

# קרקע לא מפותחת במרכזי ערים

## מאת: אירית צדניאבסקי

חלקות קרקע בלתי מפותחות ולא בנויות מאפיינות את מצב שימושי הקרקע במרכזי ערים ותיקות מגרשים אלה מצויים בדרך כלל בסביבה שבה ערכי הקרקע הם מהגבוהים ביותר שיש בעיר והביקוש לשימושי קרקע שונים הוא אינטנסיבי.

מגרשים לא מפותחים או במינח מדויק יותר מגרשים במצב של "תת פיתוח", מסווגים כך:  
- מגרשים ריקים,

- מגרשים הבנויים בדלילות, באחוזי בנייה פחותים מזכויות הבנייה המוקנות,

- מגרשים הבנויים בהתאם לזכויות הבנייה המוקנות, אולם בצפיפות בנייה נמוכה מהמקובל בסביבה,

קיימים מקרים בהם תכניות מתאר החלות על אזורים מסוימים, בעיקר במרכזי ערים, אינן מעודכנות וזכויות הבנייה שהן מקנות, נמוכות יחסית לפרויקטים נקודתיים באותם אזורים.

מבחינת הבעלות נסווג את המגרשים הלא מפותחים למספר קבוצות:

- בעלות פרטית : משפחתית

- בעלות פרטית : תאגידיים

- בעלות ציבורית: המדינה, רשות הפיתוח, קרן קימת לישראל, רשויות מקומיות.

ניתן להצביע על השלכות שליליות של קיום מגרשים לא מפותחים במרכזי ערים, מבחינת מה שניתן לכנות "טובת הכלל" או "טובת הציבור".

מגרשים ריקים, או הבנויים בדלילות במרכזי הערים, פוגעים בפיתוח העירוני ובהתפתחות של מרכזי ערים מודרניים, בעוד שהם יכלו לשרת את ציבור התושבים בצורה הטובה ביותר. מגרשים אלה מהווים במקרים רבים מפגע סביבתי. הם מושכים אליהם אשפה, זיהום ואף פשע ו"עולם תחתון".

קיום שטחים בלתי מפותחים באתרים מרכזיים, יכול לגרום לבזבז משאבים עירוניים ולאומיים, מצד אחד על-ידי תת-ניצול של מערכות תשתית קיימות: הדרכים, התחבורה והתשתית העירונית - ומצד שני כתוצאה מהקדמת הצורך בפיתוח אזורים חדשים, עם תשתיות חדשות, בפאתי הערים. כלומר, השקעה שולית נמוכה לא מתבצעת ובמקומה יש צורך בהשקעה גבוהה יותר באתרים אחרים. אי ניצול של קרקע זו גם איננו מאפשר לבצע עליה בינוי שיגדיל את תועלת הציבור. לעומת זאת, שווי הקרקע נקבע בשוק העסקאות והוא מביא בחשבון את מצב הביקוש וההיצע ותנאי השוק. כתוצאה מהנזל, מתקבל במקרים רבים שווי קרקע בשוק, הנופל משווי הקרקע למשק הלאומי.

עתה, עם גבור העלייה, נעשה פיתוח מאסיבי למגורים, בעיקר בשולי הערים. פיתוח זה מעמיד את מרכזי הערים בסכנה של "דריכה במקום" ואף ניוון, עקב תהליכים צנטריפוגליים המשכים פונקציות שמקומן במרכזי ערים, אל אזורי המגורים החדשים. דווקא במצב זה יש לעודד פיתוח וטיפוח מרכזי הערים.

קיימות מספר סיבות לקיום מגרשים בלתי מפותחים ולהלן כמה מהן:

- סיבות הקשורות בבעלות: פיצול הבעלות עקב ירושה; ישנם בעלים רבים לכל חלקה; יחסים בלתי תקינים בין הבעלים; הימצאות בעלים בחו"ל; קשיים באיתור הבעלים בארץ וכו'.  
- סיבות הקשורות בשיקולים עסקיים או מנהליים של הבעלים.  
- סיבות הקשורות בתהליכי התכנון והרישוי (עיכובים מצד הרשויות הסטטוטוריות לשינוי זכויות הבנייה, דרישות תכנוניות המקשות על תכנון מחודש וכד').  
- סיבות הנובעות ממוסר כדאיות כלכלית לפיתוח אינטנסיבי, הנובעות בחלקן לפחות ממצב התכנון, דוגמאות לכך: דרישות לחנייה; מגבלות לגובה בנייה; חובת שימור בניינים; שימוש בחומרים יקרים ועוד.  
סביר כי בפתול, מאחורי כל מגרש במצב של תת פיתוח מצויה קומבינציה של כמה מן הסיבות הנ"ל.

