

קווים למדיניות קרקעית

במגזר העירוני

1. כללי

הקרקע הינה הבסיס לכל תחומי הפעילות האנושית. מכאן, שמלאי הקרקע של המדינה צריך לספק את צרכי פעילות זו לדורות העתידים. המדיניות הקרקעית חייבת למצוא את האיזון בין צרכי השעה והיום-יום, לבין צרכי העתיד הקרוב והרחוק, תוך מגבלות שטח המדינה והצרכים הגדלים והולכים. העלאת רמת החיים המתמדת וגידול האוכלוסיה מצריכים שימושים גוברים והולכים למטרות ציבוריות, כגון, אתרי גופש, חינוך, בידור, דרכים, נמלים, שדות תעופה, מתקני בטחון, וזאת בנוסף לצרכי המגורים, המסחר, התעשייה ושרותי הציבור. לאוכלוסיה במגזר העירוני אינטרס מובהק בשמירת הקרקעות החקלאיות, הנמצאות בין הישובים העירוניים, כריאות ירוקות ואתרי גוף, וזאת בנוסף לאינטרס הלאומי של הייצור החקלאי וחשיבותו.

דיון במדיניות קרקעית חייב להביא בחשבון את האספקטים המיוחדים של הקרקע:

- הקרקע הינה מוצר שאינו ניתן לייצור;
- הקרקע הינה מוצר שאינו ניתן להעברה מאזור לאזור;
- לקרקע אין ערך כשלעצמו, אלא על-פי מרכיבי התכנון והשימוש.

2. חידוש המלאי הקרקעי

הצורך בחידוש המלאי הקרקעי מחייב מדיניות דינאמית ורב-שנתית בתחומים הבאים:

- א. שמירת חוקה, מלחמה בפלישות ובתפישת שטחים.
 - ב. פעולת רכישות מתמדת בתכנית ארוכת טווח.
 - ג. פעולות איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים של אותם אתרים עירוניים, שאי-פיתוחם גורם נזק אורבאני וכלכלי.
 - ד. הפקעות לצרכי ציבור של שטחים פרטיים הנמצאים במתחמים בעלי עדיפות. (תוך מתן תוקף חוקי לפיתוח אתר כולל כ"צורך ציבורי" במשמעותו בחוק).
 - ה. פעולת פינויים של מבנים ארעיים והרכוש הנתוש.
 - ו. תכנון רב שנתי להכנת מלאי תכנוני לכל סוגי השימושים.
 - ז. הכשרת קרקע בלתי מעובדת — לעיבוד חקלאי.
 - ח. ביצוע תשתיות יסוד, כ"פיתוח מראש" של אתרים המתוכננים לפיתוח בעשור הקרוב.
 - ט. תכנון והכנות לייבוש הים בקטעים מועדפים לאורך חוף הים.
- כל תקבולי המינהל צריכים להיות מיועדים לחידוש המלאי הקרקעי ופיתוחו.

3. יעול השימוש בקרקע

שימוש בזבזני בקרקע בשנות העבר ושינויים באורחות החיים שחלו בעשורים:

האחרונים הביאו לכך; ששטחי קרקע גרחבים, בתחום העירוני, הינם היום במצב של תת-ניצול.

סקר שהוכן בשנת 1973, בעבור משרד השיכון והמינהל ע"י אדר' צ. השמשוני וכן כל הבדיקות האחרות שנעשו, הראו שקיים תת-ניצול של קרקע, במסגרת תכניות בנין מאושרות, בהיקף של מאות אלפי יחידות.

עם זאת, יש להבהיר הבהר היטב, שמלאי קרקע זה אינו זמין ללא פעולה רבת היקף, לא יוכל מלאי קרקעי גלמי זה לעמוד לרשות הבונים.

המלאי הקרקעי הנ"ל מפוזר בתחומים הבאים:

- מגרשים פרטיים פנויים בתחום העירוני הבנוי: מגרשים אלו המהוים „קופת חסכון“ משפחתית, העוברים מדור ונהנים מהשקעת הכלל בפיתוח העירוני.
 - מגרשים בניצול חלקי: מגרשים הנמצאים באזורים המיועדים כיום לבנייה צפופה ועליהם בנויים בתים חד-קומתיים, בעיקר בערים, שבמקורן היו מושבות יהודה והשרון.
 - שטחים הטעונים תכנון: שטח פרצלציה שאינה ניתנת כיום לבנייה והטעונים איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים, וזו מתנהלת בעצלתיים (שטחי עבר הירקון, דרום הולון, בית וגן ירושלים ועוד).
 - אתרי הבנייה הארעית של שנות החמישים: אסבסטים, רכבות, קליפורניה ועוד, שבהם ניתן לבנות, על-פי בדיקה שנערכה בזמנו, כשתיים וחצי יחידות דיור נוספות כנגד פינוי כל יחידה. פינוי אתרים אלו הוא בעל חשיבות ציבורית כשלעצמו, גם מבחינה אנושית וחברתית, ועשוי להגיב גם פירות קרקעיים.
 - שכונות משקי עזר: שכונות משקי עזר, שהוקמו לפני הקמת המדינה ובשנותיה הראשונות, במגרשים בני 1-2 דונם, במגמה שהמשתכן יוכל להסתייע בשטח להשלמת פרנסתו. מרבית שטחים אלו אינם מעובדים למעשה והינם כיום שטחים עירוניים לכל דבר. הליך של פיצול המגרשים ותכנון האזור מחדש, עשוי להגיב מלאי קרקעי חשוב לבנייה צמודת קרקע המבוקשת כיום מאד.
 - הערים הוותיקות: בערים שבהן קיים רכוש שנגטש בזמנו על-ידי התושבים הערביים (יפו, חיפה, לוד, רמלה, עכו וכו') קיימים שטחים שבהם יש להשלים את הפינוי ובכך לאפשר הן שיקום התושבים והן בינוי מספר רב יותר של יחידות מגורים.
 - המחיר האומי של תת ניצול הקרקע:
 - אי ניצול תשתית קיימת (כתי ספר ריקים בדרום תל-אביב ועוד).
 - גלישה לפריפריה: הגדלת מערכת הכבישים, הוצאות תחבורה, בזבוז שעות עבודה ומשאבים לאומיים.
 - נגיפה מתמדת של הקרקע החקלאית.
- על המינהל להגביר מעורבותו הארגונית והכספית לקידום הנושאים דלעיל, במגמה להעמיד לרשות הציבור קרקעות זמינות בתחום העירוני.

4. שימוש חוזר בקרקע

בד בבד עם הפעולות הנזכרות ליעול השימוש בקרקע, צריך להביא בחשבון שינויים החלים במרוצת הדורות בשימושי הקרקע — התפצלות הבעלויות, צרכים חדשים ובלתי נחזים מראש וכו'.

על מנת להבטיח אפשרות לאומית לשימוש חוזר בקרקע, יש להשתית את שיטת

החכירה על תקופת חכירה אחידות לאתר (על-פי „תכנית בנין עיר“ או „שכונה“ או כל הגדרה שתיקבע במהלך העבודה) ולא על-פי תקופה לכל חוכר וחוכר, כמקובל כיום. שיטה זו, של תקופת חכירה לאתר שלם, תאפשר את בדיקת השימוש בשטח ותכנונו מחדש לקראת תום התקופה, ותאפשר חשיבה מחודשת על-פי הצרכים המתחדשים, ובכך למנוע ניוון אזורים קיימים, הקיים כיום בעולם כולו וגם במדינת ישראל (אזורי דרום ת"א, צפת העתיקה, ראש-פינה, ברנע — אשקלון, שכונות בירושלים ועוד). כעשר שנים לקראת תום תקופת החכירה, ייקבע התכנון המחודש את דרכי השימוש לתקופת חכירה נוספת באחד המסלולים הבאים:

- אתרים שבהם אין כל שינוי ביעוד — תקופת חכירה נוספת (דרכי התשלום עבור תקופה זו יידונו בנפרד).
- אתרים שבהם יש צורך בפניו כולל — ביטול החכירה ללא אפשרות חידוש (דרכי פיצוי החוכרים יידונו בנפרד).
- אתרים שבהם יש שינוי יעוד להלק מהשטח — על-פי היעוד החדש (כאמור לפי תנאים שיידונו בנפרד).

5. קרקע כנוס כלכלי ושיטת החכירה

לשימוש בקרקע יש ערך כלכלי רב המושפע הן מדרכי ניצול הקרקע והן מתנאי המשק כולו, ואין לנתק את ערכי השימוש בקרקע מהמערכת הכלכלית והמשקית הכללית. בעת החכרת הקרקע, על המינהל לקבל את מלוא התמורה הכלכלית בעד השימוש בקרקע, על-פי יעודו ולמשך הזמן שלפני גמסרת הקרקע לשימוש. יתרה מזאת, תמורה גבוהה בעבור שימוש בקרקע, תמנע, בין היתר, שימוש בזבוגי בקרקע ותביא לחסכון בקרקע (דוגמאות לשימוש בזבוגי ישנן למכביר).

השיטה הרווחת כיום לגבי שיכונים רוויים, שלפיה דמי החכירה השנתיים ל-49 שנה מראש לפי 5%, מהווה 91% מערך הקרקע, נראית סבירה. אני ממליץ להחילה על כל המגזר העירוני, כולל בנייה חדיקומתית, מסחר, תעשייה, משרדים, מלונאות וכו', כל זאת על-פי יכולת הניצול המלא על-פי התכנון בעת ההקצאה.

בשיטה זו לא חלים על החוכר תשלומי דמי חכירה שנתיים ודמי הסכמה. יתכן ובאתרים מרכזיים במיוחד כגון מנשיה ומרכז ירושלים, יש להחכיר הקרקע ל-99 שנה, כנגד 99% מערך הקרקע.

תנאי החכירה לתקופת חכירה נוספת, באותם האתרים שהליכי התכנון אפשרו זאת, צריכים להביא בחשבון את השקעות החוכר (כהצעה מוקדמת הטעונה בדיקה נוספת — הייתי מציע לחשב את דמי השימוש כמחצית מאשר קרקע פנויה).

6. השבחה בתקופת החכירה

במונח השבחה הנני כולל שינוי יעוד, תוספת ניצול, תוספת בנייה וכו', כל זאת במהלך תקופת החכירה.

לאחרונה הוחק חוק מס השבחה, הקובע במפורט את זכויות הרשות המקומית בכל נושאי ההשבחה.

אין זה מתקבל על הדעת שחוכר קרקע ממינהל מקרקעי ישראל יצטרך לשלם לציבור פעמיים בעד אותה ההשבחה — פעם על-פי החוק, לרשות המקומית, ופעם

למינהל, על-פי זכויות המינהל בחוזה החכירה.

הגני מציע, שעם הפעלת חוק מס השבחה והתשלום לרשות המקומית – לא ישלם החוכר למינהל כל תשלום עבור ההשבחה, זאת בתנאי שחישוב מס ההשבחה שייקבע על-ידי הרשות המקומית, ייקבע במקביל למספר שנות החכירה שנותרו לחוכר במסגרת הסכם החכירה עם המינהל, כך שבעת תום תקופת החכירה של האתר, יפוגו כל זכויות החוכר – הן הזכויות המקוריות ששולמו והן הזכויות הנוספות שבעדן שולמו מס ההשבחה.

ההסדר המוצע ימנע את ההתרוצצות הקיימת כיום במקרים רבים, חיפוש הסדרים „אד-הוק” ואי-צדק ציבורי. מומלץ, שהמינהל יספק לרשויות המקומיות, ובעיקר לקטנות שבהן, ייעוץ מקצועי בתחומי ההשבחה להבטחת התשלום ע”י חייבי התשלום.

