

אתגרים ובעיות בתחום המדיניות הקרקעית

בעיית מחירי הקרקע והרזרבות הקרקעיות למטרות בניה הגנה מן האתגרים הבולטים ביותר הניצבים בפני מדינת ישראל בתחום בניית המגורים ותכנון הערים.

הסיבה להתייקרות הקרקע

יש הגורסים, כי על מנת לבלום את ההתייקרות המהירה של הקרקע ואף להביא לירידת מחירה, מן הראוי הוא להגדיל את אספקת הקרקע לצרכי הבניה בארץ. כלומר יש להגדיל את ההיצע בשוק המקרקעי במקביל לביקוש הגואה, ובדרך זו להגיע לאיזון בשוק זה. גישה זו מחייבת שמינהל מקרקעי ישראל יגדיל במידה ניכרת את הקצאות הקרקע לצרכי בניה, הן במרכז הארץ והן באזורים אחרים. ורצוי גם שהקרקע תוקצה לא רק לגורמים ציבוריים, אלא גם לקבלנים פרטיים אשר יהיו מוכנים לבנות במחירים נמוכים יחסית, אם מרכיב הקרקע במחיר הדירה אינו עולה על מה ששולם על ידם למעשה למינהל.

ואולם, סימנים רבים מעידים על כך שדעה זו איננה מבוססת די צרכה, ואין גם לראות כנכונות את המסקנות המשתמעות ממנה לגבי מדיניותו של מינהל מקרקעי ישראל. נכון אמנם, שאם מציפים את השוק במוצר מסויים, הדבר מביא לייצוב מחיריו של מוצר זה או אף להוזלתו. זהו כלל כלכלי ידוע. אך כוחו של כלל זה אינו יפה באותה מידה לגבי הקרקע, שהרי הקרקע אינה בגדר מצרך בדומה למוזון או לבוש. הקרקע היא נכס השקעה שאינו מתבלה או נפסד לעולם. התנהגותו שונה, איפא, מזו של מוצרים (מצרכי צריכה או אמצעי ייצור), והחוקים החלים על מוצרים אלה אינם תקפים לגבי הקרקע. עובדה היא כי המחסור הנוכחי בקרקע הוא בגדר תופעה חדשה, ובעבר היתה הקרקע בעריה של הארץ מצויה בשפע. ועל אף זאת היינו עדים מזה שנים רבות למגמת עליה ניכרת ורצופה כמעט במחירי הקרקע.

מתברר, איפוא, כי השפע באספקת הקרקע לצרכי בניה עדיין אין בו ערובה לירידת מחירה או אף לייצובם. ומצד שני, הסיבה העיקרית לעליה הניכרת במחירי הקרקע נעוצה לא רק במחסורה. הסיבה להתייקרות זו היא אחרת לחלוטין, והיא נובעת בראש ובראשונה מתהליכי האינפלציה ועליית המחירים הכלליים במשק. כל עוד נמשכים הלחצים האינפלציוניים במשק הלאומי ובידי האוכלוסיה, מצוי כוח קניה רב יחסית, יעלו ממילא מחירי הקרקע. זהו למעשה התהליך בכל העולם. ומסתבר כי אספקת קרקע מוגברת לצרכי בניה ע"י מינהל מקרקעי ישראל לא תועיל לריסון העליה במחירי הקרקע.

גורמים לצמצום ההיצע של הקרקע

קיימים גם גורמים נוספים שהביאו להחרפתה של בעיית הקרקע העירונית בישראל בתקופה האחרונה: ראשית, בידי אנשים פרטיים נמצאים שטחי קרקע גדולים המונחים

כאבן שאין לה הופכיה, מבלי שישתמשו בה לצרכי בניה. רבים מחזיקים בקרקע כיוון שהם רואים בכך השקעה רווחית שאינה כרוכה בכל סיכון. ולפעמים נעוצה הסיבה לאי-שימוש בקרקע בכך שבעליה התחלפו או נפטרו. מכל מקום, תופעות אלו גורמות להקטנת הרזרבות הקרקעיות העומדות למטרות בניה.

קיימת אמנם אפשרות לזרו את הבניה על מגרשים פנויים אלה באמצעות חוקים או צווים. אלא שלמינהל מקרקעי ישראל אין סמכויות נאותות לפעולות מעין אלה. המינהל אמנם ינסה להניע את המשרדים הנוגעים בדבר לזיום חוק לזירוז הבניה על המגרשים הפנויים, אך אין בידו אפשרות לפעולה עצמאית בתחום זה.

בהקשר זה יש לציין כי השיעור של מסי רכוש המוטלים על הקרקעות בישראל הוא נמוך. לבעלי הקרקע משתלם, איפוא, להמשיך ולהחזיק בהן ללא שימוש במשך תקופה ממושכת מתוך ציפיה לעליית מחירים בעתיד. רצוי איפוא שמשרד האוצר יזוום צעדים להעלאת המסים על קרקע פנויה, על-מנת להניע בדרך זו את הבעלים למכור את הקרקע לצרכי בניה.

גורם מכביד אחר הוא הפיצול הרב הקיים כיום בתחום הבעלות על הקרקע הפרטית. כדוגמה מאלפת יכולה כאן לשמש דרום חלוון, שבה מצויים כ-6,000 דונם קרקע פנויה. הבעלות על שטח זה נמצאת בידי לא פחות מאשר 25,000 אנשים. אין צורך להסביר כי פיצול זה מכביד מאוד על הבניה. שהרי קשה מאוד לאתר מספר כה רב של בעלים ולקבל הסכמתם לבניה על חלקותיהם. זהו תהליך לשנים, וברור כי גורמים המבקשים לקצור פירות בטווח קצר יחסו לפעול בתחום זה. על מנת לזרו את הבניה, יש איפוא צורך בהוצאת צווי הפקעה נאותים ע"י המוסדות הממשלתיים. אך עדיין לא ברור באיזו מידה תהיה הממשלה מוכנה להוציא צווי הפקעה מסוג זה.

