



תכנית אב לישראל
בשנות האלפיים

המדיניות הקרקעית העתידית לישראל:

מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תכנון לאומי

פרופ' רחל אלתרמן

הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל

אפריל 1997

ניספח 3:

מדיניות קרקעית:

שוק חופשי מול מעורבות שילטונית

ניספח 3

מדיניות קרקעית:

שוק חופשי מול מעורבות שלטונית

גיא קב-ונקי ורחל אלטרמן

מבוא

מדיניות קרקע היא צורה מסוימת של התערבות ציבורית בפעולת השוק החופשי ובקניין הפרט בקרקע לשם השגת מטרות ציבוריות (אלטרמן, 1981). על כן, הפעלת כלים של מדיניות קרקעית היא בחזקת התערבות כפויה בחירותם של בעלי זכויות במקרקעין. האם התערבות זו מוצדקת? באילו מקרים ובאיזו מידה מן הראוי להפעיל כלים של מדיניות קרקעית? האם יש לראות בקרקע מוצר ציבורי או מוצר פרטי? פרק זה מבקש לענות על שאלות אלה בהתבסס על תיאוריות מתחום התיכנון והכלכלה. הסוגיות נבחנות באופן עקרוני, מבלי להתייחס במכוון למאפייני ההקשר הישראלי העכשווי. סוגיות אחרות כמו "באילו מקרים וכיצד יש לפצות את בעלי הקרקע על הפגיעה בקניינם?" אינן מענינו של מסמך זה.

ההקשר הרחב של הדיון הוא הקונפליקט האידיאולוגי בין הגורסים, ששוק חופשי לחלוטין הינו המנגנון היעיל ביותר לוויסות המשאבים והצרכים האנושיים, לבין המאמינים, שמעורבות ממשלתית בשוק עשויה להגדיל את הרווחה החברתית; בין המקדשים את זכות הקניין הפרטי במקרקעין, לבין אלה הרואים בקרקע מוצר ציבורי. ההצדקות השונות למדיניות "laissez faire" מול ההצדקות למדיניות של התערבות נבחנות בפרק זה בהקשר הקרקעי.

חלקו הראשון של המסמך מציג בקצרה גישות שונות למוסד הקניין במקרקעין. לאחר מכן נבחנות ההצדקות השונות לשימוש או הימנעות משימוש בכלים של מדיניות קרקעית. החלק המסכם מגדיר את הקרקע כמוצר ציבורי/פרטי.

1. גישות שונות למוסד הקניין במקרקעין

קרקע הינה משאב ייחודי: היא חלק מסדר הדברים הטבעי, והיא מהווה מרכיב חיוני למרבית הפעולות האנושיות. על פניה מתקיים המין האנושי לצד מינים רבים אחרים, והוא תלוי בה כמקור חיים מקדמת דנא. בשל תכונותיה תופסת הקרקע מקום ערכי מיוחד בתרבות האנושית וניתנו לה במהלך ההיסטוריה משמעויות סמליות רבות: דתיות, אידיאולוגיות ופוליטיות. כטריטוריה משמשת הקרקע להגדרת לאום ומדינה. אומות ופרטים קושרים אליה קשר מיוחד. חיוניותה לעצם קיומו של המין האנושי כמרחב מחייה, כבית גידול למזון, וכאוצר מחצבים ומקורות אנרגיה העצימו את חשיבות השליטה בה. הרצון לשלוט בקרקע ובקביעת המדיניות הקרקעית השפיע רבות על מהלך ההיסטוריה האנושית, בין היתר כגורם עיקרי למלחמות.

חשוב לזכור שזכות הקניין במקרקעין אינה זכות אחת. המדובר למעשה באוסף של זכויות, שניתן לחלקן בצורות שונות בין בעלים שונים. לכל אחת מאפיינים ייחודיים ועל כל אחת יכול השלטון להטיל מגבלות בעלות אופי שונה. בין הזכויות ניתן למנות: זכויות שימוש, זכויות שוק, זכויות פיתוח, זכויות השעיה, זכויות מסירה, זכויות מישכון, זכויות לאוצרות טבע וזיקת הנאה.

פער העמדות הבסיסי באשר להפעלת כלים של מדיניות קרקעית ופגיעה בזכויות הקניין נובע מהתפתחות שתי גישות קוטביות לסוגיה: למי בעצם שייכת הקרקע? הגישות מוצגות בקצרה להלן:

1. בעלות פרטית על קרקע נתפסת בחברות רבות כזכות טבעית מובנת מאליה (ראו Beatley 1994 בעמ' 194-191). הזכות טבעית במובן זה שיש לה תוקף מוסרי ורציונאלי אף בהיעדר הוראה של המשפט הפוזיטיבי (לוינסון-זמיר תשנ"ד), ומשום שהיא קודמת על פי תפיסה זו להיווצרותה של המדינה. בהקשר של התרבות המערבית נוהגים ליחס לג'ון לוק¹ את הטבעת מושג הקניין הפרטי בקרקע. תיאורית העבודה של לוק מבוססת על הרעיון שלכל אדם זכות טבעית לבעלות על כל מה שיצר ביוזמתו ומתוקף בינתו ועבודתו. על פי לוק כאשר אדם מטמיע באדמה את עבודתו (באמצעות עיבודה למשל) הוא הופך אותה לקניינו. זאת בכפוף לשתי מגבלות: האחת - אין לגרום לביזבוז נכסים, והשניה - יש להותיר מספיק לאחרים. תיאורית התפישה מבוססת על ההנחה שמציאה ותפישה של נכס שאין לו בעלים, הופכת את התופש לבעלים ומקנה לו זכות להמשך שליטתו בנכס מכוח התפישה. על פי קאנט, התפישה הראשונה מהווה הפעלה של רצון הפרט והיא יוצרת לתופש זכות טבעית. על המדינה, אשר הוקמה בשלב מאוחר יותר, לכבד זכות זו. (לוינסון-זמיר תשנ"ד).

2. עמדה נגדית גורסת שבעלות על קרקע אינה זכות טבעית, וגם אינה זכות נלקחת, אלא פריבילגיה הניתנת לפרט בתוקף הסדר חברתי. הסדר זה נועד לשרת את האינטרסים של החברה בכללה. ברבות מהחברות הקדומות היתה הקרקע רכוש הקהילה או רכוש בית המלוכה. בחברה האינדיאנית רווחה האמונה שכל היצורים (צמחים, בעלי חיים ובני אדם) שותפים בקרקע, ועל כן אין היא בחזקת קניין כלל (ראו Beatley 1994 בעמ' 190). במערכת הפיאודלית האנגלית המלך היה השליט הבלעדי והבעלים של הקרקע. טענה הנשמעת לעיתים קרובות היא, שהמדינה היא אשר ממלאת בחברה המודרנית את מקומו של המלך והיא למעשה הבעלים הלגיטימיים של הקרקעות (שם בעמ' 194-195). Beatley מציין שבמקומות רבים שמורות כיום למדינה זכויות מיוחדות, המבטאות את מעמדה המועדף ביחס לקרקע: הזכות לפקח על שימושי הקרקע, הזכות להפקיע קרקע הנחוצה לצורכי ציבור, הזכות לגבות מסים על הקרקע וזכות המדינה כיורשת עזבונות, שאין להם יורשים.

כל אחת מהגישות המנוגדות לקניין הפרטי בקרקע מהווה, כאמור, הצדקה לעמדה קוטבית בסוגיה המרכזית, בה עוסק פרק זה - המידה הרצויה של הפעלת כלי מדיניות קרקעית. אם נתייחס לקניין פרטי במקרקעין כזכות טבעית, בסיסית ויסודית - הרי מן הראוי להימנע מנקיטת אמצעים פוגעים בזכות זו. מאידך, בהנחה שזכויות הקניין במקרקעין הן של כלל הציבור ושזכויות אלה הועברו לפרטים שונים לצרכים פונקציונליים, הרי אין כל מניעה להפעיל צעדי מדיניות קרקעית לשם השגת מטרת חברתיות.

