



כהרגלי, אינני פועל לפי הנוהל המקובל למאמרי מערכת בכתבי עת מקצועיים-מדעיים, המכתיב סקירת התוכן של החוברת הנידונה. כאן, כמו ברוב המקרים, סקירה כזאת מיותרת לתוכן שמדבר בעד עצמו. במקום זאת, אני מנצל מדור זה לכתוב על נושא תכנוני-אקטואלי שקרוב ללבי. התמריץ לכתבה להלן היה טיוטת מאמר של מיכאל מאיר-ברודניץ שנמצא בתהליך כתיבה ודן ברפורמת הקרקעות; הטיוטה חפפה במידה מסוימת מאמר שלי, שאף הוא בכתובה, הדן בשוק המקרקעין. הכתבה הבאה היא תוצאה של שילוב תרומותינו.

האם שוק המקרקעין והנדל"ן הוא שוק רגיל? טעויות ברפורמת הקרקעות ותיקון

מ. מאיר-ברודניץ וא. אלכסנדר

רקע: רפורמה הקרקעות

באוגוסט 2009 אישרה הכנסת סידרת שינויים בחקיקה המסדירה את ניהול המקרקעין שבעלות ציבורית ובטיפול מנהל מקרקעי ישראל. תיקונים אלה יחד עם מספר החלטות ממשלה בנושא והחלטות מועצת מקרקעי ישראל מהווים את "רפורמת הקרקעות" הכוללת שינויים עקרוניים בניהול המקרקעין בארץ. בהשלכות שינויים אלה נדון בהמשך.

תיקון אחד הוא הפיכת ממי"י לרשות ממשלתית, המלווה שינויים משמעותיים בניהול, מבנה ומטרות שלה. תיקון אחר, והעיקרי לענייננו, הוא מעבר מבעלות ציבורית על הקרקע - שאפיינה את ישראל - למשטר הפרטה והעברת נכסי מקרקעין ציבוריים לבעלות פרטית. הרפורמה מרחיבה ומעגנת את מדיניות הפרטת המגורים בבנייה רוויה בהחלפת זכויות חכירה מהוונת - במכירה לבעלות פרטית. השינוי מאפשר גם למכור שטחים מתוכננים לתעסוקה ולשימושי קרקע נוספים. החקיקה מאפשרת מכירת קרקע ציבורית בהיקף של 800,000 דונם (פי ארבע מההיקף הקודם), וחלה גם על המגזר החקלאי.

כמטרה מוצהרת לרפורמה זו הוצגה הסרת החסמים הביורוקרטים שכרוכים בניהול המקרקעין הציבוריים במתכונת הקיימת, על ידי העברת הקרקע לבעלות פרטית. ההנחה מאחורי רפורמת הקרקעות היא כי עדיף להפחית ככל האפשר מעורבות בפעילות השוק החופשי, שאמור להיות המנגנון היעיל ביותר לקבלת





החלטות חברתיות משותפות וצפוי להניב את התוצאות הכלכליות המיטביות לפרט ולכלל. כלל זה הכתיב את שאיפת יוזמי הרפורמה למקסם את הפרטת המקרקעין ובכך לשחרר את שוק המקרקעין ונדל"ן מהמעורבות הציבורית. אך גם אם נאמץ כלל זה עקרונית, עולה השאלה האם הוא תקף גם לשוק המקרקעין והנדל"ן או ששוק זה אכן שונה באופן מהותי משוק רגיל המתאים להנחותיה של המיקרו-כלכלה המקובלת.

בהמשך ננסה להתייחס לתכונות מיוחדות של שוק המקרקעין, להערכת יעילותו, לבחינה ערכית של ההשפעה החלוקתית של ההפרטה ולהשלכות השינוי בחוק ובמדיניות על התכנון המרחבי.

האם שוק המקרקעין והנדל"ן הוא שוק רגיל?

כמענה לשאלה זו יש לתח תכונות חשובות ייחודיות של שוק המקרקעין והנדל"ן. להלן נעשה שימוש בכלי ניתוח של Buttonwood, הגורו הכלכלי של ה-Economist, הטוען ששוק הכספים הוא שוק מיוחד שבו מוצדקת מעורבות ממשלתית (בניגוד לכללי הכלכלה הקלאסית) על מנת להסדירו ולמנוע את קריסתו כפי שקרה לאחרונה. בדומה לטענתו, הניתוח הנוכחי מצביע על כמה תנאים מקדימים החיוניים לקיום שוק תחרותי חופשי ושאינם מתקיימים בשוק המקרקעין והנדל"ן.

