



תכנון ארוך טווח

הבעלות הלאומית על המקרקעין ומחירי הדיור מחקר גישוש לקראת גיבוש מדיניות חדשה

פרופ' רחל אלתרמן
פרופ' רון קנת
ד"ר איל סלינג'ר

תעשייה
וחדשנות

תשתיות
פיזיות

בריאות

הון
אנושי

השכלה
גבוהה

חברה

חינוך

כלכלה

מדע
וטכנולוגיה

סביבה
ואנרגיה



הבעלות הלאומית על המקרקעין ומחירי הדיור

מחקר גישוש לקראת גיבוש מדיניות חדשה

חוקרים:

פרופ' רחל אלתרמן

פרופ' רון קנת

דר' איל סלינג'ר

אוקטובר 2020

רחל אלתרמן - ראשת הצוות - פרופסור (אמריטה) בטכניון וחוקרת בכירה במוסד שמואל נאמן. אלתרמן מתכננת ערים ומשפטנית, מומחית למחקר בין לאומי השוואתי על הקשר בין תכנון עירוני, מדיניות מקרקעין ומשפט. היא הנשיאה המייסדת של האגודה האקדמית הבין לאומית בנושא זה PLPR.

רון קנת - פרופסור באוניברסיטת TORINO שבאטליה וחוקר בכיר במוסד שמואל נאמן. כמומחה למודלים סטטיסטיים מתקדמים, הוא הצטרף במהלך הפרויקט וסייע מאוד לשדרוג המודל הסטטיסטי.

דר' איל סלינג'ר - כלכלן ושמאי מקרקעין, בעל תואר שלישי מהטכניון וחוקר במוסד נאמן. הוא אחראי לביצוע עבודת השדה, בנייה של המבנה העקרוני של מודל הניתוח ולהרצתו. כמו כן אייל שותף לכתיבה ולהסקת המסקנות.

תודה מיוחדת לפרופסור (אמריטוס) **עזרא סדן** אשר עצותיו הטובות בראשית הדרך סייעו לנו מאוד למיצוב אסטרטגית המחקר.

אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן מלבד לצורך ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.
הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחבר/ים ואינן משקפות בהכרח את דעת מוסד שמואל נאמן.

תוכן עניינים

5	פתח דבר
6	1. מבוא הצורך במחקר ושאלות המחקר
6	1.1 הצורך במחקר
7	1.2 שאלות המחקר
8	1.3 תמצית גישת המחקר
8	1.4 מבנה העבודה
10	2. פרק שני הבעלות הלאומית על הקרקע בישראל וכללי השיווק
10	2.1 עיקרון הבעלות הלאומית על הקרקע
11	2.2 שיווק של קרקעות המדינה
11	2.3 מחיר מינימום
12	2.4 שליטה על עיתוי הפיתוח
12	2.5 המשמעות התקציבית עבור הרשויות המקומיות
12	2.6 פריסה מרחבית של הבעלות הלאומית על המקרקעין
14	2.7 היטל השבחה רגיל לעומת "חלף היטל"
14	2.8 הוצאות פיתוח
16	3. פרק שלישי שוק הדיור בישראל
16	3.1 עליית מחירי הדיור
18	3.2 היצע קרקעות המדינה
19	3.3 חסמים תשתיתיים ומשפטיים להוצאת קרקעות לשוק הבנייה
19	3.4 עסקאות במקרקעי המדינה
30	פרק חמישי
30	מודל 1: זיהוי גורמים המשפיעים על אופן וקצב הוצאת מכרזים על ידי רמ"י - "ניתוח הישרדות"
33	פרק שישי
33	מודל 2: הגורמים המשפיעים על הצלחה/כישלון של מכרז
33	לוג'יט (Logit Model)
35	פרק שביעי
35	מודל 3 – בחינת הגורמים המשפיעים על הזכייה במכרז - סימולציה למכרזי רמ"י שנכשלו - מודל הדוני
39	פרק שמיני סיכום ומסקנות
	ניספח 1: פירוט השיטה והממצאים של המודל הסטטיסטי לבדיקת גורמים משפיעים על משכי זמן לשיווק קרקעות רמ"י
44	

46	ניספח 2: פירוט מודל ה-LOGIT
49	ניספח 3: פירוט מודל המחירים ההדוני
52	ניספח 4: מאמר רקע אודות מדיניות המקרקעין הלאומית

רשימת איורים

13	איור 1: שיעור קרקעות בניהול של רמ"י לפי מחוזות
22	איור 2: מכרזים לפי מספר מגרשים שבהם היו או לא היו זוכים לפי מרחב 1998-2014
22	איור 3: מספר יחידות דיור ששווקו במכרזים שהצליחו, לפי מרחב 1998-2014
23	איור 4: ממוצע של מספר הצעות במכרזים לפי מרחב 1998-2014
24	איור 5: מחיר מינימום והוצאות פיתוח בש"ח ליח"ד לפי מרחב: ממוצע במכרזים עם ובלי זכייה 1998-2014
25	איור 6: אופקים: השפעה של הפחתת הוצאות פיתוח על מחירי הזכייה לאחר כישלון של מכרזים קודמים - מגרשים בשכונת קרית מנחם
26	איור 7: קרית גת: השפעה של הפחתת הוצאות פיתוח על מחירי הזכייה לאחר כישלון של מכרזים קודמים - מגרשים בשכונת גוגנהיים
26	איור 8: שדרות: השפעה אפשרית של הפחתת הוצאות הפיתוח על מחירי הזכייה לאחר כישלון של מכרזים קודמים - שכונת בן גוריון
28	איור 9: משך הזמן הממוצע ממועד אישור התב"ע עד לשיווק 2,509 המגרשים
36	איור 10: עיר (כמעט) ללא שוק פרטי: מכרזים אור עקיבא צפון, תב"ע ש/במ/א506 (מחיר מינימום כולל הוצאות פיתוח)

רשימת לוחות

11	לוח 1: יחידות דיור למגורים שאישרה רשות מקרקעי ישראל 2008-2013
13	לוח 2: האחוז שמהווים התקבולים מהיטל השבחה וחלף היטל השבחה מתוך סך כל ההכנסות לפי מחוזות עיקריים
17	לוח 3: התחלות בניה - יחידות דיור
17	לוח 4: פער ביקוש היצע דירות
18	לוח 5: התפלגות העסקאות ליחידות דיור לשנים 2012-2014
20	לוח 6: יח"ד שפורסמו במכרזים ויח"ד שנכללו בעסקאות שנחתמו בפועל, 2014-2007
24	לוח 7: משקלן של הוצאות פיתוח במכרזים בהם הייתה זכייה ולא הייתה זכייה
27	לוח 8: שיווק המגרשים במקבצים לאחר אישור התב"ע, שבהם היה זוכה

לוח 9: משכי זמן ממוצעים (בשנים) ממועד אישור תב"ע ועד לפירסום מכרזים לפי מחוזות עיקריים 29
לוח 10 : משכי זמן ממוצעים ממועד אישור התב"ע עד לשיווק עם זכייה לפי תקופות של יציבות במחירי הדיור
ועלית מחירי הדיור 32

דוח מחקר זה יוצא לאור בעיתוי בו מקבלי ההחלטות עשויים להיות פתוחים ל"חישוב מסלול מחדש": בחודש מאי 2020 הושבעה ממשלה חדשה בישראל לאחר תקופה של שנה וחצי בה לא הייתה ממשלה נבחרת. התחלפו כול השרים שהיו מופקדים בשנים האחרונות על מדיניות הדיור. מינהל התיכנון הועבר (בחזרה) ממישרד האוצר למישרד הפנים, ורשות מקרקעי ישראל הועברה שוב מיד ליד בין מישרדים – הפעם ממישרד האוצר למישרד הבינוי והשיכון. מטה הדיור הלאומי, שהוקם כדי לתאם בין הגופים הממשלתיים העוסקים במדיניות דיור, פורק, תוכניות "מחיר למשתכן" שכיכבה בממשלה הקודמת מאז 2015 כניראה תבוטל. עדיין לא אומצה תוכנית אחרת. ברקע, משבר מגפת הקורונה אף הוא צפוי להשפיע במידת מה על שוק הדיור.

סברנו, שמצב זה עשוי לפתוח צמתי דרכים חדשים לחשיבה על מדיניות הדיור העתידית. למרות המקום המרכזי שתופסת מדיניות הדיור בישראל מאז 2011, והחלופות השונות שנשקלו וחלקן יושמו, נושא אחד מעולם לא הועמד למודעות וחשיבה ציבורית: הבעלות הלאומית הריכוזית על המקרקעין בישראל והשלכותיה על מדיניות הדיור ובמיוחד, על מחירי הדיור. האם יש ביניהן קשר? בעיתוי הנוכחי, בו אולי נפתחו חלונות עם אופקים חדשים, אנו מגישים למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב את מימצאיו של דוח מחקר צנוע זה.

המחקר נבנה כמחקר גישוש, תוך כוונה להרחיבו ולהעמקתו לעוד שאלות נלוות וחשובות. אולם בחיפושינו הרבים אחר מקורות מימון להמשך, התאכזבנו פעם אחר פעם. הצורך בהרחבה קיים, ולאור מימצאינו – ניתן לומר שהוא אף מוכח. האם גורלו של "הפיל שבחדר" של מחירי הדיור בישראל להישאר במחבואו לנצח?

רחל אלטרמן

ראשת צוות המחקר

הצורך במחקר ושאלות המחקר

מחירי הדיור בישראל מצויים בשנים האחרונות על סדר היום הציבורי, הכלכלי והחברתי, ולראשונה הם תופסים מקום נכבד אפילו במסעי הבחירות הלאומיות (שבישראל בדרך כלל עוסקים בנושאים לאומיים הייחודיים לנו). פתרונות רבים מוצעים על ידי הדרגים השונים, וחלקם חדשניים ומיושמים. אולם שוק הדיור עדיין סובל מאי-ודאות, ולא ברור אם מגמת עליית המחירים בדרך להיבלם.

במשך עשורים רבים הצליחה ישראל להיות בין המובילות בעולם במדיניות דיור שהצליחה לספק קורת גג ברמה טובה לגלים גדולים של עולים-מהגרים חסרי משאבים חומריים, לאחרונה בשנות התשעים. בעשור האחרון התפתח משבר הדיור הנוכחי. מוסדות השלטון ואחרים עוסקים בשאלה, מהן הסיבות למחסור הנוכחי ולהאמרת המחירים הקיצונית. אנו מתמקדים בגורם אחד הזוכה למעט מאוד דיון ומחקר: הבעלות לאומית על כמעט כל רזרבות הקרקע בישראל (להוציא אפשרויות של התחדשות עירונית).

מקבלי החלטות והציבור הרחב מרבים להשוות בין מחירי הדירות בישראל לבין הנתונים המקבילים בארצות אחרות במערב. אולם השוואות אלה תמיד מתעלמות מ"הפיל הגדול שבחדר": ההבדל המשמעותי ביותר בין מדינת ישראל בהשוואה לכל מדינות ה-OECD הוא הסמוי מן העין: היעדר שוק חופשי בקרקעות המיועדות לדיור (על ידי מוסדות התכנון), ובמקום זאת - מנגנון מנהלי-כלכלי של בעלות לאומית על רוב המקרקעין בישראל.

1.1 הצורך במחקר

ללא מאמצי מדיניות נועזים, עלולים מחירי הדיור בישראל להמשיך ולהאמיר ולהשאיר שכבות הולכות וגדלות מחוץ למעגל של בעלי יחידת דיור. לתוצאה זו ישנן השלכות חברתיות קשות לחברה הישראלית. הסדרים של שכירות לאורך זמן עבור נתח מרכזי של האוכלוסייה, אינם מתאימים לחברה הישראלית, וההשוואות הבין לאומיות המוצגות מעת לעת כדי לטעון שרצוי לעודד שכבות רחבות לחיות בשכירות לאורך זמן, אינן הולמות. ישראל היא חברה ים תיכונית, והיא דומה דווקא לרוב מדינות העולם, שבהן הציפייה לבעלות על יחידת דיור היא הדומיננטית. ישראל אינה דומה למיעוט הקטן של מדינות, בעיקר במרכז וצפון אירופה, שבהן הערכים החברתיים אינם מדגישים בעלות על יחידת הדיור וישנם משקי בית רבים המעדיפים להתגורר ביחידת דיור בשכירות באופן קבוע.

על כן, טוב עושים מקבלי החלטות שחידשו, מאז 2014, את המדיניות הלאומית בישראל לאורך כל שנות המדינה ועד ראשית שנות ה-2000, שמטרתה לאפשר לכמעט כל משקי הבית להשיג דירה בבעלותם (או בחכירה דמויית-בעלות). כיום, עושים מקבלי החלטות מאמצים גדולים להנגשה של בעלות על דירה לקבוצה רחבה של משקי בית, בעיקר על ידי תוכנית "מחיר למשתכן" הכרוכה בסבסוד של מחירי הקרקע הלאומיים. אולם ייתכן שגם המדיניות של סבסוד הקרקע - לכאורה הפתרון - עומדת על פלטפורמה שהיא עצמה מהווה חלק מהבעיה התורמת מלכתחילה לרמה הגבוהה של מחירי הדיור בישראל.

החשש מהמשך עליית המחירים בישראל (גם אם יחולו בעתיד שינויים בשיעורי הריבית במשק) עומד על שתי סיבות במישור האובייקטיבי, ושתי סיבות במישור המדיניות. את האחרונות ניתן לשנות.

שתי הסיבות האובייקטיביות הופכות את ישראל כמדינה יוצאת דופן בין המדינות המפותחות. הללו הן: 1. ריבוי טבעי גבוה - פי שתיים ומעלה ממדינות רבות אחרות ב OECD; 2. משאבי הקרקע המוגבלים בשטח המדינה יחסית לשיעור גידול האוכלוסייה. גורמים אלה מביאים לתחרות הולכת וגוברת על קרקעות זמינות לפיתוח. את סיבות אלה לא ניתן לשנות, אלא להתאים את התיכנון המרחבי אליהן.

בנוסף לסיבות האובייקטיביות, ישנם שני גורמים עיקריים שהם יצירי כפיה של מדיניות, והללו ניתנים לשינוי. גורמים אלה, כך אנו משערים במחקר זה, "תורמים" אף הם לרמת המחירים הגבוהה. רשויות המדינה השונות והחברה האזרחית עוסקים רבות במדיניות הדיור הרצויה, אך מתעלמים משני גורמי המדיניות המרכזיים שבהם מתאפיינת רק ישראל, בין כל המדינות המפותחות-דמוקרטיות:

1. הבעלות הלאומית על רוב המקרקעין והמוסד המנהל אותם. ישראל מאוד שונה בהקשר זה, הן בתוכן והן בהיקף. ישראל ייחודית לעומת כל מדינות ה OECD. גם מעבר לקבוצת מדינות זו – דמוקרטיות ובעלות כלכלה מפותחת - נותרו בעולם מעט מאוד מדינות (סינגפור ביניהן) שבהן רוב המקרקעין המשמשים לפיתוח - ולא רק לצרכים לאומיים ציבוריים מובהקים - הם בבעלות לאומית. עצם עובדה זו צריכה הייתה להציף את הצורך בשאלה, מה ההשלכות? נושא זה הוא ליבו של המחקר.

2. הריכוזיות הקיצונית של מערכת התכנון והבנייה, גם אחרי הביזור המועט, שחלקו על הנייר, שבוצע לאחרונה בתיקון בחוק, וכן אי האמון הכרוני בשלטון המקומי. נושא זה אינו נושא המחקר בשלב הנוכחי, אך אנו מבקשים לעסוק בו בשלבים מאוחרים יותר.

1.2 שאלות המחקר

השאלה הרחבה שמחקר זה הוא רק חלק ממנה היא: האם הבעלות הלאומית על המקרקעין והמדיניות הנלווית לה הם נכס או נטל בהקשר למחירי הדיור והפיתוח העירוני? שאלה זו מתייחסת לא רק למחירי הדיור אלא להשפעות הרחבות יותר על הדפוסים של פיתוח עירוני וההשלכות החברתיות והכלכליות הכרוכות בכך.

שאלת המחקר הרחבה:

מה ניתן ללמוד על השפעת השליטה של רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) על המחירים?

השאלה למחקר הגישוש:

כיצד משפיעה שיטת המכרזים של רמ"י על רכיב עלות הקרקע במחירי הדיור

כאן נתייחס בעיקר לפיתוח חדש, ולא להתחדשות עירונית משום שבאחרונה, גורמים רבים אחרים משפיעים על ההיתכנות לפיתוח, והיתכנות זו נמוכה בפרק זמן נתון גם כאשר ישנן כבר תוכניות מאושרות. על כך יעידו פרויקטי פינוי בינוי המבוששים בוא מזה עשור ומעלה.

גם לגבי פיתוח חדש, לא פשוט לענות על שאלת המחקר. כדי לאמוד השפעה על מחירים, יש צורך בשיטת מחקר שתוכל לבודד את ההשפעה של הבעלות הלאומית ומדיניות רמ"י על השוק, וזאת קשה מאוד לבצע בישראל משום שאין מרחב מספיק של מקרקעין פרטיים שאינו מושפע מהמחירים שקובעת רמ"י על הקרקעות שבנייה ולה. אמנם, ישנן גם קרקעות פרטיות, אולם רוב הרזרבות במושבות לשעבר עם קרקע החקלאית פרטית כבר עברו פיתוח עירוני מואץ באמצעות כוחות השוק (ומערכת התיכנון והבנייה). קיימים גם מקרקעין מוכרים לטווח ארוך, בעיקר בערים, המתנהגים בשוק כמעט כמו קרקע פרטית, משום שבהם חוזי החכירה עברו "הפרטה זוחלת" (כדברי רחל אלטרמן, 1999). אולם עיקר מאגרים אלה זקוקים להתחדשות עירונית – שבה כאמור אין אנו עוסקים כאן.

משמע, כל עוד "אין לנו ארץ אחרת", קשה מאוד לבודד להשוות רמות מחירים על מקרקעין פרטיים עם מקרקעי רמ"י. סביר להניח ששליטת רמ"י משפיעה על כל רף המחירים באזורים השונים במדינה. השוואה למדינות בחו"ל אף היא לא תניב שיטת מחקר מושכלת. רבים הם המשתנים המתערבים או

המערפלים, ואין בין מדינתנו למדינה כלשהי מספיק דימיון גיאוגרפי, כלכלי ודמוגרפי להצדקה של השוואה כזו.

על כן במחקר גישוש זה ניסינו למצוא דרך ראשונית לבניית מודל סימולציה שינסה ללמוד על המשתנים המשפיעים על רמות המחירים מתוך נתוני רמ"י עצמם. נדגיש, שמדובר במחקר ראשוני בלבד, עם הגבלה תקציבית קשה. אנו מבקשים למצוא מקור תקציבי שיאפשר לנו להרחיב את המחקר מעבר לגבולות המצומצמים הנוכחיים.

באמצעות מודלים אנליטיים וביצוע סימולציות, ננסה לבחון האם התנהלותה של רמ"י הינה בעלת מאפיינים של התנהלות של שוק חופשי. ננסה לכמת את ההשלכות על מחירי הדיור של הבעלות הלאומית על מרבית הרזרבות לפיתוח חדש, ושל דרכי ההתנהלות של רמ"י בהוצאת הקרקע לפיתוח.

1.3 תמצית גישת המחקר

לשם כך בנינו בסיס נתונים הכולל את כל המגרשים ששווקו במכרזים של רמ"י, בכל הארץ, בבנייה רוויה למגורים, החל משנת 1998 ועד מרץ 2014 בלבד עצמו. הסיבה להגבלת פרק הזמן היא משום שמטרתנו במחקר זה היא לבחון את הנוהלים ארוכי הטווח של רמ"י של עריכת מכרזים בהם הזוכים הם בדרך כלל המרבים במחיר. **טרם תחילת יישום תוכנית "מחיר למשתכן"** בשנת 2015. החלטות מועצת מקרקעי ישראל ביחס ל"מחיר למשתכן" מציבות "כללי משחק" חדשים, כשהן קובעות כי:

'ככלל, מגרשים המיועדים לבנייה רוויה, ישווקו במסלול מחיר למשתכן...'

מאחר שמועצת מקרקעי ישראל מוסמכת לשנות את החלטותיה, החלטה זו הופכת את מדיניות רמ"י למדיניות התלויה עוד יותר בהחלטות מנהליות מאשר בעבר. אין לדעת אם זו החלטה האמורה להיות קבועה, ומה יהיה תחולתה העתידית של החלטה מעין זו. לדוגמה: האם היקפה יישאר למגורים בבנייה רוויה בלבד, האם תחול על שימושי קרקע אחרים, האם תמשיך לחול על כל הארץ, וכמובן – מה יהיה השלכותיה על מחירי הדיור. במחקר זה אנו שואפים לשאול שאלה יסודית יותר מאשר התמקדות בהחלטות מנהליות אלה או אחרות. אנו שואפים למצוא דרך, ולו ראשונית, לענות על השאלה הגדולה יותר: כיצד משפיעה עצם הבעלות הלאומית על מחירי הדיור אפילו כאשר מדיניות זו מנסה "לחקות" את פעולת השוק על ידי הוצאה למכרזים בהם ככלל, הזוכה הוא המציע את ההצעה הגבוהה ביותר.

1.4 מבנה העבודה

בפרק השני נעסוק בבעלות הלאומית על הקרקע בישראל, המשמעות וההשלכות בדגש על ההיבט של שיווק הקרקעות והמשמעות הכלכלית של זכויות קנייניות אלה. בפרק השלישי נתמקד בנתונים ביחס לשוק הדיור בישראל. בפרק הרביעי נציג את בסיס הנתונים למחקר – ניתוח של מכרזי רמ"י - ואת הניתוחים הסטטיסטיים הפשוטים שביצענו בחתכים שונים. ניתוחים אלה ייבחנו בפרקים הבאים שבהם נציג את שלושת המודלים האנליטיים שפיתחנו. נגדיש שוב, ששלושתם פותחו במגבלות של מחקר גישוש, ואנו מקוים לאפשרות לשכללם בעתיד ולהרחיב לשאלות מחקר נוספות.

בפרק החמישי נציג את המודל הראשון: ניתוח הישרדות cox regression לבחינת האופן והקצב של שחרור המגרשים במכרזים של רמ"י. מטרת המודל היא לבחון מהם הגורמים המשפיעים על משך הזמן שחולף ממועד אישור תוכנית בניין עיר, עד שהמגרש ישווק בפועל.

בפרק השישי נציג את המודל השני - לוג'יט בינארי - לבחינת הגורמים המשפיעים על הצלחת/כישלון מכרז.

הפרק השביעי מוקדש למודל השלישי – מודל המחירים ההדוני המיושם על מחירי קרקעות בכל הארץ. במסגרת המודל ביצענו סימולציות במטרה לכמת אומדן שלשיעור עליית המחירים שנבעה כתוצאה מכישלון מכרזים.

נסיים בפרק בו נציג את המסקנות הראשוניות ממחקר-גישוש זה, ונצביע על הכיוונים למחקר מלא הדרוש כדי לבחון את מדיניות רמ"י באופן שלם, ולאפשר הסקת מסקנות וגיבוש המלצות.

2. פרק שני

הבעלות הלאומית על הקרקע בישראל וכללי השיווק

במסגרת דו"ח זה לא נציג את מלוא הרקע הדרוש כדי להבין את החוק, המדיניות והפרקטיקה הכרוכים במקרקעי ישראל – ההסדר הייחודי לגבי הבעלות הלאומית על המקרקעין בישראל. הנושא נסקר ונדון בהרחבה על ידי החוקרת הראשית בספר חננאל ואלתרמן (2015), אלתרמן (2017), Alterman (2003), ומוקדם יותר – אלתרמן (1999) ו (1998). נביא להלן הקדמה מצומצמת הדרושה להבנה בסיסית כרקע למודל שפיתחנו.

לנוחיות הקוראים, מאמרה של אלתרמן מ 2017 מצורף כניספח 4. בו ניתן למצוא רקע עיוני לעקרונות של הבעלות הלאומית על המקרקעין בישראל, ובחינה ביקורתית של ההצדקות לבעלות זו, במבט היסטורי ובין לאומי משווה.

2.1 עיקרון הבעלות הלאומית על הקרקע

עיקרון מרכזי במדיניות המקרקעין של מדינת ישראל הוא הבעלות הלאומית על הקרקע. כ 93% משטח המדינה הם "מקרקעי ישראל" - בבעלות המדינה, קק"ל או רשות הפיתוח. יותר מהאחוז הגבוה חשובה העובדה שבישראל מרבית רזרבות הקרקע לפיתוח הם מקרקעי ישראל. ישראל ייחודית בהיבט זה בין מדינות ה OECD. במדינות המערב מרבית הקרקעות המשמשות לפיתוח הן בבעלות פרטית. אם קיימת קרקע בבעלות לאומית, תמהיל הייעודים בה כולל בעיקר שימושים ציבוריים מובהקים כמשאבי טבע, יערות, חופים, תשתיות לאומיות, מיתקני ביטחון וכיוצא בזה. (חננאל ואלתרמן, 2015). בישראל, מקרקעי ישראל משמשים לכל טווח הפעילויות – כולל פעילות מסחרית פרטית, תעשייה, ומגורים פרטיים. מקרקעי ישראל מנוהלים על ידי גוף מרכזי אחד ויחיד – רמ"י ומועצת מקרקעי ישראל (ממ"י) (חננאל ואלתרמן, 2015)

הבדל נוסף הוא המקרקעין בבעלות מוניציפאלית. כאן ישראל דווקא בעלת שיעור נמוך. בישראל, שיעור הקרקעות שבבעלות מוניציפלית נע בין 0 ל- 15% ובדרך כלל פחות מ- 10%. מקרקעי ישראל אינם נמסרים לשליטה ישירה של הרשויות המקומיות ואין הן מוסמכות להחליט על הקצאת מקרקעין אלה.

הבעלות הלאומית על הקרקע עוגנה בחוק יסוד: מקרקעי ישראל (תש"ך 1960) סעיף 1

מקרקעי ישראל, והם המקרקעים בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת.

במסגרת האמנה בין מדינת ישראל לקרן קיימת לישראל (תשכ"ב 1961) נקבע כי עם תחילתו של חוק יסוד מקרקעי ישראל ירוכז ניהול הקרקעות, שהם אדמות המדינה, או אדמות רשות הפיתוח או אדמות קרן קיימת לישראל, בידי המדינה. כן נקבע כי הממשלה תקים מינהל מקרקעי ישראל. בחוק רשות מקרקעי ישראל (התש"ל, 1960) סעיף 1א (כפי שתוקן באופן נרחב בשנת 2009)) הוגדרו מטרות רשות מקרקעי ישראל:

(1) לניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, ובכלל זה להשאת עתודות קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה בעתיד, תוך איזון ראוי בין צרכי שימור לצורכי פיתוח, ובין שיווק קרקע לשמירה על עתודות קרקע לצורכי ציבור;

(2) לקידום התחרות בשוק המקרקעין ולמניעת ריכוזיות בהחזקת מקרקעין.

סעיף 2 מגדיר את תפקידי רשות מקרקעי ישראל ובהם הקצאת קרקעות לצרכי מגורים. בסעיף 3 נקבע כי הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל, שתקבע בהחלטותיה את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות.

החלטה מספר 1 מיום 17.05.65 - מדיניות הקרקע בישראל – מבחינה בין מדיניות מסירת קרקע חקלאית למדיניות מסירת קרקע עירונית. מחקר זה עוסק בשלב הנוכחי בקרקע עירונית בלבד.

2.2 שיווק של קרקעות המדינה

החלטה מספר 1 קובעת כי מסירה של קרקע עירונית תיעשה על פי מכרז פומבי. אולם ניתן יהיה למסור קרקע בתנאים שונים שתקבע מועצת מקרקעי ישראל על פי הנחיות הממשלה. בעשורים האחרונים נוהגת רמ"י להקצות את מרבית המקרקעין באזורי פיתוח באמצעות מכרזים. יחד עם זאת, נתונים לגבי קרקעות הנמסרות בפטור ממכרז אינם זוכים לדיון נרחב. בהתאם לפרסום של משרד הבינוי והשיכון - ניתוח כלכלי ענף הבנייה בישראל 2013, מדובר בהיקף גדול למדי שבועדי ראוי לניתוח ולדיון רחבים יותר. אולם המחקר הנוכחי בוחן ומנתח את הנתונים של קרקעות שנמסרו במכרז פומבי בלבד.

לוח 1: יחידות דיור למגורים שאישרה רשות מקרקעי ישראל 2008-2013

שנה	מכרזים פומביים	בפטור ממכרז	סה"כ לפני ביטולים	אחוז בפטור ממכרז מהסה"כ
2008	7,166	7,944	15,110	53%
2009	9,612	7,618	17,230	44%
2010	16,638	8,227	24,865	33%
2011	17,312	8,143	25,455	32%
2012	8,970	6,200	15,170	41%
2013	20,229	9,852	30,081	33%
ממוצע				39%

מקור: ניתוח נתוני משרד הבינוי והשיכון ניתוח כלכלי ענף הבנייה בישראל 2013 (על פי לוחות 13 ו- 14 שבדו"ח).

2.3 מחיר מינימום

החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1400 מיום 18.11.14 - פרסום מכרזים - קובעת כי ככלל יפורסם מחיר מינימום במכרזי רשות מקרקעי ישראל. מחיר המינימום ייקבע על-פי אומדן לשווי הקרקע שיערוך שמאי מטעם הרשות, אומדן שווי שוק בהתאם לשימוש המיטבי. מחיר המינימום יעמוד על שיעור מסוים מהאומדן בהתייחס ליעוד ולאזור.

אגב, יש לזכור כי החלטה זו הינה משנת 2014 והנחות מאומדן מחיר המינימום לא תמיד היו מקובלות. כך, בהחלטה 1079 מיום 12.03.06 – פרסום מכרזים (ההחלטה בוטלה בהמשך), נקבע כי ככלל, האומדן יהווה את מחיר המינימום וכי המנהל רשאי לקבוע כללים נוספים בדבר קביעת מחיר במכרזים. כך גם על פי החלטה 1244 מיום 30.01.12 (גם היא בוטלה בהמשך).

במכרז בו נדרש תשלום הוצאות פיתוח (לרשות המקומית), הללו אינן נלקחות באופן ישיר בחשבון של אומדן מחיר המינימום. דהיינו אומדן שווי הקרקע שממנו נגזר מחיר המינימום משקף שווי קרקע ללא פיתוח, ופעמים רבות הוא נגזר מנתוני השוואה למחירי קרקעות מפותחות בסביבה (בניכוי הוצאות פיתוח). הוצאות הפיתוח יפורסמו בנפרד במסגרת המכרז. ההצעה הגבוהה ביותר מבין ההצעות הכשרות תוכרז כזוכה, אולם רמ"י רשאית קבוע כללים נוספים בדבר הזוכים במכרזים. באין הצעות או

באין הצעות כשרות, המכרז ייכשל ולא יוכרז לו זוכה. עובדות אלה חשובות ונלקחו בחשבון במודלים שפיתחנו.

2.4 שליטה על עיתוי הפיתוח

אחת התועלות המיוחסות, בתיאוריה, לבעלות ציבורית על מקרקעין הינה השליטה על היקף הבנייה ועיתויה. הכוונה כאן היא לכך שהקרקע בבעלות ציבורית, אך הבעיה נעשית על ידי יזמים פרטיים בהתאם לתחושתם אודות מידת הביקוש בשוק. מסתבר, שרמ"י שולטת בעיתוי השיווק, אך קשה לה מאוד לשלוט על עיתוי הבנייה (אלתרמן, 2017, חננאל ואלתרמן, 2015).

עד להחלטה 833 מיום 09.07.98, החכרת הקרקע נעשתה על פי החלטה מספר 1 במסגרת דו שלבית – הרשאה (הסכם פיתוח מוגבל בזמן - 3 שנים) וחכירה. החלטה 833 ביטלה מסגרת דו שלבית זו וקבעה כי החכרת הקרקע תעשה ישירות בהסכם חכירה לדורות אשר בו יקבע מועד סיום הבנייה. בכל מקרה, גם אז וגם היום, בשתי המסגרות, מתקשה רמ"י לאכוף את לוחות הזמנים/את עיתוי הבנייה.

יחד עם זאת, יש לציין כי לאחרונה עלה נושא האכיפה על סדר היום, ואושרה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1513 מיום 10.05.17, שעניינה ביטול עסקאות בשל אי עמידה בזמנים שנקבעו בהסכם להשלמת הבנייה. נושא זה לא ניכלל במחקר-גישוש זה, והוא ראוי למחקר נפרד.

2.5 המשמעות התקציבית עבור הרשויות המקומיות

הסדרי החכרה ש"זחלו" לקראת בעלות בערים

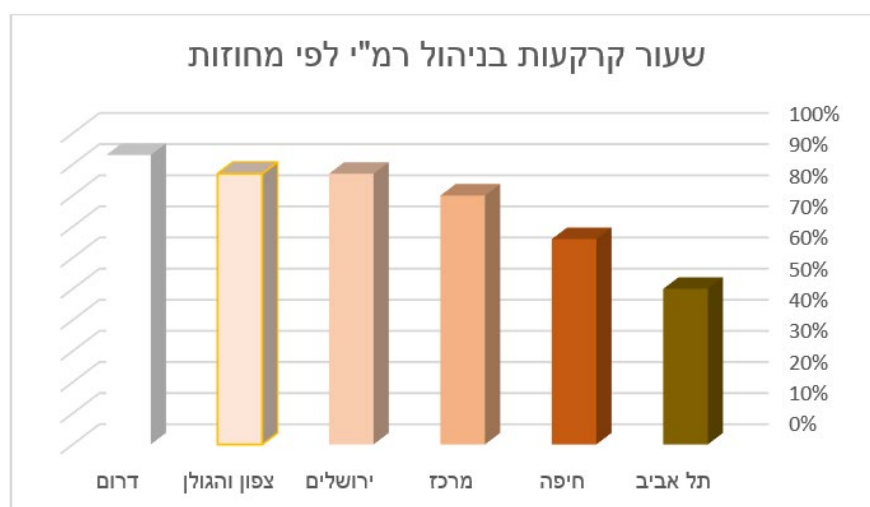
בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1, קרקע עירונית תוכר לתקופה של 49 שנה ובתום תקופה זו תוארך זכות החכירה לתקופה נוספת של 49 שנה. החלטה מאוחרת יותר, החלטה 848 מיום 19.11.98 הקנתה חכירה ל-98 שנה אם זכות להארכה בעוד 98 שנה. במסגרת הרפורמה בניהול מקרקעי ישראל, מאפשרת החלטה 1370 מיום 22.06.14 (שבהמשך החליפה אותה החלטה 1549 משנת 2018) הקניית בעלות מלאה בקרקע עירונית שהוחכרה על פי חוזה חכירה למטרת מגורים ותעסוקה. במקרים הרבים (בעיקר בבנייה רוויה למגורים) שבהם אין צורך להשלים תשלומי חכירה לרמ"י, הבעלות המליאה מוקנית באופן חד צדדי, ללא תמורה, על ידי רמ"י.

את המשמעות הכלכלית של הבעלות הלאומית על הקרקעות ניתן לחלק לשלב השיווק / העברת זכויות החכירה, ולשלב בו הזכויות הקנייניות מועברות לזוכה. שלבים אלה יקבלו ביטוי במודל שפיתחנו ויוסברו בהמשך.

2.6 פריסה מרחבית של הבעלות הלאומית על המקרקעין

התפרוסת של מקרקעי ישראל אינה הומוגנית בין היישובים והמחוזות ולכך השלכות פוטנציאליות כבדות משקל. באיור 1 מוצעים שיעורי מקרקעי ישראל לפי מחוזות. אולם חשוב להדגיש ששיעורים אלה כוללים גם מקרקעין עירוניים שכבר הוקצו בחוזי חכירה מהוונים. אף שהללו באופן פורמאלי הם עדיין בגדר מקרקעי ישראל, בפועל התנהגותם בערכי שוק ואף בהליכי תכנון ובנייה דומה מאוד למקרקעין פרטיים.

