

מושגים בהחזקת קרקע עירונית

בעלות השקעות הון במגורים שלא ניתן היה לגייסן בדרכים מוסדיות אחרות.

פועל יוצא מן הדואליזם הוא, השיטה האופטימלית של החזקת קרקע היא זו המיישבת את הסתירות בין אופיה הציבורי לבין אופיה הפרטי של הקרקע. וב-ראיה כוללת יותר — התפתחותה של חלקת קרקע עירונית היא תוצאה של שלושה כוחות: השוק, תקנות שימושי הקרקע וצורת ההחזקה. מטרתה של ה-מדיניות היא, אם כן, למצוא את האיוון האופטימלי בכל מצב בין שלושת המרכיבים הללו. דובלה מתרכז, כאמור, במרכיב האחרון מבין השלושה, ומציג קריטריונים לקביעת מדינות לפיהן יש לבחון את שיטות החזקת הקרקע השונות. היעדים הרצויים לדעתו הם: יעילות או יצרנות, צדק חברתי, התאמה ו-משכיות, והם מפורטים להלן.

יעילות: האם השיטה מעודדת שוק ה-מאפשר את ניצולה המירבי של הקרקע כמשאב שוק. המגיב לשינויים מהירים בביקוש ולשינויים מהותיים. בדגם העירוני?

צדק חברתי: האם השיטה מאפשרת גישה סבירה לכל שכבות האוכלוסיה אל קרקע למגורים, עסקים וצרכים אחרים? והאם היא מאפשרת לממשלה לספוג את עליית ערכי הקרקע כאשר יש לכך הצדקה חברתית?

התאמה: האם משתלבת השיטה באמצעים האחרים הנגקטים לשם השגת מדיניות הפיתוח הכלכלית. כגון תכנון מקומי, אזורי ולאומי, מיסוי ושיטות

בעלות על הקרקע היא המבדיל — כעיני רבים מתושבי אסיה ודרום-אמריקה — בין תלות נצחית והשארות בשולי החברה לבין בטחון ומידה מסוימת של עצמאות כלכלית. במדינות העולם ה-גות היום מגוון שיטות של החזקת קרקע, והן צומחות ומתפתחות מתוך ה-מבנה החברתי-כלכלי הקיים בכל אחת מהן וכן מן האידאולוגיה או האמונה הדתית השלטת בה. תהיה השיטה אשר תהיה, יש לה השלכות ישירות ועקיפות על מדיניות הפיתוח הכללית של המדינה, ולפיכך יש לבחון אותה במסגרת הרחבה יותר של מדיניות אורבנית. וויליאם דה-בלה, במאמרו „מושגים בהחזקת קרקע עירונית“ סוקר את השיטות הקיימות של החזקת קרקע, ובוחן את יתרונותיהן ואת חסרונותיהן.

ייחודה של הקרקע היא בדואליזם ה-מצוי בה כנכס ציבורי ופרטי כאחת. אופיה הציבורי גובע מעובדת היותה נכס קבוע ונצחי. מעובדת היותה אחד משלושת המרכיבים הבסיסיים של תהליך ה-ייצור (במיוחד במדינות חקלאיות), ומכך שערכה באזורים עירוניים היא, במידה רבה, תוצר לוואי של תופעת תהליך העיור. אופיה הפרטי, לעומת זאת, מתבטא בצורך הפסיכולוגי בבטחון הגלוי לבעלות על קרקע וכן בעובדה, ששוק הקרקע הוא כה מורכב עד שגם במדינות ריכוזיות כגון ברה"מ וסין ניתנת בו מידה של חופש פעולה בלישור המקומי והאישי, ובכך שבמדינות המתפתחות מגיבה תחושת הבטחון הגובעת מן ה-

מינהל ציבורי?

המשכיות: האם מונעת השיטה במידת האפשר מניחוק פתאומי מן השיטה הי- מסורתית והפוליטית שהביאה להסדרים הקיימים?

מספר החלוקות האפשריות של זכויות במקרקעין הוא כמעט אינסופי, אולם לצורך הדיון שלפנינו בוחן מחבר הי- מאמר את הקטגוריות הבסיסיות של הי- זקת קרקע, הרלוונטיות כמיוחדת לארצות המתפתחות.

החזקה לא רשמית, דה פקטו. תופעה החזקה לא רשמית, דה פקטו. תופעה זו המוכרת בשם „התנתלות“ (squatting), היא תופעה של החזקה ושימוש בקרקע הנעשים ללא קבלת רשות מבעליה. והיא נפוצה מאד באזורי המגורים של הערים הגדולות בעולם השלישי.

בעלות פרטית. זוהי הקטגוריה המוכרת ביותר, שבה אורח פרטי או חברה הם הבעלים המוחלטים של הקרקע, וכוחות השוק הם שמכתיבים את השימוש בה (תוך התייחסות, כמובן, לתקנות הי- קיימות בדבר שימושי הקרקע).

החכרה פרטית. בהחכרה פרטית מחכיר בעלים פרטיים את אדמתו לאורח פרטי או לחברה למשך תקופה מוגדרת, לעתים תוך הגבלות על שימושי קרקע מסוימים. קטיגוריה זו כוללת את שוק השכירות, והיא ניתנת ליישום בכל סוגי הרכוש: מגורים, מסחר ותעשייה.

בעלות ציבורית: בעלות ציבורית מת- קיימת כאשר הבעלות המלאה על הקרקע נתונה בידי סוכנות ממשלתית. בהקשר העירוני חלה שיטה זו על קרקעות ציבוריות כגון פארקים, דרכים ובנייני ציבור. מחוץ לשטחים העירוניים, הממשלה היא לעתים הבעלים של שטחים נרחבים במדינה, הכוללים שטחי יער, שימור, משאבי טבע, נופש או שימושים

אחרים. עם התפשטות האזורים העירוניים, מקבלים שטחים אלה, שנחשבו ב- עבר לשטחים חקלאיים או בלתי מפותחים משנה חשיבות, ועל המדינה להקים מוסדות שיאפשרו את המעבר המהיר של קרקעות ציבוריות אלו לתוך העיר. דוגמה נוספת לבעלות ציבורית המנוהלת על ידי חברה ציבורית היא בנייה של ערי בירה חדשות כגון קנברה וברזיליה, או הערים החדשות דוגמת אלה שהוקמת בבריטניה.

החכרה ציבורית: כאשר סוכנות ציבורית בעלת קרקעות מחכירה או משכירה קרקע לאורח פרטי או לחברה פרטית למשך תקופה מוגדרת, נקראת החזקה זו החכרה ציבורית.

בעלות קהילתית (שבטית): זוהי אולי הצורה עתיקת היום ביותר של החזקה פרטית. למרות שמושג זה השתנה באופן קיצוני בדורות האחרונים, עדיין מת- עוררות לעתים בעיות בערים מסוימות באפריקה, הנובעות ממסורות שבטיות של החזקה פרטית שהועתקו אל תוך הי- עיר.

בעלות קהילתית (שכונתית): מימדיה של התופעה עדיין קטנים, אולם היא הולכת ומתפשטת בארצות המתפתחות. על פי הסדר זה, ניתנת השליטה על המכירה והקניה של הקרקעות בשכונה לידי ארגונים מקומיים בחרים, שמטרתם להלחם נגד ספסרות בקרקע, בעיקר באזורי מצוקה.

בנוסף לקטגוריות הבסיסיות שפורטו לעיל, קיימת באזורים עירוניים גם אב- חנה בין המרכיבים השונים של זכויות במקרקעין. וכל חלקה ניתנת לפירוק לגורמי זכויות שונים: „נכס אופקי“, או בית משותף, שבו ניתנת בעלות מלאה על חלק אופקי של בנין ובעלות משותפת על אזורי המדרגות, השרות, והי-

גיבה, היא דוגמא לכך; „זכויות אויר“, על פיהן מתחלקת הבעלות על חלקה מסוימת לשכבות-אופקיות טרם שהוקם עליה בנין. כלשהו, היא-דוגמא נוספת לחלוקה במרחב.

אבחנות אחרות, אולי חשובות יותר, הן האבחנות בין הקרקע-עצמה לבין ה-השבחה הנעשית בה. דהיינו כל מבנה או תוספת המעלים את ערכה המקורי, וכן האבחנה בין זכויות השימוש בקרקע לבין זכויות פיתוח הקרקע. בראשונים הכוונה לזכויות המתחסות לשימוש ה-נעשה בקרקע בהווה ואשר ניתן לממשו באופי מידי, בעוד שהאחרונים מתחסים לזכויות עתידיות שבהכרח אינן בטוחות. מכאן שערך זכויות הפיתוח תלוי בהשקעות הציבוריות. רבים רואים בו תוצר חברתי המצדיק בעלות או שליטה ציבורית.

להלן מנתח המחבר את מידת ההתאמה של כל אחת מן השיטות ליעדי המדיניות שקבע.

יעילות

החוקה דה פקטו: במונחים של מיקרו כלכלה, זוהי שיטה יעילה מאד, שכן לרוב עושים המתנחלים שימוש בקרקע שכות חות השוק פסחו עליה, כגון גיאית ר-מדרונות, וכל זאת באמצעים טכנולוגיים ופיננסיים מיועריים, תוך ניצול מירבי של המשאבים המושקעים. אולם במונחים אורבניים רחבים יותר, מהווים התנחלות יות אלה מחסום בפני שימוש פרודוקטיבי יותר בקרקע.

בעלות פרטית: על פי תאוריית הכלכלה קלאסית. בעלות פרטית מהווה תמריץ ליעילות ויצרנות. ואולם התנאים בעולם השלישי אינם מאפשרים התפתחות שוק „נורמלי“, והתוצאה היא שימוש בזכויות בקרקע, במיוחד כאשר מח-

סור באפיקי השקעה גורם ללחצים ספקרטיביים.

בעלות ציבורית והחכרה ציבורית: כאן מותנות התוצאות במידת היעילות ואפשרויות המימון של הסוכנויות הנוגעות בדבר, ואלה משתנות ממדינה למדינה. כן נכון הדבר גם לגבי החלוקה בין זכויות פיתוח לזכויות שימוש.

בעלות קהילתית (שבטית): לבעלות מסוג זה יש ענין מועט בדרך כלל בהגדרה הכלכלית הקונבנציונאלית של „השימוש המירבי“, ומשום כך אין הן נוטות להיות פרודוקטיביות.

בעלות קהילתית (שכונתית): לשיטה זו מאפיינים דומים לשיטת הבעלות ה-שבטית, אולם טרם נאספו לגביה די נתונים. יש דמיון מסוים בינה לבין ההתנהלות הבלתי חוקיות באופן ניצול המשאבים העומדים לרשותם.

היענות לצרכי ביקוש גוברים

החוקה דה פקטו: זהו אמצעי אופייני במדינות מתפתחות לענות על דרישות הדיור הגוברות של המגזר החלש מבחינה כלכלית לעתים קרובות נוצרות במושבנות מסוג זה יחידות לשכירות משנה, המהוות תוספת חשובה למלאי הדיור הכללל בעבור מעוטי היכולת. מבחינת הרשויות, אין זו כמובן שיטה אופטימלית.

בעלות פרטית והחכרה פרטית: מידת יעילותן של שיטות אלו תלויה באופיו של השוק הפרטי מחד, ובאמצעי הפיקוח על שימושי הקרקע מאידך, ובעיקר אמצעי המימון ואפשרויות ההפקעה.

בעלות קהילתית (שבטית): שיטה זו, מעצם הגדרתה, אינה בנויה לענות על ביקושים חוץ שבטיים, אולם היא אמורה לשרת נאמנה את צרכי בני השבט.

בעלות קהילתית (שכונתית): גם ב-
הקשר זה אין מידע מספיק על מנת ל-
העריך את השיטה.

