

12

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

חברי הנהלת המכון

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

כתובת המכון, ירושלים, המלך ג'ורג' 43, ת.ד. 7816

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

עורך: **א. פוזננסקי**
חברי המערכת: **ש. בן-שמש, ד"ר ח. דרין**
עיבוד החומר ועריכתו: **ש. אילנה מגן**

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם

נדפס בדפוס "עמל", ת"א, טל. 58498

תוכן הענינים

3	מאיר זורע ואלכסנדר פוזנסקי	להיערכות חדשה בתחום המדיניות הקרקעית
19	נתנאל ליצ'פלד	על מדיניות הקרקע החדשה בבריטניה
25	יוחנן אלון	הפקעת קרקע לצרכי ציבור
29	רות אניס, מירה ברון, מרדכי שכטר	פוטנציאל הגוף והביקוש לגופש בפארק הכרמל
38	יוסף מחר	בחינה מחדש של המדיניות הקרקעית בישראל
43		בשדה מחקר
47		ברחבי תבל

רשימת המשתתפים בחוברת

מאיר זורע	—	אלוף מיל.
אלכסנדר פוזנסקי	—	המכון לחקר שימושי קרקע
נתנאל ליצ'פלד	—	פרופ', אוניברסיטת לונדון
יוחנן אלון	—	פרופ' בטכניון בחיפה
ד"ר רות אניס	—	הטכניון חיפה
יוזף מרר	—	מהנדס

קורא יקר,

אנו מקדישים חלק ניכר מחוברת זו לנושא המדיניות הקרקעית. נושא זה ממשיך להיות במוקד ההתעניינות הציבורית; והמדובר הוא לא רק באספקטים המעשיים של מדיניות זו, אלא גם בבחינה העיונית של ניהול המשק הקרקעי במדינה, שבה הקרקע נמצאת ברובה המכריע בשליטה ממלכתית ציבורית. בחוברת זאת מובא מאמר מקיף על בעיות המדיניות הקרקעית, המעלה ניתוח המצב והצעות לגבי המבנה האירגוני של המוסדות העוסקים בנושאי קרקע בישראל. כן מובאים שני מאמרים נוספים בסוגיה זו: האחד דן בהפקעות קרקע לצרכי ציבור, והשני מתייחס למחירי הקרקע בבעלות ציבורית. להרחבת האופקים בבעיות אלו עשוי גם לתרום מאמר מקיף על המדיניות הקרקעית החדשה באנגליה, המופיע בחוברת זאת. כמו כן מופיע מאמר הדן באזור הנופש של פארק הכרמל. וכרגיל מובאים בחוברת גם המדורים הקבועים "בשדה מחקר" ו"ברחבי תבל". אנו מציינים, שוב כי החוברות הבאות פתוחות לוויכוח ולדיון בנושאים אלה. נשמח לקבל מאמרים ורשימות.

בברכה,

העורך



מה בחוברת הבאה?

מאמר של דוד וינשל על שיכון ציבורי; דוד גרוסמן — על התהוות ישובי־בת; ד"ר שסקין — התפתחות היחסים הקרקעיים בישראל.

להיערכות חדשה בתחום הנודיניות הקרקעית

(עקרונות והצעות)

פרק א': הרקע

משאבי הקרקע

בכל דיון המתייחס למדיניות הקרקעית בישראל, יש להביא בחשבון קודם כל את משאבי הקרקע העומדים לרשות המדינה. המדובר הוא, הן בהיקפם של משאבים אלה והן במאפיינים אחרים כגון: פריסתם הגיאוגרפית של המשאבים הקרקעיים, השימוש הנעשה בהם, צורות הבעלות וההחזקה וכיו"ב. השטח הכולל של הקרקע בישראל, בתחומי ה"קו הירוק", מסתכם בכ-20,325 אלף דונמים. חלוקתו של שטח זה לפי מחוזותיה השונים של הארץ משתקפת בנתונים הבאים:

לוח 1: השטח היבשתי של ישראל לפי המחוזות השונים

ה מ ח ז	השטח (באלפי דונם)	באחוזים מסה"כ
מחוז ירושלים	627	3.1
מחוז הצפון (הגליל)	3,325	16.4
מחוז חיפה	854	4.2
מחוז המרכז	1,242	6.1
מחוז תל-אביב	170	0.8
מחוז הדרום (הנגב)	14,107	69.4
	20,325	100.0

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל 1976 (מס. 27). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ע' 4-5.

מתברר כי מתוך שטחי קרקע כוללים בהיקף 20,325 אלף דונם בישראל, מגיע חלקם של הנגב והגליל ל-17,432 אלף דונמים, כלומר 85.8%. יתר ה-14.2% מתרכזים בשלוש הערים הגדולות חיפה, ירושלים ותל-אביב על סביבתן (דהיינו, מחוז חיפה, ירושלים, תל-אביב והמרכז).

ניתן לאמוד את חלקן של אדמות מינהל מקרקעי ישראל בכלל שטח הקרקע בישראל בכ-90% עד 92%. אדמות המינהל נחלקות, מבחינת הבעלות הרשומה לשלושה סוגים עיקריים:

אדמות המדינה, אדמות רשות הפיתוח ואדמות הקרן הקיימת לישראל. יצויין כי חלקן של קרקעות המינהל הולך ופוחת ככל שאנו מתקרבים למרכז הארץ, ובמיוחד לאזור תל-אביב. בפריפריה של הארץ — בנגב ובחלקים של הגליל — כמעט כל הקרקע שייכת למדינה. אך באזור תל-אביב אין כמעט למדינה כל קרקע. ביחסי בעלות אלה יש להתחשב, שעה שבאים לקבוע את המדיניות הקרקעית בארץ.

תפרוסת האוכלוסיה

על רקע זה של התפרוסת המשאבים הקרקעיים בישראל, יש לבחון את תפרוסת האוכלוסיה בארץ; וזאת הן האוכלוסיה היהודית והן כלל האוכלוסיה. התמונה המתקבלת בגדון היא כדלהלן: —

לוח 2: התפלגות האוכלוסיה בישראל, לפי המחוזות, סוף 1975

אוכלוסיה יהודית		כל האוכלוסיה		ה מ ח ו ז
מספר נפשות (באלפים)	מספר נפשות (באלפים)	מספר נפשות (באלפים)	מספר נפשות (באלפים)	
באחוזים מסה"כ (%)	באחוזים מסה"כ (%)	באחוזים מסה"כ (%)	באחוזים מסה"כ (%)	
9.9	293.0	11.2	392.1	מחוז ירושלים
9.5	289.0	15.2	531.9	מחוז הצפון (הגליל)
14.8	439.1	15.0	524.2	מחוז חיפה
20.8	614.7	19.1	665.6	מחוז המרכז
32.1	951.4	27.5	959.9	מחוז תל-אביב
12.7	374.4	11.8	413.7	מחוז הדרום (הנגב)
100.0	2959.4	100.0	3493.2	סה"כ *

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל 1976. ע' 22—23.

המסקנה היא כי בעוד שחלקם של הנגב והגליל הגיע בשנת 1975 לכדי 27% מכלל האוכלוסיה בישראל (ול-22.2% מהאוכלוסיה היהודית), הרי חלקם בכלל משאבי הקרקע בארץ הוא גבוה בהרבה יותר ומגיע ל-85.8%. ולעומת זאת, שלוש הערים הגדולות על סביבתן הקרובה (דהיינו, מחוזות תל-אביב, ירושלים, חיפה והמרכז) כלל 72% מאוכלוסיית הארץ (ו-77.8% מהאוכלוסיה היהודית) אך חלקם בכלל משאבי הקרקע של המדינה אינו עולה על 14.2%.

אנו עדים אפוא להיעדר איזון בין תפרוסת האוכלוסיה מזה והתפרוסת של משאבי הקרקע מזה. מתברר כי לחוסר איזון זה נודעות השלכות שליליות בתחומים רבים. בתחום הכלכלי בולטת העובדה כי כתוצאה מהצטופפות-יתר של האוכלוסיה באזורים מוגבלים בשטחם, מורגש במרכז הארץ מחסור רציני בקרקע צבורית לצרכים חיוניים כגון: תעשייה, אובייקטים תחבורתיים חשובים, מפעלי תשתית לסוגיהם, והן שטחים פתוחים, פארקים וכד'. תוצאות שליליות נוספות הן האמרת מחירים מואצת של מחירי הקרקע והדירות, קשיי תחבורה, דרישות לא-מוצדקות מהמינהל לרכישת קרקעות במרכז, ועוד. הצטופפות-יתר פוגעת גם ברווחת האוכלוסיה ובאיכות החיים; וזאת הן משום שכתוצאה

* הסה"כ כולל תושבי ישראל הגרים בשטחים המוחזקים.

ממנה נוצר מחסור בפארקים, שטחי ספורט ושטחים פתוחים אחרים, והן משום שהצטופפות זו גורמת לזיהומים, רעש ומיטרדים אקולוגיים אחרים. ההצטופפות הביאה גם להתפשטותם של שימושי הקרקע על חשבון החקלאות והכפר, והתוצאה היא ערעור האיזון בין קרקע לבניה וקרקע חקלאית.

התפרוסת העתידה

ממשלת ישראל החליטה כמה החלטות לשיפור התפרוסת של האוכלוסיה בארץ. היא נקטה לצורך זה במדיניות מוצהרת של פיזור האוכלוסיה והשתדלה לכוון את האוכלוסיה לאזורים דלילי-האוכלוסיה בנגב ובגליל, וכן לאזורי פיתוח אחרים. מדיניות זו באה לביטוי בין השאר, בתכנית הבאה אשר עובדה ע"י אגף התכנון של משרד הפנים והרשות לתכנון שליד משרד האוצר, לגבי התפרוסת של האוכלוסיה בארץ בסביבת שנת 1992, בהגחה שמספר התושבים בישראל יגיע ל-5 מיליון לערך:

לוח 3 : תחזית התפרוסת של אוכלוסיה בת 5 מיליון תושבים בישראל לפי המחוזות (1992)

ה מ ח ז	כל האוכלוסיה		אוכלוסיה יהודית	
	אלפי נפשות	באחוזים מסה"כ	אלפי נפשות	באחוזים מסה"כ
מחוז ירושלים	642	13.0	502	12.0
מחוז הצפון (הגליל)	800	16.2	440	10.0
מחוז חיפה	770	15.6	610	14.6
מחוז המרכז	870	17.6	790	18.9
מחוז תל-אביב	1,215	24.7	1,190	28.6
מחוז הדרום (הנגב)	640	12.9	585	14.0
סה"כ	(*5,000	100.0	(*4,180	100.0

מקור: "תכנית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסית ישראל בת 5 מיליונים". אגף התכנון של משרד הפנים והרשות לתכנון כלכלי ליד משרד האוצר.

אם משווים תכנית זו למצב הקיים (ראה לוח 2), מתברר כי חלקם של הנגב והגליל בכלל האוכלוסיה היהודית בארץ, עתיד לעלות מ-22.2% בסוף 1974 ל-24.5% ב-1992. ואילו חלקם של שני אזורים אלה בכלל האוכלוסיה בישראל עתיד לגדול, בהתאם לתכנית, מ-27% ל-29.1%. במקביל לכך יפחת חלקן של שלוש הערים הגדולות, על סביבתן, הן באוכלוסיה היהודית והן בכלל האוכלוסיה בארץ.

אולם אעפ"י שבתכנית זו יש התקדמות, רחוקה היא מלהיות משיעיה רצון. שהרי תכנית זו פירושה, כי גם בעתיד הנראה לעין ימשיכו כ-62.1% מהאוכלוסיה היהודית (ולמעלה מ-57.9% מכלל האוכלוסיה בישראל) להצטופף בשתי ערים גדולות על סביבתן; דהיינו, במחוזות תל-אביב, חיפה, והמרכז. יתירה מזו, אף ביצועה של תכנית מתונה זו עדיין אינו מובטח; שכן משרדי הממשלה אינם ערוכים עדיין לביצועה בפועל.

לדעתנו יש עתה צורך במדיניות נועזת ואמיצה יותר בתחום פיזור האוכלוסיה בארץ.

— .

(* כולל 63 אלף תושבים יהודיים מעבר לתחום ה"קו הירוק").

נראה לנו כי אם יופעלו מאמצים מקיפים וצעדים אינטגרטיביים, ואף מרחיקי-לכת, ניתן יהיה להגיע לתפוצת הבאה של אוכלוסיה בת 5 מיליון תושבים בישראל:

(א) צפון הארץ (אזורי הגליל וחיפה)

- בחלק זה של הארץ אפשר להגיע תודות למדיניות קרקעית פעלתנית, לאוכלוסיה של בחלק זה של הארץ אפשר להגיע, תודות למדיניות קרקעית פעלתנית, לאוכלוסיה של 1.75 מיליון נפשות במסגרת מספר כולל של 5 מיליון תושבים בארץ (שנת 1992 לערך).
- (1) שיפור הפרופורציה בין אוכלוסיה יהודית ואוכלוסיה לא-יהודית בגליל. אפשר וצריך להשיג מטרה זו בהסכמת הכל;
 - (2) התיישבות יהודית רצופה בגליל עד לאזורי הגבול. התיישבות זו תהיה בעיקרה עירונית, כשהיא מתבססת על תעשיות רחבות, ובמיוחד תעשיות עתירות מדע;
 - (3) גיבושה וחיזוקה של ההתיישבות היהודית בגליל יסייע להדיפת מזימות הנרקמות מעבר לגבול והקשורות בחתירה ל"סוריה גדולה", לסיפוח חלקים מישראל לדרום-לבנון וכיו"ב.

(ב) מרכז הארץ (כולל ירושלים)

מספר התושבים באזור זה אינו צריך לעלות, לפי הצעתנו, על 2.25 מיליון במסגרת אוכלוסיה כללית של 5 מיליון תושבים בישראל. משמעותו של יעד זה היא כי גידול האוכלוסיה באזור לא יתרוג בהרבה מהתוספת שמקורה בריבוי טבעי. אמנם, ניתן יהיה להפנות תושבים ממרכז הארץ לאזורי פיתוח, ובמקומם לקלוט עולים. אך אין להרשות שאוכלוסיית מרכז הארץ תגדל במונחים מוחלטים מעבר לגידול המתחייב מן הריבוי הטבעי.

ביחס לאזור זה מן הראוי להבחין בין ירושלים מזה לבין חלקי האחרים של האזור מזה. ביחס למרכז הארץ, שמחוץ לירושלים, יש לדעתנו להמליץ על קוי הפעולה הבאים:

- (1) אין להקים כאן ישובים נוספים;
- (2) אין לאשר תכניות חדשות לבנין ערים;
- (3) הבניה החדשה תבוצע באזור זה בשיטה של אינטגרציה של השימושים הקרקעיים, ומבלי לחדור לשטחים חקלאיים. נכון אמנם שאם באזור עירוני מרכזי — מצויה חלקה חקלאית בשטח של כמה עשרות דונמים, אין טעם להתנגד לבניה עליה. אך באזור פריפרי בעיקרו, כגון: כפר סבא, אין להרשות את המרת היעד של קרקע מחקלאות לעירונית. באשר לירושלים וסביבתה, חשוב לדעתנו לחתור למטרות הבאות: —
- (1) כיום חלקם של היהודים באוכלוסיית אזור ירושלים היא 76%, בעוד שחלקם של הלא-יהודים מגיע ל-24%. על פרופורציה זו יש לשמור גם בעתיד;
- (2) יש לכוון את הפיתוח בדרך שתמנע את חלוקתה של העיר בעתיד. כיום ניתן להעביר קו בתוך העיר בצורה שיש בה כדי להפריד בין החלק היהודי והחלק הלא-יהודי. יש לכוון איפוא את הבניה באופן שכל חלוקה של העיר לחלקים תהיה בעתיד בלתי-אפשרית; ודבר זה פירושו פיתוח העיר לצד הצפוני-מזרחי. יצויין כי בצד המזרחי מצויים כמה עשרות אלפי דונמים קרקע בבעלות המדינה שעליהם ניתן להקים שיכונים, לבנות מפעלי תעשייה וכיו"ב;
- (3) יש לדאוג לרצף טריטוריאלי רחב בין ירושלים לבין שפלת החוף מזה והאזור שלמן

הר חברון ועד ים המלח מזה. רציפות כזאת תהפוך את ירושלים לחלק אינטגרלי של הארץ, במקום שהיא תהיה פינה בקצה של פרוודור.

ג) הנגב

הנגב המשתרע על כ־14.0 מיליון דונם המתוים כ־70% של כל השטח היבשתי של מדינת ישראל קורא להתיישבות על כל סוגיה.

מתוך הסיבות הבטחוניות, האקולוגיות והכלכליות המחייבות את המדיניות הקרקעית בישראל להשתייך את איכלוס הארץ על תפרוסת רחבה, יש צורך להגיע בנגב לאוכלוסיה של 1.0 מיליון נפש במסגרת אוכלוסיה כללית של 5.0 מיליון תושבים.

עד שלא תבוא הישועה ויווצרו בנגב מקורות מים שיאפשרו הפיכת האזור לאסם המזון לארץ כולה הרי יש לבסס את פיתוחו על הפוטנציאלים הטבעיים שלו:

1. חמרי גלם ומרבצים לתעשייה בכלל, ולקיום תעשייה כבדה בפרט.
2. קיום אתרים היסטוריים וארכיאולוגיים לתיירות פנים וחץ.
3. אתרי נוף ונופש כבסיס לתעשיית תיירות.
4. נאות מרפא טרמליים ואקלימיים.
5. חקלאות מיוחדת (גידולי חורף וכד').
6. קשרי תחבורה למזרח הרחוק ולאפריקה.
7. פיתוח נמלים.
8. מקורות חדשים לאנרגיה הידרו־אלקטרית (מתעלת ים התיכון—ים המלח, מאגמים ומשטחים סולריים).
9. גשרים יבשתיים בין הימים.

יש ליצור רצף התיישבותי, כולל מרכזים עירוניים עם אוכלוסיה בסדר גודל של 50,000 תושבים ולמעלה מאזור אשקלון דרך חבל אשכול ועד לפיתחת רפיח וצפון מזרח סיני. אף אם מרבית סיני תוחזר למצרים יש לדאוג לכך שמדרום עזה יימצא, בגלל חיוניותו של האזור למדינת ישראל, מאחז גדול ופורה שאת התשתית לו אנו מצווים להכין בהקדם.

ד) הבקעה

המצב הנוכחי שבו מרוכות מרבית אוכלוסית ישראל ברצועת החוף מחייב תכנון לטווח ארוך של תפרוסת אוכלוסית ישראל. שהרי מחוץ לבעיות בטחוניות מובהקות ובעיות כלכליות יש לדאוג לכך שרצועת החוף המערבי לא תהפוך ברבות הימים לאזור זיהום סביבתי בלתי נסבל (זיהום נחלים, מקורות המים, זיהום החוף, זיהום האויר וכו').

אי לכך מוצע לפתח רצף התיישבותי ברצועת הבקעה כקו מקביל בערכו הדמוגרפי וברמת פיתוחו — לרצועת החוף. מדובר על שטח שיכלול מורדותיהן המזרחיים של יהודה והשומרון. זאת מן ההיבט של גבולות הבטחון, כולל ישובי הגמ"ר בתוכם.

לקראת ביצוע המשימה של ריכוז אוכלוסיה במקביל דרושים פתרונות חדשים של פיתוח תשתית קרקעית, כלכלית, חברתית ותרבותית נאותה. יש לרתום את הנוער למשימות גדולות של התיישבות חלוצית במסגרת הפרחת השממה.

כל עוד לא נפתרה בעית היסוד של מים לצורך השקיה אין החקלאות הקונבנציונאלית

יכולה לשמש כיסוד בלעדי בכלכלת האזור. יש איפוא לבסס את פיתוח האזור על הפוטנציאלים הטבעיים שלו כולל חקלאות מיוחדת (גידולי חורף וכד') ושיטות גיצול מי נגר ואגני היקוות.

שימושי הקרקע העירוניים

תהליך רב-חשיבות, שיש לו השלכות מקיפות לגבי המדיניות הקרקעית, הוא ההתרחבות המהירה של שטחי השיפוט העירוניים בישראל. לפי נתונים ממאסר 1974, המקיפים 105 ערים וישובים עירוניים (כל העיריות ו-74 מועצות מקומיות), הגיעו שטחי הקרקע הכלולים בשטחי שיפוט אלה להיקף הבא: —

לוח 4 :

היקף שטחי השיפוט של 105 ערים וישובים עירוניים בישראל, מארס 1974 (אלפי דונמים)

835.3	עיריות
443.8	מועצות מקומיות גדולות (אוכלוסיה של יותר מ-5 אלף תושבים)
292.4	מועצות מקומיות קטנות (עד 5 אלפי תושבים)
<u>1,571.5</u>	סה"כ

מקור: הרשויות המקומיות בישראל 1973/74, נתונים פסיים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים. סידרת פירוטמים מיוחדים מס' 488, ירושלים, 1975, ע' 4-6.

שטחי השיפוט של העיריות והמועצות המקומיות שלעיל הגיעו איפוא לקצת יותר מ-1,570 אלף דונם. ואם נוסף, על יסוד אומדן, את שטחן של 41 מועצות מקומיות (בעיקר קטנות) שלא נכללו בנתוני הלוח שלעיל, נגיע למסקנה כי סה"כ שטחי הקרקע העירונית בישראל הגיעו במאסר 1974 לקרוב ל-1,900 אלף דונם.

שטח היבשה הכולל של ישראל בתחומי ה"קו הירוק" מסתכם, כפי שצויין לעיל, ב-20,325 אלף דונם. מכאן ניתן כביכול להסיק כי חלקם של הערים והישובים העירוניים בכלל שטחה היבשתי של מדינת ישראל מגיע ל-9,3% אלא שמסקנה זו מתעלמת מהעובדה כי רובו של הנגב הינו שומם ומידברי באופיו. אם נוציא מכלל חשבון חלקים שוממים אלה, נמצא כי שטחה של ישראל הניתן לאיכלוס בתנאים הנוכחיים הוא כ-12,000 אלף דונם. מכאן שכבר כיום מקיפים הערים והישובים העירוניים 15,8% מכלל השטח הניתן לאיכלוס בישראל. יתרה מזו, חלקה שלי הקרקע העירונית בכלל שטחה של ישראל נמצא בעליה מתמדת. מאלפת היא בנידון זה העובדה הבאה: בסוף 1960 הסתכמו שטחי השיפוט של העיריות בישראל ב-626,5 אלף דונם, ואילו במאסר 1974 הגיע כבר היקפם הכולל ל-835,3 אלף דונם, גידול ב-33.3%.

השוואה עם ארצות חרץ

נביא עתה, לשם השוואה, נתונים מקבילים לגבי משקלם של שימושי הקרקע העירוניים בשתי ארצות חרץ — אנגליה וגרמניה המערבית. התמונה המתקבלת ביחס להתפתחות בשתי ארצות אלו בעשרות השנים האחרונות, היא כדלהלן: —

לוח 5 :

משקל הקרקע העירונית בכלל שטח הקרקע באנגליה וגרמניה המערבית

קרקע עירונית באחוזים מכלל שטח הקרקע במדינה (%)	כלל שטח הקרקע במדינה	שטח הקרקע העירונית	
			אנגליה (באלפי אקרים)
6,2	37,130	2,300	1925
8,6	37,130	3,200	1939
9,7	37,130	3,600	1950
10,8	37,130	4,000	1960
11,3	37,130	4,200	1966
			גרמניה המערבית (באלפי הקטרים)
7,4	24,400	1,800	1952
9,8	24,400	2,400	1968

מקור :

Urban Land Policies and Land Use Control Measures. Vol. III Western Europe: U. N.

מתברר כי היקפה של הקרקע העירונית באנגליה גדל מ-2,3 מיליון אקרים ב-1925 ל-4,2 מיליון ב-1966; דהיינו, גידול ב-83% תוך תקופה של כארבעים שנה. כן מראים הנתונים כי חלקה של הקרקע העירונית בכלל שטחה של אנגליה עלה באותה תקופה מ-6,2% ל-11,3%.

בגרמניה המערבית גדל היקפה של הקרקע העירונית מ-1,8 מיליון הקטרים ב-1952 ל-2,4 מיליון ב-1968; כלומר, גידול ב-33%. חלקה של הקרקע העירונית בכלל שטחה של גרמניה המערבית עלה באותם שנים מ-7,4% ל-9,8%.

בישראל מגיע חלקה של הקרקע העירונית, כפי שראינו לעיל, ל-15,8% מכלל השטח הניתן לאיכלוס בתנאי הטכנולוגיה המודרנית, ומסתבר איפוא כי כבר כיום עולה משקל הקרקע העירונית בישראל במידה ניכרת על זה שבאנגליה או גרמניה המערבית. גוסף על הבעיות שצוינו לעיל, ניצבת ישראל גם בפני מספר בעיות קרקע חשובות אחרות שהעיקריות בהן הינן :

השלכות פוליטיות

ראשית, בתנאיה של ישראל נודעות ליחסים הקרקעיים השלכות פוליטיות רציניות. המדובר כאן, קודם כל, בהשלכות פוליטיות-בטחוניות. כך, למשל, חייבת המדיניות הקרקעית לסייע לחיזוק אזורי הספר של המדינה. וכן צריכה מדיניות זו לדאוג לכך שהישובים יוקמו במקומות נאותים על-מנת להבטיח את המתחם וסביבותיו וכן כדי לשלב את הישובים במערכת ההגנה הכלל-ארצית.

חשיבות מרובה נודעת להשלכותיה של המדיניות הקרקעית בתחום הפוליטי-דמוגרפי. כך למשל, אחד האתגרים החשובים העומדים בפני מדיניות הקרקע הוא לדאוג לחיזוק הישוב היהודי בגליל, על-מנת למנוע את הפיכתו של אזור זה למעין מהדורה חדשה של לבנון. זאת, תוך דאגה לכל התושבים של הגליל.

צרכי הייצור והקליטה

שנית, תפקיד רב-משמעות אחר של המדיניות הקרקעית הוא להבטיח את עתודות הקרקע הדרושות לקידום של ענפי הייצור. בראש וראשונה יש למנוע את הידלדלות העתודות של קרקע חקלאית במדינה. כיום יש בישראל כ-1.4 דונם קרקע חקלאית בממוצע לתושב; וזהו שעור נמוך יחסית הנופל ממה שנחשב כמינימום הכרחי. כן נופל שעור זה מהמקובל בחלק גדול מארצות תבל. תפקידה של המדיניות הקרקעית הוא, איפוא, למנוע הרעה מוחשית של המצב בתחום זה.