איור 1: שיעור קרקעות בניהול של רמ"י לפי מחוזות



ניתן להבחין בשיעור בעלות גבוה יותר של מקרקעי ישראל במחוזות הפריפריה מאשר במחוזות המרכז. לעובדה זו יש משמעות חשובה לגבי מקורות ההכנסה של הרשויות מקומיות. על פי מחקר של מרכז המחקר והמידע הכנסת (2012), התפלגות ההכנסות מהיטל השבחה ומחלף היטל השבחה בשנת 2010 לפי מחוזות עיקריים הינה כמוצג בלוח 2.

לוח 2: האחוז שמהווים התקבולים מהיטל השבחה וחלף היטל השבחה מתוך סך כל ההכנסות לפי מחוזות עיקריים

מחוז	שיעור הקרקעות בנייה ולרמ"י	שיעור מסך ההכנסות מהיטל השבחה וחלף היטל השבחה	שיעור מסך האוכלוסייה
תל אביב	50%	30%	16%
מרכז	80%	50%	24%
צפון והגולן	87%	3.5%	16.5%
דרום	93%	4%	14%

מקור: מרכז מחקר ומידע הכנסת (2012)

ניתן ללמוד מלוח 2 כי למחוזות הדרום והצפון והגולן, שם שיעור מקרקעי ישראל הוא גבוה במיוחד, יש גם שיעור נמוך יחסית של הכנסה מהיטל/חלף השבחה. לכך יש, כמובן גורמים משוערים רבים, אך אחד מהם נובע באופן ישיר מסוג הבעלות על הקרקע. מדובר בהבדל בין שני סוגי היטלים שהם מקור הכנסה חשוב מאוד לתקציבי הרשויות המקומיות: היטל השבחה "רגיל" לעומת "חלף היטל".

נעיר, שהתוכנית "מחיר למשתכן" הפעילה בעת כתיבת דוח מחקר זה, מקטינה את התקבולים מהיטל השבחה רגיל, ובתקופת תוכנית זו, חלים "הסכמי הגג" התקציביים. על השפעתם לא נדון כאן, ומן הסתם יארך עוד זמן עד שזו תתברר במחקר. אולם, תוכנית זו, יש להניח, עשויה להיות ארעית. לא

ברור אם המצב התקציבי להסדר הקודם או שייקבע הסדר אחר. מכל מקום, הנתונים שבטבלה להלן לדעתנו, כן משקפים את התמונה הכללית של ההבדלים בין המחוזות.

2.7 היטל השבחה רגיל לעומת "חלף היטל"

הכנסות משני סוגי ההיטלים הללו נגזרות מערכי הקרקע והן פועל יוצא של תוכניות (לבנייה) חדשות שממומשות. אולם השיעור ובסיס החישוב של היטל השבחה רגיל שונה מזה של חלף היטל. בעוד שעל פי חוק התיכנון והבנייה, היטל השבחה מהווה 50% מההשבחה (ההפרש בין ערך הקרקע לפני אישור התוכנית ואחריה), חלף היטל מבוסס על הסכם מיוחד, הנספח לחוק, החל אך ורק על קרקעות שמשווקת רמ"י. שיעור חלף היטל הוא 12% (עד 2012 היה 10%), ובסיס החישוב של ההשבחה אף הוא שונה – כאן מדובר לא בשיעור עליית השווי עקב אישור התוכנית ("השבחה") אלא בסך התקבולים שמקבל רמ"י בגין הקרקעות בתוכנית הנדונה. האם שני בסיסים שונים אלה מניבים תקבולים דומים?

בשנת 2012, בעת דיון סוער למדי אודות חלף היטל בוועדת הפנים ואיכות הסביבה בכנסת (בו שימשה רחל אלתרמן כיועצת אקדמית), ביקשו חברי כנסת – לראשונה – לערוך השוואה כספית בין היטל השבחה לבין חלף היטל. הרשויות המקומיות העדיפו, לאורך השנים, את היטל השבחה על פני חלף היטל וטענו שחלף היטל מקפח אותן בפרויקטים של רמ"י ומשאיר פער של מקורות מימון לעומת פיתוח ביוזמה פרטית, שם חל היטל השבחה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת נתבקש לערוך השוואה שיטתית בין שני סוגי ההיטלים. נמצא, שחלף היטל אמנם נמוך באופן משמעותי מהיטל השבחה, אם כי בשיעורים לא אחידים של הפרשים התלויים בנסיבות שונות (מרכז המחקר והמידע הכנסת, 2012).

אף שבמחקר גישוש זה לא נתייחס באופן ישיר לשיעורי התקבולים מחלף היטל שהיו כרוכים במכרזים השונים שניתחנו, חשוב להבין שהפערים בין היטל השבחה לחלף היטל מהווים מרכיב מסויים (אך משתנה) מחסר הכיס במקורות תקציביים למימון תשתיות ומבני ציבור שהרשויות המקומיות חוות עקב יוזמות בנייה של רמ"י או משב"ש.

2.8 הוצאות פיתוח

במכרזי רמ"י נהוג מזה שנים (לכלול מרכיב של הוצאות פיתוח שעל היזמים לשלם כחלק מהזכייה במכרז. במודלים שפיתחנו במחקר זה, מחירי הקרקע שאליהם נתייחס חלים על קרקע עם פיתוח, דהיינו, מחיר הזכייה ועוד הוצאות הפיתוח. כפי שיודגם, לעיתים תכופות, מצאנו שלהוצאות הפיתוח היה משקל מכריע בשווי הקרקע. כן מצאנו ששיעור הוצאות הפיתוח מסך שווי קרקע מפותחת נטה להיות גבוה יותר באזורים פריפריאליים מאשר באזורי ביקוש, ושם הוא הגיע לעיתים עד 90% ואף 100% (באזורי עדיפות לאומית גבוהה). באופן אחיד ושקוף בין הרשויות המקומיות, ובעיקר – עד כמה הסכמי הגג יכסו גם את עלויות התחזוקה השוטפות וההשקעות הדרושות בעתיד.

האחריות לפיתוח התשתיות הציבוריות בתחומי הרשויות המקומיות הוא נושא הראוי למחקר בפני עצמו, משום שהאחריות המוסדית לא תמיד ברורה בחלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי והמקומי. מקורות המימון המוסדרים באופן רשמי בחוקים ובחוקי עזר אינם בהכרח מתאימים לצרכים השונים (מרגלית ואלתרמן, 1999, מועלם ואלתרמן, 2013). למרות זאת, כהכללה, ניתן לומר שעל פי החוק (והפסיקה), האחריות העיקרית לאספקה של תשתיות בסיסיות היא של הרשויות המקומיות, ועיקר המימון לפיתוח השוטף אמור להיות מבוסס על אגרות והיטלים שהרשויות גובות על פי חוקי העזר.

אולם מה הדין כאשר הפיתוח בא "מלמעלה", מתוקפם של מכרזים שעליהם ועל עיתויים מחליטה רמ"י, שהיא זרוע של השלטון המרכזי? לא תמיד יכולות הרשויות לממן את פיתוח התשתיות או לנהל את ביצוע הפיתוח. לאור זאת התפתחו לאורך השנים נוהגים שונים. הם אינם בהכרח אחידים בכל מקום ולאורך זמן. גם בעבר, לפני עידן "הסכמי הגג" הנוכחיים (מאז 2015), נהגו רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון

(משב"ש) להתקשר עם הרשויות המקומיות בהסכמים שונים ובהסדרים שונים. במחקר זה איננו נכנסים לפרטי ההסדרים – יתרונותיהם וחסרונותיהם. עבור המודלים שפיתחנו, הוצאות הפיתוח הן חלק מהתשלום של הקבלנים הזוכים.

נציין, שנושא של הוצאות הפיתוח בישראל, רחוק מהסדר משביע רצון, בין השאר עקב ההתערבות הישירה של השילטון המרכזי והבעלות הלאומית הריכוזית על המקרקעין. נושא זה זכה לתשומת לב בדו"ח שנתי של מבקר המדינה מס' 164 - בחינת יישום הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל התשע"ד 2014 ויש להניח שהוא יזכה לדוחות נוספים שיעסקו גם בהסדר הנוכחי של "הסכמי הגג" ובמידה שהם אומנם מעניקים פתרון בר קיימא לנושא הקמת התשתיות ותחזוקתן לאורך זמן.

לצורך המודלים שפיתחנו, הוצאות הפיתוח שמכתיב רמ"י במסגרת המכרזים הן בבחינת "קופסה שחורה". איננו בוחנים כאן את מרכיביה, מידת התאמתה לטווח העלויות הצפוי בפועל למימון תשתיות ומבני ציבור, או את הרציונל להבדלים בין פרויקטים ורשויות מקומיות.

3. פרק שלישי

שוק הדיור בישראל

בפרק זה נציג מבוא סכמטי בלבד לגבי שוק הדיור ומחירי הדיור, לצורך הבנת המודלים שפיתחנו. הנושא הרחב של שוק הדיור ומדיניות הדיור העסיקו וימשיכו להעסיקו ויעסיקו מקבלי החלטות וחוקרים רבים.

3.1 עליית מחירי הדיור

בפרסום של ה-OECD Economic Surveys Israel 2016 מוקדש אחד הסעיפים למצב היצע בשוק הדיור לאורך השנים במדינות השונות. מאז שנת 2008 העלייה במחירי הדיור והשכירות הנמדדת ביחס לשכר הממוצע במשק הייתה חדה הרבה יותר משאר מדינות ה-OECD. בישראל, עליית מחירי הדיור בין השנים 2008-2014 הייתה קרוב ל-60%. אחרי ישראל באה גרמניה, עם עלייה של כ-15% בלבד, ואוסטריה עם עלייה של 10% בלבד.

בסוף 2013 (לפני היוזמות של "מחיר מטרה" ו"מחיר למשתכן"), מחיר יחידת מגורים סטנדרטית נאמד ביותר מ-11 שנות שכר ממוצע, בעוד בשנת 2008 הנתון המקביל עמד על כ-8 שנים. להשוואה, בארצות-הברית, יפן, אנגליה, קנדה, אוסטרליה וניו-זילנד נתון זה עמד על 3.5-8 שנים (OECD, Economic Surveys Israel, 2016). לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בשנת 2008 נדרשו 103 משכורות חודשיות של שכיר לרכישת דירה ובסוף 2013 כבר נדרשו 137 משכורות חודשיות.

על-פי דו"ח מבקר המדינה מיוחד שהוקדש למשבר הדיור (2015), מאז שנת 2008 ועד דצמבר 2013 חלה עלייה ריאלית חדה הן במחירי הדירות והן בגובה שכר הדירה בישראל. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדד מחירי הדירות עלה בכ-55%, ושכר הדירה הממוצע עלה בכ-30%. אחד הגורמים לכך הוא מחסור בעשרות אלפי דירות שנוצר עקב עיכוב או חסר באישור תוכניות סטטוטוריות לדיור שלא הדביקו את קצב הגידול של מספר משקי הבית. אל מול מחירי הדיור הנוסקים, ההכנסה הממוצעת של משקי הבית עלתה באופן מתון בלבד.

מבין הגורמים הכלכליים המשפיעים על מחירי הדיור, במחקר זה אנו מתמקדים במרכיב היצע הקרקעות למגורים, ובפרט בקרקעות המשוקות על ידי רשות מקרקעי ישראל. שאלת המחקר היא, באם עצם הבעלות הלאומית ודרך ההוצאה של קרקעות לפיתוח השליכה על מחירי הדיור. ברור שישנם גורמים נוספים לעליית מחירי הדיור, שבהם אין אנו עוסקים. לדוגמה, שיעור הריבית, שבה נרשמה ירידה בשנים הרלבנטיות, קשור גם הוא, מן הסתם, בעליית מחירי הדיור, וגם בהקשר זה נרקחו אמצעי מדיניות לצינון תיאבון ההשקעה בדיור. כאמור, נושאים אלה ואחרים נמצאים ברקע, אך אינם נושא מחקרנו.

התחלות בנייה

בפרסום של משב"ש - ניתוח כלכלי ענף הבנייה בישראל 2015 - מוצגות התחלות הבנייה במשק לפי יוזם בין השנים 2007-2014. כיום, ברור שמספר התחלות בנייה של כ-40000 לשנה היה נמוך באופן משמעותי מהצרכים הנובעים מהגידול במשקי בית.

לוח 3: התחלות בניה - יחידות דיור

שנה	סה"כ	יזמה ציבורית	יזמה פרטית	מסקל ההתחלות על קרקע מדינה
2007	30,834	4,299	26,535	46%
2008	32,972	4,121	28,851	47%
2009	35,150	4,131	31,019	46%
2010	40,489	4,845	35,644	44%
2011	46,923	7,344	39,579	47%
2012	43,310	6,634	36,676	51%
2013	47,337	10,033	37,304	51%
2014	43,684	9,550	34,134	49%
סהכ	320,699	50,957	269,742	47.6%

המונחים הנקוטים בנתוני משב"ש המופיעים בטבלה, עלולים לבלבל. בביטוי "יזמה ציבורית" הכוונה ליזמות של משב"ש לדיור מעין-ציבורי. המספרים לסוג זה של יזמות הם כ-15% שיעור הנמוך שאנו רואים בטבלה דירות ביזמה ציבורית הן דירות הנבנות בעקבות שיווקי קרקע יזומים של משרד הבינוי, באזורים מוגדרים. דירות ביזמה פרטית נבנות על ידי יזמים פרטיים הרוכשים קרקע מדינה מרשות מקרקעי ישראל או קרקע בבעלות פרטית.

חלקן של התחלות הבנייה ביזמה פרטית על קרקע מדינה במוצע, הינו בשנים 2007-2014 47.6% בלבד – כ-152,750 יח"ד, קצב של כ-19,100 יח"ד לשנה בתקופה שנבחנה. כפועל יוצא מכך 57.6% בלבד מהתחלות הבנייה ביזמה פרטית מבוצעות על קרקע מדינה.

מישקי בית ואומדן הביקוש לדירות בישראל

בסוף ינואר 2015 מנתה אוכלוסיית ישראל כ-8,309,400 נפש. קצב גידול האוכלוסייה בשנים האחרונות הוא 1.8% - 1.9%. על בסיס נתוני מפקד האוכלוסין 2008 כולל תוספת משיקי הבית בשנים 2009-2013 על פי סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מספר משיקי הבית עמד בשנת 2013 על כ-2,540,000. הגידול השנתי הממוצע בשנים 2004-2013 עומד על כ-43,000 משיקי בית.

הגדרת משק הבית על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: אדם אחד או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה רוב ימות השבוע ומנהלים תקציב הוצאות משותף למזון.

תוספת משיקי הבית נובעת גם מהעלייה לישראל, בכל אחת מהשנים 2010-2013 עלו כ-17,000 עולים בשנה ובשנת 2014 עלו כ-24,000 עולים.

לוח 4: פער ביקוש היצע דירות

שנה	משיקי בית	מלאי דירות	פער ביקוש
1995	1,639,600	1,689,400	-49,800
2008	2,314,100	2,231,500	82,600
2014	2,582,000	2,457,000	125,000

הפער בין הביקוש להיצע נוצר כאשר קצב הגידול במשקי הבית עולה על קצב גמר הבנייה . מהנתונים עולה כי בשנת 1995 היה עודף של כ- 50,000 דירות ואילו בשנת 2014 אנו נמצאים במחסור של 125,000 דירות.

לוח 5: התפלגות העסקאות ליחידות דיור לשנים 2012-2014

שנה	סה"כ דירות	דירות יד שניה	דירות חדשות	שער דירות חדשות
2012	102,667	79,642	23,025	22%
2013	114,499	87,233	27,266	24%
2014	100,442	73,261	27,181	27%

3.2 היצע קרקעות המדינה

מדיניות השיווק של קרקעות המדינה ומחירי הדיור לפני תוכנית "מחיר למשתכן"

מעט נחקר עד כה על הקשר בין המדיניות של רמ"י לבין מחירי הדיור. בעבודה של אפלייד (2008) אובדן הרווחה הכלכלית כתוצאה ממדיניות שיווק קרקעות למגורים בישראל בשנים 1990-2007 "ניבנה מודל אקונומטרי לאומדן של הביקוש לדיור בשנים 1975-2007 (המבוסס על אקשטיין ופרלמן, 1997). המודל קושר בין מחירי הדיור לבין מספר הדירות הנבנות, האוכלוסיה ושער הריבית.

אמידת המודל מתבססת על נתונים רבעוניים על מחירי הדיור ביחס למדד המחירים לצרכן, ומנתונים על מלאי הדיור במונחי דירות, מספר המשפחות ושיעור התשואה הריאלי לפדיון של אג"ח ממשלתי לעשר שנים. המודל מאפשר לקבל תחזית לגבי שיעור עליית מחירי הדירות בישראל כפונקציה של היצע הדיור למשק בית.

בפועל, היצע הדיור למשק בית ירד מ- 1.07 ב- 1989 ל- 0.93 ב- 2007; בעבודה בוצעה סימולציה למדיניות קרקעות אשר מתווה התפתחות מלאי דיור שונה מזו שהייתה בפועל. לקבלת תחזית לרמת המחירים הקשורה עם שינוי המדיניות.

הסימולציה שערכו באפלייד מבוצעת על פי תרחיש בסיסי של היצע דיור קבוע 1.07 יח"ד למשק בית כמו ב- 1989. הפרש המחירים הוא בהשוואה לתחזית המודל בהתאם למדיניות ההיצע בפועל. ניתוח התוצאות מלמד כי אילו רמ"י הייתה שומרת על היצע הדיור למשק בית באותה רמה כפי שהיה ברבעון האחרון של 1989 (דהינו 1.07), מחירי הדירות הריאליים בישראל היו נמוכים בכ- 38% מרמתם הנוכחית (אפלייד, 2008).

המחסור ביחידות דיור חדשות שנוצר במשק והביא כעבור זמן להשקה של תוכנית "מחיר למשתכן", לא נבע מגורם מיסותורי, נעלם. גם על-פי דו"ח מבקר המדינה (2015), משרדי הממשלה האחראים למדיניות בתחום הדיור לא קבעו תקן מחייב לגודלו המזערי של המלאי התכנוני הזמין למגורים. בהיעדרו, היה קושי לקבוע יעדים מושכלים ולהתריע מבעוד מועד על מחסור במלאי. כמו כן, לא היה מידע רלוונטי על המלאי התכנוני ועל זמינותו לבנייה, אף שהדבר חיוני לקבלת החלטות ולתכנון מדיניות דיור.

שיעור גדול של ייזום של תוכניות חדשות למגורים נוגע למלאי הקרקעות שבניהול רמ"י. על כן התהליך מתחיל בהרשאות לתכנון מטעם רמ"י. על פי מבקר המדינה, רמ"י לא הכינה תכניות עבודה שנתיות

ורב-שנתיות שיאפשרו לתכנן את כמות יחידות הדיור הנדרשת כדי לעמוד ביעדים שנקבעו לה מפעם לפעם.

בשנים 2007-2012 העניקה רמ"י הרשאות לתכנון של כ-212,000 יח"ד - כמות הקטנה מהנדרש כדי לעמוד ביעדים לשיווק קרקעות. עד 2010 נתנה רמ"י הרשאות לתכנון של כ-13,000 יח"ד בלבד במוצע מדי שנה ורק משנת 2011 גדל מספר ההרשאות. מדו"ח עתודות קרקע שהפיקה רמ"י במאי 2010 עולה כי בשנת 2010 נמצאו בהליכי תכנון תכניות בהיקף של כ-280,000 יח"ד; וכ-160,000 יח"ד כבר אושרו.

לפי דוח מבקר המדינה, בשנים 2007-2012 הוגשו לאישורם של מוסדות התכנון תכניות הכוללות תוספת של כ-151,000 יח"ד. בין 2007 ליולי 2014 פורסמו לשווק כ-199,600 יח"ד ובסופו של דבר נחתמו עסקאות בגין כ-96,900 יח"ד בלבד (כ-48%). מבקר המדינה מוצא כי התכניות למגורים שהגישה רמ"י למוסדות התכנון במחוזות השונים לא תאמו את הגידול היחסי במספר משקי הבית באותם מחוזות. הדבר בולט בעיקר במחוזות המרכז ותל אביב (מחסור של כ-39% ושל כ-81%, בהתאמה).

כמובן, יש לקחת בחשבון שלרמ"י אין מספיק עתודות קרקע לפיתוח באזורים אלה, בהם שיעור הקרקעות הלא-בנויות בבלעתות המדינה הוא נמוך. לעומת זאת, במחוזות הדרום, הצפון וחיפה אושרו תכניות למגורים הרבה מעבר לגידול היחסי במספר משקי הבית. בעייה יסודית זו שעליה הצביע מבקר המדינה מתבטאת כיום, כמובן, גם בפריסה של יוזמות "מחיר למשתכן", שרובן מחוץ לאזורי הביקוש.

3.3 חסמים תשתיתיים ומשפטיים להוצאת קרקעות לשוק הבנייה

לא כל מה שמגיע לאישורן של מוסדות התיכנון גם ניתן לשיווק ולפיתוח הלכה למעשה. פער כזה אופייני (לא רק בישראל) למצבים שבהם תיכנון ציבורי ורגולטורי שואף להקדים את היוזמות שבעלי קרקע או קבלנים היו מציגים לו יכלו, או רצו. על חלק ניכר של עתודות מקרקעי ישראל אין למחזיקים את הזכות ליזום ולהגיש תוכניות (שינוי) למוסדות התיכנון. השער המשפטי ניסגר עוד יותר בעקבות החלטת בג"צ בעתירת "הקשת המזרחית". זאת משום שהקרקע שבחזקת מושבים וקיבוצים הן אלה המהוות חלק ניכר מהקרקעות שהיו עשויות לשמש כעתודות לבנייה סמוך לערים. ניתן לשער שהיוזמות שנחסמו על ידי הבג"צ היו דווקא הבשלות יותר לפיתוח, ועם פחות חסמים פסיים (אין על כך נתוני מחקר).

כדי לבחון את זמינות המלאי התכנוני המאושר לשיווק בחן משרד מבקר המדינה בדוח 2015 את תכנית העבודה לשיווק של רמ"י לשנים 2013-2014. נמצא כי גם בתכנית עבודה זו יש מספר גדול של יח"ד שבפועל אינן זמינות לשיווק. נימצא כי במסגרת תכנית עבודה זו, עיקר חסמי השיווק הוא מחלוקות עם הרשויות המקומיות (62 תכניות), חסמים הקשורים לנושאי ביוב וניקוז (54 תכניות), פינוי קרקע (41 תכניות), חסמי תחבורה למיניהם (34 תכניות), חסמי פדיון קרקע (34 תכניות), חסמי עתיקות (19 תכניות) וחסמי תשתיות לאומיות (15 תכניות).

אנו מנחשים שיש מיתאם בין יוזמי התוכניות לבין עוצמת החסמים: שיעור רב יותר של יוזמות ממלכתיות מוגש לאישור לפני שהקרקע בשלה לפיתוח, לעומת יוזמות פרטיות. גם נושא זה מצדיק בדיקה אמפירית בהמשך למחקר גישוש זה.

3.4 עסקאות במקרקעי המדינה

בהשוואה שערך משרד מבקר המדינה נמצאו פערים גדולים בין מספר יחידות הדיור שפורסמו במכרזים במהלך 2007-2014 ובין מספר יחידות הדיור שנכללו בעסקאות שנחתמו בפועל (תוצאת מכרזים בלבד).

לוח 6 חשוב מאוד למחקרנו. הוא מצביע על שיעור המכרזים שהנפיקה רמ"י ושזכו להצלחה – דהיינו, שהיה בהם זוכה. ניתן לראות שבממוצע לאורך השנים, רק כ- 50% מהמכרזים הצליחו. השיעורים משתנים לאורך השנים, אך ללא מגמה ברורה.

לוח 6: יח"ד שפורסמו במכרזים ויח"ד שנכללו בעסקאות שנחתמו בפועל, 2007-2014

שנה	יח"ד שפורסמו במכרזים	יח"ד בעסקות שנחתמו בפועל כתוצאה ממכרז	שעור מכרזים שהצליחו (היה זוכה)
2007	15,365	4,647	30%
2008	17,627	7,165	41%
2009	20,577	9,975	48%
2010	25,583	16,715	65%
2011	39,444	18,277	46%
2012	33,665	9,102	27%
2013	29,971	20,106	67%
1-6.2014	17,390	10,979	63%
סה"כ	199,622	96,966	49%

פרק רביעי

בסיס הנתונים וניתוח סטטיסטי של מאפייני המכרזים של רמ"י

ברצוננו ללמוד על דפוסי שיטת המכרזים והקשר האפשרי בינה לבין הקצב והכמות של הוצאת דירות לבנייה. קשרים אלה יסייעו לנו להבין באם יש השפעה של שיטת המכרזים על מחירי הדיור. בפרק זה והפרקים הבאים נציג את השיטה ופירטי המודל שפיתחנו. הפרק הנוכחי מציג את נתוני הבסיס, הגלומים בתוך מכרזי רמ"י.

4.1 שיטת איסוף הנתונים

בסיס הנתונים כולל את כל המגרשים ששווקו במכרזים של רמ"י, בכל הארץ, בבנייה רוויה, החל משנת 1998 ועד מרץ 2014. מקור הנתונים: אתר רשות מקרקעי ישראל www.land.gov.il. כן נאספו נתונים נוספים ביחס ליישוב בו שווק המגרש על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הנתונים שנאספו ביחס לכל מכרז הינם: שם הישוב, דרוג מדד חברתי כלכלי של היישוב, אשכול מדד חברתי כלכלי של היישוב, דרוג הכנסה ממוצעת ליישוב, מדד פריפריאליות של היישוב, אחוז קרקעות בניהול רמ"י בישוב, שם השכונה בה שווק המגרש, שנת שיווק המכרז, ממוצע מדד מחירי הדיור באותה השנה, ממוצע מדד תשומות הבנייה באותה השנה, שנת אישור התב"ע שהקנתה את זכויות הבנייה במגרש (לצורך כך בדקנו את התכניות החלות על המגרש), האם היה זוכה במכרז, כמה פעמים נכשל המכרז בעבר, באיזה מקבץ שיווקים שווק המגרש מבין מיקבצי המגרשים ששווקו במסגרת אותה תכנית, שטח המגרש, מספר יח"ד לבנייה במגרש, מחיר מינימום, הוצאות פיתוח, מספר הצעות ומחיר זכיה. באתר של רמ"י מוצגים נתונים על תוצאות מכרזים החל משנת 1998.

מאחר שעיקר האתגר הלאומי הוא לספק מספיק יחידות דיור בערים, רצינו לנפות החוצה מכרזים לבנייה לא רוויה. לפיכך היה צורך למיין את המכרזים ולבחור רק כאלה בעלי צפיפות נטו של 6 יחידות דיור לפחות. **סה"כ איתרנו 2,785 שיווקים עם מכרזים עבור בנייה עירונית רוויה.**

כדי לבחון את הדפוסים של שיטת המכרזים והקשר האפשרי בינה לבין הקצב והכמות של הוצאת דירות לבנייה, הצבנו מספר שאלות וניתחנו את הנתונים.

4.2 ניתוח מאפייני המכרזים

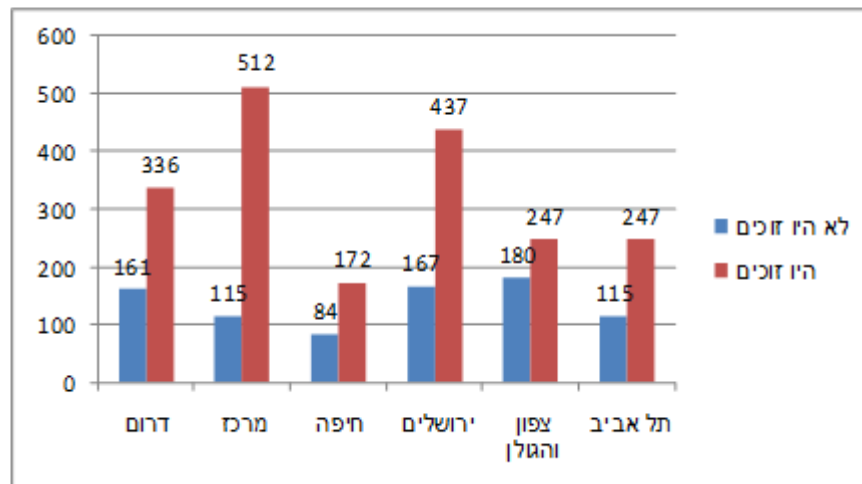
שיעור המכרזים עם ובלי זכיה לפי מרחב גיאוגרפי

שאלה ראשונה היא, **באיזו מידה מצליחים המכרזים שמוציאה רמ"י, על פי התנאים שהיא מציבה, להניב תוצאות חיוביות של זכיה על ידי יזמים? והאם ישנם הבדלים גיאוגרפיים?**

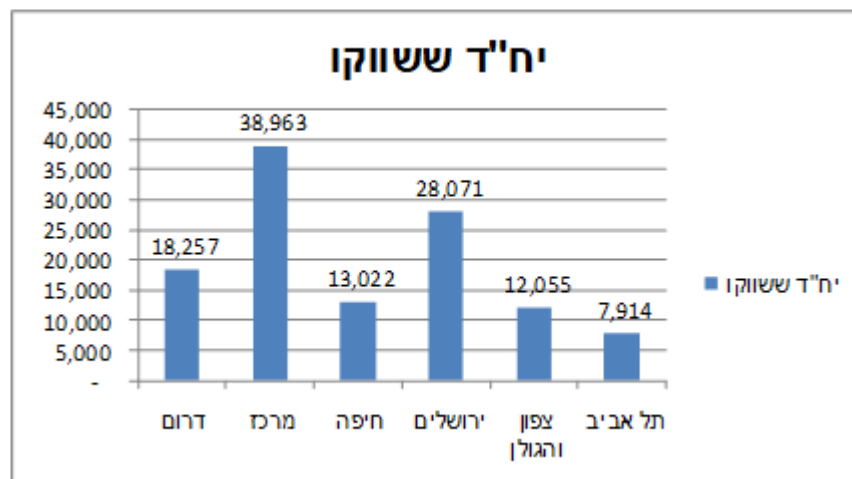
מתוך 2,785 השיווקים עם מכרזים עבור בנייה עירונית רוויה, ב- 1,968 מכרזים היו זוכים (כ- 70%), משמע, שב- 817 שיווקים לא היו זוכים (כ- 30%). ההתפלגות של שיעור המכרזים עם זוכים לפי מחוז מוצגת באיור 2. מכרזים אלה כללו בסך הכול 1,118,282, על פי ההתפלגות לפי מרחב כמוצג באיור 3.

נעיר, שמתוך דו"ח מבקר המדינה לשנת 2015 (לוח 3) עולה כי בין השנים 2007-2014 אחוז ההצלחה היה 49% בלבד. (במחקר זה איננו עוסקים בניסיון ליישב בין הנתונים.)

איור 2: מכרזים לפי מספר מגרשים שבהם היו או לא היו זוכים לפי מרחב 1998-2014



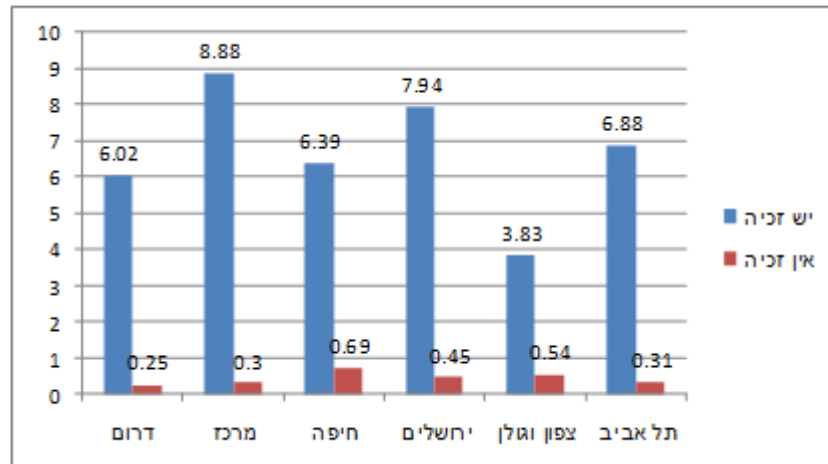
איור 3: מספר יחידות דיור ששווקו במכרזים שהצליחו, לפי מרחב 1998-2014



איור 2 ואיור 3 מצביעים על שיעור זכיה גבוה יותר של מכרזים במרחב המרכז לעומת מרחב הדרום ומרחב הצפון: בעוד כ- 33% מהשיווקים במרחב הדרום נכשלו וכ- 42% מהשיווקים במרחב הצפון נכשלו, במרחב המרכז נכשלו רק כ- 18% מהשיווקים. יחד עם זאת, הנתונים לגבי שיעורי הזכייה בתל אביב ובחיפה – הנמוכים יחסית, מצביעים על כך שהגורם האזורי המצביע לכאורה על הבדלים – צפויים בהיגיון – בין אזורי פריפריה לעומת מרכז - אינו הסבר פשוט וישנם גורמים נוספים ומורכבים.

על הצלחה גדולה יותר במרחב המרכז יכול להעיד גם המספר הממוצע של ההצעות שהוגשו במרחב המרכז לעומת מרחבי הדרום והצפון, כפי שעולה מאיור 4.

איור 4: ממוצע של מספר הצעות במכרזים לפי מרחב 1998-2014



הסבר: לצורך הדיוק ניתחנו נתונים גם לגבי מכרזים שנכשלו. הממוצע הוא פחות מ 1 משום שברוב המכרזים שנכשלו לא היו כלל הצעות, ובחלקם היה רק מציע אחד מתחת למחיר המינימום. ייתכן גם שהיו הצעות שנפסלו.

4.3. מחיר המינימום מול הוצאות פיתוח במכרזי רמ"י

שאלה נוספת שהצבנו היא, **מהי מדיניות רמ"י, כפי שמשקפת מתוך המכרזים, לגבי הקשר בין מחיר המינימום להוצאות הפיתוח הנדרשות?**

בדרך כלל, כוללת רמ"י במכרזים את הוצאות הפיתוח הנדרשות ומצביעה עליהן בנפרד. כמובן, שהיזמים לוקחים הוצאות אלה בחשבון בתמחור הצעתם. כאשר מחירי המינימום שקובעת רמ"י נמוכים, כמו באזורי הפריפריה, הוצאות הפיתוח עשויות להיות גבוהות מול מחיר המינימום. ואמנם, באיור 7 ניתן לראות את משקלן המכריע של הוצאות הפיתוח במכרזים במרחב הדרום ומרחב הצפון, הן מול המחירים במכרזים שזכו, והן מול מחירי המינימום במכרזים שנכשלו.

הסוגייה של מימון הוצאות הפיתוח אינה פשוטה. פיתוח של אזור מגורים דורש, כמובן, מימון לתשתיות ומבני ציבור שונים. לכך יש דרכים רבות מבחינת מדינות חלוקת העלויות בין גורמים שונים. במסגרת מחקר זה איננו נכנסים לחלוקת הנטל הנהוגה או הרצויה בין היזמים, הגורמים הממשלתיים, והשילטון המקומי (נושא המצדיק מחקר העומד בפני עצמו). מטרתנו באיורים והנתונים, להציף את השאלה באם וכיצד משפיע נטל הוצאות הפיתוח על הצלחתם של המכרזים. הממצאים הם גולמיים בלבד ואיננו יכולים כאן להבחין בין הקשרי פיתוח שונים – כגון, אזורים עם תשתיות קיימות לעומת אזורים חדשים.

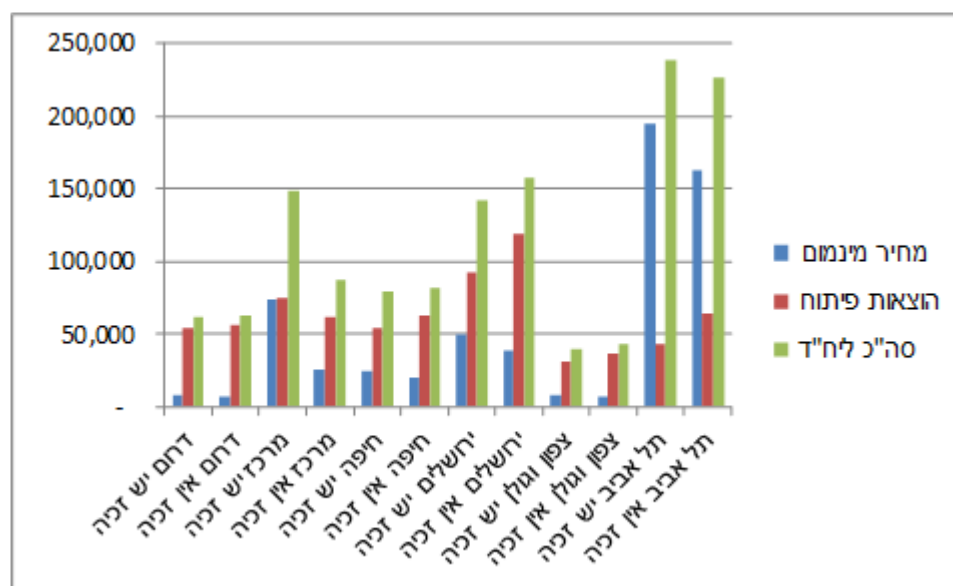
כדי לענות על השאלה בדבר הוצאות הפיתוח, ניתחנו 1,534 מכרזים שבהם הייתה זכייה, ובהם 74% גם הציבו מחיר מינימום. הנתונים מראים שהוצאות הפיתוח היוו 58% מתוך הסכום הכולל שהניבו שיווקי המכרזים. זהו נתון חשוב ומשמעותי, אולם מסתבר שיש גבוה ממנו. מתוך 802 מכרזים בהם לא הייתה זכיה, ב- 65% מהם היה המשקל של הוצאות הפיתוח מסך מחיר המינימום ועוד הוצאות פיתוח גבוה עוד יותר, והוא עמד על 75%. משמע, סביר להניח שבמקרים רבים הוצאות הפיתוח הגבוהות "תרמו" לכישלון המכרזים הללו. במקרים מסוימים, הוצאות הפיתוח היו כה גבוהות, שהן עלו על שווי של קרקע מפותחת בסביבה.

לוח 7: משקלן של הוצאות פיתוח במכרזים בהם הייתה זכייה ולא הייתה זכייה

מכרזים עם הוצאות פיתוח	יש זוכה	אין זוכה
מכרזים עם הוצאות פיתוח	1,534	802
סך הוצאות פיתוח	7,520,825,274	3,304,000,279
מהם מכרזים עם מחיר מינימום	1,135	519
אחוז מכרזים בהם היה מחיר מינימום	74%	65%
סך מחיר מינימום	5,419,971,876	1,128,081,747
סה"כ מחיר מינימום + הוצאות פיתוח	12,940,797,150	4,432,082,026
משקלן הוצאות פיתוח מסה"כ	58%	75%
סך סכום זכיה	14,292,222,615	

לוח 7 מציג את משקלן הוצאות הפיתוח במכרזים עם ובלי זוכים. ניתן לראות כי במכרזים שבהם לא הייתה זכייה, משקלן הוצאות פיתוח מתוך סה"כ מחיר מינימום + הוצאות פיתוח גבוה באופן משמעותי (75%) בהשוואה למכרזים בהם הייתה זכייה (58%).

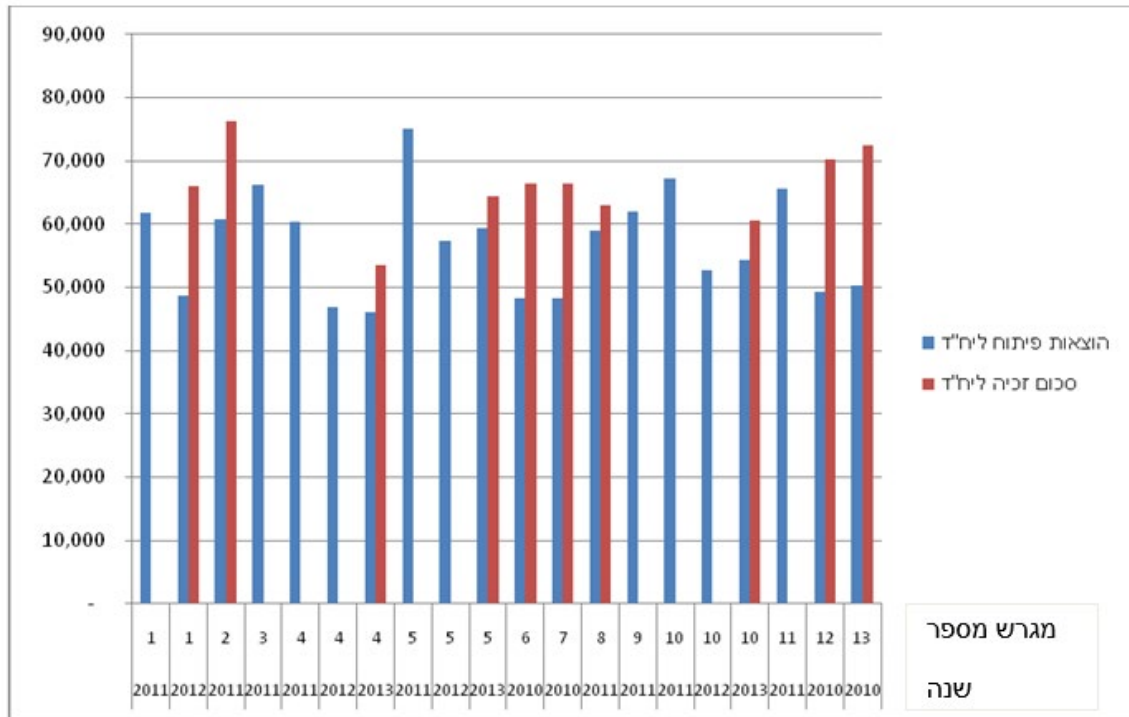
איור 5: מחיר מינימום והוצאות פיתוח בש"ח ליח"ד לפי מרחב: ממוצע במכרזים עם ובלי זכייה - 1998-2014



4.4 זרקור על ערים נבחרות

לקשר בין מחירי המינימום, הוצאות הפיתוח והזכייה במכרזים יש השלכות ממשיות על בניית מגורים. כדי להמחיש קשר זה, בחרנו להציג את הנתונים בערים בגודל קטן או בינוני, שם מכרזי רמ"י הם בעלי משקל מכריע – לטוב ולרע.

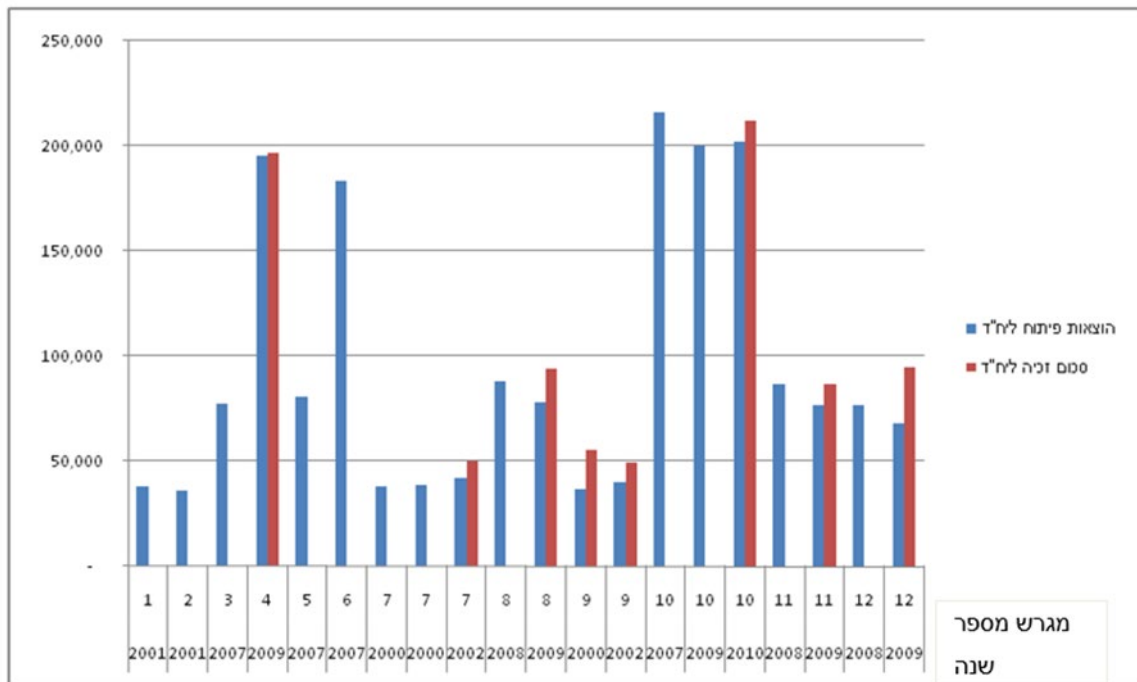
איור 6: אופקים: השפעה של הפחתת הוצאות פיתוח על מחירי הזכייה לאחר כישלון של מכרזים קודמים - מגרשים בשכונת קרית מנחם



כדי לבחון את ההשפעה של הוצאות הפיתוח על המכרזים, חיפשנו מיקרים בהם התקבלה החלטה להפחית את הוצאות הפיתוח בעקבות כישלון של מכרזים. שלושה המקרים שבחרנו הם אופקים, קרית גת ושדרות. ואמנם, לאחר שלא הייתה זכייה, ולאחר מספר שנים הופחתו הוצאות הפיתוח לאותו מגרש, המרכז צלח והייתה זכייה. ייתכן, שלו היו הוצאות הפיתוח מותאמות מלכתחילה, ניתן היה להוציא את המגרש לשוק במועד מוקדם יותר, על כל המשמעות האפשרית לגבי מחירי הדיור.

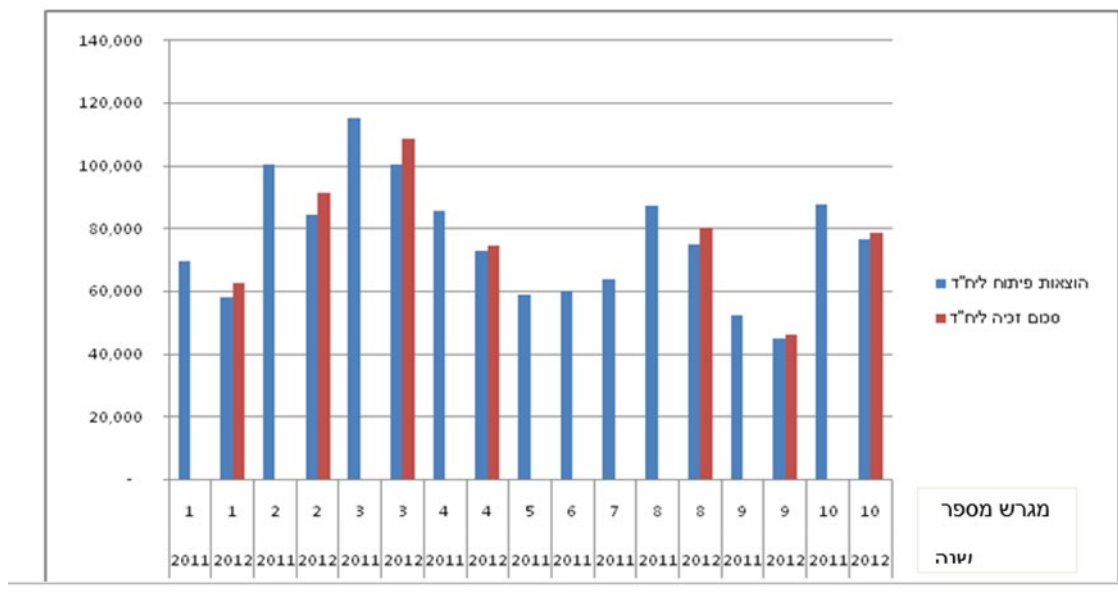
מסקנה זו עולה משלושה האירורים לגבי שלוש הערים: איור 6 מציג מספר מגרשים באופקים בשכונת קרית מנחם, איור 7 מציג מגרשים בשכונת גוגנהיים בקרית גת, ואיור 8 נוגע למגרשים בשכונת בן גוריון ב' בשדרות.

איור 7: קרית גת: השפעה של הפחתת הוצאות פיתוח על מחירי הזכייה לאחר כישלון של מכרזים קודמים - מגרשים בשכונת גוגנהיים



הערה: מגרשים 4, 6 ו-10 מיועדים לצפיפות של 3-5 יח"ד לדונם לעומת 10-12 יח"ד לדונם בשאר המגרשים.

איור 8: שדרות: השפעה אפשרית של הפחתת הוצאות הפיתוח על מחירי הזכייה לאחר כישלון של מכרזים קודמים - שכונת בן גוריון



4.5. משכי הזמן ממועד אישור תב"ע ועד זכייה במכרז

שאלת מחקר נוספת היא, **מהם משכי הזמן מאז שמתאשרת תוכנית מפורטת ועד שיש זכייה במכרז**. גורם הזמן הוא חשוב, כמובן, כדי לספק קרקע באופן שוטף לצרכי הבנייה ולמניעת עליית מחירים עקב מחסור. על כן ניתחנו גם את משכי הזמן הכרוכים בשיטת המכרזים.

נזכיר, שבמחקר הנוכחי, שעון הזמן מתחיל לנוע רק לאחר אישור תב"ע רלבנטית, כי אלה כללי השיווק של מקרקעי ישראל. פרק הזמן עד לאישור התב"ע אינו ניספר במחקר זה, אף שניתן לשער כי אינו קצר בדרך כלל. שהרי במערכת התיכנון הישראלית, תהליכי האישור של התב"עות שנכללו במחקר זה הם – אנו משערים – ארוכים במיוחד בהשוואה בין לאומית (alterman 2001). (נזכיר, שמחקר זה אינו עוסק בתוכנית "מחיר למשתכן" ותוכניות ממלכתיות אחרות הזכות בימים אלה להליכי תיכנון ריכוזיים ומהירים על ידי מוסד מיוחד - הותמ"ל).

כפי שנראה, בדרך כלל עובר זמן לא קצר עד שרמ"י מוציאה מכרזים בהתאם לתב"ע מאושרת. לעיתים, מוצדק לאמץ מדיניות של בקרת עיתוי לקצב הפיתוח, אזי תיזמון דחוי של הוצאת מכרזים ינבע ממדיניות תיכנון נאותה. אולם הצדקה זו תחול, אם בכלל, לגבי ניסיון השיווק הראשון של מגרשים מסוימים. שאלות המחקר שלנו עוסקות לא רק במועד ההוצאה הראשונה למכרז, אלא עוקבות גם אחרי הצורך לשווק מגרשים בשנית ובשלישית (או יותר) עקב אי זכייה במכרז הקודם.

4.6. מה מספר "סיבובי" המכרזים עד שיש זכייה?

לצורך הניתוח, בחרנו מכרזים למגרשים המוגדרים באתר רמ"י בייעוד לבנייה רוויה בהם היו זוכים. בשונה מניתוחים שהצגנו לעיל, כאן כללנו גם מגרשים עם צפיפות נמוכה מ-6 יח"ד לדונם.

ניתחנו 618 תכניות, בדקנו מה מספר השנים ממעוד אישור התכנית למועד השיווק של כל אחד מהמגרשים בהם היה זוכה.

לעיתים תכופות הת"בע מכילה מספר מגרשים. המכרזים לא תמיד יוצאים בבת אחת. כך, יוצאים מכרזים במקבצים. לאחר תקופה נוספת, מוציאה רמ"י מכרזים למקבץ נוסף, כפי שמוצג בלוח 8.

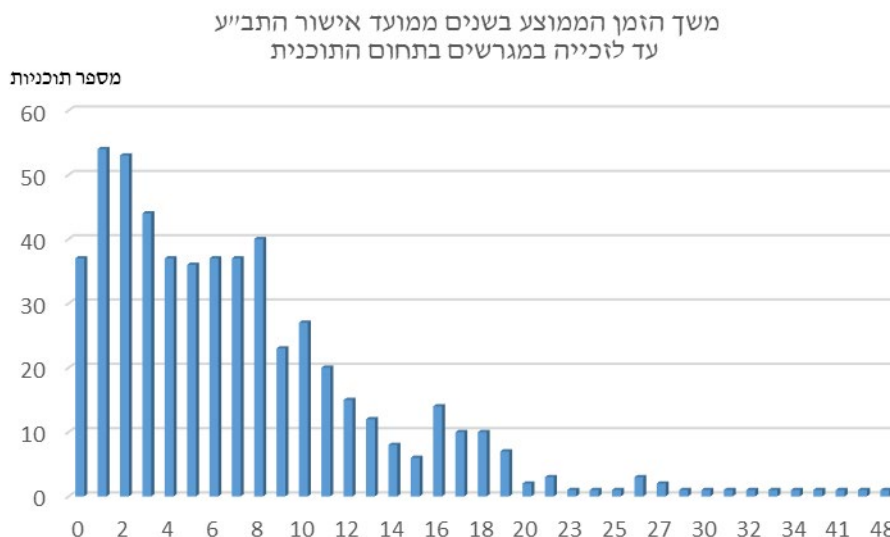
לוח 8: שיווק המגרשים במקבצים לאחר אישור התב"ע, שבהם היה זוכה

מספר מגרשים	ב-% מהסה"כ	
722	28.8%	מגרשים ששווקו במקבץ ראשון
1,170	46.6%	מגרשים ששווקו במקבץ שני
617	24.6%	מגרשים ששווקו במקבץ שלישי ומעלה
2,509	100%	סה"כ

ניתן לראות כי ב-70% מהמגרשים, היה זוכה רק לאחר שניים או שלושה ויותר ניסיונות שיווק. לכן יש משמעות רבה.

בדקנו את משך הזמן בין מועד אישור התב"ע ועד לשיווק המגרשים איור 11 מציג את ממצאינו אודות 2509 המגרשים שנותרו, בכל חלקי הארץ. עולה שמשך הזמן הממוצע שחולף בין מועד אישור התב"ע לבין שיווק המגרשים הוא 6.2 שנים. החציון הוא 6 שנים.

איור 9: משך הזמן הממוצע ממועד אישור התב"ע עד לשיווק 2,509 המגרשים



הנה תמצית הממצאים המציג את משכי הזמן על פי "סיבובי" השיווק במקבצי מגרשים :

- ל 70% מהמגרשים, היה זוכה רק לאחר שניים או שלושה ויותר ניסיונות שיווק.
 - משך הזמן הממוצע ממועד אישור תב"ע עד לשיווק מגרשים במקבץ ראשון הינו 6.6 שנים.
 - מתוך 618 התב"עות שנותרו, ברוב הגדול - 583 תב"עות - שיווק המגרשים בוצע לא בבת אחת אלא במספר מקבצים על-פני מספר שנים
 - מספר השנים הממוצע בין השיווק הראשון לשיווקים הבאים הינו 3.8 שנים
- כמוסבר לעיל, העובדה שהשיווקים מתבצעים במספר "סיבובים" אינה בהכרח בעייתית. היא עשויה לשקף מדיניות מוצדקת של בקרת עיתוי מכוונת. השאלה היא, באיזו מידה משכי הזמן הארוכים אמנם נובעים ממדיניות מכוונת לעומת הצורך במכרזים חוזרים עד שיש זכייה. בראייה כוללת, התוצאה המצטברת היא משכי זמן ארוכים החולפים עד שתב"ע "פוגשת" יזם לביצוע.
- בלוח 9 אנו מציגים את משכי הזמן החולפים בין אישור התב"ע להוצאת המכרז הראשון, ובין המכרז הראשון למכרזים הבאים. הלוח מציג חלוקה מיוחדת לאזורים: כדי להבליט את אזור הביקוש העיקרי, בנוסף לחלוקה הגיאוגרפית הרגילה, ערכנו הבחנה בין אזור המרכז כולו, לבין אזור הביקוש בתוך אזור המרכז.

לוח 9: משכי זמן ממוצעים (בשנים) ממועד אישור תב"ע ועד לפירסום מכרזים לפי מחוזות עיקריים

מספר שנים מהמכרז הראשון למכרזים הבאים	מספר שנים עד המכרז הראשון	מרחב
4.5	5.3	דרום
3.1	5.8	מרכז
2.5	8.3	מרכז ערי ביקוש
5.2	9.9	תל אביב

ניתן לראות הבדלים גיאוגרפיים משמעותיים במשכי הזמן הממוצעים. בעוד שבדרום עוברות במוצע "רק" 5.3 שנים ממועד אישור התב"ע עד לפירסום מכרז ראשון, בערי הביקוש במרחב מרכז ובמרחב תל אביב משכי הזמן ארוכים באופן ניכר. חולפות בממוצע 3 עוד 4.5 שנים נוספות – בממוצע 8 ו 10 שנים בהתאמה, רק בסיבוב הראשון. בסיבובים הנוספים, יש להוסיף עוד מספר שנים.

נזכיר, שתקופות אלה אינן כוללות את משך הזמן להליכי התכנון, מועד ההחלטה לבנות ומשך הזמן להוצאת היתר הבנייה לאחר הזכייה. מתוך דו"ח מבקר המדינה (2015) עולה כי הזמן הממוצע הנדרש לאישורן של תכניות גדולות למגורים (שהוסיפו יותר מ- 200 יח"ד) היה כ- 5.5 שנים. שם, לא בוצעה אבחנה בין תכניות על קרקעות מדינה לתכניות על קרקעות פרטיות. (נזכיר, שמדובר במסלול הרגיל, שקדם לייסוד הותמ"ל – המוסד הריכוזי באופן קיצוני). במחוז המרכז התהליך נמשך אף יותר, כ- 8 שנים. עוד עולה מדו"ח מבקר המדינה כי משך הזמן הממוצע לקבלת היתר בנייה ברשויות שנבדקו (חיפה, באר שבע, נתניה, רחובות, הוד השרון) בין השנים 2005-2015 הינו 8.5 עד 15 חודשים (בממוצע כשנה). כאשר מדובר במקרקעין שבניהול רמ"י, לתקופה זו יש להוסיף את פירקי הזמן הדרושים למכרזים, כפי שעולים ממחקרנו.

נסיים פרק זה בהצגת הסתייגויות לממצאינו בנושא משכי הזמן. במסגרת מחקר זה בדקנו רק נתונים "יבשים" המופיעים במכרזים השונים. ניתן להניח, שהסיבות להימשכות זמן שונות ממקרה למקרה. ייתכן שבחלק מהיקרים הזמן שחלף מאז אישור התב"ע מייצג קשיים שאינם קשורים בניהול המכרזים, כגון המתנה להשלמת תשתיות, צינון של הביקוש לדירות באזור, ועוד. ייתכן, שבחלק מהמקרים היו חלות דחיות גם כאשר מדובר בקרקע פרטית (או עירונית בחכירה לזמן ארוך מרמ"י). אלא שמעל ומעבר לנסיבות מעין אלה, ההליכים המיוחדים החלים על מקרקעי ישראל גומעים זמן נוסף. ניתן לשער שאלה הן לא "חדשות טובות" מבחינת השלכותיו על מחירי הדירות.

בפרק הנוכחי הצגנו נתונים סטטיסטיים ממוצעים בלבד. אולם ישנה שונות רבה בדפוסי המכרזים. רצינו לנסות ולהבין את הגורמים המשפיעים על השונות בקצב הוצאת מגרשים למכרז על ידי רמ"י, ולבחון באם יש קשר בין משכי הזמן לבין מחירי הדיור. כדי "לפצח" קשר זה לצורך היה עלינו לבנות מודלים סטטיסטיים מיוחדים. בנינו שני מודלים, כל אחד חדשני. לכך מוקדשים הפרקים הבאים.

מודל 1: זיהוי גורמים המשפיעים על אופן וקצב הוצאת מכרזים על ידי רמ"י - "ניתוח הישרדות"

מתוך הנתונים הסטטיסטיים שהצגנו בפרק הקודם למדנו על משכי הזמן הכרוכים במכרזי רמ"י. אין צורך לנמק מדוע מימד הזמן כה חשוב כאשר מדובר במתן מענה על ידי גוף ממשלתי-ריכוזי לזמינות קרקע לבנייה. בהנחה שלא כל המכרזים מעוגנים באותן נסיבות, רצינו לנסות ולזהות את הגורמים הכרוכים במשכי הזמן. ולאור זאת, רצינו לבחון באם למשכי הזמן יש השפעה על רמת המחירים. זיהוי כזה יכול, אולי, להאיר קצת יותר את השפעת מדינות רמ"י על אספקת יחידות דיור למשק ועל מחיריהן.

5.1. תיאור המודל הסטטיסטי הראשון – SURVIVAL ANALYSIS

מטרת המודל שפיתחנו היא לבחון באם ישנו קשר (עם תוקף סטטיסטי) בין המשתנה ה"תלוי" - משך השנים שעברו ממועד אישור התב"ע עד למועד בו שווק המגרש – לבין מספר גורמים משוערים.

מודל סטטיסטי בסיסי המתאים לנושא הוא "ניתוח הישרדות" (Survival Analysis). זהו מודל המיועד במיוחד לבדיקת השערות שבהן המשתנה התלוי – התוצר אותו אנו בוחנים – הוא משך זמן עד להתרחשות אירוע. השימוש במודל בסיסי זה נפוץ במדעי החיים "זמן ההישרדות" הוא משך הזמן עד קרות האירוע. יישום אפשרי הוא, לדוגמה, בחינת ההשפעה של תרופה ניסיונית כאשר חלק מהחולים מקבלים את התרופה וחלקם אינם מקבלים אותה. כך נבחנת השפעת התרופה על משך זמן ההישרדות תוך בקרה על משתנים רלבנטיים אחרים. ראו הסבר נוסף על המודל בנספח 1.

בנושא שלנו, המודל מיושם לבחינת הגורמים המשפיעים על משך הזמן שעבר ממועד אישור התב"ע ועד לשיווק המגרש שלגביו יש זכייה במכרז.

היחידה הנבחנת היא מגרש ששווק במכרז. הארוע שאותו המודל מנסה לצפות הוא מועד שיווק המגרש עם זכייה.

מספר התצפיות שביצענו: 1,596 מכרזים שנערכו בין 1998 ל 2014 ושבהם היה זוכה. אחד המשתנים המסבירים הינו - האם המכרז נכשל בעבר.

המשתנה התלוי הוא משך הזמן בו "שרד" המגרש (לא שווק עם זכייה) ממועד אישור התב"ע המאפשרת בנייה במגרש ועד שהוכרז זוכה. המשתנה נמדד במספר שנים. המודל אדיש לשנה הספציפית, ובוחן את מספר השנים ממועד אישור התב"ע ועד לשיווק באופן זהה לאורך תקופת המחקר. במסגרת מגבלות המודל אנו מניחים כי הגורמים לדחייה במועד השיווק מתפלגים באופן אחיד בין האזורים השונים בארץ.

5.2. המשתנים המסבירים (תלויים)

בהיעדר כל מחקר קודם, או אף תיאוריה המתאימה להסדרים המיוחדים בהם פועלת רמ"י בשוק, ניתן להציג השערות רבות בדבר גורמים העשויים להשפיע על משכי הזמן. במסגרת מחקר ראשוני זה,

ותקציבו המצומצם, נאלצנו להסתפק בהעלאת השערות שניתן לבדוק במסגרת של נתונים זמינים. ברור לגמרי, שמחקר מקיף יותר צריך לזהות משתנים נוספים ולאסוף נתונים עליהם באופן ישיר.

5.3. השערות

הצבנו שתי השערות העוסקות בשני מישורים: מישור היישוב כולו, ומישור המגרש והמכרז הספציפיים.

ההשערה הראשונה – המישור של כלל היישוב – הקשר עם רמת מחירי המקרקעין:

השערותנו היא שמשכי הזמן במכרזים מושפעים מרמת המחירים הקיימת של המקרקעין ביישוב. באופן אינטואיטיבי, בהיעדר מחקרים קודמים שעליהם ניתן לבסס את ההשערה, ניתן לנמק השערה לגבי קשר סטטיסטי לכל אחד מהכיוונים.

בהיעדר נתונים כלל-יישוביים זמינים אודות ערכי קרקע, בחרנו כתחליף, שני אינדיקטורים קרובים (במשוער): (1) רמת ההכנסה הממוצעת של התושבים ביישוב על פי למ"ס (בהנחה שיש מיתאם עם ערכי קרקע ועם כושר לשלם). (2) מחירי הדירות הממוצעים ביישוב.

השערה שנייה – המכרז הספציפי – הקשר עם מספר יחידות הדיור: ככל שמספר יחידות הדיור במגרש גבוה יותר, הכדאיות ליזמים עשויה להיות רבה יותר ואזי, משכי הזמן יהיו קצרים יותר. הגדרות המדויקות של המשתנים מופיעות בנספח 1.

5.4. התוצאות

המשתנים שבחרנו, במגבלות של מחקר הגישוש, תורמים אך במעט להבנת ההבדלים במשכי הזמן. לגבי ההשערה הראשונה, מצאנו קשר סטטיסטי מעניין: ככל שדרוג ההכנסה לנפש של היישוב גבוה יותר, הסיכוי שהמגרש לא ישווק עם זכייה הוא דווקא גבוה יותר. ולהיפך: ביישובים בעלי אוכלוסייה ברמה סוציו-כלכלית נמוכה יותר, הסיכוי שהשיווק צפוי להגיע לזכייה גבוה יותר מאשר ביישובים אמידים יותר. הבנת קשר זה אינה פשוטה, במיוחד כאשר בוחנים את האינדיקטור השני - מחירי דיור.

לגבי הקשר עם מחירי דיור, לא נמצא קשר לינארי כלל. בדקנו גם את ההשפעה המשולבת של שני האינדיקטורים. גם אז קשה להצביע על מגמה.

משמע, שבינתיים, לא מצאנו קשר בין רמת מחירי הקרקע ביישוב לבין הסיכויים לכך שמכרז יצליח בשיווק. במחקר מעמיק יותר – על ידינו או על ידי רמ"י עצמו - יש מקום לבדוק, האם יש משתנים ה"מתחבאים" מאחורי קשר זה – משתנים מתערבים או מערפלים. זיהוי קשר כזה

לעומת זאת, ההשערה השנייה בדבר מספר יחידות הדיור במגרש כן זכתה לאישוש. ככל שמספר יחידות הדיור במגרש גדול יותר, הסיכוי שיהיה זוכה במכרז גבוה יותר.

5.5. סימולציה לעליית המחירים כתוצאה ממשיך הזמן בין אישור התב"ע עד לשיווק

ועתה, לשאלת "מיליון הדולר" במחקר זה: האם להתמשכות הזמן עד לשיווק מכרזים על ידי ממ"י ישנה השפעה על מחירי הקרקע בעת הזכייה? אף שניתן באופן עיוני להציב השערה לשני כיווני השפעה, אנו משערים שההשפעה היא לכיוון הסטטיסטי החיובי – דהיינו, לכיוון השלילי מבחינת היעד הלאומי של ריסון מחירי הדיור: ככל שהזמן מתארך, המחירים עולים.

התצפיות: נבחנו 407 תוכניות שאושרו משנת 1994 במסגרתן היו 2,155 מכרזים.

לגבי כל אחד מהמכרזים, בדקנו את משך הזמן שעבר ממועד אישור התב"ע עד למועד הזכייה במכרז אל מול שיעור עליית מחירי הדיור על פי מדד מחירי הדיור שמפרסמת הלמ"ס.

היות ומדד מחירי הדיור קיים משנת 1994 בלבד, בקשנו תוכניות שאושרו החל ממועד זה.

לוח 10 : משכי זמן ממוצעים ממועד אישור התב"ע עד לשיווק עם זכייה לפי תקופות של יציבות במחירי הדיור ועליית מחירי הדיור

טווח השנים הנבחן בו היו זכיות	ממוצע שנים ממועד אישור תב"ע לזכייה	עליית מחירים מהשנים שעברו ממועד אישור תב"ע	עליית מחירים מהשנים שעברו ממועד אישור תב"ע
1998-2013	4.7	19%	1.2%
1998-2007	3.25	5%	0.5%
2008-2013	6.45	35%	5.8%
2011-2013	6.65	43%	14.3%

ניתן לראות כי דווקא בין השנים 2008-2014 - תקופה של עליית מחירים, בה יש להגדיל ההיצע על מנת למתן את עליית המחירים - משך הזמן הממוצע ממועד אישור התב"ע עד מועד הזכייה ארוך יותר ב **6.45 שנים** לעומת התקופה 1998-2007 - **3.25 שנים** - תקופה שבה נצפתה דווקא יציבות מחירים. משמעות ממצא זה עשויה להיות, שבעת שהשוק דהר במחירי המקרקעין, מכרזי רמ"י הגיבו דווקא באופן איטי יותר לדרישות השוק.

ממצא זה אינו מעודד. הוא מרמז על אפשרות שעצם ההתערבות של רמ"י בשוק - התערבות הכרוכה בהליכים שדורשים תקופות זמן - כרוכה בעליית מחירי המקרקעין.

מודל 2: הגורמים המשפיעים על הצלחה/כישלון של מכרז

לוג'יט (Logit Model)

בנינו מודל שני, שייעודו לבחון את הגורמים המשפיעים על הצלחת/כישלון של מכרז. השאיפה היא שבאמצעות משוואת המודל ניתן לחזות את ההסתברות לכישלון מכרז על פי מאפייניו.

מודל הלוג'יט משתייך למשפחת מודלים דיסאגרטיביים מסוג בחירה בדידה (discrete choice models). ניתוח בחירה בדידה משתמש בעיקרון של מיקסום תועלת. ההנחה היא שמקבלי ההחלטות יבחרו את האלטרנטיבה עם התועלת הגבוהה ביותר מבין האלטרנטיבות הקיימות בזמן ההחלטה. פירוט נוסף של המודל מופיע בנספח 2.

6.1. המודל

המשתנה התלוי

מכרז נכשל=1 משתנה דמי המקבל 0 אם המכרז הצליח (היה זוכה) ו-1 אם המכרז נכשל..

משתנים בלתי תלויים

כמו במודל הקודם, במסגרת של המחקר הנוכחי המצומצם, היה בידינו לבחון רק משתנים שלהם יש נתונים סטטיסטיים קיימים, בנוסף למשתנים של מאפייני המכרזים והתוכניות עצמם, שאותם אספנו בעצמנו.

דירוג הכנסה ממוצעת לנפש ביישוב – בהתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (דירוג 252 ישובים לשנת 2008 בסקאלה 1-252 מהנמוך 1 לגבוה 252).

דירוג מחיר – משתנה רציף המקבל ערכים בטווח 1-6, או כמשתני דמי, בהתאם לדירוג היישוב לפי מחיר ממוצע לדירת 4 חדרים לשנת 2014, בהתבסס על ניתוח נתוני משרד הבינוי והשיכון.

יחידות דיור – מספר יח"ד מותרות לבנייה במגרש - בלוג טבעי

האם היה מחיר מינימום – משתנה דמי המקבל 1 אם במכרז היה מחיר מינימום

מספר התצפיות: 2,566 מכרזים, מהם 1,801 (כ- 70%) הצליחו והוכרז בהם זוכה, ו- 765 מכרזים (כ- 30%) נכשלו.

6.2. תוצאות

המודל הסטטיסטי מראה, שאין קשר מובהק בין דרוג הכנסה ממוצעת לנפש בישוב לבין הסיכויים שמכרז ייכשל. יחד עם זאת, מהממצאים עולה כי ככל שמחיר ממוצע לדירת 4 חדרים בישוב נמוך יותר, כך הסיכוי לכישלון של המכרז גבוה יותר. ניתן להציג שני הסברים אפשריים לממצא זה: האחד, שבמקומות

בהם מחיר הדירה נמוך יותר, גם הביקוש נמוך יותר ויזמים אינם רוצים להסתכן בהצעת מחיר מספיק גבוה לזכייה. ההסבר השני הוא, שמחיר המינימום בתוספת הוצאות הפיתוח הם גורם שמעוות את הקשר בין היצע לביקוש ומהווה מחסום בפני היזמים להשתתף במכרז ולזכות.

במקרים כאלה, ייתכן שהוצאות הפיתוח הגבוהות הן המרכיב שעשוי להביא לכישלון המכרז. אולם מעל ומעבר להוצאות הפיתוח, ממצאי המודל גם מצביעים על כך שכאשר במכרז נקבע מחיר מינימום, הסיכוי לכישלון גדל (המשתנה מובהק ברמה של 10%). כלומר, במכרזים מסוימים למרות שהוצאות הפיתוח גבוהות, יתכן שאילו היו משווקים אותם ללא מחיר מינימום המכרזים לא היו נכשלים. המשמעות היא, שהתערבות בשוק באמצעות מחירי מינימום הנקבעים על ידי גוף מנהלי, משפיעה לרעה על השוק בכך שהיא מאריכה את פער הזמן בין הביקוש לבין האפשרות של היזמים להתחיל לבנות.

מודל 3 – בחינת הגורמים המשפיעים על הזכייה במכרז - סימולציה למכרזי רמ"י שנכשלו - מודל הדוני

בפרק זה ינותחו המכרזים שנכשלו. מצב של כישלון מכרז מהווה ביטוי מובהק ל"קצר" בין השוק לבין הכללים שעל פיהם פועל הגוף המנהלי. על כן מהכשלונות של מכרזים ניתן ללמוד רבות. ואכן, תקציר הממצאים הוא, שבחלק מהמכרזים שנכשלו, נקבע בשיווק מחדש מחיר מינימום נמוך יותר, ואף בחלק מהמכרזים נקבעו, באופן מפתיע, הוצאות פיתוח נמוכות יותר, על אף חלוף הזמן בו עלויות הבנייה של תשתיות לאו דווקא ירדו. עוד עולה כי ככל שמספר יח"ד משווקות במסגרת המכרז גדול יותר, הסיכוי לכישלון קטן יותר.

דרך יישום המודל: ראשית, יישמנו את מודל המחירים ההדוני על כל המכרזים בהם היה זוכה, לבחינת הגורמים המשפיעים על מחיר הזכייה, כולל הוצאות פיתוח. בהתבסס על משוואת המודל שהתקבלה, ביצענו סימולציה למכרזים שנכשלו, כדי לאמוד את המחיר החזוי שלהם במועד בו נכשלו. המטרה היא לבחון את משך הזמן שעבר והפער במחיר ביחס למועד הזכייה באותו המגרש. פירוט על המודל ניתן לראות בנספח.

מודל המחירים ההדוני מהווה שיטה לאומדן המחירים הנגזרים (implicit prices) של מאפיינים אשר מבדילים בין מוצרים קרובים בקבוצה של מוצרים מסוימת. יש בהן שימוש רב על דיור (ראו מראי מקום בין לאומיים בנספח). מאפיינים אלה אינם נסחרים כשלעצמם בשוק, אלא הם מאפיינים של מוצר הנסחר בשוק. המודל ההדוני מניח ששוק הדיור הוא שוק אחד שנמצא בשיווי משקל, והיצע המגורים הינו קשיח לחלוטין, לכן כל אחד ממשקי הבית מחליט על הדירה המועדפת עליו באופן שיביא למקסימום את התועלת שלו מבחירה זו. ההנחה במודל היא, שמחירי הדירות האחרות ומאפייניהן, במקומות השונים, ידועים לכל אחד ממשקי הבית. באופן אמפירי נעשה הניתוח באמצעות רגרסיה של המחיר על המאפיינים.

באופן דומה ניתן להתייחס למוצר קרקע למגורים

7.1. המשתנים

מחיר הקרקע

וקטור של מאפייני המיקום של הקרקע

וקטור של מאפיינים תכנוניים/רגולטיביים של החלקה, צפיפות הבנייה (המותרת).

וקטור של זמן מועד ביצוע העסקה

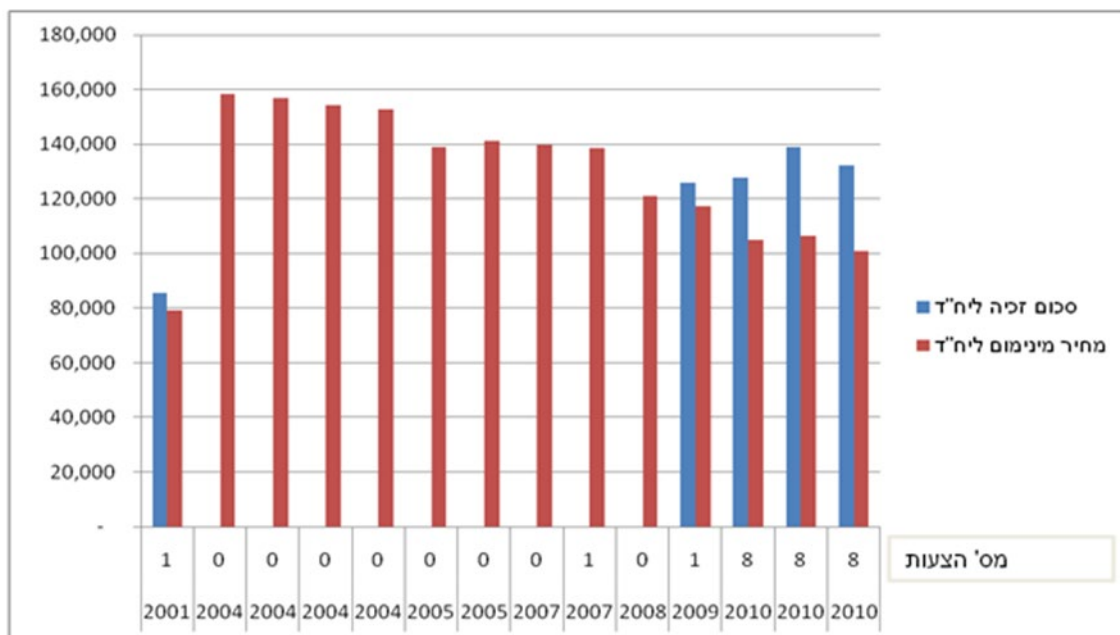
במחקר ניישם את מודל המחירים ההדוני לא למחירי הדירות הגמורות, אלא למוקד של מחקר זה - מחירי קרקעות למגורים. גישה זו מיטבית לדעתנו לבחינת שאלת המחקר. שווי דירת מגורים חדשה בישראל מורכב מערך מרכיב הקרקע + עלות בנייה + רווח יזמי + מע"מ. מודל של מחירי דירות המצביע על עליית מחירים ישקף עלייה הן ברכיב הקרקע, הן בעלויות בנייה והן במע"מ המגולגלים על הרוכש.

אנו בנינו מודל הדוני במיוחד, כך שיתמקד במחירי הקרקעות בלבד. כך יאפשר לבדוד את ההשפעה של העלייה ברכיב הקרקע על מחיר הדירה, וזהו כמובן הרכיב החשוב והמשמעותי ביותר.

ביצענו סימולציה למכרזים שנכשלו כדי לבחון את הזמן שחלף עד שיווק מחדש עם זכייה. בדקנו את עליית המחירים שנבעה מכך.

איור 12 מציג את ההשפעה של כישלון מכרזים על עליית המחירים שבהם ניסגר המכרז מאוחר יותר. בחרנו להדגים בעיר אור עקיבא – עיר שכולה על מקרקעי ישראל ובעלת פוטנציאל ביקוש גבוה למדי עקב מיקומה קרוב למרכז הארץ.

איור 10: עיר (כמעט) ללא שוק פרטי: מכרזים אור עקיבא צפון, תב"ע ש/במ/506א (מחיר מינימום כולל הוצאות פיתוח)



7.2 המודל

המשתנה התלוי

מחיר זכייה כולל הוצאות פיתוח עבור המגרש בלוג טבעי

המשתנים המסבירים

שטח המגרש – שטח המגרש בלוג טבעי.

מספר יח"ד מותרות לבנייה במגרש בלוג טבעי

דרוג הכנסה ממוצעת לנפש – דרוג הכנסה ממוצעת לנפש של היישוב בהתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (דרוג 252 ישובים לשנת 2008 בסקאלה 1-252 מהנמוך 1 לגבוה 252)

דרוג מחיר – משתנה רציף המקבל ערכים בטווח 1-6, או כמשתני דמי, בהתאם לדרוג היישוב לפי מחיר ממוצע לדירת 4 חדרים לשנת 2014, בהתבסס על ניתוח נתוני משרד הבינוי והשיכון.

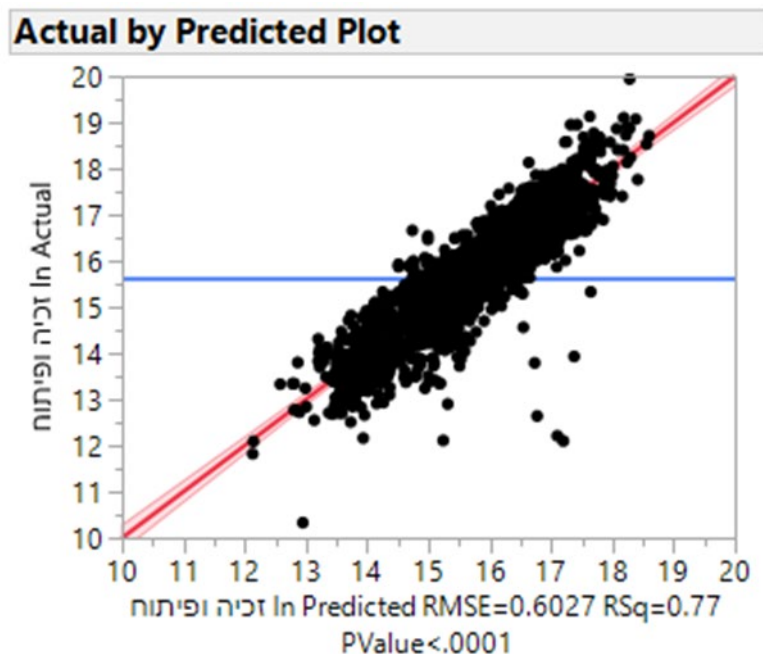
הצעות - מספר ההצעות שהיו למגרש במכרז.

מדד מחירי הדיור – אינדקס מדד מחירי הדיור שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במועד בעסקה.

מדד מחירי הבנייה – מדד תשומות הבנייה שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במועד העסקה.

מספר התצפיות: 1,752 מכרזים.

איור 11: מרחק ערכים חזויים במודל לערכים אמיתיים



מתוך הממצאים עולה – כמצופה - כי ככל שדרוג ההכנסה לנפש של היישוב גבוה יותר, מחיר הקרקע גבוה יותר. לדוגמא מחיר הקרקע ביישוב בו דרוג ההכנסה הינו 200 גבוה בכ- 21% ממחיר הקרקע בו דרוג ההכנסה הינו 100.

עוד עולה כי ככל שדרוג היישוב לפי מחיר ממוצע לדירת 4 חדרים גבוה יותר, כך מחיר הקרקע גבוה יותר. לדוגמא מחיר הקרקע ביישובים עם דרוג מחיר דירה הגבוה ביותר (6) גבוה בכ- 470% ממחיר הקרקע ביישובים עם דרוג מחיר דירה הנמוך ביותר (1).

כן נמצא כי ככל שיש יותר הצעות למכרז, מחיר הקרקע גבוה יותר. לדוגמא מחיר הקרקע במכרז בו היו 10 הצעות גבוה בכ- 20% ממחיר הקרקע במכרז בו היו 5 הצעות.

7.3 סימולציה למכרזים שנכשלו

נבחנו 214 מכרזים שנכשלו ואשר בשיווק מחדש שלהם הייתה זכייה.

בהתבסס על משוואת המודל נאמד המחיר החזוי של מכרזים אלה במועד הכישלון.

נמצא כי בממוצע עברו **1.85 שנים** (כ- 22 חודשים) ממועד כישלון המכרז עד שיווקו מחדש עם זכייה.

נמצא כי מחיר הזכייה במועד הזכייה גבוה בממוצע בכ- 43% מהמחיר החזוי של המכרזים במועד הכישלון, כלומר למעלה מ- 20% עליית מחירים לשנה כתוצאה מהכישלון.

אולם, בהשוואה של המחיר החזוי במועד הכישלון, לתחזית המודל למחיר הזכייה במועד הזכייה (ולא למחיר הזכייה בפועל) המחירים גבוהים ב- 29.5% במועד הזכייה.

כלומר, תחזית המודל למכרזים שנכשלו במועד הזכייה, נמוכה בכ- 10% בממוצע ממחיר הזכייה בפועל. נתון זה מפתיע, היות והמודל מסביר בצורה טובה את המחירים, ועל כן הינו מצפים כי בממוצע לא יהיה פער משמעותי לכיוון מסוים, בין המחיר החזוי למחיר בפועל.

כנגזרת מכך ניתן לומר כי המודל מתמחר בחסר מחירי זכייה במכרזים שבעבר נכשלו, ומכרזים אלה מניבים מחיר גבוה מהצפוי במועד הזכייה.

יש לזכור כי שיעור עליית המחירים מבטא את עליית מחיר מרכיב הקרקע ולא עליית מחיר הדירה. עליית מחירי הדירות נובעת בעיקרה מעלייה במחיר הקרקעות אולם, שיעור עליית מחירי הדירות תלוי במשקל מרכיב הקרקע במחיר הדירה. אם למשל מרכיב הקרקע במחיר הדירה הינו 50%, עליית מחיר של 20% במרכיב הקרקע מביאה לעליית מחיר של 10% במחיר הדירה כפול מרכיב הרווח היזמי ומרכיב המע"מ.

בחנו גם את מחיר המינימום והוצאות הפיתוח במועד הכישלון לעומת מועד הזכייה:

ב- 71 מתוך 214 מכרזים (כשליש מהמכרזים) בוצעה בסך הכול הפחתה מצרפית במחיר המינימום ועוד הוצאות הפיתוח, בין מועד הכישלון למועד השיווק מחדש עם זכייה.

מתוך 71 מכרזים אלה, ב- 29 מכרזים בוצעה הפחתה כפולה - גם במחיר המינימום וגם בהוצאות הפיתוח, וב- 42 מכרזים בוצעה הפחתה במחיר המינימום בלבד.

ב- 8 מכרזים מתוך 71 המכרזים, בוצעה הפחתה בהוצאות הפיתוח אולם את מחיר המינימום, דווקא העלו. בכל זאת, בסך הכול הייתה ירידה במחיר הסף המצרפי שרמ"י קבעה.

בעוד כ- 15 מכרזים נוספים המצב היה הפוך: הופחת מחיר המינימום, אך העלייה בהוצאות הפיתוח הביאה לעלייה במחיר המצרפי.

סה"כ ב- 31 מתוך 214 המכרזים שנכשלו (14.5%) הופחתו הוצאות הפיתוח ממועד הכישלון למועד השיווק מחדש עם זכייה (בשניים ממכרזים אלה עלה מחיר המינימום ביותר מהירידה בהוצאות הפיתוח).

בסה"כ בממוצע מחירי המינימום המצרפיים עלו בפחות מאחוז (0.4%) ממועד הכישלון למועד השיווק מחדש עם זכייה.

פרק שמיני

סיכום ומסקנות

אחת התועלות המיוחסות, בתיאוריה, לבעלות ציבורית על מקרקעין, הינה השליטה על היקף הבנייה, מיקומה ועיתויה. בדרך זו, סבורים הוגי דעות בספרות הבין לאומית, יכולה המדינה או השילטון המקומי, לשלוט על מחירי דיור, להיטיב עם קבוצות אוכלוסייה רבות. ולהועיל למבני הערים. ממצאינו בדבר מקרקעי ישראל ומדיניות רשות מקרקעי ישראל, מעלים ספק בדבר הנחות אלה.

עיתוי השיווק

עיתוי השיווק מהווה גורם מרכזי להיצע המוגבל וליצירת לחצי ביקוש לקרקעות, התורמים לעליית המחירים. ממצאינו מראים, שקרקעות רמ"י שווקו בממוצע 6 שנים לאחר אישור התב"ע. בערי ביקוש במרחב המרכז ובמרחב תל אביב, ארך השיווק בממוצע עוד 3-4 שנים מעבר לכך. עוד עולה כי דווקא בתקופה של עליית המחירים 2008-2013, משך הזמן ממועד אישור התב"ע עד שיווק המגרש היה כפול ביחס לתקופה 1998-2007, תקופה של יציבות מחירים. הניתוח האנליטי (ניתוח במודל הישרדות) מראה כי ככל שדירוג ההכנסה לנפש של היישוב גבוה יותר, הסיכוי שהמגרש לא ישווק עם זכייה הוא גבוה יותר. אולם, לא נמצא קשר לינארי לפיו ככל שדירוג היישוב במחיר דירה ממוצעת גבוה יותר, הסיכוי גבוה יותר שהמגרש לא ישווק בהצלחה. בשלב הבא של המחקר נדרש לבחון את עיתוי השיווק לפי ישובים.

כישלון מכרזים

גורם שני משמעותי שהשפיע על היצע הקרקעות המוגבל הינו כישלון מכרזים. כמחצית מהמכרזים על פי דו"ח מבקר המדינה נכשלו. המודל הסטטיסטי המיוחד שפיתחנו מיועד להצביע על הסבירות לכך. סיבה מרכזית שמצאנו, הינה כי רשות מקרקעי ישראל שיווקה מכרזים במחירים גבוהים מהמחיר שהשוק יכול היה לשלם באותה עת. הניתוח הסטטיסטי (מודל הלוגיטי) מצביע על כך שהסיכוי לכישלון מכרז גבוה יותר באזורים שאינם אזורי ביקוש. זאת יש לייחס לשני מרכיבים – גם למחיר המינימום וגם לעלות הוצאות הפיתוח. שהן כנראה גבוהות יותר ממה שניתן להעמיס על מחיר הקרקע שנקבע במכרזים אלה.

מחיר עיתוי השיווק וכישלון מכרזים

עיתוי השיווק וכישלון מכרזים רבים הביא להיצע מצומצם בכלל, ובאזורי הביקוש בפרט. כפועל יוצא הביא הדבר ללחצי ביקוש. בהעדר שוק פרטי משמעותי, התוצאה בישובים רבים הינה זכייה במכרזים בשלב מאוחר יותר במחירים גבוהים יותר מאשר, ככל הנראה, השוק היה מאפשר אלמלא התערבותה של רמ"י.

מודל סטטיסטי נוסף שבנינו ויישמנו, אף הוא מעלה שאלות בדבר "תרומתה" של רמ"י לעליית המחירים. מודל המחירים ההדוני והסימולציה שנעשתה למכרזים שנכשלו אף הם העלו כי ניתן לתלות את הכישלון במכרזים במחיר המינימום ועוד הוצאות הפיתוח הגבוהות. אחת הראיות לכך היא, שבשליש מהמכרזים שנכשלו, כאבור כשנתיים, רמ"י הפחיתה את עלויות הפיתוח בעת שערכה שיווק חדש של אותו מכרז.

באשר למחיר המינימום, ניתן לומר כי במרבית המכרזים היה מחיר מינימום שלעיתים, בערים פרופריאליות, היווה את כף המאזניים בין הצלחת מכרז לכישלון. בלמעלה מרבע מהמכרזים שנכשלו, מחיר המינימום אומנם הופחת לקראת מועד השיווק מחדש.

על פי הסימולציה שבוצעה נמצא כי אותם מכרזים שנכשלו שווקו לאחר כמעט שנתיים במחיר הגבוה בכ- 43% ממחירם החזוי במועד הכישלון. דבר זה משקף עליית מחירים משמעותית במרכיב הקרקע, אולם מהסימולציה עולה כי מכרזים אלה שנכשלו בעבר "זכו" למחירי זכייה גבוהים מהצפוי, ובשלב הבא של המחקר יש מקום לנתח תוצאה זו.

נושא הוצאות הפיתוח אינו מקביל לנושא של מחיר המינימום. יש לספק תשתיות ושירותי ציבור ללא קשר ברמת המחירים שמצליחה רמ"י להשיג במכרזים. נושא זה ראוי למחקר נפרד, משום שהוא עוסק בתחום הרחב יותר של הסדרי מימון מסוגים שונים - ציבוריים או פרטיים, ממלכתיים או עירוניים - לאספקת שירותי ציבור. אלה אינם צריכים להיות תלויים בערך הקרקע או מחירי הדיור. באופן עיוני, וגם במסגרת המישטית-שלטונית בישראל, יש מיגוון של גישות והסדרים אפשריים. בתחום מחקר זה, מצאנו שגם בקביעת עלויות הפיתוח יש כנראה שיקול דעת מנהלי. מצאנו כי בכ- 15% מהמכרזים שנכשלו, בשיווק מחדש למגרשים אלה הופחתו הוצאות הפיתוח. איננו יכולים לומר, במסגרת מחקר גישוש זה, האם ההפחתה הייתה על חשבון רמתם ואיכותם של שירותי הציבור שסופקו במקום המסוים, או שמא הייתה גמישות או אף שרירותיות בקביעה הראשונית של עלויות הפיתוח. בין אם כך ובין אם כך, יש מקום לבדוק אם אמנם מתקיים השיוויון הדרוש באספקת שירותי ציבור לאזרחי המדינה בכל אתר ואתר. אם במסגרת שיטת המכרזים של רמ"י היא אינה מצליחה לספק מימון לשירותי ציבור, יש בכך עוד מקום לביקורת על השיטה והשלכותיה.

מכאן לאן?

מבחינה מחקרית, מחקר זה טרם הושלם. המימון המוגבל איפשר בדיקה רק במסגרת "מחקר חלוץ" כדי לפתח את שאלות המחקר והשיטה. המחקר היה מיועד למלא חסר שרשויות המדינה אינן עושות. רמ"י, בנק ישראל, או מישרד האוצר אינם שואלים את השאלות הגדולות הנוגעות למדיניות הדיור הלאומית: "הפיל בחדר" של מחירי הדיור בישראל, הוא המירשם הכפול של הבעלות הלאומית על רוב המקרקעין - כיום כמעט כל העתודות הקרקעיות - יחד עם הניהול הריכוזי.

מטרתו הייתה מלכתחילה, לגבש שאלות חלוץ שאינן זוכות למחקר מצד רשויות המדינה, ולהעלות ממצאים ראשוניים. עתה יש צורך להרים את הכפפה.

לפני פתרונות של ריפוי, יש צורך להכיר בבעיה. לא תפקידנו להציג פתרונות חלופיים. תפקידנו, באקדמיה, להאיר נושאים חשובים שאינם זוכים לתשומת לב מספקת. יש צורך בחשיבה עמוקה וחדשה על מדינות המקרקעין הלאומית בישראל.

Alterman, Rachelle, 2003. "The Land of Leaseholds: Israel's Extensive Public Land Ownership in an Era of Privatization". Chapter 6 in : Steven C. Burassa and Yu Hung Hong (eds.) , Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences. Publisher: The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass: 115-150.

Ben-Akiva M., Lerman S., (1985) Discrete Choice Analysis: Theory and Application to Travel Demands, (MIT Press, Cambridge, Mass.).

Freeman A. M. III, (2003) "The Hedonic Property Value Model" In A. M. Freeman III The Measurement of Environmental and Resource Values (Second Edition), (Washington D. C.): (Resources for the Future), pp. 356-397.

Halvorsen R., Palmquist R., (1980) "The interpretation of dummy variables in semilogarithmic equations", American Economic Review, Vol. 70(3), pp. 474-475.

Kleinbaum and Klien (2005) Survival Analysis A Self-Learning Text 2nd Edition (Springer, New York)

OECD, Economic Surveys Israel, 2016

Pindyck S. R., Rubinfeld D. L., (1991) Econometrics Models and Economic Forecasts, (Third edition), (McGraw-Hill, Inc, New York), Ch. 10, pp. 248-283.

Rosen S., (1974) "Hedonic Prices and Implicit Markets: A Product Differentiation in Perfect Competition", Journal of Political Economy, Vol. 82(1), pp. 34-55.

Shefer D., (1991) "Estimating Household's Welfare Change with Hedonic Price Method", in: Dietz F., Heijman W., Shefer . (eds.) Location and Labor Considerations for Regional Development (Avebury, England) pp. 197-211.

Sheppard S., (1999) "Hedonic Analysis of Housing Markets", in: Cheshire P., Mills E. S. (eds.) Handbook of Regional and Urban Economics, (Elsevier Science B. V., Amsterdam), Vol. 3, pp. 1595-1635.

אלתרמן, רחל 2017. הבעלות הלאומית על המקרקעין: העת לבדיקה מחדש. מקרקעין Vol 16 (1): 1-37. **מאמר זה מצורף כניספח.**

אלתרמן, רחל, 1999. בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקעית עתידית לישראל. מונוגראף בהוצאת מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים. להורדה לחצו כאן

אלתרמן, רחל, 1998. "מי ימלל גבורות מקרקעי ישראל?" עיוני משפט כרך 28.

מרגלית, לירית ורחל אלתרמן, 1998. מהיטלים ועד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל פיתוח והקמה של מוסדות ושירותי ציבור. ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון. להורדה לחצו כאן

אפלייד (2008) כימוי אובדן הרווחה הכלכלית כתוצאה ממדיניות שיווק קרקעות למגורים בישראל בשנים 1990-2007. העבודה בוצעה על ידי דר' שלומי פריזט עבור המכון הישראלי לתכנון כלכלי.

חננאל רות, אלתרמן רחל (2015). נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל (הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל אביב). לצפייה:
<https://kotar.cet.ac.il/KotarApp/Viewer.aspx?nBookID=104076617#137.0.6.default>

מבקר המדינה, (2016) דו"ח ביקורת מיוחד – משבר הדיור

מבקר המדינה, דו"ח שנתי מס' 164 בחנית ישום הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל התשע"ד 2014.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי (2012) ניתוח השפעות השינויים בהיטל השבחה בהצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע 2010 כתבו: תמיר אגמון, עמי צדיק.

מועלם, ניר ורחל אלתרמן (2013), דיור בר-השגה בישראל: היבטים משפטיים, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון. להורדה לחצו כאן

מכון דש"א, "בחנית הצורך וההשפעות של הצעת הרפורמה בתכנון" (נובמבר 2010)

משרד הבינוי והשיכון ניתוח כלכלי ענף הבנייה בישראל 2013 חוברת סיכום

משרד הבינוי והשיכון ניתוח כלכלי ענף הבנייה בישראל 2015 חוברת סיכום

ניספחים המפרטים את השיטות הסטטיסטיות

ניספח 1: פירוט השיטה והממצאים של המודל הסטטיסטי לבדיקת גורמים משפיעים על משכי זמן לשיווק קרקעות רמ"י

מודל סטטיסטי בסיסי המתאים לנושא הוא "ניתוח הישרדות" (Survival Analysis). זהו מודל המיועד במיוחד לבדיקת השערות שבהן המשתנה התלוי – התוצר אותו אנו בוחנים – הוא משך זמן עד להתרחשות אירוע. הזמן יכול להימדד בדרכים שונות (Kleinbaum and Klien, 2005)

השיטה הסטטטית שיישמנו היא Cox Regression – Cox Proportional Hazards Model. פונקצית המודל – פונקצית ההישרדות $S(t)$ survival function מבטאת את ההסתברות לשרוד T שנים.

היחידה הנבחנת היא מגרש ששווק במכרז. הארוע הוא מועד שיווק המגרש עם זכייה.

המשתנה התלוי הוא זמן ההישרדות (**DISTANCE_TABA**): משך הזמן בו "שרד" המגרש (לא שווק עם זכייה) ממועד אישור התב"ע המאפשרת בנייה במגרש ועד שהוכרז זוכה. המשתנה נמדד במספר שנים. המודל אדיש לשנה הספציפית, ובוחן את מספר השנים ממועד אישור התב"ע ועד לשיווק באופן זהה לאורך תקופת המחקר.

המודל מאפשר לחזות מהי ההסתברות שמגרש "ישרוד" - לא ישווק עם זכייה בתוך t שנים ממועד אישור התב"ע. במסגרת מיגבלות המודל אנו מניחים כי הגורמים לדחייה במועד השיווק מתפלגים באופן אחיד בין האזורים השונים בארץ.

המשתנים המסבירים תלויים

ניתן להציג השערות רבות בדבר גורמים העשויים להשפיע על משכי הזמן. במסגרת מחקר ראשוני זה, ותקציבו המצומצם, נאלצנו להסתפק במספר קטן של משתנים, שעליהם יש נתונים זמינים. ברור לגמרי, שמחקר מקיף יותר צריך לזהות משתנים נוספים ולאסוף נתונים עליהם באופן ישיר.

הצבנו שתי שאלות מחקר העוסקות בשני מישורים: מישור היישוב כולו, ומישור המגרש והמכרז הספציפיים.

ההשערה הראשונה – המישור של כלל היישוב – הקשר עם רמת מחירי המקרקעין:

משכי הזמן במכרזים מושפעים מרמת המחירים הקיימת של המקרקעין ביישוב. בהיעדר נתונים כלל-יישוביים זמינים אודות ערכי קרקע, בחרנו כתחליף, שני אינדיקטורים קרובים (במשוער):

(1) רמת ההכנסה הממוצעת של התושבים ביישוב על פי למ"ס (בהנחה שיש מיתאם עם ערכי קרקע ועם כושר לשלם).

(2) מחירי הדירות הממוצעים ביישוב.

השערה שנייה – המכרז הספציפי: ככל שמספר יחידות הדיור במגרש גבוה יותר, הכדאיות ליזמים עשויה להיות רבה יותר ואזי, משכי הזמן יהיו קצרים יותר.

הגדרות המדויקות של המשתנים במודל:

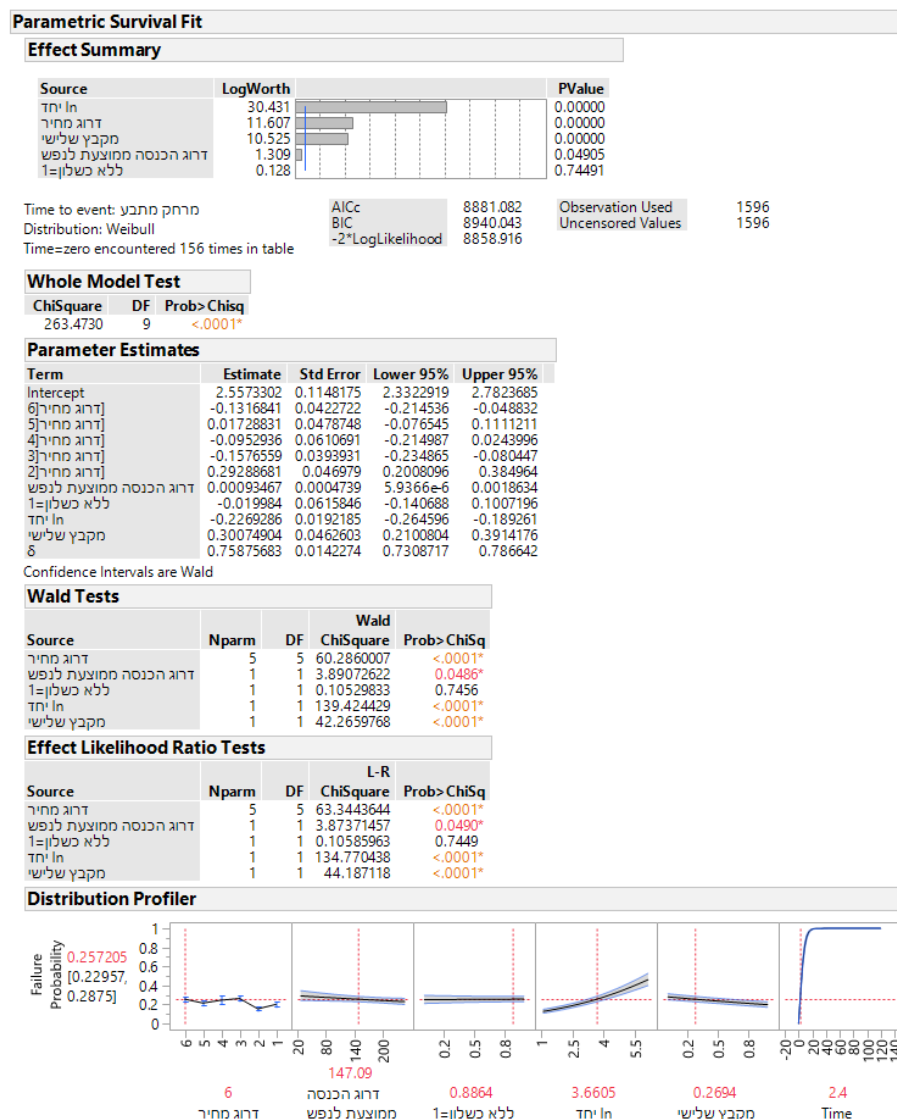
CITY_INCOME_RANK דירוג הכנסה ממוצעת לנפש – דרוג הכנסה ממוצעת לנפש של היישוב בהתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (דרוג 252 ישובים לשנת 2008 בסקאלה 1-252 מהנמוך 1 לגבוה 252).

CITY_PRICE_RANK דירוג מחיר – בנינו משתנה זה בסולם של 1-6, בהתאם לדרוג היישוב לפי מחיר ממוצע לדירת 4 חדרים לשנת 2014, בהתבסס על ניתוח נתוני משרד הבינוי והשיכון. המשתנה חולק ל-5 משתנים קטגוריים לדרוג מחיר שהינם ביחס לדרוג מחיר 1.

UNITS – מספר יח"ד מותרות לבנייה במגרש (לוג טבעי)

NOT_FAILED_BEFORE – ללא כשלון=1 – משתנה דמי המקבל 1 אם המכרז לא נכשל בעבר.

THIRD_COLLECTION – מקבץ שלישי – מגרש ששווק במקבץ שלישי ומעלה של שיוקים ממועד אישור התב"ע.



ניספח 2: פירוט מודל ה LOGIT

המודל המיושם הינו מודל בחירה בינארית (binary choice model) בו מניחים כי בפני הפרטים עומדת בחירה בין שתי אלטרנטיבות אפשריות. כלומר, המודל דורש בחירה ספציפית המקבלת את הערך 1, האלטרנטיבה השניה מקבלת את הערך 0.

מודל הלוג'יט מבוסס על פונקציית ההסתברות הלוגיסטית המצרפית (the cumulative logistic probability function) הוא מוגדר:

$$P_n(i) = F(V_{in}) = \frac{1}{1+e^{-V_{in}}}$$

משוואת המודל:

$$\ln \frac{P_n(i)}{1-P_n(i)} = V_{in}$$

כאשר:

$P_n(i)$ - ההסתברות שמכרז n יכשל

$1-P_n(i)$ - ההסתברות שמכרז n יצליח (יהיה לא זוכה)

V_{in} - פונקציית המשתנים המסבירים - מאפייני המכרז.

מבנה הפונקציה בצורה הלינארית

$$V_{in} = \beta_0 + \beta_1 X_{in1} + \beta_2 X_{in2} + \beta_3 X_{in3} + \dots + \beta_k X_{ink}$$

המשתנים מסבירים - $X_{in1}, X_{in2}, X_{in3} \dots X_{ink}$ - קשורים למאפייני המכרז.

(Ben-Akiva and Lerman, 1985 ; Pindyck and Rubinfeld, 1991)

המודל

המשתנה התלוי במודל

FAILED - מכרז נכשל=1 משתנה דמי המקבל 0 אם המכרז הצליח (היה זוכה) ו-1 אם המכרז נכשל..

משתנים בלתי תלויים

CITY_INCOME_RANK דרוג הכנסה ממוצעת לנפש - דרוג הכנסה ממוצעת לנפש של היישוב בהתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (דרוג 252 ישובים לשנת 2008 בסקאלה 1-252 מהנמוך 1 לגבוה 252).

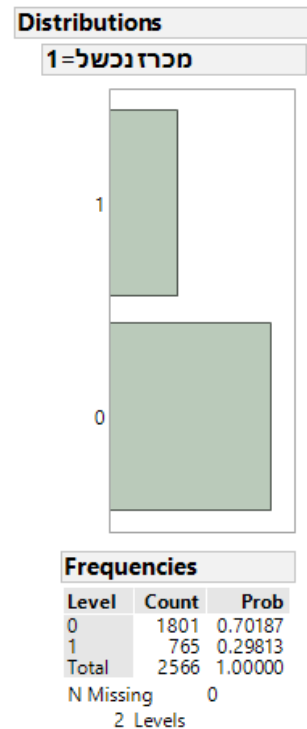
CITY_PRICE_RANK דרוג מחיר - משתנה רציף המקבל ערכים בטווח 1-6, או כמשתני דמי, בהתאם לדרוג היישוב לפי מחיר ממוצע לדירת 4 חדרים לשנת 2014, בהתבסס על ניתוח נתוני משרד הבינוי והשיכון.

UNITS - ln יחיד - מספר יח"ד מותרות לבנייה במגרש בלוג טבעי

MINIMUM_PRICE – היה מחיר מינימום – משתנה דמי המקבל 1 אם במכרז היה מחיר מינימום

מספר התצפיות: 2,566 מכרזים, מהם 1,801 (כ- 70%) הצליחו והוכרז בהם זוכה, ו- 765 מכרזים (כ- 30%) נכשלו.

תוצאות



Effect Summary

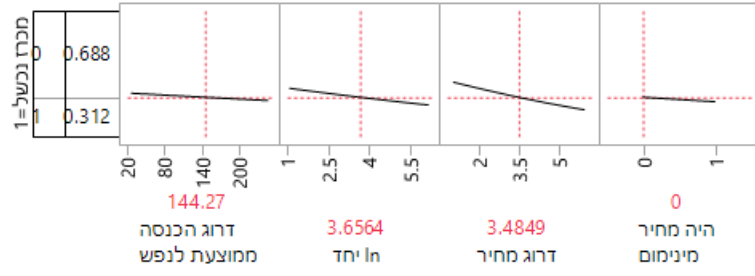
Source	LogWorth	PValue
דרוג מחיר	12.311	0.00000
ln יחד	2.066	0.00858
היה מחיר מינימום	1.139	0.07268
דרוג הכנסה ממוצעת לנפש	0.601	0.25058

Parameter Estimates

Term	Estimate	Std Error	ChiSquare	Prob> ChiSq
Intercept	0.47137863	0.2513491	3.52	0.0607
דרוג הכנסה ממוצעת לנפש	-0.0012426	0.0010803	1.32	0.2500
ln יחד	-0.1225861	0.0466107	6.92	0.0085*
דרוג מחיר	-0.2064447	0.029262	49.77	<.0001*
[היה מחיר מינימום]0	0.08538815	0.0474246	3.24	0.0718

For log odds of 1/0

Prediction Profiler



נספח 3: פירוט מודל המחירים ההדוני

מודל המחירים ההדוני מהווה שיטה לאומדן המחירים הנגזרים (implicit prices) של מאפיינים אשר מבדילים בין מוצרים קרובים בקבוצה של מוצרים מסוימת, כמו דויר, Sheppard, 1974; Rosen, 1974; Freeman, 2003 (1999). מאפיינים אלה אינם נסחרים כשלעצמם בשוק, אלא הם מאפיינים של מוצר הנסחר בשוק. המודל ההדוני מניח ששוק הדיור הוא שוק אחד שנמצא בשיווי משקל, והיצע המגורים הינו קשיח לחלוטין, לכן כל אחד ממשקי הבית מחליט (על הדירה המועדפת עליו) באופן שיביא למקסימום את התועלת שלו מבחירה זו, כאשר מחירי הדירות האחרות ומאפייניהן, במקומות השונים, ידועים לכל אחד ממשקי הבית.

Rosen (1974) הציג מודל ביקוש-היצע ושיווי משקל בשוק תחרותי. יחידות דיור מתוארות כוקטור של n מאפיינים הניתנים למדידה באופן אובייקטיבי. המחיר בשוק נקבע עבור יחידת דיור המהווה מצרף מאפיינים, כאשר מגוון המצרפים והמחירים המשויכים להם חושפים את המחיר הנגזר של כל אחד מהמאפיינים. באופן אמפירי נעשה הניתוח באמצעות רגרסיה של המחיר על המאפיינים.

באופן דומה ניתן להתייחס למוצר קרקע למגורים

$$P_{hj} = P_h(L, R, T)$$

P_{hj} - מחיר הקרקע

L - וקטור של מאפייני המיקום של הקרקע

R - וקטור של מאפיינים תכנוניים/רגולטיביים של החלקה, צפיפות הבנייה המותרת).

T - וקטור של זמן מועד ביצוע העסקה

במחקר ניישם פונקציה לוג-לוג (Log-log): $P_h = aX^b$ בה הפרמטרים a , b של המשתנים x מבטאים את הגמישויות – המחיר הנגזר השולי של כל מאפיין (Shefer, 1991). דהינו המקדם של **משתנה רציף** בפונקציית לוג-לוג מבטא בכמה אחוזים יעלה מחיר הנכס אם הערך של המאפיין/המשתנה יעלה ב-1%. ביחס למשתני הדמי החישוב מעט שונה, ולפיו ההשפעה באחוזים על מחיר הנכס של קיומו של המאפיין המבוטא על-ידי **משתנה הדמי** (כאשר משתנה הדמי מקבל ערך 1) הינה: $100 * (\exp(b) - 1)$

b - הפרמטר של משתנה הדמי (Halvorsen and Palmquist, 1980).

המודל

המשתנה התלוי

LN_PRICE - מחיר זכייה כולל הוצאות פיתוח עבור המגרש בלוג טבעי

המשתנים המסבירים

LN_PLOT_AREA - שטח המגרש – שטח המגרש בלוג טבעי.

LN_UNITS - מספר יח"ד מותרות לבנייה במגרש בלוג טבעי

CITY_INCOME_RANK דרוג הכנסה ממוצעת לנפש – דרוג הכנסה ממוצעת לנפש של היישוב בהתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.(דרוג 252 ישובים לשנת 2008 בסקאלה 1-252 מהנמוך 1 לגבוה 252)

CITY_PRICE_RANK דרוג מחיר – משתנה רציף המקבל ערכים בטווח 1-6, או כמשתני דמי, בהתאם לדרוג היישוב לפי מחיר ממוצע לדירת 4 חדרים לשנת 2014, בהתבסס על ניתוח נתוני משרד הבינוי והשיכון.

OFFERS – הצעות - מספר ההצעות שהיו למגרש במכרז.

HOUSING_PRICE_INDEX – מדד דיור – אינדקס מדד מחירי הדיור שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במועד בעסקה.

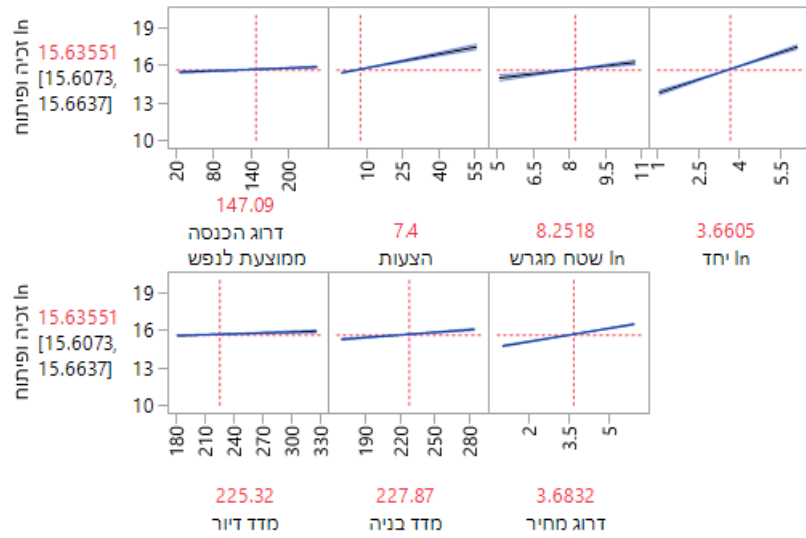
CONSTRUCTION_INDEX – מדד בנייה – מדד תשומות הבנייה שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במועד העסקה.

מספר התצפיות: 1,752 מכרזים.

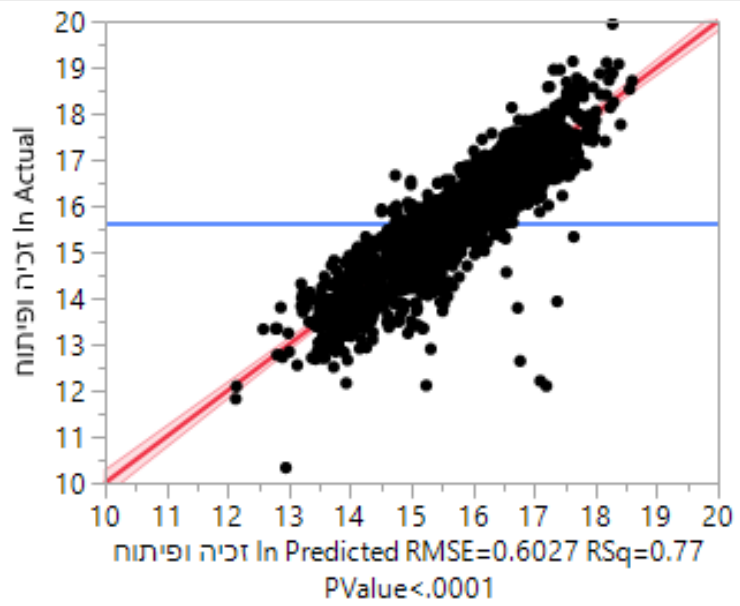
Parameter Estimates

Term	Estimate	Std Error	t Ratio	Prob> t
Intercept	7.2413145	0.252902	28.63	<.0001*
דרוג הכנסה ממוצעת לנפש	0.0018999	0.000313	6.07	<.0001*
הצעות	0.0368616	0.002245	16.42	<.0001*
ln שטח מגרש	0.218948	0.038758	5.65	<.0001*
ln יחיד	0.7268865	0.036625	19.85	<.0001*
מדד דיור	0.0023726	0.000519	4.57	<.0001*
מדד בנייה	0.0068329	0.000621	11.01	<.0001*
דרוג מחיר	0.3483071	0.010163	34.27	<.0001*

Prediction Profiler



Actual by Predicted Plot



הבעלות הלאומית על המקרקעין: העת לבחינה מחדש

רחל אלתרמן

מקרקעין טז (1) – ינואר 2017: 1-37

הבעלות הלאומית על המקרקעין: העת לבחינה מחדש

מאת

פרופסור רחל אלטרמן*

תוכן עניינים

- א. מבוא
- ב. האמנם דיון ציבורי מאוזן?
- ג. בדד תשכון: מדוע מרבית המדינות האחרות אינן מאמצות משטר של בעלות לאומית על הקרקע?
- ד. התועלות המיוחסות לבעלות לאומית על מקרקעין במגזר העירוני
 1. התועלת הראשונה: מיזוג בין התכנון והביצוע (ייתור של התכנון הרגולטורי)
 2. התועלת השנייה: הזדמנות לקצור את הערך המוסף (השבחה) לטובת הציבור
 3. התועלת השלישית: השגת קרקע מספקת לצורכי ציבור ותשתיות
 4. התועלת הרביעית: שליטה על היקף ועיתוי הבנייה
 5. התועלת החמישית: קלות יחסית בביצוע של התחדשות עירונית (פינוי)
 6. התועלת השישית: הקצאה צודקת של המקרקעין לדיור בר השגה וליעדים חברתיים
- ה. מספר מחשבות על המגזר הכפרי
 - ו. הניתן לאלף מונופולים?
 - ז. המקרקעין של מי?
 - ח. הצורך בחלופות למקרקעי ישראל והמוסד המנהל
 - ט. סוף דבר

מאמר זה מבוסס על פרק מתוך הספר **נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל** מאת רות חננאל ורחל אלטרמן, 2015, אך כולל עדכונים ושינויים רלבנטיים. הפרק המסוים בספר הוא מפרי עטי בלבד¹.

א. מבוא

במשך השנים מאז שנות ה-60, ועד לתיקון המשמעותי הראשון לחוקי מקרקעי ישראל משנת 2009, שבעקבותיו גם הוקמה רשות מקרקעי ישראל², נושא מדיניות המקרקעין לא ממש עניין את הקהל הרחב לא היו כתבות בעיתונים ולא היו דיונים רחבים בכנסת. במשך תקופה ארוכה זו, קבלת ההחלטות אודות מקרקעי המדינה נערכה בין הדלתיים של מועצת מקרקעי ישראל ופקידי מינהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל - רמ"י³). אולם בשנים האחרונות, דווקא לאחר שנושא המקרקעין הלאומי יצא סוף סוף מתוך ארבעת הקירות של רמ"י והחל לעניין את הציבור הרחב, קמו "נטורי קרקע" מזן חדש. נטורי הקרקע החדשים מרבים להשתמש בסיסמה "הקרקע היא של כולנו" - סיסמה שלא נשמעה במחוזותינו מזה דורות (אם בכלל). עוד יותר מנטורי הקרקע הוותיקים, החדשים מגנים בלהט על המשך הבעלות הלאומית על המקרקעין כערך העומד בפני עצמו, ללא נכונות לבחון את התועלות והעלויות של המשך מדיניות גורפת זו.

* פרופסור (אמריטה) רחל אלטרמן מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים וחוקרת בכירה במוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית בטכניון היא מתכנתת ערים ומשפטית ומומחית בין-לאומית למחקר השוואתי בדיני תכנון ובנייה ומדיניות מקרקעין. אלטרמן היא הנשיאה המייסדת של האיגוד הבין-לאומי לתכנון, משפט ומקרקעין (PLPR). מרבית פרסומיה ניתנים להורדה באתר: [Http://alterman.technion.ac.il](http://alterman.technion.ac.il)

¹ רות חננאל ורחל אלטרמן (2015), **נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל**, הוצאת הקיבוץ המאוחד. הפרק המסכם מפרי עטי - פרק 26 - משקף את דעותי בלבד. פרק מקביל - מספר 27 - נכתב בנפרד על ידי רות חננאל, ומשקף את דעותיה החולקות על שלי. לשני פרקי הסיכום הקדמתי מבוא ושמו "המסקנות המתפצלות והמחברות המתווכחות". להלן יוזכרו פרקים או נושאים שונים בספר זה על ידי הקיצור - **נטורי קרקע**.

² חוק רשות מקרקעי ישראל תיקון מספר 7, תשס"ט-2009.

³ להלן נשתמש בדרך כלל במינוח "רשות מקרקעי ישראל" או "רמ"י", אלא אם הכתוב מתייחס בבירור לתקופה שקדמה להקמת הרשות. אז היה זה "מינהל מקרקעי ישראל" והקיצור - ממ"י.

אולם, בעלות ציבורית על מקרקעין אינה ערך עצמאי. כמו כל מדיניות ציבורית, צורות חלופיות של זכויות במקרקעין אמורות לשרת יעדים ציבוריים באופן יעיל ומועיל. הסכנה הגדולה של מדיניות ציבורית היא "אפקט הנעילה" או "תלות בשביל הסלול" (Path dependency). הכוונה היא לתופעה הנפוצה שבה מקבלי החלטות מתמידים במדיניות קיימת הרבה מעבר למשך חיי תועלתה⁴.

מטרתו של מאמר זה היא לסייע, ולו במעט, לשחרר את השיח על המדיניות הקרקעית הלאומית בישראל, מ"אפקט הנעילה" שאליו נקלע. בעת שהכלכלה והחברה במדינת ישראל השתנו באופן דרמטי מאז הקמת המדינה, המדיניות הקרקעית המשיכה להיגרר מאחור. הרפורמה שעליה הוכרז בשנת 2010 וממשיכה כיום, אינה אלא צעד קטן נוסף ב"הפרטה הזוחלת" (מושג שהטבעתי לראשונה במאמרי משנת 1998 ו-1999⁵). דרך זו מצביעה על קבלת החלטות תוספתית - כזו המיועדת לצמצם נזקים במקום לקדם מדיניות, והנגררת אחרי המציאות המשתנה.

הגיע הזמן להציב את שאלת השאלות - זו ששום גוף ממלכתי בישראל מעולם לא שאל: באיזו מידה ממשיכה הבעלות הלאומית על הקרקע להניב תועלות לציבור, ובאילו הקשרים היא דווקא כרוכה בנזקים בהשוואה למשטרי מקרקעין חלופיים?

ב. האמנם דיון ציבורי מאוזן?

נושא הבעלות הלאומית על הקרקע הפך להיות בשנים האחרונות להיות בעל גוונים מובהקים של "תקינות פוליטית" - סביבה רעיונית שבה קשה לשמוע דעות שונות. התומכים בהמשך הבעלות הלאומית מקיפים תנועות "מקיר לקיר": הימין הלאומני והשמאל הפוסט-ציוני, חילוניים ודתיים, ואפילו חלק מחברי הכנסת הערבים שרוב מצביעיהם דווקא נהנים מבעלות פרטית על נכסיהם (אך כנראה אינם מודעים מספיק ליתרונות של בעלות פרטית, אלא מורגלים להשוואות עם המגזר היהודי). זו הפעם ראשונה בהיסטוריה של ישראל, שנושא הבעלות על מקרקעין הפך להיות נושא פוליטי בדרג הלאומי, בעל חשיפה תקשורתית וציבורית רבה.

חבל שכאשר סוף סוף הגיע נושא הבעלות הלאומית על המקרקעין למודעות ציבורית רחבה, הסתבר שהוא צר למדי, משום שחסרה בישראל הגות חברתית-כלכלית רחבה על חלופות למדיניות המקרקעין הלאומית. המודעות הציבורית לקיומם של משטרי מקרקעין אחרים במדינות אחרות - וביניהן מדינות שאליהן אנו רוצים להידמות - נמוכה למדי. לדוגמה, אפילו בעת הנוכחית שהקרקע בוערת (תרתי משמע) בנושא של מחירי הדיור, אין בנמצא ניתוח שיטתי ונתונים אודות הקשר בין הבעלות הממלכתית לבין מחירי הדיור. ההנחה הרווחת היא שהשליטה על מלאי המקרקעין היא כלי חיוני להוזלת מחירי הדיור, אך האם הנחה זו נכונה, באיזו מידה ובאילו נסיבות? הביקורת על המדיניות הקרקעית הלאומית - עד כמה שקיימת - מושמעת בעיקר בשיחות בין כותלי משרדי הממשלה, אגודת הקבלנים והעיתונות המתמחה בנדל"ן. גם כאשר מושמעת ביקורת, היא אינה על המדיניות בכללותה אלא על נושא מצומצם הנמצא באותו רגע על סדר היום, המשתנה מעת לעת (כגון, האם ראוי להמשיך עם שיטת "מחיר המינימום" במכרזים? או האם הוגנים הקריטריונים של הזכאים ל"מחיר למשתכן" בגרסה זו אחרת?).

שנים רבות של מחקר השוואתי שהקיף את המדיניות הקרקעית בישראל ובמדינות רבות אחרות, לימדו אותי שלא רצוי להתייחס לבעלות ציבורית על מקרקעין בעיקר מנקודת המבט האידיאולוגית. כמו כל מדיניות ציבורית, מדיניות מקרקעין צריכה לשאוף לאיזון ולמידתיות: בעלות לאומית גורפת כנהוג בישראל עלולה לפגוע בכושר להשיג יעדים ציבוריים. החוכמה במדיניות ציבורית היא לא ללכת שבי אחרי צורת המסגרת, אלא לבחון ולברור את תוכנה. מן הראוי לשקול את היקפה של בעלות לאומית, מיקומה ותנאיה על פי המבחן היחיד התקף למדיניות ציבורית: האם משטר קרקעי של בעלות לאומית אמנם משיג יעדים ציבוריים קונקרטיים לעומת משטר קרקעי חלופי? ומה יש ללמוד מהעובדה, שישראל היא כמעט בודדה בעולם במשטר מקרקעיה?

במאמר זה אבחן, באופן מושגי, את המידה שבה ניתן להגשים יעדים ציבוריים באמצעות בעלות ציבורית על הקרקע. אשאל, באיזו מידה ההנחות בדבר יתרונותיה של בעלות לאומית אמנם נכונות באופן כללי, ובאיזו מידה

⁴ קיימת ספרות ענפה בנושא זה מפרי עטם של חוקרי מדיניות ציבורית ומינהל עסקים. ראו לדוגמה:

Bednar Jenna and Scott E. Page, "Revised-Path Dependence" *Political Analysis* (2012) 20: 146-156.

⁵ אלתרמן רחל (1998), "מי ימלא גבורות מקרקעי ישראל? בחינה של ההצדקות להמשך הבעלות המקומית על המקרקעין", *עיוני משפט*, כרך כ"א (3), עמ' 541.

אלתרמן רחל (1999), *בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית - מדיניות קרקע עתידית לישראל*, מכון פלורסהיימר, ירושלים.

הן נכונות לגבי המדיניות הקרקעית הקונקרטית כפי שהתהוותה בישראל. עיקר הדיון יעסוק במגזר העירוני, שבו גרים ועובדים רוב תושבי מדינת ישראל.

בסעיף הבא אציג מבט-על בין-לאומי בהקשר למדיניות מקרקעין בארצות מפותחות, ואשאל, מדוע נותרה ישראל בודדה בדבקותה בבעלות קרקע לאומית? הסעיף שלאחר מכן הוא לבו של מאמר זה. שם אבחן את שיטת הבעלות הציבורית על הקרקע לאור התועלות הציבוריות המיוחסות לה בספרות התיאורטית העוסקת בסוג זה של בעלות. אנתח כל אחת מבין התועלות המיוחסות אל מול הניסיון הבין-לאומי והישראלי.

מספר מילים על המגזר הכפרי - המדיניות הקרקעית הישראלית לגבי המגזר הכפרי היא כה מסובכת (ומוזרה מאוד במבט בין-לאומי), שלא אוכל לנתח כאן. אאלץ להסתפק כאן במספר מילים לקראת סוף המאמר, ואסיים באתגרים לקראת חשיבה על כיוונים למדיניות קרקעית חדשה.

ג. **בדד תשכון: מדוע מרבית המדינות האחרות אינן מאמצות משטר של בעלות לאומית על הקרקע?**

ישראל בדד תשכון במדיניותה הקרקעית. היא אחת ויחידה בהשוואה למדינות ה-OECD האחרות (המדינות הדמוקרטיות עם כלכלה מפותחת). זו אינה עובדה שניתן "לנפנף" באמירות שונות, כגון: גודל המדינה, צפיפותה, ההיסטוריה שלה או הנסיבות הגיאוגרפיות. עובדה זו היא הייתה צריכה, לפחות, להשית "נטל הוכחה" ונטל בחינה עצמית על מקבלי ההחלטות ועל פעילי הציבור. במקום זאת, ה"תקינות הפוליטית" ששבתה את המדיניות הקרקעית בשנים האחרונות מעצימה את ההסתגרות וההתבצרות של המדיניות הציבורית הישראלית. השאלה ההשוואתית אינה זוכה לדיון בתקשורת, בכנסת או בגופי הממשלה. חלק מגופים אלה נתקלו, לראשונה, בשאלות על מדיניות המקרקעין כאשר נציגי ה-OECD בחנו את כלכלת ישראל ומדיניותה הציבורית כתנאי לחברותנו בארגון. נציגי הארגון תהו, מה פשר התופעה הקרקעית שלנו וידוע לי שלא קל היה להסבירה.

מדוע נותרנו כה יוצאי דופן? קל להימלט לטיעון "הנסיבות הישראליות שונות משאר אומות העולם". הייתה לנו ייחודיות היסטורית, ויש לנו עדיין ייחודיות גיאוגרפית. אולם מעבר לכך, הטיעון "אנחנו קטנים וצפופים" כבר מזמן אינו מייחד אותנו. באיזו מידה מוצדקת עדיין הבעלות הלאומית בהיקפה, תפקידיה וסיסמאותיה הנוכחיים?

אין להתבלבל: השיעור הסטטיסטי הגבוה של המקרקעין הלאומיים בפני עצמו אינו הופך את ישראל לחריגה. יש בקרב המדינות המפותחות דוגמאות אחדות שגם בהן רוב הקרקע הוא ממלכתי, אולם שם מדובר בדרך כלל באזורים רחבי ידיים בעלי פעילות אקסטנסיבית ועצימות כלכלית-דמוגרפית נמוכה. אזורים לא נגישים כגון: הצפון הרחוק בסקנדינביה או בקנדה; מדבריות רחבי ידיים, כגון במדינת NEVADA בארה"ב ש-86% משטחה בבעלות הממשל הפדרלי; יערות עד, כגון בפנילנד; גופי מים גדולים או אזורי אימון צבאיים נרחבים.

במרבית המדינות המפותחות שיעור המקרקעין הציבוריים נמוך הרבה יותר, וחלקם אינו בבעלות ממלכתית אלא בבעלות מוניציפלית. אך העובדה החשובה היא שבמדינות האחרות, המקרקעין הממלכתיים וגם רוב המקרקעין המוניציפליים מיועדים לשימושים ציבוריים מובהקים. השימושים הציבוריים כוללים בדרך כלל תשתיות תחבורה, מים, חשמל, נמלי תעופה, מתקני ביטחון ופארקים, ועשויים לכלול גם מתקני תקשורת, סילוק פסולת, אתרי שימור סביבה בעלת ערכים אקולוגיים או היסטוריים גבוהים, מוסדות חינוך ותרבות מסוימים, ודיוור ציבורי (שהוא בדרך כלל רק חלק קטן ממלאי הדיוור, שרובו פרטי).

הייחוד במקרקעי ישראל הוא, שהם משמשים לא רק ליעודים ציבוריים מובהקים, אלא לכל טווח השימושים הכלכליים-עסקיים המאפיינים מדינה מודרנית. נתח גדול של השימושים של מקרקעי ישראל הוא בעל אופי פרטי מובהק, כגון: מגורים (הנסחרים בשוק הפרטי), תעשייה, מסחר, מלונאות ובידור. למעשה, מרבית הפעילות היומית של תושבי ישראל נערכת כיום על מקרקעין שבעלות לאומית. שיעור הפעילות השוטפת המתרחשת על מקרקעי ישראל אף הולכת וגוברת עם חלוף השנים, משום שהקרקעות בבעלות פרטית עברו תהליכי פיתוח מואצים יותר ועל כן רזרבות הקרקע לפיתוח חדש הן כמעט כולן בבעלות לאומית (להוציא פינוי-בינוי בערים, הפועל במידות של טפטפת). שהרי בישראל, לא נוצרות רזרבות קרקע נוספות בבעלות לאומית חדשה והיחס בין שיעור הקרקע הממלכתית והפרטית נותר כמעט קפוא עקב המקריות ההיסטורית של התהוות מקרקעי ישראל והחקיקה שהקפיאה אותה⁶.

6. ראו נטורי קרקע, היש 1 לעיל, פרקים 1-4 ו-5:

הבדל חשוב נוסף הוא, שבמרבית המדינות המפותחות אחרות, המקרקעין הציבוריים הם בדרך כלל בבעלות מוניציפלית, לא לאומית. להבדל זה ישנן משמעותות רבות שעליהן נעמוד בפירוט בסעיף הבא הבוחן את כל אחת מהתועלות הפוטנציאליות של קרקע ציבורית.

אם כן, משטר הקרקעות הרווח בערים ובכפרים שבמדינות המפותחות נשען על בעלות פרטית דומיננטית, המלווה בבעלות מוניציפלית (או מעין-ציבורית) על שירותי הציבור המובהקים. לעיתים נרתמים הגופים לרכוש או להפקיע קרקע לפרויקטים או אתרים מיוחדים, כגון: שיקום אזור נמל עם קרקע מזהמת בשטח נרחב. ישנם גם "איים" של מקרים יוצאים מן הכלל שבהם הבעלות הציבורית - בדרך כלל מוניציפלית - היא הדומיננטית. הללו מעידים על הכלל. דוגמאות לכך הן עיר הבירה CANBERRA באוסטרליה שנבנתה כעיר חדשה באזור שומם של מרכז היבשת, רובע BATTERY PARK בניו יורק שנבנה על קרקע שיובשה מהנהר, או חלקים מהעיר HELSINKI שבפינלנד שנבנו על קרקע חקלאית שנקנתה מראש במחיר נמוך על ידי העיר.

כמובן, בעלות פרטית אינה פועלת ללא אסדרה - רגולציה ציבורית שאף הולכת ומתגברת: דיני תכנון ובנייה - הקיימים כמעט בכל מקום אך שונים בין כל מדינה לרעותה (כך מראים ממצאי מחקרי השוואתיים), דיני סביבה הנובעים מחקיקה מקומית, לאומית או על-לאומית או דיני מקרקעין ומיסים (השונים אף הם ממדינה למדינה). ישנם גם הבדלים במידת ההגנה החוקתית על בעלות פרטית במקרקעין - רוב המדינות, כולל ישראל, מגינות על הבעלות הפרטית בחוקה או מסמך מעין-חוקתי, אך תוכנו של הגבלות אלה שונה מאוד ממדינה למדינה⁷.

קיים פער נוסף, הנסתר מן העין, בין מדיניות המקרקעין הישראלית למדינות האחרות. כוונתי לכך, שהדין הישראלי אינו מאפשר בדרך כלל הפרדה בין הבעלות על הקרקע לבין המחזיקים לקרקע. זו המשמעות של "מקרקעין". ישנן עוד מדינות שבהן חל דין דומה, אך לצדן מדינות רבות אחרות שבהן הבעלות על הקרקע היא נפרדת מהבעלות על המבנים. במדינות מהסוג האחרון, אפילו כאשר מדובר בקרקע ציבורית, ההשקעות הפרטיות בבנייה הן בדרך כלל בבעלות פרטית. כאשר עורכים השוואה עם מדינות אלה, יש להתייחס למשמעות המעשית המוגבלת של שיעור המקרקעין הציבוריים.

לעומת זאת, כאשר מדובר בבעלות הלאומית בישראל, מבחינה משפטית, המדינה או ק"ל הם הבעלים לא רק של הקרקע אלא גם של המבנים והמחזיקים האחרים. רבים מתושבי ישראל העירוניים המחזיקים בחוזי חכירה עם מ"י סבורים בטעות, שהבעלות הציבורית חלה רק על הקרקע ואילו הם הבעלים החוקיים של הדירות או הבתים שבנו או קנו. אמנם, לעובדה זו אין הרבה משמעות במגזר העירוני (עקב הפרטה הזולת ומהלך הפרטה המוחלטת במגזר העירוני הנערך במרץ מאז 2012); אולם עובדה משפטית זו מחריפה את הפער בין המדיניות הקרקעית הישראלית לזו של מרבית המדינות אחרות (במגזר הכפרי, יש לעובדה משפטית זו משמעות רבה עוד יותר אך כאמור, לא אכנס לפרטיו של נושא זה).

האומנם אזרחי המדינות האחרות ומנהיגיהן הם כופרים הממאנים להישמע לבשורה? האם הם נוהגים כסומא באפלה, שנמנע ממנו לחזות במלוא הדרה של הבעלות הלאומית על מקרקעין? אולי תאמרו: מדינות אלה פשוט ירשו את משטר המקרקעין הפרטי; לו יכלו, היו מאמצות את הבעלות הלאומית על המקרקעין. אולם העובדות מעידות בדיוק להפך, ואפילו אין צורך להרחיק בהיסטוריה כדי להיזכר בהן.

עשרות המדינות שהתפרקו מעולה של ברית המועצות בראשית שנות ה-90 הכירו היטב את תוצאותיה של האידיאולוגיה של "הקרקע היא של כולנו" במתכונתה הדווקנית. כאשר הוסר המסך, הסתבר ששנים של קומוניזם, ללא שוק פרטי להסדרת ההקצאה של השימושים בקרקע, הובילו להתהוות של משטר החלטות ביורוקרטיות-פוליטיות. לצד התועלות החשובות שהשיגה המדיניות הקומוניסטית (הקמת מפעלים, ערים חדשות, מוסדות חינוך וציבור ושיכון למאות מיליוני אנשים), היא גם הותירה מאחוריה נזקים קשים. הללו

Alterman, Rachelle, 2003. "The Land of Leaseholds: Israel's Extensive Public Land Ownership in an

Era of Privatization Chapter 6 in: Steven C. Burassa and Yu Hung Hong (eds.), Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences. Publisher: The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass: 115-150.

Alterman Rachelle (2010). **Takings International: OECD מדינות 13 ספרי המשווה בין** **A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights.** Chicago: American Bar Association Publication וכן ראו תרגום חלקי לעברית: רחל אלטרמן, "ירידת ערך מקרקעין בשל נזקי תוכניות: ניתוח השוואתי בינלאומי כבסיס לרפורמה בישראל", **מקרקעין** 5/ט (ספטמבר 2010) ואתר מקרקעין: www.mekarkkein.co.il (להלן: "אתר מקרקעין").

כוללים מבנה לא יעיל של ערים (פרברים מרוחקים עם עשרות אלפי יחידות דיור עלובות ומעט שירותים), נזקים חמורים לסביבה, ותורי המתנה של עשרות שנים לקבלת יחידות דיור שבוששו להיבנות.⁸

מיד עם השתחררותן מהמשטר הסובייטי, בחרו המדינות הפוסט-קומוניסטיות להשיל מעליהן את המשטר הקרקעי שעיקרו בעלות ציבורית ועברו למשטר קרקעי שעיקרו פרטי. כל מדינה בחרה בדרך שלה ובקצב שלה לעבור למשטר קרקע פרטי-בעיקרו. הדרכים שונות ממדינה למדינה, אך למרות הקשיים הלא פשוטים, כמעט כל המדינות התמידו במהלכי המעבר.⁹ בעולם כולו נותרו כיום רק מדינות מעטות שבהן משטר מקרקעין לאומי שולט. רובן דיקטטורות קשות-יום, אולם יש גם דוגמאות למדינות עם כלכלות צומחות. הללו כוללות את סין, וייטנאם ולאוס. הבכירה ביניהן - סין - נמצאת עמוק בתוך מהלכי שינוי מוצאים של המדיניות הקרקעית בניסיון להתאימו לשוק דינמי.¹⁰ עדיין אין זו הפרטה של ממש אלא אימוץ של מנגנונים הדומים במקצת ל"הפרטה הזוחלת" שאפיינה את התפתחות המדיניות הקרקעית בישראל במגזר העירוני.

ניתן ללמוד גם ממדינות המערב, שם האימוץ של מדיניות מקרקעין לאומית או ציבורית הייתה פחות קיצונית מאשר במדינות הקומוניסטיות. לאחר מלחמת העולם השנייה עשו מספר מדינות מערב אירופה ניסיונות להנהיג משטר מקרקעין ציבורי רחב ממדים (ללא הלאמה), אך ניסיונות אלה נזנחו או שהיקפם נותר מצומצם מאוד. דוגמה בולטת היא בריטניה.¹¹ מספר מדינות אחרות במערב אירופה אימצו לאחר מלחמת העולם השנייה מדיניות שעודדה רשויות מקומיות לרכוש מראש קרקעות חקלאיות בשולי העיר כ"בנקי קרקעות". אולם כעבור דור הן גילו שהפתרון התאים לתנאי הכלכלה דאז, אך בתנאים דהיום, הוא מהווה נטל כלכלי וחברתי. מדינות כמו הולנד ושבדיה נמצאות כיום במגמה של נסיגה מהמשך ההקמה של בנקי קרקעות מוניציפליים, ומעדיפות להישען על השוק הפרטי ולתעל בעלות ציבורית רק לצרכים ציבוריים ספציפיים ונקודתיים (הולנד ושבדיה).¹²

ד. התועלות המיוחדות לבעלות לאומית על מקרקעין במגזר העירוני

על פניו, הרעיון של בעלות ציבורית על הקרקע - לאומית או מוניציפלית - הוא רעיון קורץ. המדינות שאימצו משטר של בעלות לאומית על מקרקעין, או אלה שעודדו רשויות מקומיות לצבור קרקעות לצורכי פיתוח עירוני, לא פעלו בחלל רעיוני ריק. הן נתמכו על ידי הוגי דעות ותנועות פוליטיות שסברו ששליטה ישירה בידי המדינה תוכל לפתור בעיות טורדניות הכרוכות בפיתוח עירוני ואזורי ולהגשים מטרות ציבוריות.

במחקר על מדיניות הקרקע הישראלית שפרסמתי בסוף שנות ה-90 צללתי לעומקם של הטיעונים התיאורטיים. בעבודות המחקר דאז, ניתחתי את הטיעונים הללו מנקודת המבט של המושג "כשלי שוק".¹³ לגבי כל אחד מכשלי שוק אלה, ניתחתי, באיזו מידה משטר המקרקעין הלאומי, כפי שהתגבש הלכה למעשה בישראל, תורם להשגת יעדים ציבוריים יותר מאשר משטר רגיל שבו הבעלות הפרטית היא השולטת. המסקנות הראו, שקיימת עדיפות מובהקת לבעלות לאומית רק לגבי שני סוגים של כשלי שוק: ביטחון לאומי ושימור הסביבה. לגבי הראשון, אין לי מומחיות לדון בנושא, אך סביר להניח, שתחולתו אינו מקיפה את כל מרחב הארץ ואת כל ייעודי הקרקע. לגבי כשל השוק השני, הראיתי כיצד מינהל מקרקעי ישראל דווקא נמנע לאורך השנים מלנצל את שליטתו לקידום יעדים סביבתיים מובהקים. ממצאינו בספר **נטורי קרקע** לגבי השיקולים של מועצת מקרקעי ישראל כפי שמשקפים בהחלטותיה, אף הם תומכים במסקנותיי.¹⁴

⁸ Bertaud Alain and Bertrand Renaud (1995), "Cities without land markets: location and land use in the socialist city", No. 1477. **World Bank Publications**.

⁹ Stanilov, Kiril, ed. "The post-socialist city: urban form and space transformations in Central and Eastern Europe after socialism", Vol. 92. **Springer**, 2007.

¹⁰ Ying Zhenga, Peter Ho, **Ambiguity of Property Rights of Real Estate in Urban China**. Working Paper Delft University of Technology, Faculty of Technology, Policy and Management, 2016.

¹¹ Cox, Andrew. (2002), **Adversary Politics and Land: The Conflict over Land and Property Policy in Post-war Britain**, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

¹² Needham, Barrie (2007), **Dutch Land Use Planning: Planning and Managing Land Use in the Netherlands, the Principles and the Practice**, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Atmer, Thomas (1987), **Land Banking in Stockholm**, *Habitant International* 11: 47-55.

¹³ ראו אלתרמן 1998, 1999, הי"ש 5 לעיל.

¹⁴ ראו הי"ש 1 שם, פרקים 14-23.

בסעיף זה אבחן את משטר המקרקעין בישראל בזווית תיאורטית קצת שונה, ואשאל: מהם היתרונות שמקובל לייחס לבעלות ציבורית (לאומית או מקומית) על המקרקעין, מעבר לרגולציה הרגילה על ידי מוסדות התכנון?

בספרות הבין-לאומית אודות מקרקעין ציבוריים מייחסים הוגי הדעות מספר תועלות לבעלות ציבורית על מקרקעין:

1. חיבור ישיר בין החלטות התכנון לביצוע (ייתור של התכנון הרגולטורי)
2. הזדמנות לקצור את מלוא ההשבחה של המקרקעין עבור הכיס הציבורי.
3. השגת קרקע מספקת לצורכי חיבור ותשתיות.
4. שליטה על עיתוי הפיתוח והיקף הבנייה.
5. ביצוע של התחדשות עירונית בקלות יחסית.
6. שליטה על הקצאה צודקת של המקרקעין כדי להגשים יעדים חברתיים, כגון דיור בר השגה.

בסעיפים הבאים אבחן כל אחת מהטענות בדבר התועלות המשוערות הללו ואשאל: באיזו מידה הניסיון המצטבר מצביע על השגת התועלת, ובאילו נושאים עלולה הבעלות הלאומית לגרום דווקא לפגיעה ביעדים אלה או ביעדים ציבוריים אחרים?

בעת קריאת העמודים הבאים, יהיו שיאמרו לעצמם: "גם אם המצב כיום הוא בעייתי, הסיבה היא שלא הוגדרו מטרות "נכונות", ואם רמ"י רק תשפר את דרכי ניהולה, יוגשמו יעדיה של הבעלות הלאומית על המקרקעין". בטענה זו אדון לקראת סוף המאמר, ועתה נפנה לסקירת כל אחת מהתועלות המיוחסות:

1. התועלת הראשונה: מיזוג בין התכנון והביצוע (ייתור של התכנון הרגולטורי)

רבים מהכותבים בספרות הבין-לאומית על יתרונותיה של בעלות ציבורית (לאומית או מקומית), מניחים כדבר מובן מאליה, שהגוף הציבורי המנהל את המקרקעין קובע גם את התכנון הרצוי, ואינו זקוק בנוסף גם לרגולציה של דיני תכנון. לא מצאתי בספרות הבין-לאומית דיון ישיר בשאלה של יחסי הגומלין הראויים בין הבעלות על הקרקע להחלטות התכנון. אולם הניסיון הישראלי מוכיח שהנושא אינו טריטויאל.

מבט בין-לאומי

מידת התועלת בקשירת התכנון עם הבעלות הציבורית תלויה כנראה בהיקף הבעלות הציבורית וייעודיה. אין המצב דומה בארצות הקומוניסטיות לשעבר שברובן הבעלות הלאומית חבקה את כל שטח הארץ, לעומת עיר כמו CANBERRA בירת אוסטרליה המתפקדת כאי של בעלות ציבורית בתוך משטר כללי של בעלות פרטית בערים.

בארצות הקומוניסטיות הבעלות והתכנון חד היו. השוק הפרטי לא היה אמור להתקיים, או נותר קטנטן ומתנצל. זו הסיבה שבברית המועצות ונספחותיה לא היו קיימים חוקי תכנון ובנייה (או שנותר נוסח ישן ולא פעיל מהתקופה הקדם-קומוניסטית). מדוע? משום שבמשטר הקומוניסטי לא היה צורך ברגולציה של השחקנים בשוק הפיתוח והבנייה משום שהם היו רק, או בעיקר, המדינה וזרועותיה הרבות. לאחר התפרקות המשטרים הקומוניסטיים, עוסקות כל מדינות מזרח אירופה וברית המועצות לשעבר בגיבוש של חוקי תכנון ומקרקעין - חלקן שהחלו בשנות ה-90 כבר אימצו חוקים אלה, וחלקן טרם השלימו מהלך זה.

הבעיות שנוצרות בהיעדר רגולציה עצמאית של מוסדות תכנון ניכרות לעין בערי מזרח אירופה. כאשר התכנון והביצוע קשורים בקשר גורדי ואין שוק מקרקעין המשפיע על הכדאיות של התאמת שימושי קרקע מסוימים למקומות שונים, הקצאת הקרקע נעשית על פי שיקולים אחרים. למרות שהיו אנשי מקצוע מצוינים בתכנון, כושרם לא תמיד גבר על שיקולים של מחויבות כלכלית ופוליטית לגופים השלטוניים השונים.

לדוגמה, ממש במרכז העיר לודג' בפולין המשיכו לפעול מפעלים גדולים ומזהמים שפגעו קשות במה שיכול היה להיות מרכז עירוני היסטורי מהודר. הסיבה - לשלטונות (המפלגה הקומוניסטית ששלטה לא רק במישור הלאומי אלא גם בכל עיר ועיר) היה חשוב הרבה יותר שהייצור התעשייתי ימשיך ללא אובדן זמן וכסף הכרוכים במעבר למיקום אחר. מנהלי התעשיות היו בעצמם חלק מהמפלגה ובעלי השפעה רבה על

ההחלטות. במקום במרכזי העיר, שכונות בעלות גדלים אימתניים תוכננו בשולי הערים, אך שירותי הציבור, המסחר והתחבורה בוששו לבוא והתושבים נאלצו לנסוע שעות ביום לעבודה ולשירותי ציבור.

גם בעיר CANBERRA שבאוסטרליה, שהוקמה כעיר בירה חדשה עם בעלות קרקע ממלכתית, התכנון והבעלות פועלים יחדיו. אולם בניגוד למציאות בארצות הקומוניסטיות, ביתר רחבי אוסטרליה יש כמוֹבן דיני תכנון לעילא ולעילא. התיאום עם בעלות הקרקע בעיר זו נערך על ידי הטמעת ההוראות בחוזי החכירה הציבוריים ארוכי הטווח. שינוי בהוראות תכנון יביא לשינוי בחוזים - אך גם הסדר זה אינו נטול מהמורות¹⁵.

המדיניות בישראל

הסיפור הישראלי בדבר יחסי הגומלין בין רמ"י לבין חוק התכנון והבנייה מהווה שיעור חשוב גם ברמה הבין-לאומית. עד כניסתו של חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 לתוקף בשנת 1966, דיני התכנון - שהיו קיימים עשרות שנים קודם עוד מימי המנדט הבריטי - לא חלו על המדינה. משרדי העבודה (דאז), השיכון, התחבורה והתשתיות למיניהן לא הזדקקו כלל לאישור של תוכניות או היתרים על ידי מוסדות התכנון והבנייה. עד שנת 1966, גופים אלה הספיקו להקים בישראל כ-30 ערים חדשות, עשרות אלפי יחידות דיור בערים ותיקות, מאות יישובים כפריים, וגם חלק ניכר מהתשתיות הלאומיות לדרכים, מים, חשמל ומסילות הברזל. אלה היו הישגים חשובים שאפשרו את בניית המדינה ומתן דיור לגלי העולים. מעטות המדינות שהצליחו במידה דומה בתקופה ובהיקף יחסי מקבילים.

אולם להישגיה אלה של ישראל התלוו גם היבטים שליליים, שחלקם עדיין ניכרים היום. חלק מהמאפיינים האורבניים של ערי הפיתוח מזכירים במעט את הנזקים שגרם היעדרו של שוק מקרקעין בארצות הקומוניסטיות. גם בישראל נוצרו שכונות גדולות של שיכון ציבורי המרוחקות מהעיר הוותיקה משום שקל היה לאתר קרקעות ממלכתיות בשוליים שעליהן לא חלו הליכי התכנון והבנייה (דוגמה, עפולה עילית). גם בישראל איחרו חלק ממוסדות הציבור והשירותים להגיע לערי הפיתוח. אולם קנה המידה הישראלי היה קטן בהרבה מזה של ערי מזרח אירופה הגדולות, ועל כן גם הנזקים יותר מצומצמים. גורם ממתן נוסף, וחשוב מאוד, היה העובדה שבישראל כן פעל שוק פרטי במסחר ותעסוקה, ובמידה שהלכה וגברה, גם במגורים שנבנו על מקרקעי ישראל.

תחילת פעולתו של מינהל מקרקעי ישראל - שהקמתו חוקקה כבר בשנת 1960 - אף היא חלה (לדעתי באופן מיקרי¹⁶) ב-1965, באותה שנה שחוקק חוק התכנון והבנייה. בשנה זו גם אוחדו המנגנונים הנפרדים של הקק"ל, המדינה ורשות הפיתוח, שניהלו עד אז בנפרד את המקרקעין שבבעלותן. איחוד זה מן הסתם סייע לעכל את המעבר למצב שבו המדינה נאלצה לקבל היתרי בנייה ממוסדות התכנון.

החלת דיני התכנון על המדינה היוותה מהלך דרמטי שחשיבותו אינה זוכה למספיק הכרה ציבורית ואקדמית. ניתן להניח שלא בין לילה הכפיפו עצמם גופי ממשלה עתירי כוח ותקציבים למוסדות התכנון שבחסות משרד הפנים (שהיה חלש מאוד פוליטית באותה עת). כיום כמעט שאין עוררין על כך, שהמהלך היה חשוב משום שציין את המעבר בין מדינה מתפתחת למדינה השואפת לכלכלה מפותחת ולחזוק משקלם של המצביעים; שהרי המשתמע ממהלך זה היה, שמאז אותו יום, מוסדות המדינה יאלצו בטובם לפנות ראשית כל, לנבחרי הציבור בשלטון המקומי (ועדות מקומיות) - החוליה הקרובה ביותר לציבור הבוחרים. להוציא בתקופת משבר העלייה הגדולה ב-1990 בה החיל שר השיכון דאז צווי חירום לבנייה של אלפי יחידות דיור ישירות על ידי משרד השיכון¹⁷, איש אינו מציע לשוב ולהוציא את המדינה וזרועותיה מחוץ לתחולת הגופים הרגולטוריים בתכנון¹⁸. יתר על כן: פסק הדין של בג"ץ באותה העת, ביוזמתו של ח"כ

¹⁵ Hong Yu-Hung (1999), "Myths and Realities of Public Land Leasing: Canberra and Hong Kong",

Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy, pp. 1-3.

¹⁶ ככל שידוע לי הייתה זו יד המקרה, ולא תיאום מתוכם. האיחור בהקמת המנגנון המאוחד היה פשוט מסיבות מינהליות.

¹⁷ Alterman, Rachele (2002), Planning in the Face of Crisis: Land-Use, Housing and Mass

Immigration in Israel, London: Routledge, Cities and Regions Series; Alterman, Rachele (2000),

"Land-use Law. in the Face of a Rapid-Growth Crisis: The case of the mass-immigration to Israel in the 1990s". Washington University Journal of Law and Policy, Vol. 3: 773-840.

¹⁸ יש המכנים את "חוק הול"לים" - חוק הליכי תכנון ובנייה, 1990 - "חוק חירום". לא כך: זה היה חוק רגיל של הכנסת אשר הקים מוסדות תכנון והליכים מיוחדים; עדיין היה על מוסדות המדינה, כמו כל יום אחר, לבנות במסגרת תוכנית סטטוטורית מאושרת ובהתאם להיתר

פורז¹⁹, הבהיר, שאין לעקוף את חוק התכנון והבנייה על ידי צווי חירום אלא בנסיבות קיצוניות מאוד. משמע, שאפילו הנסיבות של העלייה המואצת לא היו כאלה שהצדיקו, בעיני בג"ץ, את חזרתה של המדינה למצב של "מחוץ לחוק" בענייני תכנון ובנייה.

התוצאה היא, שכיום, יוזמות הבנייה של גופים ממשלתיים, כולל משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל עצמה, נאלצות לעבור את כל המדוכות של מוסדות התכנון, כולל הזכות של בעלי עניין לפנות לבתי המשפט (זכות המנוצלת בישראל באופן מוגבר בהשוואה למדינות רבות). גם כאשר מחוקקת הכנסת הסדר לקיצור הליכי תכנון עבור יוזמות ממשלתיות - האחרונה משנת 2014, הותמ"ל²⁰ - מדובר עדיין בצורך של המדינה לקבל את אישורם של מוסדות התכנון. גם חוזי החכירה שחותמת רשות מקרקעי ישראל אינם יכולים לגבור על החלטות מוסדות התכנון, ורמ"י אינה מוסמכת לשנות את השימוש או הצפיפות המותרים בקרקע כרצונה. החלטת בג"ץ **בפרשת ברגמן**²¹, הביאה את יחסי המדינה (ממ"י) ומוסדות התכנון אף לקיצוניות הפוכה: בית המשפט פסק, שהמינהל עצמו עלול להיות בניגוד עניינים (המכונה "מוסדי") מול מוסדות התכנון מכיוון שמדובר בקרקעות שבניהולו! כך, הדין הישראלי התרחק עוד יותר מהתיאוריה התומכת באיחוד הבעלות הציבורית עם התכנון.

יתר על כן: על רקע הכפפת המדינה למוסדות התכנון, נולדה אחת היוזמות המוזרות ביותר בתולדות ממ"י, הנובעת מכך שהמינהל מרגיש עצמו חלש יותר מול מוסדות התכנון מאשר יזמים פרטיים! כך הומצא ה"פטנט" המכונה "מקב"ת" - מכרזי קרקע בלי תכנון. דהיינו, ממ"י הוציא מכרז שעל פיו הקרקע תימסר ליזמים בכפוף להסכם, בו הם מתחייבים להשיג את אישורי מוסדות התכנון במקום ממ"י, ותמורת זאת מקבלים הטבות במחיר הקרקע. הסדר זה לא זכה לאהדה מצד מבקר המדינה והופסק בינתיים, אך מסיבות שאינן קשורות ישירות לפרדוקס הטמון ביסודו.

עניינם הרואות: ההפרדה בין השליטה על המקרקעין לבין הכפיפות לתכנון הרגולטורי הלכה בישראל לקיצוניות הרואה ברשות הממלכתית בעל עניין כאילו הייתה יזם פרטי, והרשות עצמה רואה את עצמה כחלשה מול הליכי התכנון.

במצאות של משטר המקרקעין הממלכתי הגורף בישראל, המביא לכך שקשת כה רחבה של פעילות כלכלית-חברתית מתרחשת על מקרקעי ישראל, קיים מתח בלתי נמנע בין רצונה של המדינה לקדם את תוכניות הבנייה שלה ללא עיכובים רבים, לבין הדרישות של חוק התכנון והבנייה. מתח זה מתבטא בהצעות חוק חוזרות ונשנות שיוזמת הממשלה, מעין "נחום תקום". הנושאים של הצעות החוק אולי משתנים לפי צוק העיתים, אך מטרתן דומה: להעצים את מעמדה של המדינה מול מוסדות התכנון בדרכים שונות. בשנים האחרונות נושא הדיור הוא מושא הדחיפות. לעיתים הדרכים כרוכות בקיצור משכי זמן בהליכי התכנון הרגילים, לעיתים ביצירת ועדות מיוחדות שידונו רק בתוכניות שביוזמת המדינה או על מקרקעי ישראל ולעיתים מדובר בהקלה במידת הצמידות הנדרשת בין התוכנית הסטטוטורית לבי היתר הבנייה. יחד עם זאת, העובדה שאיש אינו מציע להחזיר את הגלגל אחורה לפני שנת 1965 ולבטל לחלוטין את כפיפות המדינה לחוק התכנון והבנייה, מראה עד כמה נתפסת כנכונה, ההפרדה בין בעלות הקרקע לבין הרגולציה התכנונית.

כך, אחד היתרונות שהתיאוריה מייחסת לבעלות ציבורית על קרקעות - איחוד הבעלות עם התכנון - אינו קיים בישראל מזה עשרות שנים, וטוב שכך! הסיפור הישראלי מדגים היטב שכאשר בעלות לאומית היא בעלת היקף נרחב מאוד, ואינה נועדת רק לשירותי ציבור מובהקים או למיזמים יוצאי דופן, אין מדינה מפותחת יכולה להרשות לעצמה לבטל את הרגולציה התכנונית ולהסמיך את הגוף המופקד על ניהול הקרקעות, להחליט על כך בעצמו. האיזונים והריסונים שהם לב לבו של התכנון הציבורי דורשים שזה יהיה קרוב לנבחרי ציבור ולא רק לעובדי מוסדות ממשלה, שתתאפשר נגישות לשחקנים רבים במערכת קבלת החלטות, שיהיה ייצוג לאינטרסים שונים, וחס וחלילה, שקבלת החלטות לגבי עתיד הערים והאזורים לדורות, לא תישען על מוסד המהווה מנופול שלטוני.

בנייה (וכך גם "חוק הוד"לים של שנת 2011). יש להבחין בין חוקים אלה של הכנסת, לבין צווי חירום של ממש של שר השיכון מ-1990, שעקפו לגמרי את חוק התכנון והבנייה - אך לזמן מאוד קצר ובהיקף בנייה קטן, עד שהדרך נחסמה על ידי בג"ץ פורז שמוזכר להלן.

¹⁹ בג"ץ 2994/90 ח"כ אברהם פורז נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מד(3) 317 (17.7.90) ואתר מקרקעין.

²⁰ חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014, ס"ח 2469 תשע"ד מיום 7.8.2014, עמ' 750.

²¹ בג"ץ 3480/91 אורי ברגמן נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז תל-אביב ואח', פד"י מז(3) 716 (25.7.93) ואתר מקרקעין.

2. התועלת השנייה: הזדמנות לקצור את הערך המוסף (השבחה) לטובת הציבור

אין זה נסתר מעיניהם של שלטונות מקומיים ומדינתיים ברחבי העולם, שהעבודות הציבוריות והחלטות התכנון שהם מקבלים משפיעים על ערכי קרקע. לעיתים תכופות מחפשים השלטונות דרכים לקצור את ערכי השבחה לכיס הציבורי - במלואם או בחלקם.²²

מבט בין-לאומי

על פי התיאוריה הדוגלת בבעלות קרקע ציבורית, בעלות כזו תאפשר קציר יעיל של הערך המוסף. הרעיון לכאורה משכנע: מאחר שהגוף השלטוני הוא בעל הקרקע, אם מחירה עלה עקב השקעות ציבוריות או עקב שינוי בכלכלה, מוצדק שהגוף הציבורי יגבה את הערך הנוסף - כולו או חלקו - מהגורם הנהנה מהמקרקעין הציבוריים. הוגי התיאוריה מניחים שהגוף הזוכה בערך המוסף הוא גם הגוף האחראי באופן ישיר על התשתיות ועל שירותי הציבור וכי דמי השבחה ישמשו לכך.

ככל שהעברת המקרקעין למשתמשים דומה יותר לעסקאות בשוק, כך תוכל המדינה - או רשות ממלכתית אחרת - לקצור את השווי המוסף באופן מלא יותר. לצורך כך, יש לדמות באופן מירבי את ההקצאה של המקרקעין לשוק, ולנקוט בדרכים כגון מכרז או מכירה פומבית, לכל המרבה במחיר. אך בכך לא די: התשלום על הקרקע אף הוא צריך לדמות עסקת שוק ולא תשלום שנתי דמוי שכירות או חכירה. רק שתי מדינות בעולם (ככל שידוע לי) פועלות כיום על פי הסדרים מעין אלה כלפי קרקע בבעלות לאומית (לא מקומית): ישראל וסיין ואמנם, בסין הרשויות קוצרות מחירים גבוהים (הכספים נשארים בשלטון המקומי אף שהקרקע לאומית). הציבור והממשל בסין פועלים לפי התיאוריה: הם רואים במכירה של זכות החכירה במחיר שוק ותשלום מראש כגבייה של ערך השבחה המלא. אין מיסוי נוסף על השבחה.²³

אולם ברוב המקרים של מקרקעין ציבוריים (בדרך כלל מוניציפליים) ברחבי העולם, התיאוריה הזו תקפה רק באופן חלקי במקרים רבים, "היד הנעלמה" מתקשה לתת למקרקעין ערכים כלכליים למרות היותם בבעלות ציבורית. לדוגמה, הרעיון של "בנק קרקעות" על ידי רשות מקומית מבוסס על הציפייה לקצור את הערך המוסף על ידי מכירה של הקרקע לאחר השקעה בתשתיות, ולממן באמצעותו שירותי ציבור וסביבה, ולעיתים גם דיור בר השגה, אולם ההישענות על בנקי קרקעות לצורך השגת השבחה עלולה לעיתים להוביל למצב ההפוך - להפסדים לרשות. לדוגמה, בהולנד, מאז 2009 והמשבר הפיננסי העולמי, חלה קריסה של ציפייה זו, ורשויות רבות מצאו עצמן עם חובות ללא מספיק תקבולים לכיסוי ההשקעות בתשתיות ציבוריות.²⁴ במשטר שמעדיף החכרה של המקרקעין עם תשלומים תקופתיים במקום מכירה, הכושר לקצור את השבחה נמוך עוד יותר.

ככל שהמדינה או הרשות המקומית מתערבות בערכי השוק באופן מובהק יותר - לדוגמה על ידי הקצאת מקרקעין במחירים מלאכותיים - נפגם הכושר לאמוד את שווי המקרקעין "לפני" ו"אחרי". כך, בעקבות ההלאמה (או "מוניציפליזציה" לכאורה) שחלה בברית המועצות וארצות מזרח אירופה לא זרמו לתקציב הציבורי תקבולים ששיקפו את שווי המקרקעין האמיתי לאורך זמן. המקרקעין "שוכחים" במשך הזמן את העובדה שהקרקעות היו בעבר בעלות שווי שוק גבוה, והשווי נהפך להיות בהתאם למה שהשלטון קובע מעת לעת, כרצונו.

המדיניות בישראל: היטל השבחה ודמי היתר בנוסף למכירה בשווי שוק

אולם בישראל ישנו הסדר מוזר שאינו עולה בקנה אחד עם התורה של קציר השבחה של מקרקעין ציבוריים. ליתר דיוק - התיאבון גדול מדי. רמ"י מקצה את הקרקע במחירי שוק, ובתשלום מראש (לא בחוזי חכירה עם תשלומים תקופתיים). משמע, רמ"י גובה את כל הערך המוסף מראש, אך הכספים מועברים, ברובם, למוסדות המדינה ולא לרשויות המקומיות המופקדות על מתן עיקר השירותים לאורך זמן. יתר על כן: בישראל גובים בנוסף, גם היטל השבחה. דברים אלה דורשים הסבר.

²² Alterman, Rachelle (2012), "Land use regulations and property values: The "Windfalls Capture" Idea

Revisited". Invited Chapter 33, pp. 755-786 in: **The [Oxford] Handbook of Urban Economics and Planning**, edited by Gerrit Knaap and Nancy Brooks.

²³ על פי סדרת ראיונות שערכתי עם אנשי ממשל בכירים בסין ועם חוקרים מובילים, בערים בייג'ינג, שנצ'ן וגואנג'ו, דצמבר 2016.

²⁴ ראיונות עם אנשי ממשל מקומי ואנשי אקדמיה בהולנד, 2013-2016.

"למזלם" של מקרקעי ישראל, הנסיבות ההיסטוריות להיווצרותם הביאו לכך, שנותרו כיסים של מקרקעין פרטיים. מאחר שלא הייתה הלאמה מלאה של הקרקעות, נשארו המקרקעין שהיו בבעלות פרטית ערב קום המדינה, בעיקר במרכזי הערים הוותיקות, המושבות, והערים והכפרים שבמגזר הערבי. כך אירע, שבאזורים עתירי פעילות כלכלית במדינה - בערים הוותיקות תל-אביב, ירושלים וחיפה, ובמושבות שהפכו עד מהרה לערים שוקקות, נותרו מקרקעין פרטיים שיכלו לשמש לצורך השוואה עבור שמאי ממ"י או הרשויות המקומיות. לנסיבות אלה נצרף את ההחלטות הנבונות של מועצת מקרקעי ישראל וממ"י, אשר בהדרגה חדלו משיטת "מחירי הטבלה" המלאכותיים שכיבו בעשורים הראשונים למדינה וגילמו רמות סבסוד משתנות ומשונות, ועברו לשיטת המכרזים המבוססת, פחות או יותר, על ערכי שוק.²⁵

מס השבחה היה קיים בספרי החוק עוד בימי המנדט, אך היבטים משפטיים חשובים לא היו ברורים (והייתה מעט פסיקה). הנהגים המינהליים היו בלתי סדירים וגביית המס הייתה בלתי עקבית.²⁶ מאז תיקון חוק התכנון והבנייה בשנים 1981 ו-1983, חל בישראל היטל השבחה "חי ובעט". זו המדינה היחידה שאיתרתי במחקרי, בה יש הסדר פעיל של מיסוי השבחה הנובע מהחלטות תכנון, החל על היקף משמעותי של החלטות שוטפות. גם שיעור משמעותי - 50%.²⁷

המעניין - והמוזר - הוא שחוק התכנון והבנייה קובע, שהיטל השבחה חל גם על מקרקעי ישראל שהוחכרו, כאילו היו מקרקעין פרטיים למהדרין. החוק אינו מתחשב בכך שהבעלים של הקרקע והמבנים כאחד הם המדינה. באופן עקרוני (אם כי בפועל, בהסתברות לא גבוהה), המקרקעין עשויים לשוב למדינה בתום חוזה החכירה, אם לא יוארך.

יתר על כן: מעטים מודעים לכך, שחוכרים של מקרקעי ישראל עשויים להידרש לשלם יותר תשלומים בגין השבחת המקרקעין מאשר בעלי קרקע פרטיים, וזאת גם אם שילמו לרמ"י את מלוא השווי של הקרקע (היוון מלא) בעת החתימה על חוזה החכירה! זאת משום שעל מקרקעי ישראל שהוחכרו עשויה לחול חובת תשלום הקרויה "דמי היתר". הרציונל של דמי היתר זהה לרציונל של היטל השבחה, והחובה לשלמו חלה כאשר מוסדות תכנון מחליטים להעניק זכויות בנייה או שימוש נוספים ובכך עולים ערכי המקרקעין. רמ"י גובה תשלום זה כאשר החוכרים מבקשים היתר בנייה לתוספת.

רבים אינם מבחינים כראוי בין דמי היתר לבין דמי הסכמה: בעוד שלגבי האחרונים היוון הנכס פוטר מדמי הסכמה, אין ההיוון פוטר מדמי היתר (אלא אם החלטות רמ"י מחילות פטורים). למרות ההוראה של קיזוז בין שני התשלומים, הם עדיין מצטברים והתוצאה היא שחוכרים של מקרקעי ישראל צפויים לשלם מעל 80% מערך השבחה, במקום 50% שמשלמים בעלי מקרקעין פרטיים. זאת, אף על פי שהחוכרים מחזיקים בזכויות במקרקעין הנופלות מזכויות במקרקעין פרטיים. מהלכי הפרטה המלאה צפויים לבטל את חובת דמי היתר, אך בינתיים דמי היתר חיים וקיימים. כאשר רמ"י מתפארת בביטולם של דמי היתר כהקלה לכאורה (כגון במיזמים מאושרים של פיננו-בינוי או תמ"א 38), יש לזכור שאין כאן כל ויתור כלל ועיקר לעומת מקרקעין פרטיים, אלא רק הסרה של הכבדת יתר.

ההיפוך הישראלי: חלף היטל השבחה

היטל השבחה הוא רק חלק מהסיפור. על הקצאות הקרקע של רמ"י "מהמלאי" (דהיינו, שאין עליהן חוזי חכירה קודמים של בנייה עירונית) חל הסדר מיוחד המכונה בעגה המקצועית "חלף היטל". הסדר זה קובע שרמ"י ישלם 10% (או 12% על פי הסדר חדש) - אך על פי בסיס חישוב השונה מאוד מהיטל השבחה. מדובר בסוגים מסוימים של תקבולים שגובה רמ"י בגין שיווק הקרקע, ללא תלות ישירה בערך המוסף שהביאו החלטות תכנון ספציפיות. הסדר מוזר זה, אף שהשפעתו התקציבית רבה, אינו חקוק אלא רק מוזכר בעקיפין בחוק התכנון והבנייה בתיקון משנת 1981, שקבע את היטל השבחה. הסדר זה (רוצה לומר "אי-הסדר" זה) הוא מושא לאי-אמון מתמשך מצד הרשויות המקומיות כלפי רמ"י ומשרד האוצר. פער זה אף הביא את השלטון המקומי להזדקק לסיוע של בתי המשפט אל מול המדינה.²⁸

²⁵ ראו פרק 10 בנטורי קרקע וכן: אלתרמן רחל ואראלה אנדן (1996), "סוגיות מרכזיות במדיניות הקרקעית בישראל על פי ראינות עם נציגי קבוצות עניין שנערכו ב-1988", מתוך תוכנית אב לישראל 2020: תוכניות אב לישראל לשנת האלפיים, הטכניון 1996.

<http://alterman2.technion.ac.il/files/Reports/i2020-appendix1.pdf>

²⁶ אלתרמן רחל (1977), "מס השבחה ומטרות ציבוריות", רבעון לכלכלה 95: 390-401.

²⁷ למחקר השוואתי ראו Alterman 2012, ה"ש 22 לעיל.

²⁸ ת"א (ת"א) 1142/04 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, תל-אביב-יפו ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל (21.2.07), אתר מקרקעין.

בדיונים בוועדת הכנסת בהצעת חוק "הרפורמה" בתכנון ובנייה בשנים 2011-2012²⁹ זכה נושא חלף ההשבחה לדיון נוקב בלתי צפוי. משא ומתן מאחורי הקלעים בין הגורמים השונים, בתיווך יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה ח"כ אמנון לוי, הביא להסכם שעל פיו המדינה תגדיל את שיעור התשלום לרשויות המקומיות מ-10% ל-12%. בנוסף לכך, הוסכם שהמדינה תבהיר, לאחר 30 שנות מחלוקת, מהם בדיוק סוגי התקבולים לרמ"י שיש לכלול בבסיס לחישוב חלף ההיטל המגיע. אולם בתפקידי כיועצת לכנסת בהקשר לרפורמה, לא ראיתי בכך הישג משמעותי. ניסיתי - ללא הצלחה - לשכנע את חברי הכנסת שבועדה ואת משרדי הממשלה הנוגעים לעניין, שהסדר אינו אלא שיפור שולי לבעיה עמוקה, ושעיוגו בחקיקה ראשית רק ינציח את העיוות לשנים נוספות. הסתייגויותי הביאו לבקשה מאת חברי כנסת שיוכן מחקר מהיר על ידי יחידת המחקר של הכנסת³⁰.

מה מעוות בהסדר של חלף היטל השבחה? אם נחזור לרציונל של איגום ההשבחה בעת העברה של מקרקעין ציבוריים, נראה שבישראל דווקא יכול היה רציונל זה להתקיים. זאת מאחר שבישראל כן קיים שוק מקרקעין פעיל, והמחירים הנובעים משיטת המכרזים של רמ"י אינם רחוקים ממחירי שוק של מקרקעין דומים בבעלות פרטית או מקרקעין עירוניים מוכרים העוברים התחדשות. הפרשי ההשבחה בין הייעוד הקודם (לדוגמה, קרקע חקלאית) לבין הייעוד החדש (לדוגמה, פיתוח של שכונה עירונית או מתחם תעסוקה חדש) מגולמים בתוך מחירי המכרזים. משמע, רמ"י למעשה גובה לא 50% מההשבחה כגובה היטל ההשבחה, אלא כ-100% מההשבחה (השיעור המדויק של הזכייה במכרז משתנה לפי הנסיבות).

לכאורה, יש כאן מצב התואם את תורת המקרקעין הציבוריים למהדרין: האפשרות לאגום את מלוא ערך ההשבחה לכיס הציבורי. אלא שכאן מדובר בכיס הלא נכון: המדינה היא זו הזוכה בתקבולים של מחירי המכרזים דמויי-השוק, הכוללים את ערך ההשבחה, והללו מועברים לאוצר (לאחר ניכוי הוצאות של רמ"י), ואילו הרשויות המקומיות האמורות לספק חלק ניכר משירותי הציבור נותרות ללא היטל ההשבחה ורק חלף היטל בידיהן.

כדי להתמודד עם סוגיות מעין אלה, טענו נציגי משרד האוצר, רמ"י ומשרד המשפטים שהמדינה אף היא משקיעה כסף רב בתשתיות הנחוצות לפיתוח החדש. קצרה היריעה כאן מלערוך "סיוור" לרוחבם של אזורי הארץ ולאורכם של פרקי הזמן, כדי להוכיח עד כמה הטיעון הזה אינו משכנע. בתמצית: מדיניות ההשקעות בתשתיות אינה עקבית בממד הזמן או הגיאוגרפיה, והיא "מזוגגת" מעת לעת על פי מדיניות משתנה, ובמידת הצלחה של ראשי רשויות מקומיות בשכנוע של נבחר ציבור או פקידים. מדיניות זו אינה מעוגנת בחוק, אין לה אמות מידה עקביות, ואין היא קשורה כלל ועיקר לתקבולים הממשיים מגביית הערך המוסף. מעולם לא שמעתי דיון ברעיון העומד מאחורי הגבייה בפועל של ההשבחה המלאה: העמדת הכספים לשירותי הציבור למען צרכני המקרקעין - דהיינו, בראש ובראשונה לשלטון המקומי.

בתקופת כתיבת שורות אלה, בראשית שנת 2017, מחירי הדיור ממשיכים להאמיר, והשלטון המרכזי מודאג. בשנים האחרונות הוקמו מוסדות תכנון מיוחדים בעלי הרכב המוטה לטובת השלטון המרכזי. הללו מאשרים היקפים גדולים של יחידות דיור על מקרקעי ישראל. בשנת 2015 החלה לפעול גם התוכנית השאפתנית של "מחיר למשתכן". משמע, מדובר בהקצאות חדשות רבות היקף של מקרקעין "מהמלאי" ולא בשינוי ייעוד של אזורים מבונים (בהם היטל ההשבחה יהיה רגיל). בכל יוזמות הבנייה האלה, הרשויות המקומיות זכאיות רק לחלף ההיטל. הן אלה הנדרשות לקבל בברכה את המוני אזרחי בית ישראל ביחידות הדיור הרבות בהן מתפארים שרי הממשלה, אך הן אינן זוכות למרבית הערך המוסף של הקרקע הציבורית. במקום התיאוריה שיכלה לפעול, לפחות בנושא זה, מעדיפה המדינה להתמודד עם הפער התקציבי של הרשויות המקומיות באמצעים מלאכותיים. בעת זו, הללו מכונים "הסכמי גג". הם קצובים בזמן ומיועדים למלא רק חלק מהחסרים. הסכמים אלה גוזלים זמן משום שגם הם נתונים, בפועל, למשא ומתן ועל כן להבדלים בין ראשי ערים ומידת הצלחתם. בעוד זמן קצר יהיה צורך לשאת ולתת עליהם מחדש, כאשר יתבררו הפערים בין המתקצב לדרוש.

ההשפעות של חלף ההיטל: אי-צדק חלוקתי

²⁹ ראו נטורי קרקע, ה"ש 1 לעיל פרק 25.

³⁰ ראו מסמך של מחלקת המחקר של הכנסת - ממ"מ 2012 :

התוצאה היא, שהרשויות המקומיות נאלצות להפוך למלחכי פינכה מול השלטון המרכזי. תושבים חדשים פונים אל נבחרי הציבור המקומיים ודורשים שירותי ציבור נאותים, ותושבים ותיקים מתלוננים על עומסים בלתי מתוכננים על שירותים קיימים. ראשי ערים אינם נוהגים לומר "חברים, זה לא אני, זה משום שלא מעבירים אלי את מלוא ההשבחה אלא רק מקצתה". ראשי ערים גם אינם אומרים לתושבים "לא כל כך הצלחתי במשא ומתן על הסכם הגג". מי הם הבוחרים שיקבלו - או יבינו - טיעונים מעין זה?

לטעמי, התוצאה החמורה ביותר היא, שהסדר החלף הוא ככל הנראה³¹, בעל השפעה רגרסיבית מובהקת: הרשויות המקומיות שבהן יש הרבה מקרקעין פרטיים (או מקרקעין עירוניים שהוכרו בעבר ומשנים ייעוד) זוכות לתקבולים גבוהים מהיטל ההשבחה הרגיל, ואילו רשויות מקומיות חלשות יותר, שדווקא שם ישנן רזרבות הקרקע, זוכות לתקבולים המדוללים של חלף ההיטל. אם השיעור של היטל ההשבחה במקרקעין פרטיים (או מקרקעי ישראל עירוניים מוכרים) הוא 50%, על המדינה לדאוג לכך שלפחות שיעור כזה יועבר לרשויות החלשות יותר, אולם המדיניות הנוכחית פועלת בדיוק בכיוון ההפוך³².

המקריית ההיסטורית של מיקומם של מקרקעין פרטיים גורמת להחמרת הפער: רשויות מקומיות שבהן נותרו רזרבות קרקע פרטיות חקלאיות בדרך כלל ממוקמות באזורי ביקוש (דוגמת הוד השרון, אבן יהודה). מאחר שמדובר בהפרשים בין שווי קרקע חקלאית לבין שווי קרקע לפיתוח עירוני, התקבולים מהיטל ההשבחה גבוהים. נזכיר שהיטל ההשבחה אינו בנוי לענות רק על צורכי הפיתוח הישירים הנגרמים על ידי הפרויקט המסוים, אלא הוא מקור כספי למימון שירותי ציבור בכל הרשות המקומית. בהיעדר מנגנון כלשהו המחלק את תקבולי היטל ההשבחה בין רשויות מקומיות באזור (או ברחבי הארץ) התוצאה היא הגברת הפערים בתקציבי הרשויות. אמנם, שיטת התקצוב שנוקט משרד הפנים להעברת כספים לרשויות המקומיות כן משלבת מנגנוני איזון, אך הללו אינם בנויים לאזן את הפערים הנוצרים מהיטל ההשבחה.

אמרו מעתה: התיאוריה של איגום ההשבחה באמצעות בעלות ציבורית על מקרקעין אמנם פועלת בישראל ותקבולים ניכרים מן הערך המוסף מגיעים לכיס הציבורי, אולם בבגד הלא נכון. ייתכן מאוד שמדיניות זו גובה מחיר של החמרת פערים חברתיים. מאחר שידו של השלטון המרכזי קמוצה והוא שומר לתקציב המדינה את מירב התקבולים מהערך המוסף של הקרקע, הוא גורם להחמרת הפערים בין אזורי המדינה ואף נוגד את מטרותיו הוא (להחיש את הקמת יחידות דיור ולחזק את אזורי הפריפריה).

3. התועלת השלישית: השגת קרקע מספקת לצורכי ציבור ותשתיות

הסוגיה של השגת קרקע לצורכי ציבור מעסיקה מתכנני ערים ברחבי העולם - בחלקו המפותח ובחלקו המתפתח כאחד.

מבט בין-לאומי

צורכי הציבור משתנים במקצת ממדינה למדינה או מעיר לעיר. לדוגמה, בערים "המתכווצות" שאוכלוסייתן פוחתת, הצורך להשיג קרקעות לצורכי תשתיות הוחלף בחלקו ברצון ליעד קרקעות לשימור סביבתי או היסטורי; לעומת זאת, במדינות המתפתחות, הכמיהה לשטחי ציבור מינימליים - דרכים, בתי ספר - עדיין רחוקה מלהתגשם. הוגי הדעות התומכים במשטר מקרקעין ציבורי טוענים, שלא תהיה לעיר או למדינה כל בעיה להקצות את כל מכסת הקרקע הדרושה לצורכי ציבור. ההנחה היא, שהמדינה או השלטון המקומי, בעלי הקרקע, רואים לנגד עיניהם את השליחות לציבור ובניגוד לבעלים פרטיים, לא ישימו דגש על מיצוי מלא של ערכי הקרקע. כמו כן, התיאוריה מניחה שהקצאת קרקע לצורכי ציבור שהיא כבר ממילא בבעלות ציבורית אינה כרוכה בצורך להפקיע את הקרקע מגורם אחר, ועל כן התהליך הוא פשוט, זול, ואינו נתקל במחסומים משפטיים.

חוסר האמון של רמ"י ברשויות המקומיות: הפקעות ללא תמורה

התמונה המתקבלת בישראל מורכבת הרבה יותר וברובה אינה תומכת בהנחות של חסידי הבעלות הציבורית. באשר ליעדים הסביבתיים, ממצאי נטורי קרקע מראים בביור, שהקצאת קרקע לפארקים, שימור חופים או ניקוי קרקעות מזוהמות לא היו בראש עדיפויותיהם של חברי מועצת מקרקעי ישראל. חסר זה זכה לתשומת לב ראויה של המוחים נגד הרפורמה במקרקעי ישראל, והם הצליחו להכניס

³¹ הנושא ראוי למחקר יסודי. הדברים כאן הם בגדר השערות.

³² ראו גם את המחקר של הכנסת, ממ"מ 2012, ה"ש 30 לעיל.

לראשונה, אמירה על שיקולים סביבתיים³³, אולם "בשטח" טרם ניכרת הבשורה. משמע, שרמ"י אינה נותנת עדיפות אפילו ליעד זה, שבו טמון "כשל שוק" מובהק.

עתה נבחן את נושא צורכי הציבור היום-יומיים בערים. ניתן היה לחשוב, שמאחר שהמדינה מעוניינת בפיתוח מזורז של שכונות מגורים חדשות, תגבש רמ"י מדיניות נדיבה בהקשר זה, ותקצה קרקעות לצורכי ציבור מקומיים ללא תמורה וביד נדיבה.

והנה אבסורד מתוצרת הארץ - בעבר, בערך עד שנות ה-80 המאוחרות, מינהל מקרקעי ישראל באמת נהג על פי התיאוריה, והקצה קרקעות לצורכי הציבור ברמה המוניציפלית ביד רחבה יחסית (בה בעת הוא כמוכר הקצה קרקעות גם לתשתיות לאומיות). המינהל אפילו נהג להעביר את הקרקעות על שמן של הרשויות המקומיות ללא תמורה, על פי ההיגיון (הבריא) שהן אלה שיפעילו את השירותים הציבוריים לאורך זמן. יחסי הגומלין בין רשויות המדינה לרשויות המקומיות בנושא זה היו סבירים.

אולם בשלב מסוים נתקבלה החלטה מוזרה במינהל. הפרטים לגבי החלטה זו לא התפרסמו בתקשורת והנושא חמק "מתחת לרדאר" של תשומת הלב הציבורית (גם לי לא ידועים כל הפרטים). במינהל ככל הנראה שמו לב לכך³⁴, שלפי חוק התכנון והבנייה (סעיף 196 החל על הפקעה ללא תמורה), כאשר מקרקעין אינם מופקעים הלכה למעשה אלה רק מועברים על שם הרשות ללא תמורה, אם שונה ייעודם, אין לבעלי הקרקע זכות לקבלם חזרה. המינהל החל להימנע מלהעביר את הקרקע על שם הרשות המקומית, ובמקום זאת הנהיג חוזי חכירה ארוכי טווח עם הרשות המקומית. לו שאלנו את דוברי רמ"י באותה עת, הם היו טוענים שהמינהל עדיין נדיב יותר מאשר בעלים פרטיים, ושבתן מטרותיו הליטימיות להביא לניצול כלכלי טוב של המקרקעין. הדברים נכונים, אלא שאינם עולים בקנה אחד עם התיאוריה בדבר התועלת שבמקרקעין ציבוריים.

מגמות הקמצנות של רמ"י בהקצאת קרקעות לרשויות המקומיות הגיעו למצב, בו הרשויות המקומיות נאלצות להפעיל הליכי הפקעה כלפי המדינה! רמ"י מצדה, טענה עד לאחרונה, שמבחינה משפטית הרשויות המקומיות אינן מוסמכות להפקיע מקרקעין מהמדינה. הנושא הגיע לפתחו של בית המשפט העליון, שהכריע לטובתן של הרשויות המקומיות (לאחר שרמז על נזיפה בעצם הצורך להגיע לבתי המשפט בגין סכסוך בין רשויות השלטון לבין עצמן)³⁵.

חוסר האמון של רמ"י ברשויות המקומיות: הדוגמה של איחוד וחלוקה מחדש

דוגמה נוספת לעיוותים בהקשר לצורכי ציבור נוגעת לעמדת רמ"י בעניין רפרצלציה (איחוד וחלוקה מחדש או חלוקה חדשה בלשון החוק). חלוקה חדשה (באנגלית LAND READJUSTMENT) הוא כלי נדיר וקיים רק בארצות מעטות, אך הוא מושא חלומם של אנשי מקצוע רבים במדינות נוספות. הבנק העולמי והאו"ם מעודדים את התאמת ההסדר למדינות מתפתחות³⁶.

³³ ראו נטורי קרקע, ה"ש 1 לעיל, פרק 25.

³⁴ ייתכן שלמאמרי משנת 1985 אודות דיני הפקעה ללא תמורה הייתה "תרומה" מסוימת למודעות זו, משום שהמאמר הבלטי, לראשונה, את ההשלכות של המצב המשפטי. ראו אלטרמן רחל (1985), "הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה: לקראת הערכה מחדש", **משפטים** 16 (2): 179-245.

³⁵ עע"ם 3535/03 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, השומרון נ' הקק"ל ואח' (10.8.08), אתר מקרקעין.

³⁶ זרוע HABITAT של האו"ם מציגה כלי זה כראשון על סדר יומו להטמעה במדינות מתפתחות בשנים הקרובות. ידיעה ומעורבות אישית:

<http://unhabitat.org/participatory-and-inclusive-land-readjustment-pilar>

לסקירה בין-לאומית של הנושא ראו:

חדוה חברוני ורחל אלטרמן (2008), **צדק חלוקתי במקרקעין: תוכניות חלוקה חדשה לפי חוק התכנון והבנייה**, המרכז לחקר העיר והאזור מוסד שמואל נאמן, הטכניון;

Barrie Needham and Yu Hung Hong (Eds.) **International Experiences in Land Readjustment**,

Lincoln Institute for Land Policy, Cambridge, Mass;

Alterman, Rachele (2007) "Much More than Land Assembly: Land Readjustment for the Supply of Public Services", Chapter 3, pp. 57-86 in: Barrie Needham and Yu Hung Hong (Eds.) **International Experiences in Land Readjustment**, Lincoln Institute for Land Policy, Cambridge, Mass.

אחד היתרונות המרכזיים של איחוד וחלוקה מחדש הוא, שבאמצעותם ניתן להקצות מקרקעין לצורכי ציבור על פי הנדרש, ללא כאבים, משום שערכי הקרקע בדרך כלל עולים תוך כדי התהליך, ומחולקים באופן שוויוני לעומת "הערך הנכנס" של כל אחד מבעלי המקרקעין. רפרצלציה נחשבת ככלי האידיאלי משום שהיא שילוב ייחודי המתיר התערבות מירבית במערך הבעלויות ובד בבד, מאפשר תכנון מחדש של מערך שימושי הקרקע וצפיפות הבינוי. הכלי מאפשר להפריש קרקעות לצורכי ציבור ללא הגבלה כמותית מראש. בישראל הכלי קיים מזה עשרות בשנים, אך הסוגיות הקשורות בשיעור המירבי של הקצאה לצורכי ציבור ללא תמורה, טרם באו על פתרונן המלא, למרות פסיקה בנושא³⁷. לכאורה, לא צריך להיות הבדל בין מעמדם של מקרקעין פרטיים לציבוריים, משום שכללי ההערכה השמאית אמורים להיות אחידים לכל המשתתפים.

בניגוד להסדרים הברורים שקובע חוק התכנון והבנייה בעניין מצב של שינוי ייעוד של קרקע שהופקעה, החוק אינו מבהיר מה גורלם של מקרקעין שייעודם הוסב לאחר שהופרשו לצורכי ציבור בדרך של חלוקה חדשה. כאן נכנסת עמדתו של ממ"ר/רמ"י. מאז הדיונים סביב תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה ב-1995, ממ"י לא הרפה מלנסות ולהביא לשינוי חקיקה כך שיאמר במפורש, שיש לו זכות לקבל חזרה מקרקעין שהועברו לידי הרשות המקומית, אך בדעת הרשות להביא לשינוי ייעוד.

אני רואה בטיעון זה את ההתגלמות של הפרדוקס הישראלי בעניין יחסה של רמ"י להקצאת קרקעות לצורכי ציבור. האומנם משרד ממשלתי ריכוזי, הוא כתובת יותר טובה לדאגה לצורכי הציבור, מאשר הנבחרים בשלטון המקומי? האומנם פקידי השלטון המרכזי ניחנו בכושר ראייה והבחנה כה משוכללים, שהם יכולים לשפוט טוב יותר ביושבם בירושלים (או במחוזות) מהם צורכי הציבור באתר נקודתי מסוים בעיר מרוחקת?

זאת יש לזכור: רמ"י אינו מוסד תכנון, אלא זרוע ניהולית של השלטון המרכזי. אם רמ"י תיקח לידיה קרקע שהוקצתה לצורכי ציבור בעבר ותביאה מחדש בפני מוסדות התכנון, ייגרמו אחת מבין שתי תוצאות - שתיהן גרועות: הראשונה, הרשות המקומית תימנע משינוי הייעוד כדי שלא תיאלץ להחזיר את הקרקע לרמ"י, וכך ייגרם עיוות בפרוגרמה לצורכי הציבור; השנייה, רמ"י תקבל את הקרקע חזרה ואזי תצטרך לנקוט בהליך מחדש וממושך לאישור תוכנית על ידי מוסדות התכנון; רק אחר כך תוכל לערוך הקצאה מחדש של הקרקע. מסתבר, שרמ"י מוכנה להקריב את היעד הקרוב כל כך ללבה - מהירות הליכי התכנון - על מזבח חוסר האמון ברשויות מקומיות. מצב זה עומד בניגוד לכל הידוע על תכנון עירוני טוב. העיוות של תפיסת המשילות כה גדול, שאינני מעיזה לנסות להסבירו במאמרי הבין-לאומיים.

4. התועלת הרביעית: שליטה על היקף ועיתוי הבנייה

כאשר הקרקע פרטית, קשה מאוד למוסדות התכנון לשלוט על עיתוי המימוש של הבנייה שהם מתירים באמצעות רגולציה בלבד. לכך, נחוצים כלים פיננסיים או קרקעיים.

מבט בין-לאומי

רשויות התכנון עוסקות ברגולציה, אך הן אינן בדרך כלל בעלות הקרקע. מערכות תכנון במדינות רבות משתוקקות לכלים שבאמצעותם יוכלו לתמרץ או לאלץ את בעלי קרקע לפתח את הקרקע בטווחי הזמן המתוכננים³⁸, אולם לכלים שהרגולציה יכולה להציע יש תועלות מוגבלות בלבד. קל יותר לומר לבעלי קרקע מה מותר ומה אסור להם לבנות, כאשר ירצו לממש את אשר מתירה התוכנית הסטטוטורית (או האזור). קביעה של מועדים מחייבים (בין אם מועדי מקסימום או מינימום, בהתאם לצורכי העיר) היא קשה הרבה יותר. פירושה של קביעה כזו היא להיכנס לכיסם של בעלי הקרקע ולהכריחם להשקיע בבניית האתר גם אם המועד אינו מתאים להם מבחינה משפחתית או פיננסית. כדי להשיג שליטה מלאה על עיתוי הפיתוח לעיתים נאלצות ממשלות לנקוט אף בהליכי הפקעה (ובתי המשפט עשויים לראות זאת כמוצדק).

שליטה באמצעות יוזמות שיווק וחוזי חכירה

בעלות על קרקע ציבורית נחשבת כפתרון מצוין לבעיה של עיתוי הפיתוח. באמת, מבין כל התועלות שניתן לייחס לבעלות ציבורית על מקרקעין, משטר המקרקעין הלאומי בישראל משיג תועלת זו בצורה המירבית.

³⁷ עמ"ס 5839/06 אלפרד בראון ואח' נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז מרכז ואח' (25.9.08), אתר מקרקעין.

³⁸ Alterman, Rachele. 2000. "Land-use Law in the Face of a Rapid-Growth Crisis: The case of the

mass-immigration to Israel in the 1990s", *Washington University Journal of Law and Policy*, Vol. 3: 773-840.

רמ"י משווקת קרקעות היכן ומתי שתוצאה, בעיקר אם אלה קרקעות המשווקות לראשונה שלא חלים עליהן חוזי חכירה עירוניים (ואין עליהן פולשים שקשה לפנות). המחסום העיקרי העומד בפני רמ"י הוא החובה לקבל את אישורם של מוסדות התכנון והבנייה (בכך דנתי לעיל). זו הסיבה המרכזית, שהמשרדים שוחרי הפיתוח (האוצר, רמ"י, משרד הבינוי והשיכון ומשרד ראש הממשלה) כל כך רגישים להתמשכות תהליכי התכנון והבנייה. התנגשות זו עומדת מאחורי כמעט כל יוזמות הממשלה המשמעותיות לשינויים בחוק התכנון והבנייה - הרצון לקצר הליכים, כל פעם בדרך נוספת. גם הקבלנים יזמי הבינוי והציבור הרחב מודעים לכושרה של רמ"י לשלוט על עיתוי הפיתוח. בעת של עליית ביקושים ומחירים (בעיקר למגורים) מושמעת הציפייה מרמ"י "להציף את המשק בקרקעות".

כפי שכבר ציינתי, בעשורי המדינה הראשונים הכושר לשלוט על עיתוי הפיתוי היה כמעט ללא מיצרים. המדינה הצליחה לבנות מאות שכונות, ערים ויישובים חדשים בזמן קצר מאוד. בעת העלייה המואצת בשנים 1990-1992 הצליחה המדינה למנוע משבר חמור בדיוור על ידי שליטה מופתית בעיתוי הפיתוח (תוך צירוף של כלים נוספים מעבר לעצם העיתוי של שיווק הקרקעות)³⁹. מאז 2012 מפעילה המדינה את הוועדות המיוחדות לדיוור לאומי (ודל"ים) שמטרתן להוסיף עשרות אלפי יחידות דיוור למשק על מקרקעי ישראל (בלבד).

בנוסף לשליטה על עיתוי השיווק, יש לרמ"י גם כלים המיועדים לשלוט על עיתוי הבנייה על ידי הזוכים במכרזים. באמצעות "הסכם פיתוח" - חוזה קדם-חכירה שהיה מקובל שנים רבות - ניסה ממ"י לגרום ליזמים להתחיל ולסיים בנייה תוך זמן קצוב, ואם לא יעשו כך, יאבדו את הזכות לחוזה חכירה. דרך זו פעלה פחות טוב מאשר השליטה על עיתוי השיווק, משום שקשה מאוד לגרום ליזמים לבנות כאשר תנאי השוק אינם נראים להם מתאימים. על אחת כמה וכמה קשה הדבר כאשר מדובר במשק בית פרטי הבונה את ביתו ונוספים גם שיקולים על-כלכליים. על כן בפועל התקשה ממ"י לאכוף את לוחות הזמנים ולעיתים תכופות העניק הארכות פעם אחר פעם.

בכל זאת, ניתן לזקוף את השליטה על העיתוי לכף זכות של הבעלות הציבורית על מקרקעין, אולם להישגים אלה יש גם מחיר, המתבטא בפגיעה במספר יעדים ציבוריים אחרים הנופלים קורבן לרצון לבנות מהר והרבה. לדאבון לב, אלה יעדים מתנגשים במהותם.

ההתנגשות בין הרצון לשלוט על היקף הבנייה ועיתוי הפיתוח לבין יעדים אחרים

היעד הראשון הנפגע, הוא שמירת שטחים פתוחים ומדיניות הסביבה בישראל. הכושר לשלוט על עיתוי הפיתוח, מיקומו וכמותו, פועל רק כאשר מדובר במקרקעין פנויים בעיקרם. המדינה משווקת קרקעות לא מפותחות בשולי ערים קיימות או ביישובים חדשים. בדרך כלל מדובר במתחמים גדולים המשנים מאוד את "טביעת כף הרגל" של הפיתוח העירוני. מדובר כאן בנגיסה ישירה בקרקע חקלאית או בשטחים פתוחים לא חקלאיים. בישראל הקטנה ובעלת שיעורי הצמיחה הדמוגרפית והכלכלית המהירים, גריעה של שטחים לצורך פיתוח מתנגשת לעיתים תכופות עם יעדים סביבתיים.

היעד השני הנפגע על ידי המדיניות של שיווק קרקעות במתחמים פנויים - שרובם בשולי ערים - הוא עידוד של התחדשות עירונית וחיזוק הערים הקיימות. מדובר כאן במדיניות תכנון לאומית רבת חשיבות בכל מדינה, אך בעלת משקל מיוחד בישראל הצפופה כל כך. התחדשות עירונית חשובה כדי למנוע דעיכה של מרכזי ערים או שכונות ותיקות, לנצל השקעות בתשתיות קיימות ולהשיג הטרוגניות חברתית. אלא שהתחדשות עירונית היא תהליך מורכב, הזרוע אי-ודאויות. תהליך זה אורך שנים רבות וקשה מאוד לגורמי השלטון (מרכזי או מקומי) לשלוט על עיתוי הפיתוח.

היעד השלישי הנפגע, הוא עידוד של מבנה עירוני רציף ובר קיימא. תוספת של שכונות חדשות גדולות בשולי האזורים הבנויים מרחיבה את קווי התשתיות ותפרוסת מבני הציבור. עיר קומפקטית מסייעת לנגישות למקומות תעסוקה, חוסכת באנרגיה ומקטינה זיהום. דוגמה להשלכות השליליות של בנייה בלתי רציפה שיוזמת רמ"י ניתן לראות בראש העין. זועקת לעין ההפרדה בין ראש העין הוותיקה לשכונות החדשות שנבנו ביוזמות של משרד הבינוי והשיכון או רמ"י, כאילו מדובר בערים שונות, עם שירותי ציבור נפרדים וכדומה. העלויות לתפעול התשתיות אף הן גבוהות במצב מעין זה (על האבסורד הנוסף של גריעת היטל השבחה דווקא במקרים אלה כבר עמדתי לעיל). לו הייתה בראש העין התפתחות "אורגנית" של שוק פרטי, אין לי ספק שדמות העיר הייתה רציפה, יעילה ומגוונת יותר.

³⁹ הקדשתי ספר שלם לניתוח קבלת החלטות בתקופה אתגרית זו ובסך הכול, ההישגים היו גדולים מול הסכנות של העלייה המואצת דאז, ראו Alterman, 2002, ה"ש 17 לעיל.

היעד הרביעי שעלול להיפגע הוא גישור על פערים חברתיים. בערים רבות שבהן שיווק ממ"י קרקעות למגורים במנות גדולות דווקא הוחמרו פערים חברתיים ונוצרו פערים בין "הוותיקים" ל"חדשים". בין הדוגמאות הרבות, אזכיר שוב את ראש העין ואוסיף את יבנה. מאז 2015, באמצעות התוכנית "מחיר למשתכן", שוב חוזר הדפוס של שכונות גדולות הנוספות כאיבר חיצוני ולא כחלק מהמרקם העירוני הוותיק,

כך, גם להישג בולט של הבעלות הלאומית, מתלווים מחירים לא קלים. אין כאן מקום לבחון, מה גובר על מה: לשליטה על היקף ועיתוי הפיתוח יש היגיון וצורך, וכך גם ליעדים הנפגעים עקב כך. אך יש מקום לשאול, האם יש מי מבין מקבלי ההחלטות שישבו וחישובו את המחיר (הסביבתי, חברתי וכלכלי) של הבעלות הלאומית הגורפת על רזרבות הקרקע לעומת המחירים שהיא גובה?

5. התועלת החמישית: קלות יחסית בביצוע של התחדשות עירונית (פינוי)

תועלת נוספת שנוהגים לייחס לבעלות ציבורית על המקרקעין היא, שלאחר שנים בעלות כזו תקל על ביצוע של התחדשות עירונית (או כפרית). ההנחה היא, שמאחר שהתושבים אינם בעלי הקרקע, יהיה קל יותר לכפות עליהם לשנות את אופן השימוש במקרקעין או לעבור למקום אחר, בהשוואה לבעלי קרקע פרטיים (אלא אם נוקטים בדרך הקיצונית של הפקעה, שגם היא לא קלה). בסעיף זה אתייחס רק לנושא של הכושר לבצע התחדשות עירונית מבחינת זכויות הדיירים, בהנחה שהפן הכלכלי אינו בעייתי. בסעיף הבא ניתן את הדעת לשכונות עוני הזקוקות להתחדשות עירונית.

מבט בין-לאומי

זו אשליה לצפות שהבעלות הציבורית תקל על פינוי תושבים שנים רבות לאחר הקמת הפרויקט. במדינות דמוקרטיות, כאשר המקרקעין כבר מאוכלסים במגורים, עסקים או אפילו מוסדות ציבור, קשה לבצע שינויים משמעותיים, גם אם חוזי החכירה הציבוריים כבר פגו. אלה המאכלסים את המקרקעין שבבעלות ציבורית גם הם בעלי כוח אלקטורלי, וגם לרשותם עומדות מערכות המשפט.

הנה שתי דוגמאות: בפולין, המרכזים ההיסטוריים של הערים הם בדרך כלל בחוזי חכירה עירוניים (כך היה בימי הקומוניזם). האזורים זקוקים מאוד להתחדשות (להוציא כמובן מתחמים בעלי ערכים עיצוביים המסומנים לשימור). למרות התנאים הכתובים בחוזים, יחידות הדיור נסחרות במחיר הקרוב למחיר שוק ולא ניתן לפנות את הדיירים באופן חלק יותר בהשוואה לאזור שבו הקרקע הופרטה חזרה⁴⁰. אמסטרדם שבהולנד היא העיר העיקרית שבה העירייה לא רק רכשה בעבר קרקעות לפני פיתוח ("בנק קרקעות"), אלא השאירה אותן בבעלותה לאחר הפיתוח והחכירה אותם לזמן ארוך. אלא שכאשר חוזי החכירה עומדים לפוג - בכל זאת יש מצבים שבהם מתייחסים לדיירים כבעלי זכויות ולאפשר להם להישאר ולשלם מחירי חידוש מופחתים, וזאת למרות שבאמסטרדם, בניגוד לערים רבות בישראל, עיקר הקרקע נותרה פרטית ויש לרוכשים מבחר גדול⁴¹.

מעמדם של חוכרים עירוניים בישראל מבחינת אפשרות פינוי

בישראל, חוק התכנון והבנייה וחוקים נוספים פשוט מגדירים חוכרים של מקרקעי ישראל כבעלים לצורך דיני הפקעה, פיצויים, מיסוי, דיור חלוף וכדומה. למרות שזה לא המצב הרווח במדינות האחרות שבהן יש "איים" של מקרקעין ציבוריים, עדיין גם בהן, תושבים המתגוררים או משתמשים במקרקעין ציבוריים זוכים להגנות רבות וקשה "להזיזם".

הדוגמה של ישראל ממחישה היטב את האשליה שקל יותר לפנות ולשנות מקרקעין שבחוזי חכירה. המדיניות הממלכתית לגבי "פינוי-בינוי" בערים אינה מבחינה בין מבנים על קרקע פרטית לבין מבנים על מקרקעי ישראל. לא קל יותר לגייס הסכמות, לאשר תוכניות או לגייס משקיעים ומבצעים בשכונות על

⁴⁰ בעבודה שביצעתי עבור ה-OECD לגבי פולין מצאתי, שגם שם, ערכי הדירות בחכירה על קרקע ציבורית דומים מאוד לערכי דירות מקבילות על קרקע פרטית, וגם שם קשה לגרום לשינוי התחדשות (OECD 2011). ראו גם הדיווחים ממדינות נוספות. בספר בעריכת Burassa And Hong:

Steven C. Burassa and Yu Hung Hong (eds., 2003), **Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences**. Publisher: The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.

⁴¹ סדרת ראיונות עם מומחים מהאקדמיה בהולנד, אוקטובר 2013, ושוב באוקטובר 2015.

קרקע ציבורית בהשוואה לפרטית. לא קל יותר לשאת ולתת עם התושבים על הדיור החלוף ועל סכומי הפיצויים. וממילא, בישראל (ולא רק בישראל!) אין הבדל בערכי השוק בין המקרקעין הפרטיים העוברים התחדשות לבין אלה הציבוריים.

מקרקעי ישראל הם דווקא מכשול בהתחדשות עירונית

דווקא הבעלות הציבורית על המקרקעין מערימה בפני הזמים קשיים מינהליים וכלכליים נוספים בכך שעליהם להשיג אישורים מרמ"י לתכנון (ואולי לשנותו), להיתרים, לשלם תשלומים או לקבל פטור מהם. ההליכים הללו מתווספים להליכים הרגילים של מוסדות התכנון. גם כאשר רמ"י משתדלת לייעל ולהקל, תהליך התכנון והאישור במקרקעי ישראל הוא ארוך ומסורבל יותר ועלול גם לגרור עלויות נוספות של מימון או שכר לאנשי מקצוע. סקר לא פורמלי בקרב יזמים העלה את השאלה: היכן קל יותר לבצע פינוי-בינוי, עם מקדם צפיפות זהה: מקרקעין פרטיים או מקרקעי ישראל? והתשובה בדרך כלל: פרטיים.

בשנת 2013 - אחרי חצי דור שבו תוכניות פינוי-בינוי התקדמו באיטיות צורמת - מועצת מקרקעי ישראל עשתה, סוף סוף, צעד ראשון לקראת מתן יתרון לפינוי-בינוי במקרקעי ישראל (החלטה 1258). אמנם "טוב מאוחר מאשר לעולם לא" אך מדובר רק בצעד זנוע: במקרים (כנראה נדירים למדי) בהם קיים מגרש רמ"י המיועד לפינוי-בינוי אך הוא כלוא בין מגרשים אחרים, ולידו צמוד מגרש פנוי הדרוש להשלמתו, ניתן לקבל את המגרש הסמוך בפטור ממכרז ובהנחה של 20%. "צעד קטן לאדם...??" מעבר לצעד זה, רמ"י אינה מעניקה סבסוד כספי לפרויקטים של פינוי-בינוי⁴².

6. התועלת השישית: הקצאה צודקת של המקרקעין לדיור בר השגה וליעדים חברתיים

בין המטרות העיקריות המיוחסות בתיאוריה למקרקעין ציבורי, היא הגשמת צדק חברתי באמצעות השליטה על ההקצאה והמחיר של המקרקעין.

מבט בין-לאומי

עשויות להיות מטרות חברתיות שונות ממקום למקום ולאורך זמן. דוגמה כמעט אוניברסלית היא הצורך בדיור בר השגה⁴³. אולם כאן ענייננו באותם כלים הנוגעים לחלוקת קרקע ולרמת המחירים הנדרשת מהצרכנים. גם בנושא זה - קנה המידה חשוב וכך גם מיהות הבעלים (המדינה, הרשויות המקומיות או עמותות).

שיקולים חברתיים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל?

ממצאינו בדבר השיקולים של מועצת מקרקעי ישראל מראים, ששיקולים חברתיים לא היו בראש מעיניהם של מקבלי ההחלטות (בהקשר למגזר העירוני). האם יכלו לעשות יותר? כאשר המשטר הקרקעי הוא כמו בישראל - בעלות לאומית גורפת וריכוזית - ישנן מגבלות טבועות המקשות על ביצוע של יעדים חברתיים לאומיים.

בעשורי המדינה הראשונים נטו הגופים בעלי הקרקע - המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח - לאמץ יעדים חברתיים כפי שהגדיר כל אחד מהגופים. היה להם קל יותר - עוד לא חוקק חוק חובת מכרזים, לא היו הרבה "כלבי שמירה" וציפיות לשקיפות. מוסדות אלה נהגו להעניק פטור מלא או חלקי מתשלום על קרקע לגורמים שונים על פי "מחירי טבלה".

מדיניות הדיור: הישגי העבר, מלכודי ההווה

⁴² לכאורה, גם החלטה מוקדמת (998) של מועצת מקרקעי ישראל לגבי התחדשות עירונית מקנה הטבה לפרויקטים שעל מקרקעי ישראל כי היא מעניקה פטור ממדי היתר, אך כפי שהסברתי לעיל, ממילא תשלומים אלה אינם קיימים במקרקעין פרטיים ועל כן אין בפטור זה משום יתרון כלשהו אלא רק הסרת נטל-יתר ממקרקעי ישראל שמלכתחילה אינו מוצדק. אחזור לנקודה זו בהמשך.

⁴³ רחל אלטרמן, אמילי סילברמן וחיים פאלקוף (2012), דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

שיקול חשוב בשלושת העשורים הראשונים של המדינה היה לאפשר בנייה של מאות אלפי יחידות דיור לקשת רחבה של ציבורים שקיבלו או קנו "דיור עממי" או "דירת שיכונים" - מה שהיום מכנים "דיור בר השגה" (במובנו הרחב). כך, חברות שיכון ממשלתיות, מעין ציבוריות ואולי גם פרטיות אשר בנו מגורים עבור "זכאים" לא נדרשו לשלם את מלוא שווי המקרקעין וגם לא נדרשו זאת מהחוכרים או שוכרים. שיקול אחר היה לעודד הקמה של תעשיות באזורים מסוימים ועל כן הוקצתה קרקע לתעשייה (עוד לא אמרו "תעסוקה") על פי מחירי טבלה. שיקול נוסף היה לסייע לגופים ציבוריים שונים שכיום היינו מכנים "עמותות" או "מלכ"רים" שסיפקו שירותים שונים לציבור, ובמסגרת זו זכו ההסתדרות, הסוכנות היהודית, גופי חינוך, רווחה, בריאות, תרבות ודת במקרקעין ככל הנראה על פי אמות מידה מגוונות (תחליף ללשון "שונות ומשונות").

עם חלוף הזמן, התבהרו הבעיות הטמונות בהפעלת אמצעים מעין אלה. במבט של היום, חלק מהקצאות אלה נראות לא צודקות. לכך יש שתי סיבות אפשריות: ראשית, טיבן של מטרות ציבוריות להשתנות עם הזמן, ומה שנתפס אז כיעד חברתי ברור, לא דווקא נתפס כך כיום. שנית, אף אם היעד החברתי נשאר תקף גם היום, ערכי קרקע תמיד "זזים" לאורך זמן עם התנודות החברתיות-כלכליות העוברות על ערים ואזורים. במקרים רבים בישראל, עומק ההטבה לאותה תקופה היה סביר לפי שווי המקרקעין במיקום דאז, אך עם התפתחות הערים וצמיחת כלכלת המדינה, ערכי המקרקעין כיום גבוהים מאוד. כך, רבים מיורשיהם של תושבי מעברות דאז שמוקמו בשולי הערים הגדולות, הם כיום בעלי נכסים יקרים.

אולי תשאלו: מדוע לא ניתן היה למנוע ממשקי הבית, התעשיות או בתי המסחר שקיבלו מקרקעין "בחצי חינם", לממש לכיסם את הרווח? או לחלופין, מדוע לא ניתן לדאוג לכך שתהיה מדיניות המחייבת תחלופה, כך שרק זכאים חדשים ייכנסו בנעליהם של הזכאים שקיבלו סבסוד?

כאן נכנס שוב, עניין קנה המידה. מספר הזכאים בשנות המדינה הראשונות - עולים, זוגות צעירים, קשישים, תושבי ערי פיתוח ובני ההתיישבות העובדת - הקיף חלק ניכר מהאוכלוסייה. גם כיום, שיעור משקי הבית העשוי לראות עצמו כזכאי ל"דיור בר השגה" הוא גדול. על מנת למצוא הסדר שעל פיו מאות אלפי משקי הבית שזכו במקרקעין מסובסדים לא ייהנו מעליית הערך, נחוץ לפגוע בהשגת יעדים חשובים אחרים. האם רצוי למנוע בישראל מחוכרי דירות למוכרן בשווי שוק וכך להגביל את ניידות העובדים? האם רצוי למנוע מהורים להוריש את דירותיהם או עסקיהם? האם ניתן הלכה למעשה, לכפות על דיירים בשכירות "מפוקחת" להתפנות מדירותיהם כאשר השתנה מצבם הכלכלי לטובה? מדיניות כזו ניתן להפעיל ולאכוף על פרויקטים נבחרים ונקודתיים שבעין הזרקורים, אך לא על מדינה שלמה.

מדינות מערביות מעטות מפעילות מדיניות מקרקעין ציבורית וממלכתית בקנה מידה ארצי ובה בעת גם מחילות מגבלות על ניידות והעברה של המקרקעין. מדינות מזרח אירופה הקומוניסטיות, שהשתמשו במדיניות המקרקעין הלאומית למימוש יעדים חברתיים - כולל מדיניות ששאפה לדיור לכל - אמנם זכו בהישגים רבים, אך גם נכו מהפגיעה ביעדים האחרים.

טוב עשו מועצת מרקעי ישראל ומקבלי ההחלטות בגופים שקדמו לה, שלא הטילו מגבלות של ניידות, חופש מכירה או זכות הורשה על מרבית יחידות הדיור שקיבלו סבסוד באותה עת. כך נמנעו מלכפות על מאות אלפי דיירים דאז, שמספר צאצאיהם היום מגיע למיליונים, הגבלות דרקוניות ואפשרו את התפתחות הכלכלה והחברה. אולם לצדן של מחמאות אלה אוסיף, שממצאינו במחקר זה מראים שככל הנראה, השיקול שעמד מאחורי הימנעות חכמה זו לא היה שיקול משקי-חברתי או רב-דורי, אלא השיקול הדומיננטי של כל הזמנים - השאיפה ליעילות מינהלית ותקציבית. התוצאה זהה.

נחזור לעניין קנה המידה. כאשר קנה המידה של המדיניות הקרקעית הציבורית הוא מצומצם, והבעלים הם לא המדינה אלא הרשות המקומית או עמותות, קל יותר להפעיל ולאכוף מדיניות של הקצאה ותמחור של יחידות דיור עם פיקוח. כך, רשויות מקומיות לא מעטות במערב אירופה שבעבר הנהיגו מדיניות של "בנק קרקעות", גם סבסוד יעדים חברתיים שונים, בראשם "דיור חברתי". קנה המידה לא כלל את כל המדינה, ובדרך כלל גם לא ערים שלמות אלא רק אזורים נבחרים.

אלא שכעבור דור או שניים, אפילו בקני המידה הקטנים הללו, ועם בעלות ציבורית מוניציפלית ולא לאומית, גם במדינות אלה נתגלעו הבעיות הכרוכות בהענקת קרקעות במחירים מסובסדים. בשבדיה, מדיניות הדיור המוניציפלית שהייתה כרוכה בפיקוח חמור על העברת דירות מיד ליד הייתה מושא לביקורת כבר בשנות ה-80⁴⁴. ריכוך המדיניות החל בשנות ה-90. בהולנד, בשנות ה-2000 החלו הרשויות המקומיות

Atmer, Thomas (1987), *Land Banking in Stockholm*, Habitant International 11: 47-55.

⁴⁴.

לצמצם את הענקת הקרקעות המסובסדות. אפילו פעילות הרכישה של "בנקי קרקעות" חדשים - תו ההיכר של המדינת הקרקעית ההולנדית - הואטה מאוד כבר בשנות ה-2000 המוקדמות⁴⁵, ועוד יותר בשנים 2014-2010 עקב המשבר הכלכלי העולמי⁴⁶.

בישראל, מאז שנות ה-90 ועד לשנת 2015 עת הושקה תוכנית "דיור למשתכן", אפילו יוזמות להציע מקרקעין במחירים מוזלים בהיקף מוגבל לקבוצות זכאות מוגדרות, נתקלו בקשיים מינהליים ומשפטיים. בשלהי משבר העלייה של שנות ה-90 יזמו משרד הבינוי והשיכון וממ"י תוכנית מעניינת של דיור המסובסד באמצעות מחיר הקרקע - "בנה דירתך". הוגדרו הקטגוריות של הזכאים, מידות שונות של ההנחה במחיר הקרקע, ותקופה מחייבת למגורים של הזכאים לפני שהדיור יוכל להימכר ללא זכאים. תוכנית זו הופעלה במספר קטן של מקומות נבחרים ברחבי הארץ. אך למרות ההיקף הקטן, ההגדרות של הזכאים ומגבלות הזמן והמכירה, התוכנית "זכתה" לביקורת נוקבת של משרד מבקר המדינה וצומצמה מאוד. עיקר הביקורת של המבקר נסובה על כך, שלמרות שאחוזי ההנחה היו אחידים לגמרי, שויים האבסולוטי היה שונה מאוד ממקום למקום, עקב הבדלים בשווי המקרקעין. על כן, קבעה המבקר, המדיניות של ממ"י נגועה באפליה⁴⁷. לגבי יוזמת "מחיר למשתכן" שהושקה ב-2015 בינתיים לא הועלתה טענה משפטית מעין זו, אולם עוד לפני שהושלמו יחידות במסגרת זו, כבר מושמעות טענות דומות בציבור ובתקשורת בדבר ההיקף המאוד שונה של שווי ההטבה למי שזוכה בהגרלה באזור ביקוש לעומת אזור פריפריאלי.

לדעתי, הבעיה הציבורית-משפטית שעליה הצביעה מבקרת המדינה דאז, גם קשורה בעצם ההיקף הלאומי של המקרקעין והגוף המנהל אותם. בהגדרה, לא ניתן להשיג שוויון בסבסוד של קרקע או של כל מוצר בנוי אחר, משום שערכי המקרקעין משתנים ממקום למקום ומעת לעת. אולם, לו הופעלה תוכנית דומה על מקרקעין שבעלותה של רשות מקומית ובניהולה התקין, אני משערת שהתוכנית לא הייתה נפסלת משום שהבדיקה של קיום אפליה וסבירות המדיניות הייתה מתייחסת לקנה המידה המוניציפלי או לכל היותר האזורי, ושם ייתכן שהפערים קטנים יותר מלכתחילה.

כאן המקום לשוב לנושא של התחדשות עירונית. לעיתים מדובר בשכונות שבהן ערכי הקרקע אינם מאפשרים שיקום בכוחות השוק בלבד, במיוחד כאשר מדובר באוכלוסיות נזקקות. גם במקרים אלה, מועצת מקרקעי ישראל אינה מאפשרת סבסוד באמצעות הנחות במחירי הקרקע.

מקרה הזועק להוות דוגמה הוא שכונת מצוקה באור יהודה, בה גרים אלפי תושבים שרובם ממוצא אתיופי. אף שמדובר במרכז הארץ ורבים הם בעלי (חוכרי) הדירות, הם לכודים במקום משום שהמדינה החילה על האזור מגבלות של תחום רעש (תח"ר) מחמת מסלול המטוסים בנתב"ג. לפיכך, ערכי הקרקע נמוכים מאוד ולא מאפשרים רכישת דיור חלופי ראוי. הגבלה זו ידועה מאז 1994, אך אפילו בנסיבות אלה, ממאנת רשות מקרקעי ישראל "להכניס את היד לכיס" ולהציע סבסוד שיחיש את הפינוי-בינוי בשכונה מוכת-גורל-ממלכתית-זו. בדוגמה זו, אין לטעון שמדובר בקנה מידה לאומי ובהשלכות רחב כמו בתוכנית "בנה דירתך" שנפסלה עקב אפליה בלתי נמנעת. באור יהודה מדובר במקרה מיוחד שאין דומה לו.

מכל מקום, העובדות בישראל מדברות בעד עצמן: למרות הבעלות הלאומית על המקרקעין, הכוללת שליטה כמעט מלאה על כל רזרבות הקרקע במדינה, הגענו למחירי הדיור הגבוהים ולמחאות של קיץ 2011. כפי שהראיתי, הכושר להשתמש בבעלות הלאומית כדי להוזיל את מחירי קרקע על ידי סבסוד נוסא בחובו פגיעה קשה ביעדים אחרים. כך גם הסמכות "להציף את השוק בקרקעות" שבהשלכותיה דנתי בסעיף הקודם, במסגרת הנושא של השליטה על היקף ועיתוי הפיתוח.

איך, אם כך, ניתן בכל זאת להגשים יעדים חברתיים בתחום הדיור? מאחר שמשברי דיור קיימים במדינות רבות (גם בעת שפל כלכלי), הוצעו במדינות מפותחות מגוון של אמצעים. אמצעים אלה אינם מושגתים על משטר של בעלות לאומית. מאחר שבעלות הקרקע הלאומית בישראל מן הסתם לא הועילה מספיק בתחום

⁴⁵ Needham, Barrie (2007), **Dutch Land Use Planning: Planning and Managing Land Use in the Netherlands, The Principles and the Practice**. Den Haag: Sdu Uitgevers.

⁴⁶ על סמך סדרת ראינות שערכתי בהולנד עם אנשי מחלקת התכנון הממלכתית ואנשי אקדמיה, 2014-2013.

⁴⁷ דוח שנתי 46 לשנת 1995 ולחשבונות שנת הכספים 199, עמ' 118.

הדיור, הקדשנו עמיתי ואני שני ספרים להצגת מגוון כלים אחרים לדיור בר השגה⁴⁸. יש דרכים רבות לתרום ליעד זה, כגון: באמצעות רגולציה של תכנון, תמריצים, סבסוד היזמים או הצרכנים, או סיוע בהתארגנות קבוצתית.

בארצות השונות נוגעים הכלים לייצור דיור בר השגה לשני סוגי בעלויות קרקע: בעלות מוניציפלית ובעלות פרטית. לנוכח תהליך הנסיגה ההדרגתי החל במדינות מערביות גם ממדיניות המקרקעין המוניציפלית, אין זה פלא שמירב הכלים החדשים נוגעים גם למקרקעין פרטיים. מדובר במגוון של כלים (רגולציה, מיסוי, סבסוד) שאותם מחילות הרשויות המקומיות (לעיתים גם כלאומיות) על יזמים פרטיים.

מסקנות: מידת הכושר להשיג את היעדים המיוחדים למקרקעין לאומיים

הסקירה של ששת היתרונות שנוהגים לייחס למקרקעין ציבוריים מביאה למסקנות הבאות: מקצת היתרונות הם מלכתחילה בגדר משאלות שבלב, או שהם ניתנים להגשמה רק תוך התנגשות עם יעדים אחרים. לנוכח המאפיינים המיוחדים של משטר המקרקעין הישראלי, היתרונות של בעלות ציבורית (לאומית) מצומצמים עוד יותר. הגשמת יעדים אלה תבוא על חשבון יעדים ציבוריים אחרים, החשובים יותר למשק תחרותי ולחברה תוססת.

על השאלה, האם ניתן "לתקן" את משטר המקרקעין הישראלי כך שישגי יותר יעדים, כפי שטוענת שותפתי לספר **נטורי קרקע**, אענה לאחר הדיון הקצר במגזר הכפרי.

ה. מספר מחשבות על המגזר הכפרי

הסקירה הבין-לאומית שהצגתי עסקה רק במגזר העירוני. הראיתי, כיצד הפכה בעלות הקרקע הלאומית הגורפת, לבלתי מקובלת ברוב מדינות העולם. תמונה זו חדה עוד יותר בהקשר למגזר הכפרי. במגזר העירוני ישנה בכל זאת נוכחות לבעלות קרקע ציבורית - בדרך כלל מוניציפלית - בהיקפים מצומצמים ולמטרות ממוקדות. לעומת זאת, במגזר הכפרי הבעלות הפרטית היא דפוס הקניין הדומיננטי, ולצדו חכירה פרטית מפרטיים. אפילו בסין, הקניין במגזר הכפרי הוא פרטי או קהילתי ולא לאומי.

בישראל, כמובן, רוב המקרקעין החקלאיים הם בבעלות המדינה או קק"ל (נותרו רק מעט מקרקעין פרטיים בשימוש חקלאי משום שהם הוסבו מהר לבנייה, הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי). ממצאי מחקרנו הראו שמועצת מקרקעי ישראל, בהחלטותיה, התכוונה להיטיב עם המגזר הכפרי, וכך גם לקדם יעדים לאומיים נוספים. אולם התוצאות היו, של "חיבוק דב". בנושא זה מסקנותי מתרחקות עוד יותר ממסקנותיה של שותפתי לספר **נטורי קרקע**. מדיניות המקרקעין הלאומית בישראל כלפי המגזר הכפרי ראויה לביקורת נוקבת. הנושא מורכב מאוד, ולא אוכל להיכנס לעומקו במאמר זה, אך לא אצא פטורה ללא מספר נקודות.

בעקבות התמורות הפוליטיות והחברתיות שהתרחשו בישראל, חלה תפנית קיצונית בתדמיתה של "ההתיישבות העובדת". לפני פחות מדור היא הייתה מושא להערצה, ועתה היא מוקד לשנאה בעיני קבוצות רבות. זולת רגשות אלה כלפי המגזר הכפרי היהודי, אין מן המשותף לקבוצות השונות. מתוך תרבות זו נבטו העתירה בבג"ץ **הקשת המזרחית** ופסק הדין המפורסם⁴⁹.

אינני מסכימה עם פסק הדין, אך אינני מותחת ביקורת על פסיקת הבג"ץ. שהרי התופעה ששמה "מקרקעי ישראל" היא כה יוצאת דופן בעולם, שגם לו רצו, לא יכלו השופטים להישען על ניסיון של ארצות אחרות. יתר על כן: בספרות האקדמית הבין-לאומית, אין ולו קצה חוט של תורה שהייתה יכולה לסייע לשופטים להכריע בסוגיות שעמדו בפניהם, לא בתחום המשפט, לא במדעי המדינה, לא בכלכלה, וגם לא בתחום האתיקה הציבורית שממנו גזר המושג "צדק חלוקתי". בפני השופטים לא הובא מסד עיוני מתאים, שיכול היה לשפוך אור על הסוגיות הייחודיות שהוצבו בפניהם.

המושג "צדק חלוקתי" שעליו השתית בג"ץ את פסק הדין הוא ערך חשוב, אך למקרקעין אין הוא מתאים. נכסי דלא נידי כשמם הם: אינם נזילים, אינם ניידים, וקשה לחלק את שוויים בין קבוצות שונות בדרך שתהיה עמידה

⁴⁸ רחל אלטרמן, אמילי סילברמן וחיים פאלקוף (2012), **דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית**, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון;

⁴⁹ ניקר מועלם ורחל אלטרמן (2013), **דיור בר השגה בישראל - היבטים משפטיים**, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

⁴⁹ בג"ץ 6317/03 הקשת הדמוקרטית המזרחית ואח' נ' שר התעשייה המסחר והתעסוקה ואח' (10.5.04), אתר מקרקעין.

לאורך זמן. לעומת זאת, המושג צדק חלוקתי מתאים מאוד לחלוקה של כסף, שלצורך כך הומצא. ראוי היה לשאול, על פי אמת מידה זו, האם צודקת חלוקת התקבולים משינוי ייעוד של קרקע חקלאית שהייתה נהוגה בעת העתירה - כ-87% לאוצר המדינה ו-13% לתושבים הכפריים (לאחר מיסוי)?

פסק הדין העניק לגיטימציה לביקורת הארסית, שהפכה להיות "בון טון" של מדורת השבט העירונית. מאז פסק הדין, משמשת ההתיישבות העובדת - ששיעורה באוכלוסייה הוא כ-5% בלבד - כשק החבטות המוסכם.

כאשר משמיעים נטורי קרקע החדשים את הסיסמה "הקרקע היא של כלנו", הם מתייחסים בעיקר (אם כי לא רק) ליישובים הכפריים. ביטוי זה מתייחס לא רק לשטחים החקלאיים אלא אפילו לאזורי המגורים והתעסוקה של תושבי מגזר זה. תהליך ההפרטה הזוחלת, המהווה את תו ההיכר של מדיניות הקרקעית במגזר העירוני, אשר החל באיטיות בשנות ה-80 וה-90 גם במגזר הכפרי, נעצר בשנות ה-90 המאוחרות.

עצירת תהליך ההפרטה הזוחלת גרמה לפעירת פער הולך וגדל בין תושבי ישראל: הרוב הגדול של תושבי המדינה המתגוררים ביישובים העירוניים נהנה מסל זכויות במקרקעין ההולך ותופח, ומגיע עד כדי הפרטה מלאה. מצד שני, מיעוט קטן (שמסקלו הפוליטי והחברתי ירד מאוד מאז שנות ה-80) הופך למשולל זכויות במקרקעין. זהו פער שישראל הייתה צריכה להתבייש בו.

האם קוראי מאמר זה יודעים, שלרוב משקי הבית במושבים בישראל אין אפילו חוזה חכירה לדורות? הם מחזיקים רק בחוזים תלת-שנתיים (לאחרונה חמש-שנתיים) מתחדשים. כמה יודעים שחלק גדול מהקיבוצים גם הם ללא חוזה חכירה? גם אלה שמחזיקים בחוזה חכירה תקף, נוכחים לדעת, שהזכויות שהוא מעניק לחוכרים רחוקות מאוד מהזכויות של החוכרים העירוניים.

קרקע לעתירה, הופנתה תשומת הלב הציבורית למספר קטן של מושבים וקיבוצים שגורלם שפר עליהם והם נמצאים כיום באזורים בעלי מחירי נדל"ן גבוהים בערים הסמוכות להם (בעבר רובם נחשבו דווקא כבעלי מיקום גרוע או מסוכן). אולם יישובים אלה מהווים מיעוט קטן מבין כ-700 היישובים במגזר הכפרי. בלהט החבטה, הופקרו מאות יישובים בפריפריה ולאורך הגבולות המהווים את אחת הקבוצות המרוששות ביותר בישראל.

התוצאה היא שאחרי שלושה דורות, למשקי הבית ביישובים החקלאיים בפריפריה, אין נכסי מקרקעין שניתן למשכן כדי לקבל הלוואה מהבנק ולסייע לילדיהם הבוגרים ללמוד באוניברסיטה או לרכוש דירה (יש להסביר, שבהגדרה של ערך הקרקע ביישובי קו הגבול ש"אפס" היא הגדרה אדמיניסטרטיבית בלבד, ולכל קרקע באזור מיושב בישראל יש ערך כלכלי!). כאשר מתקבלות החלטות לספח חלק מהקרקעות החקלאיות ליישובים העירוניים הסמוכים, חברי המושבים או הקיבוצים אמורים להפגין נדבנות ולא להרגיש מקופחים או נפגעים מקביעת בג"ץ, שאין זה צודק שיקבלו אפילו 15% מהשווי העתידי של הקרקעות שעובדו במשך כל השנים הקשות.

הציבור ביישובי הפריפריה במגזר הכפרי נאלץ לוותר על הזדמנויות תעסוקה, בידור ותרבות, ומה מעניקה לו הממשלה במקום זכויות במקרקעין? חבילה מורחבת של מכסות גידול ביצים, יחד עם רגולציה קשה ושוק בעייתי. קצת קשה לצחוק עם קופסאות ביצים שבירות כל הדרך אל הבנק. בעיני, מכסות הביצים הן ההיפוך הסמלי האולטימטיבי לזכויות במקרקעין. כמה מעליב!

התוצאה היא, שבמדינה שיש בה הגנה חוקתית על זכות הקניין, הפך המגזר הכפרי היהודי לאחת הקבוצות המקופחות ביותר בעולם הדמוקרטי כיום מבחינת זכויות במקרקעין. בשעה שההכרה הבין-לאומית בחשיבותה של בעלות של משקי בית על ביתם הלכה וגברה⁵⁰, גרמה המדיניות הממלכתית בישראל לרישוסה של זכות הקניין במגזר הכפרי. בשעה שהזרוע החקלאית של האו"ם והבנק העולמי השיקו מסמך החתום על ידי מרבית המדינות בעולם, המעודד פעולות לתגבור של זכויות הקניין בכלל המגזרים, צועדת מדינת ישראל בכיוון ההפוך - אך רק כלפי מגזר אחד: זה שבעבר היה מושא לגאווה, וכיום הופקר לזעם הקהל⁵¹.

1. הניתן לאלף מונופולים?

נשוב למגזר העירוני. לאחר קריאת הטיעונים שהבאתי, הנטייה המיידית היא לומר - הבעיה אינה בעצם הבעלות הלאומית, אלא באופן ניהולה. כך גם טוענת שותפתי לנטורי קרקע. אם רק נצליח "לחנך" את רשות מקרקעי

⁵⁰ תהליך זה הומרץ על ידי כתביו של DE SOTO והניסיון שצברו גופים בין-לאומיים הפועלים להעצמת מדינות מתפתחות. הללו כוללים את הבנק העולמי, זרוע הביטאט של האו"ם וארגונים בחסותן של מדינות מערביות אחדות המיועדים לסייע לאזורים החלשים בעולם.

⁵¹ Governance of Tenure. Responsible Voluntary Guidelines on the UN FAO 2012: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>.

ישראל ולקבוע בחוקים כיצד עליה להתנהג, תשוב הבעלות הלאומית להדרה. השאלה היא: האם ניתן לאלף מונופולים?

רשות מקרקעי ישראל היא לא רק מונופול כלכלי, היא גם גוף ממשלתי ריכוזי. כמו חוקי פיזיקה בטבע, גם לארגונים יש חוקי התנהגות. מונופול כלכלי פרטי במשק עשוי לדעוך מעצמו אם ישתנו נסיבות השוק. לא ניתן להטיף למונופול "להתנהג יפה" ולהימנע בעצמו מלהעלות מחירים. על אחת כמה וכמה, מונופול שהוא גם כלכלי וגם ממלכתי לא ישנה את דרכו ולא יתבטל. גם אם הצרכים ישתנו, השליטה הריכוזית תישאר על כנה אלא אם תפורק על ידי המדינה או המחוקק.

עדיין לא הזכרתי במאמר זה את האפשרות שלבעלות הלאומית עצמה, ישנה תרומה לרמת המחירים הגבוהה של הדיר, על כל נזקיה לחברה הישראלית. אפשרות זו אינה זוכה לתשומת לב רבה משום שקשה למדוד אותה. שהרי, ברוב חלקי הארץ (במגזר היהודי) מקרקעי ישראל שולטים ואין כל כך דרך להשוות אותם למקרקעין פרטיים. רק הגיוני לחשוב שיש לעובדה זו השפעה כלשהי על רמת המחירים. אולם "אין לנו ארץ אחרת" ועל כן אין מערכת דומה להשוואה.

הראיתי לעיל, כיצד הבעלות הלאומית על מקרקעין לצרכים כלכליים בהכרח מולידה עיוותים שהולכים וגוברים עם חלוף הזמן, כל אימת שמדיניות הציבורית משתנה. האם ניתן לתקן את החלטות המונופול בדיעבד? לדוגמה, המקרקעין של חברות - ציבוריות או פרטיות - שקיבלו בשעתו לצורכי פעולות ציבוריות מובהקות. קל גם לי להזדהות עם הטיעון שיש לדרוש מחברות מעין אלה, הכוללות את בזק, חברת חשמל, ההסתדרות, חברת הרכבת, חברת נמלי ישראל וכדומה להחזיר מקרקעין שקיבלו בשעתו לצורכיהן, או לשלם את שוויים הנוכחי. על אחת כמה וכמה נחמץ הלב על ההפרטות של החברות הממלכתיות הגדולות, שרכשו מהמדינה לא רק עסקים חיים אלא גם מקרקעין שלא תמיד הוערכו במלוא ערכם, אך קוניהם ידעו היטב כיצד לנצלם לאחר ההפרטה.

במסגרת השאיפה לתיקון של נזקי המונופול ולגלגול הזמן אחורה, האם ראוי גם לדרוש מחברות שכבר מזמן אינן בעלות פעילות ציבורית כלשהי, שישלמו עבור הקרקעות שקיבלו ב"מחירי טבלה" דאז? מה יגידו חברי המנהלים של קונצרנים שרכשו את שיכון עובדים, סולל בונה, שיכון ופיתוח, מבני תעשייה, וכדומה? ומה יהיו ההשלכות על מחירי המקרקעין והדיר? במילים אחרות - כאשר מונופול ממשלתי מקצה טובין כה יקרים כמו מקרקעין, שלא על פי ערכי השוק אלא על פי מדיניות ציבורית אחרת, קשה להחזיר את הגלגל אחורה כאשר כללי המשחק משתנים. כיצד ניתן לצפות ליישב את מדיניות העבר - כאשר מדינת ישראל הייתה מדינה מתפתחת, הצרכים והיעדים היו שונים, וערכי הקרקע היו זניחים - עם צורכיה של מדינה מפותחת בעלת מדיניות חברתית כלכלית שונה מאוד? אלא שהזמן לא נעצר היום. גם חלק מהחלטות שמתקבלות כיום על ידי רשות מקרקעי ישראל, יזכו לביקורת בעתיד. מי בוחן כיום, באם השוק (עם רגולציה) לא היה מניב תוצאות טובות יותר?

2. המקרקעין של מי?

לכאורה, הסיסמה "הקרקע היא של כולנו" מתכתבת עם הרעיון היפה של "הזכות לעיר" הזוכה לנוכחות הולכת וגוברת בעולם. אלא שביטוי "הזכות לעיר" מתייחס בעיקר לשטחים הציבוריים - לרחובות, הכיכרות, מבני הציבור, הגנים והפארקים. אולם הסיסמה "הקרקע היא של כולנו" נשמעת בישראל בשנים האחרונות גם כלפי מקרקעין המשמשים כדין לפעילות פרטית - כלכלית או משפחתית - המתרחשת בליט ברירה על מקרקעי ישראל (משום שהללו מהווים את רוב הקרקע בישראל). הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא היחס הרווח בציבור ובקרב מקבלי החלטות לגבי תושבי המגזר הכפרי היהודי.

האירוניה היא, שמשמיעי סיסמה זו בדרך כלל אינם מתכוונים למקרקעין שלהם עצמם (שעליהם הם גרים או עובדים), אלא למקרקעין של אחרים. ניתן לשער שכ-70% משוחרי הבעלות הממלכתית (במגזר היהודי), מתגוררים או עובדים על מקרקעי ישראל במגזר העירוני. למרות זאת, רובם לא היו רוצים לנדב למען הקולקטיב הקרקעי את הזכויות שרכשו במקרקעין הלאומיים באמצעות תהליך "ההפרטה הזוחלת". לטובתם עומדות כבר כעשרים שנה זכויות משופרות למדי בחוזי החכירה הציבוריים הודות לתהליך "ההפרטה הזוחלת"⁵².

והנה, בימים אלה ניתנת הזדמנות ישירה לחסידי הבעלות הלאומית לתרום באופן אישי להגשמת חלומם. בעקבות מהלכי הביצוע של הרפורמה, נערכים מהלכי הפרטה מלאה חיים אין כסף של מקרקעין עירוניים למגורים בבנייה רוויה, וגם בתים צמודי קרקע יוכלו לזכות בבעלות מלאה בתשלום סמלי. הטבות אלה חלות גם על המגורים של

⁵² רחל אלטרמן (1999), בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקעית עתידית לישראל, מונוגרף בחוצות מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, פרק 10 בנטורי קרקע.

חלק מחסידי "הקרקע היא של כולנו". אולם מתוך שיחה עם הגורמים ברמ"י המטפלים ישירות בהודעות ההפרטה, מסתבר שלא נתקלו בסירובים לקבל את מתנת ההפרטה.

יש צדק רב בטיעון "של כולנו" כאשר מדובר במקרקעין המשרתים יעדים ציבוריים מובהקים. כך הדבר לגבי פארקים ציבוריים הדורשים דמי כניסה גבוהים, חופי ים ציבוריים אך סגורים, או זכות הציבור למעבר חופשי בחוף הים אף אם החוף בבעלות פרטית. אולם המושא העיקרי לתאוות הבעלות בחברותא הוא המקרקעין במגזר הכפרי שבהתיישבות העובדת. יש המדקדקים במצוות שאינם מסתפקים בכך שרק הקרקע החקלאית תוגדר "של כולנו" אלא שולחים את מבטיהם לאזור הפרנסה הלא-חקלאית ואפילו לאזור המגורים⁵³ (יש לציין שפעילות לא חקלאית במינון מסוים מלווה, בכל מדינה מפותחת, את השימושים החקלאיים משום שהללו בדרך כלל אינם מספיקים כדי לתמוך בכלכלת משקי הבית).

ח. הצורך בחלופות למקרקעי ישראל והמוסד המנהל

עם "נרטיב קרקעי" קשה ללכת למכולת. הסיסמה "הקרקע היא של כולנו" - שאותה מרבים לשמוע בשנים האחרונות בישראל - מתאימה למרחב הציבורי בערים (כבישים, כיכרות, גנים) או ליעודי קרקע ציבוריים מובהקים ברמה הלאומית (תשתיות לאומיות ופארקים), אך כאשר מדובר במקרקעי ישראל באופן כללי, כולל אלה המשמשים למגורים, מסחר ותעשייה, סיסמה זו חלולה, ואף עלולה לחבל בהשגת יעדים ציבוריים חשובים. משטר קרקעי בו כל המקרקעין הם "של כולם" הלכה למעשה, צפוי לפגוע באורח החיים, ברמת החיים של משקי הבית, בניידות של עובדים, בגמישות להשקעות בעסקים ויצירת תעסוקה, ובנכונות להשקיע בחקלאות ולשמר את המורשת הכפרית. היצמדות לסיסמה תפגע ברצון של פרטים להשקיע בתחזוקה ראויה של המקרקעין, וכך גם תזיק לתפקודם לאורך זמן של שכונות, ערים וכפרים. קשה למדוד את ההשפעות של בעלות קרקע לאומית על החברה והמשק, אך אם מסירים את מסכי "השיח" והתקינות הפוליטית ומנתחים את המדיניות הקרקעית באופן קר, קשה להתעלם מנזקיה הרבים לעומת תועלתיה השוליות.

על נטורי הקרקע החדשים להבין, שהם נותרו כת בודדה בעולם. עתידה הכלכלי והחברתי של ישראל יוטב את יסירו מעליהם את עולה של הלכת "הקרקע היא של כולנו", ויבררו מתוכה רק את אותם נושאים, שבהם יש תועלת ברורה להמשך הבעלות הלאומית על מקרקעין ספציפיים.

הראיתי, כיצד מרבית היתרונות והיעדים הנזקפים לטובת המשך הבעלות הלאומית על מקרקעין פעילים, אינם עומדים בפני ניתוח מעמיק יותר המלווה בהבאת לקחים מניסיוןן של ארצות אחרות. מסקנות אלה אינן אומרות שאין מקום לבעלות לאומית על מקרקעין בישראל. בעלות כזו חשובה עד מאוד עבור התשתיות הלאומיות והעירוניות, מבני הציבור הלאומיים והמקומיים, הפארקים, שמורות הטבע, החופים ואתרי המורשת. הללו ראויים להקצאות של קרקע לאומית. חבל, שדווקא לגבי חלק נכבד מרשימה זו של מטרות ציבוריות מובהקות, מדיניות מועצת מקרקעי ישראל אינה נדיבה בהקצאת קרקע לאומית. כך, חלק ניכר משטחי הפארקים הלאומיים, גם אלה המוכרזים, נותרו בבעלות פרטית או עם חוזים לפעילות כלכלית הפוגעת בשימור הטבע. כך גם חלק מהחופים שמנהל מקרקעי ישראל לא ראה לנכון לרכוש למען הציבור. הניצחונות של שנות 2011-2012 שהביאו לביטול של זכויות בנייה בחוף פלמחים וחוף בצת מדגימים את הבעיה: הם ניזומו לא על ידי המדינה - אף שהיא בעלת המקרקעין - אלא על ידי התארגנות אזרחית אנרגטית ואמיצה.

במקום להתמקד ביעדים המובהקים המצדיקים בעלות לאומית על מקרקעין, המדינה ממשיכה לשלוט באופן ריכוזי על מרבית רזרבות הקרקע העתידות לשמש לפעילות הפרטית היום-יומית של תושבי המדינה. כמו כן, המדינה ממשיכה לשלוט ביד רמה וביד קפוצה, כמעט בכל הקרקעות החקלאיות והמקרקעין המשמשים את צורכיהם הפרטיים של תושבי המגזר הכפרי. הטיעונים שהבאתי לעיל, וניסיוןן של מדינות אחרות, מראים, שמקרקעין אלה יתפקדו טוב יותר תחת משטר מקרקעין פרטי, המסתייע ברגולציה מתאימה ובתמריצים נאותים.

לצדה של הבעלות הפרטית וכוחות השוק, יש מקום גם לבעלות קרקע ציבורית ברמה המוניציפלית לצורכי פיתוח מיוחדים. אך אי-האמון הכרוני, והבלתי מוצדק, של השלטון המרכזי בישראל בשלטון המקומי (ושל דעת הקהל שהצטרפה לכך) גרמו לכך, שהאופציה המוניציפלית מעולם לא הועלתה באופן רציני.

⁵³ הבט מסוים של נושא זה הגיע לבג"ץ בהקשר לרצוןן של הערים העצמאיות למנוע מתן אפשרות לתוספות של אזורי תעסוקה במגזר הכפרי. לעמדתן של הערים יש, לדעתי, הצדקה רבה במישור של תכנון אזורי, כל עוד מדובר בנושא הארנונה משטחי תעסוקה. אלא שכאן יש מקום לשינוי מרחיק לכת בחלוקת התקבולים מהארנונה באופן אזורי, ולא בהגבלות מול ממ"י. ראו בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות ואח' נ' מועצת מקרקעי ישראל ואח' (9.6.11), אתר מקרקעין.

ט. סוף דבר

למרות משנתם של נטורי קרקע החדשים, כושרה של הבעלות הלאומית על המקרקעין בישראל מוגבלת מעצם היקפה הגדול וריכוזיותה. המדינות שהשילו מעצמן משטר קרקע לאומי או שנמנעות מלאמץ משטר כזה אינן לוקות בעיוורון. אולי אחרי 100 שנות ה"נרטיב הקרקעי" בישראל יש צורך לבחון לא את הנרטיב בלבד, אלא את התועלות והנזקים של המשטר הקרקעי הנוכחי שלנו. מן הראוי לצאת מהקונכייה, ללמוד מארצות אחרות, ולשקול חלופות רציניות למקרקעי לישראל ולניהולם, ולא להסתפק עוד בתקוות שווא ובשיפוצים קלים.

תכנון ארוך טווח



מוסד שמואל נאמן
למחקר מדיניות לאומית

טל. 04-8292329 | פקס. 04-8231889
קרית הטכניון, חיפה 3200003
www.neaman.org.il