היענות לשינויים במבנה העירוני

החזקה דה פקטו: במידה שתשתיות
חדשות גוררות אחריהן התישבות חדשה,
הרי שה"התנחלויות" כשלעצמן הן תגו-
בה לשינויים במבנה העירוני. מאידך,
מהווים רובעי ה"מתנחלים" מכשול בפני
שימושים מתוכננים.

בעלות קהילתית (שכטית ושכונתית):
בדומה להחזקה דה פקטו, גם צורות
בעלות אלה עלולות לחסום שינויים ב-
מבנה העירוני, וזאת מעצם תפקידן כ-
מעוזים פוליטיים הפועלים מחוץ למס-
גרת.

בעלות ציבורית ובעלות פרטית: ל-
כאורה, אין שיטת הבעלות הציבורית
נתונה לאילוצים הנובעים מקיומם של
בעיות פרצלציה ותיאום עם תשתיות צי-
בוריות, והיא מותאמת לשינויים במבנה
העירוני יותר מאשר שיטת הבעלות ה-
פרטית. ואולם הנסיון במקומות כמו בר-
זיליה, שגדיגאר ואיסלאמאבאד הוכיח,
שתכנון קשוח מדי מונע את הגמישות
הרצויה לצרכי שינויים.

החכרה ציבורית: שיטה זו מונעת ל-
עתים קרובות כל שינוי בגלל אורכם של
הרוי והחכירה הנהוגים לגבי כל שימושי
הקרקע.

שיטת הפיצוי בין זכויות הפיתוח ל-
זכויות השימוש מאפשרת גמישות התח-
לתית, ואולם לאחר שנעשתה החלוקה
נותרת שוב מסגרת קשיחה.

החזקה דה פקטו: מעצם טיבם מהנה
ההחזקה הלא רשמית חלוקה מחדש דה
פקטו של משאבים. מאידך, היא גורמת
הוצאות לדיירים מעוטי היכולת, לבעלי

הקרקע החלקיים ולרשויות.
בעלות קהילתית (שכטית ושכונתית):
גם שיטות החזקה אלו נוטות לעשות
חסד עם חברי השכונה או השבט, אולם
הן עשויות לפגוע בקהילה העירונית כ-
כלל.

בעלות פרטית והחכרה פרטית: שתי
שיטות אלה יכולות מבחינה תאורטית
להיות צודקות או לא צודקות, אך הנסיון
בארצות המתפתחות מוכיח, כי בפועל
הן מהוות מקור עיקרי לאי שוויון כלכלי
ופוליטי.

בעלות ציבורית: כינונה של השיטה
נועד לעתים קרובות ליצור חלוקה צו-
דקת יותר של המשאבים, אולם מידת
הצלחתה תלויה ביושרן של הרשויות
המנהלות אותה.

החכרה ציבורית: בשיטת ההחכרה ה-
ציבורית גם פקידים ממשלתיים שאין
בהם רוב (כמו בשבדיה) מתקשים לשמור
על החלוקה הצודקת על פני תקופה
ארוכה, והם נתונים ללחצים פוליטיים
רבים.

בעיות דומות צצות גם בבעלות ציבו-
רית של זכויות הפיתוח, אשר בתיאוריה
היו עשויות לסייע לחלוקה השוויונית
באמצעות סבסוד פרויקטים לשכבות
מעוטות היכולת.

חוסר התאמה

החזקה דה פקטו: אחד המאפיינים ה-
בסיסיים של שיטת החזקה זו הוא קיומה
מחוץ למסגרת החוקית והמוסדית, ומכאן
גם חוסר התאמתה למדיניות הכללית ו-
לאמצעי האכיפה הנהוגים לצורך יישומה.
בעלות קהילתית (שכטית ושכונתית):
בדומה להחזקה דה פקטו, גם שיטות אלו
נוטות להיות בלתי תלויות בישויות ה-
פוליטיות או הפוליטיות למחצה, ולפיכך
מידת התאמתן למדיניות הלאומית או
העירונית עלולה להיות בעיה.

בעלות פרטית וחכירה פרטית: למרות אופיין הפרטי של צורות הזקנה אלו, ניתן להתאימן למדיניות הכללית בעזרת הגבלות חוקיות ותקנות ציבוריות.