חילופיות המוצר

בין התנאים החיוניים לקיום של שוק תחרותי קיים תנאי חילופיות המוצר (Substitutability) המאפשר החלפת מוצר אחד במוצר אחר שווה ערך. דוגמה לחילופיות במוצרים "מן המדף" היא החלפת דגם אחת של מערכת טלוויזיה בדגם אחר. דוגמה מורכבת יותר היא החילופיות בין אמצעי תחבורה חלופיים לנסיעה מסוימת, כמו תחבורה ברכב או רכבת מול תחבורה אווירית

בשוק המקרקעין התכונה העיקרית של המוצר היא המיקום: לפי אמירת הנדל"ניסט הבקיא - שלושה גורמים קובעים את הערך של נכס: "מיקום, מיקום ומיקום". ההבדל המרחבי העיקרי בין יחידות קרקע שונות לפיתוח יישובי כזה או אחר - למגורים, תעסוקה, מסחר, מוסדות או תשתיות - הוא מיקומם. מכך נובעים הבדלים בהתאמתם לצרכים תפקודיים שונים והבדלים במחיריהם. חשיבות גורם המיקום מגבילה מאד את האפשרות התחרותית להחליף פריט אחד באחר השווה לו, עד כדי הגדרת חלקות מסוימות כייחודיות בזכות מיקומן. ייחודיות זאת משתקפת במחירים, והבעלים של נכס במיקום ייחודי נהנים למעשה ממונופול - ההפך הגמור מהשוק הרגיל התחרותי.

מרכיבי המיקום שמגבילים את אפשרות ההחלפה של מקרקעין לפיתוח אנושי כזה או אחר כוללים את המיקום הטבוע והמיקום היחסי. המיקום הטבוע מתייחס לגורמים מרחבים-פיזיים-סביבתיים קבועים, כמו טופוגרפיה, נוף ותכונות סביבתיות אחרות, או נגישות הטבועה בהשפעת גורמים פיזיים-גיאוגרפיים. דוגמה מובהקת של יתרון מיקום טבוע מהסוג הראשון: מגורי יוקרה בזכות מבטם אל הים. יתרונות מיקום טבוע מהסוג השני מיוצגים ע"י הקמתם של מכלולי זיקוק לנפט, למשל באזור של אברדין (Aberdeen, Scotland) בזכות קרבתם לשדות הנפט בים הצפוני. המחלוקת הנוכחית





טעויות ברפורמת הקרקעות

סביב מיקומם על יד ראש הכרמל של מתקני המעבר היבשתי של שדה הגז החדש מול חוף חיפה, היא דוגמה מאלפת של התחרות בין שני סוגים של יתרונות מיקום טבוע.

המיקום היחסי בוחן את תכונות המקום לעומת מיקום מוקדי פעילות אחרים המשפיעים עליו ומשפיעים על התפקוד הכללי המתאים לפיתוח בו. על המיקום היחסי משפיעים לא רק תנאים, הזדמנויות והשקעות במקומות שסביבו אלא גם התשתיות המחברות ביניהם. דוגמה קיצונית לפיתוח המנצל יתרון מיקום יחסי הוא מיזמי קניונים בסמוך למחלפי דרכים בינעירוניות. דוגמאות פחות קיצוניות הן משיכת אוניברסיטה למגורים מסוגים שונים בקרבתה – למשל שכונת יוקרה של בתים ודירות מרווחים, ובאזורים פחות מעולים – מבני מגורים להשכרה לסטודנטים. דוגמה אחרת – יתרון מיקום מגורי יוקרה מול פרק עירוני – למשל בסמוך ל-Central Park בניו יורק או מול פרק הירקון. תכונות המיקום היחסי מושפעות לא רק מתנאים קיימים אלא גם משינויים בתנאי הסביבה והציפיות לגביהם בעתיד.

השלכות המיקום היחסי קשורות להבדל חשוב נוסף בין מקרקעין לבין משאבים אחרים והוא שתכונות ותפוקות כל קרקע תלויות לא רק בהשקעות בפיתוח ובינוי באותה יחידת קרקע עצמה אלא בהשקעות בסביבתה ובהשפעותיהן. להשקעות במקרקעין יש השפעות חיצוניות מרחביות-Externalities, בדרך כלל חיוביות, ההולכות ומצטברות ומעלות את ערכם השימושי של נכסים אחרים כתוצאה מקרבתם או מקשרים אחרים לנכסים שפותחו.

השקעות חיצוניות

השקעות חברתיות: ערכו של מוצר או נכס רגיל תלוי ברובו בהשקעת בו עצמו בייצורו או השבחתו. ערכם של מקרקעין שונה בתכלית: חשיבות המיקום היחסי והשפעות השכנות על ערכם גורמים לכך שהשקעות חיצוניות אחראיות לחלק המרבי של ערכה של יחידת קרקע מסוימת. השקעות חיצוניות אלו כוללות השקעות ציבוריות ישירות בתשתיות, מתקנים ושירותים ציבוריים ומתקנים עירוניים והשקעות בלתי-ישירות: ראייה לטווח ארוך, מדיניות פיתוח ציבורית והשקעות להמרצתה, ומינופן של השקעות פרטיות נמשכות. השקעות חיצוניות אחרות הן של גופים ויחידים פרטיים בנכסיהם המצטברות ויוצרות השפעות חיוביות לאורך הזמן. כולן יחד מעלות את ערכה של יחידת הקרקע הנידונה.

ההשפעות החיצוניות מעלות שאלה נורמטיבית: האם ההשפעות החיצוניות האלה מעלות את ערכם של מקרקעין הן נכס פרטי? אמנם אלה תשואות הסובלות מתנודות וספקולציה והן עתידיות אך במשק צומח מול משאב מוגבל – קיים לגביהן ביטחון בטווח הארוך. בטווח זה רק ראייה מרחיקת ראות, היכולה להרשות לעצמה להמתין ולצפות לתועלות דחויים בעתיד רחוק יחסית, רק היא יכולה להצדיק התחשבות כלכלית בתועלות אלה ולהסתמך עליהן בהחלטותיה. תועלות אלה הן במהותן ציבוריות (ר' גם "טובין ציבורי" בהמשך) ואין כל סיבה מוצדקת להקנותן לגופים פרטיים ולאפשר להם להתעשר מהשפעות מצטברות של כלל הפעילות והפיתוח הפרטי והציבורי במשק.





השפעת התכנון על ערך הקרקעות: התכנון המסדיר הסטאטוטורי לפי חוקי תכנון ובנייה ממלא תפקיד מרכזי בקביעת ערכן של קרקעות. אישור תכניות מפנה ביקושים פוטנציאליים לקרקע "הצפים" במרחב – אל מקומות ספציפיים, לקרקעות שיועדו בתכניות למטרות שונות מתוך ראייה תכנונית כוללת של הצרכים השונים בקרקע והאפשרויות לסיפוקם. בכך התכנון הוא שקובע אלו הם המקרקעין שיעלו בערכם ואחרים שערכם לא ישתנה ובכך קובע מי הבעלים שיתעשרו ומי לא. על כן מוגדרת בישראל עליית שווי של מקרקעין כתוצאה מאישור תכנית כ"השבחה" שמחצית ממנה נגבה כהיטל לפי התוספת השלישית. לפי סעיף 13 בתוספת ההיטל משמש לתכנון, לביצוע ולפיתוח הקרקע אך עדיין מחצית ההשבחה נשארת בידי הבעלים שזכו והביקושים הופנו למקרקעין שלהם על ידי התכנון.

מה ההצדקה ליתור של הציבור על מחצית מעליית ערכם העתידי של מקרקעין שברשותו כיום?

לפי סעיף 61א (א) לחוק מוקנית לבעלי קרקע זכות ליזום תכניות. ציפייה לרווחים מהעלאת ערך קרקע בולטת כמטרה ותמריץ לתכנון בקרקעות הערים והישובים הותיקים שבהם רבה הקרקע הפרטית. בהם מתקיימים יזמות ולחצי תכנון של הבעלים שמטרתם הכלכלית ברורה ומובילה את שיקולי התכנון. לעומת זאת בתכנון מקרקעי ישראל לסוגיהם הוביל עד כה גם שיקול דעת של ראייה תכנונית ציבורית כוללת המתייחסת למטרות של סקטורים שונים מבלי להתעלם משיקולים של העלאת ערכה של הקרקע הציבורית והפרטית.

שליטת מינהל מקרקעי ישראל במרבית המקרקעין בארץ תרמה יתרון עצום לתכנון הציבורי להבטחת צרכי ציבור בקרקע בטווח הקצר והארוך ולהכוונת הפיתוח לפי מדיניות התכנון. הפרטת הקרקע הציבורית היא ויתור על יתרון ציבורי זה. בחקיקה החדשה נקבע לכאורה שבשלב זה תופרט קרקע רק לאחר שהושלם תכנונה הקיים והמאפשר הוצאת היתרים ולכאורה התכנון לא יושפע מהשיווק. אולם תכנון הוא תהליך נמשך ומתחדש לפי צרכים מתפתחים ומשתנים. ברגע שקרקע תימכר הרי לפי חוק התכנון והבנייה תהיה זכותם המוקנית של בעליה החדשים ליזום, להציע ולקדם תכניות חדשות המבטאות את שאיפתם להשבחה וכך בודאי יעשו. יתר על כן, מרגע שקרקע חולקה והופרטה יאבד הציבור את יתרונו הנוכחי כיום, שכבעלים אינו זקוק לתהליכים מייגעים ויקרים של רכישה וריכוז קרקעות לצורך יזום של תכנון ופיתוח חדש.

- הגבלת המשאב

במוצרי שוק רגילים קיימת האפשרות להגיע למחיר איזון בהתאמה בין ביקוש והיצע, עם הגברת הייצור של המוצר המבוקש. בשוק המקרקעין אפשרות זאת מוגבלת בהתחשב בגורם המיקום, אף כי ניתן להתגבר על הגבלה זאת באמצעים שונים. אמצעי אחד הוא הנדסי-טכנולוגי: יצירת יש מאין – דהיינו הוספת מלאי מקרקעין במיקום רצוי על ידי ייבוש ים (כפי שעשו ההולנדים) וביצות ושטחים ביצתיים (כפי שנעשה באופן שוטף בארצות רבות) ויצירת איים מלאכותיים (כפי שנעשה ביפן). גישה אחרת מחברת בין אמצעים טכנולוגיים ותכנוניים, עם שינויי ייעוד ושימוש הגברת בינוי, ציפוף משמעותי של הבינוי ע"י בנייה לגובה למגורים ומשרדים או בניה תת-





קרקעית לשימושים אחרים כמו תחבורה, חנייה ומתקנים טכניים. אך לרוב הפוטנציאל של אמצעים אלו להתגבר על מחסור במשאב קרקע מוגבל, הן בגלל עלותם - המוסיפה למחיר הנכסים שנוצרים במיקום שהוא יקר ממילא, והן מהשפעות לוואי שליליות שלהם על האזורים השכנים. לכן מגבלת משאב הקרקע במיקום מסוים גורמת למחירי קרקע עולים לנכסים במיקום ייחודי. המחסור מוביל לפיתוח היצע חלופי אך לא זהה באזורים עירוניים אחרים, תמיד על חשבון מקרקעין אחרים ובמסגרת מלאי מקרקעין כולל מוגבל.

- גורם הזמן וערך המשאב

במימד הזמן הקרקע מובדלת בתכונה נוספת ממוצרים רגילים בשווקים תחרותיים. מוצרי צריכה מתכלים עם השימוש ולאורך זמן, אך מבחינה פיזית קרקע אינה משאב "מתכלה". השימוש בה אינו גורם לה לפחת או בלאי. בדרך כלל ההיפך הוא הנכון - השימוש בקרקע משביח אותה; מבנים ניתן לתחזק, לתקן ולהחליף. אפילו כרייה או חציבה, המשנות ופוגעות בפני הקרקע או שימושים מזיקים אחרים - משאירים אחריהם שטחי קרקע שניתנים בד"כ למחזור לשימוש אחר, חלופי. מבחינה עקרונית כל קרקע קיימת לנצח. הדבר נכון גם לתכונות המיקום הטבוע של כל יחידת מקרקעין, אף כי מיקומה היחסי נתון לשינויים (לפעמים קיצוניים) לאורך הזמן. לכן התועלת ממנה - הכנסה חקלאית או עירונית, פרטית או ציבורית - תמשיך לזרום גם בעתיד בהתאם לתנאים פנימיים וחיצוניים הקובעים את תכונותיה. תועלות עתידיות כאלה מוערכת בצורות שונות על ידי מעוניינים שונים בקרקע.

מכך נובע העיוות הבסיסי של מחיר קרקע בשוק לעומת ערכה האמיתי לאורך זמן: מאחר והערך הכלכלי הנוכחי של זרם תשואות עתידיות הולך ויורד ככל שהן רחוקות, המחיר הכלכלי שכדאי לשלם בכל מועד עבור השימוש בקרקע ישקף רק את הערך הנוכחי של התשואות הצפויות ממנה בטווח זמן שארכו תלוי בשער הריבית המקובל והרלבנטי בכל עת לרכישת הקרקע. לעומת זאת התשואות מעבר למועד זה רלבנטיות רק לגופים מאריכי ימים, המרחיקים ראות מעבר לרווחים ומאזנים בטווח הקצר והבינוני. אלה הן למשל משפחות רב דוריות, סקטורים המייצגים אינטרסים ציבוריים נמשכים, וכן החברה כולה המיוצגת על ידי העיר או המדינה. אלה הן ישויות המביאות בחשבון גם את העתיד הרחוק ומחויבויות לטובת הדורות הבאים אך ללא אפשרות לתת לכך ביטוי במחיר הקרקע. לכן, כשקרקע נמכרת מידיים ציבוריות לידיים פרטיות היא בדרך כלל נמכרת בהפסד לציבור, בגלל התעלמות חלקית של שוק השימוש בקרקע מתועלות פוטנציאליות לציבור בטווח הארוך.

לעומת זאת גופים פיננסיים הזקוקים להשקעות בעלות ערך לטווח ארוך - חברות כלכליות ציבוריות, המחויבות למשקיעים בהן בטווח הארוך - רואות במקרקעין נכס השקעה שערכו הכלכלי בטווח הארוך יציב או אף יעלה. הן מוסיפות לביקוש למקרקעין כנכסי שימוש - ביקוש למקרקעין כנכסי השקעה. לכן התנהגות מחירי קרקע אינה רק בהתאם למאזני היצע וביקוש לצרכי שימושים שונים אלא הם מושפעים מהביקוש לנכסי השקעה. בשוק זה השפעת עליית מחירים היא הפוכה: היא מוסיפה ביקושים וממשיכה לגרום לעליית מחירים ולעיתים ל"בועות"!





הפסד הציבור ממכירת מקרקעין מוגבר בגלל החיבור בין ההיבט המרחבי ומימד הזמן הגורמים לנטייה לעליית ערך מקרקעין "עירוניים" עם הזמן. ההשקעות בתשתיות, שירותים, מוסדות ושטחים פתוחים על ידי המגזר הציבורי והשקעות בעסקים ובשירותים על ידי המגזר הפרטי ובעיקר גידול האוכלוסייה וכלל הפעילות במשק, מצטברים וגורמים להגדלה מתמדת של ביקושים ממשיים ושל השפעות חיזוניות, בעיקר חיוביות, על המקרקעין העירוניים. עם חלוף הזמן מצטרפים ו"נספגים" בקרקע יתרונות המגבירים את ערכה התפקודי וגורמים להשבחת ערכה וגוברת נדירותה היחסית.

אם כך, בנוסף לשטף התשואות הנוכחיות הידועות הצפויות ממקרקעין ושיימשכו גם בעתיד, קיימת גם השקעה פיננסית ספקולטיבית בנדל"ן המניחה עליה מתמדת בתשואה מהמקרקעין ובערכם, המבוססת על ציפיות בדבר התמשכות גידול האוכלוסייה וצמיחת ההשקעות והכלכלה.

- משאב השקעה

הניתוח המוזכר לעיל ב-Economist ציין שנכסים בשוק הכספים (מניות, אג"חים וכד') אינם מוחזקים לשימוש אלא כהשקעות לשם רווחי הון. לכן שוק הכספים לא פועל כמו שוק רגיל, בו מחיר האיזון למוצר מובטח ע"י ירידת הביקוש כאשר מחירו עולה, אלא להיפך: עליית מחירים מגבירה את הביקוש! תופעה דומה קיימת בשוק המקרקעין כתוצאה מהתייחסות למקרקעין כנכס להשקעה בנוסף לערך השימוש בו.

העלייה הנמשכת הצפויה של שווי מקרקעין נובעת לא רק מיתרון גובר כנכס שימושי למטרה אנושית זו או אחרת אלא גם מהאפשרות להשתמש בהם כנכס השקעה פיננסי לייצוב ושיפור מעמדם הכלכלי של גופים ופרטים בטווח הארוך. הביקוש לקרקע משיקולים כאלה חוזר ומגביר את הלחצים הספקולטיביים בשוק המקרקעין, ופועל בכיוון העלאת מחירי הקרקע.

מבחינה חברתית, תהליך זה כשלעצמו מחזק את יתרונם היחסי של אלה שהם כבר בעלי הון וקרקע לעומת חסרי הקרקע והמשתמשים בה. לכן לא בכדי חפשו בשיטות ממשל שונות בעבר, ולא רק במשטרים סוציאליסטיים, דרכים להוצאת הקרקע מתהליך ההתעשרות והגברת הפערים בחברה ולקיים בעלות ציבורית על הקרקע כמשתקף ברעיון "הארץ לא תימכר לצמיתות". הקשיים המנהליים בביצוע מדיניות קרקע ציבורית שוויונית בישראל אינם מבטלים את עצם העיקרון הכלכלי – חברתי המוסרי התומך ביתרונות של שמירת הבעלות על הקרקע בידי הציבור תוך מתן אפשרות מלאה לניצולה בדרכים כלכליות. משיקולים של הוגנות ושוויוניות יש להתמיד בפיתוח דרכים מתאימות להגשמת רעיון עקרוני זה.

- טובין ציבורי

בנוסף לשימוש בניתוח של Buttonwood את השוק הפיננסי, ניתן להעלות עוד הבדל בין שוק המקרקעין ושווקים רגילים. בשונה ממוצרים הנסחרים בשווקים אלו, קיימים כמה שיקולים המצדיקים הגדרת הקרקע כטובין ציבורי/ public good. ההשלכה העיקרית מהגדרה זאת (על פי תורת כלכלת הרווחה/welfare economics) היא כשלון השוק התחרותי הרגיל בעיסוק במוצרים אלו או בהקצאתם באופן רציונאלי או יעיל וזאת משתי סיבות עיקריות: הם אינן ניתנים לחלוקה - קשה להגביל את ההנאה מהם או





מהשפעותיהם החיצוניות - ולהשקעות בהן יש השלכות חיוביות שאי-אפשר לגבות תשלום מהנהנים מהן. הגנה או ביטחון לאומי הן הטובין הציבוריים המושלמים; מוצרים אחרים כמו ביטחון אישי, חינוך ובריאות נחשבים טובין מעורבים: אמנם ניתן לסחור בהם (ואכן קיימים ספקים פרטיים של שירותי ביטחון, חינוך ובריאות) אך יש להם רבים ממאפייני הטובין הציבוריים, שמצדיקים מעורבות ציבורית בהספקתם. ייתכן שכדוגמת אלו, יש לחשוב על הקרקע כטובין ציבוריים או מעורבים.

טיעונים בעד הגדרת הקרקע כטובין ציבוריים הם:

השפעות חיצוניות חיוביות: אחת התכונות הקלסיות של טובין ציבוריים (לפי כלכלת הרווחה) היא שלהשקעות ציבוריות בייצורם, הספקתם או השבתתם יש השלכות חיצוניות חיוביות שלא ניתן לגבות תשלום מהנהנים מהן. כפי שראינו לעיל, טיעון זה יפה לקרקע ומשקף את התרומה של השקעות ציבוריות לערכם של נכסי מקרקעין ונדל"ן. מימון השקעות ציבוריות בתשתיות ושירותים ע"י מערכות מוסדיות ומיסוי המושתת על "תפיסת עליית הערך (שבח)" (value capture) נשענים על טיעון זה.

מקור ערך הקרקע בפעילות חברתית: כפי שתואר לעיל, החלק המרבי בערך יחידת קרקע מסוימת, הנגזר מיתרונות מיקום יחסי, הוא הודות לפעילות חברתית (כולל השקעות ציבוריות ופרטיות סמוכות משפיעות) ולא דווקא תוצאה של השקעה או מאמץ של בעלי הנכס. טיעון זה יפה במיוחד לגבי ערך הנכס הטמון בזכויות פיתוח שהוקנו על ידי תכניות, והוא שמגבה עקרונית את היטל ההשבחה. ראיית זכויות הפיתוח כרכוש ציבורי עמדה למשל מאחרי הלאמת זכויות הפיתוח לטובת המדינה שהייתה אחד מעקרונות המנחים של חוק התכנון והבנייה הבריטי שנחקק ב-1948, זכויות שהוחזרו הדרגתית וחלקית לבעלי הנכסים ע"י ממשלות מאוחרות יותר.

הצדק החברתי-חלוקתי: כפי שתואר לעיל, פעילות שוק מקרקעין ונדל"ן לא-מבוקר תורם בהכרח להגברת הפערים הכלכליים ולקטוב חברתי. בפסק דין "הקשת המזרחית" בג"צ נתן ביטוי לעקרון של צדק חלוקתי בהקצאת משאב הקרקע הלאומי. הצדק החברתי שימש מנחה מוסרי למשטרים שונים בהווה ובעבר. בדת ישראל ובציונות ערך זה מצא ביטוי במצוות כמו שנת היובל, ובתפיסת הקרקע כטובין ציבוריים הטמונה בהוראה: "הארץ לא תימכר לצמיתות".

- מסקנה והשלכות: כשלי השוק בשוק המקרקעין והנדל"ן בארץ

התשובה לשאלתנו שנגזרת מהניתוח לעיל היא חד משמעית: שוק המקרקעין והנדל"ן אינו שוק תחרותי רגיל הפועל לפי ציפיותיהם של יוזמי רפורמת הקרקעות. אדרבה, הניתוח מראה שטמונים בו כמה כשלי שוק מובנים בעלי השלכות קשות. מסקנה זאת חושפת את הטעות שברפורמת הקרקעות, שמרכיב הפרטה בה מושתת ומסתמך על הנחה בדבר יעילות פעולת שוק זה ללא התערבות חיצונית.

כשלי השוק נובעים מאופיו המיוחד של שוק המקרקעין והנדל"ן המגביל את התחרות בו ומאפשר היווצרות של מונופולים טבעיים הקשורים בגורם המיקום. תכונה זאת, יחד עם היות הקרקע והנדל"ן גם משאבי השקעה, יוצרת את הפוטנציאל של רווחים ספקולטיביים בשוק בלתי-מבוקר, שלא





עולה בקנה אחד עם פעילותו של שוק תחרותי תקין ולא עם העניין הציבורי. כשל השוק הבולט בישראל בעת הזו קשור באופן הדוק לעלייה התלולה במחירי הדיור בשנים האחרונות. ההסבר המושמע בהקשר זה הוא שקיים מחסור בהיצע ויש להגדילו על ידי "הפשרת" קרקע מדינה. אך ברור כי אין חסרי קורת גג בישראל ולא חסרות דירות לשכירה או מכירה. המחירים עלו מאז ירידתה הדרסטית של הריבית שהפנתה כספי השקעה לשוק הדיור כהשקעה חלופית, ומעודדת משקיעים לקחת הלוואות בריבית הנמוכה הנוכחית. הגדלת ההיצע של קרקע לדירות חדשות לא בהכרח תוריד את המחירים אלא תמשוך השקעות ספקולטיביות נוספות.

יש מקום להשערה שמדיניות הפרטת הקרקע כפי שהוצגה והחלה להתממש גרמה להגברת האטרקטיביות של נדל"ן בישראל כנכסים להשקעה פיננסית לעומת השקעות באפיקים אחרים.

בהקשר זה יש להזכיר גם את ההשקעה בדירות בארץ ע"י תושבי חוץ הגורמת באופן ישיר לעליית מחירי מקרקעין במוקדי ביקוש ולהעלאת מחירי שוליים המושכת את השוק כולו, וזאת ללא כל צעדי נגד שלטוניים המתקיימים בארצות אחרות שבהן כלכלה חופשית ובעיות דומות.

בנוסף, לפי בדיקת מוסדות התכנון קיים מלאי מקרקעין מתוכנן וזמין לבניית דיור עם זכויות בנייה בהיקף גדול העונה על גידול אוכלוסייה פוטנציאלית של שנים רבות. העובדה שפוטנציאל זה אינו מוצע בפועל בשוק נובע כנראה משיקולים קנייניים ובעיקר שיקולים פיננסיים הגורמים להחזקת מלאי מקרקעין זה במצבו מסיבות ספקולטיביות. לכן יש מקום למחקר מעמיק לזיהוי הסיבות לנסיקת מחירי הדיור בישראל ואמצעים למניעתה. בינתים, להפשרת מלאי זה דרושה מדיניות משכילה עד כמה שאפשר.

הטעויות ברפורמת המקרקעין ואיך לתקן אותן

הרפורמה הקרקעית שחוקקה ובתהליכי יישום לוקה בשתי טעויות: הראשונה והעקרונית במרכיב ההפרטה שבה, המושתת על אמונה מוטעית ביעילותו של שוק מקרקעין ונדל"ן הנתון לבקרה ושליטה מזערית. הטעות השנייה בהעמקת ההפרטה הקיימת, ע"י שינוי צורת החזקת קרקעות ציבוריות שבשימוש פרטי בפועל מחכירה מהוונת (leasehold) לבעלות בקניה (freehold).

- הטעות הראשונה

הניתוח של שוק המקרקעין והנדל"ן לעיל הוכיח מעבר לכל ספק שאמונתם של יוזמי הרפורמה ביעילותו של שוק זה מוטעית. תכונותיו של שוק המקרקעין והנדל"ן שמבדילים אותו משוק תחרותי רגיל חושפים אותו לכשלי שוק רציניים אשר דורשים מעורבות מסדירה ציבורית למנוע ולתקן אותם. הרפורמה מוטעית בויתור הציבור על מעמדו כבעלים וזים באזורי הביקוש ובהשאירה את התכנון הסטטוטורי ככלי מסדיר בודד מול לחצי פיתוח בשוק מקרקעין ונדל"ן משתולל, לחצים שהניסיון מראה שמערכת התכנון הסטטוטורית מתקשה מאוד לעמוד נגדם.

מגרעת מהותית קיימת במערכת התכנון הסטטוטורית ככלי להסדיר את השוק: כוחה העיקרי הוא בשלילה – התכנית הסטטוטורית התקפה יכולה





טעויות ברפורמת הקרקעות

לאסור, היא אינה יכולה לגרום לפיתוח רצוי. גם כוחה המונע של מערכת התכנון מוגבל מול לחצי פיתוח כלכליים ופוליטיים. להמחשה מספיק להסתכל על קו הרקיע של ירושלים היום, או על הפיתוח הבלתי-מרוסן בחופי הים והכנרת.

ההפרטה בדמות מכירת קרקעות המדינה גם מעניקה משאב ציבורי יקר-ערך במתנה, או מוכרת אותו במחיר נמוך יחסית – בדומה להפרטות התמוהות ובחלקן כמעט פליליות ברוסיה הפוסט-סובייטית בשנות ה-90 של המאה הקודמת. במקום הפרטה והעברת רווחים עתידיים לקונים, יש לנהל את משאב הקרקעות הציבוריות לטובת הציבור כולו, בהתחשב בעניין וברווחה הציבוריים בטווח הארוך. הדרכים לעשות זאת הן כדלקמן:

ניצול ישיר לצרכים ציבוריים: ייעוד קרקע להקמת מתקנים ציבוריים, ככלי נוסף להבטחת תוואי תשתיות ציבוריות, לשמירת שטחים פתוחים (ע"י החכרה ויעוד לשימושים מתאימים – לרוב חקלאיים – עם התניה שמחייבת את השימור כשטח פתוח – conservation easement).

ניצול ישיר לתמיכה במדיניות ותכניות ציבוריות: הספקת קרקע ציבורית במחירים מוזלים או בויתור על תמורה כסיבסוד חומרי (in-kind) לתכניות ציבוריות כמו שיכון ציבורי ודירור בר השגה.

ניצול בלתי-ישיר למטרות ציבוריות: מינוף העברת משאב הקרקע לבעלות פרטית (בפועל, ע"י החכרה מהוונת) לייזום ועידוד פיתוח רצוי באמצעות "איזור חוזי" (contract zoning) – ר' להלן.

שמירת זכויות הציבור בעליית ערך הקרקע בעתיד: יישום כל הפרטה באמצעות חכירה מהוונת לתקופה של 49 שנה או 99 שנה לכל היותר. חזרת הנכס לבעלות ציבורית עם תום תוקף חוזה החכירה מאפשרת שמירת ההשבחה העתידית של ערך הקרקע בידי הציבור, וזאת מסיבות של צדק חלוקתי שהוזכרו לעיל וגם להפחתת התמריץ לשימוש בקרקע כנכס השקעה פיננסי.

- הטעות השנייה

בהעמקת ההפרטה עם החלפת צורת החזקה הפרטית של קרקע ציבורית מחכירה מהוונת לשעבוד דרך מכירה, המדינה השמיטה מידיה אמצעי חשוב ובעל עוצמה לתכנון והסדרת שוק המקרקעין והנדל"ן. בגלגולו הנוכחי הוא נקרא בעולם איזור חוזי (contract zoning), אף כי הוא שימש רשויות ציבוריות ויזמים פרטיים כבר כמה דורות באופן בלתי-מפורש. יזמים שולטים על המשך התפתחות ותחזוקת מיזמיהם (מתחמי מגורים מגודרים, שכונות פרטיות ואף קהילות מתוכננות) בעריכת חוזי מכירה מגבילים (contractual covenants-restrictions) עם רוכשי הנכסים, וזאת על מנת לשמור על העניין המשותף להם ולרוכשים בשמירת איכות הסביבה ועל יציבות או העלאת ערך הנכסים. חוזי מכירה מגבילים, אם כן, הם הביטוי הפרטי של איזור חוזי.

רשויות ציבוריות מפעילות איזור חוזי כדי לשלוט על התכנון ופיתוח של קרקעות בבעלותם בעת העברתן לידי גורם פרטי. הכלי ליישום של איזור חוזי הוא חוזה החכירה המהוונת עם רוכש החלקה, כאשר תנאי החוזה מכתיבים את אופן תכנון ופיתוח השטח הנידון ומשמשים למעשה כמו הוראות של תכנית איזור. כך האיזור החוזי משמש ככלי תכנון חזק (במיוחד לכוון היוזם





הפוזיטיבי) המשלים (ולעתים מחליף) את התכנון המסדיר ומאפשר יזמה לאכיפת חוזים למחכיר.

בארץ כלי זה מוכר היטב והופעל באופן נרחב לתכנון ובניית שיכונים, הרחבות ערים וערי פיתוח בשנות ה-70-50 של המאה ה-20. בשנות ה-80 והלאה ממ"י המשיך להשתמש בקרקע להתוויה וקידום מדיניות הפיתוח בשטחים מקרקעות המדינה שהופשרו לבנייה, אך בעשורים האחרונים ממ"י ויתר על כלי זה בפועל בהתנהלותו כבעלים פרטיים למקסם רווחים מידיים לאוצר המדינה מעסקותיו. מערכת התכנון המוערכת ההולנדית מפעילה אותו כלי להתוות את התכנון המפורט והבינוי של שכונות וערים חדשות שנבנות על קרקע שהרשויות המקומיות רכשו למטרות אלו. העיר-מדינה הונג-קונג היא דוגמה נוספת של הפעלתה המוצלחת. בזכות הבעלות הציבורית על רוב הקרקעות באי, שמוגדרות כ-"מקרקעי הכתר" (crown lands) האיזור החוזי משמש למעשה כאמצעי תכנון עיקרי.

איזור חוזי מאפשר ניצול הזכויות הציבוריות במקרקעין למנוף הביקוש למשאב הקרקע להכוונת הפיתוח לכיוונים המשרתים את העניין הציבורי. כיוונים אלו כוללים הכתבת תוכן תכניות ובינוי על מנת לשרת מטרות מוגדרות לפיתוח העיר והאזור, הקצאת חלק מהנכס לשימושים ומתקנים ציבוריים, השתתפות היוזמים בעלויות ציבוריות של מתקנים ותשתיות ציבוריות, חיוב היוזמים להקצות יחידות דיור לדיור בר השגה וכדומה.

איך לתקן את הטעויות

רפורמת הקרקעות יצאה לדרך, ואין כעת יזמה לתקן את החקיקה והחלטות הממשלה שביסודה. עם זאת היא עדיין בתחילת יישומה: ההיערכות המוסדית לביצועה (שמהווה מרכיב משמעותי ברפורמה עצמה בשינויים מבנים ומערכתיים המוכתבים לממ"י) טרם יצאה לפועל, וביצוע ההפרטה מעבר לנהוג עד כה גם משתהה. חשוב גם לזכור שהחקיקה בדבר ההפרטה (בשונה מזאת הנוגעת למעמד ומבנה של ממ"י) היא חקיקה מאפשרת בלבד, ואינה מחייבת ביצוע בפועל של הוראותיה כלשונו. יתר על כן, היישום יהיה פרטני וייתייחס למספר עצום של החלטות לגבי יחידות קרקע רבות ושונות.

לכן אין זה מאוחר מדי להתעשת ולסגת מהרפורמה, ולמזער את ההשלכות השליליות הנובעות מהטעויות הטמונות בה. מדיניות ממשלתית נאורה יותר מבעבר יכולה למזער את השלכות הרפורמה בהגבלה מרבית של יישומה לטובת הציבור. הגבלה כזאת כרוכה בין היתר בצעדים הבאים:

1. הגבלת החלפת החזקה הפרטית מחכירה מהוונת למכירה לבעלות פרטית לנכסי מגורים בשטחים עירוניים בבנייה רוויה בלבד; הימנעות מיישום החקיקה המאפשרת הרחבת ההסדר לשימושי קרקע ואזורים אחרים.
2. הגבלת השעבוד של קרקעות המדינה לאותה מכסה שנקבעה בשנים קודמות; הימנעות מניצול המכסה המוגדלת המתאפשרת לפי הוראות הרפורמה.
3. הכוונת מדיניות ה"רשות" לחזור לתפקידו המקוריים של המינהל: לשמש נאמן הציבור בניהול קרקעותיו, ולגבות את מערכת התכנון המסדיר בניצול מושכל של סמכויות התכנון והאיזור החוזי שנתונות בידיו.

