

על מדיניות הקרקע החדשה בבריטניה

(חוק קרקעות הציבור משנת 1976)

הרקע ההיסטורי

התכנון העירוני והכפרי, שבמסגרת החוק, היה מאז ומעולם כרוך באמצעים מסויימים של מדיניות קרקעית (כגון האמצעי של הפקעת קרקע ע"י הרשויות הציבוריות לשם ביצוע הצעות התכנון שלהן, קביעת מחיר עבור הקרקע המופקעת, ההסדר הכספי שבין הממשלה לבעלים הפרטיים במקרים שבהם הרשות הציבורית מכוונת את שימושי הקרקע ללא הפקעה וכיו"ב).

התכנון העירוני והכפרי והאמצעים הרלוונטיים של מדיניות הקרקע הם כה קשורים וכרוכים זה בזה, עד כי הם נכללו בבריטניה במסגרת חוק אחד. ולמעשה, מידת יעילותו של התכנון היא בחלקה פונקציה של מדיניות קרקע מתאימה.

חוק התכנון העירוני והכפרי של ממשלת הלייבור משנת 1947 היווה נקודת שיא במדיניות הקרקעית המתמייחת לבעיות התכנון בבריטניה. ההסדרים הכספיים של חוק זה באו להחליף את ההסדרים הקודמים שהיו נהוגים לפי חוק התכנון העירוני והכפרי משנת 1932; וזאת בכדי להקל על ביצוע התכנון העירוני והאזורי. הממשלה השמרנית, ששלטה בבריטניה בשנים 1951—1964, ביטלה בהתמדה את ההסדרים של החוק משנת 1947. ממשלת הלייבור, שחזרה לשלטון בשנים 1964—1968, חזרה ופעלה בתחום המדיניות הקרקעית בהנהיגה את "חוק ועדת הקרקע" (Land Commission Act). חוק זה בוטל ע"י השמרנים, אשר הפעילו עם זאת מס חדש על פיתוח הקרקע בשנת 1973. לאחרונה חזרה ממשלת הלייבור לטיפול בבעיה: היא הנהיגה את "תקנות הקרקע הציבורית" (Community Land Bill) משנת 1975, וכן העלתה הצעת חוק למיסוי על פיתוח הקרקע.

בד בבד עם מטוטלת פוליטית זו לגבי המדיניות הקרקעית, אשר נמשכה בבריטניה קרוב ל-30 שנה, יש לציין שלושה גורמים רלבנטיים נוספים:

ראשית, התכנון העירוני והאזורי וכן המימשל המקומי התגבשו בבריטניה בפרק זמן זה וחשיבותם במשק גדלה (על אף הבעיות הקשות המעיקות עליהם). קביעת הדרכים לביצוע של תכנון זה, הפכה איפוא, לבעיה רבת-משמעות בזכות עצמה. וכתוצאה מכך עלתה גם חשיבותה של המדיניות הקרקעית כחלק מאמצעי הביצוע של התכנון.

שנית, בסוף שנות ה-60 ותחילת שנות ה-70 החריפו בעיות הקרקע והגיעו לממדים חמורים. (כגון המחסור בקרקע באזורי ארץ מסויימים וכן המחירים הגבוהים של הקרקע והנכסים בכללם). כתוצאה מכך גבר הלחץ להנהגת שינויים במדיניות הקרקעית; וזאת לאור-דווקא בהקשר לתכנון העירוני והאזורי. הממשלה השמרנית ניסתה לפתור-בעיות אלו

ע"י אמצעים פיסקליים: היא החמירה בתקנות של המס על רווחי הון על-מנת לספוג את העלויות בערך הקרקע; ובדצמבר 1973 הנהיגה מס דרסטי אף יותר. יצויין כי ענף הקבלנות ופיתוח הקרקע, אשר שגשג בבריטניה במשך 15–20 שנה, התמוטט לפתע בסביבת 1973 (עקב העליה בהוצאות הבניה, שערי הריבית הגבוהים, השפל במשק הלאומי, המיסוי הגבוה וכו'). כתוצאה מכך התעורר הצורך במדיניות קרקע מסוג חדש לחלוטין, אשר תסייע לעידודו והחיאיתו של ענף זה על אף התנאים הכלליים של שפל וסטגנציה במשק הבריטי.