החכרה ציבורית: שיטר זה מאפשרת תיאום ניכר למדי בזמן ההחכרה הראשונית, ואלם לאחר מכן קשה להתאימה לשינויים במדיניות.

שליטה ציבורית בזכויות הפיתוח: אחד היתרונות של שליטה ציבורית באמצעי הפיתוח היא העובדה, שהיא מאפשרת תיאום הדוק בין התכניות הכלכליות, התברתיות והפיזיות. ואולם גם כאן, בדומה להחכרה ציבורית, נכון הדבר רק לגבי השלב הראשוני. בסיכומי של דבר, יכולתה של סוכנות ציבורית לתאם את פעולותיה עם המדיניות הציבורית הכללית — תלויה במידת התיאום הפנימי של הממשלה בכל מדינה.

המשכיות ההסדרים

לבעלות החכירה פרטית, בדרך כלל, יש מידה רבה של המשכיות עם ההסדרים הקיימים, למעט מדיניות בהן רוב האוכלוסיה העירונית מורגלת בבעלות שבטית או שיתופית כלשהי. במדינות בהן לממשלה יש מחויבות אידיאולוגית הזקנה לבעלות שיתופית — מובן ששיתות הבעלות הציבורית, ההחכרה הציבורית והבעלות הציבורית על זכויות הפיתוח תורמות יותר להמשכיות.

בעלות קהילתית שבטית היא, כמובן, המשכות לגבי המהגרים הכפריים לעיר, שהיו מורגלים לכך בעבר, אולם יש בה חוסר המשכיות עם התפישה האירופאית של בעלות פרטית ושוק חפשית, תפישה ששרדה בכמה מן המדינות המתפתחות מאז התקופה הקולוניאלית. בעלות שכזו נתית, לעומת זאת, מוכרת פחות. עם זאת גם בקרב שיטות ההחזקה האירופאיות מוכרים סוגים של בעלות שיתופית,

ויתכן שניתן לראות בבעלות השכונתית מעין הד המשכיות לשיטות אלו.

לבסוף, כמעט כל המחקרים מורייב, ש-מלבד בכמה אזורים באפריקה, החזקה דה פקטו נחשבת בעיני ה"מתנחלים" עצמם כסטיה חמורה מן המוסכמה של כיבוד זכויות הרכוש הפרטי, וזהו צעד שיש לנקוט רק כאשר נסתמו כל שאר דרכי הפעולה האפשריות.

מכל האמור כאן ברור, כי אין שיטה אידאלית אחת של החזקה קרקע המתאימה לארצות המתפתחות, לא רק משום שלכל אחת יתרונות וחסרונות, אלא גם בגלל שיטות הרישום המסורבלות, ה"עורפול השורר בכל הנוגע לבעלויות רשומות בטאבו, חוסר אמצעי הפקעה לזרכי ציבור, והמוסדות המיושנים הקיימים באותן ארצות. במיוחד מקשה הדבר על השכבות החלשות באוכלוסיה. מסקנתו של דובלה היא, כי אין לראות את הקרקע כמצויה בבעלות פרטית או ציבורית, אלא יש ללכת לקראת שיטות מורגלות יותר של בעלות שיתופית. מבין אלה הוא מזכיר ארבע שיטות בעלות ענין מיוחד:

● התערבות ציבורית בקנה מידה גדול בדרך של ריכוז קרקעות, בנית תשתיות ופרצלציה חדשה. (land re-adjustment). בדרך זו מתערבת

הממשלה באופן ישיר מבלי לרחוק בבעלות לטווח ארוך.

● רכישה מוקדמת של זכויות הפיתוח; למרות הקשיים האדמיניסטרטיביים הכרוכים בכך, מוצדק וכדאי לדעת המחבר, ליישם את השיטה.

● הפרדה בין בעלות על הקרקע לבין בעלות על המבנים שעליה; יתרון של השיטה היא בכך שהיא מהווה תמריץ להשקעות פרטיות בבניה,

(המשך בעמוד 33)