

3

# קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

מאת: ד"ר יצחק שניידר, מנהל המכון לחקר שימושי קרקע

אוגוסט 1972

# חברת הנהלת המכון

שמעון בן-שמש	המנהל הכללי, קרן קיימת לישראל
בד יעקב	המנהל הכללי, בנק אפותיקאי כללי בע"מ
ח"כ גולדשטיין אהרון	יו"ר ארגון הקבלנים והבונים בישראל
ורדיגר עוזי	המזכיר הכללי, בנק „טפחות”
כהנוב אברהם	המנהל הכללי, חברה לשיכון ופיתוח בע"מ
ח"כ עופר אברהם	המנהל הכללי, חברת שיכון עובדים בע"מ
פוזנסקי אלכסנדר	מינהל מקרקעי ישראל
תמיר יהודה	המנהל הכללי, חטיבת הבנייה „כלל”
חיים דרין-דרבקין	חוקר ראשי

כתובת המכון: רח' צבי שפירא 11, ת. ד. 11380 תל-אביב, 382 ירושלים

## תוכן הענינים

- 5 פתח דבר  
שמעון בן־שמש
- 7 יוקר הקרקע לדירות היא תוצאה משיטת מסוי בלתי יעילה  
סימפוסיון באוניברסיטת תל־אביב
- 11 מדיניות קרקע  
בנימין קנדלר
- 22 האם נס על קרקע עירונית פנויה תוזיל מחירי הדירות 1  
זאב אייזנברג
- 24 קוי יסוד על תכנון פיסי בהולנד
- 29 שיטת הערכת מחירי קרקע ופירסומם בדנמרק
- 31 מפת מחירי קרקע בקופנהאגן
- 32 דו"ח מסמינר האו"ם על מדיניות קרקע עירונית  
י. ק. פראנד, ו. פ. ג'סופ
- 40 מגמות התפתחות במחירי קרקע  
גרייס מילגרום
- 42 דלהי : בקורת על תכנית עיור  
ג'פרי ר. אווינג
- 43 תכנית עיור ופיתוח אזורי  
לויד רודווין
- 44 ערים חדשות בהודו  
וד. פרקש
- 45 קרקע עירונית פנויה בעיר אמריקאית  
ריי מ. פורטהאם
- 46 תיכנון ערים כפעולה פוליטית  
רנה מגנן
- 49 למען מדיניות עולמית של הסביבה



## פתח דבר

בחוברת ג' של הרבעון „קרקע“ יש מידע וסיכומי-מחקר על בעיות הקרקע והשלכותיהן על הכלכלה והחברה בישראל ובעולם. נוכח האקטואליות שנושא הקרקע תופס בכלכלה הלאומית של מדינה מודרנית והתפתחותה החברתית, לא רק בישראל אלא גם בארצות הנאורות, שבהן המחסור בקרקע אינו כה מורגש כמו בארצנו — נמשיך גם בחוברות הבאות לפרסם חומר השוואתי, על סמך המידע וחומר המחקרי שנאסף מטעם המכון לחקר שימוש קרקע.

מאז קום המדינה עומד נושא הקרקע במרכז התעניינותו של הציבור בישראל. הסיבה לכך היא, שהקרקע, מלבד היותה אמצעי ייצור ממדרגה ראשונה בחקלאות, נעשתה גם גורם בסיסי בכלכלת המדינה ובעיצוב פני החברה שלה. הרגישות הציבורית לעניני קרקע עלתה בשני סהאחרונות, בעקבות העליה הדגולה, התפתחות התעשייה והשרותים הציבוריים והמסחריים, ומעל לכל — בגלל גידול האוכלוסיה הזקוקה לשיכון.

נושא הקרקע עולה בעת שבונים דירות לעולים ולזוגות צעירים ובשעה שמחפשים פתרון לשיכון בשביל דרי משכנות העוני.

מהמחקרים שבחברת ומהניתוחים של המאמרים מסתבר, שענין של מחסור או עודף קרקע בלבד אינו קובע את גורל הבנייה לחיוב או לשלילה. שכן ההשפעה העיקרית על הבנייה באה מהמערכת הסבוכה של הפעילות התחיקתית, הפיסקאלית והכלכלית, הקשורה בשימוש בקרקע.

מטרתנו ברבעון „קרקע“ היא איפוא לבחון את מערכת כל מכלול הבעיות המתלוות אל הקרקע מרגע שהיא הופכת מנכס גלמי — שאינו מביא תועלת לא לחברה ולא ליחיד — לגורם בעל חשיבות רבה בהתפתחות הכלכלית של המדינה ולהבטחת קורת-גג ליחיד ומבנים לשרות הכלל.

עלינו לבחון את הבעיות הפיסקאליות, הפיננסיות והתחיקתיות הקשורות בקרקע מזויות ראייה שונות, כדי ליצור נקודת איזון בין מגמות מנוגדות בחברה ביחס לקרקע — בעלותה, הפקעתה, הטלת מסים עליה ודרכי השימוש בה.

נבחון את דרכי הכוונת תהליכי השימוש בקרקע על-ידי התחיקה בארצות מתפתחות ומידת התערבותן של רשויות המדינה במיסחור

בקרקע כדי לשמור על איזון בין ההיצע והביקוש, והעיקר להבטיח רזרבה קרקעית מתמדת.

„קרקע“ ישמש במה חפשית לכל איש היכול לתרום מנסיונו ומהידע שלו לשיפור השימוש בקרקע למען הכלל והפרט כאחד.

נסיון להגיע לבירור מעמיק של הניגודים הללו ביחס לקרקע נעשה בסימפוזיון שנתקיים לא מכבר באוניברסיטת תל-אביב, שתמצית ממנו אנו מפרסמים בחוברת.

המכון, כגוף ציבורי, המורכב מגורמים המעונוונים ביצירת מערכת תפעולית יעילה בתחום שימוש הקרקע, תכליתו להיות במוקד העניינים האקטואליים שביב לנושא הקרקע ולשמש מעורר דעת הקהל ומכוונה בנושא זה ולבחון בכלים מדעיים מגמות הרווחות בקרב חוגים הקרובים לקרקע ולבנייה.

אנו עומדים לפתוח בחוברות הבאות מדור „בראי העתונות“, שימסור לאישים ולגופים ציבוריים, הנושאים בעול היזמה והפעילות בענייני קרקע ובנייה, ידענות ודעות בנושא הקרקע.

בגלל קוצר היריעה, נפרסם ברבעון רק מאמרים, סקירות וסיכומים תמציתיים. דינים וחשבונות ופרוטוקולים מדיונים בסימ-פוסיונים וכינוסים נפרסם בנפרד בצורה אחרת.

### שמעון בן-שמש

יושב-ראש המכון לחקר שימושי קרקע

# יוקר הקרקע לדירות הוא תוצאה משיטת מסוי בלתי יעילה

שאלת השפעת מערכת המיסוי על שוק המקרקעין בישראל נפתחה בסימפוזיון על נושא זה, שנתקיים בסוף חודש יוני השנה-באוניברסיטת תל-אביב מטעם המכון לחקר שימושי קרקע.

פתח וניהל את הסימפוזיון מר ש. בן-שמשי, יו"ר המכון, שברך את הנוכחים ואת בעלי האכסניה. הוא אמר, שמטרת הסימפוזיון לברר את הגורמים הקובעים במערכה החברתית הכלכלית, שראשיתה בהקצאת קרקע וסופה בתנאי התשלום בעד הדירה על-ידי הדייר, בין שהוא בעלים ובין שהוא שוכר.

במערכה זו, אמר מר בן-שמשי, יש זכות מיוחדת לארבעה סוגים של אנשים הזקוקים לדירות: עולים חדשים, זוגות צעירים, חיילים משוחררים ודיירי משכנות העוני. מלבד הקרקע יש במערכה זו גורם חשוב והוא ההון, ובתוך מערכת ההון יש מקום נכבד מאוד לבעית המיסוי.

מר דב שטאובר, ממשדך האוצר הסביר את העקרונות של המלצות ועדת אשן בענין מס רכוש. כבר לפני כ-9 שנים נתנה הממשלה את דעתה על מס רכוש על מקרקעין. היא מינתה ועדה בראשותו של שופט בית המשפט העליון שעשתה עבודה יסודית והוציאה המלצות. ההמלצות לא הוצאו מידי אל הפועל, כיוון שהתברר, שכל ההמלצות אינן יכולות להתבצע בבת-אחת.

הועדה הגיעה אז למסקנה, שמבחינת יעול הניהול יש לאחד את המיסוי על מקרקעין של כל הרשויות העוסקות בכך, וכן לשנות את הבסיס של המס; תוך הבטחת רבונות לכל הרשויות המקומיות, שיוכלו להחליט לפי צרכיהם על שעור המס ומה צריכים להיות השיקולים השוליים המחייבים באותו המקום.

הביצוע החלקי הראשון של ההמלצות היה בשנת 1967, כשהממשלה החליטה לאחד את מס הרכוש העירוני עם המס הממשלתי. אולי בשנה ראשונה היו עיריות שדעתן לא היתה כל כך נוחה מסידור זה, אולם נדמה לי, שהיום, לאחר 5 שנים, עוד לא שמעתי מאיזה שהוא ראש עיר או חבר מועצה מקומית שלא יברכו על איחוד שני המסים הללו. העקרונות שקבעה ועדת אשן ושהצעת החוק המונחת על שולחן הכנסת מבטאת אותם, המלצות ועדת אשן הן בבחינת המשך להמלצות הוועדה הקודמת. בהסבירו את אולם עקב התפתחות האורבניזציה, הטכנולוגיה והתקשורת טושטשו בפועל הגבולות בשעור המסים הוא ניכר מאוד, וזה דבר מובן וטבעי. ההבדל קיים בכל העולם וגם אצלנו, המס באזור חקלאי הוא קרבה יותר נמוך מאשר באזור עירוני.

אמר מר שטאובר, שמס רכוש היה מחולק עד כה לשני אזורים, עירוני וחקלאי. ההבדל

בין האזור העירוני לבין האזור הכפרי. נמצא, שהרבה נכסים שאין להם ולא כלום עם החקלאות נהנים מהנחות מרחיקות לכת מאלה שהמחוקק התכוון להן, כשנתן אותן לנכסים המשמשים לחקלאות. הוא הדין גם ביחס לדירות מגורים.

לא יתכן, איפוא, ששעור המס יהיה מושפע אך ורק מהאזור שבו נמצא הקרקע, אם זה בעיר או בכפר. שעור המס צריך להיקבע לפי השימוש המעשי בקרקע וגובה ההכנסה ממנה.

ח"כ א. גולדשטיין קבע, שמטרת המיסוי על מקרקעין לא צריכה להיות פסקאלית בלבד, אלא היא צריכה לשמש כתמריץ לבניית דירות לאוכלוסיה.

מטרת הסימפוסיון היא לקבוע מדיניות שלפיה יוכל האזור להגיע לדירה, שאותה מוכרחים לבנות על קרקע עירונית, במחיר הנמוך ביותר ושמשקל הקרקע בה לא יהיה יותר מדי גבוהה. מדיניות כזו תמנע התעשרות למעטים על חשבון רבים.

ד"ר ח. דרין, מנהל המחקר של המכון, אמר שהשיטה הקיימת של מס רכוש ומס שבח מקרקעין מהווה אחד הגורמים לעליית מחירי הקרקע. שכן ככל שהקרקע נמצאת יותר שנים בידי בעליה, הוא משלם עליה פחות מס שבח בעת מכירתה. אחרי בעלות של 13 שנים על הקרקע משלמים רק 8 אחוזים מס שבח בן זמן שתקרת המס מההכנסה מעבודה מגיעה ל-70 אחוזים.

מתוך נסיון של בדיקת שיטת המיסוי בארצות שונות באירופה ומהוצה לה מתברר, שארצנו משמשת אחת הדוגמאות של חוסר יעילות בתחום של מיסוי קרקע פנויה. שיטת המסים הבלתי יעילה היא אחת הסיבות למצב הקיים, שיש הרבה קרקע פנויה אבל יש מחסור בקרקע בשוק.

ד"ר י. בך קבע, כי המגמה לבנות ולהשקיע בבניית דירות להשכרה קיבלה מהלומה ניצחת על-ידי תוצאות של החוק להגנת הדייר. נוסף על כך פועל מאז הקמת המדינה גורם חזק מאוד המגביר את הרצון אצל האנשים להגיע לדירה משלהם, בגלל ההתפתחות המוניטארית. כל איש הבין שההשקעה הטובה ביותר מבחינת הבטחת ערך הכסף היא השקעה בדירה עצמית. אם זה נכון לגבי השקעה מאמצעים עצמיים, זה היה גם נכון לגבי השקעה מאמצעים זרים.

ד"ר ד. פינס ניתח את המיבנה של שוק המגורים מבחינת בעלות ושכירות. לפי הערכתו מתחלק מלאי הדירות בארץ בערך כך: 65.5 אחוזים הן דירות הנמצאות בידי בעליהן שגרים בהן, 21.5 אחוזים בקירוב ממלאי דירות זה הן דירות בבעלות "עמידר" המושכרות בדרך כלל בתנאים סוציאליים ו-13 אחוזים של הדירות מושכרות בתנאים של שוק חופשי. כולל דירות מוגנות. דירות בשכירות חפשית בלתי מוגנת מגיעות לפי האומדן לאחוז אחד בקירוב ממלאי הדירות, ואלו הן דירות המושכרות בדרך כלל לזמנים קצרים בלבד. ד"ר פינס קבע, שאילו היה שוק הדירות להשכרה מפותח, אזי ההתייחסות שמקורדי בביקוש הספקולאטיבי היתה מנוטרלת ולא היתה משפיעה על אותם הוגות הצעירים מעוטי היכולת.

את הסיבה העיקרית למגיעת שיקומו של שוק הדירות להשכרה לאחר שבוטל חוק הגנת הדייר לגבי דירות חדשות רואה ד"ר פינס בשחרור של ערך שרותי דיור ממס הכנסה. בישראל זול יותר ב-50% לקנות שירותי דיור בדרך של בעלות לעומת שכירות. עובדה היא, שלרוכשי דירות ניתנות הלוואות בתנאים נוחים הרבה יותר משער הרבית המקובל במשק.



פרופ' ברגלס אמר, שמס רכוש על מקרקעין הוא קטן ולכן אינו מהווה תמריץ למכירתו. נוסף על כך גם השערוך אינו מתאים למחיר האמיתי של הקרקע בשוק. מס של 2 אחוזים אינו כל כך קטן במידה והשערוך היה נכון. אך גם אז, בתנאים בארצנו, מס רכוש עשוי להיות נמוך משיעור מס ההכנסה.

פרופ' ברגלס קבע, שבפועל אין מדינה שבה השערוך על הקרקע הוא נכון. נמצא, שאם הבסיס של ההערכה הוא נמוך מהשער האמיתי, לא רק ב-5–10 אחוזים אלא בעשרות אחוזים, כי אז שיעור המס מאבד את ערכו הממשי.

המרצה אף ציין, שיש מדינות בארה"ב – והרי ארה"ב ידועה כמדינה מפותחת מבחינת המס – שבהן שווי הנכס מוערך לצרכי המס בסדר גודל של 30 אחוזים מערכו הממשי בשוק.

במסגרת הרפורמה במסים מוכרחים להביא לשיטת שערוך שתשקף את ערכן של הדירות בשוק. לא יתכן מצב כזה, ששתי דירות, אחת ליד השניה, יסאו במסים שונים.

ברפורמה שועדת אשר הציעה יש עקרון של פרוגרסיביות בתשלום מסים לפי גודל הדירה וערכה. הדבר מתבטא בכך, שנותנים פטור על ערך מסוים ממס. כלומר ש-40,000 הל"י הראשונות מערך הדירה פטורים ממס. דבר זה גותן יתרון לאזור פיתוח על פני אזורים אחרים. כי אחד הדברים האופייניים באזורי הפיתוח הוא שמחירי הדירות יותר נמוכים שם מאשר באזורים אחרים.

מר נ. נבי'וסקי, יו"ר התאחדות בעלי הבתים, ניתח את הסיבות שגרמו לכך, שהבניה להשכרה אינה כדאית. הוא אמר, שמאז קום המדינה עלה שיעור מס הרכוש על דירות להשכרה מ-8% ל-40% משכר דירה ברוטו. מובן, איפוא, שכאשר מצד אחד – באמצעות החוק להגנת הדייר – הופכים את שכר הדירה לשכר כמעט נומינאלי ומצד שני נוטלים משכר הדירה הנומינאלי הנה חזרה בחיפה עד 45 אחוזים – מבין הציבור שרוצים לחסל את ענין הדיור להשכרה.

המגמה נגד בנייה להשכרה היא, לדעתו, גם פוליטית. משקיעי הון יהודיים מחו"ל רוצים לבנות להשכרה, אך הם מפחדים, שאם יבנו הרבה בתים להשכרה עלולה הממשלה להחיל את, חוק הגנת הדייר גם על הבתים החדשים שנבנו.

שמעתי דעה זו מהרבה משקיעים. באחרונה הצגתי איש כזה לפני ועדת חוק ומשפט. הוא בא מקולומביה ורצה להשקיע שלושה מיליון דולר בבנייה להשכרה. אך הוא אמר: איך אני יכול להשקיע. יכול להיווצר מצב, שאם המשקיעים יצליחו בכך, ומצד אחד דירה ישנה בשדרות רוטשילד, המוגנת לפי חוק הגנת הדייר, שכר הדירה שלה בעד שלושה חדרים יהיה 100 ל"י לחודש ושכר הדירה של דירה בגודל כזה בבתיים או ברמת-השרון יעלה 300 ל"י, ואז לפני הבחירות ידרשו להחיל את חוק הגנת הדייר גם על דירות חדשות אלה. תחת מסווה הנימוק שכלכלת ישראל אינה סובלת הבדלים כאלה בשכר הדירה. על דירות עממיות להשכרה יש להטיל מס רכוש בשיעור קטן. אפילו בארצות קפיט ליסטיות יש שני סוגי מס רכוש. יש מס רכוש קטן על דירות פרטיות לצורך עצמי עד לגודל מסוים והוא הדין לדירות להשכרה. משום שדירות להשכרה הן מטבען צנועות. על דירות גדולות של 200–250 מ"ר יש מס מיוחד גדול. זה מונע מאנשים להשקיע כסף בבנייה פזרנית של דירות מותרות.

בו בזמן שאנו זקוקים לדירות בשביל זוגות צעירים, בשביל עולים ובשביל חיילים

משוחררים ודיירי משכנות העוני; בונים בארצנו דירות-לוקסוס. אין לך דבר מזיק יותר לכלכלת המדינה.

בגלל החוק-להגנת הדייר, משלמים בעלי הבתים, כולל „עמידר“, סובסידיה לדיירים בסך כ־300–400 מיליון ל"י לשנה. ברור, שלאור הסובסידיה הזאת אין הצדקה לשלם גם מס רכוש.

ינו"ד מ. שוב הזהיר, שאם יטילו מסים גבוהים על מקרקעין ירצו הבעלים להיפטר מנכסיהם, כי לא יהיה להם ממה לשלם את המסים. השאלה היא אם אנחנו מעוניינים באמת שמחזר המקרקעין ירד לאפס.

מס רכוש גבוה יותר ישפיע על התייקרות הדירות העממיות, שבלאו הכי הן יקרות

מאד באופן יחסי.

פרופ' נ. פריימן, מראשי המכון לחקר מקרקעין, קבע, שהעלאת מס רכוש על מגרשים לא ישפיע על זרימת המקרקעין לשוק. על יוקר, הקרקע משפיעה האינפלציה וזרימת הכסף הבלתי פוסקת מתקציבי הבטחון. בשנים 1961 — 1964 היה מס הרכוש בערים גבוה. הוא היה בממוצע  $7\frac{3}{4}$  אחוזים ובכל זאת עלו אז מחירי המקרקעין. המס הגבוה לא השפיע על עליית המחירים ולא הקטין אותם, ולא השפיע על זרימת מקרקעין לשוק.

מר ע. רובין מבנק ישראל תמך בהצעה להטיל מס ערך מוסף גם על דירות, משום שהיום מערכת המסים העקיפים על דירות היא כזאת, שהיא רובצת בעיקר על דירות זולות בגלל המיסוי על חומרי בנין בסיסיים ולא על דירות יקרות. הטלת מס ערך מוסף על דירות וכן התיקונים במס רכוש שיתקו פטור על החלק ההתחלתי ממחיר הדירה, יתקנו את המצב המעוות הקיים כיום. לדעת המרצה, כדי לעודד בנייה להשכרה יש לפעול בכיוון של פטור מסויים ממש ההכנסה על דירות בשכירות ולהשוות את תנאי המסים בין דירות להשכרה לדירות בבעלות.

עם זאת אין מר רובין רואה שתיקון במערכת המסים והעיוותים יביא לתחיה של הבנייה להשכרה לא בישראל ולא בעולם. קיימת כעת בנייה להשכרה גם בארץ לשכבות מסוימות, כמו לתיירים, מעונות קליטה לעולים, מעונות לסטודנטים וכו'. כדאי לדרבן ולתמוך בבניית דירות מרוהטות.

מר ד. גרוס סבור שלא רק שיטת המסוי הקיימת היא הגורם למחסור בקרקע. מינהל מקרקעי ישראל, המקבל את סמכותו מהממשלה והכנסת יכול לפעול בכיוון של מדיניות קרקעית חיובית, כיוון שרוב הקרקע במדינה נמצא ברשותו.

לאחר דברי הבהרה של ד"ר ד. פינס אמר היו"ר מר ש. בן-שמש דברי סיום. הוא הביע תקווה, שהמכון לחקר שימושי קרקע מתכוון להמשיך בלימוד משותף של הבעיות ואז תהיה אפשרות לכל אחד להסיק מסקנות לפי דרכו.

## מדיניות

### קרקע

הביקוש המוגבר לדיור, שנוצר אחרי מלחמת ששת הימים, דילול הרזרבות הקרקעיות לבנייה שבידי הסקטור הפרטי ומדיניות של אי-הקצאת קרקעות הלאום לבנייה הפרטית — גרמו להתיקרות ניכרת במחירי הקרקע למגורים, שהשפיעה בצורה ישירה על מחירי הדירות המוקמות ביוזמת הסקטור הנ"ל. לשינויים אלה יש השפעה ניכרת גם על מחירי הדירות הנבנות ביוזמת הסקטור הציבורי, וזאת בשל הביקוש הגואה לדיור וכן בעקבות חוסר פיקוח על מחירי הדיור המוקם ביוזמת הסקטור הציבורי. עובדות אלה העלו את חשיבותה היתכית של גורם הקרקע והפך אותו במרוצת הזמן לאחד המרכיבים החשובים במחירי הדירות בבנייה הפרטית. לדוגמה: בשנים 1954—1958 היווה משקל הקרקע כ-10%—15 ממחיר הדירה ואילו כיום נע משקלו של גורם זה מ-25% ממחיר הדירה בכפר סבא, נהריה וראשון לציון ל-35%—40 בבת-ים, חולון ופתח תקוה ועד ל-55% באזורים המבוחרים של תל-אביב וירושלים. מאידך גיסא, מגיע משקל הקרקע בדירות המוקמות ביוזמת הסקטור הציבורי לכ-5%—12 ממחירי הדירות לפי האיזורים השונים. חלק לא מבוטל של תופעות אלה הוא תוצאה של מחדלי המדיניות הקרקעית הקיימת. במסגרת זו אציין כמה עובדות.

#### א. החוק למכירת 100 אלף דונם קרקע

בשנת 1952 אישרה ממשלת ישראל את החוק למכירת מאה אלף דונם קרקע שהיתה בבעלות רשות הפיתוח. בהתאם לחוק הנ"ל נמכרו במשך 13 השנים 1952—1964 71,352 דונם, אולם מתוך השטח הנ"ל הועברו 31,485 דונם קרקע למשרדי ממשלה שונים, ורק 39,507 דונם הועברו לרוכשים וליעודים שונים, כפי שניתן לראות בלוחות המפורטים להלן:

(1) מכירות קרקע בשנים 1952—1964

התפלגות השטח שנמכר לפי היעוד

למגורים	—	4,036	עיסקות, לגבי שטח של	15,538	דונם
תעשייה ומלאכה	—	1,224	"	11,380	"
אחסנה ומסחר	—	399	"	14,605	"
בתי מלון ונופש	—	64	"	898	"
מוסדות ציבור	—	785	"	28,931	"
סה"כ	—	6,508	"	71,352	"

המקור: דוחות שנתיים של מינהל מקרקעי ישראל.

(2) התפלגות השטח שנמכר לפי הרוכשים	
רוכשים פרטיים	— 5.269 עיסקות לגבי שטח של 16.539 דונם
חברות שיכון ופיתוח	— 374 " " " " " 11.129 "
מוסדות ציבור	— 576 " " " " " 11.839 "
משרדי ממשלה	— 289 " " " " " 31.845 "
סה"כ	6.508 " " " " " 71.352 "

נתוני הלוחות הנ"ל מראים:

- (1) שבמשך 13 השנים הנ"ל נמכרו למטרות מגורים רק כ-20% מסך כל השטח שנמכר.
- (2) כ-90% מסך כל העיסקות, שנעשו עם רוכשים פרטיים, מתייחסות לדירות בודדות, שנבנו ע"י פרטיים (קרוב ל-4.000 לדונם).
- (3) כ-90% מתוך השטח של 11.129 דונם, שנמכר לחברות שיכון ופיתוח, הועבר ל-10 חברות ציבוריות: נוה עובד, שיכון עובדים (שניהם התאחדו ב-1958), משכנות (משה"ב) רסקו, סלע, שיכון אזרחי, מעונות עממיים, חצרות הדר, עמידר ושיכון ופיתוח.

### ב. מכירת קרקעות מינהל בשנים 1965—1970

החל משנת 1965 אימץ מינהל המקרקעין מדיניות של הפסקה כמעט מוחלטת של מכירת קרקעות, ומסירתן נעשתה ברוב המקרים בדרך של החכרה. על מדיניות זו החליטו הממשלה ומועצת מינהל מקרקעי ישראל בחודש מאי 1965, ולפי הקיום העיקריים שבהחלטה זו היה רשאי המינהל למכור קרקע רק ע"פ החלטת הממשלה, שהיתה צריכה לדון בכל מקרה ומקרה, וזאת בכפיפות לסעיף 2(7) לחוק מקרקעי ישראל תש"ך 1960. בהתאם למדיניות חדשה זו צומצמו במידה ניכרת העיסקות והשטחים שנמכרו ע"י מינהל מקרקעי ישראל, וזאת אנו למדים גם מהנתונים המפורטים מטה.

#### מכירות קרקע בשנים 1965—1970

שנת התקציב	מס' העיסקות	השטח שנמכר (דונמים)
1964/5	240	719
1965/6	15	18
1966/7	14	7
1967/8	24	85
1968/9	26	28
1969/70	27	50
סה"כ 1965—1970	346 עיסקות	907 דונם

המקור: דוחות מינהל מקרקעי ישראל לשנים 1965—1970.

בהתאם לנתונים אלה ניתן לציין מס' הערות נוספות והן:

- (1) מדיניות חדשה של הממשלה שנקבעה בשנת 1965, שנה שבה החלה תקופת שפל ברוב ענפי הכלכלה של המשק ובמיוחד בענף הבנין, וכבר בסוף אותה שנה היינו עדים למאמצי הממשלה בחיפוש דרכים כדי למתן את המיתון.

(2) המדיניות הקרקעית של הממשלה משנת 1965 התבססה בעיקר על מדיניות של פיזור אוכלוסין ופיזור מקורות תעסוקה: עקרונות אלה היוו גם את הבסיס ליצירת „האזור המוקפא” ביחס למכירת קרקעות הלאום. בנושא זה יציין, כי באותה תקופה גבר זרם העוברים מעיירות הפיתוח לאזור המאוכלס — ולא ההיפך, וזאת היתה תנועה לגיטימית לחיפוש אחר מקורות פרנסה. מבחינה זו נראה כי העקרונות, שעליהם התבססה המדיניות הקרקעית החדשה, החטיאו את מטרותן.

(3) גם באותם השנים לא שונה דבר ביחס להקצאת קרקעות לסטודי הבנייה הפרטית.

### ג. מסירת זכויות על קרקע עירונית בחכירה

בעשור הראשון לקיום המדינה נמסרו ע"י הקק"ל זכויות חכירה על קרקע עירונית בהתאם למדיניות המוסד הזה.

חלק ניכר מההחכרות הנ"ל נעשו לאותן 10 החברות שהוזכרו לעיל, ואילו חלק אחר מאותם השטחים הוחכרו לאנשים פרטיים, שביקשו להקים את דירתיהם על אדמת הקק"ל. במסגרת זו יש לציין כי באותן השנים הוקצו גם שטחים בודדים לחברות בנייה להקמת בתים משותפים, אולם סך כל החכרות אלה הסתכמו בשטחים גדולים. בתזכיר, שהוגש בשנת 1970 ע"י הקק"ל לממשלה בעת הדיון על בעיות מכירת המגרשים הבנויים לדייריהם, צויין כי באותה שנה היו 220 אלף יחידות דיור על אדמות המינהל ומתוכן 160 אלף על אדמת הקק"ל ו-60 אלף על אדמת רשות הפיתוח. בשנת 1961 אימץ מינהל המקרקעין צורה זו של מסירת זכויות לגבי קרקע עירונית, ובמשך 9 השנים 1970—1962 בוצעו ע"י המינהל 1.915 חוזי חכירה לגבי שטח של 17.600 דונם קרקע עירונית. להלן פירוט ההחכרות:

#### ביצוע עיסקות של החכרת קרקע עירונית

שנת תקציב	מספר עיסקות	שטח (דונם)
1962/3	174	6.962
1963/4	163	1.184
1964/5	259	2.361
1965/6	250	734
1966/7	261	1.459
1967/8	291	1.995
1968/9	256	1.655
1969/70	261	1.249
סה"כ 1962—70	1.915	17.599

לנתונים אלה צריך להוסיף כי בשנים האחרונות פחת במידה ניכרת גודל השטחים שהוחכרו לצורך הקמת מבני מגורים, כך למשל הוקצו בשנת 1967/8 101 דונם, שהיוו 5.1% בלבד מסך כל השטח שהוחכר באותה שנה (1964 דונם) ובשנת 1968/9 78.3 דונם, שהיוו 4.7% מסך כל השטח שהוחכר באותה שנה (1.655 דונם).

לעומת זאת יצויין, כי מלבית השטח שנועד למבני מגורים הוחקר למשרד השיכון או לחברות הבניה הציבוריות, שהומלצו על ידו. כן יש צורך להדגיש, כי גם במקרה של מסירת קרקע בצורת חכירה לא הוקצו אדמות לסקטור הבנייה הפרטית וסך כל השטחים שנמסרו לענף זה היו זעירים ביותר.

### הגורמים המשפיעים על הביקוש לקרקע עירונית

עד כה נסקרו פעולות של מכירת והחכרת קרקעות הלאום על ידי רשות הפיתוח, הקק"ל ובעשור האחרון על ידי מינהל מקרקעי ישראל. כעת נתעכב בקצרה על הגורמים היוצרים את הביקוש לקרקע עירונית ועל השפעתן של גורמים אלה על מנגנון המחירים של נכסי מקרקעין.

1. היקף הבנייה הארצית למגורים ב-23 השנים, 1949—1971, הוקמו בכל הארץ 720,362 דירות חדשות, מזה 416,263 יירות ביוזמת הסקטור הציבורי ו-304,099 דירות ביחמת הסקטור הפרטי. כ-118,000 יחידות דיור מתוך סך כל הדירות הנ"ל נבנו בארבע השנים האחרונות. להלן הפרטים:

### הבנייה הארצית למגורים 1949 — 1971 מספר הדירות-החדשות שנבנו לפי היוזם (דירות גמורות) מספר הדירות

השנים	סך-כל הבנייה	בניה ציבורית	בניה פרטית
1949 — 1960	357,352	239,928	117,424
1961 — 1966	245,060	130,980	114,080
1967 — 1971	117,950	45,355	72,595
סה"כ 1949 — 1971	720,362	416,263	304,099

לנתונים אלה יש להוסיף כי ב-15 השנים הראשונות לקום המדינה היה השטח הממוצע של יחידת דיור, שנבנתה ביוזמת הסקטור הפרטי, גדולה ב-40%—45% לעומת השטח בדירה שניבנתה ביוזמת הסקטור הציבורי, ואילו בשנים האחרונות קטן פער זה ל-30%. לפיכך יוצא איפוא, כי שטח המבנים שניבנו ע"י הסקטור הפרטי הגיע לכ-60% מסך כל השטח שניבנה למטרת מגורים מאז קום המדינה.

### 2. צורת האיכלוס במדינה

הנתונים המתפרסמים מדי פעם בשנתונים הסטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביעים על תהליך מובהק של אורבניזציה במשך כל שנות קיום המדינה. בשנת 1953 היו מרוכזים 71.5% (1,196,000 תושבים) מכלל אוכלוסיית המדינה ב-42 ישובים עירוניים עם אוכלוסייה של למעלה מ-5,000 תושבים ואילו היתרה — 28.5% (473,000 תושבים) היו מפורזים ב-706 מושבות כפריים וישובים חקלאיים. בשנת 1961 גדל הריכוז העירוני לכי-78% מסך כל אוכלוסיית המדינה. באותה שנה נמצאו 1,197,900 תושבים ב-65 ערים וישובים עירוניים, ואילו 491,600 תושבים (כי-22%) נמצאו במושבות כפריים וישובים חקלאיים.

בעשור השנים האחרונות גבר עוד יותר הריכוז העירוני ובשנת 1970 הוא הגיע לכ־82.5% מסך כל אוכלוסיית המדינה.

מהנתונים האלה ניתן להסיק בודאות על תהליך מובהק של אורבניזציה הקיים במשך כל שנות קיום המדינה. נתונים אלה חשובים הן מבחינת תכנון המשק בעתיד והן מבחינת המדיניות הקרקעית הרצויה לעומת זה הנהוגה בהווה.

3. התפלגות הביקוש לדיור בשנים 1967—1971 והשפעתו על מחירי הקרקע העירונית (א). היקף הבניה באזור המאוכלס בצפיפות

בארבעת השנים 1968 — 1971 הוחל בבנייתן של 158,160 דירות מגורים, מזה 61,155 ע"י הסקטור הציבורי ו־97,000 דירות ביוזמת הסקטור הפרטי. באותה תקופה נסתיימה בכל הארץ בנייתן של 117,950 דירות. מזה 45,355 ביוזמת הסקטור הציבורי ו־72,595 ביוזמת הסקטור הפרטי. לפרטים אלה צריך להוסיף, שחלק ניכר מהדירות האלה — כ־40% מסך כל הבניה הציבורית וכ־65% מהדירות הנבנות ביוזמת הסקטור הפרטי — מוקמות ב־12 ערים הגדולות כדלהלן: תל־אביב, ירושלים, חיפה, רמת־גן, גבעתיים, פתח־תקווה, בני ברק, בת־ים, חולון, נתניה, ראשון לציון ורחובות.

לפי אותם הנתונים הלך וגדל הביקוש לדיור באותם האזורים באחוזים ניכרים במשך שנים אחדות. דבר זה אמור הן לגבי הסקטור הפרטי והן לגבי הבניה הציבורית. ברור, אפוא, הלחץ שנוצר על הרורבות הקרקעיות שעמדו לרשות יוזמי הבניה השונים בתקופה הנדונה וגם לא קשה להבין את העליות הניכרות שחלו במחירי מקרקעין מ־1968 ואילך. אולם כאן המקום לציין כי מנגנון המחירים של נכסי מקרקעין לא פעל באותו כיוון לגבי שני הסקטורים.

בסקטור הבניה הפרטית — הביקוש לדיור ומדיניות של חוסר הקצאת קרקעות לבניה גרמו לכך, שמחירי המגרשים בעלות פרטית עלו בשלוש השנים 1968—1971 בכ־250—300 אחוזים ותהליך זה נמשך גם בשנה השוטפת.

בסקטור הבניה הציבורית — היקף הבניה למגורים המבוצעת על־ידי סקטור זה נעשית על־פי תכנון שנקבע מראש והיא מוקמת לרוב על אדמות הלאום. הקצאת קרקעות המינהל שהומלצו על־ידי משרד זה לקבלת קרקע. מחירי הקרקעות לבניה הציבורית נקבעים לפי האזורים השונים, ואלה הם מחירי לוח מוסכם לתקופה של שנתיים.

ההפרשים הגדולים בין מחירי הקרקעות הנבנות ע"י כל אחד משני הסקטורים הגיעו לאחרונה לאבסורד, לדוגמא: מחיר הקרקע שהוקצאה ע"י המינהל לבניה ציבורית בחכירה בהתאם ללוח מחירים מוסכם שצויין לעיל מגיע ל־5,000 ל"י לדירה ברמת אביב ול־7,500 ל"י ברח' הירדן, ברמת־גן. לעומת זאת הגיע המחיר לקרקע פרטית ברכישה לחדר בשיכון בבלי בת"א ל־17,000 ל"י (דהיינו לדירה של 3 חדרים מגיע המחיר ל־ $17,000 \times 3 = 51,000$  ל"י) וברמת־גן לכ־15,000 ל"י לחדר ( $15,000 \times 3 = 45,000$  ל"י לדירה). לפי אותם הנתונים מגיע משקל הקרקע לכ־12%—8 ממחיר הדירה הנבנת ע"י הסקטור הציבורי, ואילו בדירה הנבנית

ע"י הסקטור הפרטי, נע משקל זה מ-40% ל-55% ממחיר הדירה לפי האזורים השונים.  
(ב) מחירי הקרקעות המיועדות למבני מגורים

ציינו קודם לכן, כי לגבי קרקעות המוקצאות על-ידי מינהל המקרקעין לבניית מבני מגורים על-ידי הסקטור הציבורי קיים לוח מחירים, שנקבע על-פי הסכם בין המינהל לבין משרד השיכון ו/או חברות הבנייה המומלצות על ידו. תוקפו של הלוח האחרון שנקבע ע"פ הסדר זה הוא לשנתיים: 1.4.70—31.72. להלן מספר נתונים בקשר לעקרונות, שעליהם מבוסס הלוח הנ"ל.

הלוח מחולק לקבוצות של ערים ואזורים וכן מסווג למחירי קרקע ליחידת דיור לפי 3 הבדלים להלן: דירה עד 86 מ"מ"ר, דירה בין 86 ל-96 מ"מ"ר ודירה מעל 96 מ"מ"ר. מחירי הדירות שגודלן 96—86 מ"מ"ר גבוהים ב-15% לעומת הדירה עד 86 מ"מ"ר. דירות שמעל 97 מ"מ"ר, מחירן גבוה ב-25% לעומת הדירות עד 86 מ"מ"ר. מחירי הקרקע מורכבים מדמי חכירה ראשונים, בשעור של 80% מהמחיר ליחידה, ודמי חכירה שנתיים של 5%. הנחשבים על יתרת הערך של 20%.

לדוגמא: אם יחידת הקרקע לדירה מוערכת ב-1,000 ל"י, אזי מהסכום הנ"ל משלם מקבל זכות החכירה סך של 800 ל"י כדמי חכירה ראשוניים בעת קבלת הקרקע ולאחר מכן ישלם דמי חכירה שנתיים בסך 10 ל"י (200 ל"י הנותרים  $\times 5\%$ ) לעומת זאת פועל מנגנון המחירים לגבי קרקעות בבעלות הפרטית לפי ההיצע והביקוש בשוק החופשי.

4. הביקוש למבני מגורים לפי היעודים השונים על התפלגות הביקוש לדירות לפי היעודים השונים, כפי שהוא קיים ביחס לדירות המוקמות על-ידי הסקטור הציבורי, ניתן ללמוד מהנתונים הבאים:

**בניית דירות ביוזמת משרד השיכון**  
**מספר היחידות שנמצאו בתהליכי בניה שונים בינואר 1972**  
**לפי יעודם התקציבי**

א. שיכון עולים	19,261.—	דירות
ב. זוגות צעירים	3,054.—	"
ג. שיכון באזורי פיתוח	5,277.—	"
ד. שיכון לחיסול משכנות עוני ושיקום דיור פגום	3,730.—	"
ה. מפעל החיסכון לבנין	4,114.—	"
ו. בניה עממית באזורי החוף	1,305.—	"
ז. שיכון במזרח ירושלים	333.—	"
ח. יעודים שונים אחרים	75.—	"
סה"כ	37,829.—	דירות

המקור: דו"ח חודשי של משרד השיכון לחדש ינואר 1972.

לעומת זאת, מתחלק הביקוש לדירות הנבנות ביוזמת הסקטור הפרטי ליעודים הבאים:  
א. בנייה לזוגות צעירים (שאינם מקבלים סובסידיה ממשלתית).  
ב. בנייה לעולים שאינם נוקקים לסובסידיות ממשלתיות.



ג. ביקוש לדיור בעקבות ריבוי טבעי, העלאת סטנדרט הדיור וכו'.

ד. בנייה לתושבי חוץ ושונים.

בסדר גודל ארצי ניתן לסווג את יעודי הבנייה של שני הסקטורים — ציבורי ופרטי — בארבע קבוצות עיקריות כדלהלן:

1. בנייה לקליטת העליה החדשה.

2. בנייה לזוגות צעירים.

3. פינוי וחיסול משכנות עוני.

4. בנייה להעלאת סטנדרט הדיור, בנייה למשפחות מרובות ילדים חירות לכל יתר היעודים.

לגבי ארבע הקבוצות דלעיל — מספר הבהרות:

היקף הבנייה לקליטת העליה החדשה מושפע ישירות ממימדי העליה. בסעיף זה נתכנו שינויים בביקוש ובעת קביעת אומדני הביקוש צריך לקחת בחשבון מספר אפשרי יות: — עליה המונית של 50–60,000 עולים לשנה, כפי שאנו צופים בהתבסס על נחוני החודשים האחרונים, כנגד עליה ממוצעת של כ-30,000 עולים לשנה, כפי שהיינו עדים לה בשנים 1969 ו-1970.

לגבי זוגות צעירים יש לציין, כי לאחר מלחמת ששת הימים חל שינוי רב במספר הנישואים והוא עלה בהדרגה ממוצע של כ-18,000 זוגות בשנים 1965–1967 ל-20,662 ב-1968, 22,900 ב-1969 ו-23,983 זוגות בשנת 1970. לפיכך יש להתאים את מימדי הבנייה לביקוש.

אשר לביקוש לדיור הדרוש לשיקומן של משכנות עוני ניתן לומר, כי בעיקבות פעולות שיקום, שבוצעו בעשר השנים האחרונות, קטן מספר הדירות האלה לכ-50,000 כיום. מרבית היחידות מרוכזות בשלוש הערים הגדולות (תל-אביב-יפו, חיפה וירושלים) וכן בעוד כ-12 ישובים עירוניים אחרים: רמלה, לוד, פתח-תקוה, יהוד, וכו'. מאידך גיסא, צריך להתיחס בכובד ראש לבעיה זו מאספקט אחר לגמרי הוא התבלות של הדירות שניבנו לפני 40–30 שנה, ולא להוסיף את רבבות שיכוני העולים, שנבנו בשנים הראשונות לאחר קום המדינה, תחת לחצי עליה גדולים.

במסגרת זו טוב יהיה לצטט שני נתונים מתוך „סקר תנאי הדיור, שנערך ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 1971 והם:

א. כ-25% מהדירות שנסקרו בסקר (כ-180,000 יחידות דיור) נבנו לפני קום המדינה.

ב. בכ-50,000 דירות מתוך סל כל הדירות שנסקרו, לא היתה אמבטיה ואף לא מקלחת.

לגבי הקבוצה האחרונה, המכילה בחוכה מספר סוגי ביקוש, ניתן לומר שאמנם הביקוש לדיור של קבוצה זו הוא בעל גמישות גבוהה ומושפע מתקופות שפל וגאות במשק, אולם אם נתייחס לנתונים על היקף הבנייה בעשר השנים האחרונות ניתן לקבוע, שאומדן הביקוש נע בין 10,000 ל-15,000 דירות לשנה.

## 5. הביקוש לקרקע עירונית

על פי נתוני הביקוש לדיוור שהבאנו קודם לכן, ניתן לבנות את האלטרנטיבות כדלהלן:

הביקוש השנתי לדירות מגורים לפי היעוד		
אלטרנטיבה א'	אלטרנטיבה ב'	יעודי בנייה/מס' הדירות מס' העולים בשנה
60,000—50	30,000—20	עולים
20,000 יח' דיוור	10,000 יח' דיוור	ווגות צעירים
" " 20,000	" " 20,000	כל יתר היעודים
20,000	15,000	סך כל הביקוש השנתי
60,000	45,000	הביקוש במשך 20 השנים הבאות
1,200,000 יח' דיוור	900,000 יח' דיוור	

וכעת, תוך הנחה של צפיפות של 5 יחידות דיוור לדונם ברוטו, יגיע הביקוש לקרקע עירונית במשך 20 השנים הבאות לכ־100,000 עד 240,000 דונם. לשטחים אלה יש להוסיף שטחי קרקע הדרושים לכל יתר יעודי הבנייה כגון: תעשייה ומלאכה, אחסנה, מסחר, הארחה ובתי נופש וכן מוסדות ציבוריים לסוגיהם: השכלה, בריאות, דת, סעד, תרבות וכן משרדים ממשלתיים ומוניציפליים, גנים ציבוריים וכו'.

לכל יתר היעודים דרושים שטחים דומים לאלה הדרושים לבניית מבני מגורים. לפיכך עשוי להסתכם הביקוש לקרקע עירונית ב־20 השנים הבאות, לפי שתי האלטרנטיבות שצינו קודם לכן, לסכומים כדלהלן:

אלטרנטיבה א'	אלטרנטיבה ב'	היעוד
240,000	180,000	לצרכי מגורים
240,000	180,000	לכל יתר היעודים
480,000	360,000	סה"כ הביקוש לקרקע עירונית

## הספקת הצריכה לקרקע עירונית

כפי שצינתי קודם לכן, תסתכם הצריכה לקרקע עירונית בעשרים השנים הבאות בין 360 ל־480 אלף דונם, לפי שתי האלטרנטיבות השונות. לפיכך שומה עלינו לחלק את אומדני הצריכה הנ"ל לשלוש קבוצות: א. קרקעות לבנייה מיידית. ב. קרקעות לבנייה בטווח בינוני רג. קרקעות לבנייה לטווח ארוך.

מאידך גיסא, יצירת עתודות לקרקע בהיקף כפי שצויין דורשת תכנון מראש, והרי לא יתכן תכנון ללא מידע מספיק על „הקיים“ במאזן הארצי של קרקע עירונית.

לפיכך מוצע לערוך בהקדם מפקד ארצי שיכלול את כל השטחים המשובצים ביום הקבוע בישובים העירוניים. מפקד זה מיועד לאסוף מידע לגבי כל חלקה וחלקה בקשר ל: (1) בעלות הקרקע ומצב, הרשום במשרד ספרי האחוזה; (2) מצב התכנון — פרצלציה, קיומן של תוכניות בנייה; (3) אפשרויות הניצול. בהקשר לסעיף האחרון יש לבדוק: א. לגבי חלקות בנויות — האם ניצלו את כל אחוזי הבנייה בהתאם לתוכניות היעוד

ובעיקר, האם ניתן להגדיל את אחוזי הבנייה ע"י תכנון מחדש של אותם החלקות;  
ב. לגבי חלקות פנויות יש צורך לבדוק את תוכניות הבנייה הקיימות ולבחון את אפשרויות  
הניצול תוך תיאום סביבתו.

בשלב השני יהיה צורך לסקור שטחי קרקע המיועדים לפיתוחם של אזורים עירוניים  
בעתיד.

א. קרקעות לבנייה מידית – אם לצטט פירסומים שונים, הרי הרזרבה הקרקעית הנמצאת  
כיום בידי משרד השיכון וחברות הבנייה שהומלצו על ידו מגיעות לכ־100,000–80  
יחידות דיור. הבנייה על המגרשים הנ"ל מופעלת בהתאם לתוכניות משרד השיכון,  
ואם נתייחס להיקף הבנייה הציבורית בשנים האחרונות, תספיק רזרבה זו לסיפוק  
הביקוש לדיור ב־2–3 השנים הבאות. הבעיה הדורשת פתרון מילי היא הספקת קרקע  
לבנייה, המוצעת ע"י הסקטור הפרטי. אין גם כל אפשרות לעצור וליצב את מחירי  
הקרקעות הפרטיות בלי להעמיד לרשות הסקטור הזה מגרשים לבנייה מידית.  
בקשר לבנייה זו מספר הערות:

(1) קרקעות שהוקצו בעבר על-ידי מינהל המקרקעין לחברות בנייה שונות וטרם  
נוצלו, לגביהן יש צורך בריבוייה של חוזי החכירה הקיימים. ובמידה והחוכרים  
לא מסוגלים לממש את מטרות החכירה, יהיה צורך לבטל את החוזים ולהחכיר  
את השטחים מחדש.

