

התקדש

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

התקדש - ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע, יצא לאור לראשונה בשנת 1978. מטרתו היא להעניק לקוראיו מידע מעודכן ומאוזן על המגוון הרחב של שאלות השימוש בקרקע, וכן על התהליכים הכלכליים, החוקיים והחברתיים הקשורים בהן. המגוון הרחב של שאלות השימוש בקרקע, וכן התהליכים הכלכליים, החוקיים והחברתיים הקשורים בהן, מוצגים במסגרת של מאמרים מקצועיים, המבוססים על מחקר מעמיק. המגוון הרחב של שאלות השימוש בקרקע, וכן התהליכים הכלכליים, החוקיים והחברתיים הקשורים בהן, מוצגים במסגרת של מאמרים מקצועיים, המבוססים על מחקר מעמיק.

המגוון הרחב של שאלות השימוש בקרקע, וכן התהליכים הכלכליים, החוקיים והחברתיים הקשורים בהן, מוצגים במסגרת של מאמרים מקצועיים, המבוססים על מחקר מעמיק. המגוון הרחב של שאלות השימוש בקרקע, וכן התהליכים הכלכליים, החוקיים והחברתיים הקשורים בהן, מוצגים במסגרת של מאמרים מקצועיים, המבוססים על מחקר מעמיק.

המגוון הרחב של שאלות השימוש בקרקע, וכן התהליכים הכלכליים, החוקיים והחברתיים הקשורים בהן, מוצגים במסגרת של מאמרים מקצועיים, המבוססים על מחקר מעמיק. המגוון הרחב של שאלות השימוש בקרקע, וכן התהליכים הכלכליים, החוקיים והחברתיים הקשורים בהן, מוצגים במסגרת של מאמרים מקצועיים, המבוססים על מחקר מעמיק.

המגוון הרחב של שאלות השימוש בקרקע, וכן התהליכים הכלכליים, החוקיים והחברתיים הקשורים בהן, מוצגים במסגרת של מאמרים מקצועיים, המבוססים על מחקר מעמיק. המגוון הרחב של שאלות השימוש בקרקע, וכן התהליכים הכלכליים, החוקיים והחברתיים הקשורים בהן, מוצגים במסגרת של מאמרים מקצועיים, המבוססים על מחקר מעמיק.

"קרקע" — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים, המלך ג'ורג' 43, ת.ד. 7816, טל. 66828
 כתובת המערכת: תל-אביב, רח' שפירא 11, ת.ד. 11380, טל. 286763
 עורך: **א. פוזנסקי**
 חברי המערכת: **ש. בן-שמש, א. פוזנסקי**
 עיבוד החומר ועריכתו: **ש. שאל זרחי**
 המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם. כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

ה ת ו כ ן

עמוד

1	המערכת	דבר המערכת
2	פרופ' עזרא סדן	שימושי קרקע
9	מאיר גרון	קרקע לאומית, נחלת המתיישב ודמי חכירה תפרוסת האוכלוסיה ועתודות קרקע
17	עו"ד דן מרגליות	חוק ומשפט
		הצעות לשיפורים ושינויים בחוק הגנת הדייר
23	בנימין קנדלר	מחירים, הצע וביקוש
		התפתחות מחירי קרקע לאזורים בשנים 1977—1978
25	יעקב בן-סירה	הערות והשגות
		בשולי הסימפוזיון הבין-לאומי
28	פרופ' מארקוס קאנליף	ברחבי תבל
		הרכוש הפרטי בעולם המושגים האמריקאי
33	סקר מטעם מינהל מקרקעי ישראל	בשדה מחקר
36	סקר מטעם אוניברסיטת ת"א	ענף השיש בישראל
39		האקולוגיה החברתית באזור המטרופולין של תל-אביב
42		מהחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל
		מפעולות המכון

— * —

רשימת המשתתפים בחוברת:

פרופ' עזרא סדן — הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית
 מאיר גרון — הממונה על אגף הפרוגרמות במשרד הפנים
 עו"ד דן מרגליות — עורך-דין ושמאי
 בנימין קנדלר — כלכלן
 יעקב בן-סירה — מתכנן ערים

דבר המערכת

במסגרת הכוללת של בעיות המדיניות הקרקעית, אשר להן מקדישים אנו מקום רב בבטאוננו, תופסת מקום נכבד הבעיה של דמי החכירה. המדובר הוא הן בהערכה ובקורת של הסדרים הקיימים כיום בתחום דמי חכירה והן בחיפוש פתרונות לשם שיפורים בעתיד בהתאם לאינטרסים של המדינה.

בחוברת זו מביאים אנו מאמר מקיף בבעיות דמי החכירה בקרקע חקלאית, פרי עטו של פרופ' ע. סדן. המחבר פורש יריעה רחבה המתייחסת לסוגיית הקרקע הלאומית, ליסודות שעליהם מושתתת הנחלה של מתיישב חקלאי, וכיו"ב; כן מעלה המחבר הצעות משלו בבעיות דמי החכירה. אנו מקווים כי המאמר יעורר הדים בציבור, וכי יבואו תגובות בחוברת הבאה בנושאי דמי החכירה בקרקע חקלאית ועירונית כאחד.

יש בחוברת גם מאמר מאת מ. גרון בבעיית התפרוסת של אוכי-לוסיה בת ארבעה מליוני תושבים בישראל. המאמר מבוסס על הרצאה שהושמעה בחוג למדיניות קרקעית, שע"י המכון לחקר שימושי קרקע. במאמר יש, בין השאר, גם תחזיות לגבי היקף הקרקע למגורים ולתעשייה הדרוש לאוכלוסייה של ארבעה מליונים. בשוק המקרקעין בישראל יש עליית מחירים מהירה, מאז החודשים האחרונים של 1977. על רקע זה מביא ב. קנדלר את ממצאי הסקר שנערך מטעם מרכז ארגוני הקבלנים והבונים בישראל לגבי עליית מחירי הקרקע למגורים במספר ערים בגודל בינוני ב-15 החודשים האחרונים.

במאמרו של עו"ד דן מרגליות יש הצעות לשיפורים ושינויים בחוק להגנת הדייר, ואילו י. בן-סירה מעלה הערות ותגובות בשולי הדיונים בסימפוזיון הבינלאומי בנושאי תכנון רגיונלי ועירוני, שנערך בתל-אביב.

במדור הקבוע "בשדה מחקר" יש שני סקרים שהופיעו לאחרונה: (א) סקר בנושא "האקולוגיה החברתית של האזור המטרור-פוליטני של תל-אביב", אשר נערך מטעם החוג ללימודים אורבניים של אוניברסיטת תל-אביב; (ב) סקר על ענף השיש בישראל, שהופיע מטעם מינהל מקרקעי ישראל.

קרקע לאומית נחלת המתיישב ודמי חכירה

ד"ר עזרא סדר

המדיניות הקרקעית של הקרן הקיימת לישראל, כפי שעוצבה בשנות העשרים, קבעה כי עיקר העיקרים היא לעשות את האדמה שעליה מתג-שמת ההתיישבות בכפר ובעיר, לקנין העם. אך בעת ובעונה אחת אמורה היתה הקרן למסור את הקרקעות בהחכרה בירושה • • מטרת החכירה העוברת בירושה היתה לצרף ליתרונות של בעלות פרטית על הקרקע מספר סייגים שהוכתבו על-ידי יעדים לאומיים, התיישבותיים, מדיניים ואחרים • •

ובהשקפות ההיסטוריות של מעצביה. פירושה המעשי הוא כי הזכות והשליטה בקרקע חקי לאית שנמסרה כנחלה היו מחולקות מלכת-חילה בין המתנחל לבין הבעלות הלאומית.¹

תפיסת השיטה בעיני מעצביה

המדיניות הקרקעית של הקרן הקיימת לישראל, כפי שעוצבה בשנות העשרים, קבעה כי "עיקר העיקרים... היא לעשות את האדמה שעליה מתגשמת ההתיישבות היהודית בכפר ובעיר, לקנין העם". אך בעת ובעונה אחת אמורה היתה הקרן "למסור את הקרקעות... בהחכרה בירושה".² צירוף זה כונה על ידי גרנות—גרנובסקי בשם "חכירת מורשה".³

על פי גרנות—גרנובסקי מטרת החכירה העוברת בירושה היתה לצרף ליתרונות של בעלות פרטית על הקרקע מספר סייגים שהוכתבו על ידי יעדים לאומיים, התיישבו-

נושאו של מאמר זה הוא שאלת דמי החכירה על קרקע בבעלות לאומית שנמסרה למתיישבים כנחלה. דיוננו מכוון במיוחד כלפי התנאים שבמסגרתם עשוי חקלאי להי-תבע לשלם דמי חכירה "ריאליים" על נחלתו; זאת כאשר המושג "ריאלי" מציין קשר עקבי בין סדר הגודל של דמי החכירה לבין סדר הגודל של התרומה של הקרקע החקלאית להכנסה הנובעת מן החקלאות.

א. קרקע לאומית ונחלת מתיישב

בתחום הקרקע החקלאית מתקיימת בישראל שיטה הסובבת בין שני צירים מנוגדים כביכול: בעלות לאומית, מחד גיסא, ונחלת החקלאי המתנחל, מאידך גיסא.

שיטה דו-ערכית זו מעוגנת ברקע ההיסטורי של ההתיישבות היהודית בארץ ישראל

חלקית. אבטלה כוו עלולה להימשך, כיוון שהמחזיקים בנחלותיהם יהיו אמנם אלה שהתשואה הנקיה הממוצעת לדונם-נחלה בנחלתם תעלה על דמי החכירה, אולם, מחיר הצל הסגולי במשקם עלול להיות שווה לאפס.

רפורמה במגמה כלכלית

רפורמה כלכלית שתכלול בנוסף למרכיב הפיסקאלי גם צעדים המכוונים לשינוי הכל-לים המינהליים (המגבלות הכמותיות) עשויה, כמובן, להשפיע גם על הקצאת הקרקע בין משתמשים שונים וגם על הקצאתה בין שי-מושם שונים. עקרונית, יכולה רפורמה כוו להביא ליעילות הקצאה מירבית על ידי הפ-שרת המגבלות השונות או ביטולן.

אולם לרפורמה מעין זו, אשר תתיר הח-כרות-משנה זמניות וכן גם חלוקת נחלות וחיבורן, יהיו גם השלכות חברתיות מרחיקות לכת והשלכות חוזרות על היעילות הכלכלית. ההשלכות החברתיות תתגלנה בעיקרן במגזר המושבי. הן נוגעות במישרין במבנה החבר-תי-הכפרי של המושב, ובעקיפין תהיה להן השפעה על היעילות הכלכלית דרך השפעתן על האירגון הקואופרטיבי של המושב. במי-לים אחרות, גם אם תתוכנן רפורמה קרקעית על פי יעדים כלכליים גרידא יהיה צורך לבחון את השלכותיה והשלכותיה החוזרות כאחת.



דברי סיכום

כיוון שהגישה לנושא הנדון בזה איננה יכולה להיות חד-ממדית, "כלכלית טהורה", כביכול, קיימת רתיעה מן הטיפול (המעמיק) בשאלה אם ובאיזו מידה נדרשת רפורמה שענינה צימצום ההליכים המינהליים והמיג-בלות הכמותיות של השיטה הקיימת. תופעה זו היא כללית ואופיינית גם לבעלי תפישה כלכלית ליבראלית. בתופעה זו, יש כפי הנר-אה, משום הכרה בממדים החברתיים (ה"לא

במידה והאחרים יהיו חקלאים-בכוח שעל פי תחזיותיהם תתן הנחלה בהפעלתם תשואה נקיה ממוצעת לדונם-נחלה העולה על דמי החכירה, יהיה בכך משום צעד המקדם את היעילות הכלכלית. אולם, שיקולים שמעבר לתחום התועלת הנובעת מהכנסה מחקלאות — עלולים לשבש גם תרומה מוגבלת זו של הרפורמה הפיסקאלית ליעילות הכלכלית. יש לשער כי שיבושים מעין אלה יתגלעו באיזור המרכז. התועלת הנקיה הקשורה בהחזקת הנחלה באיזור זה (שלא באמצעות הכנסה הנובעת מפעילות חקלאית) היא קרוב לוודאי חיובית. כלומר, באיזור זה תתגלה נטיה להח-זיק בנחלות גם אם התשואה הנקיה הממו-צעת תיפול מתחת לדמי החכירה. עקרונית, ניתן לצמצם תופעה זו על ידי העלאת דמי החכירה. אולם, העלאה כוו אפשרית רק במסגרת סדר הגודל של התשואה הריאלית.

לחריגה כלפי מעלה מסדר גודל זה תהיה השפעה משמעותית לא פחות על אותם בעלי הנחלות שעיקר התועלת שהם מפיקים מנח-לתם הוא תולדת הפעילות החקלאית, כאשר חקלאים אלה דווקא מפעילים משקים יעילים באיזור בעל יתרונות חקלאיים מובהקים. במילים אחרות, דמי חכירה ריאליים עשויים לסייע במידה מוגבלת לברירה בין המשתמ-שים בקרקע חקלאית. הרפורמה הפיסקאלית תברור את המשתמשים היעילים יותר, אלא שהשפעתה בכיוון זה תהיה מוגבלת.

השפעתה של רפורמה במגמה פיסקלית על הקצאת הקרקע בין השימושים השונים הינה מבוטלת. אותם בעלי נחלות שיחליטו להח-זיק בנחלותיהם — לא יביאו בחשבון את דמי החכירה לכשיבואו להקצות את הקרקע העומדת לרשותם לשימושיה השונים.

כך, למשל, אין סיבה להניח מראש כי קבלת דמי חכירה ריאליים, שלא תהיה מלווה בהפשרת הכללים הנוגעים לחיבור נחלות וחלוקתן, תביא לביטול התופעה של אבטלה

לבין חוכרים. הגישה ההיסטורית הדו-ערכית תמנע הבחנה (ערכית) ברורה, כאשר עצם השימוש במונח נחלה שפירושה "קנין אדמה"⁶ מקשה על כך.

למגמה כזו לא יימצא גם "צידוק" במר-נחים של יעילות כלכלית, כיוון שהשפעתה על הקצאת הקרקע החקלאית תהיה מבוטלת.

(*) מאמר זה הינו תמצית קצרה של דו"ח אשר הוכן ב-1977 עבור הרשות לתכנון החק-לאות והכפר במשרד החקלאות, במסגרת עבודה משותפת עם החוג לכלכלה חקלאית ומינהל של האוניברסיטה העברית.

כלכליים") של המערכת. ויש בה משום רתי-עה מן הטיפול בסיכונים חברתיים העלולים להיות כרוכים בשינויים והמתבקשים על פי שיקול דעת המתמקד בממד הכלכלי.

על רקע הרחיעה מריפורמה שתביא לשי-נויים של ממש בתחום ההקצאה של קרקע חקלאית, עלולה להיווצר נטיה להחליף את הטיפול ברכיבים המינהליים ובמיגבלות הכי-מותיות של השיטה בטיפול ברכיב פיסקאלי — בדמי החכירה.

מגמה זו, שפירושה המרת ריפורמה כלכלית בריפורמה פיסקאלית, לא תוכל להשען (לציי-דוקה) על הבחנה חד-משמעית בין בעלים

ה ע ר ו ת

1. הדיון מתייחס למתיישבים שהוכרו כמתנחלים כאל "חוכרי מורשה" (ראה להלן) גם אם טרם הוסדר מעמדם זה מבחינה חוקית.
2. י. וייץ.
3. א. גרנובסקי, קרקע והתיישבות, מרכז החלוצי הלאומי, 1929.
4. ח. הלפרין, קרקע, הוצאת הקבוץ המאוחד, תל-אביב, 1965.
5. א. גרנובסקי.
6. זיהוי כזה יתקבל, למשל, כאשר תהליך הייצור התקני ניתן לתיאור בעזרת פונקצית ייצור מעריכית (ממעלה ראשונה) וכאשר השימוש בתשומות משנות הוא יעיל. במקרה כזה גם הערך המוסף כפונקציה מעריכית (כנ"ל). התשומות השונות (להוציא תשומת חמרי גלם ושירותים קנויים). אם רמת אחת התשומות היא קבועה (קרקע), הרי מס שיקבע בפרופורציה לרמה זו יהיה קבוע, גם ביחס לערך המוסף.
7. הכוונה להבחנה ערכית (פוליטית) ולא להבחנה חוקית.
8. א. אבן-שושן, המלון העברי המרכזי, קרית-ספר, ירושלים, תשל"ב.

תפרוסת האוכלוסיה ועתודות הקרקע

מינהל התכנון במשרד הפנים עסק במשך שנים רבות בהכנת תכניות לפיזור האוכלוסיה, אולם הן הצליחו במידה חלקית בלבד . . .
על-פי התיאוריה הכלכלית ניתן היה לצפות שה-אוכלוסיה תלך ותתרכז יותר ויותר במישור החוף, ואילו בפועל – משקלו של מישור החוף בכלל האוכלוסיה במדינה לא זו בלבד שלא גדל, אלא אף פחת במידה רבה . . .

שמשקלו של מישור החוף בכלל האוכלוסיה במדינה לא רק שלא גדל אלא אף פחת במידה רבה. יש לראות בכך, לפחות באופן חלקי, תוצאה של פעולות ממלכתיות שהתבססו, בין היתר, על התוכניות לפיזור האוכלוסיה.

התוכנית לאוכלוסיה של חמישה מיליוני נפשות

מאז התכנית הראשונה, שפורסמה בשנת 1949, הוכנו מספר תוכניות. התוכנית האחרונה הוכנה בסוף שנות ה-60, על-ידי אגף התכנון של משרד הפנים, בשיתוף עם הרשות לתכנון כלכלי במשרד האוצר והיא מתייחסת לאוכלוסיה עתידה של חמישה מיליוני נפשות בישראל. התוכנית הוכנה על-פי הוראת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, והשתתפו בה-כנתה רוב המשרדים העיקריים בנוסף למשרד רד הפנים ולמשרד האוצר. בוועדת ההיגוי ישבו נציגי המשרדים: קליטה, שיכון, בטחון, חקלאות ומסחר ותעשייה. התוכנית פורסמה בשנת 1972 והומלצה לאישור על-ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה במאי 1975, ול-אחר מכן היא אושרה על-ידי ממשלת ישראל כתוכנית מיתאר ארצית סטטוטורית. נמצא

הנושא של תפרוסת האוכלוסין ופיזור האוכלוסיה אינו נושא חדש בארץ. אפשר לומר, שכבר עם העליות ההמוניות לאחר קום המדינה, היתה למתכננים הפיזיים תוכנית מוכנה כמעט לתפרוסת האוכלוסין. עיקרה של התוכנית היה למנוע ריכוז מופרז של האוכלוסיה הגוספת במישור החוף. מטרה שניה היתה למנוע את הסכנה שהאזורים הפריפריים של הארץ לא יהיו למעשה בשלי-טתה המלאה של המדינה. המטרה היתה אי-פוא כפולה: מניעת ריכוז מופרז במישור החוף והבטחת השליטה באזורים הפריפריים. תוכנית זאת היתה חלוצית בזמנו, במידה רבה. כיום התיאוריות של פיזור האוכלוסיה ושוויון אזורים הינן מקובלות ומשמשות כמעט כמושכל ראשון לאסכולה רחבה מאוד של תכנון אזורי בעולם הרחב, ואילו באותם ימים היה במטרה של פיזור האוכלוסיה הרבה מה-חידוש. מינהל התכנון במשרד הפנים עסק במשך שנים רבות בהכנת תוכניות לפיזור האוכלוסיה, אולם הן הצליחו במידה חלקית בלבד. על פי התיאוריה הכלכלית ניתן היה לצפות שהאוכלוסיה תלך ותתרכז יותר ויותר במישור החוף, ואילו מה שקרה בפועל היה

שים. משמעות הדבר שתוכנית המיתאר ה־ ארצית הולכת נגד הזרם.

