

אספקטים תחיקתיים-תכנוניים של בעיית הקרקע

השפעת המדיניות על מחיר הקרקע

קיימים יחסי-גומלין ברורים בין מדיניות-הקרקע שנוקטים גורמי הפיתוח לבין מחיר הקרקע. כדי לפשט את תיאור ההשלכות של התכנון הפיסי על מדיניות-קרקע, נבחן בראש וראשונה את מחירי הקרקע.

מחיר הקרקע נקבע בעיקר על-ידי שלושת הגורמים הבאים:

- א. יעוד הקרקע;
- ב. נגישות;
- ג. זמינות.

שני הגורמים הראשונים – יעודה של הקרקע ומערך הנגישויות שלה – נקבעים באורח חד-משמעי על-ידי התכנון הפיסי. לעומת זאת, הגורם השלישי מושפע הן מתכנונה הפיסי של אותה קרקע והן מתהליך ישומו של התכנון. אם ניקח, לדוגמה, איזור שיעודו נקבע כאיזור מסחרי, מחירה של הקרקע באותו איזור יהיה מושפע בראש וראשונה מכך, אם ההיצע של קרקע באותו שימוש גבוה מן הביקוש הצפוי או נמוך ממנו. כן יושפע המחיר לא במעט ממערכת הנגישויות המתוכננות באותו איזור. ברור מאלינו, שמידת הפיתוח של האיזור והתשתית שלו מהווים גורם נכבד בקביעת ערכה של חלקת-קרקע. מכאן אפשר לעמוד על מידת החשיבות של התכנון ככלי לביצוע מדיניות קרקעית.

חוק התכנון והבניה 1965 וליקוייו

המערך התכנוני במדינת ישראל מושתת על חוק התכנון והבניה תשכ"ה/1965. חוק זה, כאמור בדברי ההסבר המלווים אותו, הוא שיפור ותיקון במספר נושאים של פקודת בניין ערים 1936. בעיקרו עוסק החוק בהסדרת היחסים בין בעלי הקרקע לבין ה"ציבור". אולם, למרות התיקונים שהוכנסו בו אין החוק עונה על בעיות היסוד של המערך הארגוני-כלכלי של תקופתנו, וזאת בגלל מספר מרכיבים של מערך הפיתוח של המדינה, כפי שגמנה אותם להלן:

- בידי הממשלה הבעלות על מרבית קרקעות המדינה;
- הממשלה מבצעת ישירות חלק נכבד של הבניה למגורים (באזורי הפיתוח היא היתה הבונה הבלעדית);
- הממשלה מקימה מפעלים תעשייתיים;
- הממשלה מבצעת ומחזקת את כל המערך התחבורתי, הארצי והאזורי כאחד (ובערי הפיתוח – גם את המערך המקומי).

על-נקלה נוכל להיווכח, כי חוק התכנון והבניה אינו בנוי כהלכה כדי לענות על הצרכים המנויים לעיל. ההגיון הפנימי של החוק היה מבוסס על כך, כי הפרט פונה לרשות המקומית כאל אינסטנציה ראשונה, והוועדה המחוזית, שבה מיוצגת הממשלה ברוב דעות, היא הגוף

המאשר. זהו תהליך הגיוני לכאורה, שבו מובטחות הן זכויות הפרט והן זכויות הציבור. אולם מאחר שהחוק קובע, כי דין המדינה כדין כל פרט — מה הטעם בפניית הממשלה, כגורם בוגה ומבצע מדיניות, לרשות המקומית לשם אישור ראשוני של תכנית, אשר לאחר מכן מועברת לאישורה של ועדה המחוזית? יתרה מזו, האם המדינה המופקדת על קביעת נורמות וסטנדרטים, בבואה לפתח שטחים נרחבים — דינה כדין כל פרט המפתח מגרש בודד?

נראה לנו, כי מבחינה זו החוק לוקה בחסר. המערך התכנוני-המינהלי הקיים, אשר חוק התכנון והבניה מאמצו, הוא תוצר של הצטברות תפקידים היסטוריים שמעולם לא נבדקו מבחינת היעילות וההגיון הפנימי שלהם. לדוגמה: שלושה גורמים עוסקים בתכנון התחבורה — מ.ע.צ., המופקדת על תכנון וביצוע כבישים הארציים; משרד-התחבורה כרשות תכנון ואישור; ומשרד-הפנים כסמכות תכנון ואישור. מכאן שתהליך-התכנון האפשרי כיום בנתונים הקיימים נעשה במסגרת תיאומים בין משרדים ולא תוך תהליך תכנוני עקבי וסדיר של קבלת החלטות בטכניקות חדשות.

ועוד, מסמכי התכנון, כפי שפורטו בחוק התכנון והבניה, אינם עונים על בעיות הזמן. תהליך התכנון⁽¹⁾ מתמשך על פני פרקי זמן ארוכים יחסית. המוצר הינו מסמך פורמלי קשיח; ברוב המקרים הוא גם מיושן ואז צריך להתחיל בהליכי-תכנון מחודשים וחוזר חלילה.

המרכיב הכלכלי

לבסוף, בחוק התכנון והבניה נעדר מרכיב חשוב ביותר: המרכיב הכלכלי. בחוק התכנון והבניה הקיים הושמט פרק „המימון“ והושאר הסעיף בפקודת בניין ערים 36, הדן במס-השבחה. אנכרוניזם זה מוזר ביותר, מאחר שהמניע העיקרי בפיתוחן של קרקעות הוא מחיר הקרקע הנוצר בתהליך התכנון. אם ניקח דוגמה מאנגליה ניווכח, כי מרבית התיקונים, שהוכנסו בחוקי התכנון והבניה מאז שנות הארבעים ועד לחוק המתוקן משנת 1968, עסקו בעיקר בהיבטים הכספיים של תהליכי התכנון.

מאחר שעיקר עיסוקנו כאן הוא מדיניות הקרקע ולא מדיניות הפיתוח, לא נרחיב את הדיבור על היבטים אחרים של החוק, המקשים על הפעלתו ככלי להשגת יעדי-פיתוח מוגדרים. אולם ברור, כי מבנה החוק במספר פרטים עקרוניים וכן היעדר מכשיר לניווט פרויקטים, גורמים לכך שאפשר להפיק תועלת מירבית מעליית מחירי הקרקע מבלי שהציבור ישתתף בהנאה מכך. אדרבא, ברוב המקרים מחירי הקרקע הנוצרים על-ידי היוזמים השונים עולים לציבור בהון-עתק.

במלים אחרות, חוק התכנון והבניה, שמדרך-הטבע צריך היה לשמש מכשיר יסודי לביצוע מדיניות קרקע במתכונתו הנוכחית, אינו יכול להיות כלי יעיל לכך. מכאן שהתופעה של עליית מחירי הקרקע ללא שליטה היא „טבעית“ במצב-הדברים הנוכחי.

מסקנות

- המסקנות המתבקשות מניתוח-דברים זה, לפחות בהקשר לנושא הדיון, הן כלהלן:
- יש צורך בתכנון החקיקה לטווח קצר ולטווח ארוך;
 - יש לארגן מחדש את המערך התכנוני ולהתאימו לדפוסים הארגוניים של תקופתנו.

(1) במושג תהליך התכנון נכללים גם הליכי האישור

ארגון המערך התכנוני מחדש קשור כיום במערכת הפוליטית הנוכחית. אם מערכת זו תשתנה וישתנה הרכב הממשלה, יש להניח כי גם המערך התכנוני ישתנה ותיבחר אלטרנטיבה יעילה יותר.

באשר לתכנון החקיקה, יש לשאוף להקמת גוף שיעסוק בתכנון חקיקת התכנון. כי לא די בהשלמות לתקנות בהתאם לחוק התכנון והבניה תשכ"ה, אלא יש לעסוק במספר בעיות-יסוד, כגון:

— מסמכי התכנון ;

— נוהלי תכנון ;

— ההיבטים הכלכליים: מחירי הקרקע וכן יחסי עלות-תועלת.

מאחר שתהליך החקיקה הוא ממושך מאוד, בעיקר בחוקים מסוג זה, רצוי כי במסגרת תכנון החקיקה ייקבעו היעדים שיש להשיגם בטווח הקצר, והיעדים שיש להשיגם בטווח הארוך. כי רק על-ידי התאמת החוק לצרכי התקופה תתאפשר השגת תכנון יעיל יותר וכתוצאה מכך סובב פיסי משופר, וכן ייווצר מכשיר יעיל לביצוע מדיניות-קרקע יזומה.