יחד עם זאת חייבת המדיניות הקרקעית לדאוג גם להבטחת שטחי קרקע מתאימים לצרכיהן של התעשייה, המסחר והשירותים העסקיים. יש להביא בחשבון כי בחברה מודרנית, ככל שפריון העבודה הולך וגדל בענף החקלאות, פוחת חלקם של המועסקים בחקלאות בכלל האוכלוסייה; לעומת זאת עולה חלקה של האוכלוסייה המועסקת בתעשייה ובענפים נלווים. מסתבר, איפוא, כי אם לא נפתח את התעשייה בקצב הראוי, יהיה כושר קליטתה של הארץ מוגבל יחסית ולא נוכל לקלוט עולים בהיקף הנדרש. על המדיניות הממשלתית מוטל איפוא התפקיד לספק את שטחי הקרקע הדרושים לפיתוחם של אזורי תעשייה נרחבים; וזאת הן באזורי הפיתוח של המדינה והן במקרים הכרחיים, באופן מיוחד, במרכז הארץ.

שלישית, קליטתה של העליה – המהווה תופעת יסוד בחייה של ישראל – לא תוכל להתבצע בצורה יעילה, אם השלטונות לא ידאגו להכנתה של תשתית כלכלית וחברתית מתאימה. והמדובר הוא לא רק בבתי מגורים ומקומות תעסוקה לעולים, אלא גם במוסדות חינוך, בריאות ודת וכן מוסדות ציבור חינוכיים אחרים, מערכת כבישים ודרכים, שטחים פתוחים, תשתית שירותים (בנקאות, מסחר, ספורט, בידור) וכיו"ב. תשתית כלכלית וחברתית זו מצריכה שטחי קרקע ניכרים; ותפקידה של המדיניות הקרקעית הוא לספק שטחי קרקע אלה על-ימנת להבטיח קליטה נאותה של העולים.

פרק ב': קשיים בתחום המדיניות הקרקעית

הצבענו לעיל על כמה מבעיות היסוד העומדות בפני ישראל בתחום יחסי הקרקע והמדיניות הקרקעית. השאלה היא: באיזו מידה עונה המדיניות הקרקעית הנקוטה כיום בארץ על הצרכים החינוכיים בתחומי הפיתוח הכלכלי, החברה והמדיניות? באיזו מידה מסוגל המערך הנוכחי של המוסדות והגופים המופקדים על המדיניות הקרקעית, לטפל בצורה יעילה בבעיות המתעוררות בתחום זה?

היעדר תיאום בין-משרדי

בדיקה של הבעיות בתחום זה מצביעה על מספר נקודות תורפה, שהעיקריות בהן הינן: ראשית, המדיניות הקרקעית סובלת כתוצאה מהיעדר תיאום בין המשרדים הממשלתיים השונים, כשכל משרד פועל מבלי להתייעץ במידה הראויה עם משרדים אחרים אשר גם להם יש נגיעה באותו תחום. מעניינת היא בנדון זה הדוגמה של נצרת עלית. עיר זו התפתחה בסיועה ובהתאם להחלטותיה של הממשלה, ובתפקיד המוביל שימש כאן, בידוע, משרד השיכון. הקרקעות הכלולות בשטח השיפוט של העיר הוקצו למטרות שונות – לשיכון, לתעשייה ולמלאכה, למסחר, מוסדות ציבור וכיו"ב. והנה, כאשר משרד השיכון השלים את ניצולן של הקרקעות הטובות לבניית מגורים, הוא נטל קרקעות שהיו מיועדות לתעשייה והקים

עליהן שיכונים. כתוצאה מכך נסתם הגולל על האפשרות של פיתוח תעשייתי גרוב בנצרת עלית, בגבולות התכנון המקורי.

ברור כי ניתן היה למנוע תקלה זו אילו היה קיים תיאום נאות בין משרד השיכון לבין משרד המסחר והתעשייה וכן משרדים אחרים שיש להם ענין בבעיותיהן של ערי הפיתוח. במקרה זה אפשר היה לאתר קרקעות לצרכי שיכונים מבלי לפגוע בצרכי התעשייה.

או דוגמה אחרת: משרד העבודה נוקט בפעולות נרחבות על-מנת לעודד משפחות וותיקות בארץ לעבור לערי פיתוח. לפעולה זו היו תוצאות; בין 1971 ו-1974 הביעו 5,000 משפחות וותיקות את רצונן לעזוב את הערים הגדולות ולעבור לערי פיתוח. התעוררה, אמנם, הבעיה לאילו ערי פיתוח מוכנות אותן משפחות לעבור — האם לירוחם, לדוגמה, או לבאר-שבע. עם זאת יש לציין כי ממדי ההתנדבות היו מפתיעים. שהרי במערכת התמריצים שהיתה קיימת כדאי היה יותר לזוג צעיר לרכוש דירה בתל-אביב מאשר בדימונה. וזאת משום שעל דירה בתל-אביב או סביבתה הקרובה היתה סובסידיה בגובה של כ-70 אלף ל"י למחיר המגרש. יצויין גם כי לכל 5,000 המשפחות ציפו בערי הפיתוח משרות טובות.

על אף זאת הועברו אז, בפועל, לערי הפיתוח רק 2,150 משפחות. יתר 2,850 המשפחות לא הועברו מפני שלא היה אז שיכון מתאים לקליטתן. למעשה, כמעט בכל ערי הפיתוח שאליהן ביקשו להעביר את המשפחות הוותיקות חסרו דירות; ורק בעיירת פיתוח אחת — מצפה רמון — היו עודפי שיכון. גם כאן עדים אנו להיעדר תיאום בין משרדי הממשלה השונים. שהרי לא נעשו המאמצים המתאימים על-מנת להבטיח כי ייבנו בעוד מועד הדירות לצורך שיכון המשפחות הוותיקות אשר משרד העבודה דאג לכוונן לערי הפיתוח.

שתי הדוגמאות שלעיל ורבות אחרות מראות בעליל כי לא תיתכן מדיניות קרקעית יעילה מבלי שיובטח תיאום נאות בין משרדי הממשלה השונים הנוגעים בדבר. למעשה, המדיניות הקרקעית צריכה להיות בין-משרדית באופיה ובו בזמן גם על-משרדית. המדיניות צריכה להיקבע ע"י הממשלה או ע"י פורום שיהיה כפוף לראש הממשלה, ועליה להתבצע תוך תיאום עם כל המשרדים הממשלתיים המתאימים.

החוק וביצועו במציאות

נקודת תורפה רצינית שניה נעוצה בעובדה כי קיימים אמנם חוקים וכן החלטות ממשלתיות חשובות, העשויים לשמש יסוד למדיניות קרקעית יעילה. אלא שחוקים והחלטות אלה אינם מבוצעים לרוב, הלכה למעשה.

החוקים וההחלטות הקיימים הינם בעיקרם הבאים: —

(א) "חוק מקרקעי ישראל תש"ך" הקובע כי הקרקע שבניהול מינהל מקרקעי ישראל לא תימכר, אלא תוחכר, או שהיא תימכר רק באישורה של הממשלה. במסגרת חוק זה החליטה בשעתו הממשלה על מכירת 100 אלף דונם; ומתוך זה נמכרו עד כה כ-50 אלף דונם.

(ב) בשנת 1961 החליטה ממשלת ישראל על הקפאתה של מכירת קרקעות בשפלת החוף; וזאת מנהריה ועד אשקלון וכן ברוחב הכולל את כל ההתיישבות היהודית עד להריים. היתה זו החלטה בעלת משמעות מדינית ראשונה במעלה, והיא עדיין בתוקף — לפחות מבחינה פורמלית. נעשו אמנם כמה נסיונות לשנות החלטה זו, אך נסיונות אלה לא נתקבלו. מבחינה תיאורטית קיימת, איפוא, הקפאה מוחלטת, ואסור למינהל להקצות קרקעות ברצועת החוף.

ג) ב-17 במאי 1965 נתקבלה החלטה של ממשלת ישראל¹ ושל מועצת מקרקעי ישראל, בדבר מדיניות הקרקע, אשר קביעותיה העיקריות היו כדלהלן:
1) קרקע לא תוקצה ע"י המינהל, אלא באם הושלם תכנונה. (למעשה הכוונה היא להפקדת תכנית בנין ערים מפורטת).

2) המינהל לא יקצה קרקע אלא על פי היצע פומבי, פרט לאותם מקרים שבהם השר הנוגע בדבר פוטר ממיכרו את ההקצאה;

ד) הקרקע תוקצה רק בהתבסס על המחיר המלא שלה, והשמאי הממשלתי הוא הקובע את המחיר של הקרקע בהתאם לעקרון של קונה מרצון ומוכר מרצון.

מנינו לעיל כמה מהחוקים וההחלטות בתחום המדיניות הקרקעית, שתוקפם יפה לפחות מבחינה פורמלית עד היום הזה. ואולם, בבואנו לבחון את הביצוע הלכה למעשה, מתברר כי רוב מה שנעשה בפועל נמצא בסתירה גמורה לחוקים והחלטות אלה.

כמה דוגמאות מאלפות: החלטות הממשלה קבעו, כאמור, הקפאת ההקצאות של קרקע ברצועת החוף. אך המציאות היתה שונה לחלוטין. שהרי על דעת הממשלה תוכננה להתבצע בראשון לציון, באזור החולות, בניה של 26 אלף יחידות דיור שמהן 22,000 על מקרקעי ישראל. ז.א. שייכון לתוספת של 100 אלף נפשות. לאחרונה נעצרה פעילות זו.

והמדובר אינו רק בראשון לציון. אף אחד בממשלה, או באגף התכנון של משרד הפנים, לא החליט כי קיסריה, למשל תהפוך לעיר. אך אם נצרף את כל תכניות בנין הערים לגבי קיסריה, אשר אושרו ע"י גורמים מקומיים והועברו לוועדות המחוזיות, יתברר כי הן מסתכמות באוכלוסייה של 150 אלף נפש. גם באשדוד מופרת ההחלטה בדבר הקפאת אזור החוף. והוא הדין בדרום נתניה, אשר לפי התכניות המאושרות יש בה מקום לתוספת של 150—200 אלף תושבים.

יצויין כי סקר שנערך לגבי אותם מקומות בשפלת החוף, "המוקפאת" כביכול, אשר לגביהם קיימות כבר תכניות בנין ערים מאושרות, הראה כי אם תכניות אלו ימומשו במלואן. פירוש הדבר הוא תוספת של 240,000 יחידות דיור באזור זה. ואם נכפיל מספר זה בממוצע של נפשות למשפחה, המגיע בישראל ל-3.7, הרי שנגיע לתוספת של קרוב למיליון נפשות בשפלת החוף! נכון שזהו מספר תיאורטי, והביצוע למעשה יהיה קטן בהרבה. אך אפילו נניח כי למעשה ניתן יהיה להקים רק 120 אלף יחידות דיור נוספות, הרי גם במקרה זה תוספת האוכלוסין תהיה גדולה מאוד יחסית ותסתכם בחצי מיליון נפש. יש לזכור כאן, כי מניעת בניה במסגרת תב"ע מאושרת עלולה לגרום לתביעות פיצויים גבוהים.

ועוד, הזכרנו לעיל את ההחלטה שלא להקצות קרקע ציבורית אלא אם הושלם תכנונה. אולם, מה שנעשה בארץ למעשה הוא בסתירה גמורה להחלטה זו. מחנה שגלר בירושלים וקרית קנדה בדרום נתניה הם דוגמאות מובהקות של מסירת קרקע לגורמים שונים בטרם היתה בכלל תכנית סטטוטורית לבניה. יתירה מזו, כמעט כל הבניה הציבורית באזור המרכז ובירושלים מתנהלת למעשה על קרקע שנמסרה ע"י הממשלה עוד לפני שהושלם תכנונה. קרוב ל-80% מהקרקע שנמסרו על בסיס חוזה חכירה או חוזה פיתוח ע"י הממשלה לאחר מלחמת ששת הימים היו ללא תכנון.

ניתן גם להצביע על העובדה הבאה: בהתאם להחלטות הממשלה יש למסור קרקע ציבורית במיכרו פומבי, מלבד יוצאים מהכלל. אך המציאות למעשה היא הפוכה. למעלה מ-90% של הקרקעות — הן מבחינת מספר הדוגמים והן מבחינת הערך הכספי — נמסרו

לשימושים השונים ללא מיכרז, ע"י פטור של שר זה או אחר. ורק 10% נמסרו במיכרז. כאן יש להוסיף כי הפטורים לכשעצמם נעשו, רובם ככולם, כחוק וכדין; ברם, ההדגש הוא כי התהליך שנועד מעיקרו להיות "היוצא מן הכלל", הפך, בידי השרים המוסמכים לדבר, ל"כלל" עצמו.

פרק ג': השינויים המוצעים במערך הארגוני

המטרות והאמצעים

הצבענו לעיל על כמה מנקודות התורפה בתחום יחסי הקרקע והמדיניות הקרקעית בישראל. על קשיים ונקודות תורפה אלה ניתן להתגבר רק ע"י אמצעים מקיפים וריפורמות רציניות בכל המערך של המדיניות הקרקעית.

בראש וראשונה חשוב להבטיח כי המדיניות הקרקעית תחתור באורח יעיל ועקבי לתפרוסת אוכלוסיה מאוזנת — וקודם כל להכוונת האכלוסיה ממרכז הארץ צפונה, דרומה או בהחלטות נאותות: מזרחה — בתורת גורם בסיסי בחיזוק המירקם הכלכלי והחברתי של המדינה. לצורך עיצובה של תפרוסת מסוג זה, צריך יהיה להפעיל מדיניות רב-שלבית, לפי טוחי הזמן הבאים:

- (א) תכנון לטווח קצר של עד 5 שנים;
- (ב) תכנון לטווח בינוני של כ-15 שנה;
- (ג) תכנון לטווח ארוך, עד לסוף המאה הנוכחית או מאוחר יותר. על מנת לקדם את ביצוען של תכניות אלו, צריך יהיה לבקוט בכמה וכמה אמצעים. שומה יהיה להפעיל שורת תמריצים, ובעיקר את התמריצים הבאים:
 - (א) תמריצים כלכליים;
 - (ב) תמריצים חברתיים-תרבותיים, כגון: העשרה תרבותית של אזורי הפיתוח, פיזור החינוך האקדמי וכיו"ב;
 - (ג) הקניית מעמד יוקרתי לאזורי הפיתוח והספר וכן אמצעי הסברה ושכנוע אידאולוגי המכוונים לעודד מעבר ממרכז הארץ לאזורי הפיתוח.
 - (ד) תפרוסת שרותים נאותה (בנקאות, מסחר, תחבורה) בערי הפיתוח.

ריפורמות במערכת האירגונית

על מנת ליישם את התכניות והאמצעים האלה, יש צורך במערכת ארגונית המצוידת בסמכויות רחבות מאד. למעשה יש צורך בגוף בעל סמכות על-משרדית; דהיינו, גוף על משרדי הפועל ליד ראש הממשלה או לחליפין גוף בין-משרדי — אוצר ופנים. גוף זה ישמש הן כגורם יוזם ומכוון והן כגורם המכוון את הביצוע ומפקח עליו.

הצעתנו היא כי את התפקיד של מערכת ארגונית מסוג זה יבצע מינהל מקרקעי ישראל, לאחר ארגון מחדש בהתאם לסמכויותיו המורחבות החדשות.

מינהל מקרקעי ישראל ולפי הצעה זו, יהווה איפוא את הזרוע המתכנתת ומפתחת את ייעודי הקרקע במדינה ואת שימושיה. לשם כך הוא יעסוק בפעילויות העקריות הבאות: —

- (א) תכנון פיסי ברמה ארצית ואזורית;
- (ב) הצעת עדיפויות לאומיות והקצאת קרקעות בהתאם לעדיפויות אלו, לאחר אישורן במועצת תכנון ארצית.
- (ג) פיקוח על יישום התכנון הפיסי ועל הקצאת הקרקעות הכרוכה בו.

לצורך הכוונת פעילותו של מינהל מקרקעי ישראל, יש לדעתנו להקים שתי וועדות: ראשית, יש להקים וועדת שרים לתפרוסת האוכלוסיה (או כאלטרנטיבה: וועדת שרים לעניני התיישבות). וועדת שרים תהווה למעשה מעין וועדת היגוי כלפי פעילות המינהל. שנית, יש להקים וועדת מומחים בין-משרדית לשם ההכוונה המקצועית של פעולות המינהל. וועדה זו תפעל כמינהלת התכנון הלאומית: היא תכין את ההמלצות לוועדת ההגוי וההנחיות לצוותי העבודה ולמשרדי הממשלה; וכן היא תפקח על פעולות כל הגורמים העוסקים בנושא.

לצורך פעולותיו יקים המינהל גופי ביצוע מחוזיים בעלי אופי בין-משרדי. גופים אלה יישמו ברמה המחוזית את הנחיות הממשלה בתחום המדיניות של תפרוסת האוכלוסיה ומדיניות המקרקעין.

התאום בתחום התכנון הפיסי

לאור ההצעות שלעיל, יש גם לראות את שיתוף הפעולה העתיד בין מינהל מקרקעי ישראל לבין משרדי הממשלה האחרים בתחום התכנון הפיסי. המדובר הוא בכך שעל התכנון הפיסי ברמה העירונית והמקומית, יהיו מופקדים משרד הפנים ומשרד הבינוי (השיכון), בשיתופו המלא והשווה של מ"י, כ"בעלים" של המקרקעין. בדומה לכך, התכנון הפיסי ברמההייעודית יהיה בידי המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר. ולדוגמא, התכנון הפיסי של מתקני תחבורה לסוגיהם (כבישים וחנויות, שדות תעופה, נמלים ועוד) יהיה בידי משרד התחבורה. ואילו התכנון בתחום הספציפי של התיירות (אזורי מלונאות, אתרי תיירות, שטחי גופש, חוף הים וכו') יהיה בידי משרד התיירות.

ואולם, כל התכניות המקומיות והספציפיות הללו ישולבו בתכנון הארצי והאזורי ויתואמו לדרישותיו ותקנוניו. על תכנון ארצי ואזורי זה יהיה מופקד מינהל מקרקעי ישראל, אשר ימלא איפוא תפקידי תיאום ארציים בכל הנוגע לקרקע ומדיניות קרקעית, תפרוסת האוכלוסיה ותכנון הפיסי. המינהל יעבד את תוכניותיו ויגישן לאישור בוועדות הסטטוטוריות המתאימות.

פרק ד': עקרונות יסוד של המדיניות הקרקעית

ננסה עתה, על יסוד הקווים המדריכים שלעיל, להעלות מספר עקרונות יסוד לגבי המדיניות הקרקעית המוצעת על ידינו וכן לגבי המערך הארגוני הרצוי בתחום בעיות הקרקע. אין כוונתנו להצעות מפורטות, המקיפות את כל תחום הבעיות שלפנינו על צדדיו השונים, ואף לא להצעות מנוסחות באופן סופי. אנו מבקשים רק לשרטט, בצורה ראשונית, עקרונות והנחיות כלליים שברצוננו להציגם לתשומת לבו וביקורתו של הציבור; וזאת לפי ראשי הפרקים הבאים:

1. הנחות יסוד.
2. הקרקע החקלאית.
4. פיזור האוכלוסיה.
5. תכנון; הסדר הקרקעות.
6. פיתוח.
7. רכישות ועתודות קרקע.
8. סמכויות.

9. זכויות החכירה.
10. מימון; שעור דמי החכירה.

1. הנחות יסוד

- 1.1. המדיניות הקרקעית צריכה לענות על הצרכים הממלכתיים, החברתיים, התרבותיים והכלכליים של ישראל. עליה להבטיח אספקת קרקע לכל הצרכים של הכלל והפרט בכל מצביה של המדינה. וכן עליה להבטיח אופטימליזציה של שימושי הקרקע מבחינת המיקום, הניצול וצרכי הרווחה הצבורית על כל מרכיביה השונים.
- 1.2. הקרקע הצבורית לא תשמש נושא למסחר. היא לא תימכר, אלא תוקצה בחכירה לתקופת זמן מוגבלת.
- 1.3. מינהל מקרקעי ישראל יהיה הגוף היחיד אשר ירכז בידו את ביצוע המדיניות הקרקעית של הממשלה, ואת הכוונת השימוש במאגרי הקרקע שבבעלות המדינה, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל.
- 1.4. שימוש בקרקע בניגוד לייעודה המוסכם יהווה עילה לביטולו האוטומטי של חוזה החכירה שבין המינהל לבין החוכר.

2. הקרקע החקלאית

- 2.1. הייעוד (וכן השימוש) של קרקע חקלאית אל ישונה ע"י הרשויות המוסמכות לכל ייעוד אחר, אלא במקרים יוצאים מהכלל.
- 2.2. ייקבעו שטחים העשויים לשמש בעתיד כרורבה קרקעית, אשר בה תיאסר העברת זכויות מהחוכר למישהו אחר. לעומת זאת יוכל החוכר להחזיר את הקרקע לבעלים שלה תמורת פיצוי.
- 2.3. קרקע חקלאית תוחכר לתקופה שאינה עולה על 49 שנה, עם זכות הארכה ל-49 שנים נוספות. גודל השטח החקלאי המוחכר ייקבע ע"י משרד החקלאות בשיתוף עם מינהל מקרקעי ישראל.
- 2.4. החוכר ובני משפחתו התלויים בו לא יהיו זכאים להחזיק יותר מנחלה אחת. החוכר יהיה חייב להתגורר בנחלה ולעבדה ברציפות לשם המטרות שעבורן הוחכרה. הוא לא יהיה רשאי להחכיר בחכירת-משנה קרקע חקלאית, אלא מסיבות שעליהן החליטה מועצת מקרקעי ישראל.
- 2.5. במקרה שנפטר חוכר הנחלה, לא תחולק זכות החכירה בין היורשים והנחלה תחזור למינהל. אם לא יימצא הסדר בין היורשים שלפיו יקבל את הנחלה רק אחד היורשים.
- 2.6. במקרה שישתנה ייעוד הקרקע החקלאית, תבוטל החכירה והקרקע ותוחזר למינהל מקרקעי ישראל. אך עם החזרת הקרקע, יהיה החוכר זכאי לפיצויים עבור הפקעת זכותו וכן עבור השקעותיו, כפי שייקבע ע"י מועצת מקרקעי ישראל.

3. הקרקע העירונית

- 3.1. הקרקע העירונית תימסר לשימוש בדרך של חכירה בלבד, להוציא קרקעות שעליהן יחליטו הממשלה ושר החקלאות בכפיפות לסעיף 2(7) של חוק מקרקעי ישראל תש"ד 1960 והחלטת הממשלה מה-17.5.1965.
- 3.2. הקרקע העירונית תוחכר רק לאחר שיושלם תכנונה, במתכונת תב"ע, וכן רק לאותו שימוש או ייעוד שנקבע לה בתכנון. המינהל ישאף לכלול בתכנון גם את

הפיתוח של האתר לפני הקצאתו; ובמקרים בעלי חשיבות מיוחדת – אף את פיתוח התשתית של האתר.

3.3. ערכה של הקרקע יתבטא בשעור דמי החכירה השנתיים. החוכר זכאי להאריך את החכירה לתקופה נוספת של 49 שנה, לאחר שתבוצע הערכה מחדש של שעור דמי החכירה.

3.5. הקצאתה של קרקע עירונית, למעט קרקע למטרות צבוריות (שביניהן יש לכלול שכון צבורי, תעשייה ומלאכה וכן מסחר והארכה באזורי הפיתוח), תיעשה על פי מיכרו פומבי. רק וועדה מיוחדת של מועצת מקרקעי ישראל רשאית לשחרר את המינהל מהחובה של מסירת הקרקע על פי מיכרו פומבי.

3.6. העברת זכויות בקרקע עירונית טעונה הסכמה של מינהל מקרקעי ישראל. הסכמה זו אינה מחוייבת בתשלום של דמי הסכמה רק אם החוכר שילם את דמי החכירה מראש לתקופה של 49 שנה. שעור דמי ההסכמה נקבע ע"י מועצת מקרקעי ישראל.

3.7. במקרה של שינוי היעוד של קרקע עירונית, או שינוי ההיקף של אפשרות השימוש בקרקע, חייב החוכר לבקש היתר ממינהל מקרקעי ישראל. הסכמת המינהל מותנית, בין השאר, בדמי היתר ותשלום דמי חכירה מהוונים ע"י החוכר.

4. פיזור האוכלוסיה

4.1. מינהל מקרקעי ישראל משמש כאחת מזרועות הממשלה לביצוע מדיניות בתחום פיזור האוכלוסיה.

4.2. מינהל מקרקעי ישראל יתכנן ויפנה את מיטב משאביו הכספיים לאזורי הפיתוח. הוא יקצה באזורים אלה את הקרקע לחוכרים בתנאים ובגדלים מיוחדים, אשר ייקבעו למשך תקופות של שנתיים.

5. תכנון, הסדר הקרקעות

5.1. מינהל מקרקעי ישראל יהיה מיוצג בכל רשויות התכנון, וישאף לריכוז התכנון במתכונת ארצית אחת. ושוב: צריך להבדיל בין הצעות המינהל ואישור הוועדות הסטטוטוריות לתכנון ובניה. ההכרעה תהיה בידי אלו האחרונות.

5.2. מינהל מקרקעי ישראל יתרום את חלקו להשלמת תכנית ארצית של הייעודים והשימושים של הקרקע במדינה; ובכלל זה עיירות פיתוח, מרכזים כפריים, אזורי תעשייה, מחצבות, תחנות דלק, אזורי בטחון, שטחים צבוריים פתוחים לצרכי גופש ותיירות, זרובות קרקעיות וכו'.

5.3. מינהל מקרקעי ישראל יפתח בהתאם לתפקידו החדש, את אגף התכנון שלו ברמה מקצועית גבוהה.

5.4. מינהל מקרקעי ישראל יתרום להגברת הפעולות של הסדר קרקעות ורישום כל נכסי-דלא-ניידי שבניהולו, ע"י הגשת הצעות להקלות בנדון. כל הקצאת קרקע חדשה החל מה-1.4.77 תהיה חייבת ברישום.

6. פיתוח

6.1. מינהל מקרקעי ישראל יכלול בין פעולותיו את עריכתן של תכניות פיתוח, תוך מגמה להרחיב פעילות זו במשך הזמן. במקרים מיוחדים יטול על עצמו המינהל את ביצוען של תכניות פיתוח.

- 6.2. לצורך תכנון הפיתוח והכנתם של פרויקטים מיוחדים, יקים המינהל חברות-בת או צוותות פעולה זמניים.
- 6.3. ההוצאות לפיתוח הקרקעות ימומנו מהכנסות המינהל, תוך שילובן בתקציב הפיתוח הכולל של המדינה.