תוכנית ביניים לארבעה מיליוני תושבים

בעקבות החלטת הממשלה ממאי 1975, הח־ לטה שכללה הוראות לעדכון תמידי והכנת שלבי ביצוע, הוכנה בשנת 1977 תוכנית חדשה, המתייחסת לתפרוסת של אוכלוסיה בת ארבעה מיליוני תושבים בישראל. תוכנית זו שהוכנה במינהל התכנון, היא למעשה ה־ שלב הראשון לביצוע תוכנית של חמשת ה־ מיליונים — שלב הכולל אמצעים לביצוע ועיתוי לביצוע. ברצוני להציג תוכנית זו של ארבעת המיליונים. תוכנית חדשה זו גדונה במועצה הארצית לתכנון ובנייה וקיבלה את ברכתה של המועצה.

כאן מתעוררת השאלה: לשם מה יש צורך בתוכנית הביניים? שהרי עד עכשיו לא הושם דגם על תוכניות לטווח קצר באגף התכנון. תוכ־ גית הביניים כוונתה לעבד, במסגרת התוכנית לטווח ארוך, תוכנית לטווח קצר, זאת מהסי־ בות הבאות: ראשית אם אנו רוצים להגיע ליעדים שנקבעו בתוכנית של חמישה מיליו־ גים הרי חייבים אנו להתחיל לפעול כבר כיום ולא לקראת סוף התקופה. שהרי מה שאנחנו קובעים היום משפיע על הסיכוי לממש את היעדים שנקבעו לעתיד רחוק יותר.

שנית, בעזרת תוכנית הביניים אנו יכולים כבר כיום לאתר ישובים העשויים לעבור את היעדים וכן ישובים העלולים לפגר אחריהם. שלב הביניים מהווה אפוא מעין פעמון אזעקה שתפקידו להפנות את תשומת הלב לכך שי־ שובים מסויימים יחרגו מיעדי התוכנית של חמשת המיליון או שלא יגיעו ליעדים שנק־ בעו, אם לא יינקטו האמצעים המתאימים. שלישית, רוב תוכניות הפיתוח והתוכניות של הגופים האחראיים הוכנו לזמן קצר ובי־ נוני ולא לזמן ארוך. הכנת שלב ביניים לתפ־ רוסת של ארבעת המיליונים יוצרת אפוא מכנה

כי התוכנית הזאת היא תוכנית מחייבת. חשיבותה של התוכנית הארצית הזאת מת־ בטאת במספר מישורים: במישור הארצי תוכ־ נית זו אמורה להנחות את הכנתן של תוכניות מיתאר ארציות חלקיות נוספות, החייבות להת־ בסס עליה, כגון תכנית המיתאר הארצית לדר־ כים ותוכנית המיתאר הארצית לפיתוח התיי־ רות. גם תוכניות חלקיות אחרות חייבות על פי החוק והנהלה וכן לפי שלבי התכנון התקי־ להתבסס על התוכנית הארצית הזאת, שקיב־ לה סטטוס חוקי. כלומר, תוכנית זו משמשת כלי מצויין לתיאום בין תוכנית־מיתאר אר־ ציות שונות, החייבות להתבסס עליה.

גוסף לכך, קיימת כידוע, חובה חוקית להכין תוכניות־מיתאר מחוזיות לכל אחד מהמחוזות האדמיניסטרטיביים של המדינה. תוכניות אלה יתבססו גם הן במידה רבה על תוכנית המיתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסיה, וב־ דרך זו הובטח התיאום בין התוכניות במישור המחוזי. ואותו דבר גם במישור המקומי: על פי החוק, איננו יכולים לאשר תוכנית־מיתאר מקומית החורגת מתוכנית־המיתאר הארצית. תוכנית המיתאר לתפרוסת האוכלוסיה (חמישה מיליוני תושבים) כוללת פירוט לפי מחוזות, נפות ומרכזים עירוניים עיקריים. כב־ סיס לתוכנית, נערך ניתוח דמוגרפי, נבדקו שעורי הריבוי הטבעי, ההגירה והעליה. כן נבדק נושא התעסוקה: התעשייה, החקלאות, השרותים וכו'; ונקבעו הנתחים מסויימות לגבי אחוז כוח־העבודה שיעסיק בכל ענף וענף. יעדי התוכנית היו: מחד גיסא הגדלת חלקו של מחוז הצפון באוכלוסיה; המשך גי־ דול מחוז הדרום, והגדלת האוכלוסיה במחוז ירושלים; ומאידך גיסא — ריסון בגידול האוכלוסיה במחוזות תל־אביב, המרכז והיפה. מגמה זו בלטה בכל התוכניות שעובדו בעבר לגבי פיזור האוכלוסיה. ברצוני לציין שמת־ רות אלה הן בניגוד גמור למגמות ותהליכים ספוגטיים, הגורמים לכך שמחוזות המרכז והליכים ומתחזקים ומחוזות הפריפריה נחל־

משותף המשמש בסיס לבדיקת תוכניות הפי-
תוח לזמן קצר, לאור תוכנית התפרוסת של
האוכלוסיה.

שיטות העבודה של תוכנית תפרוסת האוכ-
לוסיה בת ארבעה מיליוני נפשות היו דומות
במידה רבה לאלה שתוארו לגבי התוכנית
של חמישה מיליונים. היעדים המקומיים נק-
בעו על פי ניתוח המצב הדמוגרפי הקיים
באותם ישובים. הובאו בחשבון שעורי הריבוי
הטבעי, היקף ההגירה הפנימית ושעורי הפ-
ניית העולים. היעדים הראשוניים נקבעו, כא-
מור, על-פי ניתוח מגמות דמוגרפיות קיימות
שנבדקו לאור היעדים המחזויים הכוללים. יש
שקבענו יעדים חדשים כדי להגיע לאיזון ה-
דמוגרפי (דוגמת ישובים במחוזות המרכז,
תל-אביב, חיפה וירושלים). לא הנחנו גידול
אחיד בכל ישוב וישוב ובכל מחוז ומחוז. כך
נוצרה גמישות המאפשרת ריכוז מאמץ הפי-
תוח בישוב מסויים למספר שנים, והעברתו
כעבור שנים לישוב אחר.

לדוגמה: במחוז ירושלים היו 370,000 תו-
שבים בשנת 1974, ואילו התוכנית שלנו לאר-
בעה מיליונים קבעה 500,000 תושבים עד
שנת 1981, וזה היעד המשוער של תוכנית
ארבעה מיליונים, כלומר גידול של 31.5%.
במחוז הצפון היו 521,000 תושבים בשנת
1974 והתוכנית שלנו קבעה 641,000 תושבים
בשנת 1981, דהיינו גידול של 23% לאורך
פרק הזמן של התוכנית.

במחוז חיפה היו 514,000 תושבים בשנת
1974, ואנו חוזים גידול של קרוב ל-17%
עד ל-601,000 בשנת 1981. במחוז המרכז
הגידול יהיה מ-640,000 ל-704,000 נפש,
כלומר גידול של 10% בלבד בתקופת התוכ-
נית. מחוז תל-אביב — מ-947,000 עד ל-
1,065,000; דהיינו גידול של 12.5% בתקופת
התוכנית; מחוז הדרום מ-400,000 בשנת
1974 עד קרוב ל-500,000 בשנת 1981, גידול
של למעלה מ-23.5% בפרק הזמן של התוכ-
נית.

התמונה ברורה איפוא. במחוזות המרכזיים
(המרכז, תל-אביב וחיפה) הגידול בתקופת
התוכנית — משנת 1974 שהיא שנת הבסיס
עד שנת 1981 — ינוע בין 10% ל-16%,
ואילו לגבי המחוזות הפריפריים — התוכנית
מציעה גידול בין 17% עד 31% באותה
תקופה.

השאלה החשובה ביותר לדעתי היא: איך
אפשר לבצע יעדים אלה, כאשר הכל יודעים
שהדבר לא ייעשה מעצמו, בלי התערבות
מצד גורמים ציבוריים וממשלתיים. חלק איג-
טגרלי של התוכנית הינה מערכת כלים ואמ-
צעים לביצועה. אמצעים וכלים גובשו במרו-
צת השנים בדיונים קודמים. לנו נותר לסגן
האמצעים והכלים שהוצעו קודם לכן. חלק
מהם לא כללנו, ולעומת זאת הוספנו מספר
אמצעים וכלים חדשים.

מערכת הכלים והאמצעים

מערכת הכלים והאמצעים המוצעים מת-
חלקת לשתי קבוצות עיקריות: כלים ואמצ-
עים שנועדו לעודד פיתוח באזורים הפריפריים
של המדינה; ולעומתם כלים ואמצעים שנוע-
דו לרסן את הגידול והפיתוח במחוזות מרכז
הארץ. הרגשתי היא, שעד עכשיו היה דגש-
יתר על הריסון. לעומת זאת, מנסים אנו עתה
לתת יתר דגש על צעדי עידוד, על פיתוח
האמצעים הכלכליים והכלים לקידום ופיתוח
אזורים מועדפים. המדיניות חייבת לחתור
ליצירת מערכים כלכליים אזוריים עצמאיים
במידה רבה, דבר שיחולל תמורות במערכות
השיווק, הבנקאות והתיעוש ויגרום לחיזוק ה-
קשר בין הישובים לבין בירת מחוזם, תוך
החלשת הויקה המוגזמת של הפריפריה לתל-
אביב רבתי.

כדי לתרגם את התיאוריה למושגים ממשיים
יותר, אתן מספר דוגמאות: מערכת אחת של
הכלים הינה התקציב הממשלתי. חלוקת ה-
תקציב תיעשה לא רק לפי מפתח ענפי-
סקטוראלי, אלא גם לפי קנה-מידה אזורי.

כלומר, ייקבע כמה כסף הממשלה תוציא בגליל, בנגב או בירושלים. כדי להמחיש את הדברים אצטט מספר המלצות מתוך התוכנית לחלוקת אוכלוסיה בת ארבעה מיליוני תושבים בישראל משנת 1977:

"הכנת תוכניות מקבילות לתוכנית תפ-רוסת האוכלוסיה של כל משרדי הממשלה, הנשענות על חלוקה מחוזית ונפתית, הכוללות שלביות ועיתויים (סעיף 4);

"רגיונליזציה של תקציבי הממשלה ותוכניות הפיתוח הכלכלית — כלומר חלוקת התקציב לא רק לסוגי פעילות כי אם כמקביל, קבלת החלטה לגבי האזור והמיקום אליו מצפנים המשאבים (סעיף 5);

"הקמת מוסדות שלטון אזוריים — כ-נון: 'מעצמה מחוזית' — הכפופה לממונה על המחוז או מנגנון אחר שעליו יוחלט. מוסדות שלטון בעלי תקציב וסמכויות החלטה וביצוע בנושאים של חלוקת המשאבים וההשקעות במחוז" (סעיף 7).

ברצוני גם לציין כי בזמן האחרון הוקמה יחידה במשרד האוצר, המטפלת בענייני התיקצוב האזורי באופן שהדברים קיבלו מעט מעט מעשית.

רעיון חדש שהוצע על ידינו במסגרת התוכנית היה הקמת מוסדות שלטון אזוריים הכפופים לממונה על המחוז או למנגנון אחר שעליו יוחלט, ואשר יהיו בעלי תקציב וסמכויות החלטה וביצוע של תוכניות והוראות הממשלה והמחוז. ביססנו זאת על ההנחה שתאיאום בין משרדי הממשלה בדרג העליון לצורך גיבוש מדיניות, אינו יעיל במידה מספקת כשמדובר בתאיאום בין זרועות הביצוע השונות. יעיל יותר להקים מוסד בדרג הביניים אשר לרשותו יעמדו סמכויות ביצוע מתאימות בשטח.

סוג שני של אמצעים הם, כאמור, האמצעים

המיועדים לריסון הגידול במחוזות המרכז — תל-אביב וחיפה. המדובר במניעה ככל ה" אפשר של השקעות ציבוריות בענפי כלכלה בסיסיים במרכז הארץ. אין מדובר בשירותים שנועדו לשרת את האוכלוסיה הקיימת, או בתעשיות קיימות, כי אם בתעשיות בסיסיות חדשות. גיקח למשל את התעשייה האוירית, שהינה תעשייה בסיסית המשפיעה על מערכות רחבות מאוד של תעשיות נוספות ומערכי שירותים. אילו היו מנסים היום להחליט היכן למקם תעשייה זו, היינו ממליצים שלא למקם אותה במרכז הארץ.

להלן המלצה נוספת המיועדת לרסן את הגידול במחוזות המרכז: "יש להתאים תנאי ההחכרה של קרקעות בבעלות המינהל למפת אזורי עדיפויות, ולצמצם החכרת קרקעות לתעשייה ולמגורים באזורים בלתי מועדפים רק למקרים מיוחדים, שיקבלו היתר לכך". ועוד אמצעי שהינו דיוע ודי יעיל: הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

בתוכנית לא הסתפקנו בפירוט מערכת ה"אמצעים והכלים. ניסינו להציע מי יהיה אחראי לביצוע אמצעי מסויים ובאיזו תקופה, והכינונו מה שקראנו מטריצה של מטלות ועיתויים. בטור אחד רשמנו את כל האמצעים והכלים שהוצעו, ובטור אחר את משרדי ה"ממשלה. ממטריצה זו אפשר ללמוד מי יעשה מה ומתי, או בקיצור — תכנון הפיתוח וניהור לו.

מפת עדיפויות

נוסף לתוכנית זו, ברצוני להזכיר מספר תזכירים שהוכנו כנספח לתוכנית ולא פורסמו עדיין. מסמך אחד נקרא בשם "מפת עדיפות וניתוח עדיפויות". המפה מציגה את הפערים בין יעדי התוכנית לבין מה שעשוי לקרות, למעשה, על-פי ניתוח המגמות הקיימות של גידול האוכלוסיה בתקופה 1974—1981. כל הישובים המסומנים במפה באדום הינם ישובים שיש להם בעיה של יעדי פיתוח המגמה יעברו את יעדי

התוכנית. גודל הסימון קובע בכמה יעברו את היעד.

הישובים המסומנים בירוק הם מקומות שלא יגיעו ליעד שנקבע להם, ולכן זקוקים הם לעידוד נוסף. בסגול מסומנים אותם ישובים שימשיכו להתקיים ולהתפתח כפי שעשו עד היום, בהיקף התואם את התוכנית שלנו (לדוגמה, ירושלים, טבריה, באר-שבע ואפילו ישוב כמו ירוחם בדרום). שני מלבנים אדומים שהם מקרים יוצאים מן הכלל, סומנו בכוכב. על פי ניתוח המגמה, גם ערד וגם כרמיאל יעברו את היעד בהרבה, אם ימשיכו להתפתח בקצב הנוכחי, אבל כיוון שחשבנו שהמלצה לרסן את גידולן לא תהיה במקומה, סימנו אותם בסימון מיוחד בתוספת הסבר המופיע בטכסט המצורף למפה זו. לגביהן אין המלצה לרסן.

לסיכום: המפה מראה ריכוז של אדום (סטיה מעבר ליעדים) במישור החוף, וריכוז של ירוק (פיגור לעומת היעדים) בפריפריה, ולמעשה זו הבעיה: במחוזות הדרום וירושלים אין קשיים מיוחדים; הבעיה הגדולה היא במחוז המרכז שגדל בקצב מהיר מדי. לעומת זאת מחוז הצפון גדל בקצב איטי מדי. אין זו בגדר מקרה, שכן התופעות קשורות זו בזו: קיימת הגירה בין המחוזות; התמונה המתקבלת היא: הגירה שלילית מהגליל והגירה חיובית אל מרכז הארץ. זוהי למעשה הבעיה.

אנו הצענו שמפה זו תשמש בסיס לבדיקה מחדש של מדיניות הפניית ההשקעות הממלכתיות, מכיוון שהמצב של כל ישוב וישוב מקבל כאן ביטוי גראפי מיידי. אגב, במפה זו ניתן לראות כי עיר כמו תל-אביב וכן גם האזור שלה מסומנים בירוק.

מרכיבי גידול האוכלוסיה

גורם הריבוי הטבעי בתכנון הוא גודל קבוע שאינו נתון לשליטת המתכננים. לעומת זאת, יש לנו שליטה חלקית על שני מרכיבים דמוגר-

פיים אחרים: על ההגירה הפנימית ועל הפניית העלייה. הפניית העלייה הינה שאלה בפני עצמה. בדקנו את המדיניות הקיימת, דהיינו מה שקורה בפועל בתחום של הפניית העלייה כנגד היעדים של תוכנית 4 מיליון תושבים. הצענו שינוי בתחום זה, ואני רוצה להקדים ולומר, שלא הצענו כי העולים החדשים או כמעט כולם יופנו לגליל. אפשר להציע זאת, אבל מצאנו כי אין להימנע מהפניית עולים לכל אחת משלוש הערים הגדולות כולל תל-אביב.

ירושלים צריכה להמשיך לקבל עולים לפחות באותו היקף כמו עד עכשיו. אשר לתל-אביב, הרי היא מפסידה אוכלוסיה מדי שנה. זהו תהליך הידוע בעולם: העיר המרכזית באזור המטרופוליטן משנה את אופי תפקידיה בכיוון של פחות מגורים ויותר מסחר. אך אין זה לדעתנו תהליך חיובי, וניתן אפוא להפנות מספר עולים לעיר זו, בפרט שקלי-טתם אינה מעוררת כל בעיות וקשיים. הדבר יכול להשתלב עם תוכנית ממלכתית לרת-בינוי ושיקום של תל-אביב. כך גם בחיפה אשר בקושי מגיעה ליעדים שלה. אמנם נכון שהקריות גדלו, אך אין שום סיבה לרסן את גידול העיר חיפה עצמה.

פרק נוסף שבו רציתי לגעת דן בקשר וב-זיקה בין תפרוסת האוכלוסיה ועתודות הקרקע. מדובר כאן בשני מרכיבים עיקריים: דיור ושטחי תעשייה. ניסינו לבדוק את ההשלכות של היעדים הדמוגרפיים על הצרכים והדרישה ליחידות דיור, ועל שטחי הקרקע הדרושים לתעשייה. פרק זה מהווה חלק מהתוכנית הכוללת לתפרוסת האוכלוסיה.

