

המדיניות הקרקעית בישראל - בעיות ואתגרים

בשנים האחרונות החרפו בישראל הבעיות של הקרקע והמדיניות הקרקעית. אנו עדים להצטברות גוברת של קשיים בתחום זה: האמרה מהירה של מחירי הקרקע; משקל גבוה של מרכיב הקרקע במחירי הדירות, אשר הפך לאחד הגורמים העקריים ליוקר הדיור בארץ; מחסור בקרקע לצרכי פיתוח חיוניים (כגון תעשייה, מגורים ועוד) באזורים וישובים רבים בארץ; שיבוש בתהליך התפתחותן של ערים חשובות ועוד. בעיות אלו לא איבדו מן האקטואליות שלהן, אם כי לאחר הפיחות מנובמבר 1974 נעצרה זמנית העליה במחירי הקרקע. הבעיות של המדיניות הקרקעית זכו להתענינות מרובה בעתונות המקצועית והכללית בישראל. בין היתר הוקדשו להן מספר מאמרים בחוברות האחרונות של קרקע*.) ויהיה זה מן הראוי לסקור, ולו גם בקצרה, את הגורמים העקריים לקשיים אלה ולהצביע על כמה מהדרכים שבהן ניתן להשיג שיפור במצב.

קצב התייקרות הקרקע

אחת הסיבות העיקריות לקשיים בתחום המדיניות הקרקעית נעוצה לדעתנו במערכת היחסים שנוצרה בארץ סביב הצע הקרקע ואספקתה לצרכי בניה חיוניים. המדובר בכך שבאזורים חשובים ומרכזיים של הארץ (ואף באותם אזורים שבבהם מצויה רזרבה גדולה יחסית של קרקע פנויה), מפגר ההצע של קרקע אחר הביקוש. וזאת במידה רבה, משום שבעלי הקרקע נמנעים למכור אותה, כיוון שהם מצפים לעליית מחירים ניכרת ורווחי הון גדולים בעתיד.

על היחסים שהשתררו בתחום זה יכולים ללמד מימצאיו של מחקר, פרי עטה של גבי אירית צ'רניאבסקי, אשר פורסם לאחרונה מטעם מכון "תבל". מחקר זה הראה כי ברובע הטיפוסי 42 שבתל-אביב (המשתרע בין הרחובות ארלוזורוב, אבן-גבירול, פנקס ודרך חיפה) עלה המחיר הממוצע של הקרקע מ-4.5 ל"י לממ"ר בשנת 1948 ל-1,900 ל"י לממ"ר ב-1973; דהיינו, התייקרות פי-400 תוך תקופה של עשרים וחמש שנים. גם אם ננכה את עליית המחירים הכללית במשק, כפי שהיא משתקפת במדד המחירים לצרכן, יתברר כי הקרקע התייקרה במונחים ריאליים פי-50. ואילו השיעור השנתי הממוצע של ההתייקרות הריאלית של הקרקע הגיע בתקופה זו ל-17%. יתירה מזו, מהנתונים המובאים במחקר מתברר כי ברובעים האחרים של תל-אביב וכן במרכזים עירוניים אחרים בישראל, היה הקצב של התייקרות דומה למדי לזה שברובע 42.

מסקנות דומות מתקבלות גם מסקרים, שנערכו מטעם המחלקה למחקר כלכלי וחברתי של משרד השיכון לגבי ההתפתחות של מחירי הקרקע הפרטית למגורים בירושלים ובחיפה: סקרים אלה הראו כי בין 1971 ו-1973 עלו בירושלים מחירי הקרקע במוצע פי-2.4, ואילו

* ראה מאמריהם של ש. בן-שמשי וא. פוונסקי ב"קרקע" מס. 6-7, מאמרו של מ. זורע בחוב' מס. 8.

