

בעיות המדיניות הקרקעית

בתקופה האחרונה עדים אנו לשינויים מקיפים במדיניות של מינהל מקרקעי ישראל ושל משרד השיכון לגבי התנאים של החכרת קרקע לאומית למטרות השיכון הציבורי ומוסדות הציבור. על רקע זה מביאים אנו להלן שני מאמרים, פרי עטם של ד"ר ש. רייכמן וד"ר א. בורוכוב, הדנים בבעיות אקטואליות של המדיניות הקרקעית: מאמרים אלה מבוססים על הרצאות שהשמעו ע"י אישים אלה בישיבות החוג למדיניות קרקעית בירושלים, אשר התקיימו בדצמבר 1976, בפברואר 1977 ובאפריל 1977.

בישיבות אלה השמיעו דברים גם שורת משתתפים אחרים, וביניהם ש. בן-שמש (יו"ר החוג), ז. כהן, ד"ר מ. ברקאי, ש. שפירא, ש. רותם, עו"ד באום, מ. טלמון, ש. בלקינד, ב. קנדלר, א. פוזננסקי, מ. אלמן ועוד. חלק מדבריהם יובאו בכתב-העת "קרקע" בבוא העת.

ה מ ע ר כ ת

תפקידיה החברתיים של המדיניות הקרקעית

ד"ר ש. רייכמן

גישת השוק מול גישה נורמטיבית

העובדה המרכזית היא, כי במשך יותר מ-20 השנים האחרונות נוצרה בישראל הפ"דה ברורה מבחינת איכות הבניה ואיכות החיים העירוניים, בין קרקעות שפותחו באח"ריות משרד השיכון (או בחסות האגף לשיכון שקדם לו) ובין קרקעות שלא היו באחריות משרד השיכון. אולם אינני בטוח אם אפשר לראות פער זה כתוצאה מתהליך הקצאת

הנושא העיקרי שברצוני לדון בו הוא התפקיד החברתי של המדיניות הקרקעית. עד כמה שבדקתי, לא מצאתי בשום ניסוח מפורש של יעדים חברתיים של המדיניות הקרקעית בשיכון הציבורי, זאת למרות שהנושא החברתי הוא עקרון בסיסי שצריך להנחות אותנו. אנסה אפוא לומר בצורה היפוטטית מה אני מצפה למצוא בדו"ח השנתי של מינהל מקרקעי ישראל, אשר בו מפורטת המדיניות הקרקעית.

שית של קרקעות שהייעוד שלהן הוא ציבורי, ואילו המחיר הוא לפי מחיר השוק. הדבר עלול להיות רציני מאד. משום שידועים מקומות רבים אשר אחוזי הפרשות של קרקע לצרכי ציבור היה בהם גמוך מ-40%. מיכסה זו נקבעה למן שנת 1965, ואילו לפני כן ההפרשה היתה רק 25%.

יתירה מזו, אף המכסה של 40% אינה יכולה תכופות להיחשב כמספקת. בהקשר זה ראוי לציין את נושא התחבורה. בידוע הוא שהתחבורה היא צרכן רציני מאד של הפרשות לצרכי ציבור; ובכלל ההפרשות לצרכי ציבור כגון לגן-ילדים, בית-ספר או מועדון-נוער נוטלים קודם-כל קרקע לסלילת כבישים בהיקף של כמחצית מהגורמה של 40%.

ניתן כאן גם להצביע על מימצאי מחקרו של פרופ' א. לין מהטכניון בחיפה. ממימצאים אלה מתברר כי קיים קשר הדוק בין שיעור ההפקעה הנדרש לצרכי ציבור ובין צפיפות הבניה באזורי בניה עירוניים, וכי אין הצדקה לגורמה אחידה של 40%. האמת היא, כי במקרים רבים יש צורך בשעור הפקעות גבוה יותר מגורמה זו.

המדיניות הקרקעית והפער באיכות החיים

כאן מופיע גם הקושי של חוסר-גמישות, משום שאין אפשרות לוותר על כבישים כאשר מייעדים את שטח הציבור. ברצוני להדגיש, שמבחינת הצורך בכבישים המצב אצלנו קשה, כיוון שהפער בין הביקוש לשטחי כבישים ובין ההיצע שלהם הולך וגדל. ניצלנו כבר את כל הזרובה הקרקעית בפרצלציה הראשונית לכבישים באזורים העירוניים, ועכשיו צריך להתחיל בפיתוח פרודורים חדשים בשטחים שעברו כבר תהליך של פרצלציה. זאת היא משימה עצומה, הכרוכה בהוצאה כספית גדולה. מכאן נובע אפוא שלהחלטה של מועצת מקרקעי ישראל הקובעת כי שטחי

הקרקעות, או שהוא נובע ממהותו של השיכון הציבורי. השאלה היא: האם כל מה שאופייני לסוף התהליך הוא תולדה של תחילתו, כלומר, של הפער בין שתי איכויות החיים. כאן מגייר עים אנו לבעיית התפקיד החברתי של המדיניות הקרקעית.

יש לומר את הדברים בצורה מפורשת: כיום, בשיטה הנוכחית של הקצאת הקרקע בישראל, משמשים בערבוביה שני עקרונות חברתיים בסיסיים:

האחד הוא העקרון של כוחות השוק, והיינו – התהליכים הפוזיטיביים של השוק, אשר מקבלים ביטוי סופי באמצעות הערכת השמאי.

עקרון שני הוא נורמטיבי ביסודו, שהרי לפי חוק התכנון והבניה, מופרשים עד 40% משטח הקרקע לצרכי ציבור, ועל שטחים אלה לא תמוך חלים חוקי השוק. משמשים כאן אפוא בערבוביה שני עקרונות: עקרון אחד, נורמטיבי, המייעד את הקרקע לשימוש מסויים, והעקרון השני, המובסס על מכסימיזציה של הכנסות.

לסיכום נקודה זו: צריך להחליט כיצד מיישבים ומפשרים בין שתי הגישות הערכיות הבסיסיות האלה: גישת השוק מול גישה נורמטיבית. כיום, על כל פנים, קיים שעטנו של נורמות של הקצאות קרקע לצרכי ציבור, עם שימוש בתהליכי שוק.

הפרשות קרקע שמעבר לגורמה

קיימת כאן גם הבעיה הבאה: מועצת מינהל מקרקעי ישראל החליטה בשנה שעבר, דה, שאם רשות מקומית מבקשת קרקע מעבר לגורמה למען יעוד ציבורי, הרי שעל תוספת זו לא יחול הכלל של הגורמה, אלא היא תחכר לפי הערכת שמאי, כמקובל לגבי קרקע שיעודה איננו ציבורי. כתוצאה מהחלטה זו נוצרת קטגוריה שלי-

כאשר המינהל חותר קודם כל למכסימליזציה של הכנסותיו בעוד השעור המירבי של הפקע- עות לצרכי ציבור נשאר ברמה של 40% — אני חושש מפני ירידה חמורה נוספת באיכות החיים האורבנית אצלנו, שהרי עליית מחירי הקרקע תביא בהכרח להגדלת צפיפות הבניה. הצורך לשלם מחירי שוק בעד הפרשות לצרכי ציבור שמעל לנורמה — יהווה מכשול להקמת מוסדות ציבור שהינם חיוניים לרווחת האוכ- לוסיה.

מחירי קרקע גבוהים בולמים פיתוח

תוצאה שלילית נוספת של עקרון המכסימי- ליוציה של ההכנסות בולטת ביותר כאשר מינהל המקרקעין פועל כמונופוליסט בהרבה מקומות, היא מצב שבו מחירי הקרקע הגבו- הים יהיו בלם רציני מאוד לתוכניות פיתוח כלכלי. דוגמה מובהקת לכך יכולה לשמש ירושלים, אשר בה מחירי הקרקע לבנינים ולתעשייה הם גבוהים במיוחד. הסיבה לכך נובעת בין השאר ממדיניות ממשלתית מוצ- הרת של איכלוס מואץ. אנו עדים אפוא, לכך, שמצד אחד הממשלה מחליטה על איכלוס ופיתוח מואצים וכל שמאי חייב לקחת מדיניות כזאת בחשבון שעה שהוא מעריך את הקר- קעות ומעלה את המחירים בהתאם — ויצויין כי הקרקעות הן כאן בעיקר של הממשלה במיוחד הקרקעות שנועדו לפיתוח מואץ — ומצד שני, כאשר בא היום ומשווה את הרמה של מחירי הקרקע בירושלים לאלה שבמקומות אחרים — הוא מוצא כי הרמה בירושלים גבוהה מדי בעיר זו. נמצא כי המדיניות נכנסה למבוך, כשהיא מכשילה את תוכניותיה של הממשלה עצמה.

אני מציע אפוא שלא להעביר לשימאי את נושא המדיניות, אלא להשאיר אותה לגופים ולאנשים המופקדים עליה. הם הם הצריכים לעשות את המלאכה ולקבוע את המחיר. למה

ציבור מעל למכסה יוחכרו לפי מחיר השוק, על יסוד הערכת שמאי ממשלתי, עלולות להיות השלכות חמורות לגבי איכות החיים בישראל.

למעשה, החלטה זו מעוררת שאלה עק- רונית לגבי עצם האפשרות לתקן את הפער באיכות החיים שנוצר בין שני חלקי מדינת ישראל. לדעתי, יש לחזור ולקבוע שלתוספות לשטחים ציבוריים מעל לנורמה לא תחול בהכרח הכלל של הערכת השמאי הממשלתי, כי אם לא נגרע למצב שדווקא במקומות שצריך להוסיף מוסדות לשימו- שים ציבוריים, ימיל הדבר מעמסה כבדה מנשוא על המשאבים המוגבלים של הרשות המקומית או הרשויות הציבוריות האחרות. השאלה היא: מה יש לכלול בנושאים של מדיניות חברתית, או מה שניתן לכנות בשם — מדיניות קרקעית מנקודת מבט חברתית? אני חושב, שצריכה להיות התייחסות הרבה יותר מפורטת לגודל יחידת הדיור וכן לצפי- פות המגורים המירבית. המדובר הוא בגודל יחידות הדיור וצפיפות היחידות ביחידת קרקע מסויימת.