קרקע לצרכי מגורים

לגבי דיור השתמשנו במטודולוגיה פשוטה. הנחנו שלכל משפחה דרושה דירה אחת, ושלא יחול שינוי משמעותי בגודל המשפחה הממוצעת מ-1974 ועד 1981. לדעתנו, עד שנת 1981, זו בהחלט הנחה סבירה. לפי חישוב

הן במרכז הארץ והן באזורים פריפריים יש לשקול היטב את ענין הקצאת קרקעות המדינה ולנהוג בצמצום קפדני בפעולת ההקצאה. תכנית תפרוסת האוכלוסיה לארבעה מיליוני תושבים, בהיותה תכנית לזמן קצר, יכולה לסייע בכך, אם נדע להשתמש בה כראוי ● ● קרוב לודאי, שההיבטים הכלכליים חשובים ביותר לביצוע תכנית פיזור האוכלוסיה, אולם גם לייעוד הקרקעות והשימוש בקרקע, יש בהחלט תפקיד מכריע ● ●

פשוט הגענו לאומדן של יחידות הדיור הנוספות הדרושות לארץ. על אומדן זה חייבים להוסיף בנייה לצרכים סוציאליים, לשיפור פני העיר, לאיזון הבלאי של דירות מתיישנות ודירות הנהפכות לבתי עסק. הגענו למסקנה שלמספר הדירות השווה למספר המשפחות החזוי בישוב, יש להוסיף בין 20% ל-40% על חשבון הצרכים שלעיל, כשהדבר תלוי במצב העיר והדיור, ניתוח דמוגרפי מדוייק יותר ובדיקה בשטח.

דיור בכל הארץ. אומדן תוספת הדיור במחוז ירושלים הוא 29,000; מחוז הצפון — 26,000; מחוז חיפה — 24,000; מחוז המרכז — 16,000; מחוז תל-אביב 35,000 ומחוז הדרום — 22,000. כל זאת לא לפי המגמות הקיימות, אלא לפי מה שדרוש על פי התוכנית.

אם נקח לצרכי התרגיל 4 יחידות דיור לדונם ברוטו, יתברר כי לצורך התוספת של כ-150,000 יחידות דיור, יהיה צורך ב-38,000 דונמים. יתירה מזו, מתוך הנתונים שיכולנו לקבל מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מתברר, כי בישראל יש אלפי דירות ריקות, ואם ננכה דירות ריקות אלו מהדרישה וכן נתרגם את הניכוי הזה למונחים של קרקע, הרי שבמקום 38,000 דונם צריך רק 22,000 דונם. נמצא, כי בכל הארץ, לכל הבנייה של המגורים בשנים מ-1974 ועד 1981, דרושים לא יתר מ-22,000 דונם קרקע לבניית דירות. ה"מסקנה היא, כי אין לראות בהעדר קרקע אילוף רציני בביצוע התוכנית לפיזור האוכלוסיה. אמנם לא נערכה על ידינו בדיקה יסודית, אך אנחנו מניחים ששטחים מיועדים לבנייה של הרבה יותר משצריך.

ברצוני לציין, שבמועצה הארצית האחרונה אמר נציג משרד השיכון שלדעתו יש צורך בתוספת של 55%; על כך מתנהל ויכוח. לצורך דיוננו, מביא אני להלן תרגיל קצר. זהו מעין תרגיל מחשבתי המכוון לגסות ול-הגיע לאומדן הקרקע הדרושה. התוכנית לא נכנסה לאומדן הקרקע בנושא הדיור; שכן הנושא הינו מסובך מדי. שהרי הרבה תלוי כאן בצפיפות, ואילו הצפיפות תלויה בגורמים רבים ומסובכים מאוד: לא רק במתכננים ובמחיר הקרקע אלא גם בגורמים שונים אחרים. לא הכנסנו זאת לתוכנית, אבל לצורך דיוננו אני מבקש לערוך את התרגיל הבא: נקודת המוצא היא אומדן התוכנית לגבי הדיור הדרוש. באנו למסקנה שלצורכי הריבוי הטבעי וגידול האוכלוסיה בין השנים 1974 ועד 1981 נצטרך לתוספת 152,000 יחידות

כל מה שאמרתי נכון באופן כללי לגבי הארץ כולה. אולם כשמדובר בישובים בודדים המצב יכול להיות שונה. למצבת הקרקעות בישובים ספציפיים היתה בהחלט השפעה על

קביעת היעד של אותו יישוב במסגרת התוכנית הכוללת של ארבעה או חמישה מיליוני תושבים בארץ.

קרקע לפיתוח תעשייתי

בתוכנית ארבעה מיליוני התושבים ניסינו להתמודד גם עם בעיית התעשייה. לראשונה נעשה הדבר בצורה כמותית. ניסינו להעריך את השטח הכולל הדרוש לשטחי תעשייה, וגם פה הנחנו הנחות מסויימות, והשתמשנו בחישובים פשוטים למדי. הפורמולה היתה: שטח התעשייה הדרוש שווה למספר חזוי של מועסקים בתעשייה מחולק למספר המועסקים בדונם. כלומר, מחשבים כמה אנשים יעבדו בארץ בתעשייה; כמה עובדי תעשייה יש בממוצע לדונם, ובדרך זו מקבלים את שטח הקרקע (בדונמים) הדרוש לתעשייה. החישוב מחייב איפוא קביעת הנחות לגבי שלושה גורמים:

- א. גודל האוכלוסיה וכוח העבודה;
- ב. אחוז העובדים בתעשייה מתוך כלל כוח העבודה; ג. מספר העובדים לדונם.

לצורך ניתוח נקודות א' ו-ב' בדקנו את המצב הקיים והשתמשנו בהנחות התוכנית של חמישה מיליונים, ששימשה כנקודת המוצא שלנו. קביעת מספר העובדים לדונם היוותה בעיה קשה יותר, שהרי גודעת השפעה מרובה להרכב הענפי (יש הבדל גדול בין ענף היהלומים לבין ענף הטכסטיל או ענף אחר). על כן הגענו לממוצעים משוערים, בדקנו את המצב בעולם והנחנו מצב רצוי. בסופו של דבר גובשה נורמה של מספר עובדים לדונם לכל אחד מהמחוזות בנפרד, ולא מיכסה אחי-דה לכל הארץ.

הנורמות הללו מהוות, למעשה, חלק מהמדיניות. בנגב הנחנו 3.5-4 עובדים לדונם ברוטו ובמחוז ת"א — 11.5, משום שלנגב יתרונות בולטים למיקום תעשיות עתירות שטח, ולתל-אביב ודאי שאין כאלה. ועוד, במחוז

ירושלים ובמחוז הצפון קבענו 6 עובדים לדונם ברוטו; ובמחוז חיפה ובמחוז המרכז — 8 עובדים לדונם ברוטו. במחוז תל-אביב הפרדנו בין העיר תל-אביב — 14 עובדים לדונם ברוטו, לבין כלל המחוז — 11.5 עובדים לדונם ברוטו. במחוז הדרום הפרדנו בין נפת אשקלון המשופעת בקרקע חקלאית וב-ישובים מבוססים, לבין הדרום הרחוק יותר, נפת באר-שבע. בנפת אשקלון קבענו 5 עובדים לדונם ובנפת באר-שבע 3 עובדים (ובממוצע 3.5 עד 3.9 עובדים לדונם ברוטו במחוז כולו).

על בסיס תחזיות האוכלוסיה ומספר המועסקים בתעשייה ומספר העובדים לדונם, ביצענו חישוב צרכי הקרקע בענף התעשייה במחוז ירושלים והגענו לאומדן-ביקוש בשיעור מ-4100 עד 4600 דונם. במחוז הצפון יידרשו בין 7,500 ל-8,500 דונם; במחוז חיפה בין 8,000 ל-8,700 דונם; במחוז המרכז 10,000 ל-10,000 דונם; במחוז תל-אביב 10,000 ל-11,400 דונם ובמחוז הדרום בין 12,100 ל-12,700.

אגב, קיימת בעיה נוספת שיש להתייחס אליה: אם קבענו שבמחוז הדרום לדוגמה דרושים בין 12,000 ל-13,000 דונם לתעשייה, יש לנכות מהביקוש הזה את השטחים הקיימים בענף זה כיום. בשיטת החישוב הובאו בחשבון גם רזרבות. החישוב נערך לתקופת הביניים (במשוער לשנת 1981).

יש לי הרגשה, שרוב השטחים שלעיל, אם לא כולם, כבר כיום מיועדים לתעשייה, אם כי לא נמצאים עדיין בשלבי פיתוח. הבדיקות שלנו מראות, שבמחוזות מסויימים יש עודף גדול מאוד בשטחי תעשייה מתוכננים, ואנחנו מפקפקים מאוד אם אמנם חלק גדול מזה יפותר בפועל.

כאן נשאלת השאלה: כיצד יכולה הקצאת שטחי תעשייה להשפיע על תפרוסת האוכלוסיה? סיה? נניח שבמחוז המרכז יש ויכוח על 1000 דונם לתעשייה מעל למותר. מחוז המרכז יטען

לוגיות שליליות, דהיינו, ציפיות שלא יתממשו.

ד) עלולות להיות השפעות שליליות אפשריות על מערכת מחירי הקרקע. שכן שינויי ייעוד גורמים בדרך כלל שינויים במערכת מחירי הקרקע בכל אזור.

לסיכום

הן במרכז הארץ (כדי למנוע הכש-לה של התוכנית לתפרוסת האוכלוסיה) והן באזורים פריפריים (כדי למנוע בזבז) יש לשקול היטב ולנהוג בצמצום קפדני בהקצאת קרקעות המדינה. תוכנית תפרוסת האוכלוסיה ל-4 מיליוני תושבים, בהיותה תוכנית לזמן קצר, יכולה לסייע בכך, אם גדע להשתמש בה כראוי.

הערה נוספת: קרוב לוודאי, שההיבטים הכלכליים חשובים ביותר לביצוע תוכנית פייזור האוכלוסיה, אולם גם לייעוד הקרקעות והשימוש בקרקע, יש בהחלט תפקיד מכריע. התוכניות לפיזור האוכלוסיה יכולות לשמש כלי לחיזוק הקשר בין התכנון הכלכלי לבין התכנון הפיזי. קשר זה הינו כיום רופף מדי, אך הוא הכרחי לכל הדעות, וניתן להשיגו על בסיס התוכנית לתפרוסת האוכלוסיה.

(הנאמר מבוסס על הרצאת המחבר בישיבת החוג למדיניות קרקעית מיום 3.3.78).

שהכוחות הכלכליים הפועלים בו יכולים ל- הבטיח: ששטחי התעשייה שבו ינוצלו בדרך גאותה. בהנחה של 8 עובדים לדונם, יהיו 8000 עובדים בתעשייה. כל עובד תעשייה גורר אחריו, יתכן מייד או בשלבים מאוחרים יותר, עובדים נוספים במסחר, בשירותים וכו'. כשעובדי תעשייה מהווים כ-30% מכוח העבודה, פיתוח השטח יגרור אחריו תעסוקה לכ-27 אלף עובדים, בכלל ענפי המשק — דהיינו, תעסוקה לקרוב ל-100,000 תושבים. כלומר, במחוז המרכז הקצאת 1000 דונם לשטחי תעשייה יכולה להביא בעקבותיה תוספת של 100,000 תושבים במחוז, ודבר זה יכול לש- בש את התוכנית כולה. לעומת זאת, כאשר מיידים 1000 דונם לתעשייה בגליל, לא נוצר לחץ כזה והשטח עלול להישאר ריק. מובן שגם בפריפריה אין להגזים בפיתוח שטחי תעשייה עודפים; וזאת מהסיבות הבאות:

א) אין להקדים השקעות בטרם יהיה בהן צורך; זהו כלל בסיסי בכלכלה. כאשר מפתחים שטחי תעשייה מעל לצרכים, ואין סיכוי שהם ינוצלו במידה סבירה, הרי פשוט מבזבזים משאבים.

ב) הדבר יכול להביא בזבז קרקע חקלאית שניתן לעבדה עוד שנים רבות. ג) עלולות להתעורר השפעות פסיכו-

הצעות לשיפורים ושינויים בחוק הגנת הדייר

עו"ד דן מרגליות

חוק הגנת הדייר יצר מערכת יחסים בין בעלי בתים ובין דייריהם. מערכת זו תופסת מקום נכבד למדי בסבך הבעיות הפוקדות את הציבור הישראלי ● ●

לפיכך, טבעי והכרחי היה שהבסיס התחיקתי המסדיר יחסים אלה יהיה מוצק, ברור ומובן לכל. אך לעומת זה נוצרה תופעה של צמיחת ספיחים מתקנים ומשלימים ● ●

שעסקו באספקטים מסויימים של "הגנת הדייר". הגוסס המשולב איחד את מערכת החוקים הנפרדים ונעשה נסיון ליצור קודקס אורחי בנושא.

למונח "הגנת הדייר" יש שני אספקטים שונים ועצמאיים:

- (1) הגנת החוק על העלאת שכר-דירה ביחס למושכר, דהיינו קביעת תקרות ובסיסים להעלאות בשכר-דירה (לה-לן — קביעת תיקרת דמי שכירות);
- (2) הגנת החוק על הדייר מפני פינוי, דהיינו בלא בירור במסגרת דיון מש-פטי אין אפשרות לפנות דייר מוגן (להלן — "הגנה בפני פינוי").

באשר למושכרים המשמשים כבתי עסק, בוטלה תיקרת דמי השכירות (האספקט הרא-שון) ביחס ל-11 סוגי מושכרים המפורטים בתקנות שחוקקו בשנים 1971 ו-1074. אך עדיין קיימת בהם הגנת הדייר באספקט השני, דהיינו

המונח "הגנת הדייר" נוצר בארצנו בתקו-פת המנדט בשנות הארבעים. בתקופה העו-תומנית לא הכירו כלל בצורך להגן על הדי-ירים. חידוש זה מקורותיו הם ביבשת אי-רופה ובאנגליה.

הצורך ב"הגנת הדייר" בארץ ישראל נבע מהמצוקה החמורה בדויר שהיתה קיימת לפני קום המדינה. היה הכרח אז להנהיג פיקוח על גובה שכר-הדירה כדי למנוע השתוללות בל-תי מרוסנת של דמי שכירות. אין ספק, כי הכוונה המקורית ב"הגנת הדייר" היתה לדי-רות בלבד, אך כתוצאה מהמצב הכלכלי וה-בטחוני בארץ הוכנסה ההגבלה על שכר-דירה גם ביחס לבתי עסק, כהגדרתם בחוק הגנת הדייר.

עד ה-9 באוקטובר 1972, מועד תחילתו של חוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ב—1972 (להלן — "החוק"), היו קיימים במער-כת המשפטית של מדינת ישראל מספר חוקים

הגנה מפני פינוי.

החוק יצר מערכת יחסים בין בעלי בתים ודייריהם התופסת מקום נכבד למדי בסבך הבעיות הפוקדות את הציבור הישראלי. משום כך, טבעי והכרחי היה כי הבסיס התחיקתי המסדיר יחסים אלה יהיה מוצק, ברור ומובן לכל. תחת זאת נוצרה תופעה של צמיחת ספחים מתקנים ומשלימים.

כב' השופט העליון עציוני חיווה דעתו בערעור אורחי 73/72 המרץ נ. גרייב פסקי-דין כז' (1) עמ' 423 בעמ' 431: "אך לצע-רנו, זה גורלם של חוקי הגנת הדייר, שהסתום בהם מרו-בה על המפורר, ולא רק אצ-לנו, אלא גם באנגליה, מקום הורתם ולידתם".

האימרה דלעיל נגעה באספקט המשפטי של הבעיה ולא באספקטים האחרים: החברתי, הכלכלי והמוסרי.

החוק יצר עיוותים שיש לסלקם

אין ספק כי נוצר צורך דחוף, לשנות את החוק בצורתו הנוכחית כדי להתאימו לתקופה המודרנית של סוף המאה ה-20. השינוי צריך להתבטא הן במערכת המשפטית והן במערכת הכלכלית-חברתית.

החוק על מרכיביו יצר מספר עיוותים עק-רוניים הטעונים שינוי ושיפור דרסטיים כלה-לן:

(1) מונח "הדרישה" ביחס להעלאת דמי שכירות.

לפי החוק, בצורתו הנוכחית, חובה על בעל בית הרוצה לזכות בהעלאת שכר-דירה, לשלוח דרישה כאמור בסעיף 157 לחוק.

סעיף 154 לחוק קובע הוראה מוזרה מאד: "דמי השכירות המגיעים... יחולו מהיום שדרש בעל הבית, בכתב, את התשלום". המוזר בהוראה הזאת בתקו-

פתנו הוא שבעל הבית צריך להיות ער להעלאות בשכר-דירה ולדאוג למשלוח דרישה מיידית ברגע שנכנסו לתוקף תקנות משנות.

אגב, ביחס ל"דרישה" נפסק בזמן האחר-רון כי יש ליחסה רק לדירות ולא לבתי עסק. (ראה ע"א 17/77 רובינשטיין נ. מעון דוד גיתן ביום 20.9.77).

(2) הצמדת העלאת דמי שכירות חדשים ל"דמי שכירות אשר השתלמו ערב תחילת תקנות".

פירוש הוראה זו בכל התקנות המשנות, שחוקקו עד היום הנה הוא שאם כתוצאה מרשלנות בעל בית ו/או חוסר תשומת לבו לא טלח לדרוש שכר-דירה מוגדל, הרי יצא שכרו בהפסדו, והוא יוכל לקבל התוספת של דמי שכירות על "דמי השכירות שהשתלמו" במועד ידוע.

כתוצאה מכך נוצרה התופעה שדמי השכירות במושכרים רבים לא הגיעו לרמה המכ-סימלית הקבועה בתקנות המשנות שחוקקו מדי פעם.

(3) החוק מבדיל באורח עקרוני בין דייר ששילם בעבר "דמי מפתח" ובין דייר אשר לא שילם.

חלק ג' של החוק שכותרתו "דמי מפתח" יוצר אבחנה מוזרה זו.

מדוע מוזרה התופעה הזאת כיום? הסיבה בה לכך פשוטה: אין כל סיבה שדייר שלא שילם אף פעם דמי מפתח יהנה מזכויות של דייר מוגן כאדם ששילם דמי מפתח. הכוונה בעיקר לחלוקת התמורה בשל העברת הזכויות בין בעל הבית והדייר היוצא כאשר נכנס דייר חדש. הדעת אינה סובלת שיש לשלם לדייר חלק מ"דמי מפתח" כאשר אותו דייר לא שילם אותם בעבר.

(4) המערכת הקיימת יצרה טבלאות מסוב-

הצעות לפתרון הבעיות ויעול המערכת של הגנת הדייר

כעקרון ראשון, נראה שיש צורך גם להבא להבדיל בין דירות לבין בתי עסק. האבחנה בין שני סוגי המושכרים נובעת מכך, שבדי-רות לא נעשה בדרך כלל שימוש מסחרי כל-שהו, בעוד שבבתי עסק נעשה שימוש למט-רות רווח, הגתון בדרך כלל לשומת מס הכ-נסה.

שכר-דירה ביחס לדירות

שכר הדירה המכסימלי כיום ביחס לדירות נקבע בק"מ 3761 כדלקמן:

בדירות בנות 1.5—1 חדרים —

99.5 ל"י לחדר לחודש;

בדירות בנות 2.5—2 חדרים —

124.4 ל"י לחדר לחודש;

בדירות בנות 3.5—3 חדרים —

165.9 ל"י לחדר לחודש;

בדירות בנות 4 ומעלה חדרים —

207.4 ל"י לחדר לחודש.

ניתן היה לפתור שאלת דמי השכירות במספר אופנים:

(א) קביעת סכום מסויים לחדר לחודש — סכום שיהיה בו קשר בינו לבין הערך הריאלי של שכירות חופשית (ערך משוקלל). הסכום יכול להיות אחיד בכל הארץ בלא להתחשב במיקום, בדומה לשיעורי מס ההכנסה.

יש למצוא במקרה כזה פתרון לבעיות כגון: מיקום כנתון המשפיע על גובה שכר-הדירה, מצב הנכס המושכר ואולי אפילו מצבו הסוציאלי של הדייר.

בעיות אלה ניתן לפתור במתן הקלות קבועות בחוק שיתבטאו באחוזים או בס-כומי כסף, וזאת הסיבה שיש הבדלים בשכר-דירה חופשי לפי מיקום שונה והבדלים במצב הנכס ובמצב הדייר. המחיר שייקבע לחדר יהיה ממוצע

כות למדי של דמי שכירות לפי סיווגי דירות על-פי מספר חדרים, וכן קבעה דמי שירותים בסכומים שהקשר בינם לבין המציאות רחוק מאד.

(5) החוק הקיים מכיל 162 סעיפים המחר-לקים לסעיפי משנה. בנוסף לכך, קיימת מערכת מסועפת של חקיקת משנה המ-כילה תקנות משניות לדירות, לבתי עסק ולשירותים בנפרד לכל סוג מושכר. לאדם מן הרחוב קשה להתמצא בסבך החיקוקים הללו ויש צורך לפשטם.

תנופה לחדשנות במערכת המשפט

בשנים האחרונות החלה מערכת המשפט הישראלית לקבל תנופה מחדשת של מודר-ניזציה וחדשנות. בשנת 1975 חוקקה הר-פורמה במס ההכנסה אשר שינתה את התפיסות שהיו קיימות בעבר. נעשה נסיון לפעול לאור מספר עקרונות דלהלן:

(1) עקרון האחידות;

(2) עקרון היציבות;

(3) עקרון הצדק.

נוצר צורך דומה לבצע רפורמה בחוק הג-נת הדייר, הן מבחינה משפטית הנקבעת על ידי פוליטיקאים והן מבחינה כלכלית אשר צריכה להיקבע בסיוע מומחים לדבר.

שר הבינוי והשיכון, מר גדעון פת, הטיל על ועדה שמונתה לצורך זה לבדוק את הגו-שא ולהציע הצעות לפתרון הבעיה.

אין ספק שכל פתרון שיוצע צריך לדבוק במטרות דלהלן:

(1) מציאת איזון בין אינטרסים של בע-לי

בתים לבין אלה של דיירים;

(2) לא לבצע ביטול מוחלט ופתאומי של

הגנת הדייר לפוגיה, אלא לנקוט בשיטה "זוחלת";

(3) מציאת פתרון שהוא כבחינת "גזירה

שהציבור יכול לעמוד בה".

כעקרון ראשון, יש צורך גם להבא להבדיל בין דירות לבין בתי עסק. ההבחנה בין שני סוגי המושכרים נובעת מכך, שבדירות לא נעשה בדרך כלל שימוש מסחרי כלשהו, בעוד שבבתי עסק נעשה שימוש למטרות רווח, הנתון בדרך כלל לשומת מס ההכנסה ● ●

עם זאת יהיה צורך לשמור על הגנה מפני פינוי, כל עוד הדייר עומד בתשלום שנקבע בינו לבין בעל הבית, בין בהסכם ובין בדיון משפטי או אחר ● ●

המחיר שייקבע לחדר ("מחיר קובע") יהיה צמוד לממד מסויים ו/או לשיטה אחרת כפי שייקבע. על ידי הצמדה, לדוגמה, יש שמירה מסויימת על ערך הכסף. עקרון חשוב אחר הוא שהעלאת המ- (1) חיר צריכה להיות הדרגתית כדי שהציבור של הדיירים המוגנים יוכל לעמוד בה.

(1) יש לבטל מוסד "הדרישה" ביחס להעלאת שכר דירה סופית. בעל-בית יוכל לדרוש דמי שכירות לאור חוק ההתיישות גות על תביעות כספיות — 7 שנים.

(ח) יש לבטל את המוסד של "העלאת שכר דירה על סכום שהשתלם ערב תחילת תקנות". הוראה זו יצרה עיוות מוזר ביחס להעלאת שכר-דירה ואין לה מקום יותר כאמצעי ל"הענשת בעל בית" ששכח לדרוש תוספת.

(ט) גראה שלא יהא צורך בבית-דין לשכירות ביחס לדירות, שכן תהיה טבלא פשוטה וברורה של דמי שכירות מכסיי מליים עם פירוש הקלות והפחתות.

(י) עקרון ההפחתות בשל דמי מפתח יכול להישאר אחיד, דהיינו אפשר יהיה לנתות משכר הדירה שייקבע אחוז מסויים, למשל, 10% מסכום דמי המפתח לתקופה של 10 שנים. האחוז צריך להיות

משוקלל מתוך נתוני הערים הגדולות, וזאת בהתבסס על העובדה שרוב הנכסים המוגנים מצויים בערים הגדולות. כדוגמה נקבע מחיר לחדר לחדש בסכום של 200 ל"י (בלי להתחשב במספר החדרים בדירה). הסכום יהא אחיד בכל הארץ. אך כיוון שבעיר פלוגית שכר-דירה חופשי נמוך מזה שבעיר גדולה, יש צורך לקבוע הנחה קבועה מהשכר שנקבע כאמור, למשל, 20%.

(ב) דרך אחרת היא לקבוע סכומי שכר-דירה לחדר לחדש לכל איזור בנפרד ועל ידי כך להימנע ממתן הנחות כלשהן. פתרון זה נוגד את עקרון ה"אחידות".

(ג) ניתן היה גם לקבוע נקודות זיכוי בגין תשלום דמי שכירות בדירות ביחס למס הכנסה ועל ידי כך לאפשר לכל אדם ליהנות מהפחתה במס, כפי שהדבר נעשה, למשל, ביחס להוצאות נסיעה של אדם מביתו למקום עבודתו — חצי נקודת זיכוי.

(ד) להעניק הקלות לדיירים בעלי מצב סוציאלי קשה באופן ישיר, דהיינו בעל הבית יקבל את השכר הקבוע, אך הדייר יוכל לקבל החזר מביטוח לאומי עקב סיבות כלכליות ואחרות.

(ה) עקרון חשוב שצריך להישמר הוא כי

הערך ההפוך של מספר השנים. המושג "דמי מפתח", כמובנו כיום, יכול להתבטל תוך זמן קצר, שכן במקומו יוצר המונח "פרמיה" או "ערך מהוון" – ההפרש בין היוון דמי השכירות המשווים למים לשווי הנכס.

אין ספק שיהיה צורך לקבוע הוראת מעבר ביחס למושכרים שבעבורם שולמו דמי מפתח עד לפני 5 שנים או תקופה אחרת.

ברור, שהפעלת העקרונות דלעיל תגרום להפחתה בשווי "דמי המפתח" ולבסוף לביטול, אך זה יהיה, כאמור, דבר הדרגתי הנובע מעצם קביעת שווי לא ריאלי לשכר-דירה ממוצע.

ביחס "לשירותים בדירות", ניתן לבטל כליל מוסד זה ולהכניסו לתוך הסכום המוצע שייקבע כשכר-דירה לחדר לחודש. מאידך גיסא, יזחזח הפיקוח על בעלי בתים כדי להבטיח שהשירותים יינתנו ברמה סבירה ונאותה.

ביחס לתיקונים ושיפוצים, ניתן להשאיר המצב הנוכחי, עם חידושים באופן ביצוע וכמות הביצוע, חלוקת הסכומים בין הדיירים לבעלי הבית וקיצור המועדים לביצועם.

שכר-דירה ביחס לבתי עסק

יש אפשרות לשחרר כליל בתי עסק מהגנת שכר-דירה, וזאת מכיוון שמדובר במושכר המגיב פירות. אין לשכוח, כי הוצאה לשכר-דירה בבתי עסק ניתנת לקיוון, בדרך כלל, כנגד ההכנסה מאותו מושכר, במישור היחסי עם מס ההכנסה.

דרך אחרת – לשחרר מושכרים נוספים, כפי שהדבר נעשה עד היום, מהגנת החוק; היינו הוצאת סוגים נוספים של בתי עסק נוסף על ה-11 סוגים המשוחררים מתיקרת שכר-דירה.

אפשרות נוספת היא שחרור מוחלט מהיום ואילך, אך קביעת שכר-דירה חדש לפי אחוז

קבוע חוק; למשל, 6% מהשווי של הנכס בשוק החופשי. גם במקרה זה, כפי שהדבר הוצע בדירות, אין צורך בדרישות להעלאת שכר-דירה, וניתן יהא לתבוע 7 שנים למפרע, לפי חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958.

נראה, כי יהיה עדיין צורך לשמור על הגנה מפני פינוי, כל עוד הדייר עומד בתשלום שנקבע בינו לבען בעל הבית, בין בהסכם ובין בדיון משפטי או אחר.

אין לשכוח, כי קביעת שיעור באחוזים, כגון 6%, עדיין אינו ריאלי, כיוון שבשוק החופשי תשואת נכסים ביחס לשוויים צריכה לעלות על 10% כיום.

ניתן גם לקבוע אחוזים בשיעורים שונים ביחס לסוגי מושכרים ולהפלות לרעה בענין זה מוסדות פיננסיים ו/או ציבוריים כגון בנקים ו/או מוסדות המדינה ושלוחותיה.

אשר לדמי שירותים, נראה שיש הכרח לביטול כליל הוראה זו ביחס לבתי עסק, שכן העלאת שכר-דירה צריכה לספק דרישות בעל הבית.

ביחס ל"דמי מפתח" בבתי עסק, יש ליחס להם משמעות בדרך הפחתה כפי שהדבר הוצע ביחס לדירות, זאת בצרוף הוראת מעבר ביחס לדמי מפתח ששולמו עד לפני 5 שנים. גם בנושא זה ניתן יהיה לקבוע הנחות קבועות משכר הדירה שיהיה צורך לשלם, אם לפי חלוקה לאזורים ו/או קריטריונים אחרים.

ניתן יהיה לשלב במסגרת זאת זיכויים ממס הכנסה ו/או הפחתות כהוצאה לצרכי מס. לבית הדין לשכירות ו/או לבתי משפט השלום הרגילים יהיה תפקיד ביחס לבתי עסק רק בתחום דיון בשאלות השווי של בתי עסק בשוק החופשי. משנקבע השווי – יהיה על הדייר לשלם אחוז קבוע בחוק.

ביחס לתיקונים בבתי עסק יש לפעול לא-חידות ההוראות בדירות ובבתי עסק ולהחמיר עם בעלי בתים בביצועם של תיקונים ושמיכה על הקיים.

יש הכרח לבטל כליל את ההוראה בדבר דמי שירותים ביחס לבתי-עסק. שכן העלאת שכר-דירה צריכה לספק את הדרישות של בעל-הבית

נראה לי כי בהצעות שהועלו לעיל, שהם מעט מאוד מהניתן לאמירה, יש משום ייעול ושיפור המערכת הקיימת בין בעלי בתים לבין הדיירים.

אין ספק, שלשינוי המוסכמות הקיימות תהיה השפעה מכרעת על שווי דמי המפתח של מושכרים לסוגיהם, במובן זה שהם ייפתחו בעתיד, אך עדיין יהיה תפקיד חשוב למומחים לדבר בקביעת השווי הן של הנכסים בשוק והן של דמי המפתח.

השארת "הגנה מפני פינוי" על כנה — תשמור על מאזן הצדק לטובת הדיירים, שכן כל עוד ישלם הדייר את המגיע ממנו לפי החוק, פסק דין ו/או הסכם, לא יוכלו לפנותו, אלא באחת מהעילות המנויות בחוק.

מאידך גיסא, עקרון האחידות צריך להי-שמר, כדי שקל יהיה לטפל בשאלות הנכסים המוגנים. ניסוח החוק החדש צריך להיות פשוט יותר ולכלול פחות סעיפים.

ביחס לדירות יש להעיר הערה חשובה: המונח "חדר" לפי החוק צריך יהיה לקבל הגדרה כגון: שטח חדר ממוצע ברוטו הוא מ² 20 עד 27 מ², היינו שאם שטח הדירה הוא 100 מ², תיחשב הדירה כאילו מכילה היא לפחות 4 חדרים לצורך חישוב דמי שכירות.

במקרה כזה יש אפשרות להתיר לדייר לשנות את הדירה בפנים תוך שמירה על גוף המושכר והחזקתו בצורה תקינה.

לסיכום

אין ספק, שנוצר הכרח בשינוי חוק הגנת הדייר ושינוי המציאות המסולפת ביחס למושכרים שונים. מחד גיסא קיים אינטרס של בעל הבית שאינו מקבל פירות מנכסו כמקובל בשוק החופשי, ומאידך גיסא, יש לשחרר ההגבלות בעדינות ובניחותא ולא באופן דרסטי.

התפתחות מחירי קרקע למגורים בשנים 1977-1978

סקר שנערך במחלקה לסטטיסטיקה של מרכז הקבלנים מראה, שברבע הראשון של 1978 הת-ייקרו מחירי הקרקעות, שנועדו למבני מגורים, בשמונה ערים בינוניות במרכז הארץ, בשיעורים הנעים בין 13.6% ל-47% ● ●

שמו באותה תקופה התייקרויות גבוהות יותר: כדי 20%-18% כבתיים וכרא-שוני לציון, 36%-35% ברחובות ובפתח-תקוה, 40% ברמת-גן, 41.2% בחולון ו-46.7% ברעננה.

השוואת נתוני הסקר עם מחירי הקרקעות מחדש דצמבר 1976 מצביעה על התייקרו-יות בשיעור של 40% ועד 135%. במשך התקופה של 15 חדשים עלו מחירי הקר-קעות למבני מגורים באזורים באיכות "בינונית" בבתיים ב-51.5%, ברמת-גן בכ-64%, בפתח-תקוה בכ-73%, ברחובות ב-100% ובראשון לציון בכ-133%.

באזורים מרכזיים של אותן הערים עלו מחירי הקרקע ב-15 החודשים כדלהלן: בבתיים ב-40.4%, בראשון לציון ב-50%, ברמת-גן ב-75%, בחולון בכ-85%, בפ"ת בכ-96%, ברחובות בכ-126% וברע-ננה ב-135.7%.

התייקרויות גדולות אלה השפיעו בצורה קשה על שוק נכסי דלא-ניידי, וגרמו לחוסר יציבות בכל התחום הזה.

המגמה הזאת השפיעה בעקיפין גם על מקרקעי ישראל כפי שהיא מתבצעת בהווה, אין בה כדי לספק את הביקוש, ונראה לי שיש

המכרזים שפורסמו בחודשים האחרונים מטעם מינהל המקרקעין בקשר למכירת והח-כת קרקעות למגורים — לא ענו אלא על חלק קטן ביותר מהביקוש לקרקע שהיה מור-גש בשנה האחרונה. התוצאה הישירה מהיצע מצומצם זה היתה המשך האמרת מחירי הקר-קע למגורים בחודשים הראשונים של 1978. סקר שנערך במחלקה לסטטיסטיקה של מרכז הקבלנים מצביע על-כך, שברבע הרא-שוני של 1978 התייקרו מחירי הקרקעות, שנו-עדו למבני מגורים, בשמונה ערים בינוניות במרכז הארץ, בשיעורים הנעים מ-13.6% עד 47%.

העליות במחירי הקרקעות למגורים בי-ש-ראל החלו להסתמן בחודשי אפריל-ספטמבר 1977, נמשכו ואף התגברו בחודשי אוקטובר-דצמבר 1977, ובשלושת החודשים הראשונים של שנת 1978.

נתוני הסקר מראים, כי ברביע הראשון של 1978 נרשמו עליות מחירים באזורי בניה באיכות "בינונית": בבתיים ב-13.6%, בחו-לון ב-15.4%, ברמת-גן ב-26.7%, בפתח-תקוה ורחובות ב-20.8% ובראשון לציון ב-40%.

באזורים מרכזיים של אותם הערים נר-

אין בה כדי לספק את הביקוש, ונראה לי שיש צורך לשנות את קווי המדיניות הקיימים ע"י הזרמת עתודות קרקע בצורה מבוקרת (הת-חיבות בניה בתקופה מוגבלת). שינוי זה עשוי להבטיח יציבות בשוק ולאפשר הספקת דיור במחירים סבירים לשכבות הרחבות של האוכלוסייה. זהו צו השעה.

מחירי תשומות אחרות בענף הבינוי, והביאה לתגובת שרשרת של התייקרויות. מצב זה של חוסר יציבות אינו יכול להימשך והכרחי לשים לו קץ ע"י הקצאות מקיפות של עתודות קרקע ממשלתיות, כדי לספק את הבי-קוש.

המסקנה היא כי הקצאת קרקעות ע"י מינהל מקרקעי ישראל כפי שהיא מתבצעת בהווה,

התייקרות הקרקעות למבני מגורים (מחירי קרקע לחדר במספר אזורים עירוניים בתקופה דצמבר 1976—מאריס 1978)

מחירי קרקע לעומת לעומת 1976	אחוז השינוי (%)		מחיר 1978	מחירי קרקע לחדר (בלי"י)		סוג האזור	העיר
	דצמבר 1977	מחיר לעומת 1976		דצמבר 1977	דצמבר 1976		
51.5	13.6	33.3	24,000—26,000	20,000—24,000	15,000—18,000	אזור באיכות בינונית	בת-ים
40.4	17.9	18.1—20.0	32,000—34,000	26,000—30,000	22,000—25,000	אזור מרכזי	חולון
41.5	15.4	20.0—25.0	35,000—40,000	30,000—35,000	25,000—28,000	אזור באיכות בינונית	רמת-גן
84.6	41.2	28.0—33.0	58,000—62,000	40,000—45,000	30,000—35,000	אזור מרכזי	פחת-תקוה
63.8	26.7	25.0—33.0	45,000—50,000	35,000—40,000	28,000—30,000	אזור באיכות בינונית	רעננה
75.0	40.0	23.8—26.3	68,000—72,000	48,000—52,000	38,000—42,000	אזור מרכזי	רחובות
73.0	20.8	40.0—47.0	30,000—34,000	25,000—28,000	17,000—20,000	אזור באיכות בינונית	ראשון-לציון
59.6	35.4	40.0—50.0	43,000—45,000	30,000—35,000	20,000—25,000	אזור מרכזי	אזור מרכזי
135.7	46.7	52.0—66.6	30,000—36,000	20,000—25,000	13,000—15,000	אזור באיכות בינונית	אזור מרכזי
100.0	20.0	66.6	23,000—25,000	20,000	12,000	אזור מרכזי	אזור מרכזי
126.6	36.0	66.6	33,000—35,000	25,000	15,000	אזור באיכות בינונית	אזור מרכזי
133.3	40.0	66.6	20,000—22,000	15,000	9,000	אזור באיכות בינונית	אזור מרכזי
50.0	20.0	25.0	28,000—32,000	25,000	20,000	אזור מרכזי	אזור מרכזי

הערות בשולי הסימפוזיון הבינלאומי

את הרצאתו. פרופ' ליצ'פילד היה בין המ-
תכנים הידועים בבריטניה, וכן שירת במקור
מות רבים מחוץ לבריטניה. בזמנו היה נשיא
של אגודת המתכנים בבריטניה. אמרתי לו,
שכאשר אני מסתכל אחורה על 40-50 שנים
שבהם אני עובד כמתכנן עירוני, אני מרגיש
תיסכול למראה כישלון התכנון.

