

האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה?

ד"ר אליהו בורוכוב, פרופ' אליה ורצברגר

כשנים האחרונות אנו עדים לערעור על עקרון הבעלות הציבורית על הקרקע ולשחיקה מתמשכת במעמדה ובמהותה. מטרת עבודה זו היא לבחון אם עקרון הבעלות הציבורית עדיין ממלא תפקידים חברתיים-לאומיים חיוניים, ובעקבות זאת - אם יש הצדקה שיוסיף להתקיים. מבלי להפחית מחשיבותם של השיקולים הלאומיים-פוליטיים, העבודה עוסקת בעיקר בשיקולים הכלכליים ובשאלה אם הבעלות הציבורית פוגמת ביעילות השימוש בקרקע או גורמת להתייקרות הדירות, או להיפך - אם הבעלות הציבורית מסייעת למערכת התכנון להגיע להקצאה נכונה יותר ויעילה יותר של קרקע לשימושים לסוגיהם.

בשנים האחרונות חלה שחיקה של ממש בעקרון הבעלות הציבורית על הקרקע. בפרק 2 מתואר מגוון הדרכים שבהן הורחבו זכויות החוכרים בעשור האחרון, למשל - הארכה אוטומטית של חוזה החכירה, פטור גורף מרמי הסכמה לשינויים בשימושי הקרקע, השארת חלק ניכר מן ההשבחה בידי החוכרים החקלאיים (לדוגמה על ידי החלטה 727) והעברת רכוש לחוכרים במחירים מוזלים (הפרטת הדיור הציבורי).

משמעותם של השינויים האלה מרחיקת לכת. יכולת הפיקוח של המינהל על הנעשה במקרקעין הצטמצמה ביותר ונוצרו אי-ודאות ותמריצים להפעיל לחצים כדי להרחיב את ההפרטה ולהעביר רכוש נוסף לידיים פרטיות. אבל התוצאה הקשה ביותר היא שרווחי הון ענקיים נופלים לידיהן של קבוצות קטנות ביותר, בלא הצדקה ומבלי שהשקיעו דבר ביצירתם.

התפקידים הכלכליים והחברתיים של הבעלות הציבורית

הבעלות הציבורית על הקרקע נועדה לתרום להשגתם של מספר תפקידים או מטרות:
ייצור מוצרים ציבוריים.
השגת מטרות תכנוניות לאומיות.
שליטה על עיתוי הפיתוח.
חיזוק והשלמה של מערכת התכנון.

מניעת רווחים לא-מוצדקים.
מניעת ההעברה של הבעלות על קרקע לגורמים זרים.
צמצום אי-השוויון.

נסתפק כאן בשתי הערות בעניין החשיבות של שמירת רזרבות לצורכי הפיתוח בעתיד
וחיזוק מערכת התכנון:

(א) **הבטחת קרקע לביצוע תכניות הפיתוח.** ישראל היא מדינה ששטחה קטן ואוכלוסייתה גדלה בקצב שאין דומה לו במדינות המערב המפותחות. משום כך יש חשיבות רבה לשמור עתודות קרקע לצורכי הפיתוח בעתיד. צריך להבטיח שלרשות המדינה יעמדו שטחי קרקע לביצוע תכניות בנייה ופיתוח, למשל לשם בניית דיור ומתקנים חיוניים כגון שדות תעופה, נמלים, מתקנים להתפלת מים ולטיהור שפכים וכיוצא באלה. בעלות ציבורית תאפשר להעמיד את הקרקע הנחוצה לרשות המדינה בעיתוי שיידרש ומבלי שהמדינה תצטרך לרכוש את הקרקע מבעלים פרטיים בתשלום מופרז.

(ב) **סיוע למערכת התכנון.** החלטות מערכת התכנון קובעות את הקצאת הקרקע לשימושיה השונים. איכות התכניות היא שקובעת את היעילות הכוללת של השימוש בקרקע ויש לה, כמובן, השלכות מרחיקות לכת על איכות החיים בארץ. ולכן, אם משווים את הבעלות הציבורית על קרקע לבעלות פרטית, צריך בין השאר לבחון איזו מהן תסייע למערכת התכנון או לחלופין איזו מהן תפריע לה.

אין מדינה מודרנית שאינה מתערבת בשוק המקרקעין ובהסדרת הפיתוח והבנייה. הצורך במעורבות נובע ממכלול בעיות המאפיינות את המדינות התעשייתיות המפותחות, למשל - הידרדרות איכות הסביבה, הגודש בכבישים, מצוקת דיור של מעוטי יכולת, התפתחותן של שכונות עוני ואבטלה באזורי שוליים.

לכאורה עומד לרשות רשויות המדינה מגוון גדול של אמצעים שאפשר בעזרתם להתמודד עם בעיות התכנון, ובהם:

- אכיפה נמרצת של חוקי התכנון.
 - שימוש באמצעים פיסקליים, ובהם מיסוי וסובסידיות.
 - שימוש בסמכויות ההפקעה והרכישה לצורכי ציבור.
- הבעלות הציבורית היא אפוא רק אחד האמצעים להסדיר ולכוון את שוק המקרקעין. המצדדים בהפרטה ממליצים בדרך כלל על תכנון פיזי ורואים בו חלופה אפקטיבית לבעלות

האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה?

