

חשיבות הבעלות הציבורית על הקרקע

ד"ר אליהו בורוכוב* ופרופ' אליה ורצברגר**

מטרת עבודת מחקר זאת היא לבחון, האם הבעלות הציבורית עדיין ממלאת תפקידים חברתיים לאומיים וחיוניים, ולכן האם יש הצדקה להמשך קיומה. העבודה עוסקת בשלוש סוגיות: (א) בשיקולים הכלכליים, כגון בשאלה האם הבעלות הציבורית פוגמת בעיילות של השימוש בקרקע או גורמת להתייקרות הדירות או להיפך; (ב) בשיקולים תכנוניים, כגון האם הבעלות הציבורית מסייעת למערכת התיכנון להגיע להקצאה נכונה יותר ויעילה יותר של קרקע לשימושים השונים, (ג) בשיקולים של צדק חברתי ושוויוניות, כגון בפגיעה הצפויה מהפרטה חלקית של קרקע הלאום בחלוקת הרכוש בין אזרחי המדינה.

שחיקת הבעלות הציבורית

בעשור האחרון חלה שחיקה משמעותית של הבעלות הציבורית על הקרקע בישראל. השחיקה התחילה עם קבלת החלטה 533 של מועצת מקרקעי ישראל (מאי 1992), ונמשכה בשורה של החלטות נוספות, 611, 727 וכו', שאיפשרו מצד אחד העברת זכויות בשווי כספי גדול מן הקופה הציבורית לבעלות של פרטים, ומצד שני הגבירו את המוטיבציה של גורמים מסחריים לבחוש ולהתערב בפעולת מוסדות התיכנון על מנת לקדם את האינטרסים הכספיים שלהם.

לדוגמה, לפי נתונים של מינהל מקרקעי ישראל שנמסרו לוועדת מילגרם על קרקעות שעליהן ניתנו הסכמות על פי החלטות 533 ו-611, שווקו בשנים 2000-1992 קרקעות לבניית 20,000 יחידות דיור, ובעתיד ישווקו עוד כ-10,000 יחידות דיור. הערכת השווי של ההטבות שהיו גלומות בזכויות שהועברו בקרקעות אלה עומדת על 1,5 מיליארד דולר עד 3 מיליארד דולר, וזאת בלי ההטבות על פי החלטות 727 ו-737. המידה הרבה של אי הוודאות המרחפת על השווי העצום של ההטבות נובעת מהסתרת המידע על היקף ההסכמות

* הכותב הוא יועץ כלכלי

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

חשיבות הבעלות הציבורית על הקרקע

שניתנו ומן הנוהג של הגדלת זכויות הבנייה לאחר ש"העסקות" אושרו על ידי המינהל, כך שהיזמים זוכים ברווחים נוספים מבלי שהמינהל מקבל את חלקו. אולם רק חלק קטן מן ההטבות שניתנו על פי החלטה 533 והחלטות 611 ו-727, שהחליפו אותה, הגיעו לידי החקלאים חוכרי הקרקע. מרבית ההטבות הגיעו לידי גורמים אחרים, כמו מתווכים שונים וחברות בנייה.

משמעותם של שינויים אלה מרחיקת לכת שהרי מדובר בצמצום ניכר ביכולת הפיקוח של המינהל על הנעשה במקרקעין, בגרימת אי ודאות ליזמים וביצירת תמריצים להפעלת לחצים להרחבת ההפרטה ולשינויים תכנוניים הפוגעים בטובת הציבור. התוצאה היא אולי הקשה ביותר: קבוצות קטנות ביותר נהנות מרווחי הון ענקיים ללא הצדקה ומבלי שהשקיעו דבר ביצירתם.

הבעלות הציבורית על הקרקע אמורה לתרום להשגתם של מספר תפקידים ומטרות. נסתפק כאן בדיון על החשיבות החברתית והכלכלית של שלושה תפקידים הנראים לנו חשובים ביותר במציאות הישראלית: הבטחת עתודות קרקע לצורכי הפיתוח בעתיד, חיוק מערכת התכנון, מניעת התעשרות של בודדים וצימצום אי השוויון.

(א) הבטחת קרקע לביצוע תוכניות הפיתוח. במדינה כמו ישראל, ששטחה קטן ואוכלוסייתה גדלה בקצב שאין דומה לו במדינות המערב המפותחות, יש חשיבות מירבית לשמור על עתודות קרקע לצורכי הפיתוח בעתיד. יש צורך להבטיח שלרשות המדינה יעמדו שטחי הקרקע שיידרשו לביצוע תוכניות הבנייה והפיתוח; לרבות בניית דיור בעבור תוספת האוכלוסייה ולהקמת פרויקטים ומיתקנים חיוניים כגון: שדות תעופה, גמלים, מיתקנים להתפלת מים ולטיהור שפכים וכיו"ב. בעלות ציבורית מאפשרת העמדת הקרקע הנחוצה לרשות המדינה בעיתוי הדרוש ומבלי שתצטרך לרכוש אותה מבעלים פרטיים העלולים לנצל את המצב ולתבוע מחיר מופקע.

(ב) סיוע למערכת התכנון. מערכת התכנון קובעת את הקצאת הקרקע לשימושי השונים. איכות התוכניות היא הקובעת את היעילות הכוללת של השימוש בקרקע, שיש לה כמובן השלכות מרחיקות לכת על איכות החיים בארץ. לכן גם אין כיום מדינה מודרנית שאינה מתערבת בשוק המקרקעין ובהסדרת הפיתוח והבנייה. לכאורה עומד לרשות רשויות המדינה מיגוון רב של אמצעים שאפשר בעזרתם להתמודד עם בעיות התכנון כגון: אכיפה נמרצת

של חוקי התכנון, שימוש באמצעים פיסקליים כולל מיסוי וסובסידיות, שימוש בסמכויות ההפקעה והרכישה לצורכי ציבור. הבעלות הציבורית היא איפוא רק אחד מן האמצעים להסדרה ולהכוונה של שוק המקרקעין.

ואומנם, המצדדים בהפרטה ממליצים בדרך כלל על התכנון הפיסי כחלופה אפקטיבית לבעלות ציבורית, בכדי לפתור את הבעיות של השפעות חיצוניות. אולם תהליך התכנון יוצר בעיות חמורות של טיפול לא שווה בשווים. יתר על כן, 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 בזמן שלאחרים תגרום הפסדים. זאת ועוד. בעלות פרטית על קרקע בלתי מפותחת יוצרת תמריץ חזק מאוד לבעלים להשפיע על החלטות התכנון לטובת הרווח הפרטי שלהם, תופעה שלילית הידועה בכינוי rent seeking הפוגעת בהכרח בטובת הכלל.

(ג) מניעת התעשרות של בודדים וצימצום אי השוויון. כשהקרקע היא בבעלות פרטית כל שינוי ביעוד וכל הגדלת האינטנסיביות של השימוש יוצרים רווחי הון גדולים לבעליה. אלה נהנים מן הצמיחה הכלכלית של המדינה, ומהשקעות המדינה בתשתיות ובפיתוח, מבלי שהשקיעו ביצירת רווחים אלה. הבעלות הציבורית היא כלי מרכזי למניעת התעשרות בלתי מוצדקת של בודדים. מצד שני, קרקע בבעלות ציבורית יכולה להיות כלי חשוב ליישום מדיניות חברתית לצימצום פערים חברתיים ולהקטנת אי שוויון כלכלי. היא מאפשרת זאת על ידי מניעת התעשרות של קבוצות מסוימות ועל ידי הטבות מכוונות למיעוטי יכול, כגון למשל על ידי בניית שיכונים לאוכלוסייה שאין בידיה אפשרות כלכלית לרכוש דירה, שיווק קרקע מסובסדת למטרות חברתיות וכיוב'.

טיעונים בעד ההפרטה

הטיעונים בעד ההפרטה מתבססים בעיקר על החסרונות הידועים של כשל מינהל ציבורי המתבטאים באיטיות תגובה, קשיחות, חוסר יעילות, היעדר גמישות וסירבול, וכן היותה חשובה ללחצים פוליטיים - תופעה הידועה בכינוי: כשלי מימשל. אולם, לדעתנו, מרבית החסרונות המיוחסים לבעלות ציבורית בכלל (בניגוד לכשלי מינהל מיוחדים במינהל) הם תוצאה של מבנה מוסדות התכנון ושל תהליך התכנון ולא של הבעלות הציבורית עצמה. ועל כן רוב הביקורת על המינהל צריכה להיות מכוונת אל מוסדות התכנון, שכן הם אלה המקבלים את ההחלטות. שינוי שיטת הבעלות לא ישנה את המצב.

חשיבות הבעלות הציבורית על הקרקע

בפרק 5 עוסק המחקר בשאלה, האם הפרטת הקרקעות עשויה להויל את מחירי הדירות. לפי הנתונים שנמצאו אין יסוד לסענה שהיה קיים מחסור בקרקעות בשנות התשעים. לכן אין לצפות שההפרטה תביא להוזלת מחירי הדירות. אדרבא, היא עלולה לגרום להתייקרות הקרקע לבנייה, מכיוון שהיא מגדילה את אי הוודאות של היזמים. מסקנה זאת מסתמכת על השוואת הניסיון של הולנד, שבה יש התערבות ממשלתית נמרצת בשוק הקרקע, עם הניסיון בבריטניה שבה ניתן לכוחות השוק חופש פעולה כמעט מלא.

מסקנות

לפי הממצאים הנסקרים במחקר אין לנו ספק שהבעלות הציבורית על הקרקע היא עדיין כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות. בלעדיה חלק ניכר מיעדי המדינה אינם ניתנים להשגה, אלא בעלויות גבוהות ולאחר עיכובים ממושכים. לכאורה קיימים אמצעים חלופיים; כגון: רפורמה של חוק התכנון והבנייה, שינוי חוקי ההפקעה וכיו"ב. במציאות הפוליטית והמשפטית שלנו, יש יותר מספק האם ממשלה כלשהי תצליח להנהיג אמצעים אלה.

במיוחד יש להדגיש את החשיבות של שמירת הבעלות הציבורית על הקרקעות הפנויות לפיתוח, כלומר הקרקעות החקלאיות, השטחים הפתוחים וכל שאר השטחים שיש להם פוטנציאל לפיתוח נוסף. המדינה תתקשה לספק את צורכי הפיתוח בלי שמירת הבעלות הציבורית על השטחים האלה ובהיעדר כלים אחרים, שבאמצעותם יהיה אפשר להבטיח את שטחי הקרקע שיידרשו לביצוע תוכניות הפיתוח בעתיד כמו: הקמת מיתקנים ציבוריים חיוניים ובניית דיור בהיקפים שיידרשו מפעם לפעם לתוספת האוכלוסייה. אולם לא פחות חשובה היא השפעת ההפרטה על החלוקה של הרכוש והעושר במדינה. כפי שמראים האומדנים הראשוניים בצורה ברורה, מדובר על סכומי עתק המועברים במסגרת ההפרטה לידיים של בודדים וקבוצות קטנות. ואמנם ההתנגדות הפוליטית של קבוצות, כגון "הקשת הדמוקרטית המזרחית", מצביעה על כך שמדובר לא רק בעוול חברתי אלא גם בסוגיה פוליטית העלולה להתריף מתחים חברתיים שהמדינה תתקשה להתמודד איתם.