כי מדיניות קרקעית חייבת להתחשב בצרכים כפי שאלה עשויים להתפתח בטווח הארוך. המוסדות המופקדים על ניהול קרקעות המדינה ייטיבו לעשות אם ישתדלו להרחיק ראות ולנסות להיערך בעוד מועד לבעיות שיעלו על הפרק בעוד עשר או עשרים שנה.

ויתקון ציין שהגישה הנוהגת היום במינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) היא להקטין את מעורבותו הישירה בתחום התכנון, וכי ממ"י הנהיג בשנה האחרונה גם שיווק קרקעות שהליכי תכנון טרם הושלמו. בהקשר זה תפקיד ראשון במעלה של ממ"י הוא לפנות קרקעות שאינן מנוצלות ביעילות, ולזיזם את תכנון הקרקע ברמה של תכניות מיתאר – תכנון שיביא לניצול יעיל יותר של הקרקע במקומות המתאימים.

פינוי הקרקע הוא פעולה משולבת של מחזור קרקעות שאינן מנוצלות ביעילות, במשולב עם שחרור החוכרים והמחזיקים שאין בידם לפעול באופן עצמאי לשם ניצול יעיל של הקרקע. הפינוי הוא באמצעים של פיצוי המחזיקים בעבור זכויותיהם, פעולות משפטיות כאשר אין למחזיקים זכויות, דאגה לדיור חלופי או לשטח מלאכה ותעשייה חלופי וכיו"ב.

בשנים האחרונות מדברים על הגברת הצפיפות, או, באופן יותר כללי – הגברת האינטנסיביות של ניצול שטחי הקרקע העירוניים.

בעדיפות ראשונה יש לטפל בפינוי ובמחזור שטחים בלתי מנוצלים – או מנוצלים בצורה בלתי יעילה – בתוך השטחים העירוניים. עד היום, מסיבות אלו ואחרות, יש בערים בארץ הרבה שטחים בלתי מנוצלים; על הממשלה להקדיש מאמץ הרבה יותר אפקטיבי מכפי שנעשה עד כה לפינויים ולמחזורם.

יש שכונות מגורים שנבנו בשנות החמישים והשישים ואף יותר מאוחר, בצפיפויות נמוכות מאוד; יש לטפל בכינון, אם על-ידי פינוי ובנייה מחדש ואם על-ידי תוספות בנייה במקומות שהדבר אפשרי.

לפי תחזיות של צוות מעקב, בקרה ועדכון – התמ"א 31 (דו"ח מ-26.12.94), יידרשו בעשור הקרוב שטחי בנייה למגורים בהיקף של 40%-45% וזאת כתוספת לשטחים שהיו קיימים ב-1994. אולם טעות היא לחשוב שפירוש הדבר שיהיה צורך לבנות תוספת של דירות בהיקף של כ-40%-45% ממספר הדירות שהיו קיימות ב-1994.

לפי התחזיות באותו הדו"ח, כ-40%-45% מתוספת השטח תידרש לשם שיפור רווחת הדיור. כלומר, התחזיות מבוססות על ההנחה שהאוכלוסייה תרצה לגור בדירות גדולות ומרווחות יותר מן הדירות שבהן היא גרה היום. אחת המשמעויות של מגמה זו היא, שחלק מן האוכלוסייה המתגורר כיום בדירות קטנות וצרות (אשר ברובן גם בנויות בסטנדרט נמוך) ירצה, בהדרגה, לעבור מהן לדירות יותר מרווחות. אם המדינה לא תיערך בעוד מועד להתמודד עם הבעיה הזאת עלולה להתפתח מגמה של התרוקנות שכונות ותיקות שבהן יש ריכוזים גדולים של דירות קטנות וישנות. תופעה דומה ראינו במדינות אחרות, כאשר שכונות ותיקות התרוקנו ונעזבו, והאוכלוסייה עברה לשכונות

חדשות שנבנו על קרקע חקלאית בפריפריה של הערים הגדולות. תופעה זאת פירושה, כמובן, בזבוז עצום של קרקע מפותחת, של תשתיות, של בניינים שיכולים עדיין להביא תועלת ושל בנייני ציבור. בהיערכות נכונה אפשר למנוע את נטישת השכונות.