ציבורית כדי לפתור את הבעיות של השפעות חיצוניות. אבל תהליך התכנון עצמו יוצר בעיות חמורות של טיפול לא שווה בשוויים. בכל מקרה שבו פתרון של כשל שוק מצריך להגביל שימושי קרקע, בעלות פרטית על הקרקע מעמידה קושי נוסף, כי כל החלטה של מוסדות התכנון תעניק רווחי הון עצומים לאחדים מבעלי הקרקע ואילו לאחרים תגרום הפסדים. בעלות פרטית על קרקע לא-מפותחת יוצרת אפוא תמריץ חזק מאוד לבעלים להשפיע על החלטות התכנון לטובת הרווח הפרטי שלהם. תופעה שלילית זו ידועה בכינוי rent seeking, והיא פוגעת מאוד בטובת הכלל.

צורות חלופיות של בעלות ציבורית. בהמשך אנו דנים בצורות שונות של בעלות ציבורית חלקית או זמנית המשמשת אלטרנטיבה למשטר הנהוג בישראל. במיוחד מאלפת בהקשר זה היא השיטה של רכישה זמנית הנקראת Land Banking. היא נהוגה במדינות מספר במערב אירופה, במיוחד בהולנד ובשוודיה, אך לדעתנו אינה מתאימה לתנאי הארץ.

סיעונים בעד הפרטה. את הבעלות הציבורית מממשים באמצעות אדמיניסטרציה; וזו עלולה להיכשל בגלל החסרונות הידועים של כל מינהל ציבורי - קשיחות, חוסר יעילות, סרבול וחשיפה ללחצים פוליטיים.

רוב החסרונות המיוחסים לבעלות ציבורית בכלל (בניגוד לכשלי מינהל מיוחדים במינהל) - ובייחוד חוסר גמישות, אטיות תגובה והזנחת שיקולים כלכליים - הם תוצאה של תהליך התכנון, ומקורם אינו בבעלות הציבורית. רוב הביקורת על המינהל צריכה אפוא להיות מכוונת אל מוסדות התכנון, שכן הם הגופים המחליטים. שינוי שיטת הבעלות עצמו לא ישנה את המצב.

בעלות ציבורית בחו"ל. בהמשך אנו סוקרים את הניסיון בבעלות ציבורית על קרקע במספר מקומות: (1) שוודיה, (2) הולנד, (3) קנברה בירת אוסטרליה, (4) סינגפור, (5) סין. מתוך הניסיון הבין-לאומי רק הבעלות הזמנית הנהוגה בהולנד ובשוודיה רלוונטית לפתרון הבעיות הקשורות בבעלות הציבורית אצלנו.

השפעת הבעלות הציבורית על מחירי הדירות. בפרק נוסף של המחקר אנו עוסקים בשאלה אם הפרטת הקרקעות עשויה להוזיל את מחירי הדירות. לפי הנתונים שלפנינו, אין יסוד לטענה שהיה מחסור בקרקעות בשנות התשעים, ולכן לא יהיה בהפרטה כדי להוזיל את מחירי הדירות; אדרבא, היא עלולה לגרום להתייקרות הקרקע לבנייה, מכיוון שהיא מגדילה את אי-הוודאות. מסקנה זאת מסתמכת על השוואה לניסיון שנצבר בהולנד - התערבות ממשלתית נמרצת בשוק הקרקע - ולניסיון שנצבר בבריטניה - לכוחות השוק ניתן חופש פעולה.

מסקנות

לפי הממצאים הנסקרים בעבודה אין לנו ספק שעדיין הבעלות הציבורית על הקרקע היא כלי חשוב וחיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות. בלעדיה אי-אפשר להשיג אחדים מיעדי המדינה אלא לאחר שיפותחו אמצעים חלופיים, ובמציאות הפוליטית והמשפטית שלנו יש יותר מספק אם ממשלה כלשהי תצליח להנהיג את האמצעים האלה לפני שיהיה מאוחר מדי.

במיוחד ברצוננו להדגיש עד כמה חשוב לשמור על הבעלות הציבורית על הקרקעות הפנויות לפיתוח, כלומר הקרקעות החקלאיות, השטחים הפתוחים וכל שאר השטחים שיש להם פוטנציאל לפיתוח נוסף. אם לא תישמר הבעלות הציבורית על השטחים האלה ואם לא יהיו עוד כלים שבהם תוכל המדינה להבטיח את שטחי הקרקע שיידרשו לביצוע תכניות הפיתוח בעתיד, כגון הקמת מתקנים ציבוריים חיוניים ובניית דיור בהיקפים שיידרשו מפעם לפעם לאוכלוסייה שנוספה - לא יוכלו התכניות לצאת אל הפועל.

-
- * פרופ' אליה ורצברג הוא בעל תואר דוקטור בתכנון ערים באוניברסיטת הרווארד. את ההוראה באוניברסיטת תל-אביב החל במרכז ללימודים אורבניים והמשיך בחוג למדיניות ציבורית. הוא עומד בראש התכנית לשמאות מקרקעין. ב-2003 פרש לגמלאות, אך הוא ממשיך בהוראה ובמחקר.
 - * ד"ר אליהו בורוכוב שימש מרצה לכלכלה וללימודים אורבניים באוניברסיטת תל-אביב. הוא לימד שמאות מקרקעין בטכניון ושימש מרצה בכיר בכלכלה באוניברסיטת חיפה. ד"ר בורוכוב הוא יועץ כלכלי למשרדי ממשלה, רשויות מקומיות וחברות כלכליות.