

# קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

# 10

גליון מיוחד מורחב

## חברי הנהלת המכון

המנהל הכללי, קרן קיימת לישראל	<b>בן-שמש שמעון</b>
המנהל הכללי, בנק אפותיקאי כללי בע"מ	<b>בן יעקב</b>
כלכלן, חוקר ראשי	<b>דריין-דרבקין חיים</b>
סמנכ"ל ומזכ"ל, בנק "טפחות" בע"מ	<b>ורדיזור עוזי</b>
המנהל הכללי, חברה לשיכון ופיתוח בע"מ	<b>כהנוב אברהם</b>
ארגון הקבלנים והבונים בישראל	<b>מינקה נתן</b>
מנהל מקרקעי ישראל	<b>פוזנסקי אלכסנדר</b>
יועץ משפטי, חברת שיכון עובדים בע"מ	<b>רוטנברג דוד</b>
המנהל הכללי, חטיבת הבניה בחברת "כלל"	<b>תמיר יהודה</b>

כתובת המכון : רח' צבי שפירא 11, ת.ד. 11380 תל-אביב, ת.ד. 283 ירושלים

**"קרקע" — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע**  
כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

עורך אחראי : **א. פוזנסקי**  
חברי המערכת : **ש. בן-שמש, ד"ר ח. דריין**  
עיבוד החומר ועריכתו : **שאול זרחי, אילנה מגן**

נדפוס בדפוס "עמל", טל. 5 8 4 9 8

## תכּן העניינים

3	דוד פינס	הקרקע הציבורית ומעמדה בשוק המקרקעין
8	יואל דן ועזרה זוהר	לשיפור דרכי האיכלוס והעיור בארץ
19	אלכסנדר פוזנסקי	הפרובלמטיקה של מחיר הקרקע בעולם ובישראל
26	אירית צ'רניאבסקי	קרקע ומדיניות קרקעית בישראל
33	אברהם כהנוב	עתודות הקרקע לצרכי הבניה
37	ציון השמשוני	האמנם קיים מחסור בעתודות הקרקע לבניה בישראל ?
40	ישראל קורץ	ההסדר החדש לגבי מחיר הקרקע בשיכונים הציבוריים
46		בשדה המחקר
49		ברחבי תבל
64		תכּן העניינים (חוב' קרקע 1—10)

## רשימת המשתתפים בחוברת :

—	ראש החוג ללימודים אורבאניים, אוניברסיטת תל-אביב	ד"ר דוד פינס
—	מכון לקרקע ולמים, מכון וולקאני	ד"ר יואל דן
—	מנהל המכון לחקר שימושי קרקע	אלכסנדר פוזנסקי
—	מנהל המכון הרפואי למחקר — "מכון היר"	פרופ' עזרא זוהר
—	כלכלנית, עיריית ירושלים	אירית צ'רניאבסקי
—	מנהל כללי, שיכון ופיתוח	אברהם כהנוב
—	ארכיטקט ובונה-ערים	ציון השמשוני
—	כלכלן, משרד האוצר	ישראל קורץ

## בפתח הגליון העשירי

הגליון שלפנינו הוא העשירי במנין למן יסוד כתב-העת "קרקע" בשנת 1971. בגליונות אשר הופיעו עד כה עוצבו, במידה רבה, הדפוסים של כתב-העת וגובהה המתכונת שלו. המערכת חתרה להוציא-לאור בטאון אשר יגיש חומר בצורה מובנת לכל מי שמתעניין בבעיות קרקע. עם זאת נתנו מקום גם למאמרים עיוניים הכתובים ברמה גבוהה של הפשטה, לא פעם בליווי של נוסחאות מתימטיות. במשך תקופת הופעתו של כתב-העת ניסינו לעודד ויכוחים וחילופי-דעות חופשיים. על רקע זה יזם המכון לחקר שימושי קרקע סימפוזיונים בבעיות של המדיניות הקרקעית ובמיוחד בעיות שלגביהן התעוררו בציבור חילוקי דעות רציניים. כן עקבנו אחר הדיונים של החוג למדיניות קרקעית בירושלים ומסרנו תוכן דיוניו. תשומת לב רבה הקדשנו לתאור ההתקדמות בתחום חקר בעיות קרקע בישראל. משום כך הקדשנו מדור קבוע בשם "בשדה מחקר" לסיקור המחקרים המתבצעים במוסדות להשכלה גבוהה, מכוני מחקר ומוסדות אחרים בארץ בבעיות של קרקע ומדיניות קרקעית. כן הקדשנו מדור קבוע בשם "ברחבי תבל" למאמרים ורשימות שפורסמו בבעיות קרקע בכתבי עת ועתונים בארצות חוץ שונות. בסוף כל חוברת הבאנו גם תמצית בשפה האנגלית של המאמרים והרשימות העיקריים, וזאת על מנת שקוראים בחו"ל יוכלו להתמצא בתוכן הבטאון. כנושא עיקרי לדיונים בכתב-העת שימשו בעיות הקרקע העירונית. אולם עם זאת הקדשנו מקום גם לבעיות הקרקע החקלאית, נושא שאנו מתכוונים להרחיב בעתיד. ניסינו לבחון את בעיות הקרקע לא רק במובן הצר, אלא גם על הרקע הרחב יותר של היחסים הכלליים בחברה העירונית והכפרית. משום כך הקדשנו תשומת לב ניכרת לתהליכי העיור, פיתוח ותיעוש הכפר וכיו"ב. ניסינו גם לטפח גישה ערכית לבעיות הקרקע; ראינו את הקרקע לא רק כסחורה אלא כערך — ערך של אומה הבונה תשתית לחייה ולקיומה. בהזדמנות זו פונים אנו לקוראים ולמשתתפים להגביר ולחזק את שיתוף הפעולה עם כתב העת, אם על-ידי תרומה מפרי עטם ואם ע"י הבעת משאלות או הערות לגבי החומר המופיע בכתב העת. אנו מעוניינים גם בהידוק הקשרים עם הדור הצעיר, סטודנטים ותלמידים אשר בעיות שימושי הקרקע הן בתחום נושא לימודיהם והתעניינותם. ולבסוף אנו תקווה שגם בעתיד נוכל להתמודד עם האתגרים של בעיות קרקע העומדים בפני החברה הישראלית.

## ה מע ר כ ת

# הקרקע הציבורית ומעמדה בשוק המקרקעי

המדיניות הקרקעית היא רבת-פנים ומורכבת. כוונתי במושג זה של מדיניות קרקעית היא: המדיניות לגבי אספקת קרקע לשימושיה השונים והתנאים שבהם נמסרת הקרקע למשתמשים בה. גם מדיניות זו מוגשמת כמובן, באמצעות מערכת חוקים ותקנות (כגון חוק התכנון והבניה ועוד). במאמרי זה אנסה להציג עמדה מסויימת ביחס לפרובלמטיקה של המדיניות הקרקעית ואתעכב על אחד מההיבטים שלה – קרקע ציבורית כמכשיר לביצוע המדיניות הקרקעית.

הוויכוח סביב נושא הקרקע הציבורית מתמקד בארבע שאלות בסיסיות: א) כמה קרקע צריך המינהל לספק לדורשיה; ב) באלו מקומות ואזורים תתממש אספקה זו; ג) למי יש לספק את הקרקע; ד) באיזה תנאים יש לספקה.

הטענות נגד אופן הניהול של הקרקע הציבורית, כפי שהוא מתבצע כיום, מועלות ע"י כמה גורמים: הקבלנים טוענים שהמינהל נוהג בדרך דומה לזו של ספקולנט מהסוג המקובל. במקום שישתמש בקרקעות שבידיו לריסון עלייתם של מחירי הקרקעות והדירות, הוא עוד מתמיר את הבעייה ע"י הימנעות ממסירת קרקעות לבונים.

משרד השיכון, לפחות בעבר, החזיק בדעה דומה לזו של הקבלנים. בזמן כהונתו של המנכ"ל ד. טנה המנוח נתגבש הרעיון, שבוטא בפירסומים שונים, כי יש לאחד את מינהל מקרקעי ישראל עם משרד השיכון, ולהקים משרד להתיישבות עירונית. לגישה זו נמצאו תומכים רבים גם מחוץ למשרד השיכון. ולדוגמה, בניסוח טיוטת המצע של המערך לקראת הבחירות האחרונות תמכו כל חברי ועדת המשנה לשיכון (להוציא חבר אחד) בהמלצה שלפיה יש לאחד את הפונקציות המתבצעות היום ע"י המינהל עם אלו של התכנון הפיזי והשיכון במסגרת משרד אחד (יצויין כי יו"ר ועדת המשנה היה שר השיכון הנוכחי). אחד המניעים למגמה זו שימשה ההכרה שבסופו של דבר צריך המחסור בקרקע לצרכי דיור להכתיב את אופן השימוש בקרקע, ולא צרכי החקלאים ומשתמשים אחרים.

בקרב רבים מהכלכלנים רווחת הדעה שאופן ניהול הקרקעות מביא לעיוותים בהקצאת המקורות הכלכליים ובחלוקת ההכנסה.

## הגורמים להתייקרות הדירות

אחת התופעות בישראל, שנודעת להן השלכות חברתיות חמורות, היא ההאמרה המהירה של מחירי הדירות. בדיקה של המדדים בתקופה 1972–1975 מראה, כי מחירי הדירות עלו בשיעור שנתי ממוצע של 14.8%, לעומת עליה בשיעור שנתי של 8.8% בלבד במדד הוצאות הבניה, ועליה בשיעור 7.2% במדד המחירים לצרכן. מנוגמים אלה וכן על יסוד הערכות לגבי משקל הקרקע במחיר דירה ניתן להגיע למספר מסקנות:

מחירי הדירות הריאליים עלו בשיעור ממוצע של 7.1% לשנה, בעוד שהוצאות הבניה הריאליות, למעט הקרקע, התייקרו ב-1.5% לשנה בלבד. מכאן ניתן להסיק כי התייקרות התשומות שמחוץ לקרקע מסבירה לא יותר מ-21% מהתייקרות הדירות, ולמעשה אפילו פחות מזה, ואילו 80% הנותרים קשורים בעליית מחירי הקרקעות. מחירי הקרקעות ומחירי הדירות כאחד עולים עם גידול הביקוש עקב גידול האוכלוסיה, עליית רמת ההכנסות והאינפלציה הכללית. הסיבה לכך היא שגידול ההיצע מפגר אחרי הגידול בביקוש; פיגור זה בגידול ההיצע גובע מכך שקיים מחסור בקרקע נגישה. כלומר, אפילו הפיריון בענף הבניה היה עולה

כמו בשאר הענפים, ואפילו היה היצע כוח-האדם בענף הבניה בלתי מוגבל, בתנאי השכר הריאלי הקיים במשק, היה גידול ההיצע מפגר אחרי הביקוש בגלל קשיחותו של היצע הקרקעות. חשוב לציין שאין מדובר כאן במחסור מוחלט של קרקע, אלא מחסור של קרקע נגישה ויחסית ליעדי הנסיעות. שכן, עם גידול הביקוש מתרחב האזור המבונה לאזורים פחות נגישים ומחירי הדירות באזורים היותר נגישים עולים בהכרח. זוהי תופעה מוכרת לכל מי שמתעניין בבעיות של כלכלה אורבנית. ריסון התהליך הזה אפשרי רק ע"י שיפורים מפליגים במערכת התחבורה — שיפורים שאין להם הצדקה כלכלית כשלעצמם. (אם ניתן היה להוריד את הוצאות התחבורה במובן הרחב, כולל הוצאות זמן, כסף ונוחיות, עד לביטולן הגמור, היתה הרגשה הקרקעית ורדת ל-0. אפשר היה להתגורר בנגב, אך לעבוד ולהתבדר בת"א).

### מדיניות והתייקרות הדירור

עד כאן טענתי שהעליה הריאלית במחירי הדירות הינה אימננטית גם אם יצליחו להנהיג שיפורים טכנולוגיים בענף הבניה באינטנסיביות שאינה נופלת מזו שבענפים האחרים, וכן אם היצע כח האדם המקצועי יהיה בלתי מוגבל בתנאי השכר המקובל במשק. אך מכאן אין כמובן להסיק כי מדיניות הקרקע הציבורית ודרכי אספקתה לא תרמו בפועל, ואינם יכולים לתרום, להתייקרות המופרות של מחירי הדירות מעבר למה שמתחייב מהגורמים שנמנו לעיל. המדיניות הקרקעית יכולה להשפיע על התייקרות הדירות בכמה אופנים: א. אחזקת קרקע ומניעת פיתוחה במקומות נגישים יחסית, תורמת להקטנת ההיצע ולהרחבת האזור המבונה לעבר אזורים נגישים פחות יחסית. דבר זה מביא בהכרח להתייקרות נוספת במחירי הדירות מעבר לרמה המתחייבת מעצם גידול הביקוש. אין בידי נתונים על התחלקות הבעלות על הרזרבות הקרקעיות בסביבות ריכוזי האוכלוסיה במישור החוף. אך מדבריו של מ. זורע משתמע שחלק גדול מהן, במקומות היותר נגישים, הן דוקא בבעלות פרטית\*.

ב. הקפאת קרקעות בשולי האזורים המיושבים גורמת לריכוז של הפיתוח דוקא במקומות הנגישים שבהם מצויות קרקעות פנויות. אין הדבר מביא לעליה נוספת במחירי הקרקעות, אשר היתה מתרחשת גם אלמלא ההקפאה. אך התוצאה היא שהבניה מתבצעת דוקא באזורים היקרים יחסית. במלים אחרות, במקום שיתווספו למלאי הדירות דירות זולות אם כי נגישות פחות, מתווספות למלאי דוקא דירות יקרות יחסית (אך נגישות יותר). ג. למחיר שקובע המינהל למלאי שהוא משחרר בפריפריה של הערים, עשויה להיות השפעה על מחירי הדירות, במקרה שהמינהל נהנה ממעמד מונופוליסטי. לעומת זאת, אין למחירי הקרקע הנמסרת ע"י המינהל השפעה על מחירי הדירות באזורים הנגישים. העובדה שהמינהל מקצה קרקע (לפי הבנתי משמעותו של המושג "מקצה" היא מסירת קרקע בתנאים של מתנה) ב-5,500 ל"י לדירה ברמת-אביב, אינה משפיעה השפעה ממשית על מחירי הדירות באזור זה.

### הרזרבות הקרקעיות

אף אם נניח, כי המדיניות הקרקעית הנוכחית נושאת יזק מהאחריות לרמה הגבוהה של מחירי הדירות, אין להסיק מכך כי מדיניות זו הינה מוכיחה מעיקרה. קיימים שיקולים של הטווח הארוך המחייבים שמירה על רזרבות קרקעיות. על כן, רזרבות אלו אינן חייבות להיות מאותרות רק בפריפריה של השטח הבנוי.

עד לאחרונה אפשר היה, אולי, להתייחס — נוכח מצוקת הדירור — בהסתיונות למדיניות המכוונת לשימור הקרקע החקלאית שבאזור החוף. קרקע זו מהווה כידוע חלק ניכר משטחי השיפוט של הערים. ולדוגמה, בערים כגון אשקלון, חדרה, כפר-סבא, לוד, פתח-תקוה, ראשון-לציון ורחובות הגיע ב-1967 חלקה של הקרקע החקלאית לכדי 40%—60 משטח השיפוט.

\* ראה מאמרו של מ. זורע בחוברת "קרקע" מס. 8.

אולם ההתפתחויות האחרונות בתחום ייצור המזון בעולם וכן חוסר החדאות לגבי העתיד מעוררים את ההרהור כי כדאי אולי לשמור על היעד החקלאי של הקרקעות. אין זאת אומרת שבעוד חמישים שנה נוכל עדיין לשמור על הרזרבות הללו. אך המדיניות ביחס להפיכתן של אדמות אלו לאדמת בנין צריכה להיות זהירה ומודרכת ע"י שיקולים של תכנון כולל לטווח ארוך.

נוסף לכך, קיימים הרבה צרכים בלתי גראים מראש שיש לייעד להם קרקע כרזרבה כללית. ולדוגמה, העדר רזרבות קרקע מספיקות באזור המטרופוליטני של ת"א (במובן הרחב) אינו מאפשר היום כל פתרון סביר לבעיית גמל-התעופה. צריך היה, איפוא, להרחיק עד לבאר-שבע כדי למצוא פתרון לבעיות התעופה בשנות ה-90. העדר רזרבות מגביל גם את האופציות לתחנות-כח בלתי קונבנציונליות בכל מישור החוף.

לשאלה אם קיים מחסור או עודף ברזרבות קרקעיות אין כמוכן תשובה פשוטה. ולדוגמה, לגבי שדה תעופה עשוי להתברר כי הטכנולוגיה של התחבורה בשנות ה-90 תאפשר קשר מהיר בין הנגב ות"א, באופן שרזרבות לצורך זה באזור תל-אביב לא היו נחוצות ומכאן שגורלן של הרזרבות הקרקעיות צריך להיקבע על יסוד תכנון לטווח ארוך, המבוסס בין היתר, על תחזיות שאינן ודאיות לחלוטין.

ועוד, קיים גורם תכנוני שבגללו רצוי אולי להחזיק רזרבות קרקעיות בתוך השטחים המיושבים ולא-דוקא בפריפריה שלהם. אפשר להוכיח שתכנון אופטימלי אינו מחייב בהכרח פיתוח רציף. דוקא שיטת הפיתוח הבלתי רציף מבטיחה לפעמים הקצאה אופטימאלית של משאבי הקרקע. אנו מכירים תופעות של הריסת אזורים במרכזי הערים המבונים בצפיפות גבוהה ושל בנייתם מחדש בצפיפות גבוהה יותר. הדבר שכיח למדי לגבי בתים בודדים, אך יש גם דוגמאות של שיקום אזורים שלמים (בצפון ת"א). קיימים גם מקרים מרובים שבהם נהרסים מבנים עוד לפני שהושלמה האמורטיזציה שלהם, באופן שמלכתחילה לא היה כדאי לבנות אותם. במילים אחרות, לו ידעו מראש שיהיה כדאי להרוס את המבנים מוקדם כל כך, היו מעדיפים שלא לבנותם מלכתחילה. כלומר, יתכן כי בתנאי תכנון רציונלי יושארו רזרבות של קרקע פנויה במרכזי האזורים המבונים, אשר יהיו מיועדות לבניה בצפיפות גבוהה בשלב מאוחר יותר.\*

המסקנה המתבקשת מהניתוח הזה היא שגם אם החזקת רזרבות קרקעיות ניכרות מביאה בטווח הקצר לעליית מחירי הדירות, הרי יתכן שהן נחוצות לאור שיקולים של תכנון רציונלי לטווח ארוך. לעומת זאת אין גם להסיק, כי עצם קיומן של רזרבות קרקעיות הוא תמיד תוצאה של תכנון רציונלי לטווח ארוך ולכן הוא מוצדק כשלעצמו.

יש גם לזכור שרק חלק מהרזרבה הקרקעית שבמישור-החוף הוא בבעלות המדינה. למשל, רוב הרזרבה הקרקעית של חולון מצוי בבעלות פרטית מפוצלת.\* לשם תכנון ארוך-טווח יש להביא בחשבון גם את הקרקע הפרטית. אך עקב פיצול הבעלות, כפי שהוא קיים היום, תכנון כזה אינו אפשרי. זהו נושא חשוב המחייב דיון נפרד, והוא קשור בכלל הסוגיה של משטר הקרקע במדינת ישראל.

למרות שהניתוח עד כה אינו מוביל למסקנות חד-משמעיות ביחס לתפקיד בפועל שממלאת כיום הקרקע הציבורית, נודעת לו משמעות רבה לגבי הצד הארגוני של הבעיה. נניח שהמינהל אכן מתנהג בצורה רציונלית והוא קובע את הרזרבות ומיקומן לאור שיקולים לטווח-ארוך, שבהם מובאים בחשבון צרכי העתיד הרחוק. כן נניח, כי תכנון זה מחייב לקיים רזרבות קרקעיות במרכזי האזור המטרופוליטני, התוצאה המיידית תהיה שמחירי הדירות יהיו גבוהים יותר, ויווצרו איפוא ניגודי-אינטרסים בין צרכי-השיכון בהווה ובעתיד. ניגודי אינטרסים אלה יתבטאו בחכוכים בין המינהל לבין הגופים המשכנים בהווה, היינו משרד השיכון. אופיים של החיכוכים לא יהיה ארגוני גרידא. אלה יהיו חיכוכים בין צרכי הדורות הבאים, לבין צרכי המשתכנים הנוכחיים. שהרי המשתכנים של היום, ולא המשתכנים

\* ראה : מ. זורע, אתגרים ובעיות בתחום המדיניות הקרקעית "קרקע" מס. 8.



בעתיד הרחוק הם משפיעים על פעילותו ומעמדו הפוליטי של שר השיכון. הפקדת הטיפול במקרקעי המדינה בידי משרד השיכון תגרום בהכרח להמעטת המשקל של צרכי השיכון לטווח הארוך. איזון נאות בין צרכי ההווה והעתיד מחייב, איפוא, ניתוק אדמיניסטרטיבי בין הגוף הפותר את צרכי השיכון היום – משרד השיכון – לבין גוף הדואג לאספקת קרקע עבור צרכי השיכון בטווח הארוך (כגון מינהל מקרקעי ישראל).

## העיוותים בתנאי המסירה של קרקע המדינה

כפי שכבר צויין, מסירת קרקע במחירים נמוכים ממחירי השוק אינה מוזילה בהכרח את מחירי הדירות. לעומת זאת מאפשרת מסירת קרקע במחירים נמוכים אלה לבונים לחפות על חוסר יעילות וכן לצבור רווחי יתר. ועוד, גם אם בסופו של דבר, צרכני השיכון מפיקים מכך תועלת, מביא הדבר לעיוותה של כל מערכת ההעדפות במדיניות השיכון. מחקר שנערך לאחרונה עבור משרד השיכון הראה שסובסידיה סמויה זו לדירות היתה גדולה במיוחד באזורי החוף ובערים הגדולות. יתר על כן, היא היתה כה גדולה עד שיותר מאשר קוזה את היתרון שהיה למשתכנים באזורי פיתוח מבחינת תנאי המימון. במילים אחרות, הסובסידיה הכוללת שמקורה בתנאי מימון וסובסידיה לקרקע כאחת היתה בהרבה מקרים גדולה יותר במרכז הארץ מאשר באזורי הפיתוח. הנתונים שהביא מר מ. זורע לגבי מחירי הקרקע במעוז אביב לעומת תנאי המסירה של הקרקע ע"י המינהל הם עדות חותכת לכך (מחיר שוק של 40,000 ל"י בממוצע לדירה בראשית 1974 לעומת הקצאה ע"י המינהל במחיר 5,500 ל"י בלבד).

העיוותים השתקפו לא רק בהעדפה בפועל של השתכנות באזורי החוף, אלא גם בתחום חלוקת ההכנסה. המחירים הנמוכים בהשוואה למחירי השוק יצרו עודפי ביקוש לדירות הללו; והיה לכן צורך לחלק את הדירות בין המועמדים. חלוקה זו של רכוש הציבור לא תמיד התבססה על קריטריונים נכונים של חלוקת ההכנסה. השערוריות של שיכונים זוגות צעירים בחיפה ובתל-אביב אינן מצביעות, לדעתי, על חריגים אלא על תוצאות של שיטה מעוותת שבה הסובסידיה היא סמויה, ולכן ניתן לחלקה גם למי שאיננו זכאי לה. יתר על כן, הסובסידיה הסמויה היתה בהרבה מקרים גבוהה דווקא בשיכונים יקרים יחסית. המועמדים לשיכונים אלה היו כרגיל זוגות צעירים מבוססים יחסית או כאלה שהכנסתם לטווח הארוך עתידה להיות גבוהה.

אחת התופעות המסולפות ביותר בתחום זה קשורה באספקת שיכונים לזוגות צעירים בעיר תל-אביב. כאן היתה מדיניות מודעת המכוונת למשוך זוגות צעירים מרמה גבוהה להישאר בתחומים המוניציפאליים של עיריית תל-אביב. בסופו של דבר חולקו כאן נכסים השייכים לכלל הציבור, ובתוך זה גם לתושבי אזורי הפיתוח, כדי להבטיח שבעלי יכולת לא יעברו מתל-אביב לערים השכנות. זהו לדעתי אחד האבסורדים המועזים של המדיניות הקרקעית הנהוגה בישראל.

השיטה של חלוקת נכסי הציבור לקבוצות מועדפות נהוגה לא רק בשיכונים. היה פסול גם בנהג של מסירת הקרקעות לבתי-מלון. נוהג זה היה אחת מן ההטבות שנועדו לעודד את ענף התיירות. אך הטבות אלו לא ניתנו באופן גלוי על חסרין תקציבי משרד התיירות, אלא בצורה סמויה שלא מצאה ביטוי ישיר כלשהו בתקציב. גמלה כאן עיוות בשני מישורים: ראשית, נכסי ציבור חולקו ללא כל ביקורת תקציבית. שנית, הסובסידיה לא היתה צמודה לתפוקה, אלא לתשומה אחת בלבד – נכסי דלא נידי – המשמשים את ענף התיירות. התוצאה הבלתי נמנעת היתה הקמת בתי-מלון מפוארים מבלי שתובטח בהם רמת שירות נאותה. אם המלחמה והמצב הכלכלי בעולם לא היו פוגעים בתיירות כפי שפגעו, יש לשער שהתיירות היתה נפגעת מן השיטות הפסולות במדיניות של התמיכות בתיירות.

עיקר טענתנו היא, כי מאחר שאפשר היה להסוות את הסובסידיה ולהעלימה מפיקוח תקציבי, תוך גלומה במחיר הקרקע, ניתנו הטבות בצורה זו דווקא ולא בצורה צמודה לתפוקה עצמה.



מתוך הגימוקים שנימנו לעיל רווחת הדעה בין הכלכלנים, כי קרקע יש למסור במחירי השוק (ואיני נכנס כרגע לשאלה אם יש למסור את הקרקע בדרך של בעלות או חכירה). אך הבקורת על גישה זו היא מפאת ערפולו של המושג "מחיר השוק". שהרי מחיר זה אינו בלתי תלוי במדיניות המונופוליסטית של המינהל: לו היה מתנהג לפי כללי השוק, היה קובע מחירים בדרך שתביא את ערך הנכסים שבידיו למקסימום. והרי זו אינה מטרה, כשלעצמה וגם לא דרך נכונה להשתמש בקרקע בדרך רציונלית.

### סכום ומסקנות

- מהדיון שלעיל ניתן להסיק כמה מסקנות ביחס לשימוש בקרקעות המדינה:
- (א) ניהול קרקעות המדינה אינו צריך להיות כפוף לשיקולים של סיפוק צרכי-השיכון בהווה בלבד. מטעם זה אין למוג את מינהל מקרקעי ישראל עם משרד השיכון.
  - (ב) יש למנוע בכל מחיר מסירת קרקע במחירים גמוכים ממחיר השוק כאמצעי למתן לסובסדיה.
  - (ג) אין להפקיד בידי מינהל מקרקעי ישראל גם את קביעת המחיר וגם את ההחלטות בדבר מסירת הקרקעות לשימוש; וזאת כדי למנוע את הנטייה לנהל מדיניות מחירים מונופוליסטית.
- לאור שיקולים אלה נראה לי כי יש לבסס את ניהול קרקעות המדינה על העקרונות הבאים:
- (א) יש להפקיד את האחריות למסירת קרקע ציבורית לשימוש בידי המוסד שיטפל בתכנון כולל. גוף זה יחליט לא רק על ייעודי הקרקע, אלא גם על מסירתה לשימוש;
  - (ב) במסגרת המיגבלות שייקבעו ע"י מוסד זה, יעמיד המינהל את הקרקעות למסירה בדרך של מיכרו. חריגות יהיו טעונות אישור של וועדה משותפת למינהל ולמוסד התכנון. ההחלטות וההגמקות יובאו לידיעת הציבור.
  - (ג) המיכרוים צריכים לחול על כולם, לרבות משרדי הממשלה. משרד שיהיה מעוניין לספק קרקע לצרכן מועדף, יצטרך לשלם את הפרש המחיר מתקציבו.

# לשיפור דרכי האיכלוס והעיור בארץ

## הרקע ההיסטורי לפריסת האוכלוסיה

א. אזור תל-אביב: פריסת האוכלוסיה הנוכחית באזור זה נובעת מנסיבות היסטוריות. המושבות החקלאיות באזור, שקמו על אדמה פרטית והתרכזו בגידולים אינטנסיביים (בעיקר הדסים) משכו עובדים ובמשך הזמן גם תעשיות רבות. הממשלה לא יזמה באזור זה הקמת ערים חדשות שיש בהן כדי לענות על צרכי הדיור של האוכלוסיה הגדלה. להיפך, היא העדיפה להתבסס על התשתית הקיימת במושבות — שהפכו בינתיים לערים — תוך היענות ללחציהם של ראשי העיריות, קבלנים, בעלי קרקעות ועוד. כתוצאה מזה התפתח אזור תל-אביב כרצועה מעוררת צרה וארוכה בכיוון צפון ודרום, ורק מעט מאד מזרחה. הפיכת המושבות לערים, עם כבישים ורחובות המותאמים לבניה מפוזרת ונמוכה, הסבה נזקים לחקלאות והביאה בעקבותיה קשיים תכנוניים, כיוון שהבניה מתבצעת בהן על קרקע מחולקת ויקרה.

התוצאה היא שהמושבות היפות הופכות לערים בעלות צפיפות בניה גדולה; ערים שבהן אין מגרשי-משחקים, גנים ומגרשים למוסדות-ציבור. כן לא קיימת בהן הפרדה נאותה בין תחבורה למגורים. תהליך זה פגע קשה בראשון-לציון, רחובות, כפר-סבא, פתח-תקה והוא ממשיך כיום להתפשט למושבות רחוקות יותר כמו עקרון וגדרה בדרום, ואפילו אבן-יהודה ופרנס-חנה בצפון.

ניתן לציין איפוא שההתפתחות המואצת של אזור המרכז ושפלת החוף מתנהלת בדרכים שהיו כרוכות בציפוף גובר של האוכלוסיה ובתופעות הנובעות מכך כגון קשיי תחבורה, זיהום אור ועבריינות נוער מזה והרס הדרגתי של החקלאות באזור מזה.

ב. אזור ירושלים: עד 1929 שימשה ירושלים כמרכז של הישוב היהודי בארץ וסביבה החלו להתפתח מספר מושבות חקלאיות. כן נמצא ישוב עירוני יהודי בחברון, מאורעות 1929 ו-1936, ולבסוף מלחמת השיחור, גרמו להריסתן של רוב המושבות שמסביב לירושלים, ואילו ירושלים עצמה הפכה להיות העיר השנייה בחשיבותה בארץ. המצב השתנה ביסודו ב-1967. ירושלים הפכה שוב, מבחינות רבות, למרכז הארץ והוחל בבניה רבתי באזור, אלא שבניה זו התרכזה רובה בעיר עצמה או בסביבתה הקרובה; דבר שגרם לצפיפות גוברת, בניה לגובה וכתוצאה מכך, במידה רבה, להרס יופיה הטבעי של ירושלים.

ג. אזור חיפה: בניגוד למה שקרה סביב תל-אביב, הישובים אשר הוקמו בקרבת חיפה היו בעלי אופי עירוני מובהק כגון הקריות שבמפרץ, קרית-אתא, קרית-טבעון וכו'; זאת בשל אופי ההתיישבות הכפרית באזור, שהתבצעה ברובה על אדמת הלאום ובמסגרת המוגדרת של מושבים וקיבוצים — דבר שמנע זחילה אורבנית. גם מ נוסף היווה טיב הקרקע באזור המישור שממזרח לחולות, אשר אינה מתאימה לחקלאות אולם גם לא לבניה.

באזור חיפה לא ניכר גם אותו ציפוף מטרופוליטני גדול המאפיין את אזור תל-אביב. הדגם של חיפה נראה איפוא מתאים יותר להתפתחות מזה של תל-אביב, אם כי כאן קיימות היום סכנות רבות לעתיד האזור, הן עקב צפיפות-יתר בתוך העיר עצמה והן כתוצאה מהתפשטותן של עכו ונהריה אל האדמה החקלאית הסמוכה.

ד. אזור כפר-שבע: נמצא עדיין בראשית התפתחותו המטרופוליטנית. באר-שבע נבנתה בעיקרה אחרי מלחמת העצמאות, וכבר בשלבים ראשונים נמנעו בה מבניה צפופה, אם כי קיימים כיום גורמים הטוענים שהדבר מקשה על התושבים. פיתוח עיירות בסביבת העיר

התבסס מלכתחילה על אוכלוסיה בלתי-כפרית. נראה שהגישה הכללית לפיתוח האזור היתה נכונה יותר מאשר באזורים אחרים.

ה. סיכום התפתחות האזורים המטרופוליטניים: מתברר שברוב האזורים הגידול לא היה פרי' תכנון, אלא התבסס על הקיים ונמסר למעשה ליוזמות מקומיות ללא קשר תכנוני בין מקומות שכנים (רמת-גן, גבעתיים ובני-ברק תוכננו כל אחת בנפרד זו מזו), ותוך העדפת אינטרסים מקומיים (ביניהם של בעלי קרקעות, קבלנים וכו'). התפתחות זו, הכוללת בעיקר באזור החוף המרכזי, גרמה להרס קרקע חקלאית, לציפוף יתר ולבניה של „גטאות“ מדרניים. הדבר הביא למחסור בקרקע לצרכים אורבניים, וכתוצאה מכך לעליה מתמדת וספקולטיבית של מחירי הקרקע לבניה, לניצול אחוזי בניה גבוהים ולחריגות בבניה. כן גורם המצב לציפוף יתר, למחסור בשטחים לגנים ציבוריים ולשטחי ירק וכל היוצא בזה.

## עקרונות האיכלוס

מטרת עבודה זו היא לתרום לתיקונו של המצב הקיים ע"י הצעות לתיכנון מחדש של אזורי הישוב העירוני במרכז הארץ ובצפונה, ותוך התחשבות במציאות הקיימת וברזרבות של הקרקע. המגמה היא לשמור על הקרקע החקלאית ומקורות המים ולהביא לאיזון בין צורות הבניה השונות ובין השטחים הבנויים לשטחי הירק. שאיפתנו היא להגיע למצב בו יוכלו התושבים להנות מהשירותים השונים שהעיר מספקת ובת בבת גם לגור בצורה נוחה ובהתאם לצרכים.

ההצעה תוכננה על מפת קרקע בקנה מידה 1 : 50,000 שהוכנה ע"י האגף לשימור קרקע וניקוז (דן רז 1970 ; 1975). אין היא עוסקת בבעלות על השטחים, מתוך הנחה שבעייה זו ניתנת לפתרון קל יחסית במרבית השטחים המוצעים, השייכים למנהל מקרקעי ישראל. כן אין ההצעה נוקבת במספרים מוגדרים של אוכלוסיה שיתגוררו באזורים השונים. הכוונה להצביע על גישה וכיוון שימנעו הרס של רצועת החוף וניקוזים אקולוגיים, חברתיים ואורבניים קשים ביותר, ועל הדרכים למימוש מגמות אלה.

התכנית כוללת את מרכז הארץ וצפונה בלבד; וזאת משום ששינוי המצב באזורים אלה, ביחוד באזור החוף, הוא הדחוף והחיוני ביותר. בתכנית אינם כלולים האזורים דרומית לאזור באר-שבע. אזורים אלה ריקים היום למעשה וניתן לתכנן את פיתוחם האורבני בצורה מלאה ומתאימה, תוך שיקולים שונים לגמרי מאלה הקיימים במרכז ובצפון. יש לראות בהם רזרבה לפיתוח חקלאי ועירוני בשילוב עם הפעלת תכניות להתפלת מיים.

העקרונות הבסיסיים המונחים ביסוד התכנית המוצעת הם:

א. התוכנית מבוססת על הדגם לתכנון אזור מטרופוליטני אשר פורסם ב„ביוספירה“ (זהר 1973). דגם זה כולל עיר מרכזית וסביבה ערי מגורים ששטחם הוא כעשרת אלפים דונם וגודל אוכלוסיתם אינו עולה על 50,000—100,000 נפש. כל אחת מערים אלה מספקת את רוב השרותים הדרושים לאוכלוסיה מפותחת כולל בת-ספר תיכוניים על רמה גבוהה, הרבות ובידור, מרכזי מסחר וכו'. ערים אלו מסודרות בעיגולים מסביב למטרופולין מרכזי אשר מספק את השירותים ברמה הגבוהה ביותר (אוניברסיטה, מרכז אדמיניסטרטיבי וכו'). הערים צריכות להיות מרוחקות לפחות כ-10 ק"מ זו מזו כשביניהן מצויים שטחי ירק (יערות, שמורות-טבע או שטחים חקלאיים).

ב. גישה זו מחייבת תכנון אזורי כולל ולא פיצול של האזור לערים, עיירות וכפרים, שכל אחד מתוכנן בנפרד עפ"י אינטרסים מקומיים בלבד, כפי שהדבר קורה כיום. דרך זו תמנע „זחילה אורבנית“ על כל הניזקים החמורים שבה.

ג. שימור מכסימלי של קרקע חקלאית. גורם זה חשוב במיוחד כיום כשבעולם עולה מחירים של מצרכי המזון וקיימת סכנה לרעב עולמי. תוצעה זו עלולה להיות חריפה במיוחד בארצות קטנות עם אוכלוסיה ניכרת יחסית כמו ישראל, אשר אינן מסוגלות לייצר את כל מצרכי המזון הבסיסיים הדרושים להן.

ד. שימור מכסימלי של מקורות מים ושימוש יעיל במים. למעשה קשור סעיף זה לקודם, כיוון שבארץ מהווים כיום המים את הגורם המגביל לפיתוח החקלאות (דן 1975). מקורות



המים העיקריים בארץ הם שלושה: מי מערכת הכנרת, מי האקוויפר הקנומני-טורני (שאותו ניתן לחלק למזרחי ומערבי) ומי האקוויפר החופי. יש להדגיש כאן שהאקוויפר החופי מקבל את מימיו משטחי החמרה שבשרון והחולות שברצועת החוף. כיסוי של שטחים אלו ע"י בניוי צפוף גורם לזרימה עילית רבה ולהפסד רב של מי תהום. בתופעות האלו ניתן להבחין בנקל בימי גשם בשטחי תל-אביב ובמושבות הצפיפות כמו ראשון-לציון ורחובות, בעת שחלק גדול מהרחובות הופכים לנחלי מים אשר מגיעים לבסוף לים.

לגבי השימוש היעיל במים יש לציין שהתצרוכת של המים לחקלאות בצפון ומרכז הארץ, ובייחוד באזור החוף, נמוכה בהרבה מזו שבנגב ובאזורים המדבריים. דוגם הדריים בשרון, למשל, דורש כ-500 מע"ק לדונם בעוד שהתצרוכת של אותם גידולים בנגב עולה על 800 מע"ק. אם נסיק את המסקנות מסעיף זה והקודם נמצא שיש למנוע במידת האפשר כל בניה יתירה באזור החוף המרכזי והצפוני אשר בהם נפוצות הקרקעות החקלאיות הטובות ביותר בארץ ושבהן קיימת גם תצרוכת מים נמוכה בחקלאות השלחין.

ה. בניה על קרקע זולה. מחיר הקרקע באזור החוף האמיר ביותר בגלל חוסר רוברות ויש, איפוא, לכוון את הבניה לאזורים שבהם מחיר הקרקע זול יותר.

ו. תשתית זולה יחסית. התכנית מתבססת במידת האפשר על שטחים שהכנת התשתית בהם תהיה זולה יחסית (לאחר הוצאת הקרקעות החקלאיות וקרקעות עם עדיפות שימוש אחרת). יש להעדיף באזורים ההרים את שטחי הקרטון והחוויר שבהם התשתית זולה יותר מבאלו על סלעי הגיר הקשים. כן מצויים רוב רובם של המרכזים המוצעים בשטחים נוחים יחסית טופוגרפית, כגון רמות. יש להדגיש שהכנת תשתית לבניה על שטח פנוי זולה יותר מהעמסה על אזורים בנויים, ומוכן שגם התוצאה טובה יותר. היו שניסו לטעון את ההיפך מזה, אך המציאות טפחה על פניהם. שימוש יתר בתשתית קיימת, המתוכננת לאוכלוסיה קטנה יותר, מביא לציפוף, לאילוצים, לזיטוריים ולאי נוחות ובסופו של דבר לצורך לשנות באופן יסודי את התשתית כולה ואת אופי השרותים, שינוי שהוא יקר ביותר ולעולם אינו עונה על מלוא הצרכים.

ז. אפשרות לאזרח לבחור את צורת מגוריו. בגלל הציפוף הרב והמדיניות של משרד השיכון נאלצים רבים מהאזרחים לגור בשכונות צפופות ובבניינים רבי קומות. כיום קיימות בארץ המסגרות הבאות להשתכנות: (1) השתכנות במסגרת ההתיישבות העובדת. בגלל חוסר אפשרות להשיג שיכון זול יחסית בסביבה כפרית למחצה, קיים לחץ על המשקים המצויים בסביבת הערים הגדולות וחלק לא-מועט מהם נקנים ע"י תושבי הערים המעוניינים לגור בסביבה כפרית אם כי אינם מוכנים לעסוק בחקלאות. (2) שיכון במסגרת משרד השיכון והחברות הבונות עבורו. במסגרת זו בונים בעיקר בתים משותפים והתושבים המשתכנים בדרך זו חייבים איפוא לגור בבתים רבי-קומות ובשכונות צפופות, אף אם הדבר נוגד את רצונם. (3) מסגרות פרטיות, בעיקר באמצעות קבלנים פרטיים בערים הגדולות ובסביבתן. לכאורה קיימת כאן אפשרות גדולה יותר של בחירה בין צורות שיכון שונות, אולם למעשה ההיפך הוא הנכון. שהרי לנוכח התמציים הכספיים המועטים העומדים לרשות רוב רובם של התושבים, נאלצים הם להשתכן בתנאי צפיפות גדולה, ורק משתכנים עשירים יכולים להרשות לעצמם הקמת בית פרטי חד-משפחתי.

התכנית המוצעת כאן מאפשרת גמישות יתר בכל התחום הזה. התכנית מבוססת כאמור על מתן אפשרות לאזרח לבחור בהתאם לנטייתו את צורת מגוריו. הוא יכול לגור, אם ירצה, באזור כפרי-למחצה; דהיינו, בבית פרטי הניתן להרחבה במשך השנים בהתאם לצרכים, באופן שלא יצטרך לשנות את מקום מגוריו מדי כמה שנים בהתאם לשינויים בגודל המשפחה. באופן זה ניתן לפתור גם את בעיית המשפחות מרובות הילדים.

כיום מנסים לפתור את בעייתן של משפחות אלו ע"י העברתן ו, שיקומן" בשכונות חדשות כשמספר בתים בשכונות אלו מיועדים למשפחות מצוקה. אלא שבתים אלה והמשפחות הגרות בהן הופכים כעבור זמן קצר לבעיה סוציאלית וחברתית חדשה. לעומת זאת, שיכון משפחות אלו על קרקע (אפילו סלעית) באזור פתוח יותר בהתאם להצעתנו, יאפשר שטח רחב יותר למשחקי הילדים וכן יאפשר הדבר שינוי הבנין והגדלתו במרוצת השנים בהתאם לגודל

המשפחה, באופן שתימנע צפיפות היתר שהינה תוצאה של ה"שיקום" מחדש בצורתו הנוכחית. ח. התכנית מחייבת שילוב במערכת תחבורה מתאימה, הכוללת דרכי תחבורה ברמות השונות המאפשרות נגישות נוחה של התושבים למטרופולין. הנסיעה מהמרכז העירוני למטרופולין אינה צריכה לעלות על חצי שעה (זהר 1973). ואילו בתוך העיר הקטנה עצמה אפשר להסתדר עם מעוט תחבורה או כלי תחבורה עממיים בעיקרם, כיוון שהמרחק מהמרכז לפריפריה לא יעלה בדרך כלל על שני ק"מ.

ט. במצב הנוכחי בארץ אין כמעט התיישבות מחוץ לערים, ואילו בערים הסגורות גדל דור צעיר שחלקים גדולים ממנו הם חסרי זיקה לטבע, לאדמה, לארץ, לערכים וכו'. פיזור האוכלוסיה בשטחים שיהיו קרובים יותר לשטחי ירק ונוף, יסייע ביצירת עם בריא יותר החי בחיק הטבע או לפחות בקרבתו, על כל המשמעות הציונית הכרוכה בכך. על יסוד העקרונות שלעיל, עובדו הצעותינו לגבי תכנונם של האזורים המטרופוליטניים ואזורי העיור בכללותם בארץ. יצויין כי בהצעות אלו לא התייחסנו לגבולות מדיניים ולפתרונות האפשריים העתידיים לסכסוך הישראלי-ערבי.

### ארבעה אזורים מטרופוליטניים

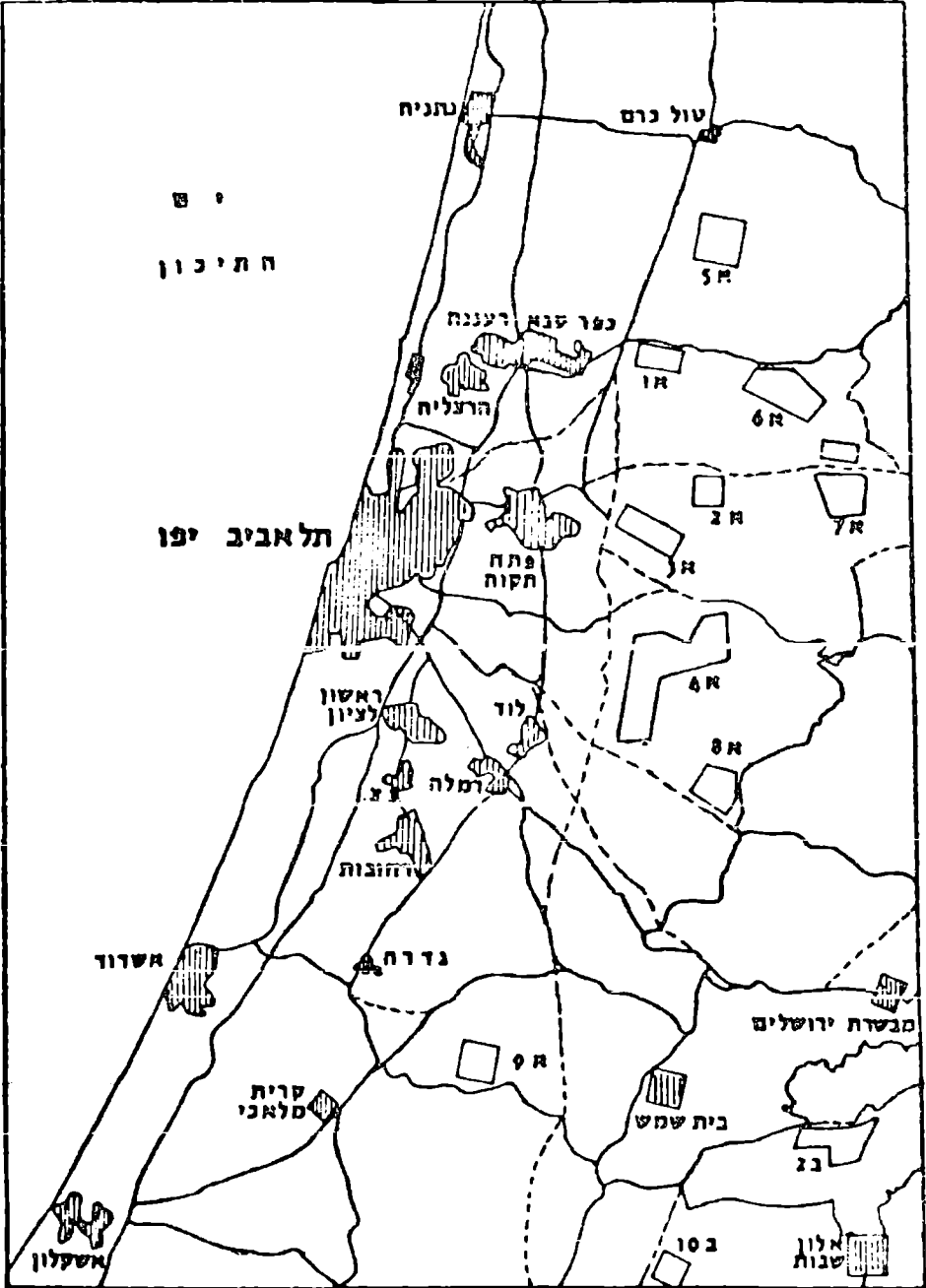
הצעותינו מבוססות במידה רבה על התפתחותם העתידה של ארבעה אזורים מטרופוליטניים עיקריים הקיימים בארץ. אזורים אלה נתחמו ע"י מתיחת עיגולים ברדיוס של 25—40 ק"מ סביב המרכזים העירוניים הראשיים תל-אביב, ירושלים, חיפה ובאר-שבע (מפה 1) והתמונה שנתקבלה היתה כדלהלן:

- א. **אזור תל-אביב** המשתרע מדרומית לאשדוד ועד צפונית לנתניה, וכולל את אזור הגבעות במזרח עד לטרון, בית-סירה, נבי-צלח וטול כרם;
- ב. **אזור ירושלים** הכולל את אזור ההר ביהודה ואת ארץ בנימין;
- ג. **אזור חיפה** המשתרע עד חדרה ומעבר עירון מדרום, עפולה ונצרת במזרח ונהריה בצפון.

- ד. **אזור באר-שבע** כולל את מרבית הגלב הצפוני והמרגלות הדרומיים של הרי יהודה. בנוסף למרכזים אלה קיימים שלושה אזורים נוספים שבהם יש לתכנן ישוב אורבני או שישוּב כזה מצוי בו ועומד בפני הרחבה ופיתוח:
- ה. **אזור מזרח הגליל והגולן** הכולל את הגולן במזרח, מגיע לקצה הדרומי של הכנרת ועד מרכז הגליל במערב.
- ו. **אזור שילה ובקעת הירדן** מיריחו בדרום ועד בקעות בצפון. מערבה ישתרע האזור עד לגב ההר מזרחית לכביש ירושלים-שכם.
- ז. **אזור צפון מזרח השומרון** זהו אזור שבו לא קיימת כמעט התיישבות עירונית יהודית. מרכזו דרומית מג'נין והוא מגיע מעפולה בצפון עד לשומרון (סבסטיה) בדרום ועד בית-שאן, מחולה ובקעות במזרח.

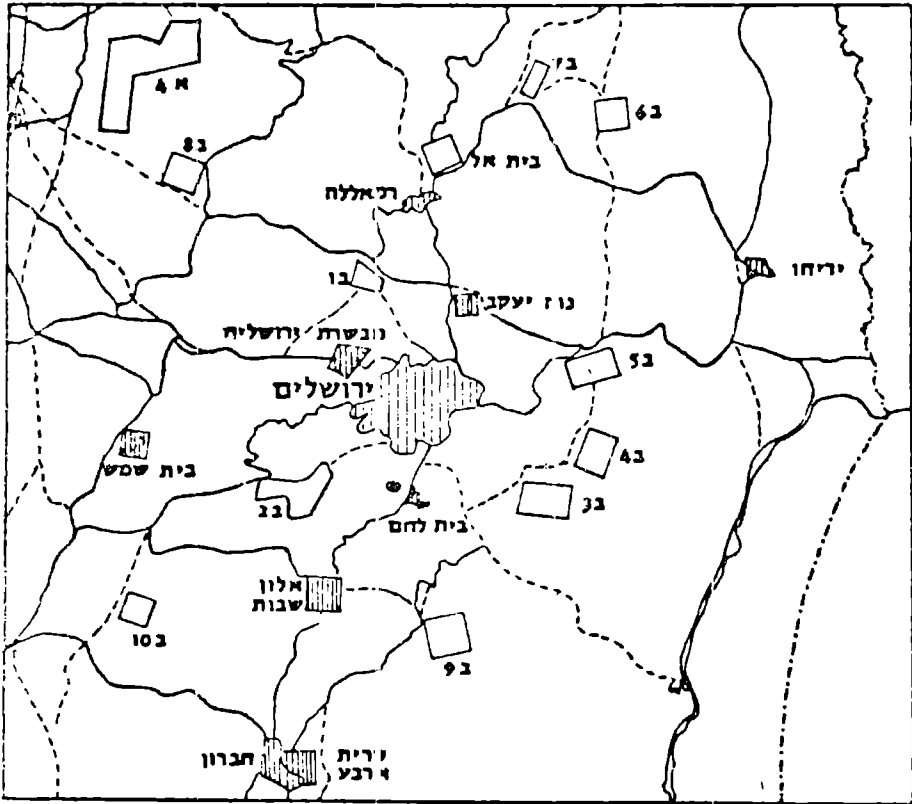
### האזור המטרופוליטני של תל-אביב (מפה 2)

אזור זה מהווה כיום נקודת משיכה חזקה לתושבים בארץ. מבהינת האינטרס הלאומי והאקולוגי רצוי להקטין עד כמה שאפשר משיכה זו, אולם לא ניתן לעצרה לגמרי ויש לכוונה לאזור הגבעות במזרח השפלת החוף. אם ההתפתחות לא תכוון לאזור הגבעות הנ"ל, היא תמשיך להרוס את החקלאות ומקורות המים באזור ותגרום לקשיים אקולוגיים, חברתיים ותחבורתיים הולכים וגוברים. מוצעות, איפוא, שתי הגורות של ישובים באזורי הגבעות במזרח. החגורה הפנימית, שמרחקה מתל-אביב מגיע לכ-20—30 ק"מ, כוללת את האזור שממזרח לקלקיליה (במפה המצורפת — 1א), את סביבות מסחה (2א), שטח שבין ראש העין לדיר-בלוט (3א), ושטח גדול בין בית-נחמיה לשקבע ומפוא מודיעין (4א). בחגורה החיצונית יותר, שמרחקה לתל-אביב מגיע לכ-30—40 ק"מ, מוצעים מרכזים עירוניים בגבעות שממזרח לשייבה (5א) בגבעות שמדרום מזרח לעיון (6א), מרכז נוסף בין חרם לבידיה (7א) וישוב ממערב לבית-סירה (8א). יתכן שבעתיד יהיה צורך להוסיף כאן עוד ישוב בגבעות הרובית (9א) שמצפון לכפר מנחם.





הקשר של הישובים הללו למרכז יתבסס על מערכת הכבישים הקיימת ופיתוחה וכן על מספר כבישים חדשים: (1) ג'ת לוד — בית חורון — נוה יעקב (דרך המכבים); (2) פתח-תקוה — כפר קסם — מסחה — חרת — ששילה (הציר המהיר המוצע מתל-אביב לבקעת הירדן); (3) יקנעם — מענית — טול כרם — קלקיליה — בית גוברין (דרך מזרח השפלה); (4) שומרון (סבסטיה) — כפר חרת — בית סירה — שער הגיא — בית שמש (דרך אשדות החר המערבי); (5) קלקיליה — לאורך הירקון — תל-אביב.

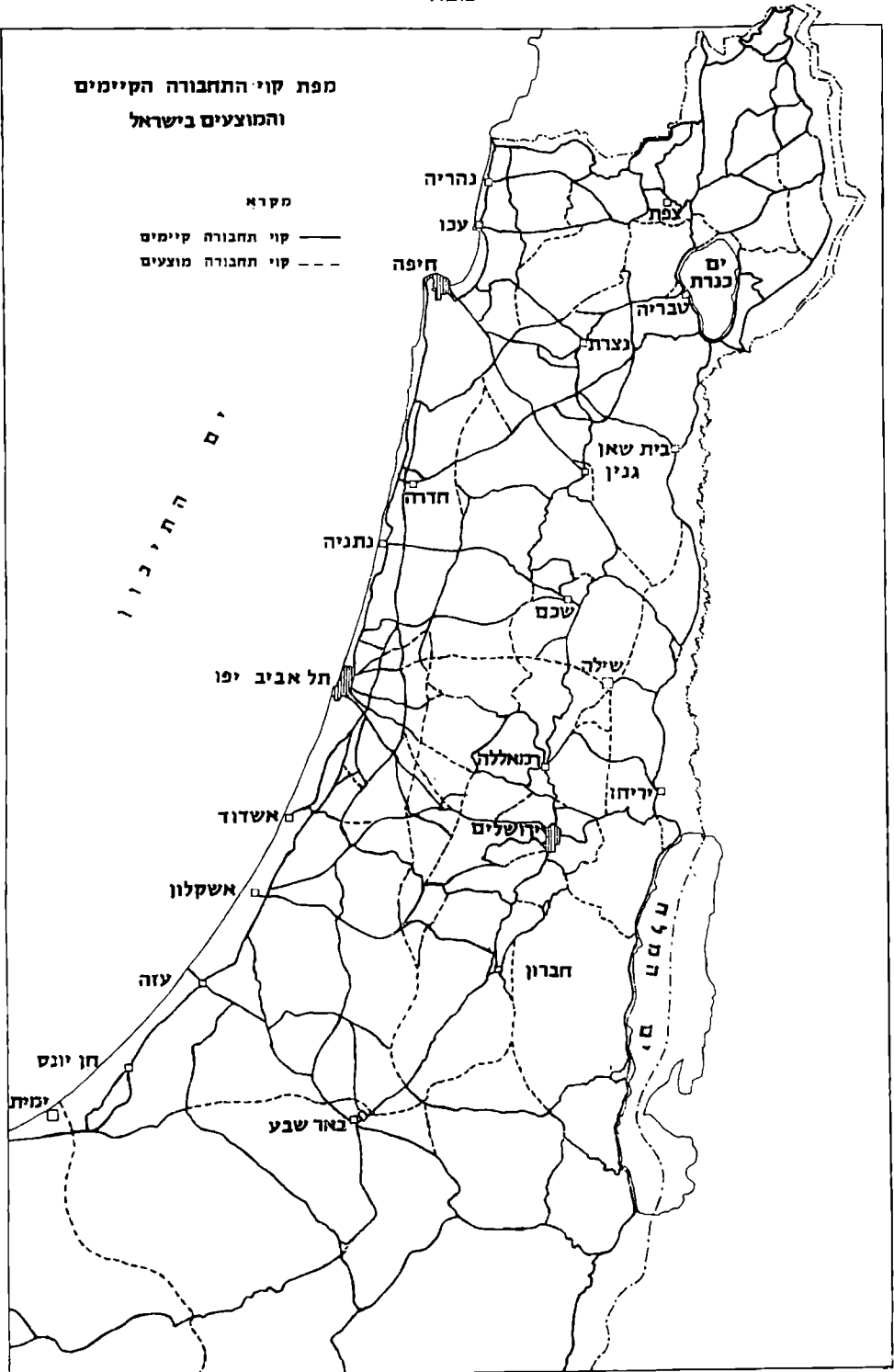


### אזור ירושלים (מפה 3)

ירושלים הופכת במהירות ל"תל-אביב" שניה עקב חיסול השטחים הירוקים בעיר, בניה לגובה וצפיפות יתר. הפתרון הוא פיזור האוכלוסיה ופיתוח מרכזים במרחבי הר יהודה תוך קיום דרכי תחבורה נוחים לירושלים. הערים המוצעות יהיו מרוכזות ברובן בצירי צירי תנועה כשהמרחק בין עיר אחת לשניה מגיע לכ-10—15 ק"מ. צירי התנועה האלה ימשיכו ברובם לערי המטרופולין השכנות — באר-שבע ותל-אביב. הדבר יאפשר לתושבים הגרים לאורך הצירים הנ"ל להיות קשורים גם למטרופולין נוסף, והתוצאה מכך תהיה גמישות יתר בתעסוקה וכו'. גם כאן ימצאו המרכזים במעגלים מסביב לעיר הראשית. במעגל הפנימי יכללו צומת

# מפה 4

## מפת קוי התחבורה הקיימים והמוצעים בישראל



קניסטר 20  
0 5 קנה המידה

ביתוניה (גבעון) (במפה המצורפת 11), מבשרת ציון ומבשרת ירושלים, ביתר ומבוא ביתר (22), בית לחם, אזור מינזר תיאודוסיוס (33), הר מונטר (43), מעלה אדומים (53) ונוה יעקב. במעגל השני נכללים פופב השחר (63), כעל חצור (73), בית סירא (83), בית שמש, אלון שבות ותקוע (93). במרחק גדול יותר, אך עדיין בתחומי אזור ירושלים, יש לכלול את קרית ארבע ועדולם. לא מוצעים מרכזים עירוניים בבקעה בגלל האקלים המעיק ותנאי ערבול האויר הגרועים שעלולים לגרום לזיהום. הקשר לירושלים יתבסס על מערכת הנתיבים הקיימים ופיתוחם וכן על מספר נתיבים נוספים כדלהלן:

- 1) מירושלים לאורך נחל רפאים לביתר ומשם למבוא-ביתר, לעדולם ולבית גוברין;
- 2) מירושלים דרך הר הורדוס ותקוע (הרחבת הכביש הקיים) למזרח חברון ומשם לזיף מסין וערד. כביש נוסף יחבר את באר-שבע למעון.

## אזור חיפה

בגלל המצב הטופוגרפי ומציאות שטחים חקלאיים בעמקים, מוצע שרוב ההתרחבות של מרחב חיפה יהיה באזורי הגבעות הנמוכות שממזרח למישור החוף בצפון וברמות מנשה בדרום. גם כאן נוכל להבדיל בין מעגל פנימי וחיצוני. במעגל הפנימי ייכללו (מצפון לדרום) עכו והקריות, קרית אתא שתתרחב בעיקר מזרחה, אזור קרית טבעון – רכסים, יקנעם (אשר לגביה מוצע שתתרחב דרום-מערבה ומרכזה ועבור לסביבות אליפלט ועין העמק) וזכרון יעקב. כן מוצע מרכז נוסף שימצא בין שני המעגלים ממזרח לשפרעם, בין שפרעם וכפר מנדא (13). במעגל הזויוני שריחוקו מחיפה מגיע לכדי 40–35 ק"מ ימצאו, מצפון לדרום, המרכזים הבאים: 1. שלומי, שתתפשט דרומה-מזרחה בסביבות מצובה, 2. מעלות, שתגדל במיוחד בכיוון דרום, 3. כרמיאל, 4. סביבת נצרת, מגדל העמק ועפולה, אשר פיתוחה מתקדם ואין צורך להוסיף בה ישוב עירוני נוסף, 5. מרכז נוסף מוצע בדרום רמת מנשה בין רגבים למעויה או על גב הרס מצפון מזרח למעויה, 6. חדרה.

יש להפסיק כמעט לגמרי את הבניה בשטחי הקרקעות החקלאיות שבשפלת החוף. אי לכך אין להרחיב את עכו ונהריה וכן את מושבות „השומרון“ כמו גרדס-חנה, כרכור ובנימינה. את גידול האוכלוסיה יש להסיט מנהריה לכיוון בצת ומעלות, מעכו לכרמיאל ומאזור פרס חנה ובנימינה לעיר המוצעת ברמת מנשה.

## אזור באר-שבע

אזור זה אינו סובל ממחסור בקרקע. רובו אינו הררי, באופן שהאלטרנטיבות למיקום הישובים הן רבות וניתן כאן להזיז את המקומות בהתאם לחישובי תכנון. אי לכך לא נביא כאן את הפירוט המוצע. כדאי לזכור שהחלק המזרחי נוח יותר לישוב מבחינה אקלימית מהחלק המערבי; וזאת עקב הגובה מעל פני הים. למעשה כבר נוצלה עובדה זו בעבר בעת הקמת עיגול חיצוני של ישובים (שכולל את ירוחם, דימנה וערד). נראה שאת המגמה הזו יש להמשיך גם כלפי צפון ומוצע אפוא להקים מרכז נוסף בסביבות מעון ושני מצפון לדהרייה. למרכזים החדשים האלה יהיו שני יתרונות: הגובה (המגיע במעון עד 850 מ') וכן העובדה כי ניתן כאן לנטוע גינות נוי ויערות בדרך ניצול מי הגשם, כך שניתן להפוך שטחים אלו לירוקים. מרכזים אלו יתקשרו גם עם ירושלים והדבר יקל על איכלוסם.

## מרכזים מטרופוליטניים נוספים

באזור הגליל המזרחי והגולן מצויים ישובים חקלאיים רבים וכן מספר מרכזים אורבניים קטנים כגון, טבריה, צפת, ראש פינה, חצור וקרית שמונה. כדי לפתח אזור זה ולמשוך אליו אוכלוסיה עירונית יש לאתר מקום בו יימצאו השירותים המרכזיים, כולל אוניברסיטה, שהרי בלי שירותים אלה לא יוכל האזור למשוך אוכלוסיה מתקדמת, והוא יפגר אפוא בהתפתחותו. ראש פינה נמצאת בנקודה המרכזית מבחינה גיאוגרפית והיא שוכנת על צומת הדרכים החשובה שבאזור. אולם קיימות כאן מספר מגרעות קשות, כגון האקלים החם יחסית, זיהום אויר בגלל מיקומה הטופוגרפי בעורף הר כנען והצורך בשימוש בקרקע חקלאית. נראה,

אפוא, שהמרכז צריך לזוז מערבה לכיוון צפת. מוצע אפוא להגדיל את צפת ולהפכה למרכז לאזור הנידון כששאר הישובים העירוניים יהיו בחצי מעגל מצפון, ממזרח ומדרום. רצוי שצפת תתפשט צפונה ותכלול את האזור עם התבליט הנוח יחסית של עין זיתים וחלק גדול מרמת דלתון.

המרכזים הקיימים בבקעה, קרית שמונה וטבריה, אינם מתאימים במיוחד להתפתחות אורבנית בגלל מגבלות טופוגרפיות, הסכנה של זיהום אויר הקיימת בהם וכן האקלים הקשה (ביחוד בטבריה התחתית).

בגולן מוצעים בשלב זה שני מרכזים עירוניים: (א) קצירן (1ה) שתתקשר ישירות לראש פינה וצפת דרך סנבר וגשר בנות יעקב; (ב) מרכז חספית (2ה) שתתקשר עם צפת לאורך התווי דיר עזיז—מזרעה כנף ועמק הבטיחה, אלמגור ומכאן בדרך חדשה ישירות לראש פינה.

אזור שילה ובקעת הירדן משתרע מיריחו בדרום ועד קרוב למתולה בצפון. הוא כולל אפוא את בקעת הירדן כמעט כולה, על ההתיישבות היהודית החדשה שקמה לאורך הבקעה, וכן זו שקמה במורדות המזרחיים של הרי שומרון (מכורה, גיתית, בוקע, מעלה אפרים, כוכב השחר).

מבחינה אקלימית אין בקעת הירדן מתאימה לישוב עירוני או לתעשייה (400—300 מ' מתחת לפני הים). המקום המתאים מכל הבחינות לעיר מרכזית הוא רמת הטרשים שמזרחה לשילה, המצויה באזור נוח לבניה, נוח אקלימית ומרהיב עין ביופיו. יתר על כן מצוי כאן שטח נרחב, נוח לפיתוח על אדמת טרשים שאינה ניתנת לעיבוד חקלאי. שילה מצויה במרחק כמעט שווה משכם, ראמלה ויריחו. קרבתה היחסית לתל-אביב דרך הציר הישר המוצע וקרבתה לירושלים יקלו אף הם על פיתוחה המהיר.

אזורי עיר משניים ואזורי-תעשייה מתאימים מוצעים כמעלה אפרים, כוכב השחר (21). כן ייתכן להקים גקודות נוספות לאורך הציר בוקע — מעלה-אפרים — שילה — כוכב השחר.

אזור השומרון הצפוני-מזרחי מהווה למעשה את השטח המרוחק ביותר מכל מרכז הצפון ומרכז הארץ, ונראה כי לצורך פיתוח מתאים דרושה כאן הקמתם של מרכזי שירותים מסועפים. כיום מצויה באזור זה העיר שכם שמהווה למעשה עיר די גדולה, אלא שקיימות כאן בעיות קשות כגון חוסר שטחי פיתוח מתאימים וסכנת זיהום אויר. ויש להניח אפוא שהתפתחות הרצויה היא בצמיחת עיר מרכזית חדשה מדרום לגיעין (11 במפה 1) ומרכזים נוספים בסביבות תפץ (21). מצפון להר עיבל (3) ובסביבת עמק דותן (41) במעגל החיצוני יכללו בית-שאן ושומרון.

## מערכת התחבורה

לא עסקנו בתכנון מפורט של מערכת התחבורה, אלא הסתפקנו בכך שהצבענו על הכיוונים והמגמות הדרושים להגשמת תכנית העיור המוצעת. מערכת התחבורה הארצית צריכה להתבסס על רשת התחבורה הקיימת ועל פיתוח נוסף של רשת זו. כבסיס לקווי התחבורה החדשים המוצעים משמשים הקווים הקצרים ביותר בין המרכזים השונים בהתחשב בתנאים הטופוגרפיים. כן מתבססת התכנית על מספר מוגבל של צירי אורך ראשיים אשר מתחברים ביניהם עם מספר גדול יותר של צירי רוחב. המערכת כוללת גם דרכים עוקפות מסביב לאזורים המטרופוליטניים הראשיים. יש להדגיש שאין זה רצוי לבנות אוטוסטרדות ארציות נוספות באזור החוף מחוץ לזו המוצעות לרגלי ההרים. נראה שבנית האוטוסטרדה מרעננה לבית ליד וחדרה תהווה גורם שלילי כיוון שהיא תגביר עוד יותר את האורבניזציה בשטחים החקלאיים שברצועת החוף, ומומלץ איפוא להגביל בניה זו בהקדם ולהתחיל במקביל את בנית האוטוסטרדה המזרחית לרגלי ההרים.

ראוי לציין במיוחד שהכביש הראשי ת"א—ירושלים אינו עונה על הצרכים, גם לאחר השלמת הקטע בין שער הגיא ללוד. יש לגשת בהקדם לסלילת דרך לוד — בית חורון — גבעון — ירושלים, שהיא מבחינה הגדסית וכלכלי תקצרה ונוחה יותר.

## ספרות

- דן י., רו צ. (1970) מפת חבורות הקרקעות של ישראל (קנה מידה 1:250,000). מכון וולקני לחקר החקלאות והאגף לשימור קרקע וניקוז.
- דן י., רו צ. (1974) מפות קרקע של ישראל בקנה מידה 1:50,000. המחלקה לשימור קרקע וניקוז, משרד החקלאות.
- דן י., רו צ. (1975) חבורות הקרקעות של ישראל — תוספת למפת חבורות הקרקעות של ישראל, מנהל המחקר החקלאי והמחלקה לשימור קרקע וניקוז.
- זהר ע. (1973) איכות הסביבה בתיכונן האזור דקטרופוליטני של תל-אביב. הביאוספירה 73/6 עמ. 4—8 73/7 עמ. 8—11.
- Efrat, E. (1971) A long-term national plan for Israel's road network. Planning Dept. Ministry of Interior, Jerusalem.
- Dan J. (1975) The potential use of soil surveys in Israel. Joint Israeli and French Conf. The Agr. Res. Organization, Bet Dagan.

A man who knows the price of everything and the value of nothing (definition of a cynic).

Oscar Wilde

אלכסנדר פוזננסקי

# הפרובלמטיקה של מחיר הקרקע בעולם ובישראל

במאמר זה מנסים אנו להתייחס לכמה מן הסוגיות העיוניות והמעשיות הקשורות בערך הקרקע ומחירה.

## הגורמים המעצבים את מחיר הקרקע

השאלה של ערך הקרקע ומחירה היא מורכבת ומסובכת מאוד; לכן לא יפלא שהיא ריתקה את תשומת לבם של החוקרים מזה מאות שנים. תורות מקיפות של הרנטה הקרקעית פותחו בשעתו כידוע ע"י דוד ריקרדו וי. ה. פון זינג.

בעשרות השנים האחרונות מאז הוחשו תהליכי האורבניזציה והחריפו הקשיים בתחום זה, גברה ההתעניינות בבעיות של הקרקע, ערכה ומחירה. על רקע זה הופיעו שורת תורות המנתחות את בעיית הקרקע; ובין השאר, את הגורמים הקובעים את מחיר הקרקע. תפיסתיו של ו. אלונסו, אשר ניסח מחדש בשנת 1960 את תורת הרנטה הקרקעית ראוי ת בהקשר זה לתשומת לב מיוחדת. אלונסו טען כי מחיר הקרקע נמצא ביחס ישר לנגישות אליה; כשנגישות זו נמדדת ע"י שני קריטריונים אפשריים: א) המרחק האפקטיבי מהחלקה הנתונה אל מרכז העיר; ב) אפשרות הנגישות למקום לגבי לקוחות פוטנציאליים.

נוסף על מאפיינים אלה תלוי מחיר הקרקע, לדעתו של חוקר זה, בשיקולים של רווח ו/או הסיפוק אשר היווה האינדיבידואלי יכול להפיק מאתרים שונים. ובסיכום, הערך של חלקת קרקע נקבע ע"י אפשרויות הניצול האופטימלי שלה בהתחשב עם מקום המצאה ונגישותה. תפיסתו של אלונסו היא אמנם נכונה ביסודה, בכל זאת גיסו תיאורטיקנים שונים להשלים אותה בהצביעם על גורמים שונים אחרים המשפיעים במידה זו או אחרת על מחיר הקרקע.

וכך, למשל, הצביע החוקר א. פ. בריגהאם (בשנת 1965) על הגורמים הנוספים הבאים: הנוחיות של השימוש בקרקע (accessibility); הנתונים הטופוגרפיים, אינטנסיביות הניצול הנוכחית והחזויה של הקרקע, הנסיבות ההיסטוריות וכו'. החוקרים דאונינג (Downing) ומילגראם העלו גם כמה פרמטרים וטרמיננטים אחרים כגון התשתית והשירותים הציבוריים הקיימים במקום, השלב שבו נמצא האזור מבחינת התכנון, הפרופיל הסוציאלי של האוכלוסיה המתגוררת בשכונת לחלקה ועוד.

תרומה חשובה להבהרת הגורמים הקובעים את מחיר הקרקע תרם גם ה. הויט. בדומה לחוקרים אחרים הצביע גם הוא על בעיית הנגישות (כפי שהיא משתקפת בקשר התחבורתי למקום), התשתית הקיימת במקום, רמת הפיתוח בו וכן התנאים הטופוגרפיים. אך נוסף לכך הוא הצביע גם על גורמים אחרים בעלי חשיבות מירבית לגבי רמת מחירי הקרקע:

- (א) ייעודה של הקרקע. שהרי מחירה של חלקת קרקע תלוי במידה רבה בכך אם לדוגמה, היא משמשת למגורים או שהיא מיועדת למסחר ומשרדים שונים;
- (ב) חשיבותו של האזור. חשיבות זו קובעת למעשה את רמת הביקוש לקרקע נתונה, וכן נודעת לה השפעה בולטת לגבי ייעודה של הקרקע;
- (ג) גודל החלקות. כאן יש להביא בחשבון כי לגודל החלקה נודעת השפעה בולטת על טיב השימוש הנעשה בה.

### הדינמיקה של התייקרות הקרקע במשק

נוסף על הגורמים האמורים, אשר להם נודעת חשיבות מפתח בקביעת מחירה של חלקת קרקע מסויימת, יש להביא בחשבון שורת גורמים הקובעים את הדינמיקה של התפתחות מחירי הקרקע בארץ או אזור מסויימי. מודל שפותח ע"י החוקרים שרמן וס. מייזל, התבסס על הגורמים הבאים:

- (א) קצב גידולה של אוכלוסיית הערים. קצב גידול זה קובע למעשה את קצב ההתרחבות של הביקוש הריאלי לקרקע למגורים, תעשייה, מסחר ושירותים עסקיים, מוסדות ציבור לסוגיהם, שטחים פתוחים וכיו"ב;
- (ב) עלייתה של רמת ההכנסות בארץ או באזור. עליה זו מגדילה את הביקוש לקרקע, מביאה לעליית הנורמות של שימוש בה (כגון הגדלת שטח הדירות) וכו';
- (ג) מגמות האינפלציה במשק. מגמות אלו מביאות להתייקרות כל הנכסים, וממלא גם הקרקע. ומה שחשוב יותר כתוצאה מהאינפלציה וירידת ערך הכסף, מעדיפים האנשים להשקיע את חסכוניהם בנכס־דלא־ניידי; דבר המהווה כמובן דחיפה לעליית מחירי הקרקע;
- (ד) הביקוש הספקולטיבי, אשר במקרים לא־מעטים משקלו בהעלאת מחירי הקרקע אינו נופל מזה של הביקוש הריאלי (או שהינו אף גדול יותר).

### התנאים הספציפיים בישראל

כל הנאמר לעיל משקף את המורכבות והרב־גונית של הגורמים המשפיעים על מחירי הקרקע. גורמים אלה בעולם משפיעים בחלקם על הביקוש לקרקע, לסוגיה השונים, ובחלקם על ההיצע של הקרקע, ובדרך זו מתעצבים היחסים בשוק המקרקעין ומתגבש מחיר הקרקע. מורכבת ומסובכת עוד יותר היא בעיית מחירי הקרקע בישראל. שהרי בישראל רובה המכריע של הבעלות על הקרקע הוא בידי המדינה ואילו הניהול למעשה בידי מינהל מקרקעי ישראל. והתוצאה היא כי המדינה היא המכתיבה — או לפחות בכוחה להכתיב את מחירי הקרקע. ומכאן שלגבי רוב הקרקעות שבשימוש בארץ המחיר נקבע לא בשוק המקרקעין, אלא על יסוד החלטות של המינהל או מוסדות אחרים — החלטות המתקבלות על יסוד שיקולים שונים; מהם כלכליים ומהם חברתיים, מדיניים ואחרים.

לבעלותה של המדינה על מרבית הקרקעות בישראל יש השפעה רבה על משטר הקרקע הציבורית בארץ, ובמיוחד לגבי משמעותם ודרכי עיצובם של מחירי הקרקע. בעיקר יש להצביע כאן על התוצאות הבאות:

- (א) יש באפשרותה של המדינה להשפיע באורח קובע על מחירי הקרקע ואף להכתיב מחירים אלה;
- (ב) תוצאה אחרת של הבעלות הציבורית על רוב רובן של הקרקע במדינה היא משטר חכירה כשיטה דומיננטית של החזקת קרקע וכבסיס לקביעת מחירו של גורם ייצור זה.



ננסה עתה לבחון את שתי התוצאות הללו של הבעלות הציבורית על הקרקע, על-מנת להגיע למסקנות לגבי המדיניות הקרקעית בכללה ומדיניות מחירי הקרקע בפרט.

## הקרקע כגורם ייצור

אחת התוצאות כאמור, היא, כי במקום שמחירי הקרקע ייקבעו בתוקף תנודות הביקוש וההיצע בשוק בהתאם לגורמים שונים (כגון אלו שעליהם הרחיבו את הדיבור פון-טינון, אלונסו, הויט, שרמן-מיזל ואחרים), יש באפשרותה של המדינה בישראל להתערב באופן פעיל בתהליך קביעת מחירי הקרקע.

למעשה התערבותה של המדינה בתחום מחירי הקרקע היא חלק ממדיניות כללית יותר. מדיניות זו מכוונת להשפיע על מחירים מסויימים המהווים מפתח להקצאה נכונה של גורמי הייצור כגון שער הריבית ושער החליפין של המטבע. בהקשר זה כתבו הפרופסורים אבא לרנר ותיים בן-שחר את הדברים הבאים: \*

"קביעת מחיר גורמי הייצור, הריהי בידי הממשלה מכשיר נוח ורב עוצמה להשגת המטרות הרצויות לה. הממשלה יכולה להשפיע על מחירי הקרקע, משום שהיא בעלת מרבית הקרקעות במדינה. הוא הדין באשר למקורות המים ומקורות טבע אחרים. הממשלה פיתחה גם מערכת חוקים ותקנות המבטיחים לה שליטה כמעט מלאה על גיוס ההון ועל הקצאתו."

## הימנעות משני הקצוות

הבעיה היא באיזו רמה יש לקבוע מחיריהם של גורמי הייצור. כאן יש להיזהר משני

קצוות:

מצד אחד צדקים א. לרנר וח. בן-שחר בטענם כי קביעת מחיר נמוך יתר על המידה לקרקע ולגורמי ייצור אחרים פוגעת ביעילות המשק הלאומי. שהרי מחיר נמוך מסוג זה יוצר עודף ביקוש לגורם ייצור הנתון וכן לחץ מצד יצרנים ומשתמשים אחרים המבקשים לרכוש במחיר הנמוך כמות גדולה ככל האפשר של גורם ייצור זה. והתוצאה היא כי המחיר הנמוך יתר-על-המידה גורר אחריו שימוש מופרז ובזבוז בגורם הייצור הזול וכן השקעות מופרזות ברכישתו או הפקתו של גורם ייצור זה (\*\*).

מצד שני, קביעת מחיר גבוה יתר על המידה לקרקע וגורמי ייצור אחרים טומנת גם היא בחובה סכנות רציניות למשק. כמה וכמה סיבות לכך: ראשית, מחירי קרקע גבוהים מושכים את ההון להשקעות בקרקע, דבר הפועל כמובן לרעתן של ההשקעות היצרניות ומביא לסילופים קשים במיבנה המשק ובמהלך ההתפתחות הכלכלית;

שנית, עליית מחירי הקרקע מעלה את ההוצאות לדיר, ומביאה להעלאת מדד יוקר המחיה ושכר העבודה וכתוצאה מכך — גידולן של הוצאות הייצור והעלויות במשק. נוסף לכך, רווחי ההון הגדולים המופקים מעסקות קרקע גורמות לדירבונם של הלחצים האינפלציוניים במשק. בעקבות כל אלה גוברים איפוא התהליכים של האמרת מחירים ואינפלציה במשק על הנזקים הכרוכים בכך;

ושלישית, למחירי קרקע גבוהים נודעות גם השלכות מילוליות בתחום חברתי; בין השאר, משום שהם מכבידים על חיסול משכנות עוני, שיכון זוגות צעירים ומטרות חינוכיות אחרות בתחום הדיר.

\* פרופ. א. לרנר, פרופ. ח. בן-שחר: כלכלה יעילה ויישומה בישראל. הוצאת עמיקם תשל"ל, ע' 110.

\*\* שם, עמ' 125-120.

מתברר כי כשם שיש להימנע ממחירים נמוכים יתר על המידה לקרקע וגורמי ייצור, כן יש לדאוג לכך שמחיריהם של גורמי הייצור לא יעברו על מכסימום מסויים. ובין היתר יש לציין כי קביעת גבול מכסימלי למשקל הקרקע במחיר דירה הוא יסוד חיוני בכל מדיניות המבקשת לשלב באורח יעיל את תכנון הקרקע עם תכנון הבניה והתכנון העירוני בכללו. בהתאם לגישה זו נהג למעשה מנהל מקרקעי ישראל, אשר לאחר מחקר ממושך הנהיג את השיטה של משקלות (מקדמים) בקביעת מחיר הקרקע באחד ממגזרי פעילותו, ואמנם שיטה זו הצדיקה עצמה ואימתה את מימצאי המחקר.

יצוין כי המדיניות הממשלתית היתה מודעת לצורך להציב גבולות להתייקרות מחירי הקרקע ולספקולציה הקרקעית. החלטותיה של ממשלת ישראל ממאי 1965, אשר התייחסו לצרכי מסירתן של קרקעות ממשלתיים לשימוש, קבעו מצד אחד כי "ערכה של קרקע עירונית הוא ערכה הריאלי, כבסיס לחישוב דמי חכירה, דהיינו, ערך הקרקע במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון, על פי הערכת השמאי הממשלתי". אך בו זמנית הוסיפה הממשלה את הדברים הבאים:

"כדי שבערך הקרקע לא יילקחו בחשבון האמרות ספקולטיביות ומקריות של מחירי הקרקע, תקבע המועצה (הכוונה למועצה של מינהל מקרקעי ישראל — א.פ.) — לאחר שתקבל המלצת וועדה מיוחדת, שתהיה מורכבת מהוועץ המשפטי לממשלה והמנהלים הכלליים של משרדי האוצר, השיכון, הפנים, העבודה ומינהל מקרקעי ישראל — הנחיות לשמאי הממשלתי בבואו לקבוע את ערך הקרקע" (\*).

בהחלטות אלו של הממשלה בלט איפוא שילוב של שני יסודות: מצד אחד, התבססות על מחיר השוק במחיר הריאלי של הקרקע. ומצד שני, מתן הוראות ממשלתיות לשמאים במטרה למנוע עליות ספקולטיביות ובלתי מוצדקות במחירי הקרקע.

### מחיר שוק או מחיר שימוש

בסיכומו של דבר מתברר כי ההתערבות הממשלתית בקביעת מחיר הקרקע צריכה לפלס דרך בין שתי אפשרויות קיצוניות: היא צריכה להימנע מקביעת מחירים נמוכים מדי לקרקע, אך היא חייבת גם להציב גבול מכסימלי להעלאת מחיר הקרקע. לא מחיר השוק צריך לשמש כעקרון מנחה בלעדי לקביעת מחיר הקרקע, אלא מחיר השימוש בקרקע. מחיר שימוש זה צריך להיקבע בהתחשב במשימות הבסיסיות שבפניהן עומדת המדינה, דהיינו: א) יצירת תנאים לקליטה נאותה של העולים, ע"י הבטחת דיור זול יחסית ובמקומות המתאימים להם וכן ע"י יצירתם של מקורות תעסוקה נאותים בקרבת מקום למגוריהם של העולים;

ב) הבטחת תנאי דיור נאותים לתושבים הוותיקים; בין השאר ע"י חיסול משכנות העוני;

ג) הבטחת שיכון לזוגות צעירים;

ד) פיתוח אזורים שוממים; במיוחד בנגב, בגליל ובפרוודור ירושלים;

ה) הקלה ועידוד להתפתחותה של התעשייה; בין היתר ע"י יצירתם של אזורי תעשייה חדשים בערי הפיתוח או בקרבתן וכן באי-אלה אזורים של מרכז הארץ;

(\* מינהל מקרקעי ישראל, דו"ח מס. 4, ע' 26. ירושלים, 1965.

- (1) תרומה מירבית לפיתוח החקלאות;  
(2) יצירת רזרבות קרקעיות בהתאם לתיכנון הכולל של איכלוס הארץ.

## תמורות במשטר החכירה בארץ

לבעלות הציבורית על רובם המכריע של הקרקעות בישראל יש, כאמור, גם תוצאה נוספת; דהיינו, הפעלתה של שיטת החכירה מיסודה של הקרן הקיימת לישראל והפיכתה לצורה העיקרית של החזקת קרקע בארץ. שיטה זו עשויה להחליש את הזיקה למחיר השוק של הקרקע ומצד אחר להדגיש ביתר שאת את מחיר השימוש בגורם ייצור זה. שהרי האדם שחכר קרקע ממינהל מקרקעי ישראל או מרשות ציבורית אחרת, משלם למעשה בעד השימוש בקרקע זו, ובו בזמן נשארת הבעלות בידי רשות ציבורית.

יצוין כי השיטה החדשה של היוון דמי החכירה השנתיים, אשר הונהגה לאחרונה, מחזקת את יסודותיה של שיטת החכירה והופכת אותה למעשה לשיטה היחידה כמעט של הקצאת קרקע ציבורית. שכן השיטה הקודמת, אשר היתה מבוססת בעיקר על שילוב של תשלומים חד-פעמיים גדולים בתורת דמי חכירה ראשוניים מזה, ודמי חכירה שנתיים מזה, יצרה לגבי האוצר פיתוי חזק למכור את הקרקע למשתמשים פרטיים, על-מנת לזכות בדרך זו בתקבולים חד-פעמיים גדולים. יתירה מזו, התשלום של "דמי חכירה ראשוניים" היקנה למעשה לחוכר מעין זכויות על הקרקע והיווה למעשה צורה מסוימת של קניה.

כיום חלה שיטת ההיוון החדשה על קרקע לצורך שיכון ציבורי בלבד. אך יש סימנים לכך שמנהל מקרקעי ישראל עשוי להגהיג בעתיד שיטה זו גם לגבי שימושי קרקע אחרים; כגון קרקעות לצרכי מסחר ושירותים, תעשייה, מלונאות וכיו"ב. זאת היא למעשה הדרך שבה ניתן למנוע הידרדרות בכיוון למכירה סיטונית של קרקע ציבורית לתעשייה או לשירותים עקב לחצים של גורמים אינטרסנטים ופוליטיים שונים.

יחד עם זאת ניתן לחזק וליעיל את שיטת החכירה גם ע"י שני אמצעים נוספים:

(א) הפעלת שיטה מקיפה שלפיה יופנו ההכנסות מהיוון דמי החכירה לרכישת קרקעות חדשות, תכנון ופיתוחן. שיטה זו תסייע למימון יצירתן של עתודות קרקע ציבורית לצרכי פיתוח חיוניים;

(ב) יצירת תנאים לקבלתו של חוק חכירה כללי, אשר ישמש בסיס לגיבושה וחיזוקה של שיטת החכירה הנהוגה בישראל.

## הימנעות משימוש במושג "מחיר הקרקע"

חיווקה והשרשתה של שיטת החכירה מחייבים גם צעדים נאותים בתחום מחיר הקרקע וגובה דמי החכירה.

בראש וראשונה יש להקדיש תשומת לב להבהרת המושגים בתחום זה של מחיר המקרקעין ודמי חכירתן. אחת השאלות העיקריות מתייחסת לעצם השימוש במושג של "מחיר" לגבי הקרקע הציבורית. יש להביא בחשבון כי בתודעת הציבור מתקשר המושג של מחיר הקרקע עם המושגים של מכירת קרקעות ושל רכישת זכות-בעלות חלקית או מלאה — ע"י החוכר בהתאם לאחוזים של המחיר שהוא שילם. משום כך יש להימנע במשטר של חכירה משימוש במושג "מחיר", ובמקומו רצוי להשתמש במושג של "שיעור דמי חכירה" שהחוכר חייב לשלם למינהל.

## דרכי קביעתם של דמי החכירה

באשר לגובה של שיעור דמי החכירה, יש לדעתנו להשתית על יסודות שיטתיים ומשוכללים יותר, ולשם כך יש לנקוט בשלושה כללים:

(א) יש להנהיג בגובה דמי החכירה דיפרנציאציה בין אזורים ואתרים שונים בארץ. בשעתו נקטה הקרן הקיימת לישראל, מסיבות חברתיות ואירגוניות בדרך של תשלום אחיד של דמי חכירה לחדר. דהיינו, היה קיים שוויון בגובה התשלום בעד שימוש בקרקע למגורים, אם כי גם באותו זמן נהגה הקק"ל לתת חלקות גדולות יותר לחוכרים במקומות מרוחקים או בפרברי הערים; וזאת כפיתוי להשתכנות באתרים שלישוב היה ענין באיכלוסם ואולם, עם השינויים בגישה לערך הקרקע, שבאו עם פיתוח הארץ וגידול האוכלוסיה, נתיישנו במידה רבה שיטות אלו וכיום יש הכרח בדיפרנציאציה בין מקום למקום ובין אזור לאזור בהתאם לצרכים החינויים בתחום פיזור האוכלוסיה ופיתוח הארץ;

(ב) על אף הדיפרנציאציה יש להבטיח כי שיעור דמי החכירה יהיה אחיד במקום נתון וכן בשימוש ויעד נתונים שווים;

(ג) שיעור דמי החכירה יהיה מבוסס על מחיר הדירה (או נכס אחר כגון מפעל, מוסד וכיו"ב) ויהווה חלק קבוע ממחיר זה.

את הכללים שלעיל ניתן, לדוגמה, לממש ע"י כך שהארץ תחולק לגבי השיכון הציבורי ל-8 אזורים, ולכל אזור ייקבע קואופיצינט משלו לגבי חלקם של דמי החכירה במחיר דירה. טיב השימוש בקרקע לצורך בניית מגורים יתבטא בנקודות, כשלכל נקודה שווי כספי אשר ייבדק מדי שנה. ע"י הכפלת שווי כספי זה בקואופיצינט הספציפי לאזור הנתון יתקבל השיעור של דמי החכירה השנתיים. הנהגת שיטה אחידה כזאת של תשלום דמי חכירה בעד השימוש בקרקע תחזק את הבעלות הלאומית על הקרקע ותתרום לחיסול תופעות שליליות של ספקולציה סמויה או גלויה בתחום השימוש בקרקע ציבורית.

## עקרונות למדיניות קרקעית

לסיכום ניתן להצביע על כמה עקרונות אשר לדעתנו צריכים לשמש כבסיס למדיניות נאותה בתחום המדיניות הקרקעית:

א. עקב הנסיבות הספציפיות האופייניות למשק הישראלי איבד המושג של מחיר הקרקע הרבה מחשיבותו ומידת הרלבנטיות שלו לגבי תחומים רבים וכן חלק גדול מאזורי הארץ. בין הסיבות לכך יש לציין את הבעלות הלאומית על יותר מ-90% של הקרקעות בארץ, את בעלותן של המדינה והקרן-הקיימת לישראל על כמעט כל הרזרבות הקרקעיות, את היעדרו של שוק מקרקעין ראוי לשמו באזורי רחבים של המדינה, ובמיוחד באזורי הפיתוח; וכן את העובדה שהמדינה אינה מגלה התענינות בקרקעותיהן של הערים הגדולות בתורת אתרים פוטנציאליים לקליטת אוכלוסיה חדשה, דבר המחליש גם הוא את שוק המקרקעין.

משמעותו המוגבלת של מושג מחיר הקרקע התבלטה ביתר שאת לאחר שלאחרונה הוחלט על שינוי יסודי בשיטת החכירה של קרקע ציבורית; ובין השאר בוטל התשלום של "דמי חכירה ראשוניים". שהרי כל עוד היו נהוגים דמי חכירה ראשוניים, בשיעור גבוה עד 80% ממחיר הקרקע, היה חוכר הקרקע בגדר שותף למעשה לבעלות עליה. ואילו ביטולם משמעותו היא כי הקרקע נשארת בבעלותו הבלעדית של הלאום;

ב. מן הראוי להבחין הבחנה ברורה בין שני מושגים: מחיר הקרקע מחד וערך הקרקע מאידך. גם כשאין לקרקע מחיר, הרי מכל מקום יש לה ערך. ערך זה בא להשתקפותו בתשלום עבור השימוש בקרקע; דהיינו, בדמי החכירה שהחוכר משלם עבור שימוש זה.

יש להימנע איפוא לגבי הקרקע הציבורית משימוש במושג של מחיר הקרקע, ובמקומו להשתמש בשיעור דמי החכירה בתורת ביטוי לערך הקרקע. שינוי זה יחסל את שארית ההתייחסות של המשתכן לקרקע כאל סחורה, ובדרך זו ייוצב מעמדה של הקרקע כנכס צאן ברזל של העם. זניחת העקרון של מחיר הקרקע תנתק, כמו כן, את המדיניות הקרקעית משמאות ספקולטיבית והקצאת קרקע למרבה להציע, אף אם כוונותיו אינן כשרות. מעל לכל יש לזכור כי הקרקע לא נרכשה בכסף בלבד, ועל כן אין למכרה ככל סחורה בשוק.

ג. יש לקבוע את גובה דמי החכירה בהתאם לצרכי המדיניות של הכוונת האוכלוסיה לאזורי הארץ הזקוקים לפיתוח וכן בהתחשבות עם האפשרויות הכספיות של המשתכנים מזה ועם היעדים הכלכליים אשר להם משמשת הקרקע מזה.

יש להנהיג דיפרנציאציה בין שיעורי דמי החכירה בהתאם לאזור הגיאוגרפי, היעד הכלכלי וכן המיקום הספציפי. אך בו בזמן חשוב לדאוג לכך שדמי החכירה יהיו אחידים במקום נתון וכן בשימוש ויעד דומים. דמי החכירה יהיו מבוססים על מחירי הדירות וכן יהיו צמודים למדד היוקר אשר ייבחר לצורך זה (כגון מדד המחירים לצרכן, מדד מחירי התשומה לבנייה, מדד עליות השכר ועוד).

ד. במרכזי הערים יש להשאיר את גובה התשלום בעד השימוש בקרקע למשחק החופשי של הביקוש וההיצע. במידה שקיימת קרקע ציבורית פנויה במרכזים אלה, הרי יש לנהוג בה לפי תנאי השוק; אולם בו בזמן יש לנקוט באמצעים לריסונה של האמרת המחירים במרכז הערים. לשם כך יש, בין השאר, להגדיל את היצע הקרקע ע"י יצירתן של רזרבות קרקעיות וכן תכנון ופיתוח המזורים. במקביל רצוי לגוון ולהעשיר את תכניות החסכון, על-מנת שישמשו כמשקל-שכנגד להשקעות בקרקע וימנעו זרימה מופרזת של השקעות הון לקרקע;

ה. יש לדאוג לחקיקתו של חוק חכירה כללי. רצוי גם שחוק זה יהיה חלק מחוק מקרקעין כללי ומתוקן, אשר יתייחס הן לזכויות והן למיגבלות של השימוש בקרקע ציבורית ויהלום את צרכי ארצנו הנמצאת בתהליך של בינוי ופיתוח אינטנסיבי.

# קרקע ומדיניות קרקעית בישראל

הקרקע היא גורם ייצור ראשון-במעלה בחקלאות, בתעשייה, בבניה ובענפי משק אחרים. נוסף לזאת מהווה הקרקע מרכיב בעל חשיבות גדולה במחיר הדירה. במרכזי הערים בישראל ובאירופה מגיע חלקה של הקרקע במחיר הדירה ל-50% עד 60%.

כיוון שהקרקע היא גורם ייצור, מחירה נקבע במידה רבה לפי השימוש שאפשר לעשות בה. כאשר מדובר בקרקע עירונית מושפע המחיר בעיקר ע"י הכמות והטיב של המבנים לעסקים והדירות למגורים שאפשר לבנות על קרקע זו. השפעה מכריעה על מחירי הדירות והעסקים יש איפוא למיקום. הקירבה למרכז עירוני או לאזור יוקרה קובעת במידה רבה את מחיר הדירה.

ואולם, קיים הבדל חשוב בין הקרקע לבין גורמי-ייצור אחרים. ההבדל טמון בכך, שאין כמעט אפשרות לייצר קרקע (קיימת אמנם אפשרות להגדיל את שטחי הקרקע ע"י ייבוש הים וכדומה, אך "ייצור" זה אינו נפוץ עדיין). זאת ועוד: באיזור נתון כמות הקרקע היא קבועה ואינה ניתנת להגדלה. דבר זה גורם להרגשת מחסור כמעט מתמיד בקרקע פנויה בערים ובמרכזי האוכלוסיה. כאשר מדובר ב"מחסור", הכוונה היא למחסור ברמת מחירים מסוימת. שהרי בתנאים של שוק חופשי מצב של מחסור גורם לעליית מחירים עד שיושג שווי-משקל חדש בין הכמות המצטעת למבוקשת; ואז כמובן נעלם המחסור.

על כן טבעי לצפות למחירים גבוהים של קרקע במרכזי הערים הגדולות. קרקע זו במרכזי הערים מאופיינת הן ע"י הרמה המוחלטת הגבוהה של המחירים והן ע"י הקצב המזורז של עליית המחירים של הקרקע עם התפתחות העיר. כתוצאה מעליה מהירה זו גוברת הנטייה לשימוש אינטנסיבי ככל האפשר בקרקע. אינטנסיביות זו של השימוש מתבטאת בבניה לגובה וכן בבניה בצפיפות גבוהה.

כאינדיקטור לאינטנסיביות של השימוש בקרקע יכולים לשמש הנתונים לגבי חלקם של הבנינים רבי-הקומות בכלל הבניה של מבני-מגורים. מתברר כי בעוד שב-1962 הגיע חלקם של הבנינים בישראל בני 5 קומות ויותר ל-8% מתוך סה"כ השטח במבני-מגורים שבבניה פרטית, עלה חלקם עד ל-37.5% ב-1973. יש לשער שבתקופה שלפני 1962 היה חלקם של הבנינים הגבוהים נמוך אף מ-8%.

## הדינמיקה של מחירי הקרקע בישראל

על מנת להעריך את הדינמיקה של עליית מחירי הקרקע יש להביא בחשבון כי קצב גידול האוכלוסיה בישראל הוא מהמהירים בעולם.

מאז קום המדינה גדלה אוכלוסית ישראל מ-873 אלף ל-3.4 מיליון; דהיינו, גידול של יותר מ-5% לשנה. נציין שקצב הגידול של האוכלוסיה באירופה ובארצות הברית הוא 1.5%—1% לשנה בלבד.

לוח 1: גידול האוכלוסיה בישראל בתקופה 1948 — 1974

872,700	—	8.11.1948
1,266,800	—	1950
1,750,400	—	1955
2,117,000	—	1960
2,562,600	—	1965
2,958,200	—	1970
3,403,600	—	1974

מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

גידול מהיר זה של האוכלוסיה הביא להגדלת צפיפות האוכלוסיה ליחידת שטח. להלן לוח המתאר את התפתחות צפיפות האוכלוסיה מ-1948 עד 1974:

לוח 2: צפיפות האוכלוסיה לקמ"ר יבשתי בישראל

מספר נפשות לקמ"ר

31.12.73	31.12.70	22.5.61	8.11.48	
164.2	147.7	107.6	43.1	כל הארץ
578.4	516.3	344.5	159.5	מחו ירושלים
153.9	138.3	101.4	44.2	מחו הצפון
596.6	542.7	433.6	209.2	מחו חיפה
497.5	432.8	327.8	100.4	מחו המרכז
5,569.3	5,192.0	4,113.5	1,834.0	מחו ת"א
27.3	23.6	12.3	1.5	מחו הדרום

מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אנו רואים שהצפיפות הממוצעת עלתה מ-43 נפשות לקילומטר מרובע ב-1948 עד לכ-164 נפש לקמ"ר ב-1973. כמו כן נתבלטו הבדלים גדולים בין הצפיפות באזורים העירוניים המובהקים לבין האזורים הכפריים למחצה בארץ. הצפיפות הגדולה ביותר היא כמובן במחו תל-אביב שהוא אזור עירוני מובהק.

כצפוי גרמה הצמיחה העירונית המהירה לעליה מזוירות במחירי המקרקעין. מחירי דירות ומגרשים עלו בקצב מהיר בהרבה מכלל המחירים במשק, עליה תלולה במיוחד נסתמנה כמובן במרכזים עירוניים: תל-אביב וגוש דן, ירושלים, חיפה והערים והיישובים באזור החוף. להלן נתונים על קצב עליית מחירי הקרקע באזור טיפוסי — תת-רובע 42 בתל-אביב (אזור ככר המדינה) בהשוואה לעליית מחירי הדירות ועליית המחירים הכללית במשק:

לוח 3: עליית מחירי הקרקע בהשוואה להתייקרות הדירות ועליית המחירים הכללית במשק, 1948 — 1973

מחיר ממוצע לקרקע בתת-רובע 42 ת"א (בלי"י למ"ר)	מחיר ממוצע לקרקע בתת-רובע 42 ת"א (בס"ס: 1951=100.0)	מחיר מחירי דירות (בס"ס: 1959=100.0)	מחיר מחירי דירות (בס"ס: 1951=100.0)	שנה
4.5	89.0	..	89.0	1948
6.9	85.0	..	85.0	1950
23.0	233.0	..	233.0	1955
144.7	283.0	108.7	283.0	1960
484.5	399.3	246.1	399.3	1965
690.0	486.7	344.5	486.7	1970
1,903.0	738.0	699.8	738.0	1973

מקור: סקר מחירי קרקע. מכון תבל, ירושלים



אנו רואים כי בתקופה 1948–1973, אשר בה עלה מדד המחירים לצרכן פי 8 לערך, עלו מחירי המגרשים באזור טיפוסי במרכז ת"א (תת-רובע 42 – ככר המדינה) בלמעלה מפי 400 (!)

ועוד, בשנים 1960–1973 עלו מחירי הקרקע בתת-רובע 42 פי 13 בעוד שרמת מחירי הדירות עלתה באותה תקופה פי 6.5 ורמת המחירים הכללית (כפי שהיא משתקפת במדד המחירים לצרכן) – פי 2.6.

לפנינו איפוא תופעה אופיינית למצב של צמיחה עירונית מואצת: גידול מהיר של האוכלוסיה בארץ במשך שנות קיום המדינה מצד אחד וריכוז הולך וגדל של האוכלוסיה במרכז הארץ מצד שני – הביאו לחץ הולך וגובר על שוק המקרקעין בתל-אביב. ולחץ זה הוא הוא שגרם לעליה מהירה של מחירי הדירות והקרקעות בעיר.

יש לציין כי במרוצת השנים ירד אמנם חלקה של תל-אביב העיר בכלל האוכלוסיה בארץ (מ' 28.4% ב-1948 ל-10.8% ב-1973). אך במקביל לכך עלה במהירות מספר התושבים בערים שמסביב לת"א (מרחב ת"א רבתי) ות"א הפכה למרכז עסקים ותעסוקה לכל אזור המרכז; ובמובן מסוים אף לכל הארץ. כך שהלחץ על הקרקעות בא לא רק מצד הביקוש למגורים אלא גם כביקוש לשטח לתעשייה, למסחר ולשירותים.

### היסודות הספקולטיביים בשוק הקרקעות

עיון בנתונים על התנועות במחירי המקרקעין במשך השנים מעלה תמונה מעניינת: אנו רואים שהתנודות במחירי המקרקעין הינן חריפות הרבה יותר מן התנודות בכלל המחירים במשק. זאת ועוד: נמצא שהתנודות במחירי הקרקע הפנויה חריפות הרבה יותר מן התנודות במחירי דירות (ראה דיאגרמה בעמ' 30).

פירוש הדבר הוא שבזמן גאות עולים מחירי קרקע בקצב מהיר יותר ממחירי דירות. ואילו בשנות שפל יורדים מחירי קרקע במידה גדולה יותר מאשר מחירי הדירות.

אפשר להסביר שוני זה בעומק התנודות במידת הספקולטיביות השונה בכל שוק ושוק. היסודות הספקולטיביים בשוק הקרקעות הינם חזקים יותר מאשר בשוק הדירות וכן מאשר בשווקים של רוב המוצרים במשק המרכיבים את מדד המחירים לצרכן. הסיבה לכך תובן אם נביא בחשבון כי כתוצאה מהעליה התלולה והמתמדת של מחירה הפכה הקרקע לנכס מושך במיוחד למשקיעים פוטנציאליים. משקיעים אלה, המצפים לעליה במחירי הקרקע בעתיד, רוכשים מאז ניכר כמות קרקעות וזאת ללא כוונה לעשות בהן שימוש ממשי בטווח הקצר. השקעה הלעשית במטרה להשיג רווחי הון שמקורם בעליית מחיר הנכס בעתיד הינה השקעה שאפשר לראותה כספקולטיבית. השקעות אלו מדרבנות את עליית מחירי הקרקע.

יש לציין, כי התופעה של הפיכת גורם ייצור לנושא להשקעה אינה מוגבלת לקרקע בלבד. בעתות מחסור בגורמי ייצור (כגון מלט או ברזל) קיימת תופעה של "העלמות המוצר מן השוק"; וזאת משום שגורמים מסויימים רוכשים כמות של המוצר שהן מעבר לצרכיהם על מנת לזכות ברווחים עקב עליית המחיר של המוצר.

קיום המרכיב הספקולטיבי החזק בשוק הקרקעות משפיע הן על מחירי הקרקעות והן על השינויים בהם: בתקופה של שפל כאשר יורד הביקוש לדירות יורד גם הביקוש לקרקעות, וזאת משני טעמים: בעקבות הירידה בבניה יורד הצורך בקרקעות כגורם ייצור; קיימת ציפיה לירידת מחירים ולכן הקרקע מאבדת או את כח המשכה כהשקעה הון.

מצד שני עולה באותו זמן היצע הקרקעות. שהרי חלק מהמחזיקים בקרקעות מעוניינים לממש השקעתם לפני שהמחירים ירדו עוד יותר. ירידת הביקוש מחזק ועליית ההיצע מאידך גורמים איפוא לירידה במחירי הקרקע.

תופעה הפוכה והרופה אף יותר מסתמנת בזמן גאות; בזמן של בנייה מזוהת עולה הביקוש לקרקע כגורם ייצור, ובעקבות זאת נוצרות ציפיות לעלייה נוספת של מחירי הקרקע, נוצר איפוא ביקוש ספקולטיבי גדול לקרקע. מצד שני יורד היצע הקרקע כיוון שהמחזיקים בקרקע פנויה מעכעבים את מכירתה, שוב מטעמים של ציפיה לעליית מחירים נוספת.

## הביקוש לקרקע כגורם ייצור וכנס השקעה

אנו רואים כי קיימת הפיפה בין התנודות של שני סוגי הביקוש לקרקע — הביקוש לקרקע כגורם ייצור והביקוש לקרקע כנס השקעה. עובדה זו גורמת לחידוד התנודות בענף: דווקא בתקופות של בנייה מזורזת, כאשר נוצר מחסור בקרקע לבנייה "יוצאים" מגרשים מן השוק כגורם ייצור והם מוקפאים כ"נס השקעה".

מכאן ברורה ההשפעה השלילית שיש לספקולציה הקרקעית על סקטור הדיור. המחסור במגרשים במרכזי ערים ועליית מחיריהם גוררים עליה מהירה במחירי הדיירות במרכזי הערים ובעקבותיה לעליית מחירים גם בפריפריה.

נשאלת השאלה: האם וכיצד יכולה הממשלה לשלוט בשוק הקרקעות, לכוונו ולהחליש את היסודות הספקולטיביים בו.

דרך אחת להשגת שליטה מסויימת על שוק הקרקע היא באמצעות המיסים. בארץ קיימים שני סוגי מיסים עיקריים על קרקע: האחד הוא מס הרכוש, המוטל על אחזקת קרקע; והשני הוא מס שבח מקרקעין המוטל על העברת הבעלות על הקרקע. הגדלה של שיעור מס רכוש על קרקע פנויה ייקר את האחזקה השוטפת של הקרקע ובכך יפחית את כדאיות ההשקעה הספקולטיבית בנסכ זה. העלאת שיעור מס שבח מקרקעין (מס המשולם בשעת העברת הנכס מיד ליד והמהווה אחוז מסויים מעליית ערכו של הנכס בתקופת אחזקה) גם היא מקטינה את כדאיות ההשקעה בקרקע. עם זאת יש לציין כי השיטה של הפחתת שיעור מס שבח ככל שמתארכת תקופת אחזקת הנכס — דבר שהיה נהוג בארץ עד לפני זמן מה — שיטה זו מעודדת החזקת קרקע פנויה זמן רב ככל האפשר, ומשום כך יש בה דווקא כדי לחזק את היסוד הספקולטיבי בשוק הקרקעות. יש לחשוב איפוא על האפשרות להעלות את השיעור של מס השבח ככל שתתארך התקופה של החזקת הקרקע ללא שימוש בה. גם צעד מסוג זה עשוי להקטין במידה מסויימת את הנטייה לאחזקת קרקע לצרכים ספקולטיביים.

ועוד, קיימת האפשרות שהממשלה תנסה להשפיע על שוק הקרקע ולכוונו באמצעים חוקיים וצווים אדמיניסטרטיביים כגון איסור על אחזקת קרקע פנויה בבמקומות וזמנים מסויימים; הפקעה חלקית או מלאה של מגרשים הנחוצים לפיתוח עירוני ועוד.

## עקרונות הקרקע הציבורית

בישראל מחזיקה בידה הממשלה את הרוב המכריע של הקרקעות במדינה. מעריכים כי חלקה של הקרקע הציבורית בכלל הקרקעות בארץ הוא יותר מ-90%. עם זאת יש לזכור כי במרכז הארץ ובערים הגדולות משקלה של הקרקע הציבורית נמוך מזה בהרבה. מהנתונים הקיימים ניתן להסיק כי בערים ובמרכזי האוכלוסיה יותר ממתצית הקרקע היא בבעלות פרטית.

הקרקע הציבורית מנוהלת ע"י גוף ממשלתי — מינהל מקרקעי ישראל, אשר הוקם בשנת 1960. מבחינה אדמיניסטרטיבית שייך המינהל למשרד החקלאות.

המדיניות הקרקעית בארץ מתבססת אל הקרקע כאל אוצר טבעי ששייך לעם כולו. לפיכך העקרונות של מדיניות זו הם:

הימנעות מהעברת "קרקע הלאום" לבעלות פרטית.

התנגדות אידיאולוגית לשימוש בקרקע כנס השקעה (כלומר, לספקולציה בקרקע). שמירה על אדמה חקלאית.

מתן סובסידיה סמויה לקבוצות אוכלוסיה מסויימות ע"י מסירת קרקע ציבורית לבנייה במחירים נמוכים מהמחירים הריאליים.

הימנעות מהעברת קרקע הלאום לבעלות פרטית ההתיישבות היהודית בארץ נתאפשרה תודות למפעל רכישת הקרקע, שהיתה בשעתו בבעלות תושבי הארץ הערביים. פעילות זו נעשתה על ידי הקרן הקיימת לישראל בעזרת מימון ציבורי; דהיינו, מכספים שנאספו מיהודים מכל רחבי העולם. אפשר איפוא להבין את התפיסה שלפיה הקרקע, אשר נרכשה באמצעים ציבוריים שייכת לעם כולו. מכאן גם נובעת ההתנגדות למכירתה מחדש של קרקע זו לבעלות פרטית.

הביטוי המעשי של תפיסה זו הוא הנוהג של החכרת הקרקע למשתמשים בה כדי להימנע ממכירתה.

התנגדות לספקולציה בקרקע כלומר להשקעה שהרווח המופק ממנה מקורו בעליית מחירים. ההתנגדות להשקעה מסוג זה נובעת במישרין מן העובדה כי מאחר שהקרקע היא נכס לאומי, אסור להרשות התעשרות של יחידים על חשבון העם. שמירה על אדמה חקלאית בתקופה שלפני קום המדינה תפסה החקלאות מקום נכבד בחיים הכלכליים, ואף היום נשמר העקרון של שמירה על אדמה חקלאית והימנעות משימוש בה לצרכים עירוניים.

מכיוון שרק חלק קטן מאדמת הארץ מתאים לעיבוד חקלאי ולעומת זאת כמעט כל הקרקע מתאימה לבנייה, קיימת מגמה לשמור על קרקע המתאימה לחקלאות — ליעוד זה בלבד. יש לציין שעקרון זה לא היה, כייגל למנוע לחצים עצומים. וכך חלה התפשטות עירונית מהירה באזורים מרכזיים בארץ (בעיקר אזור החוף שבין נתניה לאשדוד), בעוד שהשטחים הירוקים בין ישוב לישוב הולכים ונעלמים מנוף הארץ.

השיטה של סובסידיה לקרקע, הנוהג של מסירת קרקע ציבורית מבוצע בשתי דרכים: א. מסירת קרקע לפי מכרזים; ב. מסירת קרקע למטרות ציבוריות לפי טבלת מחירים מיוחדת אשר נקבעה בדרך אדמיניסטרטיבית. עד כה היו מחירי הטבלה נמוכים בדרך כלל במידה ניכרת ממחירי השוק. רק לאחרונה הוחל בקביעת מחירי טבלה על בסיס ריאלי. רק חלק קטן מאדמות המדינה נמסרות בתנאי מיכרז; רוב הקרקעות מיועדות למטרות ציבוריות ונמסרות במחירי טבלה.

מסירת קרקע המשמשת לבניית דירות במחירים הנמוכים ממחירי השוק היתה למעשה סובסידיה עקיפה הניתנת לקבוצות האוכלוסייה המשתכנות בדירות אלה. לסובסידיה מעין זו יש מספר חסרונות.

היא גרמה, בין השאר, לשימוש בלתי יעיל ובזבוז קרקע בגלל. חוסר תודעה לגבי המחיר הממשי של גורם ייצור זה. גופים שקיבלו את הקרקע במחירים נמוכים לא השתמשו בה בדרך יעילה ביותר. כדוגמה לשימוש בלתי יעיל זה יכולות לשמש תופעות כגון בניה נמוכה יחסית ולא־צפופה במרכז הערים, הימנעות מבניית חניונים תת־קרקעיים, הימנעות מסלילת כבישים עיליים וכד'.

ליקויים אלה נבעו מכך שהמתכננים לא ראו לפניהם את המחיר האמיתי של הקרקע, בו נושאים בפועל המשק והחברה.

חסרון אחר של שיטה זו טמון בכך שהקרקע המוולת נמסרה לחברות בניה ולקבלנים תוך הנחה שמלוא הסובסידיה תועבר לדיירים. פירושו של דבר הוא שדירה שנבנתה על קרקע ציבורית היתה צריכה להימסר למשתכן במחיר הנמוך ממחירה של דירה שנבנתה על קרקע פרטית, בהנחה שיעילות הבניה דומה ויתר הגורמים זהים פחות או יותר. ההפרש בין המחירים של שתי הדירות צריך להיות לפחות כהפרש במחיר של שתי חלקות הקרקע; דהיינו כגודל סכום הסובסידיה.

אם ההפרש במחירי שתי הדירות נמוך מהפרש מחירי הקרקע, פירושו של דבר הוא שחלק מסכום הסובסידיה עבר לידי החברה הבונה או הקבלן. יש לשער שבמציאות לא תמיד הועברה מלוא הסובסידיה אל הצרכן וכך נפלו בידי גורמים שונים — קבלנים וחברות בניה — רווחי מאשר הממשלה לא התכוונה לתמוך בהם.

במחקר שנערך ב"מכון תבל" נעשה נסיון לאמוד את ההפרש בין מחירי קרקע פרטית לקרקע ציבורית במקומות שונים בארץ (ראה לוח 4 להלן).

אנו רואים שנמצאו הפרשים גדולים מאוד בין מחירי קרקע פרטית וציבורית. מחיר קרקע פרטית היה גבוה פי 2 עד 15 ממחיר קרקע ציבורית בזמן ובמקום לגביהם היו בידינו נתונים. סכום הסובסידיה שניתנה באותם מקרים על הקרקע נע בין 2,000 ל"י עד לכ־60,000 ל"י לדירה. ג) חסרון נוסף הטמון בשיטה כפי שהיתה נהוגה בארץ, הוא בהשפעה השלילית שהיתה לו על פיזור האוכלוסייה.

מערכת המחירים מווסתת את השימושים בקרקע. קיום מחיר גבוה לקרקע במרכזי הערים

סחירי קרקע המינהל וקרקע פרטית (ל"י לדירה)

<u>מקום</u>	<u>שנה</u>	<u>קרקע פרטית</u> (ל"י לדירה)	<u>קרקע ציבורית</u> (ל"י לדירה)	<u>הפרש המחיר</u> (ל"י לדירה)	<u>יחס המחירים: קרקע פרטית/קרקע ציבורית</u>
ירושלים (תלפיות)	1970/71	18-36,000	5,000-6,250	13,000-29,750	3.6-5.8
בני-ברק	1970/71	24-32,000	2,100-2,625	21,900-29,375	11.4-12.2
פתח-תקוה	1970	10-20,000	1,100-1,375	8,900-18,625	9.1-14.5
ראשון לציון	1970	9-12,000	1,600-2,625	7,400-9,375	4.6-5.6
נהריה	1970	13,500-18,000	1,100-2,625	12,400-15,375	6.8-12.3
רמת-גן	1970	14-38,500	6,000-9,375	8,000-29,125	2.3-4.1
חולון	1970	6-32,000	3,000-5,000	3,000-27,000	2.0-6.4
בת-ים	1970	7,500-24,000	3,000-3,750	4,500-20,250	2.5-6.4
לוד	1970/71	4,500-7,500	1,600-2,625	2,900-4,875	2.8
רמלה	1970/71	4,500-6,000	1,100-2,625	3,375-3,400	2.3-4.1
בתניה	1970	6-24,000	1,600-2,000	4,400-22,000	3.8-12.0
רמת השרון	1970/71	7,500-22,000	1,600-2,625	5,900-19,375	4.7-11.4
רחובות	1970/71	6-8,000	1,600-2,000	4,400-6,000	3.8-4.0
אשקלון	1970/71	3,600-8,800	1,600-2,625	2,000-8,175	2.3-3.4
חל-אניב (רמת אניב)	1972/3	66,000	6,500-8,125	59,875-59,500	8.1-10.1
פתח-תקוה	1972/3	21-28,000	1,400-1,750	19,600-26,250	15.0-16.0
נהריה	1972/3	18,000	1,400-3,375	14,625-16,600	5.3-12.8
קרית סוצקין	1972/3	24,000	2,700-3,375	20,625-21,300	7.1-8.9
רמת גן	1972/3	10,500-24,500	8,000-10,000	2,500-14,500	1.3-2.4
ראשון לציון	1972/3	21,000	2,000-3,375	14,625-19,000	6.2-10.5
חולון	1972/3	24,000-52,000	4,000-6,375	20,000-45,625	6.0-8.1
בת-ים	1972/3	15,000-40,000	4,000-5,000	11,000-35,000	3.8-8.0
אשדוד	1972/3	7,500-10,000	2,000-3,375	5,500-6,625	3.0-3.8
בתניה	1972/3	8,000	2,000-2,500	5,500-6,000	3.2-4.0
רמת השרון	1972/3	10,000	2,000-3,375	6,625-8,000	3.0-5.0
כפר סבא	1972/3	16,500	1,400-2,500	14,000-15,100	6.6-11.8
רחובות	1972/3	15,000-20,000	2,000-3,375	13,000-16,625	5.9-7.5

מקור: 1. קרקע צבורית - "שכון ובנייה" מס' 13 וטבלאות סחירי קרקע לשנים 1970/71 ו-1972/73

2. כרכס מרחבים - נתונים חלקיים

דוחה צרכנים פוטנציאליים לפרברים ולפריפריה, שם מחירי הקרקע נמוכים יותר. מדיניות קרקעית אשר אינה מתחשבת במחירי השוק של הקרקע פוגעת בדרך וויסות טבעית זו ובכך פוגעת בפזור האוכלוסייה.

בלוח 4 אנו רואים כי קיים קשר מסויים בין המיקום לבין גודל ההפרש בין מחיר קרקע פרטית וציבורית. נמצאו הבדלים גדולים יותר בערים הגדולות והערים הסמוכות להן (תל-אביב, ירושלים, בני ברק, רמת גן, גבעתיים, חולון, בת-ים) מאשר בערים המרוחקות יותר: ראשון לציון, רחובות, כפר סבא, אשקלון, אשדוד, לוד ורמלה. התוצאה היתה כי המשתכן ברמלה, לדוגמה, קיבל ב-1970 מעין סובסידיה של כ-3,400 ל"י ואילו המשתכן בבני ברק קיבל באותה שנה כ-25,600 ל"י. יוצא מכך שהסובסידיה במרכז הארץ היתה איפוא גבוהה מן הסובסידיה הניתנת למתיישבים בפריפריה. ופירושו של דבר: עידוד התיישבות במרכז; וזאת בניגוד מוחלט למדיניות של פיזור האוכלוסייה.

## לקריים ויתרונות

לסיכום נציין את הצדדים החיוביים והשליליים בהחזקת חלק ניכר מקרקעות המדינה בידים ציבוריות.

ראינו שהחסרונות העיקריים נבעו מעיוותים כלכליים וחברתיים שהיו כרוכים בשיטה של מתן סובסידיה בדרך של מחירי קרקע נמוכים ממחיר השוק. חסרון נוסף בעקרון של החכרת הקרקע והימנעות ממכירתה.

המדינה שומרת לעצמה את הבעלות לא רק על הקרקע הפנויה, אלא גם על הקרקע עליה נבנו דירות. הקרקע נמסרת למאות אלפי הדיירים של השיכון הציבורי בתנאים של החכרה, כאשר החוכרים משלמים לפי חכירה דמי חכירה חדשיים למינהל מקרקעי ישראל והם נזקקים לאישור המינהל על כל העברת בעלות על הדירה. דבר זה יוצר קשר תמידי בין המינהל לבין מאות אלפי משפחות מתושבי הארץ, על הטירדות הכרוכות לפעמים בכך.

לעומת החסרונות הנ"ל יש להביא בחשבון מספר יתרונות הכרוכים בבעלות הציבורית על קרקע.

יתרון חשוב ביותר הוא בתחום התכנון. העובדה כי המדינה היא בעלת הקרקעות, מאפשרת לה שליטה על השימוש הנעשה בקרקע. ודבר זה מאפשר להוציא לפועל ביתרת יעילות תוכניות בנוי ערים ותכניות המיתאר. ידועים הסיבוכים האדמיניסטרטיביים והמשפטיים הנגרמים לממשלה ולרשויות מקומיות כאשר עליהם להפקיע קרקעות פרטיות על מנת לבצע עבודות ציבוריות כגון כבישים, גנים וכד'. בעיית אלה נמנעות כאשר הקרקע שייכת למדינה.

ידוע שהרשויות המקומיות בארצות רבות באירופה עוסקות ברכישת קרקעות מסביב לערים מספר שנים לפני שהפיתוח מגיע לאזורים אלה ובדרך זו הן מבטיחות לעצמן חופש פעולה בתכנון הערים לעתיד. יתרונה של ישראל הוא בכך שכבר כיום נמצאות בה מרבית הקרקעות בידי המדינה.

יתרון נוסף הכרוך בהחזקת הקרקע ע"י הממשלה הוא באפשרות למנוע העברת הבעלות על הקרקע לאנשים שאינם אזרחי ישראל.

יש לציין כי הליקוי שצויין לעיל לגבי מתן סובסידיה בדרך של מחירים מוזלים של הקרקע, כלל אינו מחוייב המציאות. ניתן להתגבר על ליקוי זה ע"י התאמת מחירי הקרקע הציבורית למחירים הריאליים. ואמנם, טבלת המחירים של קרקע ציבורית, ואשר נקבעה לאחרונה, מבוססת כבר על מחירים ריאליים של הקרקע.

יתירה מזו, ע"י שיפורים אדמיניסטרטיביים ניתן לפשט ולשפר את צורת הקשר בין מינהל מקרקעי ישראל לבין הדיירים בשיכון הציבורי, באופן שיימנעו טירדות יתירות מהאזרח.

# עתודות הקרקע לצרכי הבניה

## משמעותו של השיכון הציבורי

השיכון הציבורי הוא שיכון אשר הממשלה התחייבה, או מחוייבת במסגרת מדיניותה להעמיד לרשות חלקים מסויימים באוכלוסיה. אמצעי השיכון ניתנים ברכישה, או בהשכרה, לפי סוג ואפשרויות הזכאים לכך. אמצעי מגורים אלה צריכים לענות ליכולתם הכלכלית ולמשאלות אחרות של אותם חלקים באוכלוסיה. החלקים הנהנים משיכון ציבורי הם: זוגות צעירים, עולים חדשים, משפחות הגרות בצפיפות יתר של 3 נפשות לחדר ומעלה, משפחות הגרות במבנים המיועדים להריסה, חוסכי מפעל החסכון לבנין וחסכון בר-מצוה. גוסף לכך קיימת מחוייבות ממשלתית להעמיד דיור נאות אותם תושבים המוכנים לעקור ממרכז הארץ לאזורי פיתוח. קיימות גם התחייבויות של המדינה לגבי ותיקים באזורי פיתוח, אשר קיבלו את השיכון שלהם בשנות החמישים בדירות זעירות של 30—40 מ"ר. התחייבויות אלו מקיפות איפוא חלק ניכר מאוכלוסיית ישראל.

## בעיית המיקום

כאן עלי להדגיש כי מחוייבות זאת של הממשלה איננה מוגבלת לדירה בלבד. שהרי גלומה כאן גם מחוייבות גוספת, בלתי-מפורשת, המתייחסת למיקום של הדירה. כאשר הממשלה מבטיחה דירה לזוג צעיר, שמצפה שהדירה תהיה בסביבה שהוא מעוניין לגור בה, בקרבת מקום למגוריו הנוכחיים, למגורי משפחתו, למקום עבודתו הנוכחי וכיו"ב. אם הווג גר איפוא, או עובד בשפלת החוף, הרי ההתחייבות מתייחסת למעשה לדירה באותה סביבה. ואם מדובר במשפחה הגרה בצפיפות יתר, הרי גם כאן ההתחייבות של השיכון הציבורי היא לדירה בקירבת מקום ליישוב המגורים הנוכחי. והוא הדין ברוב סוגי האוכלוסיה הזכאים לסיוע בשיכונם.

גראה שלכאורה נהנית הממשלה מחופש החלטה גדול יותר במקרה של שיכון לעולים. אך אין כך הדבר במציאות. אפשרויות התעסוקה הקיימות בפועל בשביל חלק ניכר מהעולים מחייבות לבנות עבורם דירות באזורים המאוכלסים או בקירבתם.

נזכיר עובדות אלו, כיוון ששומעים תכופות ביקורת המכוונת נגד הבניה הציבורית במרכז הארץ. ביקורת זו טוענת כי הבניה במרכז הארץ סותרת את המדיניות של פיזור האוכלוסיה, וזה נכון, אלא שהביקורת מתעלמת מהאילוצים הקיימים המהיבים לאתר חלק מסויים של בניה ציבורית בריכוזי האוכלוסיה הגדולים שבמרכז הארץ.

כאן עולה כמובן בעיית הקרקע להקמת השיכונים, ומן המוסכמות הוא כי הבניה הציבורית מתבצעת על קרקע ציבורית.

## תכנית הבניה לחומש הקרוב

משרד השיכון פירסם לא מזמן תכנית בניה בארץ לחמש השנים הקרובות, החל מ-1975. התכנית כוללת התחלות בניה של כ-250 אלף דירות; דהיינו, 50 אלף לכל שנה. גוסף לכך יצירת רזרבות לשנים הבאות, בהיקף 60 אלף דירות. ובסה"כ 310 אלף דירות. זאת היא

התכנית היחידה העומדת היום לפני הציבור הישראלי בתחום הבניה ויש לבחון את ההשלכות שלה לגבי בעיות הקרקע.

התכנית כשלעצמה הינה צנועה למדי. משרד השיכון לוקח בחשבון התחלות בניה בהיקף 50 אלף דירות בשנה. לשם השוואה יש לציין כי בשנת 1971 התחילו לבנות בארץ 510 אלף דירות. ואילו בשנת 1972 הגיעו להתחלות בניה בהיקף העצום והמופרז של 66 אלף דירות. ועוד, בשנת 1973 — שהיתה שנת מלחמה התחילו לבנות 55 אלף דירות, ואילו ב־1974 הסתכמו ההתחלות ב־54 אלף דירות. ומסחבר כי תכנית שלפיה תגיע הבניה בשנים הקרובות להיקף שנתי ממוצע של 50 אלף דירות אינה יכולה להיחשב כתכנית מופרזת. יש לציין כאן, כי בהתאם לתכנית, 47% מכלל הבניה יתבצע ברצועת החוף. לשם השוואה יש להדגיש כי בתקופה 1970—1973 הגיע חלקה של רצועת החוף ל־64% מכלל הבניה. ומכאן שהתכנית מטילה דגש רב יותר על פיזור האוכלוסיה.

השאלה העומדת בפנינו היא: האם קיימות רורבות הקרקע הדרושות לביצועה של תכנית זו. שהרי קרקע ציבורית מופנה לצורך הבניה אינה קיימת בהיקף הדרוש ועל כך עמד, ראש מינהל מקרקעי ישראל מ. זורע, אשר הדגיש במאמר מלפני חודשים אחדים כי לשנתיים הקרובות חסרה למינהל קרקע לצורך בנייתן של 20 אלף דירות.

יש המציעים להפקיע כ־30 אלף דונם קרקע על מנת להבטיח את מימושה של תכנית משרד השיכון. אלא שידוע מה פירושה של הפקעה כזאת ובאלה קשיים כרוך פיגויין המהיר של אלפי משפחות. מי שקרוב לנושא יודע שזאת למעשה משימה בלתי אפשרית. ובקשיים שאינם קטנים מאלה ניתקל באם נבקש לשנות את הייעוד של אלפי דונמים מקרקע חקלאית לקרקע לבניה.

כידוע, תכנון, רישוי ופיתוח, הקודמים להתחלת הבניה בשטח, נמשכים תקופה של 2—4 שנים. הנובע מכל אלה הוא שחסרות רורבות הקרקע הדרושות לביצוע חלק לא קטן של התכנית שאנו דנים בה כרגע.

## תפקידו של המינהל

מינהל מקרקעי ישראל הוא הגוף האמור לספק קרקע לבניה, וקודם כל לבניה הציבורית. עליו מוטלת החובה והוא צריך ליטול על עצמו אחריות שתהיה קרקע פנויה מתאימה וזמינה לבניה הציבורית, במקומות הנועדים לכך על פי מדיניות הממשלה, ז"א גם בשפלת החוף. בהיעדר קרקע ממשלתית במקומות המיועדים לבניה יש צורך לרכוש קרקע, או להפקיעה, או לפנותה, או לשנות את ייעודה. רצוי שפעולות אלו ירוכזו בגוף אחד, ולמעשה מינהל מקרקעי ישראל הוא הגוף האמור למלא תפקידים אלה. אלא שלצערנו אין המינהל מבצע חלק מהתפקידים והפעולות האלה. המצב מחייב איפוא התארגנות חדשה וכן אימוץ גוהלי עבודה מתאימים. כי עליו להבטיח לאותן תכניות של בניה ציבורית אשר עליהן תחליט הממשלה מפעם לפעם.

## הדרך של מתן סובסידיה

הערה נוספת לגבי מחירי הקרקע. גם אני מתנגד לכך שהקרקע הציבורית תימסר לצרכי השיכון בחינם או בחצי חינם; כלומר, כמה שמכנים בשם מחירי טבלה. שיטה זו היא מקור לעיוותים רבים. שהרי לפיה מחלקים מענקים ומתנות באורח מקרי, וללא הצדקה. אין כוונתי לשלול מתן סובסידיות לדיוור. אך מבקש אני להביע התנגדותי לשיטה לפיה ניתנו סובסידיות



לדירות ע"י מחירי קרקע נמוכים. את הסובסידיות לדירות יש להעניק לא באמצעות מחירי קרקע, אלא במישרין, ובאופן גלוי. את הסובסידיה יש לתת — לפי הביטוי המקובל — לנצרך ולא למצרד.

ידוע כי לא המחיר הנומינלי של הדירה הוא הקובע לגבי אותו האיש המבקש לרכוש דירה, אך אמצעיו מוגבלים. חשיבות גדולה יותר נודעת לגובה התשלומים במזומן לפני קבלת הדירה ותשלומי המשכנתא לאחר מכן. וכאן הוא המקום להעניק הקלות. משום כך מסתייג אני גם מההצעות שהושמעו בדבר מתן קרקע במחירים מוזלים לקבלנים. אין ספק שיש להזיל את מחירי הדירות בארץ, וקיימות גם דרכים להשגתה של הוזלה כזאת. אלא שהדרך לכך אינה ע"י מכירת מגרשים במחירים נמוכים.

### האמרת מחירי הקרקע בארץ

הממשלה לא הפעילה עד כה מדיניות ברורה לגבי מחירי קרקע. לדעתי מטרתה של מדיניות כזאת צריכה להיות לרסן עד כמה שניתן את עליית מחירי הקרקע. והשאלה היא האם הדבר ניתן לביצוע במציאות?

יש להביא בחשבון, כי קיימים שני גורמים עיקריים המביאים להאמרתם של מחירי הקרקע: (1) הביקוש לקרקע לבניה; (2) הביקוש לקרקע בתורת נכס השקעה. יש המזכירים כי ההשקעה הטובה ביותר בארץ לתקופה ארוכה היתה ההשקעה בקרקע. השקעה זו הבטיחה תשואה גבוהה יותר מהשקעה בניירות ערך ובנכסים אחרים. כתוצאה מכך נמשך ההון להשקעות בקרקע, דבר שהעלה את הביקוש לקרקע והעלה את מחירה. צריך אפוא לפעול על-מנת שההשקעה בקרקע לשם יצירת רווחים תהפוך לבלתי כדאית. המיסוי על קרקע בארץ הינו נמוך ויש לקבוע מס גבוה יותר, יש לשנות את התקנות הנוכחיות שלפיהם מסי השבח פוחתים ככל שאדם מחזיק במשך תקופה ארוכה בקרקע, ויש לנקוט בצעדים נוספים הנמצאים בתחום התחיקה.

נשאלת השאלה האם קיימות דרכים נוספות למניעה או להקטנה של האמרת מחירי הקרקע — לפחות לגבי אותם שטחים הדרושים לבניה הציבורית והעממית. על מנת להשיב תשובה לשאלה זו, נתאר לעצמנו את הדוגמה הדמיונית הבאה: נניח כי בארץ נבנית עיר חדשה במודיעין או בשלעבים, או במקום דומה וכי מעיר זו מוביל כביש מהיר של כ-20 ק"מ לתל-אביב ולחוף הים כשזמן הנסיעה בכביש הוא לא יותר מרבע שעה. כן נניח כי הקרקע בעיר זו היא ציבורית, ומציעי סאותה למכירה לכל מי שמבקש לבנות תוך תקופה קצרה, וזאת לפי מחיר קבוע של 15%—10 ממחיר הדירה. ועוד, אנו מניחים כי הכמות של הקרקע היא בלתי-מוגבלת, כך שבמשך תקופה ארוכה יוכל כל גוף הרצה להתחיל בבניה מיידית לרכוש את הקרקע על יסוד אותו חישוב.

אין ספק שפעולה כזאת היתה משפיעה בכיוון להורדתם של מחירי הקרקע בכל הפריפריה; כגון, ראשון-לציון, נס-ציונה ורחובות וכן כפר-סבא, רעננה או הרצליה. שהרי כל אחד היה עושה את השיקול — למה לקנות ביוקר בראשון-לציון, כשאפשר לקנות במחיר נמוך יחסית בעיר החדשה.

### אפשרויות ריאליות לריסון ההתייקרות

מן הדוגמה הדמיונית שהובאה לעיל ניתן להסיק לדעתי, כי קיימות אפשרויות לריסונה של עליית המחירים. בכל הפריפריה של המקומות בהם קיימים ריכוזים גדולים של קרקע

ממשלתית והדבר ישפיע גם על מקומות מרוחקים יותר, (ספק אם תהיה לכך השפעה על מחירי הקרקע בצפון תל-אביב; אלא שהמחירים בצפון תל-אביב אינם צריכים לעניין אותנו).

### מניעת רווחים מקרקע כתפקיד לאומי

הקרקע איננה ככל סחורה העוברת לסוחר; שהרי אי אפשר לייצר אותה, אי אפשר לייבאה מחו"ל והיא גם אינה נמצאת אצלנו בשפע. היות ואצלנו בכל זאת 92% מהקרקע הם קרקע לאומית, והם יכולים גם להיהפך ליותר מ-92% — צריכה להיות מטרה של המופקדים על הקרקע, לקבוע הסדרים כאלה ומכניזמים כאלה, שיבטיחו שאיש לא ירוויח על הקרקע הציבורית — לא הקבלן, לא חברת הבניה ולא המתווכים למיניהם.

### קביעת מחירי הקרקע

יש מקום לקבוע, כי מחיר הקרקע שישולם למינהל יהיה פונקציה של מחיר המכירה של הדירה. באם יפעלו לפי עקרון זה ניתן יהיה לצמצם את הנזקים הנובעים מהתייקרות הקרקע. ואינני נכנס כרגע לבעיה אם יש לקבוע את מחיר הקרקע על בסיס של 10%, 20% או כל אחוז אחר.

ועוד, ברצוני להסתייג ממה שנקרא בסיס-שוק יחידי לקביעת המחיר שבו נמסרת קרקע ממשלתית לבניה. אם ביום מסויים נמכרת חלקה של דונם, בחיפה או בראשון-לציון במחיר מסויים, אין מחיר זה צריך לשמש בסיס למחירי הקרקע לבניה הציבורית. בין היתר רצוי במקרים מתאימים לקבוע את המחיר ברמה גמוזרי השוק, כדי להשפיע על מחיר השוק ולהוריד אותו. מצד שני, ההבדל בין המחיר לקרקע ציבורית לבין מחיר השוק אסור שיהיה גדול מדי, כיוון שהדבר יכול רק לעודד פעולות ספקולטיביות.

מינהל מקרקעי ישראל צריך להפעיל מדיניות אקטיבית, על-מנת לווסת את מחירי הקרקע. הוא צריך לשמש כיום להנהגתם של חוקים נאותים, בתחום המיסוי וכיו"ב. אולם תפקידו הראשי הוא כמובן להבטיח מלאי מתאים של קרקע לצרכי הבניה הציבורית בכל מקום שנכלל בפרוגרמות הבניה של הממשלה.

# האמנם קיים מחסור בעתודות של קרקע לבניה בישראל

למרות המחקרים והעבודות הרבים שבוצעו בשנים האחרונות בישראל בבעיות קרקע ושימושי קרקע, הולכים ומתרבים אצלנו העירפול ואי-הבהירות בבעיות אלו. יחסו של המתכנן לקרקע הוא פשוט וברור. עבורו הקרקע היא בסיס ותנאי מוקדם לתכנון. אין הוא מכיר בבעלויות על הקרקע או בערך שוק שלה. כי במידה שמתחילים לחשוב על בעלויות וערך שוק, אנחנו נכנסים למיטת סדום, ובפנינו ניצב מחסום גבוה של אילוצים עד שהתכנון אינו יכול להיות משופר. לגבי המתכנן ערך הקרקע הוא קודם כל ערך פיתוח, ולא אותם מחירים וערכים שאותם יוצרים האנשים שעה מבצעים עיסקות מקרקעין בבית קפה, ואשר המוסדות השונים נותנים תכופות יד לכך.

ידוע לי כי כלכלנים רבים וכן גם אנשים רבים אחרים — אינם מסכימים לדעה שלפיה ערכה הראשוני של קרקע הוא אפס, ואילו ערכה של קרקע לבניה — הוא ערך הפיתוח שלה. נכון גם, שבאנגליה יושמה גישה זו בשנת 1947, אך נכשלה. ואולם, הכשלון בא משום שבידי המדינה היה רק חלק לא גדול מהקרקעות. ואילו בישראל התנאים שונים לחלוטין, שהרי כאן יותר מ-90% של הקרקעות הם בבעלות המדינה. חבל שזנחו את צוואתו של בן-גוריון המנוח ואשר קיבלה חיוק מצד מ. בנטוב, ייבדל לחיים ארוכים שהיה שר הבינוי. תמצית הצוואה היא שהמתכננים יתכננו מתוך ההנחה כי הקרקע היא קרקע לאום וערכה הוא ערך תכנון, ערך פיתוח. בינתיים נתחוללו בישראל תמורות רבות, והקרקע הפכה אצלנו למושג של שוק ושל נכסי דלא ניידי. מה שחשוב ביותר, לדעתי הוא שבישראל קיים מלאי נאות של קרקע, מלאי קרקע פנוי. יתירה מזו, יש לקרקע גם תשתית מתאימה. אך התקלה נעוצה בכך שמלאי זה הינו כיום מוקפא בעיקרו.

תפקידה של המדיניות הקרקעית הוא לנקוט בצעדים שיאפשרו לעשות במלאי זה את השימוש הראוי. אך האם קיימת מדיניות קרקע אפקטיבית בישראל? קיימת אמנם מדיניות פיסקאלית המתייחסת למיסוי של הקרקע.

אך האם קיימת מדיניות ממשית של פיתוח הקרקע? האם רשות-עירונית כלשהי החליטה אצלנו על הטלת מסים בשיעור כזה שיאלץ את האנשים לבנות באותם מקומות שבהם הושקעו אמצעי הון מרובים.

הקרקע מצויה איפוא. אמנם, אפשר כאן לציין הסתייגות קלה. אנחנו חיים במסגרת אדמיניסטרטיבית, בגבולות של עיריות ומועצות מקומיות שעוצבו לפני זמן רב, שלעיתים הם מיושנים. יכול איפוא להיות שבאחת מהמסגרות חסרה קרקע אך אם ביישוב מסוים חסרה קרקע, הרי ניתן להצביע על עתודות קרקע נאותות בקירבת נקת. ועוד, אם באמת ובתמים חותרים אנו להגשמת המדיניות של פיזור האוכלוסין, זורי בודאי שאין לדבר על הקרקע כעל מצרך חסר. שהרי בערי הפיתוח בודאי שאין לדבר על מחסור ממשי בקרקע.

## מימצאי בדיקה במרכז הארץ

בהקשר זה רוצה אני להביא כאן את מימצאיה של בדיקה אשר ערכתי לגבי עתודות הקרקע באיזור המרכז, אותו איזור מאשקלון עד חדרה ושיפולי ההרים. הנחתי כי בכל רשות ורשות קיימת תכנית מאושרת ע"י ועדה מחוזית ומופעלת ע"י הרשות. בין אם זו תכנית מיתאר, או תכנית מפורטת, הרי מכל מקום קיימת אסמכתא שלפיה גוהגת הרשות המקומית. הנחתי, כמו כן, בתורת קירוב ראשון שחברי ועדות בנין ערים אינם מעניקים כל הנחות,

וכי המועצה העליונה לתכנון אינה מרשה כל סטיות. בהנחותי היה אפוא משום הטיה כלפי מטה. על אף זאת, הגעתי למסקנה, כי באיזור המרכז – אשר לגביו כה הירבו להתלונן – אין חסרה קרקע פנויה לבנייה. הקרקע נמצאת אמנם בידי ידיים רבות, ואין מציעים אותה בשוק למכירה, אך היא בלי ספק קיימת. הסיבה לעובדה שקרקע זו אינה מוצעת למכירה, נעוצה קודם כל בכך שאין לנו כל מדיניות קרקעית. במחוז תל-אביב בלבד מצויה קרקע עבור 170 אלף יחידות, אלא שלמעשה קרקעות אלה הינן מוקפאות.

האיזור של מרכז הארץ, שבו אנו כוללים את מחוז ת"א ומחוז המרכז והמאכלס כיום כמיליון וחצי גפש, משתרע על שטח של 650 אלף דונם, מזה 200 אלף דונם קרקע חקלאית, 150 אלף דונם שטחים המיועדים למגורים בתכניות בנין עיר; ויתר 300 אלף דונם המיועדים לשימושי קרקע עירוניים ואחרים. מתוך 150 אלף דונם אלה המיועדים לבנייה, מבונים למעשה 80 אלף דונם בלבד. ואילו 65 אלף דונם הם שטחים פנויים.

נכון שקרקעות אלה הם מפורזים. נכון גם שהנתון האחרון הזה הוא נתון נומינלי, המבוסס על ניצול של מכסימום האפשרויות. אך ביצענו גם פעולה נוספת. ניסינו לקבץ את הקרקעות ליחידות שלמות לגושים של למעלה מ-10 דונם. רצינו לבחון מה תיתן לנו הבנייה באותן קרקעות פנויות. והתברר לנו כי על שטחים מרוכזים, בגושים של יותר מ-10 דונם, ניתן לבנות כ-95 אלף יחידות דיור.

מצד שני, ניסינו לבדוק מהו הביקוש החזוי, והתברר שהביקוש במסגרת תכנית של אוכלוסיה בת 4 מיליון, או אף 5 מיליון חושבים בישראל – הינו נמוך מההיצע האפשרי של 95 אלף דירות. ייתכן, שבתוך גבולותיה האדמיניסטרטיביים של עיר מסוימת יורגש מחסור במסגרת תכנית של 5 מיליונים בישראל, אך במסגרת של 4 מיליון לא תחסר קרקע באף מקום, בתנאי כמובן שהאינטנסיביות של ניצול הקרקע תהיה סבירה.

## אזורי תכנון

נתקלנו גם בבעיה נוספת. הארץ מחולקת כידוע ליחידות אדמיניסטרטיביות שונות: עיריות, נפות, מחוזות וכיו"ב. ואולם, אזורים אלה אינם בגדר אזורי תכנון. אילו יצרנו בארץ מערכת של אזורי תכנון, שלכל אחד מהם מוקד או מרכז משלו, ניתן היה להשיג שיפורים רציניים בתחום התכנון והפיתוח בישראל. ואין כמובן, להסתפק בסימון אזורי תכנון על המפה, אלא יש לדאוג לכך שלכל אחד מאזורים אלה יופנו משאבים נאותים. המדובר הוא הן במשאבים תקציביים-כספיים, והן במשאבים של אוכלוסיה וכח-אדם, קרקע וכיו"ב. בדרך זו נקבל יחידות תכנוניות אשר לא יתחרו האחת בשניה, בעוד שכיום כל עיריה ואזור מתחרים האחד בשני ללא כל צורך.

באמצעות שיטה זו של אזור תכנון ניתן להגיע לתכנון ממשי במדינה ברור, כמו כן, שלכל אזור מסוג זה יש להבטיח את השליטה על עתודות קרקע נאותות משלו. מסתבר כי יצירתן של יחידות תכנון, שיש להן קרקע משלהן בהיקף הדרוש – כשערך הקרקע נתפס כערך פיתוח – זהו הנושא שנודעת לו חשיבות מרכזית בתחום המדיניות הקרקעית בארץ.

## בדיקה נסיונית

בתווית של המדיניות הקרקעית יש גם להקפיד על כלל נוסף: אין להסתפק בתכנונה של מערכת אחת – כגון מערכת המגורים – אלא יש לדאוג לשילוב נאות של המערכות, אשר בו יובאו בחשבון נוסף על המגורים גם צרכי המסחר והשירותים, החעשיה, הבידור והנופש וכיו"ב. גם בתחום זה ערכנו בדיקות, כשהתייחסתינו היתה לעיר בנת הצי מיליון תושבים בארץ. כאן, יש לציין כי הן תל-אביב והן ירושלים וחיפה מבקשות להפוך תוך עשרות השנים הקרובות לערים המונות כ-500 אלף תושבים.

בבדיקה זו השתמשנו במושג של עיר במשמעות המקובלת כיום במדינה. התייחסנו לגבולות ברורים ושטחי קרקע מוגדרים. לא ניסינו לתכנן מעין עיר אידיאלית דמויית מלבן גדול. למעשה חשבנו רק על עיר העונה על הדרישות האלמנטריות ביותר; דהיינו ניתן לגור בה, לעבוד, ולזכות בשירותים ההכרחיים כולל שירותי בידור.

את השטח חילקנו לשניים: לשטח פנוי, בלתי-בנוי, ולשטח בנוי.



# ההסדר החדש לגבי מחיר הקרקע בשיכונים הציבוריים

הקרקע היא בראש ובראשונה גורם יצור לחקלאות, לבנייה ולשאר השימושים במשק, אך בנוסף לכך היא משמשת גם כנכס השקעה.

כיוון שהקרקע היא גורם יצור, נקבע מחירה בעיקר ע"י מחיר התוצר הסופי; דהיינו, מחיריהם של דירות, משרדים, בתי עסק וכיו"ב. ערך הקרקע מושפע איפוא ממיקומה (המרחק ממרכז עירוני, גוף, סביבה פיזית ואנושית וכד') והוא משתנה, בין היתר, בהתאם להתפתחות העירונית של האיזור.

מאז קום המדינה קיים בארץ תהליך מתמיד של עליית מחירי הדירות. תהליך זה מלווה בעלייה מתמדת של מחירי הקרקעות באזורים עירוניים. כתוצאה מכך הפכה הקרקע אף לנכס השקעה (מחירי הקרקע בשנים שבין 1948—1973 עלו בשיעור גדול בהרבה מהעלייה במדד מחירי דירות ומדד המחירים לצרכן)<sup>1</sup>. משקל הקרקע באזורים מסויימים הגיע עד ל-40% ממחיר הדירה.

עליית מחירי הקרקע היא כיום בגדר תופעה עולמית הקשורה בעיקר בתהליכי העיור והצמיחה הכלכלית. עם העלייה במחירי הקרקע העירונית וצרכי השיכון הגדלים במסגרת הבנייה הציבורית ליעדים השונים — מתעוררת בכל חריפותה הבעיה של מרכיב הקרקע במחיר הדירה ושל מדיניות המחירים בהקצאת קרקעות הלאום לבנייה ציבורית. בשנת 1974 יזמו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר בדיקה כוללת של מחירי הקרקע להקמת שיכונים ציבוריים. בדיקה זו התייחסה הן להיבטים הכלכליים והתקציביים והן להיבטים החברתיים-ציבוריים של מדיניות הקרקע. מאמר זה בא לסקור בקצרה את מסקנות הבדיקה ולהסביר את הרקע להחלטות שנתקבלו, בעקבות ההערכה מחדש של המדיניות<sup>2</sup>.

## טבלת מחירי הקרקע עד ל-1974

בהתאם למדיניות הקרקעית של הממשלה משנת 1965 (אשר אומצה ע"י מועצת מקרקעי ישראל) תימסר קרקע הלאום לשימוש לפי ערכה הריאלי — באמצעות מכרז או עפ"י הערכה של השמאי הממשלתי. אופן קביעת מחירי הקרקע לשיכונים ציבוריים היה מבוסס על הסדר שבין המינהל לבין משרד השיכון. הסדר זה אושר ע"י מועצת מקרקעי ישראל ב-25.8.69. החל משנת 1970/71 הונהגה טבלה של מחירי קרקע שהחליף על הקרקעות אשר הוקצו ע"י מועצת מקרקעי ישראל למשרד השיכון לבנייה, „עבורו, מטעמו או בהמלצתו“. בטבלה לשנת 1972/73 למשל, נעו מחירי הקרקע בין 500—1000 ל"י ליחידת דיור בערי פיתוח (כגון: בית-שאן, קרית שמונה וירוחם) ועד 2,000—8,000 ל"י ליחיד במחוזות

<sup>1</sup> „סקר מחירי קרקעות“. מכון תבל, מרץ 1974.

<sup>2</sup> המאמר מסתמך על דו"ח ועדת המשנה „לבדיקה כוללת של טבלת מחירי הקרקע להקמת שיכונים ציבוריים“, אוגוסט 1974. (העדה הורכבה מנציגי משרדי האוצר, השיכון ומינהל מקרקעי ישראל).

חיפה, המרכז וירושלים. בממוצע היו מחירי הטבלה כ-1/5—1/6 ממחיר השוק ואילו במרכז הארץ, ובעיקר בשפלת החוף, הפער היה גבוה יותר (בשנת 1972 הגיע ההפרש בין מחירי הטבלה ומחירי השוק של הקרקע ברמת-אביב לכ-60,000 ל"י ליחידת דיוור, בבני-ברק — 36,000 ל"י, בהרצליה לכ-38,000 ל"י).

טבלת מחירים זו היתה מבוססת איפוא על סובסידיות גדולות, ואף לא היה בהכרח מיתאם בין מחירי הטבלה לבין המחירים הריאליים של הקרקעות. תהליך זה החריף במשך הזמן בשל היעדר עידכון מתמיד של רמת מחירי הטבלה. כך נוצר מצב שבו "מחירי הטבלה" של קרקעות במרכז הארץ היו סמליים לעומת המחירים בשוק.

## עיוותים וחולשות

הכוונה במסירת קרקע לבנייה ציבורית למגורים במחירים הנמוכים ממחירי השוק, היא תמיכה בקבוצות אוכלוסיה מסוימות הזכאיות לסיוע ציבורי בשיכון. התמיכה נקבעת לאור שני קריטריונים עיקריים:

א. הקריטריון הסוציאלי: מידת הזכאות של המשתכן בהתאם למצבו הכלכלי, החברתי וכו'.

ב. הקריטריון הגיאוגרפי: קידום המדיניות של פיזור אוכלוסיה וחינוקן של ערי הפיתוח. את מידת הצדקתה של שיטת התמיכה, שהתבטאה בטבלת מחירי הקרקע המסובסדת — עד לשנת 1974 — יש איפוא לבחון בהתאם לשני הקריטריונים הללו.

שיטת הסיבסוד העקיף (כלומר דרך מרכיב הקרקע המהווה חלק מתשומות הבנייה) הינה שיטה בלתי-רצויה מבחינת מדיניות השיכון ומונעת שימוש יעיל במדיניות קרקעית. העיוותים הנובעים משיטה זו הם בעיקר:

א. תמיכה בלתי-יעילה למשתכנים: במציאות, לא תמיד הועברה מלוא הסובסידיה (דרך הקרקע) אל המשתכן; חלק ניכר ממנה הועבר למעשה לגורמים אחרים, שלא היה בכונת הממשלה לתמוך בהם. כמו כן, זוהי סובסידיה המוענקת באופן "אוטומטי": היא גדלה מדי שנה ללא הכוונה מודעת ועל כן קשה להגדיר את תחולתה ואת שיעורה. ועוד, הסובסידיה איננה סלקטיבית ואינה מותנית במצב הסוציאלי של המשתכנים.

ב. גורם מעכב מבחינת מגמות פיזור האוכלוסיה: במצב הקודם, כפי שתואר לעיל, לא היוותה טבלת מחירי הקרקע תמריץ חיובי לפיזור האוכלוסיה. הסובסידיה — הנמדדת על פי ההפרש שבין "מחירי הטבלה" לבין מחירי השוק — היתה גבוהה בהרבה במרכז הארץ מאשר באזורי הפיתוח בהם ערכי הקרקע הריאליים הינם נמוכים ביותר. יש לציין כי לחץ האוכלוסיה לשיכון באזורי מרכז הארץ, ובעיקר בגוש דן, מצריך השקעות ענק מתקציבי הממשלה בהרחבת התשתית ויוצר בעיות קשות של איכות הסביבה. כמו כן נגרמת עלייה תלולה במחירי הדיירות והקרקעות.

זאת ועוד, עלות הבנייה והוצאות הפיתוח הנלוות, גבוהות יותר דווקא באזורי הפיתוח (בשל נדירות גורמי הייצור כגון כוח-אדם מקצועי במקום, הוצאות הובלה גבוהות, הצורך בהשקעות ניכרות בתשתית ראשונית וגם בשל בנייה בטחונת). לדוגמה — אם מדד עלות הבנייה הכוללת (מחיר בנייה, הוצאות פיתוח כלליות וערך קרקע לפי טבלה 1972/73) בתל-אביב יוגדר כ-100, הרי המדד בבית-שאן וקרית-שמונה היה 114, מעלות ושלומי 114, ערד 119 ואילת 143. יתירה מזו, במרכז הארץ בהרבה יישובים המדד היה פחות מ-100 (ראשון לציון 95, רמת השרון 95, חולון ובתי-ים 97). ומסתבר כי כתוצאה משיטה זו — במיוחד

עקב אי-הכללתם של מחירי קרקע ריאליים בתחשיבי הבנייה — היתה תכופות למרכז הארץ עדיפות מבחינת מחיר השיכון הציבורי לעומת אזורי הפיתוח.  
 ג. עיוותים אחרים: ביזבוז מקורות ושימוש בלתי יעיל בקרקעות, היעדר מוטיבציה להשקעות יזומות בפינוי שטחים וברכישות קרקע לצרכי משרד השיכון, סירבול תהליכי הקצאת קרקע וצורך במנגנוני פיקוח.

### ההסדר החדש ומטרותיו

לאחר שנתבררו חולשות ועיוותים אלה, הוחלט באפריל 1974 על הקמת ועדה בראשותו של מנהל מינהל מקרקעי ישראל ובהשתתפות מנכ"ל משרד השיכון והממונה על התקציבים במשרד האוצר לצורך בדיקה כוללת של נושא טבלת מחירי הקרקע להקמת שיכונים ציבוריים. ועדה זו נעזרה בחומר שהוכן ע"י ועדת משנה בין-משרדית. ועדת המנכ"לים המליצה כי השמאי הממשלתי יקבע טבלת מחירי שומה לקרקעות באתרי הבנייה הציבורית המבוצעת ע"י משרד השיכון או מטעמו. מחירי הקרקע יהיו איפוא, בגדר מחירים ריאליים; דהיינו מחירי השומות של השמאי הממשלתי אשר יערוך את הטבלה הנ"ל לפני התחלת שנת הכספים עבור אותה שנה; וזאת באופן קבוע, מדי שנה בשנה. הואיל וביצוע ההמלצה של קביעת מחירי הקרקע ע"י השמאי הממשלתי בענף אחד עשוי לגרום להתייקרות מהירה מדי של הדירות בסוגים מסוימים של הבנייה הציבורית באיזור מרכז הארץ, המליצה ועדת המנכ"לים להפעיל את ההסדר החדש בשלבים, לפי אחוז מסויים ממחיר הקרקע כפי שנקבע ע"י השמאי הממשלתי:

### לוח 1: שלבים בהפעלת ההסדר החדש

השנה	אחוז ממחיר השומה של הקרקע	תשלום למעשה ע"י המשתכנים (לפי שיטת החיוון)
1974/75	50%	45,50%
1975/76	75%	68,25%
1976/77	100%	91,00%

ההמלצות דלעיל אושרו ע"י שרי האוצר, השיכון והחקלאות ב-17.9.74.

במקביל להחלטה זו עובדו נהלי עבודה למשרדי השיכון ומינהל מקרקעי ישראל על-מנת להבטיח את העברת המידע הנדרש וזירוז ופישוט תהליכי העבודה. ועדת משנה משותפת לשני המשרדים קבעה את מתכונת הטבלה החדשה, החל משנת 1974, ובתיאום עם השמאי הממשלתי נקבעו מחירי הקרקע לאתרי הבנייה של משרד השיכון ביישובים השונים לשנת 1975. כמו כן סוכם על הסדר תקציבי והתחשבות בין משרדי השיכון, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד האוצר. יסודות ההסדר החדש הם הבאים:

א. מטרת ההסדר, כפי שנקבע על-ידי שרי השיכון, האוצר והחקלאות, הינה לבטל את העיוותים שנבעו מהשיטה הקודמת, מתוך מגמה לעבור מתמיכה עקיפה בקרקע לתמיכה ישירה במשתכן; וזאת בהתאם לקריטריון סוציאלי ולקריטריון גיאוגרפי.

ההסדר החדש מאפשר לבסס את הסיוע לקבוצות המשתכנים השונות (עולים, זוגות צעירים, תת-דיור, ותיקים באזורי פיתוח) על משכנתאות לדיור ועל הלוואות עומדות (אשר הוגדלו לאחרונה בשיעור ניכר בערי הפיתוח, מתוך התחשבות בזכאות הסוציאלית וכן בצורך בהכוננת התיישבות ממרכז הארץ אל הפריפריה ולאזורי פיתוח מועדפים).



ב. ההחלטה האמורה מדגישה את העובדה, שיש להתחשב בערכה הריאלי של הקרקע, כגורם יצור כפיסי לבנייה וכן לשימושים אחרים במשק<sup>3</sup>.

ג. מחיר הקרקע ומחירי הדירות: — אין ספק שאין להתעלם מהאפשרות של התייקרות מסוימת בעלויות הבנייה הציבורית כתוצאה מהנהגת מחירי קרקע ריאליים בעיקר באזורי המרכז, חיפה וירושלים (בכל מקרה ההתייקרות תהיה אמוכה מהמתחייב על פי התוספת הישירה במרכיב הקרקע). אולם יש לזכור כי במצב של כושר יצור מוגבל של ענף הבנייה במשק ועודף ביקוש בשוק הדירות לא ניתן מבחינה כלכלית לפעול להוזלת מחירי הדירות באמצעות הנמכה מלאכותית של מחיר הקרקע. הדבר דומה למסירת גורמי יצור אחרים כגון: ברזל או מלט, במחירים הנופלים ממחירי השוק. כלל זה חל גם על הבנייה הציבורית אשר אין אפשרות לבודדה מהתנאים השוררים בענף כולו. למעשה, מסירת קרקע או גורמי יצור אחרים במחירים מוולים רק תבטיח רווחים נוספים, בלתי-מוצדקים, לגורמים שונים אשר לממשלה אין כל ענין להעניק להם סובסידיות.

ד. ההסדר האמור עולה בקנה אחד עם מגמות אחרות במדיניות השיכון הנוכחית והמדיניות הקרקעית של מועצת מקרקעי ישראל: סיוע ישיר ככל האפשר למשתכנים; עידוד השתכנות עצמית תוך ניצול, בין היתר, של מלאי דירות קיימות בשוק; הימנעות מהכוונה ישירה של המשתכנים לתכנית בנייה מויימת ויצירת תנאים שווים ככל האפשר, למשתכנים המקבלים סיוע לפי קריטריונים מוגדרים. יש להעיר כאן כי הבנייה הישירה של משרד השיכון, מיועדת מעיקרה לדירות בהשכרה, אשר דייריהן אינם מושפעים באופן ישיר מהעלאת מחיר הקרקע.

## טבלת המחירים לשנת 1975/76

כפי שצויין כבר לעיל, יגיע בשנת 1975/76 התשלום הבסיסי של המשתכנים בעד הקרקע הציבורית ל-68.25% מאומדן השמאי לגבי מחיר השוק. אומדן זה מתבסס על דירה בשטח של 75 מ"מ"ר ברוטו לפי מידות של משרד השיכון, וזאת בשיכונים רוויים (בניינים של 2 קומות לפחות עם ארבע דירות או יותר). אך יהיו הבדלים בהתאם לגודל הדירה: בדירות 60 מ"מ"ר יגיע התשלום ל-80% מהתשלום הבסיסי, דירות בין 61 ו-82 מ"מ"ר — 100%, דירות של 83 עד 94 מ"מ"ר — 115%, ודירות של 95 מ"מ"ר ומעלה — 125%.

כז הונהגו הבדלים בהתאם למספר הקומות בבניינים. בבתיים של 5—6 קומות מקטינים את התשלום ב-10% לעומת התשלום הבסיסי; בבתיים של 7—8 קומות ב-20%, ובבתיים של 9 קומות ומעלה — 30%. יצויין כי הבנייה החד-משפחתית או החד-קומתית אינה כלולה בטבלאות וטעונה שומה נפרדת לכל אתר.

להלן מביאים אנו, לצורך הדגמה, את טבלת מחירי הקרקע לשנת 1975/76 לגבי חלק מהישובים במחוזות השונים (על בסיס היוון דמי החכירה וכן לפי גדלים שונים של הדירות):

<sup>3</sup> יש לציין כי הנהגת המחיר הריאלי עולה בקנה אחד עם הרפורמה המינהלית שהונהגה החל מ-1.4.75 ע"י מינהל מקרקעי ישראל, בתחום שיטת ההחכרה של קרקעות בשיכונים ציבוריים רוויים. השיטה החדשה מתבססת על גביית דמי חכירה מהיוונים מראש לכל תקופת החכירה בת 49 השנים.

לוח 2 : טבלת מחירי קרקע השיכונים ציבוריים לשנת 1975/6

מחיר לשטחי דירות שונים					פירוט האתר	המקום
מחיר 125% מהכפס מעל 95 מ"ר (כ"ש)	מחיר 115% מהכפס מ"ר 94-83 (כ"ש)	מחיר 80% מהכפס עד 60 מ"ר (כ"ש)	מחיר כפסי לפי 88,25% מהשטח דירות בשטחים 82-61 מ"ר (כ"ש)	אומדן השטח 1974/5 (כ"ש)		
<b>ירושלים</b>						
20,470	18,840	13,100	16,380	24,000	מזרח תלפיות	עיר
10,240	9,420	6,550	8,190	12,000	רמות	
12,800	11,780	8,190	10,240	15,000	קרית יובל	
					קטמונים גושים	
11,940	10,980	7,640	9,550	14,000	(30173 ,30143)	
<b>מחוז ת"א והמרכז</b>						
12,800	11,780	8,190	10,240	15,000		אור יהודה
25,590	23,540	16,380	20,470	30,000		בני ברק
21,320	19,620	13,650	17,060	25,000		הרצליה
32,410	29,820	20,740	25,930	38,000		חולון
17,910	16,480	11,460	14,330	21,000	גוש 3979	לוד
18,760	17,260	12,010	15,010	22,000		
12,800	11,780	8,190	10,240	15,000	שכונות	נתניה
11,510	10,590	7,370	9,210	13,500	(שכ' עמישב)	פתח-תקוה
<b>מחוז חיפה</b>						
5,970	5,500	3,820	4,780	7,000		אור עקיבא
5,970	5,500	3,820	4,780	7,000		טירת הכרמל
12,800	11,780	8,190	10,240	15,000	מרכז	נהריה
8,520	7,840	5,460	6,820	10,000	שכ' עין שרה	
8,520	7,840	5,460	6,820	10,000	אתר קנדי	עכו
6,820	6,280	4,370	5,460	8,000	השטח הצפוני	
6,400	5,890	4,100	5,120	7,500		קרית אתא
11,090	10,200	7,100	8,870	13,000		קרית ביאליק
13,650	12,560	8,740	10,920	16,000		קרית ים
<b>מחוז הדרום</b>						
2,560	2,360	1,640	2,050	3,000	אתרים 1, 2, 4	אילת
4,260	3,920	2,730	3,410	5,000	אתרים 3, 5	
1,700	1,560	1,090	1,360	2,000		אופקים

מחיר לשטחי דירות שונים					פירוט האתר	המקום
מחיר בסיסי לפי 88.25% מהשומה דירות בשטחים 82-61 מ"ר (כ"מ)	80% מהבסיס עד 60 מ"ר (כ"מ)	115% מהבסיס מ"ר 94-83 (כ"מ)	125% מהבסיס מעל 95 מ"ר (כ"מ)	אומדן השכתי 1974/5 (כ"מ)		
6,820	5,460	7,840	8,520	10,000	שכ' ו', י"א	באר-שבע
15,010	12,010	17,260	18,760	22,000	שכ' ה'	
10,240	8,190	11,780	12,800	15,000	שכ' ט'	
2,730	2,180	3,140	3,410	4,000		דימונה
						מחוז הצפון
1,360	1,090	1,560	1,700	2,000		בית-שאן
3,410	2,730	3,920	4,260	5,000	עילית	טבריה
2,730	2,180	3,140	3,410	4,000		כרמיאל
5,460	4,370	6,280	6,820	8,000		נצרת
1,360	1,090	1,560	1,700	2,000		קרית שמונה

ניתוח תוצאות השיטה של קביעת מחירי הקרקע לשיכונים ציבוריים, כפי שקיימה עד שנת 1974 הצביע כאמור על מאזן שלילי ועל הצורך בהערכה מחדש של המדיניות בתחום זה. יתכן שמסקנה זו תהיה מנוגדת לדעות רווחות בציבור ואף בקרב גורמים שונים בענף הבנייה והמקרקעין, שלפיהן יכולה היתה הממשלה לכאורה לפעול במישרין להורדת מחיר הדיוור ליעדים ציבוריים באמצעות מסירת קרקעות הלאום בחינם או בחצי חינם. זוהי אשליה תמימה (או הטעיה) העלולה למנוע טיפול בגורמים הישירים ליוקר הדיוור. הפיתוי להיאחז בטענה כזו אינו מבוטל לכאורה, אולם דומגי שניתוח רצינולי של המציאות מפריך אותה מכל וכל. ההחלטה בדבר קביעת מחירי קרקע ריאליים לשיכונים ציבוריים מחזירה אותנו למעשה לנקודת המוצא. ההסדר החדש-ישן עולה בקנה אחד עם המגמות במיגזורים אחרים של מדיניות הממשלה, שאף בהם נמצא כי יש לחזור ולהתבסס על העקרונות הבסיסיים של מחירים ריאליים לתשומות ותמיכה ישירה בציבור או במשקיעים (ניתן להזכיר בהקשר זה, את מדיניות הסובסידיות לצרכן, עידוד השקעות הון ועוד).

יש לקוות כי הלקח שהצטבר ימנע מלהגיע לכרסום "זוחל" — במסגרת המערכת המינהלית של עקרונות ההסדר. באם הוא יעמוד במבחן הביצוע, לאורך זמן, הוא עשוי להביא לביטול חלק משמעותי של העיוותים הקודמים ויסייע בגיבוש מדיניות קרקעית מפוכחת.

# בשדה המחקר

## מרכיב הקרקע במחירי דירות

השונות המתייחסות לערך הקרקע, גמישות הביקוש לקרקע, הגורמים המשפיעים על הצע המקרקעין, קשר הגומלין בין ערך הקרקע ומרחקי הנסיעות, המיגבלות המוסדיות המשפיעות על שוק המקרקעין וכיו"ב. בין היתר דן המחבר בתורותיהם של ריצ'רד פ. מיוט, מריון קלאוסון, מאכס ניוטץ, או'ג'ין פ. בריגהאס, רוברט ה. הייג ואחרים.

בכל מכלול התורות והמחקרים הנסגרים ע"י המחבר מופיעה הקרקע כגורם ייצור שערכו נקבע ע"י המיקום במרחב (נגישות) וכן ע"י התנאים המאפיינים את הסביבה שבה נמצאת הקרקע (הפעילויות הכלכליות בסביבה וההשקעות הציבוריות המתבצעות בה, תנאים סביבתיים כגון נוף וזיהום אוויר ועוד). בנוסף לכך מושפע ערך הקרקע מגורמים רבים אחרים כגון ההגבלות המוסדיות-אדמיניסטרטיביות לגבי השימוש בה (התקנות לגבי ייעודי הקרקע באזורים שונים של הישוב, אחוזי הבניה, מיסים ורשיונות ועוד), יחסי הביקוש וההצע למגורים, גורמים ספיקולטיביים וכיו"ב.

נוכח הקשיים הרבים הכרוכים בדיקת ההשפעה של הפרמטרים השונים על מחיר הקרקע סבור המחבר שיש להעריך את ערך הקרקע **כהפרש שבין מחיר המוצר הסופי** (כגון מחיר הדירה שהוקמה על הקרקע) לבין **הוצאות הייצור שמחוץ לקרקע**. לפי גישה

מחקרו של ד"ר דן שפר בנושא "מרכיב הקרקע במחירי דירות", אשר הופיע לאחרונה מטעם המכון לחקר שימושי קרקע בירושלים ו"המרכז לחקר העיר והאזור" ליד הטכניון בחיפה, תורם תרומה רצינית לספרות העוסקת בבעיות הקרקע והמדיניות הקרקעית.

מטרתו המעשית של המחקר היתה לבחון באיזו מידה עשויה הוזלת קרקע המיועדת לבניית-מגורים להוזיל את מחירי הדירות. בנסותו לתת תשובה לשאלה זו, מגולל המחבר יריעה רחבה של ההיבטים התיאורטיים והאמפיריים השונים המתייחסים לשוק המקרקעין בכללו, ושוק המקרקעין בישראל בפרט. כן הגיע המחבר למספר הכללות מעניינות לגבי אופיו של שוק המקרקעין וכן קשר הגומלין שבין מחירי הקרקע מזה ומחירי הדירות מזה. המחקר קיבל איפוא אופי של דיון כללי יותר בבעיות של שוק המקרקעין על המסקנות המשתמעות מכך לגבי מחירי הדירות.

### סקירה עיונית

במחקרו של ד"ר ד. שפר יש ארבעה חלקים. חלקו הראשון נושא אופי עיוני מובהק ובו סוקר המחבר את התורות

(\* ד"ר דן שפר, מרכיב הקרקע במחירי דירות. המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים: והמרכז לחקר העיר והאזור ליד הטכניון בחיפה,

1975.

זו **מוכתב** למעשה ערך הקרקע ע"י מחיר המוצר הסופי, ועל כל פנים אין למחיר הקרקע השפעה על מחיר סופי זה של המוצר. ובמלים אחרות, לפי תפיסה זו אין למחיר הקרקע השפעה רבה ועל מחיר הדירה, ולמעשה ההיפך מזה הוא הנכון: **מחיר הקרקע מוכתב בעיקרו ע"י מחיר הדירה.**  
**הגורמים להתייקרות הדירות בישראל**

בחלק השני מנסה המחבר לעקוב אחר התהליך של התייקרות הדיור ל- גורמיו בתקופה האחרונה בישראל; וזאת כדי לבחון באיזו מידה ניתן ל- אות את עליית מחירי הקרקע כגורם חשוב להאמרת מחירי הדירות.

לצורך בדיקה זו סוקר המחבר את הגורמים שהשפיעו על גידול הביקוש למגורים בישראל, כגון הבניה עבור עיר לים חדשים, זוגות צעירים, היסול מש- כנות עוני, העלאת רמת הדיור, היסול מלאי הדירות ועוד. מצד שני בודק הוא את הגורמים שקבעו את הצע הבניה למגורים: כוח העבודה בענף הבניה, חומרים וציוד, מחיר ההון לצורך הש- קעה, מרכיב הקרקע במחירי דירות וכיו"ב.

על יסוד בדיקות אלו מתקבלת ה- תמונה הבאה: בין 1965 ו-1971 חל גידול ניכר בביקוש למגורים בישראל, וזאת מכמה סיבות: (א) אוכלוסיית ה- מדינה גדלה בחצי מיליון נפש; (ב) רמת החיים של האוכלוסייה עלתה; (ג) אחוז המבנים שנתבלו גדל במידה מוחשית, וגבר מאידך הצורך לחדש את מלאי הדיו רבמשק.

אך בעוד שהביקוש עלה במידה ניכ- רת, נשאר הצע הדירות נמוך יחסית. שהרי מספר הדירות שהושלמו ב-1971 היה זהה למספר הדירות שהושלמו

ש שנים לפני כן, בשנת 1965. הסיבות להצע נמוך זה נעוצות בכושר הייצור המוגבל של ענף הבניה בארץ. מכל מקום ברור כי כתוצאה מהגידול ה- מהיר בביקוש לדירות מזה וההיצע ה- מוגבל מזה, חלה עלייה ניכרת במחירי הדירות בארץ. כלומר, התייקרות הדי- רות נבעה מיחסי הביקוש וההיצע ב- ענף בניית המגורים ולא מהעליה ב- מחיר הקרקע. ומכאן המסקנה כי אילו הוזלו מחירי הקרקע בארץ, לא היה בכך כדי לבלום את העליה במחירי הדירות.

### **משוואות רגרסיה**

בחלק השלישי של המחקר, מנסה המחבר לבחון את הגורמים העיקריים המשפיעים על ערכי הקרקע בתוך עיר לצורך הבדיקה התייחס המחקר להער- כות שומה שנעשו ב-1971 לגבי ערכי קרקע באזורים שונים בעיר חיפה. כן נקט המחבר, לשם בדיקה זו, בשיטה של משוואות רגרסיה שבהן מבוטא הקשר בין ערכי הקרקע לבין משתנים מסבירים שונים.

במשוואות הרגרסיה נכללו שלוש ה- קבוצות הבאות של משתנים:

(א) **משתני מיקום**, כגון זמני הנסיעה מחלקת הקרקע הנתונה למרכז הדר, למרכז העיר התחתית או למפרץ חיפה; (ב) **שירותים כלכליים וחברתיים**, כ- גון סה"כ השטח הבנוי באזור, שטח מסחר ושירותים באזור, שטח בניני צי- בור, שטח בידור וחברה, מספר יחידות דיור וכיו"ב;

(ג) **משתני "הסביבה האנושית"**, ביי- ניהן צפיפות הדיור (מספר נפשות ל- חדר), אחוז המשפחות שבבעלותן כלי רכב, הכנסה חיצונית למשפחה בשנה ועוד.

מניתוח הנתונים מתקבלות כמה

מסקנות. ולדוגמה, מתברר שערכה של הקרקע עולה במידה שהיא קרובה יותר למרכז העיר או במידה שבאזור קיימות ציפיות לשינוי של יעוד הקרקע ממגורים לשירותים, מסחר ולמשרדים. כן קיימת מגמה בולטת לייקור הקרקע באזורים של משכנות עוני, במידה שקיימות ציפיות לשיקום של אזורים אלה ולעליה בערך הקרקע בעתיד.

### התיזה המרכזית של המחקר

לאחר שלושת החלקים הראשונים שבהם מנתח המחבר את שוק המקרקעין מנקודות ראות שונות, הוא מנסה לפתח בחלק הרביעי (והאחרון) את התיזה המרכזית של המחקר.

תיזה זו קובעת כי הביקוש לקרקע (כל עוד אינו למטרת השקעה ספיקולטיבית בלבד) הינו בגדר **ביקוש נגזר**; כלומר, הקרקע היא אמצעי יצירת מוצרים מוגמרים כגון בתי מגורים, מבני תעשייה, מבני מסחר, בתי ספר, בתי חולים, כבישים וכיו"ב. המסקנה היא כי אין זה נכון שמחיר המוצר מושפע ב"אורח בולט ממחיר הקרקע. נהפוך הוא, **מחיר המוצר מכתוב את מחיר הקרקע.**

גישה זו סותרת את ההשקפה הרורחת בחוגים מסויימים והגורסת, כי עליית מחירי הדירות מקורה בעליית מחירי הקרקעות. בניגוד לכך מצדדת

גישה זו בהשקפה האלטרנטיבית, הסבורה כי עליית מחירי הקרקע מקורה בעליית מחירי הדירות. ואמנם, הבדיקה שנערכה בחלק קודם של המחקר (חלק ב) הראתה כי ההתייקרות הגדולה של הדירות בישראל בין 1965 ו-1971/72 מקורה היה לא בהתייקרות הקרקע, אלא בגידול הרב של הביקוש לדירות (עקב גידול האוכלוסיה, עליית רמת החיים, העליה המוגברת ועוד) מזה וההיצע המוגבל של דירות (מחמת תפוקתו המוגבלת של ענף הבניה בארץ) מזה.

על יסוד ניתוח זה, מגיע המחבר למסקנה המעשית הבאה: בתקופה של גאות, גובר במשק הביקוש לדירות וכן לקרקעות לצורך בניה. במצב זה, **המדיניות של הוזלת קרקע לבניה לא תביא לידי ירידה במחירי הדירות**, אלא תגדיל את הרווחים (של הקבלנים, חברות בניה ושיכון ועוד). לעומת זאת, בתקופות של שפל ומיתון הוזלת מחירי הקרקע יכולה אמנם להביא לירידת מחירי הדירות. אלא שבתקופות אלו מסתמנת גם בלאו הכי מגמת ירידה במחירי הקרקע, ואין צורך בהתערבות ציבורית בתחום זה. ומכאן, **שמדיניות יזומה של הוזלת קרקעות איננה אפקטיבית** כאשר היא נחוצה (כגון בזמן גאות). ומצד שני, **כאשר מדיניות יזומה כזאת יכולה להיות אפקטיבית** (כגון בזמן שפל) **אין היא נחוצה.**

# ברחבי תבל

## הדינמיקה של הגירת אוכלוסיה לעיירות חדשות

(הדוגמה של ישראל\*)

מאת: אלן קירשנבאום ויוחנן קומיי

תושבים חדשים, שרובם אינם עירוניים — כוחן יפה אף לגבי ארצות אחרות. נוסף לכך, ניתן להשתמש בשיטת הני-תוח ובהשלכותיה לגבי ייסודן וקידומן של ערים חדשות באזורים אחרים בער-לם.

### אמת מידה לכוח-המשיכה

ישנן אמות-מידה רבות למדידת ה- הצלחה או הכשלון של אספקטים מיר-חדים בכל יחידה מתוכננת, הנקראת עיר חדשה. אחת הבחינות החשובות היא באיזו מידה הצליחו עיירות אלו למשוך אליהן אוכלוסיה ולהחזיק בה. אם מאזן ההתפתחות הוא חיובי, נוכל לצפות לזרימת אוכלוסיה אל העיירות. אם הוא שלילי, לא רק שלא תהיה אליהן זרימת אוכלוסיה, אלא בכמה מקרים אף תהיה מהן הגירה. ניתוח דפוסי ההגירה הפנימית לתוך העיירות האלו ומתוכן יתן לנו, איפוא, אמצעי להערכה כזאת. אולם, ניתוח מסוג זה עם שהוא חשוב למדידת פר-טנציאל-הגידול ולראיית הדפוסים ב-תהליכי תפרוסתה המחודשת של האר-כלוסיה, אינו מבהיר עדיין את הגורמים של כוח-משיכתה של עיירה. לשם כך היה עלינו לבדוק בשיטה משלימה את השפעת הגומלין בין תכונותיה המיוח-דות של עיירה לבין כוח-משיכתה לגבי הגירה פנימית. השיטה מתבססת

ההצטופפות הגוברת של האוכלוסיה ומפעלי-התעשייה באזורים עירוניים מצומצמים היא אחת הסיבות להעמ-קת המשבר של איכות הסביבה העירו-נית. הירידה הבולטת באיכות החיים העירוניים מהווה מניע חזק לחיפושן של אלטרנטיבות בנות-ביצוע למגמה הקיימת באורבניזציה. אחת הדרכים שעלתה בחיפוש זה, היא העיר ה- "חדשה", הקרויה גם "עיירת פיתוח". מעלותיה העיקריות הן:

א. ההקלה של לחץ-האוכלוסין ע"י שגנויים בהתפרסות הגיאוגרפית של יושבי-הערים;  
ב. הקמת אזורים עירוניים מתוכננים, שעשויים לשפר את איכות החיים בע-תיד.

אולם למרות שהוקמו עיירות כאלו בכמה ארצות, לא ניתנה הדעת עד כה, אלא במידה מועטת, להערכה אמפירית של מידת הצלחתן להשיג את מטרת-תיהן המוצהרות. ענייננו כאן הוא לבחון מערכת מסוג זה של עיירות חד-שות ולנתח באמצעות משוואות רגרסיה את הגורמים החברתיים והכלכליים הקשורים בכוח-משיכתן. העיירות ש-נחקרו נמצאות אמנם בישראל, אבל מטרותיהן — תפרוסת חדשה של ה-אוכלוסיה ואינטגרציה חברתית של

\* תירגמה מאנגלית: זהבה בס.

על הנחות יסוד בנוגע להתנהגות בתנו-  
עת ההגירה הפנימית.

למשל, תושבים ניידים בפרוטנציה  
נוטים לשקול את ההיבטים החיוביים  
והשליליים של מקום מגוריהם באותה  
שעה, וכן של מקומות מגורים אחרים  
בטרם יחליטו לעקור מיישוב ליישוב.  
תכונות אישיות מסוימות של המהגר  
הפנימי, כגון גילו, מצבו המשפחתי, עי-  
סוקו והשכלתו משפיעות על ההחלטה.  
אבל מעל כל אלה יש חשיבות מכרעת  
לתנאים הסוציאליים והכלכליים ה-  
אופייניים ליישוב הנתון.

במחקרנו חוברה, לפי מה שניתן  
לצפות, רשימת מרכיבים וגורמים, שע-  
שויים לשמש קני-מידה להחלטתו של  
המועמד להגירה פנימית. אך היא צומ-  
צמה מחמת מיגבלות בנתונים שעמדו  
לרשותנו. המגבלה העיקרית בבחי-  
רת המרכיבים נבעה מהיעדרם של  
נתונים מקיפים אחידים ורצופים.

במקרים רבים הנתונים לא היו בנמ-  
צא, או שהנתונים היו בלתי מספיקים,  
עובדה המשקפת בחלקה את מיעוט ה-  
התעניינות במחקר מעריך מסוג זה.  
על אף זאת ניתן היה לערוך, על יסוד  
הנתונים הקיימים, רשימה מקיפה  
למדי של מרכיבי כוח המשיכה.

לוח מס. 1 מביא את עשרת המרכי-  
בים הראשיים של כוח-המשיכה, שנכל-  
לו לבסוף בניתוח. (\*) יש להעיר, כי  
המרכיבים שנבחרו ניתנים להמרה ב-

נקל באחרים, רלוונטיים יותר למקרה  
הנתון. המרכיבים שנחקרו כללו את  
איכות החינוך ואת רמת שירותי הברי-  
אות. הראשון מן השניים הוערך כחשוב  
ביותר בעיני המהגר-הפנימי, הואיל  
והוא משקף מכשיר חיוני הן למוביליות  
סוציאלית (בייחוד לילדיו של המהגר-  
הפנימי) והן להרחבת אפשרויות תע-  
סוקה בעתיד. השני משמש כסימן פשוט  
לאחד מצרכי היסוד של משפחות ויחי-  
דים. מרכיב שלישי שנבדק, בין מרכיבי  
כוח-המשיכה, הוא מצב התעסוקה ב-  
עיירה, כפי שהוא מיוצג ע"י שיעור  
האבטלה. כעובדים מובטלים הוגדרו  
הן המובטלים פורמלית והן המועסקים  
בעבודות ציבוריות. השיעור חושב ביחס  
לכלל כוח-העבודה שבעיירה. גורם נוסף  
שנבדק הוא הדיור. הצע הדיור במקום,  
כמותו ואיכותו הם שיקולים חשובים  
ביותר לגבי אדם המבקש להשתקע במ-  
קום מסויים. מאחר שכמעט כל יחידות  
המגורים בעיירות החדשות בישראל  
נמצאות בבעלות ציבורית ובחזקה צי-  
בורית, מצאנו כי טיפוס הדיור, מחירו,  
או דמי השכירות עבורו הם כמעט אחי-  
דים. אולם היו הבדלים במספר יחידות  
המגורים המצויות למעשה בכל שנה,  
וזהו נתון שנתקנו לו בניתוח. כדי  
שההשוואה בין העיירות השונות תהיה  
משמעותית, חולק מספר יחידות  
המגורים (הדירות) שניבנו לאחרונה,  
במצאי הדירות של העיירה, על-מנת  
שיתקבל בדרך זו אחוז הבניה החדשה  
לצרכי מגורים. איכות הדיור הציגה  
בעיה קשה למדידה, ואפשר היה  
להעריכה רק בקווים גסים על-ידי ה-  
צפיפות ליחידת-דיור, שהיא מודד עקיף  
למצבה הכלכלי של האוכלוסיה וכן  
למצבן של יחידות המגורים עצמן.

(\*) המשטנה התלוי — הקף ההגירה הפנימית  
לעיירות — נמדד הן במונחים של אוכלוסיה  
כללית והן במונחים של קבוצות אתניות באוכ-  
לוסיה. יצויין גם כי נוצר "פיגור" של שנה, כש-  
ערכנו זה-מול-זה את הקף ההגירה הפנימית מזה  
ואת התנאים הסוציאליים והכלכליים מזה. ל-  
משל, ההגירה-פנימית ב-1968 נבדקה על רקע  
תנאי העיירות ב-1967.





תכונות נבחרות של כל היישובים העירוניים, ובכלל זה על הגירה פנימית וחיצונית. מידע על הגירה פנימית היה בנמצא, אך לא הובחנו בו לא נקודות המוצא של המהגרים מיישוב ליישוב ולא המקומות החדשים, שבהם בחרו. מתוך כ-25 אזורים עירוניים, המוגדרים כעירות חדשות (הנהנות מתנאים נוחים במיסוי ובהקצבות פיתוח), נבחרו 18 בלבד. הדבר נקבע אך ורק לפי מציאותם של נתונים שלמים ובני-השוואה. נבחרו לניתוח שתי נקודות-זמן, שנת 1966 ו-1968, בעיקר נוכח קיום נתונים מתאימים לגבי שנים אלו וקירבתן היחסית לימינו אנו. בנוסף על כך שיקפו נקודות-זמן אלו תמורות גדולות בכלכלת ישראל: השנה המוקדמת מבין שתיהן קשורה בשפל כלכלי, המאוחרת — בגאות כלכלית.

הנתונים על הגירה התבססו על הספר הכולל של שינויי מקום מגורים, כפי שנרשם בסוף כל שנה, והם כוללים רק שינויי מגורים פנימיים (בתוך הארץ) שנעשו, פחות או יותר, מרצון. למשל, עולים חדשים, שנשלחו במישרין אל עיירה חדשה, או אלה שבחרו בעיר חדשה כמקום השתקעות הראשון בארץ, הוצאו מכלל חשבון. תכונה חסרה בה של המהגרים הפנימיים, שנוקקנו לה בניתוחנו, היא המוצא האתני (\*). אחת המגבלות העיקריות של השימוש

(\*) נותחו שלוש קבוצות אתניות לפי אזורי מוצא רחבים: יוצאי אסיה-אפריקה, יוצאי אירופה אמריקה וילידי הארץ. יש להכיר בכך, שהקטגוריה ילידי הארץ יכולה לכלול לא רק צברים מעורבים (intergenerational) אלא גם צאצאי הורים ילידי חוץ. במקרה האחרון הרי זה עניין להשערות לפי שעה, האם אנשים כאלה קשורים יותר בתרבות ובערכים של ההורים ילידי חוץ או בתרבות הישראלית השלטת.

בנתונים כאלה היא דרגת הדיוק של מרשם התושבים הרצוף בשיטה הנהוגה בישראל. לפי החוק חייב כל אדם המשרד נה את מקום מגוריו, להודיע למשרד מירשם התושבים את כתובתו החדשה, ומן הרישומים האלה מתקבלים נתונים על הגירה פנימית, כפי שחושבו על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים הם בדרך כלל מדויקים למדי, אלא שהרישום מפגר על-פירוב בזמן אחר שינוי מקום המגורים (לעתים קרובות נעשה הרישום לפני הבחירות, שאז נדרש זיהוי מקום המגורים). על כן יש לצפות למידה מסוימת של הטייה כלפי מטה בנתונים על הקף ההגירה הפנימית. מלבד זאת קיימת האפשרות שאנשים מסויימים מתעלמים מן החוק. דבר, שהיה בו עניין רב מאד, הוא כיוון זרימתה של ההגירה הפנימית. אך, כאמור, לא נמצאו נתונים על נקודות מוצאם של המהגרים מיישוב ליישוב ועל מחוזות חפצם. וכך איננו יודעים, האם המהגרים אל עירות חדשות באו מאזורים כפריים או מאזורים עירוניים אחרים.

### **בדיקה אמפירית של מרכיבי כוח המשיכה**

כדי לקבוע הן את כוחו והן את חשיבותו היחסית של כל אחד מן המרכיבים בהשפעה על זרימת מהגרים פנימיים אל העירות החדשות, נזקקנו לדרך ניתוח, הקרויה משוואת רגרסיה רבת-משתנים המבוצעת צעד אחד צעד (Step-wise). ניתוח כזה עיקרו בכך, שמוסיפים בכל פעם לרגרסיה משתנים נוספים, בעוד אותם משתנים, המסבירים חלק מיריבי מהשונות מופיעים הראשונים. אחריהם באים לפי הסדר, המשתנים המסבירים חלק מיריבי מה-

מקוריים נמצאו ששה חשובים ביותר להסברת השוני במשתנה התלוי, דהיינו השוני בהקף ההגירה הפנימית לעיר-רות. תוצאות הניתוח מובאים בלוח מס. 2:

שוונות הנותרת וכיו"ב. בדרך זו ניתן לקבל את סדר חשיבותם של המשתנים השונים בהסברת השונות בזרימת מהגר רים לעיררות. (אחוז ההסבר —  $R^2$ ) מתוך עשרת המרכיבים העיקריים ה-

לוח 2. סיכום הרגרסיה רב-המשתנים של מרכיבי כוח-המשיכה לשנים 1966 — ו-1968

משתנים בלתי-תלויים	מקדמי הרגרסיה	$R^2$ מצטבר	גידול ב- $R^2$
<b>1966</b>			
מצב תעסוקה	28.00	0.379	0.379
רווחה סוציאלית-כלכלית	0.003	0.642	0.263
הצע דור	32.23	0.707	0.065
איכות ביה"ס תיכון	0.08	0.741	0.034
קירבה לעיר	0.02	0.765	0.024
מידת הוותק של העיירה	0.01	0.768	0.003
איכות ביה"ס היסודי	0.22	0.770	0.002
<b>1968</b>			
מצב תעסוקה	34.33	0.239	0.239
רווחה סוציאלית-כלכלית	0.002	0.384	0.145
קירבה לעיר	0.06	0.465	0.081
הצע דור	133.07	0.526	0.061
איכות ביה"ס היסודי	0.91	0.569	0.043
איכות ביה"ס התיכון	0.15	0.600	0.043
מידת הוותק של העיירה	0.005	0.601	0.0006

כדאי אולי לציין, כי סדר המרכיבים שנתקבל, לפי חשיבותו היחסית, דומה מאוד בשתי השנים שנבדקו. אבל במר-כיב ה"קירבה אל מרכזים עירוניים גדר לים" אנו מוצאים שינוי חשוב: חשיבו-תו של משתנה זה עלתה במידה משמ-עותית בין 1966 ל-1968. כן חל שינוי כלשהו במרכיב החינוך בביה"ס היסודי, שהיה כמעט חסר כל משמעות ב-1966 ואילו ב-1968 הוא מופיע כגורם חשוב יותר יחסית. ועוד, מגלים הנתונים, כי הן ב-1966 והן ב-1968 נודעת חשיבות ראשונית בקביעת כוח-משיכתן של עיירות לשני מרכיבים, והם "מצב התעסוקה" ו"הרווחה הסוציא-לית-כלכלית". חשיבות פחותה מזו, אם כי רצופה יחסית, יש ל"הצע הדיוור"

ב-1966 ול"קירבה אל מרכזים עירוניים גדולים" ב-1968. סימני המקדמים של הרגרסיה מלמדים כי הרעה במצב ה-תעסוקה בעיירה וירידה ברמת רווחתה הסוציאלית והכלכלית הפחיתו את כוח-משיכתה. כן פחת כוח משיכתן של עיירות, שהינן מרוחקות יותר ממרכזים עירוניים גדולים. לעומת זאת, הגי-דול בהצע יחידות הדיוור הביא לה-גירה מוגברת אל העיירות. מידה מסויימת של דו-ערכיות היתה אופיי-נית ליחס בין גילה של עיירה לבין יכול-תה למשוך משתקעים. ב-1966 נודע כוח משיכה רב יותר לוותיקות שבין העיירות, והיפוכו של דבר ב-1968 אשר בה עכשוו הופיעו כמושכות יותר אותן עיירות שהוקמו מאוחר יתר.

ב־1968 כל המרכיבים גם יחד אין בהם כדי לספק רמת הסבר כזאת.

### הבדלים אתניים

צעד נוסף בנייתוח התרכיב בדרגות רג־שותן של שלוש הקבוצות האתניות הג־דולות בישראל לתנאים הסוציאליים והכלכליים שבעיירות. סברנו כי המח־קר לא יהא משביע־רצון, אם יסתפק בבדיקת אוכלוסיה מעורבת של מהג־רים פנימיים, שעה שהדעת נותנת כי תת־קבוצות בזרמי ההגירה הפנימית עשויות לראות את התנאים ולהגיב עליהם כל אחת מנקודת ראות משלה. הסברה, שיתגלו הבדלים לפי המוצא האתני, אמנם נתאשרה על ידי התוצ־אות. ושוב, אפשר להמיר את גורם המוצא האתני בגורמים אחרים, כגון גזע, מוצא עירוני או כפרי, עיסוק וכו'.

### לוח 3. סיכויי הרגרסיה רבת־המשתנים של מרכיבי כוח־המשיכה והמוצא האתני של המהגרים לעיירות

גידול ב־R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> מצטבר	מקדמי הרגרסיה	משתנים בלתי־תלויים
			<b>ילידי הארץ</b>
0.224	0.224	-16.39	מצב התעסוקה
0.195	0.420	-0.001	רווחה סוציו־כלכלית
0.072	0.492	-0.42	חינוך יסודי
0.051	0.543	60.67	הצע דיור
0.040	0.583	-0.019	קירבה לעיר
0.025	0.609	0.07	חינוך תיכון
0.005	0.615	-0.007	מידת הוותק של העיירה
			<b>אסיה—אפריקה</b>
0.226	0.226	-11.5	מצב תעסוקה
0.146	0.372	-0.02	קירבה לעיר
0.127	0.500	47.44	הצע דיור
0.052	0.552	-0.29	חינוך יסודי
0.041	0.593	0.04	חינוך תיכון
0.004	0.598	0.005	מידת הוותק של העיירה
0.0006	0.598	0.0001	רווחה סוציו־כלכלית
			<b>אירופה—אמריקה</b>
0.237	0.237	-6.78	מצב תעסוקה
0.129	0.366	-0.18	חינוך יסודי
0.110	0.477	24.94	הצע דיור
0.057	0.534	-0.008	קירבה לעיר
0.037	0.572	0.03	חינוך תיכון
0.003	0.575	-0.0002	רווחה סוציו־כלכלית
0.002	0.578	-0.002	מידת הוותק של העיירה

החינוך היסודי היא הגורם הקובע אצל ילידי אירופה ואמריקה.

נמצא, איפוא, שסדר חשיבותם של המרכיבים בפועל, כפי שהוא משפיע על ההגירה אל העיירות, שונה אצל כל קבוצה אתנית. למשל, רמת הרווחה, איכות החינוך היסודי והיצע הדיור — בסדר זה — הם הקובעים הראשונים בשביל ילידי הארץ. הסדר משתנה בש"ביל מהגרים ילידי אסיה—אפריקה: אלה מייחסים כאמור חשיבות מיוחדת לקירבה אל עיר גדולה, ואחריה באים הצע-הדיור ואיכות החינוך בביה"ס הי-סודי. ואילו הסדר אצל ילידי אירופה ואמריקה לאחר גורם התעסוקה — איכות החינוך היסודי, הצע הדיור וה-קירבה אל העיר הגדולה.

המסקנה העיקרית המתקבלת מן הנתונים מתייחסת להשפעתו המכרעת של מרכיב התעסוקה על כוח-המשיכה לגבי כל התושבים אל מוצאם האתני השונה. אם קיימים הבדלים, הריהם מתייחסים לגורמים הבאים אחרי גורם התעסוקה. נמצא שמצב התעסוקה משפיע על כל הקבוצות באופן שווה בערך; אך לא כן קווי ייחוד אחרים של העיירה. רמה נמוכה של רווחה סוציאלית וכלכלית בעיירה — אפילו מצב התעסוקה בה טוב למדי — אפשר שתעכב את ההגירה אצל ילידי הארץ. בדומה לכך מופיעה איכות החינוך היסודי כגורם דחיה — למרות מצב תעסוקה טוב — לגבי המהגרים הפנימיים ילידי אירופה-אמריקה. הבדלים אלה הם משמעותיים ביותר, מאחר שעשויים הם להביא לידי שינויים בהחלטות התכנון בנוגע לפיתוחן של העיירות.

### הגברת כוח-משיכתן של הייערות

עמדנו לעיל על היחס שבין כוח משיכה של עיירה לבין אופייה הסוציאלי

הנתונים בלוח 3 מגלים, שהקבוצות האתניות נבדלו זו מזו במידה משמעותית בהגבותיהן כמעט לגבי כל המרכיבים של כוח-המשיכה. ראויים לשימת לב ההבדלים בסימנם של מקדמים קואפיצינטיים מסויימים. באופן מיוחד אנו מציינים, שעיירות ותיקות יותר מושכות מהגרים פנימיים מבין ילידי הארץ וילידי אירופה—אמריקה, שעה שילידי אסיה—אפריקה נמשכים אל עיירות צעירות יותר. כן בולט ניגוד חריף בהגבה על רמת הרווחה הסוציאלית והכלכלית. כוח-משיכתן של עיירות, שבהן רמה זו יורדת, הוא שלילי לגבי ילידי הארץ וילידי אירופה-אמריקה, אבל חיובי לגבי הגירה פנימית של יוצאי אסיה—אפריקה. \*)

עם כל ההבדלים האלה, החשיבות של מרכיב מצב התעסוקה היא ראשונה במעלה בקביעת כוח-משיכתה של עיירה. כלומר ירידה בתעסוקה משפיעה השפעה שלילית על כוח-המשיכה. המרכיבים, הבאים אחרי גורם התעסוקה, מעוררים תגובות שונות בהתאם לקבוצות האתניות השונות. אחד הגורמים החשובים ביותר, מחוץ לגורם האבטלה, לגבי ילידי אסיה ואפריקה, העומדים לשנות את מקום מגוריהם — הוא הגורם של הקירבה לעיר הגדולה. ואילו ילידי הארץ רגישים ביותר לרמת הרווחה שבעיירות, בעוד שאיכות

\*) הדבר מעניין, כיוון שקיימת קורלציה גבוהה מאוד בין אחוז התושבים יוצאי אסיה—אפריקה שבעיירות לבין מספר מקבלי הסעד. נמצא כי אם יוצאי אסיה—אפריקה נמשכים אל עיירות בעלות רמה נמוכה של רווחה, הדבר נובע כנראה מכך שבעיירות כאלה יש אחוז גבוה של תושבים מבני עדתם. כלומר, כוח המשיכה מקורו בהרכב העדתי של העיירות, ולא ברמת הרווחה שבהן. אולם, פירוש זה הוא זמני בלבד.

בשביל יוצאי אסיה—אפריקה ויוצאי אירופה—אמריקה. השינוי הדרוש יהיה כפול בגודלו לגבי שתי הקבוצות האחרונות. אולם אפשרות ריאליה זו לבצע שינוי באיכות החינוך מוגבלת לביה"ס היסודי. אין היא חלה על מרבית החינוך התיכוני, אשר בו נדרש שינוי גבוה מאד ביחס לקיים.

**לוח 4. השינויים הדרושים במרכיבי כוח-המשיכה להגברת ההגירה לעיירות באחוז אחד, 1968**

ממוצע קיום	השינוי הנחוץ	ילידי הארץ מוצא אתני
12.8	6.1	מצב התעסוקה
901.4	909.1	רווחה סוציאל-כלכלית
28.0	2.4	חינוך יסודי
3.1	1.6	הצע דיור
42.3	52.6	קירבה לעיר
20.8	13.9	חינוך תיכון
54.8	142.8	מידת הוותק של העיירה
<b>אסיה—אפריקה</b>		
12.8	8.9	מצב תעסוקה
42.3	37.0	קירבה לעיר
3.1	0.02	הצע דיור
28.0	3.4	חינוך יסודי
20.8	25.0	חינוך תיכון
54.8	200.0	מידת הוותק של העיירה
901.4	100000	רווחה סוציאל-כלכלית
<b>אירופה—אמריקה</b>		
12.8	14.7	מצב תעסוקה
28.0	5.3	חינוך יסודי
3.1	0.04	הצע דיור
42.3	125.0	קירבה לעיר
20.8	30.3	חינוך תיכון
901.4	10000.0	רווחה סוציאל-כלכלית
901.4	5000.0	רווחה סוציאל-כלכלית
54.8	500.0	מידת הוותק של העיירה

בדיקת השינויים הדרושים במצב התעסוקה מעניינת במיוחד בגלל השפעתו החזקה של משתנה זה על דפוסי ההגירה לעיירות. השינויים הנחוצים נבדלים לפי המוצא האתני. לגבי ילידי הארץ יידרש שינוי קטן יותר, מאשר

והכלכלי. אך עדיין נותרה הבעיה המעשית באלו אמצעים אפשר להגביר את כוח המשיכה. אם נערוך זה מול זה את השינויים הנחוצים להגברת כוח המשיכה ואת מצב העניינים הקיים בעיירות למעשה, נוכל לאמוד, האם ניתנים השינויים לביצוע באופן ריאלי. כדי להסביר את העניין בקצרה — אנו מחשבים את השינוי הנחוץ בכל מרכיב כדי לגרום עליה של אחוז אחד בשיעורי ההגירה אל העיירות. נתון זה, כאשר משווים אותו לממוצע הקיים של כל מרכיב, יתן לנו מושג מסוים לגבי אפשרות הביצוע. לוח מס. 4 מסכם את התוצאות.

הנתונים מלמדים, כי השינויים הנחוצים בכל אחד מן המרכיבים אינם שווים לגבי מהגרים פנימיים מקבוצות אתניות שונות. מובן מאליו כי שניים מן המרכיבים — הקירבה אל עיר גדולה ומידת הוותק של העיירה — אינם בגדר משתנים התלויים במדיניות. אשר לאפשרויות אחרות, גודל השינוי הנחוץ ברמת הרווחה הסוציאלית והכלכלית הדרוש כדי למשוך אפילו אחוז אחד נוסף של מהגרים לעיירות, הופך את העניין לבלתי-ריאלי. לא כן הדבר ביחס להצע הדיור: כאן עשויות עליות קלות בשיעור הבנייה הגמורה לחולל את השינוי המבוקש בהגירתם של יוצאי אסיה—אפריקה ויוצאי אירופה—אמריקה לעיירות, ועלייה קצת יותר גדולה (בשיעור הבנייה הגמורה) תביא את התוצאה המבוקשת לגבי ילידי הארץ.

אותו שינוי בשיעור ההגירה לעיירות יושג גם ע"י שינויים קלים במספר התלמידים לכיתה בבית-הספר היסודי. במקרה זה יידרש שינוי קטן יותר כדי למשוך את ילידי הארץ ממה שנחוץ

לב להבדלים בכוח המשיכה לפי המוצא האתני — הרי אפשר ששיפור סלקטיבי בהיצע הדיור ובשיעור התלמידים לכיתה בביה"ס היסודי יתרום הרבה להשגת מטרה זו. אם, לעומת זאת, המטרה היא להגביר את "צביון הארצישראלי של העיירות, כדי להקל על קליטת העלייה", כי אז יש לרכז את המאמצים במשיכת ילידי הארץ אל עיירות הפיתוח. פתרונות אלטרנטיביים במסגרת זו — על פי המשקל שמייחסים למטרות האמורות — נותנים למעצבי המדיניות מערכת של קני-מידה שעליה יכולים הם לבסס את החלטותיהם.

### מסקנות

במאמר זה ניסינו להתרכז באמצעים המאפשרים לנו לנתח ולבדוק בדיקה אמפירית את המרכיבים התורמים לכוח-משיכתן של עיירות חדשות. ההשערה שעמדה לנגד עינינו, אם כי לא נאמרה במפורש היא, כי דגם זה ניתן להכללה ואפשר להשתמש בו לגבי כל מערכת אחרת של עיירות, מתוכננות ושאינן מתוכננות. בחירת העיירות החדשות התרכזה ביחידות מתוכננות, שחשיבותן היתה בכך ששימשו כמכשיר של מדיניות להאצת התהליך של פיזור האוכלוסיה. אולם בסיוע של הניתוח תלוי בתפיסה ש"בני אדם מדברים ברגליים"; שההכרעה הסופית לגבי כושר חייהן של העיירות החדשות תלויה בכוחן של עיירות אלו למשוך מהגרים פוטנציאליים המוכנים להשתקע בהן. מכאן משתמע, שכל פעולה של אורגניזציה מכוונת, אשר מטרתה להקים עיירות חדשות, תצטרך להתחשב בדינמיקה של כוח-המשיכה כגורם בסיסי. לטווח קצר, צריכה פרספקטיבה כזאת

לגבי הקבוצות האתניות האחרות. אך אפילו בשבילם צריך היה לצמצם את שיעור האבטלה כדי מחצית על מנת להגדיל את ההגירה הפנימית באחוז אחד. ואילו לשם הגברת הזרימה לערי יירות של יוצאי אירופה—אמריקה (באחוז אחד), עלינו לחסל את האבטלה לחלוטין. שיעור זה של השינויים הנדרשים — בייחוד בתנאי שוק העבר — דה המתקרב לתעסוקה מלאה על רקע הגאות הכלכלית ב-1968 — מלמד, כי נסיונות נוספים לצמצום שיעור האבטלה על-מנת להשיג גידול בכוח-משיכה, אינם יכולים להיחשב כצעד נבון. נמצא שלמרות השפעתו החזקה של מרכיב האבטלה, אין השינוי נראה ריאלי.

הניתוח נתן בידינו אמת-מידה אובייקטיבית לפתרונות אלטרנטיביים בני ביצוע לשם הגברת כוח-משיכתן של העיירות החדשות בישראל. אולם חשוב להדגיש, כי מבחינה ריאלי-הביצוע, שנעשו לעיל, אינם מביאים בחשבון את האפשרות של פעולת גומלין בין המרכיבים. נבדק רק השינוי הדרוש בכל מרכיב בודד, כשכל האחרים נשארים קבועים. המגבלות בנתונים אינן מאפשרות לנו לחקור את פעולות הגומלין. אבל ברור, למשל, כי ההשפעה של הטרנזיטוריות תהיה מותנית במידה רבה במצב התעסוקה. למשל, הגברת כוח-המשיכה ע"י דיור אפשר שתחמיר את מצב התעסוקה, תגרום אולי עלייה במספר מקבלי הסעד ותיצור תדמית שלילית לעיירה. מלבד זאת נשארת הבעיה המכרעת של זיקת הפתרונות האלטרנטיביים למטרותיהן השונות של העיירות, היינו פיזור האוכלוסיה וקליטת עלייה. אם המטרה אינה אלא להגביר את פיזור האוכלוסיה — בלי שים

במקצת את התפקיד המסובך של טי-פול בקבוצות נבדלות זו מזו על מטרותיהן האלטרנטיביות.

נקודה אחרונה, שעלתה בתהליך הניתוח מתייחסת לשיטת רישום, שתמציא חומר רצוף ומעודכן על העיירות החדשות, שאפשר יהיה כדי להעריך את יעילותן בהשגת מטרות מסויימות ומפורשות. אנו ממליצים בכל לשון של המלצה כי מערכת-רישום כזאת תופעל בהקדם בתהליך התכנון. בלעדי מערכת מסוג זה יקשה למדוד ולקבוע באי-זו מידה הוכתרו התכניות בהצלחה.

(מתוך כתב העת: Socio-economic Planning Sciences; An International Journal, December 1973, P.P. 687-695)

לאפשר את מדידת ההצלחה או הכישלון של המדיניות הקיימת ושל הדרך כים הקיימות לשינוי. לטווח ארוך, זו צורה של תכנון למועדים ארוכים.

נוכח המיגבלות, של מחסור בנתונים הווארו במיוחד בניתוח זה תחומים, שבהם ניתן לבצע שינוי לשם הגברת כוח-המשיכה. תוצאת הניתוח מבהירה את כוחם של מרכיבי כוח-המשיכה, את האפשרות להשתמש בהם כאמצעי להגברת המשיכה, ומה שחשוב ביותר — הניתוח מעלה את ההבדלים בהגבורתיהן של קבוצות אתניות שונות על תנאי העיירה. נקודה אחרונה זו יש בה עניין מיוחד, מאחר שהיא מאירה

## מבעיות התיכנון האזורי באמריקה הלטינית \*

(לבחינת האסטרטגיה של מוקדי צמיחה)

מיכאל או. קונווי

דו תכניות ארציות מפורטות לדצ-נטרליזציה על-יסוד מוקדי-צמיחה, משכו ידן מתכניותיהן והחלו לחפש נקודות-בסיס אלטרנטיביות לתכנון האזורי. לשלוש ארצות אלו היו ודאי טעמים שונים אך היה להם גם צד שווה שדי בו לעורר שאלות חדשות ורציניות בנושא זה בכללו: באיזו מידה ניתן לנקוט אסטרטגיות של מוקדי-צמיחה בכלכלה בלתי מפור-תחת.

**ציילה** היתה הראשונה באמריקה הלטינית אשר העלתה תכנית ארצית כוללת לפיתוח אזורי, שהיתה מוש-תת במפורש על אסטרטגיה של מוק-

בשנות ה-60, בין העשור לסופו, אימצו לעצמם מתכנני-פיתוח באר-צות אמריקה הלטינית את התורות המודרניות של מוקדי צמיחה (Poles of growth) ומיהרו ליישמן בקצב שהפתיע כמה משקיפים בתכ-ניותיהם לפיתוח אזורי. אך נראה כי עתה ממהרים הם לפנות עורף לתו-רות אלו, בייחוד לתורת **מוקדי הצמיחה**. דבר זה נעשה ע"י כך שדו-אותן רשמית ובפה מלא, או זונחים אותן בדרך אחרת. שלוש ארצות (ציילה, בוליביה וקולומביה), שעייב-

\* תיגרמה מאנגלית: זהבה בס.



די-צמיחה. היא דאגה ליצירת מוקדי צמיחה בשלושה דרגים: מוקד ארצי, שמרכזו בסנטיגו; שלושה מוקדים רב-אזוריים, שמרכזיהם אנטופגסטה, ולפרייסו וקונספסיון; ושורת מוקדי-צמיחה אזוריים — לשנים-עשר האזורים שנתקבלו בחלוקת הארץ לצרכי תכנון. נאמר ברורות, כי ניתנה עדיפות לחבלי-ארץ מסויימים, כדי לרכז את משאבי-הפיתוח, הנמצאים בארץ, "באותם אזורים, המגלים פוטנציאל התפתחות גדול יותר". אמנם המתכננים הודו כי אסטרטגיה מעין זו עלולה להוליד תוצאות שליליות לגבי האזורים שאינם מועדפים. על-כן תיקנו תקנות-ביניים "להפניית משאבים אל אזורים, שהם בעלי פוטנציאל נמוך אך סובלים מבעיות כלכליות רציניות". אך עם זאת ציינו כי תקנות אלו "אי-אפשר היה לקיימן לאורך ימים".

משכנסה לכהונתה ב-1970 ממ-שלתו הסוציאליסטית של סלודור איינדה, ונתפרסמה תכניתה הלאומית הראשונה, הובעה שם "התנגדות מן הקצה אל הקצה" לדגם ה"תלות הכלכלית", שבו השתמשה לפי הטענה הממשלה הקודמת על-מנת לכוון את הדפוסים המרחביים של ההתפתחות הכלכלית בצילה. התכנית הציעה להמיר את הבסיס הריכוזי והבלעדי הזה במדיניות דקונצנטרטיבית ו"אינטגרטיבית", כדי להקיף בתהליך הפיתוח את האוכלוסייה כולה.

**בבוליביה מכילה תכנית-האב** האחרונה, שנתפרסמה עד כה (ע"י ממשלו של הגנרל אלפרדו אובנדו קאנדיה), ניתוחי סקטורים ואזורים

במונחים של מוקדי-צמיחה תפקודיים ומרחביים. מדיניות הפיתוח האזורי מתבססת על ההנחה, שכדי לצמצם את ממדי העוני בכפרים יש צורך באורבניזציה ומן הראוי לכוון כלפי הערים הבינוניות בגודלן. על מנת לכוון תהליך זה על הצד הטוב ביותר, נקבעה הירארכיה מסדר בכת של מוקדים ומרכזים, המצטיינים בפעילות כלכלית ראשית ובגודל אבסולוטי בהווה. ארבעה מחוזות או ארבע "מדינות" (מתוך תשע) נועדו לשמש כמוקדים, ושמונה ערים מרר-חקות כונו בשם מרכזי פיתוח. מאז 1970 אירעו שני חילופי-שלטון, שני-הם מחוץ לקונסטיטוציה, וממשלתו הנוכחית של הקולונל באנור סוארס טרם הציגה תכנית לאומית. אבל נתגלה בראיונות, שנערכו בלה-פז עם המנהל הארצי לפיתוח אזורי, כי התכנית החדשה לאזורים לא תתבסס על אסטרטגיה של מוקדים. "כל אסטרטגיה, הנותנת כיסוי חלקי בלבד לטריטוריה הלאומית, תדחה", אמר המנהל. המוקדים, יביאו, לדעתו, לידי "נדידה הרת-שואה" ולידי בריחת הון גוברת מן האזורים המפותחים פחות.

**קולומביה.** קולומביה היא דוגמה אחרת של ארץ, בה עובדה תכנית ברורה ומוגדרת על-פי עקרונות ה"מוקדים, וסופה שפינתה מקומה לתכנית חדשה — המתמודדת עם יסודות אלטרנטיביים לפיתוח. התכנית של 1969—1972 הביאה ני-תוח נרחב בבעיות אלו; והציעה לרכז את המיקום של הפיתוח הכלכלי ב-אזורים בעלי פוטנציאל התפתחות גבוה. ההחלטה על האזורים המסו-

בסקירה ביקורתית של הסיבות לדחיית האסטרטגיות האמורות בשלוש ארצות אלו, ואחריכן נראה על-דרך ההשוואה, מהו הבסיס, שעליו אומרת אתה כל אחת מהן לארגן את הפיתוח האזורי שלה.

### השגות על תורת מוקדי הצמיחה

בדברי הביקורת המרובים על האסטרטגיה של מוקדי-הצמיחה, הנשמעים לאחרונה ביבשת זו, ניתן להבחין בקווים כלליים בין ארבעה סוגי שיקור לים: אידיאולוגיים, תיאורטיים, פוליטיים ומעשיים.

ההשגות הרווחות ביותר הן אלו הנובעות מטעמים **אידיאולוגיים**. כוונתנו בזה לאותן השגות שאינן באות לחלוק או להקשות על מבני-היסוד התיאורטיים של תורת-המוקדים, על המיכאניזמים הפנימיים הכרוכים בהם או על השלכותיהם המעשיות, כי-אם להביע התנגדות ליסודות הערכיים המקוריים פליים בתורה זו לדעת בעלי ההשגות האמורות, וכן להשלכותיה על ההתפתחות הלאומית הכוללת לטווח ארוך.

**ההשגות התיאורטיות** מופיעות בשלוש צורות. ראשית, מקשים בעלי-ההשגות: האם ניתן להעביר את תורת הקיטוב מן הארצות המפותחות והמתועשות בדרגה גבוהה, שבהן הורתה ולידתה, אל האזורים המפותחים פחות, שדפוס-ארגונם אחרים במהותם. מושגיו של החוקר פרו בדבר התפתחות מקוטבת במרחב תפקודי, שעלו על רקע המציאות שראה בצרפת ובגרמניה (כגון התופעה של קונצרנים תעשייתיים גדולים) אפשר שאינן ניתנות להעברה לאזורי חבל אחרים מכמה טעמים. ראשית, יש סבורים שתכונות

יימים שיועדפו נסתייעה במחקר מדוקדק בדבר ההיררכיות האורבניות הקיימות, שעל-יסודן חולקה הארץ לאזורים. על גבי המחקר הראשון הרכיבו ניתוחי-סקטורים במונחים של קטבים תיפקודיים, על-יסוד מגמות היסטוריות בתעשיות הקיימות, ונתקבלה החלטה חוזרת על אזורים מטרופוליטניים ו"מרכזים" של פיתוח בהיררכיה בת ששה דרגים. לכל דרג הוכתבה אז מערכת אחרת של קווי-מדיניות, בהתאם להיררכיה התיפקודית ולמגמה של ריכוזיות בייצור.

ב-1970 נתחלף השלטון בקולומביה, ועמו נתחלפה פילוסופיית-הפיתוח. בנושא התכנון האזורי השתקף השינוי בזניחת האסטרטגיה של מוקדי הצמיחה. על-פי התכנית החדשה תשאף מדיניות הפיתוח האזורי ל"העלות את רמת-החיים באזורים, אם-כי לאו דווקא ליצור שוויון...", לעודד הגירה פנימית אל הערים הבינוניות בגודלן ולגבש את המערכת האורבנית על-ידי סתימת הפרצות בכיסוי ההירארכי והמרחבי, שנתהו ע"י אסטרטגיה של מוקדי פיתוח.

אף-על-פי שתמורות-ממשל עברו על כל שלוש הארצות, אין לגלות משפט-קודם אידיאולוגי בהחלטה המשותפת לשלושתן, שנתקבלה ע"י כל אחת מהן בנפרד וללא תלות באחרות, לסור מדרכי הפיתוח הלו, המתבססות על מוקדי-הצמיחה. שהרי התמורה בציליה ייצגה מפנה שמאלה, ואילו השינויים בבוליביה ובקולומביה היו תזוזות ברורות לימין. בהמשך מאמרנו נעסוק איפוא

לצרכן. ומסתבר כי המונופולין, שהמש-  
קיע זוכה בו למעשה בייצור כזה, מביא  
לדפוסי מיקום תעשייתי, שאין בהם  
שום דמיון לאלה של התעשיות האולי-  
גופוליסטיות או המונופוליסטיות, שר-  
אה לפניו פרו באירופה.

### שיקולים מעשיים

אמנם מזה כבר עמדו על הבעיות  
הכרוכות בהגשמת אסטרטגיה של מוק-  
די-צמיחה הלכה למעשה. הרמאנסו,  
בסקירה קלאסית של תורת מוקדי-  
הפיתוח והתורות הקרובות לה, העיר  
כי ניסוח התורות האלה במונחי תיאור-  
ריה מקיפה וכוללת, שתיתן גם את  
פתרונות-המדיניות הנחוצים בתכנון ו-  
בבקרה, הוא לקוי במידה מזאיבה.  
הניסוח החדש, שהציע הרמאנסו עצמו  
לחלק התורה, מקדם אותנו כברת-דרך  
הגונה לקראת תיאוריה מקיפה, אבל  
על חשבון הספצפיות.

כיצד מזהים מרכז מתאים למוקד  
צמיחה לעתיד לבוא ביבשת אמריקה  
הלטינית? בארצות המפותחות השי-  
נויים המבוקשים בדפוס המרחבי של  
ההתפתחות הם קטנים יחסית. הער-  
כה היסטורית של המרכזים הבאים  
בחשבון, מבין המרכזים הקיימים, אמ-  
נם עשויה ללמד במקרה זה, במידה  
סבירה של קלות, מה הם המקומות  
החשובים ביותר להשקעות שוליות. לא  
כן באמריקה הלטינית. כאן היתה ה-  
אבולוציה ההיסטורית של מערכת ה-  
מרכזים הקיימת פונקציה של רקמת  
תת-התפתחות — זו, שתושבי היבשת  
הזאת מתאמצים להיחלץ ממנה ב-  
מהירות האפשרית. מוקדי-הצמיחה ה-  
**היסטוריים** משקפים כאן את המשקים  
הקולוניאליים או הניאור-קולוניאליים,

ה"תלות" או ה"כפיפות" האופיינית  
לכל ההתפתחות באמריקה הלאטינית,  
קובעת הבדל קטיגורי בינה לבין ההת-  
פתחות ה"אוטונומית" או ה"דומיננ-  
טית" שעליה הצביע פרו לגבי אירופה.  
בייחוד חשובות השלכותיה המר-  
חביות של התיאוריה, לפי שלקוחות הן  
ממציאות של חבלי-ארץ צפופי אוכלו-  
סין, המאוחדים לשלמות תפקודית  
תוך מבנה ה**ירארכי** ברור של גודלי-  
ערים. והלא ההתפלגות של גודלי ה-  
ערים באמריקה הלאטינית — שבכמה  
מקרים קדם לראשית התיעוש בלמעלה  
ממאתיים שנה — היא בלתי-הירא-  
כית. ומכאן משתמע הצורך לעודד  
מסגרת ניתוח מיוחדת, המתחייבת מן  
של ארצות אמריקה הלאטינית.

ועוד מצביעים על עובדת מיעוטה ה-  
יחסי של פעילות-יזמים בתהליכי ההת-  
פתחות באמריקה הלאטינית ועל תכר-  
נותיה המיוחדות של פעילות-היזמים  
הקיימת. ולא שקיים מחסור כללי ב-  
יזמות ביבשת של דרום אמריקה, אבל  
חסרים יזמים בעלי נסיון וכושר שיהיו  
מסוגלים לארגן, ומה שחשוב מאד —  
לממן, פרויקטים בממדים הנחוצים  
לשם הקמת תעשיות ממריצות ולשם  
אותה התפתחות חיובית, מבוזרת, מ-  
קוטבת, הצומחת מהן. אופיו של התי-  
עוש כאן, תיעוש מחליף-יבוא ומוגן  
מאד, לא היה בו כדי לעודד תשלובות-  
תעשייה גדולות המאוחדות אנכית, ויצר  
תנאים נוחים, ע"י מדיניות-מכס מת-  
אימה, להשקעות מגודל בינוני בלבד.  
אותה כמות של יזמות רחבות-ממדים  
ויעילה מבחינה פיננסית, הנמצאת ב-  
ארץ, נטתה משום-כך להתפשטות אופ-  
קית אל ענפים נוספים (תכופות בלתי-  
קשורים זה בזה) של ייצור סחורות

המבוססים על מחצבים וסוגים אחרים של ייצור ראשוני; ואלה, שוב, נבדלים בתכלית מכלכלות האזורים המפותחים שבעולם. מה שאתה נדרש לזהות, ב־בואך לבחור במוקד־יצמיחה הוא אזור או מערכת אזורים **חדשים**, שיניבו את מיטב הברכה, אם יוזרם אליהן באופן מאסיבי הון ציבורי ופרטי, וזאת במס־גרת של תכנית רבת־שנים המכוונת ליצור **צורות של ארגון תעשייתי, שכמו־תו לא ידעה היבשת עד כה**. זוהי, בלי ספק, משימה קשה.

הפסימיות לגבי אסטרטגיית מוקד־יצמיחה גוברת גם על־יסוד ההישגים המועטים שהיו לאסטרטגיה זו עד כה. בדרך־כלל שוררת תמימות־דעים בנוגע למפעלי־ענק כגון העיר ברזיליה ומפ־על־יסודנה בברזיל, ציאודאר גואינה בונצואלה, ואריקה בצילה. והדעה היא שפרוייקטים אלה לא נמצאו משתלמים לפי גודל ההשקעה ושאינן הרבה תקוות כי ימצאו משתלמים בעתיד.

## גישות אלטרנטיביות

בחיפוש אחר בסיסים אלטרנטיביים לתכנון האזורי עודנו בשלבים מוקדמים מאוד. מועט הטיפול התיאורטי בבעיה, ומאמצי־התכנון שבפועל הנזקקים לב־סיסים אלטרנטיביים, עדיין לא הרחי־קו הרבה. בכל זאת ניתן לזהות, במי־שור התיאורטי כמה רעיונות, המסוג־לים להוות בסיס לתפיסה חדשה.

אם המדובר הוא בהכנסת שינויים מסויימים בתורת־המוקדים העיונית, הרי בואזיה הציע אסטרטגיה משולבת של **"תיעוש, עיור וקייטוב"** — להבדיל מניתוח נפרד של כל אחד מן השלושה. אך דומה שאין הצעתו נבדלת הבדל משמעותי מן הרעיון שנזקקו לו בקר־

לומביה לקביעת מערכת משותפת של מוקדים תפקודיים ומרחביים.

ארמסטרונג וסאנטוס העלו את ה־הצעות המקיפות ביותר למדיניות אל־טרנטיבית, אך גם הן ניתנו בקווים כלליים בלבד. שני המחברים מציינים, תוך התייחסות מיוחדת לצילה, כי צריך לקבוע, מהו המבנה המשמש כ־מטרה, קודם שפותחים בתהליך של שינוי־מבנה בארגון המרחבי, וכי ארץ מתפתחת בעלת שאיפה מפורשת לתמור־רה חברתית וסטרוקטורלית מהותית, חייבת לקבוע את המטרה במונחי ה־חברה לאחר שתיבנה־מחדש, ולא במונ־חי החברה הקיימת. מעירים הם, למ־של, כי רפורמה אגררית היא 'תנאי מוקדם הכרחי' לתכנון האזורי הסר־ציאליסטי. המסקנה המשתמעת — ר־התופסת אף לגבי התכנון האזורי ה־בלתי־סוציאליסטי — היא זו: אם כר־חם הפוליטי והכלכלי של אזורים נחש־לים הוא הקובע את הטיפול שיזכו לו במסגרת התכנון הלאומי, כי אז צריך לייחס להעדפות התושבים באזורים אלה אותו משקל שיהיה להן, על־פי הצפוי, בשנה הסופית להגשמת התכ־נית, לא אותו משקל שיש להן בתחילה.

באשר למישור **המעשי** אין הרבה סי־מנים לאסטרטגיה אלטרנטיבית בבולי־ביה. ההצעות החדשות לפיתוח אזורי בצילי מגלות דמיון מפתיע לאלו של קולומביה, אעפ"י שתכניות האב של שתי הארצות יוצאות מנקודות שונות לחלוטין ומתכוונות לנקוט באסטרט־גיות שונות. בתכנון שולבו כן מלכתח־לה התרומות הפוטנציאליות של האזר־רים למטרות הלאומיות הכוללות. אחרי־כן באות תכניות מפורטות לכל אזור ואזור, לפי השלכות האסטרטגיה

המקיפה. ובלשונו של אחד האדריכלים הראשיים באסטרטגיה הולה ומתגבשת:

'התכנון האזורי מונח ביסודו של מאמץ הפיתוח הלאומי הנוכחי, שכן אסטרטגיית המוקדים השאירה משאב בים בעלי ערך במצב של תת־ניצול. אסטרטגיית הפיתוח המעובדת עתה בצ"ל, היא 'אסטרטגיה טוטלית', שהאזורים נכללים בה במפורש — אין כאן חלוקה לאזורים אך נראה כי פירוש הדבר בפועל הוא פחות תשומת־לב לפיתוח אזורי 'הרמוני' או 'מאוזן'; שכן נאמר כי זה האחרון יקודם רק במידה שפעולה כזאת לא תפגע... ב־מטרות המיידיות של האסטרטגיה הכוללת". בתכניות המפורטות לכל אחד מארבעת האזורים הגדולים, שהוגדרו עתה מחדש, הודגשה הוכחת התרומה שתורם כל אזור להשגת המטרות ה־

מתוך:

כוללות והמשותפות. בקולומביה מתרכזת אסטרטגיית־הפיתוח הלאומית בהמשכת תהליכי ה־אורבניזציה, וזאת בדפוסים שהוערכו עתה כמקיימים "מידה של איזון לאומי ואזורי באוכלוסיה". ביתר־ייחוד מתרכזת האסטרטגיה בסקטור הבניה של השיכון העירוני, בבחינת תנופה ראשונה לגידול הצריך להימשך מכוח־עצמו. לא ניתנו ממדים אזוריים לאסטרטגיה זו. אלא במידה שהם תורמים למטרות ה־כלליות. אזורי המטרופולין וה'מרכז־זים" שנקבעו בשיטה הישנה, מובאים בחשבון בעיקר 'בשעה שביצוע המדיניות הלאומית מצריך מסגרת גיאוגרפית או אזורית". רושם זה נתחזק ב־שיחות עם מנהל התכנון האזורי, ש־אמר: "התכנית הנוכחית יש לה זיקה ברורה לסקטורים. רק אחרי־כן נעשית חלוקה לאזורים".

(Land Economics: a quarterly Journal Related to the Study of Economic and Social Constitution. November 1973, p.p. 371-380).

# תוכן העניינים

## חוברות קרקע 1-10

### "קרקע" 1

מטרות המכון לחקר שימושי קרקע

#### ישראל

בעיית הרישום של מקרקעין — ד"ר א. להמן  
הניתן להחיש את רישום הזכויות במקרקעין? — ד"ר יעקב בך  
בנק הנתונים כמכשיר לניהול משק קרקע — א. פוזונסקי  
התפתחות מחירי הקרקע בישראל בתקופה 1963—1971  
מחקרים בישראל, שפורסמו ובשלב ביצוע ותכנון

#### ארצות חוץ

שיטות ניהול קרקע ציבורית בשבדיה: משאל בין מועצות  
עירוניות בשבדיה: בנושא חכירת קרקע  
מדיניות קרקעית וספרות בספרד  
דו"ח מכנס מומחים בארה"ב, מטעם האו"ם בנושאי מדיניות  
קרקעית עירונית ואמצעי פיקוח על השימוש בקרקע

מחקרים בארצות חוץ

ממדף הספרים

### "קרקע" 2

#### ישראל

דיוני שולחן עגול  
שימושי קרקע בירושלים ובתל-אביב  
סקר אנליטי על תפוצת מחירי הקרקע בבת-ים — ש. זרחי  
הדינמיקה של שימושי הקרקע — מתוך מחקר שנעשה ע"י  
ד. דרין, ש. זרחי, א. פוזונסקי

#### בארצות חוץ

מדיניות ותכנון של עיור מזורו  
המלצות וסיכומים של הסמינר הבינאזורי במדליין, קולומביה  
ויכוח על מדיניות קרקעית בצרפת

### "קרקע" 3

יוקר הקרקע לדירות הוא תוצאה משיטת מיסוי בלתי יעילה  
(סימפוזיון באוניברסיטת תל-אביב)  
מדיניות קרקע — ב. קנדלר  
האם מס על קרקע עירונית פנויה יוזיל מחירי הדירות ? —  
ז. אייזנברג  
קווי יסוד על תכנון פיזי בהולנד  
שיטת הערכת מחירי קרקע ופירסומם בדגמרק  
מפת מחירי קרקע בקופנהגן  
דו"ח מסמינר האו"ם על מדיניות קרקע עירונית — י.ק. פרנד  
ה.פ. ג'סופ  
דלהי: ביקורת על תכנית עיור — ג'פרי ר. אווינג  
תכנית עיור ופיתוח אזורי — לוי רדווין  
ערים חדשות בהודו — ד. פרקש  
קרקע עירונית פנויה בעיר אמריקאית — ריי מ. פורטהאם  
תכנון ערים כפעולה פוליטית — רנה מגנן  
למען מדיניות עולמית של הסביבה

### "קרקע" 4

סימפוזיון על: "השפעת המיסוי על שוק המקרקעין והדירור"  
דברי פתיחה: ש. בן-שמש  
הרפורמות במיסוי על רכוש — הקפן ומשמעותן — ד. שטאוב  
מדיניות כוללת או מדיניות פיסקאלית גרידא ? —  
ח"כ א. גולדשטיין  
ההשלכות הכלכליות על שיטת המיסוי הנוכחית — ד"ר ח. דרין  
השפעת המיסוי על מבנה שוק המגורים — ד"ר ד. פינס  
המערך המרחבי של מחירי הקרקע במרכז ירושלים —  
מרים גבאי  
המדיניות הקרקעית בישראל — מגמות וקשיים — יעקב בן-סירה  
דרכים לחיסול משכנות העוני — א. פרבר  
**ברחבי תבל**  
ועידת שטוקהולם לאיכות הסביבה  
מדיוני הוועידה לבעיות שיכון, בניה ותכנון בג'נבה  
תהליכי האורבניזציה ברחבי תבל  
גורמי הביקוש לקרקע לצרכי מגורים  
**בשדה מחקר**  
פיזור או ריכוז בהתפרסות עיר ; מאזן התחבורה והמגורים בעיר  
שיטות הערכתן של תכניות לפיתוח אזורי ; תפקיד השטחים  
הפתוחים במערכת שימור הטבע והנוף — אספקטים  
כלכליים ; דגם של משק דיור ;  
**לקט מאמרים**  
יחסים קרקעיים ומדיניות קרקעית בישראל ; השפעת המיסוי  
על רישום מקרקעין — אספקטים משפטיים ; השפעת  
המיסוי על שוק המקרקעין — אספקטים כלכליים

## "קרקע" 5

- המס על מקרקעין ורכוש במשק הישראלי — פרופ' א. ברגלס
- שינויים במערך מחירי הקרקע בירושלים (1945—1971) — פרופ' א. שחר וגב' מרים גבאי
- אספקטים סוציולוגיים של בעיית הקרקע — פרופ' א. ברלר
- מדיניות הקרקע החקלאית בארצות המתפתחות—ד"ר א. שסקין  
חיסול משכנות עוני ופתרונות (דיון)
- הבעיה של התבלות מלאי המגורים — ש. בן-שמש
- דרושה רביזיה של מושגי היסוד — א. פוזננסקי
- שיכון ממוסד או השתכנות עצמית? — מ. קון
- התנאים האובייקטיביים הם שקבעו — א. אפרת
- עדיפות ראשונה לשיקום האוכלוסיה — א. ראב
- דברי תשובה — א. פרבר

### בשדה מחקר

- משטר הקרקע בארצות אפריקה
- מפקד המבנים ויחידות הדיור בתל-אביב
- יישום שיטות סטטיסטיות חדישות לתכנון התחבורה
- מיקום תעשיות ושיטות למניעת זיהום אויר
- חיזוי הסכנות של זיהום אויר באזור מפרץ חיפה

מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע  
ברחבי תבל

## "קרקע" 6—7

- תמורות במדיניות הקרקעית
- לקראת רפורמה קרקעית שנייה — ש. בן-שמש
- דרכים לתיקון משטר הקרקע בישראל — א. פוזננסקי
- תנאי החכרת קרקע לשיכונים ציבוריים רוויים — (החלטות ועדת השרים לענייני כלכלה)
- מגמות התחרות על הקרקע בין החקלאות לבין העיר — ד"ר ש. פוהורילס
- חוף הים
- ייעודי קרקע לצרכי נופש ותיירות בחוף הים התיכון — פרופ' א. אפרת
- הפוטנציאל של אוצרות טבע במישור החוף — נתן בקלר
- התפתחויות בשוק המקרקעין בשנים 1972—1973 — מ. גולדברג
- סדרי הפקעת מקרקעין בישראל — (מתוך דו"ח נציבות תלונות הציבור)

### בשדה מחקר

- השינויים בשיטות ההחכרה של מינהל מקרקעי ישראל
- מחקר על המדיניות הקרקעית באירופה המערבית
- תמורות בתפרוסת הגיאוגרפית של האוכלוסיה בישראל



### **ברחבי תבל**

משבר האנרגיה והשפעתו על תכנון שימושי הקרקע  
מהפכה שקטה במדיניות הקרקעית בארה"ב

### **"קרקע" 8**

אתגרים ובעיות בתחום המדיניות הקרקעית — מאיר זורע  
איכות הסביבה והמדיניות הקרקעית — דוד עמירן  
בעיות שומת מקרקעין בישראל — משה אלמן  
קרקע תעשייתית לצרכיהן של ערי הפיתוח — דן תיכון

דיון על בעיות המדיניות הקרקעית  
— מחירי קרקע בערים גדולות בעולם — ה. דרין-דרבקין  
— הקצעת קרקע ממשלתית לבונים — דרך להזולת הדיור —  
אהרן רובינשטיין  
— אספקטים תחיקתיים-תכנוניים של בעיות הקרקע —  
שמואל שקד

### **בשדה מחקר**

— מרכז העסקים הראשי בבאר-שבע  
להקמתן של ערי תעשיה בישראל  
— שירותים במרכזים כפריים בעולם ובארץ

### **ברחבי תבל**

— הכלכלה האורבנית — תחומיה ותפיסותיה  
— בעיות הפיתוח האורבני והאזורי באנגליה  
— תמורות ביחסי הבעלות של הקרקע בגרמניה המערבית  
— תחזית הגידול וההתפרסות של אוכלוסיית העולם

### **"קרקע" 9**

הקצאה אופטימלית של קרקע באזור עירוני מתפתח —  
ד. שפר

המדיניות הקרקעית של הרשות המקומית — אלכסנדר כהן  
קידום התעשיה במושבים — צרכים ואפשרויות — גרשון אבני  
המיסוי החדש על מקרקעין — אהוד המאירי  
המדיניות הקרקעית בישראל — בעיות ואתגרים — שאול זרחי

### **בשדה מחקר**

מחקר על התפתחות מחירי הקרקע בישראל למן קום המדינה;  
סקר על התפתחות מחירי הקרקע הפרטית למגורים;  
שימושי הקרקע הכפריים באזור המטרופוליטני של ת"א

### **ברחבי תבל**

השפעת תנאי הדיור על התא המשפחתי (איטליה);  
מיגבלותיהם של מודלים לצורך תכנון אורבני (אנגליה)



in the economy. The conclusion is that the main cause of the rise in housing prices lies in the growing disequilibrium between demand and supply, and *not* in the increase of land prices.

In the *third part* an attempt is made to examine the chief factors affecting the price of land in a town, on basis of the data for different areas in Haifa in 1971. To this end, regression equations were used; and it was shown — among others — that the price of land increases as the plot is nearer to the centre of the town, and similarly, if there are expectations for a change in the near future in the designation of land — from housing to commerce and other services.

In the *fourth and last part* the author develops his main thesis, according to which the demand for land should be regarded as a *derived demand*, because land serves as a means for producing final assets, such as dwellings, industrial plants, commercial enterprises etc. The writer rejects the theory that the prices of dwellings and other assets are significantly affected by the prices of land and maintains that the price of land is determined by the prices of dwellings and other final assets.

With regard to conditions in Israel, it is not true that the rapid use of housing price was caused by the rise in land prices. On the contrary, the rise in prices of land was primarily caused by the rise in prices of dwelling. The following practical conclusion therefore emerges: In times of boom, when demand for dwellings increases, a reduction in price of land for building will not reduce the prices of dwellings, but will only enlarge the profits of contractors and building companies. On the other hand, in times of recession such a reduction is not needed; the prices of land being on the decline even without any policy measures. The efficiency of a policy aimed at reducing land prices as a means for lowering housing prices, is therefore rather questionable.

of the dwelling and its geographical location. In dwellings of an area of up to 60 square metres, the payment will be 80% of the basic price; in dwellings of 61 — 82 sq.m. it will be 100%, in dwellings of 83-94 sq.m. — 115% and for dwellings of 95 sq.m. or more — 125% of the basic price.

As to geographical location, the basic price of land per dwelling will in 1975-76 amount to between IL. 8,000 and IL. 16,000 in Jerusalem — and to from IL. 9,000 to IL. 26,000 in Tel Aviv and the central areas. But in most development towns the prices will be far lower: in Eilat from IL. 2,000 to IL. 3,500; in Tiberias — IL. 3,400; in Beisan — 1,400; in Carmiel — IL. 2,700, in Upper Nazareth — IL. 5,500 and in Kiryat Shmona — IL. 1,440.

## RESEARCH REVIEW

### THE LAND COMPONENT IN THE PRICES OF DWELLINGS

The study on the theme “The land component in the prices of dwellings”, published recently by Dr. Dan Shaefer, is an important contribution to the literature on this subject.

The study is divided into four main parts. In the first part the author describes the different theories relating to the value of land, the elasticity of the demand for land, factors affecting the supply in real estate market, relationships between the value of land and the distance from the centre of the city, institutional constraints etc. The models and theories developed by Muth, Clauson, Brigham and Haig, among others, are discussed. On the basis of these and other theories, the author comes to the conclusion that the value of land can be estimated as the difference between the price of the final product (such as the price of the dwelling built on the land) and the cost of inputs, excluding land, needed for building the dwelling. According to this approach, the price of land has no appreciable influence on the price of dwellings. In fact, the converse of this is true : the price of land is largely derived from the prices of dwellings.

In the *second part* the author makes an attempt to investigate the causes of the rapid rise in the prices of dwellings in Israel since the mid-sixties. He shows that between 1965 and 1971 the demand for housing facilities had increased significantly in the country as a result of population growth, rise in incomes level, depreciation of existaing stock of dwellings etc. But while demand increased greatly, the supply remained low as a result of the limited capacity of the building sector

regions should be supplied with appropriate resources of its own — financial resources as well as manpower and land resources. Such a system of “planning regions” would lay the foundations for efficient planning in the country.

Another point is that planning should be comprehensive, taking into consideration not only housing needs but also the needs of commerce and services, industry, entertainment and recreation etc. Detailed calculations show that the optimal distribution of the area of a town of 500,000 inhabitants is as follows : 22% — housing; 23% — various services; 7% — industry and crafts; 26.5% — roads paths and parking areas; 10% — open spaces and 11,5% — all other uses.

## Israel Kurtz

### THE REFORM REGARDING LAND'S PRICES IN PUBLIC HOUSING SCHEMES

In the years before 1974 public land was leased by the Israel Lands Authority to different users at prices far lower than the prevailing market price. The system of tenancy thus entailed an element of substantial subsidies.

This system led to many distortions such as waste of land and deficiencies in the manner of allocation. Furthermore this system of subsidies was not progressive, not being dependent on the level of incomes. A paradoxical situation arose as subsidies in central and densely-populated regions were in fact higher than those in remote and sparsely-populated regions such as the Negev and Galilee.

In order to avoid adverse effects, a committee for land leasing problems was appointed in April 1974. This committee recommended the introduction of a comprehensive reform in the methods of leasing public land in Israel. The main recommendation was to fix the prices of public land according to its *real value*, i.e. on the basis of the price which can be obtained for the land in the real estate market according to the assessment of the government.

In order to avoid adverse effects, the reform will be implemented gradually. In 1974/75 the price of public land was fixed at 50 per cent of its real value. In 1975/76, it will amount to 75% of the real value and in 1976/77, to 100 per cent.

There is to be a differentiation in the prices of land according to the size

capital gains from land transactions (this could be done, inter alia, through higher rates of taxation on land).

Another measure which may be of help in restraining the rise in land prices is the concentration of building in places where land prices are relatively low such as the sand-dune area of Rishon LeZion, the planned new town of Modi'in etc.

Possibilities for an effective policy thus do exist. But the Israel Lands Administration does not pursue an active and vigorous land policy, and indeed lacks the necessary instruments and means for such an active policy. A comprehensive reorganization of the Administration and a re-orientation of its activity are therefore needed to form the basis for a more sound land policy in Israel.

## Zion Hashimshoni

### IS THERE A SHORTAGE OF LAND FOR BUILDING IN ISRAEL ?

There are no grounds for the widely-held opinion that there is a shortage of land for building in the country. Several surveys have shown that there is enough vacant land for building purposes, but the difficulty is that this vacant land is for the most part "frozen" — i.e. it is not offered for sale because its owners are holding it back in anticipation of an additional rise in land prices in the future, in order to attain greater capital gains.

A survey made in the central regions of Israel — i.e. in the entire area from Ashqelon in the south to Hadera in the north — showed that in these regions there is enough vacant land for building. Even if we restrict ourselves to larger plots of more than 10 dunams (1 hectare) each, we find that there is room enough for new 95,000 dwellings. And if smaller plots are also taken into consideration, the potential is far larger. This land potential is capable of covering building needs in the region for a long time to come — in fact until Israel reaches a population of five million.

The land potential in Israel is therefore adequate, but it has not been used in an effective way as a result of the deficiencies in the country's land policy.

The author argues that an appreciable improvement in land policy could be attained if a system of "planning regions" were introduced. Each of these

It should be noted that this last-named principle has caused waste, had given rise to some abuses and has of late been largely abandoned. Today the prices demanded of tenants on public land closely approach the real price of that land.

The main drawbacks of granting subsidies by lowering land prices are :

- waste and inefficient use of the land;
- the danger that part of the subsidy will be transferred to builders and will not benefit the groups it is intended to support;
- the negative influence on population distribution, since the subsidies in the central area of the country were higher than those in development areas.

## **Avraham Kahanov**

### **LAND RESERVES FOR BUILDING PURPOSES**

According to the plans of the Housing Ministry, 250,000 dwelling units will be built in Israel in the five-year period 1975-1980. The creation of a stock of 60,000 dwelling units is also being considered. The total number of dwellings to be constructed in the framework of this plan would thus amount to 310,000.

The question is whether there is enough land in Israel for the realization of this plan. Here serious difficulties arise, as there is a shortage of public land on which development and building can take place immediately. It has been proposed that 30,000 dunams of land be confiscated in order to make it possible to implement the above building plans, but such large-scale confiscation is liable to stir up much opposition. Similarly, obstacles would also be encountered if we shall attempt to earmark land assigned to agricultural use for building purposes.

It is therefore clear that the Israel Lands Administration faces a great challenge if it is supposed to provide land for building in the near future, and at appropriate prices. To this end the preparation of land for building has to be speeded up, as there is generally a 3-4 year gap from the time planning of an area begins, until the time the actual building is started. Measures have also to be taken curb the rise in prices, but one of the difficulties here is that land has become an asset for speculative investment and in order to restrain the rise in prices, it would be necessary to combat speculation in land and limit

price index. At times of prosperity, land prices tend to rise more sharply than the prices of apartments while at times of recession, land prices drop at a sharper rate. It was found that the fluctuations in the consumer price index were even more limited.

We attribute this change to the difference in the strength of the speculation element in the different markets: the level of speculativeness is by far the highest where the land market is concerned, is lower in the market of apartments and is still lower for the commodities reflected in the consumer price index.

Here we come to a further use of land, apart from that of land as a factor of production, i.e. land as an investment asset. As a result of the rapid rise in land prices since the establishment of the state — and even previous to it — land has become a most attractive asset for investors who purchase it not only for building purposes but also in the expectation of gaining larger profits as result of further increases in the price.

There is a certain overlapping between the fluctuations regarding the two categories of demand for land — as a factor of production and as an investment asset. In a period of increased demand for sites for building purposes, many plots are also purchased for speculation purchases and conversely, in times of depression when demand for building land drops, there is a corresponding drop in the demand for land for speculation.

It is thus clear how great is the damage caused to the apartment market by the existence of the speculative factor in the demand for land. A shortage of plots in city centres causes a rapid rise — beyond the “essential” — in land prices and consequently in the prices of apartments.

## **Public Land in Israel**

Most of the land in Israel is government-owned: app. 90 per cent of the land of the entire country and 50 per cent in the central areas is owned by the Israel Lands Authority.

The principles behind the policy of public ownership of the land were the following :

- to refrain from transferring this land to private ownership, with the land being leased to the users rather than sold;
- opposition to the use of the land for speculative purposes;
- preservation of agricultural land and the prevention of it being turned over to building purposes.
- to grant disguised subsidies to certain groups of the population by making public land available for building at prices lower than the “real” price.

more to market conditions than elsewhere — though simultaneous attempts must be made to restrict inflationary and/or speculative pressures; — a General Rental Law should be enacted, as part of a comprehensive General Land Law, which would lay down the rights and limitations on the use of publicly-owned lands within the context of the process of intensive construction and development in Israel.

**Irit Czerniavski**

## **LAND AND LAND POLICY IN ISRAEL**

### **The Land Market**

Land is a production factor in agriculture, industry, building and other branches of the economy. That is why land prices are determined primarily according to the use to which the land can be put, with land in areas where expensive apartments are likely to be constructed on an intensive scale fetching the highest price. There is thus a close inter-relation between the location of a plot of land and its price: with city centres generally in the greatest demand for business as well as residential purposes, the land-price component may account for as much as 50-60 per cent of the price of apartments in both Israeli and European cities.

City centres are characterized not only by the high price of land but also by the fast pace of acceleration of price increases corresponding to the pace of growth of the city. According to data published in a research by the "Tevel" Institute of Jerusalem, the rate of increase in prices is much higher for land than for apartments, and far higher than for the general level of prices in the economy.

In the period 1960-1972, for example, land prices in the area of Kikar Hamedina in Tel Aviv rose thirteen fold while the average price of apartments on a countrywide basis increased by 550% and the consumer price index by only 160%.

In addition to the difference in the pace of increase throughout this entire period, another significant difference was found between the markets of land, apartments and general commodities in the economy: it was found that seasonal fluctuations in land prices are more acute than fluctuations in prices of apartments, which in turn are far more acute than the fluctuations in the consumer



housing for new immigrants, young married couples, large families and slum-clearance. Land should also be developed — particularly in underpopulated areas — for industry and agriculture. Reserves of land should also be created in accordance with the needs of future demographic growth.

As a result of the fact that most of the country's land is publicly-owned, long-term land rental has become the most important method of land-holding in Israel. The lessee is, in effect, paying for the use of the land rather than for ownership and this has further weakened the impact of market forces on land prices.

The recently introduced system of capitalisation of the annual rent fees has further strengthened the system in that it has removed two of the defects of the former system, namely: the readiness of the public authorities to sell land in exchange for a one-time capital gain, and the payment of a substantial "initial rental" by the lessee for the use of the land which, in effect, gave him ownership rights of a sort over the land.

In order to avoid confusion and ill-feeling among the public, one should refrain from using the concept "price of land" since this implies the acquisition of ownership rights. Instead, the concept of use value of the land and rental fees should be preferred when discussing the amount paid by the lessee for the use of land. Three principles should be observed when fixing rental rates:

- There should be a differential, rather than standard, rate for land rentals (for housing etc.) according to location and different geographical areas.
- At the same time, the rate should be uniform in any given area or for any specific purpose.
- The rental fee should be fixed at a set ratio of the price of the apartment (or factory, etc.).

### **Principles of Land Policy**

In formulating an adequate land policy, the following points should be taken into consideration:

- in Israel, the market price of the land is an almost meaningless concept since over 90% of the country's land is publicly-owned;
- the "use value" of the land is, however, a more adequate concept. It should be related to the potential use of the land and fixed according to the rental rates payable by the lessee. It is this value — not the "price" — which is of primary importance;
- rental rates must be set in accordance with overall policy considerations whilst differentiating between different geographic areas, the destination of the land, the economic returns anticipated and the specific location;
- in town centres, the amount payable by the lessee for land use should be left

urbanisation process and its effects on the demand for land have given rise to a number of new theories in the last 15 to 20 years. In 1960, Alonso developed a new approach (later added to and refined by Brigham, Downing, Milgram and others) based on the concept of the accessibility of the land as a prime determinant of this price together with the potential possibilities for its utilisation.

A number of dynamic elements also affect the price of land and the following have been incorporated in the dynamic model developed by Sherman and Maizel : 1) the effect of urban population growth rate on the actual demand for land for various purposes; 2) the effect of rising incomes on consumption standards and the resultant increase in the demand for land; 3) the effect of inflationary processes which make land an attractive investment asset and an object for speculation.

### **Specific conditions in Israel**

Israel differs from most other countries in that almost all its land is publicly-owned and in that the Israel Land Administration is able almost arbitrarily to fix land prices in accordance with factors other than market supply and demand alone.

Professors Abba Lerner and Haim Ben Shahr have defined this circumstance : "The government being able to fix the price of the factors of production, has a simple yet powerful tool for achieving its desired ends. It can influence the price of land, since it owns most of the country's lands; the same applies to water and other natural resources. The government has also developed a network of laws and regulations which guarantees it near total control over the mobilisation of capital and its allocations."

In influencing the level of prices of the factors of production the government has to avoid the two extremes: If the price is set too low, the result is excess demand leading to waste and inefficiency in the land economy. If, however, prices are too high, the costs of production and the cost of living are increased unnecessarily and speculative investment in land leads to distortions and inflationary pressures.

If planning of land use is to be incorporated into comprehensive urban and housing planning, then it is essential to fix a maximal limit to the cost of the land input as a ratio of the cost of dwellings. The Israel Land Administration has acted accordingly and the results of this policy have been justified by research findings.

### **Market Price or Use Value**

The government should, therefore, base land prices on its use value rather than on market supply and demand. Land should be allocated and prices so as to enable the Government to realize its objectives of supplying suitable

**Joel Dan and Ezra Zohar**

## **PROPOSAL FOR A BETTER URBANIZATION SCHEME**

A new, comprehensive planning scheme for the urban population of northern and central Israel is suggested. The plan is based on a framework of several metropolitan centres that are surrounded by smaller towns. These towns should be situated in circles around main metropolitan centres. The distance between these towns should be from 10 to 15 km. while the distance from the metropolitan centre should not exceed 40 to 50 km.

The suggested planning scheme is based also on maximal preservation of water and agricultural land, on better population distribution, on the use of cheap land for building purposes, and on the preservation and creation of green belts and parks, both in and around the suggested towns. An overall traffic plan is also outlined.

The metropolitan areas include the existing centres of Jerusalem, Tel Aviv, Haifa and Beersheva suggestions are made for new centres in eastern Galilee and the Golan Heights (Zefat), and, in the administered territories, for eastern Samaria and the Jordan Valley (Shiloh) and northern Samaria.

The creation of new towns is suggested mainly for the open, hilly and mountainous areas east of Tel Aviv and around Jerusalem, so that population pressure will be shifted away from the main cities and the densely-populated coastal plain.

**A. Poznanski**

## **PROBLEMS OF LAND PRICES IN ISRAEL AND ABROAD**

In this article, we attempt to deal with some of the problems concerning the value of land and its price; problems that are both of theoretical and practical significance.

### **Factors determining the Price of Land**

The complicated and complex problem of what determines the value and/or the price of land has long been of concern to economists. Both Ricardo and Von-Thünen comprehensive theories on the subject. Intensification of the

**David Pines**

## **THE PUBLIC LAND AND ITS ROLE IN THE LAND MARKET**

The controversy regarding land policy in Israel refers to such issues as how much, where, to whom and under what terms should public land be delivered for development. The existing land policy is criticized from at least two different points of view. On the one hand, potential users of land (private and public developers) criticize the existing policy, claiming that withholding land from development inevitably results in an increase in the prices of houses, thus aggravating the housing problems of low income young families, slum dwellers etc.

On a closer look, it becomes apparent that the above argument is only partially justified. Although withholding land may contribute in the short run to the increase in the prices of housing, it may sometimes be justified on the grounds of long run considerations which the current users are not aware of. The above argument against withholding land is, however, valid to the extent that the public authority responsible for managing public land exerts monopolistic power to maximize the value of land at its disposal. This can be shown to distort resource allocation.

On the other hand, the existing land policy is criticized by economists on the grounds that it contributes to distorted resource allocation and to inequitable income distribution by supplying land to some users at less than its real value. This argument can be substantiated by many examples of favoritism.

In order to eliminate the above deficiencies of the existing land policy, a reorganization in the administration of the public land should be introduced which will deprive the land authority of its monopolistic motivation, yet will compel it to allocate land efficiently. According to this scheme, the allocation of land to uses (but not users) will be determined within a comprehensive regional and urban planning procedure. Once the use of land (as a function of time) is determined (including "public reserve" as one use) the allocation of land to *users* will be carried out by an independent agency. Land (specified according to its use) will be sold to the higher bidder without exception. Public as well as private developers will bid for land and public bidders will not be preferred.

This procedure can guarantee a planned allocation of land to its best use and to the most efficient developer. An overt system of subsidies will substitute for the existing concealed system which is not budgetarily controlled.

## PREFACE TO THE TENTH ISSUE

This issue is the tenth since the establishment of "Karka" (Land) in 1971. In the issues that have appeared so far the pattern of the Journal was, to a large extent, moulded and its form at determined.

The Editors strove to publish an organ which would present material in a form comprehensible to anyone interested in land problems, while finding room, at the same time, for theoretical articles written at a high level of abstraction, accompanied on some occasions by mathematical formulae. During the period of the journal's appearance we have tried to encourage discussions and the free exchange of opinions, and on this background the Institute for Land Use Research has initiated symposia on the problems of land policy and especially on those matters which gave rise to serious public differences of opinion. We also followed the discussions of the Land Policy Discussion Club in Jerusalem and conveyed their subject-matter.

Considerable attention has been paid to expressing the progress achieved in the sphere of research into land problems in Israel, for which reason we devoted a regular section called "In the Field of Research" to a survey of the research being undertaken by institutions for higher learning, research institutes and other institutions in Israel on the problems of land and land policy. Likewise, a special section under the name "Around the World" was devoted to papers and articles that have been published on land problems in journals and newspapers in various foreign countries. At the end of each issue an English language summary of the main papers and articles was given so that readers abroad would be able to find their way around the contents of the journal.

Urban land problems formed a main topic for discussions although space was devoted also to the problems of agricultural land, a subject on which we intend to expand in the future. We have tried to examine land problems not only in the narrow sense but also on the wider background of relations in urban and rural society, and have, for this reason, devoted considerable attention to the processes of urbanisation, development and industrialisation of the village, and all that is implied therein. We have tried to cultivate a value-approach to land problems, seeing land not only as merchandise but as a value — to be prized by a people building an infrastructure for its life and existence.

On this occasion we appeal to readers and participants to increase and strengthen co-operation with the journal either by contributing an article or by putting questions or comments concerning the material that has appeared in it. We are also interested in re-inforcing ties with the younger generation, students and pupils for whom the problems of land use are subjects of study and interest.

Finally, we hope that in the future, too, we shall be able to give a good account of ourselves in the face of the challenges of land problems posed by Israeli society.

THE EDITORS

## Table of Contents

Public land & its role in Land-Market	78	DAVID PINES
Proposal for a Better Urbanization Scheme	77	JOEL DAN & EZRA ZOHAR
Problems of Land Prices in Israel & Abroad	77	ALEXANDER POZNANSKI
Land & Land Policy in Israel	74	IRIT GZERNIAVSKI
Land Reserves for building purposes	72	AVRAHAM KAHANOV
Is there a shortage of land for building ?	71	ZION HASHIMSHONI
The Reform regarding land Prices in Public Housing Schemes	70	ISRAEL KOURTZ

## THE LAND USE RESEARCH INSTITUTE, BOARD OF DIRECTORS

### CHAIRMAN :

Keren Kayemeth Leisrael      Mr. Shimon Benshemesh,  
Director General

### MEMBERS OF THE BOARD :

General Mortgage Bank Ltd.      Dr. Jacob Bach, Joint General  
Manager

Housing and Development for  
Israel Ltd.      Mr. Avraham Cahanoff,  
Director General

Institute of Land Use Research      Dr. Haim Darin-Drabkin,  
Economist

Federation of Building  
Contractor's Association in Israel      Natan Minke

Shikun Ovdim  
(Worker's Housing) Ltd.      Adv. D. Rotberg

Land-Use Research Institute      Mr. Alexander Poznanski,  
Director

Clal Construction and  
Engineering Ltd.      Mr. Yehuda Tamir,  
Director General

Tfahot Mortgages Bank Ltd.      Mr. Uzi Vardy-Zer,  
Deputy General Manager and  
Secretary General

---

“K A R K A ” — *Published by the Land-Use Research Institute*

Editor : **A. Poznanski**

Editorial Board : **Mr. Shimon Benshemesh, Dr. H. Darin-Drabkin**

Printed in "AMAL" Printing-Press — Tel. 58498

# **karkka**

( L A N D )

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE  
JERUSALEM, ISRAEL

10

SPECIAL ISSUE

DECEMBER 1975