בחיפה הגיעה ההתייקרות לכדי 83.6%. אם ננכה את העליה ברמת המחירים הכללית בארץ, כפי שהיא משתקפת במדד המחירים לצרכן, יתברר כי השיעור השנתי הממוצע של ההתייקרות הריאלית של הקרקע הגיע בירושלים ל-16.5%. נתונים אלה הם, בלי ספק, מאלפים; אם כי הם מתייחסים לתקופה קצרה יחסית.

הצע מוגבל

אם נתבסס עתה על מימצאי המחקר מטעם מכון "תבל", נוכל להסיק כי לטווח ארוך הבטיחו ההשקעות בקרקע "הצמדה" מלאה למדד המחירים לצרכן ונוסף על כך מעין רבית שנתית ממוצעת של 17% על ההשקעה. תנאים אלה הם טובים הרבה יותר מהתנאים המקבילים בהשקעות באגרות חוב או בתכניות חסכון בבנקים, שבהן מובטחים למשקיעים הצמדה ונוסף לכך רבית של 4% עד 6.5% על ההשקעה. נכון אמנם שלהשקעות בקרקע מיגבלות משלהן: מיסוי בצורות שונות, דרגת נזילות נמוכה יחסית, רבוי סיכונים (כגון במקרה הפקעה או במקרה של היעדר פיתוח גאות בסביבה אשר כתוצאה ממנו נשארים מחירי הקרקע ברמה ירודה). עם זאת ברור כי התשואה על השקעות בקרקע הינה בממוצע גבוהה במידה ניכרת מאשר בסוגים רבים של השקעות אלטרנטיביות.

למצב עניינים זה יש שתי תוצאות עקריות לגבי התפתחותו של שוק הקרקעות בארץ. ראשית, כיוון שהתשואה על השקעות בקרקע הינה גבוהה במידה ניכרת, מאשר ברוב ההשקעות האלטרנטיביות, מעדיפים רוב הבעלים להחזיק בקרקע שבידם ונמנעים מלהציעה למכירה לצרכי בניה חיוניים. הם מבצעים מכירות אלו רק במקרים שהם זקוקים באורח דחוף למזומנים או כשהתמורה הכספית המוצעת להם גבוהה במיוחד. הדבר מביא כמוכח להגבלת ההצע של קרקעות בשוק. והתוצאה היא כי תכופות יש מחסור בקרקע לצרכי בניה חיוניים באזורים רבים; תכופות אף באותם אזורים שמצויות בהם עתודות ניכרות למדי של קרקע פנויה.

שנית, לנוכח התשואה הפוטנציאלית הגבוהה המובטחת להם מעצם החזקת הקרקע, אין הבעלים מגיבים על רבות מההזדמנויות למכירת הקרקע שבידם, והם מעדיפים לרוב לחכות להזדמנות שבה תוצע להם תמורה גבוהה במיוחד. התוצאה מכך היא הסטת המשאבים הקרקעיים מאותם שימושים, שאינם מסוגלים לשלם תמורה גבוהה מאד עבור הקרקע לאותם שימושים המסוגלים לשלם תמורה כזאת. דוגמה בולטת לכך היא ההסטה של משאבים קרקעיים מהיעד של בניית מגורים עממית לבניית מותרות המשמשת את השכבות האמידות באוכלוסייה, או מהיעד של תעשייה ומלאכה ושירותי תשתית עבור שירותים מסחריים, פיננסיים ועסקיים.

מעגל קסמים

למעשה נוצר כאן מעגל קסמים: מצד אחד, כל עוד מחירי הקרקע עולים בקצב מהיר והתשואה על השקעות בקרקע גבוהה מאד, נמנעים לרוב בעלי הקרקע למכור אותה והצע הקרקע לצרכי בניה חיוניים מצטמצם. מצד שני, במידה שהצע הקרקע פוחת, הולכים ומחריפים התהליכים של התייקרות הקרקע.

ניתן אמנם לפרוץ מעגל קסמים זה ע"י מספר אמצעים, ובראש וראשונה ע"י ריפורמות נאותות בתחום המיסוי על קרקע פנויה. מסים גדולים יחסית על קרקע פנויה — לעומת מסים קטנים בהרבה על קרקע מבונה — יפגעו קשות בכדאיות של החזקת קרקע ללא שימוש מתוך ציפיה להתייקרות עתידה. נכונותם של בעלים רבים למכור את הקרקע הפנויה שבידם תגדל, איפוא, דבר שישפיע במשרין להגדלת ההצע הקרקע בשוק ולריסון מחיריה.

המיסוי על מקרקעין

דוגמה מאלפת לטיעון זה יכולה לשמש ההתפתחות בישראל במחצית הראשונה של שנת ה-60. בעוד ששנות ה-60 הראשונות עמדו בסימן עליה מהירה של מחירי הקרקע, הרי התייקרות זו נעצרה בשנים 1963—1964 (דהיינו, עוד לפני תקופת המיתון 1966—1967), ואף נסתמו שפל במחירי הקרקע. על הסיבות לכך עמד דו"ח בנק ישראל משנת 1964 במלים הבאות: "את השפל יש לייחס לירידת כדאיות החזקת מגרשים פנויים לבניה, כתוצאה מכמה התפתחויות שחלו ב-1963 ו-1964. העלאת שומות מגרשים לצרכי מיסוי עירוני ב-1963, וביטול הנחות במשך 1964 הגדילו במידה ניכרת את סכומי המס (על מקרקעין). הוצאות החזקת המגרשים עלו גם עקב התייקרות המימון במשך שנת 1964. במקביל לעליית הוצאות התחזוקה פחת הרווח הצפוי, עם תקון מס-שבח מקרקעין באוגוסט 1973, תיקון שסימן את המפנה בשוק". במלים אחרות, דו"ח בנק ישראל רואה את הגורם העקרי לריסונם וירידתם של מחירי הקרקע העירונית בשנים 1963—1964 בגידול הניכר של המיסוי על מקרקעין — המסים העירוניים מזה ומס-שבח מקרקעין מזה. מסתבר כי מדיניות נאותה בתחום המיסוי על מקרקעין — ובראש וראשונה, קביעת שיעורי מס גבוהים יחסית על קרקע פנויה — יכולה לסייע רבות לייצובם ואף להפחתתם של מחירי הקרקע. אלא ששלטונות המס בישראל נמנעו מצעדים בכיוון זה. אדרבה, בשנת 1968 אף הופחת המס על קרקע פנויה והועמד על שיעור שנתי של 2.5% משווי הקרקע. וכיוון ששווי זה נקבע כרגיל על בסיס הערכות מיושנות, הרי המס בפועל אינו עולה על שיעור שנתי של 1%—1.5% ממחיר השוק של הקרקע. וברור כי שיעור נמוך זה של מס אין בו כדי להניע את הבעלים למכירה מוגברת של הקרקע שבידם לצרכי בניה חיוניים. ולכך מתווספת גם העובדה כי מס שבח

המקרקעין הינו בישראל נמוך יחסית ואין בו כדי למגוע רווחי הון עצומים מקרקע. נכון אמנם כי באמצע 1974 הוטל על מקרקעין מס מימון רכש בשיעור 1.7% מערך הנכסים (מחוץ לבנינים בשכירות מוגנת, שבהם שיעור המס הוא 0.8%). אך אם נביא בחשבון, כי ההערכות לצרכי מס של ערך המקרקעין הן בדרך כלל מיושנות, הרי שלמעשה מדובר בתוספת מס שנתית שאינה עולה על 0.7% עד 1.0% מערך הנכס. יתירה מזו, בשיעור המס אין משום הבחנה בין קרקע פנויה לבין קרקע מבונה; ולכן אין הוא פועל באורח סלקטיבי נגד החזקת קרקע פנויה. וכן יש להביא בחשבון, כי המדובר במס לתקופה מוגבלת של שלוש שנים (1974—1976). מתברר איפוא, כי עם כל חשיבותו של המס, אין בו כדי להניח יסודות למדיניות פיסקלית המיועדת לרסן את התייקרות הקרקע או אף להביא לייצוב מחירים בתחום זה.

מדיניות הרשויות המקומיות

המדיניות וההגשה של הרשויות המקומיות היא נקודת תורפה רצינית נוספת אשר הביאה להחרפת הבעיות של הקרקע בערים. במיוחד ניתן כאן להצביע על העובדות הבאות:

א. בעוד שבארצות רבות בעולם (כגון באירופה המערבית) מפעילות העיריות מאמצים ניכרים לשם יצירת זרבות קרקע למטרות פיתוח חיוניות, ובין השאר מקדישות אמצעים כספיים גדולים לרכישת קרקעות לצורך זה, לא גילו הרשויות המקומיות בישראל התעניינות מיוחדת בתחום זה. אדרבא, במקרים לא-מעטים מכרו העיריות קרקע שבבעלותן כדי להגדיל את תקבוליהן הכספיים. התוצאה מכך היא כי כדי להשיג קרקע למטרות פיתוח, נאלצות תכופות הרשויות לקנותה בשוק הפרטי ובמחיר גבוה יחסית — דבר הממריץ ביתר שאת את התייקרות הקרקע.

ב. העיריות מאשרות תכופות לבעלים וקבלנים אחוזי בניה מוגדלים תמורת תשלום מסי השבחה; וזאת במקרים לא-מעטים תוך חריגה רצינית מהתכניות הקיימות והמאושרות של בניין ערים. העלאה זו של אחוזי הבניה מגדילה, כמובן, את ערכם של המקרקעין ותורמת במישרין לעליית מחירי הקרקע. ונמצא איפוא כי תמורת יתרונות פיסקליים, אשר לרוב הינם מצומצמים למדי, מסייעות העיריות כמו ידיון לזירוז התהליכים של התייקרות הקרקע;

ג. העיריות אינן מקפידות על הפרדה מירבית של הפונקציות הכלכליות לפי הרובעים והאזורים השונים. וכך, למשל, הן לא נקטו באמצעים הראויים כדי למנוע, או לפחות להגביל חדירה רחבה של עסקים ומשרדים לאזורי המגורים. — תופעה אשר קבלה כידוע ממדים גדולים במיוחד בתל-אביב. כיוון שהעסקים והמשרדים מוכנים לשלם מחיר גבוה מאד יחסית עבור הקרקע, הרי התוצאה היתה התייקרות מואצת של הקרקע באזורי המגורים; ובעקבות זאת — התייקרות מואצת של הדיור. בהקשר זה יש לציין כי לפי סקר מטעם משרד השכון לגבי התפתחות מחירי הקרקע הפרטית למגורים בחיפה בשנים 1971—1973, אשר הוזכר לעיל, מחירי הקרקע באזורים שבהם המגורים מעורבים עם שימושים מסחריים ועסקיים רבים (העיר העתיקה, האזור שבין נמל קישון ודרך נצרת), הינם גבוהים פי 3—4 מאשר באזורי מגורים מובהקים;

ד. העיריות אינן נוקטות לרוב באמצעים הדרושים כדי לזרז את הכנתן של תכניות בניין ערים לסוגיהן (תכניות מתאר, תכניות מפורטות לגבי אזורים שונים בעיר ועוד). לפעמים אף מתקבל הרושם כי נוח להן המצב של היעדר תכניות מאושרות של בניין ערים; דבר הנותן חופש פעולה רב יותר. מכל מקום ברור כי היעדר תכניות בניין ערים לגבי אזורים רחבים בעיר מגביל את הצע הקרקע ומביא להחשת התייקרותה;

ה. אם כי חוקי המדינה מעניקים לעיריות סמכויות נרחבות למדי בתחום הפקעות קרקע, ריפרוצליציה ועוד — נראה כי הן נרתעות לרוב מהפעלתן של סמכויות אלו. וזאת בעיקר משום שהן חוששות מהתנגדות של חוגים אינטרסנטיים שונים.

ניתן להביא מספר עובדות נוספות בתחום זה. מכל מקום, גם העובדות שהובאו לעיל מוכיחות כי מדיניותן של רבות מהרשויות המקומיות אינה מסייעת לריסון התייקרות הקרקע; ובמקרים לא-מעטים מביאה אף להחרפתם של תהליכי התייקרות והקשיים הכלליים בתחום יחסי הקרקע.

גישתו של מינהל מקרקעי ישראל

ולבסוף, בבדיקתן של בעיות המדיניות הקרקעית בארץ, יש להביא בחשבון את גישתו ודרכי פעולתו של מינהל מקרקעי ישראל. כאן ניתן להעיר על העובדות הבסיסיות הבאות: ראשית, מינהל מקרקעי ישראל חולש על יותר מ-90% של הקרקעות במדינה. ואם כי בערים מועטה יותר השפעתו, הרי גם כאן שולט המינהל לרוב על לפחות 40%—50% מהקרקע. ניתן היה לנצל עמדה חזקה זו לשם ניהולה של מדיניות אקטיבית המכוונת להיסוגה של התייקרות הקרקע ולהבטחת קרקע בתנאים סבירים לשימושים החיוניים ביותר. יתירה מזו, ניתן היה לבצל את הבעלות הציבורית הרחבה על הקרקע כיסוד לתכנון שימושי הקרקע לסוגיהם לטווח ארוך.

ואולם, מינהל מקרקעי ישראל נמנע מנקיטתה של מדיניות אקטיבית בתחום בעיות הקרקע. וכן לא גילה המינהל פעילות נאותה בהנחת יסודות לתכנון ארוך-טווח ומקיף של שימושי הקרקע בארץ. מדיניות נשאה בעיקרה פסיבית כשבפניה שני יעדים מוגבלים: (1) המטרה הפיסקלית של הבטחת איוון, ואף עודפים, במשק הקרקע הציבורית במדינה; (2) המטרה של

הבטחת קרקע לצרכי פעולותיה השוטפות של הממשלה, ובראש וראשונה — לצרכי פעולותיו של השכון הצבורי.

שנית, המינהל גוהג להחכיר את הקרקע למשתמשים השונים ונמנע בדרך כלל ממכירתה. בדרך זו נשמרת זיקה מסויימת של הקרקע לבעלות הציבורית. עם זאת יש לציין כי לאחר שהקרקע הציבורית הוחכרה, הפיקוח עליה הוא רופף ביותר. קרקע מוחכרת זו מועברת תכופות מיד ליד, כשרוב ההעברות הללו מבטיחות רווחי-הון ניכרים למבצעהן. והתוצאה היא כי הקרקע הציבורית הופכת תכופות למקור של התעשרות למעטים. תכופות גם מבוצעים שינויי ייעוד של הקרקע, שלא בהתאם לצרכי המשק והארץ.

הכרחי שינוי

ההתייקרות המהירה של הקרקע וקשייה הכלכליים של המדיניות הקרקעית הושפעו, בלי ספק, ממספר גורמים אובייקטיביים: תהליכי האורבניזציה המזורזת והבניה הרחבה, הקצב המהיר של גידול האוכלוסיה והפיתוח הכלכלי, הלחצים האינפלציוניים החזקים במשק, הצטברות חסכוניות ועודפי כספים המחפשים להם אפיק להשקעה ועוד. עם זאת, מוכיחות העמדות האלה, כי החרפתה של בעיית הקרקע היתה במידה רבה תוצאה של הליקויים בגישותיהם ומדיניותם של שלושת הגורמים אשר להם השפעה קובעת על יחסי הקרקע בארץ — הממשלה, הרשויות המקומיות ומינהל מקרקעי ישראל. על מנת לרסן את התייקרות הקרקע ולהבריא את היחסים בתחום זה, יש לחולל שינויים רציניים במדיניותם של שלושה גורמים אלה.

סקר על מעיינות טרמו-מינרליים בישראל

רשות נאות מרפא פירסמה סקירה, פרי עטו של ד"ר י. אקשטיין, בנושא "מעיינות הטרמו-מינרליים בישראל". סקירה זו תשמש בסיס למדיניות אקולוגית נאותה המכוונת למניעת זיהום בדרך יצירתן של חגורות מגן. כן היא מיועדת לשמש נקודת מוצא למדיניות של פיתוח מעיינות חדשים בעתיד.

הקרקע הציבורית והדרכים להקלת מצוקת הדיור

ביום שלישי 26.11.74 התקיים סימפוזיון מטעם המכון לחקר שימושי קרקע באולם ע"ש פרץ נפתלי באוניברסיטת תל-אביב. פתח את הדיון מר ש. בן-שמש, יו"ר המכון, בציינו שזהו הסימפוזיון השלישי הנערך ע"י המכון והפעם בנושא "הקרקע הציבורית והדרכים להקלת מצוקת הדיור". הסימפוזיון נערך בשיתוף עם החוג ללימודים אורבניים ואיזוריים של אוניברסיטת תל-אביב. מגמת הסימפוזיון היא לתרום בדרך של ניתוח אובייקטיבי להבהרת הבעיות הכרוכות בעיצובה של מדיניות קרקע עשויה להקל על מצוקת הדיור.

בסימפוזיון נשמעו הרצאות של ד"ר ד. פינס, מהמרכז ללימודים אורבניים ואיזוריים באוניברסיטת ת"א, על תפקיד הקרקע ועל העיוותים הנגרמים ע"י מחירי טבלה המורידים את ערך הקרקע ומהווים למעשה סובסידיה בלתי מבוקרת, המנוצלת לא תמיד ע"י הנזקקים דווקא. הסובסידיה הניתנת באזורי הפיתוח קטנה מאוד יחסית ולכן יש להתאים את מחיר הקרקע לשיעור הריאלי של מחירי השוק.

מנהל חברת "שיכון ופיתוח", מר א. כהנוב, עמד על הפתרונות למצוקת הקרקע והתעכב במיוחד על תוכנית החומש החדשה של משרד השיכון בתחום הדיור.

מר כהנוב סבור שאספקה מוגברת של קרקע במקומות מרו-כאים היתה מוזילה את הקרקע בכל רחבי הארץ, כולל הערים הגדולות. לו היתה אפשרות להציע קרקע ב-8,000—15,000 ל"י ליחידת דיור בסביבות הערים הגדולות בכמויות סבירות, הרי דבר זה היה גורם להורדת המחירים ומספק את הביקוש.

מר צ. שמעוני חושב כי יש היום די קרקע בנמצא באזורים מיטרופוליטניים, אלא שקרקע זו אינה מנוצלת במידה הראויה. המרצה חיווה דעתו בזכות הפקעת קרקע כשיש צורך חיוני בכך. הוויכוח היה ער והשתתפו בו ה"ה ז. צור, חבר מועצת מקרקעי ישראל, י. צור, משרד השיכון, ביל ארד, מאוניברסיטת תל-אביב, ד"ר ח. זרין, עו"ד ד. רוטברג משיכון עובדים, א. פוזננסקי, מנהל המכון לחקר שימושי קרקע.

משתתפי הדיון הרחיבו את הדיבור, בין השאר, על הצורך במדיניות קרקעית שתבטיח רזרבות קרקעיות וכן על בעיות התיאום בין משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל, תוך הבטחת סמכויות רחבות לזה האחרון.

מר א. פוזננסקי הביא את השקפות מנהל המינהל מר מ. זורע (אשר נעדר מן הדיון מסיבות בלתי תלויות בו) בבעיות של מדיניות קרקעית, מחירי הקרקע והקצאתה וכן בעיות פיזור האוכלוסיה.