

מדיניות קרקע עירונית בעיות והזדמנויות

הרולד ב. דנקרלוו

ובעיות הקשורות בזכויות הבעלות על הקרקע.

הספר „מדיניות קרקע עירונית – בעיות והזדמנויות“¹ הוא קובץ מאמרים שהוצאא ביוזמת הבנק העולמי, ה- מחפש מענה ופתרונות לבעיות אלו. ב- הקדמה לספר סוקר העורך, הרולד ב. דנקרלוו, את התיבטים השונים של מדיניות הקרקע עירונית בארצות מתפתחות, כגון עליית מחירי הקרקע, צורות התייחסות של קרקע והעברת בעלויות, רכישת קרקע לצרכי פרויקטים ציבוריים ופיקוח על שימושי קרקע (כל אחד מן הגושים אים גידון בהרחבה בגוף הספר).

גיבוש מדיניות קרקעית היא משימה קשה ומסובכת, לאור מגוון היעדים – עיתוי בסתירה זה מזה – שעליה לקדם, ומגבלות הכלים והאמצעים העומדים ל- רשות מעצבי המדיניות. היעדים המוצגים בדרך כלל מתחום זה הם:

- היצע הולם של קרקע עירונית ל- מגורים, לצרכים קהילתיים ול- צרכים יצרניים, כולל שירותים עירוניים בסיסיים.
- התפרסות גיאוגרפית הרמונית, ש- תשאף להקטין את ניצול המשא- בים ביחס לתועלת הכלכלית וה- חברתית.
- שאיפה ליתר שוויוניות בעושר ו- הכנסה, כולל מתן דיור הולם ל- משפחות מעוטות יכולת.
- פיזור גיאוגרפי של אוכלוסיה ופ- עילויות במישור המחוזי ותואם

(פקירה מתוך ההקדמה לספר בנושא זה שיצא לאור ביוזמת הבנק העולמי)

ארבע מאות מליון בני אדם נוספו לאוכלוסיה העירונית בארצות המתפתחות בין השנים 1975–1950, מספר ה- משתווה כמעט לסך-כל האוכלוסיה ה- עירונית בעולם המערבי המתועש. צופים, כי למספר זה יתווספו עד שנת 2000 עוד כמיליארד בני אדם, ואוכלוסייתן של כארבעים ערים באזורים אלה של ה- עולם תעלה על חמישה מליון נפש. נתי- גים מדהימים אלה (שאינם כוללים את סין) ממחישים את מימדיו המדאיגים של תהליך העירור בעולם המתפתח. מדאיגים, משום העימות התריף בין הלחצים ל- אורבניזציה מתד, והעדר המשאבים ה- דרושים על מנת לספק דיור, תעסוקה ותשתית פיזית וחברתית, מאידך.

שני שלישים מאוכלוסיית העולם המת- פתח חיים במדינות בהן התפוקה השנתית הממוצעת לנפש היא מתחת ל-500 \$. לא פחות מדלות המשאבים הכלכליים חמור גם המשור בכוח אדם מיומן כדי לעצב וליישם את המדיניות הדרושה נוכח התי- פתחויות אלה.

כנס האביטאט של האומות המאוחדות שנערך בוונקובר שבקנדה ב-1976 הצי- ביע על מספר בעיות חמורות העומדות בפני העולם המתפתח בתהליך העירור, בעיות שיש בהן גם ענין אוניברסלי ו- ביניהן העליה התלולה במחירי הקרקע העירונית, שאלת ספינת הרווחים מ- מקרקעין שמקורם בהשקעות ציבוריות,

את העדיפויות והיעדים הלאומיים הכלליים.

הבעיה בהגדרה זו של היעדים, טרען דנקרלי, היא ניסוחם המערפול, המתחמק מקביעת סדרי עדיפויות לצרכי ביצוע, ו- התאמה לתנאים משתנים, ערפול הנבע מחוסר הידיעה לגבי השלכות ארוכות טווח ושינויים עתידיים צפויים. כן מעור- רים יעדים אלה את הסתירה בין השאי- פה לשוויוניות מחד ולעילולת כלכלית מאידך, ביחוד בטווח הקצר.

לאור המורכבות של הנושא, אין ה- מחבר מתיימר להשיב על כל השאלות, אלא לסקור את הבעיות והנושאים ה- שונים הכרוכים בו.

ההסלמה במחירי הקרקע העירונית והקצאת ערכה העודף

עיקר הדרישה הנגזרת מקרקע עירו- נית נענית על ידי הפשרה והסבה של קרקע חקלאית בשולי האיזור הבני ה- קיים. מתוך ציפייה להתליך זה הגורר אחריו עליה בהכנת ובשווי הנכס, מת- חילים מחירי הקרקע החקלאית הסמוכים לאיזורים עירוניים להאמיר שנים אחדות לפני עצם השינוי בשימוש. התפשטות העיר מלווה בעליית ערכם של האזורים המרכזיים יותר, ועליה זו מצידה מפעילה לחצים לחסוך ולהצטמצם בקרקע. מכאן, שתלק מן הדרישה לקרקע עירונית מ- צאת את פתרונה בהגדלת הצפיפות ב- איזורים היקרים יותר במרכז העיר.

הלחצים הבסיסיים, הגורמים לעליית מחירי הקרקע העירונית, נובעים מהבני- קוש הגובר של האוכלוסייה העירונית. ה- גדלה, והם מחירפים עקב אילוצים שו- גים; בחלקם אלו אילוצים פיזיים (הרים, ביצות, הים, וכו'), ובחלקם — אילוצים ביורוקרטיים (התהליך הארוך והקשה של

פרצלציה), הפוגעים בעיקר בהיצע של חלקות קטנות למעוטי יכולת.

אולם כיום האילוצים החמורים יותר בארצות המתפתחות הם המחסור במשא- בים כלכליים, וחוסר היכולת לספק שירות- תים עירוניים בקנה המידה התואם את הצרכים הגדלים והולכים. לכך מתווספים תכנון ברמה לא מציאותית (ביחס ל- יכולת הכלכלית של רוב האוכלוסייה) וכן גביית תעריפים נמוכים מדי מאלה של- מעשה, נהנו מהשירותים הניתנים.

ספסרות ושימושים מוגזפים גם הם עלולים לגרום למחסור במלאי ה- קרקע העירונית (במלאי כולו או במלאי לשימושים ספציפיים), ביחוד כאשר ל- רשויות אין כלים נאותים להפקעת קרק- עות. לעתים קרוב, שדווקא החוקים ה- תקנות בדבר יעודי קרקע — הם הם הגורמים למחסור כללי או ספציפי בקר- קעות, משום העלות והעיקובים הנובעים מן התהליך הביורוקרטי של הכנת ופי- קוח.

לסיכום, הנקרלי מבחין בין שלושה מרכיבים בעליית מחירי הקרקע: הרא- שון — מקורו בהשקעות שנעשו בזמן השנוי בשימוש הקרקע, כגון עבודת הכנה, עלות הפרצלציה, אספקת התשתית והשירותים, פיתוח הקרקע, או שיכונם מחדש של הבעלים הקודמים. השני נ- בע משנויים בשימושים המותרים בקר- קע, והשלישי — משינויים גיאוגרפיים המקנים יתרונות לאיזורים מסוימים בעת שהעיר גדלה ומתרחבת.

מבנה השוק הפיננסי גם הוא גורם בעל השפעה רבה על רמת מחירי הקר- קע, משום שברוב הארצות המתפתחות אין אפיקי השקעה אלטרנטיביים המתח- רים במקרקעין. בארצות אלו חסר לרוב שוק הזן שיספק אפשרויות השקעה ו- חסכון בטוחים; הרבית על השקעות ב-

של פרויקטים ציבוריים. ערכי קרקע גבוהים מהווים לעתים קרובות מכשול בפני הרשויות המקומיות, וכאשר אין מנצלים את הערך העודף לטובת הציבור, נוצר מצב שבו הפרויקטים עצמם תורמים לעליית ערך הקרקע. אם, לעומת זאת, ישכילו הרשויות לגבות את הערך העודף — יתכן שהגידול ב־שווי הקרקע יוכל לתרום באופן משמעותי למימון פרויקטים ציבוריים.

לשם כך קיימים שלושה אמצעים: גביית תשלום עבור שירותים, גביית מס על הקרקע, ושיתוף הציבור בפיתוח הקרקע, דהיינו, רכישה ציבורית של קרקע או זכויות בנייה. מבין שלושתם הקשה ביותר ליישום הוא האחרון, משום שה־מיומנות הנדרשת לרכישה, ניהול והקצאה של קרקע לצרכי ציבור במחירים שאכן מנצלים את הערך העודף.

מיומנות זו היא בדרך כלל מעל ומעבר ליכולתן של הרשויות, אפילו במדינות המפותחות יותר. על מנת להקטין את העומס הכרוך בתהליך זה, יכולות הרשויות להתמקד ברכישת חלקות קרקע קטנות יותר, סמוך ככל האפשר לזמן הפיתוח, הצפוי. רכישת קרקע ציבורית בשולי האיזור העירוני גם היא עשויה להפחית חלק מן ההוצאות.

אפשרות ביניים נוספת — אשר נוסחה בהצלחה חלקית בכמה ממדינות סקנדינביה — היא רכישה של זכויות הבנייה בלבד, כך שערך השימוש בקרקע בתוקף אינו נכלל במחיר, ואולם גם שיטה זו נתקלת בקשיים בירוקרטיים.

בטוח וארוך, חייגי יותר לצמצם את התגוררים המביאים לעליית מחירי הקרקע, במיוחד את אותם אילוצים פוליטיים ומסדיים התורמים למחסור בקרקע עירונית זמינה.

בנק, הנתונה לפיקוח ממשלתי, היא לעתים קרובות מתחזקת לשיעור האינפלציה. הלוואות לרכישת קרקעות, לעומת זאת, ניתן להשיג — תמורת הצגת בטחונות הולמים — בשיעור ריבית נמוכים או אף שליליים. כתוצאה מכך העלייה במחירי הקרקע העירונית בארצות המתפתחות גבוהה בדרך כלל מעליית המחירים הכללית.

כאשר מחירי הקרקע אכן מאמירים בשיעור גבוה בהרבה מזה של יתר המצרכים וכאשר ההשקעות הפרטיות בקרקע אינן יכולות להצדיק את הרווחים הגבוהים, יש הצדקה לדעת המחבר, להפקיע את הרווח בחלקו או ברובו להפנתו לצרכי הכלל.

בדמשך המאמר מרחיב המחבר את הדיבור בנושא הערך העודף של הקרקע העירונית. הערך העודף מוגדר ראותו חלק בעליית שווי הקרקע על פני תקופה מסוימת שהיא — לאחר שנלקח בחשבון שיעור האינפלציה — מעל ומעבר לחלק המיוחס לעלייה עקב ההון שותשקע ב־קרן על ידי משקיעים פרטיים (תוך התחשבות גם בהוצאות החזקת הקרקע והסיכונים העסקיים).

המקורות העיקריים לערכים עודפים כאלה הם השקעות ציבוריות בבניית תשתיות, הגידול הכללי בשטחים עירוניים ובהכנסות. ומחסורים, „מלאכותיים“ בקרקע, הנובעים מנהגים מינרפוליסטיים או מאי אספקת שירותים אשר יש להם ביקוש בעלות האספקה.

לדעת המחבר, ערכים עודפים אלה מן הראוי, אם כן, שיוקצאו לקופת הציבור, שכן הם נוצרים בעיקרם כתוצאה ממאמצים ציבוריים ולא עקב תרומות משקיעים פרטיים. הקצאתם לקופת הציבור יכולה להקל רבות בשלבי התכנון

החזקה והעברה של קרקע עירונית

אופני החזקתה החוקית של הקרקע והבעלות עליה משפיעים במידה ניכרת על הצורה הפיזית של העיר ועל יכולתה להתאים את עצמה ללחצי הגידול והתפשטות המהירים.

לעתים, יותר משחשובים ההיבטים המשפטיים של החזקת הקרקע, חשובים ההיבטים הפסיכולוגיים, והיינו, כיצד נתפשת הבעלות על הקרקע בעיני המשתמש בה. למשל, חווה הכירה לטווח קצר, שנתהגים להתאימו אוטומטית בתום היתקופה, עשוי לתת תחושת בטחון רבה יותר למשתמש בקרקע מאשר חווה לזמן ארוך שנתון להפקעה שרירותית על-ידי הרשויות.

אין שיטה אידאלית להחזקת קרקע, ולכל שיטה היתרונות והחסרונות שלה; תחושת בטחון היא תיוגית על מנת להעודד יוזמה פרטית מצד הדיירים לשיפור תנאי מגוריהם, ואולם מאידך גיסא, חוזי תכירה לטווח קצר מאפשרים יתר גמישות והתאמה לתנאים ולצרכים המשתנים בעיר הגדולה.

הגבלת זכויות הבעלות של הדיירים בפרויקטים של דיור ציבורי מסובסד הוא אמצעי נפוץ על מנת להגן מפני ספספוט. לעתים נדרשים הדיירים למכור את גכסם לתברה המשכנת כאשר ברצונם לעזוב, וזאת כדי להבטיח שבעלי הכנסה גבוהה או משקיעים ספקולטיביים לא ירכשו את הקרקע שהושבחה.

בעיית שיטה זו — מלבד הקושי שבאכיפתה — היא שהגבלות אלו מקטינות במידה ניכרת את המובליות של הדיירים ומסאן גם את אפשרויות התעסוקה שלהם. יישום ההגבלות גם כרוך בעלות של שכר לזכאדם מיזמן. ניתן למצוא דרכי ביניים שונות לפתרון בעיה כגון

הגדלת זכויות הבעלות באופן הדרגתי על פני תקופה ממושכת, או מתן פיצוי לדיירים עוזבים — על השקעותיהם בכנס.

הנסיון מלמד, אומר המחבר, כי ברוב הפרויקטים העירוניים קל יותר להצביע על בעיות החזקה הבעלות של הקרקע מאשר לפתרון. ואולם במידה וניתן לבצע שינויים כלשהם בדפוסי החזקת הקרקע הטהורים, הזמן הנכון לעשותם הוא בעת שינויים בשימושי הקרקע.

רכישת קרקע בעבור פרויקטים ציבוריים

אחת הדרכים להוזיל את מחירי הקרקע בפרויקטים ציבוריים בעיר היא רכישה מוקדמת של הקרקעות, בשלב שבו השימוש החדש של הקרקע טרם הביא לעלייה במחירה, ולבעליה אין עדיין כח מיקוח גדול משום שהעברת הבעלות אינה תיוגית ולחצית בזמן. לעומת זאת, חסרונה של השיטה הוא בכך, שהיא דורשת השקעת כספי ציבור שיכלו לשרת מטרות אחרות בשלב הביניים.

יתרה מזו, המיקום האופטימלי של האתר לעתים לא מתברר עד לשלבים מאוחרים יותר של תכנון הפרויקט. בחירת העיתוי הנכון לרכישת קרקע לצרכי פרויקטים ציבוריים קשה יותר ככל שהתהליכים החוקיים של העברת הבעלות מסובכים יותר, וככל שבחירת האתר המדויק של האתר תשובה יותר.

ברוב המדינות ישנה חקיקה המאפשרת הפקעת קרקעות לצרכי ציבור, אם כי אורך התהליך ומורכבותו שונים ממדינה למדינה. לעתים די בעצם האיום בשימוש בהליכי ההפקעה כדי לזרז את הרכישה; במקרים אחרים אין דרך זו יעילה כלל.

