

26

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

עמוד	ה ת ו כ ן
3	דבר המערכת
4 דן רז	רישום דירות ושיכונים בטאבו
13 מאיר גרון	יעדי אוכלוסיה עשויים להשפיע על הפיתוח האזורי
21 ליאור גולדנברג, אברהם עמיאל	המחשב האלקטרוני ודוגמה לנתוח נתוני קרקע לצורך חקלאות
26 רונית רומנו (בהנחיית רחל אלטרמן)	היטל השבחה ככלי תכנוני
35 צבי זיו	מפגעים הנגרמים ע"י מחצבות
46 דן מרגליות	מחירי מקרקעין ודמי שכירות, מדדים, עלויות ושער יציג לדולר
58	מפעולות המכון
59	תקצירים באנגלית



„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

דבר המערכת

בראש החוברת — מאמרו של האדריכל דן רז בנושא רישום בטאבו של דירות ושיכונים. הנושא מהווה בעיה כאובה לרבבות בעלי דירות, שזכויותיהם טרם נרשמו כדין. מר רז משקף תמונת מצב נאמנה, ויחד עם זאת הוא מציע הצעות לחיסול הפיגורים הקיימים במגזר זה. נקווה כי המאמר יכה הדים וינקטו צעדים מעשיים על-ידי האחר-אים לביצוע הרישום, לשם פתרון הבעיה.

מר מאיר גרון, במאמרו על „יעדי האוכלוסיה ופיתוח אזורי” מדגיש את החשיבות העליונה בשימוש ביעדי אוכלוסיה כבסיס לפיתוח ולצורך שילובם של פרויקטים משולבים לפיתוח אזורי, הכוללים תעסוקה, שיכון ומוסדות ציבור.

ד”ר ליאור גולדנברג ממכון ויצמן וד”ר אברהם עמיאל, תורמים לחוברת מאמר בשטח מחקריהם, לקביעת שימוש מירבי בקרקע על סמך נתוניה הפיזיים.

הגב’ רונית רומנו, שקיבלה פרס המכון על עבודה במסגרת הסמינר למדיניות קרקעית לתואר שני בטכניון, מתייחסת במאמרה לניתוח הבעיות הקשורות בהיטל השבחה ככלי תכנוני. העבודה נעשתה בהדרכת ד”ר רחל אלתרמן.

מר צבי זיו מתאר במאמרו את בעית שיקום המחצבות ופעולות הקרן שנוסדה לשם כך.

עו”ד ושמאי דן מרגליות ממשיך במדורו למסור נתונים על מחירי קרקע, המשמשים מקור מידע לעוסקים בבעיות קרקע.

המערכת

המשתתפים בחוברת:

דן רז — האדריכל הראשי של משרד הבינוי והשיכון

מאיר גרון — ממונה על הפרוגרמות במשרד הפנים

ליאור גולדנברג — מכון ויצמן למדע ואברהם עמיאל

רונית רומנו

צבי זיו — מזכיר הנהלת הקרן לשיקום מחצבות

דן מרגליות — עו”ד ושמאי מקרקעין

רישום דירות ושיכונים בטאבו

רישום כל החלקות וכל הגושים, בהתאם לבניה שנעשתה בפועל.

שיכון ציבורי במשמעות החוק

בפברואר 1964 חוקק לראשונה חוק לרישום שיכונים ציבוריים. כהוראת ש"ע. החוק הזה איפשר את רישום הפר-צלציה לשיכונים, למרות שלא תאם, ב-חלק מהמקרים, את תכניות בנין ערים, ולפעמים הרישום נעשה גם ללא תכניות בנין ערים כלל.

החוק קבע, ששיכון ציבורי במשמעות החוק הוא כל אותה בניה שהוכרזה כשיכון ציבורי. לצורך אישור, הוקמה ועדה מיוחדת, "ועדת תיאום", והתכניות שוועדת התיאום דנה בהן ואישרה אותן — קיבלו תוקף חוקי כתוכניות מפור-טות לכל דבר על פיהן נרשמו או אמור-ים היו להירשם השיכונים הציבוריים.

במועד שנחקק החוק, היו כבר יותר ממאתיים שמונים אלף יהודות דיור ב-שיכונים הציבוריים. המשך הבניה הממ-שלתית בשנות הששים והשבעים, על פי תכניות בנין ערים מאושרות, בהתאם לחוק התכנון והבניה, שנחקק בשנת 1965, הוסיפה עוד דירות חדשות על אותו מלאי דירות ישנות. נוצר איפוא מצב אבסורדי, שלפיו קצב הבניה גבר על קצב הרישום.

קצב הרישום התנהל על מי מנוחות, שעה שהבניה היתה בקצב הרבה יותר

כאדריכל קיבלתי על עצמי לטפל בנושא השיכונים הציבוריים במשרד. עם כניסתי לתפקיד יושב ראש ועדת התי-אום לשיכונים ציבוריים, נוסחתי לדעת, תוך זמן קצר, כי לביצוע היעיל של התפקיד דרושים כישוריים נוספים כמו של עורך-דין, משפטן, מודד וכ"ו, מלבד הכישורים כאדריכל.

במשך שנה. ואולי שנה ומספר חוד-שים לאחר שנכנסתי לתפקיד, התעמקתי יותר בבעיית השיכונים הציבוריים, וב-רצוני לשתף את קוראי "קרקע" ב-בעיות שאני מתלבט בהן.

כדי לנתח את הגורמים שהביאו לעי-כובים ברישום השיכונים הציבוריים, ברצוני להבהיר באופן כללי את כל הצדדים הקשורים בשיכונים הציבוריים, למן שנת 1964, שבה נתקבל לראשונה החוק לרישום שיכונים ציבוריים ועד לעצם היום הזה.

עד לשנת 1966 התבססו כל פעולות הבניה בארץ על פקודת בנין ערים מ-שנת 1936. הוראות הפקודה והתקנות שנעשו על פיה לא חלו על הבניה הממשלתית. למעשה, רוב הבניה הממ-שלתית נבנתה בעיקר בשנות החמי-שים והשישים, בתקופת העליה הגדולה יבניית השיכונים הראשונים במדינה). ייקף הבניה היה אז רב מאוד, והוא לא התבסס כלל על כל תכנית בנין ערים. מאחר שהשיכונים היו בגדר בנ-יה ממשלתית, מצב זה היה מצב חוקי בזמנו, והדבר היקשה לאחר מכן על

מקיר. כתוצאה ממצב יוצא דופן זה, היה צורך להאריך את תוקף הוראות השעה בשנת 1965, כדי לכסות את הבניה ה- נוספת מאז שנת 1965.

גם בשנת 1981, לאחר שנוכחו לדעת שלא הצליחו להתגבר על הפיגור הרב ברישום השיכונים — האריכו את התוקף של הוראות השעה לגבי רישום שיכונים ציבוריים וכללו בו את כל הבניה הממ- שלתית, עד ליום 30 בנובמבר 1981.

לאחרונה בדקנו ומצאנו, שמאז קום המדינה ועד סוף 1984 ניבנו כשש מאית ועשרים אלף יחידות דיוור — ולפי הער- כה משוערת בלבד, רק למאתיים אלף מהן גרשמו זכויות. כיום נמצאות מאות אלפי דירות בשלבי רישום שונים. בהמ- שך המאמר אגע באיזה שהיא הצעה שלנו לדרך להתגבר על הפיגור הרב הזה.

כדי להבין הבנה מעמיקה יותר את בעיות השיכון הציבורי, ברצוני לציין הגדרות אחדות המופיעות בחוק השי- כונים הציבוריים. ובכן שיכון ציבורי, לפי הגדרה בחוק, פירושו מקרקעין ש- הוקמו עליהם בנינים, בידי המדינה או ביוזמתה, או שהמדינה רכשה דירות על מקרקעין אלה; כל זה אם בנייתם ההלה לפני די בכסלו תשמ"ב, 30 בנובמבר 1981. רשאי שר הבינוי והשיכון. או מי שהוא מסמיך לכך, לאשו את המקר- קעין או את הבנינים כשיכון ציבורי. והודעה על האישור תפורסם ברשומות.

תכנית שיכון ציבורי — בהתאם לחוק התכנון והבניה הוראות בדבר הכנתה של תכנית שיכון ציבורי, יקבעו בתק- נות, ובלבד שיפורטו בה הדרכים, הי- שטחים הציבוריים והגבולות של החל- קות המוצעות, והם כפי שיאושרו על

ידי מנהל מחלקת המדידות; יעודים של השטחים השונים והתנאים למתן הקלות הנובעות מהוראות התכנית.

תכנית לשיכון ציבורי, יראו אותה לכל דבר כתכנית מפורטת מאושרת לפי חוק התכנון, וכל עוד לא שינה איתה מוסד תכנון מוסמך, יהיו הוראותיה עדי- פות על הוראות כל תכנית החלה על שטח שעליו הוקם השיכון הציבורי.

ועדת תיאום מורכבת מחמישה חב- רים, נציג שר הבינוי והשיכון, יו"ר הוועדה, נציג שר הפנים, חבר הוועדה. נציג שר המשפטים, חבר הוועדה, נציג שר החקלאות (מינהל מקרקעי ישראל), חבר הוועדה, נציג הרשות המקומית ש- בה הוקם השיכון הציבורי, חבר הווע- דה.

זכות ערר. כל חבר של ועדת תיאום פרט לנציג הרשות המקומית, רשאי ל- ערער על ההחלטה שנחקבלה בניגוד לדעתו, תוך שלושים יום מיום קבלת ההחלטה. הערר יובא להכרעתם של שר הבינוי והשיכון, שר הפנים ושר האוצר. עד להכרעה בערר — העוכב פעולת הרישום. הגדרות אלו ממחישות תמונה גם על תהליך הרישום כולו, או על חלק נימנו שמשד השיכון פעיל בו.

להלן אתאר בקצרה את תהליך הרי- שום. תחילתו של התהליך מותנה, כ- אמור, בהכרותו של שר הבינוי והשיכון על השכונה או קבוצת הבתים שבה מו- פיעות הדירות לרישום, כשיכון ציבורי. קודם כל צריכה לבוא הכרזה, מבוססת על בדיקה, המוכיחה שאכן עומדות כל הדירות האמורות בתנאים הכתובים ב- חוק, דהיינו הם הוקמו על-ידי המדינה או מטעמה או מיוזמתה או שהמדינה רכשה אותן. אחרי שהכרזה נעשית

ומפורטת ברשומות — מוכנה התכנית לרישום השיכונים הציבוריים והיא מובאת לדיון לפני ועדת התיאום ולאישורה. (אפרט אחר כך בפרוטרוט את תהליך העבודה של ועדת התיאום. רק לאחר אישור ועדת התיאום אפשר לעבור לשלב זהבא, שהוא הכנת תכנית איחוד וחלוקה (תכנית פרצלציה) של הנגרשים לצורך הרישום של כל חלקה וחלקה בפנקסי המקרקעין.

אכן, אנו רואים שיש פה תהליך פעולות של תחנות, והמשימה בכל תחנה מתבצעת לאחר שהושלמה המשימה של התחנה הקודמת. לאחר רישום החלקות בפנקס המקרקעין, יש לרשום את הבית המשותף במשרד המשפטים, לפי חוק בתים משותפים, ורק לבסוף. יירשמו הרכיבים בדירות על שם הרוכשים. נמצא, כי בשלב זה של מערכת תהנות — שלב אחד אינו יכול להקדים את השלב הקודם.

תהליך בדיקת התכניות

פעולות ועדת התיאום מתנהלות בהתאם לתקנות הקבועות בחוק. להלן אציין תקנות אחדות:

1. מתן הודעה לרשות מקומית. יושב ראש הוועדה ישלח לשיכון ציבורי — לא יוחר מחמשה עשר יום לפני מועד הישיבה בה תידון התכנית — הודעה בכתב רשום לראש הרשות המקומית שבתחומה הוקם השיכון הציבורי. בהודעה יצויינו מקום ומועד הישיבה ותכנית השיכון הציבורי שבה תדון הוועדה. הרשות המקומית תוזמן לשגר נציג לישיבה הזמורה.

2. מתן הודעה למעוניינים. יושב ראש הוועדה יפרסם, לא יאוחר מחמי-

שה עשר יום לפני מועד ישיבת הוועדה, הודעה ברשומות, בעתון יומי ובי משרדי הרשות המקומית — הודעה שבה יצוינו מקום הישיבה, מועדה ותכנית השיכון הציבורי, שבה תדון הוועדה. פירוש זהב, שדיוני הוועדה הם דיון גים פתוחים, הם מתפרסמים ברשומות ובעתונות, ואליה מוזמנים נציגי הרשות המקומית. המשתכנים גם הם מקבלים הודעה על קיום הישיבה. אופן יצוגם של המעוניינים, נעשה ע"י נציג אחד של המשתכנים, בהודעה מראש או ע"י בא כוחם.

3. הדרך להכנת תכנית. התכנית תהיה מבוססת על נתוני מפה אשר הוכנה לצורך תקנות אלו על ידי מחלקת המדידות הממשלתית או ע"י מודד מוסמך. התכנית בקנה-מידה 1:1250 או קנה מידה אחר שיוסכם בין מגיש התכנית לבין מגהל מחלקת המדידות. התכנית תישא כותרת, "תכנית שיכון ציבורי", בהתאם לחוק. השיכונים הציבוריים, ותיחתם על-ידי המגיש ובעל הקרקע.

התכניות המובאות לוועדה הן תכניות אך ורק לאחר שנתממו על-ידי אגף המדידות. הן הייבות להיות תכניות של כוודדים מוסמכים והייבות להיעשות לפי ההוק בנושא המדידות. כל חוקי המדידות מחייבים את התכנית.

ברצוני להדגיש זאת, לאחר שהועלו כספר דרישות או בקשות סביב השאלה אם אפשר לאשר תכנית שלא על סמך תכנית מדידה? ואם אפשר לאשר תכנית על סמך איזה שהיא התחייבות אחרת? א: האם אפשר לאשר תכנית או רישום על סמך תכנית בנין ערים מפורטת של המדידה שלה נעשתה בשלבים מוקדמים, לפני התכנון או לפני השינויים הגדולים שנעשו עם הבניה?

...תכנית המדינה, כפי שמפורט בהוק, חייבת להגיע לדיוק מירבי ובניגוד ל- הרבה תכניות מאושרות כתכניות בנין ערים במערכת הסטטוטורית. תכנית זו חייבת לכלול כל פרט, אפילו גדרות, גיעקות, קירות-תמך, עמודים, קווי תש- תית, אבני-שפה, שבילים וכדומה. עצי- מים אלה, בדרך כלל, אינם מצויים ב- תכנית בנין ערים מפורטת, שכרגיל מו- בנה או נדונה לפי הבנייה בפועל.

כל תכנית שתוגש לרישום בספרי האחוזה — תעבור ביקורת במחלקת המדידות ורק תכנית שבוקרה ונמצאה בשרה לרישום תאושר על-ידי המנהל או מי שהוסמך על ידו. נמצא, שאנחנו מקפידים הקפדה רבה מאוד שהתכנית הנרשמת (אנחנו מודעים לנושא ולבע- יות שברישום, כי הרישום מקנה זכויות) חייבת להיות תכנית מדויקת ביותר. החוק, חוק המדידות, מגדיר גם את גודל הסטיות במובן, שהמדידה אינה נאה אחוז אבסולוטית, אבל יש בה סט- יות מותרות. אם תבינו מה גודל הסטיה המותרת, תבינו גם מה השיבות הדיוק. הסטיה המותרת לפעמים היא במספר כ"מ לגבי שתי מדידות של אותו קטע וזי בזה לפסול תכנית או סטיה של מספר מטרים מרובעים בין שני חישובי שטחים, גם היא מספיקה לפסול את המדידה.

אישור התכנית בוועדת התיאום

למעשה, כל התכניות, המוגשות לנו על רקע המדידה — עוברות ועדה-מכינה. הוועדה-המכינה אמורה לבדוק את כל הנושאים שיש לבדוק, כגון התאמה ל- תכנית בנין ערים, ומפורטת — במידה שקיימת; לכן נשלחות התכניות מווע- ית התיאום, או מוועדה המכינה, שהיא

ועדת משנה לוועדת התיאום — להערות לרשות המקומית, ללשכה המחוזית ל- הכנו, שבו נמצאת אותה רשות מקומית ולמחוז של משרד השיכון הנוגע בדבר. רק לאחר קבלת כל ההערות האלה בכתב מכל הגופים שהזכרתי, ורק לאחר בדיקה ממצה ומפורטת — מובאת ה- תכנית לדיון במליאה, וזאת בצירוף של מסקנות הבדיקה של הוועדה המכינה. במידה ומתקבלות הערות נוספות בכתב, הערות אלו מוקראות לפני חברי ועדת המליאה ומתקיים דיון עליהן במליאה; במידה ויש מעוניינים או נציגי קבוצות — מעוניינים — הם מזומנים להופיע בפני הוועדה להשמיע את טענותיהם ואת הערותיהם.

באזורים שבהם יש טטיות מתכנית בנין ערים מאושרת, אנחנו מודיעים לרשות המקומית על הסטיות. לאחר אישור התכנית בוועדת התיאום — מו- זרת התכנית למגיש, והוא מכין את התכנית לצרכי רישום בהתאם. רק לאחר הכנתה ואישורה של התכנית לצרכי רי- שום על ידי מחלקת המדידות, מובאת התכנית שוב ליושב ראש הוועדה ה- מאשר בחתימתו שתכנית זו תואמת ל- תכנית לרישום השיכונים הציבוריים שאושרה בוועדה.

אושרה התכנית לצרכי רישום — מקרקעין, לשם ביצוע פעולות הרישום. ובכן, אנו רואים שזה תהליך ארוך ומתמשך, וכמו שאמרתי. הוא נעשה בשלבים, העוקבים זה את זה ואין אפי- היא תועבר על ידי המגיש לרשם ה- ירות להקדים שלב מאוחר לפני שלב מוקדם.

בהקשר זה ברצוני לספור סיפור אי- שי; אני, כמו כל עם ישראל, מתגורר בבית משותף הרשום כדת וכדין. הוא נרשם שנה אחת מיום שנכנסתי לדירה,

ולא כמו שהדבר מתקבל בשיכון הצי-
בורי, שרושמים את הבית לאחר שנים
רבות. מסתבר, שהרישום אושר בהתאם
לתכנית בנין ערים מאושרת שהיתה תק-
פה, ובהוזה שליא עם הקבלן התחייב
הקבלן לרשום. שלמתי כסף בעבור ה-
רישום, ואכן הרישום געשה תוך שנה.
אנחנו שואפים גם במשרדנו שהרי-
שום ייעשה לפי תכנית בנין ערים מאו-
שרת. אין שום סיבה שבעולם שלא
נוכל לעשות זאת. הדבר ייעשה לפי
חוק התכנון והבניה, ולא נזדקק „להו-
ראות שעה“, שהן מטיבען הוראות שעה
וכל הכוונה שהן יחלפו מן העולם וה-
ההליך יהיה תהליך סטטוטורי רגיל –
אשרי המאמין. לצערי הרב, הדבר הזה
אינו מתאפשר מהנימוקים דלהלן:

מכיוון שכל המדינה כבר אמורה הי-
תה, לפי חוק התכנון והבניה, להיות
מכוסה בתכניות בנין ערים מפורטות
ובתכניות-מיתאר, אין אנו זקוקים עוד,
למעשה, להוראת שעה, אבל מספר גי-
מוקים כבדים הועלו בפני על-ידי חב-
רים שונים ועל ידי גורמים העוסקים
בזה, מן הראוי איפוא ליתן את הדעת
עליהם ולהעלותם לדיון ציבורי.

תהליך נסיוני במחוז ירושלים

כידוע, הכנת תכנית בנין ערים מפור-
טת מתמשכת שנים אהדות עד לגמר
כל התהליכים והאישורים. לעומת זאת,
בניה או פרוגרמת בניה שלנו, הנעשית
במשרד הבינוי והשכין – נעשית ב-
מסגרת שנת תקציב אחת.

שינויים במדיניות ובסטנדרטים בבי-
צוע הבניה בשטח נעשים לעתים מזומ-
נות לפחות פעם בשנה, וקשה לעכב
בניה עד אשר תאושר ת.ב.ע. אני מדבר
על שינויים מזעריים כגון גבולות חל-

קות שנקבעו או הפיכת שטח שהיה שטח
ציבורי פתוח לשטח לבנין ציבורי, מ-
אחר שנדרשנו להוסיף עוד איזה גן-
ילדים או עוד בית כנסת או עוד מעון
יום. שינויים אלה נעשים לעתים תכו-
פות, הם נקבעים במדיניות שנתית לפי
הקציבים שנתיים, בעוד שאנו כולנו
מכירים תהליך הכנתה ואישורה של
תכנית מפורטת, תהליך המתמשך לאורך
שנים וכל בניה, למעשה, היתה מת-
עכבת עד אשר ייגמר תהליך האישור
של תכנית מפורטת.

בתכנית מפורטת אינם מופיעים ה-
ממדים הסופיים של הרבה דברים, ל-
משל, צורת הדרכים, הגדרות, קווי ה-
השתית. קירות תומכים ועוד. זאת מ-
אחר שהתכנית המפורטת הוכנה לפני
הבניה או לפני הפיתוח של השטח,
ותוך כדי פיתוח של השטח אנו עדים
לשינויים קלים בתוואי הכבישים וב-
ממדיהם, ומאחר שכולנו רוצים לרשום
בדיוק מה שייך לכל אהד ואחד, אם
למשל בתכנית רוחב הכביש עשרים מטר,
לפעמים מתקבל כביש של עשרים וחצי
מטר ולפעמים תשעה-עשרה וחצי, בגלל
בעיות טופוגרפיות או בעיות אחרות;
והרישום, מכיוון שהוא מבוסס על מדי-
דה, מבטא את השינוי הקטן הזה לכאור-
רה שאיננו מופיע בתכנית מפורטת.

הרישום, בעזרת תכנית לשיכונים צי-
בוריים מאושרת, אינו מסובך ומאחר
עבתכנית זו, כאמור, מופיעים אך ורק
מבנים וחלקות שנבנו והושלמו, מתקבל
על הדעת שלא יחולו כל הפתעות, ורי-
שום הזכויות סביר שיתאים למציאות.

נציגי רשם המקרקעין מסיירים בשטח
ובודקים את המצב בפועל לפני הרישום
ולפיכך ברור היתרון של תכנית רישום
שיכונים ציבוריים על פני תכנית בנין
ערים.

ולפי הערכתי, במידה שלא יהיו עיכובים, אפשר לרשום בשנה כעשרת אלפים יחידות בממוצע. כמות זו, פחות או יותר, זהה לכמות היחידות הנבנות במשך שנה בפרוגרמה של משרד השיכון.

מלבד דירות אלו, נבנות, כמובן, דירות בשוק הפרטי, לפיהן כמות זהה של דירות ואף יותר מזה מדי שנה בשנה. כמו כן יש להוסיף את מלאי הדירות הקיים הנמצא בשלבים שונים של רישום.

זירוז קצב תהליך הרישום

לאור הנתונים האלה מצטיירת תמונה מעוררת מחשבה: האם קיימת אפשרות להתגבר על בעיית הרישום במהירות. לפי דעתי, אין כרגע איש אשר יכול לקבוע מהו שורש הבעיה, ובאיזה מקום ובאיזה שלב משלבי הרישום מתעכב התהליך. האם זירוז הטיפול בוועדת התיאום שאני עומד בראשה והגברת קצב אישור תכניות רישום שיכונים ציבוריים היא התרופה לקידום התהליך או זירוז הרישום בפנקסי המקרקעין, אצל רשם המקרקעין יפתור את העיכובים, האם העיכוב נגרם מעיכובים באגף המדידות, או לעיכובים בחברות המשכנות.

לצורך זיהוי הנתוב הקריטי, הוכנה במשרדנו הצעה להכנת קובץ נתונים לגבי תהליך הרישום של שיכונים ציבוריים בעזרת מחשב. הקובץ האמור להיות בסיס למידע על היקף הבעיה, ימקד את תשומת הלב לפיגורים ברישום בשלבים השונים ויאתר את החברות אשר מקדמות את הרישום.

הנתונים אשר יופקו מן הקובץ הנ"ל יהיו מגוונים ויכללו מלאי מבנים, מלאי דירות, פיגורים ברישום מבנים, פיגורים ברישום דירות, מבנים לחברה, דירות

במידה ותכניות מפורטות יוכנו בעתיד בצורה המאפשרת חלוקה למגרשים וסימונם על פי החוק, אפשר יהיה לקצר את תהליך הרישום ולהתהיל ברישום חלקות לפי תכנית בנין ערים מאושרת, ללא צורך בהכנת תכניות לרישום שיכונים ציבוריים.

התחלנו בתהליך נסיוני מסוג זה בשנים האחרונות במחוז ירושלים. התכנית המפורטת לשכונת פסגת-זאב הוגשה ללא בינוי, אך יעוד השטחים וחלוקה לחלקות בניה סומנו בצורה מחייבת. חברות הבניה קיבלו שטחים מסומנים לפי התכנית ובהמשך הוגשו בקשות להיתר בניה על אותו בסיס. לבקשות היתר בניה צורפו תכניות פיתוח. אנחנו עדיין לא הגענו לשלבי הרישום של השכונה הנבנית כרגע בפסגת-זאב, אבל אני מקווה, שנוכל בשכונה הזאת לרשום בהקדם החלקות — אף-על-פי שהיא כבר אינה כפופה לחוק או להוראת השעה לרישום שיכונים ציבוריים. אני מקווה שנסיון זה יצליח, ותהליך הרישום יהיה מהיר יותר.

להלן מספרים אחדים העשויים להמחיש את קצב רישום השיכונים הציבוריים בשנים האחרונות:

בשנה האחרונה הייתי יושב ראש הוועדה, בין ינואר 1984 ועד דצמבר 84, התקיימו עשר ישיבות של הוועדה הרכינה, חמש ישיבות של ועדת העבודה וארבע ישיבות של ועדת התיאום. בישיבות אלה נדונו ששים וארבעה תכניות לרישום, ואושרו בהן כשמונת-אלפים יחידות דיור.

לפי הנתונים שיש בידינו, בין השנים 1977—1984 אושרו שלוש מאות שבעים וחמש תכניות ובהן כ-80.000 יחידות דיור, כלומר אנחנו פחות או יותר חזרים על שנה על אותו קצב רישום,

לחברה, מבנים לאתר, לישוב ולמחוז. כנ"ל לגבי דירות לאתר, לישוב, למחוז, מבנים לחווה, דירות להווה וכו'.

כדי לקבל תמונה מהתקדמות הרישום לגבי מבנים שרישומם טרם הסתיים, הרישום יכול את הכנת תכנית הפרצה לצייה, תאריך התחלתה, תהליך סיומה, רישום בית-משותף, תאריך התחלה ו- תאריך גמר, רישום משתכנים, תאריך התחלה ותאריך גמר, וכנ"ל לגבי הדי-רות. הצעה זאת, המונחת לפני, היא הצעה רצינית וכוללת גם תקציב. הצעה זו הועברה לוועדות בין משרדיות ול- נציבות שירות המדינה, והטיפול באישור-הן נמשך. אנהנו מקווים שתוך חצי שנה מיום אישורה אפשר יהיה לסיים את הקמת המערכת הממוחשבת.

חיפוש דרכים ליעול התהליך

בסיכום הדברים הייתי מעדיף שבתה-ליך הרישום לא נצטרך לעבור את דרך היסורים, שלא יהיה עוד מסע דרך תח-נית, שהאחד מחכה עד שהשני גומר, ועד אז איננו יכול להתהיל בפעולתו. נכון שהדבר מטריד אותי, ולכן ניסיתי לחפש כמה דרכים ליעול התהליך.

נסיתי להתנער מאחריות זו וחשבתני דודע שלא יאושרו התכניות לרישום לפי תכנית בנין ערים מאושרת, למה אנו צריכים במשרדנו לקבל על עצמנו לאשר את כל ההיסטוריה של השיכונים הצי-בוריים? אם יש תכנית מפורטת יפעלו בדרך לרגילה, כמו שאני קניתי דירה מקבלן והוא רשם את הדירה עם עורך-דין שלו לפי חוזה, למה צריך לפתח את כל הנושא של רישום השיכונים הציבוריים?

התשובה לשאלה זו היא, שזה חוב

ישן של המדינה, שבנתה בתקופת הג-אות, בתקופה של קליטת העליה, מאות אלפי דירות לאנשים, חלק גדול מאנשים אלו אינם עשירים, וחובת המדינה לעזור להם ואי-אפשר לשלוח אותם לעורך דין או לחברה מסוימת שינסו לגלגל זאת בכוחות עצמם.

צילום המצב הקיים

צריך להבדיל בין הכניות ותיקות מאוד, שנעשו עד שנת ששים וחמש, עד החלת חוק התכנון והבניה תשכ"ה 1965 (השיכונים שניבנו בתקופה של הקמת המדינה) לבין תכניות משנת 1965, ברגע שהחוק נכנס לתוקף. ל-מעשה, כל בניה במדינה אמורה היתה להיעשות על סמך תכניות בנין ערים מפורטות. התהליך של הכנת תכניות מפורטות המבוססות על תכניות מיתאר לישובים, ארכה גם היא מספר שנים, אבל בינתיים לא עצרו את העליה וגם לא עצרו את הבניה והמשיכו לבנות.

לשיכונים אלה, תכניות לרישום שיכו-נים ציבוריים, הן למעשה, המסמך הסט-טוטורי היחיד — לכן חשיבות הוועדה מובנת והכרחית. בשנים האחרונות, היי-תי אומר, מסוף שנות השבעים עד תחילת השמונים, אותה תקופה שרוב הישור-בים היו מכוסים בתכניות מפורטות, כל הבניה נעשתה על סמך תכניות מפור-טות. למשל, תכנית מפורטת בכרמיאל, ותכנית לרישום שיכונים ציבוריים ב-כרמיאל. מדוע היה צורך להכין תכנית לרישום? הרי לכאורה אפשר היה לרשם לפי התכנית המפורטת הקיימת? למה צריך את הוועדה הנכבדה עם חמישה חברים? אני חוזר ואומר: בתכנית ה-זאת, אם מישהו בקיא במדידות, אפשר לראות שיש אי התאמות בין מה ש-

עם נציגי לשכת התכנון. זאת תמונה המייצגת בעצם את העבודה.

הרשות המקומית היא גורם חשוב שיש להתחשב בו בכל ההליכי התכנון. למשל, הרישום של השביל על שם העיריה. העיריה רוצה לדעת מה היא מקבלת. העיריה לא מוכנה לקבל כל דבר. (למשל, גן ילדים בשטח 1.2 דונם ולא 1.1 דונם) העיריה תהפוך לבעלת הקרקע או בעלת זכויות בקרקע, כל הקרקעות שהן לא לבניה, לפי החוק (חוק ההפקעה), והיא רוצה לדעת איזה נכס היא מקבלת. אותו כלל קיים לגבי דייר, אף-על-פי שאינו מופיע בפנינו, אבל אני מתאר לעצמי שהדייר רוצה לחעת בדיוק, עד המטר האחרון, איזה מגרש יש לו ועד היכן הגבול של המגרש שלו. אולם, האחריות של המשרד היא אחריות כוללת, גם לאדם הפרטי, גם לעיריה וגם לרשות מקומית.

האחריות היא אחריות כוללת. משמע שאנחנו אחראים שכל השכונה הזאת והיה מסודרת וממוסדת והעברת הקרקע מבעל אחד לבעל שני אפילו אם זה גוף ציבורי (או למשל קופת-חולים או או אחרת) או גורם מוסדי אחר — אנחנו אחראים שכל הנושא יירשם.

נתונים מהימנים על תהליכי הרישום בכל השלבים

אנשים העוסקים בשיטונים ציבוריים שואלים אותי לעיתים קרובות, כמה יחידות דיור יש בשיטונים הציבוריים, כמה דירות עדיין לא נרשמו ועוד נתונים על תהליך של תכניות לפני ההגשה לרישום.

אומר בגילוי-לב, שאני מבולבל מ-כמות ההשערות והניחושים על מספר

משרטט בתכנית מפורטת לבין מה שיש בתכנית רישום. תכנית הרישום אינה כוללת מה שלא נבנה, היא כוללת רק את המציאות. תכנית לצרכי רישום אינה מיועדת להחליף את תכנית בנין ערים לגבי מתן הזכויות לדיירים. היא מיועדת אך ורק לצלם את המצב הקיים.

לגבי שכונות בירושלים, ברצוני לתת כמה דוגמאות — למשל, קטע משכונת תלפיות מזרח. זאת תכנית השיכון הציבורי שאושרה ויש שתי תכניות מפורטות לחלקים מתוך השיכון הציבורי. יש הבדל מהותי בין שני הקטעים. לגבי ירושלים, אנחנו היינו חייבים מצד אחד להתחשב במצב הקיים, כי כך ניבנו הנתונים. אף על פי שהבתים, פחות או יותר, עומדים בדומה למיקומם בתכנית בנין ערים, הרי הסטיות הקטנות שבהן אסורות לפי חוק המדידה, חייבו אותנו לעשות תכנית ממש לפי המציאות, ומה שהוגדר כשטה ציבורי או שביל ציבורי או חניה, או מגרש מגורים, נצבע בהתאם, והתכנית הזאת עברה את תהליכים הממושכים.

שכן לגבי שכונות ירושלים יש לנו סיכום עם סגן היועץ המשפטי מר יורם בר-סלע — לעבור על כל תכנית ותכנית עם העיריה ועם לשכת התכנון המחוזית ולבדוק האם שינויים שנעשים בין תכנית מפורטת מאושרת לבין תכנית לרישום שינויים ציבוריים, הם שינויים מהותיים. האם כביש או רחוב שיש לו שם הוא פרטי או ציבורי? האם גישה לחנות או לגן ילדים, למעון יום וכו', היא גישה דרך מגרש פרטי או חייבת למצוא פתרון דרך דרך ציבורית וכדו' מה? יש עוד אלף ואחד פרטים קטנים שהוועדה שלנו מתלבטת בהם וההחלטות נופלות כמובן על-סמך דיונים מאוד מפורטים עם נציגי הרשות המקומית ו-

יחידות דיור אשר נרשמו, וכמה יחידות עדיין בשלבים שונים של התהליך. מ-כיוון שהתהליך עובר גם מאיתנו וה-חוצה — ונעשה על-ידי חברות ויש חברות שפשטו את הרגל ואינן קיימות ולכן גייסנו לעזרתנו את יחידת המחשב שלנו.

לדעתי, אפשר לקבל נתונים מהימנים בנושא מחברת „עמידר“, שהיא אחת החברות הגדולות והמובילות בנושא, וגם מן המסודרות ביותר. יש ל„עמידר“ ול-„עמיגור“ דירות בסביבות כמאתיים ו-ששים אלף, ולגבי הדירות האלה יש רי-שום מפורט על סרט מגנטי עם זיהוי מדוייק של כל בעיה וכל דירה וכל כניסה, ויש לדיווח הממוחשב הזה אפ-שרות לזהות בו כל אחת מהדירות ב-איזה שלב משלבי הרישום היא נמצאת והאם היא עברה את הוועדה שלנו, ול-קבל מידע האם יש תכנית לרישום, האם נעשתה הפרצלציה, האם נרשמו זכויות בתים משותפים, האם נרשמו זכויות הדיירים.

לנושא זה, למאתיים ששים אלף די-

רות יש מידע וזה כ-70—50 אחוז. ל-שלוש מאות אלף דירות הקשורות בחוזה מינהל מקרקעי ישראל יש מידע לגבי בין מינהל מקרקעי ישראל לבין הדייר. משרד הבינוי והשיכון יש כרססת של כל חוץ הבניה עם כל חברות הבניה שבנו דירות לפי הזמנתו. משנת 1975 הנתונים עובדו בצורה ממוחשבת, ויש לנו גם בצורה ידנית היסטוריה מלפני תקופה זו.

גם באגף הפרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון יש ניהול נתונים, אמנם ידני, של דיווח חברות לגבי תהליכי הרישום, באיזה שלב נמצא כל בית או כל דירה. לסיכום, לנו יש מקורות מידע שונים, וכל כוונתנו היא לאסוף את כל הנתונים ולהצליבם, לזהות את הנהוגים הכפולים והשגויים וליצור קובץ אחד, שבעזרתו נקבל את התמונה הכוללת. הקובץ יתן דו"ח על מלאי כל הדירות וכן דו"ח פיגורים. כוונתי היא, שהדו"ח ימויין גם לפי חברות בניה. חברות הבניה יהיו אחראיות לדווח לנו מדי פעם בפעם על התקדמות הרישום — לגבי כל דירה ולגבי כל מבנה ומבנה.

יעדי אוכלוסיה עשויים להשפיע על הפיתוח האזורי

פיתוח אזורי, בפועל, מתקדם דרך יישום פרויקטים בעלי אופי כלכלי, חברתי או פיזי. לפיתוח אזור – השלכה ישירה על גודל אוכלוסייתו, לעיתים על ידי הפחתת מימדי ההגירה ממנו, אך גם תודות למשיכה אפשרית של אוכלוסיה אליו מאזורים אחרים. באותה מידה, יעדי אוכלוסיה שנקבעו על ידי ממשל מרכזי או שלטונות אזוריים עשויים להשפיע על רמת הפיתוח האזורי, וזאת בהנחה שהממשלה שולטת על הקצבת תקציבי הפיתוח ושכספים אלה מחולקים תוך התחשבות בהיקפה הקיים והחזוי של האוכלוסיה באותם אזורים.

מפתיע, איפוא, כי חשיבותם של יעדי אוכלוסייה כבסיס לפיתוח אינה תמיד מוצגת לעוסקים בדבר. עם זאת, הכנתן של תכניות למתקנים כגון מפעלי מים, תחנות כוח, דרכים, בתי ספר, ספריות ציבוריות ומרפאות בעבור אוכלוסייה עתידית לא ידועה – נראית גם בלתי יעילה וגם לא אפקטיבית. קל וחומר, שהכנתן של תכנית פיתוח משולבות לתעסוקה, שיכון ורווחה דורשת הנחות לגבי גודלה של האוכלוסייה החצויה אם יהיה סיכוי כלשהו להגיע לאסטרטגית פיתוח מתואמת. לדוגמא, הפיתוח המתוכנן של אזור ידרוש כי יבנו די בתי מגורים ויפתחו מספיק שרותי רווחה בעבור תוספת האוכלוסייה האמורה להתיישב במקום בעקבות הקמתו והפעלתו של אזור תעשייה חדש.

אם כל התכניות הסקטורליות תיושמה בידי השות אחת, יתכן שתאום פנימי יוכל להבטיח תכנית פעולה אפקטיבית, אך מכיון שגופים רבים, בדרך כלל, עוסקים בתכנון וביצוע, יעדי אוכלוסיה מוסכמים עשויים להבטיח תכניות פיתוח מתואמות. כל גוף יוכל לתכנן בעבור אוכלוסייה עתידית ידועה (קרי תחזית מוסכמת). מכיון שבעיות תאום הן, בדרך כלל, תמורות, גישה זו מבטיחה לפחות פתרון חלקי לבעיה.

אם נסכים להנחה כי יעדי אוכלוסיה צריכים לשמש בסיס לאסטרטגיות פיתוח, נצטרך להגדיר כיצד מגיעים ליעדים אלה. יעדים יכולים להיות תחזיות אוכלוסייה המבוססות על מגמות או הם יכולים להיות תוצאה ממדיניות הנועדת לשנות כיוונים קיימים. כמובן, אם תכניות תתבססנה על מגמות קיימות, עצם ביצוען עשוי לחזק את אותן מגמות. כדוגמא, באזור בעל אוכלוסייה פוחתת, תכנית פיתוח המבוססת על חיזוק מגמות קיימות – מטבע הדברים תציע פחות תעסוקה, שיכון ושרותים, דבר שיביא לירידה נוספת באוכלוסייה. מתכננים ומפתחים רשאים להתבסס על תחזיות אוכלוסייה כאלה בעת פיתוח פרויקטים רק אם רצונם הוא לחזק כיווני פיתוח קיימים. אך מכיון שמרבית אסטרטגיות הפיתוח נועדו עבור אזורים בעיתיים והסובלים מתת-פיתוח שתכונתם

העיקרית היא „גידול שלילי“, על פי כל הגיון, לא יתכן שעדי האוכלוסיה לאזורים כאלה יתבססו על מגמות קיימות; אלא הם חייבים להיות פועל יוצא ממדיניות ובדרך כלל גבוהים מתחזיות על פי מגמות.

מאידך גיסא, יעדי אוכלוסיה על פי מדיניות חייבים להיות ניתנים להשגה כדי למנוע בזבוז משאבים ואי ניצול השקעות. אכן הבעיה של קביעת יעדי אוכלוסיה היא בעליל בעיה של מציאת דרך ביניים בין תחזיות על פי מגמות לבין אופטימיות מופרזת בקשר להיקף השינויים שניתן לחולל. לפיכך דרושה מתודולוגיה אשר תוכל לסייע בגיבוש יעדי אוכלוסיה המבוססים מחד גיסא על שיקולי מדיניות אך מאידך גיסא הלוקחים בחשבון מגמות ואילוצים. מתודולוגיה כזו פותחה על ידי מתכנני תכנית המתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסין**.

יעדי אוכלוסיה ופיתוח אזורי בארץ

הנסיון בארץ יוכל, קרוב לוודאי, להדגים את ענין הקשר בין יעדי אוכלוסיה לבין אסטרטגיות פיתוח. מדינת ישראל השיגה מידה ניכרת של הצלחה בביצועה של מדיניותה המסורתית של „פיזור אוכלוסיה“, מדיניות שנתקבלה זמן מה אחרי הקמת המדינה. המדיניות אשר מכוונת את התכנון הארצי והאזורי עד היום הזה — דוגלת בחיזוק המחוזות הפריפריליים בד בבד עם ריסון שיעור גידולו של תל-אביב רבתי וישובי מישור החוף. פעולות הפיתוח הממשלתיות, ביחוד בתחום השיכון והתעסוקה, כוונו לרוב על ידי יעדי אוכלוסיה שנקבעו באגף התכנון, במסגרתה של תכנית ארצית לתפרוסת האוכלוסיה. תכניות אלה הוכנו ועודכנו בשנים 1949, 1951, 1954, 1957, 1961, 1963 ולאחרונה תכנית „5, מיליון“, שאושרה על ידי ממשלת ישראל ב-1975 ותכנית „7, מיליון“ הנמצאת בהליכי אישור.

התכניות לתפרוסת האוכלוסיה היו ארוכות טווח ומקיפות. הן כוונו על ידי מדיניות ותלק מן התכניות הראשונות כמעט התעלמו ממגמות. המציאות של שנות ה-50 ושנות ה-60 המוקדמות, בה מרבית גידול האוכלוסיה היה הודות לעליה המונית של יהודים שחסרו לרוב הון עצמי ואשר נאלצו לקבל דיור ותעסוקה מידי הממשלה וגופים ציבוריים — הקלה מאד על ביצוען בפועל של התכניות לתפרוסת האוכלוסיה. אמצעי הביצוע העיקריים של אותה תכנית ארצית לתפרוסת האוכלוסיה היו, איפוא, מתן דיור ותעסוקה באזורי פיתוח. ישום התכניות הושג, לפיכך, על ידי שיתוף פעולה הדוק בין אגף התכנון אשר הכין את התכניות לבין אגף השיכון וגופים ציבוריים אחרים אשר ביצעו תכניות בהתאם.

התוצאות היו משמעותיות. כ-30 עיירות פיתוח הוקמו בשנות ה-50 וה-60 המוקדמות, מהן 22 במחוזות הצפון והדרום (11 במחוז הצפון ו-12 במחוז הדרום). אוכלוסיתן מנתה ב-1982 מעל 550,000 תושבים מהם 200,000 בצפון ו-350,000 בדרום. הורגש מעבר במשקל אוכלוסית המחוזות הפריפריליים לעומת מחוזות המרכז. ב-1950 רק 20% מאוכלוסית המדינה גרה במחוזות הפריפריה, ב-1953 האחוז גדל ל-30%, ב-1965 כמעט 35% וב-1982 למעלה מ-40%. יוצא דופן היה גידולו של מחוז הדרום. פחות מ-1% מסך אוכלוסית ישראל גר בדרום ב-1950 וב-1982 גרו בו 12%.

אוכלוסיה במחוזות — באחוזים

				"פריפריה"
1983	1965	1953	1950	מחוז
16.3	15.7	16.5	8	צפון
12	8.5	9.4	11.5	ירושלים
12	10.5	4.4	0.7	דרום
40.3	34.7	30.4	20.2	סיכום "פריפריה"
				"מרכז"
20.8	18.2	20.9	16	מרכז
14.2	16.5	17	20	חיפה
24.7	30.7	31.7	43.8	הלא-אביר
59.7	65.3	69.6	79.8	סיכום "מרכז"
100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ (%)
-4,064.7	2,598.4	1,669.4	930.13	סה"כ (אלפים)

הערה: חלו שינויים מסוימים כגבולות המחוזות במשך השנים.

התכנית האחרונה לתפרוסת האוכלוסין — "תכנית 7 מיליון"

התכניות האחרונות לתפרוסת האוכלוסיה הוכנו בתנאים שונים בתכלית מאלה ששררו בעת הכנתן של התכניות הראשונות. כידוע, מרבית תוספת האוכלוסיה במדינה נובעת מריבוי טבעי ולא מעליה. המגזר הפרטי חזק בהרבה מחזקו בשנות ה-50 וה-60. למרות השיפורים הגדולים במצב הפריפריה — המרכז המטרופוליטני הראשי של ישראל מהווה מוקד המשיכה העיקרית של פעילות כלכלית ואוכלוסית. כתוצאה מכך, חלו שינויים במהותן של התכניות לתפרוסת האוכלוסיה ובדרכים לישומן. כדי להדגים עובדה זו, נתאר בקצרה את התכנית האחרונה שהוכנה — "תכנית השבעה מיליון" אשר אושרה לאחרונה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואשר תוגש בקרוב לממשלה לאישור סטטורי סופי.

התכנית הארצית קובעת את יעדי האוכלוסיה לששת המחוזות וחמש עשרה הנפות של המדינה בנוסף ליעדים המקומיים של כ-100 מרכזים עירוניים, כאשר אוכלוסית ישראל תגיע לשבעה מיליון תושבים. תכנית "ה-7 מיליון" מאמצת את הגישה של מרכז פריפריה לפיתוח אזורי, כאשר שלושת המחוזות הפריפריליים אמורים להנות ממידה גדולה יותר של הפעילות הממלכתית מאשר שלושת מחוזות המרכז. התכנית חווה את התמורות הבאות בתפרוסת האוכלוסיה בשלוש השנים הבאות:

אוכלוסיה במחוזות — באחוזים

שנת היעד	1983	פריפריה
22.0	16.3	מחוז צפון
13.4	12.0	ירושלים
14.7	12.0	דרום
<u>50.1</u>	<u>40.3</u>	סה"כ,, פריפריה"
17.6	20.8	מרכז
14.4	14.2	מרכז
17.9	24.7	חיפה
<u>49.9</u>	<u>59.7</u>	תל-אביב
<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	סה"כ,, מרכז"
<u>7,032.0</u>	<u>4,064.7</u>	סה"כ (אחוזים)
		סה"כ (באלפים)

התכנית מציעה תמורות משמעותיות בין מחוזות המרכז לבין מחוזות הפריפריה, תמורות שאפשר להשיגן בעיקר על ידי תורדת היקפה של ההגירה מן הפריפריה אל המרכז. ההנחה הבסיסית של התכנית היא, כי על ידי ישומם של צעדים כלכליים, פיזיים וחברתיים, יהיה אפשר לקלוט את הריבוי הטבעי של הפריפריה אין סיטו ואף למשוך לאזורים אלה מידה מסוימת של תגירה מן המרכז. באמצעות אסטרטגיה זו תהיה אפשרות להשיג את יעדי התכנית. גישה זו שונה מזו של התכניות הראשונות אשר נתבססו על יישובם של עולים חדשים באזורי פיתוח.

כנאמר לעיל, כדי לקבוע יעדי אוכלוסיה שהם גם אופטימיים, אך גם ניתנים להשגה — היה צורך לגבש מתודולוגיה שתאפשר לגשר בין המטרות לבין המציאות. מתודולוגיה כזו הוכנה במסגרת תכנית ה"7, מיליון"***.

המתודולוגיה המוזכרת לעיל מבוססת על מספר ניתוחים משולבים שנועדו להגדיר תהום מספרי שמתוכו יוכל המתכנן לקבוע יעד אוכלוסיה מדויק על פי מדיניות. הניתוחים הכלולים במתודולוגיה הם:

1. ניתוח מגמות גידול בעבר.
2. ריבוי טבעי.
3. קיבולת ישובים על פי תכניות מיתאר מקומיות.
4. דירוג הפוטנציאל הכלכלי, חברתי ופיזי.
5. דרוג עדיפות על פי מדיניות.

סה"כ היעדים המקומיים חייבים להיות שווים. ליעדים הנפתיים והמחוזיים שנקבעו מראש. כדי להגיע לאיזון בין יעדי האוכלוסיה המחוזיים שגובשו על ידי הערכת מידת השינוי שניתן להשיג גם על פי תוצאות יישום תכנית העבר לבין סה"כ היעדים המקומיים: שנקבעו, כאמור, באמצעות חמש האגליות הנזכרות לעיל, מופעל תהליך של תיקונים-הדדיים ביעדים. התוצאה של תהליך זה היא תכנית התפרוסת. כמובן, כבכל תכנית, שעיקר מרכיבה היא מדיניות, מוכנסים בה שינויים קלים כתוצאה מדיונים עם הגופים הממשלתיים והציבוריים הרלבנטיים.

צפיפות אוכלוסין וקרקע

לקביעת יעדי אוכלוסיה למחוזות, נפות וישובים יש השלכה על צפיפויות האוכלוסין ועל הדמות העתידית של הקרקע, כי הדרישה לקרקע נובעת בעיקר ממספר התושבים הנמצאים באזור. ברור, כי אם מונעים תוספת אוכלוסיה בתבל מסויים, הדבר עשוי לתרום לשיפור הקרקע על ידי שמירת שטחים פתוחים וחקלאיים ומניעת ציפוף יתר של רובעי מגורים (קרי עומס יתר על הקרקע). מאידך, הפניית אוכלוסיה לאזורים שוממים תביא, קרוב לוודאי, לשיפורם ולהעלאת ערכם הכלכלי של אזורים אלה בתנאי של תכנון סביר. לעיתים, אי פיתוח אזורים שוליים מביא להתדרדרותם הכלכלית, החברתית, ואף הפיזית.

אוכלוסית ישראל עתידה לגדול בתקופה משנת 1982 ועד 2010 בכ-70%; גידול זה לא יהיה אחיד בתפרוסתו. הטבלא להלן מראה את צפיפויות האוכלוסין החזויות על פי נפות אם אמנם האוכלוסיה תתפרס גיאוגרפית בהתאם לתכנית המיתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסין שהוכנה במשרד הפנים. על פי נתוני 1982, הנפות הצפופות ביותר הן תל-אביב, העוברת 5,900 נפש לקמ"ר, ונפת חיפה העוברת 1,400 נפש לקמ"ר. הנפות ירושלים, פתח תקוה ורחובות הן בעלות צפיפות של בין כ-750—1000 נפש לקמ"ר. הנפות הדלילות הן גולן, באר שבע, צפת, כנרת ואשקלון עם צפיפויות של בין 16— לכ-160 נפש לקמ"ר.

בשנת 2010 בקירוב תהיה מדינת ישראל אחת המדינות הצפופות ביותר בעולם בעלת צפיפות של כ-327 נפש לקמ"ר כולל שטחי הנגב, אך גם עם התערבות ממלכתית לפיזור האוכלוסין תהיינה הנפות תל-אביב, חיפה, ירושלים, פתח תקוה ורחובות בעלות צפיפות גבוהה מאד, דבר שיחייב תכנון קפדני ושימוש חסכוני בקרקע. רק הנפות באר שבע והגולן תהיינה דלילות אוכלוסין בהתחשב בשטחן, ועובדה זו תשפיע, ללא ספק, על יעודי הקרקע אשר יקבעו שם, אם זה נופש וקיטנות, הקלאות אקסטנסיבית או שימושים צבאיים.

**טבלת צפיפות אוכלוסין לקמ"ר בנפות
(לפי מדד יורד של מידת צפיפותן בשנת 1982)**

מספר סדורי	הנפה	1 1982	2 שלב א' 5.4 מיל	תכנית ז מיל
1	תל-אביב-יפו	5,934	6,665	7,365
2	חיפה	1,445	1,816	2,223
3	פתח-תקה	1,047	1,236	1,423
4	רחובות	773	946	1,101
5	ירושלים	747	1,054	1,435
6	השרון	438	716	943
7	רמלה	356	442	548
8	עכו	296	474	660
9	חדרה	293	441	660
10	יזרעאל	196	277	407
11	אשקלון	164	228	314
12	כנרת	122	182	267
13	צפת	100	162	231
14	באר-שבע	23	33	47
15	גולן	16	34	65

(הצפיפות הארצית כ-188.0 נפש לקמ"ר ב-1982; 252 נפש לקמ"ר ב-1995; 327 נפש לקמ"ר ב-2010).

* מאמר זה מתבסס בעיקר על הדברים שהשמיע המחבר בסמפוזיון בחסות הקרן לפיתוח דרום איטליה („קסה פר אל מוזג'ורנו“), רומא, מאי 1984.

** „תכנית מתאר ארצית לתפרוסת אוכלוסיה בת 7 מיליון תושבים בישראל“ שהוכנה במשרד הפנים על-ידי צוות בראשותו של כותב שורות אלה.

*** ראה מ. גרון, תכנית לתפרוסת האוכלוסיה בישראל — מתודולוגיה בסיסית לגישור בין המצוי לרצוי. רבעון האיגוד לתכנון סביבתי, חוברת 26, דצמבר 1979.

ביצוע התכנית

מבחנה של תכנית מסות זה הוא, כמובן, בישומה. מטרת התכנית לתפרוסת האוכלוסין אינה להציג מסמך משפטי או סטטיסטי, אלא לכוון הפיתוח האזורי והארצי הלכה למעשה. כפי שנאמר לעיל, תכניות לתפרוסת האוכלוסיה הצליחו בעבר, לפחות חלקית, והשפיעו על מידת הפיתוח האזורי. התכנית הנוכחית כוללת בתוכה רשימת אמצעים וכלים לביצועה. רבים מהם אומצו מתכניות קודמות, אך אחדים מהם הם חידושים, לפחות בישראל. להלן תאור של חלק מאמצעי הישום הכלולים בתכנית.

כלים ואמצעים לביצוע התכנית לתפרוסת האוכלוסיה לפיתוח אזורים פריפרליים

הכלים והאמצעים לביצוע תכנית התפרוסת לאוכלוסיה גובשו בהתאם לאסטרטגיה בסיסית המניחה כי פיתוח אזורים פריפרליים קשור אינטגרלית עם ריסון, לפחות חלקי, של הגידול הספונטני של חבלי המרכז. לפיכך, הכלים והאמצעים המפורטים להלן מחולקים לשתי קבוצות – אלה הקשורים ישירות עם פיתוחם של אזורים פריפרליים ואלה הקשורים עם ריסון הפיתוח הלא מתוכנן באזורים המרכזיים.

פיתוח אזורים פריפרליים

מדיניות

העדפת פיתוח התשתיות המקומיות והאזוריות במחוזות הפיתוח על פני שיפור הקשר של האזור אל המרכז, תוך תשומת לב לכיוון „הזרימות“ הרצויות.

בפיתוח תשתיות תעשייתיות, חייב להיות מאמץ להשיג אינטגרציה אופקית בתוך האזור במקום קשירת הפיתוח עם מרכז הארץ. לפיכך, לא די בהקמתם של אזורים תעשייתיים, אלא יש להביא להקמת תעשיות לוואי ושרותים באזורי הפיתוח, כדי לנצל יתרון הקירבה. דוגמאות לכך הן בנקים, מתקני תקשורת, מסחר, מחסנים לחלקי חילוף ובתי מלאכה.

גודלתן וסוגן של יחידות דיור יותאמו לגודלי משפחה קיימים וחזויים, תוך התחשבות במלאי הקיים. יש לתת עדיפות לפתרון בעית הדיור של הדור הצעיר מכיון שהוא המועמד העיקרי להגירה מן האזור.

תעשיות ממלכתיות ובטחונות תוקמנה כמעט בלעדית רק באזורי פיתוח; קרנות ציבוריים וממלכתיים יתנו עדיפות לאזורי פיתוח.

כלים ואמצעים

חלוקה אחידה של גבולות המדינה כדי להקל על תאום בין תכניות פיתוח.

„מפת עדיפות“ לפיתוח הכוללת מחוזות, נפות ומרכזים אזוריים.

איזור של דיווחים ונתונים סטטיסטיים, כדי להקל על תכנון ובקרה.

הכנת תכניות פיתוח ממלכתיות בהתאם לתכנית לתפרוסת האוכלוסיה.

הכנת מפתח אזורי לתקציב המדינה.

הקמת מסגרת ממשלתית אזורית שבראשה יעמוד נבחר או ממונה. למסגרת זו יהיה

תקציב עצמאי וסמכות לקבוע ולאשר תקציבי פיתוח.

הכוונת הפיתוח באזורים מרכזיים

מדיניות

אי עודד השקעות, ציבוריות בענפי כלכלה בסיסיים במרכז הארץ. המשכיותה וחיזוקה של מדיניות השמירה על קרקע חקלאית, ביחוד במרכז הארץ. החכרת קרקעות המדינה לפיתוח רק בהתאם ל"מפת העדיפויות" המראה האזורים המועדפים לפיתוח. הקמתם של שיכונים ציבוריים במרכז הארץ חייבת להיות בהתאם ליעדי האוכלוסיה של תכנית המיתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסיה.

כלים ואמצעים

הכנתן של תכניות מיתאר מקומיות בהתאם ליעדי האוכלוסיה של תכנית המיתאר הארצית ואי-אישורן של תכניות חורגות. אי הפשרת קרקע חקלאית לבניית מגורים או תעשייה במחוזות המרכז. כל תכנית מיתאר מקומית במרכז הארץ תכלול שלבי פיתוח שבאמצעותם אזורים מסוימים יוקפאו להקמת מבני מגורים עד הכנתן של תכניות מפורטות.

סיכום

1. יש חשיבות עליונה בשימוש ביעדי אוכלוסיה כבסיס לפיתוח, לא רק לשם חישובי הדרישה לתשתיות ומתקנים, אלא לצורך תכנונם של פרויקטים משולבים לפיתוח אזורי, הכוללים תעסוקה, שיכון ומוסדות ציבור.
2. יעדי אוכלוסיה עשויים להוות אמצעי יעיל לתאום בין גופים שונים לצורך ביצועה המאוזן של אסטרטגיית פיתוח מוסכמת.
3. התכנית לפיתוח אזורים בעייתיים צריכות להתבסס על יעדי אוכלוסיה שנקבעו על פי מדיניות, מכיון שתכניות שתתבססנה על תחזיות על פי מגמות קיימות יוכלו רק לחזק כיוונים קיימים, לעיתים שליליים.
4. מתודולוגיה לקביעת יעדי אוכלוסיה על פי מדיניות — פתוחה בעת הכנת "תכנית המיתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסיה בת 7 מיליון תושבים". האסטרטגיה העיקרית של התכנית היא לפתח את האזורים הפריפריאליים בד בבד עם ריסון הגידול הבלתי מתוכנן בחבלים המרכזיים של הארץ.
5. לקביעת יעדי אוכלוסיה יש השלכה על הדמות העתידית של הקרקע, כי הדרישה לקרקע נובעת בעיקר ממספר התושבים הנמצאים באזור.

ליאור גולדנברג המחשב האלקטרוני

אבדהם עמיאל דוגמה לנתוח נתוני קרקע

לצורך חקלאות

זה נכון עבור האיכר היוזבי בן תקופתו של אלכסנדר הגדול, ולחקלאי בן זמננו בארץ מפותחת; זאת על אף שהדרישות מהקרקע השתנו ללא היכר:

✦ בגלל הצורך לאפשר ביטוי אופ-טימלי לפוטנציאל הגנטי של צמחים „מודרניים“;

✦ בגלל „התפקידים“ הנוספים ה-מוטלים על הקרקע, המגיב ב-עצמו, ובתורו, משפיע על רכיב-בים אחרים בכיוספרה (לדוגמא, היות הקרקע Buffer בעת המעבר של חומרי הדברה אל מי התהום).

ניתן לעקוב אחר השינויים שחלו ב-גישה Quasi -אינטואיטיבית זאת ל-אורך ההיסטוריה ולהיווכח בצורך ה-קיים לחקלאי המודרני בשיטת מיון ו-יעוד שתאפשר ניצול אופטימלי של השתלבות בית גידול – קוד גנטי של צומח.

התפתחות שיטות לסינון קרקעות ויעודן

תרבויות רבות התבססו לרוב על קר-קעות בעלות תכונות רצויות כעל מקור טבעי ראשי. דוגמה לכך היא השרשרת העתיקה של תרבויות הגילוס, שקיומה התאפשר הודות לשכבת הקרקע בעלת הרכב טוב ועשיר שהושקאה מדי שנה ע"י הנהר. דוגמאות טובות נוספות: ב-

שיטת מיון הקרקעות שהיתה נהוגה בסין לפני כ-4200 שנה דומה במהותה לזאת המשמשת בחקלאות המודרנית. שיטה זאת מביינת את הקרקעות לסו-גים ולטיפוסים שלהם דרגות חופש, ה-עשויות לגרום לטעויות בהערכת השו-פוש האופטימלי של שטח נתון.

פריצת דרך, מחשבתית וכלית במיון קרקעות אפשרית היום בגלל השימוש במחשב האלקטרוני. בעזרת כלי זה ניתן: א) לקלוט, לאכפף ולנהל מס-פר רב של נתונים, כיעילות רבה לאין שיעור מזו המקובלת בשיטה הידנית; ב) לנתח נתונים אלה בעזרת אלגור-י-טמים, לקבלת תאור כמותי של פוטנ-ציאל הקרקע והסובב ומידת ההתאמה לצורך אנושי כלשהו; ג) להציג את הת-אור בצורה גראפית או אחרת באופן ישיר (ללא צורך בתווך והכללה הנוכ-עים מהחלוקה לטיפוסי קרקע).

דוגמא לכך מובאת מאזור המערבי של איי. בעבודה זו מוצע גם השימוש באי-זוטופיים טבעיים יציבים כמים שבחתיך הלא רווי בכתכונה מנחה בסקר הקרקע.

הצורך בשיטת מיון ותייעוד

אינטואיציה של המשתמש בקרקע, הנשענת על נסיונו הוא ועל נסיון קוד-מי, משמשת זה זמן רב כמכשיר ל-קביעת ההתאמה של גידול חקלאי לבית גידול נתון כלשהו. באופן עקרוני דבר

ממשרד החקלאות של ארצות הברית;
 ויבל את גישתו של Dokuchaev
 בבואו להציע מיון
 קרקעות למדינות הברית של אמריקה.
 ב-1927 הוא הגיש סכמה ראשונה של
 מיון סוגי הקרקע ביבשת הצפון אמ-
 ריקאית³.

מרכיבים עיקריים להכנת סקר-קרקעות אופיינית (6, 7, 8, 9, 10, 11)

1. צורות גיאומורפולוגיות, כגון, ירמה, מדרון, מרגלות מדרון, פשטי הצפה.
2. אבניות וסלעיות. הנתונים החשובים במרכיב זה: הרכב מינרלוגי של האבנים והסלעים, צורתם, % הכי-סוי שלהם.
3. ההרכב המכני, המצביע על התפל-גות גודל החלקיקים.
4. מוליכות הידראולית.
5. PH.
6. % שיפוע.
7. עומק הקרקע.
8. איפיון מינרלוגי של מקטעי הקרקע.

סיווג נוסף של קרקעות לפי אפשרות ניצולן (12)

לאחר הכנת מפות סקר הקרקע מת-קבלות קבוצות גדולות של קרקעות, ה-גבדלות זו מזו בתכונות משמעותיות, או בקבוצות של תכונות. לדוגמא: עומק הקרקע, מבנה, מירקם, סכנת הסחפות. מקובלת היום חלוקה ל-8 מחלקות גדו-לות:

1. קרקע טובה מאד. מתאימה למבחר רב של גידולים בשיטות עיבוד קוני-בנציונליות, מישורית, עמוקה, קצב חלחול גבוה.
2. קרקע טובה. מגבלות קלות של עו-

עמקים של הפרת והחידקל במסופוטמיה ושל הנהרות Hwang-Ho, Yang-Tze Indus בהודו ובסין פרחו תרבויות מפות-חות מאוד. ידיעת התכונות הקרקעיות והתאמת הגידולים לתכונות אלו איפש-רה אספקת מזון בשפע. דבר זה גרם ליצירת מסגרות התישבותיות קבועות, בתחילה כפריות ואחרי כן גם בתכונת של ערים. חוסר ידיעה בתחום זה היה מנת חלקם של שבטים נודדים, בעלי תרבות ירודה, שהתבססו בעיקר על מר-עה¹.

קריאה מוטעית של תכונות הקרקע וניצול בלתי נכון הביא נזקים חמורים, אשר גרמו גם לנפילת ממלכות ולנדידת אנשים למקומות אחרים². דברים אלו נכונים גם היום^{3, 4, 5}.

עם עליית רמת התייחסות של העוס-קים בחקלאות התפתח סקר הקרקע. מט-רתו העיקרית היתה הכנת תרשימים ש-מסומנים בהם גבולות קרקעות בעלות תכונות שונות. כך, כבר לפני 4200 שנה הוכן בסין סיווג סכמטי של הקר-קעות, אשר היה כה מדוייק עד כי שי-מש כבסיס למיסוי הוגן (במונחי התר-בות הסינית הקדומה). לפני כ-3000 שנה היתה מקובלת ביוון חלוקת קרק-עות על פי מפתח המשקלל בנוסחתו הסופית את ערך כל תכונת קרקע בין כל יתר התכונות. מפתח זה מוזכר גם ע"י הומרוס באודיסיאה.

1. הקרקע הוא מצע גידול הצמ-חיים.
2. הקרקע הוא כיסוי עילי המורי-כב מתוצרי התרוחחות פלעים.
3. הקרקע הוא גוף טבעי, המשקף את הביוספירה לתהליכיה.

הגישה האחרונה קיבלה דחיפה עם פרסום עבודותיו של V. V. Dokuchaev בשנת 1883. C. F. Marbut

על אף היותה שיטה טובה לוקה במספר חסרונות מהותיים:

1. קשה להביא בחשבון יחסי גומלין בין תכונות קרקע שונות ועל כן תיתכנה במקום אחד שתיים או יותר תכונות קרקע, כשכל אחת מהן כה הנידון נחשב עמיד בה, אולם השפעתן המשולבת אינה נאפשרת התפתחות אופטימלית של הצמחים.

2. התאמת גידולים על פי סקר קרקע פדולוגי היא שיטה נפוצה הקרקע ממוין על פי סוגיו והפוצתו, אך יש כאן מגבלות אחדות. ביחידות המיון הגבוהות של סקרי הקרקע יש מעט תכונות משותפות. ככל שיוך דים בשלבי ההירארכיה גדל מספר התכונות המשותפות. ההנחה הנורבעת היא, כי ידיעת טיפוס הקרקע מצביעה על רוב התכונות החשובות לחקלאות. הנחה זו אינה תמיד נכונה. בין היתר משום שתכונות קרקע חשובות לא נחקרו.⁽¹³⁾

3. טווח השתנות התכונות לעתים נרחב מאוד ולעתים איננו ניתן להגדרה כלל. לדוגמא: בקרקע מסוג טרה רוסה טווח ההשתנות של תכולת הגיר נע בין 0% ל-10%. לעתים היא מגיעה ל-20% או אפילו ל-30%. קיבול הקטיונים החליפיים נע בין 30 מיליאקווילנט/100 גר' קרקע עד 40 מיליאקווילנט/100 גר' קרקע. ה-HP משתנה בתהום נרחב, מ-5 עד 147. על פי סווג אחר: טרה רוסה שסימנה A1 היא חסרת גיר ורדודה. אך פוגשים גם בטרה רוסה בעלת אותו סימון המכילה גיר.⁽⁸⁾ תכונות נוספות, בעלות חשיבות מרובה לצורך יעוד קרקע לגידולים חקלאיים אינן מוגדרות כלל.

4. מק, שיפוע, סכנת הצפה. פתרון קל יותר שימוש באמצעים אגרוטכניים מקובלים.

3. קרקע בינונית. מגבלות אפשריות: עומק, קצב חלחול מהיר מדי או אטם מדי, עודף מועט במלחים. סכנת סחף קרקע חמורה, פתרון ב-אמצעי עיבוד מיוחדים לשימור קרקע.

4. קרקע מטיב ירוד. גורמים מקבילים: עומק, שיפוע, אבניות, סכנת סחף, מוליכות הידראולית נמוכה, המלחה. עיבוד מיוחד לגידולים מיוחדים.

5. קרקע לניצול אקסטנסיבי, ללא מגבלות. החסרונות: שיפוע רב, ערכים גבוהים של אבניות וסלעיות, ניקוז לקוי. עיבוד מיוחד.

6. קרקע לניצול אקסטנסיבי, עם מגבלות: אחוזי אבניות וסלעיות גבוהים, עומק מועט, שיפוע גדול. אין אפשרות לעיבוד חקלאי של הקרקע, אלא בכלים כבדים למטרות מיוחדות.

7. קרקע לניצול אקסטנסיבי, עם מגבלות חמורות. המגבלות של קבוצות 5 ו-6 מופיעות בצירופים, בעוצמה ובתדירות רבה, אין אפשרות לעיבוד חקלאי של הקרקע.

8. קרקע בלתי מתאימה לניצול חקלאי.

מגבלות השיטות הקיימות ליעוד קרקע

ההתאמה של גידול חקלאי לבית גידול מצוי כלשהו קשה ומסובך לחקלאי, למתכנן החקלאי ולמומחה הקרקע. השוואת תוצאות בדיקות קרקע של שדה מסויים עם דרישות הגידולים הרצויים

4. אי בהירות נוספת קיימת בתאור חתך הקרקע. לדוגמא: בטרסה רוסה מצונו החתך כ-ABC, אך יכול לה- יות גם AB. אין ידיעות אודות התפלגות מרכיבים היוניים בחתך הקרקע, כגון: כמות הורסית בחתך, קיבול הקטיונים החליפיים, PH, מוליכות הידראולית ועוד. לעתים, אופק B מהודק ולעתים לא. ייתכן מבנה רגבי, או מבנה מפורר¹⁵.

נעשה ניסיון לבנות פונקציות המתארות באופן כמותי את פוטנציאל השטח. בשלב השלישי נעשית „ההכרעה“: נבדקת התאמתו של בית גידול — או חלק ממנו — לשימוש רצוי נתון כל- שהו, או למספר שימושים אלטרנטיביים. שימוש זה עשוי להיות נשיאת עומד קלוגס, שימור טבע, סיפוק צרכי צמח המשמש לאדם למזון, לכסות או ליופי, וכי. תוצר שלב זה היא מפת תכנון ברמת הפירוט הדרושה.

דרישות משיטת סיווג ומיון קרקעות

דוגמא ליישום שיטת המיון

מכל מה שנכתב עד כה עולה, כי ה- תפיסה ה-Quasi אינטואיטיבית שלטת בתחום מיון ויועד הקרקעות מזה שנים רבות. על מנת לגשר ביתר יעילות בין מיון הקרקעות על פי תכונותיהן לבין דרישות הצמח שרוצים לגדל יש צורך בשיטה כמותית, אשר תצביע במדוייק על רכיביו השונים של פוטנציאל הקרקע והסובב. דבר זה ניתן להשגה הוך שימוש במחשב האלקטרוני, אשר מ- נקודת ראותו של מיעד הקרקע, מחייב פריצת דרך מחשבתית — מהתיחסות האינטואיטיבית למחצה ליאת המחייבת כימות ואירגון. דרך כזאת מוצעת בהמ- שך.

נתונים, ברמת דיוק של 7 קמ"ר, נאס- פו בשטח של כ-1000 קמ"ר, המשתרע משפת הים, באיזור אשקלון, עד קו פר- שת המים הארציית ליד חברון. נתונים של 36 תכונות קרקע וסובב נאספו ממאגרי אינפורמציה (לא ממוכנים) קיי- מים, נקבעו בבדיקות עצמיות, או חוש- בו. נתונים אלה יצרו קובץ בסיס. ניתוח הנתונים מראה כי באיזור ש- נבדק:

- (1) הרבה תכונות קרקע וסובב עצמיות. על כן כדי לקבל תמונה מהימנה או- דות הפוטנציאל של השטח, יש לב- דוק את הגורם בכל אתר ואתר.
- (2) קשרים טובים קיימים בין תכונות כגון:

- ✦ תכולת הגיר בשכבות א' ו-ב' של הקרקע ואחוז הפילט;
- ✦ ככל שהתכנית צפופה יותר, כמות החול בחתך קטנה יותר, ותכולת החרסית גבוהה יותר;
- ✦ עם הגדלת השיפוע גדל אחוז החול בחתך, ובהתאמה, קטנים אחוזי הפילט והחרסית. (מעניין לציין כי תכולת החרסית בשכ-

דרך הפעולה עשויה להראות „יבשה“, לפחות בשלב ההסתגלות של המסגרות בהן חייבים „להידחס“, עם המעבר ל- שימוש במכונה. בשלב הראשון (לאחר כתיבת תכנית המחשב המתאימה) או- גי מים את הנתונים הישירים, כפי שמת- קבלים בשדה או במעבדה. בשלב השני מנתחים את הנתונים: בודקים את כמותם ואת מהימנותם; קוב- עים האם יש צורך בהשלמת מידע; מחפשים קשרים בין התכונות, ומנסים לאתר תכונות מפתח ותכונות מנחות;

סיכום

הגישה ה-Quasi-אינטואיטיבית והכמו-תית למחצה משמשת כבסיס ליעוד שט-חיים. המחשב האלקטרוני הינו כלי לקביעת התאמה של פוטנציאל בית גידול נתון ל-צורך תכנון כלשהו. איזוטופים טבעיים עשויים להצטרף לרשימת התכונות הנבד-קות לקביעת פוטנציאל אזור, למטרת תכנון, בתור חכונה מנחה.

מפרגות

1. Simenson, R. W. Soil classification in the U.S. U.S.D.A., Soil Conservation Service Pub. 1796.
2. Ping-Lee H., Etudies in History, Economics and Public Law. Col. Uniservation Eervice Pub. 1976.
3. הסוכנות היהודית והמועצה האזורית „מטה יהודה“, תכנון אזורי כולל — מבר-אות ירושלים. 1969.
4. הסוכנות היהודית והמועצה האזורית „מטה יהודה“, דו"ח התקדמות הצוות ל-תכנון אזורי כולל, 1970.
5. הסוכנות היהודית והמועצה האזורית „מטה יהודה“, הסקטור ההקלאי, דו"ח ה-צוות לתכנון אזורי כולל, 1971.
6. Bartelli, L. U. and All, Soil survey and land use planning/soil science, Society of America, American Society of Agronomy, 1966. pp. 8 70, 37—60, 87—102.
7. דן, י., הגחיות לסקר קרקע. מדינת ישראל, משרד החקלאות, מכון וולקני, 1964.
8. דן, יוצ. רן, מפת חבורות קרקע של ישראל. מדינת ישראל. משרד החקלאות, 1975.
9. U.S.D.A., Soil conservation service, National Inventory of Soil and Water Conservation Needs. 1967.
10. U.S.D.A., S.S.S., Soil Classification — A compressive system, 1955.
11. N.S.D.A., S.S.S., Supplement to soil classification system, 7th Approximation. 1970.

(המשך בעמ' 58)

בה בי גרלה עם הגדלת הי-שיפוע).

3) בדיקת מתאמים מרובים מראה כי באזור הנבדק (ים תיכוני טיפוסי) קיימות מספר תכונות מפתח. בייניהן יש לציין את הסלעיות וה-אבניות ואחוז השיפוע:

$$Z = 102.35 + 0.19 \times S - 2.5 \times AS$$

$$AS = 14.17 - 0.24 \times Z - 0.0028 \times M + 0.05 \times PR$$

כאשר:

Z — עומק הקרקע (ס"מ)

S — שיפוע (%)

AS — אבניות וסלעיות (%)

M — תפנית (מעלות)

PR — משקעים (מ"מ)

שימוש באיזוטופים

יציבים בסקר הקרקע

התבוננות בתכונות אלה מביאה ל-הצעה של שימוש באיזוטופים יציבים טבעיים (O. Deuterium). ניתן לשער כי איזוטופים אלה עשויים להיות תכונות מפתח, או תכונה מנחה: היות וה-פרקציונציה האיזוטופית מושפעת מגור-מי סביבה, כגון טמפרטורה, כמות משק-עים וחלוקתם, ועוד (17, 18) ומגורמים קרקעיים (בעיקר מהטקסטורה), נפיצות (Abundance) איזוטופ במים שבח-תך הלא רווי עשויה להצביע על המיר-קם של הקרקע, על אחוז הגיר בחתך, על כמות הגשם והתפלגוהו באתר נתון. כמו כן השימוש באיזוטופים טבעיים עשוי לתת תאור מהימן של תהליכי ה-Transport' בחתך, דבר שאליו, עד כה, לסקר הקרקע אין כמעט מענה.

היטל השבחה ככלי תכנוני

רונית רוגנו

במאמרה, "מס השבחה ומטרות ציבוריות" בוחנת ד"ר רחל אלטרמן (1977) את מס השבחה דאן, (היטל השבחה כיום) לאור יעדים תכנוניים ופיסקאליים. מסקנתה היא, כי מבין שני סוגי היעדים דווקא אלו הפיסקאליים משיגים את מטרותם, בעוד היעדים התכנוניים אינם מתממשים.

יעדים פיסקאליים מושגים מעצם ההכנסות הצפויות מהיטל ההשבחה, המהווה 50% כשווי השבחת הקרקע. אך בעוד שרשות מקומית יכולה להראות מול ההכנסות הבאות מהיטל ההשבחה הוצאות כגון: הכנת תוכניות, ביצוען, סכומי פיצויים ששולמו בגין גזקי תיכנון, סכומים שהוקדשו לרכישת קרקעות לצורכי ציבור וכד', הרי שנבצר ממנה להוכיח כיצד השפיע היטל ההשבחה על עצם התיכנון. למעשה, עדיין נותרה השאלה: האם היטל ההשבחה במתכונתו הנוכחית משמש כלי תכנוני יעיל או גורם לעיוות שיקולי תיכנון בשל היותו כלי כלכלי?

היטל השבחה ועקרונותיו

מחקרים רבים בתחום, "מדיניות מקרקעין" מעלים סברה, כי קרקע היא משאב יוצא דופן. אחת התכונות המאפיינות היא, היות הקרקע משאב ציבורי גם אם היא בידים פרטיות. כתוצאה מכך נוצר מצב מוזר: פרנסי הציבור פועלים להעלאת שווי הנכס, אך הבעלים הפרטיים הם הזוכים ברווחים. אחד הנסיונות ליישב את הסתירה הוא רעיון היטל/מס ההשבחה. הרעיון העומד כאחורי היטל ההשבחה גוסס בצורה יפה ע"י ג'יימס א. פילדס (1977):

"כיסוי הוצאות הכנת תכניות בנין עיר, עריכתה או ביצועה מתוך דמי השתתפות שישולמו על ידי אלו שערך נכסיהם האמיר עקב הכנתה, עריכתה או ביצועה של התכנית, הינו על ידי אלה שנהנו הלכה למעשה מהתכנית" (פילדס, כנ"ל מנהל עובדון פייבוש-מושקוביץ נגד עיריית בת-ים).

השופט שמגר מציין, כי בעוד שהרשות המקומית פעלה להלכה לטובת הציבור — גרמה למעשה להעשרת הפרט. בדבריו, מדגיש השופט את האקטיביות, נקיטת היוזמה של הרשות המקומית, בכבואה לפתח את תחום שיפוטה לעומת הפסיביות של בעלי הקרקע. על ידי נקיטת היוזמה נוטלת הרשות המקומית על עצמה התחייבות כספית גדולה להכנת התכנית, עריכתה וביצועה, בעוד בעלי הקרקע נהנים בלא לנקוף אצבע. מתוך שנאמר אפשר להקיש על שלא נאמר. השופט שמגר מציין את אלו שערך קרקעותיהם עלה והם הנהנים הישירים של התוכנית. אולם קיימים בעלי קרקעות שכתוצאה מהתכנון נפגע ערכה הכלכלי של הקרקע שלהם, ועל הרשות המקומית לפצותם על כך. נמצא, כי היטל השבחה פועל למען שיוויונות בשלושה מישורים — לגבי הציבור

לגבי הנהגים ולגבי הנפגעים. (יש לציין כי היטל ההשבחה וגם מס השבחה שקדם לו לא דיברו במישרין על העמדת היטל ההשבחה לעומת מתן פיצוי על נזקי תכנון; אולם ניתן לראות זאת בהגדרה, כי היטל השבחה מיועד להכנת תכניות וביצוען, כאשר חלק מעלות התכנית היא מתן פיצויים על נזקי התכנון).

היטל ההשבחה מסב מחצית (בארץ) מעלית ערך הקרקע מהכיס הפרטי לכיס הציבורי ידואג לכך כי הפרט לא יתעשר כתוצאה מפעילות ציבורית. מצד שני נמצאים בידי הציבור כספים לתשלום לפרט אשר נפגע מהתכנון.

היטל השבחה במתכונתו הנוכחית הפך לחלק מהכלים הכלכליים של הרשויות המקומיות. בתור שכוה הוא מעורר מחשבה לגבי כשירותו ככלי תכנוני.

היטל השבחה ככלי תכנוני

רוב המקומות בארץ אין מצב של „חוסר תכנון“ שכן עדיין מתבססים על תכניות תכנון עיר שתוכננו בתקופת המנדט הבריטי או אפילו בראשית ימיה של המדינה.

תכניות אלו מהוות בסיס להתייחסות וגוחות במקרים בהם יש להעריך את הקרקע, אולם אינן יכולות להיות בסיס לתכניות צורכי החיים השתנו במידה ניכרת ושינו את הגישות התכנוניות. רשת הכבישים, למשל, תופסת עתה מקום רב יותר בשיקולי התכנון. הכבישים רחבים ושטחי החניה רבים יותר. כמו כן ניתנת תשומת-לב רבה יותר לגנים או לשטחי ציבור פתוחים.

מכסות התכנון השונות, המשקפות למעשה עליה ברמת החיים, דורשות הכנת תכניות חדשות בעלות גישה מודרנית יותר. אי לכך חלק נכבד מתקציב מחלקת תכנון עירוני מוצא על הכנת תכניות חדשות וביצוען. לעיתים נערכות תכניות רבות לאזור מסוים, זו על גבי זו, עד אשר נמצאת תכנית לשיעור רצון הרשות המקומית, בעלי קרקע פרטיים, במידה וקיימים, והמתכנן עצמו.

מול הרצון לתכנן עומדת השאלה כיצד לממן את עלות התכניות וביצוען. רשות מקומית יכולה לממן כביש חדש ע"י אגרת כבישים, רשת ביוב על ידי אגרת ביוב וכן הלאה, אולם אין בנמצא „אגרת תכנון“. היטל השבחה בא למלא חלל זה ולשמש כלי עזר כלכלי בתחום התכנון.

להמחשת היטל השבחה ככלי תכנוני ערכתי שתי טבלאות (עמוד 83)

1 בטבלה מס' 1 נשאלו שאלות לבידיקת השפעת היטל השבחה על שיקולי התכנון. בעצם השאלה אין עדיין נסיון לסיווג השפעת היטל ההשבחה על שיקולי התכנון. ההשפעה יכולה להתבטא לטוב או לרע. בטבלה מס' 2 נעשה נסיון לבדוק אם מתוך ניסוח הצעת החוק גופו ניתן לחזות כבר בהשפעות חיוביות או שליליות על התכנון.

מתוך הטבלאות עולה, כי שתי השאלות הראשונות מטבלה מס' 1 נענו בצורה שלילית. ניסוחו החדש של ההסדר המשפטי באשר להיטל ההשבחה עלול לעוות שיקולי תכנון בהקשר לאחוזי הבניה — העלאה בלתי מבוקרת, וכן מפקיעה מהרשות המקומית את השליטה על עיתוי הפיתוח וכיוונו הרצוי. שאר השאלות נענו בצורה חיובית. הצעת החוק מעודדת כל פעילות הקשורה להכנת תכניות, לביצוען ובעיקר מעודדת תוכניות לרווחת הציבור.

השבחה — בדיקת יישומו בעירית חיפה

הבדיקה נעשתה במחלקת התיכנון של עיריית חיפה בחודשים מאי—יוני 1984 מתוך שיתוף פעולה של מחלקת תיכנון העיר.

יסוקרו תוכניות „רמת גולדה“ הידועה כתוכנית חפ/1410 וכן תוכנית „גבעת התותחים“ הידועה כתוכנית חפ/1421 ב'. כן יאוזכרו תוכניות כגון „רמת אשכול“ ורמת חביב.

תוכנית רמת גולדה מבוצעת הלכה למעשה. כן התלו בביצוע פרויקט גבעת התותחים“ תוכניות כמו רמת אשכול או גבעת חביב מתעכבת בשל סיבות המפורטות בהמשך.

מתוך התכניות שהוצגו בפני נראה כי בראש ובראשונה עומדת טובת הציבור ורווחתו בסולם העדיפויות של עיריית חיפה. בכל התכניות לא התבטא שיקול ההכנסה מגביית היטל השבחה כתוצאה מהעלאת אחווי הבניה. היטל ההשבחה נגבה בשל עליית ערך המגרשים בתוכנית ובגבולוחיה כתוצאה מתיכנון רציונאלי בעל מבט כללי ולא נקודתי. נראה שמחלקת תיכנון חיפה הצליחה להתגבר על „מכשלה“ זו של היטל ההשבחה.

* * *

שלושת הסעיפים הבאים יגסו להראות קביעה זו.

האם היטל השבחה מעודד עלית אחווי בניה?

בתוכנית המתאר המופקדת של חיפה אין למצוא קו אחיד המראה על ציפוף יתר במגמה לממש את זכויותיהם בגביית היטל. הציפוף או הגבלתו הם עניינים וקשורים באופי הפיזי של השטח (הררי, מבוותר או מישורי) ובאופי האזור (למגורים או עסקים).

לדעת שמאי העיריה, אוכלוסיה צפופה גוררת אחריה ריבוי שטחים ציבוריים יקרים להקמת בתי ספר, גנים, טיפות חלב וכו'. מערכות התשתית גדלות ודורשות השקעה רבה. היטל ההשבחה אינו מסוגל לממן את כל העלויות הנלוות האלו ולכן אינו מהווה שיקול כלכלי.

השמאי מוסיף עוד כי העלאת אחווי הבניה תורמת לעליית ערך המגרש רק עד מידה מסוימת. ציפוף גבוה גורם דווקא לירידת ערך המגרש ובהיטל השבחה מדובר רק על עליית שווי הקרקע כתוצאה מהרחבת זכויות הבניה, ולא על הרחבת זכויות הבניה בלבד. בבדיקת תוכניות שונות במחלקת התיכנון חיפה מצאתי כי לדעת השמאי עליית ערך הקרקע אינה קשורה אך ורק לעליית אחווי הבניה. בדרך כלל גוהגת עיריית חיפה עפ"י מגמות כלליות (ציפוף אזוריים מסוימים לעומת אחרים בהם הנטייה היא להלל את האוכלוסיה) ואינה מעלה את אחווי הבניה מתוך שיקולים כלכליים.

עקרון שמירה על שיקולים תכנוניים משתקף בפס"ד שנתקבל בערעור שהגישו בעלי חלקה בגבעת גולדה על גובה ההשבחה. לטענתם לא התווספו אחווי בניה והשבחת החלקה אינה גבוהה. אולם בית המשפט קיבל את דעתו של שמאי העיריה כי ערך הקרקע עלה בשליש כתוצאה „מהשיפור הרב שחל בתכנון ורווחת הציבור עקב הגדלת השטחים הציבוריים והאתרים לבינייני ציבור, הסדר בעיית תנועה מוטורית והפרדת התנועה העוברת מן התנועה השכונתית“.

האם היטל השבחה מעודד כיווני פיתוח רצויים?

הכזנת כיווני פיתוח היא בעיה כואבת לרשויות המקומיות. בנוסף לפגיעה ברצף אורבני שיוצרים מגרשים ריקים הם מקור להזנחה, פסולת, ומוקדים חשוכים בלילות. פגיעה ברצף אורבני מתבטאת גם מבחינה כלכלית כאשר נסללים כבישים והשימוש בהם אינו מירבי.

קרית אתא מתמודדת עם בעיה זו בהצלחה מועטה ביותר. על מנת למשוך אוכלוסיה למרכזה העלתה את אחוזי הבניה מ-10% ל-70%. לכאורה, החלטה נבונה אולם היטל השבחה פגע בה — בשל עלית אחוזי הבניה בצורה משמעותית גם היטל השבחה גבוה ובעלי המגרשים אינם מעונינים לממש את זכותם. מנקודת מבטו של בעל המגרש היטל השבחה מהווה דווקא תמריץ שלילי לפיתוח!

גמשיך ונבדוק את התוספת השלישית לחוק התיכנון והבניה מתוך הבטים של זמן פיתוח. האם בעל מגרש פרטי מחוייב ליתן את הדין על חוסר פיתוח מגרש? נראה כי החוק הלך לקראת בעל המגרש הפרטי בנושא זה ולא לקראת הרשות המקומית. אחד התיקונים שהוכנסו בהיטל מוכה את בעלי הקרקע בדחיית תשלום היטל השבחה עד ליום מימוש זכויותיהם (מכירה או קניה). כתוצאה מכך יכולות הכוונות הטובות של הרשות המקומית לרדת לטימיון. מגרשים ישארו בחוסר פיתוח או בנויים באחוזי בניה נמוכים בניגוד למגמות הציפון.

יתרה מכך — היטל השבחה נקבע 15 יום לאחר אישור התכנית עפ"י המדד הנמוך בין מדד יוקר המחיה ובין מדד הוצאות הבניה. מיום זה ואילך מוצמד החוב ועולה בהתאם לכך. אולם ערך המגרש עולה בהתאם לפיתוח. לא נותר לבעל מגרש באזור בלתי מפותח אלא להמתין ולחכות למימוש וביצוע תוכניות הפיתוח של הרשות המקומית ובעלי מגרש שכנים. ככל שהאזור יהיה יותר מפותח, יותר מאוכלס והקרקע בו תעשה יותר נדידה — ערך המגרש יעלה, גבוהה יותר מההצמדה המושתת על חובו. דווקא כאן פועל עקרון „התגשמות ציפיות“ המעודד ספקולציות!

בעירית חיפה ידעו לספר לי על אזור רמת חביב בבעלות האחים כיאט. באוקטובר 1981 אושרה התוכנית בעלה השבחה מרובה. חוב הבעלים נקבע ל-604 דולר מוצמד למדד הנמוך. כיום עומד חובם על 584 אלף דולר. כיוון שלא ניתן להעריך מחדש את ערך הקרקע יוצא שחובם הוול ב-4—3 אחוזים.

לעומת זאת, אם הרשות המקומית רוצה בפיתוח היא חייבת לשלם מיד בלא לדעת מתי תקבל חלק מההוצאה חזרה, באמצעות היטל השבחה.

נראה לי, כי כאן מתגלות חולשותיו של היטל השבחה:

- (א) אין הוא מס פרוגרסיבי שניתן לדרגו על פי מגמות הפיתוח הרצויות, אלא היטל קבוע.
- (ב) אין הוא מאפשר לרשות מקומית לכפות על בעלי מגרשים פרטיים בתחומה לממש את זכויותיהם לפיתוח, בהיותו תלוי בזמן מימוש הזכויות ולא בזמן אישור התכנית.
- האם היטל השבחה מעודד:

● הכנת תוכניות?

● ביצוע תוכניות?

● תיכנון לרווחת הציבור?

העידוד שהיטל ההשבחה תורם למעשה הוא בהיותו כלי כלכלי הבא לעזור לרשות מקומית בחלק מההתחייבויות הכספיות שנטלה על עצמה. אולם היטל ההשבחה נקבע על פי ערך הקרקע הסופי ואינו קשור או נובע מההוצאות שחלו על התכנית עצמה או על גלגולי התוכנית עד שהגיעו לאישור. לשכונה „רמת גולדה“ הוכנו חמש תוכניות, בערכו מדידות רבות, אולם הוצאות אלו אינן מוכרות ואינן מתבטאות בניסוח היטל ההשבחה. עיריית חיפה אינה רשאית לגבות מבעלי הקרקע עבור הוצאות אלו.

לעומת זאת באזור „גבעת התותחים“, בעל הקרקע הכין תוכנית על חשבונו והוא אינו מקבל כל זיכוי או פיצוי כספי על כך. נמצא, כי רשות מקומית בלתי אחראית תעדיף לחכות עד אשר בעל הקרקע יזום ויגיש תכנית בינוי. בשיקול קיצוני נמצא, כי הדבר מעודד תכנונים „נקודתיים“, ללא קו או מגמה ברורים.

אם היטל השבחה אינו מהווה תמריץ לשיפור תוכניות ולהכנתן, האם הוא מהווה תמריץ לביצוען? גם כאן התשובה החיובית מוטלת בספק. למעשה, „מועבר הכדור“ למגרש בעל הקרקע. החוק אינו כופה על בעלי הקרקע לממש את זכויותיהם מיד עם אישור התוכנית המפורטת.

היטל השבחה אינו מעודד (כך נראה). הכנת תוכניות, או ביצוע תוכניות, האם הוא משפיע על סוג התוכניות? כאן נראה שהתשובה היא חיובית.

תכנון המתאים לאורח חיים מודרני, המאפשר לציבור לקבל שרותים עירוניים וציבוריים ברמה גבוהה ומאפשר גישה נוחה, הן רגלית והן מוטורית, יעלה, אך ערך הקרקע ובהכרח — את הרווח מהיטל ההשבחה. תכנון מרחבי ולא נקודתי ישפר גם חלקות רבות הגובלות לתוכנית ועל כן גם הוא כדאי מבחינת שיקולי היטל ההשבחה. אם נמצא כי גם רשות המקומית הרוויחה את חלקה וגם טובת הציבור יצאה נשכרת — הרי שמומשו היעדים התכנוניים. מקרה מענין בעיריית חיפה ב„גבעת התותחים“ מראה, כי דווקא שיקולי רווחת הציבור היו לעיני העירייה והיא העדיפה להכתוב בניה במגרשים בעלי ערך נמוך ולוותר על היטל השבחה נקודתי, לעומת עליית ערך החלקות הגובלות ואפשרות לגביית היטל השבחה על פני מרחב תכנון גדול יותר.

תכנית מספר חפ/1421 ג' המכונה „גבעת התותחים“ ממוקמת מרחוב כספרי ומטה לעבר רחוב שמשון. עד הכנת התכנית המפורטת היתה קיימת תוכנית מתאר שחילקה את השטח לשניים: החלק העליון, במעלה הגבעה, על שטח של 6,040 מ"ר, יועד לבניה ואילו חלקה התחתון, בשיפולי הגבעה ועד הוואדי, בשטח של 13,420 מ"ר, יועד לשמורת טבע.

על מנת לבטח ולפתח את הגבעה נזקק בעל האדמות להציע תכנית מתאר מפורטת, אשר עצם הכנתה מהווה עילה לגביית היטל השבחה. הוועדה המקומית באישור הוועדה המחוזית התנתה, כי שטח התוכנית לא יחולק עפ"י התכנית ההסטורית — חלק אחד למגורים ואחד לשמורת טבע, אלא יחולק לשלושה: שלישי עליון כשטח ציבורי פתוח, שלישי אמצעי למגורים כולל כביש גישה ושליש תחתון כשמורת טבע. הרעיון התכנוני — פיזור שטחים ציבוריים בין שטחי מגורים — עולה על התכנית הישנה ולמעשה שומר גם על ערכי המגרשים הגובלים — אשר גם הם זכו למרחבים פתוחים ולנוף.

לאחר קבלת הדין עליו, ערך היום תכנית להקמת מבנים אשר הסתמכה על 101% בניה (לאחר 40% הפרשות לצורכי ציבור): בנין טורי בין 12 דירות; בנין בן 6 קומות, 18 דירות; בנין בן 4 קומות, 12 דירות. אולם גם הפעם התנגדה הוועדה המקומית

לאשר את תכניתו והסכימה על ציפוף של 60% בניה. בנוסף לציפוף אותו בקשה הוועדה המקומית למנוע, נתקיים עקרון שמירה על הנוף וגובה הבנינים הגבול ל-4 קומות בלבד באזור הנמוך.

לכאורה, ויתרה עיריית חיפה על היטל השבחה בתמורה לשיקולי תכנון:

(א) ויתרה על היטל השבחה כתוצאה מאיסור בניה במגרשים בעלי ערך גבוה. יש לזכור, כי ערך מגרש בחיפה נקבע גם על פי מקומו במדרונות מתונים המקלים על עלות הבניה וגם עפ"י פינות לנוף. אולם דווקא מגרשים בעלי שיפועים נוחים ונוף מרהיב, שערכם גבוה, הופקעו למטרות ציבוריות.

(ב) ויתרה על היטל השבחה כתוצאה מהרחבת זכויות בניה, לא אישרה בנין רב קומות והשאירה את אחוזי הבניה על 60%.

מצד שני זכתה העירייה להיטל השבחה גבוה מהחלקות הגובלות:

(א) בחלקות גובלות גשמו הפינות לנוף.

(ב) חלקות רבות גובלות עתה עם שטח ציבורי פתוח.

(ג) נפרץ כביש גישה שישמש אוכלוסיה באתרים נוספים.

המסקנה המתגבשת — היטל השבחה עודד שיקולי תכנון מרחביים על נקודתיים, תכנון שהוא עדיף מבחינת רווחת הציבור ולטובתו.

התאמת היטל השבחה לתפקידו ככלי תכנוני

מתכנני ערים ומחוקקים ניסו להתאים את היטל השבחה על מנת שישמש כלי תכנוני יתור מאשר כלי כלכלי. ממשלות שונות באירופה התלבטו בבעית עיתוי הפיתוח, מניעת ספקולציות ונתינת תמריצים לבעלי מגרשים פרטיים לפתחם. הנסיונות באים מתוך הכרה במצוקת ערים באירופה בקרקעות לצורכי ציבור. רוב הקרקעות העירוניות הן פרטיות והחוקים באים לעזור לרשות המקומית בבעיה זו.

בארץ המצב טוב יותר, ברוב הארץ הקרקעות הן אדמות מינהל ומאפשרות תכנון יעיל. הבעיה היא בערים הגדולות בארץ: תל-אביב, ירושלים, חיפה וכו' שבהן האדמות הן פרטיות ובידי בעלים רבים. מענין לבדוק הצעות שונות העונות על יעדים תכנוניים שנתקלו בקשיים להגשמתם באמצעות היטל השבחה.

„הטלת מס השבחה על קרקע שערכה עלה כתוצאה מהמשחק החופשי של הכוחות הכלכליים בשוק הקרקעות“

„חיוב היטל השבחה יעלה בהתאם לעלית ערך המגרש“ (אלכסנדר כהן, 1975)

אחד השינויים שהוכנסו בהיטל השבחה — תשלום היטל יחול רק בעת מימוש הזכויות. אולם הבעיה מתעוררת היא שהיטל השבחה נקבע 15 יום לאחר אישור התכנית ומאותו יום הוא מוצמד למדד הנמוך. נראה, כי לכאורה לבעל הקרקע כדאי להמתין לפיתוח מגרשו. ערך המגרש יעלה ואחוז היטל ירד. אולם אם יחושב היטל השבחה רק בעת מימוש הזכויות, הרי שחישובו יעשה על פי ערך המגרש הריאלי ולא רק על פי ביצוע התכנית. בצורה כזו תמנענה המתנות או ציפיות במטרה להגיע לרווחים גבוהים יותר לבעל המגרש הפרטי.

„חיוב מידי של מס השבחה ורשימתו כחוב אפותיקאי על רכוש בעל הקרקע“

(ממשלת דנמרק, 1972)

מס ההשבחה דרש כי גבית התשלום עבור השבחת הקרקע תעשה מיד לאחר אישור התכנית, ולא עם מימוש הזכויות. דבר זה מהווה אולי תמריץ לפיתוח מהיר אך פגם בצדק הסוציאלי (ראה אלטרמן, 1977). פתרון זה נוסח במתכונת שונה בדנמרק. שם חוייב בעל הקרקע לשלם מיד את המס במזומנים. במידה ובעל הרכוש לא היה מסוגל לשלם את המס, הוא נרשם כחוב אפטיקאי על רכושו (משכנתא ל-12 שנה). לאחר תקופה זו, אם בעל הרכוש לא שילם אל חובו, הוצעה מגרש למכירה פומבית. הכוונה היתה לאלץ את בעל הקרקע להשתמש ברכושו לבניה ולשלם את המס לעיריה.

לכאורה, החוק צודק אך יצר עיוות. בעלי מגרשים קטנים לא יכלו לעמוד במעמסה ומכרו את המגרשים לחברות בניה. כתוצאה מכך, „הופר הצדק השייווני“ ונוצרו בעלי רכוש רב לעומת האחרים. בנוסף לכך חברות הבניה המתינו עד אשר יצטברו בידיהם „גושי תיכנון“ גדולים לביצוע התוכנית ולא פיתחו אותם מיד עם הקניה. מכאן ששכר הרשות הוא למעשה בהפסדה.

„זיכוי הוצאות שיפורים שנעשו ע"י בעלי המגרש“

(ממשלת אנגליה, 1947)

„מקדם מס פרוגרסיבי“

הצעות אלו אפשרו לרשות המקומית להפעיל שיקול דעת בקביעת גובה היטל השבחה. עפ"י הנקבע בחוק גובה היטל השבחה מגיע לכדי 50% משווי השבחה. רשות מקומית המעוניינת לפתח אזור מסוים תוכל להוריד את האחוז הנגבה ולהמריץ את בעלי הקרקע לממש את זכותם בה.

מקדם מס פרוגרסיבי יכול לפתור בעיה כמו זו שעיריית קרית אתא נתקלה בה. עיריית קרית אתא העלתה את אחוזי הבניה במרכז הקריה מ-10% ל-70% במטרה לצופף את המרכז ולהזויל את עלות השרותים, אך נכשלה בעצם מימוש התוכנית, שם בעלי הקרקע אינם מזודנים לממש את זכויותיהם בשל גובה היטל השבחה.

רשויות אחרות נוקטות ב„הסכמים“ במטרה להקל על היטל השבחה. בעיריית חיפה מקילים בהיטל השבחה באזורים בהם עלות הבניה היא גבוהה. דוגמא לכך אפשר לראות בפרייקט „מגדל הנביאים“ שבבנה מעל הכרמלית בעלות גבוהה. צורה אחרת שעיריית חיפה נוקטת — ביטול היטל השבחה בקרקע שהיתה „שמורת טבע“ והופשרה לבניה, אם בעל הקרקע מעניק לעיריה 9/10 מהשטח בעבור שטחים ציבוריים פתוחים.

הסכמים אלו ואחרים כדאי למסד בחוק לתועלת הרשויות המקומיות ובעלי הקרקע, וכמובן לטובת הציבור בכללותו.

סיכום

סקירת ההצעות מעלה, כי ההצעה הראשונה אינה נראית מעשית בשל הבעיה להעריך כל מגרש ומגרש עפ"י קצב הפיתוח. ההצעה השניה היתה קיימת בניסוח מס השבחה והוכחה כלא סוציאלית מעיקרה. שתי ההצעות האחרונות נראות כראויות לעיון והן ברוח דר"ח וועדת אותוארט (1942) והממשלה הליברלית בבריטניה בראשותו של לויד ג'ורג' (1947).

הצעות אלו יאפשרו לרשות המקומית לעודד פיתוח רצוי על ידי החזרי הוצאות

לבעלים אשר יפתחו קרקע ביוזמתם — אם הדבר רצוי לרשויות המקומיות, וכן ייתאפשר לרשות המקומית לגבות אחוים שונים מערך ההשכחה — לאור דווקא 50% כמנוסח בהסדר המשפטי באשר להיטל השכחה. כך יעדיפו בעלי הקרקע לפתח אתרים בהם היטל ההשכחה יהיה נמוך ויעכבו פיתוח באתרים בהם היטל ההשכחה גבוה — הכל בזתאם לנסיבות.

פיתוח מבוקר זה יועיל למימוש תכניות פיתוח בקצב מתואם בין איכלוס האזור לבין פיתוח התשתית העירונית שלו.

טבלה מס' 1 : היטל השכחה ככלי תכנוני

(קריטריונים להערכה)

האם היטל השכחה...

- מעודד העלאת אחווי בניה ?
- מעודד כיווני פיתוח רצויים ?
- מעודד הכנת תוכניות ?
- מעודד ביצוע תוכניות ?
- מעודד הכנת תוכניות לרווחת הציבור ?

טבלה מס' 2 : היטל השכחה ככלי תכנוני

(השלכות תכנוניות)

השפעה תכנונית משתמעת	ההגדרה בתוספת השלישית	הסעיף בחוק
עידוד הכנת תכניות הפקעת השליטה על העיתוי (לעומת ההסדר הקודם)	... עקב אישור תכנית התחלת השימוש בהם בפועל	1 א'. פרשות 2.
עידוד העלאת אחווי בניה ניתן לפירושים שונים !	... הרחבתן של זכויות ניצול בדרך אחרת	3 א. חבות
עידוד הכנת תכניות מרחביות וולא נקודתיות שומת הנכס ביום תחילת התכנית ולא ביום מימוש הזכויות גורמת לירידה ריאלית בהיטל השכחה למרות שערך הנכס עולה	... מקרקעין הנמצאים בתחום התוכנית או הגובלים עמה ... השומה תערך ליום תחילת התוכנית לפי שיעור העליה הנמוך של הממדים האמורים	7ג (7) שומה 9ה. הצמדה
עידוד הכנת תכניות עידוד ביצוע תוכניות עידוד פיתוח מרחב התכנון עידוד רכישת מקרקעין לצורכי ציבור	... להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום רשות מקומית ולביצוען ולרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור	13. יעור ההיטל

שינויים באחוזי בניה בתוכנית מתאר חיפה

עליה	ירידה
אגן רושמיה — מ-60% ל-85%	שלוחות מערביות מ-60% ל-35%
בת גלים מ-80.5% ל-110%	אזור התעשייה — מ-300% ל-150%
קרית חיים מערבית מ-56% ל-70%	גוזה שאנן — מ-105% ל-85%
ורדיה ורדיה — מ-60% ל-85%	מורדות צפוניים
הדר כרמל — מ-105% ל-140%	העיר התחתית — מ-240% ל-110% למגורים לעסקים 50%

רשימת מקורות

- אלוני ירמיהו. (1981). „חוק מס השבחה החדש — קווים והרהורים בשולי החוק”.
מקרקעין וערכם, פ"ז, עמ' 31—22.
- אלתרמן, רחל. (1977). „מס השבחה ומטלותיו הציבוריות”. רבנות לכלכלה, מס' 95, עמ' 39—401.
- בן סירא, יעקב. (1973). „המדיניות הקרקעית בישראל — מגמות וקשיים”. קרקע, מס' 4, עמ' 25—28.
- ברגלס, איתן. (1975). „המס על מקרקעין ורכוש במשק הישראלי”. קרקע, מס' 5, עמ' 3—8.
- זרחי, שאול. (1972). „השפעת המיסוי על שוק המקרקעין ושימושי קרקע”. המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים.
- כהן, אלכסנדר. (1957). „המדיניות הקרקעית של רשות מקומית”. קרקע, מס' 9, עמ' 22—16.
- לוי, יחזקאל. (1988). „הטיל השבחה, עקרונות החוק ופרשנותו”. מקרקעין וערכם פ"ז, עמ' 59—69.
- מאירי אהוד. (1975). „המיסוי החדש על מקרקעין”. קרקע, מס' 9, עמ' 35—31.
- מרגליות, דן. (1978). „הישוב גובה השבחה ביחס למקרקעין”. מקרקעין וערכם פ"ג—פ"ד, עמ' 63—67.
- רבנשטיין, אהרון. (1980). „תכנית מתאר חדשה לעיר חיפה”. מקרקעין וערכם, פ"ז; עמ' 58—62.
- רויטל, ש. (1983). „דיני תכנון ובניה”, הוצאת סדן.
- (ללא שם מחבר) (1972). „שיטת הערכת מחירי קרקע ופרסומם בדגמיק”. קרקע, עמ' 32—29.
- כן נערכו שיחות עם אדרי, בראונשטיין והשמאי מר רבנשטיין, ממחלקת תכנון בעיריית חיפה.

מכגעים ישירים ועקיפים הנגרמים על-ידי מחצבות

החציבה הנה פעולה יזומה ע"י האדם להפקת מינרלים מפני השטח ועיבודם לצורכי המשק. צרכי הפיתוח בארץ דורשים חומרי גלם לבניה וסלילה. תוך כדי ביצוע פעולות אלו נפגע אתר החציבה, ונגרם בו שינוי לעומת מצבו הראשוני. שינוי זה הוא תוצאה של הגורמים הבאים:

- הוצאת נפח גדול של חמרי גלם מתוך הגוף הסלעי.
- הסרת כיסוי "טפל" על מנת לאפשר גישה לחמרי הגלם.
- שינוי כוזויות השיפוע ובגבהים של השטח, שהוא תוצאה של התקרמות קיר החיצוב.
- הקמת מערכת דרכים ומתקנים.
- שינוי באיכות הסביבה כתוצאה מפעולות החיצוב והעיבוד של חמרי הגלם כאתר החציבה.

כל העובר בכבישי הארץ באזורי ההר רואה את "החורים" הרבים המתבלטים בנופים אלה. מאז מלחמת העולם השנייה התרחבה בארץ תעשיית האבן הגרוסה. ברם, המפעלים היו קטנים יחסית, המיכון היה פרימיטיבי למדי, וחלק גדול של העבודה נעשה בעבודת ידיים. בתקופה זו, שבה המיכון ואמצעי ההובלה היו עדיין בשלבי התפתחות ראשוניים, מוקמו רוב המחצבות בסמוך לאתרי הבניה, ומכאן ריבוי המחצבות הקטנות הנטושות הפזורות ברחבי הארץ.

ריבוי המחצבות והתבלטותן גורמים לתגובות שליליות בציבור, הרואה בכך פגיעה וכיעור הנוף הטבעי מחד ופגיעות אקולוגיות ובטיחותיות מאידך. את המפגעים השונים, הנגרמים ע"י מחצבה, ניתן לסווג למפגעים ישירים ולמפגעים עקיפים כאשר רדיוס ההשפעה של מפגעים אלה משתנה בהתאם לסוג המפגע ולסוג החומר הנחצב.

סיווג המחצבות לפי רמת הפגיעה הסביבתית

המפגעים הסביבתיים אינם מאפיינים במידה שווה את כל המחצבות והמחפורות. ניתן לסווג את סוגי המחצבות הקיימות בהתאם לרמת הפגיעה הסביבתית שלהן. סיווג זה מהווה רמז לרמת השיקום הנדרשת לשם תיקון או הפחתת מפגעים אלה. מחפורות חול וארמת מולוי — שטחי החול מהווים, בחלקם הגדול, סביבה סטרילית או דלה בצמחייה או בבעלי חיים, וכריית החול אינה מהווה מפגע גופי, ולכן הפגיעה של מחפורות החול בסביבתן מינימאלית. הפגיעה העיקרית הנוצרת ע"י מחפורות החול היא יצירת בורות, המקשים על השימוש החוזר באתר המחצבה. בורות אלה ניתנים ליישור בקלות רבה ובהשקעה קטנה, יחסית לבורות כורכר ואבן.

מחצבות כורכר – במחצבות אלה, אין הכריה מלווה באבק, ברעש או במפגעים חזותיים חמורים, והכורכר, כמו החול, אינו דורש עיבוד כלשהו. אולם כתוצאה מליכודו של הכורכר, נוצרים בשטח החציבה בורות עמוקים, בעלי קירות תלולים, המגיעים לעיתים לעומק של 20 מטר. בורות אלה יוצרים מפגע בטיחותי ניכר. כמו כן פוגעים הבורות באפשרות החזרת השטח לשימוש חוזר. במקרים רבים משמשים בורות הכורכר לסילוק אשפה מוצקת בצורה בלתי מבוקרת. עד כה השתמשו גם בכורכר לבניה וסלילה, אך זהו משאב העומד לפני סיום ניצולו. מחצבות אנרגטים ואבן ליצור סיד ומלט – במחצבות אלו נעשות פעולות עיבוד חומרי הגלם הנחצבים.

מחצבות מסוגים אלה מאופיינים במרבית המפגעים הסביבתיים (חזותי, אבק, רעש, זיהום הסביבה בפסולת מחצבה, פגיעה בבעלי חיים ובצומח וסיכונים בטיחותיים). חומרת המפגעים אלה היא יחסית לגודל המחצבה.

בפעולת החציבה מסירים מהאתר הנחצב את השכבה האורגנית, הכוללת אדמה וצמחיה. כתוצאה מכך נחשף השטח כולו. כאשר אתר החציבה מצוי בסביבה מיוערת או חקלאית, בולטת חשיפותו בנוף הסובב. במקרים מסויימים גורמת החציבה להסרת צבעי בליה שהינם יכיים מטבעם ולחשיפת הסלע הטרי והבהיר, התבלטות המתבטאת בהבדלי צבע וגוון. ביחוד יש להביא בחשבון שתי תופעות שליליות עקב החציבה:

- החיצוב בקירות תלולים ללא קרקע פתוחים לפעולת סחף מוגברת ומהווים סכנה בטיחותית.
- מחצבות האבן לפגיהן הן הקשות ביותר לשיקום.

בעיית המחצבות הנטושות

מדרך הטבע, שואפים בעלי המחצבה להשיג את מירב הרווח במינימום של עלות. מאחר שהוצאות ההובלה מהווים, לעיתים, את המרכיב העיקרי במחיר חומרי הגלם לצרכן, מעדיפים בעלי המחצבות למקם את המחצבות בקרבת צירי תחבורה ראשיים בלי להתחשב בגורמים סביבתיים, נופיים וכלכליים אחרים. בגמר הניצול של חומרי הגלם, ננטשו המחצבות כמות שהם וללא כל טיפול בשטח, מחצבות אלו היוו מוקד למפגעים הסביבתיים הבאים:

- שפיכה בלתי מבוקרת של אשפה וגרוטאות. מחצבה נטרשה מהווה מוקד משיכה לפעילות של קבלני בנין, גורמים פרטיים ואף גופים מוניציפאליים המוציאים כה מקום נוח להיפטר בו מן הפסולת והאשפה המצטברת בידם. שפיכה בלתי מבוקרת של פסולת ואשפה, גורמת להתרבות מזיקים לחקלאות (מכרסמים, חרקים וכו'). כן גורמת שפיכה כזאת לזיהום מי התהום בגלל שטיפות חומרים רעילים משטח המחצבה ע"י הגשמים.
- היקוות מי גשמים – גם במחצבות שאינן מנוצלות לניקוז שפכים בזדון, ניקווים מי גשמים, המהווים מוקד דגירה לחרקים ויתושים.
- קיר המחצבה התלול גורם להפרת האיוון האנרגטי של הקרקע מעל המחצבה, דבר הגורם סחיפת קרקע מוגברת ופגיעה בחי ובצומח בסביבת המחצבה.
- קירות המחצבה מהווים סיכון בטיחותי של מפולות ונפילה.

- מפגש חזותי קבוע. שכן כתנאי האקלים של הארץ אין לצפות לשיקום טבעי של קירות המחצבה ע"י קרקע וצומח המתהווים באופן טבעי. כתוצאה מהמפגעים הני"ל, מוצאת קרקע המחצבה הנטושה ממעגל היצור.

מטרה זה מפריע לא רק לנפגעים כי אם גם לבעלי המחצבות, שכן החלה מסתמנת רתיעה והסתייגות של המוסדות הממלכתיים וגופי התכנון מפעילות המחצבות שבתחומן. במקרים מסויימים ערנות הציבור לבעיות הסביבה הביאה להתנגדות ואף לעיכוב הקמת מפעלים חדשים.

בנוסף לפגיעה האקולוגית, כאמור, העדר שיקום המחצבות גרם וגורם לפגיעה במאזן הקרקעי של המדינה — לדוגמא: תפוקת דונם קרקע נאמדת בכ-25 אלף טון חומר, אולם כדי לקבל 25 מיליון טון לשנה — מוצאים מהשימוש כ-1000 ד' קרקע לשנה. מצב בלתי נסבל זה נדון ביוזמת מינהל מקרקעי ישראל, משרד התעשייה והמסחר, רשות שמורות הטבע ונציגי הטכניון, וסוכם להביא את הנושא לתודעת בעלי המחצבות ומשרדי הממשלה בכנס מיוחד של ציבור החוצבים, המדענים ונציגי הממשלה הנוגעים בדבר.

בדיונים שהתקיימו הועלה הצורך בהקצבת כספים למטרה, „שיפוץ” המחצבות, עם גמר פעולתן. בעלי המחצבות שהפעילו את מחצבותיהם במשך 20 שנה נותרו בלא די הון המספיק לשיקום המחצבה בתום העבודה בה, וכך הסכימו כולם (כולל בעלי המחצבות) שיש להקים קרן אשר תגבה כספים מבעלי המחצבות, בהתאם לתפוקתן, במשך כל שנות עבודתן, ועם תום העבודה תשקם את המחצבות מהכספים שהוקצו במשך פעולתן. בדרך זו יימנעו המפגעים הסביבתיים-נופיים, והקרקע תובא לשימוש חוזר למטרות שונות, בהתאם ליעוד שייקבע במוסדות התכנון, כגון: תעשייה, חקלאות, מגורים, פארקים ושילוב בנוף.

הקמת הקרן לשיקום מחצבות

הכנסת חוק תתיקון פקודת המכרות (מס' 2) תשל"ג 1973 לשיקום מחצבות. בין היתר קובע החוק הקמת קרן לשיקום מחצבות ופרסום תקנות בהתאם. הכנת התקנות ואישורן נמשכו כ-5 שנים ובתאריך 29.6.78 פורסמו התקנות (ק"ת 3865) ומונו חברי ההנהלה. הנהלת הקרן החלה בעבודתה השוטפת בסוף שנת 1978. בתקנות הקרן הוגדרו הגופים המעורבים בתהליך שיקום המחצבות. להלן הרכב הנהלת הקרן:

1. המהנדס הראשי במשרד התעשייה והמסחר (יו"ר ההנהלה)
2. הממונה הארצי למחצבים, כמינהל מקרקעי ישראל (מרכז ההנהלה)
3. נציג מינהל התכנון במשרד הפנים
4. נציג שמורות הטבע
5. נציג השירות לשמירת איכות הסביבה
6. נציג המפקח על המכרות במשרד התעשייה והמסחר
7. נציג מפקח העבודה הראשי במשרד העבודה והרווחה
8. נציג אגף התקציבים במשרד האוצר

כמו כן החליטה ההנהלה על צירוף 2 חברים נוספים:

1. נציג חשב מינהל מקרקעי ישראל, הנאמן על כספי הקרן
2. נציג ציבור החוצבים — נציג המרכז לחיצוב ולמחצבים

צורת פעולת הקרן לשיקום מחצבות

סקר שערכה הקרן העלה, כי בארץ קיימים כ־400 אתרי מחצבות נטושות, המהווים מפגעים סביבתיים ובטיחותיים שיש לשקמם. הנהלת הקרן קבעה קריטריונים לעדיפות בשיקום מחצבות, בהתאם לחומרת המפגע. העדיפות בשיקום מחצבה נתונה לשיקול דעת ההנהלה, הכולל בין השאר את השיקולים הבאים:

- בטיחות
- קירבה לריכוזי אוכלוסיה
- קירבה לעורקי תחבורה
- קירבה לאתרי טבע, נוף, עתיקות ונופש
- עוצמת הפגיעה בסביבה
- יעוד השטח

בתיקון לפקודת המכרות — חוק שיקום מחצבות משנת 1973 — נקבע, שהמפקח על המכרות, רשאי להכריז שאתר מחצבה כלשהו טעון שיקום. את השיקום יש לבצע לפי תכנית שיקום שאושרה על פי חוק תכנון ובניה (1965). דהיינו אישור התכנית ע"י הוועדה המקומית והוועדה המחוזית לתכנון ובניה.

אם לא היתה תכנית כנ"ל, תכין הנהלת הקרן תכנית שיקום בשיתוף עם המפקח על המכרות ותביא אותה לאישור הוועדות לתכנון ובניה.

הקמת הקרן לשיקום מחצבות מאפשרת מציאת מקור מימון ישיר על מנת לפתור בעיה סביבתית מסוימת, אולם סמכויות הנהלת הקרן הן בתחום הביצוע בלבד, וזאת רק לאחר אישור התכנית במסגרות הפורמאליות כחוק.

הנהלת הקרן בחרה ועדת משנה מקרב חבריה: מרכז — ממונה ארצי למחצבים בממ"י, נציג שמורות הטבע, נציג מינהל התכנון, נציג השירות לשמירת איכות הסביבה, ונציג המפקח על המכרות.

תפקידי הוועדה הם: ליזום אתרים לשיקום; לבדוק אתרים המוצעים ע"י בעלי המחצבות והרשויות המקומיות והמחוזיות; לערוך סיוורים מוקדמים בשטח לבחינת הצעות פעולה; לגבש הצעות לפני העלאתן למליאת ההנהלה; ניהול משא ומתן עם יזמים, מתכננים ומבצעים; קבלת החלטות מקצועיות ואופרטיביות; פיקוח על ביצוע השיקום.

הקרן לשיקום הוקמה כגוף מטה מרכזי, אשר בו מיוצגים כל המוסדות הממשלתיים בעלי ענין בנושא — מתוך מגמה, שקשת רחבה של משתתפים תבטיח התייחסות למירב ההיבטים הכלולים בנושא אינטרדיסציפלינרי זה.

תקציב הקרן

ההכנסות של הנהלת הקרן באות מתשלום אחוז מסויים ממחיר המכירה של חומרי המחצבות השונים המופקים במחצבות הפעילות. התשלום מפורט בתקנות סעיף 4. המחיר הממוצע ושיעור התשלום נקבעים ע"י הנהלת הקרן, על סמך פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מכיוון שפרק הזמן בתהליך התכנון והשיקום ארוך, החליטה ההנהלה, בהסכמת משרד האוצר, להפקיד את הכספים בבנק „יהב“ ולהצמידם למדד המחירים לצרכן ע"י רכישת אגרות חוב ממשלתיות במקור. בדרך זו נשמר ערך הכספים ליום שבו יוחל בעבודת השיקום ממש.

להלן נתונים כספיים (המחירים שנתיים) :

הוצאות (בשקלים)	הכנסות (בשקלים)	ה ש נ ה
33,430	864,200	1978/79
108,800	2,024,200	1979/80
1,870,300	4,169,000	1980/81
2,814,650	10,798,000	1981/82
8,946,384	23,714,000	1982/83
60,753,070	67,000,000	1983/84

בהתאם לתקנות נקבע, כי מינהל מקרקעי ישראל ישמש כנאמן לגביית הכספים לניהול החשבונות והכנת דין וחשבון שנתי.

ההוצאות כוללות תכנון ושיקום של כ-30 מחצבות במוצע בשנה, בשלבי השיקום השונים.

שיקום קרקע המחצבות הנטושות מביא לשימוש חוזר של הקרקע למטרות שונות, בהתאם ליעוד שייקבע, ובכך משק המדינה ירוויח רווח כפול: מיחזור שטחי קרקע למעגל היצור, ומניעת מפגעים בטיחותיים, סביבתיים ואקולוגיים בשטחי המחצבות הנטושות לרווחת תושבי האיזור מאידך.

הנהלת הקרן פונה לרשויות המוניציפליות, לוועדות בנין עיר, למוסדות הציבוריים, ליוזמים ואחרים — להגיש הצעות לשיקום אתרים חיוניים, שבהם מצויות מחצבות נטושות. חלק מתקציב הקרן מוקדש לתכנון וביצוע של פרויקטים בלתי צפויים, שהיוזמה להם תבוא מצד הגופים והמוסדות המקומיים והאחרים.

שיקום מחצבות — החזרת הקרקע לשימוש חוזר

שיקום המחצבה בא לתקן את המפגעים הבטיחותיים והסביבתיים ומהווה כיום גורם להפיכת המחצבות הנטושות, המהוות מטרדים, לאתר שבו הקרקע תובא לשימוש חוזר, בהתאם ליעוד שנקבע בוועדות המחוזיות. להלן דוגמאות אחדות של החזרת קרקע לשימושים שונים:

- ① החזרת הקרקע לשימוש חקלאי — דוגמא: מחצבת בית יצחק, פוריה, „נשר“— רמלה ובכפר ויתקין.
- ② החזרת קרקע לשימוש כפארק או שמורת טבע — דוגמא: מערת הנטיפים — הרטוב, פארק נחל רביבים, מחצבה ע"י נוה אילן.
- ③ החזרת קרקע כאיזור תעשייה — דוגמא: מחצבת ק"מ 4½ בחיפה, מחצבות בטירת יהודה.
- ④ החזרת הקרקע לצרכים בטחוניים — דוגמא: פלמחים.
- ⑤ החזרת קרקע להשתלבות בנוף — דוגמא: כפר-שמאי, מחצבה ע"י הררית,

בצומת גומא.

- החזרת הקרקע לאגני החדרת מים — דוגמא: מחצבות בכאר-טוביה, מחצבה בקרמה, מחצבות ב„גשר“־רמלה.
- החזרת קרקע כאתר לסילוק אשפה אורגנית ואנאורגנית — דוגמא: באשרוד, מחצבת ברזניקי בטבריה.

מתפקיד הקרן לשיקום מחצבות להכשיר את השטח בהתאם ליעוד. הכשרה זו כוללת את הסדרת השטח והתשתית הראשונית, אך אין הקרן מממנת את ביצוע תכניות שמעבר לכך. אולם פעולתה זו של הקרן מהווה מנוף לפיתוח השטח ע"י הגורמים הנוגעים בדבר

ובכך מוחזרת הקרקע לשימוש חוזר בהתאם ליעוד.

רשימת המחצבות ששוקמו או נמצאות בתהליכי תכנון ושיקום :

1. מחצבת הרטוב — מערת הנטיפים (חלק).
2. מחצבת נוה אילן, כביש ירושלים—תל-אביב.
3. מחצבה ליד ראש-הנקרה.
4. מחצבה בעין-אילה (חלק).
5. מחצבה בכפר ויתקין.
6. מחצבה בבית יצחק (חלק).
7. מחצבה ליד קיבוץ פלמחים בתחום שטח צבאי.
8. מחצבות חומר ואדי בנחל רביבים (חלק).
9. מחצבה בכביש באר-שבע—דימונה.
10. מחצבות בנחל שיאון ע"י קיבוץ שניר.
11. מחצבה בנחל שלמה — אילת.
12. מחצבת חרובית ליד כפר מנחם.
13. מחפורות בקיסריה.
14. מחצבת ברזניקי בטבריה.
15. מחצבה הררית ליד יודפת.
16. מחצבה בשמורת עין-אפק.
17. מחצבה בצומת גומא, דרומית לקרית-שמונה.
18. מחצבת פוריה (חלק).
19. מבשרת ירושלים.
20. כפר שמאי.
21. נוה-מבטח.
22. מחצבה בשיך-דגון.
23. מחצבה בכפר ג'דידה.
24. מחצבה בנצרת.
25. מחצבה בגבעת קומי.
26. מחצבת תל-שיפון ברמת הגולן.
27. מחצבת תל-אבו נידה ברמת הגולן.
28. מחצבת תל-בראון ברמת הגולן.

29. מחצבת נחל רביבים (קטע ב').
30. מחצבות בעפולה עילית (2).
31. מחפורות חול בראשון-לציון.
32. מחצבות ליד קיבוץ נחשונים (חלק).
33. מחצבת חרסית — נשר רמלה (חלק).
34. מחצבות ראש-העין מגדל-צדק.
35. מחצבת ק"מ 41/2 ליד חיפה.
36. מחצבה ביקום.
37. מחצבה בחצור.
38. מחצבת חרייבה ע"י נשר.
39. מחצבת זכרון-יעקב.
40. מחצבה בערערה ליד הכביש הראשי לעפולה.
41. מחצבה בבית מאיר.
42. מחצבה בגלמי ליד „נשר“.
43. מחצבת חרסית בקדמה (חלק).
44. מחצבות במרחב העיר ירושלים.
45. מחצבות כורכר לאורך הכביש המהיר לחיפה.
46. מחצבות כורכר בניצנים (חלק).
47. מחצבת גלבוץ (בכניסה ליד ק. יזרעאל).
48. מחצבת כורכר החותרים.
49. מחצבת היוגב.

פירוט השלבים ופעולות השיקום

הרטוב — מערת הנטיפים — בחלקים הנטושים של מחצבת הרטוב, שוקם שטח הגובל בשמורת אבשלום שיקום נופי, שטח קירות החיצוב גודר, בורות נטיעה באבן שמולאו באדמת גן, ובהם נטעו עצים. לכשיגדלו — יוסתר קירה חיצוב, המפגע החזותי יתקן, ואתר החיצוב ישתלב מבחינה גופית בשטח השמורה — כשלב א'. לפני חודשים אחדים נמשך השיקום כשלב ב' — שבירת המצוק, מילוי בחמרה ונטיעה.

מחצבת נוה אילן — המחצבה סמוכה לכביש ירושלים—תל-אביב ושימשה כמובלה בלתי חוקית לכל ישובי הסביבה. השטח הוכשר, נטעו עצים המקום ישמש כחניון יער של קק"ל.

כמו כן שוקמו עוד שתי מחצבות קטנות בכביש ירושלים—תל-אביב, שבהן נטעו עצים, ויוחל תהליך של שיקום טבעי בעזרת צמחיה הגדלה ומטפסת על קירות החיצוב החשופים. תוך מספר שנים לא תורגש הפגיעה בנוף.

מחצבת ראש הנקרה — בסמוך לקיבוץ היתה מחצבה נטושה בתוך שטח יער של קק"ל. השטח שוקם ע"י מילוי הבורות בפסולת בנין מוצקת ממפעל „ישאסבסט“. השטח כוסה באדמה וניטע ע"י קק"ל כיער.

באזור עין-אילה — מפעלי סיד מאוחרים — בחלקים הנטושים של מחצבת מפעלי סיד מאוהדים ליד עין-אילה, בוצע שיקום חלקי ע"י הכשרת השטח ויישורו, ונטיעת עצים צעירים שיסתירו את קירות החיצוב.

מחצבה בכפר ויתקין — בסמוך לכפר ויתקין ע"י חופית היתה מחצבת חמרה וחול נטושה, בשטח הנטוש רוכזה פסולת בצורה בלתי חוקית. שטח המחצבה הנטושה הוכשר ושוקם בקרקע חקלאית. כתוצאה מהשיקום הוחזרו 40 דונם למעגל השימוש החקלאי. מחצבה בכית יצחק — בסמוך לשטח מושב בית-יצחק קיימת מחצבה המספקת חול מיוחד לצרכי תעשייה. חלק מהשטח, שבו נגמרה הכרייה, שוקם והוכשר כקרקע לעיבוד חקלאי.

„חלק י"ג: שיקום מחצבות

הגדרות

112. בחלק זה, „בעל מחצבה“ — לרבות מי שמפעיל אותה למעשה, בין אם ניתן לו רשיון חציבה ובין אם לאו.

הודעה בדבר הצורך בשיקום מחצבה

113. ראה המפקח שניצול מחצבה פלונית או חלק ממנה הופסק, רשאי הוא להודיע לבעל המחצבה, בהודעה מנומקת, שאתר המחצבה טעון שיקום (להלן — הודעת שיקום); כן יודיע ברשומות שאתר המחצבה טעון שיקום.

ועדת ערר

114. (א) שר המשפטים ימנה ועדת ערר ויקבע את מושבה.
(ב) ועדת הערר תהיה של שלושה; יושב-ראש הועדה יהיה שופט בית משפט מחוזי, ושני החברים האחרים יתמנוה אחד בהמלצת שר הפיתוח והשני בהמלצת שר הפנים.
(ג) ליושב-ראש ועדת הערר יהיו כל הסמכויות הנתונות ליושב-ראש ועדת חקירה לפי סעיפים 9 ו-11 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט—1968.²
(ד) ועדת הערר לא תהיה קשורה בדיני הראיות אלא תפעל בדרך שתיראה לה מועילה ביותר לבירור השאלות העומדות להחלטתה.

ערר

115. (א) הרואה עצמו נפגע בהודעת שיקום וכן בעל הקרקע או חוכרה בחכירה לדורות, כמשמעותו בחוק המקרקעין, תשכ"ט—1969,³ רשאים לערור על ההודעה לפני ועדת הערר.
(ב) ועדת הערר רשאית לאשר את ההודעה בשינויים או בלי שינויים, או לבטלה.
(ג) שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות את המועדים והדרכים להגשת ערר לפי סעיף זה ואת סדרי הדין בו, לרבות הוראות בדבר הוצאותיו.

* נתקבל בכנסת ביום ט' בחמוז תשל"ג (9 ביולי 1973); הצעת החוק דברי הסבר פורסמו בה"ח 1053, תשל"ג, עמ' 235.

1 חוקי א"י, כרך ב', פרק צ"ד, עמ' 910; ס"ח תשט"ו, עמ' 86.

2 ס"ח תשכ"ט, עמ' 28.

3 ס"ח תשכ"ט, עמ' 259.

4 ס"ח תשכ"ה, עמ' 307.

שיקום כירי בעל מחצבה

116. (א) בעל מחצבה שקיבל הודעת שיקום והודיע למפקח תוך חדשים מיום קבלת ההודעה שרצונו לשקם את המחצבה בעצמו, ישקם אותה, ובלבד –

- (1) שיבצע את פעולות השיקום לפי הוראות חוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965 * (להלן – חוק התכנון), והתקנות והתכניות על פיו;
- (2) שיתחיל בפעולות השיקום תוך שלושה חדשים מיום שהודיע על רצונו לשקם את המחצבה.

(ב) לא המשיך בעל המחצבה את פעולות השיקום בשקידה ראויה או לא סיים אותן תוך התקופה שקבע המפקח, או לא ביצע את פעולות השיקום לפי ההוראות האמורות בסעיף קטן (א) (1), תהיה רשות שמורות הטבע רשאית לבצע את פעולות השיקום, והמפקח יהיה רשאי לדרוש מבעל המחצבה את החזרת הסכומים ששולמו לו על חשבון השיקום לפי סעיף 120(ב) (3), כולם או מקצתם.

תכנית שיקום

117. (א) לא היתה תכנית לפי חוק התכנון שחלה על מחצבה פלונית, או לא כללה תכנית כאמור בהוראות בדבר שיקום המחצבה, יכין המפקח, לאחר התייעצות עם מנהל רשות שמורות הטבע, תכנית לשיקום המחצבה ויקבל אישור לתכנית השיקום מאת הועדה המחוזית לתכנון ולבניה.

(ב) המפקח יציין בהודעת השיקום את המקום הזמון שבהם אפשר לעיין בתכנית השיקום המאושרת.

מחצבה ליד פלמחים – בשטח צבאי, שבו כריית כורכר נעשתה במשך שנים רבות. האתר שוקם בהתאם ליעוד כמתקין צבאי.

מחצבת נחל רביבים – בנחל רביבים סמוך לצומת ביר ע'סלוג' – כרו חומר ואדי זבמקום נוצרו בורות גדולים. האתר תוכנן כפארק אזורי ושולבו בפארק שני אגמי מים, שיתבססו על מי התהום שבמקום. ליד מקווה המים מתוכננת גינות ונטיעות. שיקום המחצבות הנטושות והקמת הפארק נעשה במשותף עם המועצה האזורית רמת נגב וקרן קיימת לישראל. כיום הסתיים הביצוע של הכשרת השטח ועבודות העפר בקטע א' (האגם הקטן) מתוך התכנית הכוללת.

מחצבת נצרת – במחצבת אנרגטים בתוך העיר נצרת, תוכנן תוואי כביש חדש ע"י מע"צ עפולה – נצרת עילית, העובר בתוך המחצבה. התכנון נעשה מתוך שיקול שהחציבה תיצור תוואי שייעשה ע"י החברה המפעילה את המחצבה, כדוגמת כביש אבו-גוש מחד וניצול עודף החומר מאידך, דבר שיחסוך סכומי כסף ניכרים בהקמת הכביש. כיום מתבצעת החציבה בהתאם לתכנית, ובסופה של החציבה – יתקבל תוואי דרך חדשה העוקף את נצרת, כדוגמת הכביש באבו-גוש.

מחצבות ראשון-לציון – בחולות ראשון-לציון כרו שנים רבות חול לתעשיית הבטון. שטח המחצבה מתוכנן להקמת פארק עירוני, כולל אגם, כדוגמת זה הקיים בתל-אביב (,פארק הירקון" מול גני התערוכה).

שטח הפארק הנ"ל נמצא בין אגני החמצון מדרום לבין שטח הבינוי בחולות ראשון, מצפון. התכניות אושרו וכבר החל בביצוען.

מחצבת בית-מואיר – המחצבה לייצור אגרגטים מצויה בשטח גן לאומי מוכרז. למרות

הפוטנציאל של האבן לחציבה המצויה במקום, הוחלט בוועדה המחוזית לתכנון ובניה לגשת לשיקום המחצבה, לקראת סוף פעילותה.

כיום שוקדים המתכננים על תכנון רעיוני לשטח ושילובו במסגרת הגן הלאומי. בכוונתנו לנצל את הטופוגרפיה שנוצרה – לשילוב מתקני ספורט ונופש ויצירת גן לאומי בפיתוח אינטנסיבי.

מחצבת נשר רמלה – בשטח ששימש בעבר לכריית חרסית לתעשיית המלט בבית-החרושת „נשר“ ברמלה, מתוכנן הקמת מאגר למי קולחים מהישובים: רמלה, לוד, צריפין ונמל תעופה בן-גוריון. במקום ייבנה מתקן לטיהור מי השפכים והמים ישמשו להשקייה לחקלאות. התכנית אושרה בוועדה המחוזית לתכנון ובניה. כיום מכינים תכניות מפורטות לביצוע.

מחצבות מס' 1–21 – השיקום במחצבות אלה הסתיים. שאר המחצבות שהוזכרו לעיל מצויות בשלבים שונים של שיקום:

מחצבות מס' 22–31 – הוחל בעבודות השיקום.

מחצבות מס' 32–33 – תכניות השיקום אושרו ע"י הוועדה המחוזית ומצויות בתכנון מפורט לביצוע.

מחצבות מס' 34–38 – התכנון הסתיים והתכניות נמצאות בהליכי אישור בוועדות המחוזיות.

מחצבות מס' 39–49 – בהליכי תכנון שונים.

ס י כ ו ס

כיום ממשיכה הקרן לגבות מן המחצבות הפעילות אחוז מסויים ממחיר המכירה של חומרי הגלם המופקים במחצבות הפעילות, כדי שישמשו בעתיד לשיקום המחצבות שיינטשו בעתיד, עם סיום החציבה.

קרקע המחצבות הנטושות שישוקמו תנוצל לשימוש חוזר למטרות שונות, בהתאם ליעוד שייקבע, ובכך משק המדינה ירוויח רווח כפול: שטחי קרקע שיוחזרו למעגל הייצור ויסולקו מפגעים בטיחותיים, סביבתיים ואקולוגיים בשטחי המחצבות הנטושות, לרווחת תושבי האיזור.

הקרן שמה לה למטרה להמשיך ולשקם, בהקדם האפשרי, את כל המחצבות שכבר ננטשו ומהוות „פצעים“ בנוף ארצנו.

פעולות הקרן לשיקום מחצבות ב־1984

בשנת 1984 הוציאה הקרן סך של 303 מיליון שקל על פעולות שיקום ותכנון של כ־30 מחצבות, לעומת 60 מיליון שקל בשנת 1983.

להלן פירוט המחצבות שטופלו ע"י הקרן בשנת הדו"ח והשכי שיקומן:

מחצבות ששוקמו במלואן

1. מאגר במחצבות נשר רמלה.
2. בעיר עפולה — 2 מחצבות: מחצבת „המשחלה” ומחצבת „המזבלה”.
3. מחצבה בוד הגלברע.
4. מחצבה בגבעת קומי.
5. מחצבות במבשרת ירושלים.
6. בתל-שיפון ברמת-הגולן — 2 מחצבות.
7. מחצבה בתל-אביטל.
8. מחצבה בצומת ישע.
8. מחצבה בצומת ישע.
9. מחצבה בנחל קדש ע"י קיבוץ יפתח.
10. מחצבה בדר-נור.
11. מחצבה סמוך ל„עיר המכוניות” בהרצליה.

מחצבות בתהליך ביצוע השיקום

1. מחצבת פארק ראשון לציון.
2. מחצבת נחל רביבים — קטע ב'.
3. מחצבת פוריה — כנרת — שלב ב'.
4. מחצבה במסילת ציון.

מחצבות בתהליך תכנון מפורט

1. מחצבות בנחל הבשור ע"י צאלים.

מחצבות בתכנון רעיוני ובאישור בוועדות התכנון —

1. מחצבות פארק גיצינים.
2. מחצבה ביקום.
3. מחצבת טירת יהודה.
4. מחצבת גורית — בכניסה ליער הגלברע.
5. מחצבת בית מאיר.
6. מחצבה במחנה חצור.
7. מחצבת המטווח בבאר-שבע.
8. מחצבת זכרון-יעקב.
9. מחצבות כורכר בכביש חיפה — תל-אביב.
10. מחצבת ק"מ 4½ בחיפה.
11. מחצבת היוגב.
12. מחצבות מבצר אפק — מגדל צדק.
13. מחצבת חול — מאגר יבנה.
14. מחצבת חרסית בקדמה.

דן מרגליות מחירי מקרקעין ודמי שכירות מדדים, עלויות ושער יציג לדולר

מעודכן לחודש ספטמבר 1985

1. סקירת שוק המקרקעין במקומות שונים בארץ, בשנת 1984 מצביעה על ירידה במחירי מרבית סוגי המקרקעין בשיעורים שבין 7% עד 20% בממוצע. סקירת שוק זה לסוגין השונים בשנת 1985 מצביעה על מגמת יציבות נוטה לירידות. למרות שמספר התחלות הבניה מצומצם ומלאי הדירות במשק קטן, אין עדיין סימנים להתהפכות המגמה ולביקושים. השוק ממשיך להיות שרוי במצב של קפאון.
2. בתוך מספר חודשים ירדו דמי השכירות למשרדים באזור שכונת מונטיפיורי ב-25% בממוצע כפי שתראה הטבלא הבאה:

שוק המשרדים באזור המרכז

אזור	דמי שכירות רמ"ש ב"ש לממ"ר/חודש	מחיר לממ"ר ב"ש
מרכז תל-אביב	8 — 11	700 — 1,000
מנשיה	9 — 10	900 — 1,000
שכונת מונטיפיורי	6 — 7	700 — 800
אזור הקריה	9 — 12	950 — 1,200
דרך הרצליה	7 — 10	750 — 1,000
צפון תל-אביב	10 — 13	1,000 — 1,300
הרצליה פיתוח	7 — 9	700 — 1,000
קרית אונו — סביון	6 — 9	700 — 800
ראשל"צ	6 — 7	600 — 700
חולון	6 — 7	600 — 700
ליד הבורסה ברמת-גן	7 — 9	700 — 1,000
פתח-תקוה	5 — 6	500 — 650
רמת-השרון	7 — 9	700 — 900
בתי-ים	5 — 8	500 — 800

3. במחירי הדירות בירושלים ניכרת יציבות מסוימת עם נטיה לירידת מחירים, כפי שתעיד הסבלא הבאה (המחירים באלפי דולרים):

ה א ז ר	3 חררים	4 חררים	5 חררים
קטמון	55	75	
מרכו העיר	55	80	
רובע יהודי	80	100	
גבעת מרדכי	55	90	
קרית משה	70	85	
בית וגן	80	100	
עזריאל	70	90	
סן-סימון	55	60	
רמת דניה	60	85	
רמת שרת	90	100	
מעלות דפנה	65	80	
רמת אשכול	70	85	
גבעה צרפתית	60	70	
בית הכרם	75	100	
קרית שמואל	70	100	
מגידו	70	90	
קרית וולפסון		140	170
אבו-טור	110	130	170
טלביה	110	130	
רחביה	85	125	160

4. בדמי שכירות באיזור המרכז חלה הוזלה בין 10% ל-25% בדמי השכירות בעיקר באזורי היוקרה. באזורים בינוניים, כגון חולון, בת-ים וראשל"צ, ניכרת יציבות כפי שתעיד הטבלא הבאה (בדולרים לחודש):

העיר / שכונה	דירת 3 חדרים מרוהטת	דירת 3 חדרים לא מרוהטת	דירת 5 חדרים מרוהטת	דירת 5 חדרים לא מרוהטת	דירת 4 חדרים מרוהטת	דירת 4 חדרים לא מרוהטת
תל-אביב						
מרכז	350-300	300	450-350	400-350	500-400	500-400
צפון	450-350	400-300	700-400	600-400	750-500	600-450
בבלי	350-300	300	450-350	400-350	450-400	400
תכנית ל'	350-300	300	450-400	400-350	500-400	400
דמת-אביב ג'	350-300	300	500-400	400-350	500-400	500-400
נווה אביבים	400	350	600-400	400	500-400	600-400
רעננה	180	150	250	180	280	200
הרצליה	200	160	250	350	350	
פתח-תקוה						
כפר גנים			220	250	280	
מרכז		120	170			
עין גנים	120		170			
ראשון לציון						
מערב	150	130	170	150	250	
אברמוביץ	150	130	170	150	250	
גן נחום	150	130	170	150	250	
מזרח	130	110	160	140	240	220
בת-ים	160-140	150-130	200-170	180-160	260-240	
קיראון	250-200	220-170	280-240	290-220	340-290	
חולון	160	140	180	160	220	

5. באשר לשאר סוגי המקרקעין כפי שפורסמו בחוברת 25 של „קרקע“ ניתן לומר כי מאז אוגוסט 1984 חלה יציבות עם נטיה לירידות מחירים כפי שמראות הטבלאות הבאות:

המחיר	האיזור	מהות הנכס	יחידת חישוב	מחיר נמוך \$	מחיר גבוה \$
ירושלים	בית וגן	קרקע בניה צפופה	קל"ח	8,000	10,000
	רחביה — טלביה	קרקע בניה צפופה	קל"ח	10,000	15,000
	תלפיות	קרקע בניה צפופה	קל"ח	3,000	4,000
	נווה יעקב	קרקע בניה צפופה	קל"ח	2,000	3,000
	„המשולש“	בנין מסחרי	לממ"ר מבונה	4,000	6,000
	גבעת שאול	קרקע לתעשייה	לממ"ר קרקע	70	110
	מרכז העיר	בנין משרדים	לממ"ר מבונה	1,000	1,200
המרכז	תל-אביב	קרקע בניה צפופה	קל"ח	2,500	17,000
	גוש דן	קרקע בניה צפופה	קל"ח	2,000	16,000
	ראש"צ	קרקע בניה צפופה	קל"ח	1,500	5,000
	צומת השרון	קרקע בניה צפופה	קל"ח	1,500	5,000
	הרצליה פיתוח	קרקע בניה נמוכה	לממ"ר קרקע	60	90
	רמת השרון	קרקע בניה נמוכה	לממ"ר קרקע	160	250
	תל-אביב מרכז	בנין מסחרי	לממ"ר מבונה	2,000	4,000
	פתח-תקה	בנין מסחרי	לממ"ר מבונה	1,000	3,000
	ר"ג — כפר גנים	קרקע בניה נמוכה	לממ"ר קרקע	300	400
	ת"א — שונצינו	קרקע לתעשייה	לממ"ר קרקע	350	400
	ב"ב — 6196	קרקע לתעשייה	לממ"ר קרקע	160	170
	פ"ח — רח' הסיבים	קרקע לתעשייה	לממ"ר קרקע	80	90
	חולון	קרקע לתעשייה	לממ"ר קרקע	60	110
	ראש"צ	קרקע לתעשייה	לממ"ר קרקע	60	70
	רמלה	קרקע לתעשייה	לממ"ר קרקע	20	30
	גוש 6896	קרקע ספקולטיבית	לממ"ר קרקע	40	45
	גוש 6632	קרקע ספקולטיבית	לממ"ר קרקע	30	45
	גוש 6620	קרקע ספקולטיבית	לממ"ר קרקע	50	65
	גוש 6608	קרקע ספקולטיבית	לממ"ר קרקע	15	18
	גוש 6590	קרקע ספקולטיבית	לממ"ר קרקע	30	35
	ח/300 חולון	קרקע ספקולטיבית	לממ"ר קרקע	65	70
	גוש 6052	קרקע ספקולטיבית	לממ"ר קרקע	6	8
צפון	חיפה — דניה	קרקע בניה נמוכה	לממ"ר קרקע	150	170
	בנימינה	קרקע בניה נמוכה	לממ"ר קרקע	25	30
	רמת ישי	קרקע בניה נמוכה	לממ"ר קרקע	40	45
	חיפה — כרמל	בנין מסחרי	לממ"ר מבונה	2,700	3,500
	חיפה — כרמל	בנין משרדים	לממ"ר מבונה	900	1,200
	חיפה — צ'ק פוסט	קרקע לתעשייה	לממ"ר קרקע	100	120

26	20	לממ"ר קרקע	קרקע לתעשייה	באר-שבע	דרום
55	35	לממ"ר קרקע	קרקע בניה נמוכה	באר-שבע	
2,000	1,200	לממ"ר מבונה	בנין מסחרי	באר-שבע — מרכז	
1,300	1,000	לממ"ר מבונה	בנין מסחרי	אילת — מרכז	
1,000	900	לממ"ר מבונה	בנין מסחרי	ערד	

**דמי שכירות בדירות לפי חוק הגנת הדייר
(בחדר לחודש)**

מספר קובץ תקנות	תאריך פרסום רשומות	תאריך תחילת תוקף	תוספת דמ"ש ב-%	מס' חדרים		
				1-1.5	2-2.5	3-3.5
2684	11.04.71	11.04.71		24.00	30.00	40.00
3000	25.04.73	25.07.73	25	30.00	37.50	50.00
3179	02.06.74	02.09.74	39	41.50	52.00	69.50
3362	01.07.75	01.10.75	44	60.00	75.00	100.00
3554	01.07.76	01.10.76	22	73.20	91.50	122.00
3761	15.09.77	15.12.77	36	99.50	124.40	165.90
3896	01.07.78	01.01.79	71	170.00	213.00	284.00
4161	31.08.80	01.10.80	206	התוספת של דמי השכירות החודשיים חלה על כל סוגי הדירות כדלקמן:		
				(א) בין 01.10.80 — 31.03.81 תוספת של 90%		
				(ב) בין 01.04.81 — 31.12.81 תוספת של 58%		
				(ג) מתאריך 01.01.82 תוספת של 58%		
4274	28.09.81	01.11.81	120.9	התוספת של דמי השכירות החודשיים חלה על כל סוגי הדירות כדלקמן:		
				(א) בין 01.11.81 — 31.12.81 תוספת של 96.7%		
				(ב) מתאריך 01.01.82 תוספת של 24.2%		
4411	23.09.82	01.11.83	105	התוספת של דמי השכירות החודשיים חלה על כל סוגי הדירות בשלמות.		
4543	12.10.83	01.11.83	120	התוספת של דמי השכירות החודשיים חלה על כל סוגי הדירות.		
4549						
4701	13.09.84	01.11.84	336	התוספת של דמי השכירות החודשיים חלה על כל סוגי הדירות כדלקמן:		
				(א) מיום 01.11.84 תוספת של 168%		
				(ב) מיום 01.02.85 תוספת של 168%		

- הערות: 1. לפי חוק הגנת הדייר (תיקון), תש"ם—1980 ס"ח 978 מיום 31.7.80 מותר לממשלה לשנות מדי פעם את דמי השכירות, כאשר שיעור ההעלאה יכול לנוע בין 70% ל-100% משיעור עליית המדד. באותה תקופה!!
2. החל מה-1 לאוקטובר 1980 מבוטאים הסכומים בשקלים ולא בלירות!!

מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים מ-1951 עד 1985
מקושרים לתקופת הבסיס — 1 יולי 1950 = 100
מבוסס על ירחון לסטטיסטיקה של מחירים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

שנה	ינואר	פברואר	מרס	אפריל	מאי	יוני
1951'		116.0			118.0	
1952	160.4			214.0		
1953	239.9	239.9	250.9	258.4	258.4	280.1
1954	306.4	343.9	352.4	352.4	356.5	356.5
1955	337.4	377.2	377.2	377.7	377.1	379.1
1956	427.2	427.4	444.9	444.9	450.1	459.4
1957	468.9	468.9	468.9	468.9	468.9	468.7
1958	480.6	479.5	479.5	481.1	478.5	475.6
1959	475.4	479.3	481.0	484.1	483.4	482.9
1960	491.1	491.1	502.0	503.8	503.1	513.5
1961	521.5	538.8	540.7	550.4	550.8	554.3
1962	576.2	599.7	618.0	618.6	617.9	618.3
1963	655.3	662.7	659.7	660.1	660.1	660.6
1964	668.0	670.0	670.7	672.7	672.7	686.7
1965	720.8	724.1	728.8	734.8	736.8	750.8
1966	756.8	779.6	795.6	798.3	798.9	817.6
1967	804.9	804.3	804.3	803.6	803.6	803.6
1968	819.0	821.0	821.7	823.7	829.7	855.1
1969	839.3	840.2	840.2	841.9	842.7	867.1
1970	877.2	889.0	902.4	936.1	937.7	964.7
1971	999.4	1,006.8	1,009.2	1,006.8	1,015.1	1,047.0
1972	1,138.7	1,141.2	1,163.9	1,169.0	1,182.4	1,216.9
1973	1,349.0	1,365.8	1,391.8	1,465.8	1,491.9	1,554.1
1974	1,897.2	1,982.2	2,003.2	2,087.3	2,208.5	2,287.5
1975	2,791.2	2,820.7	2,857.7	2,887.9	2,890.5	2,983.0
1976	3,309.6	3,335.4	3,369.0	3,647.4	3,707.9	3,849.6
1977	4,308.7	4,340.5	4,363.6	4,574.4	4,681.2	4,883.4
1978	6,220.5	6,419.8	6,575.7	7,312.1'	7,476.7	7,823.3
1979	10,015.6	10,117.3	10,700.4	11,953.4	12,689.9	14,003.9
1980	22,839.0	23,275.0	23,887.0	27,211.0	28,955.0	31,358.0
1981	54,578.1'	57,850.2	59,291.4	67,415.4	69,659.4	73,644.9
1982	113,101.2	119,989.2	123,142.9	136,173.7	145,126.7	154,922.9
1983	257,361.5	269,580.8	276,454.3	307,298.5	322,844.8	349,299.2
1984	743,248.8	870,182.2	936,452.7	1,176,046.0	1,321,841.0	1,549,709.5
1985	3,852,863.3	4,280,053.0	4,790,845.4	5,396,455.6	5,736,474.1	6,410,903.6

שנה	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
1951	127.0				139.5	
1952	232.0	231.7	235.9	235.9	236.5	239.9
1953	281.9	294.2	300.6	300.6	300.6	303.7
1954	353.5	358.7	363.1	363.1	365.6	371.6
1955	381.7	383.7	419.2	421.6	422.2	427.2
1956	460.4	461.1	461.1	461.1	461.1	461.1
1957	477.2	477.4	477.9	481.7	481.5	481.1
1958	482.9	481.5	480.1	478.8	478.4	476.3
1959	484.6	487.9	488.0	489.3	490.0	491.4
1960	521.0	520.9	521.4	520.8	521.3	521.3
1961	565.3	568.1	571.4	572.2	574.7	575.3
1963	627.9	650.4	650.3	650.3	649.6	649.0
1963	662.1	662.1	661.2	661.2	662.5	661.9
1964	722.1	722.8	704.8	707.4	717.1	718.0
1965	765.5	770.9	768.9	742.8	745.5	745.5
1966	835.0	836.4	721.7	805.6	805.6	805.0
1967	805.0	805.0	805.3	805.0	806.3	812.3
1968	978.1	879.8	856.4	833.0	836.3	837.7
1969	893.2	898.2	878.0	857.0	860.4	868.8
1970	993.2	1,002.5	1,025.2	972.2	971.4	973.9
1971	1,082.3	1,108.4	1,101.8	1,077.3	1,093.3	1,103.4
1972	1,264.8	1,312.8	1,262.3	1,255.6	1,271.6	1,291.8
1973	1,660.1	1,690.4	1,697.1	1,654.2	1,740.8	1,805.6
1974	2,506.2	2,529.7	2,498.6	2,436.4	2,578.5	2,759.3
1975	3,136.0	3,156.2	3,066.2	3,173.0	3,245.4	3,271.4
1976	3,999.8	4,068.7	4,066.3	4,086.4	4,183.9	4,250.4
1977	5,140.4	5,299.2	5,258.8	5,362.8	5,888.4	5,940.0
1978	8,152.8	8,401.2	8,623.6	8,808.4	9,253.1	9,403.3
1979	15,369.9	16,542.5	17,226.9	18,359.0	19,658.6	20,360.4
1980	35,503.0	37,666.0	37,668.0	41,934.0	44,795.0	47,653.0
1981	83,926.3	86,823.0	90,551.4	93,335.5	96,789.6	99,775.8
1982	181,351.2	191,629.8	195,185.0	212,048.2	223,282.7	229,922.2
1983	394,511.4	426,490.6	434,112.1	509,772.9	566,867.4	640,274.7
1984	1,854,943.9	2,165,515.1	2,431,693.8	2,924,057.2	3,495,512.6	3,688,206.7
1985	8,001,904.7					

למטרות מעשיות ניתן לקשר המדדים המוצגים ביחס לתקופות בסיס שונות ולהביאם לבסיס שווה. לצורך השוואת סדרת המדדים שעל בסיס ינואר 1964 = 100 לסדרת המדדים הקודמת שעל בסיס ממוצע 1950 = 100, יש להכפיל את המדדים שעל בסיס 1964 = 100 במקדם הקשר — 6,680.

לצורך השוואת סדרת המדדים שעל בסיס 1968 = 100 לסדרת המדדים הקודמת שעל בסיס ממוצע 1964 = 100, יש להכפיל את המדדים שעל בסיס 1968 = 100 במקדם הקשר — 1,259.

לצורך השוואת סדרת המדדים שעל בסיס אפריל 1975 = 100 לסדרת המדדים הקודמת שעל בסיס ממוצע 1968 = 100, יש להכפיל את המדדים שעל בסיס 1975 = 100 במקדם הקשר — 3,434.

לצורך השוואת סדרת המדדים שעל בסיס אוקטובר 1983 = 100 לסדרת המדדים הקודמת שעל בסיס ממוצע 1975 = 100, יש להכפיל את המדדים שעל בסיס 1983 = 100 במקדם הקשר — 176,512.

תשלום בעד שירותים בדירות

(בחדר לחודש)

לפי סעיף 63(א) לחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ב—1972

מס' ק"ת	תאריך פרסום	תאריך תחולה	ניקוי	מאור	הרקת כור שופכין
2716	04.07.71	04.07.71	2.70	0.15	0.80
3018	15.06.73	15.06.73	3.30	0.15	0.80
3298	02.03.75	02.03.75	6.40	0.30	1.45
3549	01.08.76	01.08.76	9.00	0.37	2.20
3769	18.10.77	01.12.77	12.00	0.50	3.00
3988	05.06.79	05.07.79	21.60	0.85	6.30
*4167	19.09.80	19.10.80	5.10	0.30	1.50
4314	07.02.82	07.03.82	15.36	1.14	4.51
4453	02.01.83	02.02.83	33.68	2.20	9.89
4524	25.08.83	25.09.83	53.52	3.50	15.72
4595	15.02.84	15.03.84	103.36	6.76	30.36
4688	16.08.84	16.09.84	229.97	15.04	67.55
4759	10.02.85	10.03.85	563.15	36.83	165.42

הערה:

* החל מה-1 לאוקטובר 1980 מבוטאים הסכומים בשקלים ולא בלירות!!

מדד המחירים לצרכן

על בסיס ספטמבר 1951 = 100.0, מספטמבר 1951

חודש				שנה
IV	III	II	I	
				1951
144	132	120	113	1952
187	184	182	181	1953
217	217	216	214	1954
230	229	228	228	1955
246	244	239	238	1956
265	261	259	254	1957
272	268	269	267	1958
276.4012	277.7777	277.5024	275.3	1959
287.6036	281.9072	279.1542	278.6036	1960
293.7451	294.0204	293.4698	295.9475	1961
331.1859	325.4046	318.2468	316.5950	1962
343.8497	347.7039	347.7039	347.7039	1963
363.9466	367.2502	367.8008	367.8008	1964
397.528795	394.191333	386.403922	384.549777	1965
432.757560	424.970149	417.924396	413.474447	1966
444.253262	437.578338	435.724193	439.803313	1967
452.040673	447.961553	444.624091	444.994920	1968
459.828084	456.861451	450.557357	451.669844	1969
475.688074	472.018349	467.431193	465.596331	1970
533.944955	520.816514	522.935780	523.394496	1971
606.880734	600.000000	588.073395	591.284404	1972
716.972478	690.366973	673.853212	667.431193	1973
977.064221	951.376148	926.605505	857.339450	1974
1394.036698	1370.642203	1338.073395	1318.348625	1975
1785.779818	1688.990827	1630.275231	1618.807341	1976
2318.187154	2263.486237	2220.102751	2199.354130	1977
3572.535778	3385.798163	3265.078897	3214.150457	1978
5743.596327	5285.240364	5004.190823	4885.357795	1979
12835.853203	11647.522929	11081.651370	10561.049535	1980
30094.820701	27197.150890	25953.042656	24598.696984	1981
61480.994252	55559.668986	52882.474052	50032.048858	1982
147229.973172	129985.688155	123040.729532	116001.281676	1983
533816.921664	442634.811847	399972.923162	357216.545243	1984
270711.52	2267741.59	2023644.41	1782696.86	** 1985

				חודש	
VIII	VII	VI	V	שנה	
					1951
165	162	157	150		1952
201	200	197	191		1953
222	217	214	218		1954
231	233	232	230		1955
247	244	249	249		1956
269	264	258	270		1957
274	274	267	276		1958
269.5187	269.7940	273.3729	287.1379		1959
279.4295	278.8789	277.5024	284.1096		1960
294.8463	297.3240	303.9312	314.6679		1961
330.0847	326.2305	323.4775	327.8823		1962
346.6027	352.3840	352.1087	355.1370		1963
367.2502	370.8291	365.8737	376.3351		1964
396.416308	400.866257	403.832890	405.687035		1965
429.420098	434.240876	433.128389	434.611705		1966
433.128389	437.207509	440.544971	445.365749		1967
443.882433	447.961553	446.478236	451.299015		1968
453.153160	462.053059	461.682229	457.232280		1969
481.192661	478.899083	480.733945	481.651377		1970
537.614679	534.862386	537.614679	536.697248		1971
611.467890	608.715597	604.587156	613.302753		1972
746.330276	741.743120	729.357799	727.064221		1973
1025.229359	1020.183487	1006.422019	1003.211010		1974
1415.596331	1415.137616	1408.715597	1413.761469		1975
1944.036699	1920.642203	1827.522937	1823.853212		1976
2561.511925	2465.313760	2429.475228	2372.888072		1977
3889.423851	3798.884401	3710.231190	3638.554126		1978
7124.322932	6573.541281	6230.245868	6017.100914		1979
16608.330265	15342.664211	14699.456872	14050.590817		1980
35212.987487	33890.138225	31953.108949	31102.705853		1981
81575.704464	75622.882787	69244.859561	65307.808188		1982
183261.867345	171009.763469	160946.660158	155356.047208		1983
905033.621592	777032.207328	691613.940723	610132.725492		1984
	4236660.98	3322871.36	2891370.53		1985

ח ו ר ש				
XII	XI	X	IX	שנה
107	105	103	100	1951
178	175	173	169	1952
212	208	207	205	1953
228	228	227	227	1954
239	236	238	239	1955
250	248	259	260	1956
263	267	268	268	1957
274	273	280	280	1958
279.7048	281.0813	280.5307	275.5753	1959
289.3403	291.2674	292.3686	286.5873	1960
315.4938	311.3643	308.8866	304.7571	1961
347.7039	343.8497	341.3720	337.7931	1962
365.0478	363.1207	356.2382	353.4852	1963
381.2905	377.4363	374.1327	370.0032	1964
408.282839	407.912010	405.687035	401.607915	1965
440.174142	437.207509	439.432483	435.724193	1966
440.915800	437.949167	436.095022	432.757560	1967
449.444869	447.590724	448.703211	445.736578	1968
466.873837	465.019691	461.682229	456.119793	1969
514.220184	510.550459	510.550459	500.458716	1970
583.027523	576.146789	566.972478	555.045872	1971
655.045872	645.871560	634.862386	620.183487	1972
827.981652	806.422019	772.477065	758.715597	1973
1293.119267	1196.330276	1071.559634	1045.412845	1974
1597.247708	1584.862387	1536.238533	1444.954130	1975
2204.587158	2146.788989	2055.045873	1988.532113	1976
3142.473392	3082.113759	2755.794494	2659.596329	1977
4655.236695	4500.565135	4236.491741	4006.370640	1978
9840.506416	9102.987151	8295.677059	7693.966968	1979
22923.456867	21629.497235	19775.324759	17815.522925	1980
46189.486717	43921.745125	41512.269685	38079.160887	1981
106930.315311	101308.205949	95134.909395	87764.749224	1982
310838.080060	278507.014179	241813.695375	199734.490293	1983
1793688.004570	1632679.456480	1365778.869750	1098437.333270	1984

* לשימושים מעשיים קושרו מדדי המחירים לצרכן, אשר פורסמו בתקופות השונות ביחס לתקופות בסיס אחרות, לתקופות בסיס אחידה: ספטמבר 1951 = 100.0. על מנת לחשב אחוז שינוי במדד בין חודשים שונים יש לחלק את המדד המאוחר במדד המוקדם, להכפיל ב-100 ולהחסיר 100 מן התוצאה.

** מינואר 1985 עוגל מספר הספרות שלאחר הנקודה לשתי ספרות בלבד.

שערים יציגים של הדולר האמריקאי
ערוך ע"י דן מרגליות

החודש	1977 היום	1978 היום	1979 היום	1980 היום	1981 היום	1982 היום	1983 היום	1981 היום	1985 היום
ינואר	8.96	15.75	15.42	35.35	7.55	15.60	33.50	638.54	2
פברואר	8.97	16.02	16.00	37.11	7.85	16.75	35.93	686.73	1
מרס	9.13	16.33	16.33	39.52	8.65	18.15	37.80	765.96	1
אפריל	9.28	16.41	16.47	40.35	8.81	18.64	38.50	819.33	15
מאי	9.26	16.53	16.53	42.83	9.25	19.94	40.69	917.55	15
	9.23	16.75	16.75	42.98	9.53	20.50	42.12	949.47	1
	9.24	17.98	17.98	45.07	10.01	21.04	43.35	980.23	15
יוני	9.42	17.46	17.46	46.17	10.88	21.90	44.78	1,063.40	1
	9.42	17.43	17.43	47.49	11.46	22.97	46.06	1,136.50	17
יולי	9.57	17.89	17.89	49.60	11.61	24.24	47.45	1,500.00	1
	9.70	17.90	17.90	51.03	12.05	25.29	49.60	1,488.00	15
אוגוסט	9.87	18.17	18.17	52.38	12.18	26.01	51.00	1,469.40	1
	10.10	18.21	18.21	53.37	12.44	27.15	57.30	1,482.50	15
ספטמבר	10.08	18.36	18.36	55.78	12.68	27.67	59.23		2
	10.10	18.50	18.50	56.92	13.23	28.80	61.30		16
אוקטובר	10.26	18.27	18.27	59.05	13.48	29.21	63.68		1
	10.18	18.28	18.28	60.44	13.66	29.87	81.28		15
נובמבר	15.23	18.51	18.51	63.70	14.06	30.61	88.33		1
	10.21	18.83	18.83	66.43	14.37	31.20	88.60		15
דצמבר	15.53	18.77	18.77	69.70	14.96	32.20	95.62		3
	15.53	18.64	18.64	74.00	15.25	32.90	100.48		15

הערות: (1) עד דצמבר 1980 היה ההילך החוקי בלירות ומינואר 1981 בשקלים.
(2) ב-10 לאוגוסט שנה זו היה פחות חד-פעמי עד 57.13 שקל, ואילו ב-11 לאוקטובר היה פחות ל-80 שקל.

העלאות שיעורים מירביים של בתי עסק

ק"ת	תאריך תחולה	שיעור ב-%	ק"ת	שיעור ב-%	תאריך תחולה	ק"ת
4475	01.04.83	21.50	4505	01.07.83	26.26	שיעור ב-%
4533	01.10.83	18.00	4568	01.01.84	52.00	
4607	01.04.84	43.60	4647	01.07.84	52.50	
4706	01.10.84	48.30	4749	01.02.85	87.10	
4781	01.04.85	19.50	4822	01.07.85	42.30	

מפעולות המכון

ד. בשנה החולפת העניק המכון פרסים ל-2 סטודנטיות לתואר שני בסמנר למדיניות קרקעית, שהתקיים בטכניון בפקולטה לתכנון ערים ואזורים, בשיתוף פעולה עם המכון. את הפרסים קיבלו גב' רוגית רומנו (פרס ראשון) בעבור עבודתה בנושא: "היטל הש" בחזה ככלי תכנון"; וגב' מירי ויטק (פרס שני) בעבור עבודתה בנושא: "פיצויים על נזקי תכנון". עבודתה של גב' רומנו מציגה את עקרונות היטל ההשכחה ומנסה לענות חלקית על השאלה: האם היטל ההשכחה במתכונתו הנוכחית משמש כלי תכנוני רגיל או גורם לעיוות שיקולי תכנון בשל היותו כלי כלכלי. התוקרת מביאה ניתוחי הצעות שונות מהספרות המצועעית וארועים סלקטיביים לפתרון תבעיות העולות בעקבות היטלי השכחה בארץ, בדנמרק ובאנגליה.

גב' ויטק מתרכזת בעבודתה בפיצויים הניתנים לבעל הקרקע על הירידה בערך המקרקעין. שאינה נובעת מפעולותיו של בעל הקרקע או מאינפלציה, אלא מפעולות תכנון של הרשויות הציבוריות. בעבודה נסקר גם ההסדר והחוקי בענין הפיצויים הקיים בארץ דרך הפעלתו. נסקרה התחיקה המקבילה באנגליה ובארצות הברית ומידע על השימוש בחוק הנ"ל באזורים שונים, על-סמך דוגמאות מאיזור חיפה.

ה המכון העניק בשנה השוטפת מילגה למר בנימין מוריני בעד עבודתו לקראת קבלת תואר מגיסטר למדעים בטכניון בנושא "הפק" עה ללא תמורה. ככלי להשגת קרקעית לצורכי ציבור בישראל". מחקר זה מתאר את השימוש של הרשויות המקומיות בהפקעה ללא תמורה. העיר חיפה נבחרה כדוגמה. המחקר כולל ש"ח"ש שלבים: השלב הראשון - סקר כללי של תקנות תכנון מבוסס על דגם אקראי מפורז על 20 אתרי של תכניות מאושרות בין השנים 1975-1984; שלב ב' - בודק את החוק, החוקיות, פונקציות ההתערעה ויעילות ההפקעה ללא תמורה. היקף השימוש בהפקעה מבוסס על בדיקה של כמה מקרים של הפקעה בתמורה ללא תמורה, שהיו בין השנים 1965-1984; שלב ג' - בודק אם אמנם הוגשם הפיתוח על החלקות המופקעות. בטיבם, מגיע החוקר למסקנה כי המכשיר של ההפקעה ללא תמורה נוצל בחיפה כיאמת.

א. הופיעה חוברת מס' 21 של החוג ל-מדיניות קרקעית ושלד המכון, בנושא, שומת מקרקעין ככלי עזר לקביעת מדיניות קרקעית, ובה הרצאותיהם של ה"ה: יוסף זריניצקי, חיים בריסקמן, ירמיהו אלוני, גלעד יצחקי, והמלצות החוג בנושא הנדון. ב. החוג למדיניות קרקעית קיים בשנת תשמ"ה, השנה ה-18 לקיומו, דיונים בנושא אים: שמאות ככלי עזר לקביעת מדיניות קרקעית, רישום שוכתים ציבוריים (תמונת מצב, פוגדים ודרכים להיטולם). ג. עונת העיון ה-14 של החוג, שתחילתה באוקטובר ש.ו. תיפתח בהרצאתו של שופט בית המשפט העליון מר אברהם חלימה ב"נושא: "ארמת הנגב בראי החוק".

ספרות (המשך מעמ' 25)

12. Soil Survey Staff (U.S.), Soil Survey Manual, Agr. Handbook, 1951.
13. מרליש, ש., טיפוסים קרקע בישראל ויעודם בחקלאות. מדינת ישראל, משרד החקלאות, 1975.
14. רביקוביץ, ש., מדריך ומפה של קרקעות ישראל, 1975.
15. מריש, ש., הערכת קרקעות לצרכים תקלאיים. האגף לשימור הקרקע והניקון, נציבות המים, משרד החקלאות, 1970.
16. גולדברג, ל., א. פוננסקי וא. עמיאל, ביטוי פוטנציאל שטח מערכה לקן פרשת המים הארצית, קרקע, 25, 14-7, ג'וב' 1984.
17. Gat, J. R. and Y. Tzur, 1966, Modification of the isotopic composition of rainwater by processes which occur before groundwater recharge Isotopes in Hydrology, Proc. Symp. Vienna, 1966, I.A.E.A.
18. Goldenberg, L. C., Frequent isotopic and chemical variation in groundwater of a granual aquifer (in preperation).

- 3) The plan for the development of problematic regions ought to be based on policy-orientated forecasts since plans based on present trends would only tend to reinforce existing directions.
- 4) A methodology for the preparation of policy-orientated population targets has been developed during the formulation of the Plan for the Distribution of the Population in Israel. The plan's major strategy is to develop peripheral regions while simultaneously regulating spontaneous growth in the center.

*** Note**

M. Garon : "The Israel Distribution of the Population Plan — a Basic Methodology to Bridge between Reality as against Ideal." *Environmental Planning* 26, The Israeli Association for Environmental Planning Quarterly December 1979 (Hebrew).

LIOR G. GOLDENBERG

AVRAHAM J. AMIEL

An Approach To Data-Processing For Agricultural Areas

The common soil classification for agricultural purposes is, essentially, semi-quantitative and quasi-intuitive. The use of computers, as suggested in this paper, causes a breakthrough in the approach. The machine helps in collection and storage of relevant soil and environment data, in their analysis and graphic display. Also, the machine may help in finding decisive, inter-related properties of the soil and ecosystem. Such relationships were found in western Israel, e.g. :

$$AS = 14.17 - 0.24 \times Z - 0.003 \times M + 0.05 \times PR$$

where AS is the rockiness (%)

Z is the depth of the soil (cm)

M is the exposure of the site (north-south, in angles),
and PR is the precipitation (mm)

Use of stable isotopes in soil survey is proposed.

- A map of sub-regions and urban centers, graded according to priorities, to serve as a guideline for development.
- Regionalized statistical data to facilitate planning and monitoring.
- Government agency development plans prepared in coordination with the Population Distribution Plan.
- Regional index to the Annual State Budget.
- District governmental organization headed by an elected or appointed official having its own budget with authority to allocate development funds.

B. Regulations in Central Regions

Policy

- Non-encouragement of public investments in basic economic branches in central regions.
- Continuation and strengthening of the policy of the preservation of agricultural land, especially in the central coastal plain.
- Leasing of government owned lands for development should conform a "map of priorities" which shows areas for development.
- The construction of public housing in the central districts must conform with the population targets of the Population Distribution Plan.

Means and Instruments

- Local Outline Schemes which regulate all buildings and developments are prepared according to the population targets of the Population Distribution Plan and deviating schemes are not approved.
- No agricultural land is to be approved for building housing or industry in the central districts.
- Every outline scheme in the central districts is to include development stages through which certain areas will be frozen for residential building pending the preparation of detailed plans.

Summary

- 1) Population targets as a basis for development are of utmost importance, not only in calculating the need for facilities and infrastructure, but more so for the planning of integrated regional development complexes for employment, housing and social amenities.
- 2) Population targets can be an effective means for coordinating an agreed development strategy and for ensuring a balanced implementation by various bodies working in the area.

which are innovations, at least for Israel. A description of some of the main means of implementation follows.

Ways and Means of Implementing the Population Distribution Plan for Developing Peripheral Regions

The ways and means for the implementation of the Population Distribution Plan were formulated according to the basic strategy that the development of the peripheral regions is conversely linked to the, at least partial regulation of the spontaneous growth of the central regions. The ways and means, therefore, outlined below are arranged into two categories — those that are directly concerned with the development of peripheral regions and those that are concerned with the regulation of unplanned development in the central areas.

A. The Development of Peripheral Regions Policy

- The development of the regional and local infrastructure should be preferred over the improvement of the connection of the region to the center of the country. Attention must be paid to the direction of desired “flows”.
- On the development of industrial infrastructures, there must be an effort to achieve horizontal integration within the region rather than strengthening ties with the dominant center. Therefore, it is not enough to build industrial estates, but the feeder industries and services should be located in the development region as well as to utilize the advantages of proximity. Examples of such services would be banks, communications, commerce, warehouses for spare parts and workshops.
- Housing units, their types and size should be adapted to existing and forecast family size, taking into account the existing stock. Preference must be given to solving the housing problems of the young generation.
- Government sponsored industries should be located almost exclusively in the development regions.
- Public trusts and funds should give preference to development districts.

Means and Instruments

- Agreed upon boundaries of the development districts as a means to coordinate regional development plans.

The Scheme proposed somewhat substantial shifts between the central and peripheral districts which are hoped to be reached principally by reducing the intensity of the net out-migration from the peripheral districts to the central ones. The basic assumption is that by implementing steps of economic, physical and social nature, it would be possible to absorb the natural increase of the periphery — *in situ* and perhaps even attract some migrants from the center. Through this strategy, it would be possible to achieve the plan's population targets. This approach deviates from that of the earlier plans which were implemented by settling new immigrants directly from the ports to the development areas.

As mentioned above, in order to determine population targets which could be both optimistic yet feasible, it was vital to formulate a methodology which could bridge the gap between goals and reality. Such a methodology was prepared by the planner of the "Seven Million" plan.

The methodology is based on several integrated analyses which define a numerical range within which the planner can make his policy decision determining the exact population targets. The analyses included in the methodology are — 1) trend analysis of past growth; 2) natural increase; 3) capacity of urban settlements according to local master plans; 4) scoring the economic, social and physical potential; 5) scoring policy priority. The sum of the local population targets must equal the pre-determined district and sub-district targets. In order to reach an equilibrium between the district population targets initially fixed by estimating the degree of change feasible to expect and the sum of the local population targets fixed by the five analyses, an integrative process of mutual correction is initiated whose end result gives the Population Dispersal Scheme. As with any policy plan, minor alterations are administered as a result of negotiation with relevant government ministries and public bodies.

The test of a plan of this sort is, of course, in its implementation. The purpose of the Population Distribution Scheme is not to possess a legal or statistical document but to guide the actual regional and national development. As stated before, population plans in the past have been at least partially successful, having influenced the degree of regional development if not determining it. The recent plan includes a list of means and instruments, many of which were adopted from earlier plans and present implementation policies, but some of

The Recent Plan for the Distribution of the Population — the “Seven Million” Plan

The most recent National Plans for the Distribution of the Population were formulated under somewhat different conditions than the earlier ones. The greater part of the population increment in Israel is now from natural increase and not through immigration. The private economic sector is much stronger than it was in the 1950s and 60s and despite the great improvements in the peripheral regions, the main metropolitan area is still attractive. As a result, changes have taken place in the Plans for the Distribution of the Population as well as in the means for their implementation. To illustrate these points we will describe the latest scheme — “The Seven Million Plan” which has recently been approved by the National Board for Planning and Building, and will shortly be presented to the Cabinet for final statutory approval.

The National Plan sets population targets for each of the six districts and fifteen sub-districts and of some one hundred urban settlements for the Country when the total population is forecast to reach seven million inhabitants. The “Seven Million” Plan adopts the center / periphery approach to regional development whereby the three “peripheral” districts are to be the objects of greater governmental efforts than the three “central” districts. The plan calls for the following population shifts over the forthcoming decades :

POPULATION DISTRICTS — %

Districts	1983	Target Year
Periphery		
North	16.3	22.0
Jerusalem	12.0	13.4
South	12.0	14.7
Sum Periphery	40.3	50.1
Center		
Center	20.8	17.6
Haifa	14.2	14.4
Tel Aviv	24.7	17.9
Sum Center	59.7	49.9
Total	100.0	100.0
Sum pop. (thous.)	4,064.7	7,032.0

and more recently the "Five Million Plan" approved by the Cabinet in 1975 and the "Seven Million Plan" in the process of being approved.

The plans for the Distribution of the Population were long-range and comprehensive. They were policy-orientated and some of the earlier ones almost ignored trends. Their implementation was greatly facilitated, no doubt, by the fact that during the 1950s and early 1960s, most of the population growth of the country was due to massive immigration of mainly under-privileged people who were obliged to accept housing and employment provided by the government and public institutions. The means of implementing the National Plan for the Dispersal of the Population was through the provision of the immigrant housing and employment in the development areas. The plan implementation was therefore achieved by close cooperation between the Planning Department, who drew up the National Plan, and the Housing Authority and others, who implemented it. The results were more than modest. Some 30 new towns were established during the 50s and early 60s, most of them in the peripheral areas of the country. A shift was brought about between the percentage of the population living in peripheral districts vis-a-vis the central ones. In 1950, only 20% of the country's population lived in the peripheral almost 35% and at present over 40%. Outstanding was the growth of the Southern District (Negev) in which less than 1% of the total population resided in 1950 and in which 12% live today.

POPULATION IN DISTRICTS — %

DISTRICATS	1950	1953	1965	1983
PERIPHERY				
North	8	16.5	15.7	16.3
Jerusalem	11.5	9.4	8.5	12
South	0.7	4.4	10.5	12
Sum PERIPHERY	20.2	30.4	34.7	40.3
CENTER				
Center	16	20.9	18.2	20.8
Haifa	20	17	16.5	14.2
Tel-Aviv	43.8	31.7	30.7	24.7
Sum CENTER	79.8	69.6	65.3	59.7
Sum TOTAL (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
Sum POPULATION (Thou.)	930.13	1,669.4	2,598.4	4,064.7

Comment : some alterations were made in the district boundaries over the years.

are formulated. These targets can be either forecast based on existing or past trends or they can be policy-orientated projections designed to alter the existing directions. Obviously, if plans are based on existing trends, the very implementation of those plans could tend to strengthen those trends. For example, in an area of decreasing population, a development plan for trend based population target would propose less employment, housing and services which, in turn, would bring about further population loss. Only if the planners and developers wish to reinforce the existing directions, should they base their projects on these types of forecasts. However, since the majority of development strategies are designed for under-developed and problematic regions, characterized by negative growth, by all logic, the population targets for such regions cannot be based on the existing trends; rather, they must be policy-orientated or usually larger than the trend forecasts. On the other hand, policy forecasts must present achievable targets if waste of funds and under-utilized investments are to be avoided. The problem of the formulation of population targets is clearly one of finding the *via media* between trend forecasts and over optimism of what changes can be incurred. Therefore, a methodology is needed which can aid in the formulation of population targets based, on the one hand, on policy considerations but which take into account trends and constraints on the other hand. A methodology of this sort has been developed by the planner engaged in the formulation of population dispersal schemes in Israel.

Population Targets and Regional Development — the Israeli Case

The Israeli experience can, perhaps, illustrate the case and point to the connection between population targets and development strategies. The State of Israel achieved a marked degree of success in its long-standing policy of "population dispersal" inaugurated shortly after the nation's independence in 1948. The policy, which has been guiding national and regional planning to this day, calls for the strengthening of the pericheral districts while reducing the rate of growth of the Tel-Aviv Metropolitan Area and environs located on the Central Coastal Plain.

The government development activities, notably in the housing and employment sectors, where usually guided by population targets fixed by the Planning Department within the framework of a National Plan for the Distribution of the Population. Such plans were prepared and revised in the years 1949, 1951, 1954, 1957, 1961, 1963

Population Targets and Development Strategies

Introduction

Regional development in practice progresses through implemented projects, which can be of economic, cultural or social nature. The development of a region has a direct effect on the size of its population, often through the mitigation of out-migration but also by the possible attraction of in-migration from neighboring regions.

Conversely, population targets set by the National or Regional Governments should influence the degree of regional development. This, of course, is under the basic assumption that the government controls, or at least influences, the allocation of development funds and that these funds are appropriated while taking into account the existing and projected populations of these areas in question.

Surprisingly, the importance of population targets as a basis for development is not always obvious to those engaged in development; however, it appears to be both ineffective and inefficient to calculate and plan facilities, such as water installations, power stations, roads, schools, libraries and infirmaries for an unknown future population. The more integrated development complexes for employment, housing and social amenities demand even more so, assumptions regarding the forecasted population, if we are to achieve a coordinated development strategy. For the sake of illustration, the planned development of a region would require that enough housing and communal services be provided for the additional population which is scheduled to be employed in a new industrial complex.

If all the sectoral plans are prepared and implemented by one authority, internal coordination could ensure an effective plan of action; however, since diverse bodies are usually engaged in planning and implementation, agreed regional population targets could serve to ensure coordinated development programmes. Each establishment could simply plan for a known (agreed upon) future population. Since problems of coordination are usually paramount, such an approach provides at least a partial promise for a solution.

If we accept the premise that population targets should serve as the basis for development strategies, we must then define how they

C O N T E N T S

Registration of Apartments and Housing Projects in Land Registry	4	Dan Raz
Population Goals, Development and Land Strategies	13	Meir Garon
An Approach to Data Processing for Agricultural Areas	21	Lior G. Goldenberg and Avraham J. Amiel
Betterment Levy as an Instrument in Planning	26	Ronit Romano (under supervision of Rachel Alterman)
Restoration of Quarries	35	Tzvi Ziv
Land Prices, Rent and Indexes	46	Dan Margalio
Dairy of the Institute	58	



"KARKA" — Published by the Land-Use Research Institute,
Jerusalem 91077, Hamelech George Str. 43, P.O.B. 7816, Tel. 246828
Administration : Tel-Aviv 61 111, Shapira Str. 11, P.O.B. 11380,
Tel. 286763

Editor: **A. Poznanski**

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

26

karkaa

(LAND)

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

OCTOBER 1985