

דו"ח מכנס מומחים באוה"ב, מטעם האו"מ, בנושאי מדיניות קרקעית עירונית ואמצעי פיקוח על השימוש בקרקע

מתוך: Human Settlement

חוברת מס' 2, אפריל 1971.

בטאון ומרכז לשיכון-בייה-וחכנון של האו"מ

כמו כן מבוסס החומר על פרסומים פנימיים של כנס המומחים.

הועדה לשיכון-בנייה-וחכנון של המועצה הכלכלית והחברתית של האו"מ, יזמה בשנת 1966 מחקר על מדיניות קרקעית ואמצעי פיקוח לשימושי קרקע באזורי עולם שונים. המחקר הזה היה חלק מחכניה הפעולה של המרכז לשיכון ובנייה של האו"מ, עם החרפת הבעיות הקשורות בתהליך העיור המהיר, ובמיוחד בהתחשב בבעיות של אספקה ושימושי קרקע באזורים עירוניים.

מטרת המחקר - שבוצע באמריקה הצפונית והדרומית, באפריקה, בארצות אסיה ובאירופה - לשפק תומך לחילופי ידע ותסיון בהיקף בינלאומי, בשטח של מדיניות קרקעית, מתוך ניתוח בעיותיהן של ארצות מתפתחות ומפותחות.

הכנס בניו-יורק זומן בדצמבר 1970 - לאחר שהמומחים שיימו את מאקדם. בכנס השתתפו: ארבעת המומחים שביצעו את עבודות המחקר - פרופ' הר-דוי מארגנטינה, אשר ביצע את המחקר ביבשת הלאטינו-אמריקנים פרופ' אנפורי מנאנה - ארצות אפריקה;

ז. פ. סאה מהודו - ארצות אסיה; ד"ר ח. דריין-הרבקין: מישראל -
יכשת אירופה המערבית והצפונית. בנוסף אליהם השתתפו עוד
פרופ' אלברס מגרמניה המערבית, פרופ' בר מפולין, פרופ' דייקמן
מארה"ב ופרופ' ג'ילי מצרפת. כמו כן השתתפו בכנס עוד מספר
משקיפים שייצגו ממשלות, אוניברסיטאות שונות, ארגונים בינלאומיים
העוסקים במדיניות קרקע עירונית, וכן פקידים בכירים של המרכז
לתכנון ושיכון של האו"מ.

הכנס נועד להביא להבנה טובה יותר בבעיות מדיניות והקרקע וחוקי
הפיקוח על שימושי קרקע, בקרב רשויות בעלות סמכויות הכרעה
בארצות מתפתחות. המומחים סקרו בעיות הקשורות ביחסי-קניין קרקע,
ביקוש והיצע של קרקע, מדיניות קרקע וחוקים לפיקוח על שימושי
קרקע.

תוכן הדיונים

בחלקו הראשון של הכנס דנו המומחים בנושאים הקשורים בבעלות
על קרקע עירונית וכן בביקוש והיצע של קרקע זו. בהקשר זה,
הצביעו על בעיות והעלו נסיונות של ארצות מתפתחות. החלק השני
של הדיונים סבב סביב נושאי מדיניות הקרקע ואמצעי הפיקוח על
השימוש בקרקע, במטרה לגבש קוים מנחים לתכניות פיתוח של
ארצות מתפתחות בשטח זה. ההמלצות נוסחו לאור הבעיות שזוהו
בחלקו הראשון של הכנס.

בדיון על בעיות הקשורות בבעלות על קרקע עירונית, הוקדשה
חשומת לב מיוחדת לבעלות ציבורית על קרקע. המשתתפים הגיעו
למסקנה כי אם אמנם יש משום פתרון בבעלות ציבורית על הקרקע,
בעיצוב זביישום מדיניות קרקע וחוקי פיקוח על שימושי קרקע

אורבנית - הרי שבעלות ציבורית על הקרקע כשלעצמה אינה מהווה פיתרון דינאמי אלא רק יתרון פוטנציאלי.

הנקודה החשובה ביותר בבעלות על קרקע עירונית היא המעורבות הפעילה של הסקטור הציבורי בפיתוח קרקע עירונית.

בדיון על תפקידי הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי, בפיתוח הקרקע העירונית - הודגש כי יש להביא בחשבון את האפיונים של ארצות מתפתחות ואת השונות בהעדפות סוציאליות ופוליטיות בארצות אלה. הוזכר גם המקום המיוחד המיועד לקרקע בהקשרים פוליטיים וחברתיים.

בדיון על הדפוסים המסורתיים של בעלות קרקעית, הועלה העדר רישום קרקעות והעדר מנגנון למדידה ולרישום קרקעות - כעכבה עיקרית בעיצוב ובביצוע מדיניות קרקעית עירונית. למרות שהיתה הסכמה כללית - באשר לחשיבות הרכישה הציבורית לשם פיקוח על פיתוח קרקע עירונית - הדגישו מספר נואמים את ההכרח בבעלות ציבורית ישירה על קרקעות והחזקת שמורות קרקע לפיתוח עירוני בעתיד. הדבר חשוב במיוחד בארצות מתפתחות שבהן העיור המהיר והמוסדות הבלתי מפותחים יוצרים בעיות רציניות. נאמר עוד, שבמסגרת החברה המודרנית יש לנתח מחדש את המושג המסורתי של בעלות פרטית על קרקע, כזכותו הבלעדית של היחיד. יש להחיר מושגים חדשים בנושא הבעלות הקרקעית, כגון: סיפוח האדמה כנכס טבעי.

התחייבותו של בעל הקרקע הפרטית כלפי החברה, ותפקידה החברתי של הקרקע בכלל, הודגשו כעקרון מרכזי במדיניות הקרקעית העירונית.

בפיתוח קרקע עירונית, זוהה תפקיד התכנון. כחשוב ביותר. התכנון צריך להנחות את ההשתתפות הפעילה של הסקטור הציבורי בשוק הקרקעות, מעורבותו בפיתוח קרקע עירונית והשימוש באמצעי פיקוח. בתהליך התכנון יש חשיבות מיוחדת לתכנון פיזי.

המשתתפים הצביעו על כך שבקביעת מדיניות קרקעית עירונית, יש להביא בחשבון את קיומם של משאבים אפשריים, התקדמותו היחסית של העיור והפוטנציאל לעיור בעתיד. מתכנני המדיניות צריכים להיות ערים לצרכים מקומיים וריאליסטיים בנישטם - כך שמדיניותם בבעיות אלה, תתאים לאפשרויות הארץ.

היתה הסכמה כללית באשר לאחריות הסקטור הציבורי בהספקת קרקע לפיתוח עירוני, אך הועלו ספקות בקשר למידת המעורבות והאפשרות המעשית של מילוי תפקיד נכבד יותר ע"י הסקטור הציבורי, בשטח זה - עקב הנבלות פיננסיות. כמה מהמומחים ציינו, שלאור הערכת מלוא היקפן של בעיות העיור בארצות מתפתחות - על הספקת קרקע בארצות אלה להינתן כשירות ציבורי, כמו חינוך או בריאות.

הספרות בקרקעות, שימשה אף היא נושא מרכזי בדיונים. הועלו אפשרויות של שימוש במספר אמצעי פיקוח. הודגשה החשיבות שבהספקה מתמדת של קרקע מפותחת לשוק והודגש תפקיד הסקטור הציבורי בנושא זה.

הוזכר שיש צורך לא רק באמצעי פיקוח, אלא גם במתן אפשרויות השקעה אלטרנטיביות ופרודוקטיביות - שתמשוכנה את הסכומים המושקעים כיום בספרות בקרקע.

בפיתוח מדיניות קרקעית עירונית והפעלת אמצעי פיקוח על השימוש בקרקע, חשוב ביותר הגיבוי המוחלט, הניתן לפעילויות הללו, ע"י ממשלות הארצות המתפתחות. מספר נואמים הציעו שאם הכלים

לביצוע מדיניות קרקעית עירונית, אינם יעילים - יש להפעיל מעורבות ממשלתית גדולה יותר.

מטרות התכניות לפיתוח קרקע (רבות מהן יכולות להיות נוגדות), הוגדרו כ- פיתוח כלכלי, יצירת משאבי הון, שותפות בבעלות, חלוקת רווחים כספיים מהקרקע, הקצאה רציונלית ויעילה של קרקע לשימושים שונים, יצירת כלכלת בעלת היקף הולם, עידוד ניעה חברתית, רוחה סוציאלית, הקטנת השרירותיות שבאדמיניסטרציה, שמירת הירושה התרבותית ושימור משאבים טבעיים. על קוי המדיניות שלעיל, יש להוסיף כלי תכנון יעילים וכלים לרכישת קרקע ולחלוקתה.

על כל ארץ לזהות את מטרות הפיתוח שלה ולעצב קוי מדיניות בהתאם. אך העקרון המנחה צריך להיות - סולם העדיפויות של צורכי התושבים וזכויותיהם, בניצול המשאבים הלאומיים.

לאור העובדה שיתכנו ניגודים בין המטרות, בשלבים שונים של פיתוח הארץ, מן ההכרח לשקול ולאזן את המטרות, בכל שלב של הפיתוח, ולהכריע בין הברירות ההכרחיות להשגת כל שלב או קבוצת מטרות.

בין האמצעים לביצוע מדיניות קרקע עירונית - זיהתה קבוצת המומחים כלים, כמו רכישת קרקע ציבורית, זכות קדימה לרכישה, יצירת שמורות קרקע, מכירת חובה של קרקעות ללא שימוש, מיסוי על קרקע ללא שימוש ומסים אחרים, פיקוח על מחירי קרקע, מימון, מוסדות משותפים לטקטור הציבורי והפרטי, למטרות פיתוח קרקע, תכניות חדשות לפיתוח עירוני, קביעת שטחים האסורים בבנייה, סיפוח ומיזוג חלקות, הקצאה מחדשת של קרקע ע"י צירוף חלקות, הפקעה ופיצוי, חילופי קרקע, תכניות לעיכוב פיתוח

- אזורים מסויימים ומתן זכות עדיפות בפיתוח, הלואות למימון עבודות פיתוח לשם אספקת מבנה תשתית.
- ההמלצות העיקריות של כנס קבוצת המומחים הן כדלקמן:
1. לשם הדגשת האופי המשאבי של הקרקע העירונית – על השלטונות לקבל אחריות יסודית להשפעה על שוק המקרקעין, בכדי לספק קרקע ולהועידה למטרות ציבוריות; כמו בהבטחת חינוך ושירותים אחרים.
 2. בדרך כלל תפקידה העיקרי של הממשלה במדיניות קרקע להיות בעלת תודעת אחריות לאספקת קרקע למטרות פיתוח אורבני. הדרכים והאמצעים להשגת מטרה זו שונים בארצות השוק החופשי ובארצות של משק מתוכנן ריכוזי. אולם אחריות השלטונות שוה בשני המקרים.
 3. כל אומה חייבת להעניק חשיבות ראשונה במעלה להתוויית מדיניות ויעדים ביחס לפיתוח קרקע עירונית, מאחר שיש לאספקתה של קרקע עירונית השפעה ניכרת על הכלכלה הלאומית.
 4. ניסוח היעדים והמדיניות בדרג לאומי, ייעשה במקביל לפעילות האזורית והמקומית.
 5. הממשלה חייבת למלא תפקיד ראשוני במעלה בפיתוח שטחים אורבניים; כלומר, כגורם המבצע עבודות פיתוח יסודיות והמספק מבני תשתית לשיכון ולשירותים, וכן על ידי השתתפות במפעלי שיכון, מסחר ותעשייה, משותפים לגורמים ציבוריים אחרים.
 6. ארגון פעולות התכנון והניהול ופיתוח הפונקציות של השטה האורבני, בהיקף שיהיה תואם את הגידול הפיזי של השטח העירוני.

7. הממשלה חייבת לשאת באחריות ראשונה במעלה בפעולות מימון, או מציאת מקורות מימון לתכניות פיתוח אורבניות.
8. החקשורח ושיתוף הציבור בעיצוב מדיניות הפיתוח, או תכניות הפיתוח האורבניות - הינם בעלי חשיבות מכרעת.