

# המדיניות הקרקעית ועקרונותיה

זאב ברקאי

## הגדרת המושג קרקע

לפני שמקיימים דיון במדיניות קרקעית יש להגדיר את המוצר אשר לגביו מבקשים להפעיל מדיניות זו.

קרקע הינה גורם ייצור טבעי, שבדרך כלל נקבע ערכו על-פי השימושים האפשריים הנגזרים ממנו, כגון: חקלאות, מגורים, מסחר, כבישים, מכרות וכיו"ב. לקרקע אין ערך כלכלי בפני עצמה, אלא ערך הנגזר מצפיהם של משתמשים עתידיים לגבי הקרקע בהווה ובעתיד.

מאחר והקרקע הינה בדרך כלל נתונה בכל מקום מסוים, הרי ערכה משתנה עם ציפיות הציבור מערך אפס לערך חיובי כלשהו (ריי-קרדו, כלכלן אנגלי מהמאה ה-18, קרא לתמורה זו לקרקע בשם רגטה כלכלית).

ביטויים כגון: "פיסת מולדת", "אמא אדמה" וכו', אין להם ולא כלום עם ערכי קרקע ושיקולים כלכליים לפיתוח קרקעות, והינם שייכים לתחום התייחסות אחר אם פוליטי, לאומי, או לירי וכדומה.

## קביעת ערכי קרקע

קביעת מחיר הקרקע מתבססת על שני גורמים: השימושים הניתנים להעשות בקרקע; וזמינות מימוש שימושי הקרקע.

כאשר שני גורמים אלה נתונים וידועים, ניתן לקבוע מחיר ליחידת קרקע באמצעות מנגנון כלכלי כלשהו, כגון מנגנון שוק או חיקוי כלשהו למנגנון זה.

כאשר נקבעים אדמיניסטרטיבי מחירי קרקע הנמוכים מערכה בשוק, נהנים אלה הזוכים לרכוש את הקרקע במחירים אלה מסובסדיה בשיעור ההפרש בין המחיר ששיל-

מו לבין המחיר שהיה נקבע, לו היה קיים מנגנון של שוק. קיומן של מגבלות בהעברת הזכות לשימוש בקרקע ומימוש הרווח הנ"ל, גורם אף הוא ל"בזבוז", כלומר, ניצול לא נכון של קרקע בהשוואה לניצול אפשרי במצב של מחיר קרקע כלכלי. בדרך כלל קשה לאכוף חוקים למניעת העברת זכויות אלה, ונוצרים מנגנונים שונים המאפשרים למעשה מצב של העברה מיד ליד, במחירים התואמים לתנאי שוק עם מגבלות אדמיניסטרטיביות.

## הקרקע למדיניות קרקעית

אין לקבוע מדיניות קרקעית לשמה, אלא כתוצאה ממדיניות ואידיאולוגיה כוללת יותר שמימשה בתחום הקרקעי הוא היוצר מדיניות קרקעית. בישראל היתה קיימת, ונראה לי שעדיין קיימת, מדיניות מפורשת של ההתיישבות היהודית בארץ ישראל. מדיניות זו התבטאה במדיניות פיזור האוכלוסיה. מדיניות זו באה לידי ביטוי בכל מצעי הממשלה לות של מדינת ישראל מאז הקמת המדינה ועד היום.

ההתיישבות בארץ ישראל, בצורה שנוסחה מדי פעם על ידי הממשלות, כוונה לפעילויות הבאות:

- ⊗ פיתוח ירושלים כבירת ישראל;
- ⊗ פיתוח הגליל;
- ⊗ האטת הפיתוח באזור החוף.

מכאן נובע הציווי הראשון של המדיניות הקרקעית — פיזור האוכלוסיה, ולפי סדרי העדיפויות המפורטים לעיל. עקרונות מדיניות אחרים המתייחסים למדיניות הקרקעית הם — העדפת החקלאות וההתיישבות הכפרית, הבטחת איכות החיים וכד'.