בעיה חשובה נוספת היא — היקף הפרשה לשטחים ציבוריים. בענין זה אני מציע להפריש את השטחים לפי הלוקה לשתי קבוצות שימושים: (א) שימושים ציבוריים, הנועדים לנגישות לכלי רכב, כגון: כבישים ומגרשי חניה; (ב) שטחים ציבוריים שהם במידה רבה נחלתו של האדם כהולך רגל. כאן נכללים שטחים פתוחים והן מוסדות הציבור השונים.

דעתי היא, כי ראוי להרחיב את השטחים השייכים לפעילויות של הולך הרגל לעומת השימושים שהם לצרכי מרחב של הכביש והחניה. היום, למשל, יש במקומות רבים יותר שטחים ציבוריים לחניה מאשר שטחים ציבור- ריים המשמשים להליכה רגילה של האדם. ועוד, אם נמשיך לפעול לפי הגישה הקיימת

להקצות שטחים ניכרים של קרקע לשם מילוי צרכים אלה.

אלה הם תהליכים חברתיים שיש הכרה להביאם בחשבון. על כל פנים, אין לדעת אפשרות להמשיך בשיטה שבה נקטו עד עכשיו, דהיינו, מקבלים החלטה בדבר החלת מחירי השוק על הפרשת שטחי ציבור מעבר למכסה, מבלי לעמוד על הסכנות החברתיות העוללות לנבוע ממנה. בעיה בפני עצמה היא, אם צריך לעבור לחלוטין לצורת שמאות לפי מחיר השוק, כאשר המימון של הקרקע בא ממילא מכספי ציבור. הנסיון מלמד, שכאשר שמים על השולחן תקציב של פרויקטים שאינם תורמים תרומה ישירה לשיפור מאזן התשלומים, ומוסיפים על העלות הנומינלית 30% על חשבון מחיר השוק של הקרקע, הרי הדבר מקטין את הסבירות שפרוייקט כזה יאושר. זו אולי טענה פסיכולוגית, ואולי באמת צריך להציע פרויקטים יותר צנועים. אולם אינני משוכנע שקיים כיום בזבוז גדול מדי בתחום הפרשות של קרקע לצרכי ציבור ומוסדות ציבור.

בכל האמור לעיל מתעוררת השאלה הבאה: כאשר אנו מתקנים עיוות או פער מסויים, האם אין אנו מגדילים פער אחר, או יוצרים עיוות אחר? זו אחת הסכנות שנתקלים בהן כאשר משתמשים בכלי רציונלי בשביל ליישר לכאורה את הקו. צריך תמיד לבדוק על איזה בסיס משתיתים את הקו, כדי ששימוש מקומי מסויים לא יגרום לעיוות יותר גדול במקום אחר. החשש שלי הוא, שעד שלא תחול אותה מדיניות של שמאות לפי ערך ריאלי גם על הסקטור החקלאי, אין מקום להפנות אותו אך ורק לסקטור העירוני.

להטיל על השמאי הממשלתי לקבוע את המדיניות החברתית של הקרקע? הנני שולל גישה זו לחלוטין.

מספר הערות לסיום דברי. הערה אחת היא, שכאשר ייערך נסיון לגסח מסמך בדבר המדיניות הקרקעית, יש להביא בחשבון את הפער בין שתי האיכויות של חיים אורבניים הקיימות כיום בארץ. נראה, שהדרך היחידה כמעט שבה ניתן להתגבר על פער זה על ידי תוספת ניכרת של מוסדות ציבור המקדמים את רווחת האוכלוסיה. כלומר יש להעניק לאוכלוסיה מחוץ לדירה, מה שאין אפשרות לתת לה בתוך הדירה. מובן שהדבר יעורר בעיות לגבי המדיניות הקרקעית, ובמיוחד לגבי התיקון החדש הקובע מחיר שוק בעד הפרשות שמעבר לגורמה. בין השאר עלול הדבר להביא להעלאת מחיריהן של קרקעות המדינה.

הערה שניה היא, כי ישראל נמצאת בתהליך ארוך-טווח של גידול מתמיד ומהיר של הצרכים בתחום השרותים הציבוריים. הביקוש לקרקע בשביל מוסדות ציבור ילך אפוא ויגדל, זאת אף אם לא נבקש לתקן את הפערים או השגיאות של 20 השנים האחרונות. הדור שלנו, ובמידה רבה יותר הדור הבא אחרינו, צריכים להיות מודעים לתהליך זה אם אנו רוצים להיות חלק מאותו דפוס חיים המקובל בעולם המערבי.

אנו נמצאים, למשל, בתהליך שבמוקדם או במאוחר יביא להנהגת שבוע עבודה של 5 ימים. ולכך יהיו השלכות מרובות לגבי הביקוש לקרקע הן לצרכי מגורים בשולי הערים והן לצורך גופש ופנאי. נצטרך אפוא

