

בחינה השוואתית של משטרי מקרקעין לאומיים (מחקר מתוכנן)

פרופ' גדעון ביגר* וד"ר אמנון קרטיץ**

אין מגוס מן ההכרה שמדינת ישראל זקוקה למדיניות מקרקעין לאומית כוללת. צורך זה בולט לא רק בגלל שלתחום מדיניות כה מרכזי זה לא גובשה עד כה מדיניות כוללת, אלא גם, ואולי בעיקר, לנוכח התמורות המבניות העמוקות המתחוללות במדינה. תמורות אלה בולטות בכלכלה, במשטר המשפטי-החוקתי, באידיאולוגיה ובגישת הפיתוח והתכנון. מדינה דמוקרטית, בעלת כלכלה מפותחת, המבקשת לגבש מדיניות מקרקעין גאלצת לתמרון, לנוכח טבעם של השינויים המתחוללים בקרבה, בין שיקולים ועקרונות, חלקם אף מנוגדים באופיים. ברצותה לפעול לצמצום פער ההכנסות בין עשירים לעניים, עליה להתעמת עם עקרונות מרכזיים באידיאולוגיה הקפיטליסטית-ליברלית המבקשים להניח את הזירה הכלכלית לכוחות השוק ולצמצם את המחויבות החברתית לעקרון האחריות ההדדית. ברצותה לתת מענה לצורכי פיתוח (שמקורם במגזר הפרטי כמו גם הציבורי) עליה להתמודד גם עם מחויבותה להניח מרחב פעולה ותמרון לדורות הבאים שאת דרישותיהם ומשאלות ליבם אפשר רק לשער.

תחום מדיניות המקרקעין נוגע ישירות לבעייתיות זו ומכאן שבגיבוש מדיניות ציבורית בתחום זה יש לפעול לחיפוש אחר עקרונות פעולה וכלים שיהיה בהם כדי להכשיר דרך ביניים שתספק מענה לכלל השיקולים, העקרונות והכוחות הפועלים בזירה המדינתית. כל מימשל בוחר את המדיניות הקרקעית על פיה יפעל ואת האמצעים לניהולה תוך ניסיון להתאימם לנסיבות ולצרכים המשתנים הייחודיים לו. על כן, מימשלים שונים ברחבי העולם מעצבים מערכות שונות של מדיניות קרקעית.

מדיניות מקרקעין נועדה במהותה לאפשר השגתם של יעדים כלכליים וחברתיים המוגדרים על ידי השלטון המרכזי. אין כיום בנמצא מדינה מודרנית שאינה מתערבת באופן פעיל

* הכותב הוא פרופ' בחוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל אביב.

** הכותב הוא מרצה בחוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל אביב.

בחינה השוואתית של משטרי מקרקעין לאומיים

בשוק המקרקעין ובהכוונת הפיתוח במרחב הלאומי כדי להשיג את יעדיה. הצורך במעורבות נובע ממספר סיבות: השפעות חיצוניות, אי שוויון בבעלות על משאבים, ותכונות ייחודיות של גדל"ן, כגון - אי הפיכותו של הפיתוח והצורך בליקוט שטחים רחבים להקמת מערכות תשתית לאומיות. מכיוון שהשוק התחרותי ואינו מסוגל ואף אינו מעוניין להתמודד עם תופעות ומשימות אלה, אין מנוס ממעורבות ציבורית עמוקה, שבלעדיה ההתפתחות של המרחב המדינתי תהיה בהכרח רחוקה מהאופטימום החברתי. אין בכך כדי לומר, שהצורך במעורבות ציבורית מצדיק בעלות ציבורית על הקרקע. באותה מידה, אין בכך כדי לקבוע שמעורבות ציבורית היא ערובה להשגת האופטימום החברתי. אלה הגורסים, שתפקיד הבעלות הציבורית על הקרקע הוא בעיקר לאפשר ייצור מוצרים ציבוריים שבעבורם דרוש שטח מסוים, רואים בהפרטת הקרקע צעד שיש בו להכשיל את ייצורם. הפרטת אותה קרקע תגרום, במוקדם או במאוחר, ללחצים מצד הבעלים החדשים לשינוי הייעוד כדי לזכות בשימוש רווחי יותר. המצדדים בהפרטת קרקע הנמצאת בבעלות ציבורית, מתמודדים עם טענה זאת בהצביעם על חיזוק תפקיד התכנון הפיסי וסמכויותיו כאמצעי יעיל לבלימת אותם לחצים ולמזעור כל אותם כשלי השוק הנובעים מההשפעות החיצוניות הבאות בעקבותיהם. יש יסוד להניח, שבתנאים הפוליטיים והכלכליים המתהווים יהיה למערכת התכנונית קשה ביותר לעמוד בלחצים אלה לאורך זמן.

דיון קצר זה, ממחיש את מורכבות סוגיית למשטרי לבעלות על קרקע. מוכרים שלושה דפוסים עיקריים של משטרי בעלות על קרקע: (א) בעלות ציבורית לאורך זמן; (ב) בעלות פרטית כצורת אחזקה עיקרית; (ג) רכישה זמנית על ידי גוף ציבורי. לכל אחד מן המשטרים הללו יתרונות וחסרונות במישור התיאורטי ובהקשר הקונקרטי המדינתי. מדיניות קרקעית לאומית כוללת היא ביסודה מקרה ייחודי המשלב, במינוחים שונים, בין שלושה הדפוסים העיקריים הללו.

למרות תכונת הייחודיות המאפיינת את המדיניות הקרקעית, לבחינה השוואתית של עקרונות מדיניות קרקעית ודפוסי פעולה במדינות שונות יש חשיבות רבה. היא מאפשרת הפקת לקחים והכרה מעמיקה של יתרונות וחסרונות בדרכי פעולה שהועמדו במבחן בחברות שונות. מעבר לבחינה ולימוד עקרונות שווים ושונים, יש בהכרות זו כדי לסייע לגיבושה של מדיניות קרקעית בישראל, שתעוצב באופן טבעי, בראש ובראשונה על יסודות תנאיה הייחודיים.

מטרתו של המחקר ההשוואתי המוצע היא לבחון את האופי, הטיב והמבנה של המקרים

השונים של משטרי מקרקעין במדינות אחדות מייצגות. במלים אחרות: מטרתו להכיר את הכלים ודרכי הפעולה שנבחרו ליישם מדיניות המשלבת בין שלושה יסודות עיקריים. האחד: מחויבות לייצר מוצרים ציבוריים (מסדרונות תחבורתיים ארציים, שמורות טבע ואתרים היסטוריים כמו גם ביטחון לאומי). השני: צורך חברתי פוליטי למנוע רווחים בלתי מוצדקים. השלישי: הפרטה של נכסים והעברת פעילויות לידי המגזר הפרטי, שהם תנאי מוקדם להשגת יעדי רווחה גבוהה יותר וצמיחה כלכלית.

בהקשר זה מבקש המחקר לברר שתי שאלות: מהי השפעת הפרטת הקרקע והדמוקרטיזציה של הקניין על יכולת השליטה בתכנון במדינות דמוקרטיות? ומה מידת היעילות של הכלים שבשימוש המדינות ליישום מדיניות הפיתוח שלהן?

השלב הראשון של המחקר יתבסס על סקירה נרחבת של ספרות מקצועית העוסקת בתחומי המחקר, על איסוף חומר רלוונטי ממקורות אפשריים ועל ראיונות עם אנשי אקדמיה ומסד מהמדינות הנבחרות, כאלה המעורים בסוגיה הנבחרת. לבחינת שאלות המחקר תבחרנה מדינות שיש במאפייני תהליך עיצוב וגיבוש המדיניות הקרקעית שלהן קווי דמיון אלה המאפיינים את המציאות בה פועלת מדינת ישראל. בנוסף לכך תבחן המדיניות הקרקעית במדינה בעלת תנאים שונים לחלוטין. במחקר ההשוואתי תכללנה, בין השאר, מדינות שמשטר המקרקעין בהן שימש בידי הקבוצה הדומיננטית כלי מפתח לביסוס ולהרחבת שליטתה, אך בה בעת כללה בחוק את הזכות לשימוש ולבעלות בקרקע לקבוצות מיעוטים, לאומיות, אתניות ואחרות (גורמים פרטיים בעיקר). מאידך, ייבחנו מדינות שהתנאים הגיאוגרפיים בהן מחייבים, למען יצירת מוצרים ציבוריים קרקעיים, מעורבות יתר של המגזר הציבורי, וכל זאת בתנאים של תחרות חריפה על שימושי קרקע והגמוניה של אידיאולוגיה קפיטליסטית וליברלית. עוד תכללנה מדינות שבעברן הלאימו מקרקעין, גם מבעלות פרטית, ונמצאות, בעקבות תמורות פוליטיות שבמרכזן עומד תהליך דמוקרטיזציה ובכלל זה של הקניין, בתהליך מהיר של הפרטת הקרקע הלאומית. בשלב זה ייערך מחקר ספרות מעמיק ורחב כשכוונתנו להתמקד בשבע מדינות שונות המחולקות לקטגוריות כדלקמן:

- א. בהקשר לקטגוריה הראשונה בבחינת מאפייניו ואופן יישומו של משטר המקרקעין הנוהג היום ביוון (הדומה גם מבחינה פיסית והיסטורית לישראל) ובניו-זילנד.
- ב. בהקשר לקטגוריה השנייה הכוונה להתמקד במאפייניו ובאופן תפעולו של משטר המקרקעין הקיים בהולנד.

בחינה השוואתית של משטרי מקרקעין לאומיים

- ג. בהקשר לקטגוריה השלישית הכוונה להתמקד במשטרי המקרקעין ההולכים ומתגבשים במדינות צ'כיה וקרואטיה שעברו ממשטר קומוניסטי ריכוזי למשטר מערבי חופשי.
- ד. בהקשר לקטגוריה שלעיל המחקר יעסוק גם בספרד. הכללתה של ספרד נועדה לאפשר בחינת ההשפעה של מעבר משק לאומי ממשטר של הגמוניה ממלכתית למשטר הגמוניית כוחות השוק בפרספקטיבה של זמן.
- ה. מדינה בעלת מאפיינים שונים לחלוטין, אך כאלה שמהם ניתן ללמוד על משטר מקרקעין מיוחד, היא קנדה, השונה מישראל בגודלה, בתכונות הגיאוגרפיות וההיסטוריה שלה.