## עקרונות המדיניות הקרקעית

מהאמור לעיל נובעת מדיניות הגיונית פשוטה למדי:

יש להקצות קרקע לפיתוח ירושלים, הגליל והנגב, במגמה למשוך לאזורים אלו אוכלוסיה רבה ככל האפשר, דהיינו – תכנון פיתוח והקצאת קרקע מספקת למגורים, לתעשייה, ולשאר תעסוקות תוך פיתוח תמריצים חיוניים שייצרו משיכה לאזורים אלה הנוגדת את הכיוון הטבעי של פיתוח אזור החוף. לעומת זאת, יש להקטין את כח המשיכה של אזור החוף בדרך של תמריצים שליליים.

## המסגרת הארגונית

שימושי הקרקע וזמינותה (דהיינו התכנון והפיתוח, כפי שצויין בקטע קודם) הינם הבסיס למדיניות הקרקעית. שני גורמים אלה אינם כפופים למסגרת מינהל מקרקעי ישראלי, כי אם לשני משרדים ממשלתיים אחרים – משרד הפנים, ומשרד השיכון והבינוי. (בעיקר, אך כמובן גם למשרדים אחרים כגון משרד התעשייה, המסחר והתיירות, משרד הבריאות, משרד החינוך וכד').

כתוצאה מכך, הגשמת מדיניות פיזור האוכלוסיה, שהינה עיקר חשוב במדיניות הלאומית, מפותלת בין מספר משרדי ממשלה. ללא יכולת הכרעה ביניהם, מצב זה גורם לחיכוך כים ולשחיקה בהפעלה ולצורך בהתערבות ראשי ממשלה, או הממשלה כולה, במקרים קיצוניים, המהווים דוגמאות המבליטות את הכלל, כי אין כח מכריע העשוי להבטיח את מימוש המדיניות כהלכתה.

## הצעות למימוש המדיניות

על מנת לעודד מימוש מדיניות פיזור האוכלוסיה, יש לפעול בדרך תמריצים חיוניים באזורי הפיתוח ותמריצים שליליים באזורים אחרים.

התמריץ החיובי, אסור לו שיגרום לעיוותים אחרים בלתי רצויים ותופעות לוואי. דהיינו – אין לעודד ולנקוט בתמריצים אשר יביאו להזלת דירות, למשל, באמצעות קביעת מחירי קרקע הנמוכים מערכם "הנכון" (הריאלי). יש לקבוע מחיר "נכון" ולתת למשקיעים ולמשתכנים השונים סיוע ישיר, למשל, דרך הלוואות עומדות. את גובה הלוואות העומדות, יש לקבוע לפי סדרי העדיפויות הלאומיים, כך שסייעו לפיזור האוכלוסיה. לעומת זאת ניתן לגבות "מס" באזורים שאינם בסדרי העדיפות הלאומיים, בנוסף לערך הקרקע הגבוה ממילא.

הוצאת מכרז אסור לה להיפך מכלי מסוים בעל מגבלות ויתרונות לערך מקודש. בערי פיתוח מסוימות יש להקצות קרקע גם ללא מכרז, תוך פרסום האפשרות להשיג קרקע ותנאי הקצאתה. לעומת זאת, בישוים שכבר הגיעו לדרגת פיתוח גבוהה יותר, יש להשתמש במכרז כאחד הכוחות המגבילים פיתוח, והמבססים אותו על מחירו הריאלי.

על מנת לפשט את התהליך, יש לחלק את המדינה לאזורים שידורגו ברמות עדיפות, החל מעדיפות גבוהה עד ל"עדיפות שלילית". עקרונות החלוקה ייקבעו לפי יעדי פיזור האוכלוסיה מחד, ומימושה למעשה מאידך, כך שכלל שהפער גדול יותר, יהיה הסיוע גדול יותר.

## סיכום

הניתוח שהועלה לעיל מתייחס לאספקט מסויים של תהליך הקצאת הקרקעות הנהוג כיום. לאספקט זה, קיימים אספקטים ובעיות גוספים המחייבים התייחסות יסודית ורצינית. אלא שהתייחסות רצינית מסוג זה עדיין איננה בנמצא. עיקר הוויכוח מתנהל על הכלים הארגוניים, על כוח ושליטה, ולעומת זאת אין קיים גורם שיהיה בידו לפסוק הלכה ולהכריע בוויכוחים השוחקים כל מדיניות.