החל מגדס, אברקרומבי והולדי וגמור ב-
ליצ'פילד ובאמריקה ממפורד, אברמס, מאיר
ורבים אחרים — הריני מרגיש, שכל גישו-
תנו לענין התכנון היו למעשה כישלון חרוץ,
וביחוד בכל הנוגע ליישום התכנון. אני רואה
לנגד עיני את רבי-הקומות הצפופים ברחו-

הסימפוזיון נערך ב-19-22 בדצמבר 1977,
במועדון אגודת האינג'ינרים והארכטקטים
בישראל בתל-אביב. הופיעו בו 40 מרצים,
ביניהם מרצים מחו"ל, כגון הפרופסורים
אלכסנדר, אואן, דגדרי, איטון, גולני, אסל-
גורן, ליצ'פילד, רפקין ואחרים. כן השתתפו
מרצים מן הטכניון, מהאוניברסיטה העברית
בירושלים, מאוניברסיטת תל-אביב, מאוני-
ברסיטת בן-גוריון וראשי מכונים שונים.

הנושאים בסימפוזיון היו: תכנון רגיונאלי
ועירוני, הערכת שימושי קרקע, גישות חדשות
בבנין מגורים, וכן ניתוח חברתי ותכנון חב-
רתי, והיבטים פסיכולוגיים בנושאי תכנון עי-
רוני ודיוור.

התכנית של הסימפוזיון והמרצים בו עשו
רושם רב, אך למעשה לא היו בהוצאותיהם
חידושים גדולים, פרט אולי להרצאתו של
מיכאל בונה, שדיבר על הצפיפות הרבה של
המגורים, וביחוד מגורים ברבי-קומות. רבים
גם מצאו ענין בהרצאתו של פרופ' דגדרי על
החוק החדש באיטליה על פיתוח, וכן בנושא
של הגישה החברתית, שהרצה עליה פרופ'
רענן וייץ. היה גם משהו חדש בהוצאותיהם
של שקד, בורוכוב ועמיר בעניני תכנון חב-
רתי. אך בדרך כלל לא היתה בסימפוזיון
בשורה חשובה לגבי "גישות חדשות בתכנון
עירוני".

הרגשת תיסכול למראה כשלון התכנון

פגשתי את פרופ' ליצ'פילד, לאחר ששמעתי

תיקון טעות

במאמר "המדיניות הקרקעית" מאת ד"ר
א. בורוכוב ב"קרקע" מס' 14, בעמוד 7,
שורה 6 נדפס: "ואשר הביאה להתעשרות
אנשים על חשבון נכסי הציבור שהם תר-
מו תרומה משלהם למשק", וצריך להיות:
"מכלי שהם תרמו תרומה"; בעמוד 7
בפיסקה השניה נדפס: "בתחום זה קיי-
מות תכניות פיתוח ארוכות טווח", וצריך
להיות: "המדיניות הקרקעית יכולה לסייע
רק במסגרת תוכניות ארוכות טווח כל-
ליות, לא רק תוכניות פזיות אלא תוכ-
ניות כלליות של המדינה. ואולם, בעצם
אפשר לומר שאין תוכניות כאלה במדינה.
התוכניות שהיו הן כאילו לא היו משום
שלא הוכנו היטב או שלא בוצעו".

אחרים, כגון מוסדות קהילה, כבישים, טלפון-נים, ביוב, חשמל, ניקון, וגם פארקים וגינות למיניהם, ובעיקר מקומות-עבודה בקרבת מקום המגורים ועבודה לכל דורש. אבל, לצערנו, הכל מתרכז על החוף, לאורך-הים, וכמעט רק שם אנו ממקדים את צרכינו.

נשוב לסימפוזיון. מר ליצ'פילד אמר, שה-דיבורים על פשיטת רגל של התכנון יש בהם מן ההגזמה. עם זאת הוא הודה שהמצב מביך למדי.

פרופ' דריין-דרבקין טען, כי בנגב אפשר ליישב 5–6 מיליון תושבים. האמת היא, כי שמענו בשעתו מפי פרופ' רענן וייץ על האפ-שרויות הגדולות לפיתוח הנגב, ומזמן גם ידוע שבנגב הדרומי אפשר לפתח חקלאות נאותה.

פרופ' רוז קבע שבי-30 השנים האחרונות נכשלו תכניותינו. גם פרופ' גולני טען כי שליש מהשטח העולמי הוא מדבר, וכל השטח כולו מאכלס בקושי כ-15% מאוכלוסיית העולם. היה זה פרק מענין בסטטיסטיקה. אך מהן המסקנות מכך לגבי תכנון עירוני? מזור וקראוזה וכן רבים אחרים דיברו על צרכי איסוף נתונים וכדומה, ולא על תכנון עירוני.

רצועת החוף צפופה מדי

פרופ' אלישע אפרת טען, שרצועת החוף צפופה מדי ומאוכלסת יותר מדי. כן הוא טען שיש לנו יותר מדי ערים. ברצוני להעיר בהקשר לכך, שכבר לפני שלושים שנה, היינו ב-1948, התרעתי על התכנון של הערים הח-דשות ודרשתי להקים ערים גדולות יותר שיגורו בהן 10–15 אלפי נפשות לפחות במ-קום המספר של שלושת אלפים נפש, כפי שמקובל היה לתכנן בשעתו. ביססתי את דרישתי על נימוק, שאם רוצים להקים ערים מוצלחות, יש להבטיח להן תשתית מתאימה כגון: כבישים, מדרכות, פארקים, גינות, בי-דור ופעולות קהילה נאותות והעיקר — מו-רים טובים, המעדיפים לגור ולהורות בערים

כותינו, אשר נבנו מבלי להשאיר מקום לגינה מסביב לבתים, לפארק, לכיכר או בשביל גינה לשעשועים, לספורט או למקום נופש ליש-ים. לעומת זאת רואים אנו הרבה מקומות התפוסים ע"י חניות — אם חנייה מסודרת או חנייה בכביש או על המדרכה.

כן אנו רואים בצער את הפיכתן של אדמות חקלאיות טובות בקירבת הערים למגרשי בנין, במיוחד בקרית-אונן, ברמת-השרון, בראשון-לציון ובנתניה. זכור לי הפרדס של 400 דונם בקרית-אונן, שהזונח וניטש ולכן היתה דרי-שה להקמת בנינים במקום. גם בראשון-לציון ובנתניה הזניחו ועקרו פרדסים שלמים, ודרשו להקים במקום בנינים למיניהם.

הרי בראשון-לציון ובנתניה יש קרק-עות למכפיר, וכל אחת משתי הערים יכו-לה לאכלס על נקלה חצי מיליון תושבים מבלי לפגוע בקרקע חקלאית ומבלי לצופף את הבניה ולהשאיר ללא אינפרה-סט-רקטורה נאותה, לא גינות, מועדונים, בתי-כנסת, מקום בידור ופעולות קהיל-תיות שונות.

למעשה מורגש מחסור בקרקע בנתניה, משום שלהנהלת המועצה אין אפשרות להפ-קיע קרקעות עקב יוקר המגרשים. אך אילו היו בונים בצפיפות נמוכה בבניה של שתיים או שלוש קומות לכל היותר ובמרחקים זה מזה, היתה הקרקע זולה הרבה יותר והיה נוצר מצב של אפשרות להפקיע במחיר זול.

מפתחים את החוף וזונחים את עיירות הפיתוח

האמת היא שאצלנו הכל רוצים לפתח ול-אכלס את חופי הים התיכון, וזונחים את עיי-רות-הפיתוח שנבנו בצפון ובדרום ובקרבת ירושלים כדי להגן עלינו. האוכלוסיה של אותן עיירות-פיתוח מידלדלת והולכת בשל סיבות מסיבות שונות, כגון חינוך הילדים, מכיוון שהמורים הטובים אינם הולכים לעיי-רות פיתוח; מפני שחסרים בהן גם שרותים

מפותחות מאשר בעיירות נידחות. פרופ' אליג
שע אפרת צדק אפוא בהתריעו על עיוות
חלוקת האוכלוסים במדינה.

גמישות לגבי הקצבות לצרכי ציבור, כי אם
מפני שכל התשתית באותם מקומות אינה
נאותה.

מעניין היה לשמוע את אינג'נר יעקב קדם,
שדיבר על ניידות בין מחוז למחוז וטען שיש
צורך למנוע בדרך של הבטחה לכל מחוז ע"י
איכות חיים נאותה, על-ידי חינוך נאות, מור-
רים טובים ופעולות קהילתיות שונות, ותש-
תית מאוזנת בעיירות הפיתוח.

ארכיטקט בונה העיר על הצפיפות הר-
בה במגורים, ובצדק הוא טוען שהמגורים
בבנינים של 8—12 קומות אינם מעוררים
רצון לגור בהם. אולם קיימת בעיה נוספת,
והיא העדר תשתית נאותה לבניני הציבור
ולפעולות קהילתיות ושאר דברים שאדם זקוק
להם.

פרופ' דנדרי דיבר על החוק החדש שנת-
פרסם עתה באיטליה, שלפיו אין זכות הקנין על
מגרש מקנה לבעליו גם זכות בנייה, והדבר
תלוי בשלטון המקומי בלבד. בכל התכנון
הפיזי שולט התכנון המקומי, והשלטונות
מטילים מיסים כבדים על זכות בנייה. המי-
סוי כולל את כל הוצאות הפיתוח והוא מגיע
עד כדי 20%—10% מערך המגרש.

גם פרופ' פינס וגם ד"ר נאוה פליוסקין
אמרו דברים נכונים, אלא שמידת החידוש
בהם לא היתה מרובה.

העדר תשתית לבניני ציבור

פרופ' היל וד"ר רחל אלתרמן דיברו על
הצורך לקבוע נורמות גמישות למוסדות צי-
בור. עלי להזכיר כי אני דרשתי זאת
עוד לפני כעשר שנים, ולדעה זו הצטרפו גם
הארכיטקט יבין וגם אינג' פן.

דברים חדשים השמיעו ד"ר בורוכוב,
פרופ' רפקין וביחוד פרופ' רענן וירין וגם
הארכיטקט ש. שקד. הללו דיברו על גישה
קהילתית אל התכנון הפיזי, היינו שיש
להכיר את אופי האוכלוסין לפני שהם
באים לגור בשכונותיהם ולהתייעץ איתם
כיצד לתכנן את הישוב או השכונה הע-
תידה שלהם. היו אלה ההרצאות המענ-
ינות ביותר באותו סימפוזיון.

ואולם מה יועיל הדבר? הרי התושבים ביי-
שובים קרובים ורחוקים כאחד בכל רחבי
הארץ (פרט אולי לירושלים) ישאפו לעבור
לחוף הים התיכון; וזאת לא בגלל חוסר

פרופ' אלסגורן דיבר על כעס ופחד, שמחה
וצער, הסכמה ודחייה, הפתעה וציפיה, אך
השאלה נשארת: מה יש לעשות במצבים
כאלה? על זאת כמעט ולא ענה כלל. גם
ההיבט על יחיד ורבים שבפי עזרא צרצמן
לא תרם יתר על המידה.

פרופ' מארקוס קאנליף הרכוש הפרטי בעולם המושגים האמריקאי

מושג שנקשר לרוכש — ואשר יש בו יותר נחמה
מאשר תנאי מוקדם — הוא הארעיות של
הבעלות • •

אפילו אם אתה צובר הרבה כסף — זה לא יימשך
לעד. תוך שלושה דורות יכול העני להתעשר
ולחזור להיות עני. רעיון זה קיים בכל החברות,
אבל נראה כי באמריקה היה לו כוח מנחם
ומעודד במיוחד • •

יסוד של אנוכיות. זו היא הסיבה מדוע כה קשה באמריקה — כמו גם בחברות אחרות בעלות כלכלה מעורבת — להבחין בין זכר-יות המוקנות לפרט ובין חובות המוטלות על הפרט כלפי החברה שלו.

החברה זקוקה לשחרור האנרגיה הטמונה בבעלות על הרכוש

בשנים שבהן התגבש האופי האמריקני נתקבלה בכרכה השגת רכוש על ידי אנשים, בתנאי שנתמלאו מספר תנאים. תנאים אלה נקבעו באמריקה באופן יותר פרוגרמטי מאשר בחברות אחרות באירופה. הם כללו שוויון הודמנויות בכניסה לחיים הפוליטיים, בזכות ההצבעה ובתחום הכלכלי. הכל היו משוכנעים, שחברה זקוקה לשחרור האנרגיה הטמונה בבעלות על רכוש. לכן חייבות להיות מקסימום אפשרויות גישה; ככל שיגדל מספר הפרטים בחברה שיש להם ההזדמנות להפיק תר-

על אף שמשמעות מושגים רבים בארה"ב השתנתה באורח בולט במרוצת מאתיים שנה, הרי האידיאולוגיה של רכוש פרטי נשארה ללא שינוי. המשמעויות המתלוות למושג רכוש פרטי נתהווה החל ממחצית המאה הראשונה שלאחר העצמאות והן מתמידות עד לימינו אלה.

אני מכנה אידיאולוגיה זו בשם "רכושית". מונח זה שהמצאתי טומן בחובו שני רעיונות: הראשון בהם הוא, שרכוש הוא דבר הנמצא ברשותו של אדם, משהו שאדם זכאי להחזיק בו ולהגדילו. המשמעות השניה של המלה היא, שרכוש הינו ביטוי לאישיותו של האדם, ובהעדרו של רכוש כזה, הרי אותו אדם אינו שלם מבחינת אישיותו. דבר זה מתגלה לעין באופן שבו התואר "טוב" ושם העצם "טובין" מתקשרים זה לזה, וכן גם "אני" ו"אוני" אל מול "הוני". האדם מוגדר על פי מה שיש לו.

קיים יסוד של עצמיות ברכוש, ואולי גם

עלת מבעלות, בה במידה תגדל התועלת מכך לחברה כולה.

במאה ה-19 נתגלעה מחלוקת רצינית בענין המדיניות הקרקעית האמריקאית, כאשר שתי חיים פדרליים נרחבים נמכרו לגורמים פרטיים. חברי קונגרס הקדישו את זמנם לוויתורים כוחים בנושא המדיניות הקרקעית יותר מאשר לכל נושא אחר. אבל הטיעונים לכאן ולכאן סבבו תמיד סביב השאלה כיצד צריכה הקרקע הפדרלית להימכר, ולא האם היא צריכה להימכר. מעולם לא היו חילוקי דעות סביב הצורך בהעברת רכוש ציבורי לידיים פרטיות, מאחר והיה מובן מאליו, שמרץ רב ואנרגיה יגיעו תודות להעברה זו לידי מיצוי, ושהקרקע תפותח למירב התועלת של החברה.

בחינת הארעיות של הבעלות

גם רעיונות אחרים ליוו את המושג של "שיוויון בגישה". אחד מהם הוא, שלמרות שהפרט רשאי לעשות כסף ככל שירצה, הרי אין לו זכות אבסולוטית לקבוע כיצד יתחלק הכסף לאחר מותו. באותו הקשר של בעלות על רכוש באמריקה קיים גם הרעיון של התאפקות. לעשות כסף ולהשיג רכוש — זה טוב ויפה, אך אין להגזים בכך, שמא יקרו דברים רעים. בזמן מלחמת האזרחים נרמזו רבות בכתובים בצפון, שהאומה נענשה על שהקדישה תשומת-לב רבה מדי לדולר הכל-יכול.

מושג אחר שנקשר לרוכש — ואשר יש בו יותר נחמה מאשר תנאי מוקדם — הוא הארעיות של הבעלות. אפילו אם אתה ערשה הרבה כסף, זה לא ימשך לעד. תוך שלושה דורות יכול העני להתעשר ולהזור ולהיות עני. רעיון זה קיים, כך אימרים לי, בכל החברות, אבל נראה כי באמריקה היה לו כוח מנחם ומעודד במיוחד.

בשנים שבהן נתעצב האופי האמריקני, טרם היתה הגדרה ברורה וחד-משמעית של

האינטרס הציבורי, על אף שבמסמכי-היסוד של האומה ניתן למצוא מלים כמו: "אנו העם". בארצות אירופה המערבית מוגדר האינטרס הציבורי דרך המדינה. בבריטניה השכילו לדמיין שהשליט הוא המלך שבאופן סמלי יש לו בעלות על החברה כולה ועל כל כל דבר אחר, כך שזכויות על מחצבים למשל מיועדים בדרך מסויימת לטובת הכלל, ואינם יכולים להיות בבעלות פרטית לחלוטין. אבל בארה"ב, אם ישאל מישהו היכן האינטרס הציבורי, מתבססת התשובה בדרך כלל על הגדרה ראטורית שיש לה קשר עם משהו הקרוי דעת-קהל, או פשוט יותר — קשר לרשות של הרוב מאשרל משהו בעל אופי ממשלתי.

נכון הדבר, שבסוף המאה ה-19 חלו שינויים. היתה מחאה מאסיבית כנגד כיוון ההתפתחות של החברה. היו תלונות שהתנאים המוקדמים לבעלות על רכוש אינם מתמלאים, ושמה שהיה צריך להיות קצב טבעי של מחזוריות עני-עשיר-עני לא יצא אל הפועל; אלו שהתחילו כעשירים נשארו עשירים, אלה שהתחילו כעניים נשארו עניים, והפעור ביניהם הלך וגדל. השיוויון בגישה נשכת, ובמקומו נוצרו קארטלים וגופים מונופוליסטיים. לא היה כל סימן של התאפקות.

וכמובן, במאה ה-20 היתה עליה בכוח הנשיאותי והתפתחות בכיוון של נשיא שהוא כעין מייצג את כל העם ושכביכול נבחר במשאל-עם. עתה היה האינטרס הציבורי מוגדר בחלקו באמצעות מוסד הנשיאות ובאמצעות הפעילויות של הזרוע המוציאה לפועל מטעם הממשלה, כולל גופים כמו מס-ההכנסה הפדראלי, המוסד לביטחון סוציאלי והכרה רשמית בזכויותיהם של המקופחים ומשוללי הזכויות.

במקביל החלו שינויים בהגדרות של רכוש. וולטר ליפמן באחד מספריו הראשונים "השפעה ושלטון", ציין שאם מירשהו ניסה לדבר על רכוש פרטי במונחים

**וולטר ליפמן ציין באחד מספריו הראשונים
 "השפעה ושלטון", שאם מישהו ניסה לדבר
 על רכוש פרטי במונחים הישנים, הרי הוא היה
 צפוי לבלבול מושגים, מכיוון שעלייתם של האי-
 גודים הגדולים, פירושה היה שנוצרו גופים
 שאינם פרטיים ואף אינם ממשלתיים.**

עדיין בשארית האידיאולוגיה של רכוש פרטי בעלת עוצמה רבה באמריקה. אני משתמש כאן במלה אידיאולוגיה במובן של מערכת דעות וערכים שלעתים קרובות מצווה על עשיית מעשים או על אי-עשייתם. ומעניין שכשהאידיאולוגיה אינה מותקפת בתוך החברה, היא יכולה לשלוט בכיפה, אעפ"י שהיא לא פעילה במידה מסויימת; היא יכולה להמשיך להיות מרכיב דומיננטי רב-עוצמה במחשבותיהם ובפעולותיהם של אנשים.

