

פתח-דבר

השיקול הכלכלי במדיניות הקרקעית

עדי ניב*

אם נבחן את האמירה "מי ששולט בקרקע שולט במדינה", ברור כי העם היהודי, שהינו הבעלים של יותר מ-90% מקרקעות המדינה, הוא השולט בישראל. עובדה מוצקה זו מותירה עדיין מקום לשאלה נוספת: האם העם היהודי יודע ואף רוצה לנהל את קרקעותיו על בסיס כלכלי נכון או שהוא מתייחס לקרקע כאל מושג אמוציונלי, מיתולוגי, בבחינת "מורשת" של הלאום שחזר אל ארמת המולדת ההיסטורית של אבותיו.

אין עוררין על מקומו הדומיננטי, המכריע, של הנושא הקרקעי במדיניות הלאומית של ישראל. תחת כל שלטון ובכל סגנון שלטוני, בשם מאבק הבעלות על הקרקע, נעשו בארץ, עוד לפני קום המדינה וגם לאחר מכן, מעשים של הקרבה ושל מסירות נפש, בדרך-כלל בחשאי והרחק מן העין הציבורית. כך במשך שנים רבות, יחד עם התפתחותה של המדינה, התפתחו גם אסטרטגיות הבעלות על הקרקע שאצרו בחובן את העוצמה השלטונית יחד עם הכוח הכלכלי.

ככל שהדברים מתבררים, השיקול הכלכלי לא עמד עד כה אצלנו לנגד עיניהם של קובעי המדיניות הקרקעית. שיקול זה לא היה כלול במטרות שהוגדרו על-ידי המדינה כ"ניהול מקרקעי ישראל". כל השיקולים וההנחות סבבו סביב הבעלות הלאומית על הקרקע ודרכי ניהולה, יחד עם הדאגה לעתודות קרקעיות בבעלות ציבורית כדי שניתן יהיה להשיג את היעדים שהוגדרו לאומיים כמו הקמת יישובים, ערי פיתוח, הקצאת קרקע לשימושים חקלאיים ועוד. רק הצד הכלכלי הוזנח.

מרכיב עיקרי בניחות הכלכלי של מדיניות קרקעית, כמו בכל סוגייה כלכלית עקרונית, אמור להיות המחסור בקרקע, או לחילופין זמינות הקרקע. כלומר: האם אכן קיים מחסור אמיתי בקרקע ובעיקר בקרקע זמינה, או שמא המצב הפוך וקיים דווקא היצע קרקע בהיקפים משמעותיים, אלא שאינו מנוצל כפי שראוי על-פי קריטריונים כלכליים. התשובה לשאלה זו היא הבסיס לכל סוגייה קרקעית כלכלית והיא שאמורה לקבוע את מחירה האמיתי של הקרקע.

התפיסה הכלכלית המהותית לא באה לידי ביטוי בניהול המדיניות הקרקעית. הטיפול בסוגיות הכלכליות לא עמד עד כה במרכז הדיון הציבורי. יעדי המדיניות הקרקעית כפי שהוגדרו ברכות השנים, כללו מטרות אחרות, תשובות כשלעצמן, אך בהתלט לא מספיקות,

* עדי ניב הוא יו"ר המכון לחקר שימושי קרקע.

בעיקר לנוכח העובדה שאי אפשר עוד, בתחילת המאה העשרים ואחת, לנהל עסקים, כולל עסקי קרקע, ללא תפיסת עולם כלכלית מוגדרת, מדויקת ובהירה.

מאמרים רבים פורסמו במשך השנים בנושאי מדיניות קרקעית וההשלכות עליה של החלטות והמלצות שונות אשר נתקבלו בגופים מקבלי ההחלטות. נושא כולט בתחום זה היו המלצותיה של "ועדת רונן", שהעלתה לדיון ציבורי את אחת השאלות החשובות ביותר בתחום המדיניות הקרקעית – התייחסות לנושא הפרטת הבעלות על קרקע הלאום, תוך שימת דגש על שינויים בזכויות קניין ועל שינויי ייעוד, בהתניות מוגדרות, של קרקע חקלאית. גם ועדה זו לא נכנסה לדיון מהותי בצדדים הכלכליים של המדיניות הקרקעית.

ייתכן והאסטרטגיה השיווקית המעודכנת של קרקעות ישראל צריכה לכלול, בין יתר המרכיבים, יצירת זמינות קרקע לכל דורש. כמובן שמדיניות כזו חייבת להיות מסוייגת בכללים יחסית נוקשים, האמורים לשמור על מסגרות תכנון ולמנוע פריצות מיעדים מוגדרים כמו עידוד הפיתוח באזורים שהוגדרו כבעלי עדיפות לאומית או שמירה על פיתוח נכון של תחומי הערים, כל זאת תוך יצירה מחדשת של ניצול יעיל בעתודות הקרקעיות הקיימות.

הפרטת שיווק הקרקע הלאומית, משמעה הרחבת דרגות החופש של התהליכים הכלכליים הטבעיים לשמש גם בתחום הקרקעי, דבר שיהווה חידוש מהותי בהגדרה האסטרטגית של יעדי המדיניות הקרקעית.

הגדרתה המדויקת של המדיניות הקרקעית חשובה מאוד ואנו מצויים כיום בתחילתה של דרך חדשה במישור זה. גם קרן קימת לישראל, אשר בבעלותה חלק ניכר מקרקעות ישראל, התלה לאחרונה בניסיון להגדיר מחדש את מדיניות המקרקעין שלה, ולבחון, לפי המציאות המשתנה, את המטרות שהוגדרו עד כה כגאולת הקרקע וכשמירת הבעלות עליה.

יחד עם זאת, ומבלי לפגוע בעקרון ההיסטורי של "קרקע הלאום", כדאי לשקול ולהעריך מחדש את האפשרות להפעיל פעילויות כלכליות מסוגים חדשים על קרקעות הלאום ועל קרקעות קק"ל, כמובן תוך דאגה להצבת בטוחות משמעותיות לשמירה על זכויות היסוד. יש לזכור, כי מערך המקרקעין בישראל הינו ענף כלכלי, הפועל עד כה שלא בתנאים של תחרות משוכללת, שקיימת בו התערבות חיצונית, בעיקר ממשלתית, הגורמת לעיוות בהשפעתם של כוחות השוק החופשי ושיש בו משום מניעת אפשרות מתהליכים כלכליים של שוק חופשי להשפיע וזאת עקב בעיות של רישוי, תכנון ושליטה של כוחות מרכזיים בכוח חוקים ותקנות.

כדאי לבחון אם פתיחתו של ענף המקרקעין לתפקוד כוחות השוק החופשי, ולו אף בחלקים מבוקרים בתחילה, יכולה לפתוח עידן חדש בתהליכים הקרקעיים בישראל ולהשפיע בכיוון חיובי על הגדרה מחדשת ומעודכנת של יעדי המדיניות הקרקעית הלאומית.

המכון לחקר שימושי קרקע שהוא למעשה המוסד היחיד העוסק כיום בחקר שוטף של הבעיה הקרקעית ובדיון מעמיק בסוגיות המגוונות הקשורות בה, ירחיב את דיוני החוג למדיניות קרקעית ויפעל לליבון סוגיות מהותיות אלה, כאשר ההיבט הכלכלי החשוב כל כך, יעמוד גם הוא במרכז הדיון. עם זאת, ימשיך המכון ואף יעמיק את ביצוע המחקרים היוזמים על-ידו ויעמיד לצורך הפעלתם את האמצעים הנדרשים כדי לדחוף להגדרתה המחודשת של המדיניות הקרקעית הלאומית.