אחת הבעיות הקשות בארצות המת-

מיושנות מן העולם המערבי, והן מתעל-
מות מן התנאים המקומיים וממגבלות
הרשויות. ואלו השיטה השניה – רכישת
קרקעות ציבוריות לצורך שליטה ופי-
קוח על שימושי הקרקע – דורשת משי-
אבים פיננסיים נרחבים, שאינם עומדים
לרשות המדינות המתפתחות.

סיכום

מכל האמור לעיל, מסכם המחבר, ברור
כי בעיית הקרקע העירונית במדינות מת-
פתחות היא סבוכה, וכל נסיון להציע
מדיניות כוללנית תיתקל בריבוי יעדים
ובחפיפה וסתירה ביניהם. הגישה הנכונה,
לכן, צריכה להיות של טיפול פרגמטי,
צעד אחר צעד, העושה שימוש בכלים
ומשאבים הנמצאים בהישג יד. בד בבד,
יש להכשיר ולפתח שיטות עבודה הול-
מות יותר.

חשוב ביותר לנסות לפשט את החו-
קים והתקנות הקיימים, ולבטל את אלו
שאינם משרתים את המטרה. תשומת לב
מיוחדת צריכה להינתן כדי להבטיח ש-
משפחות מעוטות יכולת לא תקופחנה
עקב תכנון דיוור ושרותים ברמה המיו-
עדת לאוכלוסייה האמידה בלבד.

מעל לכל יש לדאוג להגדלת מלאי
הקרקע המפותחת הזמינה. זהו, לדעת
הנרקל, התשובה היחידה להתפוצצות
האוכלוסין בעיר והדרך היחידה לתקן את
הפגם החמור בנושא הקצאת קרקע ה-
קיים בחברות קפיטליסטיות וסוציאליס-
טיות כאחת – העדפתו של מיעוט עשיר
ובעל השפעה.

1) Dunkerley, Harold B. Editor :
Urban Land Policy, Issues and
Opportunities, Oxford University Press,
1983.

פתוחה היא דלות המידע העדכני בנו-
שא בעלויות קרקע ותוסר מהימנותם של
הסקרים הנערכים.

במציאות, משתדלות רוב המדינות ל-
בנות פרויקטים ציבוריים על קרקע ש-
גמצאת כבר מראש בבעלות ציבורית.
כתוצאה מכך לא תמיד נבחנים לעומק
היתרונות הכלכליים והחברתיים של ה-
אתרים האלטרנטיביים.

הפיקוח על שימושי קרקע

הפיקוח על שימושי קרקע נועד ל-
מנוע התפתחות מרקם עירוני יבלתי יעיל
ושימושי קרקע אנטי-חברתיים. אולם
דיכוי שוק הקרקע עלול להביא לחוק
היוזמה הפרטית. המידע הדרוש לשם
קבלת החלטות מנהליות הוא לעתים רחו-
קות בגמצא בערים העוברות תהליך
גידול מואץ. כמו כן, ניתן בקלות לנצל
לרעה את אמצעי הפיקוח כדי שישרתו
את האינטרסים של קבוצות פוליטיות
בעלות השפעה.

דנקרלי מבחין בין שתי קטגוריות כל-
ליות של אמצעי פיקוח על שימושי קר-
קע: הראשונה היא זו הכוללת תכניות
סטטוטוריות, חוקים ותקנות אשר ב-
מסגרתם חייבות הפעולות הנוגעות ל-
קרקע עירונית להתבצע; השניה כוללת
את פעולות הרשויות הקובעות באופן
ישיר את שימוש הקרקע, כגון פיתוח ש-
נעשה על ידי חברות ציבוריות. בשתי
השיטות ניתן למצוא פגמים. ברוב הערים
הגדולות בארצות המתפתחות יש מער-
כות תכנוניות הכוללות חלוקה לאזורי
וקנסות. הבעיה טמונה תמיד ביישום
תכנון, חוקי ותקנות בנייה, רשויות
ואכיפת החוק.

רבות מתכניות המתאר בערים אלה
הוכנו על פי מודלים של תכניות מתאר