כיום המושג של הלאמת רכוש והמושג של בעלות ציבורית — מושגים שהושמעו בנאוים מים באמריקה לאחר מלחמת האזרחים, בגלל חוסר הוודאות ששררה אצל האנשים סביב עניין הבעלות הפרטית — מושגים אלה נראה שעברו מעגל חיים שלם. האנשים תופשים שרעיונות אלה לא הצליחו בחברות אחרות, כך שהאתגר מבחון לאידיאולוגיה האמריקאית גיבוי רכוש — לא היה אפקטיבי. שומעים על אתגר זה, מתווכחים עליו, אבל אין בו כדי לאיים על הרחבת העיקרון של רכוש פרטי לעומת צמצום העיקרון של פעילות ממשלתית.

היה באתגרים אלה כדי לאיים בזמנים מסויימים — בשנות ה-30 למשל ובשלהי שנות ה-60. אולם אתגרים אלה לא החזיקו מעמד. הם לא נראו כמציעים אלטרנטיבות שונות וחזקות במידה מספקת, כדי שמישהו יראה צורך לעשות משהו בקשר אליהם.

ארה"ב, כמובן, יצרה התערבויות ממשל-תיות שבמובנים מסויימים שינו את פני החבר-

הישנים, הרי הוא היה צפוי לבלבול מושגים, מכיוון שעלייתם של האיגודים הגדולים, פירושה היה שנוצרו גופים שאינם פרטיים ואף אינם ממשלתיים; לא היה זה אדם פרטי — מלבד אולי על דרך הדמיון — והיה זה בהחלט לאורך זמן.

אז הבחינו הכלכלנים אדולף ברלה וגארדינר מינס בין רכוש אקטיבי ורכוש פאסיבי. הם אמרו, שעל אף שאנשים יכולים להיות בעלי רכוש, הרי שליטתם ברכוש זה הולכת וקטנה. הם יכולים להיות בעלים על קרקע, למשל, אולם כפופים לחוקים ולתקנות אזוריים, וכן לפעולות הפקעה. כמו-כן יכולים אנשים להיות בעלי-מניות בחברה בלי יכולת להשפיע בה.

פרדריק ל. פריור הבחין (בספרו "רכוש וארגון תעשייתי בארצות קומוניסטיות וקפיטליסטיות") בין זכויות של הכנסה לבין זכויות של שליטה. פריור טוען, שאין צורך להשתמש במושג רכוש. העיקר הוא מי השולט ברכוש. בארצות קפיטליסטיות מסויימות השליטה יכולה להיות נתונה בידי הנהלה קטנה. בארצות קומוניסטיות זה יכול להיות נתון בידם של מספר מצומצם של בירוקרטים. אלה ואלה נהנים מכוח עצום הנתון בידיהם למרות שהם עצמם יכולים להיות בעלי רכוש קטן.

האידיאולוגיה של רכוש פרטי היא בעלת עוצמה רבה באמריקה

טענתי היא, כי למרות כל השינויים במובן,

הם רואים חלק מן הבעיות. לאחר מלחמת האזרחים זכו רפובליקאים ראדיקלים בכוח ניכר. היה באפשרותם לחלק מחדש את הר-כוש בדרום; הם יכלו לתת לכל עבד משוחרר אחוזה משלו. אבל לא היתה חלוקת רכוש בקנה-מידה גדול, מאחר שההשלכות של פעולה כזאת יכלו להביא בעקבותיהם קשיים גדולים.

הנרי ג'ורג' הציע תאוריית "מס-אחד",⁴ שלפיה הזכות על רכוש צריכה להישאר בידי האנשים, ושלא יהיה כל צורך בממשלה, מכי-וון, שלפי דעתו, "המס האחד" ייצור אמריקה משגשגת ושבעת-רצון. אבל נראה, שהנרי ג'ורג' לא ייחד מחשבה לשאלה מי יעריך את שווי הקרקע ומי יקבע את שיעורי המס.

גיהנום של עשיית כסף ואגירתו

נקודת-מבט חזונית ואף דתית שולטת ברוב הסכימות האוטופיסטיות. נודמן לי לאחרונה לחזור ולקרוא את ספרו של צ'ארלס רייד: "הפיכת אמריקה לירוקה", שיצא לאור לפני כחמש-עשרה שנים, באותו זמן שקראתי את ספרו של וולט ויטמן "גופים דמוקרטיים". אלו שניהם אותו ספר. ויטמן מטיח ביקורת קשה כנגד אמריקה-שלאחר-מלחמת-האזרחים, הוא תוקף בזעם את המטריאליזם, וטוען כי אמריקה עשויה לזכות בעולם כולו, אך עלולה לאבד את נשמתה.

אליבא דוויטמן, השלב הראשון של אמ-ריקה, שלב גיבוש האופי, היה נפלא. לאחר מכן בא שלב שני, יותר מסובך, כאשר העניינים החלו להידרדר. זה הביא אותנו לזמנו, ב-1870. השלב השלישי שעדיין לפנינו, כתב ויטמן, יביא לפריחה גדולה של אמריקה.

אולם למרבה הפלא, למרות שוויטמן ביקר את אמריקה וצפה לעתיד לבוא, הוא הדגיש, כי אינו מתנגד לעושר ולתעשייה. הוא אפילו

⁴ שיטת מסים, שלפיה כל ההכנסה באה ממס על דבר אחד, ובייחוד ממס קרקעות (המתרגם).

רה באופן בלתי-הפיך. אבל ההתערבויות הללו לא שינו באופן מעמיק את עמדות ה-סוד של האנשים.

מעניין, שאנשים שאך לפני מספר שנים ראו את חוות הכול בהגדלת הכוח הנשיאותי לקראת יצירת חברה אמריקנית טובה יותר, מדברים עתה על הסכנות הכרוכות בנשיאות המתעצמת.

מאלף הדבר, שרוברט נוזיק, הפילוסוף הצעיר מהארווארד, שזכה בפרס על ספרו "אנרכיה, מדינה ואוטופיה", ממליץ על "מי-נימוס מדינה" מטעמי היגיון ואתיקה כאחת, וכל זאת מפי מי שבסוף שנות ה-60 היה לכאורה פתוח לרעיונות ראדיקליים, אבל גי-לה, כשהוצגה בפניו הגישה הדוגלת ב"מיני-מוס מדינה", שהוא אינו מסוגל להפריך אותה בדרך של היגיון.

אחד הערכים המתקשרים לרכושיות היא הפרטיות. זוהי זכותו הפרטית של כל אדם. אולם על מה מסתמכת זכות זו? היא נשענת על כך, שיש לי מספר זכויות בסיסיות, שיש לי רכוש בתוכי, עצמי. אם זה כך, הרי כל אחד חייב לצאת נגד כל מי שאומרים: "לא, לא, זכויותי הן רק אלו המוגדרות על ידי החברה", במיוחד כאשר חברה מוגדרת בד-עת-הרוב בציבור, או בממשלה.

העוצמה שרבים מאיתנו עדיין מייחסים לעקרונות הבחירה החופשית קשורה למושג הרכושיות. דהיינו, אינך יכול להפריך באופן בסיסי ומספק בין בעלות שיש למישהו באי-שיותו לבין בעלות שיכולה להיות לו מבחי-נות אחרות.

דבר זה, יש בו כדי להסביר מדוע תנועות רפורמה באמריקה תוחלת חייהן קצרה. יש מי שאומרים, כי תנועת רפורמה מטבעה אינה יכולה להחזיק מעמד יותר משנים אחדות, משום שכל מתקני העולם מאבדים את מרצם לאחר פרק זמן מסוים. דומני, כי יש תהליך טבעי המסביר את העניין. כאשר אנשים מת-חילים לבצע את הרפורמות הלכה למעשה,

יש להבחין בין זכויות של הכנסה מהרכוש לבין זכויות של שליטה על הרכוש. בארצות קפיטליסטיות מסוימות השליטה יכולה להיות נתונה בידי הנהלה קטנה. בארצות קומוניסטיות זה יכול להיות נתון בידם של מספר מצומצם של בירוקרטים. אלה ואלה נהנים מכוח עצום הנתון בידיהם למרות שהם עצמם יכולים להיות בעלי רכוש קטן ● ●

שמישהו צריך להמציא סיוט במתכונת סיפורי בדים אמריקני כדי לפרוץ החוצה ממה שמכונה מעגל קסמים.

אינני מנסה לטעון בכל האמור לעיל, שהי נני חושב שאמריקאים עושים בתחילה עריבוביה של דברים על ידי קביעת מערכת של רעיונות לא-מתאימים, ולאחר מכן מדשדשים בתוך רעיונות אלה, עוברים אותם לזמן-מה, ואז מחמת דלות-דמיון חוזרים אליהם.

למעשה, מה שאני טוען הוא, כי הרעיון של אמריקה הוא תערובת של נדיבות-לב ואינדיבידואליזם, נדיבות-לב ואגואיזם.

(תרגום ממאמר שהופיע בכתב עת אמריקאי. מרקוס קאנליף הוא היסטוריון וסופר, מרצה ללימודים אמריקניים באוניברסיטת סאסקה.)

העיר, כי במקרה שלא הובן כהלכה, אמריקה שלו, אמריקה הטובה שלו, כוללת בתוכה את הגיהנום של הרבה קבלת כסף, עשיית כסף ואגירת כסף. כך שספרו של ויטמן לא היה ציון-דרך כל כך ראדיקלי כפי שהיה זה חלום אוטופי.

בתוך כל מגוון הרעיונות בדבר השתנותה של אמריקה, יש אחד מהם הרואה אנשים המנסים לפרוץ החוצה ממעגל הקסמים על ידי יצירת דראמות-אסון של אחרית-הימים, חישובים סופר-דמיוניים בדבר משהו אימתני לגמרי. לעיתים קרובות ניתן לגלות בתוך אוצר-המילים של שינוי הגזמות גדולות על "מה שלא בסדר עם המדינה הזאת". נורמן מילר משחק תפקיד ראשי באנטוזיות כאלה. זה כמו

ענף השיש בישראל

בשולי הסקר מטעם מינהל מקרקעי ישראל

פיתוחו של ענף השיש יוכל לתרום לקידום ולביסוס הכלכלי של אזורי הפיתוח במדינה. שכן מרבצי השיש מרוכזים רובם ככולם באזורי הפיתוח: בגליל העליון והתחתון, בהרי אום-אל-פחם ובנגב הצפוני והדרומי ● ●

אפשר להקים כפרי-תעשייה בשכנות ישירה למרבצי השיש ולבסס את כלכלתם של כפרים אלה על הפקת חמרי השיש ● ●

זה, כשהוא נמצא בצורת גושים גלמיים, מגיע לעשרות מיליארדים דולרים.

אתרים עיקריים

הסקר מפורט למדי, והוא כולל רשימה של כל האתרים שבהם ידוע קיומם של מירבצי-שיש, תוך פירוט מיקום האתר, סוג השיש המצוי בו והערכת כמויות השיש. המדובר כאן, בין השאר, באתרים הבאים:

(א) אתר תל-חי — קרית שמונה. האתר מהווה חלק מן המדרון התלול של הרי-נפתלי, בין קרית-שמונה בדרום לכביש כפר-גלעדי בצפון. שטחו הכללי הוא 400 דונם, ונפח חומרי השיש המצויים בו מגיע למינימום של חמישה מיליוני מטרים מעוקבים.

(ב) אתר חורפיש. האתר נמצא צפונית ל-כפר חורפיש, ושטחו הוא 800 דונמים. כמות השיש המצוייה בו מוערכת בכארבעה מיל-יוני מטרים מעוקבים. יצויין, כי במקום כבר

תרומה חשובה לחקר אוצרות הטבע של ישראל מהווה סקר בנושא "ענף השיש בישראל"; רזרבות ומגמות בפיתוח היצוא, אשר נערך מטעם מינהל מקרקעי ישראל (*). מחברי הסקר הם יצחק כהן, שמעון גילר וצבי זיו. המחברים מציינים, כי ישראל עניה אמנם במשאבים טבעיים יקרים; ובניגוד לרוב ארצות חוף מייבאת המדינה מחו"ל חלק גדול מאוד מחומרי הגלם הדרושים לה לפיתוח תעשייתה. אולם כל המצוי בגיאולוגיה של ישראל מודע לפוטנציאל העצום של אבן, אשר ממנה מורכב רוב שטחה של הארץ. בין השאר, ראויים לתשומת לב סלעי-האבן שמ-הם ניתן להפיק את השיש הדקורטיבי בדרך ניסור וליטוש.

הבדיקות מראות כי פוטנציאל השיש, על כל סוגיו, מגיע בארץ לכ-180 מיליון מטרים מעוקבים. ערכו הכלכלי של פוטנציאל

(* הסקר פורסם ב-1977 מטעם יחידת המחצבים של מינהל מקרקעי ישראל.

יש מחצבת-שיש פעילה;

ג) אתר פקיעין. המרבץ נמצא בעיקר בצד הצפון-מזרחי של כביש פקיעין-מעלות. כמות חומרי השיש המצויים כאן מוערכת ב-8 עד 10 מיליון מטרים מעוקבים, והם כוללים שיש דולמיטי בהיר וכן דולמיטי קשה;

ד) אתר מע'ר, הנמצא מזרחית לכפר מע'ר, במקביל לכביש המחבר כפר זה עם מגדל. שטח האתר הוא כ-800 דונם וכמות השיש הנאמדת בו היא כחמישה מיליוני מטרים מעוקבים. באתר יש מחצבה נטושה; ה) אתר הר מעונה. האתר נמצא מדרום-מערב למושב מעונה וכפר תרשיחא, ומצויות בו שתי מחצבות פעילות ומחצבה נטושה אחת. שטח האתר הוא כ-900 דונם ונפח חומרי-השיש שבו נאמד בחמישה מיליוני מטרים מעוקבים.

בסמוך לאתר זה, ברכס חירבת-כנוסה, יש מרבץ משוער נוסף בשטח של 1,200 דונמים, והנפח המשוער של חומרי-שיש מגיע בו לשבעה מיליוני מטרים מעוקבים.

ו) אתר אזור כיסרא, המשתרע מדרום מערב לכפר-כיסרא על שטח של 1200 דונ-מים. המרבץ מכיל כחמישה מיליוני מטרים מעוקבים של חומרי-שיש;

ז) אתר ירכא, שמדרום לכפר-ירכא. במ-קום אותר שטח של 1200 דונם המכיל שיש מסוג א' ועוד שטח של 800 דונם עם שיש מסוג ב'. הרורבה הכוללת של חומרי-שיש ב-מקום נאמדת ב-8 עד 10 מיליון מטרים מעו-קבים.

ח) אתר מישור חוזה, המשתרע מצפון למכתש-רמון, מכיל שיש מטיב מעולה. כבר כיום פועלות במקום שתי מחצבות. שטח ה-מרבצים באזור נאמד ב-15,000 דונמים, וה-כמות שניתן להפיקה במקום היא כ-20 מיל-יון מטרים מעוקבים.

מלבד שמונת האתרים שלעיל קיימים ב-

ישראל מספר אתרים שבהם כמות השיש מצומצמת יותר; ביניהם האתרים של נחל מישגב, נחל השומר, אזור התרורים-ערד, מכתש תמנע ועוד.

מבין אוצרות השיש בשטחים המוחזקים יש לציין, קודם כל, את המירבצים העשירים באזור חברון. אף כי מירבצים אלה עדיין לא נחקרו במידה סבירה, ניתן לשער כי כמויות החומר שבהם מגיעים לכדי 50 מיליון מטרים מעוקבים שיש. מכל מקום ידוע, כי גושי שיש מאזור חברון מסופקים למנסרות בשטח ישראל, וכן הם משמשים לתעשיית השיש ב-גדה המערבית וליצוא.

הסיכויים ליצוא שיש

הסקר מצביע גם על העובדה, כי פיתוחם וני-צולם של אוצרות השיש הגיכרים הקיימים בארץ, עשוי להביא תועלת מרובה למשק ה-מדינה; זאת במובנים העיקריים הבאים:

ראשית, יש באפשרותה של ישראל לפתח יצוא גדול יחסית של שיש וחומרי שיש. ב-הקשר זה אפשר לציין, כי בזמן האחרון גבר הביקוש לשיש בשוקי העולם; בעיקר בגלל העליה ברמת החיים בארצות רבות. מעניינת העובדה, כי איטליה מייצאת לאר-צות חוץ שיש בדרגות עיבוד שונות, כסכום כולל של 1,250 מיליון דולרים בשנה.

לפי התחזית של מחברי הסקר, תוכל ישר-אל להגיע כבר בשלב הראשון (ז.א. בתום כשלוש שנים) ליצוא שיש בהיקף שנתי של כ-20 אלף מטרים מעוקבים, ערכו הכספי של יצוא זה יגיע ל-12.6 מיליון דולרים לפי ה-פירוט הבא:

היקף היצוא (בדולרים)	סוג השיש
875,000 —	שיש קרבונטי, גושים גלמיים
2,500,000 —	שיש קרבונטי, חתוך ומלוטש
1,750,000 —	שיש גרניטי, גושים גלמיים
7,500,000 —	שיש גרניטי, חתוך ומלוטש
12,625,000 —	מה"כ יצוא שנתי

לעיבוד שיש, אשר יספקו תעסוקה לתושבי האזור.

התרומה להרחבת התעסוקה

ניתן להעריך את תרומתו האפשרית של ענף השיש לביסוס אזורי הפיתוח, אם נביא בחשבון את תוספת מקומות העבודה הנובעת מפיתוחו של ענף זה. בהקשר זה מציינים מחב רי הסקר את העובדות הבאות:

א) מחצבת שיש המייצרת כ-5,000 מטרים מעוקבים שיש בשנה, מעסיקה כ-100 אורח ישיר כ-30 עובדים בפעולות החיצוב השונות, טעינת המשאיות וניהול ישיר;

ב) מפעל עיבוד שיש, המעבד חלק ניכר מהתוצרת המופקת כאותה מחצבה, מעסיק בשלבי הייצור השונים של לוחות שיש כ-20 עובדי ייצור ישירים, ועוד מספר עובדי משרד וניהול;

ג) הובלת השיש מהמחצבה למפעל העיבוד, השיווק הסיטוני והקמעוני וכן הרכבת השיש בבית הלקוח (במקרה שיש השיש משווק כאריץ) — כל אלה מעסיקים אף הם כמה עשרות עובדים.

מחשוב זה מתברר כי חציבת שיש בהיקף 5,000 מ"ר, כולל כל שלבי ההובלה, העיבוד והשיווק, יכולה להבטיח תוספת של 80-100 מקומות עבודה לאזורי הפיתוח. נמצא, שפיתוחו של ענף השיש יוכל להבטיח במרוצת השנים הקרובות תוספת של מאות מקומות עבודה באזורי הפיתוח. ואילו בטווח ארוך יותר של 5-10 שנים, תוספת של אלפי מקומות עבודה לאותם האזורים.

כן מתברר, כי בטווח ארוך יותר של 5-10 שנה אפשר יהיה להגדיל את יצוא השיש מישראל עד להיקף של 50 עד 100 מיליון דולרים בשנה. האזורים העיקריים שאליהם ניתן לייצא שיש, הם ארצות אירופה, ארה"ב וכן המזרח הרחוק.

התרומה לקידום אזורי הפיתוח

פיתוחו של ענף השיש יוכל גם לתרום תרומה מוחשית לקידום וביסוסם הכלכלי של אזורי הפיתוח במדינה.

ידוע, כי אפשרויות הפיתוח החקלאי באזורי הפיתוח מצומצמות למדי — הן מחוסר קרקע חקלאית מתאימה והן מחוסר מים. כל-כך אזורי הפיתוח תצטרך איפוא להתבסס במידה רבה על התעשייה כענף משק עיקרי. כך, למשל, מבוססת התוכנית לפיתוח הגליל על הקמת כפרי-תעשייה ומרכזי תעשייה אזוריים, ורק במידה מעטה על תוספת ישובים חקלאיים.

בהקשר זה נודעת חשיבות מרובה לעובדה, כי מרבצי השיש בישראל מרוכזים רובם ככולם באזורי הפיתוח: בגליל העליון והתחתון, בהרי אום-אל-פחם ובנגב הצפוני והדרומי. נמצא, כי מפעלים לחיצוב ועיבוד של שיש ליצוא יוכלו לתרום תרומה נכבדה לקידום התעשייה באזורי הפיתוח. כך, למשל, אפשר יהיה להקים כפרי-תעשייה בשכונות ישירה למרבצי השיש ולבסס את כלכלתם של כפרים אלה על הפקת חומרי השיש. זאת ועוד, במרכזי התעשייה האזורים המתוכננים באזורי הפיתוח ניתן יהיה להקים מפעלים

האקולוגיה החברתית באזור המטרופוליטני של תל-אביב

בשולי הסקר מטעם אוניברסיטת תל-אביב ניתן לזהות באזור המטרופוליטני בארבע גזרות של אזורים נפרדים: הצפון—היוקרתי; הערים רמת-גן, גבעתיים, בני ברק ופתח-תקוה במזרח; ריכוז של המעמד הנמוך בדרום תל-אביב ויפו; הערים חולון ובת-ים, שבהן מתגוררת אוכלוסייה ממעמד בינוני ובינוני-נמוך • •

מטעם המרכז ללימודים אורבניים ואזוריים של אוניברסיטת תל-אביב הופיע לאחרונה סקר מענין בנושא האקולוגיה העירונית של האזור המטרופוליטני של תל-אביב (*). מחברי הסקר — אליהו בורוכוב, יונה גינצברג ואליה ורצברגר — מנתחים בסקר זה את הדיפרנציאציה המרחבית והתפרוסת הגיאוגרפית של האוכלוסייה באזור, תוך השוואה עם אזורים מטרופוליטניים אחרים בעולם.

1) תכונות גיל. בקבוצה זו נכללו שלושה משתנים: הגיל החיצוני של ראשי המשפחות, המייצג את השלב במחזור החיים שבו מצויה אוכלוסיית האזור; אחוז האוכלוסייה מתחת לגיל 14 המייצג את שעור הילדים באזור; וכן אחוז האוכלוסייה מעל לגיל 65, המייצג את מידת ההזדקנות של האוכלוסייה;

2) תכונות עדתיות של האוכלוסייה. כאן נכללו שני משתנים בלבד: אחוז ראשי משקי הבית שהם ילידי ישראל;

3) אורח החיים והרכב המשפחה. בקבוצה זו כלולים שני משתנים האמורים לשקף את סגנון החיים המשפחתי: גודל המשפחה מחד גיסא, ואחוז הנשים שאינן משתתפות בכוח העבודה (דהיינו, אחוז הנשים הבוגרות ש-אינן עובדות מחוץ למשק ביתן) מאידך גיסא;

4) תנאי החיים. כאן נכללו ארבעה מש-תנים האמורים לשקף את צפיפות הדיור ואיכותו: מספר הנפשות הממוצע לחדר; אחוז המשפחות המתגוררות בצפיפות גבוהה מאוד של שלוש נפשות או יותר לחדר; מספר החדרים בממוצע לדירה; וכן אחוז הדירות ה-

קיימות דעות שונות ביחס לתיחומו המדויק של האזור המטרופוליטני של תל-אביב. מחברי הסקר בחרו בהגדרה שלפיה כולל האזור את העיר תל-אביב גופא, וכן שש ערים בשכנותה — בת-ים, חולון, גבעתיים, רמת-גן, בני ברק ופתח תקוה.

כבסיס למחקר שימשו הנתונים שנתקבלו ממפקד האוכלוסין והדיור משנת 1972, וכן תוצאות הבחירות לכנסת בסוף 1973.

המשתנים הדמוגרפיים והכלכליים העיקריים

השיטה הסטטיסטית שבה נקטו מחברי הסקר היתה השיטה של ניתוח גורמים (factor)

(*) האקולוגיה החברתית של אזור תל-אביב רבתי; ניתוח סטטיסטי של נתונים ממפקד האוכלוסין והדיור 1972. תל-אביב, אפריל 1978.

ממעמד נמוך במקצת מזו של צפון תל-אביב. ניתן אפוא לזהות באזור המטרופוליטני ארבע גזרות: (א) הצפון היותרתי; (ב) הדרום ערים רמת-גן גבעתיים, בני ברק ופתח-תקוה כמזרח; (ג) ריכוז של המעמד הנמוך בדרום תל-אביב ויפו; (ד) הערים חולון וכתים שבהם אוכלוסיה ממעמד בינוני וכינוני נמוך.

התפרוסת לפי גודל משפחה

לעומת זאת, אם מסווגים את האוכלוסיה לקבוצות בהתאם להרכב המשפחה ואורח החיים, הרי מתברר כי קבוצות אלו נוטות להתרכז באזורים נפרדים המהווים למעשה מעגלים קונצנטריים סביב כיכר דיזנגוף. באזור של כיכר דיזנגוף בולט ריבוי משפחות קטנות בלי ילדים, ואילו במידה שמתרחקים ממרכז זה, עולה גודל המשפחה, בעוד שהגיל הממוצע של האוכלוסיה יורד. חישוב מקדמי המיתאם מצביע על מיתאם גבוה יחסית בין המרחק מכיכר דיזנגוף לבין מספר הנפשות במשפחה ($R = 0.60$), וכן בולט מיתאם גבוה עם אחוז האוכלוסיה מתחת לגיל 14 ($R = 0.67$).

הבטים אקולוגיים של המוצא העדתי

אשר להשפעת המוצא העדתי, הרי בניגוד למה שקורה בערים רבות בארצות המערב לא אובחנה במרחב המטרופוליטני התל-אביבי מגמה להתגבשות אזורים נפרדים על בסיס השתייכות עדתית משותפת. עם זאת נמצא שיש מיתאם מובהק בין שעור ראשי משפחות שהם ילידי אסיה או אפריקה לבין שלושה משתנים בסיסיים: המעמד החברתי-כלכלי, גודל המשפחה וצפיפות הדיור. הנתונים מצביעים על נטייה חזקה של יוצאי ארצות האיסלם להיות בעלי משפחות גדולות. יש גם מיתאם גבוה

קטנות בנות חדר אחד או שני חדרים; (5) הוותק. המדובר בוותק בשכונה, אשר נאמד על פי השנה שבה נכנסו המשפחות לדירותיהן באזור הנתון (לפי ממוצע חציוני).

(6) מעמד חברתי-כלכלי. בקבוצה זו נכללו חמישה משתנים: רמת ההשכלה, אשר נמדדה על פי חציון שנות הלימוד של האוכלוסיה הבוגרת (מעל גיל 18); אחוז עובדי הצווארון הכחול; השכר הממוצע של שכירים בוגרים; ההכנסה המשפחתית הממוצעת של משקי הבית שראשיהם שכירים, וכן אחוז המשפחות שבבעלותן מכונית פרטית.

(7) התנהגות פוליטית ודתית. כאן נכללו שני משתנים: אחוז הבוחרים שהצביעו באזור הנתון בעבור אחת משלוש המפלגות הדתיות בישראל בבחירות שהתקיימו לכנסת בסוף שנת 1973; וכן שעור ההשתתפות בבחירות לכנסת (דהיינו, אחוז המצביעים מבין בעלי זכות בחירה) באזור הנתון. משתנה אחרון זה אמור לשקף את מידת המעורבות הפוליטית והחברתית של תושבי האזור.

ההתפרוסת בהתאם למעמד הכלכלי-חברתי

אחד הממצאים החשובים של הסקר היה, כי קבוצות האוכלוסיה המשתייכות למעמד כלכלי-חברתי שונה נוטות להתרכז באזורים נפרדים, וכי אזורים אלה מתפרסים לפי גזרות. האזורים הנפרדים משתרעים בחלק הדרום של דרום תל-אביב וכן ביפו שבה ישנו ריכוז של מעמד נמוך, עם דיור נמוך וכל הנלווה אליו. אזור זה חוצץ למעשה בין החלק הצפוני של תל-אביב, שבו מתגוררת אוכלוסיה בעלת מעמד כלכלי-חברתי גבוה, לבין פרברי הדרום המאוכלסים בעיקר בבני המעמד הבינוני והבינוני נמוך (בתים וחולון), ואילו בפרברים שבמזרח (רמת-גן, גבעתיים, בני ברק ופתח תקוה) מתגוררת אוכלוסיה

בין מוצא עדתי לבין מעמד חברתי-כלכלי; מחקרים רבים מעידים על הבדלים מובהקים בהכנסה, רמת השכלה ועיסוקים כלכליים בין יהודים יוצאי המזרח התיכון לבין יוצאי אירופה. וכן קיים מיתאם גבוה בין שיעור ראשי משפחות שהם ילידי אסיה ואפריקה לבין צפיפות דיור גבוה ($R = 0.64$). התוצאה מכך היא שלמוצא העדתי יש הבט אקולוגי מובהק. אזורים שבהם מרוכזת אוכלוסיה ממעמד חברתי-כלכלי גבוה נוטים גם להכיל שיעור גבוה של יוצאי אירופה. מצד שני, באזורים שבהם מצוי ריכוז של אנשים ממעמד כלכלי נמוך יותר, ישנו שיעור גבוה של משפחות שראשיהן הם ילידי אסיה ואפריקה. במילים אחרות, הגורם החברתי-כלכלי מתואם במידה רבה עם הגורם העדתי של האוכלוסיה.

באזור המטרופוליטני של תל-אביב בולטת מידה רבה של דיפרנציאציה מרחבית; וזאת קודם כל בהתאם למעמד הכלכלי-חברתי מזה וגודל המשפחה מזה. השוואה עם ארצות תבל אחרות מראה, כי הדפוסים של דיפרנציאציה מרחבית זו דומים למדי לאלה שבערים של ארצות המערב.

התפתחות זו יכולה להיחשב כמאכזבת למדי. שהרי מדיניות המוצהרת של הרשויות הממשלתיות והעירוניות בישראל היתה למנוע את הדיפרנציאציה המרחבית הזאת ולעודד אינטגרציה חברתית של קבוצות אוכלוסיה שונות. הממשלה פיתחה מדיניות שיכון

שאחד הקריטריונים העיקריים שלה היה קידום המיזוג של אוכלוסיות שונות ובני עדות שונות. בייחוד בלט הדבר באזורים של מרכז הארץ, שבהם בוצעה מדיניות עקבית של עירוב שיכוני העולים עם שיכונים המיועדים לאוכלוסיה ותיקה.

אולם הצלחותיה של מדיניות אינטגרציה זו היו מוגבלות בהחלט. מחקרים שנעשו בשנות שנות של האזור המטרופוליטני של תל-אביב מעידים, כי שיכונים שנבנו בידי הממשלה ואוכלסו בתושבים ממוצא מעורב, נהפכו במרוצת השנים להומוגנים יותר מבחינת הרכב האוכלוסיה. זאת משום שבעלי האמצעים ובעלי המקצועות החופשיים נטו לעבור ל"שכונות טובות יותר". ניידות זו השפיעה בכיוון לאחידות עדתית גוברת בשכונות אלו; בעיקר משום שיוצאי אירופה הרבו יותר לעזוב אותן ולעבור לשכונות ברמה גבוהה יחסית מאשר יוצאי אסיה ואפריקה. התוצאה מכך היתה, למשל, שביפו עלה ה"שיעור של יוצאי אסיה ואפריקה בקרב ילידי חו"ל במידה בולטת, תוך שנים מעטות (מ-34% ב-1961 ל-43% ב-1964).

המסקנה היא, כי בעוד שהמדיניות הממשלתית המוצהרת היתה בכיוון עידודה של אינטגרציה חברתית, הרי אמצעי המדיניות שנקטו כדי לעודד את האינטגרציה הזאת לא היו אפקטיביים ביותר.

מהחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל

● סמכויותיה של המועצה

● הצמדת דמי החכירה למדד המחירים

● הפרת חוזי חכירה וביטולם

בישיבתה מה-28 למארכ 1978 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל שורת החלטות בעלות חשיבות עקרונית לגבי המדיניות הקרקעית ודרכי ניהולו של הרכוש הקרקעי שבידי מינהל מקרקעי ישראל. להלן כמה מהחלטות אלו:

סמכויותיה של המועצה

מועצת מקרקעי ישראל (להלן — "המועצה") בתוקף סמכותה לפי סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך—1960, לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל מינהל מקרקעי ישראל, חוזרת ומחליטה:

1. המועצה הינה הגוף המוסמך הבלעדי שמונה על פי החוק לקבוע את המדיניות הקרקעית שעל פיה ינוהלו מקרקעי ישראל ולפיכך המדיניות הקרקעית, כפי שנקבעה על ידה, היא המדיניות הקרקעית הקובעת והמחייבת כחוק. דיון במדיניות הקרקעית מקומו במועצת מקרקעי ישראל. הצעות לשינוי המדיניות הקרקעית הנקבעת על ידה או לתיקונה תובאנה בפני המועצה בצורה המקובלת.

2. מינהל מקרקעי ישראל הינו הגוף היחידי המנהל את מקרקעי ישראל בהתאם למדיניות הקרקעית שנקבעה על ידי המועצה. הן בהתאם לאמנה שבין ממשלת ישראל וקרן קיימת לישראל והן על פי החוק, מינהל מקרקעי ישראל הוא הגוף הבלעדי המוסמך לנהל את מקרקעי ישראל. מדיניות המועצה מכוונת על ידי הצורך לשמור את הקרקע כנכס לאומי ועל ידי המגמה להביא לפיזור נכון של האוכלוסיה.

3. המועצה משוכנעת שמינהל מקרקעי ישראל מבצעת בנאמנות את המדיניות הקרקעית שנקבעה על ידה והיא בדעה שאין מקום ליטול מסמכויותיו לניהול מקרקעי ישראל ולהעבירן לאחרים ודוחה לחלוטין כל רעיון ליטול מסמכויותיו אלה של המינהל.

הצמדת דמי החכירה למדד המחירים לצרכן

מועצת מקרקעי ישראל בתוקף סמכותה, לפי סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך—1960, לקבוע את המדיניות לפיה יפעל מינהל מקרקעי ישראל — מחליטה בהמשך להחלטות המועצה בדבר גבית דמי החכירה השנתיים כלהלן:

1. מסמיכים את מינהל מקרקעי ישראל:
(א) לגבות החל מיום 1 באפריל 78 דמי חכירה שנתיים כשהם צמודים למדד יוקר המחיה. ההצמדה תחושב אחת לשנה ותהיה בשיעור של 70% מעלית המדד.
(ב) עם הפעלת סעיף א' לעיל יהיה החוכר פטור מלשלם תוספת שבע שנתית של 35% והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן.
2. לצורך חישוב תוספת ההצמדה השנתית יובאו בחשבון 12 החודשים שהסתיימו בחודש ינואר של אותה שנה.

הפרת חוזי חכירה וביטולם

מועצת מקרקעי ישראל, בתוקף סמכותה לפי סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך—1960, לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל מינהל מקרקעי ישראל (להלן — "המינהל") מחליטה כלהלן:

1. סעיף מס. 2 בהחלטת המועצה שנתקבלה בישיבה מס. 167 מיום 10 במאי 1976 בטל ובמקומו יבוא סעיף 2 כלהלן:
2. הפר החוכר או היוזם סעיף מסעיפי חוזה הפיתוח או החכירה והחליט המינהל לבטלו, או ביקש החוכר או היוזם לבטל את חוזה הפיתוח או החכירה כיוון שאין באפשרותו למלא אחר התנאים והמינהל הסכים לבטלו, יחולו על ביטול החוזה ההוראות הבאות:
 - א. החוכר או היוזם יחזיר למינהל את הקרקע שנמסרה לו על פי ההסכם כשהיא פנויה מכל אדם וחפץ לפי דרישת המינהל, ונקייה מכל שיעבוד ותביעות.
 - ב. המינהל יחזיר לחוכר או ליוזם כל סכום ששולם למינהל, אחרי ניכוי החוצאות וההפסדים שנגרמו למינהל.
 - ג. החזיק החוכר או היוזם בקרקע מעל לתקופה הכתובה בחוזה הפיתוח ולפחות שנה אחת, רשאי המינהל לגבות ממנו:
 - 1) כל הפסד הכרוך בירידת הערך הריאלי של הקרקע.

2) דמי חכירה בעד כל התקופה בהתאם לתנאי החוזה.
3) כל המסים וההיטלים החלים על החוכר או היוזם בהתאם לחוזה הפיתוח, שלא שולמו על ידו עד למועד החזרת הקרקע.

ד. המינהל יחזיר לחוכר או ליוזם את הוצאות הפיתוח אשר חוייב בהן בגין החזקת המגרש, על ידי רשויות ממשלתיות או עירוניות. כן רשאי המינהל להחזיר לחוכר או ליוזם את ההשקעות הנוספות במידה שהביאו, לפי שיקוליו של המינהל להעלאת ערך הקרקע.

ה. ערער החוכר או היוזם על התנאים שנקבעו על ידי המינהל בסעיף ג' סעיפים קטנים 1), 2), ו-3) לעיל, יובא ערעורו בפני ועדה שמונתה על ידי יו"ר מועצת מקרקעי ישראל.



מפואות המכון

החוג למדיניות קרקעית

החוג ערך בשנת תשל"ח את הפגישות בנושאים הקשורים בעתודות קרקע ובנושא "תפרושת אוכלוסין ועתודות קרקע". במרוצת השנה נתקיימו 7 פגישות.

הדיון בנושא "עתודות קרקע" נפתח בהרצאותיהם של ה"ה נחום דונסקי, יהודה דרכסלר, ציון השמשוני ושמואל שקד. במרכז הדיונים עמד הסקר על הרזרבות הקרקעיות באזור המט-רופולין של תל-אביב — מבחן מוקדם, שערך מר נחום דונסקי בשביל המכון, וכן העבודות של יתר המרצים ונסיגום. במרכז הדיונים בנושא "תפרושת אוכלוסין ועתודות קרקע" עמדה הרצאתו של למר מאיר גרון, שאת תוכנה אנו מביאים בחוברת זו. כתוצאה מהדיונים בחוג, הוציא המכון 2 חוברות, הכוללות את ההרצאות בנושאים:

"עתודות קרקע" 6/1 *);

"תפרושת אוכלוסין ועתודות קרקע" 7/1 *).

המכון עורך עוד 2 חוברות המוקדשות לדיונים שהיו בעקבות ההרצאות הנ"ל.

הוקמו ועדות לייסוח המלצות בהרב ה"ה: מאיר גרון, זאב כהן ואלכסנדר פוזננסקי.

הועדות הציעו הצעות והמלצות כתוצאה מדיוני החוג. על סמך הצעות אלה נערך דיון בחוג, וְהַנִּיסוּחַ הַסּוּפִי שֶׁל הַהַצְעוֹת וְהַהַמְלָצוֹת נִמְצָא כֶּעֶת בְּשִׁלְבֵי עֵיבוּד, וְעַם סִיּוּמוֹ הֵן יִשְׁלַחוּ לְגוֹרְמֵי הָאֲחָרָאִים לְנִיּוּחַ קְרָקְעוֹת וְלִמְדִינִיּוֹת קְרָקְעִית בָּאָרֶץ.

כן פורסמו מטעם המכון חוברות מדיונים קודמים של החוג בנושא "מדיניות קרקעית" מס. 5/1 *), 3, 5/2 *).

קשרי-חוץ ופרסום מחקרים

המכון טיפל באחרונה בחילופי מידע וקשר קשרים עם כמה מוסדות מדעיים בחו"ל, כגון: קולג' הנרי ג'ורג' בניו יורק וכן עם מוסדות אוניברסיטאיים בסיאול.

לפי הידיעות שקיבלנו מחו"ל, בטאון "קרקע" מעורר שם התענינות. אשר למחקרים שעורך המכון, כבר נמסר לדפוס מחקר משותף של משרד החקלאות, אוניברסיטת ת"א והמכון בנושא: "השפעת התיעוש והעיור על שימושי קרקע חקלאיים". סקירה נרחבת על המחקר נביא בחוברת הבאה של "קרקע".

כן נמצא בהכנה המחקר "קרקע בתור השקעה".

(*) מספר להזמנות

**LIST OF RESEARCH PAPERS PUBLISHED
BY THE INSTITUTE**

1. "Patterns of Land Use and Land Tenure in Israel", by: Dr. H. Darin-Drabkin, S. Zarchi, and A. Poznanski (in English).
2. "Survey of Land Reserves in the Metropolitan Region of Tel-Aviv (Rehovot, Kfar Saba)", by: Nachum Dunsky (in Hebrew).
3. "The Influence of Taxes on Registration of Land Rights" — in collaboration with the Institute for Research of Legislation and Comparative Law, Faculty of Law, Hebrew University of Jerusalem — by: Dr. David A. Frankel; directed and edited by: Prof. I. Weisman (in Hebrew).
4. "The Influence of Taxation on the Land Market and Land Use", by: S. Zarchi (in Hebrew).
5. "The Land Regime in Africa and its Influence on the Process of Economic Growth" — in collaboration with the David Horowitz Institute for Research of Developing Countries, Tel Aviv University — by: Dr. S. Pohorelis, Dr. A. Shaskin (in Hebrew).
6. "Changes in Land Policy in European Countries and their Implications for Israel", by: Dr. H. Darin-Drabkin (in Hebrew).
7. "Changes Appearing in Rural Land Use as a Result of the Spread of Built-up Areas" — with the aid of the Land Use Research Institute — by: Dov Gavish (in Hebrew).
8. "The Land Element in the Price of Flats", by: Dr. Daniel Shefer and Mira Baron (in Hebrew).
9. "The Policy of Land Supply by Public Authorities in Holland (The Amsterdam Experience)", by: Dr. H. Darin-Drabkin (in Hebrew).
10. "Land Registry Procedures for Housing", by: A. Poznanski (in Hebrew).
11. Survey of Land Resources in the Metropolitan Region of Tel Aviv (preliminary test).

**LIST OF PUBLICATIONS OF THE LAND POLICY
DISCUSSIONS GROUP**

1. The Development of Land Prices and Land Policy", (in Hebrew; English synopsis).
2. "Law and Urbanization", (in Hebrew; English synopsis).
3. "Condominium Problems", (in Hebrew only; 3 parts).
4. "Compulsory Acquisition of Land for Public Purposes", (in Hebrew only).
5. "Land Policy", (in Hebrew only; 4 parts).

of land at Rishon LeZion and Netanya, and indeed one of these towns could easily accommodate half a million inhabitants without any need to convert agricultural land or to build at too great a density.

The population is not expanding

Another planning failure: in Israel the vast majority are anxious to live in the coastal zone — on the Mediterranean shore, abandoning the development towns built in the North, the South and the Jerusalem area. The population of these towns is not expanding or developing at the required pace for a variety of reasons, such as the inadequate standard of education provided (which in turn is due to the reluctance of the better teachers to move out to the development towns), the lag in development of the infrastructure and essential community services, and the inadequate choice of jobs available.

Such planning failure are not to be found in Israel alone. The lectures at the symposium pointed out the many planning failures there had been in other countries. This was expressed by Professor N. Lichfield, Golani, Rose and others.

Some of the lectures outlined new breakthroughs in their addresses. Of particular interest was the address of Professor Denderi on the Development Legislation in Italy.

New ideas were also expressed by several lecturers who spoke on the social and community-oriented approach to problems of physical planning (Professor Raanan Weitz, the architect S. Shaked, Prof. Rapkin and Dr. Borochoy).

The international symposium held in December 1977 on the subject of physical planning was interesting and impressive. Forty lecturers from Israel and abroad participated, the subjects discussed ranging from regional and urban planning to evaluation of land uses, new attitudes to residential housing construction and the social and psychological aspects of urban planning and housing.

The scheduled programme itself was impressive, but the symposium also offered the participants an opportunity to get a new perspective on their work, leading in many cases to rather disappointing conclusions. Looking back on 40-50 years of urban planning in this country, from the time of the British mandate through the period of the State, one can only feel frustration at the many planning fiascos.

For example there are the many high-rise apartment buildings constructed in the past two decades in Israel's towns, placed in too great proximity leaving insufficient space for gardens, parks, playgrounds, sports fields squares or recreation space for the elderly. As against this, a relatively large number of sites have been taken over by shops, some with proper parking arrangements and many others — with parking in the road or on the pavement.

Some Planning Failures

Another serious failure may be seen in the conversion of good agricultural land in the vicinity of the towns into building sites. This applies particularly to Kiriat Ono, Ramat Hasharon, Rishon leZion and Netanya. Many people will recall the 400-dunam orange grove at Kiriat Ono that was neglected and abandoned, and has now been turned into building land.

At Rishon LeZion and Netania too, entire citrus groves were neglected and finally uprooted, the land being parcelled up for building sites. Yet all this could have been avoided. For after all there is plenty

of families of Afro-Asian origin. Consequently, it is evident that ethnic origin has a significant ecological aspect.

In conclusion, it was found that in the population distribution in the metropolitan area of Tel Aviv, a high level of regional differentiation was evident, dependent on both socio-economic level and family size. A comparison with other countries showed that these patterns of differentiation were similar to those in many towns in countries of the West.

Promoting the Merging of Different Population

This development is something of a disappointment, in light of the declared policy of the government and local authorities in Israel to prevent regional differentiation and to encourage the social integration of different population groups.

One of the ways in which it was hoped to promote this policy was by adopting a housing policy one of whose criteria was to promote the merging of different population groups and ethnic categories.

However, the success of this policy of integration has been very limited. Research carried out in various neighbourhoods of the Tel Aviv metropolitan region shows that neighbourhoods built by the government and inhabited at first by a population of mixed origin, became more homogeneous over the years in terms of the composition of the population. This is because the better off, and the persons working in the liberal professions, tended to move out to better neighbourhoods.

This mobility caused increasing ethnic uniformity in these neighbourhoods. Families of European origin tended to move out to neighbourhood of a higher standard more quickly than families of Asian and African origin.

The conclusion to which one is led is that while the government's declared policy was one of encouraging social integration, the measures taken to encourage such integration were not particularly effective.

groups belonging different socio-economic groups tend to congregate in separate areas and that the definition of each area becomes an established fact. These separate areas are as follows :

1. the Northern part of Tel Aviv, where the population is of a high socio-economic class;
2. the southern section of Tel Aviv, including Jaffo, where a lower socio-economic class has congregated, with poor housing conditions and all that this implies;
3. the satellite towns south of Tel Aviv (Bat-Yam and Holon), with mainly a middle and lower-middle class population;
4. the satellite towns east of Tel Aviv (Ramat Gan, Givataim, Bnei Braq) where the population on the whole is of a slightly lower stratum than in North Tel Aviv.

A tendency to congregate in separate areas

When the population has classified into groups according to family size and way of life, it was found that such groups tend to congregate in separate areas virtually constituting concentric circles with their mid-point at Dizengoff Square in central Tel Aviv.

In the vicinity of Dizengoff Square, the small family childless or with only one child — is predominant, but the greater the distance from Dizengoff, the larger the average family tends to while the average age of the population tends to drop.

As to the influence of ethnic origin, unlike the situation in many large cities in Western countries, no tendency was discerned in the metropolitan area of Tel Aviv separate areas to be formed on the basis of common ethnic affiliation.

However a signification correlation was found between the proportion of families of Asian and African origin and the following basic variables: socio-economic status, family size and density of dwelling. Families of Asian and African origin tend to be large.

There is a high correlation between heads of families of African or Asian origin and high housing density.

It was also found that in neighbourhoods with a high concentration of persons of lower economic status, there was a high proportion of heads

The Social Ecology of the Metropolitan Area of Tel Aviv

In neighbourhoods with a high concentration of persons of lower economic status, there was a high proportion of heads of families of Afro-Asian origin. Consequently it is evident that ethnic origin has a significant ecological aspect ● ●

An interesting research paper on the social ecology of the metropolitan area of Tel Aviv was recently published by the Urban and Regional Studies Centre of Tel Aviv University, written by Eliahu Borochov, Yona Ginzberg and Alia Werzberger. The area referred to in the research includes six towns in the Dan region as well as Tel Aviv itself: Bat Yam, Holon, Givataim, Ramat Gan, Bnei Brak and Petah Tikva.

The research is based on data obtained in the population and housing Census of 1972, and the results to the elections to the Knesset at the end of 1973. The method adopted was of factors analysis, and for the purpose of the analysis 19 variables were used, categorized according to the following seven groups :

- a. the age composition of the population; b. ethnic characteristics; c. size of family and other family characteristics; d. housing conditions; e. Number of years of residence in neighbourhood; f. socio-economic status (which includes level of education, income level, percentage of population owning private car, and percentage of white-collar workers among given population); g. political and religious behaviour.**

One of the important findings of the research was that population

One of the important findings of the research was that population groups belonging to different socio-economic groups tend to congregate in separate areas and that the definition of each area becomes an established fact ● ●

the population of the district. The authors of the survey show that the quarrying of 5,000 cubic metres of marble, with all the stages of transportation, processing and marketing, can ensure an additional 80-100 jobs for development zones.

One may conclude that development of the marble industry may, in the course of the coming years, provide several hundred new job opportunities in the country's development regions, while in the longer range of 5-10 years, development of this industry could provide several thousand new places of work in the regions.



could make a valuable contribution to the advancement of the Israeli economy, for two principal reasons :

First, Israel would be able to develop relatively large-scale exports of marble and marble products. The demand for this product has increased considerably in recent years in world markets, including the advanced countries. Italy for example, has in recent years been exporting marble (at different stages of processing) to the value of \$ 1,250 million annually.

Israel too could export marble on a substantial scale. The researchers arrive at a forecast according to which Israel, at the first stage (i.e. after three years) could export 20,000,000 c.m. of marble annually which is equivalent to exports worth \$ 12.6 million. In the long range, or 5-10 years, Israel's marble exports could be increased to the value of \$ 50 to 100 million annually.

The main markets for exporting marble and its products are the European countries, the United States and the Far East.

Secondly, the development of this industry could make a substantial contribution to the economic consolidation of of the country's development zones.

Economic encouragement for industrial villages

It is becoming increasingly acknowledged that the country's development zones will have to rely to a growing extent on industry as their prime economic activity, since the potential for agricultural development in these areas is strictly limited.

The plans for the economic advancement of the development zones are based on establishment of industrial villages and regional industrial centres, and in this connection, the location of the geological marble resources in the development areas — in Upper and Lower Galilee, in the Um-el-Fahm hills, and in the Northern and Southern Negev — is of particular importance.

Industrial villages can be set up in the vicinity of the marble strata, basing their economy mainly on production of marble products.

At the regional industrial centres planned for the development zones, marble processing plants can be established to provide employment for

Survey of the Marble Strata in Israel

Industrial villages can be set up in the vicinity of the marble strata, basing their economy mainly on production of marble products ●

Development of the marble industry may, in the course of the coming years, provide several hundred new job opportunities in the country's development regions, while in the longer range of 5—10 years, development of this industry could provide several thousand new places of work in these regions ● ●

An important contribution to research of Israel's natural resources is contained in the survey on "The Marble Industry of Israel", which was recently published by the Israel Land Authority, and was written by Y. Cohen, S. Giller and Z. Ziv.

The data contained in the survey show that the country's potential of marble of all kinds is app. 189,000,000 cubic meter, which in its original state of crude blocks, is valued at \$ 10 billion. The marble strata of the country are concentrated in two principal areas :

- a. the Galilee region, where rich strata of marble are present at various locations, including Kiriat Shmona, Hurfeish, Peki'in, Mr. Me'uneh etc.**
- b. The Negev region, where marble strata are present at Mishor Hava, the Timna crater, the Arad vicinity etc.**

Substantial marble resources are also to be found in the administered territories, with particularly rich strata in the Hebron district.

The authors of the survey stress that development of these resources

landlord, but receiving a whole or partial refund from the National Insurance.

- e. It is important to preserve the principle of keeping rent per room linked to a specific price index in order to preserve the value of the currency.

The subject of rents of business premises however should be treated in an entirely different manner. This is because a business can write off rents as expenditures set against profits, in its dealings with the Income Tax authorities. Today there are eleven categories of businesses exempt from rent protection, and more categories of businesses should be free of such protection.

An alternative possibility — to release all business premises from rent protection but to determine a new rent according to a permanent, relatively low, rate, such as 6% annually of the free market value of the property.

We would like to stress however, that tenants protection against eviction should be maintained, even for business premises, provided that the tenant keeps up regular payments of the rent as determined either in a contract or as a result of a legal hearing.



dated, or even actually anachronistic. Yet these amendments were not introduced in a systematic or consistent manner, but rather in patchwork style. As a result, the system as it stands today is extremely clumsy and complicated, weighed down by many absurdities. Consequently a fundamental revision of the entire law is urgently needed. It should be based on three main principles :

1. the principle of uniformity; 2. the principle of stability; 3. the principle of equity. The Minister of Housing and Planning has appointed a special committee to examine the entire issue of the tenants' protection law and put forward proposals for a solution to the problem.

Distinction between apartments for residential purposes and business premises

It would appear to us that, in order to find a solution, one must distinguish first of all between apartments for residential purposes and business premises. For residential premises, the level of rents may be determined, inter alia, in the following ways :

- a. It is possible, for example, from time to time to determine a uniform level throughout the country as the monthly rent per room. This could be modified by determining reductions on this uniform sum in respect of criteria of the location of the apartment, the state of the rented property or the social situation of the tenant. The monthly rent per room could be set at let us say, IL. 200.— nevertheless in a town of lower than average standard, a 20% discount could be granted to tenants.
- b. An alternative possibility — to determine a set rent per room for each separate region, thus avoiding the necessity of determining discounts.
- c. There is also the possibility of determining points for exemption of income tax related to rent payment of protected flats. In this way the tenant would be eligible for tax deductions similar to the system applied to fares to work.
- d. Another possibility to be considered is the granting of tax deductions for tenants suffering from economic or social hardship. This could be achieved by his paying the regular rent to the

DAN MARGOLIOT, Adv.

Proposals for Improvements and Amendments to the Tenants' Protection Law

There are two principal components to the tenants' protection law: first, the law is intended to determine a rent ceiling, with the purpose of curbing the upward trend of rents ● ●

The second, the law is intended to protect the tenant against eviction: a protected tenant cannot be evicted from a flat without a legal hearing of the case ● ●

The "Tenants" Protection Law', which applies to a large proportion of the rented flats in Israel, was first enacted in its original form in the 'forties, under the British mandate. The background to this legislation may be found in the grave housing shortage at that time, and in the need to introduce rent control in order to prevent unrestrained increases in the sums demanded by landlords.

There are two principal components to the tenants' protection law: first, the law is intended to determine a rent ceiling, with the purpose of curbing the upward trend of rents. And secondly, the law is intended to protect the tenant against eviction: a protected tenant cannot be evicted from a flat without a legal hearing of the case.

In the course of the years many amendments have been enacted to the tenants' protection law, some of whose clauses have become out-

Prof. EZRA SADAN

State Ownership, the Settlers' "Estates" and Nominal Rents

Most of Israel's arable land is State-owned. Land parcels have been allotted to permanent settlers under a lease, (or arrangements approximating a lease) which is long-term, renewable, inheritable, and, under certain conditions transferable. Rents paid by permanent settlers have been nominal. Under these circumstances the privileges of the owner (i.e. the State, or in the prestatehood era the Jewish National Fund) were limited.

This has been done purposely and the settlers' plots have been consistently referred to as the "settlers' estates." Nevertheless, the State reserved the right to restrict settlers from subdividing or consolidating plots. Insofar as the land allotments were indivisible, the rent charged on State-owned land did not affect utilization.

Settlers allocated this factor of production in accord with its shadow-price which differed from one plot to another. In principle, the rent charged by the State on an indivisible plot could either exceed or fall short of the respective shadow price.

Within the framework just described, a change from nominal rents to real charges is equivalent to the assessment of a (neutral) tax on being a settler. It does not amount to a full fledged reform if it is intended to affect productivity. In other words, it cannot be "justified" in terms of economic efficiency. In view of the ambivalent definition of State ownership (or the settler's estate), moral justification seems equality lacking.

TABLE OF CONTENTS

State Ownership, the Settlers' "Etates" and Nominal Rents	59	Prof. Ezra Sadan
Population, Distribution and Land Reserves	58	Meir Garon
Proposals for Improvements in the Tenants' Protection Law	54	Dan Margalio
Survey of the Marble strata in Israel	51	
The Social Ecology of the Metropolitan Area of Tel-Aviv	48	
International Symposium in Tel-Aviv	45	Yaacov Ben-Sira
List of Research Papers Published by the Institute	43	



"KARKA" — Published by the Land-Use Research Institute
Jerusalem, Hamelech George str. 43, P.O.B. 7816, Tel. 66828.
Editorial Office: Tel-Aviv, Shapira str. 11, P.O.B. 11380, Tel. 286763.
Editor : **A. Poznanski**
Editorial Board : **Shimon Benshemesh, A. Poznanski**

15

karka **(LAND)**

**JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL**

AUGUST 1978