להלן דוגמאות לסוגים שונים של מגרשים הנמצאים במקומות מרכזיים ויקרים בירושלים, מגרשים אלו, במצב של תת פיתוח, נמצאו בסקירה ראשונית (וחלקית) של מגרשים ריקים בירושלים:  
1. מגרש השייך למוסד ציבורי והמיועד לבניין ציבורי, אשר ככל הנראה מסיבות הקשורות למוסד המחזיק בקרקע, מונעות את פיתוחו.  
2. מגרש משותף למספר בעלים, המצוי זה למעלה מ-10 שנים בהליך של שינוי תכנית בניין ערים, לשם העלאת זכויות הבנייה בו מעבר ל- 150% המוקנים על-ידי תכנית המתאר.  
3. מגרש הנמצא בבנייה כיום ואשר אישור הבנייה לגביו התעכב חודשים ארוכים, עקב סיבוכים ביורוקרטיים.  
4. מגרש משותף לעשרות בעלים, אשר בהליך מסובך ויקר שארך שנים רבות, אושרו לו זכויות בנייה גבוהות ומהזכויות המוקנות על-ידי תכנית המתאר, למרות שהתכנית החדשה אושרה כבר לפני מספר שנים, המגרש ממשיך לעמוד בשממונו מסיבה לא ברורה.  
5. מגרש שבעליו נסוג מהרעיון לבנות עליו באופן אינטנסיבי, כנראה עקב חוסר כדאיות כלכלית הנגרמת בין היתר בשל כופר החנייה הנדרש.  
6. שורה של מגרשים ובניינים מחנחים לאורך התוואי המתוכנן להרחבת דרך (הרחבה זו היא על פי תכנית שאושרה לפני שנים רבות ואשר כלל אין וודאות שתבוצע אי פעם).

ללא בדיקה מעמיקה לא ניתן לקבוע בצורה נחרצת וברורה את חשיבותם היחסית של הגורמים המעכבים את פיתוח מרכזי הערים.  
חד עם זאת, ניתן להצביע כבר בשלב זה על מספר כיוונים אפשריים, נראה כי צרוף של מספר גורמים הוא הסיבה לכך שמגרשים לא מעטים נמצאים במצב של תת פיתוח.  
על סמך ניתוח המבוסס על המצב הסטטוטורי בירושלים, הגורמים הללו הם:  
1. גורמים הקשורים למיסוד התכנוני העירוני:  
נראה כי המופקדים על התכנון, אינם מקדמים תכנית ואינם יוזמים שינויים הכרזים לתנופת פיתוח של מרכז העיר.

בירושלים חלה תכנית מתאר שנערכה בתזילת שנות ה-60. התכנית שחלה על מרכז העיר אינה מעודכנת תמיד על כך העובדה שכמעט כל הפרוייקטים המוקמים במרכז העיר הם בדיקה גדול בהרבה מה-150% המוקצים על-ידי תכנית המתאר.

כתוצאה מאי הכנת תכנית מתאר חדשה, מרבית התכניות החדשות היו 'נקודתיות', כלומר, חלו על שטח מצומצם המתייחס רק להיום. אימוץ מספר רב של תכניות כאלה יביא לחוסר אפשרות ליישום תכנון כולל.

פרוצדורה של שינוי תכנית והעלאת אחוזי הבנייה היא יקרה וקשה ולכן רק יומים 'חוקים' לוקחים

על עצמם משימה זו.

גם אם יימצא יום שיקח על עצמו פרויקט של שינוי תכנית במרכז העיר נראה כי יתקל בקשיים אדמיניסטרטיביים רבים ויהיה עליו להתמודד עם תהליך אישור ארוך ומסובך המייקר את הפרוייקט ומקשה על ביצועו.

יש מקום להניח, שתהליך מקוצר ואווירה של 'רצון טוב' מצד המימסד התכנוני לקידום פרויקטים, יוכלו להקל על יזמים בתחום זה.

2. גורמים הקשורים לבעלות על קרקע:

בעלות מפוצלת (בעיקר עקב ירושות), העובדה שחלק מן הבעלים אינם נמצאים בארץ וכן עצם הקיום של נכסים בשכירות מוגנת, כל אלה מקשים ללא ספק על התארגנות לקידום פרויקטים. יש מקום להניח שאם בתחום זה היתה קיימת התערבות של המחוקק, באופן שהבעלים יאלצו לקדם את פיתוח המגרשים שברשותם, או, אם היתה מופעלת הפקעה (תמורת פיצוי מלא כמובן) של נכסים אלה על-ידי הרשויות, היה בזה כדי לקדם את הפיתוח במרכז הערים.

בקשר לבעלות, חשובה ההבחנה בין קרקע ציבורית לבין קרקע פרטית. קרקע ציבורית, דהיינו קרקע בבעלות המדינה, קרן קיימת לישראל ורשות הפיתוח, מנוהלת ע"י גורם אחד - מינהל מקרקעי ישראל; מאידך, קרקע בבעלות פרטית, מפוצלת במקרים רבים בין יותר מבעל אחד ואז, מערכת ההחלטות שונה לחלוטין וקיימות סיבות רבות לחילוקי דעות ועיכובים.

הבעיה שהועלתה לעיל לא קיימת כמובן לגבי קרקעות המדינה שלגביהן אפשר להחליט על פיתוח באמצעות החלטה אדמיניסטרטיבית מהירה.

חשוב לציין כי רוב הקרקעות במרכזי הערים הגדולות הנו בבעלות פרטית וגורם זה הוא בעל השפעה ניכרת.

לאור זאת נראה כי כיווני הפעולה לעידוד פיתוח מרכזי הערים צריכים להיות כדלקמן:

- החלטה בדרג תכנוני עליון בדבר חיוניות פיתוח מרכזי הערים, תוך ראייה כלל משקית לגבי הנזק הכללי והחברתי הכרוך בניווט מרכזים קיימים. החלטה זו תישקל מתוך נקודת ראות של הפניית משאבים למטרה זו.

- הכנת תכניות מתאר מעודכנות למרכזי הערים, תכניות שיעניקו זכויות בנייה להבטחת כדאיות כלכלית של היוזמה הפרטית לפיתוח.

- פישוט תהליכי התכנון למרכזי ערים, כפי שהדבר נעשה בהצלחה רבה לגבי בנייה למגורים, יצירת אווירה של 'הליכה לקראת יזמות פרטית' ברשויות התכנון.

- בדיקת מערך המיסוי וההיטלים על פיתוח במרכזי ערים, כולל דרישות חנייה, תשלום כופר חנייה, דרישות לפינויים, שיקום מבנים וכד'.

הבדיקה תראה אם דרישות אלו הופכות את הפיתוח במרכזי הערים לבלתי כלכלי, ואם כן, כיצד ניתן לשנות מצב זה.

- פעולות בתחום המיסוי: הטלת מס רכוש על קרקעות פגיונות ומצד שני פטור ממיסים על קרקעות מפותחות.

- פעולות בתחום החקיקה שמטרתן לעודד ואף לכפות פיתוח במרכזי ערים, (ניתן לשקול הפקעה תמורת פיצוי מלא לגבי מגרשים שבעליהם אינם יוזמים את פיתוחם ו/או ניתן אף לבחון צעדים משפטיים אחרים).

## לסיכום

חשוב לנקוט דווקא עתה, בתקופה של פיתוח אורבני מזורז בכל חלקי הארץ, בצעדים אשר יעודדו פיתוח מקביל של מרכזי הערים, על מנת לשמור על תפקידם המרכזי במערך האורבני של ערי ישראל.