7. רכישות ועבודות קרקעיות

- 7.1. המינהל יקדיש חלק ניכר מאמצעיו, בתיאום עם אגף התקציבים של משרד האוצר (ובכלל זה, כל הכנסותיו מהיוון דמי החכירה), לרכישת עבודות קרקע במקומות הנדרשים.
- 7.2. המינהל ינהל מדיניות כללית של רכישת קרקעות לצורך יצירתה של עבודה, אשר תשמש להקצאת קרקע לעת הצורך לפי כללים שייקבעו בו.
- 7.3. המינהל יעבד תכנית קביעת שיעור של דמי חכירה בעד קרקע שמשמשים בה לצרכי שיכון, או לשם יצירת מקורות תעסוקה, או עיבוד חקלאי.

8. סמכויות

- 8.1. מועצת מקרקעי ישראל קובעת את המדיניות שלפיה פועל מינהל מקרקעי ישראל.
- 8.2. במסגרת פיקוחה על מינהל מקרקעי ישראל, מאשרת המועצה את תקציבו השנתי של המינהל. כן היא מקבלת ממנהל המינהל דו"ח שנתי על פעולותיו של המינהל.
- 8.3. מנהל המינהל קובע את נוהלי הביצוע של המדיניות אשר נקבעה ע"י מועצת מקרקעי ישראל, והוא האחראי כלפי המועצה לפעולותיו של המינהל.

9. זכויות החכירה

- 9.1. כל אזרח ישראלי זכאי לקבל בחכירה ממינהל מקרקעי ישראל שטח קרקע בגבולות צרכיו הסבירים למטרות שכון, תעשייה ומלאכה, מסחר וכו'; וזאת במסגרת המדיניות הקרקעית שעליה החליטה המועצה והמצאי הפנוי הנמצא בניהולו.
- 9.2. הקרקע שבידי החוכר יכולה לשמש אך ורק למטרה שלמענה נמסרה בחכירה.
- 9.3. החוכר זכאי לתקופת חכירה של 49 שנים, עם זכות הארכה ל-49 שנים נוספות. לאחר תום שתי התקופות הללו תוחזר הקרקע — כולל כל מה שמחובר אליה — למינהל מקרקעי ישראל או לגוף שיבוא במקומו. החוכר יקבל פיצוי עבור ההשקעות אשר בוצעו על ידו ויש להן ערך שימושי למינהל במסגרת משימותיו.
- 9.4. קרקעות המיועדות לתעשייה ומלאכה, מסחר, הארחה וכו"ב יימסרו לתקופות חכירה בהתאם לקריטריונים שייקבעו.
- 9.5. למינהל מקרקעי ישראל תשמר זכות ראשונים לרכוש את זכויות החכירה של כל מי שרוצה להעביר זכות, במחיר שיקבע על פי שומת השמאי הממשלתי.
- 9.6. הנסיון המר של עיוותים בניהול המשק הקרקעי ע"י מוסדות, אגודות, תאגידים וחברות צבוריות, מכתוב את הצורך בפיקוח מוגבר על עיסקות מקרקעין המבוצעות ע"י גופים אלה. כל עוד לא ניתן לרכז את כל הקרקעות הפנויות בידי מינהל מקרקעי ישראל, תנתן זכות קדימה למינהל לרכוש כל קרקע צבורית המוצעת למכירה ע"י הגופים הנ"ל (PRE-EMPTION) לפי שומתו של השמאי הממשלתי ורק כאשר המינהל לא ישתמש בזכותו זו יעמוד הנכס למכירה במכרו פומבי.

10. מימון, שיעור דמי החכירה

- 10.1. עודפי ההכנסות של מינהל מקרקעי ישראל על הוצאותיו, יהוו קרן אשר תשמש למימון הוצאות תכנון ופיתוח וכן רכישות קרקע ע"י המינהל.
- 10.2. ייקבעו שעורים של דמי חכירה שהינם ספציפיים לאזור ולמקום ומותנים, כמו כן, בגודל שטח הקרקע ואינטנסיביות הניצול של הקרקע.
- לגבי חכירות ישנות יהיו דמי החכירה צמודים למדד יוקר המחיה, והם ייקבעו מחדש אחת לחמש שנים.
- 10.3. הקרקע העירונית תימסר לחוכר עם תשלום דמי חכירה מהוונים לכל תקופת החכירה.
- 10.4. עם תום תקופת החכירה, ובמקרה של הארכתה, תבוצע הערכה חדשה בהתאם לנוהל הקיים באותו זמן. בשיכונים שדמי החכירה שלהם לא שולמו מראש, יבוצעו הערכות חדשות תקופתיות ע"י הצמדתם של דמי החכירה למדד המחירים לצרכן.

לזכרו של אהרון גולדשטיין

בישיבת הנהלת המכון לחקר שימושי קרקע שהתקיימה ב-28 לאוקטובר 76, הועלה זכרו של מר אהרון גולדשטיין ז"ל. ד"ר בך שהיה יו"ר הישיבה אמר בין היתר:

מר אהרון גולדשטיין שהלך לעולמו לא מזמן, תרם רבות למכון ולחיים הציבוריים בארץ בכלל. הוא ידע לשלב את העניינים הפרטיים שלו כקבלן עם דאגה לעניינים ציבוריים והבין שבחברה פלורליסטית אין זו רק זכות, אלא גם חובה לתרום מהידע האישי לחברה כולה. מר גולדשטיין היה פעיל מאד בשטחים רבים – בפוליטיקה, במרכז הקבלנים ועוד. הוא ידע להעריך את חשיבות המחקר וההוראה בענף לו הקדיש את חייו; היה מעוניין לטפח כוחות חדשים של מהנדסים צעירים בטכניון ובמוסדות אחרים. גם את הרעיון המרכזי של המכון שלנו החשיב, כי ידע מה חשיבות הקרקע אשר מתחת לבנין הנבנה.

אהרון גולדשטיין רשם את שמו בתולדות המכון הזה וראוי שלא יישכח. יהי זכרו ברוך.

על מדיניות הקרקע החדשה בבריטניה

(חוק קרקעות הציבור משנת 1976)

הרקע ההיסטורי

התכנון העירוני והכפרי, שבמסגרת החוק, היה מאז ומעולם כרוך באמצעים מסויימים של מדיניות קרקעית (כגון האמצעי של הפקעת קרקע ע"י הרשויות הציבוריות לשם ביצוע הצעות התכנון שלהן, קביעת מחיר עבור הקרקע המופקעת, ההסדר הכספי שבין הממשלה לבעלים הפרטיים במקרים שבהם הרשות הציבורית מכוונת את שימושי הקרקע ללא הפקעה וכיו"ב).

התכנון העירוני והכפרי והאמצעים הרלוונטיים של מדיניות הקרקע הם כה קשורים וכרוכים זה בזה, עד כי הם נכללו בבריטניה במסגרת חוק אחד. ולמעשה, מידת יעילותו של התכנון היא בחלקה פונקציה של מדיניות קרקע מתאימה.

חוק התכנון העירוני והכפרי של ממשלת הלייבור משנת 1947 היווה נקודת שיא במדיניות הקרקעית המתמייחת לבעיות התכנון בבריטניה. ההסדרים הכספיים של חוק זה באו להחליף את ההסדרים הקודמים שהיו נהוגים לפי חוק התכנון העירוני והכפרי משנת 1932; וזאת בכדי להקל על ביצוע התכנון העירוני והאזורי. הממשלה השמרנית, ששלטה בבריטניה בשנים 1951—1964, ביטלה בהתמדה את ההסדרים של החוק משנת 1947. ממשלת הלייבור, שחזרה לשלטון בשנים 1964—1968, חזרה ופעלה בתחום המדיניות הקרקעית בהנהיגה את "חוק ועדת הקרקע" (Land Commission Act). חוק זה בוטל ע"י השמרנים, אשר הפעילו עם זאת מס חדש על פיתוח הקרקע בשנת 1973. לאחרונה חזרה ממשלת הלייבור לטיפול בבעיה: היא הנהיגה את "תקנות הקרקע הציבורית" (Community Land Bill) משנת 1975, וכן העלתה הצעת חוק למיסוי על פיתוח הקרקע.

בד בבד עם מטוטלת פוליטית זו לגבי המדיניות הקרקעית, אשר נמשכה בבריטניה קרוב ל-30 שנה, יש לציין שלושה גורמים רלבנטיים נוספים:

ראשית, התכנון העירוני והאזורי וכן המימשל המקומי התגבשו בבריטניה בפרק זמן זה וחשיבותם במשק גדלה (על אף הבעיות הקשות המעיקות עליהם). קביעת הדרכים לביצוע של תכנון זה, הפכה איפוא, לבעיה רבת-משמעות בזכות עצמה. וכתוצאה מכך עלתה גם חשיבותה של המדיניות הקרקעית כחלק מאמצעי הביצוע של התכנון.

שנית, בסוף שנות ה-60 ותחילת שנות ה-70 החריפו בעיות הקרקע והגיעו לממדים חמורים. (כגון המחסור בקרקע באזורי ארץ מסויימים וכן המחירים הגבוהים של הקרקע והנכסים בכללם). כתוצאה מכך גבר הלחץ להנהגת שינויים במדיניות הקרקעית; וזאת לאור-דווקא בהקשר לתכנון העירוני והאזורי. הממשלה השמרנית ניסתה לפתור-בעיות אלו

ע"י אמצעים פיסקליים: היא החמירה בתקנות של המס על רווחי הון על-מנת לספוג את העלויות בערך הקרקע; ובדצמבר 1973 הנהיגה מס דרסטי אף יותר. יצויין כי ענף הקבלנות ופיתוח הקרקע, אשר שגשג בבריטניה במשך 15–20 שנה, התמוטט לפתע בסביבת 1973 (עקב העליה בהוצאות הבניה, שערי הריבית הגבוהים, השפל במשק הלאומי, המיסוי הגבוה וכו'). כתוצאה מכך התעורר הצורך במדיניות קרקע מסוג חדש לחלוטין, אשר תסייע לעידודו והחיאיתו של ענף זה על אף התנאים הכלליים של שפל וסטגנציה במשק הבריטי.

ייעדן של כל הממשלות בבריטניה, מאז מלחמת העולם השנייה, היה הבטחת השימוש היעיל ביותר בקרקע לטובת הציבור. למטרה זו הוקם מנגנון מורכב של מוסדות וצוותי תכנון. על רקע זה יש להעריך את "חוק קרקעות הציבור" החדש: האם הוא יסייע בהשגתן של מטרות מוסכמות אלו; וזאת מבלי ליצור חיכוכים מיותרים בתהליך הפיתוח, כגון פגיעות בקבוצות ופרטים, עיכובים אדמיניסטרטיביים ונטל כספי נוסף על משלמי המסים והאגרות.

מטרת החוק במסגרת מכלול היעדים ניתנת לניסוח פשוט. המטרה היא: לאפשר לשלטונות לרכוש ביתר קלות מאשר עד כה קרקעות לצרכי פיתוח; וזאת לא רק למטרותיהם הרגילות, אלא גם כדי שיוכלו לפקח, מעמדתם כבעלי הקרקע, על פעולות השיכון והפיתוח המסחרי והתעשייתי על קרקעות אלה.

יעד חשוב של החוק יוגשם כאשר יופעל המס על פיתוח מקרקעין. מס זה, שאישורו צפוי בקיץ 1976, יבטיח כי כל פיתוח מקרקעין ע"י גורמים פרטיים יהוייב במס של 80% עד 100% על העליה בערך הפיתוח שחלה עקב מתן האישור לתכנון. חוק קרקעות הציבור יבוצע בכמה שלבים:

מאז אפריל 1976 נדרשות הרשויות — נוסף למה שהן נהגו לעשות עד כה — להחליט אם יש ברצונן להעביר לבעלות ציבורית קרקעות פיתוח חדשות, כולל קרקעות אשר יירכשו במיוחד למטרה זו וכן "רכישות הודמנות"; דהיינו, קרקע המוצעת למכירה ע"י הסקטור הפרטי. אחרי קניית הקרקע יתחייבו הרשויות לפתחה כיאות. הקרקע תירכש לפי ערכה בשוק החפשי, בניכוי התשלומים ע"ח המס על פיתוח מקרקעין. בו זמנית יטלו השלטונות על עצמם במשך תקופה מסויימת (עד 10 שנים, לפי תחזית השר) התחייבות לקנות קרקע באזורים שונים של הארץ למטרת פיתוח מסויימות.

התחייבות זו תורחב בהדרגה עד למועד שני שבו התחייבות זו תקיף את כל הקרקעות במדינה, שעליהן מביצעות פעולות פיתוח.

אחר מועד שני זה לא תיעשה כל פעולת פיתוח על קרקע שאינה בבעלות הרשויות הממלכתיות, הרשות המקומית והחברות לפיתוח ערים חדשות. בשלב זה יבוטל המס על פיתוח מקרקעין ומחיר הרכישה יהיה לפי הערך השימושי השוטף של הקרקע; דהיינו, ערכה בשוק בזמן הקניה, להוציא ערך הפיתוח. בדרך זו יזרום לידי הציבור כל הגידול בערך הקרקע כתוצאה מהפיתוח.

הסמכויות החדשות והשלכותיהן

בדרך זו מעניק החוק סמכויות נרחבות נוספות לרשויות המקומיות; ובאותה-עת עצמה הוא מגביל את חופש הפעולה של העוסקים בתהליך הפיתוח, במיוחד בעלי הקרקעות ומפתחיהן. יש לקוות שייעשה שימוש נאות בסמכויות החדשות אשר יעמדו מעתה לרשות

הרשויות יוכלו לעמוד במשימה שהוטלה עליהן. עם זאת ידוע כי המחלקה לאיכות הסביבה מימוש מטרה זו על הצד הטוב ביותר, תלוי בסופו של דבר, ביכולתן וכישוריהן של רשויות אלו, הנהגות מתמיכה ועידוד מצד המחלקה לאיכות הסביבה. עדיין מוקדם לשפוט אם הרשויות יוכלו לעמוד במשימה שהוטלה עליהן. עם זאת ידוע כי המחלקה לאיכות הסביבה פעלה רבות, בין אם ע"י מחקר שוטף של הבעיות החדשות שהתעוררו, ובין אם ע"י מתן עצה והדרכה על-מנת להכשיר את הקרקע להפעלת החוק החדש.

לחוק, כאשר יבוצע, תהיינה השלכות שונות לגבי קבוצות שונות בציבור. יחולו שינויים לגבי המצב ששרר לפני שנת 1973, שעה שהפיתוח היה במלוא התנופה. בעלי הקרקע יסבלו מכך שיאבדו את זכותם החפשית לפתח את אדמתם ולקבל את הבעלות עליה. ואף אם יקיימו בידם את הבעלות, יהיה עליהם לשלם מס פיתוח כבד. עם זאת אין להפריז בהערכת השינויים; שהרי במקביל יופחתו כמה וכמה מסים (כגון מס על השכרה ראשונה, מס רווחי הון וכיו"ב). יתירה מזו, מפתח הקרקע יוכל להמשיך בפעולות הפיתוח כמקודם, וההבדל העיקרי יהיה בכך שהוא יהיה קשור עם הרשויות המקומיות בתור בעלי הקרקע, במקום שיתקשר עם בעלים פרטיים. מבחינה מסוימת ישפר הדבר את מצבו, כיוון שהוא לא יצטרך לפנות לשוק המקרקעין הפרטי, על כל המיגבלות הכרוכות בכך. ואילו מבחינות אחרות עלולים השינויים להשפיע לרעתו, כיוון שיאלץ לשאת ולתת עם בעל קרקע מונופוליסטי.

הנטל והכספי על משלמי המסים יצומצם לטווח ארוך (בתנאי שהעלויות האדמיניסטרטיביות אינן כבדות יותר על המידה); וזאת משום שהרשויות המקומיות יקנו קרקע במחיר נמוך יותר לצרכיהן, יממשו את ערך הפיתוח של הקרקע שהוחכרה, או נמכרה למפתחים פרטיים ולידיהן יזרום גם חלק מהתקבולים של מס פיתוח המקרקעין.

התנאים החדשים במשק

קודם שנבחון את השלכותיהן של הסמכויות החדשות שהוענקו לרשויות הציבוריות מן הראוי לציין את התמורות אשר חלו בתנאים אשר במסגרתם יופעלו סמכויות. מן הראוי גם להשוות אותם בהשוואה למצב שהיה קיים בעבר, לפני הפעלת החוק. שינויים אלה נבעו מהתפתחויות הלאומיות בבריטניה והם שלושה במספר:

השינוי הראשון מתייחס להתפתחויות בכלכלה הבריטית, כולל ההאטה בקצב הפיתוח במשק. כאן יש לציין את הגידול באבטלה, הייצוב ברמת השכר וכן מגמות האינפלציה המשולבות באינפלציה של העלויות הכספיות

השינוי השני קשור באמצעים, שבהם נקטה הממשלה לשם טיפול במצב הכלכלי: קיצוץ המשאבים הכספיים העומדים לרשות הסקטור הציבורי, דבר שפגע באפשרויות של מימוש החוק; ומאידך – הקצאת קרנות מוגדלות לצורך רכישת קרקע, עליה בשיעור הריבית וכן גידול בדמי השירותים המקצועיים הדרושים לסקטור הציבורי.

השינוי השלישי הוא התערערות התהליך המקובל של הפיתוח כפי שהיה נהוג ב-15 עד 20 השנים האחרונות, שעה שחברת הפיתוח היתה הגורם היוזם המרכזי. התערערות זו נגרמה עקב צירוף של כמה גסיבות: גידול אינפלציוני מהיר בעלויות הבניה, הקפאת דמי השכירות המסחרית, שיעורי ריבית גבוהים מאוד וכיו"ב.

אנו עדים, איפוא, לא לתזוזות הדרגתיות, אלא לתפנית בולטת בכל הנוגע לסמכויות התכנוניות שבידי הרשויות. ובאותה העת עדים אנו להפעלתן של סמכויות אלו בדרך

שונה תכלית שינוי ממה שהיה נהוג לפני כשנתיים-שלוש. אין זה רק יין ישן בקנקן חדש, אלא שגם היין והקנקן חדשים, אבל בכלים כבר ניבעו סדקים מוחשיים. אלא שלמרביית הצער סדקים אלה מזכרים לנו היטב. עובדה היסטורית מזוהה היא, שהשר המטפל בבעיות אלה הוא לא אחר מאשר בנו של השר שכיהן בשעתו באותו תפקיד עצמו. ולא עוד, אלא שעליו מוטל הנסיון לתקן את העיוותים של פעולת האב; וזאת בתנאים של שפל כלכלי המזכירים, לראשונה מזה 20 שנה, את התנאים ששררו בזמן כהונתו של האב. לכך נודעת, בלי ספק, חשיבות לא מעטה. שהרי החוק של שנת 1947 נכנס לתוקפו בתנאי המצוקה הכלכלית שלאחר מלחמת העולם השנייה. המשאבים הכלכליים היו מצומצמים ודלים ביותר, ושיטת התכנון עמדה בסימן תיקצוב מחמיר בכל הנוגע למשאבים. ורק לאחר מכן, כשבאה תקופה של שפע במשאבים, הוגשמה שיטת התכנון. החלו לשים את הדגש על הניצול היעיל ביותר של המשאבים, ולא על הגדלת ההצע שלהם. אולם התנאים הכלכליים שנשתררו בבריטניה מאז שנת 1973, דומים יותר לתנאים של התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, מאשר לתנאים של שנות ה-60. מסתבר, איפוא, כי חוק קרקעות הציבור יופעל בתנאים חדשים; דהיינו, תנאים שניתן לכותם בשם "תכנון במצב של היעדר צמיחה כלכלית".

החוק כמכשיר לתכנון

הספר הלבן בנושא "קרקע" אשר פורסם לאחרונה, ציין בבהירות את משמעותם של האמצעים החדשים כתרומה לתכנון. ה"איגוד לתכנון העיר והכפר" חשש כי עלולים לראות בחוק החדש רק כמתייחס לרכישה ופיתוח של הקרקע, ולא כחלק מהבעיה הכללית יותר של התכנון. בין אם צדק "האיגוד" בחששותיו אלה ובין אם לאו, הרי עצם העלאתם והבעתם בפומבי סייעה לליבון הבעיה. דבר זה מתברר מהפיסקה הבאה לגבי הפונקציות של רשויות התכנון בתחום בעיות הקרקע: "פונקציות אלו הוגדרו במסגרת האחריות של הרשות המתכננת, באופן שמסגרת התכנון תהווה גורם מפתח בויהויון של קרקעות פיתוח". כמכשירים ליצירת תיאום בין הפקעות הקרקע לבין הצעות הפיתוח, ישמשו התכניות להפקעת קרקע וניהולה למשך חמש השנים שלמך 77—1978. ובאופן קונקרטי, תפקידן של הרשויות יהיה להכין "הצהרות מדיניות קרקעית", אשר יהיו בסיס לתכניות הפעולה בתחום פיתוח הקרקע.

החוק כמכשיר לפיתוח

התפקיד החשוב של הרשויות לגבי רכישות קרקע מקבל את ביטויו מלכתחילה בחוק; וזאת ללא קשר לכך אם מסגרת התכנון הובהרה במידה מספקת בטיטות הראשון של החוק ואם לאו. תפקידן הוא לספק את הקרקע הדרושה לצרכי פיתוח (בין אם הדבר נעשה על-ידן או על-ידי אחרים), לסייע לתכנון ולפיתוח המסודר של אזורים; ובקיצור — לפעול לשם ביצוע התכנון.

החוק החדש קובע את המסגרת לשימוש בקרקע שנרכשה ע"י הרשות הציבורית לצרכי פיתוח חיובי. הזכרנו כבר לעיל את הצהרות המדיניות הקרקעית, אשר בהן תודיע הרשות על כוונותיה לגבי רכישות קרקע. התצפיות למשך תקופה של עשר שנים מראש לשם זיהוי של צרכי הקרקע, הפרוגרמות המוגדרות לגבי חמש השנים הקרובות, הצהרת הכוונות לגבי "רכישות הזדמנות" במסגרת הפיתוח — כל אלה יראו לראשונה למעוניינים היכן אפשר

לצפות שיפעלו ברשות עצמה, והיכן סביר להניח כי הקרקע תירכש ע"י הרשות הציבורית. יתירה מזו, התצפיות ל-10 השנים הקרובות וכן הפרוגרמות הנ"ל יצביעו על הקרקע שיש לפתח בהתאם לסולם העדיפויות של הרשויות איזוהי הקרקע ניתנת לפיתוח בלי שימוש בסמכויות הנקובות בחוק החדש, ואיזה קרקע שצריך יהיה לרכוש. הדבר ייצור תנאים ולפיתוח תשתית חזקה ומסודרת יותר מאשר בעבר.

שיתוף הפעולה עם יזמה פרטית

הפעילויות החדשות אשר תוארו לעיל הן רק שלב מוקדם לשיתוף הפעולה בין הרשויות ליזמים הפרטיים (בונים, ומפתחים ומוסדות פיננסיים) על קרקע שתירכש, אך לא תפותח ישירות ע"י הרשויות. בהקשר זה עלולים אנו להיתפס להנחה שהשינוי היחיד יהיה הרחבת הנסיון שצברו הרשויות תוך 20 השנים האחרונות בתפקידם כבעלי הקרקע ביחס לבונים ומפתחים. נסיון זה הצטבר בפרוייקטים משותפים שבוצעו במרכזי ערים ובערים החדשות. ואולם, הנחה זו אינה נכונה; שכן הנתונים הכלליים בתחום בעיות הקרקע נשתנו בינתיים במידה רבה.

השינויים העיקריים הצפויים הם: רתיעתם של בעלי הקרקעות מהעמדת אדמתם לרשות, מפאת החשש של הפקעה כפויה והטלת מס על פיתוח הקרקע; חוסר רצונם ואי-יכולתם של המפתחים ליטול על עצמם התחייבויות וסיכונים לגבי פרויקטים גדולים בתנאים החדשים; וכן רתיעתם של המוסדות הכספיים מאספקת אמצעי המימון הדרושים בתנאים השוררים כיום ונוכה הנסיון ביחסים עם המפתחים בשנים האחרונות. תהליך הפיתוח יקבל, איפוא, צביון חדש כאשר "השחקנים" המסורתיים (בעלי הקרקע, בונים ומפתחים וכן מוסדות המימון) יסרבו להמשיך ולשחק בדפוסים שהיו מקובלים בעבר. מסתבר כי שחקנים חדשים מופיעים עתה על הבמה. בעוד שבעלי הקרקע הפרטית מהססים לשתף פעולה, חל גידול בסמכויותיהן והיקף תפקידן של הרשויות המקומיות. וכפיצוי על חוסר יכולתן ואי-רצונן של חברות הפיתוח, נתרבו הצורות האלטרנטיביות של סוכנויות פיתוח הממלאות מעתה את התפקיד של מפתחי הקרקע, וכן הרחיבו מספר מוסדות פיננסיים את פעולתם החלוצית בתחום מימון של פעולות פיתוח (לדוגמה: איגוד נורוויץ, מועצת החשמל, פירל ועוד).

להלן כמה עובדות הראויות לציון לגבי חילופי תפקידים אלה: בעלי הקרקע מזה והבונים והמפתחים מזה, היו מאוחדים בהתנגדותם העקרונית לחוק המוצע. ואולם, כשהפך החוק לעובדה קיימת הלכו ונתבלטו ההבדלים בין הפונקציות והגישות של שני צדדים אלה. בעל הקרקע הוא הספק של קרקע קיימת וניתן איפוא להחליפו בדרך של העברת זכות הבעלות. לעומת זאת, הבונה, מפתח שטח, מספקים ידע, נסיון, כושר מינהלי וכיו"ב, וקשה למצוא תחליף. שהרי כל אלטרנטיבה למפתחים אלה תצטרך למלא אותם תפקידים לפחות באותה יעילות כמו חברות הפיתוח בעבר. אלא שגידול העלויות והמחירים מכביד על השגת רווחיות נאותה בפרוייקטים המתוכננים; ואילו גישתם של המוסדות הכספיים מביאה להחמרת הבעיה, כיוון שהם דורשים תשואה גבוהה על השקעותיהם הפיננסיות, מסתבר כי תהליך הפיתוח עצמו, בתנאים הנוכחיים, מצריך בדיקה מחודשת; ובהקשר זה שומה יהיה על הרשויות להגיע להסדרים עם מפתחי הקרקע לגבי ביצועם של הפרוייקטים השונים. למטרה זו יהא על הרשויות לבחון את הנתונים שהצטברו לגבי הנסיון של "הסכמי שותפות" עם מפתחים פרטיים ועל יסוד זה להכין את קווי מדיניותם להסדרים בעתיד. ולדוגמה,

אילו סוגים של סוכנויות פיתוח יועדפו ע"י הרשויות הציבוריות (חברת פיתוח מהסוג המקובל; מוסדות פיננסיים; חברות משותפות של בעלי קרקע, מוסדות פיננסיים וצוותות פיתוח וכיו"ב). לפי אילו קריטריונים הן יבחרו את חברות הפיתוח המתאימות ביותר, וכיצד הן יקבעו את צורות ההתחרות בין מפתחי הקרקע השונים; ובמקרה חכירה – את הצורות היעילות ביותר של חכירה לצרכי בניה.