7. חוכרי העבר

המישור המסובך ביותר מבחינה ציבורית והמהווה מעמסה מינהלתית וציבורית על המינהל, הינם חוכרי העבר, אשר טרם נכללו בשיטת החכירה המהוונת. במידה ותתקבל הצעתי בסעיף ההשבחה, לפיה כל התשלומים הנדרשים מהחוכר עבור שינוי יעוד, שינוי גיצול ותוספת בניה ישולמו לרשות המקומית, יהיו כל חוכרי העבר פטורים מתשלומים אלו למינהל.

דמי הסכמה המשתלמים למינהל כתוצאה מעלית ערך הקרקע, בקיוווי האינפלציה, צריכים למעשה להיכלל במס שבח מקרקעין הממלכתי ואין לדעתי לגבותם תחילה במינהל ואח”כ לקזום בעת תשלום מס שבח מקרקעין, כמקובל כיום.

שיעורי מס שבח משתנים מדי פעם על-פי המדיניות הכלכלית-הברתית של המימשל, ובזאת בא לידי ביטוי ההליך הדימוקרטי וספיגת עודפי ערך נכסיים. דמי החכירה השנתיים מתבססים כיום על שיעור שנתי של היתרה הבלתי משולמת של ערך הקרקע במקור.

הגני מציע את ההסדר הבא לגבי משתכני העבר, כל זאת עד תום תקופת החכירה של האתר.

● שיכונים רוויים: להחיל על כולם, באופן חד צדדי וללא תשלום נוסף, את שיטת ההיוון, עד תום תקופת החכירה.

● מגורים צמודי קרקע: מאחר וכל המשתכנים שהשתכנו בעשור האחרון שילמו 80% דמי חכירה ומרבית המשתכנים שהשתכנו קודם לכן כבר שילמו במהלך התקופה דמי הסכמה למינהל, יש להכיר גם להם זכויות 80% ולהתנות היוון ליתרת התקופה, בעת העברת זכויות.

● תעשייה, מסחר ומלונאות: במקרים אלו, שאינם מרובים יחסית, יש לבדוק כל תיק ולאפשר הצטרפות להיוון תוך קיוווי ערך התשלומים ששולמו בעבר, כדמי חכירה ראשוניים ודמי הסכמה.

8. המשמעות הכספית

לכאורה, בטווח הקצר יקטנו באופן משמעותי תקבולי המינהל והעברתם לאוצר בגלל מכלול הצעותי:

גביית ההשכחה — לרשות המקומית;
גביית דמי הסכמה — כחלק ממש שכח מקרקעין;
ביטול גביית דמי החכירה.

אולם ביצוע הצעותי במכלול — יביא לזמן הארוך להגברה משמעותית של הכנסות המינהל כתוצאה מהגדלת המלאי הקרקעי הקצאתו במלוא שווי השימוש בקרקע. עם זאת הנני להדגיש, שבמסגרת חוקי מקרקעי ישראל 1960, לא הוטל על המינהל לשמש צינור לגביית מסים והיטלים לאוצר, אלא לנהל את מקרקעי ישראל. גמצא שקבלת הצעותי במכלול יהווה ניהול יעיל של המקרקעין לתועלת המדינה ותושביה.

9. מדיניות ההקצאה

במדיניות הקצאת מקרקעין, בתנאים השוררים בארץ, שבה בכל מקרה של רכישת זכויות שימוש במקרקעין בשווין המלא — מספר המעוניינים גדול מאפשרות ההקצאה, רצוי לקיים ולהרחיב את שיטת המכרזים וההיצע הפומבי. הרחבת שיטת המכרזים מחייבת העמקת מעורבותו של המינהל בהליכי התכנון והפיתוח, על מנת לאפשר הוצאת מכרזים לקרקע זמינה ובשלה לשימוש, ובכך להביא לקבלת מירב התקבולים ולמימוש זכויות הבנייה במועד קצר ככל האפשר, לטובת החוכר והציבור כאחד.

מבחינת הליכי ביצוע העיסקאות, מוצע לא לשנות המצב הנוכחי, שלפני הבינה מסדיר את תשלומי השימוש בקרקע לפני תחילת הבנייה. כל הסדר שלא יבטיח את הסדר התשלומים לפני תחילת הבנייה וישאיר את הסדר התשלומים למינהל לשלב מאוחר יותר, או עיסקות קומבינציה, יביא לכך שחלק ניכר מערכי השימוש בקרקע לא יתקבל על-ידי המינהל.