היקף הבעיה הוא גדול מאוד. ב־1993 היו במדינה כ־260,000 דירות בנות שני חדרים או פחות וכ־575,000 דירות בנות שלושה חדרים, שחלקן הגדול הן דירות קטנות וישנות. באופן תאורטי אפשר, כמובן, להרחיב את הדירות ולהעלות את איכותן, אם על־ידי תוספות בנייה ואם על־ידי איחוד דירות ושיפוצן, אבל דבר זה לא יתרחש מעצמו. יש אפילו ניסיון מסוים שנצבר בפרויקט "שיקום השכונות", שבמסגרתו התקיימו תכניות להרחבת דירות מן הסוגים האלה ושיפוצן. לפעולות אלה הייתה הצלחה חלקית, אבל הדבר היה כרוך במאמץ ארגוני ניכר של המדינה, כולל סיוע כספי.<sup>5</sup>

### מימון הרשויות המקומיות

ויתקן לא עסק בנושא הקשר שבין מימון הרשויות המקומיות לבין המדיניות הקרקעית. בעשור האחרון אפשרה הממשלה העלאה ניכרת של הארנונה. כתוצאה מכך, הרשויות המקומיות העלו במידה ניכרת את שיעורי הארנונה החלים על מבני תעשייה, מסחר ומשרדים; כך הפכו ההכנסות מגביית ארנונה מן התעשייה, המסחר ומעסקים אחרים למקור הכנסה חשוב מאוד של מרבית העיריות והרשויות המקומיות. כמעט כל ראשי הרשויות פעלו ופועלים במרץ רב להסבת קרקעות חקלאיות לאזורי תעשייה, ומעודדים בניית מבני תעשייה ומסחר, על־מנת ליצור מקורות הכנסה לרשויות, וזאת גם במקומות שמפעלי התעשייה ומבני המסחר עלולים לגרום לנזקים סביבתיים חמורים.

יתרה מזאת, התהליך הזה גורם לפיצול של שטחי התעשייה והמסחר. ראשי הרשויות משתדלים, איש איש, לתפוס לעצמו נתח מן הפיתוח של אזורי תעשייה ומסחר. במקום לרכז את שטחי התעשייה והמסחר וליצור תנאים שבהם ניתן יהיה להפיק תועלת מן היתרונות לגודל, כמו גם להפחית עד למינימום את המפגעים האקולוגיים, מושכים ראשי הרשויות, כל אחד, את התעשייה והמסחר לשטחי הרשות שהוא עומד בראשה, והתוצאה — פיצול ופיזור של שטחי התעשייה והמסחר.<sup>6</sup>

5 ראה לרמן רוברט ובורוכוב אליהו, "יוזמות הרפורמה של פרויקט שיקום השכונות והשלכותיהן על תנאי הדיור וערך הדירות", מכון ברוקדייל, 1985.

6 על נושא זה ראה ערן רזין ואנה חזן, "פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה — ממד השלטון המקומי", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, דצמבר 1994.

### ביבליוגרפיה

- בורוכוב, א' (ינואר 1965). "מחירי הקרקעות ותהליך האינפלציה", רבעון לכלכלה 44.
- בורוכוב, א' וד' פינס (יוני 1966). "המדיניות הקרקעית", רבעון לכלכלה 49-50.
- בורוכוב, א' (אוקטובר 1995). "השפעת סכומי ההלוואות והרבית של משכנתאות על מחיר הדירות", מקרקעין וערכם, ביטאון לשכת שמאי מקרקעין, מס' 113.
- בינסטוק, מיכאל, "הדיור איננו הגורם לאינפלציה", הארץ, 1.12.93.
- בינסטוק מיכאל, "לא הדיור אשם אלא המדיניות המוניטרית", הארץ 2.6.94.
- הוועדה הציבורית לבחינת המדיניות הקרקעית (ועדת גולדנברג) (1986), משרד החקלאות.
- לרמן, רוברט ובורוכוב א' (1985). יוזמות הדיור של פרויקט שיקום השכונות והשלכותיהן על תנאי הדיור וערך הדירות, ירושלים: מכון ברוקדייל.
- רזין, ערן ואנה חזן (דצמבר 1994). פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה – ממד השלטון המקומי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.