כל המתייחס לבעיה עדינה זו של תחרות בין המפתחים, עליו לקחת בחשבון את השלכותיהן של הערבויות המובטחות בחוק החדש לבעלי הקרקע ומפתחיה. עם זאת יתעוררו בעיות אתיקה לא-מעטות כגון בעיית השיטה של המיכרוזים.

אפשר לאמר בסיכום הדברים, כי החוק מעניק לרשויות התכנון הזדמנויות גדולות יותר מאשר בעבר לגבי בעלות, ניהול, ומסירת קרקע, ובכך יש לסייע לפתרון רבות מבעיות התכנון שעמדו על הפרק בשנים האחרונות. אולם כמו בכל רפורמה חברתית הפתרון לבעיות מסוימות יוצר בעיות חדשות המתייחסות לדרכי היישום של האמצעים שהופעלו. יש, איפוא, לפתור את הבעיות החדשות הללו תוך ניצול האפשרויות שנוצרו ע"י החוק החדש.

תרגמה מאנגלית: גב' זהבה בס

רשימת המחקרים שנערכו על ידי המכון

1. "שימושי קרקע וצורת אחזקה בישראל" – בשיתוף עם משרד השיכון, אגף הפרוגרמות, המחלקה למחקר כלכלי-חברתי – מאת ח. דריין-דרבקין, ש. זרחי, א. פוזנסקי.
2. "PATTERNS OF LAND USE AND LAND TENURE IN ISRAEL" by: H. Darin-Drabkin, S. Zarchi, A. Posnanski
3. "סקר רזרבות קרקעיות באזור המטרופולין של תל-אביב (רחובות, כפר-סבא)" – מאת נחום דונסקי.
4. "השפעת המיסים על רישום זכויות במקרקעין" – בשיתוף עם המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, הפאקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים – מאת ד"ר דוד א. פרנקל; הדריד וערך: פרופ' י. ויסמן.
5. "השפעת המיסוי על שוק המקרקעין ושימושי קרקע" – מאת ש. זרחי.
6. "משטר הקרקע באפריקה והשפעתו על תהליך הצמיחה הכלכלית" – בשיתוף עם המכון ע"ש ד. הורוביץ לחקר ארצות מתפתחות באוניברסיטת תל-אביב – מאת ד"ר ש. פוהורילס, ד"ר א. שסקין.
7. "תמורות במדיניות הקרקעית בארצות אירופה והשלכותיהן לגבי ישראל" – מאת ד"ר ח. דריין-דרבקין.
8. "התמורות הניגלות בשימושי קרקע כפרית כתוצאה מהתפשטות השטח הבנוי" – בסיוע המכון לחקר שימושי קרקע – מאת דב גביש.
9. "מרכיב הקרקע במחירי דירות" – מאת ד"ר דניאל שפר ומירה ברון.
10. "המדיניות של אספקת קרקע ע"י רשויות צבוריות בהולנד (הנסיון של אמסטרדם)" – מאת ד"ר ח. דריין.
11. "סדרי רישום מקרקעין למגורים" – מאת א. פוזנסקי.

הפקעת קרקעות לצרכי ציבור - היבטים עיוניים

חוק התכנון והבניה תשכ"ה—1965 מסמיך את הועדות המקומיות להפקיע מקרקעין לצרכי ציבור מהסוגים המוזכרים בסעיף 188 של החוק. את ההפקעה יש לבצע על-פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943, בתיקון שבכל מקום שמדובר בפקודה על "רבע" משטח הקרקע שהופקע לצרכי ציבור יבואו "ארבע עשיריות". צרכי הציבור המוזכרים בחוקים הנ"ל כוללים הן את שירותי הרווחה הקהילתיים, והן את השירותים האחריים להם נוקטת האוכלוסיה, כגון שירותי התשתית.

אחת ממטרות היסוד של חוק התכנון והבניה הוא הסדר היחסים בין בעלי הקרקע, המעוניינים לפתח את הקרקע ולבנות עליה לבין רשויות התכנון שמתפקידן להנחות את פעולות הפיתוח והבניה, לבקרו ולפקח על ביצוען, וזאת מתוך ההנחה שלעומת האינטרסים הצרים של בעלי הקרקע, פועלות רשויות התכנון למען האינטרסים של הציבור הרחב במטרה להבטיח את שירותי הרווחה והתשתית הדרושים לו ותוך קיום איכות סביבתית נאותה. יש בכוונתי לבחון במאמר זה את השאלה: האם השיעור של 40% משטח הקרקע המיועד להפקעה לצרכי ציבור אמנם מאפשר לרשויות התכנון להבטיח את צרכי הציבור מהבחינות הנזכרות לעיל בתחום הפיתוח והבינוי העירוני? מרבית האוכלוסין שלנו גרה ביישובים בעלי אופי עירוני. משום כך נוגע הנושא לרוב תושבי המדינה, והגברת האינטנסיוויות של תהליך העיור עוד מחריפה את הבעיה. האוכלוסיה העירונית נוקטת למיגוון עשיר ורחב של שירותים ציבוריים וריכוזיותה ההולכת וגדלה מאפשרת מתן השירותים, כאשר גדל האוכלוסיה שבטוח הנגישות מצדיק את קיומם מבחינה תפעולית וכלכלית. שני הגורמים הדומיננטיים המשפיעים על מיגוון השירותים הניתנים לציבור הם המבנה והארגון המינהלי של נותני השירותים מזה והרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסיה מזה.

בעבר הלא-רחוק ניתנו לאוכלוסיה שירותים סלקטיביים בתחום החינוך, הבריאות והדת בעיקר על ידי מוסדות דתיים. שירותים אחרים — כמו של בילוי הזמן הפנוי — היו מיועדים לחלק מצומצם של האוכלוסיה בלבד. בעקבות פיתוח התעשייה במערב-אירופה במאה הקודמת החל תהליך עיור מואץ והמסגרות המסורתיות של מתן שירותים לציבור נתגלו כבלתי מספיקות. המצב המחפיר אשר נוצר בערי אנגליה בתקופת המלכה ויקטוריה הניע את הממשל להתערב בתחום של שירותים להבטחת בריאות הציבור. במרוצת הזמן החלו רשויות הציבור לקבל על עצמן אחריות גם לשירותים אחרים. במחצית המאה הקודמת יזמו רשויות עירוניות לראשונה נטיעת גנים ציבוריים אשר נועדו לכלל האוכלוסיה העירונית. בהדרגה נתקבל העיקרון שעל הממשל להציע לציבור הרחב אותם השירותים שהמסגרות המסורתיות וכן השוק החופשי, הנותן שירותים על בסיס רווחי, אינם מסוגלים לספקם. מכאן פיתח הממשל תפיסה שמחובתו להתערב בחיי האוכלוסיה "לטובתה", תוך מתן השירותים

הציבוריים העונים על היעדים הממלכתיים בתחום החינוך, הבריאות, בילוי הזמן הפנוי ואיכות החיים בכללותם.

עקב תהליך זה נוצרו המסגרות הלא-וולונטריות למתן שירותים ציבוריים. כתוצאה מכך ניתנים השירותים על פי מבנה תפקודי וארגוני מוגדר אשר נקבע ע"י הרשות המוסמכת; וזאת בצורה ובמקום אשר נקבעים על ידה. מקבל השירות אינו משלם עבורו על פי עלות, אלא לפי יכולתו והנטל מועבר על כלל הציבור במסגרת המיסוי. במרוצת הזמן נטל הממשל על עצמו אחריות לשירותים נוספים על פי יעדים ממלכתיים; וכך, למעשה, נכלל כיום גם השיכון בין השירותים המוצעים לציבור ע"י הממשל.

קריטריונים להערכת צרכי הציבור

ניתן לקבוע את צרכי הציבור על פי שיקולים שונים — על פי נכונות הציבור לשלם עבורם באופן ישיר או עקיף מזה ועל פי נורמות או סטנדרטים רצויים מזה (כאשר הרצוי מבטא לרוב את מערכת הערכים של המומחים לדבר או של המסגרת המינהלית האחראית למתן השירות).

לשם הערכת הביקוש לשירותים נעזרים לעיתים בסקרים של משאלות הציבור, או מעריכים את הצרכים הצפויים בדרך אנלוגית על-פי השוואה לרמת שירותים מתאימה הקיימת במקום אחר. אלא שאף אחת מהשיטות המוזכרות אינה אובייקטיבית דיה כדי להעריך את צרכי הציבור האמיתיים. על מנת להגיע להערכה אובייקטיבית יותר יש ללמוד את תכונות האוכלוסיה וציפיותיה לגבי השירות ואת תכונות השירות עצמו מבחינת רמתו, מחירו, טווח הנגישות אליו, ארגון מתן השירות, רמת ביצועו וכך. תכונות האוכלוסיה נוגעות לאיפיון הדמוגרפי, לרמות ההכנסה, ההשכלה, המגרים, המינוע וכמו כן למסורת ולמנהגים, למשך הזמן הפנוי ואופן ריכוזו ועוד. על יסוד ניתוח המאפיינים יחסי הגומלין ביניהם ניתן להגדיר קריטריונים לקביעת צרכי הציבור המתייחסים לשקולים הבאים:

- א. האוכלוסיה הדרושה לקיום השירות ("אוכלוסית הסף");
- ב. רמת השירות הצפויה על-פי הערכים של מקבלי השירות;
- ג. מימון וכדאיות כלכלית של מתן השירות;
- ד. המבנה הארגוני של מתן השירות (ריכוז או בידור);
- ה. הנגישות על פי התכונות הטופוגרפיות של המקום;
- ו. גודל יחידת השירות והקשר בין יחידות השירות השונות (פכימה של תפרוסת מרחבית).

בעזרת הקריטריונים הנ"ל ניתן לקבוע את אופיים, ארגונם התפקודי והמינהלי, מיקומם ותפרוסתם המרחבית של השירותים הציבוריים. בדרך זו ניתן יהיה לסווג את צרכי הציבור, לפי גודל האוכלוסיה לה השירותים מיועדים לארבעה סוגי שירותים: שכונתיים, על-שכונתיים, עירוניים ועל-עירוניים. סיווג זה מושפע גם מגודל העיר ומשקלה האזורי. למעשה, שירותי העיר ושירותי האזור משלימים כיום זה את זה, כאשר האוכלוסיה העירונית נהנית משירותים מחוץ לתחום העיר והאוכלוסיה באזור מקבלת שירותים שונים בעיר.

שיעורי ההפקעה לצרכי רווחה ולצרכי תשתית

בחוק לתיקון דיני רכישה לצרכי ציבור תשכ"ד—1964 נאמר בסעיף 2 (א): "...לא יעלה... השטח הכולל שנרכש ללא תשלום פיצויים על אחוז מקסימלי משטח החלקה המקורית...

ועל העודף ישולמו פיצויים... (ב): "האחוז המקסימלי לענין סעיף זה הוא 40...". חוק ההתכנון והבניה קובע להפקעת קרקעות לצרכי ציבור שיעור אחיד של ארבע עשיריות משטח תכנית מיתאר או תכנית מפורטת, מבלי להתחשב ביעודי הקרקע של התכנית. כמו כן אין החוק מתייחס לגודל השטח הכלול בתכנית או לצפיפות הבניה המותרת בה. גישה פשטנית זו בניסוח ההוראה רחוקה מלענות על הצרכים האמיתיים של הציבור. ולמעשה יש צורך בתיקון הסעיפים הנוגעים בדבר בחוק התכנון והבניה וכן בדיני רכישה לצרכי ציבור, על מנת שהיקף ההפקעה יהיה תואם את הצרכים הריאליים של הציבור.

יש להביא בחשבון כי שיעור ההפקעה אינו יכול להיות אחיד לכל תכניות מיתאר ולתכניות מפורטות, היות שכל אחת מהן דואגת לשירותי ציבור ברמה אחרת. יש להתאים, איפוא, את שיעור ההפקעה ליעודי הקרקע ולשימושים מותרים בהם. כמו כן יש להתחשב באינטנסיביות הניצול של הקרקעות המיועדות לפעילויות לא-ציבוריות. יש צורך ללמוד את הקשר בין יעודי הקרקע, השימושים המותרים והאינטנסיביות של ניצולם לבין צרכי הציבור הנובעים מכך. בהתאם לגיתוח זה יש לקבוע מדד להערכת שיעור ההפקעה לצרכי ציבור במגזר שירותי הרווחה. וזאת בהתחשב עם "ערך-הסף" לפיו שירות רווחה מסדר גודל מסוים מוכפל, משולש, או מצטבר ליחידות גדולות אף יותר. בשירותי החינוך היסודי, למשל, ערכי הסף הם כיום כפולות של 6 כתות לימוד. לכל "ערך סף" מתאימה "אוכלוסית-סף" הדרושה לקיומו של השירות.

שיעור ההפקעה לצרכי ציבור אשר ייקבע בהתאם לשימושי הקרקע המותרים בכל תכנית בנפרד, אינו מאפשר כרגיל הבטחת השירותים הדרושים לאוכלוסיה המצרפית של מספר תכניות אשר מהוות "אוכלוסית-סף" לשירותים בעלי רמה תפקודית גבוהה יותר. מכאן שאין לסתפק בשיעור הפקעה הנובע מניתוח השימושים ויעודי הקרקע בכל תכנית בנפרד אלא יש להוסיף מקדם, המבטיח את סיפוק שירותי הרווחה המצרפית של כלל האוכלוסיה במרחב עירוני מסויים. אם לא נבטיח בשלב התכנון את שטחי הקרקע הדרושים לצרכי ציבור יהיה צורך לרכוש את הקרקעות במועד מאוחר יותר במחירי שוק גבוהים יחסית, או שיהיה הכרח להוריד את רמת השירותים הציבוריים ולהתאימה לממצאים של שטחי הקרקע.

שטחי הקרקע הדרושים לצרכי ציבור עבור שירותי תשתית (כגון תחבורה, מתקני הספקה וסילוק אשפה וכו') אינם ניתנים להערכה על פי הקריטריונים שהוזכרו, והמושגים של "אוכלוסית-סף" או "טווח השירות" אינם חלים עליהם. צרכי הקרקע לשירותי תשתית נקבעים על פי שיקולים הנדסיים הקשורים לתכנון כל אחת ממערכות התשתית. התחום הגיאוגרפי של המערכת שונה משירות לשירות ובדרך כלל הוא חורג מתחום תכנית מפורטת ואף של תכנית מיתאר. במציאות שלנו מוקדש חלק הארי של השטחים המופקעים לצרכי ציבור לסיפוק הצרכים הדחופים של שירותי התשתית (בעיקר התחבורה) וזאת תוך קיפוח הצרכים המידיים והעתידיים בתחום שירותי רווחה.

מתברר כי השיעור הקיים של הפקעה לצרכי ציבור הינו נמוך מדי, ואין בו כדי לספק לתושבים של אזורים מגורים עירוניים הבנויים בצפיפויות בינוניות וגבוהות את הקרקעות הדרושות לשירותי הרווחה הקהילתיים. הערכה של שטחי הקרקע הדרושים באזור מגורים עירוני למתן שירותי הרווחה הקהילתיים לפי הנורמות המומלצות על-ידי משרד השיכון, העלתה ששיעור ההפקעה של ארבע עשיריות תואם צפיפות בניה נטו למגורים לפי 50% אחוזי בניה. בנית מגורים בצפיפות גבוהה יותר דורשת תוספת שטחי קרקע לצרכי ציבור

עד כדי מצב בו צפיפות גבוהה זו נהיית בלתי כדאית בגלל שיעור ההפקעה הגדול הנדרש לסיפוק צרכי הציבור. לכל יחידת דיור דרוש על פי הנורמות הנ"ל שטח קרקע בין 60 מ"ר לשירותי רווחה קהילתיים. מכאן מתבקש כי בדפוסי הבניה המקובלים בארץ צפיפות נטו למגורים של יותר מ-140 אחוזי בניה, מחייבת שיעור הפקעה לצרכי ציבור של 60 אחוז ויותר משטח התכנית של אזור המגורים. אי-מילוי צרכים אלה משפיע על הדפוסים החברתיים וההתנהגותיים של התושבים בצורה המנוגדת ליעדים התכנוניים המוסכמים.

סיכום ומסקנות

בסיכום ניתן לציין כי ההוראות הקיימות בקשר להפקעה לצרכי ציבור טעונות שיפור מהבחינות הבאות:

- א. יש להתאים את שיעור ההפקעה לצרכים הספציפיים והשונים של תכנית המיתאר ושל התכנית המפורטת. תכנית המיתאר מבטיחה שירותי ציבור ברמה עירונית ועל-עירונית, ואילו התכנית המפורטת דואגת לצרכי ציבור ברמה מקומית בהתאם ליעודי הקרקע של התכנית;
 - ב. בקביעת שיעור ההפקעה הדרוש בתכנית המיתאר יש להביא בחשבון, קודם כל, את גודל העיר, אופיה התפקודי וכן תפקידה האזורי; ואילו בקביעת שיעור ההפקעה הדרוש בתכנית המפורטת יש להתחשב בעיקר בטיב שימושי הקרקע במקום ובצפיפות הבניה המותרת;
 - ג. יש לכלול בשיעור ההפקעה לצרכי ציבור שני מרכיבים עקריים: (1) מרכיב המשקף את גודל האוכלוסיה באתר התכנית וסביבתו; וזאת לשם קביעת הצרכים בתחום שירותי רווחה; (2) מרכיב המשקף את צרכי המערכת מבחינה טכנית, תפקודית וארגונית לשם קביעת הצרכים בתחום שירותי התשתית.
- דרושה נוסחה המשקפת את צרכי הציבור בצורה נאמנה יותר מההוראה של "ארבע עשיריות משטח התכנית" הקיימת כיום. את הנוסחה יש לבסס על לימוד הקריטריונים והפרמטרים על פי הגורמים והמרכיבים הנ"ל. ועוד, עדיף ששיעורי ההפקעה לצרכי ציבור ייקבעו בתקנות, ולא בחוק עצמו; וזאת על מנת להקל על התאמתם לצרכים המשתנים.

פירוט מדיוני החוג למדיניות קרקעית

1. התפתחות מחירי קרקע והמדיניות הקרקעית.
2. תפקיד המשפט בפתרון בעיות עיור.
3. סוגיות בתים משותפים (3 חלקים).
4. הפקעות קרקע לצרכי ציבור.

פוטנציאל הנוף והביקוש לנופש בפארק הכרמל

נופו של הכרמל וערכי הטבע המגוונים והממצאים ההיסטוריים והארכיאולוגיים הייחודיים המצויים בו, מיעדים אותו לאתר נופש בחיק הטבע (בראשי תיבות – נב"ט) מבוקש. מידת הביקוש לאתר הנופש בפארק הכרמל נקבעת ע"י העדפויותיהם של תושבי הארץ ותיירים לאתר מסוג זה; זאת באמצעות הגורמים של גודל, צפיפות ומיקום אזורי האוכלוסיה העירונית; באמצעות התכונות הסוציו-כלכליות של האוכלוסיה; וכן לפי מידת הנגישות של הפארק. ככל שנאפשר למספר רב יותר של אנשים לבקר באתר ייתכן שתגדל סה"כ התועלת לציבור מאתר הנופש. אך מאידך, הגאת המבקרים בהווה ובעתיד תלויה בתכונותיו ובאופיו כאתר טבע. ואלה עלולים להינזק ע"י עמסי-יתר של מבקרים. עמסי יתר עלולים להביא לפגיעה במערכת האקולוגית, לגרוע מערכי הנוף והטבע של האתר בתור אתר נופש בחיק הטבע ושמורת טבע, ואף לפגום באיכות החוויה של המבקרים. יש למצוא איפוא נקודת איזון בה מספר נוסף של מבקרים, בגין ההשפעות השליליות, גורר ירידה במקום עליה בסך התועלת לציבור. בעית המתכנן היא למצוא את הקיבולת האופטימלית של אתר הכרמל, שהיא נקודת האיזון בין שתי ההשפעות הנ"ל.

לפי ממצאי סקרים שנערכו במסגרת המחקר ומחוצה לו, ועל בסיס תצפיות שוטפות בשטח, קיימים עמסים קריטיים בכרמל בימי השיא השונים (סופי שבוע, בעונת האביב וימי חג באביב, בקיץ ובסתיו). פירוש הדברים שכבר כיום קיימת בעיה של עודף ביקוש לאתר. כדי להקצות את משאבי הפארק בצורה יעילה באופן שמספר רב ככל האפשר של מבקרים בהווה ובעתיד יהנו מביקור באתר, יחד עם זאת לשמור על רמת צפיפות סבירה ועל פגיעה מינימלית בערכי הטבע והנוף, יש לערוך השוואה בין שני גדלים בסיסיים:

- (א) הביקוש הצפוי לאתר, כלומר היקף ועיתוי הביקורים;
- (ב) ההיצע, בהתחשב בכושר הנשיאה האנושי והאקולוגי של האתר.

מטרת המחקר ותהליכיו

מטרת המחקר היתה כאמור לתת תשובה לבעית האיזון הרצוי בין כושר הנשיאה (הקיבולת) של האתר לבין מספר המבקרים הצפוי. המחקר התמקד באומדן המספר החזוי של המבקרים על בסיס מדגם מייצג הן של כלל האוכלוסיה בישראל והן של אוכלוסית המבקרים בכרמל. בנוסף לכך הבדיקה התייחסה להיקף הביקוש הקיים והצפוי ביחס לתכופות הביקורים והעונתיות שלהם, משך שהייה של הנופשים בכרמל, זיהוי פעילויות הנופש הראשיות והמתלוות וכן תנועת המבקרים בכרמל.

במקביל נערכו ניתוח והערכה של פוטנציאל הנוף והאתרים הקיימים והמתוכננים וזיהוי של אפיוני הנוף, תכונותיהם ומידת התאמתם לפעילויות נופש שונות. כן נערך אומדן הקבולת באזורי הנוף ובאתרי הנופש לפעילויות העיקריות. ההתייחסות לקבולת נדונה בקווים כלליים בעזרת תיאור אפיוני הנוף והקשר שבין תכונות נוף לפעילויות הנופש השונות. דיון זה יש לראות כמבוא לבדיקה מעמיקה של כושר הנשיאה של נוף הכרמל, זאת מתוך שאיפה להגיע לתפוסות מבקרים מאוזנת אשר תספק את צרכי הנופשים מבלי לגרוע או לפגוע בערכי נוף פארק הכרמל.

ההשוואה בין הביקוש הקיים והצפוי לבין ההיצע הקיים והפוטנציאלי איפשרה זיהוי הקונפליקטים והבעיות והסקת מסקנות תכנוניות לגבי הנופש בפארק הכרמל וסביבתו הקרובה.

(ראה בסוף המאמר את תרשימי תהליך המחקר)

סיכום ממצאי פוטנציאל הנוף והנופש נעשה בהתאם לשלושת הנושאים הבאים:

1. פוטנציאל נוף הכרמל לנופש.
2. הביקוש לנופש בחיק הטבע בפארק הכרמל.
3. השוואת הקבולת הפוטנציאלית עם הביקוש לנופש.

פוטנציאל לנופש של נוף הכרמל

הכרמל היא חטיבה גיאוגרפית בעלת ייחוד נופי, שיש לו חשיבות ארצית, הפך להיות לאחד מאזורי הנב"ט (נופש בחיק הטבע) המבוקשים ביותר. במיוחד ניתן כאן להצביע על תכונותיו הבאות:

- א. צורתו הכוללת ויוצאת הדופן מבחינת המבנה וכיוון ההר — ממזרח למערב.
 - ב. נקודות-תצפית רבות לאין ספור עם מראות מרהיבים ורב-גוניים, הן למרחבים והן לנוף הקרוב.
 - ג. רב-גוניות גדולה ביחס לשאר אזורי הארץ מבחינת צורות נוף שונות, וריבוי סוגי הצמחייה והפורמציות הגיאולוגיות והמסלע.
 - ד. התערבות קטנה יחסית של האדם במשאבי הטבע של הכרמל, בעיקר בימים עברו, דבר ששמר על אופיו הטבעי.
- ניתן לחלק את אפיוני נוף הכרמל העיקריים ל-4 אזורי נוף:
- א. אזורי נוף טבע הכוללים ערכי צומח וטבע ניכרים. אלה הם עפ"ר אזורים של שמורות הטבע.
 - ב. אזורי נוף פארק — אזורים עם עצי צל, צמחייה שיחית ומיגוון גיאופיטים; צמחייה טבעית בעיקרה, עבירה יחסית ומתאימה לקליטת נופשים.
 - ג. אזורי יער נטוע, שהוא נוף מתורבת בעיקרו.
 - ד. אזורי חקלאות — חלקות קטנות של גידולי בעל, שטחי מטעים בטרסות ומטעי זיתים.
- אזורי הנוף השונים תורמים למיגוון הכללי של הכרמל, בו עשויים הנופשים למצוא מיגוון רב של אפשרויות לפעילויות נופש שונות. אפיונם של אזורי הנוף העיקריים עשויים לספק את הציפיות השונות של סוגי נופשים שונים חובבי טבע, תיור, כן חובבי נוף מתורבת. הקבולת הפוטנציאלית של פארק הכרמל חושבה בהתאם לארבעה אזורי נוף (ראה מפה מס' 1), כאשר לכל אחד מאזורים אלה אפיון מובהק והקבולת הפוטנציאלית מביאה בחשבון

אפיון זה. בהסתמך על מידע שנתקבל מסקרים בארצות שונות, אומצו נורמות של קבולת מבקרים המתואמות לאפיונים אלה. וזאת בהנחה שנורמות אלה תואמות את כושר הנשיאה של אזורי הנוף הנ"ל. סיכום נורמות הקבולת מופיע בטבלה 1.

טבלה מס' 1: תפרוסת אזורי נוף בפארק הכרמל

אזור הנוף	שטח בדונמים (2)	מס' נופשים לדונם	קבולת פוטנציאלית (3) של נופשים
1. אזור נוף טבע	32,000	0.01—0.1	320—3,200
2. אזור נוף פארק	46,000	0.3—0.5	13,800—23,000
3. אזור נוף יער	12,000	0.5—1.0	6,000—12,000
4. אזור נוף חקלאי (1)	10,000	0.1—0.3	1,000—3,000
	100,000		21,120—41,200

- (1) אזור הנוף החקלאי כולל גם את שטח הכפרים הדרוזיים ובית-אורן.
 (2) ההתייחסות כאן היא גם לשטחים מעבר לגבולות הפארק, הכוללים את שטחי החקלאות של הכפרים הדרוזיים וקיבוץ בית-אורן ואת הישובים עצמם. וכן שטחי ייעור בשולי גבולות הפארק.
 (3) הקבולת מתייחסת לימי שבת וחג בעונת הביקורים האינטנסיבית. המספר הגבוה הוא הקבולת הפוטנציאלית המכסימלית ליום.

הביקוש לנופש בחיק הטבע בפארק הכרמל

סה"כ הביקורים בפארק הכרמל בשנת 1971/2 הסתכם בכ-850 אלף. שיעור הביקורים לנפש הוא 0.3—0.4 ביקורים לשנה. תכיפות הביקורים הממוצעת למבקר היא כ-2.5 ביקורים לשנה. 40% מהמבקרים פוקדים את הפארק בעיקר בקיץ. שיעור זה נמוך מהשיעור המקובל לגבי אתרי חורש ים-תיכוני אחרים. פארק הכרמל מושך גם תיירי חוץ, בעיקר בעונות החורף והאביב.

השפעתן של התכונות הדמוגרפיות

השפעה מובהקת וחזקה על שיעור הביקורים בכרמל נודעת לשורת גורמים: לאזור המגורים, רמת ההשכלה, מוצא, מסורתיות, הכנסה, בעלות על רכב, משלוח-יד, טיולים בגיל צעיר וכן מודעות רשויות ציבוריות הקשורות לנופש בחיק הטבע (כמו רשות הגנים הלאומיים, רשות שמורות הטבע). משתני רקע אחרים כגון מצב משפחתי, גיל המרואיין, גיל הילדים וצפיפות דיור משפיעים גם הם באופן מובהק, אולם בעוצמה חלשה יותר. תכיפות הביקורים מושפעת בעיקר ע"י אזור המגורים, ובמידה פחותה יותר ע"י בעלות על רכב ונוהגי טיול בגיל צעיר. עונתיות הביקורים מושפעת בעיקר מאזור המגורים ונוהגי טיול בגיל צעיר ובמידה חלשה יותר ע"י השכלה וארץ מוצא. הסיבות העיקריות לאי ביקור בכרמל הן משפחתיות ואישיות (גיל הילדים, מגבלות גיל ובריאות) וכן כלכליות (כולל בעלות רכב). מיעוט מקרב האוכלוסיה לא ביקר בכרמל כיוון שאיננו יודע על קיום הפארק או שאין האתר מושך אותו. נתוחי רגרסיה רבת-משתנים מראים שצירופים שונים של מספר משתנים — אזור מגורים,

גיל, ארץ מוצא, הכנסה ובעלות רכב – מסוגלים להסביר כמחצית מהשוננויות בשיעור הביקורים. נתוח דומה מראה שכרבע מכלל השוננויות בתכיפות הביקורים מוסבר ע"י זמן הנסיעה לכרמל, בעלות-רכב, גיל המרואיין וגיל הילדים.

דפוסי התנהגות

פעילויות הנופש השכיחות ביותר הן פיקניק, בילוי בטבע ללא ארוחה והליכה ונסיעה להנאה, כאשר פיקניק הוא ללא ספק הפעילות הפופולרית ביותר. בחירת פעילות הנב"ט מושפעת במידה רבה ע"י תכונות רקע דמוגרפיות כמו ארץ מוצא, מצב משפחתי וגיל הילדים, ובמידה פחותה יותר ע"י אזור המגורים, השכלה, צפיפות דיור והרגלי טיול בגיל צעיר. היחידה האופיינית בפעילות הנופש היא המשפחה; בד"כ שני מבוגרים עם 1–2 ילדים.

לעוסקים בפעילויות כלשהן של נופש בחיק הטבע אין העדפה חזקה במיוחד לגבי הנוף הקרוב או הרחוק המהווה את הרקע הטבעי לפעילות. העדפות אלו, מושפעות ממערכת טעמים אינדיבידואלית, ואינן מתואמות במידה רבה עם תכונות דמוגרפיות.

האתר הפופולרי ביותר בפארק הכרמל כיום הוא אזור נחל כלח ("שווצריה הקטנה") המושך כשליש מהמבקרים. אחריו באים השוק הדרוזי בדלית אל-כרמל (20%), מחצבות קדומים, הסנטריות והמחורקה (כ-10% כל אחד). תנועת המטיילים בין האתרים בפארק הכרמל איננה גדולה במיוחד. חלק ניכר מהמבקרים שוהה באתר אחד בלבד, או לכל היותר בשני אתרים. עיקר התנועה בפארק היא לאחר הביקור העיקרי עצמו. השעות הממוצעת של מבקרים בפארק הכרמל היא 2–3 שעות. השעות הממוצעת גבוהה יותר במועד כמו יום העצמאות מאשר בשבת רגילה בחורף או באביב. מרבית המבקרים (כ-65%) מוטרים מהצפיפות הניכרת באתרי הפארק. הרוב המכריע בתוכם מעדיף לחפש אתר פחות צפוף, מאשר להישאר באתר הצפוף, ומוכן לנסוע לפחות חצי שעה נוספת כדי למצוא אתר כזה.

תחזית לשנת 1985

בהנחה שאתרי הנופש בחיק הטבע בשאר אזורי הארץ יפותחו בקצב דומה לזה של פארק הכרמל, הביקוש הצפוי בשנת התחזית 1985 עשוי להסתכם בכמיליון ורבע עד מיליון וחצי ביקורים, כולל תיירים ואוכלוסיה לא-יהודית. על בסיס אומדן מיצרפי זה, יגיע מספר המבקרים בשבת חורפית ממוצעת לכעשרת אלפים עד 12 אלף, ובשבת אביבית לכ-19 אלף עד 22 אלף מבקרים.

הנכונות לשלם דמי כניסה או לנסוע זמן נוסף

כ-40% מהאוכלוסיה, בין אם ביקרו או לא ביקרו בפארק הכרמל, מוכנים לשלם דמי כניסה כלשהם, וכ-23% איום מוכנים לשלם. בממוצע, במחירי 1971/2, מוכנים התושבים לשלם כ-2.5 ל"י לביקור למשפחה. הנכונות לשלם דמי כניסה מושפעת במידה מובהקת מרמת ההכנסות, בעלות על רכב ועיר המגורים. לגבי רבע מביני אלה שלא ביקרו בכרמל, זמן הנסיעה מהווה גורם מגביל, אשר הפחתתו בשיעורים שונים תגיע לביקור באתר. כ-80% מהמבקרים בפארק ימשיכו לבקר בפארק גם אם זמן הנסיעה לפארק יתארך, בעוד שרק 7% יפסיקו לבקר אם זמן הנסיעה יתארך. הנכונות לנסוע זמן נוסף – המהווה אינדיקטור להערכה המקבילה לנכונות לשלם דמי כניסה – מושפעת בעיקר מרמת ההכנסה. בדרך כלל. תכונות הרקע הדמוגרפיות מסבירות את הנכונות ל"שלם" במונחים של זמן נסיעה נוסף במידה רבה יותר מאשר הנכונות לשלם בכסף (דמי כניסה).

על בסיס הנכונות לשלם דמי כניסה, הנכונות לבסוע זמן נוסף לאתר, ועל בסיס המרחק שממנו מגיעים המבקרים לפארק, נאמדה התועלת החברתית לפרטים מהביקור בפארק הכרמל בערכים מוניטריים בכשניים עד שלושה מיליון ל"י לשנה (במחירי 1971/2). אם מהוונים סכום שנתי זה לתקופה של 50 שנה לפי מקדמי היוון שונים, מתקבלים סכומים בטווח של 25 עד 50 מיליון ל"י. ניתן לראות בערכים אלה מעין חסם תחתון לתרומה הכלכלית של משאבי הטבע והנוף בכרמל במסגרת אחד משימושיהם העיקריים, דהיינו – הנופש בחיק הטבע (התרומה לשימור טבע ונוף לא נאמדה מסיבות מובנות).

השוואת פוטנציאל הנוף לביקוש הקיים והצפוי לנופש

בעת עריכת ההשוואה בין פוטנציאל הנופש לבין הביקוש הקיים והצפוי, עמדו לעיני עורכי הסקר הנחות ערכיות מסויימות. גישת המחברים היתה שיש לתת משקל רב לשאיפתם של חלק מהמבקרים לרמת פיתוח נמוכה יחסית של האתר ע"י מיעוט ההשקעות במתקנים, דרכי גישה וכיו"ב. מבחינה תכנונית יתבטא הדבר בקביעת רמה נמוכה לכושר הנשיאה האנושי הרצוי (דהיינו, צפיפות מתוכננת), באזורי הפארק השונים; שמירה על אזורים נרחבים יחסית בהם דרגת הנגישות קטנה וכיו"ב. יש לציין שפארק הכרמל הינו כיום הפארק היחיד בארץ הכולל איזור טבעי רצוף ונרחב, דבר הקצאת שטחים גדולים בעלי נגישות פנימית נמוכה עם פיתוח מינימלי.

פיתוח אזורים אלטרנטיביים (לדוגמה: יערות מנשה) יספק את הביקוש של קבוצות מבקרים אשר אין להן העדפה בולטת לגבי מקום הבילוי (בד"כ פעילות פיקניק) מחד, ויאפשר לווסת את סה"כ הביקוש לנופש בחיק הטבע באזור הכרמל בהתאם לקבולת האקולוגית והאנושית של משאבי הטבע מאידך. יתכן בהחלט שכדי לבצע מדיניות זו ידרשו בעתיד צעדים לקיצוב הביקוש ע"י חלוקת אישורי כניסה, דמי חניה משתנים לשם וויסות הביקוש וכיו"ב*).

ניתן לערוך את ההשוואה בין פוטנציאל הנוף לבין הביקוש לנופש בשלושה מישורים עיקריים:

א) השוואת פוטנציאל הנוף לתפרוסת מתקני ואתרי הנופש הקיימים. בהתבסס על הערכת קיבולת הנוף הפוטנציאלית, בהתאם להגדרת ארבעה אזורי נוף עיקריים המאפיינים את הכרמל ובדיקת אתרי ומתקני הנופש הקיימים מאומדן הקיבולת הפוטנציאלית של הפארק כולו ושל חלקים מסויימים של הפארק בפרט. להלן טבלת תפרוסת האתרים לפי אזורי הנוף.

* אפשרות אחת, אשר עשויה להיות פחות דמונית מאשר היא נשמעת כיום, תהיה לקבוע את סה"כ המבקרים הרצוי במועדים שונים, וחלוקת "תלושי ביקור" בהתאם, בכמות שווה לכל האוכלוסיה הרלבנטית (או לפי כל קריטריון אחר שימלא אחר תנאי צדק ושוויון רצויים). כן יורשה "סחר חליפין" בתלושים, באופן שאלה המעוניינים מאד בביקור בכרמל "ירכשו" תלושים מאלה שאינם מעוניינים באותה מידה, וכך תישמר רמת מבקרים רצויה ובאותה עת תובטח לכל אחד הזכות לבקר באתר לפחות מספר פעמים בכמות התלושים המקורית שלו.

טבלה מס' 2: תפרוסת אתרי פיקניק קיימים לפי אזורי נוף הכרמל

אזורי נוף	שטח בדונם	קבולת קיימת ⁽¹⁾ (מס' מבקרים)	קבולת פוטנציאלית ⁽³⁾ (מס' מבקרים)
נוף טבע	— ⁽²⁾	6,000—20,000	320—3,200
נוף פארק	2,000	1,500—5,000	13,800—23,000
נוף יער	500	300—1,000	6,000—12,000
נוף חקלאי	100		1,000—3,000
סה"כ	2,600	7,800—26,000	21,120—41,200

(1) הקבולת חושבה בהתאם לסטנדרט של 3—10 נופשים/לדונם באתר פיקניק.
 (2) רוב אתרי הפיקניק הקיימים ממוקמים באזורי פארק וחלקם באזורי יער, ואין אתרים בתוך שמורות טבע, אבל רבים מהאתרים נמצאים בשוליים ובגבולות שמורות ובגלל קרבה זו גורמים ללחץ העובר על כושר הנשיאה, במקומות מספר.
 (3) ראה טבלה מס' 1.

שטח אתרי הפיקניק הקיימים והנמצאים בפיתוח בפארק הכרמל מתקרב ל-3,000 דונם. בהתאם לסטנדרטים מקובלים (3—10 נופשים לדונם באתר פיקניק) יוכל שטח זה לקלוט בשעות שיא עד 30,000 מבקרים. הקבולת הפוטנציאלית הוערכה בעבודה זו בהתאם לפוטנציאל הנוף ומגיעה למקסימום 41,300 (ראה טבלה מס' 2). לכן, אם מספר המבקרים באתרי הפיקניק יגיע לקבולת המעשית שלהם, דהיינו ל-30,000 מבקרים, הרי בהתאם לפוטנציאל הנוף ניתן יהיה לקלוט בשטחי הפארק האחרים 11,200 מבקרים בלבד.

מתוך הסקרים שנערכו, ידוע שרק מיעוט מהמבקרים (25%—45%) מתרכזים באתרי הפיקניק ורוב רובם מתפרסים בדרכים ובאזורי הנוף השונים. בתפוסה מקסימלית של אתרי הפיקניק — דהיינו של 30,000 מבקרים, וריכוזם של 50% ממבקרי הפארק באתרים אלה, יגיע מספר המבקרים בפארק בו זמנית ל-60,000 מבקרים, כלומר — כ-20,000 יותר מפוטנציאל הנוף. לכן, אם נשאף שמספר המבקרים בפארק לא יעלה על הקבולת הפוטנציאלית, ובהנחה שהתנהגות הנופשים לא תשתנה מהותית, יש לנקוט בשתי הדרכים הבאות:

(1) להגביל את הצפיפות המקסימלית האפשרית באתרי הפיקניק הקיימים ל-3—4 נופשים לדונם.

(2) להגביל פתוח אתרי פיקניק נוספים.
 ההתפרסות הקיימת של אתרי הפיקניק אינה תואמת את פוטנציאל אזורי הנוף*. הריכוז הנזכר של אתרי פיקניק באזור הצפוני של הפארק ולאורך צירי דרכים באזור זה, לאורך הדרך הראשית וכן לאורך הדרך המלווה את נחל אורן מצומת דמון מערבה, גורם כבר היום ללחץ ולעומס מעל ומעבר לכושר הנשיאה של הנוף באיזור זה. חלק ניכר מאתרי פיקניק אלה, כולל מערכת הדרכים הענפה ושטח החניה שלהם, נמצאים בשולי אזורי נוף טבע (שמורות טבע). דהיינו בקרבה מיידית לאזורי הטבע הרגישים ביותר של הכרמל. הקבולת המעשית של אתרי הפיקניק באיזור הצפוני של הפארק, ששטחם הוא מעל לאלף דונם, מגיעה למקסימום של 10,000 מבקרים, לפי הסטנדרטים של 3—10 נופשים לדונם. הקבולת הפוטנציאלית המקסימלית

* פוטנציאל אתרי הנוף הוערך בהתאם לכושר הנשיאה האקולוגי והאנושי המשוער שלהם.

בהתאם לכושר הנשיאה המשוער של הנוף היא 3200 מבקרים בלבד. מכאן, שקבולת אתרי הפיקניק הקיימים באזור זה עלולה להגיע לקיבולת גדולה פי שלושה מקבולת הנוף. לעומת המצב הקריטי באזורי הנוף והטבע של צפון פארק הכרמל, קיימים אזורי נוף-יער בהם אין קבולת אתרי הפיקניק הקיימים מגיעה לקבולת הפוטנציאלית. שטח אתרי הפיקניק בנוף-יער (בשנת הסקר) היה 500 דונם, דהיינו בעל קבולת של 5,000–1,500 נופשים, בעוד פוטנציאל נוף היער בפארק הכרמל הוא 12,000–6,000.

מתוך השוואה זאת ניתן להסיק שלשטח אתרי הפיקניק הקיימים בפארק הכרמל יש קבולת (לפי סטנדרט) גדולה מהקבולת הפוטנציאלית של הנוף. ניתן להפחית את הקבולת ע"י הגבלת צפיפות הנופשים מ-3–10 נופשים לדונם בלבד. כמו כן, ההתפרסות הקיימת של אתרי הפיקניק והקבולת שלהם אינה תואמת את הפוטנציאל של ארבעה אזורי הנוף, ולכן יש מקום להמליץ על הגבלת הפיתוח באזור הצפוני של הפארק והגברתו באזורי נוף יער שונים.

ב) השוואת פוטנציאל הנוף עם הביקוש הקיים והתנהגות הנופשים. סקר האתרים וספירת המכונניות הנכנסות לכרמל מראים שמספר המבקרים בשנת 1972 היה בימי שבת 7,000–14,000 ובימי חג ושיא 19,000–16,000. מאידך ידוע כי פוטנציאל נוף הכרמל הוא 21,200–41,200 מבקרים. ומכאן שהביקוש בשנת הסקר לא הגיע לפוטנציאל הנוף שהוערך עבור הפארק כולו.

הספירות באתרי פיקניק הממוקמים בחלק הצפוני של הפארק, מראות שבאזור זה המשתרע על כ-25% משטח הפארק כולו, מתרכזים כ-50% מהמבקרים באתרים (בואדי כלח 33% מהמבקרים, במחצבות קדומים 13% ובגבעת ההגנה 5%). מכאן שבאזור זה מספר המבקרים הוא 7,000–3,500 בימי שבת ו-9,500–8,000 בימי חג, בעוד שפוטנציאל הנוף באזור זה הוא 10,000–5,000 מבקרים. השוואה זו מראה שבאזור הצפוני של פארק הכרמל הגיע הביקוש, כבר בשנת הסקר, לפוטנציאל הנוף.

ניתן להניח שהנופשים העוסקים בבילוי בטבע ללא ארוחה או בהליכה להנאה מתפרסים כיום באזורי הנוף השונים בהתאם לנגישות של האזור ולתנאי העבירות בשטח. התפרסות זאת איננה תואמת בהכרח את כושר הנשיאה האקולוגי של אזורי הנוף השונים. לדוגמה, קיימים אזורי נוף טבע בעלי רגישות גבוהה המאופיינים בתנאי עבירות קשים בשל שיפוע תלול, מצוקים, צמחיה עשירה ועוד. תנאי העבירות הקשים מונעים לחץ מבקרים באזורים אלה. לעומת זאת, קיימים אזורי נוף טבע רגישים, בהם תנאי העבירות טובים. תנאי העבירות עשויים לעודד את התפרסותם של מבקרים רבים באזורים אלה ולסכן את ערכי הטבע בהם.

כושר הנשיאה האנושי והרגשת שביעות הרצון לגבי צפיפות בנוף מסויים, נקבעים במידה רבה ע"י התנאים המיוחדים של הנוף. ולדוגמה, בנופים סגורים (כגון אזורי יער צפופים) יכולים להמצא מספר גדול יחסית של נופשים מבלי שירגישו צפיפות כלשהי. אי לכך יש להתאים את צפיפותם והתפרסותם של המבקרים לכושר הנשיאה האקולוגי או האנושי של כל אזור נוף. לפי האילוח החמור יותר מבין השניים. ניתן לשער שמערכת הדרכים לכלי רכב הקיימת בפארק מספקת את צרכי כל הנופשים (גם אלה שפעילותם העיקרית היא נסיעה להנאה וגם האחרים). באזורים רגישים, כגון אזורי שמורות טבע ושוליהן, דרך העוברת או גובלת בהם מהווה תכופות מטרד ו/או מפגע. בנוסף, הדרך יוצרת נגישות נוחה אל אזורים שאופייני להם כושר נשיאה נמוך, ולכן צפוי בהם לחץ נופשים מעל לפוטנציאל הנוף.

ג) השוואת פוטנציאל הנוף עם הביקוש והתנהגות הצפויים של הנופשים. כפי שראינו,

אין הביקוש לנופש כיום גדול מהקבולת הפוטנציאלית של נוף פארק הכרמל כולו, פרט לאזורים מסויימים של הפארק. אך לא כן הדבר לגבי שנת התחזית 1985. לפי תחזית הביקוש שנערכה בפרק הקודם, שהיא תחזית זהירה, יגיע מספר המבקרים בימי שבת אביביים ל-18,400. מספר זה תואם את התחום התחתון של הערכת הפוטנציאל הנופי של הכרמל — 21,200 נופשים. (41,200 נופשים הוערך כפוטנציאל מקסימלי לימי שיא).

ניתן לשער שבשנת התחזית יגדל חלקם של המבקרים אשר פעילותם העיקרית תהיה בילוי בטבע ללא ארוחה והליכה להנאה. מבקרים אלה מתפרסים באזורי נוף שונים וזקוקים בעיקר למקומות חניה ולדרכי הליכה. כמו כן הנחנו כאמור, שההעדפה הקיימת לצפיפות נמוכה תתחזק בעתיד ולכן יש לדאוג לאזורים נרחבים בעלי רמת פיתוח נמוכה.

יש להניח שהפיתוח הקיים והצפוי באזור הצפוני של הפארק (מרכז מבקרים, בית-ספר-שדה, חי-בר) יביא להעלאה גדולה יחסית במספר המבקרים באזור לעומת אזורים אחרים בפארק. מספר מבקרים באזור הצפוני מגיע כבר היום לקבולת הפוטנציאלית של הנוף, וסביר שבשנת התחזית יהיה גדול ממנה. יש להדגיש שהלחץ העיקרי יתמקד בשולי שמורות הטבע, התופסות שטח ניכר מאזור זה. כמו כן יש לזכור שבחלקים של האזור בהם תהיה התערבות מהותית של האדם — בניית מרכז המבקרים ובי"ס שדה — ישנתנה נוף הפארק לנוף מתורבת. על-מנת שהאזור הצפוני יוכל לעמוד בלחץ המבקרים יש צורך לשנות במידה מסויימת את אופיו כאזור של נוף טבע ונוף פארק, וכן לשנות את שיטות הניהול הנהוגות בו.

לפי הערכתנו ניתן יהיה להעלות את מספר המבקרים באזור נוף יער, בהם אף בשנת התחזית לא יגיע הביקוש לקבולת הפוטנציאלית. לעומת זאת באזור הצפוני של הפארק, בו הביקוש יעלה הרבה מעל לפוטנציאל הנוף, יש להגביל כל פיתוח מעבר למתוכנן כיום לאזור זה.

מסקנות והמלצות

- בסיכום הדברים ניתן לציין את המסקנות וההמלצות הבאות:
- כדי להגיע לאיזון אופטימלי בין הביקוש הצפוי לכושר הנשיאה האקולוגי יש לבדוק ביתר פירוט את כושר הנשיאה של כל אחד מהאזורים. יש לגשת מיד לבדיקה והערכה של הנופים בסביבה הקרובה — בשולי פארק הכרמל ובסביבה הרחוקה יותר הכוללת את הכרמל כולו, יערות מגשה ואזור אלונים ושפרעם. על סמך הערכת פוטנציאל הנוף של סביבת הכרמל כולו ניתן יהיה לקבוע מדיניות פיתוח רציונלית לאזור כולו.
 - המסקנה התכנונית העיקרית המתקבלת מהשוואת פוטנציאל הנוף עם הביקוש לנופש בשנת התכנון 1985, היא שברוב אזורים נוף הפארק יעלה הביקוש הצפוי על הקבולת המוערכת. באזורים מסויימים יהיה לחץ ניכר של מבקרים; במיוחד באזורי נוף טבע (שמורות) בחלק הצפוני של הפארק. רק באזורי נוף יער קיימת אפשרות לפיתוח אתרי נופש נוספים.

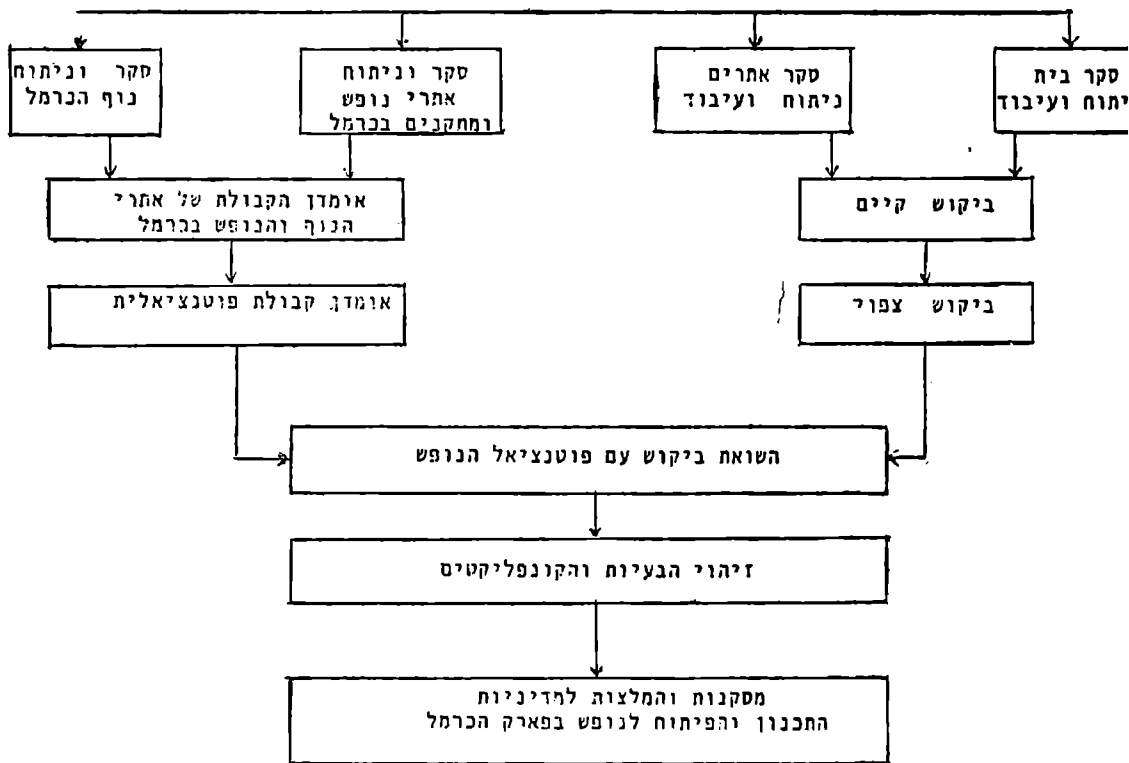
ההמלצות המיידיות מתייחסות איפוא לנקודות הבאות:

- (א) יש להגביל את פיתוח אתרי פיקניק נוספים באזורי נוף פארק ונוף טבע.
- (ב) יש לבצע בדיקה מפורטת של כושר הנשיאה האקולוגי והאנושי של כל אחד מהאזורים.
- (ג) חשוב להבטיח כי אזורי נוף הכרמל השונים ינוהלו בהתאם לפוטנציאל שלהם, כך שיוכלו לעמוד בלחץ המבקרים הצפוי ולענות על שאיפות רוב הנופשים.

ד) יש לגשת מיד לתכנון אזורים אלטרנטיביים בסביבתו הקרובה והרחוקה של פארק הכרמל. יש לציין בסיפוק שהמסקנות וההמלצות המפורטות והמנומקות בדו"ח המחקר, אומצו בעיקרן על-ידי הרשויות הנוגעות בדבר וממשיכות לסייע בעיצוב מדיניות תכנון וניהול פארק הכרמל.

המחברים מקווים שיישומן אכן יתרום להשגת האיזון הרצוי בין כושר הנשיאה של הנוף ובין מספר המבקרים החזוי בפארק הכרמל, כלומר – לשימוש חברתי אופטימלי במשאבי האחר במובן החיובי והרחב של מושג זה.

1.3 תרשים תהליך המחקר



לבחינה מחדש של המדיניות הקרקעית בישראל

למרות העובדה שלמעלה מ-90% של הקרקע בישראל הם בבעלות ציבורית, עומדת המדינה בפני בעיות רציניות בתחום תכנון וניצול של הקרקע; וזאת הן ביחס לקרקע הפרטית והן הציבורית. חשוב כאן להדגיש כי בעוד שהקרקע הפרטית מהווה פחות מ-10% מכלל שטח המדינה, הרי היא ממוקמת בעיקרה באזורים המרכזיים של הארץ ובכך יש לראות את הגורם העיקרי לעוצמתן הגדולה של המגמות הספקולטיביות ולהקפאה למעשה של שטחי קרקע הדרושים לבניה. אין עדיין בארצנו מחסור פיזי בקרקע, אפילו לא באזורים המרכזיים. ואם מורגש העדר אספקה נאותה של קרקע לצרכי בניה, נובע הדבר מחוסר תכנון האדמות ופיתוח מצד אחד וממגמות הספקולציה החזקות מהצד השני.

בחלק הראשון של מאמר זה נדון בקרקע שבבעלות הציבורית. כפי שצויין כבר — קיימות זרבות ניכרות במרכז הארץ. אולם רוב האדמות האלה הן בלתי מתוכננות ובלתי מפותחות, בעוד שלבנית שיכונים יש צורך באדמות מתוכננות ומפותחות. באופן כללי אין מינהל מקרקעי ישראל, שרוב הקרקעות בבעלותו, מבצע את התיכנון והפיתוח; ותפקיד זה נתון בידי הבונים השונים: הן הבונים הציבוריים (כגון משרד השיכון וחברות השיכון ולפעמים גם הרשויות המקומיות) והן הבונים הפרטיים. ממליצים אמנם על כך שהמינהל יקבל על עצמו את הטיפול בתכנון ופיתוח בתיאום עם משרד השיכון, אולם הדבר מחייב השקעות כספיות מוקדמות גבוהות וספק אם במצב הכלכלי הנוכחי ניתן להגשים את הדבר.

מחיר הקרקע בבעלות ציבורית

בעיה רצינית נוספת היא בעית המחיר של הקרקע. ידוע היטב שמחיר הקרקע (ובמיוחד קרקע בבעלות פרטית) מהווה היום מרכיב רציני במחירי הדירות באזורים המרכזיים של הארץ. לעומת זאת, באזורי פיתוח חלקו של הקרקע במחיר הדירה הוא נמוך יחסית, ואף באזורים המרכזיים הוא נמוך למדי במידה שהדירה מוקמת על קרקע ציבורית. עד לשנת 1973 היה מקובל לקבוע את התשלום על חשבון הקרקע לפי טבלת מחירים, אשר סוכמה מדי שנה בין משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל בהתאם למיקום וגודל הדירה. תשלום זה היווה מעין מקדמה על חשבון דמי החכירה ונקרא בשם "דמי חכירה ראשוניים". דמי חכירה ראשוניים אלה הותאמו כל שנה לשינוי בערך הקרקע. המינהל מסר גם לעתים קרובות קרקע לבונים (לפי מכרז או גם בלי מכרז) במחיר גבוה יותר שהתבסס על מחיר השוק, אך בפועל היה נמוך במידה ניכרת ממחירי הקרקע הפרטית.

המחירים האלה של הקרקע, וכן דמי חכירה הראשוניים, לא כללו כרגיל את הוצאות הפיתוח, הואיל והפיתוח בוצע ומומן על-ידי הבונים (משרד השיכון, חברות שיכון, בונים פרטיים ורשויות מקומיות). דמי החכירה הראשוניים נעו באזורי פיתוח בשנת 1972/73 בין 500 עד 2,000 ל"י ליחידת דירה בהתאם למיקום ולגודל הדירה, ובאזורים המרכזיים (ירושלים, חיפה, תל-אביב והמרכז) בין 1,200 ל"י עד 8,000 ל"י ליחידת דירה. מחיר נמוך זה, שלא עלה באזורים המרכזיים על כ-20% ממחיר השוק על אדמה פרטית, השפיע במעט על מחיר הדירה ובמיוחד באזורי הפיתוח. אלא שכנגד זאת, הוצאות הפיתוח של הקרקע וכן הוצאות הבניה גבוהות יותר באזורים אלה מאשר באזורים מרכזיים סביב תל-אביב, חיפה ואזור החוף. מחיר של ממ"ר בניה, לפי נתונים של משרד השיכון, היה בשפלה בהתחלת שנת 1973 כ-562 ל"י, ואילו באזור באר-שבע — כ-576 ל"י, באזור ההר — כ-583 ל"י ובאזור ירושלים — כ-733 ל"י. בעובדה זו היה כדי להשפיע כנגד המגמה של פיזור האוכלוסיה.

בשנת 1973 החליט מינהל מקרקעי ישראל לזנוח את השיטה של תשלום חד-פעמי של דמי חכירה ראשוניים, בצד דמי חכירה שנתיים, ולעבור לשיטה חדשה של תשלום דמי חכירה מראש לתקופה של 49 שנים (על בסיס היוון). תשלום מהוון זה נקבע על סמך הערכת ערך הקרקע הפרטי על-ידי שמאי מוסמך ממשלתי, והוא מגיע לכדי 91% ממחיר השוק. יתירה מזו, בהערכתו אין השמאי לוקח בחשבון מחירי שוק מוגזמים. יצוין גם כי בשנת 1974/75 הועמד הבסיס לתשלום על 50% ממחיר השוק, בשנת 1975/76 — 75% ורק החל משנת 1976/77 — 100%.

להלן טבלת מחירי הקרקע בשיכונים הציבוריים בשנת 1976/77. ליד כל תשלום הבאנו בסוגריים את גובה התשלום של דמי חכירה ראשוניים כפי שהיה מקובל בשנת 1972/73 וכן הבאנו את אומדני השמאי הממשלתי לגבי מחיר השוק של קרקע לדירה ממוצעת באזורים השונים בשנת 1974/75.

טבלת מחירי קרקע בשיכונים ציבוריים לשנת 1976/7 (בסוגריים ניתן המחיר המקובל בשנת 1972/73)

מחיר לדירה מעל 95 מ"מ"ר (125% מהמוצע)	מחיר לדירה מ-83 עד 94 מ"מ"ר (מחיר בסיס)	מחיר לדירה עד 60 מ"מ"ר (80% מהמוצע)	אומדן מחיר לדירה בת 61—82 מ"מ"ר (מוצע)	השמאי	המקום			
(6,500)	27,250	(5,200)	25,100	(5,200)	17,400	21,800	24,000	ירושלים —
(2,700)	13,625	(2,484)	12,770	(2,160)	8,700	10,900	12,000	מזרח תלפיות
(5,100)	17,060	(4,692)	15,700	(4,080)	10,900	13,650	15,000	רמות
(4,000)	15,900	(3,680)	14,050	(3,200)	10,200	12,700	14,000	קרית יובל
(2,000)	17,060	(1,840)	15,700	(1,600)	10,900	13,050	15,000	קטמונים
(2,700)	34,125	(2,484)	31,500	(2,160)	21,800	27,300	30,000	מחוז ת"א והמרכז
(2,700)	28,435	(2,484)	26,200	(2,160)	18,200	22,750	25,000	אור יהודה
(5,100)	43,250	(4,692)	39,900	(4,080)	27,700	34,600	38,000	בני ברק
(2,700)	23,900	(2,484)	22,000	(2,160)	15,300	19,100	21,000	הרצליה
(2,000)	17,060	(1,840)	16,700	(1,600)	10,900	13,650	15,000	חולון
(1,400)	15,300	(1,288)	14,150	(1,120)	9,800	12,250	13,500	לוד, גוש 3979
(1,400)	8,800	(1,288)	7,350	(1,120)	5,100	6,370	7,000	נתניה, שכונות
(2,000)	8,000	(1,840)	7,350	(1,600)	5,100	6,370	7,000	פתח-תקווה, שכו' עמישב
(2,700)	17,060	(2,484)	15,700	(2,160)	10,900	13,650	15,000	מחוז חיפה
(2,000)	11,350	(1,840)	10,050	(1,600)	7,300	9,100	10,000	אור עקיבא
(2,700)	11,350	(2,484)	10,450	(2,160)	7,300	9,100	10,000	טירת הכרמל
(2,000)	9,100	(1,840)	8,350	(1,600)	5,800	7,280	8,000	נהריה — מרכז
(2,000)	8,530	(1,840)	7,850	(1,600)	5,500	6,825	7,500	נהריה — עין-שרה
(2,700)	14,800	(2,484)	13,620	(2,160)	9,500	11,830	13,000	עכו — אתר קנזי
(2,000)	18,200	(1,840)	16,800	(1,600)	11,600	14,560	16,000	עכו — השטח הצפוני
(1,400)	3,410	(1,288)	3,140	(1,180)	2,200	2,730	3,000	קרית נתנא
(500)	2,300	(460)	2,100	(400)	1,500	1,820	2,000	קרית ביאליק
(2,700)	11,350	(2,484)	10,450	(2,160)	7,300	9,100	10,000	קרית ים
(2,000)	17,060	(1,840)	15,700	(1,600)	10,900	13,650	15,000	מחוז הדרום
(1,400)	4,550	(1,288)	4,200	(1,180)	2,900	3,640	4,000	אילת, אתרים 1, 2, 4
(500)	2,275	(460)	2,100	(400)	1,500	1,820	2,000	אילת, אתרים 3, 5
(2,000)	5,700	(1,840)	5,240	(1,600)	3,600	4,550	5,000	אופקים
(500)	4,550	(460)	2,900	(400)	2,900	3,640	4,000	בארשבע — שכונה ו', י"א
(2,000)	9,100	(1,840)	8,400	(1,600)	5,800	7,280	8,000	בארשבע — שכ' ה'
(500)	2,275	(460)	2,100	(400)	1,500	1,820	2,000	בארשבע — שכ' ט'
								דימונה
								מחוז הצפון
								בית-שאן
								טבריה עילית
								כרמיאל
								נצרת
								קרית-שמונה

(*) לשנת 1974/75

מקור: נתוני משרד השיכון (ראה גם טבלת מחירי הקרקע בשיכונים הציבוריים לשנת 1976/77, אשר פורסמה בחוברת "קרקע", מס. 10, עמ' 44).

מטבלה זו מתברר שהתשלום המהווך של דמי חכירה הוא עבור דירה בשטח של יותר מ-83 מ"מ"ר גבוה יותר מאשר האומדן של השמאי, כלומר גבוה יותר מאשר מחיר השוק של קרקע פרטית; וזאת למרות שהקרקע היא אדמת חכירה ולא אדמה פרטית והמחזיק בה אינו נהנה מעליה מתמדת של ערך הקרקע כמו בקרקע פרטית. בהשוואה לתשלומים שהיו מקובלים בשנת 1972/73 יש כאן משום עליה ניכרת שמגיעה באזור ירושלים ל-30% עד 40% ויש בה כדי לייקר את הדירה ב-12,000 עד 20,000 ל"י לעומת ההסדר הקודם. באזור חולון מגיעה

העליה ל-70% עד 80% וייקור הדירות הוא כ-22,000 עד 38,000 ל"י בהתאם לגודל הדירה. ברור שעלית מחירים זו מכבידה על רוכשי הדירות. באזורי הפיתוח במחוזות הצפון והדרום עלו התשלומים לפי ההסדר החדש ב-30% עד 40% לעומת דמי החכירה הראשונים בשנת 1972; דבר המביא לייקור הדירות ב-1,000 עד 7,000 ל"י בהתאם לגודלן ומיקומן. ברור שגם עליה זו, אם כי היא מתונה יותר, הינה מכשול להגדלת המכירות של דירות. יש דעות שונות לגבי הדרך הנאותה לקביעת ערך הקרקע בלי הוצאות התכנון והפיתוח. המתכנן ציון השמשוני לדוגמה, מציע שלא לדרוש כלל תשלום עבור ערך הקרקע הזאת, ודעה דומה הביע בשעתו ד"ר להמן, שעמד באותה העת בראש בנק לאומי לישראל. אלא שקשה להגשים המלצה זו כל עוד קיימת קרקע בבעלות פרטית. המלצתי הקונקרטי היא, לשחרר את מחיר הדירות באזורי פיתוח מכל תשלום על חשבון ערך הקרקע ולהסתפק בגביות דמי חכירה. שנתיים בלבד. באזורי מרכז הארץ, שבהם יש גם שטחי קרקע בבעלות פרטית, ממליצים אנו לנקוט עקרונית בדרך החדשה ולגבות מקדמה חד-פעמית; אלא שיש להעמידה על 50% בלבד משווי הקרקע הפרטית ולגבות דמי חכירה שנתיים על 50% הנוותרים. הסדר כזה יאיט את התייקרות הדירות הן באזורי פיתוח והן באזורי מרכז הארץ. אם יש צורך לדאוג לשיכון של שכבות אוכלוסייה מחוסרי-אמצעים באזורי המרכז (זוגות צעירים, עולים, משפחות סוציאליות), רצוי לתת סובסידיה מיוחדת להוזלת מחיר הדירה וכן להקטין התשלומים החודשיים השוטפים.

המיסוי כמכשיר לריסון ספסרות בקרקע

מן הראוי גם להתייחס לאמצעים, שבעזרתם ניתן לרסן או למנוע את הספקולציה בקרקע הפרטית, שהיא אחד הגורמים העיקריים להתייקרות הדירות באזורי מרכז הארץ. נראה לנו כי אפשר להשיג מטרה זו רק אם נצליח להקטין את רווחי ההון הגדולים בזמן מכירת הקרקע, וכן על-ידי מסירת אדמות שבעלות ציבורית בתנאים כספיים שיהיה בהם כדי להתחרות עם הקרקעות הפרטיים וללחוץ לריסון מחיריהם. כאמצעי יעיל להקטנת הרווחים של בעלי קרקע פנויה יכולים לשמש המיסים המוטלים על בעלי קרקע אלה. המס החשוב ביותר העשוי להשפיע על הקטנת רווחי ההון הוא — **מס רכוש**, אשר שיעורו הנוכחי הוא 2.5% משווי הקרקע. שווי זה לצרכי קביעת המס הינו קרוב למדי למחיר השוק, אולם שיעור של 2.5% אינו גבוה במידה מספקת, ואין בו כדי להניע את הבעלים של הרכוש להימנע מלהחזיק בקרקע לצרכי ספקולציה. אם מדובר על מגרש מפותח בודד במקום מרכזי ששוויו, לדוגמה, הוא חצי מיליון ל"י, הרי שבעל המגרש חייב לשלם כיום 2.5% בשנה, ז.א. כ-12,500 ל"י. אולם ערכו של המגרש עלול לעלות בשנה אחת ב-50,000 ל"י או יותר. כלומר, גם לאחר תשלום המס נותרים בידי בעל הקרקע רווחי הון פוטנציאליים גדולים. נוסף לכך קיים מס שנתי נוסף — **"מס מימון רכש"** בגובה של 1.7% מהשווי של הקרקע. הדרך היעילה ביותר לבלום את הספקולציה היא, לדעתנו, העלאה ניכרת בשיעוריהם של שני המיסים האלה עד ל-5%—10% משווי הקרקע בשנה. קביעת גובה האחוז צריכה להיות קשורה לתנאי השוק בכל אזור ולמצב התכנון

והפיתוח שבו. אם בעל מגרש יצטרך לשלם, לדוגמה, מסים שנתיים בשיעור של 25,000 עד 50,000 ל"י הוא ישקול היטב אם כדאי להחזיק ברכוש או למכרו.

קיימים גם שני מסים נוספים: מס שבח מקרקעין ומס השבחה. אלא שהנטל של מסים אלה מורגש על-ידי בעל הקרקע רק בזמן המכירה, או כשהוא מקבל תנאי בינוי משופרים, אך אינו מורגש בכלל בתקופת אי-ניצול של הקרקע, שהוא הגורם העיקרי לספקולציה. רק עליה ניכרת של המס השנתי (מס רכוש) עשויה, איפוא, להשפיע על ריסון הספסרות ולהביא להיצע מוגבר של קרקע לבניה באזורים המרכזיים. למרות זאת רצוי לשקול, אם לא כדאי גם להעלות את מס שבח המקרקעין ומס ההשבחה.

בעית התכנון והפיתוח

רצוי, לבסוף, להדגיש שוב את החשיבות המכרעת הנודעת לתכנון ולפיתוח. הפיגור בתכנון ופיתוח הוא אחד הגורמים למחסור באדמות ציבוריות ופרטיות לצרכי בניה. ברוב אזורים המדינה קיימות תכניות-מיתאר ותכניות בנין-ערים מפורטות מיושנות שאינן תואמות את הצרכים הממשיים. זהו גורם רציני למחסור בקרקע לבניה ברוב האזורים. הדבר מביא לכך שהרשויות המקומיות והמחוזיות נאלצות לאשר תכניות בנין ערים ותכניות בינוי כפי שהוכנו והוגשו לאישור על-ידי הבונים הציבוריים והפרטיים. למרות שאינן תואמות כלל את תכניות המיתאר. ברור שתכניות אלה, אפילו אם הוכנו על-ידי משרד השיכון או על-ידי בונים ציבוריים או ציבוריים-למחצה (כגון חברות השיכון הגדולות), אינן עולות תכופות בקנה אחד עם הצרכים הכוללים של האזור, אלא עונות בעיקר על הצרכים המיוחדים של הבונים. הן גורמות, איפוא, לחריגים רציניים מבחינה ציבורית, הן בתכנון העיר והן בבניה עצמה. בונים אלה אינם חושבים במידה מספקת על הקצאת קרקע לצרכי ציבור ועל מיקומה הנכון, על שטחי ירק, דרכי תחבורה וחניה, בנייני-ציבור וכיו"ב. הם גם מגזימים תכופות בניצול הקרקע לשיכונים ובצפיפות הבינוי בשיכונים אלה. הענין המיוחד שיש לבונים אינו זהה איפוא עם הענין הציבורי של האזור והבונים מגישים תכניות המבוססות על צפיפות בינוי מופרזת וניצול הקרקע לפי אחוזי בניה מוגזמים.

כל זה קיים וידוע מזה שנים רבות, ורצוי לנצל את התקופה הנוכחית של צימצום הבניה וצמצום הפעילות של המחלקות הטכניות ברשויות המקומיות והציבוריות וגם של המתכננים, כדי לשפר את המצב. זהו בראש וראשונה תפקידן של הרשויות המקומיות בתיאום עם משרד הפנים, משרד השיכון ומשרדים ממשלתיים אחרים. אמנם, פעולה זאת קשורה עם הוצאות כספיות מסויימות אולם היא תשתלם מכל הבחינות. קשה יותר להמליץ על ביצוע מוגבר של עבודות פיתוח בתקופה הנוכחית, דבר הכרוך בהוצאות כספיות גבוהות מאד. אולם אם נתקדם בתכנון הכללי, ניתן יהיה בעתיד לבצע בשלבים את עבודות הפיתוח על-ידי הבונים הציבוריים והפרטיים. כך אפשר יהיה ליצור תשתית טובה יותר לתכנון הכולל בהתאם לצרכי הציבור.

בשדה המחקר

גיאוגרפיה עירונית בישראל

וחלקיות בלבד של תהליך זה. כשם שתהליכי העיור היו אז בראשיתם – כן היה גם המחקר בתחום זה. רק לא-חר תקופה ממושכת יותר של הקמת ערים ועיירות ורגיעה בבניוי העירוני ובקליטת העליה היה מקום לסקור, לסכם ולגבש את ההתרחשויות העירור-ניות האלה. משימה זו אכן נעשתה במסגרת הספר אשר יצא זה עתה לאור. גישתו של המחבר אל נושא העיור הינה מיוחדת במינה. היא שונה מן הגישה של הספרות לתיירים המתארת את פרטי המקומות על רקעם ההיסטורי, ואינה דומה לספרות הארכיטקט-טונית המתארת קווי מיבנים, סגנונם ועיצובם. ההתייחסות אל הערים והעיור בספר זה היא גיאוגרפית, היינו: מבחינת התפרסותם של האוכלוסיה והמיבנים במרחב. המרחב העירוני משמעו – מרכז העיר, שכונותיה, שטחי התעשייה, אזורי המסחר, עורקי התחבורה, מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים, שימושי הקרקע למיניהם, האזורים התפקודיים, טבעות המגורים, צפיפויות הבניה, ניידות האוכלוסיה, וכמובן גם גלעין ההיסטורי של העיר. המחבר אף מוסיף אל הניתוח הגיאוגרפי-מרחבי את ההיבטים התכנוניים העירוניים, זיקתם אל מיתארי הערים ואל תחזיות התפתחותן.

פרופ' אפרת מביא בספרו זה 15 פרקים המייצגים את בעיותיה העירוניות העיקריות של ישראל. שלושת הפרקים הראשונים: "תפיסת הערים בארץ יש-אל", "גישות אל העיור בתולדות ההת-

"ערים ועיור בישראל", מאת פרופ' אלישע אפרת, הוצאת אחיאסף, תל-אביב, 1976, 240 עמ'.

לאחר עשרים ושמונה שנים של בניוי עירוני בישראל ולאחר למעלה משבעים שנה של התיישבות בארץ ישראל, הופיע ספר הסוקר וממצה את האספקט העירוני בפיתוח המדינה. המדובר הוא בגיאוגרפיה העירונית של ישראל, הבאה לנתח את היסודות ואת התהליכים של התפתחות הערים בארץ, הישנות והחדשות כאחת. חשיבותו של הנושא והצורך להכירו ולהבינו נובע עים מן העובדה, שמדינת ישראל עוברת תהליך עיור בקצב מהיר מאד. שיעור האוכלוסיה בערים ובישובים העירוניים מגיע כיום לכ-86%, שיעור שהינו מן הגבוהים ביותר בעולם. בישראל מתרחשת איפוא, תופעה גיאוגרפית ודי-מוגרפית אשר כמותה לא ידעה המדינה בעבר. תופעה זו מעמידה את המדינה בפני אתגרים רציניים ביותר.

המחקר הגיאוגרפי-יישובי המודרני של ארץ-ישראל עסק בעיקר בסקטור הכפרי והחקלאי, בבעיות קרקע ומים, בצורות התיישבות, בדגמי התנחלות וכד', בעוד שעל התיישבות העירונית, תהליכיה ומאפייניה לא נכתב הרבה. המחקר של הגיאוגרפיה העירונית, הנתמך סביב העיר כצורת התיישבות בסיסית ומרכזית התחיל רק בראשית שנות ה-60. המחקרים העירוניים ליוו את הבינוי המהיר ואת האיכלוס המזורז שנעשה מיד לאחר קום המדינה, ועל-כן רובם ציינו תופעות ראשוניות

נוי הערים על מרכיביהם ההיסטוריים והארכיטקטוניים.

חלק חשוב ורבי-ערך בספר זה הם הציורים והמפות. קשה לתאר הופעת ספר גיאוגרפי-עירוני ללא המחשה, אולם בספר זה תופס ענין זה מקום חשוב מאד, עד כי 41 הציורים שבו מהווים חומר לימודי מאלף לכשעצמו. רוב הציורים הם מקוריים, כנראה פרי מחקריו של המחבר, ומשתלבים היטב במסכת הספרותית.

לבסוף עלינו לציין את הביבליוגרפיה העניפה המופיעה בחלקו האחרון של הספר, המסכמת את המחקר הגיאוגרפי-עירוני שנעשה בישראל מאז קום המדינה ועד היום. עשרות ספרים ומאמרים בעברית ובאנגלית, המותאמים בהקבלה לפרקיה ספר מוגשים לקורא בצורה נוחה ובהירה על-מנת שיוכל להרחיב דעתו בנושאים עירוניים ספציפיים.

אליהו טלמון

יישובות בארץ, ו"גורמים חברתיים ודימוגרפיים בתהליך העיור בישראל" — מהווים נקודת מוצא לניתוח תהליכי העיור שהתפתחות במדינה. ששת הפרקים שלאחריהם "ירושלים בירת ישראל", "תל-אביב ואגד הערים", "חיפה אל", — הנמל, העיר והפרברים", "הערים העתיקות, ערי מושבה" ו"באר-שבע — עיר בפאתי מדבר", באים לייצג דגמים בהתפתחותן של ערים. הפרק השביעי: "ערים ועיירות חדשות" מתאר בהרחבה את תופעת העיור של שנות ה-50 כמפנה שחל בתהליכי העיור של ישראל.

כהמחשה למיפנה זה באים הפרקים: "אשדוד", "אילת — שער הדרום", ו"ערד — גישה חדשה בתכנון ובבינוי עירוני". פרק בעל ענין רב במיוחד הוא "העיר הערבית בארץ ישראל" המתאר את תהליכי העיור בישראל ובשטחים המוחזקים. הפרק האחרון "בינוי ערים בארץ ישראל" מסכם את תהליכי בי-

היקפה ומאפיינה של הבניה בישראל למן קום המדינה

למגורים וכיו"ב. מנתוני הסקירה מתברר כי בעשרים ושש השנים 1949—1974 הושלמה בישראל בניה בהיקף כולל של 90,285 אלף מ"ר; מזה 65,048 אלף מ"ר בניה למגורים ו-25,237 אלף מ"ר בניה שלא למגורים. חלקה של הבניה למגורים הגיע, איפוא, ל-72.1% מכלל הבניה בארץ.

במסגרת הבניה למגורים נסתיימה בתקופה הנסקרת בנייתן של 927.8 אלף דירות חדשות; מזה 871.4 אלף דירות קבע ו-56.4 אלף דירות ארעיות. אם בוחנים את התפלגותה של בניית

תמונה מאלפת לגבי הבניה בישראל מתקבלת מסקירה בנושא "היקף הבניה הארצית בשנים 1949—1975", אשר הופיעה בבטאון מטעם מרכז הקבלנים והבונים בישראל "עלון סטטיסטי" (העורך: ב. קנדלר). הסקירה, המבוססת על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כוללת נתונים מסכמים על התפתחות הבניה בארץ למן קום המדינה, התפלגותה לבניה פרטית מזה ובניה ציבורית מזה, ההיקף והסטנדרטים של בניית המגורים, הבניה שלא-

* עלון סטטיסטי מס' 71—70, יוני 1976. בטאון מרכז הקבלנים והבונים בישראל, עמ' 7—20.

