

מדיניות הקרקע ומאפיינים עיקריים שלה

ג'ון ראטקליף

(להלן תמצית פרק מספרו של ראטקליף. תמציות מפרקים נוספים — בחוברות הבאות)

הקביעה כי לא ניתן להגדיל את היצע הקרקע אינה מדוייקת, נוכח העובדות כגון ייבוש הפולדרים בהולנד; אפשרויות השימוש החקלאי בשוליים היבשתיים ופרוייקטים ימיים אחרים; האפשרות של ערים מתחת לפני הים וכן כריית מינרלים מכוכבי לכת.

אינה מדוייקת נוכח העובדות כגון ייבוש הפולדרים בהולנד; אפשרויות שימוש חקלאי בשוליים היבשתיים ופרוייקטים ימיים אחרים; האפשרות של ערים מתחת לפני הים וכן כריית מינרלים מכוכבי-לכת. וגם הדרך עה שהקרקע אינה נהרסת מוכחת כמוטעית, כאשר מביאים בחשבון תופעות כגון הרס פני הקרקע כתוצאה משימוש יתר בחומרים כימיים או עקב כרייה בממדים גדולים.

עם זאת, למרות שהיצע הקרקע אינו בלתי-גמיש לחלוטין, הרי יש לראותו כמוגבל יחסית בהשוואה לצרכי הצמיחה הכלכלית לטווח ארוך. לפיכך, מחירי הקרקע עולים בקצב מהיר בהרבה מזה של מרכיבים אחרים בכלכלה. התוצאה מכך היא, ששוק הקרקעות פועל בדרך לקויה ואף בלתי-הגיונית; הינו מונופוליסטי באופיו וחוקיו לא ניתנים להגדרה מדוייקת.

תכונה נוספת של הקרקע היא שלא ניתן למדוד בדרך אמינה את ערכה ואת ההשלכות הכלכליות של מדיניות קרקעית זו או אחרת.

טבעה של הקרקע ותכונותיה

לפי הגיתוח הכלכלי האורתודוכסי, ההיצע של הקרקע הינו קבוע, אם כי אפשר להגדילו במידה מוגבלת על ידי רקלימציה, או שהוא פוחת במידה שולית מפאת הצפות וסחף. ניתן גם לשפר את איכותה של הקרקע על ידי ריקלמציה, וכן ניתן לשפר את איכותה של הקרקע על ידי ניהולה היעיל והשקעת הון בה.

ועוד, הקרקע נחשבת כבלתי ניתנת להחלפה, כיוון שחלקה אחת אינה דור מה לאחרת. לגישה זו נודעת משמעות מעשית כאשר באים להעריך את ערך הקרקע למטרת תשלום פיצויים בעקבות הפקעה. בין תכונות אחרות של הקרקע בעיני רבים היא העובדה שיעירתה אינה כרוכה בעלויות, כי לעולם אינה נגמרת. או נהרסת כליל, ושהיא נתונה ל"חוק התפוקה השולית הפוחתת".

במרוצת השנים התברר כי גישות אלו לוקות במידה לא-מעטה של אי-דיוקים. הקביעה כי לא ניתן להגדיל את היצע הקרקע

הקצאת משאבי קרקע

הקרקע הינה מרכיב חיוני כמעט בכל פעילות אנושית ומהווה גורם ייצור בסיסי. על אף שבגיבושה של מדיניות כלכלית אין שמים תכופות לב לבעיות הקרקע, הרי במרוצת הזמן מתבלט ההבדל בינה לבין גורמי ייצור אחרים, והדבר מחייב את הצורך בבידוק דיקה מדוקדקת יותר של חלקה בתהליך התכנון. עקב התכונות השונות והאופי המגוון של הקרקע, משתמשים בשטחי קרקע שונים בדרכים שונות, ומשום כך תכנון שימושי הקרקע הינו כה חיוני.