ייעדן של כל הממשלות בבריטניה, מאז מלחמת העולם השנייה, היה הבטחת השימוש היעיל ביותר בקרקע לטובת הציבור. למטרה זו הוקם מנגנון מורכב של מוסדות וצוותי תכנון. על רקע זה יש להעריך את "חוק קרקעות הציבור" החדש: האם הוא יסייע בהשגתן של מטרות מוסכמות אלו; וזאת מבלי ליצור חיכוכים מיותרים בתהליך הפיתוח, כגון פגיעות בקבוצות ופרטים, עיכובים אדמיניסטרטיביים ונטל כספי נוסף על משלמי המסים והאגרות.

מטרת החוק במסגרת מכלול היעדים ניתנת לניסוח פשוט. המטרה היא: לאפשר לשלטונות לרכוש ביתר קלות מאשר עד כה קרקעות לצרכי פיתוח; וזאת לא רק למטרותיהם הרגילות, אלא גם כדי שיוכלו לפקח, מעמדתם כבעלי הקרקע, על פעולות השיכון והפיתוח המסחרי והתעשייתי על קרקעות אלה.

יעד חשוב של החוק יוגשם כאשר יופעל המס על פיתוח מקרקעין. מס זה, שאישורו צפוי בקיץ 1976, יבטיח כי כל פיתוח מקרקעין ע"י גורמים פרטיים יהוייב במס של 80% עד 100% על העליה בערך הפיתוח שחלה עקב מתן האישור לתכנון. חוק קרקעות הציבור יבוצע בכמה שלבים:

מאז אפריל 1976 נדרשות הרשויות — נוסף למה שהן נהגו לעשות עד כה — להחליט אם יש ברצונן להעביר לבעלות ציבורית קרקעות פיתוח חדשות, כולל קרקעות אשר יירכשו במיוחד למטרה זו וכן "רכישות הודמנות"; דהיינו, קרקע המוצעת למכירה ע"י הסקטור הפרטי. אחרי קניית הקרקע יתחייבו הרשויות לפתחה כיאות. הקרקע תירכש לפי ערכה בשוק החפשי, בניכוי התשלומים ע"ח המס על פיתוח מקרקעין. בו זמנית יטלו השלטונות על עצמם במשך תקופה מסויימת (עד 10 שנים, לפי תחזית השר) התחייבות לקנות קרקע באזורים שונים של הארץ למטרת פיתוח מסויימות.

התחייבות זו תורחב בהדרגה עד למועד שני שבו התחייבות זו תקיף את כל הקרקעות במדינה, שעליהן מביצעות פעולות פיתוח.

אחר מועד שני זה לא תיעשה כל פעולת פיתוח על קרקע שאינה בבעלות הרשויות הממלכתיות, הרשות המקומית והחברות לפיתוח ערים חדשות. בשלב זה יבוטל המס על פיתוח מקרקעין ומחיר הרכישה יהיה לפי הערך השימושי השוטף של הקרקע; דהיינו, ערכה בשוק בזמן הקניה, להוציא ערך הפיתוח. בדרך זו יזרום לידי הציבור כל הגידול בערך הקרקע כתוצאה מהפיתוח.

הסמכויות החדשות והשלכותיהן

בדרך זו מעניק החוק סמכויות נרחבות נוספות לרשויות המקומיות; ובאותה-עת עצמה הוא מגביל את חופש הפעולה של העוסקים בתהליך הפיתוח, במיוחד בעלי הקרקעות ומפתחיהן. יש לקוות שייעשה שימוש נאות בסמכויות החדשות אשר יעמדו מעתה לרשות

הרשויות יוכלו לעמוד במשימה שהוטלה עליהן. עם זאת ידוע כי המחלקה לאיכות הסביבה מימוש מטרה זו על הצד הטוב ביותר, תלוי בסופו של דבר, ביכולתן וכישוריהן של רשויות אלו, הנהגות מתמיכה ועידוד מצד המחלקה לאיכות הסביבה. עדיין מוקדם לשפוט אם הרשויות יוכלו לעמוד במשימה שהוטלה עליהן. עם זאת ידוע כי המחלקה לאיכות הסביבה פעלה רבות, בין אם ע"י מחקר שוטף של הבעיות החדשות שהתעוררו, ובין אם ע"י מתן עצה והדרכה על-מנת להכשיר את הקרקע להפעלת החוק החדש.

לחוק, כאשר יבוצע, תהיינה השלכות שונות לגבי קבוצות שונות בציבור. יחולו שינויים לגבי המצב ששרר לפני שנת 1973, שעה שהפיתוח היה במלוא התנופה. בעלי הקרקע יסבלו מכך שיאבדו את זכותם החפשית לפתח את אדמתם ולקבל את הבעלות עליה. ואף אם יקיימו בידם את הבעלות, יהיה עליהם לשלם מס פיתוח כבד. עם זאת אין להפריז בהערכת השינויים; שהרי במקביל יופחתו כמה וכמה מסים (כגון מס על השכרה ראשונה, מס רווחי הון וכיו"ב). יתירה מזו, מפתח הקרקע יוכל להמשיך בפעולות הפיתוח כמקודם, וההבדל העיקרי יהיה בכך שהוא יהיה קשור עם הרשויות המקומיות בתור בעלי הקרקע, במקום שיתקשר עם בעלים פרטיים. מבחינה מסוימת ישפר הדבר את מצבו, כיוון שהוא לא יצטרך לפנות לשוק המקרקעין הפרטי, על כל המיגבלות הכרוכות בכך. ואילו מבחינות אחרות עלולים השינויים להשפיע לרעתו, כיוון שיאלץ לשאת ולתת עם בעל קרקע מונופוליסטי.

הנטל והכספי על משלמי המסים יצומצם לטווח ארוך (בתנאי שהעלויות האדמיניסטרטיביות אינן כבדות יותר על המידה); וזאת משום שהרשויות המקומיות יקנו קרקע במחיר נמוך יותר לצרכיהן, יממשו את ערך הפיתוח של הקרקע שהוחכרה, או נמכרה למפתחים פרטיים ולידיהן יזרום גם חלק מהתקבולים של מס פיתוח המקרקעין.

התנאים החדשים במשק

קודם שנבחון את השלכותיהן של הסמכויות החדשות שהוענקו לרשויות הציבוריות מן הראוי לציין את התמורות אשר חלו בתנאים אשר במסגרתם יופעלו סמכויות. מן הראוי גם להשוות אותם בהשוואה למצב שהיה קיים בעבר, לפני הפעלת החוק. שינויים אלה נבעו מהתפתחויות הלאומיות בבריטניה והם שלושה במספר:

השינוי הראשון מתייחס להתפתחויות בכלכלה הבריטית, כולל ההאטה בקצב הפיתוח במשק. כאן יש לציין את הגידול באבטלה, הייצוב ברמת השכר וכן מגמות האינפלציה המשולבות באינפלציה של העלויות הכספיות

השינוי השני קשור באמצעים, שבהם נקטה הממשלה לשם טיפול במצב הכלכלי: קיצוץ המשאבים הכספיים העומדים לרשות הסקטור הציבורי, דבר שפגע באפשרויות של מימוש החוק; ומאידך – הקצאת קרנות מוגדלות לצורך רכישת קרקע, עליה בשיעור הריבית וכן גידול בדמי השירותים המקצועיים הדרושים לסקטור הציבורי.

השינוי השלישי הוא התערערות התהליך המקובל של הפיתוח כפי שהיה נהוג ב-15 עד 20 השנים האחרונות, שעה שחברת הפיתוח היתה הגורם היוזם המרכזי. התערערות זו נגרמה עקב צירוף של כמה גסיבות: גידול אינפלציוני מהיר בעלויות הבניה, הקפאת דמי השכירות המסחרית, שיעורי ריבית גבוהים מאוד וכיו"ב.

אנו עדים, איפוא, לא לתזוזות הדרגתיות, אלא לתפנית בולטת בכל הנוגע לסמכויות התכנוניות שבידי הרשויות. ובאותה העת עדים אנו להפעלתן של סמכויות אלו בדרך

שונה תכלית שינוי ממה שהיה נהוג לפני כשנתיים-שלוש. אין זה רק יין ישן בקנקן חדש, אלא שגם היין והקנקן חדשים, אבל בכלים כבר ניבעו סדקים מוחשיים. אלא שלמרביית הצער סדקים אלה מזכרים לנו היטב. עובדה היסטורית מזוהה היא, שהשר המטפל בבעיות אלה הוא לא אחר מאשר בנו של השר שכיהן בשעתו באותו תפקיד עצמו. ולא עוד, אלא שעליו מוטל הנסיון לתקן את העיוותים של פעולת האב; וזאת בתנאים של שפל כלכלי המזכירים, לראשונה מזה 20 שנה, את התנאים ששררו בזמן כהונתו של האב. לכך נודעת, בלי ספק, חשיבות לא מעטה. שהרי החוק של שנת 1947 נכנס לתוקפו בתנאי המצוקה הכלכלית שלאחר מלחמת העולם השנייה. המשאבים הכלכליים היו מצומצמים ודלים ביותר, ושיטת התכנון עמדה בסימן תיקצוב מחמיר בכל הנוגע למשאבים. ורק לאחר מכן, כשבאה תקופה של שפע במשאבים, הוגשמה שיטת התכנון. החלו לשים את הדגש על הניצול היעיל ביותר של המשאבים, ולא על הגדלת ההצע שלהם. אולם התנאים הכלכליים שנשתררו בבריטניה מאז שנת 1973, דומים יותר לתנאים של התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, מאשר לתנאים של שנות ה-60. מסתבר, איפוא, כי חוק קרקעות הציבור יופעל בתנאים חדשים; דהיינו, תנאים שניתן לכתובם בשם "תכנון במצב של היעדר צמיחה כלכלית".

החוק כמכשיר לתכנון

הספר הלבן בנושא "קרקע" אשר פורסם לאחרונה, ציין בבהירות את משמעותם של האמצעים החדשים כתרומה לתכנון. ה"איגוד לתכנון העיר והכפר" חשש כי עלולים לראות בחוק החדש רק כמתייחס לרכישה ופיתוח של הקרקע, ולא כחלק מהבעיה הכללית יותר של התכנון. בין אם צדק "האיגוד" בחששותיו אלה ובין אם לאו, הרי עצם העלאתם והבעתם בפומבי סייעה לליבון הבעיה. דבר זה מתברר מהפיסקה הבאה לגבי הפונקציות של רשויות התכנון בתחום בעיות הקרקע: "פונקציות אלו הוגדרו במסגרת האחריות של הרשות המתכננת, באופן שמסגרת התכנון תהווה גורם מפתח בויהויון של קרקעות פיתוח". כמכשירים ליצירת תיאום בין הפקעות הקרקע לבין הצעות הפיתוח, ישמשו התכניות להפקעת קרקע וניהולה למשך חמש השנים שלמך 77—1978. ובאופן קונקרטי, תפקידן של הרשויות יהיה להכין "הצהרות מדיניות קרקעית", אשר יהיו בסיס לתכניות הפעולה בתחום פיתוח הקרקע.

החוק כמכשיר לפיתוח

התפקיד החשוב של הרשויות לגבי רכישות קרקע מקבל את ביטויו מלכתחילה בחוק; וזאת ללא קשר לכך אם מסגרת התכנון הובהרה במידה מספקת בטיטות הראשון של החוק ואם לאו. תפקידן הוא לספק את הקרקע הדרושה לצרכי פיתוח (בין אם הדבר נעשה על-ידן או על-ידי אחרים), לסייע לתכנון ולפיתוח המסודר של אזורים; ובקיצור — לפעול לשם ביצוע התכנון.

החוק החדש קובע את המסגרת לשימוש בקרקע שנרכשה ע"י הרשות הציבורית לצרכי פיתוח חיובי. הזכרנו כבר לעיל את הצהרות המדיניות הקרקעית, אשר בהן תודיע הרשות על כוונותיה לגבי רכישות קרקע. התצפיות למשך תקופה של עשר שנים מראש לשם זיהוי של צרכי הקרקע, הפרוגרמות המוגדרות לגבי חמש השנים הקרובות, הצהרת הכוונות לגבי "רכישות הזדמנות" במסגרת הפיתוח — כל אלה יראו לראשונה למעוניינים היכן אפשר

לצפות שיפעלו ברשות עצמה, והיכן סביר להניח כי הקרקע תירכש ע"י הרשות הציבורית. יתירה מזו, התצפיות ל-10 השנים הקרובות וכן הפרוגרמות הנ"ל יצביעו על הקרקע שיש לפתח בהתאם לסולם העדיפויות של הרשויות איזוהי הקרקע ניתנת לפיתוח בלי שימוש בסמכויות הנקובות בחוק החדש, ואיזה קרקע שצריך יהיה לרכוש. הדבר ייצור תנאים ולפיתוח תשתית חזקה ומסודרת יותר מאשר בעבר.

שיתוף הפעולה עם יזמה פרטית

הפעילויות החדשות אשר תוארו לעיל הן רק שלב מוקדם לשיתוף הפעולה בין הרשויות ליזמים הפרטיים (בונים, ומפתחים ומוסדות פיננסיים) על קרקע שתירכש, אך לא תפותח ישירות ע"י הרשויות. בהקשר זה עלולים אנו להיתפס להנחה שהשינוי היחיד יהיה הרחבת הנסיון שצברו הרשויות תוך 20 השנים האחרונות בתפקידם כבעלי הקרקע ביחס לבונים ומפתחים. נסיון זה הצטבר בפרוייקטים משותפים שבוצעו במרכזי ערים ובערים החדשות. ואולם, הנחה זו אינה נכונה; שכן הנתונים הכלליים בתחום בעיות הקרקע נשתנו בינתיים במידה רבה.

השינויים העיקריים הצפויים הם: רתיעתם של בעלי הקרקעות מהעמדת אדמתם לרשות, מפאת החשש של הפקעה כפויה והטלת מס על פיתוח הקרקע; חוסר רצונם ואי-יכולתם של המפתחים ליטול על עצמם התחייבויות וסיכונים לגבי פרויקטים גדולים בתנאים החדשים; וכן רתיעתם של המוסדות הכספיים מאספקת אמצעי המימון הדרושים בתנאים השוררים כיום ונוכה הנסיון ביחסים עם המפתחים בשנים האחרונות. תהליך הפיתוח יקבל, איפוא, צביון חדש כאשר "השחקנים" המסורתיים (בעלי הקרקע, בונים ומפתחים וכן מוסדות המימון) יסרבו להמשיך ולשחק בדפוסים שהיו מקובלים בעבר. מסתבר כי שחקנים חדשים מופיעים עתה על הבמה. בעוד שבעלי הקרקע הפרטית מהססים לשתף פעולה, חל גידול בסמכויותיהן והיקף תפקידן של הרשויות המקומיות. וכפיצוי על חוסר יכולתן ואי-רצונן של חברות הפיתוח, נתרבו הצורות האלטרנטיביות של סוכנויות פיתוח הממלאות מעתה את התפקיד של מפתחי הקרקע, וכן הרחיבו מספר מוסדות פיננסיים את פעולתם החלוצית בתחום מימון של פעולות פיתוח (לדוגמה: איגוד נורוויץ, מועצת החשמל, פירל ועוד).

להלן כמה עובדות הראויות לציון לגבי חילופי תפקידים אלה: בעלי הקרקע מזה והבונים והמפתחים מזה, היו מאוחדים בהתנגדותם העקרונית לחוק המוצע. ואולם, כשהפך החוק לעובדה קיימת הלכו ונתבלטו ההבדלים בין הפונקציות והגישות של שני צדדים אלה. בעל הקרקע הוא הספק של קרקע קיימת וניתן איפוא להחליפו בדרך של העברת זכות הבעלות. לעומת זאת, הבונה, מפתח שטח, מספקים ידע, נסיון, כושר מינהלי וכיו"ב, וקשה למצוא תחליף. שהרי כל אלטרנטיבה למפתחים אלה תצטרך למלא אותם תפקידים לפחות באותה יעילות כמו חברות הפיתוח בעבר. אלא שגידול העלויות והמחירים מכביד על השגת רווחיות נאותה בפרוייקטים המתוכננים; ואילו גישתם של המוסדות הכספיים מביאה להחמרת הבעיה, כיוון שהם דורשים תשואה גבוהה על השקעותיהם הפיננסיות, מסתבר כי תהליך הפיתוח עצמו, בתנאים הנוכחיים, מצריך בדיקה מחודשת; ובהקשר זה שומה יהיה על הרשויות להגיע להסדרים עם מפתחי הקרקע לגבי ביצועם של הפרוייקטים השונים. למטרה זו יהא על הרשויות לבחון את הנתונים שהצטברו לגבי הנסיון של "הסכמי שותפות" עם מפתחים פרטיים ועל יסוד זה להכין את קווי מדיניותם להסדרים בעתיד. ולדוגמה,