המגורים לפי שני הסקטורים העקריים וכן לפי תקופות היסטוריות עקריות (בניה ציבורית מזה ובניה פרטית מזה) מתקבלת התמונה הבאה :

לוח 1 : התפלגות דירות המגורים שנבנו בישראל למן קום המדינה לפי הסקטורים ותקופות-משנה (בממ"ר)

סה"כ בניית המגורים	בניה פרטית	בניה ציבורית	
295,024	92,984	202,040	1958—1949
358,088	169,630	188,458	1968—1959
218,330	125,880	92,450	1974—1969
871,442	388,494	482,948	סה"כ בשנים 1974—1949

קצה של הבניה הציבורית במידה נוספת, עד ל-42.3% מכלל הדירות החדשות בישראל. ובסיכום ניתן לומר, כי נס-תמנה מגמה ברורה לירידת משקלה של הבניה הציבורית בכלל בניית המגורים בארץ, לעומת עליה בחלקה של הבניה הפרטית.

העליה בסטנדרטים של בניית המגורים

מהסקירה מתברר, כמו כן, כי בשנות השישים והשבעים חלה עליה רצינית בסטנדרטים של בניית המגורים בישראל. עליה זו משתקפת הן בגידול שטחה הממוצע של דירה והן בגידול המספר הממוצע של חדרים לדירה, כפי שמתברר מהנתונים הבאים :

מתוך 871 אלף דירות קבע חדשות שנבנו בישראל, למעלה משליש הוקמו בעשור הראשון שלאחר קום המדינה, למעלה מ-40% בעשור השני, וכרבע בת-קופה של שש השנים האחרונות מנתוני הלוח שלעיל בולטת גם העובדה הבאה : בעשור הראשון שלאחר קום המדינה היוותה הבניה הציבורית גורם מכריע בבניית המגורים, ובמסגרתה הוקמו 68.5% מכלל הדירות החדשות בישראל בעוד שחלקה של הבניה הפרטית היה 31.5%.

בעשור השני היה כבר משקלה של הבניה הציבורית נמוך יותר ; כדי 52.6% מכלל הדירות שהוקמו בארץ. ואילו בשנים 1974—1969 ירד חל-

לוח 2 : שטח ומספר חדרים ממוצע בדירות החדשות שבנייתן נסתיימה בישראל בשנים 1974—1961

מספר חדרים ממוצע לדירה			שטח ממוצע לדירה (בממ"ר)			
מגורים	בניה פרטית	בניה ציבורית	מגורים	בניה פרטית	בניה ציבורית	
2.7	2.9	2.6	69.5	86.0	53.3	1961
2.7	3.1	2.5	65.3	85.6	53.1	1962
2.8	3.1	2.6	67.7	84.1	57.1	1963
2.9	3.1	2.8	71.3	82.5	60.3	1964
3.1	3.3	2.8	75.0	90.3	60.6	1965
2.9	2.9	2.8	76.9	91.4	62.8	1966
2.8	2.9	2.7	78.3	93.2	60.2	1967
2.9	2.9	2.8	80.5	93.1	62.9	1968
3.0	3.1	2.9	86.8	79.6	67.4	1969
3.1	3.2	3.0	92.9	103.6	73.5	1970
3.2	3.3	3.1	92.3	102.8	77.0	1971
3.3	3.4	3.1	93.2	106.4	75.8	1972
3.3	3.5	3.1	92.6	106.1	73.9	1973
3.3	3.5	3.0	90.7	107.8	71.7	1974

עם זאת יש לציין, כי עליית הסטנדרט טים היתה בולטת במיוחד בשנות ה־60. ואילו במחצית הראשונה של שנות ה־70 הואטה עליה זו (בבניה הציבורית היא אף נפסקה לחלוטין).

השוואה עם ארצות חוץ

בסקירה נעשה גם נסיון להשוות את השיעור של הדירות החדשות שהוקמו מדי שנה בממוצע לאלף תושבים בישראל עם השיעורים המקבילים במספר ארצות חוץ. התמונה שנתקבלה לגבי התקופה 1970—1973 היתה כדלהלן:

מתברר כי בשנת 1961 מנתה דירה חדשה בבניה ציבורית 2.6 חדרים בממוצע ושטחה היה 53.3 מ"ר. ואילו ב־1974 מנתה כבר דירה בבניה ציבורית 3.0 חדרים בממוצע, בעוד ששטחה הממוצע היה 71.7 מ"ר.

עליה דומה בסטנדרטים חלה בבניית המגורים הפרטית. בשנת 1961 מנתה דירה חדשה בבניה פרטית 2.9 חדרים בממוצע ושטחה היה 86.0 מ"ר. ואילו בשנת 1974 מנתה דירה חדשה ממורצעת — 3.5 חדרים ושטחה היה 107.8 מ"ר.

לוח 3 : שיעור הדירות שנבנו בישראל ובמספר ארצות חוץ בממוצע לאלף תושבים בשנים 1970—1973

1973	1972	1971	1970	
15.3	14.8	12.4	10.4	ישראל
11.1	10.0	10.1	10.2	דניה
11.5	10.7	9.1	7.9	גרמניה המערבית
16.7	16.9	13.9	14.2	יפאן
12.9	12.3	13.0	12.3	צרפת
11.3	11.1	10.5	10.1	נורבגיה
3.7	3.3	4.2	3.2	פורטוגל

הבניה שלא למגורים

ולבסוף, בסקירה ניתן סיכום מאלף לגבי היקפה של הבניה שלא למגורים בתקופה שלמן קום המדינה (במונחים של שטח בניה בממ"ר):

שיעור הדירות שנבנו בישראל בממוצע לאלף תושבים הינו איפוא גבוה יתר מאשר בצרפת, גרמניה המערבית, דניה ונורבגיה. עם זאת יש לציין כי השיעור ביפאן הינו גבוה מזה שבישראל.

לוח 4 : שטח הבניה המוגמרת שלא למגורים בישראל לפי יעודים עקריים, 1949—1974 (בממ"ר)

שטח בניה שלא למגורים	מבני משק חקלאי	מבני ציבור	תעשייה ומלאכה	בתי הארחה, עסקים ומשרדים	התקופה
3,518	—	1,004	1,569	945	1958—1949
13,191	1,980	4,771	4,411	2,079	1868—1959
8,528	1,130	3,203	2,927	1,268	1974—1969
25,237	3,060	8,978	8,907	4,292	סה"כ 1974—1949

התעשייה והמלאכה ל־8.9 מיליון. היתר היו מבנים לצורך הארחה, עסקים ומשרדים וכן מבנים חקלאיים.

מתוך שטח כולל של בניה שלא למגורים בהיקף 25.3 מיליון מטרים מרובעים, הגיע, איפוא, חלקם של מבני הציבור ל־9.0 מיליון ממ"ר ושל מבני

בעיות העיר וההתיישבות

(עם כינוסה של ועידת "הביטט" בואנקובר)

מאת : ברבה ווארד

אנשים. מזה רק רבע באזורים כפריים. אבל מתוך יותר מ-5 מיליארד אנשים בארצות המתפתחות יתגוררו יותר ממחציתם בכפר. ועוד, לפי התחזיות תושג הכנסה שנתית של 10,000 דולר לנפש בקרב מיליארד האנשים בארצות העשירות, אבל ההכנסה לנפש בארצות העניות תגדל במידה מעטה.

במשך תקופה זו, יוכפל מספר תושבי הערים בארצות המתפתחות. כמה מהריכוזים העירוניים הגדולים ביותר בעולם יתהוו, קרוב לוודאי, בארצות אשר לרשותן עומדים משאבים ואמצעי הון מצומצמים מאד.

בומבי, כלכותה, ג'קרטה, מאנילה — ערים אלו עשויות להגיע, בתקופה זו, לאוכלוסיה של יותר מ-10 מיליון נפש כל אחת. סביב ערים אלו יתגוררו ה־מוני איכרים מרוששים שיבקשו לחדור אליהן במקרה מצוקה או אסון.

אלו הן דיספרפורציות, שבהן לא נתנסו מעולם החברות התעשייתיות באירופה וצפון אמריקה בראשית התפתחותן. יש להביא בחשבון כי הערים הראשונות באירופה צמחו והתרחבו עקב הביקוש הרב לכוח עבודה. במאה ה־19 הועסקו כבר 22% מכוח העבודה בשודיה בענף התעשייה, אך לעומת זאת רק 10.8% מהאוכלוסיה התגוררו בא־

לרגל כינוסה של ועידת "הביטט" לכ־ עות ההתיישבות והעיר, שהתקיימה ביוני 1976 בואנקובר שבקנדה, פירסם השבועון הבריטי הנודע "אקונומיסט" את הרשימה המאלפת הבאה:

ישנם ציניקנים הסבורים, כי הנסיון לזמן נציגי ממשלות לשם דיון בבעיות הערים וישובי האדם בכלל, הוא בגדר משגה. הנושא, טוענים הם, הוא כוללני מדי ויהיה זה הגיוני יותר לכנס ועידה של ראשי ערים מאשר שרים. ומעל לכל, התנאים השוררים בארצות תבל הע־שירות הם כה שונים מתנאי המתח, העוני והיאוש שהם מנת חלקם של הארצות המתפתחות, עד שהתוצאה הצפויה היא עימות מחמיר ומלא מרי־רות, ולא־דוקא פעולה יוצרת.

מה צריכה להיות התשובה בואנקובר לטיעון זה? הארצות המפותחות מב־חינה כלכלית חולשות עדיין על 70% ממשאבי העולם, בעוד שחלקן באוכלר־סיית תבל הוא פחות מ־20%. בשלושת הדורות הבאים תוכפל כמעט אוכלוס־יית העולם ובמקביל יגדל התוצר במשק העולמי. אבל לפי ההערכות כיום, לא תשתנה ההתפלגות של התוצר בין אר־צות תבל השונות.

בשנת 2000 יתגוררו בארצות מפות־חות מבחינה כלכלית כ־1.4 מיליארד

זורים עירוניים. כעשר שנים לפני כן, היו הפרופורציות בצרפת כדלהלן: 29% מהעובדים הועסקו בתעשייה, בעוד שחלקם של תושבי הערים באוכלוסיה היה רק 10.7%.

לקראת סוף המאה, הצליחו שוויץ, המאופיינת במידה רבה של דצנטרליזציה, להגיע לכך ש-45% מעובדיה יעסקו בתעשייה בעוד שרק 13% מהתושבים התגוררו בערים.

הכוח המניע העיקרי היה, איפוא, תיעוש רב-הצלחה, כאשר הערים מתרחבות בתגובה לשינויים במשק ובמקורות התעסוקה.

הארצות המתפתחות התקדמו באותו כיוון ולעבר אותה רמה של התפתחות טכנולוגית, אך כאן הפרופורציות הן הפוכות. עוד בשלב מוקדם ניבנו בהן ערים גדולות המשמשות מרכזים למסחר האטלנטי ולאחסנה: ריודה-ז'נירו, בואנוס-אייירס, שאנחאי, כלכותה ועוד. דרך ערים אלו מייצאים חומרי גלם ומיובאות סחורות מעובדות.

במאה ה-20 הפכו אותן ערים למוקדי משיכה להגירה גדולה; וזאת זמן רב לפני שהספיק להתפתח בהן, או בסביבתן, בסיס תעשייתי חזק (או חקלאות יעילה), שיש בהם כדי לקיים מערכת עירונית מפותחת.

הנתונים מדברים בעד עצמם. בעוד שכח העבודה במשק גדל במוצע ב-2% לשנה, גדלות הערים בקצב מהיר יותר; וזאת בעיקר כתוצאה מנהירת איכרים

מרוששים לעיר, ולא בעקבות הקמתה של תעשייה חזקה. ולדוגמה: כ-50% מתושבי ונצואלה מתגוררים באזורים עירוניים בעוד שרק 8.8% מכח העבודה מועסקים בענף התעשייה. בדומה לכך בברזיל בראשית שנות ה-70 קרוב ל-30% מהתושבים התגוררו בערים, בעוד שרק 10% של כח העבודה מועסק בתעשייה.

בשתי ארצות אמידות יחסית באסיה — מאלזיה וקוריאה — 20% מהאוכלוסיה מתגוררים בערים, אבל רק 7% מהמועסקים עובדים בתעשייה.

לנוכח תופעות אלו של "התפוצצות" אוכלוסין, מחסור במשאבים, עיור בלתי מאוזן ופיגור בתעסוקה, קשה להפריז בהערכת הקשיים והמתרחבות שבפניהם ניצבים שני שליש מהאנושות הנכנסים לעידן התעשייתי. כמו כן אין להתעלם מההבדלים הבסיסיים שבין דפוסי העיור האופייניים לארצות המתפתחות, לבין הדפוסים שהיו אופייניים בשעתו לארצות שהגיעו כבר לדרגת תיעוש גבוהה.

ייתכן, איפוא, שהספקנים הם הצודקים. ייתכן שהמיפגש בין נציגי ארצות בעלות רקע ודרגות עושר כה שונים, אין בו כדי להבטיח חילופי-דעות פוריים ולימוד יעיל מהנסיון של הזולת. סביר יותר להניח כי התוצאה יהיה רוגז ותערומת גוברים והעמקה של הניגודים וחילוקי הדעות האידיאולוגיים.

תרגמה מאנגלית: ניבה צוער

תכנון ערים, רעש תחבורה וקיברנטיקה

בכתיבה העת "התפתחויות בקיברנטיקה ובחקר מערכות" הופיע מאמר מאלף, פרי עטם של חוקרים ישראלים, המנתח את השפעת המוטרד של רעש התחבורה על תכנון הערים. להלן תרגום המאמר מאנגלית, תוך השמטות מסוימות.

התעבורה העירונית ומיטרדי הרעש הכרוכים בה, קשורים במבנה הכללי של עיר: הפיזי, החברתי, הדמוגרפי, הכלכלי וכו'. מאמר זה דן בהשלכות, החיוביות והשליליות כאחד, של התחבורה בעיר והרעשים הנלווים אליה, על הפעילויות העירוניות. המאפיינים של רעש התחבורה — התפשטותם, מקורותיהם, דרכי מדידתם, השפעתם על התושבים ואמצעי ההתגוננות מפניהם — כל אלה הם בגדר מידע חיוני לחקר השלכות אלו.

הטיפול ברעש התחבורה

האמצעים למלחמה ברעש התחבורה נחלקים לשלוש קבוצות:

- 1) אמצעים המכוונים כלפי מקור הרעש ;
- 2) אמצעים לטיפול ב"מדיום" החוצץ בין מקור הרעש לבין אוזן השומע.
- 3) אמצעים המשמשים לבידודו של השומע.

כדי שאפשר יהיה לפעול באחד משלושת המישורים האלה יש לנקוט בתחילה כמה אמצעים שונים כגון: איתור אזורים פגיעים לרעש על-יסוד אופי התחבורה, דירוג הרעש וכו'; שיפורים והתאמות מכניים (לחלקי כלי רכב, לתוואי הכבישים, לאזור שבין הכביש לבניינים, לחזיתות הבתים עצמם וכו'); תכנון מוקדם ספציפי או כולל הלוקח בחשבון גורמים כמו נתיבי תחבורה, סוגי דרכים, חלוקה לאזורים והפונקציות שלהם, מיקומן של דירות על כיווני האויר שלהן ועוד; וכן התקנת חוקים ותקנות המכוונים להגביל את רעש כלי הרכב, לדלל את התנועה בדרכים, להקטין את המהירות המירבית של כלי הרכב, לקבוע גבולות מותרים לדרגות רעש, להטיל קנסות וכו"ב. התוצאות הטובות ביותר מתקבלות, כמובן, אם נוקטים בו זמנית אמצעים בכל שלושת המישורים כאחת. טיפול בבעיה בדרך של שיפור כלי הרכב, הוא כנראה אמצעי המבטיח ביותר, כי בדרך זו ניתן לבלום את הרעש לפני שיספיק להתפשט. אך דרושה תקופה ארוכה של עבודה מאומצת כדי להשיג שיפורים נאותים בחלקיהם השונים של כלי הרכב, באופן שרק בטווח ארוך יחסית ניתן לצפות לתוצאות. המערכות העקריות שבהן יש למקד מאמצים אלה הן: המנוע של כלי הרכב, המפלט וכן

מערכת הבלמים. בעיות נילוות בעלות חשיבות הן החיכוך של הצמיגים והרעש האירודינמי.

פיקוח על התחבורה — על הרכבה, יעדיה ומהירותה — הינם חיוניים לשליטה במידת הרעש. ניתן להשיג מטרה זו, בין השאר, ע"י פיקוח על מוקדי היציאות של כל-ירכב ויעדיהם, פיזור צמתים ורמזורים, תכנון נכון של זוויות הסיבובים בכבישים, מתקנים לעצירה וחניה בשולי הדרך, הפניות לכבישים צדדיים וכו'.

טיפול ב"מדיום" המעביר את הרעש

טיפול במרחב החוצץ בין מקור הרעש והאדם החשוף לו מביא בחשבון כרגיל שימוש באזורים, שאינם מבוזים לצורך סלילת דרכים ראשיות, וכן ניצול של מחסומים טבעיים ואחרים הקיימים בשטח (או יצירתם) כדי לבלום את התפשטות גלי קול ממקורם לאוזן השומע.

ככל שנגביה את הכביש מעל לגובה הכללי של סביבתה כן נשפיע השפעה ניכרת על שיעור התפשטות הרעש. בדומה לכך, ככל שתהיה הדרך נמוכה יותר מהגובה הכללי של הסביבה כן תקטן תפוצת הרעש. התוצאה הטובה ביותר מתקבלת ע"י שתילת צמחיה על המדרונות משני עברי הכביש שנסלל מתחת לפני הסביבה.

מספר גורמים משפיעים על המירווח המינימלי הדרוש בין הכביש לבין הבתים הסמוכים. חשיבות ראשונה במעלה נודעת לגורמים כגון שיעור הרעש, או הכמות והמהירות של התנועה. השפעה פחותה יותר יש, לעומת זאת, לגורמים בדומה לגובה הבניינים, צורת הפיתוח שעברה הסביבה, מבנה הקרקע והצמחיה וכו"ב.

בתים נמוכים מוקפים צמחיה צפופה או מחסומים אחרים המונעים התפשטות גלי-קול, יכולים להיבנות קרוב יותר לכביש מאשר בניינים גבוהים שקומותיהם העליונות חשופות לרעש.

כאשר דנים באפשרויות האלטרנטיביות בבתיים גבוהים — התנאים הנוחים ביותר נוצרים שעה שבנין גבוה משמש חיץ בין בתים אלה לבין הכביש. ועוד, בקומות התחתונות של בתים גבוהים כאלה הממוקמים במרחק-מה מהכביש, דרגת הרעש הינה נמוכה כיוון שחלק מהקול נבלע ע"י הקרקע. לעומת זאת, בקומות עליונות של הבתים יורגש הרעש בצורה חזקה הרבה יותר.

דרכים לפעולה נגד רעש התנועה

בידוד מהשפעות של רעש התנועה ניתן להשיג ע"י עבודות עפר מסויימות, גבעות ומדרונות טבעיים (או מלאכותיים), בניינים וקירות ובמקרים מסויימים נוסף גם צמחיה צפופה. למחסומי הקול האלה יש לעתים יעילות אקוסטית ניכרת, שהינה בעיקר פונקציה של ממדיהם. הדבר תלוי בגובהם מעל מקור הרעש, המרחק שביניהם לבין השומע ומקור הרעש, רציפותם ואורכם, יכולת הספיגה של קול הגלים בהם, הזווית שהם יוצרים ביחס למקור ולשומע, וכן כיום גורמים מחזירי-קול בשטח. כאשר מתכננים מחסומים אלה, יש גם לקחת

בחשבון גורמים כגון יציבות המיבנים, בטיחותם, צורתם וכן יכולתם להחזיר קול חזרה לכיוון הכביש. התכנון הכולל של הסביבה מהבחינה האקוסטית הייב לכלול ניצול יעיל של המבנים השונים בעיר וסביבתה; וכן, עליו להביא בחשבון מידע כגון הכיוונים של זרימת התנועה, רשת הכבישים המתוכננת, רוחב הכבישים וכו'. טיפול מיוחד יש להקדיש למרכזים מסחריים שם תנועת הולכי הרגל הינה צפופה במיוחד.

כיוון שרוב מיבני המגורים בעיר מרוכז בבלוקים או בקבוצות, הרחקתה של תנועת הרכב הכבד ממקומות אלה תביא הקלה מיידידת לחוגי אוכלוסיה רחבים. ואולם, בערים הגדולות קשה תכופות למצוא רובעים דלילי-אוכלוסיה או בלתי מיושבים לחלוטין, אשר זרכס ניתן להפנות את כלי הרכב הכבדים. ועוד, קשה לתכנן בעיר כבישים ראשיים מהירי תנועה בדרך שלא תיפגע בצורה זו או אחרת בחלקים מסויימים של האוכלוסיה.

הכוונת המעבר של כלי רכב באופן שיעקפו את העיר ויעברו בפריפריה שלה היא בסופו של דבר הדרך המהירה ביותר להגיע לחלקים שונים של אזור עירוני; וזאת על אף הגדלת המרחקים הכרוכים בה. עם זאת יש לציין כי בעוד שהכבישים העוברים בפריפריה מקילים על התנועה בתוך העיר, הרי אין בהם עדיין משום פתרון לטווח ארוך להתרחבות הדינמית של התחבורה העירונית. הכוונה של התנועה לדרכים עוקפות היא למעשה בגדר "כיבוי שרפות" ותהיה אפקטיבית למספר שנים בלבד, בעוד ששיפור לטווח ארוך ברשת התחבורה דורש אמצעים מקיפים יותר ומצריך השקעות הון גדולות מאוד.

סלילתם של כבישים ראשיים בהם מותרת מהירות נסיעה גבוהה, שעוברים בלב הערים, מעוררת בעיות אקוסטיות חמורות ברובעים השונים של הערעים. הכרחי, איפוא, כי ההשלכות האקוסטיות של כבישים ראשיים אלה ייבדקו בצורה יסודית קודם סלילתם. יש ללמוד השלכות אלו לפרטיהן ויש להסיק את המסקנות הראויות. הנסיון מראה כי תכנון מדוקדק של קירות, חגורות-מגן ומחסומי רעש הוא חיוני, אם מבקשים להקטין במידה סבירה את הרעש.

במישור האדמיניסטרטיבי מחייב הפיקוח על רעש התנועה את חלוקתה של העיר לאזורים, שלגבי כל אחד מהם ייקבע גבול הרעש המותר בו. האזורים השונים חייבים להיות ידועים לציבור הרחב, כדי שרוכשיהם הפוטנציאליים של נכסיד-לא-ניידי יוכלו להביא בחשבון את גורם האקוסטיקה. חלוקה כזו לאזורים אקוסטיים נהוגה כבר בארצות שונות כמו שוויצריה, אוסטריה, צרפת, יפאן ואחרות. וגם בישראל מעוררת הבעיה לאחרונה תשומת לב פעילה.

בעיה בפני עצמה היא התחבורה הגוברת בשעות הלילה, העתידה להשיג דרגות רעש שוות לזו שבשעות היום. הדבר מחייב, איפוא, ביקורת ופיקוח במשך 24 שעות ביממה. הפיקוח על התחבורה הלילית יכול לכלול איסור על מהירות נסיעה מעל לגבול מסויים, תקנות מיוחדות (כגון הגבלת השימוש בצופר), החמרות לגבי התחבורה המסחרית, ולדוגמא, הגבלת השעות בהן מותר להעמיס ולפרוק סחורות) ועוד. בדרך זו אפשר יהיה, במידה מסויימת, להפחית את הטרדת התושבים בזמן השינה.

אם למרות כל המאמצים האלה נשארים אזורים, שבהם רמת הרעש עוברת

את גבול הנסבל יש לנסות להנהיג פעילויות עירוניות פחות רעשניות במקום אלו הרווחות בהן כיום. פירוש הדבר הוא שינוי ביעודיהם הנכחיים של המבנים — אם בדרך טבעית והדרגתית ואם בדרך של אכיפה חוקית תוך תשלום פיצויים לנפגעים.

שיפורים תכנוניים וארכיטקטוניים

אם אין דרך למנוע או לפחות לצמצם את הרעש הנגרם ע"י כלי הרכב, ואם בנוסף לכך אין אפשרות לטפל בדרך משביעת רצון במרחב שבו עובר הקול, הרי האלטרנטיבה היחידה היא זו של שיפורים תכנוניים וארכיטקטוניים. כדי להשיג מטרה זו יש לדרוש מיקום נכון של הבנינים באופן שהם יפנו אל הכביש בצורה הנאותה ביותר וכן יש להקדיש תשומת לב לצורת הבניין במגמה להקטין עד למינימום את ההחזרים והתנודות של הקול. סידור החדרים בדרך המקטינה את הרעש ובידוד החזיתות של הבנינים הפונות לכביש — אלה הם אמצעים נוספים באותו כיוון.

כאשר מוקם בנין בקרבת עורק תחבורה הומה — נודעת חשיבות מרובה לצורתו וכיווני האויר שלו. כאשר בכיוון הרחוב פונה חזית שקועה של בנין — השקע ירכז את גלי הקול ויביא להחזרתם מצד אחד למשנהו. לעומת זאת, צורה קמורה של הבנין תתרום לפיזורם של גלי הקול. ועוד, קומות הפונות הצידה מהכביש מוגנות היטב מרעש תחבורה. ואילו מרפסות מתוכננות היטב עם מעקות נגד-רעש מהוות תוספת מגן לחזית הבנין.

כאשר הבניין נמצא עדיין בשלבי תכנון, יש שהות לבנות אותו באופן שהחדרים הסובלים ביותר מהרעש, כמו חדרי מגורים ושינה, ימוקמו בצד האחורי של הבנין, בעוד שחדרי השירות (חדרי המדרגות, המטבח והאמבטיה) יפנו אל הדרך. החלונות הם הם החוליה החלשה בכל הנוגע לבידוד אנשים מרעשים חיצוניים. בעיית הבידוד מתמקדת, איפוא, בטיפול בחלונות: סגירתם, הפחתת שטח פניהם או אמצעים אחרים כגון זכוכית כפולה. בידוד החלונות מחייב טיפול באמצעי האיוורור (כגון מאווררים ומזגנים), כיוון שהפעלתם של אלה מעוררת אף היא רעש מסויים.

ההשפעה על ההתפתחויות בעיר

ניתן להצביע כאן על מספר דוגמאות להשפעת הגומלין בין מערכת תחבורה והרעש הכרוך בה מחד, לבין המערך האורבני בכללו מאידך:

1. שינויים רציניים בדרגות הרעש לאורך עורק תחבורה באזור, אשר נגרמו בין השאר ע"י גידול בצפיפות התנועה, מהירותה, או ע"י מעבר של כלי רכב כבדים, עלולים להביא בעקבותיהם לשינויים בעלי משמעות בסביבה הקרובה, ואף הרחוקה יותר. המדובר בשינויים בחזיתות הבנינים במטרה להבטיח בידוד מרעש או בהתקנת גדרות, קירות וסוללות עפר העשויים לשמש כחיץ בפני קולות רעש. כן מדובר בשינויים בהרכב הדמוגרפי, חברתי וכלכלי של אוכלוסיות האזור. שהרי התושבים המתגוררים בסמוך למקורות הרעש נוטים לעזוב את האזור ולעבור לחלקי עיר אחרים. מחיר הדירות באזור הרעש

- יורד, דבר המביא אליו חוגי אוכלוסיה מרמה חברתית-כלכלית נמוכה וכן חדירת שימושים כדוגמת בתי מלאכה ועסקי מסחר סיטוני. כתוצאה מכל אלה יורדת הרמה של אחזקת הבנינים ומתחילים להיווצר משכנות עוני טיפוסיים.
2. לפעמים קורה שהפיכת רחובות לעורקי תחבורה ראשיים משפיעה לטובה על אזורים אחרים בעיר, כיוון שהיא מסיחה מהם את התנועה וע"י כך מפחיתה את המטרד של רעש וזיהום.
 3. עלולות לחול גם תמורות בכיוון ההפוך בעיר, כאשר התפתחויות מסויימות האופייניות למבנה העירוני מביאות להתגברות דרגת הרעש בסביבתם של עורקי התחבורה. הדבר קורה בעיקר כאשר קיים רצף חזיתות בתים גבוהים לאורך שני צידי הרחוב.
 4. מאידך, בתים נמוכים ומפוזרים המוקפים צמחיה גבוהה וצפופה עוזרים לפיזורם ובליעתם של גלי-הקול וכתוצאה מכך פוחתת רמת הרעש בסביבה.
 5. קירות מגן בשני צדדיו של עורק תחבורה עלולים לגרום לתנודות חוזרות ונשנות של גלי הקול, להגביר את רמת הרעש, ואם אינם גבוהים וארוכים במידה מספקת יכולים גלי הקול אף לעבור דרכם.
 6. לעומת זאת, סוללות עפר שעל מדרונותיהן נשתלה צמחיה, בולעות חלק ניכר מגלי הקול, עוצרות את הרעש שמקורו בכלי הרחב ושומרות על השקט בסביבה משני עברי הכביש.
 7. התקנת מספר גדול של רמזורים בכבישים מסדירה אמנם את זרם התנועה ומונעת פקקי תנועה וכן את הצורך להשתמש בצופרים. אך מצד שני מביא הדבר לריבוי עצירות של כלי הרכב והתנעתם מחדש, דבר הכרוך בהתגברות הרעש.

דוגמאות לטיפול בבעיה

להלן מובאות שתי דוגמאות — האחת שלילית והאחת חיובית — לגבי הטיפול בבעיות רעש בסביבה עירונית.

דוגמא א' — בעיר בנויה בצפיפות המאופיינת בדרגה גבוהה של מינוע בולטת דיספרפורציה בין מספר האנשים המבקשים לנסוע מזה לבין מערכת עורקי התחבורה מזה. הקשיים העיקריים הם מחסור בכבישים, איכותם הנמוכה והיעדר פיקוח נאות על התנועה. כדי להתגבר על קשיים אלה סוללים כבישים רבי-מסלולים באזורים מיושבים בעיר. אך לכך עלולות להיות תוצאות שליליות, כפי שממחישה הדוגמא הבאה לגבי ירושלים.

בהתאם לתכנית-האב התחבורתית לירושלים ייבנה כביש לתנועה מהירה, אשר יעבור בליבו של רובע מגורים וותיק. הדבר עלול לפגוע בשלמותו של רובע מגורים זה וכן לטשטש את זהותו. יתירה מזו, חלקיו של הרובע עלולים להפוך לנספחים של שכונות סמוכות באופן שהאינטגרציה הפנימית שלו תלך ותתערער. ועוד, המטרד האקוסטי הגובר הכרוך בסלילתו של כביש זה יביא בעקבותיו לשינויים ארכיטקטוניים בסביבה, אשר לא תהיה אפשרות לשלוט עליהם. התפתחויות כאלה עלולות לגרום לכך שתושבים יעזבו את הסביבה אשר רמתה

תלך ותרד. פתרון אלטרנטיבי העשוי למנוע התפתחות זו, הוא בניית מנהרה תחתית עבור חלק הדרך העובר במרכז הרובע, באופן שיישמר הקשר בין חלקיו השונים. אמנם, פתרון מסוג זה הינו יקר, אבל לטווח ארוך הוא יכול להתברר ככדאי כיוון שימנע את נטישת האזור (נטישה שתהיה כמובן כרוכה בתשלום פיצויים ותחייב את בנייתו של דוור אלטרנטיבי).

דוגמא ב' — דוגמא לפתרון מתקבל על הדעת היא בניית תחנה מרכזית לאוטובוסים בת"א בלב אזור מגורים ירוד. התחנה המרכזית, המתקרבת לשלבי בניה סופיים, מתוכננת למחזור יומי של 500,000 נוסעים. להובלתם של נוסעים אלה ישמשו כ-12,000 אוטובוסים הפועלים ב-200 קווים בינעירוניים ו-30 קווים עירוניים. בתחנה יופעלו 500 בתי עסק כולל בתי קולנוע, מסעדות, סופרמרקטים וכו'. כמו כן היא תכלול שטחי חניה ל-1,000 מכוניות בערך. התחנה המרכזית תהיה מחוברת ישירות לכבישי תנועה בינעירוניים ראשיים. מכלול התחנה המרכזית והרחובות הסמוכים, על התנועה האינטנסיבית שתתמקד בהם, יהיו מקור לרעש בדרגה גבוהה וכן לתופעות חמורות של זיהום האוויר. הרעש וזיהום האוויר יהפכו את האזור לבלתי מתאים למגורים. הרובע בו ניבנית התחנה המרכזית מיועד, איפוא, לפי תכנית האב לתל-אביב, להפוך לאזור מלאכה וחרושת. כבר כיום מרובים בו החנויות הסיטונאיות ומבני המלאכה והחרושת הדוחקים בהדרגה את המגורים. התושבים שעדיין גרים באזור יעדיפו, קרוב לוודאי, לעזוב אותו בקרוב ולעבור לאזורים שקטים יותר בעיר. תהליך זה של עזיבת התושבים וחדירת שימושים שאינם רגישים ביותר לרעש, יכול להוביל באופן טבעי לתוצאה הרצויה.

בנוסף לכל אלה, התחבורה המסחרית אשר באופן טבעי תימשך לאזור זה תקל על העומס הרב של תחבורה באזורי המגורים. הדבר עלול להגדיל את ערך המבנים באזורי המגורים ולשפר את הרמה החברתית של תושביהם. הדוגמאות וההסברים שהובאו לעיל מצביעים על ההשלכות העשויות להיות לפעולות לתהליכים שיש בהם כדי לשנות את אופיים של אזורים עירוניים.

השפעת הגומלין בין המרכיבים השונים של הפיתוח העירוני — התחבורה, המבנה החברתי, המשק וכו' — עלולות לגרום לתהליך שלילי של היזון חוזר, המוביל להתערערום להרס של מרכיבים מסויימים בתשתית העירונית. ידע שיטתי לגבי מרכיבים אלה על השפעות הגומלין שביניהם — כולל המרכיב של רעש התנועה — יכול לסייע לאיתור הבעיות ולבלימתם של התהליכים השליליים האלה.

בדיקה מקיפה של יסודות המערכת האורבנית, תוך שילובם של יסודות אלה במודלים מתמטיים, יאפשרו לתהליך תכנון רציונלי המביא בחשבון גורמים (קבועים ומשתנים) רבים ככל האפשר, ואשר ניתן להשלימו תוך זמן קצר יחסית.

תירגמה מאנגלית : ניבה צוער

מתוך : Progress in Cybernetics and Systems Research. Volume 2. 1975

value of his interest will be that benefit which he is likely to derive from the property during the remaining period of the lease, plus any benefit attributable to an option to renew the lease.

If at the commencement of a 99 year lease the lessee pays half the value or more, and the annual rent is based on the remaining value at a appropriate rate per cent, the lessee's interest will be equal to about 95% of the value of the property in the open market, multiplied by the relative portion paid at the start. However, if the rent leaves an annual profit resulting from the difference between the actual rent and the economic rent, the value of the lessee's interest is increased by the capitalised value of the profit rent.

The value of a freehold interest, where the lessor derives no benefit from the land for 99 years or more, is minimal; however the lessee sometimes seeks to buy the lessor's interest from him and offers a price for the freehold which is difficult to justify by normal processes of valuation. On the other hand, a lessee who has to pay the full annual value of the land leased to him may be offered a substantial sum for cancellation of the lease — merely because as sitting tenant with a number of years unexpired, he constitutes an obstacle to the lessor's plans.

It happens that towards the end of the lease, the parties agree to convert the lease into a new one with a fresh term and new conditions; in these circumstances the rights of the lessee are valued before and after the proposed conversion.

Long leases may be classified into five groups as regards rent. (1) Where the rent is fixed for the entire period: — The lessor derives no benefit from increases in the annual value of the land, and is likely to lose through inflation. (2) Where the rent increases gradually at periods specified in the lease; — This is usually when the freeholder wishes to encourage development by fixing a low rent during the early years of lease, with increases thereafter. This can cause difficulties for the lessee at times of economic crisis and decrease in land values. (3) Where the rent is reviewed every 5, 7 or 10 years, based on changing land values: — Experience shows that the parties often do not reach agreement on value and recourse is had to law — a lengthy and expensive process. (4) Where the rent is tied to the cost-of-living index, the cost of building, a foreign exchange rate, the gold standard, etc.: — A rise or fall in the value of the land — and thus in rent — does not always correspond with these fluctuations. (5) Where the rent is based on a certain percentage of business profits or turnover: — As a result, the rent can be higher or lower than the economic rent. In Israel, categories 3 and 4 above are generally operated.

Translation: Meir Abelson, Valuer,

B.A. (Hons), F.R.I.C.S.

M. Elman

LEASE HOLD RIGHTS IN LAND AND THEIR VALUATION

Ownership of land is essentially rights: the right to use, sell or transfer it in perpetuity or for a fixed term, entirely or in part; leasing land means conveying one of these rights. In return the owner receives rent and thereafter possesses two interests: (1) the lease and the income deriving therefrom and (2) the freehold reversion at the expiration of the lease.

The rent stipulated in the lease is not necessarily equal to the economic rent. If a lessee pays a premium for a lease, contracts payment of rent and/or certain other obligations towards the lessor, he is entitled to use the land during the term of that lease. The lessor is entitled to (1) the contract rent, (2) any additional benefits granted by the lease and (3) the reversion at the end of the lease.

Where the agreed rent is less than the market rent, the value of a leasehold interest is measured by the difference between these two, capitalized over the period of the lease. If the lessee develops the land, the value of his interest is found by capitalising the annual income which the property produces after deducting outgoings. Capitalisation is at a rate of interest dictated by market conditions and depends on many factors, e.g. location of the property, its character, security of income, period and conditions of the lease, etc.

Sometimes a premium is paid at the commencement of the lease and the rent is correspondingly reduced; this gives greater security of tenure to the lessor, while the lessee has an asset which he can sell, the value depending on the unexpired term. The purchaser pays the rent reserved in the lease to the lessor and to the selling lessee he pays a price based on the capitalized difference between the lease rent and the annual value of the property.

There is little difference between a freehold interest and the leasehold interest in the same property, where the lease is virtually unrestricted and the unexpired term no less than 100 years. Any condition limiting the lessee's freedom of action reduces the value of his interest. A lease for 49 years is worth less because the property reverts to the lessor at the end of the lease; hence the prudent lessee will ensure that his investment is recouped.

However mathematical calculation is not the only criterion in valuing a leasehold, especially where freehold land is available in the vicinity. The value of a 99 year building lease, unrestricted except for the obligation to build, approaches the freehold value, when a premium equal to the full leasehold value is paid at the start. Sometimes the lease specifies that if a change in permitted land use increases the value, and the lessee exploits this increment, the latter shall be divided between lessor and lessee; in such cases the value of the lessee's interest will be less. After he has developed the land, the

purposes and development. One of the main reasons for this is that most of the available land in the central part of the country is both unplanned and undeveloped, while planned and developed land is badly needed for housing and for building for non-residential purposes.

This lag in planning and development may be ascribed to following principal causes :

- a. in most regions there are master-plans and detailed town-planning programmes which are obsolete and do not meet the real current need;
- b. planning and development require capital investment on a relatively large scale.

Secondly, land prices constitute a serious problem. Until quite recently it was customary for privately-owned land, being expensive, to constitute a major component in the prices of apartments while public land, particularly in the development areas, was relatively cheap. However, this situation has changed as a result of recent reforms and the price of public land is now based on the market price and on system of capitalization of the lease fees. The effect of this reform has been that in many cases the prices of public land have increased substantially, causing a steep rise in the prices of apartments built in the framework of public housing schemes. For example, the prices of land for public housing in the Jerusalem district in 1976/77 are 30-40% higher than the equivalent prices for 1972/73; 70-80% higher for the corresponding period in the development regions of the North and 30-40% higher in development regions in the South.

Thirdly, the manifestations of speculation in the private land market continue to be significant. It hardly seems likely that these trends can be curbed so long as the property tax on unbuilt up land does not exceed 2.5% of the value of the land. For if the value of a plot of land increases by 10% within one year, then even after payments of the 2.5% property tax, a potential, and far from negligible capital gain of 7.5% remains.

In view of the above, the principal measures to be adopted in order to put land relations on a more wholesome basis should be along the following lines :

- a. measures to speed up planning and development of the land, with a corresponding acceleration of the pace of work on completion of the master plans and detailed plans for towns and settlements;
- b. measures to ensure availability of public land at relatively low prices for building purposes, other than in development areas;
- c. a reform of the land taxation system, with a view to reducing capital gains and curbing the speculative trends in the private land market.

number of visitors would, because of the negative effects, cause a deterioration in the total benefit derived by the public instead of enhancing or adding to it.

In order to determine the break-even point, forecasts of the expected increase in the number of visitors to the Carmel Park should be considered. In the year 1971-72, the total number of such visits was 850,000; but the total is expected to grow substantially in the future. Detailed calculations show that the number of visitors in 1985 is likely to be as high as 1,250,000 or even as 1,500,000. It is therefore essential to develop the recreation sites in the Park and to increase its capacity.

Increasing the capacity of the Park would certainly be possible, for while its present capacity is estimated at a daily maximum of 8,000—26,000 visitors, the potential capacity is far higher: from 21,000 to 41,000 visitors daily. Possibilities thus exist for considerable expansion. However a number of problems arise in this connection. In particular, it has been found that, in the planning year 1985, expected demand exceeds the capacity evaluated in such a way as to create over-crowding in certain areas (particularly the northern part of the Park) with all the likely negative effects.

The conclusion reached is that, in order to achieve an optimal balance between expected demand and the ecological capacity, a more detailed study should be made of this capacity, in relation to the different specific areas of the Carmel Park. Work should also be started immediately on examining and planning alternative recreational sites in the immediate vicinity, and the more distant environs of the Carmel Park (on the Carmel itself, in the Menashe forests, and in the Alonim and Shfar'am districts).

On the other hand, the development of additional picnic areas should be confined to certain areas of the Park, and it is important to ensure that the recreational sites are run in accordance with their potential, so that the Park will be able to hold the anticipated pressure of visitors, and meet the aspirations of the largest possible number of hikers and other visitors.

Yoseph Marer

A RE-EXAMINATION OF ISRAEL'S LAND POLICY

Israel's land policy has several weaknesses and it is vital to find an early solution in this field.

First, although there is as yet no physical shortage of land, and indeed in certain central regions of the country there are substantial reserves of vacant public land, there are indications of a shortage of land for suitable building

area. But if the building percentages increase and, let us say, exceed 140%, then the maximum limit of the proportion of confiscated land for public needs should surely be 60% or more.

In view of the above, certain clauses in the Town Planning Act should be amended, particularly those dealing with the maximum proportion of expropriated land. In particular, the following amendments and alterations are recommended :

- a. the proportion of expropriated land should correspond to the specific needs of each master plan and each detailed plan :
- b. In determining the maximum proportion of expropriated land required for a specific master plan, the main factors to be taken into consideration are the size of the town, its functional traits and its regional role, while in determining the proportion of confiscated land permitted for a detailed plan, local circumstances such as the nature of the land uses and the maximum permitted building density should be the main considerations.
- c. Two major components should be included in determining the proportion of expropriated land permitted for public services :
 - 1) a component reflecting the population size of the locality of the plan and its surrounding, in order to be able to determine requirements in the area of welfare services;
 - 2) a component reflecting the needs of the urban system in technical, functional and organizational terms for the determination of requirements in the area of infrastructure services.

R. Aniss, M. Baron and M. Shechter

TOURISM RECREATION IN CARMEL PARK — POTENTIAL AND DEMAND

The landscape traits of the Carmel Park, its many natural attractions and historical and archaeological sites, have made it into a popular site for leisure and recreation in natural surroundings. But this popularity has its negative aspects: there is a danger that too many visitors and tourists may cause a depreciation in the value of this park as a recreation area, since over-utilization of this kind is liable to harm the ecological balance, to cause a deterioration in the landscape and the natural values and actually to detract from the enjoyment of those who visit the Park. It is therefore important to discover the break-even point beyond which any additional

the framework for using the acquired land for the purpose of positive development. The need to look ahead as far as ten years in identifying land needs, the specification of the five years rolling programmes, the statement of intentions in relation to opportunity purchase under developed control — all these measures will facilitate the planned development of land.

It is also noteworthy that the act leaves much room for collaboration with private enterprises (builders, developers and financial institutions) on the land which the authorities will be acquiring but not developng directly. It has to be borne in mind, that the developers have accumulated much experience, know-how and entrepreneurial skills. There is no easy substitute for these skills, and it is understood that the authorities will enter various “partnership agreements” with private developers in order to make use of this accumulated experience.

Yohanan Allon

LAND EXPROPRIATION FOR PUBLIC USES

The 1965 Town Planning Act gives the local town planning authorities the powers to confiscate land for purposes of public services, up to 40% of the land area required. The notion “public services” refers here to both community welfare services such as education and health, and infrastructure services (roads, parking spaces, installations for supplies and salvage removal and so on). A uniform rate of 40% of the land of any master plan or any specific detailed plan was determined without due consideration for the conditions characteristic of the specific settlement (or region); the purposes for which the land is earmarked under the plans, the building densities that characterize it, the total land area of the plan etc.

However, circumstances have shown that this approach, which determines a uniform maximum rate of confiscation, is based on an over-simplification and is far from adequate for meeting real public needs. The rate of confiscation should not be uniform for all master plans and for every conceivable detailed plan, since each is intended for public services at a different level. The proportion of confiscated land should therefore correspond to the targets of the land and to the uses allowed for it, with due consideration given to the intensity of land use for residential or other purposes. For example, on the basis of the norms recommended by the Ministry of Housing, one might conclude that the rate of 40% maximum of confiscated land was suited to a net building percentage of 50% of prot

ment on land by private interests will be taxed by 80% rising to 100% of the increase in development value as a result of the planning permission.

The implementation of the Community Land Act will proceed by successive stages. In the first stage, beginning April 1976, the authorities will have the duty of considering whether or not to bring development land into public ownership. Having bought the land (at open market value), they will have the duty of seeing that it is developed for this purpose. Over an ensuing period (perhaps up to ten years) the duty to consider will be supplemented by an *obligation* to buy in certain areas and for certain classes of development.

Gradually this obligation will be extended until the duty will be applied to every piece of land which goes into development (subject to some exceptions). At this stage no development will then take place (the exceptions apart) on land other than owned by the authorities, local government and new town development corporation. At this stage the development land tax will disappear and the purchase price will be at current use value. In this way all rises in land value consequent on development will flow to the community.

Thus the Act clearly gives additional powers to local authorities and at the same time removes corresponding freedom of action from those concerned with the development process, in particular the landowners and developers.

The implementation of the Act will have a different impact on various groups in the community. *Land owners* as a whole will suffer since they will, in most cases, lose their freedom to develop and obtain ownership of their land. The *developers* will be also more restricted when developing on their own land; but they will be able to conduct their development functions per se as before, treating with the local authorities as land owner rather than with the private sector. The *rate payers* should be financially better off in the long run if the scheme prospers, since authorities will buy land more cheaply and realise development value on land leased or sold for private development. And lastly, *the consumers* should be better off if the authorities can in fact use the additional powers to good advantage in securing the best use of land in the interest of the community.

The Community Land Act can be regarded as an important contribution to planning. In the framework of this act, authorities will need to prepare "land policy statements", which will provide policy links with the planning objectives of the area and will include the background for consideration by authorities of possible acquisition of land.

The act will also be useful as a development measure. It will provide

- b. establishing a scale of national priorities and allocating land in accordance with these priorities;
- c. exercising control over the implementation of the physical planning and the land allocation stipulated.

We recommend that two committees be set up to direct the activities of the Israel Lands Administration: first, a *ministerial committee on land distribution* which would act as a steering committee with respect to the activities of the Israel Lands Administration and secondly, an *inter-ministerial committee of experts* for the professional supervision of its activities. The Administration should also set up *regional executive bodies* of an inter-ministerial character for the implementation of government directives on land policy at the regional level.

Channels for co-ordination in the future between the Lands Administration and the various ministries should be determined in accordance with these proposals. It is being suggested that the Ministries of the Interior and of Housing be responsible for physical planning at the urban and local levels, and that the Ministry of Housing be re-organized as a ministry of town planning. It is also suggested that physical planning at the target level should be the concern of the specific ministries involved, for example — the physical planning of transport facilities should come within the competence and responsibility of the transport ministry. However, local and detailed plans of this nature should be coordinated within the general national and regional planning of land uses, and this national and regional planning should be the responsibility of the Israel Lands Administration, which would thus be fulfilling functions of coordination on the national scale of all aspects of land and land policy.

N. Lichfield

NEW LAND POLICY IN GREAT BRITAIN

The new "community Land Act 1976" which was recently passed in Great Britain, may be regarded as a major event in the country's land policy.

The purpose of this act is to enable authorities to purchase more readily than now land for development, as well as for their normal public purposes of controlling (in the role of landowners) the housing, commercial and industrial development which will take place on the land. A second important purpose will be achieved in the passing of the Development Land Tax Act, visualised for summer 1976, which will ensure that any develop-

dustry, commercial services and public institutions, on the other hand comprehensive measures should be taken to restrain the process of impoverishment of the agricultural land reserves. Another function of land policy is to help create the economic and social infrastructure necessary for the absorption of new immigrants, for this is one of the basic elements of life in Israel. Furthermore, land policy should be oriented towards certain aims of a political nature, such as the political and security aim of increasing the population of the border regions of the state.

It is evident that Israel's land policy faces many serious challenges and tasks. The question is to what extent the present set-up of institutions and competent bodies in charge of land policy is capable of dealing with these challenges and tasks in an effective manner. At this point it would be relevant to point out a number of weaknesses of the institutions and competent bodies dealing with land policies :

First, there is a grave lack of coordination between the different ministries involved. They tend to act without sufficient prior consultation with each other. For example, the Housing Ministry, in constructing large residential quarters in Upper Nazareth, failed to coordinate with the Ministry of Commerce and Industry. Result: the need to allocate suitable land for industrial zones was overlooked. Another instance — the Ministry of Labour launched a campaign to encourage settled Israeli families to move out to development towns but, because of lack of coordination with the Ministry Housing, no flats were available for a large section of the families who responded to this call.

Secondly, while there is a certain body of legislation, and government decisions have been passed which could serve as the basis for an effective land policy, this legislation and these resolutions are for the most part not applied in practice. For example, while a decision was taken to freeze the allocation of land along the coastal plain, in fact planning and development have been started in several locations: in the sand dune region of Rishon LeZion, at Caesarea, Ashdod and in southern Netanya.

For these reasons, we suggest far-reaching reforms in the organizational structure of the institutions dealing with land policy in Israel. We suggest that the Israel Lands Administration be re-organized and accorded extensive powers. In fact, it should have broad competences functioning as both an inter-ministerial and a supra-ministerial body. Following upon such a re-organization, the Administration would be the highest authority for planning and development of land objectives in Israel. For this purpose, it would deal with the following areas of activity :

- a. physical planning at the national and the regional level;

Meir Zorea and Alexander Poznanski

TOWARDS A NEW APPROACH TO LAND POLICY

Land policy in Israel today faces a number of highly significant challenges: first, the pattern of geographical distribution of population in the country leaves a great deal to be desired. The decisive majority of the population — app. 72.9% at the end of 1975 — are crowded into the central regions of the country (the Tel Aviv, Haifa, Jerusalem and Central districts), though these areas account for only 15.8% of the total land reserves of the State. On the other hand, 27.1% of the population of Israel live in the remote and peripheral areas of Galilee to the North and the Negev in the South, which account for 85.5% of the country's land area. What we have here then is a glaring imbalance between the population distribution on the one hand and the distribution of land on the other, and this has many negative implications. As a result of the over-population of regions of limited land area, a grave shortage has developed there of public land for vital purposes such as industry, cultural and educational facilities, open spaces and parks etc.

Other negative economic effects are a rapid pace of increase in the prices of land and apartments, transport difficulties etc. The over-population of these regions adversely affects the welfare of the population and the quality of living, both because of the resulting shortage of parks and open spaces and because of the pollution, noise and other ecological nuisances caused. There is also an overspill of urban land uses at the expense of agricultural and rural land uses.

One of the important aims facing Israel today therefore is to bring about serious change in population distribution: it is particularly important to increase the proportion of the population living in the Negev and Galilee regions.

The following targets may be enumerated here: whereas today, the population of the southern district is slightly over 400,000, it would be desirable to raise the population of this region to one million by 1992 when, it is assumed, the population of Israel (inside the "Green Line") will total five million. Similarly, an important goal is to increase the population of the North of the country (the Galilee and the Haifa district) from one million today to 1.75 million by 1992.

It is also one of the major functions of land policy to ensure the availability of land reserves for the advancement of the economy: while, on the one hand, land reserves must be available for the rapid expansion of in-

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 Mr. Avraham Cahanoff,
Israel Ltd. Director General

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

Federation of Building Natan Minke
Contractor's Association in Israel

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

Land-Use Research Institute Mr. Aleander Poznanski,
Director

Clal Construction and Mr. Yehuda Tamir,
Engineering Ltd. 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

THE LAND USE RESEARCH INSTITUTE BOARD OF DIRECTORS

CHAIRMAN:

Prof. Yehuda Harari, Hebrew University, Jerusalem, Israel

MEMBERS:

Prof. Yehuda Harari, Hebrew University, Jerusalem, Israel

Prof. Yehuda Harari, Hebrew University, Jerusalem, Israel

karka

(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL