

24

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

עמוד	ה ת ו כ ו
3	דבר המערכת
4	עקרונות לשימושי קרקע למטרות נופש ובילוי
9	התמורה הדמוגרפית בקרב בדוויי הנגב
16	תכנון בריטי: מבט מפוכח במראה אספקטים כלכליים של מוזיניות פיזור האוכלוסיה
25	שמירת קרקע חקלאית מול מטרופוליזציה
30	פקוח ושליטה על מחירי קרקע אורבנית
42	מחירי נוקרקעין באזורים שונים
52	בשדה המחקר
59	מסירת קרקע לפי מכרז
60	מחירי קרקע לתעשייה באזורי פיתוח
65	מפעולות המכון
69	תקצירים באנגלית
71	

„קרקע“ — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים 91077, המלך ג'ורג' 43, ת.ד. 7816,

טל. 246828 (242040)

כתובת המערכת: תל-אביב 61111 רח' שפירא 11, ת.ד. 11380, טל. 286763

עורך: **א. פוזננסקי**

חברי המערכת: **ש. בן-שמש, א. פוזננסקי**

עיבוד החומר ועריכתו: **שאול זרחי**

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם.

כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

נדפס בדפוס „העשור“ ת”א, טל. 3 3 1 5 5 4

דבר המערכת

לאחר הוצאת חוברת „קרקע” המיוחדת, שכללה קובץ עיונים שהוקדשו ליובל ה-80 של הקרן הקיימת לישראל — אנו חוזרים לסדרה הרגילה של בטאוננו.

בחוברת זו מתפרסמים לראשונה מאמרים על נושאים חדשים. ד״ר הלל רסקין דן במאמרו בענין נופש ובילוי בשעות הפנאי באספקלריה של שימושי קרקע וד״ר אבינעם מאיר מנתח את התמורות הדימוגרפיות בקרב בדווי הנגב והשלכותיה על שימושי קרקע.

האספקטים הכלכליים בכללם באים לביטוי במאמרו של ד״ר אליהו בורוכוב, המתייחס למדיניות פיזור האוכלוסייה.

מיכאל עוזרמן חוזר לדון בבעיות שמירת הקרקע במסגרת אלטר-נטיבות התכנון במחוז תל-אביב. אנו מביאים לידיעת הקוראים את תרגום מאמרה של ד״ר רחל אלתרמן, שפורסם בשנת 1982 בכתב-העת *Journal of the American Planning Association*. המחברת עיבדה מחדש את המאמר והוסיפה בו פרטים המעניינים את הקורא הישראלי.

יוסף דיטל עומד במאמרו על עקרונות פיקוח ושליטה על מחירי קרקע אורבנית ומדגיש את הדילמה שבין התכנון הציבורי לבין הבע-לות על קרקע פרטי.

עו״ד ושמאי דן מרגליות מפרט בטורו הקבוע את מחירי הקרקע באזורי הארץ, המעודכנים לחודש דצמבר 1983.

על כל אלה מתווספים המדורים הקבועים של „קרקע”.

המשתתפים בחוברת:

ד״ר הלל רסקין, האוניברסיטה העברית, ירושלים

ד״ר אבינעם מאיר, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

ד״ר אליהו בורוכוב, אוניברסיטת תל-אביב

ד״ר רחל אלתרמן, הטכניון חיפה

מיכאל עוזרמן, כלכלן

דן מרגליות, עו״ד ושמאי מקרקעין

עקרונות לשימושי קרקע למטרות נופש ובילוי

רחבי העולם מכירות בחשיבות הפנאי להתפתחות הגופנית, החברתית, הנפשית והשכלית של האזרח ומתן אפשרות של חופש בחירה, סיפוק אישי והגשמה עצמית. על-כן זכותה, וחובתה, של החברה הישראלית להיות מעורבת בעיצוב דמותה על-ידי הצעת אופציות לאזרחיה והעשרתן. גישה זו איננה בגדר התערבות בחיי הפרט, כי אם מעורבות לשיפור חייו.

הדרישה לשטחי נופש בחיק הטבע

ככל שהשטחים האורבניים הולכים וגדלים בישראל, יותר שטח נדרש לתעשייה, למסחר, לתחבורה ולשיכון. לכן הגידול בא כמעט תמיד על חשבון שטחים פתוחים בחיק הטבע, יפי הנוף ועושר החי והצומח המצויים בהם. בדרך כלל, ההתפתחות העירונית-תעשייתית היא מהירה, ואין בצידה התחשבות בצרכי שימוש קרקע בחיק-הטבע, היכול לשמש את האדם לצרכי נופש פעיל או סביל.

לשם הבנת הצרכים, מן הראוי להגדיר את המושגים הרלבנטיים הקשורים לבעיה זו. **שעות הפנאי** — זמן הנותר לאדם לאחר הוצאת זמן לצרכי קיום (שינה, עבודה, אכילה וכו') ואילוצים שונים (טיפול בבית ובמשפחה וכו').

נופש — כל פעולה (נופש פעיל) או חוסר פעולה (נופש סביל) המתרחשים על-ידי סיפוק אישי של הפרט הנובע מכך, היכולים לתת ביטוי לצרכים והחפצים יצירתיים, שכליים, נפשיים, חברתיים או גופניים, או שילוב כל-שהו של אלה, ובתנאי שעשייתם ע"י הפרט איננה מפריעה לבני-אדם אחרים. פעולות נופש פעיל או סביל באות הן כפיצוי על חוסר

הפנאי הולך וכובש מקום מרכזי בחיי האדם בחברה המודרנית, ובכלל זה ישראל. כמות הזמן הפנוי גדלה בישראל עקב חופשות ארוכות יותר מאשר בעבר, מדיניות פרישה לגימלאות, וחגים. עם הנהגת שבוע עבודה של חמישה ימים — צפוי גידול רב נוסף של שעות הפנאי.

גידול זה של זמן יוצר בעיות שונות, שעל החברה הישראלית לתת את דעתה עליהן. ניתן למצות בעיות אלה כדלקמן:

- גדל והולך חוסר הסיפוק בחיי העבודה ומתגבר המתח בחיי היום-יום אצל אזרחים רבים. חשיבותו של הזמן הפנוי, שבו פועלים אנשים מתוך חופש בחירה, הולכת ונעשית מוחשית יותר.

- בעיה זו של חוסר סיפוק בחיי העבודה — מחייבת פתיחת אופקים לניצול נכון של הפנאי, כדי שיהיה בכוחם של האנשים לעבוד יותר טוב ולהחליף כוח אחרי העבודה.

- החברה הישראלית נעשית יותר ויותר חברה חסרת פעילות גופנית, יצירתית וחברתית, חברה שיש בה צפיית-יתר בטלוויזיה ושקיעה בתרבות פסיבית. היעדר פעילות גופנית ברמה נאותה קשור בין השאר לתפוצה נרחבת של מחלות לב, כמור-כן געדרת ה-אוכלוסיה מיזמניות וידע לניצול מגוון של הפנאי.

- ישראל נעשית יותר ויותר חברה אורבנית, המאופיינת על-ידי בעיות סביבתיות כמו פגעים אקולוגיים, רעש וזפיפות. איכות תרבות הפנאי בחיק הטבע שתאפשר לפרט להגיע לרגיעה ולהרפיה הולכת ונעשית חסרה בישראל.

כל החברות המודרניות-התעשייתיות ב-

כלשהו הקיים בפעילויות הפרט בשעות ה-
עבודה, והן כגלישה מתוך פעולותיו בשעות
העבודה אל שעות הפנאי.

מימוש צרכי הנופש, הן הנופש הפעיל והן
הנופש הסביל (מנוחה, הרפייה), יכול לבוא
לידי ביטוי חשוב במיוחד בחיק-הטבע, ומכאן
הצורך בהבטחת „שטחים ירוקים” למטרות
אלה.

יותר ויותר מתכננים חברתיים ופיסיים מו-
דעים לצורך להבטחת „שטחים ירוקים” כ-
אלה, וכן גישה נאותה אליהם. אולם מודעות
זו מלווה בידיעה שצורך זה לא מושג מאליה
במהלך הטבעי של ההתפתחויות. מסיבה זו
יש צורך במאבקים על שימור קרקע למטרות
נופש, תוך כדי קביעת עובדות בשטח וכן גם
לאחר שהן נקבעו. הבעיה מוחרפת במיוחד
לאור העובדה, ששטחי נופש אפקטיביים נמ-
צאים בהצע נמוך מן הרצוי, והביקוש לתוספת
שטחים נמצא בעליה מתמדת. יש לציין, ש-
המצאותם של שטחי נופש בחיק וברמה מת-
אימים קשור בתודעת הפרט לתחושת איכות
סביבה ואיכות חיים גבוהה יותר. הגנה על
שטחים אלה וקיומם — משמרת נכסי טבע
לשימוש והנאה של אזרחים בהווה, ולדורות
של אזרחים בעתיד.

לאור דברים אלה, ברור שהטיפול בשטחים
בחיק הטבע למטרות נופש קשור בצורה
הדוקה לבעיות שימור הקרקע והגנתה, ו-
פיתוח גאות של תוכניות אב ותוכניות מתאר
למדינת ישראל — ברמה ארצית, איזורית
ומקומית.

שטחים פתוחים בישראל

הגדרת „שטח פתוח” היא קשה. משום
המצאותם של סוגים רבים ושונים של שטחים
פתוחים.

במושג „שטחים פתוחים” ניתן לכלול גם
שטחים חקלאיים, שטחי בור, יערות וחופי
רחצה, וגם שטחים בלתי בנויים בערים וב-
ישובים, רחובות, מדרכות, שטחי חניה, וה-

קרקע בחצרות בתינו, ואף מרפסות הבתים
עצמם. שטחים פתוחים ניתן לאתר גם על
גגות שטחים ומקווי-מים ואגמים.

אולם, קיימים שטחים פתוחים רצויים ו-
בלתי רצויים למטרות נופש, והדבר תלוי ב-
מידת האפשרות לשימושם למטרות אלה. רחוב
מוקף שדרות עצים, ומגרש פנוי ומגונן —
יכולים להפוך לשטחי נופש בתוך הערים, ב-
עוד שרחוב חשוף ומגרש פנוי בלתי-שמיש
אינו יכול לשרת מטרה זו.

ניתן, איפוא, להגדיר שטחים פתוחים ב-
עיקר לפי שלושת הסוגים הבאים:

● שטח פתוח עירוני: שטח פתוח הקיים
בתוך שטח אורבני, קרוב למקום המגורים,
העבודה וחיי היום-יום, המשרת צרכים שונים
שבעיקרם אינם צרכי נופש.

● שטח פתוח לנופש: שטח הניתן ל-
שימוש כ„ריאות ירוקות” לאיזור אורבני, ב-
תוך העיר או מחוץ לה, שבה יכול הפרט ל-
הביא לידי ביטוי את צרכיו בנופש פעיל ונופש
סביל, כמוגדר לעיל. שטח זה מציע אפשרויות
של פעילויות מאורגנות או בלתי-מאורגנות
במשחק, ספורט, הליכה, צפייה בבעלי חיים
ובצומח. כאן הפרט יכול לשפר את כושרו ה-
גופני, להתנסות בחוויה אסתטית או להש-
תחרר ממתחים.

● שטח פתוח למטרות שימור קרקע:
שטח המשומר בעיקר כדי לקיים צרכים אקו-
לוגיים, ולהביא לאיזון בין היסודות השונים
שבטבע כמו אדמה, מים ואויר, ונשמר בו אי-
זון בין פעילויות אנושיות שונות כחקלאות,
דיג, צייד, ייעור, הספקת מים וכדומה. אם-כי
גם בשטח זה יכול הפרט לנפש, מטרתו ה-
עיקרית של השטח המשומר (כמו שמורת
טבע) איננה בהכרח להביא לידי נופש פעיל
או סביל.

בישראל, שטח המדינה בתחומי הקו הירוק
הינו 20,700 קמ"ר. 60% משטחה של ישראל
הם שטחי מדבר. אף-על-פי ששטחי מדבר
הם מרתקים מבחינה אסתטית-גיאומורפולו-

לחופשה שנתית. אם תתפתח ותזול התחבורה האווירית, יהיו גם שטחים של „שעת טיסה“ „קרובים לבית“ לתושבים הגרים במרכז ה-ארץ, החפצים לרדת דרומה (אילת). מצד שני, נטילת חופי הרחצה המקסימים של סיני — הפחיתה שטחי נופש מן המשובחים וה-מבוקשים ביותר בישראל, והגבירו לחצים ו-דרישה לשטחי נופש חילופיים בצפון הארץ. לאור כל אלה, נראה שיש מקום לברר מהם קווי-המדיניות לשימור קרקעי למטרות נופש, העונים על העקרונות הבאים:

- ✱ להבטיח שטח נופש בחיק הטבע לצרכי האוכלוסיה כיום, ואלה הצפויים לקראת סוף-המאה הנוכחית.
- ✱ לשמר אוצרות ונופי טבע.
- ✱ לכוון גידול עירוני בצורה יעילה, ש-יבטיח גם צרכי הנופש בחברה מודרנית.

עקרונות לקווי-מדיניות להבטחת שטחי נופש

העקרונות הבאים, הבנויים למעשה על הגיון פשוט, מתאימים לכל חברה המעוניינת להב-טיח איכות חיים באמצעות נופש לאזרחיה. שימוש בעקרונות אלה הוא חיוני להשגת הקצאה מאוזנת של קרקע, שתענה על צרכי האוכלוסיה החברתיים, הגופניים, הנפשיים והכלכליים.

- ✱ הזדמנויות לכל — יש לוודא הבטחת שטחי קרקע שיהיה נוח לגשת אליהם, וכל סוגי האוכלוסיה (מבחינת מין, גיל, מצב כלכלי, אתניות) וכן בעלי מיגבלות גופניות — יוכלו להשתמש בהם.
- ✱ מפגרות חוקיות — יש לוודא מצי-אתה של מסגרת חוקית להבטחת מכסות קרקע ומתקני נופש, כולל תקנות מקומיות, הדור-שות הקצאת שטחי נופש וגנים ברשויות מקו-מיות ואזוריות, שכונות ושיכונים, וכן שטחי גנים לאומיים ושמורות טבע לאומיות.
- ✱ הערכת המשאכים הטבעיים והמלאכו-תיים — איסוף נתונים וניתוחם חייב להיעשה

גית, ובהם שטחי פלורה ופאונה נדירים — האפשרויות לנופש פעיל או סביל בהם מוג-בלים על-ידי אקלימם הקשה בחלק מעונות-השנה, מחוסר צמחיה ומים והיותם בלתי נו-חים לגישה לחלקים נרחבים של הציבור.

40% הנותרים של הקרקע בישראל עומדים לרוב שאר השימושים של חברה מודרנית, כולל שטחים עירוניים בשביל למעלה מ-85% מן האוכלוסיה, רק כ-4,000 קמ"ר הם מעו-בדים, ושטחים אלה מנוצלים לייצור חקלאי בצורה שאיננה מאפשרת שימוש בהם לצרכי נופש.

נתון חשוב אחר קשור בעובדה, שלמעלה מ-90% משטחה הכללי של ישראל הם ב-בעלות ציבורית — של המדינה או של ה-קרן-הקיימת. בשני המקרים מנוהלים שטחים אלה על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, אשר עשוי לסייע בגיבוש עקרונות והקצאת שטחים למטרות נופש.

הבעיות של תכנון למטרות נופש שיעמדו בפני הגופים המתכננים והמקצים שטחים נוב-עות מבעיות גידול האוכלוסיה, הכנסה, פנאי ומוביליות. ככל שתגדל האוכלוסיה וצפיפותה, ככל שתעלה ההכנסה הפנויה, יגדלו שעות הפנאי ותגבר המוביליות של כל אדם כתוצאה מהמצאותו של רכב פרטי לרשות מספר גובר והולך של משפחות בישראל, יגברו הלחצים ויגדל הביקוש לשטחי נופש בחיק הטבע, בד-בד עם הלחצים והביקוש לשטחי דרכים ו-כבישים, שטחי מסחר ותעשייה ושטחי מגורים. כתוצאה מצורתה הגיאוגרפית של ישראל, יתרכזו רוב אלה בשטח „גקניקי“ צר מצפון לדרום, ובעיקר לאורך מישור החוף, שיהפך בהדרגה לשטח אורבני רצוף, מגבול מצרים ועד לגבול הלבנון.

שטחי נופש נאותים, „קרוב לבית“ למטרות נופש של ימי-חול — נחשבים שטחים מרו-חקים מן הבית ברדיוס של כ-50 ק"מ (כשעה אחת של נסיעה ברכב). שטחים רחוקים יותר הינם שטחים מתאימים יותר לסוף שבוע או

אוכלוסיה אחרות שהינן מוגבלות בתנועתן. ✪ איכות הקרקע — הקרקע חייבת להיות מתאימה למטרה שלה נועדה. יש להבטיח שקרקע שהוקצתה על-ידי מפתחיה למטרות נופש, לפארקים ולצורך שימור הקרקע — לא תהיה קרקע שולית, שתישאר לאחר שהוקצו קרקעות לצרכי מגורים, מסחר ותעשייה. אד-רבא — נופש חייב להיות מבוצע במקומות נעימים, נוחים, מעניינים ומיוחדים, ואלה לא ניתן למצוא בכל מקום.

✪ מעורבות תושבים — רצוי שתהא מעורבות נרחבת ככל האפשר של התושבים בי-שיתוף עם הגופים המתכננים באיזורים שבהם יש כוונה לפתח מתקני נופש — באמצעות מועצות והתארגנויות תושבים שכונתיות או איזוריות. בקנה מידה ארצי — רצויה מעורבותם של גופים כחברה להגנת הטבע, המועצה לארץ ישראל יפה, האגודה לתרבות ה-פנאי והנופש וכדומה. כל אלה מבטיחים שמירה על האינטרס הציבורי.

✪ שיתוף עם סוכנויות אחרות — רצוי שהגוף המתכנן ישתף פעולה ויתאם את ה-תכנון עם סוכנויות אחרות האחראיות לתכנון ולמינהל ו/או הפעלה של מתקני הנופש. אלה כוללים רשויות ממלכתיות כמו גנים לאומיים, שמורות טבע, ספורט וחינוך-גופני, פיתוח תיירות וכו'.

✪ תיאום עם מתקני בתי-הספר — רצוי ששטח נופש במישור השכונתי והמחוזי יתוכנן ונבנה בתיאום עם המערכות המתכננות והמפעילות בתי-הספר. תיאום זה עשוי למנוע כפילות בהקצאת שטחים, להבטיח שימוש יעיל יותר במתקנים, ולהקנות לשטחים המקיפים את בתי-הספר אופי של פארק ציבורי. תיאום כזה יכול לכלול תכנון משותף, מימון, תוכניות נופש ופנאי משותפות לרווחת הציבור כולו, ואחזקה משותפת של המתקן. גישה זו הופכת את המתקן לבית-ספר קהילתי, דהיינו, בית-ספר המשרת לא רק את אוכלוסיית התלמידים בשעות הלימודים ולאחריהם, כי אם גם את

לגבי כל שטח בישראל. כדי להבטיח מידע מירבי לגבי נתונים כמו: מקורות מים, שטחי ביקוץ, חורש ויער טבעי ומלאכותי, שטחי ביצות, הרים, רכסים וקניונים, שטחים אקולוגיים ייחודיים מבחינת איכות הגוף, ההיסטוריה והארכיאולוגיה, שטחי חול דיונות, שטחים ריקים ומכרות נטושים — שניתן להסב כ-מטרות נופש. במקומות שבהם יש מחסור חריף בקרקע — יש לחתור להגיע לשימוש בשטחי ציבור שונים — כמגרשי חניה, מאגרי מים מלאכותיים וכו'.

✪ תכנון עתירי — רכישה והבטחה של שטחי נופש לעתיד מבוססת על תכנון אב-הלוקח בחשבון צרכי האוכלוסיה בעתיד, אך אילו חייבים להיעשות בהווה. קרקע שאיננה נרכשת או מובטחת כיום — ייתכן שלא ניתן יהיה להשתמש בה בעתיד — הן משום הקצאתה למטרות אחרות, והן משום מחירה ה-גבוה.

✪ הגדרת רמות אחריות — רמות אחריות יש להגדיר במדויק ככל האפשר. עליהן להיות מוסמכות על-ידי כל הגופים והמוסדות ה-ממשלתיים והפרטיים, כדי למנוע כפילויות בשטחים ובמתקנים.

✪ פיזור נכון — יש לוודא פיזור שטחי נופש ומתקני נופש בכל רחבי המדינה. עלי-הם להיות ממוקמים באורח מרכזי ביחס ל-אוכלוסיה אותה הם מיועדים לשרת, ועליהם להיות בעלי גישה נאותה לרכב ציבורי ופרטי כאחת.

✪ גמישות בתכנון — התכנון הספציפי של כל שטח נופש חייב להיות גמיש ככל האפשר, כדי לשקף דפוסי התנהגות וצרכים משתנים והתאמת המתקנים לצרכים אלה. עקרון זה מחייב המנעות מהשקעות במבני קבע ובמתקני קבע.

✪ התחשבות במגבלות מיוחדות — יש להקדיש מאמצים מיוחדים להבטיח גישה נוחה למתקני נופש, ושימוש נאות בהם — לקשי-ים, למוגבלים גופנית, לילדים — ולקבוצות

אישי לפרט, הנובע מניצול נכון של שעות הפנאי.

✱ הבטחת מפלט החיים האורבניים.

✱ הבטחת אפשרויות לנפש פעיל — מצד רגיעה ומנוחה.

✱ סיפוק הזדמנויות העונות על טעם ועניין של האוכלוסיה כולה.

✱ מניעת ניגודים בין דרישות שימוש שונות בתוך שטחי הנופש (מנוחה לעומת פעילות) ובין נפש לשימושים אחרים (מלוכה נאות, תעשייה, מגורים וכו').

✱ הצעת אפשרויות לנפש משפחתי.

✱ הצעת אפשרויות לשיפור כשרים גופניים ושיפור בריאות הציבור.

✱ הבטחת גיוון בהיצע פעילויות על שטחי הנופש השונים.

כאמור, ככל שתתקדם המודרניזציה של מדינת ישראל וכניסתה לעידן התעשייתי — יגדלו לחצי הציבור להבטחת אפשרויות לשיפור איכות החיים בשעות הפנאי. שטחה הקטן ומידותיה הצרות של המדינה יחריפו את הבעיה כתוצאה מהאורבניזציה שתלך ויתגבר, הן בשטח והן במספר האוכלוסין שיתגוררו בשטחים האורבניים.

כדי לענות על צרכי הפרט ברוחה ובאיכות חיים — מוטלת חובה על הגופים המתכננים את שימושי קרקעות המדינה להקצות בעוד מועד שטחים מתאימים לנופש ותרבות פנאי, ולשריינם לצרכי הדורות הבאים. במאמר זה הוצעו עקרונות אחדים לפעולה חיונית זו, ויפה שעה אחת קודם.

הציבור כולו, כולל עקרות בית, קשישים, מוגבלים ומשפחות שלמות — בשעות שונות של היום, לפי תכנון מתואם.

✱ הבטחת שטחי נופש מפני „נגיסות” — קיימת נטייה מתמדת מצד רשויות מקומיות ואיווריות שונות לנגוס בשטחים שהוקצו לנפש, על-ידי הקצאת שטחים מתוכים למטרות אחרות (תיירות, תעשייה, מגורים, כבישים, מתקני ציבור וכו'). „נגיסות” כאלה ניתן להבטיח על-ידי חוקים מיוחדים, הקובעים שאין לנצל שטחים אלה לכל מטרה אחרת, כפי שהדבר נעשה לגבי שמורות טבע וגנים לאומיים. כמו כן רצוי שחוקים מיוחדים כאלה יבטיחו גם את אופיים של השימוש והבנייה בתוך הפארק, כדי לשמר את אופי הנוף, ההתכנסות והקרקע.

✱ תשומת לב מיוחדת לשטחי נופש באזורים אורבניים — עקב הבעייתיות של הפיתוח האורבני הצפוף, תשומת לב מיוחדת חייבת להינתן להבטחת שטחי נופש בתוך אזורים אורבניים, לפי קניי-מידה מוכרים, המקצים שטחים ומתקני נופש ספציפיים על בסיס של גושים, שכונות, קהילות, אזורים, וכן שטחים למתקנים מרכזיים (איצטדיונים וכו').

סיכום

אפשר לסכם את מטרות פיתוח קרקעות ושטחי נופש בישראל כדלקמן:

- ✱ פיתוח רחוקה גופנית ונפשית לכל האוכלוסיה.
- ✱ הבטחת הזדמנויות להפקת הנאה וסיפוק

התמורה הדמוגרפית בקרב בדואי הנגב

בה, מהווה התישבות הקבע רצף של ריכוזים מפורזים של מיבנים רכים וקשים ללא אופי ישובי מוגדר.²

התפרסות זו על פני בקעת באר שבע—ערד ללא תכנון מוסדר יצרה קונפליקט בשימושי קרקע בין צרכי המדינה למאויי הבדווים. מגמות אלו הולידו את הצורך בתכנון מוסדר של התישבות הקבע, ורעיון העיירה אומץ ככלי לביצוע מטרה זו. המטרה הנוספת היתה מיסוד מגמות המודרניזציה הישובית והכלכלית, השלמתם באספקה מסודרת של שירותים ציבוריים בישוים עירוניים באופיים, וליכוסף שילוב פונקציונלי של הישובים והאוכלוסיה במערכות האזוריות. בתהליך זה תוכננו שמונה עיירות בדווים, ובשלב מאוחר יותר צומצם מספרן לשבע (ראה בהמשך שרטוט 2). בסוף 1982 נמצאות העיירות תל-שבע ורהט בשלבי איכלוס מתקדמים, ובעיירה ערוער נמצא תהליך האיכלוס בתחילתו.

ביסוד תהליך תיכנון העיירות עמדו הנחות חברתיות-תרבותיות אשר תורגמו לשלושה עקרונות תיכנוניים.³

1) הגדלת צפיפות האוכלוסיה עשויה היתה לטמון בחובה סיכון של הגברת סיכונים כים חברתיים. נוצר על כן הצורך להמנע מעירוב בין שבטים, פלגים, או חמולות, וריכוזן של יחידות שבטיות אלו ביחידות מרחביות מוגדרות בתוך העיירה, כל זאת על רקע האילוף של הקמת מספר קטן של עיירות. 2) המשתכנים לא רצו לשנות את חופש ההחלטה שאפיינם במסגרת הנוודות, ולכן היה צורך בהקנית חופש זה בבחירת אופי בית המגורים וסגנונו על קרקע מוקצאת מראש.

מאמר זה מוקדש לזכרו של אבשלום שמואלי, חוקר בדווים ותיק וידיד מפורז, שהלך לעולמו כטרם עת.

הודתי נתונה ללשכה המרכזית לפטטיסטיקה על הרשות להשתמש בנתונים, לתמר קלנר על עזרה בעיבודם, ולשרונה לזר על הכנת השרטוטים.

תהליך התישבות אוכלוסיית בדואי הנגב בעיירות נמצא כבר בעשור השני. במסגרתו נלמדים לקחי יישומו תוך כדי ביצוע, בעיקר בהיבטים החברתיים הכרוכים בנושא איכלוס העיירות. אך נראה שמבין היבטים אלו, היבט הדמוגרפי לא זכה לטיפול נאות. הגישה להבנת תהליכי גידול האוכלוסיה כבסיס לתיכנון העיירות לא הביאה בחשבון קיום תהליכים דמוגרפיים בקרב אוכלוסיה זו. במאמר זה ייטען שאכן התרחש תהליך דמוגרפי מהפכני בעל משמעות חשובה בקרב הבדווים, שהינו בעל השלכות לתהליך התיכנון ואיכלוס עיירות הבדווים, ולבעיית הקצאת הקרקעות לעיירות עצמן ובתוכן.

● התישבות הקבע ועיירות הבדווים

בדואי הנגב נמצאים כיום בשלב מתקדם ביותר של היווצרות חברה השונה באופיה מאוכלוסיית נוודים מסורתית. תהליך זה מתבטא בעיקר במסגרות הכלכלית והישוביות, ובמידה פחותה יותר במסגרות החברתיות. למעשה התהליך העיקרי, הגורר אחריו תהליכים אחרים, הינו התנחלות והתישבות קבע, שהחל משנות ה-50 המוקדמת בשלביה הראשונים, עד אמצע שנות ה-60, נשאה התישבות הקבע אופי וולונטרי-אישי. בהעדר בסיס להחלטה קולקטיבית להתנחלות קבוצתית רח-

יותר מבחינתנו נראות בשיעורי הילודה והי תמותה. שיעורי התמותה הינם נמוכים ביותר, אם כי עדיין גבוהים במקצת לגבי האוכלוסייה היהודית של מחוז הדרום (6.9/1000 ל- עומת 5/1000 ב-1978).

שיעורי תמותה אלו הינם אופייניים למדינות המערב, הינם תוצאת הטיפול הנמרץ של רשויות הבריאות הממלכתיות שהתבטא בהחדרת טכנולוגיות ונורמות התנהגותיות מודרניות בתחומי הרפואה והבריאות. חידושים אלו, ביחד עם הגדלת מקורות ההכנסה בשל השתלבות הגוברת משנות ה-60 במערכת הכלכלית המודרנית הסובבת, משקפים למעשה צמיחה כלכלית בקרב הברווזים, אשר מוליכה לירידה בתמותה.⁹ התמותה בקרב בדי-וויי הנגב נמצאת אם כן במצב האופייני ל- שלב הסופי של התמורה הדמוגרפית.

תמותת שיעורי הילודה בקרב בדי-וויי הנגב הינה מורכבת יותר: אלו נמצאים בקו עליה, אמנם בלתי יציבה, עד לשיא ב-1971 (61/1000). ממנו ואילך מתחילה מגמת ירידה ברורה. ערך מקסימום זה הינו גבוה ביותר במונחים בינלאומיים, ולאור שיעורי התמותה הנמוכים נובע ממנו שיעור ריבוי טבעי שנתי מירבי גבוה ביותר מבחינה בינלאומית (5.5% ב-1970). הסבר העליה המהירה בשיעורי ה- ילודה נעוץ, לדעתנו, בהשתלבות במערכת הכלכלית המודרנית הסובבת.

בשלבים שלפני השתלבות זו, אפייניים שיעורי הילודה לאלו של החברה הנוודית ה- פסטורלית. עם תחילת ההשתלבות מתחילים שיעורי הילודה לעלות עקב אימוצו של אופ-טימום תפישתי חדש של גודל משפחה והת-נהגות פירונית על ידי הברווזים. הצמיחה הכלכלית אם כן, מסבירה גם את העליה ב- שיעורי הילודה, בנוסף לירידה בשיעורי ה- תמותה כפי שהוסבר לעיל, מבחינה תאוריית התמורה הדמוגרפית זהו בהחלט תהליך יוצא דופן.

3) חוקרים ומתכננים הניחו שלא צפויים שינויים משמעותיים בהתנהגות הדמוגרפית של הברווזים, ושזו למעשה אחידה, בקרב ה- שבטים השונים. הנחתם היתה שקצב הריבוי הטבעי הכללי, שעמד בשנת 1977 על 5%-6% לשנה, לא ישתנה. על סמך מספר ה- עיירות המתוכנן ובהתאם לגודל אוכלוסייה חזוי לשנים שונות, נקבע גודלן של העיירות השונות אשר ישתנה בהתאם לנסיבות הת-פתחותיות הספציפיות של כל אחת.

שתי ההנחות הראשונות (והעקרונות ה- נלווים אליהן), נלקחו בחשבון רק לאחר ל-מידת לקחים מהפעלת שלבי התכנית הראשו-נים. לעומת זאת, הנחות ההתנהגות הדמוג-רפית לא שוננו בשלב כלשהו, ומהוות בסיס לשלבי הביצוע הנוכחיים. יש אם כן לבחון הנחות אלו לעומקן על בסיס תאורטי ואמפירי, על מנת להיווכח אם אכן עמדו במבחן ה-מצויאות.

● תהליכים דמוגרפיים באוכלוסיית בדי-וויי הנגב

תאוריית התמורה הדמוגרפית⁴ מתארת את המעבר של אוכלוסייה במסגרת תהליכי מודר-ניזציה דרך שלבי התפוצצות אוכלוסין למצב של שיעורי ריבוי טבעי נמוכים ביותר. תאור-ייה זו מספקת מסגרת רלוונטית רחבה להבנת התהליכים הדמוגרפיים המתרחשים בקרב אוכלוסיית הברווזים בנגב. חברה זו אמנם מהווה מובלעת מסורתית בתוך חברה מער-בית מודרנית. אך, "אפקט המערכת" הנוצר עקב רקמת הקשרים, בעיקר הכלכליים, עם המערכת החיצונית יוצר לחצים חברתיים ו-פסיכולוגיים על תת-המערכת הברווזית, ה-מביאים עמם מגמות האחדה בהתנהגות ה-דמוגרפית.

מגמות גידול האוכלוסייה, הילודה והתמותה לכלל אוכלוסיית הברווזים לשנים 1956—1979 מוצגים בשרטוט מס' 1.⁹ מעבר לצמיחה ה-מהירה של האוכלוסייה, המגמות המענינות

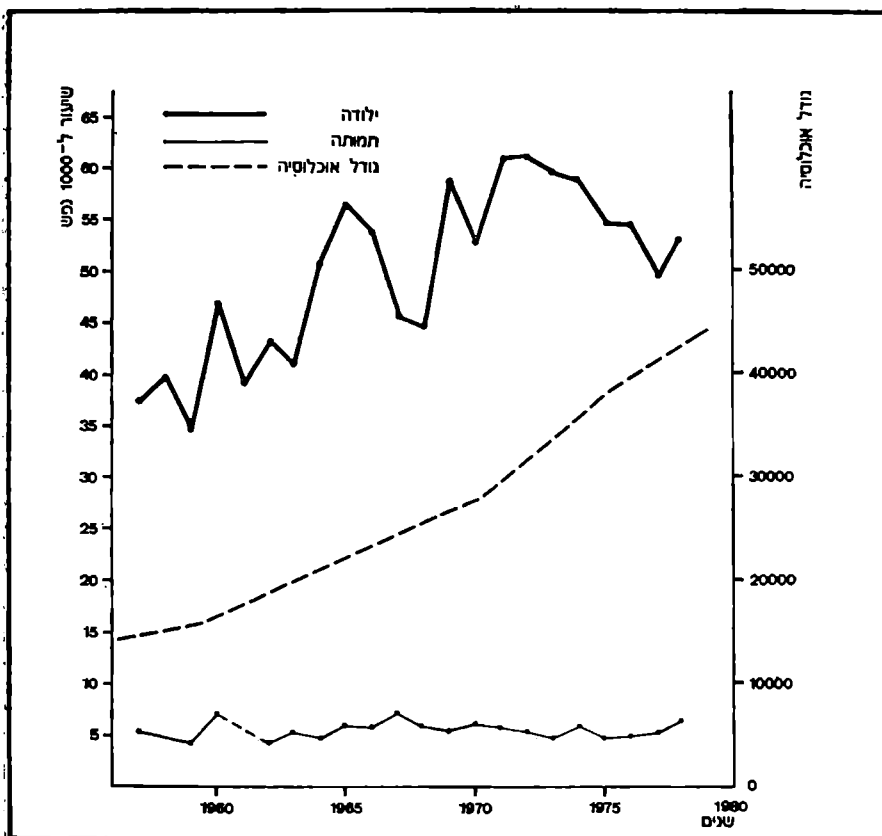
לאוכלוסיה צרכנית ולא יצרנית, כל זאת על רקע התגברות הצריכה האישית למוצרים בני קיימא. באוכלוסיות מוסלמיות גורם זה של החינוך וההשכלה הינו דומיננטי במיוחד ב- הבנת תהליכי הפיריון.¹³ בנוסף, קיימות הער- כות שתעסוקת נשים תגבר, במיוחד על רקע התישבות הקבע והעירור למחצה,¹⁴ דבר העשוי להגביר את חשיפתה החברתית של האשה הבדווית להשפעות חיצוניות. כל הגורמים הללו חשובים להבנת תהליך ירידת הפיריון בקרב בדווי הנגב ולאישוש התיזה שאוכלוסיה זו מצויה בשלבים מתקדמים של התמורה הדמוגרפית.

בדיקת התהליכים הדמוגרפיים על פי ה- שבטים הבודדים מראה, שהשותף לכל ה- קבוצות הוא התייצבות ערכי תמותה על ער- כים נמוכים כבר בשלבים מוקדמים, עליית הילודה (תוך תנודות) עד תחילת שנות ה-70, וירידתה הרצופה והיציבה בדרך כלל מאז. רציפותה ומישכה של מגמה זו מספקים בסיס איתן להנחה שתהליך זה ימשך. עם זאת, קיימת שונות בשיעורי הילודה השבטיים, ה- מקבלת גם ביטוי מרחבי (שרטוט 2). שונות זו, על רקע ערכי התמותה הדומים בדרך כלל, גורמת אף לשונות בין-שבטית בשיעורי ה- ריבוי הטבעי השנתי. כך, בניגוד לתחזיות רשמיות של ריבוי טבעי שנתי בן כ-5%, בשבעה מתוך עשרים ושניים השבטים ירדו שיעורי הריבוי הטבעי לשנים 1976—1978 מתחת ל-4.0% (כשליש מתוך סך כל ה- אוכלוסיה), כאשר רק בחמישה מן השבטים עדיין גבוהים השיעורים מ-5% (כשבעה אחו- זים מתוך סך כל האוכלוסיה).

נראה, אם כן, שבמרבית השבטים מתקיימים תהליכים דמוגרפיים המתאימים במידות שו- נות למסגרת התאורטית-שנבנתה לעיל, דהיינו, תהליכי התישבות הקבע והצמיחה הכלכלית גרמו לירידת התמותה ולעליית הילודה. ניצני התגובה הדמוגרפית והמודרניזציה החברתית, הבאים בעקבות הצמיחה הכלכלית, גורמים

אך דוקא מגמה יוצאת דופן זו היא אשר יוצרת את החוליה המגשרת אל התהליך ה- מודרני המקובל של התמורה הדמוגרפית. החל מתחילת שנות ה-70 מתחילה מגמה ברורה, יציבה וארוכה של ירידת שיעורי הילודה. ה- הסבר לתהליך זה געוץ, לדעתנו, בתהליך התגובה הדמוגרפית. תיאוריית התגובה ה- דמוגרפית,¹⁵ שהינה חלק מתיאוריית התמורה הדמוגרפית, גורסת שתהליך ריבוי אוכלוסין מואץ יצור תגובות התנהגותיות דמוגרפיות עקב שאיפה להמשך השגשוג הכלכלי. אלו מתבטאות בנישואין מאוחרים יותר, רווקות, הפלות, מגיעת הריון ההגירה מכפר לעיר, שמשמעותם הקטנת הפיריון.¹⁶ תגובה דמו- גרפית זו הינה תוצאה של מודרניזציה חבר- יתית הקשורה בצמיחה כלכלית.¹⁷ ההיבט ה- כלכלי של תהליך זה קשור בתהליך קבלת ההחלטה של הפרט באשר לתחלופה ("trade off) הרצויה בין סטנדרטים גבוהים יותר של צריכה לבין עלות גידול ילדים שערכם ה- שימושי לכח העבודה המשפחתי יורד.¹⁸ ה- היבט הסוציולוגי קשור בנורמות, ערכים ו- עמדות הנשקלים בתהליך קבלת ההחלטה ה- הורי: העדר נטיה לבקרת פריון בחברה פרה- מודרנית לעומת בקרתו בחברה מודרנית.¹⁹

משמעות הדברים לגבי הבדווים היא, ש- תהליך התישבות הקבע כרוך בהגברת ה- ביטחון הכלכלי הקשור בתעסוקה חוץ-שבטית, וכתוצאה מכך נוצר תהליך של התגברות האינדיבידואליזם ותמורות באישיות על חשבון ההזדהות השבטית.²⁰ משמעותו של תהליך זה היא, שמערכת קבלת ההחלטות באשר ל- התנהגות פריונית נעשית תלויה יותר בהשפעת המערכת המודרנית הסובבת ופחות במערכת הערכים המסורתית. תוצאותיה של תלות גו- ברת זו הינם צמצום חשיבות המשפחה ה- מורחבת ולכן הקטנת הילודה. חלק בלתי נפרד מכך הוא התגברות המודעות (והביקוש) להקניית השכלה לדור הבדווי הצעיר, המורה על התגברות התהליך של הפיכת צאצאים



שרטוט 1: תהליכי ילודה, תמותה וריבוי אוכלוסיה בקרב בדווי הנגב 1956-1978

המציאות. נראה שהמתכננים לא שילבו ב- הנחותיהם את הרקע התאורטי של תאוריות התמורה הדמוגרפית והתגובה הדמוגרפית. מול עיני המתכננים עמדה, כפי הנראה, רק תמונת הצמיחה הכלכלית המביאה לצמיחת האוכלוסיה, אך לא המוסכמה התאורטית שקיים מקסימום אפשרי של צמיחה כלכלית, מעבר לו השפעתה על שיעורי הילודה ועל צמיחת האוכלוסיה מקבלת תפנית חדה.

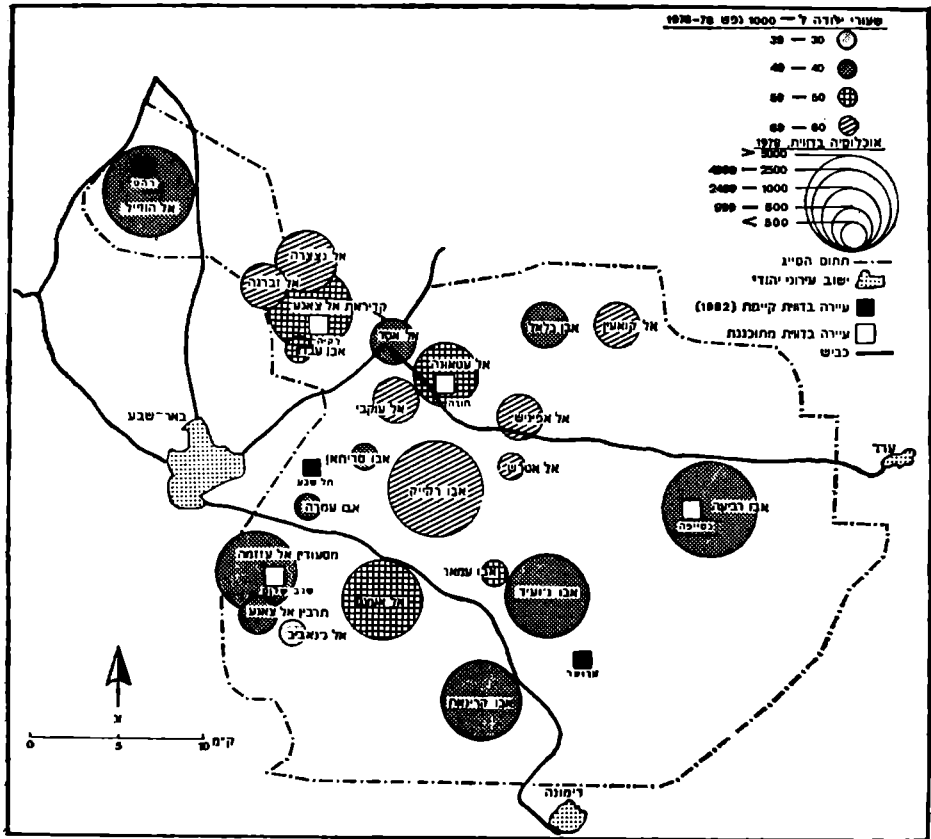
שנית, נראה שגודלה הקטן של אוכלוסיה זו גרם לבטיית המתכננים לראות את הבדווים באופן כוללני, ולהניח הנחות דמוגרפיות אחידות בניות באשר לקצבי הריבוי הטבעי. בכך

לירידת הילודה ולכן גם להאטה ניכרת בקצב הריבוי הטבעי.

● השלכות תכנוניות

ניתוח תהליך התמורה הדמוגרפית בקרב בדווי הנגב, באופן כוללני ולשבטיהם, מ- אפשר לראות בפרספקטיבה חדשה את ההנחות הדמוגרפיות שעמדו בבסיס תכנון העיירות, את האינטראקציה בינן לבין ההנחות החברתיות האחרות, ולכן את המשמעות התכנונית של הדברים.

ראשית, עצם ההנחה ששיעור הריבוי ה- טבעי לא ישתנה — אינה עומדת במבחן



שרטוט 2: שינוי ילדה אורך אוכלוסייה בשבטי הנדסים בנגב, 1978

ממבנה שבטי וחמולתי תוך-עיירתי בלתי הו- מוגני.

שתי עובדות אלו, ירידת הילודה וקצבי הריבוי הטבעי, והעדר האחידות בדגמים אלו, מורות על כך, שגודל אוכלוסית העיירות בכל שנת יעד בעתיד, לאחר השלמת תהליכי אוכלוסין, יהיה קטן מן החזוי.

מהן ההשלכות התכנוניות-קרקעיות הנוב- עות מן המסקנות דלעיל? השלכות אלו נוג- עות הן להקצאת קרקעות לאום בנגב לעיירות עצמן, והן לשימושי הקרקע בתוך העיירות עצמן. המשמעות הראשונה מתייחסת למידת הגמישות בהחלטה לגבי מספרן של עיירות

נעלמה מעיניהם ההשלכה המעשית של ה- שונות הרבה הקיימת בין שבטי הבדווים ה- נובעת מן הרקע השונה של השבטים ומהמצ- אות שבטים שונים בשלבי מודרניזציה חבר- תית שונים.¹⁶

שונות זו מקבלת משנה חשיבות אם נלקחת בחשבון העובדה שלמרות עקרון האחידות השבטית המקסימלית בתוך העיירות, קיימים מקרים שבהם אילוצים מעשיים מחייבים מידה מסוימת של עירוב בין-שבטי, או בין פלגי שבטים, בעיירות. כתוצאה מכך, תהליך ריבוי האוכלוסין העיירתי נעשה במיקרים אלו מור- כב, עקב פרמטרים שונים של ריבוי הנובעים

הבדוויים. בהקשר זה ניתן לבדוק שני מצבים אפשריים. המצב האחד מניח שבהינתן מסגרת תקציבית נתונה, ועל רקע גודל עתידי קטן יותר של אוכלוסית הבדוויים, פוחתים הלחצים לאיכלוס במספר העיירות שנקבע. זה מאפשר היה לתכנן מספר גדול יותר של עיירות, כל אחת קטנה יותר.

בכך היו קטנים סיכויי החיכוך החברתי הנובע מעירוב בין-חמולתי ובין-שבטי רב מידי, אשר עשויים היו להתחייב מן האילוצים של ביצוע מעשי. ללא ספק היה תכנון זה מעלה את רמת הרווחה החברתית והאישית של המשתכנים. אך המשמעות הקרקעית של פתרון זה הינה הקצאת שטחי קרקע אלטר-נטיביים נוספים לעיירות הנוספות, ופגיעה בקרקעות המדינה בנגב. גם העלות הכוללת של השקעה בתשתית הינה גבוהה יותר מ- אשר במספר קטן יותר של עיירות.

מערכת קבלת ההחלטות חייבת לשקול היטב את ההשלכות לרווחת הבדוויים ה- נובעות מריכוזם וציפופם במספר קטן של עיירות, ואף את המשמעות הפוליטיות-חבר-תיות הכלליות הנובעות מכך, מול הפגיעה בקרקע מדינה, שלדעתנו תהיה שולית, ה- מתחייבת ממספר גדול יותר של עיירות.

המצב האלטרנטיבי הינו השארת מספר ה- עיירות המתוכננות הקיים, כשגודל כל עיירה יהיה אף קטן מן החוץ. במתכונת זו, לתהליך הדמוגרפי השלכות רלוונטיות למבנה הפנימי של העיירות. להשלכות אלו שתי בחינות: האחת, ניתן להקצות שטח תיכנון עירוני קטן יותר לכל עיירה, וגם בכך להקטין את שיעור הפגיעה בקרקעות. מאידך, במסגרת הקצאת שטחי הקרקע הנוכחית, ניתן להגדיל את ה- הפרדה הפיסית בין החמולות ופלגי שבטים בעיירות.

בכך תקטנה עוד יותר אפשרויות החיכוך הנובעות מהצטופפות רבה של אוכלוסית ה- בדוויים, ותושג שמירה רצינונית יותר של עקרון הפרדה המרחבית, ערך תרבותי ש-

הבדווי מייחס לו חשיבות רבה. גם בפיתרון זה לא נפגעת רווחת המשתכנים, ואולי אף משתפרת.

הבחינה השניה, המתייחסת למבנה הפנימי של העיירות, נוגעת לתכנון השירותים ה- ציבוריים. גודל אוכלוסיתן העתידי הקטן יותר של העיירות, ובמיוחד מבנה גילי שילד וייצר בבסיסו, יצריך מכסות קרקע והוצאות לנפש נמוכות יותר בהפעלת בתי ספר, מרפאות ו- מתקנים ציבוריים אחרים. אלטרנטיבית, וה- נובע מאלטרנטיבת הגדלת הריווח הפיסי ב- עיירה, ניתן יהיה לתכנן מספר גדול יותר של יחידות שירות המתאימות לפיצול ה- חברתי-מרחבי הגדול יותר.

בכך, ניתן יהיה להקטין עוד יותר את סיכויי החיכוך הפוטנציאלי בין הפלגים וה- חמולות הכרוך בשימוש משותף במתקני ה- שירותים. יתכן שהמחיר הכלכלי של האלטר-נטיבה הינו גבוה יותר, אך התועלת החברתית הטמונה בו רבה יותר.

בבסיס ניתוח האלטרנטיבות השונות עומדת ההנחה, שריווח מרחבי והפרדה פיסית פנים-ישובית הינם עקרונות רצויים בשביל הבדוויים. יכולה, כמובן, להישאל השאלה, האם אין בכך משום סיכויי ההתפתחות של העיירה הבדווית כיחידה ישובית פונקציונלית, והאם לא מוטל על רשויות התיכנון לעודד דווקא את תהליכי האינטגרציה הפנימית כדי לסייע להתהוות יחידה כזו. לדעתנו, עצם ההשתכנות בעיירות הינה כפייה מסוימת של אינטגרציה על הבדוויים. המשכו של תהליך זה חייב על כן להיות רצוני ולבוא „מלמטה“, מלחצים פנימיים של האוכלוסיה עצמה.

לחצים חיצוניים בכיוון של אינטגרציה פני-מית כפייה עשויים ליצור הפרעות חברתיות חמורות. יש על כן לתת תשומת לב רבה לעקרונות התיכנון הפנימי של העיירות ה- משתמעים מן הערכים התרבותיים-חברתיים הקיימים, ורק לאחר מכן לוודא את שילובם בשיקולי ההתפתחות של הישוב כיחידה פונק-

Shmueli, A., "The Beduin of the Land of Israel—Settlement and Change", *Urban Ecology*, 4, 1980, 253-286; Muhsam, H. V., "Sedentarization of the Beduin in Israel", *International Social Science Journal*, 11, 1956, 539-549; Amiram, D. H. K., and Ben-Arieh, Y., "Sedentarization of Beduin in Israel", *Israel Exploration Journal*, 13, 1963, 161-181; Amiram, D. H. K., Ben-David, J., and Shinar, A., *The Process of Sedentarization and Sesslement Among the Beduins of the Negev*, Jerusalem: The Hebrew University.

2. שמואלי, 1980, 82.
3. קפלן א., ועמית י., תכנון לברווים, תל-אביב, 1978; משרד הפנים, תמצית תכנית אב ליישוב הברווים בנגב, ירושלים, 1980; שמואלי, 1980, 114;
- Stern, E., and Gradus, Y., "Socio-Cultural Considerations in Planning Towns for Nomads", *Existics*, 277, 1979, pp. 224-230.
4. לדיון מפורט בתאוריית התמורה, או המעבר, הדמוגרפית, ראה: Beaver, S. E., *Demographic Transition Theory Reinterpreted*, Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975; Woods, R., *Theoretical Population Geography*, London: Longman, 1982; Woods, R., *Population Analysis in Geography*, London: Longman, 1979.
5. שיעורי הילדה והתמותה והריבוי הטבעי חרשבו בממוצעים רצים תלת-שנתיים עפ"י נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שהינם הערכות המבוססות על דיווחי תנועה טבעית.
6. מסגרת תיאורטית המסבירה את הקשר בין צמיחה כלכלית וירידת שיעורי הילדה מופיעה ב"ע"ב
7. Davies, K., "The Theory of Change and Response in Demographic History", *Population Index*, 29, 1963, 345-366.
8. אמנם קשה עדיין להוכיח את קיומם הפעיל של גורמים אלו בקרב הברווים, אך בדיקת

ציונלית. התיחסות נכונה להשלכות של תה-ליכי התמורה הדמוגרפית, כפי שהראינו לעיל, אכן מאפשרים מתן ביטוי נאות עוד יותר ל-ערכים התרבותיים הרלוונטיים המקובלים על הברווים.

סיכום

במקביל, וכתוצאה, מצמיחה כלכלית וניצני מודרניזציה חברתית, עוברים בדווי הנגב תה-ליכים דמוגרפיים. המסגרת המושגית של תי-אוריית התמורה הדמוגרפית מאפשרת לראות בפרספקטיבה הנכונה את ההנחות הדמוגרפיות עליהן התבסס תהליך תכנון עיירות הברווים. תוצאות המחקר שהוצג כאן מחייבים הערכה מחדשת של המשמעויות התכנוניות של תה-ליך ירידת הילודה וההשלכות האפשריות ל-תהליך הקצאת הקרקעות לעיירות עצמן, וב-תוכן. הערכה מחדשת זו תתן ביטוי רב יותר לנטיותיה של אוכלוסיה זו שהינה רגישה ב-יותר מבחינה פוליטית, אך בעיקר מבחינה חברתית-תרבותית עקב רקעה התרבותי-אקו-לוגי המיוחד. חשיבה מושלכת יותר לגביהם תגדיל במידה רבה את רווחתם התרבותית וחברתית מבלי לפגוע יתר על המידה באי-טרסים ציבוריים של הקצאת קרקעות ושטחים לפיתוח אזורי כולל.

הערות

1. הדיון בתהליכים אלו הינו שילדי בלבד. לעיון מעמיק ומפורט בתהליכים וגורמיהם ראה: מרקס, ע., "הבסיס האקולוגי של החברה הברווית", רשימות בנושאי הברווים, 1973, 33-58; מרקס, ע., החברה הברווית בנגב, תל-אביב: רשפים, 1974;
- מרקס, ע., "שינויים כלכליים בקרב הברווים בשנים האחרונות", רשימות בנושא הברווים, 1980, 3-11; שמואלי, א., קץ הנוודות, תל-אביב: רשפים, 1980.
- Marx, E., Changes in the Life of Nomads in the Negev", in Berkofsky, L., Faiman, D., and Gold, J., (eds.) *Settling the Desert*, London: Gordon and Breach, 1981, 173-190;

תכנון בריטי: חבט מפוכח במראה

בונן בעצמם תוך הרגשה גוברת של אכזבה משיטת התכנון ומעצמם. שלטונה של הגבי תאצ'ר אינו מביא עמו את התרשים להחלמה מהירה.

אכן, היה למתכננים הבריטיים על מה להתגאות. עוד בשנות ה-30 היתה בבריטניה מנייה מערכת מקיפה יחסית של בקרה תכנונית, אשר כללה גישות רחבות-היקף בתכנון ערים ששמן יצא בעולם כולו. בין גישות אלה ניתן להזכיר את הפתרון לבעיית ההש-בחה והפיצויים, את מדיניות "ערי גנים" ואת המדיניות להגבלת העיר, אשר הפכה תוך זמן קצר ללהיט מבוקש ב"תפריט התכנון" ואומצה במדינות רבות. מן הראוי להזכיר תרומה חשובה נוספת — קידומו של תכנון הערים כמקצוע עצמאי.

אולם היתה זו מערכת התכנון של שנת

משך עשרות שנים חייכו מתכנני הערים בבריטניה בעונג דשן לשמע תשובתה של המראה מהאגדה הידועה: „מערכת התכנון שלכם היא ללא ספק הטובה בעולם” אך לא עוד.

החל מאמצע שנות ה-70 החלו המתכננים הבריטיים לספוג ביקורת ציבורית הולכת וגוברת משני הצדדים של הספקטרום הפוליטי. באווירה זו גוברת התחושה של אי-נחת בקרב המתכננים הבריטיים. לאחר עשרות שנים של עיסוק נמרץ בנושאי תכנון תוך הנהגת חידושים במדיניות ובנהלים של תכנון ערים, החלו המתכננים הבריטיים להת-

* המחברת היא מרצה בכירה בטכניון ויר"ר המגמה לתכנון ערים ואזורים שבפקולטה ל-ארכיטקטורה ובינוי ערים.

New-York : Oxford University Press, 1978, 142.

Easterlin, R. A., "The Economics and Sociology of Fertility: A Synthesis", in Tilly C., (eds.), *Historical Studies of Changing Fertility*, Princeton: Princeton University Press, 1978, 99.

12. לדיון תיאורטי על סוגיה זו ראה Rapoport, 1978, 226-7 (שם).

13. ראה גם Beaver, 1975, 29 (שם).

14. משרד הפנים, שם, 1980, 4.

15. מסקנה זו בולטת במיוחד לנוכח העובדה שצוותי התכנון היו מודעים לשינויים אלו בקצבי הריבוי הטבעי. ראה: לרמן, ר., „הנחות ומטרות בתכנון הנגב”, עתיד הנגב — בעיות תכנון ופיתוח, יד טבנקין, ימי עיון בפרשיות היסטוריות ובעיות יסוד, חוברת ל"ג, 1981, עמ' 35—39.

(המשך מעמ' 15)

שיעורי הנישואין של אוכלוסית המוסלמים בארץ (ראה שנתון סטטיסטי לישראל, 1980) מראה על ירידה בשנים 1960—1979, ועליה (אמנם קטנה) בגיל החציוני של הנישואות המוסלמיות באותה תקופה. בנוסף, מידע בלתי רשמי מהאגודה לתכנון המשפחה מצביע על ניצני החשפות האשה הבדווית לאמצעים ל-מניעת הריון. ולבסוף, תהליכי הגירה מכפר לעיר מתרחשים אף הם בקרב הבדווים (ראה קרסל, ג., „תמורות בחברה בדווית מתעיירת”, רשימות בנושא הבדווים, 3, 1972).

9. Woods, 1982, 166.

10. Leibenstein, N., "Socio-Economic Fertility Theories and Their Relevance to Population Policy", *International Labour Review*, 109, 1974, 453; and *General X—Efficiency Theory and Economic Development*,

רֶוֶן של השבת ההשבחה נשאר בצורה זו או אחרת עד ליום זה.

לא לאורך זמן נחו הבריטים על זרי ה-דפנה. במהלכן של שנות ה-60 התברר כי מערכת התכנון עדיין אינה משביעת רצון. תכניות הפיתוח נתפסו כלא נענות דיין לתהליך השינוי העירוני וכגורמות לעיכוב רב מדי. בעוד אנשי „תיאוריות התכנון” ה-אמריקנים מפרסמים מאמרים מלומדים מעל דפי העתונים האקדמיים אודות הצורך בהכ-ללת היבטים חברתיים וכלכליים בתכנון שי-מושי קרקע; אודות חולשותיו של התכנון הכוללני המסורתי; אודות הצורך במדיניות תכנון גמישה יותר ואודות חשיבותו של ה-תכנון האזורי — עסקו הבריטים בהחלתם למעשה של מושגים חדשניים אלה בקנה-מידה גדול. מערכת התכנון החדשה גולדה עם חוקי התכנון של 1968 ו-1971, שהכניסו נדבך נוסף של תכנון אזורי ומטרופוליטני כדי לתאם תכנון מקומי (מחוזי). עבור נדבך חדש זה הוצעה דרך תכנון חדשה: „תכנית מבנית” (structure plan). בנאום הסבר בפרלמנט, הנשמע כהרצאה אודות יסודות התיאוריה התכנונית המקובלת אז, הסביר השר הממונה כי תכניות-מבניות הינן בגדר הצהרות מדיניות שימושי קרקע, כי עליהן להתקשר למערכת של מעקב ובחינה מחדש וכי עליהן להתבסס על תשומתה של תכנית נמרצת ומחייבת לשיתוף הציבור. ואכן, ב-מהלך שנות ה-70 נתגייסו מיטב המתכננים הבריטים להכנת תכניות מבניות, אשר שימשו כבימה ליישום ה„מילה האחרונה” בשיטות תכנון.

לאור הישגים אלה אין פלא שמספר המתכ-ננים האנגלופילים, או סתם צופים-אוהדים במעשי האנגלים ברחבי העולם, הלך וגדל בהתמדה. למתכננים במדינות רבות היה שדה-הפעולה הבריטי למעבדת ענק, בה נבחנו מערכות וסגנונות תכנון, שיטות תכנון, מדי-ניות קרקע ומדיניות עירונית. מדיניות תכנון

1947 אשר זכתה בצדק להוקרה רבה כל כך. החוק לתכנון ערים ואזורים כפריים** משנת 1947 שקם על הריסות מלחמת העולם, סימל את שאיפת האומה לחברה חדשה ולדפוס עירוני חדש. בניגוד לשיטה האמריקאית ל-תיחום אזורים ושימושי קרקע, אשר נאלצה להתקדם צעד אחר צעד, עיר לאחר עיר, עד אשר זכתה להסכמת הציבור, השיטה הברי-טית גולדה בטקס לידה מרשים אשר היה ביטוי מדע לשאיפה הלאומית, לאחר דיון ציבורי מתמשך. שיטת תכנון זו היתה בשע-תה, „אוונגרד” של התכנון. היא היתה מקי-יפה, בכללה את כל סוגי הפיתוח; היא היתה גמישה יותר מהתשריטים הישנים; והיא יקבעה דרישה לעריכת עידכון תקופתי.

ניתן לומר כי ההיבט החדשני ומאריך-הימים ביותר של מערכת התכנון משנת 1947 היה המדיניות לגבי זכויות פיתוח אשר הות-וותה על ידי חוק זה. בהיותו מבוסס בחלקו על דוח ועדת Uthwatt — מסמך רשמי לגבי דרכים חלופיות של מדיניות ציבורית לגבי זכויות וערכי קרקע, בעל היקף ורמת תיחכום אשר טרם נראו כמותם בארה”ב — הוא שם יקץ על כל זכויות הפיתוח האוטוטוטיות הנהיג במקומן מערכת של היתרי פיתוח אשר עדיין ימהווה את הבסיס של תהליך התכנון בברי-טניה. דבר זה היקנה לרשויות מידה ניכרת של שיקול דעת, בדומה לגירסאות מסויימות של „שיטת ההיתר” אשר הונהגה שלושים שנה לאחר מכן על ידי מתכננים אמריקאים בתור ה„מילה האחרונה” בבקרה תכנונית.

החוק הקים מערכת של פיצויים ומס השב-ח בה שיעור של 100%, ואם כי דבר זה בא לקיצו לאחר מכן עם המהפך הפוליטי, העק-

** 1949 Town and Country Planning Act
מאמר זה, בגירסה קצת שונה, הוזמן ע”י כתב העת Journal of the American Planning Association ופורסם שם בשנת 1982 (סתיו), בעמ’ 499—503.

סולם ההתעניינות הלאומי. גם על ישראל לא פסחה התעוררות זו, כפי שיעידו השינויים התכופים אשר בוצעו לאחרונה בחוק התכנון והבניה והוועדה שהוקמה לבחינתו מחדש („ועדת בר-סלע“). על תחייה זו של ההתעניינות במדיניות קרקע יכול אולי להעיד יבול הספרים החדשים, המבקשים להכשיר את הקרקע לדיון ציבורי, ובהם ספרה של Ann Luise Strong „בנקאות קרקע“ (John Hopkins University press, 1979); של Judith de Neufville „הוויכוח על מדיניות שימושי קרקע בארה״ב“ (Plenum Press, 1981) וספרו של Peter Wolf „קרקע באמריקה: ערך, שימוש ופיקוח“ (Pantheon Press, 1981). המבט הביקורתי שנותנים כיום מתכננים בריטים במראה יכול אפוא לשמש למתכננים ישראלים ואמריקנים כבחינה מוקדמת הנוגעת להיבטים השונים של מערכת התכנון שלהם עצמם.

על ארבעה ספרים בריטיים חדשים:

ארבעת הספרים הנסקרים כאן משקפים את אי-הנחת של שנות ה-70, ותורמים לחיפוש אחר שיטת תכנון חדשה, שתאפיין ככל הנראה את שנות ה-80. אף שארבעת הספרים הללו לא תוזמנו מראש, הריהם נשמעים כרביעייה המנגנת ואריאציות על נושא אחד, כשכל אחד מהנגנים יש כלי, טון ופרספקטיבה משלו. הנושא הוא הפער שבין אידיאליים תכנוניים לבין המציאות. אפשר למצוא בארבעת הספרים גם התעניינות משותפת ביציג, כשכל אחד מהם עוסק בהיבט אחר של תהליך התכנון ביצוע-הערכה. מנקודת-ראות זו הריהם משלימים יפה זה את זה.

ספרם של ליצ'פילד ודרין-דרבקין (Lich & Darin-Drabkin): „מדיניות קרקעית בתכנון“, עוסק בעיקר בשלב הקדם-ביצועי, ומנסה לסייע בהצעת תכניות בנות-ביצוע ובבחירת מדיניות קרקע מתאימה. ספר

שאינה זוכה להצלחה בבריטניה, בעלת הסמכות המעלה את התכנון על נס והתומכת בחידושים — התיצלה בכל מקום אחר בעולם המערבי? ואם אינה מצליחה — מהן הסיבות לכך, ומהן האלטרנטיבות? משום כך המשבר המעמיק והנסיוגות האמיצים הנעשים לאחרונה על-ידי מתכננים בריטיים להערכת ה-הישגים של מערכת התכנון ושל עצמם — חייבים לעורר עניין רב בקרב מתכננים בעולם כולו.

הנסיון האנגלי הוא, כמובן, בעל משמעות מיוחדת לישראל לאור שורשיה של חוק התכנון והבניה במסורת הבריטית. אולם לא רק לישראל יש עניין בבחינת הכליות הנערכת כיום בבריטניה. גם מתכננים אמריקנים חייבים לקחת התפתחויות אלו לתשומת לבם. הודות לדמיון בשיטה פוליטית, בלשון ובתרבות, נקל היה לאמריקנים תמיד לאמץ מושגים ומוסדות בריטיים. למרות שעדיין קיימים הבדלים בסיסיים בין שיטת התכנון האמריקנית לבריטית — הגה בשנים האחרונות הולכת הגישה האמריקנית ומתקרבת לזו הבריטית מבחינות אחדות. אף ש„המהפכה השקטה“ בשיטת התכנון האמריקנית כשמה כן היא — שקטה והדרגתית — הגה המעורבות הגדלה בתכנון המדינות (States) בארצות-הברית, וכן ניסויים מסויימים הנעשים בכמה מהן (כגון הגהה חובת תכנון לראשונה של שימושי קרקע; אימוץ דרישות להתאמת תכניות מקומיות לתכניות המדינה, מיסוד שיתוף הציבור, והנהגת שיטות בקרה הבנויות על שיקול דעת במתן היתרים) — כל אלה תורמים להתקרבותו של התכנון ה-האמריקני לדגם מעין-בריטי.

אף על פי שמדיניות תכנון שימושי קרקע בארצות-הברית אינה מתקרבת למקום הגבוה שהיא תופסת בסדר היום הלאומי בבריטניה, הרי בכל זאת יצאה בשנים האחרונות מן הזווית הנידחת שם היתה דחוקה זה עשרות שנים, והיא מתקדמת לאיטה במעלה

מידה שלא ידענו כמותו מאז שנות ה-40. מטרתו לתרום. לוויכוח אודות מדיניות קרקעית על-ידי הצגה שיטתית של הטיפוסים, השונים של כלי המדיניות הקרקעית, ועל-ידי הצבעה על התנאים להפעלתם המוצלחת. כדי להשיג זאת פותח הספר (לאחר פרק מבוא) בהצגתה של רשימת-בקרה מצויינת. עבור „עריכת תכניות מתוך כוונה לבצען“, רשימה שהיא כשלעצמה מהווה תרומה נכונה בדה לתחום הצעיר של חקר תהליך הביצוע. נקודת שיא אחרת בספר הם פרקים 5 ו-6, הסוקרים את קווי המדיניות הקרקעית בבריטניה מאז ועד לחוק הקרקע הקהילתית (Community Land Act) שהיה בתוקף בעת כתיבת הדברים (ושבינתיים בוטל על-ידי ממשלת תאצ'ר). סקירה זו חודרת מעבר לרמה התיאורית הרגילה של החקיקה, וחושפת את הגורמים הפוליטיים והכלכליים שפעלו בשטח ותרמו להצלחה או לכשלון של הצעדים השונים שנקטו. היא אף מתקרבת להצעת פתרון למסתורין שאופף זה זמן רב: את הסיבות לכשלונן של מס ההשבחה של שנת 1947. עדות לכשרונם של המחברים: אפשר, אולי, למצוא ביכולתם לאבחן את הבעיות העלולות לנבוע מחוק הקרקע הקהילתית גם ללא הסיוע של הערכות אמפיריות, שנתפרסמו רק לאחר שספרם כבר נשלח לדפוס (Susan Barrett), „ביצועה של תכנית: הקרקע הקהילתית“ (School for Advanced Urban Studies, 1979).

לדידה של כותבת שורות אלה החלק הבעיני ביותר בספר הוא פרק 7, המציג את נסיונן של ארצות הוצ' (כולל ישראל), וכן תרומתו המיוחדת של הספר: נספח נרחב המכונה „סקירה בינלאומית של צעדי מדיניות קרקעית“. נספח זה כולל תשובות ל„כל מה שרצית לדעת אודות מדיניות קרקעית והתביישת לשאול“. מהו ההבדל בין Zad ו-Zac? ראה בנספח בערך „צרפת“: הראשון מתייחס לאזורים המוקפאים לצורך

רו של מק-אוסלן: (McAuslan): „האידיאו-לוגיה של חוק התכנון“ מעניק מבט-לעומק על הקשר — או, ליתר דיוק, על הפער — שבין חקיקה ומוסדות תכנוניים מצד אחד, ותרומם לגורמות מינהליות ושיפוטיות מן הצד השני. ספרו של בלוארס (Blowers): „גבולות הכוח“ מציג את השלב הבא בשרשרת התכנון-ביצוע-הערכה. הוא מתמקד בתהליך קבלת ההחלטות הנוגעות לתכניות ולקחי מדיניות מסוימים, ומבקש להראות כיצד תכניות מתעצבות ומשתנות תוך התהליך הפוליטי. ספרה של רבץ (Ravetz): „עישוב-מחדש של ערים“ הוא אולי השאפתני בהיקפו מכולם. הוא לוקח על עצמו את המשימה להעריך את המערכת התכנונית על כל היבטיה, החל באידיאלים ומושגים עירוניים, דרך חקיקה ומוסדות תכנוניים ועד לתוצר הממשי בשטח ואיכותה של הסביבה הבנויה. כליהם של חברי הרביעיה שונים הם: מתכנן-כלכלי וכלכלן (ליצ'פילד ודריין-דרבקין), עורך-דין (מק-אוסלאן), מתכנן-גיאוגרף (בלוארס) ו-היסטוריונית של החשיבה התכנונית והאר-כיטוטונית (רבץ).

נתנאל ליצ'פילד וחיים דריין-דרבקין הניחו הם מלומדים ידועי-שם שכבר תרמו בעבר תרומה חשובה לתכנון. נתנאל ליצ'פילד, המוכר היטב בישראל, כותב ומלמד רבות בתחום הכלכלה הקרקעית התכנון, ו-באמצעות חברת היעוץ שלו, שבסיסה בבריטניה, הוא פועל בארצות רבות. לדריין-דרבקין הישראלי, הספר הנוכחי היה האחרון בשורת פרסומים שהתמקדו במדיניות קרקעית מתוך גישה השוואתית, כולל ספרו האינפורמטיבי „מדיניות קרקעית וגידול עירוני“ (Pergamon, 1977). כשרונותיהם של שני חוקרים אלה חברו יחדיו בספר „מדיניות קרקעית ותכנון“, הפונה הן לקוראים בריטיים והן לשאינם-בריטיים. הרקע לספר הוא „חידוש המהלוקת בבריטניה, אודות נושאים הקשורים לקרקע ולתכנון, בקנה-

הן למתכננים מקצועיים והן לאנשי אקדמיה. תרומה נכבדה אחרת בתחום זה מהווה ספרו של פטריק מקאוסלן (Patrick McAuslan), "האידיאולוגיות של חוק התכנון". זהו ספר אידיאולוגי בגלוי — נסיון להישיר מבט בראי, ועוד בעזרת זכוכית מגדלת. מקאוסלן הוכיח בעבר את בקיאותו בחוקי התכנון הבריטיים, כשכתב את אחד הספרים המועילים ביותר בנושא: "קרקע, חוק ותכנון" (Weidenfeld & Nicholson, 1975). ספרו הנוכחי הוא ספר אמיץ. הוא יוצא כנגד חוקי התכנון הממוסדים בכללותם בטענה, שהחוק מהווה, "צד מעונין במאבק לפיקוח על כוח ועל משאבים — ולא שופט נייטרלי המפקח על המאבק". טענה בלתי-אורתודוקסית כזו זקוקה לתימוכין נרחבים; ומקאוסלן מספק אותם בשפע. הוא פותח בשרטוט שלוש "אידיאולוגיות התכנון" ה"שליטות", כפי שהוא מכנה אותן. בהקדמה מצויינת עוקב מקאוסלן אחר לידתו של חוק התכנון מתוך דיני המטרדים, כשהוא מראה כיצד האידיאולוגיה השלטת הראשונה, ש"קראה לאחזקה ולתמיכה פיסית של רכוש פרטי, היוותה את עמוד התווך במבנה-העל של חוק התכנון. האידיאולוגיה השלטת השנייה היא זו של "האינטרס הציבורי", שעלתה כחלק מתהליך המיסוד של התכנון הציבורי, ובשמה נטו להאציל סמכויות נרחבות על אנשי המינהל שהם, לתפיסתה, הראויים לקבוע מהו "האינטרס הציבורי". האידיאולוגיה השלישית היא זו של השתתפות הציבור, שאף כי שורשיה נעוצים במסורת פילוסופית ממושכת, הריהי חדשה יחסית בתחום האידיאולוגיה התכנונית. אידיאולוגיה זו יוצאת נגד התפיסה כי בידי משתתפי הציבור מצוי הידע המלא, ודורשת מעורבות ישירה של הציבור ופתיחות לשינוי חברתי.

רובו של הספר מוקדש לתמיכה למדינית ושקדנית בטענה ששלוש אידיאולוגיות אלו שריוות תכופות במאבק ביניהן, וכי מאבק זה

פיתוח בעתיד, כשלרשויות זכות-קדימה ב"רכישה; האחרון מתייחס לאזורי פיתוח מרוכז; הגדרה זו של השטח מהווה אמצעי מיני-שמטרתו השתיית תקנות הבנייה, כדי לאפשר שיקום כוללני, בדרך כלל באמצעות חברה משותפת פרטית-ציבורית. ודוגמה אחת: מהי חלוקה-מחדש כפויה? זהו מכשיר המצוי בשימוש נרחב ביפן, טייוואן, ישראל ומוזרח-גרמניה, המאפשר לרשויות, או לבעלים פרטיים, לערוך חלוקה מחדש של קרקע וכשהחלוקת הישנות עבר זמנו, ולשנות שימושי קרקע בלא לעבור דרך המנגנון של רכישת הקרקע בפועל על ידי גוף מרכזי (ציבורי או פרטי). מאחר שערך הקרקע ב"דרך-כלל עולה, מאפשר הסדר זה הפרישות קרקע לצרכי ציבור, ואף על פי כן כל הצדדים נשארים מרוצים. מכשירים אלה ו"אחרים הריהם דבר בעיתו למתכננים ישראלים — הן לאלה המחפשים מכשירים חדשים לתכנון קרקע, והן לאלה הנוטים להמעיט בערכם של הכלים המעניינים המצויים בידינו כבר כיום.

"מדיניות קרקעית בתכנון" הינו, לפחות על פני השטח, הפחות אידיאולוגי מכל ארבעת הספרים, ועם זאת יש לו תשתית אידיאולוגית חזקה, שאולי ראוי היה שתהא גלויה יותר. למחברים אמונה בלתי-מעורערת בעילות ההתערבות הציבורית במדיניות הקרקעית. אפשר לחלוק על המחברים, המגדירים קווי מדיניות קרקעית כמכשירים לביצוע תכניות. מדיניות קרקעית נתפסת בדרך כלל כתחום רחב יותר של מדיניות ציבורית מאשר תכנון שימושי קרקע, ודיונם של המחברים עצמם בקווי המדיניות הקרקעית הלאומית, הקשורים רק בעקיפין בתכנון, רק מחזקים טענה זו. אך בכללו של דבר, "מדיניות קרקעית בתכנון" מהווה תרומה חשובה לשטח בלתי מוכר יחסית זה של מדיניות קרקעית. בהיותו בעל אוריינטציה מעשית יותר מיתר הספרים הנסקרים כאן, יהיה ספר זה בעל ערך

הוא הבסיס לאי-התיאום בתוך מערכת התכנון, ולאכזבת הציבור ממנה. במהלך המאבק הזה ידה של האידאולוגיה של ההשתתפות נמצאת בדרך-כלל על התחנה, בעוד שתי האחרות מתחרות ביניהן על הבכורה. לטענה זו מובאות הדגמות משטחים שונים של חוק והמינהל התכנוניים הבריטיים. בכך מספק לנו מקאוסלאן כמה מהניתוחים המעמיקים ביותר שנעשו עד כה אודות הפער שבין קווי-מדיניות לבין דרכי ביצועם.

דוגמא אחת עוסקת בהשתתפות הציבור. מקאוסלאן מראה כיצד הכוונת הטובה, שמצאו את ביטוייה ב"דו"ח סקפינגטון המהולל אשר קרא לפתיחת מסלולים פרוזיטיביים נוספים להשתתפות הציבור בתכנון מבני ומקומי, צומצמו בהדרגת באמצעות הניסוח המילולי של החקיקה, באמצעות תקנות, חוזרים מינהליים ושיטות-פעולה מקובלות. אף שמקאוסלאן מתבסס אך ורק על החוק הכתוב וכל מסמכים רשמיים אחרים, הנה הוא מגיע לאותה מסקנה אליה הגיעו כמה מחקרים אמריקניים מקיפים חדשים, והיא, שלדרישה להשתתפות הציבור בתכנית המבנית היתה השפעה קלה בלבד בהליכים המקובלים; ב-ציסוחו של המחבר: "האידאולוגיה של אינטרס הציבור הצליחה לעמוד על שלה כנגד התקפי המאמצים מצד האידאולוגיה של ההשתתפות לזכות בכורה".

מקאוסלאן אינו חוסך את שבת ביקורתו החריפה גם מבתי המשפט ומהצהרות משפטיות. הוא טוען כי לבתי המשפט ישנה הטיה ברורה ובדרך-כלל עקבית: כשמוצג בפניהם עימות בין האידאולוגיה של הרכוש הפרטי לבין האידאולוגיה של האינטרס הציבורי, יתמכו בדרך-כלל ב"אזרח הפרטי" (= בעל הרכוש). ואולם אם עומד בפניהם אזרח אינו בעל קרקע הם יתמכו בדרך כלל ברשויות, בשם "האינטרס של הציבור". בין הדוגמאות הרבות שמביא מקאוסלאן ניתן למצוא

החלטות בית-משפט בהן זכו להצלחה תביעות של בעלים פרטיים הטוענים ליישום תקנות לבריאות הציבור, ומאידך גיסא כש-לונגן של דרישות לכפות תקנות אלו כאשר הללו מועלות על-ידי קהילות או קבוצות משתכנים בשכירות מסקנתו היא, כי בשם ה-מעשיות, משמש חוק התכנון לעתים קרובות ככלי ל"דה רדיקליזציה של עקרון פוליטי, ה-מבטיח שהביצוע למעשה יתנהל באותו שטח-ביניים כמו יתר חלקי החוק והנהגה הקשורים בתכנון שימושי קרקע". עד כמה יפה כוחה של מסקנה זו לגבי ישראל?

"האידאולוגיה של חוק התכנון" יהיה בלא ספק לתועלת רבה לקהל קוראים רחב מקרב המתכננים הבריטיים. עיקר כוחו עבור ה-מתכננים הבריטיים טמון בפירוט ובתייעוד המקיף שהוא מגיש, עד שלא הותר כמעט שום חוזר רשמי או פסק דין חשוב בלא טיפול. אולם עבור רוב המתכננים בארצות אחרות כוחו זה הוא גם חולשתו. מתוך חוסר התמצאות בחשיבותן של חוות-הדעת המינהליות השונות, עלולים מתכננים בארצות אחרות לכרוע תחת השפעה זוה, סכנה הגורבת עקב תבנית הספר והעדר חלוקות משנה בתוך הפרקים. עם זאת יש לספר ערך רב לקהל מתכננים מתמחה: לאלה המתעניינים בדיני התכנון; לסטודנטים וחוקרים בתכנון השוואתי; ולאלה העוסקים בבחינה מחדש של הסדרי התכנון בארצם ומעוניינים ללמוד לקחים מבריטניה. אלה ימצאו עניין בדיון של מקאוסלאן אודות הנסיון הבריטי בנושא של דרישת ההתאמה בין תכניות, הנהוגה בישראל באופן קיצוני והזוכה לאחרונה ליישום במספר מדינות בארה"ב. המחבר מציין את ההרחבה המתמדת אשר חלה במשך השנים במרכיב שיקול הדעת. דבר-בעיתו נוסף הוא ניתוחו של מקאוסלאן את השאלה מדוע ה-היבט החברתי, שאמור היה להיות חלק אינטגרלי של התכנית המבנית, נכנע במידה רבה לתכנון שימושי קרקע המסורתי יותר ולשי-

1973—1977, וכך זכה במידע ממקור ראשון. המקרה הראשון עוסק במאבק על מיקום מכרה; השני הוא דו"ח על התמודדות על תכנית תחבורתית, שחייב לעניין כל מתכנן תחבורה באשר הוא. הדיווח מאיר את השסע לאורך קווים מפלגתיים-פוליטיים בין התומכים בהשקעות הקשורות בתחבורה ציבורית (מפלגת הלייבור), לבין התומכים בהשקעות הקשורות ברכב הפרטי (השמרנים), כשהוא מצביע על הקשיים המלווים הכנסת שינוי גדול בדרכי ההקצאה בתכנון התחבורתי. ה"מקרה השלישי עניינו המחלוקת בנוגע לשימוש ב"רצועה ירוקה" קיימת, כאשר משמרי הסביבה ניצבים מכאן, וקבוצה הדוגלת בהקמת שיכונים — מכאן. ואולם המקרה ה"מעניין ביותר לצופים במעשי האנגלים הוא דיווחו של בלאורס על תהליך התכנית המבנית שהיא נקודת-השיא בתכנון הבריטי, ואשר גייסה במחוזו של בלאורס את טובי ה"מומחים לתכנון. בסקירה מודגמת היטב הוא מראה כיצד נכשלה התכנית בתורת מסמך של קבלת החלטות, בהיותה "פגיעה להחלטות תוספתנית בטווח הקצר". תומכים ב-

עם זאת, נאמן לטון המפוכח הכללי ה"מאפיין את ספרו, מסכם בלאורס שהתכנית המבנית נתפסת ככשלון רק משום "שתלוב בה ציפיות רבות מדי... תכנית מבנית חשובה אולי יותר כצורה לאיסוף ולהעברה של רעיונות, מאשר כתהליך פורמלי של קבלת החלטות". מאחר שבלאורס רואה את התכנון כמות-שהוא, ובניסוחו שלו כ"שרות סביל, מגיב ותלוי" — הריהו פחות מאוכזב מאשר מקאוסלאן ורבץ מכך שהתכנון הבריטי לא הצליח לעורר שינוי חברתי בקנה-מידה רציני. תרופתו: יש לשים פחות דגש על התכנית המבנית, שהיא מופשטת, מעוררת מ"בחנינה אינטלקטואלית ועם זאת במידה רבה רחוקה ולא-רלוונטית". יתר תשומת-לב יש להקדיש לתכנון ולביצוע מקומיים ולכך ש-

קולים כלכליים גמישים יותר (וגיתנים ל"כימות). ספרו של מקאוסלאן הוא, ללא ספק, ספר חובה גם לכל ספריה שעניינה בתחום התכנון.

הבא בתור ברצף של תכנון-ביצוע-הערכה הוא ספרו של בלאורס (Blowers), "גבולות הכוח". אף שהוא מתמסר לדיון ב"נקודות התורפה של התכנון העכשווי", אין בלאורס "מבקש לכתוב ספר החושף את עוולות ה"מתכננים או את קוצר-הראות של הפקידים". ספר זה, שנכתב על ידי גיאוגרף-מתכנן ש"פנה לגיתוח פוליטי, הוא הצגה ישירה של ארבעה מקרים לדוגמא, מתוך ניסיון להאיר את מערך היחסים שבין תכנון לפוליטיקה, כשהוא מתמקד בשאלה כיצד התהליך ה"פוליטי מעצב-מחדש תכניות וקווי-מדיניות. למתכננים המעורים בספרות הקלסית, כגון ספרם של מירסון ובנפילד, "פוליטיקה, תכנון והאינטרס הציבורי" (Free Press, 1955) ו-ספרה של פרנסיס רבינוביץ: "פוליטיקה עירונית ותכנון" (Atherton Press, 1969), תיר-אה המסגרת התיאורטית של בלאורס כדלה. היא כוללת משפטים רבים שיישמעו למתכננים המצויים בספרות ובפרקטיקה כדבר ש"עבר עליו הכלח, כגון: "אחד המיתוסים ה"שליטים הוא, שתכנון ופוליטיקה הן פעולות נפרדות, אם כי קשורות זו בזו"; או הגילויים הכלולים במסקנותיו כי "תכנון הינו תהליך של הגדלת הריווחיות לטווח קצר", וכי: "התכנון נוטה לשקף את מבנה הכוח הקיים בחברה". עם זאת, על רקע התקוות הברי-טיות, שווקו עלי-יד מערכת התכנון הקפ-דנית שלהם, נראה כי ההוכחה שמאחורי הערות כגון אלו איננה נדושה אלא גורמת לחשבון נפש.

"גבולות הכוח" יהיה מועיל לא כל כך בשל תרומתו התיאורטית כמו בשל הדיווח העובדתי והמתועד-היטב של ארבעה מקרים, כולם ממחוז אחד, בו שימש המחבר כיועץ וכ"יו"ר של ועדת תכנון ותחבורה בין השנים

למשל, כיצד מושג „ניקוי השטח“ של התכ-
 נון הבריטי שלאחר מלחמת העולם השנייה
 קשור ל„תנועה המודרנית“ בארכיטקטורה ו-
 להרבה מחוללייה של הסביבה הבריטית (ולו
 של ארצות רבות נוספות). כפיית תכניות
 שיקום עירוני, מפעלי שיכון המוניים ולא-
 אנושיים, הפרדה של שימושי קרקע ועקירה
 חברתית — מתברר כי כולם קשורים למושג
 „ניקוי השטח“. ספר זה צריך להתקבל ב-
 ברכה על-ידי אלה המתעניינים בקשר שבין
 חשיבה תכנונית, מושגים ארכיטקטוניים וה-
 הנחות והמיגבלות של תעשיית הבנייה. יחד
 עם זאת, כהיסטוריה של התכנון הבריטי יש
 לספר זה מתחרים מושכים יותר, כגון ספרו
 של גורדון צ'רי (G. Cherry): „התפתחותו
 של תכנון ערים בבריטניה“ (Leonard Hill,
 1974), או המהדורה החדשה לספרו של צ'רי:
 „חלוצי התכנון הבריטי“ (The Architect,
 1981, Ural Press). כהערכה של המערכת
 הבריטית העכשווית ניתן למצוא לספרה של
 רבץ תחליפים מוצלחים יותר ביתר הספרים
 הנסקרים כאן.

החיפוש אחר מערכת תכנון מתוקנת

ארבעת הספרים שנסקרו לעיל הם ככל
 הנראה רק פרק ראשון בביקורת העצמית הגו-
 ברת של מתכננים בריטיים כלפי שיטתם ו-
 כלפי עצמם. כללית, מציגים ספרים אלה ב-
 קורת נוקבת אודות היבטים רבים של הבעיה,
 אך עד כה לא הציעו דרך ברורה לפתרון.
 ליצ'פילד ודרין-דרבקין מציעים מערכת קווי
 מדיניות חדשה עבור בריטניה, אך אלה אינם
 מצטרפים לכלל מערכת תכנונית חדשה. מ-
 קאוסלאן מבטא את אכזבתו, אך בעודו מבקש
 מערכת בעלת יתר אוריינטציה כלפי השתת-
 פות הציבור ושינוי חברתי — הנה אין הוא
 מצביע על דרכים אפשריות להשיג זאת.
 בלוארס קורא להורדת רמת הציפיות ולעמדה
 מפוכחת יותר כלפי המערכת הקיימת כדי ל-

„הפרוטקציונליזם צר-האופק, המטופח על-
 ידי פרופסיונליזם בתכנון — יצומצם“.

שינוי רדיקאלי יותר מחפשת אליסון רבץ
 (Allison Ravetz) בספרה „עיצוב-מחדש
 של ערים“. אך לא ברור די-הצורך למה היא
 חותרת. ספרה הוא השאפתני מבין ארבעת
 הספרים בהיקפו, והפחות ממוקד שבהם. רבץ
 מבקשת להציג ביקורת היסטורית והערכה
 של הסביבה הבנויה בבריטניה. להיקפו של
 הספר יש טעם משכנע. רבץ, המבקשת להקיף
 הכל — מושגי תכנון, חקיקה, מוסדות תכנון,
 תפקיד המקצוע, מושגים ספציפיים בתכנון
 ערים, מושגים ותוצאות ארכיטקטוניים, ועד
 לניתוח תעשיית הבנייה — מונעת על-ידי
 ההשקפה שבחשבון אחרון מערכת התכנון
 תישפט על-ידי צרכני הסביבה הבנויה.
 הם עלולים להתאכזב מהצפיפות, מהרעש,
 ממערכת הביוב — ואינם מתעניינים בחלוקת
 העבודה המדוקדקת שבין מתכננים, ארכי-
 טקטים ובנאים. לגביהם הסביבה היא שלמות
 אחת. ואולם בנסיונה להיות כל-כוללת הש-
 תטחה רבץ עדיק. בהתלהבותה הביקורתית
 דומה שהיא מתקיפה כמעט כל מושג אורבני
 וארכיטקטוני שהוצע אי-פעם, כשבמרוצתה
 היא שוחקת בעקבה את מושג היחידה השכו-
 נתית, בנייה לגובה מכל סוג ולכל מטרה,
 שטח מוגדר להולכי רגל ואפילו את ההישג
 הבריטי המהולל — המדיניות של הגבלת
 העיר ושל חגורות-הירק. גם מטרת הספר לא
 ברורה. הריהו מעין יצור-כלאיים מוזר של
 ניתוח היסטורי של התכנון והחשיבה האר-
 כיטקטונית, טכסט של מושגי תכנון, נסיון
 לביקורת נוסח Louis Mumford והערכה של
 מושגים ונוהלים מקובלים. שיטתו, שהיא ב-
 עיקרה ניתוח היסטורי, ובסיסו האינפורמטיבי
 אינם מספיקים כדי לעמוד בכל המשימות
 הללו.

יחד עם זאת, „עיצוב מחדש של ערים“ אכן
 כולל ביקורת נוקבת ומוכחת היטב של מו-
 שגים תכנוניים וארכיטקטוניים. הוא מראה,

אם יתמידו ממשלי תאצ'ר ורייגן, עתידות מערכות התכנון הבריטית והאמריקנית להת-קרב זו לזו עוד יותר מכפי שהיה בעבר. צופים אמריקניים במעשי האנגלים עתידים ככל ה-נראה, למצוא את שדה-הפעולה הבריטי כיותר ויותר רלוונטי. ובאשר לנו בישראל — נראה כי עלינו במיוחד לעקוב אחר ההתלבטויות וייסורי-המצפון של עמיתינו הבריטיים מהם ירשנו כה הרבה, ובה בשעה שהם עצמם הת-רחקו מירושה זו. המבט הביקורתי שמתכננים בריטיים נותנים היום במראה עשוי לשמש כתצפית מוקדמת למתכננים בישראל, בארה"ב ובארצות אחרות, הן לשם הערכת הצעדים הכמו-בריטיים המאומצים על-ידם בשנים ה-אחרונות, והן להערכת דרכי התכנון החדשות ההולכות ומתגבשות.

תרגום: גב' רבקה רהט, חיפה

הגיע ל"עשיית דברים". רבץ היא כנראה ישרה עד כאב יותר מכולם. היא מודה ש-עדיין אין פתרון באופק, וקוראת רק ל"מודעות חדשה" אודות שגיאות העבר, כדי לאפשר שינוי בעתיד.

יתרת שנות ה-80 עתידות להעלות עוד פתרונות רבים. בינתיים ממשלת תאצ'ר מ-ביאה לשינוי הדרגתי: הוצאת מספר נושאים מפיקוח תכנוני, מתן הוראות לשלטונות המ-קומיים לאפשר פעילותם של יזמים פרטיים ופחות פעילות ממשלתית ישירה בהעברת-רכוש. גשמעים גם קולות למען קידומו של תכנון על בסיס יותר שכוונתי וביזורי. הצעות אלו תישמענה מוכרות לאוזניהם של מתכנ-נים אמריקניים תחת ממשל רייגן, ואין הן זרות אף למתכננים הישראלים בעידן פרויקט השיקום.

ביבליוגרפיה

The Limits of Power: The Politics of Local Planning Policy

Andrew Blowers. Urban and Regional Planning Series, Vol. 21, Pergamon Press, Oxford, 1980. 216 pp. \$ 23.00.

Land Policy in Planning

Nathaniel Lichfield and Haim Darin-Drabkin. Urban and Regional Studies No. 8, George Allen & Unwin, London, 1980. 321 pp. £ 18, \$ 39.95.

The Ideologies of Planning Law

Patrick McAuslan. Urban and Regional Series, Vol. 22, Pergamon Press, Oxford, 1980. 279 pp. \$ 20.00 (paperback).

Remaking Cities: Contradictions of the Recent Urban Environment

Alison Ravetz, Croom Helm, London, 1980, 375 pp. \$ 37.50.

ד"ר אליהו בורוכוב

אספקטים כלכליים של מדיניות פיזור האוכלוסיה*

יותר מן הבנייה באיזור החוף. באיזור הנגב והגליל עלות הבנייה של יחידת דיור גבוהה ב-9%, ובאיזור ירושלים ב-38% — מן ה- עלות באיזור החוף. (ראה דברי הסבר ל- תקציב המדינה 1980 כרך י"ב ע' 121).

מובן שההבדלים האלה הם רק חלק קטן מן ההבדלים הקיימים בעלות הכלכלית ה- ריאלית של הפיתוח באיזורי הארץ השונים, הבדלים המעלים שתי שאלות:

- מה הם ההבדלים הריאליים בין העלות של קליטת אוכלוסיה נוספת באיזורי פ- תוח לעומת קליטתה באיזור החוף? (ב- נושא זה דנתי במאמר „מדיניות פיזור האוכלוסיה“, ברבעון לכלכלה 59—60 דצמבר 1968).
- האם המשאבים המושקעים באיזורי ה- פיתוח מנוצלים בצורה יעילה? כוונתי לדון במאמר זה בשאלה השנייה.

הבדלים בעלות הפיתוח של ערים שונות

מדיניות פיזור האוכלוסיה ניתנת ליישום בדרכים שונות, מכיוון שאפשר לקבוע את מטרותיה הכמותיות בדרכים שונות. פירוש אחד הוא לקבוע שמטרת המדיניות היא להג- דיל ככל האפשר את חלקה של האוכלוסיה היהודית הגרה באיזורי הפיתוח בגליל ובנגב. נראה, שפירוש זה מונח ביסודה של החלטת: ועדת השרים לעניני פיזור האוכלוסיה משנת: 1963 (החלטה להגדיל את חלקה של האוכ- לוסיה היהודית באיזורי הפיתוח מ-25 אחוז ל-28 אחוז ב-1970. ראה: דו"ח הוועדה ה- בין-משרדית לפיזור האוכלוסיה, ירושלים, מרץ 1964).

אם נקבל פירוש זה וניישם אותו באופן

מדיניות פיזור האוכלוסיה היתה במשך שנים רבות יעד מרכזי במדיניות ממשלת ישראל. אמנם בשנים האחרונות ניכרת ירידה מסויימת בעדיפות היחסית של יעד זה לעו- מת יעדי מדיניות אחרים — אולם עדיין מופנים משאבים רבים לפיתוחם של איזורי הנגב והגליל ולאכלוסם. הכלים העיקריים ש- הממשלה מפעילה לקידום מדיניות זו, הם החוק לעידוד השקעות הון והסיוע הגיתן בתחום השיכון, ובניית התשתית, ועל-ידי מוסדות ציבור.

החוק לעידוד השקעות הון, משרדי ה- תעשייה והתיירות אחראיות להפעלתו. במס- גרתו ניתנים מענקים בשיעור המגיע עד ל- 33—40 אחוז מן ההשקעה בנכסים קבועים במפעלי תעשייה, המוקמים באיזורי פיתוח ב- עדיפות א'.

במסגרת תקציב משרד הבינוי והשיכון, משקיעה המדינה ישירות בפיתוח התשתית באיזורי הפיתוח, מקימה מוסדות ציבור (ה- מוקמים באיזורים אחרים על-ידי הרשויות המקומיות) ומעניקה סיוע ישיר למשתכנים באיזורי פיתוח בתנאים מועדפים, לעומת ה- משתכנים במרכז הארץ.

משרד הבינוי והשיכון מוציא חלק ניכר מתקציבו לפיתוחם של איזורי הפיתוח. ל- משל, בראשית 1980 נמצאו במחוז הגליל 13% ממספר יחידות הדיור שבנה משרד ה- שיכון, ובמחוז הנגב כ-18%.

יתרה מזאת, הבנייה באיזורי הפיתוח יקרה

* מאמר זה מבוסס על עבודת הערכה של תוכניות פיתוח עירוניות שנעשתה על ידי יחד עם עמיתי ארוין מוסן ואשר סטופ בשביל אגף הפרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון.

גבוהות יותר. אבל גם אם נקבל תפיסה אחרת, עדיין חשוב לדעת מה הם ההבדלים בעלויות בין הערים השונות. לידיעה זו יש חשיבות מיוחדת מכיוון שקיימים, כנראה, הבדלים עצומים בין העלויות של קליטת אוכלוסייה נוספת בערי הפיתוח השונות, הבדלים אשר מן הראוי היה שיוזכו לתשומת לב.

הנתונים שעליהם אתבסס — לקוחים מ-7 שבע תוכניות פיתוח עירוניות שהוכנו בשביל אגף הפרוגרמות של משרד הבינוי והשיכון. התוכניות הוכנו בשנים 1976—1979, והן משקפות את המצב כפי שהיה בכל אחת מן הערים בזמן שהתוכנית הוכנה. כל אחת מן התוכניות בדקה את מצבה של אחת מערי הפיתוח והמליצה על ההשקעות הדרושות במשך חמש שנים, כדי להשיג את יעדי האיכלוס של אותה עיר.

בלוח 1 מוצגות ההשקעות הדרושות לנפש, לפי כל אחת מן התוכניות, לקליטת האוכלוסייה הנוספת. עיון בלוח מראה, שההפרשים הם בסדר גודל של פי 4 ו-5, כאשר ההשקעות הגבוהות ביותר לנפש הן בצפת, והנמוכות ביותר — בבית-שמש. חלק מן ההבדלים הגלמיים מקורם בכך, שבמספר יישובים תוכניות כוללות השקעות בתעשייה, בתיירות וביצירת מקורות תעסוקה בשירותים אחרים, (בין היישובים שבהם נכללו השקעות כאלה בסכומים ניכרים, נציין את צפת ומעלות) ואילו ביישובים אחרים התוכניות אינן כוללות השקעות כאלה, אם משום שבמקום יש די מקומות עבודה לקליטת תוספת האוכלוסייה המתוכננת, או משום שהיישוב מתבסס על מקומות עבודה הנמצאים באיזור (כמו העיר תעשייה הכימית בנגב).

גם כאשר מתקנים את הנתונים בעבור הבדל זה עדיין נשארים הפרשים גדולים ביותר ברמת ההשקעות לנפש. השורה השניה בלוח מספר 1 מציגה את ההשקעה הדרושה לקליטת נפש נוספת בשיכון, בשירותים קהילתיים, בתשתית ובמסחר, וגם כאן אפשר לראות

משתמע ממנו שיש להשתדל וליישב מספר מירבי של יהודים באיזורי הפיתוח, וכי אין זה משנה היכן יגורו בתוך איזורי הפיתוח. כאשר תקציב הממשלה והמשאבים הכלכליים העומדים לרשות הממשלה לביצוע מדיניות מוגבלים, המסקנה מכך היא, שבתוך איזורי הפיתוח יש לרכז את המאמצים במקומות ה"זולים" ביותר ושצריך להפנות את המשאבים ואת האוכלוסייה אל אותם היישובים שבהם הוצאות הפיתוח נמוכות יותר. הקצאה חסכונית של המשאבים היתה מחייבת שההוצאות השוליות לקליטת אוכלוסייה תהיינה שוות בכל ערי הפיתוח, בנגב או בגליל.

פירוש אחר של המדיניות הוא בשאיפה להגיע לתפיסה מירבית של השטח. דבר זה יושג אם האוכלוסייה היהודית תתפזר במידה רבה על פני איזורי הנגב והגליל. (נראה שתפיסה זאת מונחת ביסוד הקמת המיצפים בגליל בשנים האחרונות). מי שתפיסה זאת מקובלת עליו, צריך להשלים עם כך שבחלק מן המקומות (או אף במרביתם) — יגרור הדבר ייקור ניכר של הפיתוח. בעולם של תקציבים מוגבלים, פירוש הדבר שאפשר יהיה לבצע פחות פיתוח, ושאפשר יהיה ליישב פחות יהודים באיזורי הפיתוח.*

בין אם נקבל את התפיסה הראשונה או את השנייה — מעניין לבדוק מה הן העלויות השוליות לקליטת אוכלוסייה נוספת בערי הפיתוח השונות וביישובים האחרים, המיצפים והיישובים הכפריים. מן התפיסה הראשונה משתמע, שצריך להשתדל שהעלויות השוליות תהיינה שוות בכל ערי הפיתוח, כי אם נמצא שבעיר אחת העלויות השוליות נמוכות יותר צריך היה לרכז בה את המאמצים, במקום לפזרם גם בערים ששם העלויות השוליות

* ההוצאות לקליטת משפחה ביישובים כפריים קהילתיים וכיו"ב גבוהות כנראה מן ההוצאות לקליטת משפחה ביישוב עירוני פי שלוש עד פי שש.

ספת לבין ההשקעות להעלאת רמת החיים של האוכלוסיה הקיימת. במקרים רבים השקעות בשירותים קהילתיים, בתשתית ובמסחר הן השקעות שתכליתן להעלות בעת ובעונה אחת את רמת השירותים הן לאוכלוסיה הקיימת והן לאוכלוסיה הנוספת. לאמיתו של דבר, אחת מן התכונות של תוכנית עירונית טובה היא, להביא למירב התועלות המשותפות מן ההשקעות האלה.

אות שקיימים הבדלים גדולים בין רמת ההשקעה לנפש בצפת, שהיא בערך פי 3 מרמת ההשקעה לנפש בחצור ובמגדל העמק. השורה הראשונה בלוח מספר 1 מראה את ההשקעות בדיוור בלבד על-פי שבע התוכניות, וגם כאן אפשר להבחין בהבדלים בולטים בין רמת ההשקעות בעיירות השונות. מן הראוי לציין את ההבחנה החריפה בין ההשקעות הדרושות לקליטת אוכלוסיה נור-

לוח 1:

ההשקעה לנפש נוספת (באלפי שקלים במחירי דצמבר 1981)

השקעה	שירות	שכונת	העמק	מגדל	מקלות	צפת	החור
דיוור	119.1	95.8	49.6	24.5	109.7	143.1	43.1
השקעות לאוכלוסיה נוספת בלי יצירת תעסוקה	166.4	132.3	64.3	54.3	124.2	165.9	63.1
השקעות לאוכלוסיה נוספת כולל השקעות ביצירת תעסוקה	168.2	138.9	64.3	68.7	167.1	373.0	63.1

את העלות לעומת ישובים אחרים הינו עבו- דות העפר. לעומת זאת מתקני המים, הביוב והחשמל יקרים יותר רק בכ-125%. גורם נוסף המגדיל את עלות הפיתוח של צפת בתקופת התוכנית הוא הצורך להתחיל לפתח שכונה חדשה, דבר המחייב השקעות בפיתוח מערכות המים, הביוב, החשמל וה- טלפונים שישרתו את השכונה הזאת. בהוצ- אות פיתוח עירוני יש לעיתים מצבים ה- מחייבים „קפיצה” לשטח חדש — דבר הגורר השקעות מרוכזות וגדולות הדרושות לשם פי- תוח שכונה חדשה. מצבים דומים קיימים גם בירוחם ובמגדל העמק. גורם נוסף המסביר את ההבדלים הגדולים בין העלויות הדרושות לקליטת אוכלוסיה נור-

ההבדלים הגדולים ברמות ההוצאה לקליטת נפש נוספת בישובים השונים מוסברת על-ידי גורמים אחדים: אחד מהם הוא ההבדל ב- תנאים הגיאוגרפיים. תנאי הקרקע והטופו- גרפיה בצפת גורמים לכך, שהבנייה בצפת יקרה יותר מאשר בכל העיירות האחרות ש- בדקנו. עיקר היוקר נובע מן הפיתוח הצמוד („פיתוח חצרות“). ההבדלים בין עלות ה- בנייה בצפת ובמרכז הארץ הם (לפי תוכנית צפת):

עלות הבניה יקרה יותר בכ-10% עלות „פיתוח חצרות” יקרה יותר בכ-250% עלות הפיתוח „השכונתי” יקרה יותר בכ-70%. בפיתוח השכונתי, המרכיב העיקרי המגדיל

היו ההוצאות לקליטת אוכלוסיה בישובים אלה גדולות באופן יחסי. ההוצאות בסעיף דיור היו צריכות לגדול בצפת ב-43%, בבית שמש ב-83%, במגדל העמק פי 3.4 ובחצור פי 13.2. תיקונים אלה יכולים לשנות את דיור- גם של הישובים השונים. הגדלת ההוצאה לדיור בחצור פי 3 מביאה אותה לסדר הגודל של ההוצאה בישובים היקרים ביותר. אם מחשבים את ההשקעה בדיור כאילו לא היו קיימות הדיירות הריקות — מקבלים את: הנתונים הבאים:

ספת בכל אחת משבע העיירות שנבדקו, הוא מצב פיתוחה בזמן שהתוכנית הוכנה. בחלק מן העיירות היו באותה שנה מספר ניכר של דיירות בנויות (ובתהליך בנייה) ובלתי מ- אוכלסות, דבר שנתן יתרון לאותם הישובים שבהם אפשר היה לקלוט אוכלוסיה נוספת בלי שהיה צורך לבנות בשבילה דיירות. מספר הדיירות הריקות היה גדול במיוחד בבית שמש (825 דיירות), במגדל העמק (700 דיירות), בצפת (1,200 דיירות) ובחצור (600 דיירות). אילו לא היו דיירות אלה קיימות —

לוח 2:

השקעה בדיור לנפש באלפי שקלים (במחירי דצמבר 1981)

יחידים	שדרות	עמק שזר	העמק הנגב	מקלות	אמת	אילת
השקעה בדיור (מתוקנת)	119.1	91.0	83.2	109.7	204.6	138.9

יש מקום לשקול מחדש את המטרות ודר- גות העדיפות שנקבעו לישובים השו- גים — הן בתוכניות האלו והן בתוכנית הארציות. אין פירוש הדבר שיש להקטין ב- הכרח את יעדי האוכלוסיה של היישובים ה- יקרים ולהגדיל את אלה של הזולים, אלא שייתכן שכאשר נתונים אלה יהיו לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות — ישתנו סדרי ה- עדיפויות.

שימוש יעיל במשאבים בפיתוחה של עיר יחידה

שימוש יעיל במשאבים הכלכליים המוש- קעים בפיתוחו של ישוב מחייב שהתרומה ה- שולית של שקל המושקע בפיתוח התעשייה בישוב תהיה שווה לתרומה השולית של שקל המושקע בפיתוח מערכת החינוך או השיכון. מובן שקשה מאד להעריך את התרומה של כל השקעה לפיתוח הישוב, ועל אחת כמה וכמה שקשה להעריך ולמדוד את התרומה:

באופן דומה נהנו אותם היישובים שבהם היו בעבר השקעות גדולות יותר בסלילת דרכים או בבניית מתקנים אחרים. בשתיים מן הערים (בירוחם ובצפת) קיים צורך להש- קיע סכומים ניכרים בסלילת כביש הגישה ליישוב או שיפורו, דבר שהגדיל את ה- השקעות בתקופת התוכנית וייקר את עלות הפיתוח של העיירה. אגב: לפי שיקול דעתם של המתכננים, בירוחם סלילת כביש הגישה החדש חשובה ביותר לשם המשך פיתוחה של העיר ולמשיכת אוכלוסיה נוספת, ולכן ה- השקעות הדרושות לסלילת כביש כלולות בהוצאות להגדלת האוכלוסיה. לעומת זאת בצפת הוצאות סלילת כביש הגישה החדש נחשבו בהשקעות להעלאת רמת החיים, ואינן כלולות בהוצאות להגדלת האוכלוסיה על אף שאי-סלילתו עלולה ליצור קשיים גדולים ב- צפת ולעכב את פיתוחה. נראה, שלאור ההבדלים הגדולים בעלות לקליטת אוכלוסיה נוספת בעיירות השונות,

שלדעת המומחים שהכינו את התוכניות שיפור התחבורה הציבורית יעזור להגדיל את כוח המשיכה של הישוב יותר מאשר בניית שתיים או שלוש דירות נוספות.

דוגמא אחרת היא העדר תקציבים מספיקים למשיכת מורים ואנשי צבא קבע להשתקע בערי הפיתוח הללו. תוכניות אחדות (חצור וירוחם למשל) ממליצות על שורה של פעולות שיש להעמידן בראש סדר העדיפויות. שכן, לדעת המתכננים, השתקעותם של המורים בישוב עשויה להביא תועלת רבה ביותר לא רק לרמת החינוך במקום, אלא גם למבנה החברתי שלו ולדימויו הכללי.

תוכנית חצור, למשל, טוענת שבו בזמן שהיו די תקציבים ליצירת מקומות עבודה נוספים בתעשייה, בהוצאה של 200,000 ל"י למועסק (במחירי 1976), אפשר היה, בהוצאה פחותה יותר להביא לכך, שחלק מן המורים העובדים במקום ואינם גרים בו ישתקעו במקום. ואולם התקציבים למטרה זו צריכים להינתן על-ידי משרד החינוך והתרבות, ה"פועל על-פי מערכת הקריטריונים שלו, ש"איננה זהה עם זאת של משרד המסחר וה"תעשייה.

דומני, כי הנוק או הבזבוז הנגרם על-ידי הפיצול בין התקציבים של המשרדים השונים וחוסר התיאום ביניהם — ברור. האמת היא, כי כמה מן המשרדים מנסים להגיע לתיאום מסויים עם המשרדים האחרים. הממשלה גם הקימה מנגנונים מסויימים לתיאום פעיל-יותיהם של המשרדים — כמו, למשל, מתאם פעולות הממשלה בגליל, ועדות תיאום בין-משרדיות וכו'. אולם מנגנוני תיאום אלה הם חלשים ובלתי מספיקים. שכן פעולתם תלויה ברצונם הטוב של פקידי המשרדים הסטוריאליים.

השולית של כל השקעה. אם זאת אפשר להצביע על כך, שפיצול האחריות בין משרדי הממשלה השונים וחוסר התיאום בין פעולותיהם — גורם להבדלים גדולים בין התרומה של השקעות שהן בתחום אחריותו של משרד אחד לבין התרומה של ההשקעות שמבצע משרד אחר.

מצב שכיח הוא, שבעוד משרד אחד מוכן להקציב לפיתוחה של עיר זאת או אחרת תקציבים ניכרים — אי אפשר לגייס תקציבים לפעילויות הנמצאות בתחום אחריותו של משרדי ממשלה אחרים. כתוצאה מכך אי אפשר לבצע פעולות שתרומתן לפיתוח הישוב עשויה להיות גדולה ביותר בו בזמן שמתבצעות פעולות שתרומתן השולית קטנה יותר. מספר תוכניות פיתוח עירוניות (ירוחם, שדרות, חצור) מדגישות, למשל, את הצורך לשפר את התחבורה הציבורית מן הישוב אליו. הסכומים הדרושים כדי להגדיל את תכיפות השירות בין הישוב לישובים סמוכים הם גמורים בהשוואה לתועלת הצפויה וב"השוואה לתקציבים המוצאים על פעולות אחרות, כמו שיכון ופיתוח התעשייה.

למשל, בתוכנית חצור מוערך שדרוש סכום של 700,000 ל"י לשנה (במחירי 1976) לשם סיבסוד מלא של התחבורה הציבורית בין חצור וצפת (סכום שהיה שווה לעלותן של שתי דירות באותה שנה!).

תוכנית ירוחם מעריכה שדרוש סכום של מיליון ל"י לשנה (במחירי 1979) לשם העלאת רמת התחבורה הציבורית, כמוצע. תוכנית שדרות מעריכה שדרושות 360,000 ל"י לשנה (במחירי מאי 1979) בלבד! אולם, במערכת המוסדית הקיימת צריכה סובסידיה כזאת להינתן על-ידי משרד התחבורה. משרד הבינוי והשיכון איננו יכול להשתמש בתקציבו לשם שיפור התחבורה הציבורית. אף-על-פי

שמירת קרקע חקלאית מול מטרופול'יזציה

שלוש אלטרנטיבות תכנון במחוז ת"א ובמחוז המרכז

מטרות שאינן חקלאיות מאידך גיסא. תופעה זו של אורבניזציה מאופיינת בשלושה מצבים:

- חדירה של תיפקודים עירוניים לשטח חקלאי.

- עלות הערך הכספי של הקרקע מעבר ל-שוויו החקלאי.

- הסתגלות החקלאים למצב או נטישת ה-חקלאות.

חדירה של תיפקודים עירוניים לשטח ה-חקלאי מתחילה כאשר מיתקנים שונים, ה-נקראים ברובם „תיפקודים דוחים“, כגון תע-שיות מזהמות, שדות תעופה, בתי קברות, מאגרי דלק, מחנות צבא, מיתקנים הנדסיים שונים ועוד — מתמקמים מסיבות מובנות בשולי העיר, שם מצויים שטחים נרחבים „פנויים“ ומחירי הקרקע הם נמוכים.

לאחר חדירת תיפקודים דוחים אלו, מגיע תורם של שרותים ציבוריים שונים כמיתקני ספורט, מוסדות חינוך וצרכני שטחים גדולים אחרים, שאינם מתאקלמים היטב בלב העיר. הפיזור הבלתי רצוף בין המיתקנים השונים — גורם לבנון קרקע חקלאית ומייקר מאוד שרותים (שרותים מוניציפליים, תחבורה ו-שרותים אחרים).

ירידת הערך החקלאי של הקרקע מול עלות הערך הכספי שלה נגרמת בשל העיור ה-זוחל, דבר היוצר אצל החקלאי ציפיות שיתכן שבזמן קרוב תידרש הקרקע החקלאית, שאותה הוא מעבד, לצורכי בנייה. העליה בערך ה-קרקע מעבר לשוויה החקלאי, עליה במיסוי, הפסקת השקעות בקרקע לטווח ארוך, פיצול הקרקע לחלקות קטנות, מכירת קרקע חקל-אית מעובדת בפועל — ליזמים שאינם חקל-

בעבודה זו יוצגו שתי מגמות תכנוניות אפשריות המנוגדות זו מזו, העשויות לקבוע את גורלן של הקרקעות החקלאיות במחוז ת"א.

מגמה ראשונה היא מטרופול'יזציה של מחוז ת"א, ולעומתה — המגמה להקפיא כמעט ל-חלוטין שינוי יעוד של קרקעות חקלאיות ל-שימושים לא חקלאיים. לפי הנתונים שיוצגו בהמשך של כמות הקרקעות החקלאיות במחוז ת"א, הגיע הזמן לקבל החלטה תכנונית ברורה איזו מגמה עדיפה. אחרת, מכורח המציאות, יצטמצם מלאי הקרקע החקלאית במחוז ו-יונצח תהליך המטרופול'יזציה במחוז ת"א.

תהליך המטרופול'יזציה עומד כיום בסתירה עם יעדים לאומיים מוצהרים כמו תוכנית פיזור אוכלוסין, שמירה על קרקע חקלאית והבטים שונים הקשורים לאיכות הסביבה, ל-איכות החיים ולביטחון.

ההשפעה של החדירה העירונית לאזורים חקלאיים

הקרקע החקלאית, הסמוכה לעיר, חשופה להשפעות שליליות הנובעות מקירבה זו. השפעות שליליות אלו מתחילות באזור שבו הפריסה העירונית בתוך השטח החקלאי „אינה רציפה“. באזור כזה הגבול בין שימושי קרקע עירוניים ושימושים חקלאיים אינו ברור; לכן מתנגשים אינטרסים עירוניים באינטרסים כפ-ריים. התנגשות זו נגרמת בגלל החיכוך שבין התיפקודים המנוגדים — עירוני לעומת חקלאי, או בצורה מוחשית יותר: המאבק בין ההת-פשטות העירונית מחד גיסא ויכולת עמידתו של הסקטור החקלאי בלחץ ביקוש קרקע ל-

אים — כל אלה גורמים לירידת הערך ה-
חקלאי של הקרקעות הסמוכות לאזור העירוני.

הסתגלות למצב או נטישת הקרקע

החקלאי נמצא בדילמה: למכור את ה-
קרקע או להמשיך ולעבד אותה עד אשר
מחיר הקרקע יעלה, ואז למכרה ברווח מי-
רבי. כיוון שאי אפשר לחזות מתי בדיוק
יאושר שינוי היעוד החקלאי של הקרקע ו-
יושלמו תוכניות בנייה מפורטות (אין כל
בטחון שחלקה מסויימת לא תיפול בשטח
שיופקע לצורכי ציבור ובמקרה כזה שוויה
של הקרקע יהיה נמוך יותר) — החקלאי ה-
ממשיך לעבד את אדמתו מעדיף לנצל אותה
בצורה אינטנסיבית עם השקעות לטווח הקצר
בלבד.

במחוז תל-אביב נמשך תהליך של עקירת
פרדסים, ואת מקומם תופסים הממות פרחים,
משתלות, מקשות אבטיחים וגידולי ירקות
בטפטוף.

ענפי חקלאות אלה צורכים ידיים עובדות
רבות, לכן הוצאותיו של החקלאי גבוהות ו-
מחיר תוצרתו בשוק הוא ספקולטיבי ואינו
ניתן לחיזוי מראש.

לכן בעלי קרקע רבים מחכירים את אדמתם
לקבלן, שהוא בדרך כלל ערבי, הנעזר ב-
משפחתו הגדולה בעבודה החקלאית. התוצאה
היא שבשטח המעובד מוקמות סוכות ללינת
בני המשפחה העובדים בשדה, ובסמוך לכביש
הראשי מוצבים דוכנים שבהם מוכרים תוצרת
חקלאית, הישר מהשדה לצרכן. במידה וה-
חקלאי אינו מעבד את אדמתו באינטנסיביות
או אינו מחכיר אותה, הקרקע נשאר, „פנויה“;
גם אחרי מכירת הקרקע, כל עוד לא נתפסה
לשימוש עירוני, נשארת הקרקע פנויה עם
כל ההשלכות השליליות הגובעות ממצב זה.
בקרקע פנויה מצטברת אשפה, פסולת בניה,
גרוטאות היוצרים מיטרדים סביבתיים ומפחיי-
תים את טיב הקרקע.

עתודות קרקע חקלאית במחוז ת"א

שתי בדיקות נערכו לאיתור השטחים החק-
לאיים במחוז ת"א. בדיקה ראשונה נעשתה
לפי מפות הכרזה על קרקע חקלאית. מפות
חדשות בקב"מ 1:10.000 שהכנתם הסתיימה ב-
1983, והן משקפות את המצב בשטח כיום.

בדיקה שניה נעשתה לפי תוכנית מתאר
מחוזית ת"א 5/מ/מ, תוכנית שאם אכן
תאושר — היא תשקף את כמות הקרקע ה-
חקלאית במחוז, בעקבות אישור זה.

מצב קיים לפי מפות הכרזה על קרקע חקל-
אית: מפות אלה משקפות בצורה הטובה ב-
יותר את השטחים החקלאיים במחוז, אך גם
במפות אלה יש אלמנטים רבים הקיימים ב-
שטח, כגון מחנות צבא, כבישים, מחלפים ו-
מתקנים הנדסיים שאינם מסומנים במפות.

סה"כ קרקע חקלאית במחוז במדידה פלני-
מטרית היא 51,900 דונם. שטח האלמנטים
שאינם מופיעים במפה מסתכם בכ-12,000
דונם.

נמצא שסה"כ השטח החקלאי במחוז ת"א
הוא כ-49,700 דונם. כ-28.6% משטח המחוז
כולו.

מצב מבוקש בתוכנית ת/מ/מ/5

לפי תשריט תכנית המתאר המחוזית של
ת"א ישארו במחוז, לפי מדידה פלנימטרית,
כ-48,300 דונם קרקע חקלאית, שהם כ-28%
משטח המחוז. גם בתשריט התוכנית ת/מ/מ/5
— אינם מופיעים האלמנטים אשר לא הופיעו
במפות ההכרזה, כך שלמעשה יהיו במחוז רק
כ-36,100 דונם שהם 20.7% משטח המחוז.

למרות מצב זה, המליצה הוועדה המחוזית
לתכנון ולבנייה לאשר 9 תוכניות המבקשות
לשנות יעוד קרקע חקלאית וקרקע המוקצית
לצורכי ציבור. סה"כ השטח המבוקש בתוכניות
אלה — כ-3300 דונם.

אילו הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.
היתה מאשרת תוכניות אלה — היו עלו-

גורמת הגירה שלילית ממרכז העיר לשוליה ולהדרדרות של אותן שכונות. כל זמן שיש אלטרנטיבה למגורים בשוליים, שבשכונות חדשות שייבנו או מגורים בצפיפות נמוכה באזור גוש דן — תימשך מגמת הגירה שלילית ממרכז העיר תל-אביב.

● התהליך הטבעי של התפשטות המע"ר ללא תכנון כולל — תיצור בעיות תחבורה, כיון שעורקי התחבורה הקיימים תוכננו ב-עבור מגורים ולא בשביל תפקודים מסחריים. צפויה אפוא החמרה בבעיות התעבורה ב-אזורים האלה.

● שכונות שנבנו למגורים, אך האוכלוסיה שגרה בהם נדחקה החוצה בגלל כניסתם של משרדים ועסקים שכונות אלה נבנו ונועדו מלכתחילה אך ורק למגורים. ההערכות של התיפקודים החדשים תגרום בזבוז משאבים כלכליים ולמצב שאי אפשר יהיה להחזיר את הגלגל אחורנית לאחר ההערכות החדשה ול-אכלס את השכונות מחדש. גם במצב הסופי, לאחר ההערכות החדשה של התיפקודים ה-חדשים, רמת השרותים שיקבל האזרח תהיה מכל הבחינות גרועה בהרבה מהרמה שיכול לספק מע"ר חדיש ומתוכנן היטב.

● אקלים: במחוז ת"א שאקלים ים-תיכוני המאופיין בחודשי קיץ ארוכים, שבהם מעלות חום גבוהות ולחות גבוהה בגלל אורבניזציה מואצת הפוגעת ביכולת האוויר של חלקים מרכזים בעיר. בשל כך ישררו תנאי מיקרו-אקלים קשים יותר מהמצב הרגיל שהוא בלאו הכי בקיץ די קשה. לאקלים קשה זה יצטרפו הרעש, זיהום האוויר ודוחק היוצרים תנאי חיים קשים ואיכות חיים גרועה.

● פארקים ושטחים פתוחים: יש מודעות לנושא זה וכמובן שיוקצו שטחים ופארקים, אך אלה יהיו כמו היום בשולי המטרופולין, ובכך לא יתרמו רבות לאוכלוסייה, כיוון שגם כיום נוהגים אזרחי גוש דן לפוש על שפת הים או הרחק מת"א. הואיל ורוב התושבים

לים להצטמצם השטחים החקלאיים עד כדי 32,800 דונם שהם 18.8% משטח המחוז. פי-רוש הדבר — הצטמצמות כללית של כ-30% בשטח הקרקעות החקלאיות וירידה ממצב ש-בו 28.6% משטח אדמות המחוז הם אדמה חקלאית למצב שבו 18.8% משטח המחוז יישארו שטח חקלאי.

מטרופוליזציה מול שמירה על קרקע חקלאית

במידה והמדיניות תהיה להתייחס לקרקע החקלאית כרזרבות קרקע לבנייה, קרקע שתשוחרר באטיות ובכמויות קטנות, מסיבות שונות, אזי אנו עלולים לממש את הצפוי כפי שמתואר בהמשך.

● רצף עירוני מכפר סבא ורעננה עד ראש-ל"צ. כוח המשיכה המטרופוליני של רצף זה יתחזק עד אשר יקשה — אם לא יפגע לצמיחות — במגמות פיזור אוכלוסין לשוליים וייצור מוקדי משיכה מתחרים לת"א, כגון ירושלים, חיפה ובאר-שבע.

● כיוון שקרקע חקלאית תשוחרר לבנייה — יטענו הממונים והעוסקים בשיקום שכונות והטבת תנאי דיור של אוכלוסיה במצוקה, ש-הם בעדיפות עליונה לקבל קרקעות חקלאיות לבנייה, והם יתחייבו תוך זמן קצר לפתור את מרבית הבעיות בנושא זה. אך יש אי אלו הסתייגויות למצב אופטימי זה.

● לא כל אוכלוסיית שכונות המצוקה יעברו לשכונות החדשות הנבנות, ועדיין יה-יה צורך לטפל בשכונות הישנות הדורשות שיקום. מצב כזה יביא להקצאת משאבים כלכליים כפולה, וכאמור גם לבזבוז קרקע חקלאית.

● אזורים מגורים רבים במרכז העיר ול-אורך צירי בראשיים בה — מתאפיינים כיום בחזירה של תפקודים אחרים כגון משרדים, מחסנים, חנויות ובתי עסק שונים. מגמה זו

כיוון שמתירי הדירות יאמירו מאוד, אנשים רבים יקנו דירות באזורים הלא יקרים בעיר, בעיקר בשכונות הנמצאות במצב של התדרדרות עקב כניסת תיפקודים של מסחר ושרותים במקום מגורים, או יקנו דירות בשכונות מצוקה, שמצוקתן נובעת בגלל הרכב אוכלוסייתן.

בשכונות הטעונות שיקום בגלל הרכב הלא אוכלוסיה המסויים בתוכן ובגלל נכונות נמוכה של תושביהן לעזוב את השכונה, כמו למשל בכרם התימנים או בשכונת התקווה — יהיה צורך בהפניית משאבים לאומיים לשיקום השכונות. בשכונות המיועדות להריסה ובנייה מחדש — ינתנו לחברות קבלניות גדולות זכויות לתכנן בנייה מחדש בצפיפות גבוה יותר בהרבה מהצפיפות הקיימת, אך באיכות בנייה מצוינת, ותוך שמירה מירבית בתכנון על רוחות הפרט והכלל.

שכונות מגורים שבהם נכנסו תיפקודים של מסחר ושרותים אשר גרמו להתדרדרות השכונה — נמצאות בחלקים הטובים ביותר של העיר, הקרובים למער. בשכונות אלה נוצר מצב, שאנשים פרטיים יקנו דירות שפכו למשרדים, ולאט-לאט, תוך השקעת הון פרטי רבובו, תחזור לשם אוכלוסיה בעלת אמצעים שתשפץ את הבתים המשותפים בהכוחות עצמה.

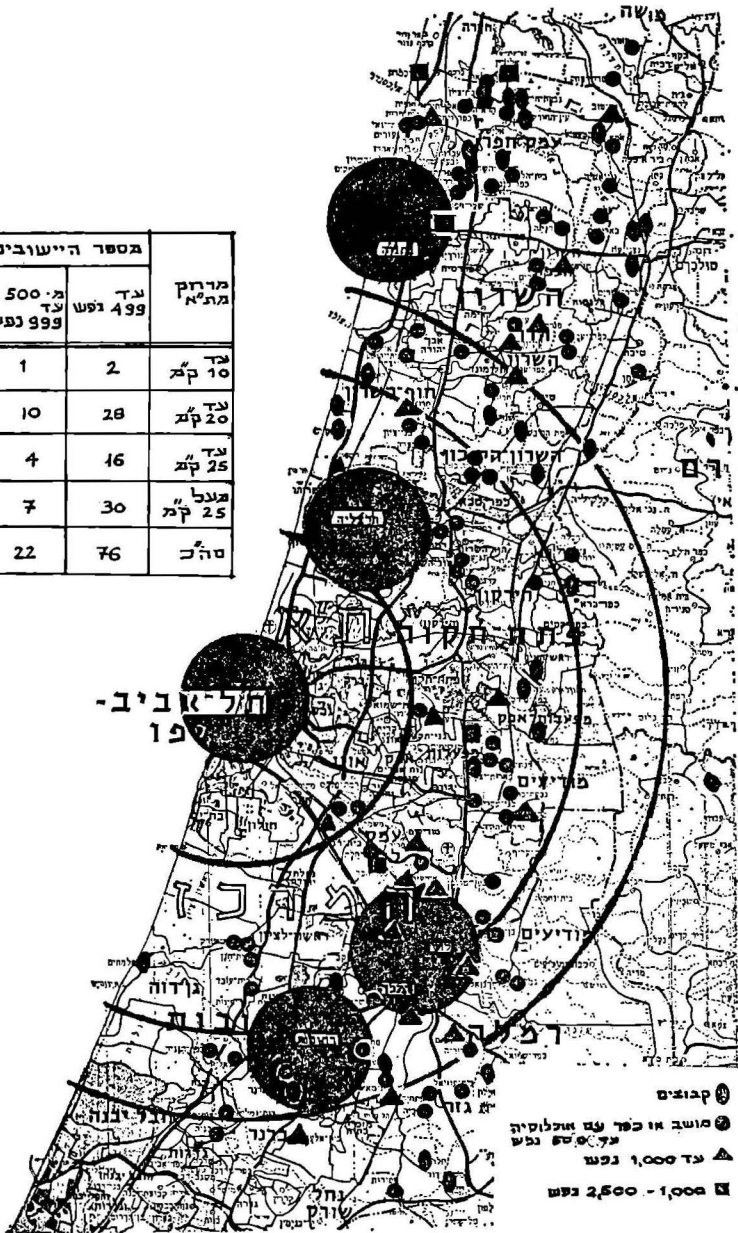
גם בשטח המסחר, התעשייה והמלאכה, הדרוש מחסור בקרקעות יגרום לתיפקודים חזקים להשתלט על האזורים הדרושים שיקום ולדחוק החוצה תיפקודים חלשים שבקושי התקיימו ולא היה בכוחן להשקיע הון באחזקת המבנים שבהם החזיקו. דוגמא בולטת ביותר היא הדרדרות סחר במכונות חדשות ותיפקודים חזקים אחרים ברח' המסגר בת"א ודחיקתן החוצה של מגרשי מכונות משומשות ומוסכים למיניהן. כל אלה יביאו לחיסול ההגירה השלילית מגוש דן ואפקטיביות מירבית בנושא השיקום.

אינם מגיעים בתדירות גדולה לפארקים הגדולים, יש צורך בפארקים קטנים, שכונתיים ואזוריים, בעלי נגישות טובה יומית, אשר ישרתו אמהות וילדיהן ובני נוער, למנוחה ומשחק. שטחי ירק קטנים ואזוריים תורמים רבות לאוויר ויוצרים תנאי מיקרו-אקלים טובים יותר מאשר השפעתם של פארקים גדולים בשולי העיר. פארקים גדולים דורשים השקעת הון עתק בהכנתם ובטיפול שוטף בהם. מאידך, אילו נשארו הקרקעות בשולי העיר חקלאיות — הן היו יכולות לשמש ריאות ירוקות באותה מידה, ובו בזמן לפרנס את בעלי הקרקע בכבוד וגם לחסוך כספי הציבור.

שמירה על קרקע חקלאית: שמירה על קרקע חקלאית במחוז המרכז ומחוז ת"א בפ"ר, הן יעד לאומי. מהבחניה הבטחונית עדיף לפזר את אוכלוסיית ישראל ולעבות את השוליים ולא ליצור רצף עירוני גדול העלול להיות פגיע בשעת מלחמה. במחוזות אלו מרוכזים הקרקעות הטובות והפוריות ביותר בארץ. נוצר מצב פרדוקסלי, שקק"ל מכשירה אלפי דונם קרקע לחקלאות במדבר ובהר, במקומות שצריך להשקיע בהם הון עתק כדי שהקרקע תהיה ראויה לעיבוד חקלאי — ומצד שני אוכדים לצמיתות במחוזות המרכז ות"א קרקעות חקלאיות המשנים את יעודם מחקלאות לבנייה.

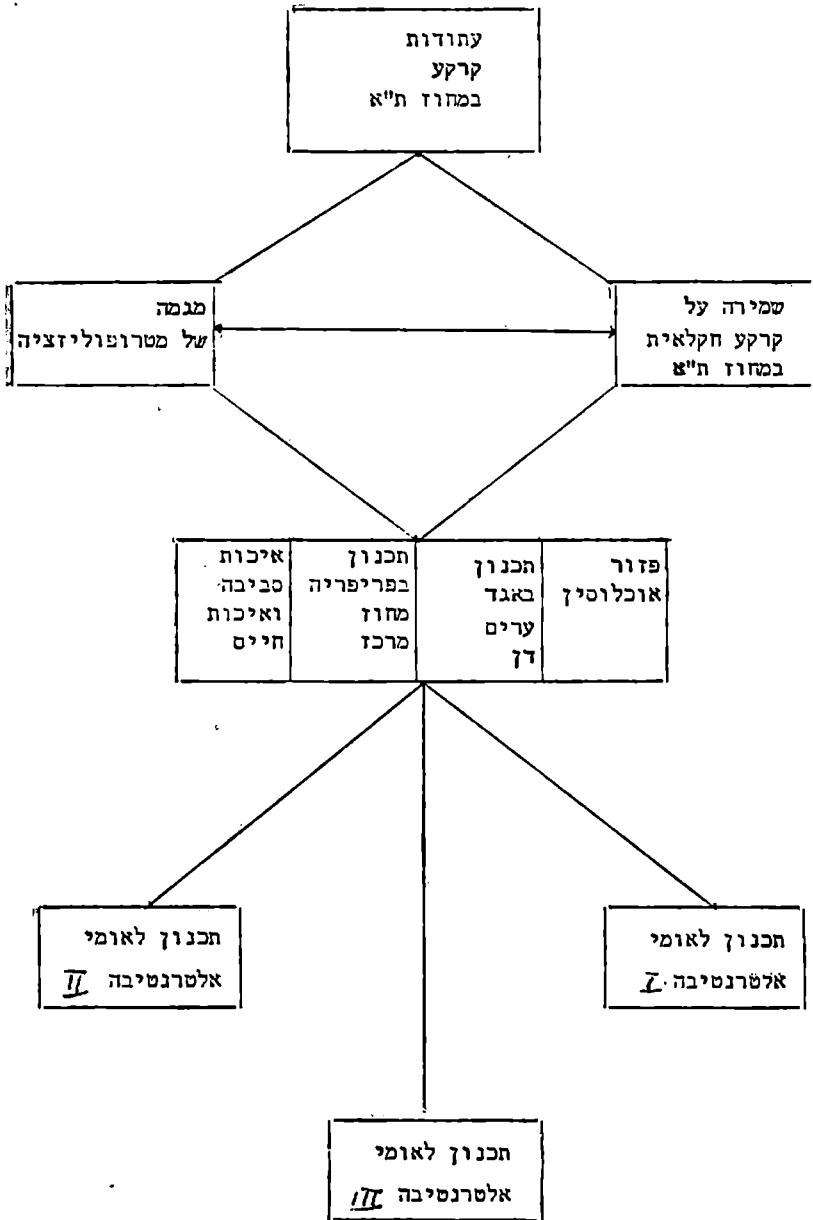
מניעת מטרופוליזציה של מחוז ת"א: מגמה זו הכרוכה בהידוק השמירה על עתודות הקרקע החקלאיות במחוזות ת"א והמרכז, תגרום מחסור חמור בקרקע לבנייה, תקפיא את גידולן המאיים של הערים שבשולי ת"א-יפו ראשון-לציון, רמת-השרון, כפר-סבא ועוד. כך תוצאה ממחסור זה יעלו מחירי הדירות והדבר יגרום להגירת תושבים ממחוזות אלה לפריפריה. באותה עת מספר אזורים ינסו לקלוט את אלה הרוצים להישאר קרוב למוקד, אך כיוון שאין להם ההון הדרוש — יסתפקו בתנאי דיור קשים. אזורים כאלה יהפכו לשכונות מצוקה שבהן יהיה צורך לטפל.

מרחק מת"א	מספר היישובים	
	עד 500 מ' עד 999 נפש	עד 499 נפש
עד 10 ק"מ	1	2
עד 20 ק"מ	10	28
עד 25 ק"מ	4	16
מעל 25 ק"מ	7	30
סה"כ	22	76



מטרופוליזציה מול שמירה על קרקע חקלאית במחוז ת"א

מודל לתכנון אלטרנטיבי



תכנון בפריפריה — מחוז מרכז

הקפאת שינוי יעוד קרקעות חקלאיות ב-
אזורים העירוניים במחוז מרכז וצמצום ה-
בניה הלא צפופה בהם תשפיע בכיוון זה.

● תמנע, כאמור, רצף אורבני, שיימשך
מכפר סבא ורעננה עד ראשון לציון האולי
אף לעבר לוד, רמלה ורחובות.

● עידוד ליצירת מוקדי-משנה של תיפקוד-
דים, כגון נתניה — מוקד-תיירות ו-
תעשייה ועירה מסויימת; לוד ורמלה —
כמוקד לתעשייה אוירית; רחובות — כי-
מוקד למדע ותעשייה עתירת מדע; הר-
צליה — מוקד תיירותי.

● הערים שבסביבת גוש ערי דן יהוו כי-
מקודם ערי-לווין.

● הקפאת הבנייה הלא צפופה בערי לוויין
אלו לא תגרום לדעיכתן, שכן לזכותן
תמיד תישאר הקירבה למוקד ופער ניכר
במחירי הדירות שבמוקד לעומת מחירי
הדירות בערי לוויין אלו.

● למעוניינים לגור בצפיפות נמוכה, אפשר
להציע לפתוח את 110 המושבים וה-
ישובים הכפרים למגורים לאנשים שאינם
חקלאים (ראה מפה 1).

הפוטנציאל המחושב הוא הוספת 100—150
בתי מגורים לכל ישוב, כ-12,000 בתי מגורים
על שטח שבין 12,000—18,000 דונם; תהליך
זה יגרום לתגובת שרשרת חיובית כדלקמן:

● יחזק את הישובים הללו. מבחינה מספ-
רית וכלכלית ויאפשר פיתוח טוב יותר
של שרותים פנימיים ביישוב.

● יצירת ישובי היררכיה, כאשר בין מספר
כפרים יהיו מרכזי שרותים וחינוך טובים
יותר.

● תתאפשר ריאורגניזציה ויעול בתיפקוד
המורעצות המקומיות והאזוריות בפרט.

● המצב החקלאי במשקים רבים בכפרים
אלה הוא קשה. עקב כך גדל אחוז בעלי

המשקים אשר נטשו את החקלאות ו-
מוצאים את פרנסתן מחוץ לכפר. לכן
תהיה אפשרות לארגן מחדש את חלוקת
הקרקעות החקלאיות באופן שיהיו יחי-
דות משק מועטות יותר, אך שטחה של
כל יחידת משק כזו תגדל. על המתכננים,
תושבי הכפר ומשרד החקלאות, יהיה ל-
הקפיד על שמירת הצביון והאופי ה-
חקלאי כפרי של ישובים אלה, ובכך
למנוע התהוות פרבר של ישובים חקל-
אים שבסמוך לערים.

איכות חיים ואיכות סביבה במחוז ת"א

ניצנים של קשרי גומלין בין שיקום ב-
הריסה ובנייה מחדש תוך כדי תכנון יעיל
ויצירת שטחים פתוחים — אנו כבר רואים
בתל-אביב. אזור מגשיה ומחלול לאורך הים
נהרס. נבנו שם מלונות ופארקים, שופרו חופי
הרחצה. במקום שבו עמד גן החיות הישן בתל-
אביב על שטח של 25 דונם — מתוכננת
שכונת מגורים של גורדי-שחקים, תוך שילוב
מרכז על 8 דונם בלבד. 2 דונם מוקצים ל-
חנייה ושאר 15 הדונם יהוו שטח ציבורי פתוח
לרווחת תושבי הפרויקט ושכניהם. גן החיות
פונה לפארק ברמת-גן, ופארק זה הפך לאתר
אטרקטיבי. עם תכנון הולם, צפוי לאזורים
נוספים בת"א גורל דומה.

במאמר הוזכר חוסר היעילות שבתכנון
פארקים גדולים בשולי העיר הן מבחינה כל-
כלית והן מבחינת תרומתם ליצירת איכות
סביבה טובה יותר.

כשיפתח הלחץ על הקרקעות החקלאיות,
היינו שלא יהיה יסוד לציפיות שקרקעות אלה
ישנו את יעודן החקלאי בעתיד, כי אז יגבר
העיבוד החקלאי גם באזורים הסמוכים ביותר
לאזור העירוני הבנוי, והדבר ייצור ריאות
ירוקות סביב לערים ולא יהיה עוד צורך ל-
השקיע את כספו של משלם המיסים בנטיעת
פארקים ואחזקתם.

שלוש אלטרנטיבות לתכנון

שמירה על קרקע חקלאית בצורה הדוקה ועל ידי כך גם ויסות נכון של האוכלוסיה בנפות ובמחוזות.

יצירת מטרופולין שיחבר את ערי גוש דן וערי הלויין בקרבת גוש זה, תוך שימוש במרבית הקרקעות החקלאיות, חוסר איזון בחלוקת אוכלוסיה בנפות, במחוזות ובמדינה כולה. מצב שלישי הוא מצב ביניים, שבו עדיין שומרים על הקרקעות החקלאיות, אך לא בצורה הדוקה. כמו כן מנסים לבלום את תהליך הגידול וכח המשיכה החזק של מחוז ת"א.

האלטרנטיבה הראשונה היא להקפיא כמעט לחלוטין שינויים ביעוד קרקע חקלאית למטרות לא חקלאיות, ולהגיע לאיזון תמידי בחיזור האוכלוסיה בישראל, כאשר במחוז ת"א ובמחוז מרכז גם יחד יהיו כ-35% מאוכלוסיה יהודית בישראל. אין צורך בקביעת שנת יעד, אך הקיבולת המירבית במחוזות אלה רצוי

שיהיה כ-3,500,000 * נפש, כאשר צפיפות האוכלוסיה תהיה כ-10,000 נפש לקמ"ר. במידה ונגיע למצב זה, יגדל כח המשיכה העצמי של מרכזי תפקוד אחרים במדינה כגון ירושלים שבה ירוכזו מוסדות המינהל והשלטון במדינה וכן מוסדות חינוך רבים, כשהגדול בהם — האוניברסיטה העברית וכן חיפה כעיר-נמל עיר עם תעשייה כבדה. באר שבע תהיה מבוססת על היערכות צה"ל בגב, תעשיות פוספטים ועוד.

* חישובי צפיפות האוכלוסיה במחוז ת"א ומרכז נעשו כך: כיום מאושרים לבנייה בישובים העירוניים במחוז מרכז ות"א לפי סקר של הולק"ח כ-260,000 דונם. כאשר 350,000 דונם יהיו מאושרים לבנייה באזורים העירוניים של מחוז מרכז ות"א, כלומר כרבע מכלל שטח המחוז, יתאכלסו בשטח זה 35% מאוכלוסית ישראל.

טבלת צפיפות אוכלוסין ארצית

שנה	1977	1992	2010	בשנת יעד
				10 מיליון תושבים יהודים
נפש לקמ"ר	179	246	344	500

האלטרנטיבה השלישית היא בבחינת מצב ביניים שבו עדיין מנסים לשמור על קרקעות חקלאיות במחוזות ת"א והמרכז ובאיזון בחיזור האוכלוסין.

במצב זה תעלה אוכלוסית מחוז המרכז על אוכלוסית מחוז ת"א, ותימשך הגירה שלילית מת"א לערי הלויין שלה.

האוכלוסיה היהודית במחוזות אלה תהיה 4 מיליון נפש, שהם 40% מכלל האוכלוסיה היהודית בארץ.

כדי שצפיפות האוכלוסין תישאר בגדר 10,000 נפש לקמ"ר — יאושרו עוד כ-140,000

האלטרנטיבה השנייה נעוצה במגמה של מטרופוליזציה במחוז ת"א. משקל האוכלוסיה היהודית במחוזות ת"א והמרכז יהיה כ-50% מאוכלוסיית המדינה. במידה ומדובר בשנת יעד, כאשר בישראל יהיו 10 מיליון יהודים, יהיו במחוז ת"א ובמחוז המרכז ששטחם 1,400,000 דונם — 5 מיליון יהודים. במידה והשטח המאושר לבנייה בישובים העירוניים במחוזות אלה יהיה 500,000 דונם, הצפיפות תהיה עדיין 10,000 נפש לקמ"ר, אך יהיה רצף עירוני בין רעננה וכפר סבא בצפון עד לרמלה ורחובות בדרום.

כלפי מדיניות השמירה על קרקע חקלאית. לתיפקוד יעיל של הוועדה מומלץ: שחברי הוועדה, שהם נציגי גופים מתכננים שונים וקובעי מדיניות, יהיו מעורים בבעיות משני עברי המיתרס.

שהוועדה תהיה מסוגלת לשכנע את מקבלי ההחלטות והגורמים התכנוניים במדינה לא רק בצדקת מדיניותם, כי אם גם ששיקולי הוועדה הם ברוח מדיניות זו.

ביבליוגרפיה ומקורות

1. אלון י.: הקשר בין שיעור ההפקעה לצורכי ציבור ובין צפיפות הבניה באזורי מגורים עירוניים עיר ואזור חוברת 1, 2 עמ' 76, 1976.
2. אניס ר.: תפקיד שטחים פתוחים במערכת עירונית, המרכז לחקר העיר והאזור, טכניון, חיפה 1971.
3. בן שחר ח.: רפורמה מוניציפלית בגוש דן עיר ואזור חוברת 1, 1973.
4. גביש ד.: התמורות הנגילות בשימושי קרקע כפרית כתוצאה מהתפשטות השטח העירוני, עבדת MA, מחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטה עברית בירושלים, 1974.
5. גירון מ.: תוכנית 7 מיליון מדיניות התכנון ויעדי גידול, משרד הפנים, אגף התכנון.
6. גדעוני ב.: השפעת התכנון האורבני על אקלים העיר, תחנה לחקר הבניה, ד"ח מס' 1, טכניון 1973.
7. דגני א.: שכונת התקווה, מסגרות מתודולוגיות ותכנון לשיקום חברתי ופיסי, אוניברסיטת ת"א, 1979.
8. היל, וורצברגר: הבטים של בעיות איכות סביבה בריפורמה המטרופולינית בגוש דן, עיר ואזור חוברת 4, 1975.
9. זרחי ש.: השפעת המיסוי על שוק המקרקעין ושימושי הקרקע. מכון למחקר שימושי קרקע ירושלים, 1972.
10. חלמיש חברה ממשלתית שכונת שבזי: סקר חברתי.
11. יבין, בן-אלול: שטחים ציבוריים בתכנון העיר, המכון לחקר הבניה והתעשייה 1975.
12. יבין ש.: עורך: מיכסות לבנינים ולשטחים ציבוריים, משרד השיכון, משרד הפנים 1964.
13. כהן מ. משרדים בת"א התפתחות ותפרוסת ומאפייני הפעילות, עירית ת"א יפו 1977.
14. מעוז, פלאי, לוינגר, גישות חדשות בתכנון (המשך בעמ' 42)

דונם, באופן שיהיו בשני המחוזות 400,000 דונם מאושרים לבנייה בישובים העירוניים. צפוי שיופשרו קרקעות חקלאיות באזורים אלו; בין כפר סבא לרעננה וחיבורם עם הוד השרון, רמת השרון והרצליה; בין ראשון ל- ציון לנס-ציונה ועד רחובות; בין לוד ל- רמלה. במחוז ת"א צפוי שיפשירו קרקעות חקלאיות לבנייה בדרום ת"א, באזור שכונת עזרא עד נחל אילון, וכן צפונה מרמת אביב עד הקרקעות החקלאיות של הכפר הירוק.

סיכום

במצאות הקיימת נראת האלטרנטיבה הראשונה של שמירה על קרקע חקלאית רחוקה להשגה. הוכח בעבר והדבר נכון בהווה, ש- הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית מצליחה אומנם למנוע שינוי יעוד של קרקעות חקלאיות לבנייה בצורה מסיבית, אך עדיין משוחררים מעט קרקעות חקלאיות לבנייה, כיון שהוועדה לשמירה על קרקע חקלאית אינה תמיד מצליחה לעמוד בלחצים חזקים המופעלים כלפיה מצד גורמים שונים, וכן בגלל שיקוליה של ועדת הערר, שחבריה הם מ- נציגי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

הפתרון הטוב ביותר הוא הכנת תוכנית מת- אר מחוזקת לקרקעות החקלאיות במחוז, ולא תוכנית המתייחסת לקרקע החקלאית, כפי ש- מתייחסת ת/מ/מ/5. במצב זה כל שינוי יעוד של קרקע חקלאית לשימושים לא חקלאיים — יהיה שינוי לתוכנית מתאר מחוזית. בצורה זו יוגשו התוכניות לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית לאחר המלצת המועצה הארצית ל- תכנון ולבנייה, ולא על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. נכון להניח, שהמועצה ה- ארצית, שחבריה מייצגים גופים ציבוריים בעלי השפעה — שיקוליה יהיו רחבים יותר מזו של הוועדה המחוזית, שלה מחויבויות מחוזיות.

בצורה זו תגדל מאוד האחריות האישית של חברי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית

קרקע ואוכלוסיה במחוז תל-אביב

(4)		(3)	(2)	(1)	
קיבולת אוכלוסיה באלפים		קרקע חקלאית באלפי דונם	שטח שיפוט באלפי דונם	אוכלוסיה באלפים	ישובים במחוז ת"א
לפי תוכנית 2010	תוכנית מיתאר קיימת				
130		1	7.2	92.8	בני-ברק
180		0	8.1	132.8	בת-ים
70		0	3.3	48.6	גבעתיים
120	140—150	6.68	22.5	60.7	הרצליה
240		0.63	20	132.3	חולון
180		0	12.5	119.1	רמת-גן
600		2.54	50.2	329.5	ת"א-יפו
40	34—44	2.5	5.1	19.6	אור-יהודה
—		2.24	8.2	1.43	כפר-שמריהו
12		0.51	2.6	6.55	אזור
—		2.56	3.3	22.8	קרית-אוננו
—		7.7	8.8		מ.א. אוננו
40	35—38	12.28	16.8	31.7	רמת-השרון
—		1.99	2.38	6.12	} הכפר הירוק מקווה ישראל שטח ללא שיפוט
—		1.1	1.68		
—		10	10		
		51.93	182.66	1004	סה"כ

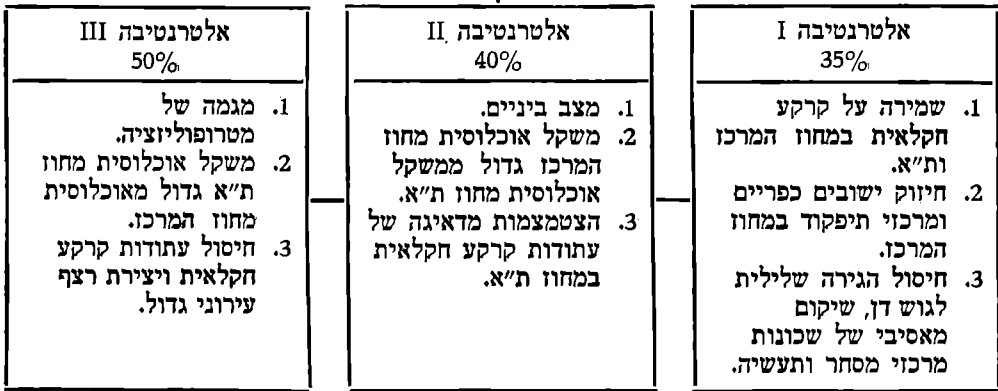
- (1) לשכה מרכזית לסטטיסטיקה נתונים ל-1981.
- (2) שטח שיפוט, רשויות מקומיות בישראל 1980/81 נתונים פיסיים, כולל מדידה במפת הכרזה של שטח ללא שיפוט.
- (3) מדידה פלימטרית של מפות הכרזה חדשות. קרקע חקלאית פו היא קרקע חקלאית ברוטו, כיוון שאינה כוללת דרכים, מחלפים ומתקנים שונים שאינם מופיעים מסיבות טכניות ואחרות במפה.
- (4) חישובים נעשו במחלקת הפרוגרמות, משרד הפנים, אגף התכנון.
 - (א) הצעה לתוכנית 7 מיליון נפש בישראל בשנת 2010.
 - (ב) בדיקה לפי תוכניות מיתאר מאושרות כיום.

תחזית פיזור אוכלוסין מחוז המרכז ומחוז תל-אביב לפי 3 אלטרנטיבות

שנת 1981	
מחוז ת"א	מחוז המרכז
1,004,000	807,400 נפש
30.2%	24.3%
סה"כ אוכלוסית שני המחוזות 1,811,400 יהודים שהם 54.5% מכלל האוכלוסיה בארץ	

שנת 2010 תוכנית 7 מיליון	
מחוז תל-אביב	מחוז המרכז
1,247,000 נפש	1,236,000 נפש
23.8%	23.5%
סה"כ אוכלוסית שני המחוזות 2,483,000 יהודים שהם 47.3% מכלל האוכלוסיה בארץ	

תחזית לפי 3 אלטרנטיבות



פוטנציאל בנייה כפרית בצפיפות נמוכה של מחוז תל-אביב והמרכז

רשימת כפרים ומושבים לפי קיבולת אוכלוסייה ומרחק מת"א		טווח מת"א
מעל 1000 נפש	מ-500 עד 999 נפש	
	משמר השבעה	10 ק"מ
כפר חבד בחלים	חרוצים רשפון כפר סירקין מעש ברקת צפריה משמר השבעה אחיעזר זיתן ניר צבי	20 ק"מ
	כפר הס אחיסמך מצליח יד רמב"ם	25 ק"מ
בית יצחק מכמורת אליכין כפר הרואה	בית אלעזרי יציק כפר ויתקין אחיטוב תנובות עין ורד פורת	מעל 25 ק"מ
		בניה, בית הלוי, יסודית, מונש, פדיה, ידידיה, פתחיה, הדר עם, בית עוזיאל, כפר חיים, מאור, חגלה, שדה יצחק, חיבת ציון, אמץ, חרב לאת, גן יאשיה, בית חרות, עלש, בית ינאי, בארותים, צור נתן, שער אפרים, עזריאל, כפר יעבץ, עין שריד, גאולים, יניב, ברגתה, חניאל.

פיקוח ושליטה על מחירי קרקע אורבנית

אוכלוסיה ותגדל הפעילות הכלכלית באזור אורבני מסויים, יעלה ערך הקרקע. ערך ה- קרקע ישתנה בעיקר בגלל ספיגת הפרש מחירי הדיירות על ידי הקרקע, * גידול ריאלי ב- הכנסה ועליית אמצעי התשלום, גידול ה- אוכלוסיה וירידה בגנישות. הקרקע נעשה יותר ויותר נדיר, וכתוצאה מכך יעלה מחירו היחסי מעבר לכל פרופורציה או יחס לגורמים ש- נמנו כמשפיעים על עליית ערכו.**

הגבלת מחירי הקרקע על ידי הממשלה לא תשנה את ערך הקרקע, ורק תגרום לכך, ש- בעל הקרקע יעביר את עלותה הריאלית ל-

הגורמים למחירי הקרקע

מחירים או ערכם של סחורות נקבע לפי עלות ייצורם. קרקע חשופה שאינה בשימוש נחשבת כמתנת טבע ולא כמוצר. הפעילויות והשימושים הנעשים על הקרקע הם שונים ומביאים תועלת אשר בחלקה נקבעת על ידי תכונות הקרקע כגון טיב, מיקום גוף ועוד. כתוצאה מתועלת זאת, האדם או הפירמה מוכנים לשלם, „רנטה דיפרנציאלית“ בשביל הזכות להשתמש בקרקע אשר תביא תועלת גבוהה יותר מאשר קרקע אחרת לפעילות מקבילה. לפיכך ערך הקרקע בכללותו ייקבע על ידי ביקוש והצע לקרקעות בעלות תכו- בות שונות, כאשר הרנטה הדיפרנציאלית היא ביחס ישיר למחיר או ערך הקרקע.

הקרקע האורבנית תוערך לפי תכונותיה, טיבה, גופה, מוג האויר — ובעיקר, נגישותה לפעילויות ושווקים שונים. אם תצמח ה-

Rulph Turvey, "The Economics of * Real property", George, Allen, Un- win, London, 1957.

** א. בורוכוב, „מחירי קרקעות ותהליך האינ- פלציה“, רבעון לכלכלה, מס' 44 1965.

20. עמיר ש : גישת תכנון שטחים פתוחים עיר ואזור חוברת 4, 1975.
21. עיריית ת"א-יפו : שינוי יעוד של דירות ל- מגורים בעיר 1970—1974, — דו"ח מס' 48 1975.
22. עיריית ת"א-יפו : אזורי שיקום בת"א-יפו דו"ח מס' 20 — 1966.
23. עוזרמן מ. סקר קרקעות ששחררו מיעוד חקלאי לבניה, במחוזות ת"א ומרכז 1982, משרד הפנים אגף התכנון, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.
24. עוזרמן מ : דו"חות שנתיים של הוועדה לשמיר- רה על קרקע חקלאית בשנים 1979—1982, משרד הפנים אגף התכנון.
25. שחר א. מגמות התפתחות ומבנה מרחבי של אגד הערים גוש דן עיר ואזור חוברת ב, 1974.

- (המשך מעמ' 38)
- הפיסי של המושב עיר ואזור חוברת 2 עמ' 39, תש"ם.
 15. מכון לפיתוח מיבני חינוך : שכונת שרת תל כביר, מעורבות תושבים ותכנון מרכז קהילתי, 1980.
 16. מזור, מוזס : הגירה מתל-אביב, ניתוח סט- טיסטי, דו"ח מס' 3, מכון אורבני, רמת-גן, 1979.
 17. מזור א : תחזית אוכלוסיה לת"א-יפו 1977— 1992, דו"ח מס' 4, מכון אורבני רמת-גן, 1979.
 18. מזור, בלכר : תמורות באוכלוסית ת"א-יפו 1973—1977 : דו"ח מס' 2, מכון אורבני רמת- מן 1979.
 19. משרד הפנים, אגף התכנון הארצי, משרד האוצר הרשות לתכנון כלכלה, תוכנית תפרי- סת גאוגרפית של אוכלוסיית ישראל בת 5 מליונים 1972.

גיאוגרפיות של מדיניות קרקעית כל שהיא משתמש בה. לפיכך ההשלכות הכלכליות-צריכות להיבחן ביתר דקדוק.

מנגנון הקצאת קרקעות בשוק

בתנאי שוק חופשי הקרקע היא סחורה הניקנת ונמכרת בשוק. כל חלקת קרקע מוקצה למציע המחיר הגבוה ביותר ולפיכך שימושי הקרקע שיתקבלו יהיו לפי "The highest and best use". גובה המחיר של חלקת קרקע, שהשתמש בה מוכן לשלם בעבורה היא פונקציה חליפית של מרחב ומרחק (זמן, אי נוחות וכו'). המשתמשים החוסכים בזמן יהיו מוכנים לשלם יותר בשביל הקרקע ו/או ל-השתמש בפחות מרחב (דיירים של בתים משותפים) ואילו אלה שרוצים יותר מרחב (וילות) יוותרו על נגישות למקומות רבים תמורת יותר קרקע. במקרה הנדון, השימוש הטוב ביותר בקרקע נקבע על-ידי הפרט והקהילה גם יחד, כאשר מנגנון השוק עושה את ההקצאה היעילה ביותר. גם כאשר הקרקע היא ציבורית – תתנהל ההקצאה בדרך דומה, אם מטרת הגוף הציבורי היא קבלת הכנסה מירבית מן הקרקע.

אלטרנטיבות נוספות להקצאת קרקעות יהיו לפי: (1) ראשון בא ראשון מקבל ו/או (2) החלטה אדמיניסטרטיבית. בשיטת ההקצאה הקרקע היא חופשית וכל יזם לוקח קרקע כפי יכולתו, כאשר האחרונים מקבלים קרקע בעלת נגישות נחותה. הקצאה בזרנית כזאת תגרום לעליות גבוהות בשירותים האורבניים כגון ביוב, חשמל, תאורה, תחבורה מים ו-זבל.

שיטה זאת לא תמנע מסחר בקרקעות בין בעלי הקרקע השונים גם כאשר הממשלה או הרשות הציבורית יקבעו מחיר גג לקרקע. במקרה האחרון יתנהל "שוק שחור" בסחר קרקעות. לפיכך האלטרנטיבה שנשארה היא הקצאת קרקעות בשיטה אדמיניסטרטיבית, כפי שזה קיים בארצות שמעבר למסך הברזל.

הקצאה מסוג זה גורמת עיוותים במחירי תוצרת ועיוותים בהקצאת משאבים בגלל שקיים מצב שבו קרקע בעלת נגישות מירבית, "תפיק" רגטה אפסית. על כן, בהקצאה אדמיניסטרטיבית רצוי שהרשות הציבורית תגבה רגטה דיפרנציאלית ממשתמשי הקרקע השונים על פי חישובים מלאכותיים.

השפעת התכנון על ערכי הקרקע

כאמור, הרגטה הדיפרנציאלית נקבעת ב-עיקר על ידי הנגישות אל חלקת הקרקע. הנגישות שהיא פונקציה המורכבת מכבישים, תחבורה, מים, ביוב, קווי כוח – דרך אספ-קתה נקבע על ידי הרשות המקומית. יתירה מזאת, הרשות הציבורית היא בעלת סמכויות אדמיניסטרטיביות נרחבות בהקצאת גושים וחלוקת, בקביעת אזור המגביל את שטח ה-קרקע לבנייה ואת אינטנסיביות (צפיפות) ה-פיתוח ובהעברת זכויות מתלקה לחלקה. ל-פיכך, הרשות המקומית אינה קובעת את ערך הקרקע, אבל, "מעבירה" אותו ממקום למקום. בכל שכונה אורבנית – הקרקע הפוטנ-ציאלית לפיתוח גדולה מהקרקע הנתונה או הרשויה לפיתוח, והרשות הציבורית לפי החל-טות אדמיניסטרטיביות קובעת למעשה את ערכה של הקרקע. נמצא שאם ישנן חלקות רבות בעלות ערך פוטנציאלי אבל מעט מאד מביניהן מופשרות לפיתוח, הערך הפוטנציאלי לפיתוח של הקרקעות הרבות עובר לחלקות מעטות ועל כן מחירן של החלקות המופשרות עולה ללא שום יחס לערכן האמיתי.

רשויות מוניציפליות רבות ניסו על ידי בניית תשתית תחבורתית להפחית את ערך הקרקעות המפשרות לפיתוח כתוצאה מהגדלת הנגישות – לחלקות קרקע רבות ככל ה-אפשר. מאידך, כתוצאה מאי-מתן אישורי פיתוח בחלקות קרקע רבות אחרות – מעבירות הרשויות הציבוריות את הפרש ערך הקרקעות הפוטנציאלי (ההפרש בין ערך הקרקע כאשר היא מיועדת לפיתוח לעומת ערכה

בנוסף לערך הקרקע הדיפרנציאלי בשוק ה-
חופשי.

לפיכך הגורם האמיתי לספקולציה בקרקעות
והאמרת מחיריהן היא הרשות הציבורית ה-
אחראית על התכנון. הרוצה למנוע פיזור של
שירותים. בעלי הקרקעות מוסיפים שמן ל-
מדורה, משום שבמצב של הפשרה ואישורים
סלקטיביים עליהם להיערך בעוד מועד ולאגור
מספיק קרקעות, וכאשר משחררים קרקע ל-
פיתוח — הם גובים מחיר ספקולטיבי הכולל
את ערך הקרקע ועלות צבירת הקרקע גם
יחד.* למרות שמגיעת פיזור הקרקעות לפיתוח
זוהי מגמה חשובה — רוב הרשויות המקומיות
מונע. ע"י שיקולים כספיים ובעיקר הכנסות
ממסי ארנונה, שעיקר תקציבן תלוי בהם.
לפיכך תכוון הרשות הציבורית את רישוי ה-
פיתוח לסקטורים אשר הוצאותיהם לעיריה

נמוכות ומס הארנונה שלהם הוא גבוה.
למעשה, הדילמות הן בבחירה בין פיזור ה-
פיתוח לבין ריכוזו ועצירת ערכי רנטה אוליג-
פוליסטים — לבחירה, ובין תכנון לטווח ארוך,
כאשר כל האופציות פתוחות לתכנון לטווח
קצר וחוסר תיאום — מדגימים את הניגודים
שבין תכנון ציבורי אחד לבין בעלות קרקע
פרטית מופצלת. לפיכך, קרקע אשר תהיה
כולה בידי אדם או גוף אחד תמנע את ה-
ניגודים מלכתחילה.**

המגמות ביחס להפשרת קרקעות לבניה במחוז המרכז ומחוז ת"א

בעקבות סקר על קרקעות ששחררו מיעוד
חקלאי לבנייה במחוז המרכז ומחוז ת"א ש-
נעשה כדי להראות מגמות ביחס לבנייה ב-
אזור זה בעתיד — נאספו הנתונים הבאים:
א. אוכלוסיה: סה"כ האוכלוסיה בישובי ה-

* ראה י. ויץ, "לבעיית מדיניות הקרקע בישראל"
רבעון לכלכלה, מס' 44 1965: "האמרת מחירי
הקרקע העירונית, שגורמה העיקרי היתה ה-
בעלות הפרטית..."

** ראה י. ויץ, "הקרקע כנכס לאומי ציבורי" וכ'...

כאשר היא קרקע מוקפאת) למספר חלקות
בעלות רשיון לבניה, וכך הן מבטלות את
אפקט הנגישות שיצרו.

הדילמה שבין התכנון הציבורי ובעלות הקרקע הפרטית

העובדה שכל החלטה אדמיניסטרטיבית ל-
גבי הקרקע מעבירה חלק מערכה ממקום ל-
מקום — יוצרת קשיים רבים למתכנן הציבורי
(אין זה תקף כאשר בעל הקרקע הוא גם
המתכנן). לדוגמא, אם הוחלט להקים תחבורה
אורבנית מהירה במסלול שונה מזה שהיה
בתכנון עד כה, יטען בצדק בעל הקרקע שרכש
את חלקתו בהנחה שעורק התחבורה יבנה ב-
סביבת חלקתו — שחלק מזכויותיו גשלו
ממנו משום שרכש קרקע עם פוטנציאל גבוה
מזה המצויה בידו עכשיו. מאידך, הקרקע אשר
עליה או בסביבתה ייבנה העורק התחבורתי
— תביא לבעליה הכנסה פוטנציאלית בשל
השינוי בתכנון וללא כל השקעה מראש.

המתכנן, שעל-ידי תכנון לטווח ארוך מגדיל
את אי-הוודאות לגבי עתיד הקרקעות ובכך
מגדיל אקספוננציאלית את מספר השינויים
הצפויים — נמצא בדילמה, מפני שתכנון
לטווח קצר לא יאפשר לרשות הציבורית ל-
היערך לקראת משימות כגון מיקום והשתלת
תשתיות (חשמל, ביוב, מים, כבישים ועוד)
אשר מטבע עשייתם דורשים זמן תכנון וביצוע
ממושך.

דילמה נוספת של המתכנן היא גודל השטח
שיש "לשחרר" לפיתוח מזמן לזמן. לטובת
הקונים, רצוי להגדיל את כמות הקרקע אשר
תגרום הוולת מחירים. מאידך גיסא, פיזור
של בינוי ופיתוח יגרום לעלויות באספקת
השירותים הציבוריים (המקדמים והשוטפים
גם יחד). אם שטח הקרקעות שישוחררו ל-
פיתוח יהיה ברמת הביקוש הצפוי, בעלי ה-
קרקעות יהיו בעמדה מונופוליסטית, אולי-
גפוליסטית ויוכלו לקבוע את גובה הרנטה

שבהם מלאי החדרים יספיק לצרכים עד 1992.

- לכל הישובים פרט, לבני ברק, עתודות קרקע (לא חקלאית) המורכבות מקרקע פרטית, משטחים המתפנים וממקבצים ציבוריים.
- על מנת להגיע ליעדי האוכלוסיה של 1992 ואף מעבר לזה — אין צורך בשינוי יעד של אדמה חקלאית, פרט לרמלה.
- עתודות קרקע גדולות במיוחד יש בראשון-לציון, ברחובות, בהרצליה, בתניה, בחולון, ברעננה, באור-יהודה, בלוד, ברמלה, ביבנה, בגני-יבנה ובת-א-יפו.

הסיבות למחירי קרקע גבוהים במחוז ת"א והמרכז

כאמור, בפרק המגמות ביחס להפשרת קרקעות לבניה במחוז המרכז ומחוז ת"א אין צורך בשינוי יעד של אדמה חקלאית, כי עד לגמר תוכנית תפרוסת האוכלוסיה 1992 — עתודות הקרקע מספיקות ואף עולות על הביקוש הצפוי. בנוסף לכך, כפי שהוזכר בפרק הקודם ישנן אלטרנטיבות די מבטיחות לתיישבות ממזרח לאזור ת"א והמרכז על פני תוכנית המאה אלף של הסוכנות היהודית. לפיכך נשאלת השאלה, מה הם הגורמים למחירי הקרקע הגבוהים? * להלן נמנה מספר סיבות (לחלקן התייחסנו באופן תיאורטי בפרקים הקודמים) ולא נכנס לפירוט כי כל סיבה דורשת מחקר, ניתוח וביסוס בפני עצמו: 1. עתודות הקרקע לבניה אינן מרוכזות ומצטאות בעיקר בידי יזמים פרטיים.

* לפי סקר שנערך ב-1980 ע"י ש. זרחי, א. פוזננסקי וע. זרחי, משקל הקרקע במחירי הדירות בישראל" מטעם המכון לחקר שימושי קרקע, נמצא שמשקל מרכיב הקרקע במחירי דירות באזור המרכז הוא 38.5%. עוד נמצא, שבכל הארץ חלקו של מרכיב הקרקע במחיר הדירה בבנייה פרטית היה 26.5% לעומת 14.0% במחיר דירה בבנייה ציבורית.

סקר — 1,619,900 גפש שהם כ-49.4% מכלל האוכלוסיה היהודית בארץ.

ב. ● שטח: תחום השיפוט של ישובים אלה 483,113 דונם. סה"כ שטח מ-אושר לבניה של ישובים אלה — 261,000 דונם שהם 54% משטח תחום השיפוט של הישובים הנ"ל.

● טבלת שטחים:

שטח מאושר לבניה ב-	שטח שמורות טבע ופארקים	שטח צבאי	כבישים באחזקת מע"צ
38 ישובים עירוניים	261,000 דונם	73,443 "	156,228 "
	4,963 "		

סה"כ 495,633 דונם

שטח מחוז מרכז ומחוז ת"א יחד 1,412,000 ד' 495,633 דונם הם 35.1% משטח מחוז ה-מרכז ומחוז ת"א יחד.

לפי סקר צרכי קרקע למגורים במחוז ה-מרכז, * מרכיבי תכנית השיכון הם הצרכים והביקוש למגורים ועתודות הקרקע. צרכי הביקוש למגורים נובעים בעיקר מגידול האוכלוסיה, פחות מלאי דירות כתוצאה מבלאי ושינוי יעד דירות וצרכים הנובעים משינוי לשיפור ברמת החיים. לפיכך, נבדקו עתודות הקרקע בהתאם ליעד של 5 מיליון תושבים בישראל בשנת 1992. תוכנית זאת קובעת יעדים ארציים לתפרוסת אוכלוסיה וכוללת את מחוז ת"א ומחוז המרכז, כאשר תפרוסת האוכלוסיה בישובים נקבע על פי מגמות ותהליכי פיתוח של כל ישוב וישוב. מכאן, לאחר בחינה של עתודות הקרקע, כפי ש-מפורט בנספח, טבלת שטחים, אוכלוסיה ו-קיבולת — המסקנות הן:

● כל הישובים יצמצמו את עתודותיהם עד 1992, פרט לרחובות, אור יהודה ורעננה

* ערכו: ונטורה, יבין שמואל אדריכלים, דצמבר 1976, עבור מנהל מקרקעי ישראל, אגף תכנון ופיתוח.

2. תכנון אורבני לטוח ארוך או קצר כמעט ואינו קיים.
3. מרכז ת"א (המע"ר) סובל ממגישות נחותה.
4. המיסוי על הקרקע או הרנטה הם נמוכים ואינם אפקטיביים.
5. ההיצע בענף הבנייה למעשה אינו קיים.
6. שינויי היעד של הקרקעות אינם נספגים לטובת הציבור.

פתרונות אפשריים

- א. לאור המצב הקיים בשוק הדירות באזור המרכז ות"א קיימות האלטרנטיבות הבאות:
 - א. בעלות וגיהול ציבורי של קרקע פרטית (Land Bank).
 - ב. שינוי שיטת המיסוי הקרקעי ומס ה-ארגונה.
 - ג. הגדלת הקרקעות המותרות לבנייה. בהמשך הפרק נתייחס לשלושת האלטרנטיבות.

בעלות ציבורית על קרקע פרטית

בעלות ציבורית על כל הקרקע האורבנית הפרטית אינה ריאלית. אפשרות ריאלית היא שרשות ציבורית תרכוש קרקע פרטית לפיתוח אורבני עתידי. המטרות המיידיות שבצעד כזה הן העברת או תפיסת הפרשי ערך הקרקע המיועדת לפיתוח לציבור, מפני ש- ערך זה נוצר ע"י הקהילה עצמה, הורדת ערך הקרקע המיועדת לפיתוח, ואפשרות לתכנון ופיתוח כולל של חלקת קרקע גדולה. היום הפרטי, אם צבר קרקע בכמויות גדולות, יכול לתת שירותי תכנון כוללים ברמה מספקת, אבל בדרך כלל תהליך רכישת הקרקעות הוא ארוך ויקר, והמחיר מועבר אל הקונה בסופו של דבר. הרשות הציבורית תוכל לצבור ולרכוש קרקעות בקלות ובמחיר זול יחסית מפני שלרשותה:

- הלוואות בעלות ריבית נמוכה;
- יכולת הפקעה לצרכי ציבור;
- אפשרות להקים שירותים ציבוריים;

● הגופים המאשרים את התכניות לפיתוח. לפיכך הרשות הציבורית מסוגלת לספק קרקע לפיתוח אורבני במחיר זול יותר מאשר הסקטור הפרטי. כל זה נכון אם תצליח הרשות הציבורית לרכוש את הקרקע בצורה דיסקרטיבית דרך מתווך. בדרך כלל, רכישת הקרקע מגורמים פרטיים נעשית לאחר ויכוחים ציבוריים ואז על הרשות הציבורית להתמודד עם מחירים ספקולטיביים אשר אינם מביאים לכך שהרשות הציבורית יכולה להזויל את שירותי הקרקע. מחיר הקרקע הציבורית לא בהכרח יהיה זול יותר.

אין ספק, שבסיטואציה כספית מסוימת תנסה הרשות הציבורית למכור את הקרקע במחיר השוק, אם באותה עת תהיה מדיניות של ריכוזיות בשירותי קרקע — יהיו המחירים אוליגופוליסטים. מאידך גיסא, אם תציע הרשות הציבורית את הקרקע שלה במחיר העליון — תיווצר בעיה של הקצאה, כי אין ספק שהביקוש יעלה על ההצע. במקרה ה-אחרון ישנה אפשרות שרוכש הקרקע הזולה יחוייב לגמור את פיתוחה (הבניה) תוך זמן מוקצב, קצר יחסית, ואז כמובן ירד הביקוש. אפשרות אחרת — שהרוכש ימכור אותה לגוף שלישי, ובמקרה כזה צריך שלרשות ה-ציבורית תהיה אופציה על קנייה חוזרת ב-מחיר המכירה. מכל מקום, גם סידור כמתואר לעיל יגרום שבעלי האפשרויות ירכשו את הקרקע הזולה, כי להם יהיו האמצעים ל-פתחה בפרק הזמן המוקצב.

לפיכך רצוי שהרשות הציבורית תחכיר את הקרקע לפי מחירי השוק ותקבל את הפרשי הערך המגיעים לה, שנוצרו בגין מדיניות התכנון שלה. בהפרשי הערך צריכה הרשות הציבורית לסבסד ולתמוך בשכבות בעלות יכולת כלכלית נמוכה. מדיניות כזאת לא תשיג מטרה אחת והיא הורדת הרווחים ה-ספקולטיביים של בעלי הקרקע הפרטיים, אבל מטרה זו יכולה להתממש ע"י חקיקה למיסוי על רווחים ממכירת קרקעות ועשיית רווחים

„מעל המקובל“. חוק כזה יניע ספקולנטים ממכירות או קניות ועל כן גם הוא לא יפתור את בעיית מחירי הקרקעות באזורים אורבניים, לכן יש לחוקק חוק מיסי רכוש וקרקע „אמיתיים“*.

ההשלכות על מחירי הבתים בגין גביית מס אמת על ארנונה וקרקע

מס אמת על ארנונה וקרקע הינו קומבינציה של שני סוגי מס בעלי אופי ומקור שונים. מבנים או „השבחות“ נעשים ע"י בני אדם. ערכם נקבע ע"י מחיר ייצורם. כאשר מוטלים עליהם מסים, מיסים אלו במבנים ל- מגורים משולמים ע"י הדיירים, המיסים על מבנים מסחריים מועברים לקוני הסחורות והמוצרים.

מיסי הארנונה גבוהים יחסית יותר ככל שההכנסה נמוכה יותר. בית אב דל אמצעים מוציא על ביתו סכומים המגיעים עד כדי שליש מסה"כ הכנסותיו. מאידך גיסא, בין השכבות העשירות ההוצאה הכוללת לבית היא עד כ-1/10 מסה"כ ההכנסות. אם יהיו מסי הארנונה כ-15% — תוציא משפחה בעלת הכנסה נמוכה כ-1.5% לעומת 0.5% שתוציא המשפחה האמידה מסך כל הכנסותיה. לפיכך מסי הארנונה הם גרסיביים ביותר.

ביטול מסי הארנונה יגרום לתאוצה בפיתוח ובנייה אורבנית בטוח הארוך. בטוח הקצר, תתול ירידה בערך הדירות הקיימות ולחץ על חברות בנייה שיגרום לאפקט התייקרות

הבנייה שיבטל את תוצאות ביטול הארנונה. לפיכך, רצוי להפחית את מיסי הארנונה בדרגתיות ולאורך זמן מ-10 עד 20 שנה. המיסוי הקרקעי הוא בעל אופי אחר, ערך הקרקע, כפי שהוזכר קודם, הוא פונקציה של הרנטה הדיפרנציאלית. המיסוי מבוסס על אחוז מערך קרקעי זה או בערך כ-20% מגובה הרנטה, כלומר שערך הקרקע המעשי הוא הפרש או כ-80% מגובה הרנטה.

אם גובה המס יהיה כ-40% — יהיה הערך הקרקעי לבעליו כ-60% מגובה הרנטה, כלומר מחיר הקרקע יהיה נמוך בכרבע מהמחיר ה- מקורי, אבל את המחיר הגמוך ישלים הקונה או החוכר במסים גבוהים יותר. כאמור, הפרש ערך הקרקע יכול לעבור מבעל הקרקע אל הקהילה או אל רוכש/חוכר הקרקע, אבל לא לשניהם יחד (כמובן שאפשר לחלק את השלל בין שניהם). בצורה כזאת אפשר בדרגתיות להעביר כ-100% מהרנטה לרשויות המס, ואז העברת הבעלות הקרקעית מיד ליד תהיה סמלית בלבד.

אם הקרקע תירכש בעד תמורה סמלית בלבד, לא תהיה בעיה לעשות רפורמה מיסויית או הפקעה ציבורית, אבל שונה יהיה המצב, כאשר הקרקע מזה דורות היא סחורה עוברת לסוחר ותלק מערכה נוצר ביוזמת בעליה ו- השקעתו הפרטית בה. הפקעה חד-צדדית ללא פיצויים הולמים פירושה רמיסת זכויותיו ה- לגיטימיות של בעל הקרקע, אותן זכויות ש- בעלי הון ורכוש אחר (לא קרקעי) זכאים לו ונהנים ממנו.

העברה הדרגתית של זכויות הקרקע מבעל ליה לרשות הציבורית — לא תגרום לבעל הקרקע לאבד את כל זכויותיו באופן מידי, ותהיה בבחינת הרע במיעוטו. מאידך גיסא, הפגיעה בזכויות בעלי הקרקע שתיגרם כתוצאה מתהליך זה, לא תהיה זהה בין כל בעלי הקרקע. במיוחד ייפגעו בעלי הקרקע הבלתי מנוצלת. וכך, למעשה תושג המטרה.

* לפי דו"ח בנק ישראל מ-1964, עמ' 3-252, השפל במחירי דירות באותה שנה מיוחס ל- ירידת הכדאיות שבהחזקת מגרשים פנויים לבנייה כתוצאה מהעלאת שומות המגרשים לצורך מיסוי עירוני וביטול ההנחות וכתוצאה מתיקון בחוק מס שבח מקרקעין שבא להפחית את הרווח על הקרקע.

שטחים אלטרנטיביים להתיישבות ופיתוח ממזרח למחוז המרכז

שתי האלטרנטיבות הקודמות, שהוצגו כאן כפתרון למצוקת מחירי הקרקע לבנייה באזור המרכז ות"א — אינן בנות ביצוע, הן בשל המבנה המוסדי מוניציפאלי והן בשל המגרי בלות הכספיות הקיימות. אי-לכך הפתרון ה-מידי למצוקת הקרקע יכול להינתן על ידי הקצאת שטחים אלטרנטיביים להתיישבות ופיתוחם. תכנית האב* ליישוב מאה אלף יהודים ביהודה ושומרון בשנים הקרובות — מהווה פתרון לאלטרנטיבה זאת. הקפאת גידול האוכלוסיה והפיתוח באזור המרכז תפנה את האוכלוסיה המעוניינת להישאר בסמוך לגוש דן באזורים כגון ריחן, סלעית, קרני שומרון, אריאל, חלמיש, מודיעין וגזר.

ככל שמחירי הקרקעות באזור המרכז יוסיפו להרקיע שחקים, ומדיניות הקפאת שינוי יעד שטחי הקרקע החקלאיים תימשך, צפוי גידול רב באזורים אלה. אזורים אלה נמצאים מורחקה וקרוב לגוש המרכז. מבחינה טופוגרפית, הקרקע אינה מתאימה לחקלאות ומאוד מתאימה לבנייה פרטית. יש למנוע ככל האפשר בזבוז קרקעות וריכוזן לשם ספקולציה. בעלי הקרקעות יעדיפו למכור את הקרקעות שברשותם, ולכן יפחתו החלקות הבלתי מנוצלות אשר בפאתי הכרך ופרנסי העיר ביתר קלות יוכלו לאגור ולרכוש קרקעות לפיתוח אורבני כולל.

לפעמים גטען, שהגדלת המיסוי הקרקעי יועבר ישירות לצרכן. למשל, בית חרושת המצוי על קרקע בעלת מס גבוה ימכור את מוצריו בתוספת הנגרמת בגין גובה המס. טענה זו אינה נכונה, כי אותו בית חרושת לא יוכל להתחרות עם בתי חרושת המייצרים

* תוכנית האב לפיתוח ההתיישבות ליהודה ושומרון לשנים 1983/79, מתתיהו דרובלס. ה' סוכנות היהודית.

את אותו מוצר ונמצאים על קרקע אשר אינה בעלת מיסוי כה גבוה. יחסים דומים נמצאו בין הדירות למגורים במרכז העיר לבין אלה שבשכונה המרוחקת. בעל הדירות במרכז העיר לא יוכל להעלות את מחירן ללא התחשבות במחיר הדירות בקצה הכרך.

כאשר ההגבלות בשל האזורים האדמיניסטרטיביים אינם חריגים, ייגרם פיתוח אינטיבי בגין מיסוי קרקע גבוה. מבחינה סבירה תיתח ו חברתית, פיתוח אינטנסיבי אינו עדיף, אבל נסיבות מיוחדות יכולות למנוע פיתוח מוגזם על חשבון איכות חיים.

כאשר מדובר בקרקע חקלאית מוצע, שכל עוד הקרקע היא בשימוש חקלאי יהיה גובה המס בהתאם לערכה בשימוש חקלאי. אם וכאשר הקרקע תעבור לשימוש אחר, כגון פיתוח אורבני, ישולם הערך המצטבר של המס על הקרקע לפי יעודה בהווה, והיינו פיתוח. במקרה זה עלול בעל הקרקע לסרב למכרה בשל שינוי יעד מחקלאות לפיתוח אורבני, כי מיסוי המצטברים יעלו על גובה רווחיו הצפויים.

סיכום

מומלץ אפוא שקרקע אורבנית לפיתוח תיכרש ותרכוש על ידי הרשות הציבורית, ובמקביל, באופן הדרגתי, יופחתו מסי הרכוש ויועלו מסי הקרקע. ההמלצה הראשונה תאפשר תכנון אורבני כולל ותחזיר את הפרשי ערך הקרקע לציבור. ההמלצה השנייה תתפוס חלק ניכר מהפרשי ערך הקרקע, בעבר ובעתיד, תגביר את היצע הקרקע ובכך תפחית את עלות הבתים ובאופן ניכר תפחית את העלות והקשיים שבריכוז קרקעות לצרכי ציבור.

מומלץ גם שלא להתייחס אל פיתוח יהודה ושומרון כאלטרנטיבה לפיתוח אורבני של אזור גוש דן, אבל אין להתעלם או להתייחס לפיתוח הקרקעות ממזרח לאזור המרכז כמערכת קרקעית הנפרדת לחלוטין משטחי הקרקעות שבאזור המרכז.

נכסחים: מכלת שמחים, אוכלוסיה וקיבולת

מחוז מרכז

קיבולת אוכלוסיה		שנת מאושר משמח השיפוט %	שנת מאושר לבנייה כדונם	שנת שיפוט כדונם	מס' תושבים	שם הישוב	נ פ ה
לפי תוכנית שנת 2010	בדיקת תכניות מיתאר						
210,000	224,000	92.9	26,000	28,000	95,900	נתניה	
6,000	4,000 — 5,000	11.3	1,150	10,200	3,100	כפר יונה	
16,000 + תל-מונד	—	40.6	284	700	800	פרדסיה	
—	—	26.5	2,387	9,000	3,600	קדימה	השרון
11,000	11,000 — 12,000	21.9	1,600	7,300	4,100	אבן יהודה	?
—	ראה קדימה	8.4	670	8,000	300	תל מונד	
		50.8	32,091	63,200	110,500	סה"כ	
90,000	87,000 — 115,000	57	8,100	14,200	38,100	כפר סבא	
55,000	55,000	40	6,500	16,500	29,700	לעננה	
35,000	34,000 — 42,000	7.8	1,740	22,600	18,100	הוד השרון	
24,000	34,000 — 40,000	30.9	3,800	12,300	12,700	ראש העין	פתח-תקווה
210,000	160 — 260,000	40.8	14,900	36,500	117,000	פתח תקווה	
12,000	13,000 — 15,000	25.6	845	3,300	7,000	גבעת שמואל	
42,000	—	72	2,365	3,300	22,500	קרית אונו	
12,000	—	73.3	880	1,200	5,200	גני תקווה	
20,000	20,000 — 22,000	58.5	2,400	4,100	11,800	יהוד	
		36.5	41,530	114,000	262,100	סה"כ	

קיבולת אוכלוסיה		שטח מאושר משטח השיפוט %	שטח מאושר לבנייה כדונם	שטח שיפוט כדונם	מס' תושבים	שם הישוב	נ פ ה
לפי תוכנית שנת 2010	כדיקת תכניות מיתאר						
3,500 (ל-1995)	—	61.2	8,766	1,433	2,500	בית דגן	
70,000	57,000 — 71,000	68.2	6,750	9,900	40,600	רמלה	
80,000	72,000 — 89,000	76.7	6,669	8,700	39,400	לוד	
10,000	10,000 — 11,000	37	4,027	10,880	4,400	באר יעקב	
		59.3	183,226	30,913	86,900	סה"כ	
—	—	19	780	4,200	2,100	נחלת יהודה	רחובות
200,000	280,000 — 300,000	41.7	18,000	43,100	87,800	ראשל"צ	
22,000	20,000 — 21,000	25	3,900	12,200	13,700	נס-ציונה	
100,000	103,000	43.6	9,942	22,800	63,700	רחובות	
40,000	34,000 — 44,000	50.3	5,430	10,800	12,100	יבנה	
8,000	8,000	67.4	1,415	2,100	4,400	קרית עקרון	
—	—	10.5	780	7,400	2,000	מוזכרת בתיה	
12,000	12,000 — 13,000	18.3	2,646	14,500	5,800	גדרה	
20,000	23,000 — 38,000	36.2	3,478	9,600	2,600	גן יבנה	
		36.6	46,371	126,700	194,200	סה"כ	
		41.3	138,314	334,813	653,700	סה"כ מחוז המרכז	

120,000	140,000 — 150,000	55.7	13,646	22,500	56,400	הרצליה	מחוז תל-אביב
40,000	35,000 — 38,000	29.5	5,835	16,800	30,100	רמת השרון	
130,000	מכירת המטלטלים המבוקשים	85.2	6,135	7,200	89,600	בני ברק	
180,000		100	12,300	12,500	120,400	רמת גן	
70,000		100	3,300	3,300	49,300	גבעתיים	
600,000		98.4	49,300	50,200	336,300	ת"א-יפו	
180,000		100	8,100	8,100	130,100	בת-ים	
240,000		97.5	19,400	20,000	128,400	חולון	
12,000		67	1,760	2,600	6,200	אזור	
40,000		34,000 — 44,000	57	2,910	5,100	19,400	
			82.7	122,686	148,300	966,200	סה"כ

1. שטח נמדד ממפות הכרזה 1:10,000 הוועדה לשמירת קרקע חקלאית.
2. נתוני שטח שיפוט הרשויות המקומיות בישראל 1978/9 משרד הפנים לשנה מרכזית לסטטיסטיקה, עדכון חלקי ל-1981.
3. נתוני אוכלוסיה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 1980/81.
4. הצעה לתוכנית 7 מיליון שנת 2010 בקירוב. } משרד הפנים, אגף תכנון,
מחלקת פרוגרמות.
5. בדיקה לפי תוכניות מיתאר קיימות. }

דן נורגליות מחירי מקרקעין באזורים שונים

לחודש דצמבר 1983 (בדולרים של ארה"ב)

הפעם ניתנים בסקירה המפורטת להלן תנודות מחירים (מינימום ומכסימום סבירים) בערכים דולריים שיש לתרגם לשקלים, לפי השער היציג של בנק ישראל (מוצג לחודש דצמבר 1983).

הסיבה להצגת נתונים זו נובעת מן העובדה, שרוב העסקות בישראל מבוצעות על פי שער הדולר האמריקאי.

בחוברת „קרקע“ מספר 23 צויין, שהיה קיפאון בשוק המקרקעין. מאז ועד ל„פיחות הגדול“ בחודש אוקטובר 1983 והמשבר במניות הבנקים המסחריים — חלה התאוששות מסוימת, סלקטיבית למדי במקומות שונים.

חלקות לבנייה במקומות טובים עלו במחירן, ואחת הדוגמאות לכך היא מכירת חלקה מעובון ברחוב האשל 15, רמת-גן, בשטח רשום של 594 מ"ר. ניצול מותר 132% בארבע קומות על קומה מפולשת. במיכרו שבו השתתפו מספר קבלנים זכה הקבלן ישראל אדלר תמורת סכום של \$ 595,000, כאשר מס השבחה אפשרי מעל ל-88% ניצול, חל על הקונה. החווה נחתם בחודש מרס 1983. לפי חישוב משוער, יוצא שווי קרקע לחדר (להלן — „קל"ח“) כ-\$ 20,000. ניתן לומר, שזה „שיא גינס ישראלי“ בעסקת מזומנים, למרות שמיקום הנכס מצויין.

ביחס למגרשי בנייה, הן למגורים (בנייה רוויה) והן למסחר ולתעשייה, ניתן לומר כי בשנים האחרונות ובמיוחד לאחרונה ניכר ריבוי בקומבינציה כתחליף לעסקות מזומנים. לקבלנים אין בד"כ המימון הדרוש לרכישה והקמת המבנה על המגרש ולכן ניכרת העדפה לשיטה שבה נתונים כמות בנייה תמורת חלק מן המגרש.

שיעור האחוזים בעסקת קומבינציה משתנה ממקום למקום בהתאם למיקום הנכס והאיזור ונתונים נוספים.

עד לתחילת חודש אוקטובר 1983 היה השיעור המירבי במקומות טובים בערים הגדולות מגיע לכדי 60% (שיעור כמות הבנייה שהיה בעל המגרש מקבל תמורת נכסו). במקומות עירוניים אחרים ו/או שלא בערים הגדולות היה השיעור האמור מגיע בד"כ ל-50% במוצג.

כיום, לאחר המועד הנ"ל, ניתן לקבוע כמעט בוודאות, ששיעור התמורה בעסקת קומבינציה ירד לעומת התקופה שלפני הפיחות של חודש אוקטובר 1983, ועסקות רבות, כפי שצמסר לי, לא נחתמו בשיעור התמורה הקודם.

יצויין, כי שווי עסקת קומבינציה גבוה מעסקת מזומנים בכ-30% במוצג. לעובדה כלכלית זו המבוססת על יוקר המזומנים ותנאי האשראי במשק ניתן אישור בהחלט ועדת ערר לפי חוק מס שבה מקרקעין בע"ש 473/81 שניתן ביום 7.1.83 בבית המשפט המחוזי בתל-אביב. לאחר הפיחות הגדול מתקבל הרושם, כי שיעור זה גדל ל-40% מחמת הנסיונות לצמצם הכסף הפנוי בידי האזרחים.

תופעות חריגות לאי ירידה במחירי דירות ניתן לציין בדוגמא הבאה: ברחוב החרצית 3 ברמת אפעל נמכרה דירה בת 3.5 חדרים בשטח של 90 מ"ר ברוטו בקומה ב'

ביום 9.11.83 במחיר של \$100,000 — בניית שיכון עובדים משנת 1974. הבנין מכיל 12 דירות. אמנם הסביבה טובה מאד וסמוכה לאזור חילולות, אך המחיר גבוה למדי. ברוב חלקי הארץ, למעט אזורים טובים במיוחד, ניכרת ירידה במחירי מקרקעין ובמיוחד דירות. הירידה מתבטאת במספר תופעות: (א) ירידה, בערך הדולרי של נכסים (ירידה ריאלית); (ב) מלאי גדול לא מכור של דירות אצל קבלנים במקומות שונים וריבוי פרסומים בכלי התקשורת על מיבצעי מכירות כפי שמקובל; ברשתות שיווק של מטלטלין; (ג) הטבה בתנאי תשלום התמורה במידה ניכרת והאפשרות לשלם סכומים גמוכים מן הגדרש על ידי המוכרים, כאשר התמורה משתלמת תוך זמן קצר; (ד) נכונות הבה יותר לקחת כחלק מן התמורה נכס דומה במהותו לממכר השייך לרוכש; עד לתחילת אוקטובר 1983 היו קבלנים מעטים נוקטים בשיטת „שלם בדירתך“, וכיום התופעה נפוצה יותר.

במקומות מסויימים שבהם הקבלנים שרויים בקשיים, קיימת נטייה להוריד למעלה מ-20% ממחיר הדירה שלפני הפיחות הגדול תמורת מזומנים תוך 45 יום מחתימת החוזה. קיימת ירידה ניכרת בהתחלות בנייה, בעיקר למגורים, במקומות רבים בישראל. יתכן שתופעה זו תשפיע בעתיד דווקא על עליית מחירי נכסים, שכן הטבע מחייב קיום העקרונות של היצע וביקוש, אך כרגע המגמה אינה ברורה.

נכסים יוצאי דופן, כגון וילה וולף בהרצליה פיתוח שנמכרה בסכום של כ-2.2 מיליוני דולר היתה נמכרת קרוב לוודאי גם כיום במחיר דומה, כיון שהרוכשים תושבי חוץ אמידים ביותר (הנכס יוצא דופן בשטח הקרקע, הבנייה וכן תוכן ואיכות).

מחירי דירות בשכונות יוקרה כגון: גאות אפקה נשארו בתקופה זו ללא שינוי מורגש, למרות הפיחות, דבר שמשמעותו ייקור ניכר במונחים שקליים. רמת הבנייה משפיעה על המחיר הכולל בשיעור של כ-10% בד"כ.

דמי השכירות לדירות יוקרה בצפון תל-אביב ובשכונות סמוכות האמירו לאחרונה. כעלי אמצעים מעדיפים לשכור דירה ולא לרוכשה. חלק מן השוכרים הינם תושבי חוץ הבאים לשהייה ארעית. דוגמאות למכביר קיימות במקומות כמו צהלה, רמת-אביב, תל-ברוך וכיו"ב.

ביחס לשטחים מסחריים, ניתן לקבוע ירידה מסוימת בערכים דולריים ומעבר סוחרים מרחובות שנחשבו בעבר למסחריים מובהקים לרחובות מרכזיים יותר. בתל-אביב ניתן לראות חנויות רבות ריקות ברחוב אלנבי, וביקוש ניכר ברחוב דיזנגוף בקטעים הטובים. דוגמא לכך ניתן למצוא בחנות המוצעת לרכישה ו/או שכירות באלנבי/מונטיפיורי אשר שימשה בעבר עסקים שונים לרבות מסעדה סינית. המיקום הוא טוב, אבל בעל הנכס אינו מצליח למכור או להשכיר את הנכס זה תקופה ארוכה.

מאידך גיסא, רחוב ביאליק ברמת-גן פורח. ניתן להשכיר חנויות בקלות יחסית. כך, למשל, חנות ברחוב ביאליק/בן יוסף הושכרה לתקופה ארוכה למוכרים של תוצרת „גלי“ לפי \$2,800 לחודש, כאשר שנה ראשונה משולמת מראש עם אופציות למספר שנים נוספות. רחוב ביאליק מאפיין מגמה הדומה לזו של רחוב דיזנגוף בתל-אביב.

ביחס למשרדים ניכרת העלייה בדמי השכירות המבוקשים במקומות טובים. הנטייה היא להגיע לשיעור של 1% לחודש משווי הנכס במקומות טובים. בתל-אביב גובר הביקוש לשטחים מאושרים למשרדים ומגמה זו מתחזקת בעיקר בשד' רוטשילד והסביבה הסמוכה. למשל, בעלי בנק „בנק כללי“ בפינת שד"ר/יבנה דורשים דמי שכירות של \$30 + \$5 אחזקה לחודש לממ"ר לשתי קומות המיועדות להשכרה לתקופות של עד 4 שנים, כאשר

הסכום כולל שימוש בטלפונים של הבנין, מיזוג אויר ומבנה ברמה מעולה. בינתיים לא נחתמה עסקה ביחס לקומות אלה, וככל הנראה המחיר מרתייע מאד.

שטחים המתאימים לבנקים ממשיכים להיות יקרים למדי. עסקה שביצע בל"ל ברחוב הנביאים בחיפה בפרויקט מגדל הנביאים של דרוקר — מחזק מגמה זו. שטח הנכס הנרכש מגיע לכדי 1,200 מ"ר והמחיר הממוצע כ-1,900\$/מ"ר.

הסיבה לתופעה הנ"ל נעוצה בעובדה שבנקים מחפשים מקומות לסניפיהם באזורים המרכזיים ביותר ועקרון הביקוש פועל את פעולתו היטב.

מאידך גיסא, בעבר היה בנק מוכן לשלם תוספת ניכרת מעל למחיר השוק של נכסים כדי לתקוע יתד במקום מרכזי. כיום ניכרת המגמה לצמצם תוספת זו עקב תנאי אשראי קשים במשק הישראלי והיעדר יכולת להרים פרויקטים גדולים לפרטים או גופים שאינם גדולים במיוחד.

להלן תנודות מחירי מקרקעין באזורים שונים בישראל בערכים דולריים, כאשר בצד האיזור מופיעים המחיר הנמוך והגבוה המאפיינים אותו.

(1) איזור ירושלים והסביבה

(א) קל"ח בבנייה רווייה

מחיר גבוה	מחיר נמוך	ה מקום
10,000	8,000	בית וגן
15,000	11,000	בית הכרם
26,000	16,000	רחביה וטלביה
8,000	5,000	מרכז תלפיות
12,000	8,000	מושבה גרמנית
5,000	4,000	נווה יעקב
8,000	5,000	גבעת שאול

(ב) שווי ליחידת קרקע בבנייה נמוכה

חצי דונם	75,000	55,000	מבשרת ירושלים
חצי דונם	140,000	110,000	גבעת שאול

(ג) שטח מסחרי (כדולר לממ"ר מבוהה)

8,000	6,000	במשולש
	3,000	בנין „כלל“
3,000	2,000	גילה, ק. יובל
	2,000	רמת אשכול

(ד) שטח תעשייה (כדולר לממ"ר קרקע)

150	100	גבעת שאול
60	35	עטרות

(ה) משרדים (כדולר לממ"ר מבונה)

1,600	1,100	מרכז העיר (חדש)
1,300	900	מרכז העיר (ישן)

(ו) דמי מפתח (כדולר לחדר מגורים)

16,000	10,000	מקום טוב
--------	--------	----------

(ז) דמי שכירות למשרדים (לממ"ר מבונה)

לחודש	20	8	מקום טוב
לחודש	10	5	מקום בינוני

(2) איזור תל-אביב והמרכז

(א) קל"ח בבנייה רוויה

מחיר גבוה	מחיר נמוך	ה מקום
20,000	3,000	תל-אביב
20,000	2,000	רמת-גן
18,000	3,000	גבעתיים
15,000	2,000	בני ברק
11,000	2,000	חולון
10,000	1,500	בת-ים
8,000	2,000	ראש-ל"צ
8,000	2,000	רחובות
8,000	2,000	איזור צומת השרון
6,000	1,500	אשדוד
5,000	1,500	אשקלון

(ב) שווי ליחידת קרקע בבנייה נמוכה

לדונם ל-2 יח"ד	250,000	160,000	הרצליה פיתוח
לדונם ל-2 יח"ד	170,000	140,000	נוף ים
ל-500 ממ"ר	150,000	130,000	אפקה
ל-500 ממ"ר	140,000	120,000	צהלה
לדונם ל-4 יח"ד	220,000	170,000	שיכון דן
לדונם ל-2 יח"ד	300,000	150,000	רמת השרון
לדונם ל-2 יח"ד	200,000	170,000	תל-ברוך
ל-1,200 ממ"ר	220,000	160,000	סביון

ל-1 דונם	200,000	170,000	כפר שמריהו
לחצי דונם	65,000	40,000	אבן יהודה
לדונם מינהל	35,000	25,000	כפר יונה א'
לדונם ל-3 יח"ד	250,000	200,000	רמת-גן (מקדונלד)
לחצי דונם	33,000	25,000	יבנה
לדונם ל-2 יח"ד	50,000	38,000	בנימינה

(ג) שטח מפחרי (ברולר לממ"ר מבונה)

8,000	1,000	תל-אביב
6,000	1,000	רמת-גן
5,000	800	ראשל"צ
4,000	300	פתח-תקוה
4,500	1,000	חולון
3,500	700	בת-ים
3,000	500	אשדוד
3,000	500	אשקלון

(ד) שטח משרדים (ברולר לממ"ר מבונה)

2,700	800	תל-אביב
1,700	800	רמת-גן
900	700	פתח-תקוה

(ה) שטח תעשייה (ברולר לממ"ר קרקע)

400	60	תל-אביב
350	60	רמת-גן
200	40	בני ברק
100	30	פתח-תקוה
110	40	חולון
50	30	ראשל"צ
45	30	רחובות
30	15	רמלה

(ו) דמי מפתח (ברולר לחדר מבונה)

15,000	4,000	גוש דן
--------	-------	--------

(ז) קרקע ספקולטיבית (לממ"ר קרקע)

	50	35	גוש 6896
	45	35	גוש 6632
	40	35	גוש 6609
	90	60	גוש 3946
חולות חולון	120	70	ת.ב.ע. ח/300

(ח) פרדסים (לדונם פרדס נטוע)

מחוץ לגבול שיפוט:	2,500	1,200	פרדס מ.מ.י.
בגבול שיפוט	4,000	3,000	פרדס פרטי

(ט) קרקע חקלאית (לדונם)

	2,500	1,500	מחוץ לשיפוט
עם ציפיות	24,000	4,000	בתחום שיפוט

(י) דמוי שכירות למשרדים (לממ"ר לחודש)

	30	5	גוש דן
--	----	---	--------

(יא) דמוי שכירות למסחר (לממ"ר לחודש)

	100	15	גוש דן
--	-----	----	--------

(3) איזור חיפה והסביבה

(א) קל"ח בבנייה רווייה

	14,000	7,000	חיפה-כרמל
	11,000	6,000	חיפה-גו"ש
	6,000	2,500	קריות
	4,000	1,500	נהריה
	3,300	600	טבריה
	4,000	800	חדרה

(ב) שווי ליחידת קרקע בבנייה נמוכה

ל-700 ממ"ר		120,000	חיפה-דניה
ל-1 דונם ל-2 יח"ד	80,000	70,000	טבעון
ל-1 דונם ל-2 יח"ד	55,000	40,000	זכרון יעקב
ל-1 דונם ל-2 יח"ד	80,000	35,000	קריות

(ג) שטח מסחרי (לממ"ר מבונה)

7,000	2,000	חיפה
3,000	1,500	קרית

(ד) שטח משרדים (לממ"ר מבונה)

1,500	800	חיפה
-------	-----	------

(ה) שטח תעשייה (לממ"ר קרקע)

120	90	צ'ק פוסט
-----	----	----------

(4) אזורים אתרים

(א) שטח מסחרי (לממ"ר מבונה)

2,000	700	אילת
1,600	600	ערד

(ב) שווי ליחידת קרקע בבנייה נמוכה

לדונם ברוטו ללא פיתוח	7,000	אלקנה ד' (שומרון) 6,000
-----------------------	-------	-------------------------

(5) שיעור התמורה באחוזים לבעל מגרש בעסקת קומבינציה

55	25	תל-אביב
53	20	גוש דן (למעט ת"א)
50	20	חולון
47	20	ראשל"צ
45	20	רעננה
47	25	רמת השרון
20	15	עפולה
33	15	חדרה
33	15	בנימינה

השיעור הנמוך מושתת על דוגמאות במקומות מטיב בינוני ומטה, ואילו השיעור הגבוה מושתת על דוגמאות במקומות מעולים. הבסיס הוא החקופה של חצי שנה אחרונה, כיון שבחודשים האחרונים ניכרת מגמת ירידה בביקוש לעסקות קומבינציה בכלל.

הכפר הלא-חקלאי בישראל כמכשיר לפיתוח

מחקר מאת לביאה אפלבוים וחוליה מרגוליס, המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית, רחובות

המוסדות העוסקים בהתיישבות לשקול מחדש את דרכי הטיפול בנושא. בעיקר, לדעתו, יש מקום לחשוב על שינוי מידת המעורבות ה-מוסדית לעומת היוזמה הפרטית, ועל התאמת הקריטריונים לבהירת אוכלוסיה למטרות ש-אותן רוצים להשיג.

החוקרות רואות מחדל בהעדר פעולה מכוונת למשיכת יזמים עצמאיים לאזורי ה-תיישבות חדשים לתכלית של הקמת מפעלים למשיכת בעלי מקצוע מתאימים שיוכלו ל-עבוד בהם, שהרי המערכת המוסדית הקיימת מעדיפה את המסגרות הקואופרטיביות על-פני אפשרויות אירגוניות אחרות. ספק הוא אם הכפרים הלא-חקלאיים, כפי שהם מתוכ-נים היום, יוכלו להשיג את המטרה של איכוס אזורים דלי משאבים חקלאיים כ-יהודה, השומרון והגליל.

יש איפוא מקום לחשוב על שינוי מידת המעורבות המוסדית לעומת היוזמה הפרטית.

כיצד להתגבר על המגבלות הקיימות ב-דרך של פיתוח הכפר הלא-חקלאי? שאלה זו הועלתה, בין היתר, במחקר של שתי החוק-רות הנ"ל. לדעתו, במקומות הקרובים לרי-כוזי אוכלוסיה גדולים, אפשר להניח כי המתישבים יוכלו להישען על ריכוזים אלה כמקורות לתעסוקה ולשירותים. יש, אפוא, להניח, שהצעת ד"ר זול וברמה גבוהה תעו-דד אנשים להשתקע במקומות אלה, אולם יש להביא בחשבון, כי המתישבים החדשים יוסיפו לעבוד ולקבל שירותים מחוץ לאזור מגוריהם. אבל במקומות מרוחקים מריכוזי אוכלוסיה גדולים אין די בכך. לכן יש להב-טיח מראש, שלמתישבים במקומות מרוחקים יהיו תעסוקה ושירותים ברמה העונה על ציפיותיהם, כדי שישתקעו במקום השתקעות קבע.

החוקרות באו למסקנה, שאם למדינה, מ-שיקולים שונים, יש עניין בפיתוחם של כפ-רים שאינם גשענים על החקלאות – על

האורבניזציה בארה"ב נמשכת

בשנת 1980 היו בארה"ב כולה 47.3 מיל-יון אקרים (2%) מהשטח הכללי של 2,265.1 מיליון אקרים, המוגדרים כקרקע עירונית. מאז שנת 1970 גדל השטח של קרקע עירו-נית בשיעור שנתי של 1.3 מיליון אקרים, בהשוואה ל-0.9 מיליון אקרים בשנות ה-60. אולם מומחים סבורים, כי שיעור הגידול בקרקע עירונית הוא קצת מוגזם, משום שבסטטיסטיקה המבססת את שיעור הגידול נכללו גם שטחי קרקע פתוחים ושינויים ב-הגדרת המשמעות של שטחים עירוניים. מצד שני, הנתונים שנאספו בדבר המצב של הקרקע העירונית אינם מביאים בחשבון

פיתוח קרקעות באזורים שיש בהם פחות מ-2,500 אנשים ואת תהליכי האורבניזציה באזורים כפריים.

עקרונות פדרטיביים בדבר שמירה על קרקע חקלאית בארה"ב

החוק להגנה על קרקע חקלאית בארצות-הברית שהתפרסם ברשומות הפדרטיביות ב-12.7.1983, דורש לפחת קריטריונים שיהיו בשימושם של סוכנים פדרליים בעת הע-רכת השפעות שליליות הנובעות מתוכניות פדרטיביות על שימור קרקע חקלאית. העק-רונות החדשים שינו באופן דרמטי את דרך הערכת ערך הקרקע ושיטת השמאות ש-פותחה על-ידי השרות לשימור הקרקע.

מינהל מקרקעי ישראל - מסירת קרקע לפי מכרז

1981 - 1982

אחד מעקרונות המדיניות הקרקעית הוא, שקרקע תימסר רק לפי מכרז או באמצעות פטור מאושר ממכרז. תנאי למסירת קרקע למכרז הוא השלמת תכנונה על פי יעודה, הואיל והתכנון קובע בין השאר את מחיר הקרקע, אין אפשרות להוציא למכרז קרקע בלתי מתוכננת שערכה לא ידוע.

כבעבר, כן גם השנה, התלבט המינהל בקושי של מלאי קטן מדי של קרקע מתוכננת שניתן להוציאה למכרז. במשך השנה, נקט המינהל במספר צעדים המכוונים להתגבר על קושי זה:

- מעקב אחר ביטולי עסקות כתוצאה מאי-עמידה בתנאי הסכם פיתוח;
- זירוז תהליך המכרזים במטרה לספק את דרישת היזמים הפרטיים לבניית ביתם בשיטת „בני ביתך“ באזורי פיתוח, ו„בנייה עצמית“ ביתר אזורי הארץ, וכן העמדת מגרשים לקבלנים לבניית בתים רוויים למכירה בשוק החופשי.
- בשנת הדרו"ח בוצעו ע"י המינהל ארבעה סוגים של מכרזים: תוכניות „בנה ביתך“ ו„בנייה עצמית“, מכרזי קרקע למגורים לבנייה עצמית; מכרזי קרקע למגורים לקבלנים (בבנייה רוויה); ומכרזי תעשייה, מלאכה, מסחר, מלונאות וכדומה.

מכרזים שפורסמו - 82-1981

ערך (אלפים)		שטח (דונם)		מספר מגרשים		מטרת ההקצאה
1982	1981	1982	1981	1982	1981	
1,175,814	774,640	840	967	1,464	1,391	סך הכל
622,072	115,238	628	533	1,356	1,224	בנה ביתך ובנייה עצמית
72,838	22,140	29	34	48	52	מגורים (בנייה עצמית)
296,340	467,193	104	219	27	72	מגורים (קבלנים)
184,564	170,069	79	181	33	43	תעשייה, מלאכה, מסחר ותיירות

מכרזי מגורים לבנייה עצמית והבנה ביתך" שפורסמו בשנת 1982/3

מחוז	ישוב	מספר מוגרשים	מספר יח"ר	שטח כמ"ר	מלוא ערך הקרקע בשקלים
סה"כ כללי		1,356	1,477	627,609	622,071,778
ירושלים	סה"כ	347	421	163,712	96,610,168
	מעלה אדומים	107	122	52,924	29,944,594
	בית שמש	72	112	28,090	14,163,923
	אשקלון	59	78	39,225	17,494,350
	גילה	58	58	21,240	28,177,310
	גבעת חרסינה	51	51	22,233	6,829,991
צפון	סה"כ	167	193	85,621	42,015,593
	כרמיאל	143	169	75,211	35,316,761
	יוקנעם	24	24	10,410	6,698,832
חיפה	סה"כ	311	318	162,503	318,888,571
	עתלית	135	135	82,752	84,189,739
	קרית ים	152	159	69,341	228,000,000
	עכו	24	24	10,410	6,698,832
מרכז	סה"כ	286	291	120,676	108,585,170
	יבנה	139	141	62,349	65,388,976
	עמישב	27	27	8,075	12,123,900
	כפר יונה	29	29	10,073	8,122,525
	רמלה	21	23	6,287	4,331,743
	בני עיי"ש	43	44	25,252	10,881,766
	ראש העין	15	15	4,960	3,055,360
	באר יעקב	12	12	3,680	4,680,900
דרום	סה"כ	245	254	95,097	55,972,276
	נוה גוי	144	144	46,897	37,921,271
	אילת	101	110	48,200	18,051,005

מכרזי מגורים לבנייה עצמית, שפורסמו בשנת 1982/3

מחוז	ישוב	מספר מגרשים	מספר יח"ד	שטח במ"ר	מלוא ערך הקרקע בשקלים
סה"כ כללי		48	69	28,666	72,837,823
ירושלים	סה"כ	3	4	1,941	2,284,600
	אשדוד	3	4	1,941	2,284,600
צפון	סה"כ	9	9	5,418	6,031,070
	מגדל העמק	5	5	2,515	1,911,000
	רמת ישי	2	2	1,620	2,169,070
	עפולה	1	1	700	651,000
	נצרת עלית	1	1	583	1,300,000
חיפה	סה"כ	5	9	4,423	7,580,230
	חיפה	3	6	2,864	5,529,230
	בנימינה	1	2	1,114	901,000
	טבעון	1	1	445	1,150,000
מרכז	סה"כ	27	43	14,395	53,883,923
	רמת גן	13	26	7,730	34,295,946
	ראשל"צ	3	2	807	2,466,147
	צהלה	2	2	950	4,055,000
	אזור	2	4	1,134	2,740,000
	אור יהודה	1	2	490	805,070
	גוה מונסון	1	2	592	2,500,500
	הרצליה	1	1	609	2,054,400
	רמת השרון	2	2	1,090	2,455,400
	הוד השרון	1	1	491	1,011,460
	נס ציונה	1	1	502	1,500,000
	דרום	סה"כ	4	4	2,489
עומר		3	3	1,818	2,886,000
נתיבות		1	1	671	172,000

מכרזי מגורים לקבלנים שפורסמו בשנת 1982/3

מחוז	ישוב	מספר מגרשים	מספר יח"ד	שטח במ"ר	מלוא ערך הקרקע בשקלים
סה"כ כללי		27	977	103,809	296,340,155
	ירושלים	15	682	78,896	152,549,650
ירושלים	ירושלים	7	82	12,915	45,389,194
	אשדוד	4	299	24,327	27,427,332
	רמות	1	120	16,375	35,449,224
	מבשרת	1	40	6,369	27,060,900
	קרית גת	1	48	3,430	3,726,000
	אשקלון	1	93	15,480	13,497,000
	צפון	סה"כ	4	71	6,555
חיפה	נצרת	4	71	6,555	11,490,000
	סה"כ	2	33	2,934	6,755,500
	פרדס חנה	1	19	1,264	2,369,000
מרכז	נהריה	1	14	1,670	4,386,500
	סה"כ	25	32	4,324	16,799,450
	ראש"ל"צ	1	4	1,007	1,097,630
	יבנה	1	10	1,500	1,836,000
	חולון	1	7	552	4,350,000
דרום	אור יהודה	1	4	740	1,215,820
	בת-ים	1	7	525	8,300,000
	סה"כ	2	159	11,100	108,745,555
	אילת	1	12	1,100	3,190,000
	עומר	1	147	10,000	105,555,555

מכרזי תעשייה, מלאכה, מסחר ותיירות שפורסמו בשנת 1982/3

מחוז	ישוב	ייעוד	מספר מוגרשים	שטח במ"ר	מלוא ערך הקרקע בשקלים
סה"כ כללי			33	78,827	184,563,540
ירושלים	סה"כ		8	19,345	24,832,576
	אשדוד	מרכז בידור	1	6,200	6,200,000
	קרית גת	מסחרי	1	3,250	2,525,250
	אשקלון	מסחרי	2	3,300	11,972,511
	י"ם רמות	תעשייה	1	1,120	2,369,700
	י"ם עטרות	תעשייה	3	5,475	1,765,115
חיפה	סה"כ		8	24,473	19,106,747
	טירת הכרמל	תעשייה ומלאכה	2	2,200	1,024,600
	עכו	תעשייה	1	3,470	1,186,500
	תל-חנן/נשר	תעשייה ומלאכה	1	2,384	2,026,000
	ק. ביאליק	תעשייה	2	13,459	12,760,000
	ק. ים	מסחרי	1	2,610	1,800,647
	גבעת עדה	מסחרי	1	350	309,000
מרכז	סה"כ		5	20,784	94,928,337
	רעננה	מסחרי	21	7,493	1,115,000
	יבנה	מרכז מסחרי	1	6,680	10,177,777
	רמלה	מסחרי	1	471	625,000
	ק. עקרון	מסחרי	1	1,640	610,560
	רמת אביב ג'	מסחרי	1	12,500	82,400,000
דרום	סה"כ		12	14,225	45,695,880
	באר-שבע	מסחרי	7	7,908	41,366,080
	ירוחם	מסחרי	1	180	230,000
	אילת	תעשייה ומלאכה	3	5,971	3,694,800
	תל-שבע	מסחרי	1	166	405,000

מִיָּוֶה לְמִקְרָעֵי יִשְׂרָאֵל אֲחִירֵי קִרְקַע לְתַעֲשִׂיָּה בְּאֲזוּרֵי פִּיתוּחַ לְשׁוֹת 1983

הַטְּבֵּלָה לְהֵלֶן בָּאָה לְקְבוּעַ מַחִירִים לְהַקְצֵאת קִרְקַע לְתַעֲשִׂיָּה וּמְלֵאכָה בְּאֲזוּרֵי פִּיתוּחַ וְתַנְאִים לְהַקְצֵאה בְּמַחִירִים מְמוּזָלִים.

הַטְּבֵּלָה הוֹכְנָה ע"י הוועדה לקביעת מחירי קרקע לתעשייה באזורי פיתוח שחבריה הם: השמאי הממשלתי הראשי, סמנכ"ל ומנהל האגף העירוני בממ"י ועוזר שר התמ"ס לאז"פ.

הַטְּבֵּלָה מְבֹסֶסֶת עַל הַעֲרֹכוֹת הַשְּׂמָאִי הַמְּשַׁלְתִּי וְאֲשֶׁר עָלֶיהֶן נִתְּנוּ הַנְּחֹת וְהַקְּלוֹת מִיַּחַדוֹת בְּהַתְּחַשֵּׁב בְּסִיוּג אֲזוּרֵי הַפִּיתוּחַ וּבְרִגִישׁוּיּוֹת כְּלָכְלִיּוֹת וְלְאֲוִמִּיּוֹת אַחֲרוֹת. לְאוּר הַבְּעִיּוֹת הַמִּיַּחַדוֹת בְּמִסְפָּר אֲזוּרֵי פִּיתוּחַ, הוֹחֵלֵט גַּם הַשְּׁנָה לְהַקְצוֹת קִרְקַע לְתַעֲשִׂיָּה בְּמַחִיר מְמוּזָל לְאוֹתָם יוֹמִים אֲשֶׁר יִבְנוּ וְיַפְעִלוּ בְּמִקוֹם בְּמִשְׁךְ-חֲמֵשׁ שָׁנֹת חֲכִירָה, לְפַחֲוֹת.

הַטְּבֵּלָה עֲרוּכָה בְּשִׁלּוּשֵׁה טוֹרִים, כְּדִלְקֵמֶן: (מִיָּמִין לְשִׂמְאַל).

- סִיוּג הַקְּבוּצוֹת וּפִירוּט הַיִּשׁוּבִים כְּכֹל קְבוּצָה.
- מַחִיר הַמְּזוּל שֶׁיְהִיָּה הַבְּסִיס לְקְבִיעַת מַחִיר הַעִיסְקָה.
- הַמַּחִיר הַבְּסִיסִי שֶׁהוּא הַמַּחִיר אֲשֶׁר נִקְבַּע ע"י הַשְּׂמָאִי הַמְּשַׁלְתִּי.

הַהֲפָרֵשׁ בֵּין הַמַּחִיר הַמְּמוּזָל לְמַחִיר הַבְּסִיסִי יִיחָשֵׁב כֶּהֲלוּאָה עוֹמֶדֶת לְיוֹם אֲשֶׁר יִחוּיק בְּקִרְקַע בְּהַתְּאָם לְהַסְכֵּם, לְפַחֲוֹת 5 שָׁנִים מְמוּעַד חֲתִימַת חוֹזֵה הַחֲכִירָה. אִם יִחוּיק בְּקִרְקַע פֶּרֶק זְמַן קֶצֶר מִזֶּה, יִהְיֶה עַל הַיּוֹם לְשִׁלֵּם לְמִיָּנְהַל אֶת הַהֲפָרֵשׁ הַנ"ל בְּצִירוּף רִיבִית וְהַפְרָשֵׁי הַצְּמֵדָה בְּהַתְּאָם לְהוֹרָאוֹת הַחֲשֵׁב, וְזוֹאת בְּנוֹסֵף לְתַשְׁלוּמִים אַחֲרִים הַמְּגִיעִים לְמִיָּנְהַל בְּעֹבוֹר הַשִּׁמּוּשׁ בְּקִרְקַע וְהַעֲבֵרַת הַזְּכוּיּוֹת (דח"ש, דְּמִי הַסְּכֵמָה).

הַמַּחִירִים בְּשִׁקְלִים לְדוֹנָם

מַחִיר בְּסִיסִי	מַחִיר מְמוּזָל	י ש ו ב
	26,000	קְבוּצָה מִס' 1
120,000		מְצַפֵּה רִמּוֹן
120,000		יְרוּחָם
150,000		רֵמֶת הַגּוֹלָן

	30,000	<u>קבוצה מס' 2</u>
250,000	בית שאן	
300,000	קרית שמונה	
200,000	חצור	
200,000	מחניים	
200,000	חסן	
200,000	שלומי	
200,000	מעלות	
150,000	שגב	
	70,000	<u>קבוצה מס' 3</u>
250,000	דימונה	
300,000	טבריה עלית	
200,000	אלון תבור	
200,000	צומת גולני	
250,000	צפת	
250,000	שדרות	
200,000	אופקים	
250,000	נתיבות	
200,000	אילת (עין עברונה)	
	85,000	<u>קבוצה מס' 4</u>
450,000	מגדל העמק	
500,000	נצרת עלית	
450,000	עפולה	
300,000	ערד	
	120,000	<u>קבוצה מס' 5</u>
500,000	כרמיאל	
	140,000	<u>קבוצה מס' 6</u>
250,000	מישור אדומים	
400,000	יקנעם	
250,000	בית שמש	
250,000	רמת חובב	
250,000	ארו	
450,000	אילת (העיר)	
250,000	קרית מלאכי	

		קבוצה מס' 7
	200,000	
500,000		קרית גת
600,000		אשקלון
400,000		רמת ישי

הערות:

תוקף הטבלה – שיערוך:

מחירי הקרקע הנקובים בטבלה יהיו בתוקף החל מיום 1.4.83 ועד 30.4.83. החל מיום 1.5.83 ואילך, בכל ראשון לחודש, יש להוסיף שיערוך בשיעור 8% על ה, מחיר המוזל" המופיע בטבלה.

השיערוך יהיה לפי חישוב חודשי (ולא חישוב יומי).

לדוגמא: מחיר מוזל לדונם במגדל העמק ב-1.4.83: 120,000 שקל

מחיר מוזל לדונם במגדל העמק ב-1.5.83: 129,600 ש' = $120,000 \times 1.08$ ש'

מחיר מוזל לדונם במגדל העמק ב-1.6.83: 139,200 ש' = $120,000 \times 1.16$ ש'

בתאריך 30.9.83 ייבחנו המחירים מחדש, ובמידת הצורך תפורסם טבלה חדשה.

מחירי קרקע לתעשייה ביו"ש ועזה:

המגרשים יוקצו לפי שומה. תינתן הנחה עד 40% מהשומה, בתנאי שהמחיר המתקבל לא יפחת מ-16,000 ש' לדונם בתוספת השיערוך.

אזורי התעשייה בירושלים:

מפעל עתיר מדע		מפעל מאושר		מחיר בסיסי	אזור תעשייה
מחיר (לאחר הנחה)	% הנחה	מחיר (לאחר הנחה)	% הנחה		
212,000	47%	266,400	33%	400,000	עטרות
624,000	58.4%	1,000,000	33%	1,500,000	הר חוצבים

הוראות מעבר:

כל המלצת תמו"ת אשר תגיע לממ"י עד ליום 31.3.83 והיום ישלם את מחיר העסקה, לאחר אישורה, עד ליום 15.5.83 – תתבצע עפ"י מחירי הטבלה ליום 1.4.82. כל עסקה אחרת תבוצע עפ"י הוראות טבלה זו.

הלוואה עומדת:

חובה להוסיף בהסכמי הפיתוח והחכירה שייערכו עפ"י תנאי טבלה זו, בסעיף „תנאים מיוחדים” את התנאי בדבר הזכות להלוואה עומדת.

זכאי להלוואה העומדת בגובה ההפרש בין המחיר הבסיסי למחיר המוזל — רק מי שיבנה ויפעל במקום במשך חמש שנות חכירה לפחות. מי שלא יעמוד בתנאי זה — יצטרך לשלם את ההפרש בצירוף ריבית והצמדה.

הוצאות פיתוח :

מחירי הטבלה אינם כוללים הוצאות פיתוח.
גובה הוצאות הפיתוח ייקבע עפ"י נהלי משרד התמ"ס וישולמו לגורם המפתח כתנאי לביצוע העסקה ע"י ממ"י.

מס השבחה :

אם תחוייב עסקה הנעשית עפ"י טבלה זו בתשלום מס השבחה ע"י הרשות המקומית — יחוייב היום בתשלום המס במלואו.
אתרים אשר אינם מיועדים לתעשייה ומלאכה, כגון: שטחי מסחר, תחנות דלק, אזורים מיוחדים, והנמצאים בתוך אזור התעשייה — יוקצו לפי שומה מעודכנת.
לגבי מפעלים שאינם תעשייתיים והנמצאים באזורי התעשייה הכלולים בטבלה, כגון שטחי אחסנה, חניונים — יש להוסיף 50% למחירים המוזלים הנקובים בטבלה.

עסקות הקפאה :

מימוש עסקות הקפאה יהיה עפ"י מחירי הטבלה האחרונה שבתוקף ליום המימוש.

דמי הסכמה :

דמי ההסכמה יחושבו על בסיס ההפרש בין המחיר הבסיסי המופיע בטבלה בתוספת השיערוך, לבין המחיר ששולם בעת רכישת הזכויות ע"י החוכר המעביר ובהתאם לנהלי המינהל המקובלים.
בכל אזורי התעשייה אשר אינם מופיעים בטבלה זו וכן באזורי התעשייה שבכפרי המיעוטים — ייקבע שווי הקרקע ע"י השמאי הממשלתי.

נתונים על קרקע בארצות הברית

- לפי נתוני המחקר של השרות הכלכלי של משרד החקלאות בארצות הברית ולפי הסקר שנעשה ב-1978:
1. השטח הכללי של הקרקע הוא 2.26 מיליארד אקרים = 9,145,926,200 דונם.
2. 5% של כל הקרקע היא קרקע עירונית.
3. החקלאות תופסת 55% של סך כל הקרקע.
4. 40% הנותרים הם יערות, שטחי גופש, שטחי בטחון, מדבר ושונות.
5. 60% של הקרקע היא בבעלות פרטית, 33% בבעלות הרשות הפדרלית ו-7% בבעלות המדינה והשלטונות המקומיים.
6. גורמים זרים הם בעלים (סוף 1981) של 12.7 מיליון אקרים (51,395 מיליון דולר נב) שמחציתם הם יערות וקרקע חקלאית. (מחוך ULI, LAND USE DIGEST)

כפעולות המכון

הופיעה חוברת „קרקע“ המכילה קובץ עיונים לציון שמונים שנה לקרן הקיימת לישראל:

בסיס וקנין — פרופ' נתן רוטנשטרייך.
תמורות והערכת הקרקע בישראל כמשאב חקלאי — פרופ' דוד עמירן.
הלאמת קרקע לצרכי יישוב — פרופ' נתנאיל ליצ'פילד.
גורם הקרקע בעיצוב דפוסי ההתיישבות — אבשלום רוקח.
מורשת הקרן הקיימת ועיצוב המשטר הקרקעי במדינה — זאב צור.
מדיניות הקרקע העירונית של הקרן הקיימת והשפעתה על הפיתוח התכנוני בא"י בתקופת המנדט — איריס גרייצר.
קרקע כמרכיב בסכסוך היהודי-ערבי — יהושע פלמון.
בתום יובל החכירה — אלכסנדר פוזננסקי.

המכון פרסם לאחרונה את המחקרים הבאים: „קרקע כנכנס השקעה השקעה בישראל“ מאת שאול זרחי, אלכסנדר פוזננסקי, עמוס זרחי. כן הופיעה החוברת הכוללת את דיוני הסימפוזיון שהיה מוקדש לנושא: „מרכיב הקרקע במחיר הדירות בישראל“.

החוג למדיניות קרקעית שע"י המכון קיים את פגישותיו החודשיות הרגילות בנושאים הבאים: „המחשב ככלי עזר לניהול מקרקעי“ ו„התכנון — מנחה בקביעת שימושי קרקע“. לאחרונה פרסם החוג חוברות הכוללות את דיוני בנושאים הבאים: „רשמים מהקונגרס של הפדרציה הבינלאומית לשיכון ולתכנון. (בלגיה 1981)“ (פרסום מס. 17), „קרקע ונופש“ (פרסום מס. 18), „דברים לזכרו של משה אלמן“, והרצאתו של עו"ד צבי טרלו: „בעיות הפקעת מקרקעין לצרכי ציבור ושמירת איכות הסביבה“, קרקע ותעשייה (פרסום מס. 19).

המכון מכין את המחקרים הבאים: „זמי חכירה בעבור קרקע חקלאית“, ו„קרקע בישראל — בחינה סוציולכללית ותכנונית“.



תיקון טעויות

שנפלו בחוברת „קרקע“ מיוחדת המוקדשת ליובל הקרן הקיימת לישראל במאמרה של גב' איריס גרייצר: „מדיניות הקרקע העירונית של הקרן הקיימת והשפעתה על הפיתוח התכנוני בא"י בתקופת המנדט“.

- | | |
|------------------------------|--------------------------------------|
| 1. בתוכן — על גב הכריכה | צ"ל הפיתוח העירוני (שיבוש בשם המאמר) |
| 2. ע' 70 — שורה 4 מלמעלה | צ"ל התעסוקות |
| 3. ע' 70 — שורה 14 מלמעלה | צ"ל דרכים |
| 4. ע' 70 — שורה 13-14 מלמעלה | צ"ל הישוב היהודי בא"י, חזוק... |
| 5. ע' 71 — שורה 11 מלמעלה | צ"ל עירונית כוללנית |

6. ע' 72 — שורה 2 מלמעלה
7. ע' 72 — שורה 7-8 מלמעלה
- צ"ל לילבלום
צ"ל כמובן, כשיטת פעולה בקרן הקיימת ובמקביל לשימוש בכספי הקק"ל למתן אשראי.
צ"ל להכשירה להתיישבות
צ"ל „...מפעלינו התיישבותי”
צ"ל זאת
8. ע' 72 — שורה 10 מלמעלה
9. ע' 72 — שורה 31 מלמעלה
10. ע' 73 — שורה 11 מלמעלה
11. ע' 73 — לחבר שורה 27 עם 28 ברצף אחד
12. ע' 75 — בין שורה 10 לשורה 11
- צ"ל בדבר הקמת שכונת עובדים ראשונה ביפו נתק-
לת באי נכוונת מצד הקרן הקיימת להגמיש את דרי-
שותיה ולשלם עבור הקרקע מעבר למחיר אדמת-כפר
13. ע' 75 — שורה 18
14. ע' 75 — שורה 25
15. ע' 78 — שורה 25
16. ע' 83 — הכותרת של הלוח
17. ע' 84 — פירוט ביבליוגרפי מס' 1
- צ"ל המצוי
צ"ל ב-1926 הוחלט
צ"ל ליד קדימה
צ"ל דמי חכירה
צ"ל ממאחו לארץ מושב

במאמרו של פרופ' דן עמירן: „תמורות והערכת הקרקע בישראל כמשאב חקלאי”.

- עמ' 12, קטע 2, שורה 4
עמ' 13, קטע 2, שורה 2 מלמטה
עמ' 13, קטע 3, שורה אחרונה
עמ' 22, קטע 1, שורה 3
עמ' 22, קטע 1, שורה 8
עמ' 23, קטע 1, שורה 8
עמ' 23, קטע 1, שורה 9
עמ' 25, קטע 4, שורה 4
עמ' 25, קטע 5, שורות 4, 5
עמ' 28, קטע 3, שורה 5
- צ"ל על (ולא של)
צ"ל והמבנה (ולא ומהבנה)
צ"ל שטחים גדולים בהרבה מאלה
צ"ל לניצול (ולא לפיצול)
צ"ל משקעים (ולא גשמים; הכוונה לסדימנטים)
צ"ל 2000—3000 בשני מקרים אלה צ"ל — (ולא x)
צ"ל 10,000—15,000
צ"ל המפה (ולא המפנה)
במקום המלים: התפתחות מדאיגה זו גובעת מכך,
צ"ל: וזאת למרות העובדה
צ"ל ניכרת (ולא ניכאת)
יש להשמיט: שלת

תיקון טעויות בהערות:

10. צ"ל ע' 21
15. שורה 2 מלמטה צ"ל — Land
33. צ"ל 5°—
34. שמו של המחבר הוא: צ. אילן
36. שורה 2 מלמטה צ"ל ר' ע' 19
36. שורה אחרונה צ"ל מן האמצעים
41. ספרו של שמואלי נקרא: התנחלות הבדואים של מדבר יהודה.

The purpose of this paper is to show that high prices of urban land are the result of lack of planning and the misuse of power by public institutions and not by private land owners as it is generally thought. The paper concludes with the suggestion that undeveloped private urban land will be better controlled by public institutions through tax reforms and better planning.

The argument which presents the above suggestion is as follow:

Land is nature's free gift to man; however, since it is in short supply, especially in and around urban centers, prices of land are exorbitant.

It is quite impossible, administratively, to set a limit on urban land prices since the forgone price increment would be passed on the consumer by land owner.

In a free market environment, allocation of land for urban development is done according to the 'highest and best use' principle. In a none free market environment, administrative rules such as "first come first serve" determine the allocation of land for development.

Supply and demand are not the only forces which affect urban land prices. Planning authorities influence land prices by administrative decision such as awarding Guilding and developing permits and by giving public services such as roads, water and other utilities. Thus planning authorities exercise power by being able to transfer development and land rights from one subdivisison to another.

The public planner in addition to hi: power to transfer rights, is in a state of dilema vis-a-vis a "long-range planning" approach which circeases the uncertainly of future urban development and thus circeases land prices, and a "short range planning" approach which diminishes the municipal government's ability to supply land services on time.

Another diremma which faces the public planner is the amount of urban land that should be available for development at any period of time. On the one hand awarding more development permits increase the amount of land that has to be serviced at a greater cost to the public. On the other hand, fewer and more concentrated land plots for development mean higher land prices.

2. Differences in costs

This article reports on a study,* which compared the costs, per capita, of absorbing additional population in 7 development towns : Hazor, Safed, Maalot, Migdal-Haemek, Beit-Shemesh, Sederot and Yeruham.

It turns out that the costs in the most expensive town (Safed) are 4 to 5 times those in the cheapest town (Migdal Haemek and Beit Shemesh).

There are several reasons for these differences :

- a. In some localities, there were enough employment opportunities to absorb additional population, while in others, it is necessary to go into great expense in order to create employment.
- b. Differences in topography cause construction in certain localities to be more expensive than in others, up to 2.5 times !
- c. In some places, i.e. Safed, additional increase requires big investments in infrastructure (roads, water supply, sewage etc...), while in others, existing facilities can accommodate the increases in population that are forecasted for the next 5 to 10 years.

The differences in costs between the "more expensive" and the "cheaper" localities justify the re-examination of the priorities that the Government gives to these towns, as significant savings can be achieved in population growth is diverted from "expensive" towns to the "cheaper" ones.

3. Efficiency in the use of resources

Efficiency in the use of resources implies that the marginal contribution to the development of a town by an investment of a shekel in industry be equal to the contribution that will be achieved if the same shekel be invested in housing or education.

It seems that this is not the case. Notwithstanding the difficulty of estimating what is the effect on the development of a town of an additional investment in one area or another, big discrepancies can be shown.

Because of bureaucratic reasons there are areas, such as development of industry, for which funds are available, but these funds cannot be used for other areas, for instance for the development of public transportation.

* Based on development plans prepared by the Ministry of Housing.

present paper demonstrates that the Beduin underwent a process of fertility increase before fertility decline, both of which were preceded by the process of mortality decline between the mid-1950's and the late-1970's. While mortality decline and fertility increase were the outcomes of economic growth, fertility decline is the outcome of social modernization. Both processes lead to decline in population growth rate. This reinterpretation of demographic processes has important implications for planning towns for the Beduin society in terms of improvement in their social well-being on their path from nomadism to semi-urbanization.

Dr. Eli Borukhov

**ECONOMIC ASPECTS
OF "POPULATION DISPERSION POLICY"**

1. Alternative Interpretations of "Population Dispersion"

The policy of "Population dispersion" has been a central objective of the Government of Israel during most of the years of its existence and large resources were invested toward its achievement.

The objective of "Dispersion of the population" can be interpreted in several ways. One interpretation is that the Government will seek to disperse the population in small settlements, dispersed, more or less, evenly throughout the country. Another interpretation is that the Government will seek to increase the share of the population that lives in the outlying districts. This interpretation implies that in these districts the population can live in relatively large settlements, which are cheaper and not necessarily be dispersed in a large number of small settlements which are much more expensive.

Whether we accept this interpretation or another, it is interesting to know what are the differences in the cost of absorbing additional population in the various settlements in these districts.

For instance : Apparently the costs per capita of absorbing people in small rural settlements are higher by 3 to 6 times than the costs in larger urban settlement.

**Dr. Hillel Raskin PRINCIPLES OF LAND USAGE IN NATURE
FOR REST AND RECREATION
DURING LEISURE TIME**

In modern society, leisure time has increased significantly. The need has been felt to utilize this time in the correct way, in order to overcome the frustrations and tensions of everyday life. In Israel, a society has developed which engages in insufficient physical, creative and social activities and which has environmental problems typical to urban society. Today, it is an accepted fact that areas must be earmarked for recreation, in nature, to improve the quality of life.

There are several logical principles which should guide the choice of open areas for recreation :

- the land must serve all kinds of population.
- a legal framework should guarantee land for recreation.
- data on suitable areas must be gathered.
- land should be purchased and safeguarded according to a master-plan which takes into consideration the future needs of the population, as well.
- bodies responsible for recreation should be clearly defined.
- recreation areas must be carefully spread out over different parts of the country.
- planning should be flexible, avoiding permanent structures in order to adapt to the changing needs of the population.
- local residents should be involved in planning.
- different authorities such as schools, government agencies etc. should be involved.

**Avinoam Melr, Ph.D. DEMOGRAPHIC TRANSITION AMONG
THE NEGEV BEDUIN IN ISRAEL**

ABSTRACT

The sedentarization of Beduin in Israel made it necessary for the authorities to channel the process into planned semi-urbanization. A forecast of future Beduin population size, however, did not consider the demographic transition and response theories within the process of change among the nomads. The

C O N T E N T S

Principles of land usage for rest and recreation	74	Dr. Hillel Raskin
Demographic transition among the Negev Beduin in Israel	74	Avinoam Meir Ph.D.
Economic aspects of population dispersion policy	73	Dr. Eli Borukhov
Administration and Control of high urban land prices	71	Josef Dital



"KARKA" — Published by the Land-Use Research Institute,
Jerusalem 91077, Hamelech George Str. 43, P.O.B. 7816, Tel. 240828
Administration : Tel-Aviv 61 111, Shapira Str. 11, P.O.B. 11380,
Tel. 286763

Editor: **A. Poznanski**

Editorial Board: **Shimon Ben Shemesh, A. Poznanski**

24

karkaa

(LAND)

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

December 1983