ההצעה להקצאת קרקע לקבלנים

נשיא מרכז הקבלנים אינג' דוד שטרן העלה הצעה שלפיה מינהל מקרקעי ישראל יקצה קרקע לקבלנים, בתנאי שהם יהיו מוכנים להציג את מחיר הקרקע על מנת לנטרל גורם זה ממחיר הדירה ועל ידי כך להוזיל את הדיור. אני מסתייג מהצעה זו מכמה טעמים: ראשית, אינני מאמין שאפשר לנטרל את מחיר הקרקע ממחיר הדירה. הדבר נראה יפה על גבי הנייר, אך כשבאים להגשים החלטה מסוג זה הלכה למעשה — הרי נתקלים במכשולים שקשה להתגבר עליהם.

ומה שחשוב עוד יותר: למינהל מקרקעי ישראל אין רזרבות מספיקות של קרקעות לשם הקצאתן לקבלנים פרטיים. מינהל מקרקעי ישראל הוא מוסד ממלכתי וחובתו הראשונית היא לספק את הקרקע הדרושה לצרכי הבניה של משרד השיכון. והנה, אף לבניה של משרד השיכון במחוז תל-אביב והמרכז תחסר בתקופה של השנתיים הקרובות קרקע לבניה של כעשרים אלף דירות.

נכון אמנם שבידי המדינה וחברות ציבוריות נמצאים באזור החוף שטחי קרקע בלתי-מתוכננת בהיקף ניכר, כגון בסביבת קיסריה, חולות ראשון לציון, אשדוד, יבנה ועוד. אלא שהחשש הוא כי הגורמים הפרטיים אשר יקבלו קרקע זו מהמינהל לא יוכלו לרוב לקבל עליה רשיונות בניה. אחת הסיבות העיקריות לכך היא שמדיניות התכנון הממשלתית אינה מעוניינת להפוך את שפלת החוף לגוש אורבני גדול אחד, והיא חותרת לכך שבין עיר לעיר

יותר שטחים של קרקע חקלאית ואחרת. כאן מתעוררת הבעיה: אם הקבלנים לא יקבלו רשיונות בניה, יהיה המינהל גאלץ להתדיין איתם במשך שנים ואף עשרות שנים עד שיקבל בחזרה את הקרקע.

קיימת גם שאלה נוספת: האם תפקידו של מינהל מקרקעי ישראל הוא לסייע להחשת קצב האיכלוס בתל-אביב וסביבתה ע"י הקצאת קרקע זולה לצרכי בניה, או שעליו לעודד ככל האפשר בניה באזורי הפיתוח של המדינה. וכלום אין במתן סובסידיה לבניה באזור החוף — בצורת הקצאות קרקע זולה — סתירה לעקרונות ולמדיניות של פיזור האוכלוסיה. שהרי כתוצאה מתמריצים הניתנים במרכז הארץ לבניה או סוגים אחרים של פעילות כלכלית, מעטים מאוד התושבים המוכנים לעקור ממרכז הארץ ולהשתקע באזורי הפיתוח בנגב או בגליל.

תרומתו של מינהל מקרקעי ישראל

לא אחת נשמעות אצלנו טענות שלפיהן מינהל מקרקעי ישראל דואג בעיקר להגדלת הכנסותיו של האוצר, אך איננו שוקד על הוזלתן של הדירות. אך לטענה זו אין כל אחיזה במציאות. האמת היא כי המינהל הוא הגורם היחיד כמעט התורם כיום להוזלתו של הדיור. למעשה עדים אנו למצב בו כל גורם העוסק בבניה — החל ממפעל מלט או סוכן לחמרי בניה וכלה בקבלן — נהנה מרווחים. אפילו משרד השיכון בונה בהתאם לחישובי עלות. ורק מינהל מקרקעי ישראל מפסיד, כיוון שהוא מקבל בעד הקרקע מחיר הנופל בהרבה ממחירי השוק. אביא את הדוגמה הבאה: במעון אביב הגיע בראשית 1974 המחיר של הקרקע ל-40,000 ל"י במוצק לדירה, אך מינהל מקרקעי ישראל מקצה קרקע ברובע זה לפי מחיר של 5,500 ל"י בלבד. האם יש הצדקה לכך שהמינהל ישא בהפסד כה רציני? האם עליו להעניק סובסידיה כה גדולה לאלה הרוצים לגור באזור תל-אביב? והמדובר אינו באזור תל-אביב בלבד. יש למינהל מחירי טבלה לגבי אזורי הארץ השונים, וההפרשים בין מחירי הטבלה לבין מחירי השוק הם למעשה בגדר הפסדים למינהל. אין לשכוח כי בערים רבות, בפרט באזורי הפיתוח, מקצה מינהל מקרקעי ישראל קרקע לצרכי בניה לפי מחיר גמוך יחסית. ונוסף לכך עוסק המינהל בתכנון, השקעות ופיתוח; וכל זה עולה בכסף. אין איפוא ספק בכך שהמינהל תורם לפיתוח ולהרחבת הדיור והוזלתו בשורת אזורים בארץ, ובפרט באזורי הפיתוח שהמדינה רוצה ביקרם.

כאן עלי לציין כי הבעיה של עלות הבניה אינה זוכה אצלנו לתשומת לב מספקת; וזאת על אף הרווחים הגבוהים המופקים בענף זה. לעומת זאת מרבים אצלנו למתוח ביקורת לגבי בעיה אחת בלבד — בעיית המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל.