

הבעלות ציבורית, היתרונות לא



כלכליסט

לבעלות ציבורית על קרקעות ישנם יתרונות רבים והמדינה יכולה לנצל אותה לטובת האזרחים. אלא שמחקר חדש מצא שבישראל הציבור אינו נהנה מהיתרונות הללו, ונשאר בעיקר עם החסרונות

פרופ' רחל אלתרמן

05.08.15, 09:20

המחקר: אילו יתרונות יש לבעלות ציבורית על קרקעות והאם הם מתקיימים בישראל?
החוקרת: פרופ' רחל אלתרמן מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, ראש תחום מקרקעין ודירור במוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית של הטכניון
סוג המחקר: איכותני, השוואתי

יותר מ-90% מהמקרקעין בישראל נמצאים בבעלות המדינה או קק"ל ומנוהלים על ידי רשות מקרקעי ישראל. הבעלות הלאומית על המקרקעין שירתה את ישראל בשנות הקמתה, אך כעת ייתכן שהנזק גדול מהתועלת. לצד החסרונות הקיימים בבעלות ציבורית על הקרקעות, התיאוריה הבינלאומית של בנייה על קרקע ציבורית מונה שישה יתרונות אפשריים למצב. באיזו מידה הם קיימים בישראל?

התועלת הראשונה
ייתור התכנון הרגולטורי

לפי התיאוריה, כשגוף ציבורי מנהל את הקרקע הוא מוסמך גם לקבוע את התכנון הרצוי. זה מייתר את הצורך באישור נפרד של מוסדות תכנון ובנייה ומפשט את הברוקרטיה. מצב כזה היה בארצות הקומוניסטיות לשעבר, וכן מתקיים כיום בקנברה, בירת אוסטרליה.

בישראל התועלת איננה מתקיימת. עד 1966 חוק התכנון והבנייה לא חל על המדינה, דבר שהוביל לבנייה מהירה של ערי פיתוח. מאז גם גופי המדינה כפופים למערכת התכנון והבנייה וההליכים מסורבלים. שינויים בחוק בשנתיים האחרונות, לצורך "זירוז הליכים" של יוזמות המדינה לבניית מגורים, למעשה נסוגים אחורה, אך כלל לא בטוח שבאופן חיובי. כפיית שכונות ענק חדשות על הרשויות המקומיות לא בהכרח תוביל לחברה עירונית בריאה, גם אם הברוקרטיה בקמתן תהיה קצרה יותר.

התועלת השנייה
העברת ערך ההשבחה אל הציבור

ההנחה היא שהגוף הציבורי המחזיק בקרקע יוכל לגבות את מרב העלייה בערכה, ולממן באמצעותה לאורך זמן, שירותים הנדרשים עבור הציבור.

בישראל התועלת איננה מתקיימת. העובדה שהמדינה (ולא הרשויות המקומיות) היא בעלת הקרקע גורמת למצב מוזר: המכרזים של רמ"י פטורים מהיטל ההשבחה הרגיל בן 50% המשולם בדרך כלל לרשויות המקומיות בעת עסקת נדל"ן. למעשה, בשיטות המכרזים ההשבחה מגולמת במחירי הזכייה, אך זו עוברת לתקציב המדינה ולא לרשויות המקומיות.



צילום: אביב שילון ורועי טל

פרופ' רחל אלטרמן הרפורמות הן "תיקון פנצ'ר" בלבד

דבר זה יוצר פערים בין הרשויות: כאלו שיש בהן הרבה קרקעות פרטיות זוכות למלוא היטל ההשבחה. אך דווקא הרשויות שבהן יש רזרבות של קרקעות מדינה, שבהן המדינה מוציאה מכרזי ענק למגורים, מקבלות היטל השבחה נמוך. "הסכמי הגג" החלקיים אינם אלא ניסיון לגשר חלקית על פערי התקציב שלהם גרמה המדינה מלכתחילה.

התועלת השלישית

קרקע מספקת לתשתיות ולסביבה

ההנחה היא שכאשר הקרקע בבעלות ציבורית, תוענק קרקע לצורכי ציבור ברוחב יד, ולא יהיה צורך להפקיע אותה מגורם אחר.

בישראל התועלת חלקית מאוד. נושאי הסביבה כגון פארקים לא היו מעולם בראש מעייניהם של מקבלי ההחלטות ברמ"י. בתוך הערים עד שנות השמונים המאוחרות נהג המינהל להעניק לרשויות המקומיות קרקע לצורכי ציבור ביד רחבה יחסית ללא תמורה.

מאז קטנה מאוד נכונות המינהל להקצות קרקעות לצורכי ציבור ללא תמורה. המצב הגיע לאבסורד שבו הרשויות נאלצות להתחנן להקצאת קרקעות "של הציבור" לצורכי ציבור ולעתים להפעיל הליכי הפקעה כלפי המדינה.

התועלת הרביעית

שליטה בהיקף ועיתוי הבנייה

על פי התיאוריה, כאשר הקרקע היא בבעלות ציבורית, קל יותר לרשויות לכוון את היקף הבנייה במשק, ולקבוע לא רק מה מותר או אסור ליזמים לבנות, אלא גם מתי עליהם להתחיל לסיים את הבנייה.

בישראל התועלת חלקית מאוד. בעשורי המדינה הראשונים אכן היתה שליטה כזו. כיום רמ"י שולטת רק בקביעת מועד המכרזים, אך קשה לה לאלץ את היזמים לממש את הבנייה.

התועלת החמישית

התחדשות עירונית בקלות

כאשר מדובר בחכירה ציבורית ולא בקרקע פרטית, קל יותר לכפות התחדשות עירונית, כי מדובר בחוזה מוגבל בזמן שניתן להוסיף תנאים במועד חידושו.

בישראל התועלת לא מתקיימת. לחוזי החכירה למגורים של רמ"י אין בפועל תאריך תפוגה. למעשה המצב הפוך, הצורך לקבל עוד אישורים והיתרים מרמ"י בכל יוזמה כזו דווקא מקשה על התהליך ומייקר אותו. אגב, גם במדינות אחרות שבהן קיימים חוזי חכירה, תועלת זו קשה להשגה.

התועלת השישית

הקצאה צודקת ליעדים חברתיים

ההנחה היא שהרשות הציבורית תוכל לקדם מטרות חברתיות כגון הקמת דיור בר־השגה ודיור ציבורי.

בישראל התועלת חלקית ומתקיימת בעיקר בעתות משבר. בעשורי המדינה הראשונים קידמו הגופים הלאומיים יעדים חברתיים, וכך נוצרו "דירות השיכונים" על מקרקעי הלאום, אך כיום ישנו מחסור בדיור בר־השגה. צריך לזכור גם שמטרות חברתיות טיבן להשתנות עם הזמן, וכיום חלק מהחלטות הסבסוד של העבר נראות כלא צודקות; לדוגמה – יורשים של שיכונים ברמת אביב א' הפכו לבעלי נכסים יקרים מאוד. במשבר העלייה של שנות התשעים הומצאה תוכנית "בנה דירתך", שבה מחיר הקרקע היה מסובסד, וגם זו זכתה מאוחר יותר לביקורת. סביב תוכנית "מחיר למשתכן" התפתחה מחלוקת פוליטית על סוגי הזכאים.

סיסמה חלולה

כיוון שהקרקע הלאומית בישראל משמשת לא רק לצרכי ציבור וניתנת למגזרים כאלו או אחרים, אין משמעות לאמירה "זו הקרקע של כולנו".

ההיקף בעייתי

היתרונות של הבעלות הציבורית על קרקע אינם מתקיימים בישראל מכיוון שהבעלות אינה מצומצמת, אלא לאומית. קנה המידה הגורף והמונופול שנוצר בה גורמים נזקים.

הפתרונות של כחלון

בעלות המדינה לאורך השנים גרמה לעליית המחירים, והרפורמות כעת הן "תיקון פנצ'ר" בלבד. לכן גם שחרור קרקעות לא יספיק להורדת המחירים.