אילו סוגים של סוכנויות פיתוח יועדפו ע"י הרשויות הציבוריות (חברת פיתוח מהסוג המקובל; מוסדות פיננסיים; חברות משותפות של בעלי קרקע, מוסדות פיננסיים וצוותות פיתוח וכיו"ב). לפי אילו קריטריונים הן יבחרו את חברות הפיתוח המתאימות ביותר, וכיצד הן יקבעו את צורות ההתחרות בין מפתחי הקרקע השונים; ובמקרה חכירה – את הצורות היעילות ביותר של חכירה לצרכי בניה.

כל המתייחס לבעיה עדינה זו של תחרות בין המפתחים, עליו לקחת בחשבון את השלכותיהן של הערבויות המובטחות בחוק החדש לבעלי הקרקע ומפתחיה. עם זאת יתעוררו בעיות אתיקה לא-מעטות כגון בעיית השיטה של המיכרוזים.

אפשר לאמר בסיכום הדברים, כי החוק מעניק לרשויות התכנון הזדמנויות גדולות יותר מאשר בעבר לגבי בעלות, ניהול, ומסירת קרקע, ובכך יש לסייע לפתרון רבות מבעיות התכנון שעמדו על הפרק בשנים האחרונות. אולם כמו בכל רפורמה חברתית הפתרון לבעיות מסוימות יוצר בעיות חדשות המתייחסות לדרכי היישום של האמצעים שהופעלו. יש, איפוא, לפתור את הבעיות החדשות הללו תוך ניצול האפשרויות שנוצרו ע"י החוק החדש.

תרגמה מאנגלית: גב' זהבה בס

רשימת המחקרים שנערכו על ידי המכון

1. "שימושי קרקע וצורת אחזקה בישראל" – בשיתוף עם משרד השיכון, אגף הפרוגרמות, המחלקה למחקר כלכלי-חברתי – מאת ח. דריין-דרבקין, ש. זרחי, א. פוזנסקי.
2. "PATTERNS OF LAND USE AND LAND TENURE IN ISRAEL" by: H. Darin-Drabkin, S. Zarchi, A. Posnanski
3. "סקר רזרבות קרקעיות באזור המטרופולין של תל-אביב (רחובות, כפר-סבא)" – מאת נחום דונסקי.
4. "השפעת המיסים על רישום זכויות במקרקעין" – בשיתוף עם המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, הפאקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים – מאת ד"ר דוד א. פרנקל; הדריד וערך: פרופ' י. ויסמן.
5. "השפעת המיסוי על שוק המקרקעין ושימושי קרקע" – מאת ש. זרחי.
6. "משטר הקרקע באפריקה והשפעתו על תהליך הצמיחה הכלכלית" – בשיתוף עם המכון ע"ש ד. הורוביץ לחקר ארצות מתפתחות באוניברסיטת תל-אביב – מאת ד"ר ש. פוהורילס, ד"ר א. שסקין.
7. "תמורות במדיניות הקרקעית בארצות אירופה והשלכותיהן לגבי ישראל" – מאת ד"ר ח. דריין-דרבקין.
8. "התמורות הניגלות בשימושי קרקע כפרית כתוצאה מהתפשטות השטח הבנוי" – בסיוע המכון לחקר שימושי קרקע – מאת דב גביש.
9. "מרכיב הקרקע במחירי דירות" – מאת ד"ר דניאל שפר ומירה ברון.
10. "המדיניות של אספקת קרקע ע"י רשויות צבוריות בהולנד (הנסיון של אמסטרדם)" – מאת ד"ר ח. דריין.
11. "סדרי רישום מקרקעין למגורים" – מאת א. פוזנסקי.