בשיכון הציבורי מומלץ לבדוק שיטת מכרז, שבה ערך הקרקע הוא נתון קבוע, מפרטי הדירות קבועים וההתחרות בין הקבלנים היא לגבי מחיר הדירה למשתכן. המציע את המחיר הנמוך ביותר — הוא הזוכה.

להבטחת יעילות בנייה זו, רצוי להפעיל מכרזים אלו במתחמים של 200-300 דירות לפחות. מוצע להמשיך ולחזק את השיטה שלפיה נמסרת הקרקע לחוכר לתקופת בנייה ופיתוח מוגדרת, ורק בהשלמת הביצוע יוקנו לחוכר זכויות החכירה.

10. המינהל והקרקע הפרטית

לכאורה לא חלה, על-פי החוק, כל אחריות על המינהל בתחום הקרקעות הנמצאות בבעלות פרטית. אולם למעשה, קרקעות פרטיות בתחום העירוני, אשר קיבולת הבנייה המתוכננת עליהם לא מנוצלת, אם במלואה ואם בחלקה, מהווה עומס כבד על הציבור. כתוצאה מתת-ניצול זה, מוטל על הציבור — באמצעות העיריות ו/או הממשלה, לבצע ולהחזיק מערכות תשתית ומוסדות ציבור בלתי מנוצלים במלואם.

כתוצאה מתת-ניצול זה קיימת זחילה מוגברת של הישוב העירוני לפריפריה, תוך פגיעה במירקם האורבאני ותוך כרסום מהמיד במלאי המגבל של הקרקע החקלאית של המדינה ותוך שימוש מוגבר במלאי הקרקעי של המינהל.

על המינהל למצוא דרך להשפיע על הגברת השימוש בקרקע פרטית זו, בין בדרך של זירוז הליכי רה-פרצלציה, כנזכר בסעיף חידוש המלאי הקרקעי דלעיל, הן בדרך

של ייזום מערכת מיסוי כתמריץ והן, במקרים מיוחדים, בדרך של הפקעה לצרכי ציבור, כנזכר בפרק של חידוש המלאי הקרקעי.

11. אחרית דבר

בנושאי מינהל מקרקעי ישראל מעורבים מרבית תושבי המדינה ופישוט המגע בין המינהל לחזכריו הינו הכרח דחוף.

מרבית הרעיונות המפורטים בתזכיר הינם תוצאה של שמונה שנות כהונתי כמנהל האגף העירוני במינהל מקרקעי ישראל והיה בדעתי לנסות ולישםם בכהונתי כמנהל המינהל. כהונתי כמנהל המינהל, שהחלה ב-1 למאי 1977, נפסקה כתוצאה מהמהפך הפוליטי. הנני שמח להודמנות שניתנה לי, לגבש את הרעיונות לתכנית מסגרת ולהגישה לוועדה שנתמנתה ע"י שר החקלאות.

דומני, שתכנית מסגרת זו חורגת מגיוון פוליטי זה או אחר ונוגעת לאשיות האומה — הקרקע.

*

לזכרו של אהרן דנין ז"ל

ביום ו' באלול תשמ"ב, 25 באוגוסט 1982, הלך מאתנו אהרון דנין, תלמידו של יהושע חנקין, איש הקרן הקיימת לישראל וממקימי מינהל מקרקעי ישראל במחוז חיפה והצפון.

גאולת הקרקע והסדר הקרקעות היו התחומים שלהם הקדיש אהרון את מיטב חייו.

הוא ראה בעבודתו בגאולת הקרקע, ליישוב העם על אדמתו, שליחות לאומית, והתמסר לה בכל מרצו המופלא וביושרו במגעיו עם הזולת.

מומחיותו היתה רבה, והוא שימש לא פעם מקור מידע לחוקרים ולאנשי קרקע.

יהי פעלו ברוך ויישמר לעד.