

1

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

ספטמבר 1971

תוכן העניינים

עמוד

3 פתח דבר

5 מטרת המכון לחקר שימושי קרקע

ישראל

8 בעית הרישום של המקרקעין

12 הניתן להחיש את רישום הזכויות במקרקעין?

15 בנק הנתונים - כמכשיר לניהול משק הקרקע

התפתחות מחירי הקרקע בישראל

21 בתקופה 1963 - 1971

מחקרים בישראל, שפורסמו ובשלבי

27. ביצוע ותכנון

ארצות חוץ

שיטות ניהול קרקע ציבורית בשבדיה:

משאל בין מועצות עירוניות בשבדיה

31. בנושא: חבירת קרקע

39 מדיניות קרקעית וספרות בספרד

דו"ח מכנס מומחים בארה"ב, מטעם האו"מ, בנושאי

מדיניות קרקעית עירונית ואמצעי פיקוח על השימוש

49 בקרקע

56 מהקרים בארצות חוץ

61 ממדף הספרים

מערכת:

ש. בן שמש, ד"ר ח. דרין-דרבקין, א. פוזננסקי.

בעיבוד החומר ובעריכתו השתתפו: ש. זרחי וגב' מ. שביט.

כתובת: רח' צבי שפירא 11, ת.ד. 4083, תל-אביב

פתח דבר

בעשרות השנים האחרונות הפכה המדיניות הקרקעית לאחת הבעיות הכאובות, המהווה מקור דאגה לרשויות הממלכתיות והעירוניות ולציבוריות הרחבה. במיוחד החריפה בעית אספקת קרקע באתרים המתאימים וכמחירים סבירים - למילוי צרכיהן המתרבים והולכים של הערים הגדולות בקצב מהיר.

על רקע זה עדים אנו להתעניינות גוברת בבעיות ההלכה והמעשה של קרקע עירונית - התעניינות המשתקפת, בין השאר, בריבוי פרסומים בבעיות קרקע, במספר גדל והולך של מחקרים הנערכים בנושא זה ע"י מוסדות מחקר, וכן בריכוז מידע בתחום זה במסגרות שונות.

ישראל נמנית על הארצות שבהן הגיעו בעיות הקרקע לדרגת חריפות גבוהה; וזאת הן על רקע הגידול המהיר במיוחד של האוכלוסייה בכללה ואוכלוסית הערים בפרט (בעיקר כתוצאה מזרימתה של עלייה בממדים ניכרים), והן עקב המשימות המקיפות של בינוי ופיתוח שאתן מתמודדת המדינה מזה שנים רבות.

המכון לחקר שימושי קרקע הציב לעצמו, כאחת ממטרותיו, לקדם את המידע בתחום היחסים הקרקעיים בארץ ובעולם, וללכד את הבעיות העיוניות ובעיות המדיניות המתעוררות בתחום זה.

בחוברת הראשונה, המובאת בזה, קבע לעצמו המכון לחקר שימושי קרקע את המטרות העיקריות הבאות:

א. ריכוז ופרסום המידע על הנעשה בישראל בתחום יחסי קרקע. המדובר במידע על ההתפתחויות בתחום מחירי קרקע ועסקות מקרקעין: הממצאים של מחקרים הנערכים בבעיות קרקע; החלטות של רשויות מקומיות, מינהל מקרקעי ישראל ומוסדות אחרים - המתייחסות לשימושי קרקע; התפתחויות בתחום המסוי על קרקע, החקיקה בבעיות אלו ועוד. תשומת לב מיוחדת יקדיש הבטאון למעקב אחר הנעשה במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל ובמכוני מחקר לסוגיהם - בתחום חקר שימושי הקרקע.

ב. כו בזמן מיועד הביטאון לשמש במה לדיונים ולליבון בעיות וחילוקי דעות בבעיות שימושי הקרקע והמדיניות הקרקעית. דפיו של הביטאון יהיו פתוחים לכל דעה והשקפה מבוססת בתחום בעיות הקרקע, כולל דעות המערערות על מוסכמות והנחות מקובלות.

ג. ולבסוף, תפקיד חשוב של הביטאון יהיה לשמש אשנב לנעשה בחו"ל בתחום ההלכה והמעשה של בעיות קרקע. שפע של חומר מתפרסט כבעיות אלו בארצות חוץ, ולא תמיד ניתנה לקורא הישראלי גישה לחומר זה. הביטאון נועד, אפוא, להקל על הקורא בארץ לעקוב אחר ההתפתחויות בתחום חקר בעיות הקרקע והמדיניות הקרקעית בחו"ל.

הביטאון "קרקע" יופיע אחת לכמה חודשים, ובממוצע שנתי יגיע מספר חוברותיו לשלושה. המתכונת הנוכחית של הביטאון - נסיונית במידה מסויימת, הן בצורתה והן בתכנה ובמבנה; תודתה של המערכת נתונה מראש לכל קורא אשר ישלח הערות ומשאלות שיהא בהם כדי לסייע לשיפור רמתו של הביטאון

מטרות המכון לחקר שימושי קרקע

המכון לחקר שימושי קרקע, אשר נוסד לפני חודשים אחדים הציב לעצמו כמה מטרות בסיסיות:

א. לרכז מידע על בעיות קרקע ויחסים קרקעיים; דהיינו, שימושי הקרקע לסוגיהם, מחירי קרקע ועסקות, התפתחויות בתחום המדיניות הקרקעית והחקיקה בתחום זה ועוד;

ב. ליזום ולתכנן מחקרים וסקרים בתחום של שימושי קרקע ומדיניות קרקעית;

ג. לשמש מסגרת לחילופי דעות, דיונים וויכוחים בבעיות קרקע ומדיניות קרקעית, על מנת להגיע ליתר בהירות בתחום זה שמרובים בו חילוקי הדעות;

ד. לפרסם מידע בעל-ערך בכל הנוגע לבעיות קרקע ומדיניות קרקעית בישראל ובארצות חוץ.

ה. לקיים קשר מתמיד עם מוסדות מחקר ומומחים בחו"ל העוסקים בחקר הבעיות של היחסים הקרקעיים והמדיניות הקרקעית.

מבנה המכון ואופיו

המכון הוא גוף עצמאי ונפרד מבחינה משפטית החותר לפי מיטב שיקוליו - לקידום מטרותיו שלעיל. לשם ייעול פעולתו והרחבתה מבקש המכון

לשלב במסגרתו את כל אותם גורמים ציבוריים, ממלכתיים, משקיים ומדעיים, המגלים התעניינות בבעיות המדיניות הקרקעית וחקר שימושי הקרקע בארץ.

מייסדיו של המכון לחקר שימושי קרקע היו הגופים הבאים: הקרן קיימת לישראל, מנהל מקרקעי ישראל, בנק אפותקאי לישראל ובנק טפחות. לאחר מכן הצטרפו למכון שלושה גופים נוספים: מרכז ארגוני הקבלנים והכונים, חברת "שיכון עובדים" וחברת "כלל". מתנהל מו"מ בדבר הצטרפותם של מוסדות וגופים נוספים.

המכון מקיים קשרים הדוקים של שיתוף פעולה עם המוסדות להשכלה גבוהה בישראל. המחקרים אשר ייערכו ע"י המכון יתנהלו בפיקוחן של ועדות היגוי, שבהן ישתתפו אישים ממוסדות אקדמיים, וחלק מהמחקרים יימסרו במישרין לביצוע ע"י גופים אוניברסיטאיים. במיוחד מקיים המכון קשרים הדוקים עם האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת תל-אביב והטכניון בחיפה.

המכון יכלכל מעשיו על יסוד שיקולים מבוססים, שלב אחרי שלב, כשהוא נמנע מליטול על עצמו משימות העולות על יכולתו.

פעולות המכון

כחודשים המועטים שלאחר הקמתו, נקט המכון בשלבים ראשונים של פעילותו המתוכננת. במיוחד ראויות לציון הפעולות הבאות:

א. הופעת הגליון הראשון של ביטאון קבוע בשם "קרקע, הביטאון יופיע שלוש פעמים בשנה ויכלול מאמרים, רשימות ואינפורמציה לסוגיה בבעיות קרקע ומדיניות קרקעית.

ב. ייזום שורת מחקרים בבעיות קרקע ומדיניות קרקעית. בשלב ביצוע נמצאים כבר המחקרים בשלושת הנושאים הבאים:

- השפעת המסוי על רישום מקרקעין לצורותיו.

- השפעת המסוי על שימושי הקרקע ושוק המקרקעין.
- תמורות במדיניות הקרקעית בארצות חוץ ויישום הלקחים לתנאיה של ישראל.

בעית הרישום של המקרקעין

קטע מתוך דברי ד"ר א. להמן, יו"ר הדירקטוריון של בנק אפוטיקאי כללי בע"מ, באסיפה הכללית של בעלי המניות של הבנק, ב-28 בפברואר 1971.

"... הרשו נא לי, להרחיב מעט את הדיבור בנושא זה: הרי אין המרוכר כאן רק במשכנתאות של בנקים למשכנתאות, כי אם ברישום זכויות למקרקעין בכלל. מהמצב הנוכחי סובלים לא רק מוסדות כמו שלנו, לא רק כל מערכת האשראי, אלא גם המשתכן או בעל הדירה ובודאי גם האוצר.

כבר דיברתי על כך לפני שנה בהקשר לבנקים למשכנתאות; הבטחת זכויותיהם אינה מספקת, גבייתם סובלת, מוסר התשלומים של בעלי הדירות הולך ורע, ואילו ההוצאה לפועל של משכנתא כהליכים משפטיים - כמעט בלתי אפשרית. ההבטחה המסורתית של אגרת ההוב ע"י מוסדות אלה, נושאת יותר ויותר אופי אובליגטורי, במקום הבטחון על ידי שיעבוד של משכנתאות ממש. על כל אלה דובר רבות ללא תוצאה נראית לעין. על כן אומר מלים מספר על המצב הבלתי נסבל הזה מבחינת המשתכן והאוצר גם יחד. טיעונים אלה ישאו אולי יותר פרי. לא אביא את כולם אלא רק אחדים מביניהם, על מנת להציע לבסוף - הצעה שימושית לעתיד הקרוב.

המשתכן או בעל הדירה משתמש אמנם בדירתו, אבל איננו "הבעל" כמובן של זכויות שלא ניתן לערער עליהן והמוגדרות על ידי רישום בלשכת רישום מקרקעין. לכן הוא גם אינו מפתח את הרגשות הסוביקטיביים של בעל בית. הוא מזניח את רכושו. צריך רק לשים לב לבתים המשותפים שלנו ולהבחין בהכרל שבין המראה בתוך הדירות ומחוצה להן. חוק אמנם

קובע, זה זמן רב, את חובותיו של בעל הדירה הכורד בתוך הבית המשותף, כלפי שכניו או כלפי הרכוש המשותף, אולם חוק זה אינו תופס - כל עוד הבית לא נרשם בפנקס הבתים המשותפים כלשכת רישום מקרקעין. בעל הדירה אינו רואה את עצמו אחראי, כמלוא מוכן המלה, לחוב האפותיקאי הרובץ על נכסו; איננו חש שפיגורים בתשלומים עלולים לסכן את זכויות המגורים שלו. ואילו כאשר אין לו חוב, אין הוא יכול לשלוט בבעלותו על הבית באופן חופשי.

למשל אינו יכול למשכן אותו בדרך סדירה, על מנת להשיג בדרך זאת אשראי לעסקיו וכיו"ב. כבר בשנה שעברה הצבעתי על כך שהגענו לידי מצב שהמשכנתא אינה עוד בת קיימא כמכשיר לאשראי, בכל הנוגע לחלק ניכר מהקרקעות של ההתיישבות העירונית. אנחנו מפגרים היום בתנאים, בתחום זה, הרבה יותר מאשר בימי המנדט.

אבל גם אוצר המדינה צובר הפסדים באופן שוטף בגלל המצב הזה. הנה דוגמאות אחדות:

הממשלה נותנת סובסידיות לאשראי אפותיקאי בבנייה הציבורית. דירות כאלה נמכרות לעתים ליד שנייה, ושלישית. המכירה אינה קשורה ברישום כלשכת רישום המקרקעין, כי הבית טרם נרשם שם. המלווה כנגד משכנתא איננו מסוגל להתחקות אחרי עסקות כאלה, כי אינן נודעות לו. האוצר מפסיד מסי העברה ושבת. הטובסידיה על המשכנתא מצד הממשלה אינה נפסקת, למרות שלבעל הדירה החדש אין כל זכות להוזלה בתשלומי המשכנתא על חשבון משלם המסים.

הגעתי לאט לאט למסקנה כי חזרה על טענות אלה מדי שנה אינה מקדמת אותנו. משרד החקלאות - לו כפופות כל השאלות של מדיניות קרקע מבחינה פורמלית - לא הפגין עד כה כל עניין בבעיות של מדיניות קרקע עירונית. משרד השיכון לא הצליח כנראה, עד כה, להביא לידי שינוי

רדיקלי במצב ואילו משרד המשפטים כותב ללא היסוסים ב "חוק מקרקעין תשכ"ט (1969) " את המשפט הפשוט והקצר: "עסקה במקרקעין טעונה רישום", כאילו כל הבעיה אינה קיימת. גם הפסיקה של בתי המשפט סרבה להכיר בקיום של משכנתא שביושר ללא רישום פורמלי.

מה לעשות במסיבות אלה?

1. חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראות שעה) תשכ"ד (1964), פטר את המשתכן הראשון במסגרת שיכון ציבורי מהחובה להשיג, לצורך הרישום, אישורים מאת הרשויות המקומיות, והקל בזה על הפרוצדורה הקשורה ברישום זכויות המשתכנים. כמו כן הכיר חוק זה בתכנון השיכון הקיימות כבתכנון בנין ערים לכל דבר. הוראות אלו חלות רק על מבנים שהושלמו עד לשנת 1965.

יש להציע כי הוראות החוק הזה תורחבנה ותחולנה גם על אותם השיכונים אשר הוקמו לאחר 1965. מאידך גיסא, אין להאריך את תוקף ההוראות אשר מוציאות את השיכונים הציבוריים מתחולת ונכניות בניין ערים. - זוהי כמובן רק הקלה זמנית וחלקית.

2. אני ממליץ על הסדר חוקי חדש לשם שינוי בסיסי במצב, לפיו צריך לאפשר רישום עזר של הזכויות על מקרקעין, על סמך התכניות הפרוביזוריות לפרצלציה של הקרקע ושל המבנים הקיימים. יש להניח כי ב-99% מכל המקרים לא יתגלו בעיות שאינן ניתנות לפתרון, בקשר לזכויות על הקרקע, גם בעת המדידה הסופית. מיהו בעל הקרקע שלא יכיר בבניין שהוקם על הקרקע שלו? בינתיים אפשר לרשום בלשכת רישום מקרקעין את הבעלות בבתיים משותפים ואת הזכויות בקשר למשכנתאות.

זהו תפקיד למשרד המשפטים, ואין להניח שעבודה של הצעת חוק בהתאם - יהיה קשה במיוחד. על כל פנים אפשר לסמוך על שיתוף פעולה בהכנת תחיקה מעין זאת מצד המוסדות הפיננסיים בארץ.

3. ניצנים להתפתחות חיובית בכיוון זה, ניתן לראות בהצעת החוק "חוק התכנון והבנייה (רישום קרקעות חקלאיות - הוראת שעה) תשל"א - 1971", שפורסמה ביום 8.2.71. מטרת ההצעה להחיש הסדר מהיר של חלוקה ועריכת רישום מסודר של זכויות שונות, אך זאת בינתיים רק בקרקעות חקלאיות של מקרעי ישראל...".

הניתן להחיש את רישום הזכויות במקרקעין?

ד"ר יעקב בר .

בקצב המזורז של הקמת השיכונים נדחק הסדר המקרקעין העירוניים לקרן זוית. וספרי האחוזה משקפים את מצב הזכויות של המשתכנים רק לגבי חלק קטן יחסית של מקרקעין אלה.

בציבורנו קיימת אדישות מפליאה לגבי חומרת המצב בשטח זה. טעות היא לחשוב שהבנקים למשכנתאות הם הגורם היחיד, או אף העיקרי, אשר יש לו עניין בתיקון פני הדברים; העדר אפשרות לרישום עסקות מקרקעין פוגעת לא רק באינטרסים שלהם אלא בכלל האינטרסים החיוניים של הממשלה ושל הפרט. ספרי האחוזה היו צריכים להתנהל כך שכל דכפין ימצא בהם, בכל עת, תמונה נאמנה ושקופה של מצב הזכויות במקרקעין. זהו תנאי בל יעבור להבטחת יושר העסקות. היום טובלים מוכרים וקונים של דירות מחוסר האפשרות להמחיש את עסקותיהם. ע"י רישום כחוק בספרי האחוזה. נוצרו מצבי בעלות מעורפלים המסכנים את שני הצדדים ועלולים לסכך אותם קשות.

עוברת שנה אחרי שנה מבלי שנראה הקץ להשלמת פעולות הרישום. אל לנו להשלים עם מצב הדברים ועם חוסר המעש לחיסול הפער המרהים והמדאיג בין כלל המקרקעין העירוניים לבין אותו חלק אשר כבר זכה להסדר ולרישום.

הנחונים של "מינהל מקרקעי ישראל" לאוקטובר 1970, מראים כי מתוך 500, 238 יחידות דיור אשר אוכלסו ע"י חברת "עמידר" ו-80,000 יחידות בשיכונים שהוקמו על אדמות המינהל ע"י חברות שונות, כגון "רסקו" ו"שיכון עובדים" זע"י קבלנים פרטיים - היינו, מתוך 318,500 יחידות - היו רשומות בספרי המקרקעין 71,500 יחידות בלבד.

ו"שיכון עובדים" וע"י קבלנים פרטיים - היינו, מתוך 500, 318 יחידות - היו רשומות בספרי המקרקעין 71,500 יחידות בלבד.

מצד שני אין להתעלם מן המאמצים אשר נעשו בשנים האחרונות ע"י גורמים ממשלתיים, להחשת תהליך הרישום - ובעיקר באמצעים תחקתיים. דוגמה מאלפת יכול לשמש חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), תשכ"ד-1964, המנסה להקל על הרישום של המשתכן הראשון. חוק זה מעיד אמנם על רצונם הטוב של השלטונות לתקן את המעוות, אך למרבית הצער היתה השפעתו על קידום הרישום עד עכשיו מצומצמת למדי; מתוך 178,000 יחידות שיכון אשר היו זכאיות ליהנות מההקלות לפי החוק, נרשמו עד 1 באוקטובר 1970 - 41,175 יחידות בלבד.

מדוע איכזב החוק את התקוות אשר תלו בו יוזמיו? התשובה על שאלה זו תינתן רק לאור ניתוח מעמיק של כל הגורמים המכבידים על ביצוע הרישום, ומעכבים את התקדמותו בקצב הדרוש. המיבצע של הסדרת המקרקעין מושחת, אמנם, על יסודות משפטיים - אבל הגשמתו, הלכה למעשה, כפופה למילוי תנאים ארגוניים, כספיים וטכניים מורכבים.

לדוגמה: למידות ולביקורת בשטח דרושים כוחות מקצועיים - אשר מספרם עובר; ללא ספק, בהרבה על כוח האדם העומד לרשות משרדי הממשלה לצרכים כאלה: גם מבחינה תקציבית מדובר על משימה בסדר-גודל שאיננו מתיישב בנקל עם המסגרות התקציביות הרגילות. מיבצע כזה החוצה את המחיצות בין הרשויות השונות, זקוק לשיתוף הדוק של כל הגורמים המעורבים בו ולתיאום הפעולות ביניהם.

מבלי להיכנס לפרטי הבעיות הטכניות והאדמיניסטרטיביות המסובכות, מותר לומר כי ביצוע החלוקה של כ-200,000 יחידות שיכון ורישומן - מהווה אתגר אשר אפשר לעמוד בו רק בעזרת כלי האוטומציה המודרניים והידע העומד לרשותנו כיום בתחום הניהול. יש להניח כי ניתן להתגבר

תוך זמן סביר על בעיותיה של משימה בסדר גודל של רישום המקרקעין בישראל - ע"י ניצול נבון של אפשרויות המחשב.

מן המצב המתואר מתבקשות כמה מסקנות שרצוי לתרגמן כקרוב לשפת המעשה:

- א. הוראות חוק רישום שיכונים ציבוריים, האמור, תורחבנה ותחולתן תקיף גם את אותם שיכונים אשר הוקמו לאחר 1965.
- ב. הממשלה תעמיד לרשות מיבצע הרישום את התקציב הדרוש;
- ג. הרשויות הממשלתיות הנוגעות לעניין תיעזרנה בביצוע פעולות המדידה, החלוקה והרישום - ע"י כוח-אדם מקצועי ומאומן אשר בחלקו יגויס גם מחוץ למנגנון הממשלתי;
- ד. ייבחנו האפשרויות של ניצול מחשבים לצורכי המירשם לקליסת הנתונים, עיבודם ועדכוןם השוטף.
- ה. תוענק עדיפות לביצוע פעולות החלוקה והרישום בשטחים עירוניים, לעומת השטחים החקלאיים;
- ו. יובסח החיאום בין הרשויות הנוגעות לעניין, כגון: משרדי המשפטים, העבודה, הפנים, השיכון והחקלאות - ויוקם מסה בינמשרדי שיפקד על המיבצע;
- ז. תיבתן ההצעה לפתיחת ספרי מקרקעין ארעיים לצורך רישום זמני של זכויות - עד לסיום המיבצע של הסדר המקרקעין ככל היקפו.

במה הנתונים כמכשיר לניהול משק הקרקע

א. פחננסקי

גידול הערים ותהליך האורבניזציה, ההולך ומתגבר, משווים ממדים חדשים לקרקע ולשימושה. מצב זה מחזק את הצורך בריכוז יעיל של נתונים על שימושי קרקע, כאחד הצרכים הראשיים של המדינה.

כיום, מפורז המידע בנדון בין משרדים ומוסדות שונים, שהעיקריים בהם הם: רישום והסדר קרקעות של משרד המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוצר - מס רכוש, רשויות מוניציפליות, משרד השיכון, חברות משכנות וכו'.

אולם, לא זו בלבד שהמידע מפוזר, הוא אף אינו שלם. ברגע שהנך זקוק לנתונים, העשויים לשמש בסיס למחקר ולתכנון, הנך נתקל בקשיים רבים בנסותך לרכז את החומר, אשר לעתים קרובות אף אינו כנמצא. הקושי טמון גם בכך שהשיטות לרישום הנתונים במשרדים ובמוסדות המטפלים בבעיות קרקע, אינן אחידות והנומנקלטורה לנתונים שונה.

אמנם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הניחה יסודות לסווג אחיד של שימושי קרקע, אולם הוא לא חדר למוסדות ולמשרדים ואינו משמש מפתח לרישומיהם.

רישום עסקות קרקעיות, המהווה אחד המקורות העיקריים למידע על שימושי קרקע, נערך בצורות מיושנות, וכך הדבר לא אצלנו בלבד.

כאנגליה נעשה חלק מן הרישומים בספרי האחוזה, עד היום, בהתאם לחוק הרומאי - לפיו נערך הרישום כרונולוגית בקאדאסטר, ולא לפי החלוקה הגיאוגרפית. כשדרושה אינפורמציה על השתלשלות הטרנזקציות של חלקת אדמה מסוימת, לשם מציאת הבעל האמיתי, או בירור זכויות שונות אחרות - אין מנוס מחיפוש בין הטרנזקציות שבוצעו במשך מאות בשנים.

בישראל ובארצות המזרח התיכון נערך הרישום לפי שיטה עותומנית, הקיימת באיזור זה מאות בשנים. האופייני לשיטה העותומנית, בכל הנוגע לרישום, הוא הגדרת החלקה ע"י החלקות הסמוכות לה. הרישום נעשה בשיטת השטרות, על סמך תרשימים פרטיים ומפות. שיטה כזו, כמובן שאינה מדויקת כלל ורחוקה מלהיות נכונה, בייחוד במקרים של שינוי בבעלים ובמקרים של חלוקה, או של איחוד החלקות.

לעומת שיטות אלה, ניצבת שיטת רישום הזכויות, שראשיתה ב-1858 באוסטרליה (שיטת טורנס) - ובמקביל הונהגה גם בגרמניה, רוסיה ובקיסרות האוסטרית. לפי שיטה זו, יחידת הרישום אינה העיסקה בקרקע, כי אם חלקת הקרקע הנרשמת בפנקס כנפרד, בציון מדויק של גבולותיה, לרבות כל הזכויות הקיימות לגביה: הבעלות, השכירות, השיעבודים וכן שמות הזכאים לזכויות אלה. לעת מכירת הקרקעות, מוחק הרשם את שמם של הבעלים הקודמים ורושם את שם הבעלים החדשים, תוך ציון שטר המכר שעל פיו מבוצע התיקון; אם משעבר הבעלים את הקרקע - לשם הבטחתה - רושם הרשם את השעבוד ואת שם הנושה. מעלתה הגדולה של שיטה זו בכך, שכל המעיין ברישומה של חלקה בפנקס - מוצא מיד ובמרוכז את כל הנוגע לה, ואין הוא צפוי לשום הפתעה. לשיטה זו דרושים מיפוי ורישום כולל של הקרקעות במדינה בקאדאסטר.

שיטת רישום הזכויות רווחת כיום בארצות רבות ביבשת אירופה, וכמעט ככל ארצות חבר העמים הבריטי וכמושבות בריטיות לשעבר (אך, כאמור לא בבריטניה), וכן בכמה ממדינות ארצות הברית (כאן רק על בסיס וולונטארי).

הכנסת שיטת עיבוד הנתונים האלקטרוני במינהל המודרני, יש בה, כמובן, כדי להביא פתרונות להפיכת שיטות מיושנות - שאינן עונות לדרישות הזמן ולהתפתחות הדינמית של המשק הקרקעי העירוני בפרט - למאגר מידע, העשוי לשמש מקור לכל ענפי המשק במדינה; והרי בעיות הקרקע משתזרות בכל הפעילויות הכלכליות, המדיניות והחברתיות של המדינה.

אולם, האפשרות של החדרת המחשבים לעיבוד הנתונים, בתחום שימושי קרקע - שעשויה היתה להביא עמה שיפור מהפכני במצב - עדיין לא נוצלה. הקשיים עצומים ויטוריים וטמונים הן בעלות המיבצע והן באוניפיקציה במונחים ובתהליכים, ואף באיחוד פעולות כפולות.

מינהל מקרקעי ישראל ממונה על ניהול קרקעות ישראל. מספר הנכסים שברשות המינהל מגיע ל- 750,000 יחידות.

במינהל קיים אגף מיוחד, המטפל בשימוש בקרקע. צרכיו המינהליים בנתוני שימושי קרקע - בנוסף לצורכי המוסדות האחרים העוסקים בנושא - מחייבים מציאת שיטת זיהוי ע"י נומנקלטורה יעילה ופשוטה, שתבטא בצורה אחידה את רישום הנתונים בכל המשרדים והמוסדות המטפלים בקרקע, לפי קבוצות:

1. סיווג שימושי הקרקע (חקלאית ועירונית).
2. סיווג קרקע מנקודת ראות משפטית.
3. מרכיב התפיסה של הקרקע - פנוייה, תפרסה, פרטית, ציבורית, וכו'.
4. תהליך פיתוח הקרקע.
5. מרכיבי הבעלות על הקרקע.
6. הפעולות העסקיות.

אם נתייחס לקשיים של מינהל מקרקעי ישראל בלבד, ברישום מאגר הידע העצום (750,000 יחידות \times 50 נתונים \times 10 יחידות במוצע לכל נתון = 375,000,000), - הרי ש-375 מיליון פוזיציות, מחריפות מחמת חוסר הגדרה של יחידת קרקע ומחוסר סימול אחיד, כלל ארצי, שילווה אותנו בכל הדרך העקלקלה שבטיפול מוסדות התכנון, הביצוע והרישום. לדוגמה: כיום, יש מגדירים את הקרקע לפי גוש השומה (למשל בבאר שבע) ויש לפי גוש הרישום. יש המשתמשים במספרי תכניות בנין ערים (ת.ב.ע.) ויש הגוהגים לפי מפות, או לפי תרשימים. יש המשתמשים במספרי מגרש, במספרי חלקות, קבועים, או זמניים - לפני, או אחרי חלוקת השטחים.

וראו זה פלא: אין גורם יציב יותר מקרקע, ואף על פי כן משנה זו את אופיה, הגדרתה ומהותה. יחידת הקרקע עשויה לשנות את מהותה, עם רישומה בספרי האחוזה. יש חלקות קרקעיות, אשר בדומה לאמבות - מתפצלות לשתי חלקות, או יותר: ויש חלקות, האוכלות את שכנותיהן ומתאחדות עמן. כל החלקות, הן אחרי הפיצול והן אחרי האיחוד, ממשיכות את חייהן העצמאיים, עד למוטציה הבאה.

אנחנו חייבים, איפוא, להגיע לשיטתיות קרקעית, אשר תאפשר לקבוע בקלות את "שלשלת היוחסין", ההיסטוריה, וכל מרכיביה האחרים של החלקה ההיסטורית.

דרושה תשומת לב מיוחדת לשטחים ציבוריים, וזאת לאור החובה להפריש קרקע לצרכי ציבור - בהתאם לחוק הרכישה לצרכי ציבור 1943, או חוק התכנון והבנייה 1965 וחוק המקרקעין 1969.

להלן פירוט הקרקע באחוזים, שהוקצתה ע"י מינהל מקרקעי ישראל לצרכי ציבור:

ב- 1966/67	-	70%	מן השטח שהוקצה
ב- 1967/68	-	53%	" " "
ב- 1968/69	-	75%	" " "
ב- 1969/70	-	60%	" " "

אולם, אנו זקוקים לנתונים על ניצול קרקעות לצרכי ציבור, בפועל, ע"י רשויות מוניציפליות.

היבט זה מרמז על ההשלכות של החוקים, אשר חייבו את בעלי הקרקע בעבר, להפריש כ-25% - ולאחרונה 40% - מן השטחים לצרכי ציבור.

האם שיעור זה (40%) - מספיק, או לא? או שמא הוא מוגזם? האם משמש הוא לאותן מטרות עליהן מוצהר בחוק? מדובר כאן על שטח של כ-60,000 דונמים קרקע שהיא עדיין פנויה, ב-16 ערים גדולות ובינייניות (נתונים מ-1967). לאור גידול האוכלוסייה, ועם העיור המתגבר וזקווה לעלייה - אשר תרכז בישראל את העם היהודי, רובו ככולו - דרושים נתונים על אדמות פנויות, כלומר על רזרבות קרקעיות. האם השטחים מספיקים לפיתוח המשק? לקליטת עלייה?

במקביל, אנו זקוקים לידע על הפוטנציאל הגלום בקרקע בשטחים הבנויים, כולל שיקום רובעים נחשלים, והעלאת השיעור של אחוזי הבנייה ביתר השטחים העירוניים - אשר דרך אנב מנוצלים יפה לצורך קבלת מסי השבחה ע"י הרשויות; דהיינו, קביעת פוטנציאל של "אור" כגורם ליצירת קרקע.

ולסיכום, לכל זה דרושים לנו נתונים מן המציאות, על מנת שנוכל להגיע לכלל תכניות לשימושי קרקע בעשור הבא. לפיכך, כדי שנוכל להכין מאזן חר-משמעי של האוצר הקרקעי, דרושה הצמדה מוחלטת של הגדרת יחידת קרקע, לאורך הטיפול כולו, במוסדות המחוקקים, התכנוניים והמבצעיים - אשר תאפשר, בשלב ראשון, עיבוד הנתונים האלקטרוני, ללא תקלות, והצמדת הזיהוי הטכני לתיאור הגראפו.

ההמצאות החדשות בטכנולוגיה, מאפשרות יצירת מסגרות למידע, לריכוז, לשליפת פרטים, לזיווג נתונים וכדו'. נראה לי, כי הפתרון הוא טופולוגי, קואורדינטיבי לכל יחידה.

אמנם 94% מתוך הבעלים על הקרקעות – היא מדינת ישראל, דהיינו: רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל. אולם, דרושה עוד יוזמה רבה בכדי להפוך את ריכוז האינפורמציה שבידי המינהל בלבד – כבסיס ליצירת בנק נתונים במושגו התיאורטי המוגדר. רובם של 6% הנותרים נרשם, בין היתר, בספרי האחוזה המנוהלים ע"י משרד המשפטים. ראוי לציין כי חלק מקרקעות הלאום אינו רשום בספרי האחוזה, מחוסר הסדר. כאן יש למנוע כפילות – בארגון של מאגר האינפורמציה.

החלטה בדבר הקמת בנק אינפורמציה לשימושי קרקע מותנה, כמובן, בהחלטה בדרג ממלכתי גבוה – אשר תחייב את כל רשויות המימשל להזין מרכז מידע זה.

התפתחות מחירי הקרקע בישראל בתקופה 1963-1971

התקופה של 7 - 8 השנים האחרונות, עמדה בישראל בסימן תנודות חזקות, ואף מרחיקות לכת, בתחום מחירי הקרקע. לאחר שמחירי הקרקע הגיעו לשיא בשנים 1963 - 1964, חלה בהם ירידה חריפה, אשר הושפעה במידה רבה מתהליכי המיתון והשפל במשק הארץ. בשנת 1967 הגיעו המחירים לנקודת שפל; אך למן 1968 - על רקע הגאות המחודשת במשק - נסתמנה התאוששות מהירה במחירי הקרקע, ולפי הנתונים מראשית 1971 עברו כבר מחירי הקרקע, במקומות רבים בישראל, בהרבה על השיא משנת 1963/64.

אינפורמציה כללית על-התפתחות מחירי הקרקע ועל קוויה האופייניים, נתקבלה עי"ס שיחות עם מומחים שונים. בין היתר, קבלנים ובונים, שמאים וביניהם מר מ. אלמן, שמאי ממשלתי ראשי במשרד המשפטים, ומר מ. גולדנברג, שמאי מחוזי של איזור ת"א ומחוז המרכז ומנהל לשכת שני המחוזות, במשרד המשפטים.

התפתחות המחירים בסוגי מקרקעין שונים

למטרת הבדיקה של התפתחות מחירי הקרקע, ניתן להבחין בין שלושה סוגי מקרקעין:

סוג א': מגרשי בנייה, דהיינו, קרקעות שניתן להשתמש בהם לבנייה מיידית;

סוג ב': מקרקעין שעליהם קיימים בתים מוכנים ותפוסים. בקטגוריה זו כלולים, בין השאר, הבניינים שעליהם חל החוק להגנת הדייר;

סוג ג': קרקעות פנויות, שאינן באות בחשבון לבנייה מיידית (אם משום שאין עוד לגביהן תכניות בניין ערים, או שעדיין לא בוצעה בהן פרצלציה ואם מסיבות אחרות). הביקוש לקרקעות אלה נושא בעיקרו אופי ספקולטיבי, ובעיקרו של דבר ניתן לראותן כנכסים לטווח ארוך.

מתברר כי מהלך התנודות במחירי הקרקע, לא היה זהה בסוגי המקרקעין השונים. בקרקעות מסוג א' וב' ירדו מחירי הקרקע בשנים שבין 1963/64 ו- 1966/67 - דהיינו, מתקופת השיא במחירי קרקע, עד לתקופת המיתון - בשיעורים שבין 30% ו-50% (בסוג א' הירידה היתה כשליש ואילו בסוג ב' - כמחצית לערך). בסוגי מקרקעין אלה, היתה אף ההתאוששות של המחירים מהירה יחסית, ובראשית 1971 הגיעו כבר מחיריהם לרמה העולה, תכופות במידה ניכרת, על השיא של שנות 1963 - 1964.

שונה, לעומת זאת, היתה ההתפתחות במקרקעין מסוג ג'. כאן היתה ירידת המחירים חריפה מאוד והגיעה תכופות לכדי 70%-80%. ולדוגמה, באיזור שמעבר לירקון הגיע מחיר הקרקע ב-1963/64 ל-70 ל"י לממ"ר, וירד עד ל-22.58 ל"י בשנות המיתון. או דוגמה אחרת: בחולות ראשון לציון וכן בסביבת וינגייט, הגיעו מחירי הקרקע ב-1963/64 ל-17 ל"י לממ"ר והם ירדו ל-3.5 ל"י בלבד בתקופת המיתון. יתירה מזו, בעוד שגם בקרקעות אלה נסתמנה התאוששות מוחשית, בתקופה שלמן 1968 ועד ל-1971, הרי גם כיום הן לא השיגו את מחירי השיא משנת 1963/1964, ותכופות הן רחוקות עדיין משיא זה.

נראה כי הסיבה העיקרית להבדל זה, נעוצה בעובדה כי בקרקעות מסוג א' וב' - מהווה הביקוש הריאלי לקרקע (או למבנים הקיימים עליה, במקרה קרקע תפוסה) יסוד עיקרי לקביעת המחיר. משום כך, ירידת המחיר בתקופת המיתון היתה מתונה יותר, ובעקב ההתאוששות שלאחר המיתון - הושג לאחרונה מחיר העולה על זה שבתקופת השיא של 1963/64.

לעומת זאת, בקרקעות מסוג ג' - היטור לקביעת המחיר הוא הביקוש הספקולטיבי, המושתת על הציפיות לגבי העתיד. מסתבר כי המיתון היווה מכה קשה לציפיות אלו, ועל כן היתה כאן הירידה חריפה במיוחד. ואם כי באה התאוששות, הרי המחירים עדיין לא חזרו לרמת השיא.

התפתחות מחירי הקרקע בתל-אביב ובערי מרכז הארץ

ההתפתחות הזאת במחירי הקרקע, על כל היקפה, באה לידי השתקפות בנתוני הלוח שלהלן - לגבי הערים העיקריות של מחוזות תל-אביב והמרכז. יצויין כי בלוח זה, המתייחס לבנייה מסטנדרט גבוה ובינוני (אך לא נמוך), מובא מחיר הקרקע במוצע לחדר מגורים בכניין המוקם על החלקה, ולשם השוואה מביאים אנו גם את המחיר הממוצע לדירת מגורים:

התפתחות מחירי הקרקע ומחירי הדירות* בערי מרכז הארץ, 1963/64 - 1971
(בל"י)

העיר	1963/64	1966/67	ראשית 1971
תל אביב			
מחיר הקרקע לחדר	13,000	9,500	14,500 - 15,000
מחיר דירה	70,000 - 72,000	60,000	85,000 - 110,000
רמת גן			
מחיר הקרקע לחדר	6,000 - 7,000	5,000 - 5,500	8,000 - 12,000
מחיר דירה	55,000 - 58,000	42,000 - 46,000	70,000 - 80,000
בת ים			
מחיר הקרקע לחדר	6,500	4,500	7,500 - 8,000
מחיר דירה	38,000 - 40,000	28,000 - 32,000	55,000 - 60,000

* הנתונים מתייחסים לבניית מגורים בסטנדרט גבוה, או בינוני, ולדירות בנות 3-4 חדרים.

ראשית 1971	1966/67	1963/64	העיר
ראשון לציון			
2,000	1,800 - 1,200		מחיר קרקע לחדר
43,000 - 42,000	28,000 - 26,000		מחיר דירה
אשקלון			
1,500 - 1,250	600 - 500	1,000 - 800	מחיר קרקע לחדר
לוד			
2,000 - 1,700	800 - 750	1,500	מחיר קרקע לחדר
רמלה			
1,500	750	1,500	מחיר קרקע לחדר
חולון			
10,000 - 8,500	5,500	7,500	מחיר קרקע לחדר
70,000 - 65,000	48,000 - 40,000	45,000	מחיר דירה
גבעתיים			
9,000 - 8,000	4,500 - 4,000	5,500 - 5,000	מחיר קרקע לחדר
70,000 - 65,000	40,000 - 38,000	52,000 - 50,000	מחיר דירה
בני ברק			
6,000	2,750	4,500	מחיר קרקע לחדר
55,000 - 48,000	40,000 - 38,000	50,000	מחיר דירה
פתח תקוה			
5,000 - 4,500	1,750 - 1,500	3,000	מחיר קרקע לחדר
55,000 - 50,000	30,000 - 28,000	37,000 - 36,000	מחיר דירה

מתברר כי בין נקודת השפל של 1966/67 לבין ראשית 1971, עלה המחיר הממוצע של קרקע לחדר בתל-אביב ובערים אחרות במרכז הארץ, בשיעור של 50% עד 100%. כן מראים הנתונים כי המחיר הממוצע של קרקע לחדר-גבוה בתל-אביב, בממוצע, רק ב 10% - 15% בהשוואה לתקופת השיא של 1963/64, אך בערים אחרות כבר היה המחיר, בראשית 1971, גבוה ב 30% - 50% מאשר בתקופת השיא.

משקל מרכיב הקרקע במחיר הדירה

מסקנה אחרת היא, שהקרקע הפכה לאחד המרכיבים החשובים ביותר במחיר דירה; וניתן כאן להביא את הדוגמאות הבאות: בתל-אביב מגיע מחיר הקרקע לחדר, לרוב, עד קרוב ל-15 אלף ל"י; דהיינו, 45 - 50 ואף יותר לדירה בת 3-4 חדרים. כיוון שמחיר דירה נע בין 85 ו-110 אלף ל"י, הרי שמרכיב הקרקע הוא קרוב ל- 50% ממחיר דירה. לעומת זאת בערי האגד ובפתח תקוה, מהווה מרכיב הקרקע 30%-40% ממחיר דירה, ואילו בערי הפיתוח הגדולות (אשקלון, לוד וכו') - מגיע חלקו של מרכיב זה לשיעור של 10%-20% ממחיר דירה. להלן נתונים על מחיר הקרקע, בממוצע למטר מרובע, בסביבות שונות של תל-אביב - סביבות מרכזיות מזה וסביבות פריפריות מזה:

מידד הקרקע למטר מרובע בסביבות שונות של תל-אביב וסביבותיה.

1963/64 - 1971

(בל"י)

ראשית 1971	1966/67	1963/64	
			אזורים מרכזיים בתל-אביב
800	600 - 650	700 - 750	רחוב החשמלאים
750	600	700	רחוב קרליבך
1,250 - 1,100	900 - 1,000	1,650 - 1,750	סביבת מגדל שלום
1,000*	800 - 850	1,250	פיתח הרצל ליליתבלום
700	450 - 500	600 - 650	רחוב הארכקה
			הפריפריה של תל-אביב
85	50 - 55	40 - 45	תל-בירון
95 - 90	60 - 65	75	נחלה
110 - 100	60 - 65	75	נפרח
140	80	70	רמת הן
80	40	60 - 50	יד המעביר
80	35	50	רמת השרון
100 - 90	50	75	הרצליה פיתוח

* 1960/61

ההתפתחות בירושלים

יוקר הקרקע לבנייה בירושלים הגיע לאחרונה לאותה רמה, בערך, כמו בתל-אביב. גם כאן מגיע, תכופות, המחיר של קרקע לחדר לסביבת 15,000 ל"י, כשהשעור המכסימלי ביותר הוא 17,500 ל"י.

באתרים מרכזיים בעיר (כגון ברחביה), לא היו התנודות במחירי הקרקע - תוך 8-10 השנים האחרונות - חזקות במיוחד. בתקופת המיתון היתה הירידה במחירי הקרקע מתונה למדי, ואילו כתוצאה מההתאוששות, לאחר מלחמת ששת הימים, הגיעו מחירי הקרקע, בראשית 1971, לרמה העולה ב 20% - 30% על זה של השיא משנת 1963/64.

לעומת זאת, מסתמנת עלייה מהירה מאוד של מחירי הקרקע בכמה שכונות - שבהן מתנהלת בניית מגורים אינטנסיבית - על רקע הבינוני המהיר, האופייני לירושלים לאחר מלחמת יוני 1967. כדוגמה מובהקת, יכולה לשמש שכונת תלפיות. בגוש 30115 שבשכונה זו בוצעו, בתקופת המיתון, עיסקות מקרקעין - לפי מחיר של 55 עד 65 ל"י למטר מרובע. רמה ירודה יחסית זו, התמידה עד לראשית 1969. אך בספטמבר 1969, כבר עלה המחיר ל-132 ל"י לממ"ר, ביולי 1970 - 155 ל"י, ובמאי 1971 - 200 ל"י לממ"ר ומעלה. בגוש 30114 שבשכונת תלפיות, עמדו מחירי הקרקע על כ-30 ל"י לממ"ר באמצע 1967, אך בהתחלה 1970 כבר הגיע המחיר ל-123 ל"י, ובמאי 1971 - ל-180 ל"י.

דומה למדי היתה ההתפתחות ברחוב טשרניחובסקי, בנבעת אלישר (גוש 30121). בתקופת המיתון, ב-1966, עמדו כאן מחירי הקרקע על 130 עד 140 ל"י לממ"ר, אך במרץ 1969, הם הגיעו כבר ל-200 ויותר ובמאי 1971 - ל-340 ל"י לממ"ר.

מחקרים בישראל, שפורסמו ובשליבי ביצוע ותכנון

מדור זה מיועד לסקור את ההתפתחויות השוטפות, בתחום המחקר - המצנחהל כמוסדות אקדמיים ובמוסדות מינהל בישראל - בבעיות קרקע. הפעם מבקשים אנו לעמוד, בקצרה, על כמה מהעבודות והמחקרים שבוצעו בתחום זה בשנים האחרונות. בסקירתנו מבחינים אנו בין מחקרים עיוניים בעיקרם - מזה, לבין מחקרים וסקרים בעלי אופי אמפירי, מזה.

אופטימציה של שימושי הקרקע

בתחום המחקר העיוני, ראוייה לתשומת לב העבודה על הנושא "מודל של תכנון לינארי לצורך אופטימציה של שימושי הקרקע", אשר הופיעה באפריל 1971, מטעם המרכז ללימודים אורבניים ואזוריים ליד אוניברסיטת תל-אביב. בעבודה זו מפתחים המחברים - פרופ' חיים בן שחר, אדם מזור וד"ר דוד פינס - סכניקה של תכנון לינארי, לצורך התחלקות יעילה של שימושי הקרקע (אזורי המגורים, מקומות התעסוקה וכו') ; ובו בזמן גם התפרסות מתאימה של מערכת התחבורה בעיר.

המשתנים העיקריים במודל המתמטי, שעובד ע"י המחברים, הם:

- (א) עלות הבנייה בעיר (כולל הריסה ופינוי), לפי סוגי המבנים ותקופות הבנייה;
- (ב) עלות הנסיעות לעבודה לפי מוצא, יעד ותקופות זמן ;
- (ג) העלות של התשתית התחבורתית ;
- (ד) פרויקט הייצור, לפי סוגי תעסוקה שונים ;
- (ה) רווחות הדיור, לפי טיפוס דירות וקבוצות סוציו-כלכליות. המודל

מופעל בשלושה שלבים עיקריים: בשלב הראשון, מטרתו למצוא פתרון לבעית האיתור של אזורי המגורים. בשלב השני, מכלילים במודל את בעית איתורם של מקומות התעסוקה. ואילו בשלב הסופי, כוללים בו גם את הנתונים הדרושים לפתרון הבעיות של מערכת התחבורה.

יצויין כי המודל המוצע ע"י המחברים, מיועד לשמש לא כמכשיר לחיזוי, אלא כמכשיר לקבלת החלטות. מטרתו לנסח את הפתרון היעיל והרצוי ביותר, ולא את הפתרון הסביר ביותר כתנאים הקיימים. גרסות מסוימות של מודל זה, יושמו כבר לצורך הכנתן של תכניות-אב בכמה ערים בישראל, אנגליה וגרמניה המערבית.

חיזוי התפרסותה של עיר

גישה שונה לבעיות הפיתוח והשיקום העירוני, באה לידי השתקפות בעבודה על הנושא "שיקום עירוני בישראל", אשר הופיעה ב-1970, מטעם המרכז לחקר העיר והאזור שליד הטכניון בחיפה. מחבריו של המחקר הם פרופ' מ. היל, ד"ר מ. שכטר וע. הוכמן.

בעוד שעבודתם של פרופ' בן-שחר וחבריו, אשר צויינה לעיל, מנסחת מודל של אופטימציה, מעלה המחקר "שיקום עירוני בישראל" מודל של תחזית; דהיינו, מודל המנסה לחזות את התפתחותה העתידה של עיר, על יסוד נתוני ההווה והעבר ועל סמך מדיניות נתונה. זהו בעיקרו של דבר מודל סימולציה (דימוי) של שיקום עירוני. מטרתו של המודל לשמש מכשיר לחיזוי תהליך ההתפרסות, על פני השטח, של שימושי הקרקע השונים בעיר המגורים, השירותים והמסחר וכו' - ולהערכת ההשפעה שתהיה לתכניות השיקום העירוני על התפרסות זו. על מנת להשיג מטרה זו, מזהה המודל את הפרמטרים העיקריים הקובעים את תהליך ההשתנות בעיר: גידול האוכלוסיה והתפרסותה על פני השטח; התפתחות מקומות התעסוקה הבסיסיים (דהיינו, אלה המייצרים סחורות ושירותים לא רק לאוכלוסיה הקרובה, אלא גם - ובעיקר - לשוק הלאומי, או לפחות המטרופוליטני),

התרפסות אזורי המגורים ועוד. כן נעשה נסיון לאמוד, בצורה כמותית, את היחסים בין הפרמטרים השונים המשקפים את המציאות הדינמית של העיר.

מודלים שונים מסוג זה פותחו, או נמצאים בשלבי פיתוח, בארה"ב, אנגליה ואירופה המערבית. אך כיוון שהפרמטרים המתאימים לערים באותן ארצות, אינם ישומים ישירות לעיר הישראלית, מנסים המחקרים לפתח מודל מקורי שיתבסס על דפוסי ההתנהגות ומערכת העדיפויות האופייניים לערים בישראל.

יצוין כי באחד מחלקי עבודתם, סוקרים המחקרים בהרחבה את המודלים השונים, שפותחו בעולם ובארץ, לגבי דינמיקה אורבנית ושיקום. מבין המודלים של סימולציה, עומדים הם על המודלים של פיטסבורג וסן פרנציסקו, וכן המודלים של פרסטון - קורליי - ליילנד, של וילסון ושל רידינג, אשר פותחו באנגליה. מבין המודלים של תכנון לינארי, עומדים הם על המודלים של הרברט-סטיבנס, מודל התכנית הלינארי של ניו יורק, וכן כמה מודלים שפותחו בתחום זה בישראל (של המכון האורבני בישראל, של צוות מחקר ותכנון ועוד).

הפעילות המחקרית

מבין העבודות בבעיות קרקע ופיתוח עירוני שהוכנו, או נמצאות בהכנה, במוסדות אקדמיים בישראל, ניתן גם לציין את הבאות:

מטעם המרכז ללימודים אורבניים ואזוריים של אוניברסיטת תל-אביב הופיעו לאחרונה עבודות על הנושא "שיווי משקל תחרותי של התחבורה והדירור באזור המגורים של שטח אורבני" (באנגלית) מאת עודד הוכמן ורודר פינס ועל הנושא "הפיזור האורבני (Urban Sprawl) והקצאת המשאבים" (באנגלית) מאת דוד פינס. כן נמצאות בהכנה, בין השאר, שתי עבודות המחקר הבאות: (א) הקשר בין מקומות מגורים ומקומות תעסוקה (ע. הוכמן, ד. פינס וג. פישלזון). עבודה זו מעמידה במבחן את ההיפותזה כי התפרסות מקומות המגורים סביב מקומות התעסוקה, נוטה להביא למינימום את הוצאות התחבורה; (ב) חוקי תיכנון; מחקר משווה (א. טורנורבניק).

כי התפרסות מקומות המגורים סביב מקומות התעסוקה, נוטה להביא למינימום את הוצאות התחבורה; (ב) חוקי יוכנון; מחקר משווה (א. טורגורבניק). מחקר זה עוסק בהסדרים האינסטיטוציונליים לגבי התכנון הפיזי בגרמניה, הולנד וישראל.

מטעם המחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, הופיע מחקר על הנושא "הגורמים המרחביים בתפוצת מחירי הקרקע בבת ים" מאת אריה שחר ויוסף שלהב. מחקר זה משמש נושא לרשימה נפרדת בבטאון זה.

פעילות ניכרת בתחומים האמורים, מפתח גם המרכז לחקר העיר והאזור שליד הטכניון בחיפה. מרכז זה פועל על בסיס בין-דיסציפלינרי מובהק. בין הבעיות המשמשות כיום נושא לטיפול ניתן למנות, בין השאר, את הבאות:

(א) השפעת גומלין בין שימושי הקרקע ומערכות התחבורה; (ב) תהליך ההשתנות העירונית מבחינה פיזית, חברתית וכלכלית; (ג) השימוש במודלים מתמטיים בדימוי מערכות עירוניות ואזוריות; (ד) פיתוח שטחים פתוחים, תוך דגש על טיפוח הנוף, שיווי המשקל האקולוגי והנופש בחיק הטבע; (ה) המכנה הפיזי של הקיבוץ.

הבעיה של שימושי קרקע עירוניים וחקלאיים, משמשת נושא לטיפולו של החוג לגיאוגרפיה של אוניברסיטת חיפה. אמנם, הפעילות בתחומים אלה עודה מצומצמת. בין היתר הושלמה עבודת גמר על הנושא "תפרוסת שימושי קרקע במכיר וג' דידה", ועתה נעשית עבודת גמר נוספת בנושא "תמורות בשימושי קרקע בישובים היהודיים במישור חוף הגליל המערבי". לקראת שנת הלימודים הבאה, מוצעים מספר נושאים כגון "התיישבות ושימושי קרקע בעמק יזרעאל המערבי" ועוד.

שיטת ניהול קרקע ציבורית בשוודיה

קטעים מפרסום ממשלתי של משרד המשפטים בשוודיה
Markpolitiska Hjalpmedel (Aids At Land Politics)
שטוקהולם 1969

על הרשות העירונית מוטלת כל האחריות לבנייה קהילתית במישור המקומי, וכן האחריות לתכנון ולאספקת שיכון. ועוד, על הרשות העירונית לדאוג לטיפול השירותים הקהילתיים.

האמצעים העומדים לרשות העיריות, להגשמת מדיניות קרקע קהילתית פעילה, הם: חוקת בניין ומונופול תכנוני וכן הלוואות ממשלתיות למטרות עבודות פיתוח ובנייה לשיכון.

המונופול התכנוני ופעולות המימון - הם בעלי ערך בהגשמת תהליך הבנייה הקהילתית, אולם אינם מספקים. אין אפשרות להבטיח, באמצעים אלה בלבד, את ביצוע הבנייה בזמן ובמקום הנכונים - כדי שהשקעות הקהילה ינוצלו בדרך היעילה וכדי שהקהילה תוקם בהתאם לתכנון. העניין חשוב גם מבחינה כלכלית, כי השקעות קהילתיות מניעות כיום לסכומים ניכרים.

הועדה למדיניות קרקעית מציינת כי השפעה גדלה והולכת של הרשות העירונית על הבנייה הקהילתית - תושג גם באמצעות בעלות עירונית ניכרת על הקרקע. הרשות העירונית חייבת לתכנן תווי תכנוני ארוך, כך שתוכל להבטיח את השפעתה על הבנייה הקהילתית בבוא העת.

בדיון על מגמות המדיניות הקרקעית המוניציפאלית, הצהיר רוב המשתתפים בוועדה שומח-הקרקע, כי עדיפות מוניציפלית, באשר לבעלות על הקרקע, לעומת זכויות-בעלות המפוצלות בידיים רבות, - תעניק לשיטת המונופול התכנוני של הרשות הציבורית, משמעות ממשית גוברת.

קרקע בבעלות מוניציפלית - חשיבותה רבה מבחינות רבות. הרשות העירונית - המרכזת ברשותה כמות מספקת של קרקע - תוכל להחליט על עיתוי ביצוע הבנייה במסגרת הקהילה, על חלקיה השונים; וע"י כך תבטיח בנייה קהילתית מתאימה והשקעה כלכלית קהילתית טובה. יתר על כן, בעלות על הקרקע תגדיל את יכולתה של הרשות העירונית להשפיע, בצורה חיובית, על צורת הישוב בשלבי תכנונו, לבחור את סוג הדיוור, להחליט על חלוקת הדירות וכו'.

בהקשר זה יש לציין כי גורמים אלה קובעים במידה רבה אף את מחירי השיכון. זאת ועוד, לבעלות מוניציפלית נרחבת על הקרקע יש השפעה בולמת על התפתחות מחירי הקרקע.

תכניות שיכון גדולות, דורשות אזורי קרקע פנויים בכמות סבירה. אם הרשות העירונית קונה את הקרקע ומחלקת אותה לפי תכניות סבירות כגודלן לקבלנים, נוצר מצב מתאים לבנייה מתוכננת ורציונאלית. לעומת זאת, בעלות על הקרקע, כשהיא מפוצלת, גוררת בסופו של דבר תנאים גרועים לבנייה רציונאלית.

בהסתמך על הוועדה למדיניות קרקעית והוועדה לשומת קרקע מ-1963 - מסתבר כי מדיניות קרקע עירונית פעילה, הכרחית עבור הקהילה - לשם השגת פיקוח יעיל על התהליך המסוכך הכרוך בבנייה קהילתית.

על העיריות לרכוש קרקע במידה כזו, ששינוי השפעה מכרעת על מקורות הקרקע, כך שבזמן מתקבל על הדעת, יוכלו בהכרח לשמש לבנייה קהילתית. מכך אינו משתמע שעל העיריות לקנות את כל הקרקע לבנייה קהילתית,

ולו גם יהיה הדבר רצוי במקרים רבים. מכל מקום, רצוי שהעיריות ירכזו בידן קרקע רבה במידה כזו, שתהיה להן ביקורת על לוח הזמנים של הבינוי הקהילתי, ולא ייווצר סיכון שהפיקוח על הבנייה יכוון על ידי בעלי-קרקע שונים, לעתים בעלי עמדות מונופוליסטיות. על העיריות ליצור תנאי קרקע כה טובים, שבהם תובטח הקרקע לפחות ל-10 שנות בנייה.

היתרונות של מסירת קרקע ציבורית - תוך שמירה על זכויות השימוש בחלקות - במקום מכירתה, ברורות. רצוי לציין במיוחד את החשיבות שבזכויות בעלות ציבורית על חלקות, כעזר בבנייה הקהילתית, בנוסף להיותו אמצעי לשמירת חלק גדול מעליית ערך הקרקע, עבור הקהילה.

נכונה, על כן, ההצהרה שניתנה ע"י הועדה למדיניות קרקעית, כי מוטב שהקרקע תינתן בחכירה, תוך שמירת הזכויות-על-חלקות, לאחר שתוכשר לבנייה. חכירת קרקע חייבת להיעשות בהתאם לתכניות אספקת קרקע, במשך שנים רבות, תוך כדי התחשבות בכך שבנייה רציונאלית דורשת תכניות גדולות ולטווח רחוק. המאמץ לספק את הקרקע בצורה נכונה בין קבלנים שונים, בתוך גבולות הרשות העירונית, צריך להיות צמוד לצרכים של בנייה רציונאלית. דבר זה אינו מונע אספקת קרקע למספר קבלנים, אולם המטרה במקרה זה צריכה להיות - השגת תיאום, בשלבי הבנייה השונים, ובמיוחד שיתוף פעולה בתכנון.

משאל בין מועצות עירוניות בשבדיה
בנושא: חכירת קרקע, מאת: ס. ג'. קרלסון

בחודש ינואר 1964, ערכה ועדת שומת הקרקע, בכלל הערים והיישובים העירוניים, חקירה - הקשורה בביצוע חקיקה בענין חכירה.

השאלונים הופנו אל מועצות העיריות וחשובות נתקבלו מ-126 ערים ומ-86 יישובים עירוניים.

מתוך: Märkfragan II Statens offentliga Utredningar 1966,
(Stockholm)

מתוך התשובות מתברר כי החכירה מיושמת במידה ניכרת ב-24 ערים וב-7 יישובים עירוניים; ואילו ב-23 ערים מיושמת החכירה במידה פחותה יותר ומתייחסת לקרקע המיועדת למטרה מוגדרת. לרוב, בעיקר הערים הגדולות, הן שחכרו קרקע במידה ניכרת. מתוך 18 הערים הגדולות ביותר במדינה, 12 ביצעו שיטת חכירה, ומתוך הערים בהן קיימת חכירה - 15 כוללות יותר מ-25,000 תושבים. ביתר "הערים המחכירות", פרט למרסטרנד, נע מספר התושבים בין 15,000 ל-10,000.

להלן האינפורמציה שהושגה במחקר - בדבר המועד, שבו החלה הרשות המקומית ליישם תנאי חכירה:

שבע ערים, אשר מביניהן שלוש הן הערים הגדולות במדינה, החלו ביישום תנאי חכירה בשנים שמיד לאחר מתן החוק.

מן התשובות לשאלונים מתברר כי מ-1918 עד 1940, לא בוצעה שיטת החכירה באף מועצה מקומית. בשנות ה-40 ועד לחיקון החוק הנוכחי ב-1954, הוכנסה החכירה לשימוש ב-12 ערים נוספות, לרוב בעלות גודל בינוני. מ-1954 ואילך, אומצה שיטת החכירה ב-5 ערים.

רשויות עירוניות מעטות בלבד, מחכירות את כל הקרקע. מרבית העירויות אשר ביצעו חכירה, העבירו בנוסף לכך חלקים גדולים או קטנים יותר של קרקע בזכויות בעלות.

במשאל צויין כי הסיבה לאי השימוש בשיטת החכירה, במידה ניכרת יותר, טמונה בקשיים פיננסיים ובמחסור היסוד של שיטת החכירה, - וזאת סיבה בעלת חשיבות מירבית. בעיה זו התבטאה בתשובות שניתנו על השאלה בדבר גודלו של החלק, מתוך הקרקע המנוצלת, אשר הושאלה למעשה, כתנאי חכירה. מתוך התשובות ניתן להניח, שהערים אשר הנהיגו חכירה במשך שנים רבות - מוסרות אדמה כתנאי חכירה, במידה גדולה יותר, מאשר ערים אשר הנהיגו את שיטת החכירה רק בשנים האחרונות.

הלוח שלהלן מהווה תמצית מהאינפורמציה שנמסרה ע"י 5 יישובים עירוניים שהנהיגו חכירה במשך זמן רב. הכוונה להראות כי מסירת קרקע בתנאי חכירה - על בסיס של תקופה ממושכת - מוכיחה, למעשה, כי רכישת קרקע יכולה להיות ממומנת, עד לנבול ניכר, מכספי חכירה שוטפים.

אולם יש לשים לב, כי חלק זה של התשלומים השוטפים נדרש לשם כיסוי הריבית והבלאי של ההלוואות - אשר העיריות קיבלו בשלב מוקדם יותר, לשם רכישת הקרקע ופיתוחה, למטרת החכירה. אולם היחס בין המחיר עבור רכישת הקרקע לבין תשלומי החכירה, חייב להיות מכוון להרחבת שיטת החכירה לטווח רחוק.

השוואת ההכנסה מדמי חכירה אל ההוצאות לרכישת קרקע ב- 5 ערים

העיר	ביצוע שיטת החכירה החל משנת	הוצאות שנתיות של העיריות לרכישת מדמי חכירה קרקע, בעיקר לשם חכירה (ממוצע של רכישות קרקע בשנים 1959-1963)	סיכום ההכנסות (בקרונות שבדיות)
שטוקהולם	1908	9,902,000	26,786,965
גטבורג	1912	19,505,000	10,763,000
מלמו	1912	4,141,800	2,761,144
לנדסקרונה	1909	204,580	276,641
אנגלהולם	1913	146,500	165,980

119 ערים ו- 83 יישובים עירוניים, השיבו על השאלה בדבר אורך התקופה המשוערת, בה תענה הבעלות העירונית הנוכחיות של העיריות על הצרכים בקרקע. התשובות שונות מאד. היקף הבעלות על הקרקע, ביחס לצרכים,

שונה בערים כשם שהוא שונה ביישובים העירוניים. אם נקבע גבול בין העיריות, בהן מובטחים צרכי הקרקע לתקופה ארוכה מ-10 שנים, ובין אלה שבעלותן על הקרקע אינה עתידה, לפי המצופה, לכסות את הצרכים למשך 10 שנים, - נוכל לגלות כי מעט יותר מבין העיריות הקטנות כיסו את צרכי הקרקע שלהן לתקופה ארוכה יותר, מאשר העיריות הגדולות יותר.

העיריות אשר אינן מוסרות קרקע כתנאי חכירה, במידה מתקבלת על הדעת, נשאלו על הסיבות לכך. תשובה על שאלה זו ניתנה ע"י 90 ערים. מתוכן, 10 בלבד הזכירו כי השאלה בדבר השימוש בשיטת החכירה, לא היתה בראש דאגתן. קשיים פיננסיים היוו את הסיבה אליה התייחסו בתדירות הגדולה ביותר, בתשובה לשאלה מדוע לא השתמשו במוסד החכירה. לא פחות מ-50 ערים, בערך, התייחסו לקשיים כגון אלה כאל גורם בלעדי - או בנוסף לסיבות אחרות - לאי שימוש בשיטת החכירה. 10 ערים הצהירו כי מוסד החכירה היה ללא עניין עבורם, או שלא יכלו להגיע לידי הסכם בדבר ביצוע השיטה. מתשובות אלה אפשר לראות, לעיתים קרובות, כי בעיות פיננסיות עלולות היו להחליש את העניין שהיה לעיריות בשיטת החכירה. בכמה תשובות הוזכרו, בלי הערות נוספות: "סיבות פיננסיות", "קשיים כלכליים", "שיקולים כלכליים", "בעיות של השקעות", וכו'.

אם נשווה את התשובות של ערים גדולות יותר לאלה של הקטנות יותר, יתברר כי השאלה בדבר הצגת תנאי חכירה - היתה חיונית הרבה יותר עבור הערים הגדולות, מאשר עבור הקטנות יותר. התשובות מחזקות את ההשערה כי השאלה, בדרך כלל, אינה מתעוררת באיזור בנייה קטן - אלא רק כאשר איזור השיג גודל מסוים, או כשהוא עומד בפני התרחבות ניכרת. בשאלון נשאלו חוות דעת כלליות בדבר מוסד החכירה, וכמו כן נתבקשו הצעות לרפורמה.

57 ערים ו-29 ישובים עירוניים מסרו הצהרות. אשר לערים ניתן להבחין, כללית, בגישה חיובית למוסד החכירה, ובו בזמן באימון במוסד זה כבמכשיר לשמירת עליית ערך הקרקע, עבור הרשות העירונית. בנושא זה נדונה השאלה הפיננסית בקווים כלליים, והוצעו הצעות שונות לפתרונה. עיריות רבות הציעו שיפור האפשרויות להלוואות עבור העיריות, לשם מימון רכישת קרקע. רבות מהן הציעו שלרשות העירונית תינתן, לאותה מטרה, הזכות למשוך סכומים חד-פעמיים, לשם כיסוי הוצאות הפיתוח של העיריה. קיצור תקופת הסדר התשלומים - אף הוא הוצע כרפורמה רצוייה.

יש לציין כי הסיכוי לשמירת ערך הקרקע עבור העיריה, דרך מוסד החכירה - בצורתו הנוכחית - מוגבל וחלוי, למשל, במועד שנקבע לשחרור הקרקע ע"י העיריה. כמו כן, חסרים חוקים ברורים לשמירת ערכי קרקע ובניין במועד השחרור; כלומר, בתקופת החזרת הקרקע לרשות המוניציפלית, עם תום תקופת החכירה. ולבסוף, התקופתיות של השינוי בתשלומי החכירה, היא בעלת חשיבות בהקשר זה.

אשר לרצון לשכלול האפשרויות להלוואות - הועלתה בין היתר, ההצהרה הבאה של העיר מלמו: כדי להקל על העיריה לממן רכישת קרקע, מתוך כוונה למסרה בתנאי חכירה, יהיה הדבר רצוי שיושגו תנאי הלוואות טובים יותר לאותן רכישות קרקע. חלק מסויים מהלוואות העיריה, שנלקחו לאותה מטרה, ואשר כיום מגיעה תקופת פרעונן כעבנר 30 שנה, רצוי שלא יצטרכו להגיע לפרעון עם תום תקופה זו.

אם אין אפשרות להשיג תנאים טובים יותר להלוואות, חייבת תקופת הבלאי, בעיקרה, להיות מוארכת.

הצעות לשינויים בחוק, שלפיהם תינתן לעיריות הזכות למשוך חסלום חד-פעמי, בעת מסירה בתנאי חכירה, הוצעו ע"י 13 ערים ויישוב עירוני אחד.

ערים רבות, גם גדולות וגם קטנות, הציעו תקופה קצרה יותר עבור הסדר תשלומים, בעיקר בגלל השינוי בערך המטבע.

העיר גטבורג מציינת כי התקופתיות בתשלומי החכירה היא בעלת חשיבות עבור העיריות, כשהן מטפלות בעליית ערך הקרקע.

בקריסטינהם היו סבורים כי תשלומי החכירה, אשר השתוו עם הריבית על ערך הנכס, חייבים להיות קשורים לתקופות קצרות יותר. כן מציינים, שעבור מספר גדול של חכירות, נהוגה כעת ריבית של 3.25%, בעוד ששיעור הריבית להלוואות ארוכות טווח של העיריות, בהווה - מגיעה ל-6.1% - 6.5%, וכי נסיבות אלה כרוכות בהפסדים כלכליים.

ולסיכום, נקודת הראות וההצעות לרפורמה, שהועלו ע"י הערים הקטנות יותר, דומות לאלה של הערים הגדולות. אפשרויות טובות יותר להלוואות, הזכות למשוך תשלומים חד-פעמיים וקיצור התקופה להסדר התשלומים - היו בין ההצעות העיקריות.

מדיניות קרקעית וספסרות בספרד

מתוך מאמרו של פרופ' מריו גומז-מוראן;

פורסם ב- *Ciencia Urbana*

יצא לאור במאי-יוני 1969, במדריד.

העובדות במציאות

קיים פער ברור בין הבטחות החוק ומטרותיו, ובין העובדות הקיימות. הבעיה אינה בהתעלמות מן הנושא, או בטיפול לקוי בו בשלב התיאורטי. כדי לרדת לעומק הבעיה, די אם נעיין בסעיפים הראשונים של המבוא לחוק הקרקע:

"המשטר המשפטי של הקרקע, שתפקידו להבטיח את השימוש בקרקע, בהתאם לפונקציה החברתית של הקניין, מהווה בעיה עדינה וקשה, אשר עמה צריך להתמודד התכנון האורבני. אולם, דווקא משום כך, יש לכפותו, ביון שאם הקניין הפרטי צריך להיות מוכר ומוגן על-ידי הרשויות הציבוריות, הרי יש לדאוג, במקביל, לתיאום בינו לבין האינטרס הציבורי..."

בכדי לתאר את מצבנו כפי שהוא היום, שלוש-עשרה שנה לאחר שדבריים אלה נכתבו - נצטט את דברי המנהל הכללי של מינהל העיור (מינהל לרכישה ולפיתוח קרקע עירונית):

"הפיתוח הכלכלי, וכתוצאה ממנו הגידול המהיר של האוכלוסיה העירונית, במיוחד באזורים המטרופוליטניים, גרם להחמרת הספסרות בקרקעות. יש להדגיש בכל עת, כי הספסרות בקרקעות מהווה מכשול עיקרי לביצוע

עבודה אורבניסטית מסודרת, שמסרתה - רווחת האוכלוסייה". (פדרו בירגור לסרטה) .

אותה נימה פסימית ניתן למצוא בנאום אחר של הנ"ל, במוסד המינהל המקומי: "גם הספטרות בקרקעות גדלה במהירות, עם התפתחות המאבק בין שוכרים ומשכירים מצד אחד, ובין בעלי הבתים והספטרים מצד שני. אם בעבר היה קיים מצב שגרם לאי צדק מסויים, היום מהווה בעיה חיונית זו - שאלה של "להיות או לחדול"; כלומר, או שתהיה לנו שליטה על הבעיה, או שישרור תהוה ובוהו פוליטי וחברתי".

החוק לא יושם במציאות

חוק הקרקע כוון, במיוחד, למנוע כל אשר קורה עכשיו. כלומר, כוונתו היתה לקבוע לכל מגרש תקופה מוגדרת להפעלת האורבניזציה, או לבנייה; ובמקרה של אי מילוי ההתחייבויות, - העמדה לדין של הבעלים, חובת מכירה כפויה, הפקעת המגרש לשם בנייה, מיכרז פומבי ועוד. כל המערכת היתה מבוססת על הרשות המוניציפלית, שעליה הוסלה החובה לדאוג לתכנון השימוש במגרשים, כדי לאפשר את התפתחותה הנורמאלית של העיר, ולאפשר התערבות בשוק ע"י יצירת רזרבה קרקעית. "התוצאה היתה, שפרט ליוצאים מן הכלל, נדירים מאד, לא התבצעה המדיניות המוניציפלית של הקרקע, הלכה למעשה, כפי שאפשר היה לצפות מהחוק...". (פדרו בירגור לסרטה) .

נכון הדבר: פרט ליוצאים מן הכלל, נדירים ביותר, אין הצהרות החוק מתבצעות בזמן המתאים, כלומר בתקופה שהוגדרה כחוק; לוח הזמנים לבנייה ואורבניזציה - נשאר בגדר תיאוריה. וכל הנספח כחוק, המדבר במקדמים שונים, אינו אלא בדיחה מוזרה. הבעלות המוניציפלית על הקרקע, במידה והיא קיימת, אינה מצליחה לקיים את תפקידה. מחלקת רישום הנכסים, פועלת רק לפינוי בתים ישנים. בקיצור, כל השיטה של מכירה כפויה, הפקעה, מיכרז פומבי וכו' - אינה מבוצעת במציאות. "אם נעבור הלאה, מן התכנון אל מדיניות הקרקע, ניתן לראות כי למרות שקיימת

מסגרת תיאורטית חוקית, אשר התבססה על פעולת הרשויות המוניציפליות - הרי המציאות מוכיחה מצב שונה לגמרי... " (פדרו בידגור לסרטה).

מדוע לא בוצעה מדיניות הקרקע, כפי שהיא כתובה בחוק?

כרגע, נוכל להקדיש את עצמנו, כאותה מידה, לבדיקת כל העצים המונעים בעדנו מלראות את היער, או לחיפוש הגורמים העיקריים שיצרו מצב זה. אין ספק שהרשויות המוניציפליות לא ביצעו את הכתוב בחוק, משום שלא היו בדיהן האמצעים והסמכויות לכך. אולם אין זה ענין של פיקוח, או סמכות, בלבד. עלינו להעמיק ולחפש את השורשים שהביאו לאותה פעילות שהיא בניגוד לחוק.

מדוע לא השיגו איפוא, חוק הקרקע את מטרותיו? ומדוע לא ישיגם? התשובה לכך נעוצה לדעתנו, בארבע סיבות:

1. החוק מתבסס, בעיקר, על פעולתה של הרשות המוניציפלית, אך מעמיד בפניה כעיות מדיניות רבות, במסגרת המדיניות והאינטרסים המקומיים, בזמן שהתוצאות מיועדות לטווח ארוך יותר. מבחינה זו ניתן לומר שהחוק הוא "לא פוליטי".
2. החוק מאפשר לפרט ליהנות מעודף הערך - שמקורו היחיד בעבודת החברה שבוצעה בידי מוסדות ציבוריים - ולפיכך צריך היה להיות שייך לחברה. מבחינה זו ניתן לומר, כי התנהגות זו היא "בלתי-מוסרית".
3. החוק הוא "טכנוקרטי", אם נתבסס על כך שהשיטה בלתי-גמישה מבחינה זו.
4. ניתן לומר שהחוק "תיאורטי" מדי, היות והוא מתעלם מאין סוף של גורמים מעשיים, אשר מופיעים בשטח זה בחיי היום-יום.

הבה ונבהיר כאן במפורש, כי אין בכוונתנו לומר שחוק הקרקע הוא לא פוליטי, לא מוסרי, טכנוקרטי, או תיאורטי. אלא, אנו אומרים, כי בהתחשב בהליכים קיימים, לוקות פסקות מסוימות בחוק בחטרונות אלה. מאידך פסקות אחרות בחוק הן נכונות בהחלט. אין אנו דנים בכוונות החוק שהן, ללא ספק, טובות. אנו מחפשים את הסיבות, אשר מנעו את ישומו המעשי של החוק במציאות. למרות הכל, ומעבר לכל ספק, השפעת חוק הקרקע היתה יעילה במידה רבה. החוק יצר סדר ושיטתיות אורבניים, לעומת מצב של אי סדר מוחלט. הוא קבע עקרונות וביטל חוקים קודמים שהיו סותרים זה את זה. ואולם, אם לא היו לחוק תוצאות ממשיות יותר, שהן רצויות כל כך, הרי שהדבר נובע מאי-כפיית החוק. אילו היה החוק מתבצע הלכה למעשה, היו כל בעיות הקרקע נפתרות זה מכבר.

העדר שיתוף פעולה מוניציפלי

הפוליטיקאי הקטן אינו מעונין להיכנס להיסטוריה. הוא דואג יותר להווה. לא יהיה בכך מן התועלת לומר לו שישקיע מאמצים גדולים, כדי שמישהו אחר יקטוף את פרי עמלו. בו בזמן יאלץ הוא, בבטחון מוחלט, להתמודד עם הקשיים הבלתי נמנעים, שהם תוצאה ישירה של פעילותו האורבניסטית. אין לקוות, שראש עיר צנוע ירצה "לשרוף" את עצמו בבעיה זו. הוא יחפש את התוצאה המהירה והמפתיעה: המגדל בן 30 הקומות באמצע הככר המרכזית; - בדיוק כמו בערים גדולות רבות.

בדרך כלל, עומדת הרשות המוניציפלית מול הברירה לבחור בין תכנון אורבני, אשר נראה תיאורטי ורחוק מהמציאות, לבין הפתרונות המידיים, אשר הם בטוחים וברורים לכל. התוצאות ידועות למדי, במיוחד בעיירות "שנפגעו" ע"י גלי התיירות, או שנמצאו בקרבת עיר גדולה. ככה נוצרים נזקים חמורים ותקדימים, שקשה לתקנם מאוחר יותר. אף ברשויות המוניצי - פליות החשובות, אי סדר אורבני אינו תמיד נדיר יותר. אולם שם קיימות בעיות דחופות הרבה יותר וחמורות, אף שהן פחות חשובות מבעית הקרקע. המחסור במשאבים, הגרעון האורבניסטי, התפוצצות האוכלוסיה - כל אלה

מרכזים את תשומת לב הציבור. עם זאת, מעטות הרשויות המוניציפליות, אשר נקטו באמצעים בריאים ונכונים בעניינים אלה. זאת ועוד כל שיטת ההפקעה אינה פופולרית, ונוסף לכך התהליך האדמיניסטרטיבי איטי מדי- ודבר זה כשלעצמו מהווה מעצור בפני כל תכנית חשובה.

הרשויות המוניציפליות הוכיחו, בשלוש עשרה השנים האחרונות, שאינן מסוגלות לבצע את מדיניות הקרקע, כפי שהיא כתובה בחוק. לכך יש להוסיף את העובדה שהרשות לאורבניזציה קשורה למשרד השיכון, בו בזמן שהרשויות המוניציפליות תלויות ישירות במשרד ראש הממשלה. כלומר, העובדה שהנושא שייך לקטגוריה כינמשרדית, תורמת לסיכון נוסף.

דבר אחד הוא, שהאורבניזם צריך להתבצע בדרג מקומי, כאשר זו כעיה שצריך לחיות אותה; וכך נותר הדבר מוגבל במגבלות הארגוניות של הגופים המוניציפליים.

אם נמשיך באותה דרך, - ולו גם תוך הדגשת הפיקוח והמשמעת - הרי זו, לדעתנו, התנהגות שתביא לאותן תוצאות שליליות כמו עד עכשיו.

הגיע הזמן להקים מוסד אורבניסטי מתאים, שיהיה קשור ישירות למיניסטרוני משלו, כדי לבצע הלכה למעשה את החוק - שהרשות המוניציפלית לא ביצעה מאז 1956; וכידי הרשויות המוניציפליות, יש להשאיר את הטיפול באותם עניינים, אשר אותם ביצעו בצורה משביעת רצון.

בעלות פרטית, לא מוצדקת, על עורף הערך

"עורף הערך של הקרקעות, עלול להיווצר כתוצאה משלושה גורמים:

- 1) קביעה או אישור של תכנית אורבניזציה, עם ה"קולופיקציות"
- 2) ביצוע עבודות, או שירותים ציבוריים במסגרת האורבניזציה;
- 3) המשחק החופשי של הכוחות הכלכליים בשוק הקרקעות". (חוזה מרטין בלנקו).

בעקבות דברי המחבר הנ"ל, ניתן לומר שבשני המקרים הראשונים, האדמיניסטרציה המוניציפלית בלבד, היא שיצרה את עודף הערך לטובת הציבור, ולכן הוא שייך לציבור. במקרה השלישי, יש לבדוק מה נוצר כתוצאה מעיוותים וליקויים בשוק, "מפני שהמציאות מוכיחה שמשחק ההיצע והביקוש לקרקעות ומחירי השוק שלהם, הם עקרונות של כלכלה נורמלית, ללא מונופולים או הכנסה בלתי פרופורציונלית; ודבר זה חסר משמעות בדיון הכלכלי, החברתי והמשפטי הנוכחי של הבעיה" (חוזה מרטין בלנקו).

יש להבחין, בבירור, בין המקרה הרגיל של אזורי חיירות, אשר בהם השקיעו חברות לאורבניזציה את מיטב המרץ שלהן, וגרמו לעליית ערך הקרקע - ולכן הן זכאיות לקבל את הרווח המגיע להן - לבין המקרה המתואר כאן, שהינו תוצאה בלעדית של הגידול האורבניסטי של עיר מסוימת, כפי שניתן לראות, לדוגמה, את מדריד. במקרה האחרון משלמת החברה פעמיים עבור השקעות ציבוריות. לדוגמה: במקרה שהמדינה משקיעה מאה מליון לירות בסלילת אוטוסטרדה - אשר מאפשרת קשר מהיר בין אותות של מר X לבין העיר - ניתן להוכיח בקלות שמחיר החווה יעלה בצורה ניכרת, נניח בשבעים וחמישה מיליונים. כשיהיה צורך לרכוש קרקעות אלו למטרות בנייה, נצטרך איפוא לשלם את עודף הערך, כתוצאה מכך שסללנו את הכביש על חשבוננו. התוצאה האבסורדית תהיה: שהחברה תשלם, תחילה, מאה מיליון לירות עבור סלילת הכביש, וכתוצאה מההשקעה הראשונה - עוד שבעים וחמישה מיליון לירות.

גידול הערים הוא תופעה אוניברסלית; לשם כך, חייבות הערים להתפשט בשטח - שברוב המקרים היה מיועד, קודם לכן, לחקלאות. כתוצאה מכך, נוצרת מעין "הגרלת מפעל הפיס" מי שנמצא באיזור המיועד לבנייה - מתעשר מאוד; ומי שלא נהנה ממזל זה, הופך להיות "עולה רגל" למשרדי העיריה, כדי להשיג חלוקה מחדש של השטחים או "קוואליפיקציות" אורבניסטיות של אדמותיו. כלומר, במלים אחרות: "יצירת חגורה ירוקה" - אפילו אם דרוש, לשם כך, להגיע למועצת השרים.

בתנאים אלה, קשה לאנשים בעלי התפקידים הטכניים לעבוד בצורה חופשית ושקטה. בקצה העפרון שלהם "טמון" גורלם של כל בעלי הקרקעות. במקרה כה פשוט ונחון לוויכוח, כגון קביעת הגבולות של שטח מסויים, ניתן לגרום לכך שקוטר אדמה יהיה שווה 50,000 פזטות, או יעלה בן רגע ל- 10,000,000 פזטות.

התכנון יכול "ליצור" מיליונרים, מהר יותר מאשר ליצור ערים. מצב מעין זה גורם ללחצים כבדים, שהוכיחו את יושרם של האורבניסטים, אך הפריעו לתנאי השקט הנחוץ מאוד לכל עבודה עדינה.

נהוג לחלק את בעלי הקרקעות בצורה בלתי מוצדקת ל"טובים" ול"רעים". ה"טובים" הם אלה שאינם גורמים לבעיות, מכיוון שקיבלו רשות לקחת את החלק השיוך לחברה וה"רעים" הם אלה אשר יום יום נאבקים, בדרכים שונות, כדי לקבל את "חלקם", כלומר, רוצים להפוך ל"טובים".

אין כל תועלת בעבודה מושלמת מבחינה טכנית. האדריכל נאלץ למצוא פתרונות מסחריים, משום שעשירית של נפח הבנייה שווה לרווחים עצומים; ונוסף לכך נאלץ הוא לשאת את השיטה הבלתי נסבלת של: ציפיות, השתדלויות, ויכוחים, תיקונים, ריונים חוזרים - והכל תוך כדי חיוכים וציות להוראות. מצב עגום זה אינו מוסרי ואינו רציני, אך הוא זורק אור על מצב האורבניזם שלנו אשר בו ניתן להעריך כי "הספקולציה ספגה בשנים האחרונות כ- 40,000 מיליונים פזטות (600 מיליון דולר) לשנה - סכומים, אשר תרמו לאינפלציה ואשר הוצאו ממסלול השקעה חיובי באורבניזציה". (פדרו בידגור לסרטה). קל להבין עד כמה קשה למערכת כזו לפעול כהלכה, בשעה שהיא מאפשרת היווצרות של 40,000 מיליון פזטות, רווחיים אשר ברובם אינם צודקים.

תוצאות הקשיחות והאיטיות

למרות העובדה שהתכנון באורבניזציה, צריך תמיד לצעוד בראש-הרי במציאות נוצרות בעיות של איטיות, עלות וקשיים טכניים.

"אם נקח בחשבון שעוברות ארבע, או חמש שנים, מנקודת המוצא של הרביזיה ועד לאישורה, יהיו תמיד כעשרים או עשרים וחמש תכניות בשלבי הכנה". (פדרו בידגור לסרטה). הבה ונבהיר כי הדבר מתייחס רק ל-75 הערים החשובות, אשר רק 2 מהם עדיין לא השיגו אישור לתכניה המיתאר.

התכנון האורבני אינו יכול להיות כה מהיר וגמיש, כפי שהמציאות מחייבת, או כפי שהיינו רוצים לראותו. דרוש זמן עד שתכנית אורבנית מסוימת מקבלת את האישורים הרשמיים, ואם בינתיים נוצר נתון חדש, כגון גידול מהיר של האוכלוסייה, הופכת התכנית לטבעת חנק. זה יכול להיות המקרה של "ערי פטריות", הנוצרות בעקבות התיירות, כפי שכבר הזכרנו. ואמנם, אחרי שהתכנית הכללית מנוסחת ועוברת רביזיה, יש להכין או לתקן את התכניות החלקיות; פירוש הדבר, עבודה נוספת, מסובכת ועדינה - לא פחות מהתכנית הכללית. לפי אומדן זהיר, חולפות שנתיים או שלוש, עד אישור התכניות החלקיות (המפורטות) הראשונות. נוסף לכך עוד שנה וחצי, כמינימום, לניסוח, לפורמליזציה, ונגיע לממוצע של שמונה, או השע, שנים - עד שתתאפשר בניית הבתים החדשים, בהתאם לפסקה 63 של חוק הקרקע. אם נוסף עוד שנתיים לבניית הבניינים עצמם, נגיע למסקנה שיעברו כ-12 שנים - מהרגע שתתעורר הבעיה, ועד לרגע שתיפתר בצורה חוקית.

תהליך זה - ככל שיהיה נכון - נוטה בהכרח להיות בלתי מתאים, בגלל האיטיות הכרוכה בו למעשה. יתכן כי הפתרונות שננקטו, מחיישנים באמצע התהליך עצמו, עם היווצרות בעיות חדשות, בלתי צפויות מראש, ואז קשור הכיצוע בצורה קשוחה לפתרונות בלתי גמישים וריקים מתוכן.

נוסף לכך, בתכניות המיתאר של הערים הגדולות, חוזרים בדרך כלל על אותה טעות של חיזוי הגידול הדמוגרפי בהערכה פחותה. כבר ב-1860, בתכנית הראשונה להרחבת עיר הבירה של ספרד, נערך חיזוי האוכלוסייה לשנת 1960, ל-450,000 תושבים. במציאות הגיע מספר זה, ל-2,259,931. אותו דבר קרה בתוכנית הכללית משנת 1942; שם נקבע כי בסוף המאה הנוכחית תגיע אוכלוסיית מדריד ל-3,000,000 תושבים. ידוע שכבר כיום עברנו מספר זה. אם נתייחס לתוכנית המתקנת של מדריד - צריכים היינו להגיע ל-2,893,000 תושבים בשנת 1970, ומובן שאם מספר זה אינו תואם את המציאות. הוא הדין ביחס לסקר הועדה לשירותים אורבניים, אשר נערך במסגרת תכנית הפיתוח השנייה; החישובים בסקר זה נתבססו על חישוב ממוצע של הגידול האורבני לתקופה 1900 - 1960, שגם הוא הוא לוקה בהערכה פחותה.

אוכלוסיית הערים אינה גדלה או קטנה, לפי התכנית האורבניסטית, אלא לפי גידול מקורות התעסוקה, במיוחד בסקטור השלישוני, לפי ה'יתרונות המצטברים'. ולפי היחס הפוליטי המועדף. כתוצאה מעובדות אלו, שאינן בשליטתו של האורבניסט, נוצר גידול - הגורם לביקוש קרקעות. כאן הרגע הנכון להתערבות האורבניסט, היכול "להכין" את הקרקעות בכמות גדולה או פחותה, קרוב או רחוק, עם דרכי התחברות טובים אם לאו, ועל-ידי כך יכול הוא להשפיע ולקבוע באיזו מידה יהיה נעים לחיות באותה עיר.

היות והכדיקות החוזרות של תכניות המיתאר, נעשות אחת למספר שנים - בצורה קבועה, וללא התחשבות בגורמים אחרים, כגון: גורמים דמוגרפיים, מספר כלי רכב, מספר מועסקים וכו' - אנו עלולים להיתקל במחסור בקרקע, זמן רב לפני תאריך הבדיקה החוזרת, כפי שנקבע בחוק. לאור דחיפות העניין, ובגלל איטיות ההליכים, ההוצאות ותסבוכות שונות - פונים תמיד לפתרונות מאולתרים ע"י תכניות חלקיות, באזורים שקודם לכן לא היו מיועדים לבנייה, וע"י כך יוצרים עקרון של הפלייה, או של התפתחות גדולה מדי של העיר.

אין ברירה אחרת, אלא הדרישה למשמעת, בכל מחיר, והתחשבות בזכות העיר לנדיל, בצורה מסודרת, ובזכות התושבים להשתמש בקרקע הדרושה לשם כך.

אל לו לאורבניזם להיות מכשול להתפתחות העיר. הוא צריך לעזור לה ולבכ ולכוונה. העיירה הקטנה, שלתוכה "פלשה" התיירות, או העיר שאליה מגיעה הגירה המונית - אינן צריכות לסבול מסחבת בהליכים הביורוקרטיים, לשם קבלת הקרקע הדרושה להן. מצד שני, מהווה הקשיחות הגנה על המונופול הספקולטיבי - אשר בו מדובר בסעיף 2 של החוק מ-20 ביולי 1963 - בקשר לפעולות המגבילות את התחרות.

ס י כ ו ם

אורבניזם - פירושו שימוש בקרקע המתאימה, ברגע המתאים, לפי מחיר סביר, למטרה העדיפה. התכנון הוא רק ההתחלה והאמצעי לכך. קורה-שלא מבחינים בין האמצעי לבין המטרה עצמה. התוצאה הינה ספטרות אשר גורמת נזקים לעתיד האורבניסטי של ארצנו. החוק על הקרקע עדיין לא בוצע הלכה למעשה. גם הדרישה למשמעת עוורת - אין בה כדי לפתור את הבעיה. יש לפתור, בהקדם, את הבעיות היסודיות, כי אחרת נמשיך לסבול באותן מחלות ומאי צדק חברתי.

"נותר לנו לראות, אם מאמץ זה יביא לידי פיזיונומיה טובה לספרד, או שיכשל בתוצאות כלכליות וחברתיות חמורות ביותר שאינן תואמות את צרכי העתיד; וכל זה כדי לשרת מצב של אי-צדק ואי-מוסריות - שבו מיעוט קטן מתעשר ללא מאמץ, על חשבון רוחת הכלל". (פדרו בידנור לסרטה).

דו"ח מכנס מומחים באוה"ב, מטעם האו"מ, בנושאי מדיניות קרקעית עירונית ואמצעי פיקוח על השימוש בקרקע

מתוך: Human Settlement

חוברת מס' 2, אפריל 1971.

בטאון ומרכז לשיכון- בנייה- וחכנון של האו"מ

כמו כן מבוסס החומר על פרסומים פנימיים של כנס המומחים.

הועדה לשיכון- בנייה- וחכנון של המועצה הכלכלית והחברתית של האו"מ, יזמה בשנת 1966 מחקר על מדיניות קרקעית ואמצעי פיקוח לשימושי קרקע באזורי עולם שונים. המחקר הזה היה חלק מחכניה הפעולה של המרכז לשיכון ובנייה של האו"מ, עם החרפת הבעיות הקשורות בתהליך העיור המהיר, ובמיוחד בהתחשב בבעיות של אספקה ושימושי קרקע באזורים עירוניים.

מטרת המחקר - שבוצע באמריקה הצפונית והדרומית, באפריקה, בארצות אסיה ובאירופה - לשפק תומר לחילופי ידע ותסיון בהיקף בינלאומי, בשטח של מדיניות קרקעית, מתוך ניתוח בעיותיהן של ארצות מתפתחות ומפותחות.

הכנס בניו-יורק זומן בדצמבר 1970 - לאחר שהמומחים שיימו את מאקדם. בכנס השתתפו: ארבעת המומחים שביצעו את עבודות המחקר - פרופ' הר-דוי מארגנטינה, אשר ביצע את המחקר ביבשת הלאטינו-אמריקנים פרופ' אנפורי מנאנה - ארצות אפריקה;

ז. פ. סאה מהודו - ארצות אסיה; ד"ר ח. דרין-הרבקין: מישראל -
יכשת אירופה המערבית והצפונית. בנוסף אליהם השתתפו עוד
פרופ' אלברס מגרמניה המערבית, פרופ' בר מפולין, פרופ' דייקמן
מארה"ב ופרופ' ג'ילי מצרפת. כמו כן השתתפו בכנס עוד מספר
משקיפים שייצגו ממשלות, אוניברסיטאות שונות, ארגונים בינלאומיים
העוסקים במדיניות קרקע עירונית, וכן פקידים בכירים של המרכז
לתכנון ושיכון של האו"מ.

הכנס נועד להביא להבנה טובה יותר בבעיות מדיניות הקרקע וחוקי
הפיקוח על שימושי קרקע, בקרב רשויות בעלות סמכויות הכרעה
בארצות מתפתחות. המומחים סקרו בעיות הקשורות ביחסי-קניין קרקע,
ביקוש והיצע של קרקע, מדיניות קרקע וחוקים לפיקוח על שימושי
קרקע.

תוכן הדיונים

בחלקו הראשון של הכנס דנו המומחים בנושאים הקשורים בבעלות
על קרקע עירונית וכן בביקוש והיצע של קרקע זו. בהקשר זה,
הצביעו על בעיות והעלו נסיונות של ארצות מתפתחות. החלק השני
של הדיונים סבב סביב נושאי מדיניות הקרקע ואמצעי הפיקוח על
השימוש בקרקע, במטרה לגבש קוים מנחים לתכניות פיתוח של
ארצות מתפתחות בשטח זה. ההמלצות נוסחו לאור הבעיות שזוהו
בחלקו הראשון של הכנס.

בדיון על בעיות הקשורות בבעלות על קרקע עירונית, הוקדשה
חשומת לב מיוחדת לבעלות ציבורית על קרקע. המשתתפים הגיעו
למסקנה כי אם אמנם יש משום פתרון בבעלות ציבורית על הקרקע,
בעיצוב זביישום מדיניות קרקע וחוקי פיקוח על שימושי קרקע

אורבנית - הרי שבעלות ציבורית על הקרקע כשלעצמה אינה מהווה פיתרון דינאמי אלא רק יתרון פוטנציאלי.

הנקודה החשובה ביותר כבעלות על קרקע עירונית היא המעורבות הפעילה של הסקטור הציבורי בפיתוח קרקע עירונית.

בדיון על תפקידי הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי, בפיתוח הקרקע העירונית - הודגש כי יש להביא בחשבון את האפיונים של ארצות מתפתחות ואת השונות בהעדפות סוציאליות ופוליטיות בארצות אלה. הוזכר גם המקום המיוחד המיועד לקרקע בהקשרים פוליטיים וחברתיים.

בדיון על הדפוסים המסורתיים של בעלות קרקעית, הועלה העדר רישום קרקעות והעדר מנגנון למדידה ולרישום קרקעות - כעכבה עיקרית בעיצוב ובביצוע מדיניות קרקעית עירונית. למרות שהיתה הסכמה כללית - באשר לחשיבות הרכישה הציבורית לשם פיקוח על פיתוח קרקע עירונית - הדגישו מספר נואמים את ההכרח בבעלות ציבורית ישירה על קרקעות והחזקת שמורות קרקע לפיתוח עירוני בעתיד. הדבר חשוב במיוחד בארצות מתפתחות שבהן העיור המהיר והמוסדות הבלתי מפותחים יוצרים בעיות רציניות. נאמר עוד, שבמסגרת החברה המודרנית יש לנתח מחדש את המושג המסורתי של בעלות פרטית על קרקע, כזכותו הבלעדית של היחיד. יש להחיר מושגים חדשים בנושא הבעלות הקרקעית, כגון: סיפוח האדמה כנכס טבעי.

התחייבותו של בעל הקרקע הפרטית כלפי החברה, ותפקידה החברתי של הקרקע בכלל, הודגשו כעקרון מרכזי במדיניות הקרקעית העירונית.

בפיתוח קרקע עירונית, זוהה תפקיד התכנון. כחשוב ביותר. התכנון צריך להנחות את ההשתתפות הפעילה של הסקטור הציבורי בשוק הקרקעות, מעורבותו בפיתוח קרקע עירונית והשימוש באמצעי פיקוח. בתהליך התכנון יש חשיבות מיוחדת לתכנון פיזי.

המשתתפים הצביעו על כך שבקביעת מדיניות קרקעית עירונית, יש להביא בחשבון את קיומם של משאבים אפשריים, התקדמותו היחסית של העיור והפוטנציאל לעיור בעתיד. מתכנני המדיניות צריכים להיות ערים לצרכים מקומיים וריאליסטיים בנישטם - כך שמדיניותם בבעיות אלה, תתאים לאפשרויות הארץ.

היתה הסכמה כללית באשר לאחריות הסקטור הציבורי בהספקת קרקע לפיתוח עירוני, אך הועלו ספקות בקשר למידת המעורבות והאפשרות המעשית של מילוי תפקיד נכבד יותר ע"י הסקטור הציבורי, בשטח זה - עקב הנבלות פיננסיות. כמה מהמומחים ציינו, שלאור הערכת מלוא היקפן של בעיות העיור בארצות מתפתחות - על הספקת קרקע בארצות אלה להינתן כשירות ציבורי, כמו חינוך או בריאות.

הספרות בקרקעות, שימשה אף היא נושא מרכזי בדיונים. הועלו אפשרויות של שימוש במספר אמצעי פיקוח. הודגשה החשיבות שבהספקה מתמדת של קרקע מפותחת לשוק והודגש תפקיד הסקטור הציבורי בנושא זה.

הוזכר שיש צורך לא רק באמצעי פיקוח, אלא גם במתן אפשרויות השקעה אלטרנטיביות ופרודוקטיביות - שתמשוכנה את הסכומים המושקעים כיום בספרות בקרקע.

בפיתוח מדיניות קרקעית עירונית והפעלת אמצעי פיקוח על השימוש בקרקע, חשוב ביותר הגיבוי המוחלט, הניתן לפעילויות הללו, ע"י ממשלות הארצות המתפתחות. מספר נואמים הציעו שאם הכלים

לביצוע מדיניות קרקעית עירונית, אינם יעילים - יש להפעיל מעורבות ממשלתית גדולה יותר.

מטרות התכניות לפיתוח קרקע (רבות מהן יכולות להיות נוגדות), הוגדרו כ- פיתוח כלכלי, יצירת משאבי הון, שותפות בבעלות, חלוקת רווחים כספיים מהקרקע, הקצאה רציונלית ויעילה של קרקע לשימושים שונים, יצירת כלכלת בעלת היקף הולם, עידוד ניעה חברתית, רוחה סוציאלית, הקטנת השרירותיות שבאדמיניסטרציה, שמירת הירושה התרבותית ושימור משאבים טבעיים. על קוי המדיניות שלעיל, יש להוסיף כלי תכנון יעילים וכלים לרכישת קרקע ולחלוקתה.

על כל ארץ לזהות את מטרות הפיתוח שלה ולעצב קוי מדיניות בהתאם. אך העקרון המנחה צריך להיות - סולם העדיפויות של צורכי התושבים וזכויותיהם, בניצול המשאבים הלאומיים.

לאור העובדה שיתכנו ניגודים בין המטרות, בשלבים שונים של פיתוח הארץ, מן ההכרח לשקול ולאזן את המטרות, בכל שלב של הפיתוח, ולהכריע בין הברירות ההכרחיות להשגת כל שלב או קבוצת מטרות.

בין האמצעים לביצוע מדיניות קרקע עירונית - זיהתה קבוצת המומחים כלים, כמו רכישת קרקע ציבורית, זכות קדימה לרכישה, יצירת שמורות קרקע, מכירת חובה של קרקעות ללא שימוש, מיסוי על קרקע ללא שימוש ומסים אחרים, פיקוח על מחירי קרקע, מימון, מוסדות משותפים לטקטור הציבורי והפרטי, למטרות פיתוח קרקע, תכניות חדשות לפיתוח עירוני, קביעת שטחים האסורים בבנייה, סיפוח ומיזוג חלקות, הקצאה מחדשת של קרקע ע"י צירוף חלקות, הפקעה ופיצוי, חילופי קרקע, תכניות לעיכוב פיתוח

- אזורים מסויימים ומתן זכות עדיפות בפיתוח, הלואות למימון עבודות פיתוח לשם אספקת מבנה תשתית.
- ההמלצות העיקריות של כנס קבוצת המומחים הן כדלקמן:
1. לשם הדגשת האופי המשאבי של הקרקע העירונית – על השלטונות לקבל אחריות יסודית להשפעה על שוק המקרקעין, בכדי לספק קרקע ולהועידה למטרות ציבוריות; כמו בהבטחת חינוך ושירותים אחרים.
 2. בדרך כלל תפקידה העיקרי של הממשלה במדיניות קרקע להיות בעלת תודעת אחריות לאספקת קרקע למטרות פיתוח אורבני. הדרכים והאמצעים להשגת מטרה זו שונים בארצות השוק החופשי ובארצות של משק מתוכנן ריכוזי. אולם אחריות השלטונות שוה בשני המקרים.
 3. כל אומה חייבת להעניק חשיבות ראשונה במעלה להתוויית מדיניות ויעדים ביחס לפיתוח קרקע עירונית, מאחר שיש לאספקתה של קרקע עירונית השפעה ניכרת על הכלכלה הלאומית.
 4. ניסוח היעדים והמדיניות בדרג לאומי, ייעשה במקביל לפעילות האזורית והמקומית.
 5. הממשלה חייבת למלא תפקיד ראשוני במעלה בפיתוח שטחים אורבניים; כלומר, כגורם המבצע עבודות פיתוח יסודיות והמספק מבני תשתית לשיכון ולשירותים, וכן על ידי השתתפות במפעלי שיכון, מסחר ותעשייה, משותפים לגורמים ציבוריים אחרים.
 6. ארגון פעולות התכנון והניהול ופיתוח הפונקציות של השטה האורבני, בהיקף שיהיה תואם את הגידול הפיזי של השטח העירוני.

