

# הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

ד"ר אליהו בורוכוב<sup>1</sup>  
פרופ' אליה ורצברגר<sup>2</sup>

הבעלות הציבורית על הקרקע הייתה אחד העקרונות המרכזיים של המדיניות הקרקעית של ישראל מאז הקמת המדינה. מי שהובילה את האידיאולוגיה הזו שנים רבות לפני קום המדינה הייתה קרן קימת לישראל. אולם בשנים האחרונות חלה שחיקה משמעותית בעיקרון זה: זכויות חוכרי הקרקע הציבורית הורחבו בדרכים שונות כגון על ידי הארכה אוטומטית של תוקף חוזי החכירה, פטור גורף מדמי הסכמה בעת שינויים בשימושי הקרקע, השארת חלק משמעותי מן ההשבחה בידי החוכרים החקלאיים (למשל על ידי החלטה 727) והעברת רכוש לחוכרים במחירים מוזלים (הפרטת הדיור הציבורי).

הסיבות להתפתחות המגמות בתחום הבעלות הציבורית על הקרקע בישראל רבות ומגוונות אך עיקרן שתיים: המגמה הניאו-ליברלית לצמצום תפקידי המדינה המתבטאת בדרישה גורפת להפרטה, והתמורות האידיאולוגיות בחברה הישראלית שהתבטאו בהחלפת האתוס החברתי של שוויון וצדק חברתי בהצבת דגש על הישגיות ואינדיבידואליזם. כך או כך משמעותם של שינויים אלה מרחיקת לכת שהרי המדובר, מצד אחד, בצמצום יסודי ביכולת הפיקוח של המדינה על הנעשה במקרקעין שבשליטתה ובגרימת אי ודאות לכל המחזיקים בקרקע ציבורית, ומצד שני – ביצירת תמריצים להפעלת לחצים להרחבת ההפרטה ולהעברת רכוש נוסף

1 הכותב הוא יועץ כלכלי.

2 הכותב הוא מרצה וחוקר באוניברסיטת תל אביב בתכנית למדיניות ציבורית.

לידיים פרטיות. מבחינה חברתית, נוצר מצב בו קבוצות קטנות ביותר נהנות מרווחי הון ענקיים ללא הצדקה ומכלי שהשקיעו דבר ביצירתם. מטרת העבודה המוצגת להלן היא לבחון האם ובאיזו מידה עקרון הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין ממלא תפקידים חברתיים ולאומיים חיוניים והאם יש הצדקה להמשך קיומו.

הדיון בנושא יתחלק לשלושה חלקים. האחד יסקור בקצרה את הצורות שבהן הרשויות (ממשלה ורשויות מקומיות) מתערבות בשוק המקרקעין ובפיתוח קרקע. כאן תיעשה השוואה בין היתרונות לחולשות של בעלות ציבורית. השני ידון בנימוקים ובמטרות שהועלו להצדקת הבעלות הציבורית על הקרקע. הדיון ידגיש, מלבד השיקולים הכלכליים, גם נימוקים חברתיים, פוליטיים ותכנוניים. השלישי ישווה את הבעלות הציבורית על הקרקע עם החלופה הכוללת, הסתמכות על תכנון ערים. בחלק זה יוגש סיכום המסקנות המרכזיות הנובעות מהניתוח.

#### 1. הצורך במעורבות הציבור בשוק המקרקעין ואמצעי המדיניות

על אף האמונה הכמעט רתית שיש לרבים ביתרונות של השוק התחרותי וכחסרונות של התערבות הממשלה בפעולתו, כל מדינה מפותחת מתערבת היום בצורה זו או אחרת בשוק המקרקעין. הסיבות לכך ברורות: שוק המקרקעין סובל ממספר בעיות אינהרנטיות הפוגעות ביכולתו להגיע להקצאה יעילה, צודקת ורצויה. הסיבות לכך כוללות את כל "כשלי השוק" הנפוצים, במיוחד במקרקעין, והפוגעים באופן חמור ביותר ביעילות האפשרית של השוק התחרותי. אולם לא פחות חשובות המטרות החברתיות, התכנוניות והפוליטיות שמשטר של בעלות ציבורית על הקרקע יכול לסייע בהשגתן או בקידומן.

הבעלות הציבורית על הקרקע היא כמוכן רק אחת הצורות שבהן המעורבות הציבורית בשוק המקרקעין יכולה להתבטא. כללית אפשר להבחין בארבעה תחומי פעולה עיקריים למדיניות קרקעית: (א) חקיקה ותכנון (ב) מיסוי וסיבסוד (ג) פעילות ישירה ו-(ד) בעלות.

(א) חקיקה ותכנון: כמעט כל פעולה במקרקעין היום מוגבלת (או מושפעת בצורה כלשהי) על ידי תקנות, תחיקה והסדרים המגדירים מה רשאים בעלי הנכסים

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

לעשות עם רכושם. לתחום זה של פעילות הרשויות שייכות מערכות התכנון העירוני והאזורי, מנגנון רישוי הבנייה וכן כל התקנות המסדירות נושאים ספציפיים כגון מניעת זיהום, שימור קרקע חקלאית, חוק הגנת הדייר וכו'.

(ב) מיסוי וסבסוד: מקרקעין מהווים מקור למיסוי שהוא גם נוח לגבייה וגם יחסית ניטרואלי מבחינת השפעתו הכלכלית. בכל מקרה, שינוי המחירים היחסיים על ידי מיסוי וסבסוד הוא בין המכשירים המועדפים על ידי הכלכלנים לעודד או לצמצום הצריכה או הייצור של מוצרים מסויימים. אולם כל מס, לא חשוב מה הייתה מטרתו המקורית, הופך בסופו של הדבר לאמצעי להגדלת הכנסות המדינה ומטרתו המקורית נשכחת, שלא לדבר על הנטל העודף שהוא גורם למשק. בהקשר שלנו יש חשיבות מיוחדת למס שבח ולהיטל השבחה. מסים אלה מאפשרים להפקיע מבעלי המקרקעין חלק מן הרווחים "הבלתי מוצדקים" הנוצרים כתוצאה מן ההתפתחות הכללית של המדינה, מהעליה, מגידול האוכלוסיה, מההשקעות הציבוריות או משינויים בתכניות בניין עיר.

(ג) פעילות ישירה ביוזמת הציבור: יוזמה ציבורית נדרשת כשמדובר במוצרים ציבוריים או במערכות בעלות יתרונות מובהקים לגודל, כגון רשת כבישים וכד'. מזה אלפי שנים ביצעו הרשויות השקעות ישירות, למשל בתשתית, במתקני הגנה ובבניית מבנים ציבוריים. תפקיד זה לא נעלם גם היום. רשויות מקומיות ממלאות תפקיד חשוב בפיתוח וזאת על ידי אספקת תשתיות והקמת מוסדות ציבור המשפיעים במישורין על כיווני הפיתוח העירוני, לאחרונה גם באמצעות פרויקטים משותפים עם יזמים פרטיים.

(ד) בעלות: תחום זה מתחלק בעצם לשניים: א. שכלול מוסדות השוק למשל, באמצעות הסדרה של תנאי ההעברה או רישום הזכויות במקרקעין. ב. מעורבות ישירה בבעלות על הקרקע על ידי רכישה, החזקה ומכירה של קרקעות

לצורכי ניהול עתודות הקרקע. במישור הכללי, עיקר התפקיד של בעלות ציבורית על קרקע הינו לאפשר הכוונה של היצע הקרקע לפיתוח ולשמש כאמצעי ויסות ההיצע של קרקע פנויה.

לכל אחד מאמצעי ההתערבות האלה יש השלכות משלהם ולכן יתרונות וחסרונות מיוחדים. חלק מן השיטות רגישות יותר ללחצים פוליטיים של בעלי אינטרסים. שיטות אחרות, כגון התכנון הסטאטוטורי, מכיוון שהן פוגעות בזכויות הקניין, מעוררות בעיות קשות של הסתגלות לשינויים בנסיבות. כתוצאה מכך המכשירים השונים מתאימים לבעיות ומשימות שונות. ראוי לציין כבר בשלב זה, שהבעיות הריאליות בתחום מדיניות השימוש בקרקע הן כל כך סבוכות וקשות לפתרון, שיש להיעזר בכל האמצעים העומדים לרשותנו, ואסור לוותר מראש על השימוש באף לא אחד מהם.

## 2. המטרות של בעלות ציבורית על הקרקע

הנימוקים שהועלו בספרות בעד בעלות ציבורית על הקרקע שייכים בדרך כלל לארבע קבוצות: (א) נימוקים כלכליים הקשורים למניעת "כשלי שוק"; (ב) מטרות חברתיות הנובעות משיקולי שוויון וצדק חברתי; (ג) מטרות תכנוניות; (ד) מטרות פוליטיות ולאומיות. כפי שנראה להלן, הבעיה איננה האם ניתן לנמק את הצורך בבעלות ציבורית בתרומתה להשגת מטרה מסויימת, אלא האם הבעלות הציבורית היא האמצעי היעיל והאפקטיבי להשגתה.

(א) נימוקים כלכליים לצורך בבעלות ציבורית: מניעת כשלי שוק לקרקע ולשימושיה הכלכליים יש מספר תכונות המונעות ממנגנון השוק להביא לתוצאות אופטימליות עקב פער גדול בין התועלת (והעלות) הפרטית לבין התועלות החברתיות. בין התכונות הכלכליות הגורמות לכשלי שוק יש לציין במיוחד: (1) השפעות חיצוניות (2) מוצרים ציבוריים (3) מיתקנים בלתי מתחלקים (4) יתרונות לגודל (5) אי ודאות ביחס לעתיד (6) הוצאות עיסקה גבוהות. אולם בעלות ציבורית אינה, בהכרח, הפתרון האופטימלי לכל כשלי השוק. להלן נדון במטרות שצוינו בספרות כנימוקים לחשיבותה וחיוניותה של הבעלות הציבורית על הקרקע. לדעת

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

המצדדים, בגלל הצורך להתמודד עם נושאים אלה אין מנוס מלהשאיר בידי המדינה (או הרשויות המקומיות) את הבעלות על לפחות חלק גדול של הקרקעות.

(1) השפעות חיצוניות. רעש, זיהום אוויר או מטרדי תעשייה למגורים הם דוגמאות למה שכלכלנים מכנים השפעות חיצוניות שליליות. מצב אחר ושכיח למדי הוא

**"הימצאות הקרקע**

**בבעלות ציבורית**

**נותנת בידי המדינה**

**כלי ליישום מדיניות**

**פעילה של בנייה**

**לאוכלוסייה שאין**

**בידיה אפשרות**

**להגיע לרכישת**

**דירה באמצעה**

**הכלכליים, ובכך**

**יש תרומה חשובה**

**לצמצום הפערים**

**ולהקטנת אי**

**השוויון".**

של השפעות חיצוניות חיוביות בייצור. כדוגמה נניח ענף כלכלי (תיירות), שבו קיימים שני סוגי מיתקנים: בתי מלון ומסעדות שהם רווחיים ביותר, ומתקנים משלימים כגון חופי רחצה, מוזיאונים וכיו"ב. בגלל רווחיותם הפרטית הנמוכה של המתקנים המשלימים הם אינם יכולים להתחרות עם שימושי קרקע אחרים כמו מסחר או מגורים, ולהציע עבור הקרקע מחיר גבוה די הצורך. תרומתם לרווחיות החברתית, לעומת זאת, היא הרבה יותר גבוהה, כיוון שהיא כוללת גם את ההכנסות של גורמים אחרים כמו בתי מלון, מסעדות, חברות הסעה וכו', המתפרנסים מהתיירים הנמשכים אל האטרקציה. ללא התערבות הציבור (על ידי תכנון, חקיקה, מיסוי ורישוי) היקף הבנייה של השירותים המשלימים יהיה נמוך מדי. הפתרון המצוי הוא הקמת השירותים המשלימים על ידי גופים ציבוריים או על ידי גורמים עסקיים אבל עם תמיכה ציבורית, ולכך לא חסרות דוגמאות. ואמנם אחד

הנימוקים המרכזיים עבור הצורך בתכנון פיסי הינו הצורך במעורבות בקביעה אופטימלית, מבחינה חברתית, של מיקום מקורות ההשפעות החיצוניות השליליות והחיוביות. הבעלות הציבורית על הקרקע, לעומת זאת, יכולה לתרום לפתרון כאשר הקרקע משווקת, באופן ספציפי ובלעדי, לשימוש שהוא מקור ההשפעה החיצונית החיובית במחיר שהוא נמוך ממחיר השוק.

(2) מוצרים ציבוריים. שתי תכונות של מוצרים ציבוריים מסבירות את בעיות כשלי השוק שהם גורמים: אין תחרות בין הצרכנים כיוון שהנאתו של סוכן אחד אינה

פוגעת בהנאתו של צרכן אחר; אי אפשר למנוע מאף סוכן או צרכן ליהנות ממוצר או שירות, גם כאשר הוא מסרב להשתתף בעלות אספקתו. התוצאה: השוק התחרותי אינו מסוגל לספק מוצרים ציבוריים טהורים, ובוודאי לא בכמות הרצויה מבחינה חברתית. דוגמאות טיפוסיות של מוצרים ציבוריים הקשורים לשימושים מסויימים בקרקע הם רחובות עירוניים, פארקים לאומיים, אתרים בעלי חשיבות דתית, היסטורית או לאומית, וכן שמירה על נוף ייחודי, על איכות החיים בעיר או באזור מסויים. המייחד את הדוגמאות האחרונות הוא שההנאה ממקומות אלו לא נובעת רק מהביקור הפיסי בהם, אלא מעצם קיומם ושימורם. מזה נובע, לדעתם של Krutilla et al. (1982), שבעלות ציבורית נדרשת קודם כל כדי להבטיח ייצור אופטימלי של מוצרים ציבוריים.

הבעיה מסתבכת כאשר המוצר גם גורם להשפעות חיצוניות. למשל שימורו של פארק הכרמל מחייב למנוע בנייה על קרקעות בתחומו. ברור שכל בעל קרקע בתחום הפארק עשוי להרוויח אם ייבנה על חלקתו בית מגורים או מוטב מלון, אך לא בשאר חלקי הפארק. זה מקור ההבדל בין התועלת הפרטית שהוא רואה לפניו לבין התועלת החברתית של אותה פעולה. הלחצים המופעלים על ידי בעלי הקרקע הפרטיים עלולים אפוא להקשות על שמירת הפארק אם חלק משטחו הוא בבעלות פרטית. מטעם זה קשה ביותר לספק את המוצרים הציבוריים האלה לאורך זמן אם המכשיר היחיד שעומד לרשות הרשויות הציבוריות הוא מנגנון התיכנון הסטטוטורי הנתון ללחצים פוליטיים. מניעת פיתוח בלתי רצוי הרבה יותר קלה אם שטח כל הפארק בבעלות ציבורית. כל ניסיון להפריט את הבעלות על הקרקע של חוף הים או של פארקים לאומיים יביא בהכרח, במוקדם או במאוחר, ללחצים לשינוי היעוד, שלמערכת התכנונית קשה ביותר לעמוד בהם.

(3) יתרונות לגודל ומתקנים בלתי מתחלקים: בשימושי קרקע רבים קיימים יתרונות לגודל (חיצוניים), שרובם נובעים מאי חלוקה. במקרים אלה אי אפשר, מסיבות טכניות או אחרות, לחלק את המערכת למסגרות משנה, ויש יתרונות בולטים למערכות גדולות. דוגמאות אופייניות הן רשת הכבישים ורשתות תשתית, אך גם אזורי תעשייה, מרכזי מסחר ועוד. כתוצאה מקיום יתרונות לגודל נוצר במוקדם או במאוחר מונופול (טבעי), כאשר גורם אחד (ציבורי או עסקי) משתלט

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

על הענף כגון, חברת טלפונים, העירייה וכד'. התוצאה היא כשל שוק, הקשור לפער הנוצר בין העלות (התועלת) הפרטית של בעל המונופול לבין העלות החברתית.

מרבית התשתיות – דרכים, קווי מים, חשמל, ביוב ועוד – הן באופיין הטכני רשתות שאינן ניתנות לחלוקה. לכן יש צורך לקבל החלטה "ציבורית" או קולקטיבית

**"הצורך במעורבות**

**ציבורית בשוק**

**המקרקעין נובע גם**

**משיקולים**

**חברתיים. קיום**

**פערים קיצוניים, כפי**

**שהתפתחו**

**בישראל, חמור**

**ומסוכן ביותר בגלל**

**ההשבעה ההרסנית**

**על הלכידות**

**החברתית".**

על הקמתן, הפעלתן ומיקומן של הדרכים הראשיות, של קווי המים, הביוב והחשמל (הראשיים) וכד'. יתר על כן, החלטות אלה משפיעות בצורה שונה על השווי בשוק של חלקות קרקע מסויימות. אם החלקות הן בבעלות בעלים פרטיים, הם יהיו מוכנים להשקיע משאבים רבים בנסיון לשנות את ההחלטות לטובת האינטרס שלהם במה שמכונה "rent-seeking".

אך גם בשימושי קרקע נקודתיים, כגון אזורי תעשייה ומרכזי מסחר, קיימים יתרונות לגודל מובהקים. צרכנים מעדיפים להגיע לקניונים בעלי מבחר גדול יותר, ומצד שני הוצאות הניהול הממוצעות של אזור תעשייה יורדות ככל שהם גדולים יותר. תכנון פיסי (על ידי רשויות המדינה) יכול לגרום לריכוזם של שימושים אלה בכמויות יותר גדולות כאשר התעשייה

והמסחר מתמקמים על פי החלטות של כל יזם ויזם. אך צמצום התחרות ההרסנית המביאה לפיתוח תת-אופטימלי באמצעות תכנון סטאטוטורי אפשרי רק בתוך אזור תכנון, ולא כאשר מדובר על תחרות בין אזורים. זאת ועוד: אם הקרקעות הבלתי מפותחות הן בבעלות פרטית, הבעלים ישתדלו למשוך אליהם חלק מן הפיתוח, וליזום תוכניות לפיתוח מפוזר של שטחי תעשייה ומסחר, באופן שיטה את תפרוסת הפיתוח בפועל מן התפרוסת האופטימלית מבחינה חברתית. דבר זה אמנם יביא להם אישית רווח, אבל יגרום הפסד לחברה כולה.

במאמר מוסגר נעיר, כי בעקבות ההפשרות המסיביות של קרקעות חקלאיות שהתאפשרו בהתאם להחלטות של מועצת מקרקעי ישראל בשנותיים האחרונות (727,611,533), מתרחש תהליך כזה, של פיזור תת-אופטימלי של אזורי תעשייה ומסחר במרחב הכפרי. כל מושב, כל קיבוץ וכל מועצה אזורית, מנסים היום

לפתח אזור תעשייה וזאת בלי להתחשב לא בשיקולים של סך הביקוש ולא בשיקולים של יתרונות לגודל. במקום לרכז את אזורי התעשייה וליצור תנאים שבהם אפשר להפיק תועלת מן היתרונות לגודל ולהביא למינימום את המיפגעים האקולוגיים, מנסות הרשויות השונות והמושבים השונים למשוך כל אחד לשטחו את המסחר והתעשייה. התוצאה היא פיצול ופיזור של שטחי התעשייה והמסחר, ניצול תת-אופטימלי של עתודות הקרקע והתשתית ופגיעה חמורה בשטחים הפתוחים המעטים שנתרו.

(4) אי ודאות לגבי העתיד ושמירת אופציות לטווח הארוך. פיתוח עירוני הינו תהליך המתרחש בתקופות ממושכות ביותר, כאשר הפתרון האופטימלי עשוי להשתנות בהתאם לנסיבות. התוצאה היא אי ודאות קשה וצורך מתמיד בנטילת סיכון על ידי היזמים. חוסר יכולתנו האנושית לראות מראש את הצרכים והבעיות בטווחים של 20 או 30 שנה הוא עובדה שנשמכת על הנסיון האנושי. דברים שנראו דמיונים לפני פחות מ-20 שנה הפכו למציאות. למשל: עליתם לארץ של 700,000 מיהודי חבר העמים, העלייה המדהימה בכמות הבעלות הפרטית על מכוניות ובהתאם לכך הגודש בכבישים. ברור שאין לנו כל דרך לדעת בוודאות, 30 שנה מראש, מה יהיה מיקומם הרצוי ואפיונם של מיתקנים גדולים כגון: שדות תעופה, נמלים, תחנות כח, דרכים, מסילות ברזל, מיתקנים להתפלת מים, מיתקנים לטיהור שפכים, שלא לדבר על יישובים עירוניים חדשים. הבעייה נעוצה ביוקר האדיר של שינוי השימוש בקרקע שפותחה למטרה אחרת, כגון שינוי הייעוד מאזור מגורים לאזור תעשייה או פארק. יש אפוא יתרון ברור בהשארת שטחי קרקע פנויים כעתודה כדי שהדורות הבאים יוכלו להשתמש בהם לשם סיפוק צרכים שהיום איננו יודעים עליהם, כאשר בינתיים יכולים השטחים האלה לשמש לעיבוד חקלאי או כאתרי בילוי ונופש.

החשיבות של בעלות ציבורית על רזרבות קרקע למטרות אלה נובעת מכך שאי אפשר להסתמך על כך שבעלי קרקע פרטיים ישאירו מרצונם עתודות קרקע לסיפוק צרכים בלתי ידועים בעוד 30 שנה. הם ירצו, בדין, להפיק מרכושם את התמורה המכסימלית. הדרך היחידה לשמירה על עתודות קרקע לשימושים בלתי ידועים היא אפוא להשאירם בבעלות ציבורית. אך יש סיבות יותר ספציפיות התומכות בחשיבות של בעלות ציבורית על עתודות קרקע והן: (א) שער הריבית



הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

הציבורי הוא, ככלל, נמוך מזה של היזם העסקי. יתרה מזאת: מכיוון שתוחלת החיים של הפרט היא סופית, בעוד שתוחלת החיים של הציבור, המדינה או העם היא אין סופית, יתכן וסביר שהציבור ישקיע בייעור או בשמירה על ערכי נוף למשל, השקעות שאינן כדאיות עבור משקיעים פרטיים. (ב) גם כאשר מדובר על מצב של אי ודאות, יש לציבור יתרון לעומת היזם הבודד מכיוון שהציבור יכול

לנקוט במדיניות של ביטוח עצמי ובכך להקטין את הסיכון והעלות של שמירת הרזרבות.

**”בעלות פרטית על**

**הקרקע מציבה**

**קושי מיוחד: כל**

**החלטה של מוסדות**

**התכנון תעניק רווחי**

**הון עצומים לאחדים**

**מבעלי הקרקע**

**בזמן שלאחרים**

**תגרום הפסדים”.**

(5) הוצאות עיסקה ובעיות ריכוז קרקעות למתקנים ציבוריים. הוצאות עיסקה בשוק מקרקעין גבוהות בהרבה מן המקובל בענפים כלכליים אחרים. בחלקן נובעות ההוצאות האלה מן ההסדרים המשפטיים הנהוגים בעניני הבעלות על מקרקעין כגון, הוצאות מדידה ובידור גודלה ומצבה הפיזי של החלקה והצורך בהבטחת זכויות בעלות על ידי מערכת רישום מהימנה. חומרת הבעייה באה לביטוי חריף ביותר

כאשר יש צורך לרכז שטחים נרחבים להקמת פרויקטים ציבוריים גדולים. במדינה קטנה וצפופה כמו ישראל היכולת להקים מיתקנים הדרושים לחיי האוכלוסיה ולהתפתחות המדינה מותנית קודם כל באפשרות למצוא שטחי קרקע מתאימים להקמתם. בשנים האחרונות, אפילו הקמתם של פרויקטים קטנים יחסית, כמו מיתקני אחסנה וחלוקה של דלקים נוזליים וגז, מיתקנים לטיהור מי ביוב ושפכים ומטמנות לאשפה וכיו”ב, ניתקלים בקשיים עצומים בגלל המחסור בשטחי קרקע פנויים המתאימים להקמתם של מיתקנים אלה. אפילו לצרכים מצומצמים יחסית תתקשה המדינה להבטיח שטחי קרקע מתאימים, אלא אם בידיה הבעלות על השטחים הבלתי מפותחים או מערכת חוקים המאפשרת הפקעה ללא סיכוב של השטחים הדרושים ובמחיר השימוש השוטף. כבר בשנים 1990-1991 נעשתה הבנייה, רובה ככולה, על קרקעות של המינהל כדי לספק את הצרכים שגדלו באופן פתאומי בעקבות גל העלייה מחבר העמים.

יחד עם זאת יש לציין שהטענה המרכזית בעד הבעלות הציבורית בהקשר זה היא התהליך המשפטי הארוך והיקר הנדרש לריכוז קרקעות בקנה מידה גדול. המצב

בישראל חמור במיוחד, בגלל יכולתם של בעלי קרקע פרטיים לעכב את הפקעת הנכסים למטרות ציבוריות עד השלמת ההסכם המשפטי על גודל הפיצויים.

### (ב) מטרות חברתיות

הצורך במעורבות ציבורית בשוק המקרקעין נובע גם משיקולים חברתיים. אמנם מרבית המדינות המערביות ויתרו על החלום של שוויון מוחלט, אולם קיום פערים קיצוניים, כפי שהתפתחו לאחרונה בישראל, נתפס כחמור ומסוכן ביותר בגלל השפעתם ההרסנית על הלכידות החברתית ועל תפיסת האחריות ההרדית. מכאן נובעים הנימוקים המתבססים על הצורך במניעת התעשרות בלתי סבירה וצמצום האי שוויון.

(1) מניעת התעשרות בלתי מוצדקת. אחד השיקולים המשפיעים באורח משמעותי על מדיניות קרקעית הוא הרצון שהרווחים הנובעים מעליית ערך הקרקע לא יגלשו לכיסם של בודדים, אלא יגיעו בחלקם או ברובם לציבור כולו, שהוא למעשה הגורם להיווצרותם של הרווחים. בעקבות Henry George נטען שבעלי הקרקע זוכים ברווחים אדירים הנובעים רובם ככולם מההשקעות ומהמאמצים של הציבור ושל הרשויות, ושלכן אינם מוצדקים. הצורך בהעברת קרקעות משימושים פחות רווחיים (כמו חקלאות) לשימושים יותר רווחיים (כמו בניית מגורים) נובע מתהליכים, כגון גידול האוכלוסייה, הצמיחה הכלכלית, השקעות בתשתית על ידי הכלל והתפתחויות אחרות, שהן תוצאה של החלטות ציבוריות. התעשרות של בודדים בגלל עליית ערך הקרקע נתפשת בדרך כלל כהתעשרות בלתי מוצדקת. יש אפוא מקום לעצב כלים מיוחדים להעברת רווחים אלה לקופת הכלל, הן בדרך של מיסים, כמו היטל השבחה ומס שבח, והן על ידי בעלות ציבורית על קרקעות בלתי מפותחות.

בישראל נגבה אמנם חלק של ההשבחה במסגרת מס השבחה, אולם במציאות, ואין נתונים מהימנים בסוגיה, דווקא לגבי הפרויקטים הרווחיים ביותר לא נגבה תמיד כל הסכום המגיע לרשות המקומית. הסיבות לכך שונות: לפעמים שלומיאליות של האחראים, רצון לזכות בפרויקט אטרקטיבי אפילו בעלות מופרזת וקשרים אישיים עם היזמים. מצד שני, כפי שהראה גם הניסיון הבריטי משנות הארבעים, הפקעת ההשבחה עלולה לשתק את שוק המקרקעין בגלל העדר פיצוי כספי עבור סיכון היזם.

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עריין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

(2) צמצום אי-השוויון. ישראל זקוקה לעליה ומעודדת אותה. אך, כאמור, גידול האוכלוסיה גורם בהכרח לגידול בביקוש לקרקע לפיתוח וכך לעליה במחירי הקרקע ובמחירי הדיור. מצד שני, ישראל שייכת כבר היום למדינות הבולטות בעולם המערבי בפער ההכנסות בין העשירים לעניים. פער זה מהווה חומר נפץ חברתי חמור ביותר העלול, יחד עם השסע העדתי-לאומי והקיטוב הדתי, לסכן

את הדמוקרטיה במדינה ולפגוע בצורה קיצונית ביכולת הקליטה. כל מדיניות העלולה לגרום להחרפת הפער החברתי חייבת אפוא בחינה מחודשת, גם אם לכאורה היא עשויה להגדיל את היעילות של הקצאת המשאבים.

**"קבלנים, יזמים  
ומפשירי קרקעות  
רואים את הרווחים  
שהם יכולים להפיק**

**מיזמות הבנייה  
 שלהם, אבל  
להביא בחשבון את  
הנזקים הסביבתיים  
 שהם גרמו".**

אופייה הבסיסי של ישראל כמדינה קולטת עליה מטיל מגבלות נוספות על כל מדיניות העלולה להגדיל את הפערים החברתיים בצורה קיצונית. הרי ברור שפערים כאלה יקשו מראש על יכולת המדינה לקלוט מבחינה חברתית גלי עליה ממדינות נחשלות.

הימצאות הקרקע בבעלות ציבורית נותנת בידי המדינה כלי ליישום מדיניות פעילה של בנייה לאוכלוסיה שאין בידיה אפשרות להגיע לרכישת דירה באמצעיה הכלכליים ובכך יש תרומה חשובה לצמצום הפערים ולהקטנת אי השוויון. אפשרות זאת נוצלה בעבר על ידי המדינה לבניית דיור לעולים חדשים ולזוגות צעירים. בכדי להיות אפקטיבית במיתון מחירי הדיור חייבת הבעלות הציבורית על הקרקע להיות משולבת במדיניות פעילה של פיתוח (ולא רק שיווק קרקעות כמו בישראל) המבוססת על תכנון מקיף של שוק הדיור. שיווק קרקעות במסגרת מכרזים מבטיח לכאורה את ערך השוק של הקרקע הציבורית, אך זה בתנאי שאין הסכמים סמויים בין הניגשים למכרז. העדר אכיפת המועדים להסכמי פיתוח מאפשר ליזמים לדחות את הבניה ולזכות כך ברווחים הנובעים מעליה במחירי הקרקע עקב צמיחה כלכלית ודמוגרפית.

(ג) **מטרות "תכנוניות" ולאומיות**

מדינות רבות משתמשות במדיניות העוסקת בשימוש בקרקע להשגת יעדים

אידיאולוגיים, לאומיים ותכנוניים כגון הכוונת הפיתוח והבנייה לאזורים מועדפים או נחשלים, קידום הפיתוח של ענפים מסוימים ועוד. בישראל בולטות בין המטרות הלאומיות בניית דיור לעולים חדשים, פיזור אוכלוסיה, מדיניות ההתנחלויות ועוד. יש לציין שחלק מיעדים אלה ניתן, לפחות חלקית, להצדיק גם מטעמים של שיקולים כלכליים.

(1) מטרות תכנוניות לאומיות. העמדת קרקע להשגת מטרות חברתיות-לאומיות כגון, בנייה לעולים חדשים, פיזור אוכלוסיה וכד', היתה תמיד אחד התפקידים המרכזיים של מינהל המקרקעין. ללא בעלות ציבורית על עתודות נרחבות, תהליך הריכוז של קרקעות (בבעלות פרטית) הדרושות לפרויקטים כאלה עלול לגרום לעלויות קיצוניות ולמנוע ביצוע פרויקטים חיוניים. כל עוד מדינת ישראל מבקשת ליישם מדיניות פעילה בתחומים אלה, היא חייבת לשמור על קרקע ציבורית כעתודה, או לחליפין לשנות את החוק ואת ההסדרים הנהוגים ברכישת קרקע לצורכי ציבור. מדינות כמו הולנד או שוודיה, לעומת זאת, שבהן הרשויות המקומיות מפעילות מדיניות פיתוח פעילה, נעזרות בחוקי הפקעה, שלפיהם הפיצוי המשולם על הפקעה מבוסס על הערך של השימוש השוטף ואינו כולל את ההשבחה הצפויה עקב הפיתוח המתוכנן. שוב נראה שהבעיה המרכזית אינה בעלות ציבורית לעומת פרטית אלא חולשות של תהליכי ההפקעה והמערכת המשפטית המתקשים להתמודד עם אתגרים לאומיים.

(2) שיפור הפיקוח על שימושי קרקע. לכאורה, חלק ניכר ממטרות המדיניות הקרקעית, בעיקר בנושא של מניעת כשלי שוק, ניתן להשיג במסגרת התכנון הסטאטוטורי. אולם, כאשר היזמה לפיתוח היא בידיים פרטיות, קיים תמריץ עצום ליזמים ולבעלי הקרקע להביא לשינויים שיגדילו את רווחיהם ללא התחשבות בעלות החברתית, ואין צורך לפרט. הדוגמאות מלוות אותנו כל השנים. רק כאשר היזמה לשינוי היא בידי הציבור אפשר להגדיל את הסיכוי שהחלטות תכנון יתחשבו באינטרס הציבור וכך ימנעו סכנת פגיעה באזורים רגישים כגון פארקים לאומיים, אתרים הסטוריים וכד'. טענה זאת לכשעצמה אינה רלבנטית בשטחים עירוניים בנויים, שבהם ממילא, במיוחד אחרי השינויים האחרונים, אין הברל משמעותי בין בעלות מלאה לבין חכירה לדרור.

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

(3) ניהול הפיתוח העירוני. שליטה על ההתפתחות העירונית מחייבת כלים שיאפשרו הכוונת הצמיחה העירונית ומניעת מחסור זמני. Flechner (1974) מציין בהקשר זה מספר מטרות ההופכות לחיוניות את הבעלות הציבורית על זרבות קרקע לפיתוח: הבטחת היצע של קרקע זמינה לפיתוח, הגנה על מקרקעין בעלי איכויות סביבתיות מסויימות, הקמת פרויקטים ציבוריים גדולים (כגון שדות תעופה) וריכוז קרקע לצורך פיתוח מחדש של אזורים שהידרדרו. דמיונם של טיעונים אלה למה שנכתב לעיל אינו מקרי. השיקולים התכנוניים והנימוקים הכלכליים אינם שונים בבסיסם אלא קרובים מאוד זה לזה.

**"בל' בעלות  
ציבורית על  
הקרקע חלק מיעדי  
המדינה אינם ניתנים  
להשגה, אלא  
בעלויות גבוהות  
ולאחר עיכובים  
מומשכים".**

(ד) מטרות פוליטיות ולאומיות  
מניעת ההעברה של הבעלות על קרקע לגורמים זרים: אחת הטענות שהועלו מאז קום המדינה היתה חשיבות הבעלות הציבורית על הקרקע למניעת המכירה של מקרקעין לזרים. הסוגיה התעוררה גם בארצות אחרות, בלי שהדבר הביא שם לדרישה להלאמת הקרקעות. בישראל, הנימוקים מתבססים בעיקר על שיקולים בטחוניים, פוליטיים ואידיאולוגיים הנשענים על הפחד שגורמים עוינים או מדינות אויב ינסו להשתלט על אדמות המדינה. נימוקים אלה דומים למצב השורר בארצות השכנות, שגם בהן נעשים מאמצים לשמור על הטוהר הלאומי של הבעלות על האדמות. בשווייץ, לעומת זאת, הטענות שהביאו לקבלת החוק (Lex Furgler), נבעו מחששות, שביקוש מצד זרים יביא להאמרת מחירי הדירות וכתוצאה מכך לצמצום ההיצע של קרקעות לפיתוח. חקיקה זו בוטלה אחרי זמן לא רב, כאשר התברר שהייתה מיותרת לחלוטין. בכל מקרה, קשה לבחון את האפקטיביות של חקיקה למניעת השתלטות זרים על הקרקע לעומת בעלות ציבורית, שבה הנכסים מוחכרים לפרטיים. בשתי הגישות דרושה אכיפה יקרה, לרבות סנקציות חמורות נגד עבריינים, על כל הקשיים המעשיים הנובעים מכך.

לאחרונה פסק בית המשפט העליון, בשבתו כבג"צ, בעניין שבא לפניו והנוגע לנושא זה (בג"צ קעדאן-קציר).

### 3. בעלות ציבורית לעומת תכנון סטאטוטורי

ברור שהצורך במעורבות ציבורית בשוק המקרקעין אינו מחייב בעלות ציבורית גורפת על הקרקע. בפרק זה ננסה להבהיר את הנימוקים התומכים בבעלות ציבורית דווקא, לעומת הסתמכות בלעדית על תכנון סטאטוטורי וכך לזהות את המטרות שאי אפשר להשיג, או אפשר, אך רק בקושי רב, באמצעים חלופיים.

ראשית, עלינו להצביע על המגבלות והחולשות של שני האמצעים ה"מתחרים" העיקריים: תכנון סטאטוטורי ובעלות ציבורית.

● **תכנון סטאטוטורי**, במובן הכללי של המושג, כולל את כל המערכת של תכנון, תהליכי תכנון ותהליכי רישוי המגבילים את בעלי הנכס המבקשים לשנות את יעוד הנכס או את האינטנסיביות של ניצולו. אופיו של התכנון הסטאטוטורי קרוב לזה של חוק. אולם בדומה לחוק ולתקנות למיניהן אופיו שלילי, כי הוא מונע פעילויות לא רצויות, כגון בניין שעלול להיות מטרד. אך לעומת זאת, התכנון מתקשה לחייב התנהגות ספציפית כגון בניית כביש או הקמת פארק. יתר על כן, היישום של סמכויות התכנון נתון בידי ועדות שממונות על ידי מוסדות פוליטיים ולכן חשופות ללחצים פוליטיים ואחרים.

● **בעלות ציבורית לעומת זאת**, המדינה או הרשות המקומית הם הבעלים על הקרקע ולכן הם שולטים לכאורה על כל אחת מהזכויות הקשורות לבעלות, אף על פי שברוב המקרים חלק מהזכויות מוחכרות לגורמים פרטיים או עסקיים. ההסדר מאפשר אפוא מילוי ארבעה תפקידים: (1) ויסות ההיצע של קרקע לא מפותחת לרבות ויסות של היקף הפיתוח, דבר שמאפשר להשפיע בעקיפין גם על מחירי הקרקע; (2) קביעת הגבלות על מי שיכול לחכור קרקע; (3) הסדרת מגבלות על סוג השימוש הנעשה בקרקע במשך תקופת החכירה; (4) קביעת מועדים לעיתוי הפיתוח. כמו כן היא מאפשרת, לפחות ברמת העיקרון, אכיפה קפדנית יותר של תכניות מתאר, מכיוון שהיזום זקוק לקבל את אישורו של הבעלים ולא רק של מוסדות התכנון. מצד שני, הבעלות הציבורית על הקרקע מגבילה בהכרח את היוזמה הפרטית וכן את ההזדמנות לעשיית רווחים על ידי פיתוח.

הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

המציאות היא כמובן מורכבת יותר, כי כל אחד משני המכשירים יכול לשמש להשגת יעדים אופייניים של השני. לדוגמה: ניתן לכלול בחוזה חכירה של קרקע ציבורית הגבלות על סוג הפיתוח. מצד שני ניתן, באמצעות תכנון סטאטוטורי, לעודד פיתוח מוקדם של קרקעות על ידי מתן הטבות באחוזי בנייה, בתנאי שהיזם יבצע את הפיתוח עד המועד הרצוי לרשויות.

החלטות מערכת התיכנון קובעות את הקצאת הקרקע לשימושיה השונים. איכות התוכניות היא הקובעת את היעילות הכוללת של השימוש בקרקע, שיש לה כמובן השלכות מרחיקות לכת על איכות החיים בארץ. ולכן כאשר משווים את הבעלות הציבורית על קרקע לעומת בעלות פרטית צריך, בין השאר, לבחון איזו מהן יכולה לסייע או לחלופין להפריע למערכת התיכנון.

### **"בעלות פרטית על**

### **קרקע בלתי**

### **מפותחת יוצרת**

### **תמריץ חזק**

### **לבעלים להשפיע**

### **על החלטות התכנון**

### **לטובת הרווח**

### **הפרטי".**

המצדדים בהפרטה ממליצים בדרך כלל על התכנון הפיסי כחלופה אפקטיבית לבעלות ציבורית, בכדי לפתור את הבעיות של השפעות חיצוניות. כאמור יש מספר תפקידים שהתכנון הסטאטוטורי לבדו אינו יכול למלא. במיוחד הוזכרו בהקשר זה: קביעת העיתוי לפיתוח, מניעת התעשרות בלתי מוצדקת, ריכוז קרקעות לפרויקטים גדולים, צמצום אי השוויון החברתי וכו'. אולם בנוסף יוצר תהליך התכנון עצמו בעיות חמורות של טיפול לא שווה בשווים. הרי בכל מקרה שבו פתרון של כשל שוק מצריך הגבלה על שימושי קרקע, בעלות פרטית על הקרקע מעמידה קושי נוסף, כי כל החלטה של מוסדות התכנון תעניק רווחי הון עצומים לאחדים מבעלי הקרקע ולאחרים תגרום הפסדים. זה ועוד. בעלות פרטית על קרקע בלתי מפותחת יוצרת תמריץ חזק מאוד לבעלים להשפיע על החלטות התכנון לטובת הרווח הפרטי שלהם, תופעה שלילית ביותר הפוגעת בצורה חמורה בטובת הכלל. מערכת התכנון בארץ חייבת להתמודד עם לחצים עצומים. ישראל היא מדינה צפופה, שטחה קטן ואוכלוסייתה גדלה בקצב שאין דומה לו במדינות המערב המפותחות. מקורות המים שלה מעטים והם בסכנת הזדהמות ואיכות המים שלה הולכת ופוחתת. שמירה על איכות חיים סבירה במדינה צפופה מחייבת הצבת דגש על התכנון הפיסי. יש להקפיד על הפרדה בין שימושי הקרקע, על תכנון מערכת התחבורה, מערכות הניקוז ומערכות

סילוק השפכים ועל תכנון נכון של המגורים ושימושי הקרקע האחרים על מנת להקטין ככל האפשר מיטרדים אקולוגיים . אבל הקבלנים, היזמים ומפשידי הקרקעות רואים לפנייהם את הרווחים שהם יכולים להפיק מיוזמות הבנייה שלהם, מבלי להביא בחשבון את הנזקים הסביבתיים שהם יגרמו. תמימות היא לטעון שמערכת התכנון לבדה תוכל לעמוד באתגרים אלה וכי המדינה יכולה להרשות לעצמה לוותר על הסיוע שבעלות הציבורית יכולה לתת בכדי לעמוד בהם.

\*

לפי הנימוקים והשיקולים שנסקרו בעבודה אין לנו ספק שהבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות. בלעדיה, חלק מיעדי המדינה אינם ניתנים להשגה, אלא בעלויות גבוהות ולאחר עיכובים ממושכים. לכאורה קיימים אמצעים חלופיים להשגת המטרות כמו: רפורמה של חוק התכנון והבנייה, שינוי חוקי ההפקעה וכיו"ב. אולם במציאות הפוליטית והמשפטית שלנו קיים יותר מספק אם ממשלה כלשהי תצליח להנהיג אמצעים אלה.

ברצוננו להרגיש במיוחד את החשיבות של שמירת הבעלות הציבורית על הקרקעות הפנויות לפיתוח כלומר, הקרקעות החקלאיות, השטחים הפתוחים וכל שאר השטחים שיש להם פוטנציאל לפיתוח נוסף. במצב הדברים הנוכחי המדינה תתקשה לספק את צרכי הפיתוח בלי לשמור את הבעלות הציבורית על השטחים האלה, זאת בהיעדר כלים אחרים, שבאמצעותם אפשר יהיה להבטיח את שטחי הקרקע שיידרשו לכיצוע תוכניות הפיתוח בעתיד, הקמת מיתקנים ציבוריים חיוניים ובניית דיור בהיקפים שיידרשו מפעם לפעם לתוספת האוכלוסייה.



הבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות

## ביבליוגרפיה

אלתרמן רחל (1999), "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

בורוכוב א. וא. ורצברגר (2001), "האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה?", המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, ירושלים.

בורוכוב א. (1977), "המדיניות הקרקעית משמעויותיה ומטרותיה", קרקע 14, דצמבר 1977 ע"ע 12-6.

בורוכוב א. (1993), "הבנייה בשנתיים האחרונות והשלכותיה על המדיניות הקרקעית", קרקע, 36, ע"ע 26-19.

בורוכוב א. (1995), "המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה", קרקע, 39, ע"ע 18-10.

בורוכוב א. (1997), "האם רצויה הפרטת הקרקעות בבעלות ציבורית?", רבעון לכלכלה, שנה 44, דצמבר 1997, ע"ע 557-540.

ויסמן יהושע (1999), "הפרטה מוטווית של מקרקעי ישראל", ע"ע 255-264, בתוך ח. דגן (עורך) "מקרקעין בישראל בין הפרטי ללאומי", הוצאת רמות, תל אביב.

ויתקון גדעון (1998), "הרפורמה במדיניות המקרקעין: דו"ח ועדת רונן – הערכה", קרקע, 44, ע"ע 40-15.

ורצברגר א. (1997), "בעלות ציבורית על הקרקע: מרכיב חיוני במדיניות קרקעית או שריד אנכרוניסטי?", רבעון לכלכלה, שנה 44, דצמבר 1997, ע"ע 573-558.

ורצברגר א. (2000), "הפרטת השיכון הציבורי: פתרון למה?", בטחון סוציאלי 5, ע"ע 102-82.

כץ יוסי (2000), "והארץ לא תימכר לצמיתות: עקרון הקרקע הלאומית בהליך החקיקה ובחוק הישראלי", קרקע 48, ע"ע 79-46.

Flechner, Harvey (1974) Land Banking in the Control of Urban Development Praeger, New York

Krutilla, John V., Anthony C. Fisher, William F. Hyde and V. Kerry Smith (1983). "Public versus Private Ownership: The Federal Lands Case". Journal of Policy Analysis and Management 2:4, 548-558

Werczberger E. and E. Borukhov (1999) "The Israel Land Authority, relic or necessity?" *Land Use Policy*. 16, pp 129-138.

Whitehead Christine (1983) "The Rationale of Government Intervention" in Dunkerley H. (ed.) *Urban Land Policy Issues and Opportunities*, Oxford University Press.

1. מאמר זה מבוסס על העבודה פרי עטם של ד"ר א. בורוכוב ואליה ורצברגר, "האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה" שהוצגה ביום עיון של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע של קק"ל.