זמינות הקרקע, ניהולה והקצאתה לשימושי שים השונים – אלה הם גורמים בעלי חשיבות מפתח לגבי פעילות הכלכלית. עם זאת יש לציין, כי למרות חשיבותה של קרקע בכלכלתה של כל מדינה, אין מביאים אותה בחשבון במידה מספקת בשיקולים הלאומיים, וערכה הכלכלי אינו מקבל ביטוי הולם.

במדינות מתפתחות הרפורמה הקרקעית נחשבת כמכשיר יעיל להשגת יתר שוויון וצדק חברתי. למעשה גודעת בכל הארצות לצורת חלוקת הקרקע חשיבות רבה לגבי חלוקת ההכנסה הלאומית. לעתים קרובות נוהגים המוסדות המוסמכים לקבוע ולגבש את הקצאת המשאבים ואת מדיניות הפיתוח הכלכלי והתכנון על יסוד הערכת אסטרטגיות חלופות כאשר נושא הבעלות או השליטה על המשאבים הוא נתון. לעומת זאת, כמעט שאין חוקרים את האלטרנטיבות בחלוקת הקרקע וההשלכות הכלכליות והחברתיות של צעדים חלופיים בתחום זה, וזאת למרות שחשיבותן של שאלות אלה ידועה מזה זמן רב. חשוב, כאמור, להביא בחשבון את טבעה ההטרוגני של קרקע כאשר עוסקים בהקצאת קרקע וגיבושה של מדיניות תכנון. לכל גורם בתהליך הייצור יש תפקיד מוגדר כתוצאה הסופית. על כן, ניתוח התהליך הכפול של תכנון ופיתוח במערכת של הקצאת משאבים,

ללא בדיקה של תפקיד הקרקע, אינו יכול להיות שלם.

יצירת ערכי קרקע

בדומה לגורמי ייצור אחרים, ערכה של קרקע נקבע על יסוד יחס הגומלין בין הביקוש לבין ההיצע, אם באופן גלוי (בשוק חופשי) או בדרך עקיפה (בחברה מתוכננת). את התשלום בעד גורמי ייצור מכנים בשם "דמי שכירות מסחריים". דמי שכירות אלה מורכבים משני אלמנטים: "רווחי העברה" מזה ו"דמי שכירות כלכליים" (המכונים גם "ערך מחסור") מזה. "רווחי העברה" נוצרים כיוון שניתן להשתמש בקרקע ליותר משימוש אחד. השימוש היצרני ביותר והמבטיח את הרווח הגדול ביותר, נקבע על ידי הרמה הגבוהה ביותר של "רווחי העברה" המכונה "עלות הזדמנות".

מכיוון שהיצע הקרקע הוא למעשה בלתי גמיש, "דמי השכירות הכלכליים" המשתלמים לבעל הקרקע הם פונקציה של הביקוש. לפיכך, "דמי השכירות הכלכליים" (ובמידה רבה גם ערכי הקרקע האחרים) אינם נקבעים לפי קנה מידה של צדק. גישה זאת היא המונחת ביסודו של כל ניתוח של מחירי קרקע בהקשר למדיניות התכנון.

רוב העבודות הקלאסיות בתאוריות ערכי הקרקע למן פון תינן ב-1826 ועד הויט (ב-1960) התעלמו מההבט החברתי והאופי של "דמי השכירות הכלכליים" וההשפעה שלהם על התכנון והפיתוח. כדי לבחון הבטים אלה ביתר קפדנות, צריכים תחילה לחזור אל התפיסה הקלאסית, אשר לפיה שטחי קרקע מסויימים הם בעלי ערך גדול יותר מאחרים בגין תכונותיהם הפיזיות.

יתר על כן, לפי תפיסה זו ערכה של קרקע נקבע בעיקר על פי מיקומה ונגישותיה. במונחים של אדם סמית יש ל"ערך החליפין" חשיבות מרובה יותר מזו של "ערך השי-

הדעה שהקרקע אינה נהרסת מוכחת כמוטעית, כאשר מביאים בחשבון תופעות כגון הרס פני הקרקע כתוצאה משימוש יתר בחומרים כימיים או עקב כרייה בממדים גדולים ● ●

הראויה, הם הופכים בעצמם לגורם ספקולטיבי, כפי שקרה בבריטניה מאז 1947.

מיסוי על ערכי הקרקע

אחד מסוגי המיסוי המומלצים על ידי רבים הינו מס לא-שולי המוטל על עודפים כלכליים דוגמת הרנסה הקרקעית. המס הוא יעיל כאשר אינו מכביד ביותר על משלם המס ואינו מתערב בפעולות השוק. לפי הגדשה זו, אין מס יעיל יותר מבחינה כלכלית ממיסי קרקע.

מאז המאה ה-16 נעשו הטלים על עליות בערך הקרקע למס מקומי מקובל ומהווים 34% מהכנסת הרשויות המקומיות בבריטניה. ניתן לומר כי מס זה הינו מקובל ומכניס, אפשר להתאימו למקומות ומצבים שונים, מזהים אותו בקלות על השלטון המקומי, קל וזול לגבותו וקשה להתחמק ממנו.

ועוד, ניתן להעריך את הקרקעות מחדש בפרקי זמן מוגדרים כדי להגדיל את ההכנסות. עם זאת יש למס גם צדדים שליליים: אין הוא מותאם ליכולת התשלום של בעל הקרקע, והוא רגריסיבי במידה מסויימת. יתר על כן, המס "מעניש" בעלים המשביחים את רכושם, מרתיע מפיתוח ומתבסס על ערכי קרקע לא יציבים, כאשר אף ההערכה הראשונית של הקרקע היא מפוקפקת.

בדומה למסי רכוש, מס על ערך הקרקע נהוג בהצלחה בהרבה מדינות בעולם מזה זמן רב. מס זה מהווה מעין עינש עבור שי-

מוש. למעשה, לאור הביקוש לשימושי קרקע מגוונים, החיפוש אחרי המקום האופטימלי ותהליכי המשא והמתן, אין אפשרות לבודד את הגורמים הקובעים את ערכי הקרקע. סביר להניח, כי בבריטניה הגורם העיקרי בקביעת ערכי קרקע הוא המסגרת המיגוהלית והמשפטית וערכי קרקע נקבעים יותר על ידי המדיניות הקרקעית מאשר על-ידי כוחות השוק ופעולותיהם של בעלי הקרקעות. לפיכך יש הטוענים, כי הערך הכולל של "דמי השכירות הכלכליים" נקבע על ידי החברה ולא על ידי בעלי הקרקע.

בניגוד לגורמי יצור אחרים, עליה בביקוש אינה מביאה בעקבותיה ליצירת היצע נוסף; וזאת משום שהעתודות הקרקעיות הן קבועות יחסית ואין להן תחליף. ערכי הקרקע משתנים בהתאם לרמה הכלכלית הכללית והם פונקציה של מגמות האינפלציה וגידול האוכלוסיה. ההשפעה של משתנים בלתי תלויים על ערכי קרקע היא מסובכת מאוד, ורבות מהגישות לפתרון (כולל מודלים דינמיים) הינן מפוקפקות למדי.

מסקנתנו היא כי ערכי הקרקע נקבעים על ידי כל ההיבטים של תהליך התכנון: הכלכליים, החברתיים והפוליטיים. קביעה זו היא נכונה בכל משק; וכל שכן היא נכונה במשק הנתון לתכנון, פיקוח והכוונה ציבורית. חשוב יותר מערך השימוש הנוכחי של הקרקע הוא ערכה הפוטנציאלי המכונה "ערך צף". אמנם, תכנון שימושי קרקע מאפשר הקפאה של "הערך הצף", אך אם מנגנוני התכנון אינם חד-משמעיים, מעודכנים וכוללניים במידה

הבעלות על הקרקע

לצורות הבעלות על הקרקע נודעת חשיבות מרובה לגבי עיצוב הדגם של חלוקת ההכנסות בחברה. קרקע ללא מימד הבעלות היא למעשה מושג געדר משמעות, כי בשימוש במונח "קרקע" ו"בעלות על קרקע" מתכוונים בדרך כלל לזכויות, נגישות, אור ואויר, פיתוח וכו'.

לזכויות הקרקע יש מספר מגבלות חשובות: מגבלות חוק, הרציפות הפיזית של הקרקע והקירבה ליחידות קרקע סמוכות, אינטרסים מתנגשים באותה יחידת קרקע ועוד. יוצא אפוא, כי בחברה מתקדמת אין לשום בעלים שליטה בלעדית על הקרקע.

כדי להקל על הניתוח נאתר את הזכויות הבסיסיות הנוגעות לבעלות על הקרקע והן:

"זכויות שטח" — המתירות לבעל הקרקע להמשיך ולהשתמש באדמתו לפי השימוש הקיים במסגרת החוק, כפוף לאי-ודאות לגבי הפקעה אפשרית.

"זכות ייצור" — המאפשרת לבעל קרקע להרוויח מהשימוש הנוכחי באדמתו. זכות זו כפופה למיסוי.

"זכות פיתוח" — המאפשרת לבעל קרקע להשביח את אדמתו (זכות שנפגעה בעקבות שינויים בתחיקת התכנון).

"זכות שוק" — לפיה בעל קרקע מרוויח מפיתוח ממשי או צפוי (זכות זו הינה נושא לחילוקי דעות פוליטיים).

"זכות השעיה" — דהיינו, הזכות לא לפתח קרקע. למרות ההצעות למיסוי כבד והבעלות הציבורית על הקרקע, נשאר אתר זכות זו בעינה.

"זכות מכירה" — המאפשרת לבעלי קרקע למכור או להוריש קרקעותיהם (לאחר רונה מכרסמים המיסים בזכות זו).

פורים ופיתוח כולל. אך מאידך גיסא ידוע כי המס מניע תכופות את בעלי הקרקעות לשחרר או לפתח מגרשים פנויים. וכך, למשל, מראה הנסיון באוסטרליה ודרום אפריקה כי מס על ערך הקרקע מעודד פיתוח ברמה גבוהה.

הנהגת השיטה של מס על ערך הקרקע הלכה למעשה נתקלת לעיתים בקשיים. קביעת הבסיס למיסוי דורשת איזור מפורט של שימושי קרקע ומדידה קדסטראלית רציפה. קיימת בעיה של מדידת הערך הבסיסי של האתר, והקשה מכל הוא לקבוע את השימוש האופטימלי של הקרקע, אם אמנם יש כוונה כנה להשתמש במס זה כאמצעי המאיץ את הפיתוח. האופי הקשוח של הבסיס הקרטוגרפי למטרת מיסוי הוא בניגוד גמור לגישתו של תכנון אסטראטגי. תהליך ההערכה וההערה כה מחדש, שיעורי ההשוואה השרירותיים, הרגישות הכלכלית והפוליטית הכרוכה בנושא והדילמה התמידית המתייחסת לכך שאזורים עשירים מתעשרים עוד יותר — כל אלה מהווים גורמים המכבידים על הכנסת השיטה לשימוש.

ברי כי למרות כל הקשיים שהוזכרו לעיל, מס קרקעות זה מהווה גורם חשוב במדיניות תכנון. מס יכול לעודד או למנוע תופעות כגון מונופולין, ספקולציה וכיו"ב. הוא יכול גם להחזיר לציבור חלק מערכי הקרקע אשר נוצרו כתוצאה מפעולה ציבורית או גידול דמוגרפי, וכן הוא מסוגל לעודד או לעכב שימושי קרקע רצויים מבחינה כלכלית או חברתית. בבריטניה, למשל, שיטת המיסוי מפלה נגד השכרת דירות, ולעומת זאת היא מעודדת החזקה של דירות בבעלות. העדר מס על קרקע פנויה מעודד, כפי הנראה, קניית קרקעות לספקולציה. ועוד, הטלת מיסים בצורה מועדפת יכולה לקדם מדיניות פיתוח אזורי. ברור אפוא כי מיסוי זה הוא כלי יעיל בביצוע מדיניות תכנון.