7. הממשלה חייבת לשאת באחריות ראשונה במעלה בפעולות מימון, או מציאת מקורות מימון לתכניות פיתוח אורבניות.
8. החקשורח ושיתוף הציבור בעיצוב מדיניות הפיתוח, או תכניות הפיתוח האורבניות - הינם בעלי חשיבות מכרעת.

מחקרים בארצות חוץ

Land use Policies מדיניות שימוש בקרקע,

מחקר שנערך בהנהלת וירג'יניה קרטיס. פורסם ע"י

The American Society of Planning Officials

שיגאגו 1970 - 74 עמודים

המחקר כולל שבע סקירות בנושא הנדון.

סידרה זו של שבע סקירות, מעלה הצעות לשלבים ראשוניים בתכנון ובקביעת קוי מדיניות עירונית בדרג לאומי, ארצי ומקומי, בכל הקשור ל:

- א. רכישת קרקע ומדיניות מסוי.
- ב. ביצוע מדיניות שימוש בקרקע, כהיקף לאומי ומפטרוליטני.
- ג. גיבוש כלים משופרים לפיקוח על השימוש בקרקע.
- ד. פיתוח ערים חדשות.

דונלד הנמן - מברר בסקירתו את אופי השימוש בקרקע, הנרכשת ע"י רשויות ציבוריות, ושימוש בקרקע זו כאמצעי לפיקוח על תהליך התכנון.

אלן שמיר - דן בשימושים שאפשר לעשות במדיניות מיסוי ובאמצעי פיקוח אחרים (כמו יחידות פיתוח מתוכננות, ערים וקהילות חדשות, רכישת אדמות ע"י רשויות ציבור ותשלום פיצויים בהתאם) - כאמצעי להקטנת התמורה, המשתלמת כיום בשוק החופשי עבור שינוי תכניות פיתוח ציבוריות.

הכעיה של הפעלת מדיניות לאומית, תוך כדי פיתוח עירוני, היא נושא סקירתו של יורן מקגרט. הסקירה מתייחסת במיוחד לנושאים: שיטות עזרה למערכת הכבישים הפרדלית, שיקולים סביבתיים הקשורים לאזור סביב שדה תעופה, פיקוח על רעש סביבתי.

רינולד בואזי מעודד מתכננים מקצועיים ובלתי מקצועיים להתארגן וליזום פעילות תחוקתית. הוא אף מציע הצעות מעשיות כיצד לעשות זאת. כמו כן הוא מדגיש את התהליך הבלתי נמנע של שינוי רשויות אזוריות.

לפי ג'ק נובל מחברו של "The Zone Busters Are Coming" על המתכננים להפסיק להסתמך, במידה כה רבה, על התקנות הקיימות, שהן בחזקת פעולת מנע, ולעבור לתיכנון ישיר ונמרץ במטרה להפסיק פעילות בלתי מתואמת מחד, ולהשיג מטרות סביבתיות מאידך.

סמואל איין מציע חקיקה שתקל על יסורי ההתפתחות של ניו ג'רסי. הצעתו משלבת מושגים חדשים רבים של פיקוח על השימוש בקרקע, מציינת את תחומי שיתוף הפעולה בין יחידות ממשלתיות ומעלה אפשרות של קביעת השכונה, או הקהילה המקומית, כיחידה בסיסית האחראית לשימוש הכולל בקרקע במסגרת המדינה.

הסקירה האחרונה בסדרה, סקירתו של דויד ווקר, מעלה תכנית: בת 9 נקודות למדיניות פיתוח לאומית ועירונית, שרואה כמטרתה הבסיסית חלוקה מאוזנת יותר של אפשרויות כלכליות ופיזור הדיוור העירוני - חלוקה שתאפשר התפתחות באזורים המוגדרים כיום כאזורים כפריים.

* * *

פיתוח נוהלים להקצאת קרקע והערכה מראש של שימושיה והתפתחותה באזור כרך

סיכום מחקר שנערך בהנהלת י. הנרי - בנושא הנ"ל - לפי הזמנת המועצה הקנדית למחקר עירוני ואזורי, אגד הערים ויניפג (Winnipeg) הוגש בדצמבר 1969.

ה ב ע י י ה : נסיון לפיתוח מודל להקצאת קרקע לשימושים שונים - כנסיון לבירור בעיות הקשורות בגיבוש מדיניות חכנון אזורית ועירונית, המשפיעה במידה רבה על דפוסי חלוקתה בעתיד של האוכלוסיה, התעסוקה ופעילויות אחרות.

כוונת המחקר: פיתוח מודל עירוני של הקצאת קרקע ושימושיה באזור ויניפג. המודל מבוסס על סדרת יחסים בין גורמי החלטות הנקבעות בדרג מקומי, השימושים בקרקע באזורים השונים, תחבורה קיימת ומוצעת. המודל נקבע לפי טכניקות מתמטיות, שהביאו בחשבון נתונים דמוגרפיים ונתונים על שימושי קרקע. לאחר בניית המודל, השתמשו בו לשם הערכתן של תכניות, שמטרתן למשוך אוכלוסיה חדשה לאזור המרכזי של העיר - בהתאם לחלוקת האוכלוסיה והתעסוקה בכל אזור ויניפג.

* * *

דו"ח מחקר מס' 12, הכולל שלושה מחקרי קרקע - על שימוש בקרקע.
הוגש לוועדה הלאומית האמריקנית לבעיות של פיתוח עירוני

Three Land Research Studies 1968

המחקר הראשון שבין שלושה מחקרי הקרקע: "מגמות בשינוי ערך קרקע פרטית וציבורית בין 1956 - 1966", ע"י אלן ד. מנוול המחקר מבוסס, במידה רבה, על ממצאים של מפקד האוכלוסיה, שרוכזו לשם הטלת מסו רכוש על קרקע פרטית. באמצעות תהליך הערכה זהיר, המוסבר במלואו בדו"ח, מגיע המחקר לאומדנים המקיפים באופן כמעט מלא, את כל הקרקע הפרטית במדינה.

תוצאות המחקר:

א. בין השנים 1956 - 1966 עלה הערך של קרקע פרטית החייבת במס, כולל קרקע ומבנים, מ-697 ביליון דולר ל-1,261 ביליון.

ב. ערך הקרקע החייבת במס, בלבד, עלה מ-269 ביליון דולר ל-523 ביליון.

ג. הייתה עלייה פערך של קרקע עירונית החייבת במס מ-157 בליון דולר ל-320 ביליון.

ד. הערך הממוצע של חלקות לא בנויות - עלה ב-86%. מאחר והקרקע מהוה חלק ניכר ממחיר הבנייה, הרי שהמשמעות של מספרים אלה לגבי בעיית השיכון הלאומית האמריקנית ברורה.

המחקר השני, ע"י אותו מחבר - "שימוש בקרקע ב-106 ערים גדולות - מבוסס על סקר שנערך ע"י יחידה ממשלתית של המשרד למפקד אוכלוסין עבור הוועדה הלאומית לבעיות עירוניות. הושגו נתונים גיאוגרפיים מרוב הערים בעלות אוכלוסיה של למעלה מ-100,000 נפש.

מסקנות המחקר:

- א. למרות שבידי הרשויות המתכננות שברוב הערים הגדולות אומדנים על שימוש בקרקע - המספרים, לעתים קרובות, אינם מעודכנים מזה מספר שנים ובדרך כלל חסר פירוט מיוחד לגבי קבוצות רכוש משמעותיות.
- ב. בערים גדולות אלה - שטח הקרקע הבלתי מפותחת, עולה על כל השטח המנוצל למטרות תעשייה ומסחר.
- ג. כשליש משטחן של ערים גדולות - מיועד לשימושים ציבוריים; מתוכן הרחובות בלבד תופסים כחמישית הקרקע.
- ד. מגורים תופסים פחות משליש של כלל הקרקע בערים גדולות. מסחר, תעשייה ורכבות - בין 8 - 16 אחוז מקרקע הערים.

המחקר האחרון בדו"ח זה, מחקרם של רוברט גוסטפסון ורונלד וולש: "הערכת ערך הקרקעות בקליפורניה לפי אינדיקטורים סטטיסטיים עצמאיים". המחקר מתאר נסיון לקביעת הדרך הטובה ביותר לאומדן ערך השוק של קרקע - החייבת - במס בקליפורניה, ע"י התייחסות לקני מידה כמו אוכלוסיה, רשימת התלמידים הרשומים בבתי"ס, מכירות קמעוניות, הכנסה אישית ותשלומי שכר. הניסוי הסתמך, במידה רבה, על נתוני רקע ושיטות חישוב סטטיסטיות באמצעות מחשב. השיטות פותחו במקור ע"י הועדה הארצית של קליפורניה כחלק מתכניתה ליצירת קני מידה אחידים, בין-ארציים, לאומדן מסי רכוש.

המחקר מזהיר מפני העתקה אוטומטית של הממצאים לאזורים אחרים, אם כי יתכן שמדינות אחרות תשתמשנה בשיטות דומות לאלו של קליפורניה לשם הערכות יעילות של ערך הקרקע.

ממדף הספרים

Indices of Urban Land Prices and Construction
Cost of Wooden Houses In Japan

אינדקסים של מחירי קרקע עירוניים ושל הוצאות בנייה ובתי עץ
ביפן,

סוף מרץ 1970, יצא לאור בהוצאת המכון היפני לנכסי דלא-ניירי
16 עמודים.

החוכרת מורכבת משני חלקים. בחלק הראשון מובאים נתונים על
האינדקס של מחירי קרקע ביפן. בחלק השני: האינדקס של הוצאות
בנייה ובתי עץ ביפן. בהקדמה לחלק הראשון מוסברת השיטה הנהוגה
ביפן - לקביעת אינדקסים של מחירי קרקע, לריכוז ולפרסום
מחירי קרקע. משנת 1936 עד מרץ 1959, בוצע הדבר ע"י:
Nippon Kangyo Bank, והחל מתאריך זה - ע"י המכון
היפני לנכסי דלא ניירי. האינדקס מבוסס על מרץ 1955 והאינפורמציה
כוללת ממוצע של אינדקסים הנאספים ב-140 ערים.

האינדקס הנ"ל - הקובע את מגמות מחירי הקרקע העירוניים,
הממוצעים, ביפן - איננו מביא בחשבון את המחירים הגבוהים ביותר.

נוסף לאינדקס זה מתפרסם אינדקס של מחירי קרקע לייעודים
שונים, המורכב מאינדקס המחירים הגבוהים ביותר של מחירי
הקרקע - לשימוש מסחרי, למגורים ותעשייתי, וכן את האינדקס
של ממוצע מחירי הקרקע לשימושים מיוחדים. נוסף לשני אינדקסים

אלה מתפרסם אינדקס מחירי קרקע לשימושים מיוחדים ל-6 הערים הגדולות ביותר.

בהתאם לסיכומים שנתפרסמו, מתברר שעל בסיס מרץ 1955 = 100, הגיע אינדקס מחירי הקרקע ביפן, במרץ 1970, ל-1395. באותו הזמן, בהתאם לפרסומים של בנק יפן, עלה אינדקס המחירים הסיסונאים ל-115.2 (מרץ 1955 = 100). מתוך השוואתו קצב עליית המחירים, בהתאם לשנים, מתברר שהעליות הנבזות ביותר היו בשנים 1960, 1961, כאשר קצב עליית המחירים השנתי, הממוצע, היה 19% בהשוואה לשנה הקודמת. עליית המחירים במרץ 1970, בהשוואה לספטמבר 1969, היה כממוצע 9%, לעומת 10% במחצית השנה הקודמת. באותן התקופות עלה אינדקס המחירים הסיסונאים ב-2.6% לעומת 2.6% בחצי השנה הקודמת. לא היו הבדלים ניכרים בעליית המחירים בהתאם לשימושים שונים.

עליית הוצאות הבנייה של כתי עץ, היתה אטית יותר.

במרץ 1970: 302.9%, בהשוואה ל-100 במרץ 1955. במחצית השנה האחרונה - במרץ 1970 בהשוואה לספטמבר 1969 - עלה האינדקס של הוצאות הבנייה ב-4.63%, בהשוואה ל-9.37% במחצית השנה הקודמת (מרץ 1969 - ספטמבר 1969).

* * *

ESPACE URBAIN ET PRIX DU SOL

שטח עירוני ומחירי קרקע, מאת ז'אן ז'אק גראנל, יצא לאור בהוצאת:
שטח עירוני ומחירי קרקע; SIREY-Recherches Economiques
יצא לאור בהוצאת: פריז, 1970 - 292 עמודים.

הספרות בשטח התיאוריות של מחירי קרקע - מצומצמת למדי. המחקר על בעיות של רנטה קרקעית עירונית הצטמצם, בדרך כלל, לפרסומים שהופיעו בארה"ב. עבודתו של גראנל, שהינו כלכלן במקצועו, מהווה תרומה רצינית לבירור בעיות תיאורתיות, הקשורות בהתפתחות מחירי קרקע. בתור יסוד לעבודתו, מנתח גראנל את אופיו של שוק המקרקעין בצרפת, ובמיוחד מסתמך על חומר רב שרוכז באזורים עירוניים של פריז, מרסיי וכן של ערי צרפת נוספות כגון ליון, רואן וראז.

חלקו הראשון של הספר מוקדש להתפתחות תיאוריות על מחירי קרקע ועל סקר מדיניות קרקעית בתקופה הנוכחית. החלק השני דן בניתוח שוק המקרקעין בערי צרפת השונות; בחלק זה רוכז חומר רב. מעניין הפרק המרכז נתונים על התפתחות מחירי קרקע בפריז החל משנת 1860 ועד 1966. פרק מיוחד דן על כגורמים המשפיעים על מחירי קרקע. בפרק המסכם מנסח המחבר את גישתו לתיאוריה של התהוות מחירי קרקע. ומנסב לנסח המלצות למדיניות קרקעית. נוסף יש בו נסיון לניסוח תיאוריה המסבירה את אופיו של שוק מקרקעין.

בין ההמלצות בקשר למדיניות הקרקעית, מדגיש המחבר במיוחד את הצורך ברזרבות קרקעיות, לטווח ארוך, מתוך תביעה להקצאת אמצעים כספיים הולמים, ע"י האוצר, לשם רכישת קרקע ע"י מוסדות ציבור. נוסף לכך הוא רואה בהנהגת מס רכוש קרקעי - אחד

האמצעים היעילים לגיוס אמצעים כספיים, הדרושים לרכישת רזרבות קרקעיות. כמו כן, הוא רואה במס זה אמצעי לריסון ספסרות קרקעית. בסוף הספר ניתנת ביבליוגרפיה עשירה, כבעיות הקשורות בקרקע עירונית.

