

מחקר השוואתי של מדיניות קרקעית לאומית

פרופ' גדעון ביגר, ד"ר אמנון קרטיץ

מדיניות קרקעית לאומית היא בכואה של מכלול תנאים שונים השוררים במדינה, ומשום כך יש בה מידה רבה של ייחודיות. היכרות עם דרכי הפעולה שמדינות בחרו כדי להתמודד עם המטרות שתחום זה נועד לשרת וניסיוןן של מדינות אחרות להפעיל כלי מדיניות עשויים לתרום להכרת יתרונותיהם וחולשותיהם של כלי המדיניות ולהפקת לקחים, ואלה יכולים לסייע בתהליך עיצובה של מדיניות קרקעית במדינה נתונה.

מטרתו של המחקר ההשוואתי היא לבחון את האופי, הטיב והמבנה של משטרי מקרקעין במדינות אחדות מייצגות, ובמלים מפורשות להכיר את הכלים ודרכי הפעולה שנבחרו כדי ליישם מדיניות המשלבת בין שלושה יסודות עיקריים: 1. מחויבות לייצר מוצרים ציבוריים. 2. צורך חברתי-פוליטי למנוע רווחים לא-מוצדקים. 3. השגת יעדי רווחה גבוהה יותר וצמיחה כלכלית על-ידי הפרטה של נכסים והעברת פעילויות כלכליות לידי המגזר הפרטי.

לבחינת שאלות המחקר נבחרו חמש מדינות דמוקרטיות המשתייכות לציוויליזציה המערבית. הנחת היסוד הייתה שתהליך העיצוב והגיבוש של המדיניות הקרקעית בהן מתנהל על רקע התפתחויות דומות לאלה המתרחשות במדינת ישראל. גם המדינות הללו, בצורה זו או אחרת, נתונות להשפעת הגלובליזציה ועוברות ממשטר המונחה בידי האידאולוגיה הסוציאל-דמוקרטית לכזה שהליברליזם משמש בו אידאולוגיה כלכלית ופוליטית. פועל יוצא מכך הוא שהן חשופות לשלושה תהליכים מרכזיים: מעבר למשטר כלכלי שבו ההגמוניה מצויה בידי כוחות השוק, משיכת יד המדינה מאחריותה החברתית וממחויבותה לעקרונות האחריות ההרדית והסולידריות החברתית, והעמקת ההצדקה לצירופן של זכויות כלכליות, ובהן זכות הקניין והשאת הרווח, לסל הזכויות הבסיסי של האזרח. הנחת היסוד היא, אפוא, שהמדינות העומדות לבחינה משמשות בכואה להשפעת התהליכים האלה על עיצוב המדיניות הקרקעית, על בחירת כלי המדיניות בתחום זה ועל אופן יישומם הלכה למעשה.

הממצאים העולים במחקר זה מגלים שתחום המדיניות הקרקעית במדינות האלה משתנה. ואלה מאפייני השינוי:

- א. הפרטה מדודה ומבוקרת של הקרקע הציבורית, מלווה בכרסום הדרגתי בסמכויות הפגיעה בקניין הפרט, בדין ובפועל.
- ב. מעבר מניהול מדיניות קרקעית אקטיבית למדיניות פסיבית, במסגרת צמצום מעורבותה

של המדינה בהכוננת המשק הלאומי ובעיצוב דמות החברה והמרחב הלאומי. בדומה לתחומי מדיניות אחרים, בהם נוטה המדינה לצמצם בהוצאותיה הציבוריות, כך גם בתחום המדיניות הקרקעית נפתח מרחב הפעולה לפני יזמים פרטיים ובעלי קרקע הקובעים במידה רבה את האופי, העיתוי והטיב של הפיתוח ללא התחשבות מרובה בעלות החברתית הכוללת.

ג. ביזור סמכויות התכנון אל הרשויות העירוניות ולעיתים גם, מהן, אל בעלי קרקע יזמים פרטיים.

במאפיינים אלה יש כדי לסמן מעבר משימוש בכלים לאומיים יותר של מדיניות קרקעית לשימוש בכלים שוקיים והסכמיים יותר, ונטייה לראות משטר קרקעי הקרוב לזה של שוק חופשי בו שולטת הדה-רגולציה. למאפיינים אלה מספר תוצאות לוואי מוכחות הכוללות:

1. פגיעה במידת האפקטיביות של התכנון הסטטוטורי לשלוט על שימושי הקרקע. בעקבות תהליך שחיקת מעמד מוסדות התכנון, המלווה בחתירה של אגפים שונים בחברה, ממשלתיים ופרטיים כאחד, לערער את בסיס הלגיטימציה לפועלם, נשחקת יכולת השליטה הלאומית בשוק המקרקעין ומתערערת יכולת הספקתם של מוצרים ציבוריים בעיתוי הרצוי ויכולת הבטחתן של עתודות הקרקע. רק טבעי שפועל יוצא מכך הוא, האצה בתהליך אוכדן השטחים הפתוחים לטובת שימושי קרקע 'כלכליים' יותר, וגידול בהיקף המקרים של כשלי שוק שמקורם בהשפעות החיצוניות. הפרטה וכרסום בבסיס הלגיטימציה של מערכת התכנון הפיסי מגבילים את כושרם של מוסדות התכנון לבלום באורח יעיל לחצים מצד בעלי אינטרסים, ואת יכולת המדינה להכריע בסוגיית חלוקת שימושי הקרקע.
2. תהליך היחשפות משאב המקרקעין ליוזמה פרטית גם במחיר של גרימת נזק לטובת הכלל גובר, גם בגלל דלדול מקורות ההכנסה של רשויות מוניציפליות בשל צמצום ההוצאות מן הקופה הציבורית הלאומית, שבעבר שמשה מקור תמיכה עיקרי להן. המקרקעין אינם משמשים רק לטובת שיפור רמת ההכנסה של רשויות מקומיות, אלא גם לתועלות פוליטיות - גיוס תמיכה ציבורית בראשי שלטון מכהנים, בעיקר.

* ד"ר אמנון קרטין מתמחה בגיאוגרפיה פוליטית ובגיאוגרפיה רגיונלית של המזרח התיכון ואפריקה. בשנים האחרונות עוסק בגיאוא-פוליטיקה של המים ובחקר מדיניות קרקעית. מאמריו בנושא מדיניות המים של ישראל התפרסמו בכתבי עת מקצועיים. לאחרונה ערך ספר העוסק בתמורות הגיאוגרפיות המתחוללות במזרח התיכון בשלהי המאה ה-20. עוסק בהוראת תחומי התמחותו בחוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל אביב. עבודת הדוקטורט שלו העוסקת בהתפתחות רצועות הספר של ישראל זכתה בשנת 1996 בפרס צ'צ'יק של המכון ללימודים אסטרטגיים באוניברסיטת תל אביב.

חדירת שימושי קרקע לא תעשייתיים לאזורי תעשייה: כוחות שוק או הכוונה ציבורית?

זיו גולדפישר

עד שנת 1987 התרכזה הפעילות המסחרית בעיר במרכזי הערים (מע"ר). מאותה שנה החלו שינויים בדפוסי המסחר: הקמת קניונים ויציאה של המסחר לשולי הערים. יחד עם המסחר יצאו ממרכזי הערים לשוליהן משרדים ומקומות בילוי. עבודת התיזה הזו עסקה באופן בו אזורי תעשייה הפכו למרכזי תעסוקה, הכוללים מסחר, משרדים ומקומות בילוי ותרבות פנאי. מתוך ממצאי העבודה ניתן לאתר את המניעים והגורמים המעודדים את פירבור הפעילויות הכלכליות.

המניעים לפרבור הפעילויות הכלכליות

א. גידול האוכלוסייה. במהלך שנות התשעים גדלה אוכלוסיית אזור המחקר. הצמיחה באוכלוסייה הביאה לגידול בצריכה, וכך גדל הצורך להקים מתקני מסחר ושירותים חדשים וליצור מרכזי מסחר חדשים. אי-אפשר היה לפתוח מתקני מסחר חדשים במרכזי העיר, משום שלא הייתה בהם לא הייתה קרקע זמינה ומשום שערכי הקרקע היו גבוהים, ולכן הוקמו מתקני המסחר באזורי תעשייה בשולי העיר.

לוח 1: הרשויות המקומיות באזור המחקר על-פי גודל אוכלוסייה (באלפים) 1985-2000

שם הרשות	1985	1990	1995	2000	אחוז שינוי 1985-2000
ראשון לציון	102.2	139.5	165.3	202.2	97.8
רחובות	67.9	80.3	86.7	95	39.9
נס ציונה	15.2	20.8	22.3	24.6	61.8
קריית עקרון	4.1	4.3	6.3	9.4	129.2
מזכרת בתיה	2.1	2.9	4.4	6.9	228.5
מ"א ברנר	3.7	3.4	3.4	5	35.1
מ"א גזר	8.9	10.5	14.2	17.6	97.7

(מקור: הרשויות המקומיות בישראל, למ"ס)