

# מדדים לבחינת מדיניות תכנון ובנייה למגורים

## זאב כהן

אנו נמצאים בנקודת זמן בלתי ברורה בתחום המקרקעין; לפיכך מחויבים אנו לבחון בקפידה את המדיניות והיעדים.

### א. הגדרת יעדים וצרכים

צרכיה של מדינת ישראל לקראת שנת 2020 נגזרים מתחזית אוכלוסייה של 8.5 מיליון נפש. במישור הלאומי מתגבשת הדעה שקיים מחסור חמור בקרקע, לצד בזבוז בניצולה. מחסור זה נובע, לדעת חלק מהמומחים, מממדיה הקטנים של הארץ ומגודל אוכלוסייתה. בארבעת העשורים האחרונים גדלה האוכלוסייה בקצב של כמיליון נפש בכל עשור, וגידול דומה צפוי גם בעתיד.

לטענת חסידי הבנייה לגובה, קיימת צפיפות מנפת בארבע צפונה — של למעלה מ-500 נפש לקמ"ר, ובשנת 2020 חזויה אף צפיפות של 850 נפש לקמ"ר; וזאת לעומת הולנד, הנחשבת לצפופה שבארצות המערב, שבה מגיעה הצפיפות ל-366.4 נפש לקמ"ר.

כל מי שביקר בהולנד יודע שיש בה מרחבים ירוקים מדהימים ואין לראותה או להגדירה כמדינה צפופה מבחינת איכות החיים.

בצפיפות עירונית של 6 יחידות לדונם ברוטו (אשר דומה לצפיפות ברמת-אביב שבצפון תל-אביב), ובהנחה שגודל ממוצע של משפחה הוא 3.5 נפשות, ניתן לצופף 8.5 מיליון תושבים (לפי התחזית לשנת 2020) ב-400,000 דונם (! !), שהם 2% משטח מדינת ישראל. בשטח זה נכללים גם שטחי ציבור ודרכים.

באופן תיאורטי, 98% הנותרים משטח המדינה מיועדים לתעסוקה, לחקלאות ולשמירה על הנוף. יוצא, אפוא, שבתכנון מגוון של בתי קומות בני 2-8 קומות, ניתן למלא את הדרישות העתידיות ללא חשש ממחסור בקרקע.

החלטת ראש ממשלת ישראל, מר רבין ז"ל, והחלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה בדבר צפיפות מינימלית של 3.5 יחידות דיור לדונם ברוטו, משמעותה שבשנת 2020 ייועדו למגורים כ-4% בלבד מקרקעות המדינה.

ה"טעות האופטית" בדבר מחסור בקרקע נובעת ממחסור בקרקע זמינה, ומהפריסה הבלתי נשלטת של יחידות התכנון.

השאלה האמיתית ברמה האסטרטגית היא – האם במדיניות הקרקעית הקיימת אכן יוצרים, כנדרש, קרקע זמינה באזורי הביקוש.

## ב. מה נדרש להשגת היעדים

### 1. ייצור קרקע זמינה עם תשתיות אורבניות

(א) "קרקע זמינה" היא קרקע שניתן לבנות עליה תוך חודשים ספורים מיום ההקצאה או מיום ההחלטה על ההקצאה.

מאחר שמשך הבנייה של בית מגורים אורך לפחות שנה וחצי, וזאת בתנאי שקיימת תשתית עירונית, הרי כל החלטה בדבר הצורך בהתחלות בנייה חייבת להתקבל, לכל המאוחר, שנתיים לפני מועד האכלוס.

(ב) מצוקת המחסור בקרקעות זמינות באה לידי ביטוי במחירי הקרקע הגבוהים באזורי הביקוש. המחירים מאמירים ומגיעים למחירים הנדרשים באזורים היקרים שבאירופה ובאר"ב.

להלן תמונת מחירי קרקע ליחידת מגורים בכנייה רוויה:

גבעתיים, ברמת-גן ובתל-אביב - צפון:	200,000-100,000 \$/יחידה.
בירושלים:	130,000 \$/יחידה.
בתים, בראשון-לציון ובחולון:	100,000-60,000 \$/יחידה.
בהרצליה וברמת-השרון:	160,000-80,000 \$/יחידה.
מחירי קרקע באזורי התעשייה:	
בתל-אביב:	2 מיליון \$/לדונם ומעלה.
בהרצליה:	1.5 מיליון \$ לדונם ומעלה.
בפתח-תקה, בחולון ובראשון-לציון:	1,000,000-600,000 \$/דונם.
בלוד ורמלה:	450,000-250,000 \$/דונם.
באשדוד וכנות:	250,000-220,000 \$/דונם.
בחפיפה:	350,000-250,000 \$/דונם.

הנתונים מראים שבחיפה – "עיר הפועלים" – המחירים נמוכים יחסית; זאת בשל שפע הקרקעות הזמינות לתעשייה באזורי הקריות והצ'ק פוסט מאז שנות הארבעים. קיימת, לכאורה, רגיעה בשיווק שטחי תעשייה בנויים להשכרה, אולם קיים מחסור בקרקע לתעשייה לשימוש עצמי על-פי פונקציות התואמות את המפעל הספציפי.

(ג) הממשלה מתקשה ליצור קרקע זמינה הן לתעשייה והן להבטחת בנייה של 50,000 יחידות דיור לשנה.

הפעולות המתבקשות מחייבות שיתוף פעולה של משרדי הממשלה השונים לפי הפירוט הבא:

\* על משרד התחבורה ליצור תשתיות להסעה המונית, בעיקר קווי רכבות במרכזי האוכלוסייה.

\* על המינהל לבזר סמכויות לאלפי היזמים ולא לרכזם בידי קבוצה קטנה של מתכננים.

\* על משרד הפנים לקבוע יעד של יצירת שטחים זמינים ברזרבה של, לפחות, 250,000 יחידות דיור – דהיינו, לקדם את שינוי הייעוד ברחבי הארץ בשטחים בהיקף של: 6 יחידות  $\times$  42,000 מ"ר = 250,000 יחידות דיור. על הרשות המקומית ומשרד הבינוי והשיכון להבטיח תשתיות מדידות לשטחים שייעודם שונה.

\* האוצר חייב לספק רולינג לנושא המיסוי ולבטל את אי-הוודאות האופפת את שוק היזמים בקשר לאדמות מינהל.

\* המינהל חייב לנהל קידום הסכמים גמיש וענייני עם החוכרים בסביבות הערים.

(ד) ההליך הזול והמהיר ביותר ליצירת קרקע זמינה הוא להרחיב אזורי בנייה קיימים ולשנות את הייעוד של השטחים שבהם קיימת תשתית. הקמת תשתית לבנייה רוויה באזור כמודיעין עולה כ-25,000 \$ ליחידה, לעומת עלות התשתית בשכונה קיימת ברמלה שעלותה כ-6,000 \$ ליחידה. ברגע שתיווצרנה קרקעות זמינות בשוק המקרקעין, ניתן יהיה לשלוט בלחצי השוק ולספק את הנדרש. חלק מהדרישות תבואנה על סיפוקן באמצעות כוחות השוק, וחלק – באמצעות יזמות ממשלתית.

(ה) לקרקעות ממ"י יתרונות רבים, בעיקר בעת שיווק מסיבי בחוזה פיתוח. אלא שממ"י נגרר לפתרונות יוקרתיים ולריכוזיות יתר.

בהחלטות מס' 727 ומס' 717, יצר המינהל פתח להפשרת קרקעות, אלא שחוזי המינהל הקשוחים, הקשורים בהחלטות הנ"ל, מרתיעים חוכרים פוטנציאליים. בחוזיו, המינהל דורש: מצד אחד – החזרת קרקע למינהל, תכנון על-ידי המינהל, הקצאה על-ידי השמאי הממשלתי; ומצד שני – אינו מתחייב למועדי שינוי הייעוד, סוג השינוי והגדרת הקרקע שבתמורה.

נוסח החוזה, הנוטל מהחוכרים כל שליטה בקרקע באופן סופי ומוחלט, מרתיע את חוכרי הקרקע הנמצאים במצב של חוסר ודאות – הן ביחס לתשלומים הכרוכים בהחלטות לרבות מיסוי והן ביחס לגורל הקרקעות, לרבות לוחות זמנים.

על המינהל לאפשר לחוכרים לתכנן את השטחים לפי דרישות ועדות התכנון, ובכך להרגיע את החוכר מפני החשש של איבוד נכסיו וחוסר אמון בלבירינט ביורוקרטי; במקביל, האוצר חייב לתת רולינג לעניין מסי שבת, מס הכנסה, רווחי הון ותשלומי מע"מ.

## 2. התאמה לצורכי השוק

(א) המחזיקים בקרקע והוועדות המקומיות מכירים את צורכי המקום והאזור. תכניות היוזמות על-ידי חוכרים ומתכנניהם יוצרות בהכרח מגוון של רעיונות. הוועדות המחוזיות ניוונות מהתכניות ומנווטות אותן לאפיק הלאומי ועל-פי צורכי השוק. תכנון הנעשה על-ידי בעל עניין ועל-ידי הוועדה המקומית מתייחס לניצול קרבי של הקרקעות. היוזן חוזר בין ועדות התכנון ליזם, עשוי לקדם תכניות המכוונות למילוי צורכי השוק, אלא אם היזם חורג באופן בלתי סביר מדרישות התכנון הסביבתי.

(ב) בכלכלה חופשית יש לשלב את רצון כוחות השוק עם תכניות מוסדות התכנון הממלכתיים. זהו ההליך הקיים בארה"ב, שבה השלטון הפדרלי אינו קובע את מדיניות האכלוס, אלא העיריות והמדינות. לכן הליכי התכנון והבנייה מהירים יותר, כפי שדווח על-ידי מומחים מארצות-הברית, במסגרת יום עיון שנערך בטכניון בנושא מדיניות התכנון. בכל מקום בעולם שבו נוצרת ריכוזיות יתר בנושאי תכנון ובנייה, נכשלים מוסדות הממשלה. הפקידים הממלאים את תפקידם — ככל שמוכשרים הם — אינם יכולים להתחרות ברעיונות וביצירתיות של היזמים.

(ג) המינהל החליט על ריכוז התכנון בידי שישה משרדי מהגדרסים. החלטה זו מהווה שגיאה ניהולית משמעותית היוצרת ריכוזיות במקום ביזור. יש לנצל את אלפי המתכננים הקיימים בארץ ליצירת עושר רעיוני תכנוני, תוך השתלבות במגמות התכנון הלאומי.

(ד) טרם הוחל בבניית שטחי מגורים על קרקע שאושרה על-פי החלטה מס' 727; זאת למרות שההחלטה קיימת זה מספר שנים ולמרות שבאזורי המטרופולין, במחוזות המרכז, הדרום והצפון קיימים מאות אלפי דונמים בידי חוכרים אשר צופים בכליון עיניים לשינוי הייעוד וקבלת התמורה. מכאן משתמעת חוסר רגישות לבעיות החוכרים.

(ה) מכרזי התכנון, לפיהם היום מקבל שטחי קרקע נרחבים לתכנון תמורת רכישת 20% מהקרקע — הגם יצור חדשני, שאין לו אח ורע בשוק המקרקעין. הוצאות מכרז לתכנון, ללא תיאום בין-משרדי מוקדם, מהווה תרגיל הימור בלתי ברור ונועד, ככל הנראה, לכישלון ולגניזה.

אילו לפחות הייתה תכנית אב או תכנית מיתאר מאושרת, היה מקום למכרז הנ"ל — דבר שלא נעשה.

### 3. תנופת הבנייה – גיוס הון

(א) בארץ ובחול קיים הון בידי גופים המוכנים להשקיע בבנייה למגורים ולתעסוקה. הקלות שבה גויס ההון בשנים האחרות, אם על-ידי ליווי פיננסי בנקאי, אם על-ידי גיוס הון בבורסה ואם באמצעות הנפקת אגרות חוב להמרה, אפשר – למרות המחסור בקרקע, בבנייה בהיקפים הנדרשים ובבנייה להשכרה של מבני תעשייה – אף מעל הדרוש. אלא שמחיר הקרקע שאינו בר-שליטה (בשונה מעלויות הבנייה) – יוצר מחסום פסיכולוגי וגורם לשינויים אפשריים במחירי הקרקע, ואלו משליכים על הנכונות לממן רכישת קרקעות. יצירת אינוונטר גדול של קרקעות זמינות בסדר גודל של כ-250,000 יחידות דור, ייצור יציבות בשוק המקרקעין, וירגיע את עצבנות השוק.

אג"ח להמרה יצרו אשליה של גיוס הון זול; חלק מהמנפיקים השקיעו את הכסף המגויס בבניית מבני תעשייה להשכרה. מסתבר כי בשוק מבני תעשייה להשכרה, שבה השוכר משקיע כספים רבים בהתאמת המבנה לקו הייצור – אין דרישה למבנים שכירים. התעשיינים מעדיפים קרקע שנמצאת בשליטתם, כדי שהשקעתם בהתאמת המתקנים והמבנים לקו הייצור לא תרד לטמיון עם גמר חוזה השכירות.

(ב) עלויות הקמת בתי מגורים – ידועות ומוגדרות, פרט למחיר הקרקע. גידול ועלייה בשיעור של 60,000 משפחות לשנה מחייב מציאת פתרונות דוור. כוחות השוק והיציבות הכלכלית מגדירים את סטנדרט הבנייה ואת גודל היחידות בשוק. יש לצפות שבתקופה של חוסר ודאות בשוק המקרקעין ושל צמצום האשראי הבנקאי למטרות בנייה, יחזרו המשקיעים לעסקאות קומבינציה, שבהן אין צורך במימון מדי של מרכיב הקרקע; במקביל, ניתן מיד לשווק דירות לכיסוי הוצאות הבנייה, דבר המהווה תחליף חלקי לליווי הפיננסי.

(ג) מקור נוסף למימון הבנייה הוא שוק המשכנתאות. רישום מהיר של קרקעות בטאבו יבטיח, על-ידי רישום המשכנתאות, את המלווים. גם גופים פרטיים שאינם בהכרח גופים פיננסיים ימצאו במשכנתאות אמצעי השקעה בטוח ובכך תגדל תנופת שוק המקרקעין.

### 4. ניהול – יזמות

ניתן כיום להצביע על מספר שגיאות בסיסיות בניהול המקרקעין על-ידי המינהל.

(א) ריכוזיות יתר: קיימת תחושה בציבור שכל עסקה חייבת לקבל את אישורו של מנהל המינהל. המינהל צמצם את סמכויות מנהלי המחוזות, והעביר את סמכויות התכנון לשישה משרדים של מתכננים. תופעה זו אינה מקובלת על הציבור, מנטרלת את הכוחות המקצועיים בשוק ויוצרת צווארי בקבוק. חובה לבזר את התכנון ולהעבירו לשליטת משרד הפנים עם התקציבים. המינהל מתערב בהחלטות רשויות מקומיות.

(ב) מכרזים: חוק המכרזים כובל במידה רבה את המינהל. יש צורך ליצור גמישות בנושאים שבהם צורכי המדינה ברורים, כגון:

- \* הרחבת מפעלים
  - \* פיתוח פרויקטים באזורי פיתוח
  - \* הקצאת קרקעות לצורכי ציבור ברשויות המקומיות
  - \* הקצאת קרקעות להסעה המונית, לרשות הגנים הלאומיים ולמשרדי ממשלה.
- חוק הגנים הלאומיים יוצר מצב שלפיו רשות הגנים משקיעה כספים בקרקעות שאין לה עליהן כל זכות, דבר המגביל את הפעילות.
- הקצאת קרקעות לפינוי ושיקום – יזמים רבים מוכנים ליטול על עצמם פינוי שטחים תפוסים ושיקומם, הרחבת שכונה על-ידי יזם שזכה במכרז ועמד בהתחייבויות.
- ידוע ששחרור קרקעות ממכרזים יוצר "פְּרָצָה לגנב", אלא שכל כלכלה חופשית בנויה על פרצות קטנות היוצרות מוטיבציה גדולה.
- אשר לחשש מ"פרצות", הרי קיימים משרדי ממשלה שתפקידם לטפל בשחיתויות.

(ג) קביעת מבחנים ומדדים לניהול: המינהל יבחן בכך שיקבע לעצמו לא רק יעדי מדיניות – אלא גם מדדים כלכליים וחברתיים לבחינת יעילותו, לדוגמה:

- (1) בחינת הכנסות לעומת מסים שאינם משולמים – המינהל פטור ממס רכוש; כל מי שמקבל קרקע בחוזה פיתוח או כתכירה מחויב במס רכוש מלא, על-פי השימוש המרכי האפשרי. החזקת הקרקעות בידי המינהל מונעת מהאוצר הכנסות ממס רכוש. יש לבחון איזה חלק מתקציב המינהל היה משולם לאוצר לו חויב במס רכוש, ובהתאם – לבחון את כלכליות פעילויות המינהל.
- ברשות הרכבות האמריקאית, הדומה בתפקודה ויעודה לממ"י, תקציב מס רכוש מהווה מרכיב נכבד בתקציב.
- (2) שביעות רצון הציבור – יש לערוך סקרי שביעות רצון של הרשויות, היזמים והאזרחים באשר לשירותים המתקבלים מהמינהל. תוצאות הסקר ופרסומן ישמשו אתגר לפקידי המינהל.
- (3) שיווק קרקעות לכיסוי צורכי השוק – האם סופקה הדרושה.
- (4) השפעת השיווק על מחירי המקרקעין – האם מחירי הקרקעות עולים עקב מחסור באספקתם.
- (5) הכנסות המינהל מפינוי קרקעות ותכנון – בחינה של עלות ותועלת.
- (6) רכישת קרקעות באזורים נדרשים.
- (7) רישום המקרקעין בספרי המקרקעין ע"ש החוכרים.
- (8) שליטה ביעדים הלאומיים.