2. ההצדקות למדיניות של הימנעות מהתערבות

לצורך בהירות ההצגה בודדנו ומינו קוטבית את ההצדקות השונות: הצדקות למדיניות של הימנעות מהתערבות בפרק זה, הצדקות למדיניות של התערבות בפרק הבא. ההצדקות מוצגות כל אחת כטיעון קצר בעד או נגד התערבות ציבורית. הטיעונים נוסחו על ידינו והם מובאים בראש כל סעיף. כדי לחזק את ההבדלים הקצנו מאוד את הטיעונים (עד לכדי אבסורד במקרים מסוימים). מידת ההפעלה הרצויה של כלים שונים למדיניות קרקעית יכולה להיקבע באמצעות שיקולול טיעונים מוקצנים וסכמטיים אלה.

2.1 הצדקה ערכית בסיסית

יש להימנע מהפעלת כלים של מדיניות קרקעית, משום שהפעלת כלים אלה מהווה פגיעה בכויות יסודיות וטבעיות של הפרט

הצדקה זו נגזרת מהגישה, הרואה בקניין הפרטי במקרקעין זכות טבעית שקדמה להיווצרותה של המדינה (ראו פרק 1 לעיל). פגיעה בקניין הפרטי במקרקעין פוגעת בחירותו של הפרט, בפרטיותו, בביטחונו וביכולתו לספק את מחייתו. הצדקה זו קיצונית מההצדקות הכלכליות (להלן), שכן היא שוללת לחלוטין התערבות ציבורית, אפילו במקרים של כשל שוק.

¹ Locke, J. *The Second Treatise of Government* C.L. Sherman, New York, 1937.

2.2 הצדקה פונקציונלית

יש להימנע מהפעלת כלים של מדיניות קרקעית, הפוגעים בקניין הפרטי, משום שהקניין הפרטי במקרקעין ממלא תפקיד חברתי חשוב

על פי גישה זו, הפעלת כלים של מדיניות קרקעית אינה פוגעת בפרט בלבד, אלא עלולה לחבל בהשגת יעדים חברתיים כלליים כדוגמת: יציבות חברתית, ביטחון סוציאלי ודמוקרטיה.

הגל דגל בהשקפה שרכישת בעלות בחפצים הינה ביטוי מוחשי לרצון החופשי ולחירותו של האדם, וכי ביטוי זה מפתח את האישיות;² תומס ג'פרסון ראה בבעלות על הקרקע תנאי חיוני לקיומה של חברה דמוקרטית בכך שהיא מקנה עצמאות כלכלית ופוליטית, הנמנעת פעמים רבות מאלה התלויים באחרים לעצם קיומם.³

2.3 הצדקות כלכליות

הצדקות מתחום הכלכלה הן הצדקות פופולריות במיוחד בהקשר זה, של קביעת מידת המעורבות הציבורית הרצויה בשוק המקרקעין.

2.3.1 חיוניות זכויות הקניין

כלכלת שוק אינה יכולה להתקיים ללא מערכת ברורה של זכויות קניין, ולפיכך אין לפגוע בזכויות הקניין במקרקעין

בעיני ג'רמי בנת'אם⁴ בעלות פרטית על הקרקע חיונית להבטחת רמת ייצור מינימלית, שכן ללא מערכת קניינית, המסדירה את זכויות ההנאה וניצול המשאבים ונותנת ערובה מסוימת לרווחים עתידיים, לא תהיה לפרט כל מוטיבציה לייצר. הבעלות על קרקע יכולה להעניק למכלול הפרטים בחברה תחושת חירות, יציבות, וודאות וביטחון כלכלי ועל ידי כך לעודד גם יזמות כלכלית.

2.3.2 יעילות כלכלית

מעורבות של רשויות ציבוריות בפעולת השוק החופשי אינה יעילה ולפיכך גם אינה מוצדקת

המצדדים בהימנעות מהתערבות ציבורית טוענים שהשוק החופשי לחלוטין הינו המנגנון היעיל ביותר לוויסות המשאבים והצרכים האנושיים. צעדי מדיניות קרקעית משבשים, לדעתם, את פעולת כוחות השוק.

תומכי המעורבות, לעומתם, מצביעים על כשלים של השוק החופשי. השוק בפעולתו החופשית נכשל, לטענתם, בכך שנקודת שיווי המשקל, אליה הוא מגיע, אינה תמיד הנקודה בה מושגת הרווחה המקסימלית אפילו מפרספקטיבה כלכלית צרה. התערבות ציבורית חיונית, לדעתם, להסטת נקודת שיווי המשקל ולהגדלת הרווחה בחברה.

תשובתם של מתנגדי המעורבות היא שכשל שוק מהווה אמנם תנאי הכרחי להתערבות, אך זהו בפירוש אינו תנאי מספיק. כדי להצדיק התערבות לא די להראות שהשוק אינו נמצא בנקודה בה הרווחה המיצרפית היא מקסימלית, אלא יש להראות בנוסף שההתערבות אכן תביא להגדלת הרווחה, ושהתועלת שבהגדלת הרווחה המיצרפית עולה על עלות ההתערבות. לדעתם,

² Hegel's Philosophy of Right Translated with notes by T.M. Knox, Oxford, 1942.

³ Scott, W. B. In Pursuit of Happiness: American Conceptions of Property from the Seventeenth to the Twentieth Century Indiana University Press, Bloomington, 1977.

⁴ Bentham, J. Theory of Legislation chs. 7-10 6th ed. 1890.

4

בדיקת יחס העלות-תועלת של התערבות ציבורית מראה לא רק שהיא אינה מגדילה את הרווחה המיצרפית, אלא שהיא מביאה לכשל גדול עוד יותר של השוק.

הוויכוח לא הוכרע באופן מוחלט משלוש סיבות עיקריות:

- אין די עדויות אמפיריות באשר לקשר סיבתי בין מעורבות ציבורית והגדלת הרווחה המיצרפית;
- קשה להכליל מהעדויות האמפיריות הקיימות לכדי תיאוריה, שכן מספר המשתנים הייחודיים בכל מקרה גדול מאוד;
- למרות שהמדדים הכלכליים נתפסים פעמים רבות בציבור הרחב כמדדים מוחלטים ומדויקים, הבחינה הכלכלית של המציאות מערבת בחירות ערכיות רבות, במיוחד בכל הנוגע להגדרה ולמידה של הרווחה המיצרפית. בהקשר של מדיניות קרקעית, כאשר אין הסכמה באשר לאופן כימות המשתנים (לדוגמה: ערך ההנאה כתוצאה משעת נסיעה בנוף פתוח) או באשר להיקף הבדיקה (לדוגמה: האם יש לכלול שיקולים הנוגעים לדורות הבאים, לבני מיעוטים, לתושבי המדינה השכנה או לבעלי חיים בסכנת הכחדה), לא ניתן להגיע למסקנה מוסכמת באשר לאופי הקשר בין מעורבות ציבורית והגדלת הרווחה החברתית.

3. ההצדקות למדיניות של התערבות

3.1 הצדקה ערכית בסיסית

הזכות להפעיל צעדי מדיניות קרקעית מוקנית למדינה בתוקף היותה הבעלים המקוריים של הקרקעות

הצדקה זו נגזרת מהגישה הרואה בקניין במקרקעין פריבילגיה, שהוענקה לפרט על ידי הקהילה לצרכים פונקציונליים (ראו פרק 1 לעיל).

3.2 הצדקות כלכליות

הצדקות כלכליות להתערבות ציבורית נסקרות בהרחבה בספרות בתחום תיאוריות התיכנון (ראו למשל Klosterman 1985; Moore 1978 ואחרים).

3.2.1 שוק המקרקעין אינו שוק מושלם

שוק המקרקעין מעצם טבעו אינו שוק מושלם של תחרות משוכללת, ומשום כך יש הצדקה להתערבות ציבורית

הטענה היא שכיוון ששוק המקרקעין אינו שוק מושלם, הוא אינו מווסת את המשאבים והצרכים האנושיים באופן היעיל ביותר ועל כן יש מקום להתערבות. על פי גישה זו, שוק המקרקעין אינו מושלם משום שלא מתקיימים בו מספר תנאים בסיסיים (ראו Beatley 1994 בעמ' 36; Klosterman 1985 בעמ' 6-7; Moore 1978):

1. המוצר אינו הומוגני מבחינה כלכלית (היחידות הנסחרות בשוק אינן זהות בעיני הקונים)
2. יצרנים או צרכנים מחזיקים לעיתים בנתח שוק המאפשר להם להשפיע על ההיצע ו/או על המחיר
3. אין לכל הקונים ולכל המוכרים מידע מלא על המתרחש בשוק בכל עת
4. אין אפשרות לחלוקת המוצר לגודל הרצוי
5. יכולת ההתקשרות אינה מושלמת וכרוכות בה עלויות (רכישת קרקעות סבוכה, מורכבת, ארוכה ומערבת גורמי ביניים רבים)

5

6. השיקולים בעסקאות מקרקעין אינם תמיד שיקולי השחקן הרציונאלי, בשל היחס הערכי המיוחד לקרקע
 7. מנגנון קביעת המחירים בשוק הקרקעות ייחודי משום ש:
 8. היצע הקרקע במרחב מסוים מוגבל
 9. אין עלויות ל"ייצור" המוצר הקרקעי
 10. העלויות אותן נועד לכסות המחיר הן עלויות רכישה (אם קיימות) ועלויות אחזקה (אם קיימות)
 11. לעיתים אין עלות לאי מכירה ואי שימוש בקרקע
 12. ניתן להעביר את זכויות השימוש בקרקע מבלי למוכרה ומבלי שתתכלה
 13. אחזקה בקרקע יכולה להניב תשואה
 14. קרקע יכולה לשמש להשקעה
- תכונות ייחודיות אלה של השוק מצדיקות התערבות מסוגים שונים. לדוגמה: הטלת סנקציה על אי שימוש בקרקע, יצירת בנק קרקעות לקביעת עיתוי הפיתוח וכו'.

3.2.2 יעילות כלכלית - כשלי שוק

מנגנון השוק החופשי נכשל לעיתים במיכסום כלל הרווחה בחברה

הטענה היא שלעיתים נכשל מנגנון השוק החופשי: נקודת שיווי המשקל אליה הוא מגיע אינה הנקודה בה מושגת הרווחה המיצרפית המקסימלית. התערבות ציבורית מוצדקת מבחינה כלכלית כל עוד היא מגדילה את הרווחה המיצרפית על פי עיקרון Kaldor-Hicks, המכונה גם פארטו (Pareto) פוטנציאלי: מבצעת שינוי, המאפשר לנהנים ממנו לפצות את הנפגעים, תוך הותרת רווח עודף. חשוב לציין שבסעיף זה (בניגוד לסעיף 3.3 להלן) ההתערבות נועדה להגדיל את הרווחה המיצרפית מן הפרספקטיבה הכלכלית הצרה בלבד: מבלי לתת משקל להיבטים של חלוקה צודקת או מוסר ומבלי לקחת בחשבון מרכיבים שאינם בני מדידה.

הכשלים המרכזיים של השוק החופשי מפורטים להלן. המקור המשותף לרבים מהם הוא קיומו של פער בין שיקולי העלות/תועלת החברתיים הכוללים לשיקולים של הפרט.

השפעות חיצוניות שליליות (ראו גם דיון בהשפעות חיצוניות חיוביות)

השפעות חיצוניות שליליות מתקיימות כאשר התנהגות מטילה עלות על אחרים ללא הסכמתם. אם השוק הפרטי אינו גורם להפנמת העלות, יש חשש לפעילות רבה מדי משום שהפועל מתעלם מהעלויות הנגרמות לאחרים (לוינסון-זמיר תשנ"ד). כך למשל, לבעלי מפעל לחומרי הדברה המזרים שפכים לנהר, אין תמריץ לצמצם את הזרמת השפכים, גם אם היא פוגעת באחרים, כל עוד אין היא פוגעת בהם עצמם. כתוצאה מכך נכשל השוק: הוא נמצא בנקודת שיווי משקל בה מיוצרים יותר מדי חומרי הדברה במחיר נמוך מדי. בנוסף, אין שימוש בטכנולוגיה המיטבית לטיהור שפכים, ונפגעי הזיהום מסבסדים למעשה את ייצור חומרי הדברה. ההשפעות החיצוניות יכולות להיות כימיות/פיסיקליות (לדוגמה: זיהום, רעש), פונקציונליות (לדוגמה: בעיות חניה ונגישות) ו/או תדמיתיות. ניתן להבחין בין השפעות חיצוניות נקודתיות לבין השפעות חיצוניות המשליכות על החברה כולה. במקרים בהם המידע חלקי או שהשיקולים אינם שיקולי השחקן הרציונאלי עלול הפועל להטיל על עצמו עלויות לא מכוונות.

כלים של המשפט הפרטי (חוזים, זיקות הנאה, דיני המטרדים) אינם יכולים להוות פיתרון מלא לבעיית ההשפעות החיצוניות השליליות בשל: העדר אינטרס משותף, קשיי התארגנות, עלויות טרנסאקציה גבוהות, מידע חלקי, וחוק המספרים הגדולים (Musgrave & Musgrave 1989; Stiglitz 1988).

התערבות ציבורית נועדה למנוע מראש השפעות חיצוניות שליליות או להפנים השפעות קיימות באמצעים תכנוניים ובאמצעות אבטחת תשלומי פיצויים. חשוב לציין בהקשר זה, שמבחינה כלכלית טהורה על הרשות להתערב, רק כל עוד

6

התועלת שבהתערבות עולה על עלותה. כלומר, האופטימום הכלכלי אינו בהכרח איפוס והפנמה מוחלטים של כל ההשפעות החיצוניות השליליות.

אמצעי המדיניות המרכזיים להתמודד עם בעיית ההשפעות החיצוניות השליליות הם: הסדרת זכויות השימוש על ידי תכנון - הפרדה בין שימושים שונים, הגבלה והתניה של השימוש בקרקע, קביעת תקנים סביבתיים מחייבים, הסדרת תשלומי פיצויים וגביית קנסות ומיסים שונים כדוגמת היטל השבחה, תשלומי פיתוח וכו'.

מוצרים ציבוריים

מוצרים ציבוריים הם מוצרים אשר השוק בפעולתו החופשית נכשל באספקתם. כשל השוק נובע מבעיות תימחור המוצרים ברמה המשקפת את מלוא התועלת החברתית שלהם או את עלויות ייצורם. אנו מבחינים בסעיף זה בין שני סוגים של מוצרים ציבוריים:

1. **מוצרים ציבוריים א'** - מוצרים ציבוריים על פי ההגדרה הכלכלית הקלאסית: השימוש בהם על ידי פלוני אינו מגביל את השימוש על ידי אלמוני; לא ניתן או לא כדאי למנוע את השימוש בהם ממי שאינו מוכן לשלם. תכונות אלה לא מאפשרות לשוק בפעולתו החופשית לפתח עבור המוצרים מנגנון תימחור נאות.
2. **מוצרים ציבוריים ב'** - אינם מוצרים ציבוריים טהורים על פי ההגדרה הקלאסית. בשל תכונות אחרות של מוצרים אלה (הוצאות קבועות גבוהות, השפעות חיצוניות חיוביות וכד') המחיר שהשוק קובע נמוך מערכם החברתי ולעיתים אף מעלות ייצורם.

בסעיף 3.3.3 (להלן) אנו דנים במוצרים ציבוריים ג' - מוצרים אשר מעורבות ציבורית נדרשת באספקתם בשל ערכים משותפים ונורמות חברתיות.

מוצרים ציבוריים א'

מוצרים ציבוריים טהורים מוגדרים, כאמור, בתורת הכלכלה באמצעות שני מאפיינים טכניים:

- השימוש בהם על ידי פלוני אינו מגביל את השימוש על ידי אלמוני
- לא ניתן או שלא כדאי למנוע את השימוש במוצר ממי שאינו מוכן לשלם עבורו (אינו מוכן להשתתף בהוצאות הייצור)

מנגנון השוק החופשי אינו יכול להבטיח את ייצור המוצרים הציבוריים, אף אם הם חיוניים לרווחת הכלל. כיוון שלא ניתן להגביל את הנגישות למוצרים אלה השוק אינו מסוגל לפתח עבורם מנגנון תימחור נאות. לכל אחד מהמשתמשים יש תמריץ, להמעיט בערך המוצר בתקווה שאחרים ישלמו עבורו, והוא יוכל להשתמש בו מבלי לגרוע מהנאתם של האחרים. תופעה זו מכונה בשם 'בעיית הנוסע החופשי' (free rider). היא גורמת לכך שבמנגנון של שוק חופשי רק חלק מערך התועלת החברתית של המוצר מגיע לידי היצרנים, השוק אינו מגיב לביקוש האמיתי, והיצע המוצר נמוך.

מעטים הם המוצרים הציבוריים הטהורים. רוב המוצרים נמצאים על הרצף שבין ציבוריים לפרטיים. דוגמאות שכוחות למוצרים ציבוריים טהורים: ביטחון המדינה, אוויר נקי, רמת תברואה מינימלית. אספקת מוצרים אלה מחייבת מעורבות ממשלתית הפוגעת בין היתר בקניין הפרטי בקרקע: הסדרת זכויות השימוש על ידי תכנון וקביעת תקנים סביבתיים מחייבים.

הקרקע עצמה עשויה לשמש כמוצר ציבורי בכפוף לשימוש שנעשה בה. נוכל להתייחס למשל לקרקע המשמשת כדרך עירונית ולהדגיש היבטים של מוצר ציבורי (לא טהור):

- שימוש שעושה בה אחד אינו מגביל את האחרים (עד גבול הקיבולת)
- לא כדאי כלכלית ובלתי אפשרי מעשית למנוע ממי שאינו מוכן או יכול לשלם את השימוש בדרך, שכן הקמת עמדות גביה בכל כניסה או יציאה מהכביש כרוכה בהוצאות מינהליות, סירבול ועיכוב של זרימת התנועה (לוינסון-זמיר תשנ"ד).

תכונות אלה של הדרך העירונית מחייבות שימוש בכלים של מדיניות קרקעית כמו: הפקעה, זכות קדימה לרכישה, רפרצלציה כדי להציע רמה מספקת של שימוש קרקע זה.

מוצרים ציבוריים ב'

בהקשר כלכלי רחב יותר, קיימים מוצרים ציבוריים נוספים. בניגוד למוצרים שהוזכרו בסעיף הקודם, לא קיימת בעיה טכנית לתמחר מוצרים אלה (למנוע את השימוש ממי שאינו משלם). יחד עם זאת, השוק החופשי אינו מייצרם, או אינו מייצרם בכמות מספקת כיוון שמחיר השוק שלהם נמוך מדי: הוא אינו משקף את העלות ליצרן הפרטי או את מלוא ערכם החברתי. ניתן למנות מספר סיבות לכך:

- **עלויות קבועות גבוהות ויתרונות לגודל:** המדובר במוצרים המחייבים הוצאות ראשוניות גבוהות במיוחד, על פי רוב להקמת תשתית (לדוגמה: תשתית מערכת הסעה המונית מטרופולינית). על היצרן לייצר מוצרים אלה בכמויות גדולות כדי להחזיר את ההשקעה העצומה. במקרים מסוימים, הכמויות הנדרשות כה גדולות, שהן אינן בנות השגה בטווח הזמן, העומד לרשות היצרן הפרטי. במקרים אחרים, הסיכון העיסקי שבכניסה לייצור מוצרים אלה גבוה מדי ומנגנון השוק החופשי נכשל באספקתם.

- **השפעות חיצוניות חיוביות:** חלק מהתועלות שבייצור מוצרים אלה הינן חיצוניות: צדדים חיצוניים מפיקים מהמוצרים תועלות לא מכוונות מבלי לתת תמורה עבור הנאתם (לוינסון-זמיר תשנ"ד). משום כך לא מקבל היצרן את מלוא ערך המוצר, והשוק נמצא במצב של תת ייצור. אספקת מוצר כמו תחבורה ציבורית למשל, בנוסף להעברת אנשים וסחורות במרחב (התועלת הראשית), מקטינה את זיהום האוויר ואת הפגיעות בתאונות דרכים. מנגנון השוק לא מפנים תועלות אלה. מוצר נוסף, שנהוג ליחס לו השפעות חיצוניות חיוביות הוא חינוך. בנוסף לתועלות הפרטיות לצרכני החינוך, התועלות הכלכליות לחברה, שהחברים בה בעלי השכלה, רבות.

מוצרים קרקעיים הם לעיתים תכופות בעלי השפעה חיצונית חיובית על הסביבה. השפעות אלה יכולות להיות כבדות משקל. התועלות החיצוניות כתוצאה ממיקום בנין מגורים יוקרתי באזור נכשל (סיוע בשיקום האזור) עשויות להיות משמעותיות בחישוב הכולל יותר מהתועלות לצרכנים הישירים (היצע דיור יוקרתי במחיר נמוך יחסית).

- **מוצרים בעלי ערך חברתי גבוה ותועלות קשות למדידה:** החברה מייחסת ערך גבוה מאשר הפרט לתועלות הנובעות מצריכת מוצרים מסוימים, ומשום כך היא מבקשת לייצרם בכמות גדולה יותר. בניגוד לסעיף הקודם המדובר בתועלות העיקריות לצרכנים ולא בהשפעות לוואי בלתי מכוונות. לעיתים ממעיט הפרט בערך התועלות מתוך שיקול דעת לקוי, חוסר ידע או משיקולים ערכיים. לדוגמה, בכפוף לערך של קדושת חיי אדם, נוטה החברה להעריך כלכלית את התועלות שבטיפול בריאותי מונע, יותר מאשר פרטים רבים בתוכה. במקרים אחרים ממעיט הפרט בערך התועלות משום שהוא מתקשה לכמתן. התועלות מבילוי בפארק למשל קשורות להנאה אסתטית או רגיעה, שהן קשות למדידה. כתוצאה מכך עלול השוק החופשי להמעט בהקצאת שטחי פארק.

קרקע משמשת תשומה מרכזית בייצור המוצרים הציבוריים שתוארו לעיל (מערכות הסעה המונית, מתקני חינוך ובריאות, פארקים). המעורבות הציבורית באספקת מוצרים אלה באה לידי ביטוי בשלב הראשון בפגיעה בקניין הפרטי להשגת התשומה הקרקעית (ראו סעיף בעיות האיסוף להלן). בשלב מאוחר יותר מתעורר צורך בפגיעה נוספת לשם תיאום שימושי הקרקע הסובבים עם תשתית מוצרים ציבוריים אלה.

סוג נוסף של מוצרים, שהמימשל נוטה להיות מעורב בייצורם, הם **שירותים חיוניים** (מים, חשמל, דואר וכו'). אספקת מוצרים אלה מתבצעת על פי רוב על ידי המימשל או בזיכיון ממשלתי במטרה למנוע פגיעה במשק ובטובת הציבור. מעורבות השילטון באה לידי ביטוי בפיקוח על היקף הייצור, איכותו, על המחיר וכן על הפריסה הפיסית של שירותים חיוניים אלה.

NIMBYs

כשל שוק זה נובע משילוב מאפיינים של מוצרים ציבוריים וקיומן של השפעות חיצוניות שליליות. NIMBYs (NIMBY - Not In My Back Yard) הם שימושי קרקע חיוניים המשפיעים לרעה על סביבתם. הדוגמאות המובהקות לשימושי קרקע מסוג זה הם שדות תעופה, בתי קברות, בתי כלא, בתי מחסה, אתרי סילוק פסולת וכו'. מנגנון השוק החופשי מתקשה פעמים

8

רבות למקם שימושי קרקע אלה, למרות שהם יכולים להגדיל את הרווחה המיצרפית. הסדרת זכויות השימוש על ידי תכנון תוך פגיעה בקניין הפרטי נדרשת לעיתים לצורך מיקומם.

בעיית האיסוף

בעיית האיסוף מהווה הצדקה לשימוש בהפקעה ובכלים אחרים של מדיניות קרקעית בהקשר של אספקת מוצרים ציבוריים. לכאורה, יכולה הרשות הציבורית לרכוש את החלקות הדרושות לשימוש קרקע המאופיין כמוצר ציבורי (כביש, שדה תעופה) בשוק החופשי. אך כיוון שיש צורך ללקט יחד סידרה **רציפה** של חלקות קרקע, נמצאים בעלי החלקות הדרושות בעמדת סחיטה (hold out) כלפי הרשות הציבורית. לדוגמה: לשם סלילת כביש יש להשיג קרקעות בבעלות פרטים רבים לאורך תוואי סביר. כל אחד מבעלי הקרקע יכול במקרה זה לדרוש בעבור החלקה שלו מחיר גבוה מערכה האמיתי. הפקעת הקרקע תמנע מהבעלים הפרטיים לנצל את עמדת הסחיטה בה הם נמצאים.

בעיית האיסוף חמורה במיוחד כאשר נדרשת קרקע בעלת תכונות ייחודיות, במיקום מסוים או בהיקפים גדולים. שימוש קרקע כדוגמת נמלים, תחנות כוח, שמורות טבע או חופי רחצה ציבוריים מחייבים מיקום מרחבי מסוים. יצירת פארק מטרופוליני מחייבת איסוף קרקעות בהיקפים גדולים.

אורך החיים של שימושי הקרקע

לקרקע כתשומה בתהליך ייצור, יש שתי תכונות ייחודיות נוספות: (א) שינויים ביעודה נבדלים זה מזה בעלויות הכרוכות בהם ו (ב) חלק משינויי היעוד הם בלתי הפיכים. עלות שינוי יעוד קרקע משטח בלתי מנוצל לשמורת טבע נמוכה מעלות שינוי יעוד קרקע מחקלאות למגורים ונמוכה קל וחומר משינוי יעוד קרקע ממגורים ליער. שינוי יעוד קרקע משטח טבעי בלתי מנוצל לאיזור תעשייה פטרוכימית הוא שינוי בלתי הפיך. תכונות אלה של הקרקע עשויות להביא לכשל שוק אם לוקחים בחשבון את מימד הזמן. השוק עלול להיכשל בהתאמה מהירה של הקצאת הקרקעות לנסיבות המשתנות בשל עלויות גבוהות. הקצאה יעילה לטווח הקצר, עלולה להתגלות כבלתי יעילה ובלתי הפיכה בטווח הארוך. התערבות ציבורית נחוצה לעיתים כדי לשלוט על קצב, עיתוי וסוג הפיתוח.

משאבים משותפים והטרגדיה של המרעה המשותף

כאשר משאב מסוים משותף עלולה להיווצר בעיה של ניצול יתר או ניצול לא נאות. כל משתמש שואף להשתמש במשאב ברמה שהעלות והתועלת השוליות לו עצמו שוות, מבלי להתחשב בעלויות הנגרמות לכלל. בהקשר הקרקעי, ניהול משאב המים המשותף למשל עשוי לחייב הגבלות מסוימות בשימוש בקרקע לחקלאות. בהקשר ישיר יותר - כאשר משאב הקרקע עצמו מתכלה, קיימת הצדקה להפעיל צעדי מדיניות קרקעית (מיסוי, זכות קדימה לרכישה, הפקעה, הסדרת זכויות השימוש והפיתוח על ידי תכנון) במטרה: (א) להגביר את ניצולת הקרקע המפותחת; (ב) לשמור על רזרבות קרקע בלתי מפותחת לעתיד ו (ג) למנוע צבירת קרקעות ספקולטיבית היוצרת מחסור.

הטרגדיה של המרעה המשותף הינה למעשה "דילמת האסיר" הידועה בגירסתה הקרקעית. המדובר בתנאים מסוימים, בהם האינטרס של כל פרט הוא להתנהג באופן שמביא לתוצאה שאינה אופטימלית לא רק לחברה בכללה (כמו ביחס למשאבים משותפים) אלא גם לפרט עצמו. ניתן להדגים זאת באמצעות סיפור על בעלי חלקת קרקע פרטית בשכונה מתדרדרת. בפני בעלי הקרקע עומדת דילמה אם להשקיע בקרקע ולהשביחה, או להשקיע במקום אחר. אם ישביחו את הנכס, בעוד שכניהם לא יעשו זאת, השכונה תמשיך להתדרדר וההשקעה לא תהיה כדאית. אם לא ישקיעו בנכס, בעוד האחרים עושים זאת, יהיו בחזקת נוסעים חופשיים וייהנו מפירות ההשבה מבלי להשקיע מכספם. לכן האינטרס של כל בעל קרקע הינו לא להשקיע בנכס. אך אם כל הבעלים לא ישקיעו בנכסיהם, השכונה תמשיך להתדרדר ומצב הבעלים כולם יורע. כדי למנוע מצב זה אפשר להפעיל צעדי מדיניות קרקעית של הפקעה, זכות קדימה לרכישה, רכישה מוקדמת והסדרת זכויות השימוש והפיתוח על ידי תכנון.

3.3 הצדקות ערכיות

הפעלת שיטות כלכליות לבהינת מידת השימוש הרצויה בכלים של מדיניות קרקעית מערבת, כאמור, בחירות ערכיות. אך בעוד בהקשר הכלכלי, הבחירות הערכיות סמויות פעמים רבות מן העין, הן גלויות ובוולטות במכלול ההצדקות להתערבות להלן. הצדקות אלה מציגות שיקולים שהם מעבר לשיקולי תועלת כלכלית. הטיעון הבסיסי הוא שההתערבות מוצדקת, כל עוד בבדיקה ערכית-מוסרית משקל התועלות הצומחות מהתערבות (תועלות לחברה כולה או לפרטים בה) כבד ממשקל העלויות ובכלל זה הפגיעה בזכויות הקניין. בדיקת עלות/תועלת שכזו מבוססת על נורמות ועל עמדות ערכיות מקובלות בחברה. סקירה מקיפה בנושא זה ניתן למצוא אצל Beatley (1994).

עמדות ערכיות מסוימות משליכות במישרין על המידה הראויה של שימוש בכלי מדיניות קרקעית (לדוגמה: הגישות הקוטביות למוסד הקניין הפרטי במקרקעין - זכות טבעית או פריבילגיה מוקנית, ראו בסעיף 1 לעיל). אך, על פי רוב משמשת המדיניות הקרקעית כאמצעי להשגת יעדים, הגלומים בעמדות ערכיות משותפות. חשוב לזכור שהליך גיבוש העמדות הערכיות וגזירת צעדי המדיניות הנדרשים הוא הליך פוליטי. במציאות הישראלית ניתן למצוא דוגמאות רבות לפגיעה בזכויות הפרט בקרקע לשם קידום עמדות ערכיות:

- הגבלת השימוש בקרקע למניעת הקמתם של בתי עינוגים ושעשועים בשכונות חרדיות
- הגבלת הפיתוח באיזורי שימור, בקרבת בתי קברות עתיקים ואתרים ארכיאולוגיים חשובים
- בנייה באבן בלבד בירושלים
- הסדרים מיוחדים הנוגעים לקרקעות חקלאיות

כל ההצדקות להתערבות ציבורית להלן נגזרות מעמדות ערכיות ומנורמות חברתיות.