לבודד שוק זה מהפעילות הכלכלית בכללה; לפיכך רמת ערכי הקרקע העירונית ויוזמות הפיתוח הגובעות ממנה הן פונקציה (חלקית) של רמת ההשקעות במשק, ואסור לשכוח קשר זה בעת גיבוש מדיניות התכנון.

התנגשות בין חוקי הקרקע והתכנון הסטטוטורי

המסורת של בעלות פרטית על הקרקע, בליווי זכויות הפרט המוגנות על ידי החוק, שייכת לתקופה שבה לא התייחסו די הצורך לקרקע כמו למשאב לאומי מוגבל התורם לסיפוק האינטרס הציבורי הכללי. חוקי הקרקעות מבטאים את הגישה המסורתית לקרקע, בעוד שחוקי התכנון הם חדשים יותר ומקורם נעוץ בתחיקה של סוף המאה ה-19. חוקי התכנון שואפים להבטיח את רצון הציבור ומילוי צרכיו כנגד הזכר יות המושרשות של הפרט. עצם קיומם של חוקי תכנון חושף התנגשות זו בין עניין הציבור ובין הבעלות הפרטית על הקרקע. יתר על כן, למרות שהמתכננים מקבלים את התופעות הכרוכות בקרקע כגון פיצוים, הפקעות, הפרשה לצרכי ציבור, מחירים מנופחים וספקולציה ועוד, כמרכיבים סבירים במסגרת עבודתם, הרי אין הדבר מונע מאתנו לחשוב על דרכים לארגונה ובנייתה מחדש של כל המערכת הזאת. אם חוקת התכנון מכבידה על המתכנן, אז יש לבדוק את הסיבות לקונפליקט זה, לסלק את המרכיבים המיושנים ולבצע רביזיה בחוק.

המסקנה היא, כי גם בלי גורם ההפקעה וחוקי התכנון, אין למעשה חופש גמור בכל הקשור בבעלות על הקרקע. הדבקות בנהל פורמלי של תכנון ובקרה מערערת עוד יותר את היסודות של בעלות פרטית על הקרקע, כיוון שעצם מהותו של התכנון הינה כפיפות אינטרס הפרט לאינטרס הקהילתי וכן התערבות בפעולות הפרט כאשר הן מסכנות את טובת הכלל.

שוק הקרקעות

אמנם מלאי הקרקעות בארץ מסויימת הוא כמעט קבוע, אבל למעשה אין המלאי מוגבל אם הכוונה להיצע קרקעות לשימושים עירוניים ומטרות פיתוח. שהרי אדמה לא-עירונית יכולה להפוך לקרקע עירונית, ואילו השימוש בקרקע עירונית יכול לקבל אופי אינטנסיבי יותר או להשתנות. שינויים אלה יכריעו לים לחול באמצעות מיכניזם השוק, כתוצאה מהתערבות מוסדית או בדרך שילוב שתי הדרכים גם יחד.

שוק הקרקעות, בניגוד לשווקים אחרים, הינו בלתי-פורמלי, לא מוסד, ולמעשה אינו אלא סיכום כל עיסקות הקרקע המתבצעות במדינה כולה בתקופה מסויימת. כמו כן, השוק אינו מתייחס לקרקעות ובנינים גופא, אלא לזכויות הקשורות בהם. זכויות אלו הן הן למעשה "הרכוש".

שוק הקרקעות אינו "שוק מושלם" בגלל האלמנט המונופוליסטי האופייני לו, האופי החד-פעמי של יחידות רכוש שונות, האופי הקבוע של רכוש זה וכד'. עם זאת לא ניתן