3.3.1 שמירה על זכויות הפרט

יש הצדקה לפגוע בזכויות הקניין הפרטי במקרקעין לשם שמירה על זכויות בסיסיות אחרות של הפרט

פגיעה מסוימת בזכויות הפרט בתחום הקניין מוצדקת כתנאי הכרחי לשמירה על זכויותיו בתחומים אחרים כמו: זכויותיו לדיור הולם, לשירותי בריאות וחינוך נגישים, לתעסוקה ולחיים בסביבה נטולת סיכונים וכת קיימה (ראו Beatley 1994) בעמ' 86-65).

3.3.2 שמירה על סגנון חיים

לקהילה נתונה זכות לפגוע בקניין הפרטי ולהפעיל צעדי מדיניות קרקעית כדי לשמור על סגנון חיים מסוים

חברה דמוקרטית פלורליסטית שואפת לאפשר מקסימום חופש בחירה לפרטים, המרכיבים אותה, בכל הנוגע לסגנון החיים, ובכלל זה הפרדה מרחבית בין קהילות המקדמות סגנונות חיים שונים. על פי מודל "ההצבעה ברגלים" של Tiebout הפרדה מרחבית/מינהלית מסוג זה טבעית והיא מאוזנת על ידי היתרונות הכלכליים לגודל. סגנון החיים בקהילה נגזר ישירות ממיגבלות קרקעיות שמטיל השלטון על הפרט: שימושי הקרקע המותרים, האופי האסתטי והאדריכלי של הבינוי, מידת הצפיפות, גובה המבנים, גודל יחידות הדיור וכדומה. הפעלת כלים של מדיניות קרקעית יכולה לתת ביטוי פסי לערכים הקושרים קהילות מרחביות (לדוגמה: בנייה באבן בלבד בירושלים, הגבלת דגמי העיצוב האדריכלי בישובים פרבריים וכדומה).

3.3.3 מוצרים ציבוריים ג'

פגיעה בקניין הפרטי בקרקע מוצדקת לשם הבטחת גישה חופשית לכל, שימור ושמירה על סודיות

בעוד המוצרים הציבוריים המתוארים בסעיף 3.2.2 לעיל הוגדרו ככאלה בשל תכונותיהם הכלכליות, המוצרים בסעיף הנוכחי הופכים ציבוריים מתוקף עמדות ערכיות ומוסכמות חברתיות. מוסכמות חברתיות הן הקובעות למשל אם הזכויות לכריית מחצבים ואוצרות טבע הן פרטיות או ציבוריות. בעוד במדינות מסוימות (לדוגמה: טקסס) הזכויות על נפט הנשאב ממעמקי האדמה הן של בעלי הקרקע, בישראל זכויות אלה נתונות למדינה. בין הערכים והמוסכמות ההופכים מוצרים קרקעיים לציבוריים ניתן למנות: הבטחת גישה חופשית לכל, שימור אתרים ושמירת סודיות.

הבטחת גישה חופשית לכל: אתרים כדוגמת כיכרות או פארקים עירוניים הופכים ציבוריים מתוקף הסדר חברתי ולא בשל תכונותיהם הכלכליות. בעוד בדרך עירונית לא ניתן כלכלית ומעשית למנוע את השימוש ממי שאינו משלם, ניתן בהחלט לגדר כיכר או פארק ולהקים עמדות גביה בכל כניסה. הערך של גישה חופשית לכל הוא המקנה לאתרים אלה תכונות כלכליות של מוצר ציבורי (לא טהור):

- שימוש שעושה בהם פלוני אינו מגביל את אלמוני (עד גבול הקיבולת הפיסית)
- לא נמנע השימוש ממי שאינו משלם

כדי להציע רמה מספקת של שימושי הקרקע הללו וכדי להבטיח שהדבר יעשה באופן התואם את הנורמה החברתית, על הרשות הציבורית להפעיל אמצעים שונים של מדיניות קרקעית. בין האמצעים שנעשה בהם שימוש רב בהקשר זה: הפקעה, זכות קדימה לרכישה, רפרצליציה והסדרת זכויות השימוש באמצעות תכנון.

שימור: מנגנוני r עושים שימוש בכלים של מדיניות קרקעית כמו הגבלת הפיתוח והסדרת זכויות השימוש באמצעות תכנון כדי לשמר אתרים נבחרים. על פי רוב מדובר ב: אתרי טבע ונוף ייחודיים, אתרים שההיצע שלהם מוגבל באזור/במדינה, אתרי מורשת - אתרים בעלי משמעות דתית, היסטורית והינוכית.

שמירת סודיות: השילטון נמנע על פי רוב מלהפריט לחלוטין ייצור מוצרים כדוגמת מערכות נשק או כוח גרעיני משיקולי סודיות. בנוסף לפגיעה אפשרית בקניין הפרטי להשגת התשומה הקרקעית, עשוי השילטון להטיל משיקולי סיווג ביטחוני הגבלות על הנגישות והשימוש בחלקות סמוכות לאתרים ביטחוניים.

3.3.4 צדק חברתי

לרשויות הציבוריות יש זכות להפעיל כלים של מדיניות קרקעית ולהתערב בפעולת השוק החופשי כדי לשמור על רמה מסוימת של הוגנות חברתית ולהגיע לחלוקה צודקת של עלויות ותועלות בחברה

הצדקה זו להתערבות בשוק המקרקעין נובעת מהצורך להפנים ערכים הנוגעים להוגנות וצדק חברתיים. אפילו אם מקבלים את הטענה, שמנגנון השוק בפעולתו החופשית מאפשר להגדיל את התועלת החברתית עד למקסימום, חשוב לזכור שהוא יכול לעשות זאת רק בכפוף למאפייני המצב החברתי-כלכלי הנתון. לכל מצב עניינים אפשרי, יתאים השוק נקודת אופטימום שונה. אם הוא פועל ממצב נתון של פערים גדולים בחברה, לא יהיה בכוחו להפוך מצב זה, שכן אין הוא מפנים באופן עצמאי שיקולים הנוגעים להוגנות חברתית ולחלוקה צודקת של עלויות ותועלות. מנגנון השוק לוקח בחשבון פרמטרים כלכליים (כדוגמת כושר הייצור או יכולת הקניה של פרטים בחברה) מבלי להתייחס לנסיבות היווצרותם. אין זה משנה מבחינת מנגנון השוק החופשי אם יכולת הקניה גדלה כתוצאה מהסדר החברתי הבלתי שיוויוני הקרוי ירושה, כתוצאה ממנגנון התורשה הטבעית הבלתי שיוויוני או אם כושר הייצור של קבוצות מסוימות בחברה נפגע כתוצאה ממחלה, נכות או אפליה.

חשוב לזכור שלפעולות הקשורות בקרקע יש השלכות מרחיקות לכת על האופן בו מתפלגות בין שכבות הציבור תועלות: דיור, נכסים, תעסוקה, נגישות, שירותי בריאות חינוך וכד', ועלויות: השפעות חיצוניות שליליות. כתוצאה מכל פעילות בקרקע יש מרוויחים ויש מפסידים. דוגמא מובהקת לרווח במקרקעין היא עלייה בערך הקרקע. המצדדים במעורבות ציבורית טוענים שיש למסות רווח זה, כיוון שהוא אינו שייך לבעלי הקרקע, אלא לכלל הציבור. לטענתם, בעלי הקרקע לא עושים דבר כדי לזכות ברווח זה; השבחת נכסים אינה אלא השפעה חיצונית חיובית של פעולות תכנון, השקעה ופיתוח של רשויות ציבוריות ותולדה של נסיבות היסטוריות מסוימות. מנגד, טוענים בעלי הקרקעות שגם הם שותפים לפעולות להשבחת נכסים; שהסיכוי להרוויח הוא הכוח המניע את שוק המקרקעין; ושהרווח מהווה פיצוי על הסיכון שבירידת ערך הקרקע.

מעורבות ציבורית חיונית במיוחד לחלוקה מתקנת של עלויות ותועלות ולשמירה על אינטרסים של קבוצות חלשות בחברה. מנגנון השוק כשלעצמו לא דואג גם לקיום רשת ביטחון סוציאלי שתבטיח רמה מינימלית של זכויות כלכליות לכל פרט. מנגנון השוק אף נוטה לפגוע בבני השכבות החלשות משום שקבוצות אלה מתקשות להתארגן ולשמור על האינטרסים שלהן.

דוגמאות למעורבות שלטונית בשוק המקרקעין הישראלי לקידום ערכי הוגנות חברתית:

- מתן הנחות בקרקע באיזורי עדיפות לאומית
- מענקים לרכישת דירות לזכאי משרד השיכון
- הקצאת מינימום לאוכלוסיות מיוחדות (נכים) במכרזי קרקע
- ניסיונות לבלימת עליות חדות במחירי הדיור
- פרויקט שיקום שכונות
- גביית היטל השבחה על עלייה בערך המקרקעין כתוצאה מאישור תכנית

3.3.5 מניעת פגיעה באחרים

הפעלת כלים של מדיניות קרקעית מוצדקת כדי למנוע פגיעה בזכויות פרטים בחברה

כפי שצוין לעיל, לשימוש בקרקע יש השפעות חיצוניות שליליות. הפנמת השפעות אלה יכולה להוות תיקון לכשל כלכלי של השוק, אך תיקון זה לא בהכרח מבטל את ההשפעות השליליות עצמן. כדי למנוע השפעות שליליות מסוימות מלכתחילה, יש להפעיל כלים של מדיניות קרקעית.

הצדקה מרכזית זו לפיקוח על שימושי הקרקע היא מוסרית/ערכית ולא כלכלית. מאחוריה עומד העיקרון שעל פרטים בחברה להימנע מלהסב נזק חמור לאחרים. ההגדרה הספציפית "מהו נזק חמור" או "מי הם האחרים" היא תלויה תרבות ומותרת סימני שאלה רבים. האם יש להתערב ולאסור שימוש קרקע הפוגע בתושבי מדינה שכנה? האם פגיעה נופית או אסתטית מהווה נזק חמור? דוגמא להשפעה חיצונית, המעוררת פחות סימני שאלה, היא פגיעה בבריאות הציבור: בחברות רבות אוסרים שימושי קרקע העלולים לפגוע בבריאות התושבים, גם אם לאחר הפנמת ההשפעות החיצוניות שימוש הקרקע מוצדק מבחינה כלכלית.

שאלה פילוסופית מעניינת המתעוררת בהקשר זה היא, האם מוצדקת התערבות שלטונית במקרה שקיימת זהות בין ה"אני" וה"אחר". כלומר, במקרים בהם פעולות הפרט עלולות לפגוע בו עצמו. Beatley מדגים באמצעות סיפור, על בעלת קרקע המבקשת לקבל אישור לבניית בית על גדת נהר, המועדת לשיטפון קשה בטווח זמן של מאה שנה. ההצדקות להתערבות גם במקרים מסוג זה הן על פי רוב: (1) פינוי האישיה או משפחתה בעת התרחשות האסון ימומן מכספי משלם המיסים, ויפגע בעקיפין גם באחרים; (2) לאישיה אין ידע מספיק בנושא; (3) בדיעבד לכשיתרחש אסון הטבע תרצה האישיה שימנעו ממנה את בניית הבית. בעיה נוספת המתעוררת בהקשר של מניעת פגיעה באחרים היא בעיית הנזקים הדדיים. לעיתים בין שני שימושי קרקע העומדים בקונפליקט (חקלאות ומגורים למשל), קשה לקבוע איזה מהשימושים הוא המסב את הנזק.

כלי המדיניות הקרקעית המרכזי המשמש למניעת פגיעה באחרים הוא הסדרת זכויות השימוש בקרקע על ידי תכנון.

3.3.6 סביבה

מוצדק להפעיל כלים של מדיניות קרקעית כדי לשמור על סביבה בת קיימה

טיעון זה מהווה למעשה הרחבה של הטיעון בדבר מניעת פגיעה באחרים. השפעות חיצוניות של שימושי קרקע שונים פוגעות לא רק בבני אדם, כי אם גם בשלמות האקולוגית של כדור הארץ. כדי למנוע השפעות אלה ולשמור על סביבה בת קיימה, יש להפעיל כלים של מדיניות קרקעית.

הצדקה זו להתערבות שלטונית עברה שינויים מפליגים בשלושים השנים האחרונות. בתחילה התפתחה המודעות הסביבתית מתוך דאגה לצרכים אנושיים. שמירה על בריאות הציבור פירושה גם שמירה על אוויר ומים נקיים. במהלך השנים החלו להישמע קולות הקוראים לשמירה על הסביבה לא רק לתועלת המין האנושי, אלא מתוך מחויבות מוסרית לסביבה עצמה. מובן שלכלים רבים של מדיניות קרקעית, המופעלים כיום לשמירה על הסביבה, ניתן למצוא הצדקות תועלתניות ואף כלכליות: אוויר ומים נקיים מהווים, כאמור, תנאי לבריאות הציבור כמו גם שמירה על שטחי יער כ"ריאות ירוקות"; שטחים פתוחים משרתים את האדם כאזורי נופש, פנאי ומרגוע מהמולת העיר הגדולה. אך נדמה, שאם נבחן את ההצדקות למעורבות ממשלתית לשמירה על מינים בסכנת הכחדה, נמצא שחלק מהן הינן מעבר לשיקולים אתנוצנטריים (המעמידים את האדם במרכז). השאלה עד כמה יש להרחיב היריעה נותרה פתוחה: האם לאדם מחויבות מוסרית כלפי מינים בסכנת הכחדה בלבד, כלפי כל האורגניזמים החיים או גם כלפי בתי גידול, מרקמים טבעיים ואף תצורות נוף כדוגמת סלעים והרים?

3.3.7 מחויבות לדורות הבאים

יש הצדקה להפעיל כלים של מדיניות קרקעית כדי לשמור על האינטרסים של הדורות הבאים

גם הצדקה זו מרחיבה את מושג "האחר" בטיועון בדבר מניעת פגיעה באחרים. אך בעוד בסעיף הקודם הרחבנו את מושג "האחר" מבחינה מרחבית/מהותית, במקרה זה ההרחבה היא על ציר הזמן. לפעילות הקרקעית בהווה השלכות ברורות על העתיד: מדיניות הטיפול בפסולת רעילה כיום תשפיע על בריאותם של בני הדורות הבאים; פיתוח באיזורים המועדים לאסונות טבע, כדוגמת רעידות אדמה או שטפונות, עלול לסכן את עצם קיומם של חלק מהמתיישבים העתידיים. בעבר לא נעשה שימוש רב בהצדקה זו להפעלת כלי מדיניות קרקעית.

שימושי קרקע משנים, כאמור, את הסביבה הפיסית. הם יוצרים עובדות בשטח. חלקן בלתי הפיכות לחלוטין וחלקן הפיכות רק בעלות גבוהה. שימושי הקרקע בהווה משפיעים על טווח אפשרויות הפעולה בעתיד. הם משפיעים גם על המורשת הטבעית והתרבותית שאנו מורישים לדורות הבאים. הרס מרקמים טבעיים ייחודיים או מבנים היסטוריים ישפיע על אפשרויות ההעשרה של התושבים העתידיים. ההצדקה המרכזית להתערבות היא להבטיח את יכולתם של בני הדורות הבאים להשיג איכות חיים ברמה סבירה: מזון, אוויר, מים, מקלט, שטחים פתוחים. בין האמצעים להשגת מטרה זו: השארת אופציות פתוחות והימנעות מהחלטות בלתי הפיכות.

הבעיה המרכזית המתעוררת בהקשר זה היא בעיית חוסר הוודאות. חוסר וודאות לגבי עצם קיומם של בני הדורות הבאים, ולגבי צרכיהם, הטכנולוגיות שיעמדו לרשותם, העדפותיהם, רצונותיהם וכו'. שאלה נוספת המתעוררת היא, האם אובדן דבר מה שבני הדורות הבאים כלל לא יהיו מודעים לעובדות קיומו בעבר מהווה פגיעה בהם. בכל מקרה, קיימת הסכמה חברתית רחבה בכל הקשור לשמירה על תנאים פסיים החיוניים לקיום כמו: מניעת התחממות כדור הארץ ומניעת הפגיעה באוזון. קיימת הסכמה רחבה גם באשר למשאבים הטבעיים: מניעת ביזבזו משאבים אלה, וניסיון להשאיר מלאי מספק בכמותו ובאיכותו לדורות הבאים.

בהקשר הישראלי הסוגיה של הפעלת כלי מדיניות למען הדורות הבאים הפכה אקוטית במיוחד, שכן משאב טבעי המצוי בסכנת מחסור בטווח הקרוב הוא המשאב הקרקעי עצמו.

4. סיכום - קרקע מוצר ציבורי/פרטי

קרקע היא משאב ייחודי. חברות רבות הכירו בשניות בטבעה של הקרקע כמוצר שהוא הן פרטי והן ציבורי.

מאפייניה של הקרקע כמוצר פרטי נובעים מכך ש:

- הבעלות הפרטית עונה על צרכים פסיכולוגיים אנושיים בסיסיים ובראש ובראשונה הצורך בביטחון בדיור ובביטחון כלכלי
- הבעלות הפרטית חיונית לפעולת מנגנוני השוק החופשי: ללא מערכת קניינית הנותנת ערובה מסוימת לרווחים עתידיים לא תובטח רמת פעילות מינימלית בשוק
- מנגנוני שוק המקרקעין כה מורכבים וסבוכים עד שאפילו במדינות ריכוזיות כסין וברה"מ הועברו חלק מסמכויות קבלת ההחלטות הקרקעיות מהמדינה לרמה המקומית והפרטית
- הקניין הפרטי הוא אחד האמצעים להבטחת קיומה של חברה דמוקרטית המורכבת מפרטים חופשיים ועצמאיים
- בחברות רבות, קרקע היא הנכס הפרטי המרכזי - אחוז גבוה מהון משק הבית מושקע בנכס הקרקעי

התכנות ההופכות את הקרקע למוצר ציבורי הן:

- חיוניותה לקיום האנושי
- העובדה שלא ניתן ליצרה (אלא באופן שולי)
- היותה משאב משותף

- העובדה שנכללים בה משאבי טבע נוספים
 - חשיבותה הביטחונית
 - משמעותה הדתית
 - תפקידה בהגדרת לאום ומדינה
 - העובדה שאין שתי יחידות קרקע זהות ועל כן לעולם לא תהינה שתי יחידות קרקע בנות חליפין
 - העובדה שערך חלקת קרקע מושפע (במיוחד באיזורים עירוניים) מסביבתה
 - העובדה שלשימוש בקרקע השפעות חיצוניות
- השניות של הקרקע כמוצר בעל מאפיינים פרטיים וציבוריים באה לידי ביטוי גם במעמד המקרקעין בחוק הישראלי (ויסמן תש"ן). אופייה הפרטי בא לידי ביטוי:

- באפשרות למשכן את הקרקע
 - בחובה להימנע ככל האפשר מסילוק אדם מביתו כדרך הוצאה לפועל
 - ברשות, שהחוק מקנה לפרט, להשתמש בכוח סביר למניעת הסגת גבול
- תכונותיה של הקרקע כמוצר ציבורי משתקפות:

- בחובת המירשם הפומבי של הבעלויות במקרקעין
- בחבות במיסים מיוחדים
- במגבלות על שליטת המת
- בהסדרת זכות זיקת ההנאה
- בסמכות הכללית להפקיע לצורכי ציבור
- בהסדרת דין החלוקה

כמוצר פרטי/ציבורי, קשה מאוד לקבוע את המידה הרצויה של מעורבות ציבורית בשוק המקרקעין.

קושי נוסף מתעורר בבואנו לקבוע את מידת ההפעלה הרצויה של כלי המדיניות הקרקעית באמצעות שיכלול ההצדקות שנפרשו במסמך זה. ההצדקות השונות להתערבות ולהימנעות מהתערבות נבדלות זו מזו בסוג הקשר שלהן לסוגיה המרכזית. בעוד הצדקות מסוימות מובילות למסקנה חד משמעית, אחרות תלויות הגדרה ערכית מוקדמת של מטרות ויעדים. ניתן למיין את ההצדקות לשלוש קבוצות שונות בדמות שלושה מעגלים קונצנטריים:

במעגל הפנימי מצויות ההצדקות הערכיות הנוגעות לעצם מהות העניין. האמונה שהפעלת צעד כלשהו של מדיניות קרקעית אינה מוסרית, או ההשקפה שקרקע היא רכושה הבלעדי של הקהילה מובילות למסקנה חד משמעית מוחלטת בלתי ניתנת לעירעור חיובית או שלילית בדבר מעורבות ציבורית בקניין הפרטי בקרקע.

במעגל האמצעי מצויות ההצדקות הכלכליות והפונקציונליות. הן מתבססות על ההנחה שקיימת הסכמה כללית בדבר הצורך במיכסום הרווחה המיצרפית בחברה, ועל כן כדי להצדיק התערבות או אי התערבות יש להצביע על קשרים סיבתיים בין ההתערבות/אי ההתערבות והגדלת/הקטנת הרווחה המיצרפית. קשרים מסוג זה ניתן לכאורה לאושש באופן אמפירי באמצעות בדיקת מצב העניינים בעולם. שיקול ההצדקות בעד ונגד התערבות מוביל למסקנה שיש לקיים מנגנונים של שוק חופשי וקניין פרטי במקרקעין אך במקרים של כשל שוק מן הראוי להתערב בהם במידת הצורך. השקפה עקרונית זו זוכה כיום להסכמה רחבה ובכלל זה גם מצד התומכים המושבעים במדיניות של "laissez faire". המחלוקת בדבר העיתוי, ההיקף וסוג המעורבות הציבורית נותרה בעינה, בשל הקושי הרב לאושש אמפירית קשרים סיבתיים בין התערבות ותיקון כשל השוק ובשל המימד הערכי הסמוי.

המעגל החיצוני מכיל את ההצדקות הערכיות, אשר בניגוד להצדקות במעגל הפנימי, אינן נוגעות ישירות לעצם מהות העניין. הן מחייבות הגדרה ערכית מקדימה של מטרות ויעדים. בדיקה אמפירית של מצב העניינים בעולם לא תוביל למסקנה חד משמעית ביחס אליהן. העמדה החברתית בנוגע להצדקות אלה תלויה זמן ומקום והיא נתונה למעשה להכרעה פוליטית.

מכל האמור לעיל, אנו מגיעים למסקנה ששימוש, ולו מינימלי בכלים של מדיניות קרקעית הוא בלתי נמנע. אנו מניחים שבהקשר של "ישראל 2020", לצד מגמות הפרטה ומודעות גוברת לזכויות הפרט אשר עשויות להביא לצימצום ההתערבות הציבורית, התכלות משאב הקרקע והצפיפות המרחבית הגוברת, יחייבו להמשיך ולהתערב בצורה כלשהי. מידת ההתערבות המדויקת תהיה נתונה לשיקול דעתם של מקבלי ההחלטות.