(2) רזרבות קרקעיות בשולי האזור המאוכלס

(א) שטחים לא מנוצלים. לרוב נמצאות מובלעות קרקע בלתי מנוצלות בפרברי  
הערים הגדולות ובשולי השכונות הבנויות. בעשור הראשון לקיום המדינה הוקמו  
על-ידי מספר חברות ציבוריות (נוה עובד, משכנות, רסקו וכו') כמה עשרות  
שכונות בערים הגדולות והערים הבינוניות. ברוב השכונות הוקמו מבנים בני  
קומה או קומתיים בלבד, ואילו בשולי השכונות נשארו שטחים בלתי מנוצלים.  
שטחים אלה ניתנים לבנייה אולם לא לפני שיתוכננו מחדש. דוגמה של בנייה  
בוצעה בשנתיים האחרונות בשכונת קרית-שלום שליד תל-אביב וכיום ניתן  
לראות בשולי שכונה זו מבנים בעלי 3 ו-4 קומות, בעוד חלק ניכר של שכונה  
זו מכילה מבנים בני 1–2 קומות בלבד. בצורה זו ניתן ליצור רזרבות קרקע  
לבנייה ובמקרים אלה היתרון החשוב ביותר הוא עצם העובדה כי באותן השכונות  
קיימים לרוב שרתי עזר ומסודות ציבוריים, ובעיקר תשתית הפיתוח המונעת  
השקעות גדולות.

(ב) שטחים פטאודור-חקלאיים. בשולי הערים המושבות נמצאים כיום שטחים,  
שיעודם אומנם חקלאי, אולם הם מנוצלים למחצה או בלתי מנוצלים לחלוטין.  
שינוי יעודם של קרקעות אלה, כשהאזור הוא עירוני או בקירבת האזור העירוני,  
תאפשר יצירת רזרבות קרקע לבנייה. לאור רגישות הנושא, בעיקר מבחינת  
ההפרשים שקיימים בין ערכי קרקע עירונית ובין חקלאית, מוצע להקים גוף  
משותף למשרד הפנים, לרשות המקומית שבה נמצאים שטחים כנ"ל וכן למינהל  
המקרקעין, למרכז הבנייה וליוזמי הבנייה הפרטית והציבורית שידע כללים  
ונהלים קבועים על צורת שינוי היעוד, הכשרת הקרקעות והקצאתם לבנייה  
וכן קביעת ערכי השטחים. הנ"ל למתן פיצויים לבעליהן.

(3) התכנון. למעלה משליש המבנים שהוקמו בערים הגדולות בשנים שקדמו להקמת המדינה וגם בעשורי הראשון שלאחר קום המדינה, הם בעלי 1–3 קומות בלבד. שינויים בתוכניות הבינוי של אותם המבנים עשויים ליצור רזרבות קרקעיות עצומות התהליך הדרוש לבנייתן קצר יחסית. פעולה כזו עשויה להשפיע ללא ספק על מחירי הקרקע, לייצב אותם ואפילו להנמיכן.

(4) קיצור התהליך של הכשרת קרקעות לבנייה. באזורים המאוכלסים קיימים עד היום שטחים מוקפאים לבנייה מסיבות שונות. לאור המצב הקיים, יש צורך לקצר את ההליכים הדרושים, לשם הפשרת הקרקעות הנ"ל לבנייה מיידית.

(ב) קרקעות לבנייה בטווח בינוני וארוך. איתור שטחי הקרקע הדרושים להקמת אזורים עירוניים מחייב תכנון מראש, המיועד לפתור, נוסף לבעיות דמוגרפיות, גם בעיות חברתיות וכלכליות כאחד. בהקשר לכך צריך לשקול את כדאיות ההשקעה בפיתוח ישובים עירוניים נוספים מול ריכוז יתר של אוכלוסין בערים המפותחות או המפותחות למחצה שם קיימת כבר, תשתית פיתוח. יצויין כי הפיתוח הדרוש אינו מסתיים בביצוען של רשתות כבישים, מים, ביוב וחשמל בלבד, אלא צריך להתחשב גם בהשקעות הדרושות להקמת מוסדות השכלה, בריאות, דת וכו'. מאידך גיסא, קיימת מדיניות של פיזור אוכלוסין ואין ספק, שמדינה בעלת 4 ואפילו 5 מיליון תושבים דורשת דפוסי התפתחות אחרים ושונים מאלה הקיימים בהווה. בעבר וגם כיום נעשות פעולות של פיתוח קרקעות והכשרתן לבנייה הן ע"י מינהל מקרקעי ישראל והן ע"י משרד השיכון, אולם פעולות במימדים כאלה לא נועדו לספק עתודה קרקעית לטווח ארוך, לכן יש צורך להרחיב את פעולות אלה לפי האלטרנטיבות השונות של ביקוש לקרקע עירונית בעתיד. בארצות הברית נמסרות קרקעות לפיתוח לחברות פרטיות והן מעבירות לאחר מכן את זכויותיהן לחברות הבנייה. בצרפת ואנגליה מתבצעות פעולות כאלה באמצעות חברות עירוניות ציבוריות. מציעים ליוזם פעולות דומות גם אצלנו כדי להתגבר על המחסור שנוצר בקרקעות ראויות לבנייה.

## ס י כ ו מ י ם

1. הקצאת קרקעות הלאום ליעודי הבנייה העירוניים השונים בעתיד ייעשה בהתאם למשקל הבנייה המבוצעת על-ידי כל סקטור (פרטי או ציבורי) בהיקף הבנייה הארצית.

2. יצירת עתודה קרקעית לבנייה בטווח קצר

(א) תבוצע רביזיה של כל השטחים שנמסרו על-ידי המינהל בחווי חכירה. ייקבעו תקופות למימוש מטרות החכירה ובמידה והחוכרים לא יעמדו בלוח הזמנים, יהיה צורך לבטל את ההקצאות ולהחכיר את השטחים מחדש.

(ב) יוקמו ועדות עירוניות-ציבוריות שיבדקו את מצב השטחים הנמצאים בתוך המשבצות העירוניות המוקפאות לבנייה. הועדות ידאגו לזירוז ההליכים הדרושים לשם הכשרתם של השטחים לבנייה.

(ג) מציעים לסקור את השטחים הבנויים בערים הגדולות, תוך מגמת תכנון מחדש (רתכונן) של אותן החלקות שעליהם הוקמו מבנים של 1–2 קומות בלבד. הגדלת

אחוזי הבנייה לגבי אותן החלקות על-ידי תוספת קומות עשויה ליצור רזרבות עצומות לבנייה מיידית.

(ד) מציעים לשנות יעדון של קרקעות פסאודו-קלאיות הנמצאות בשולי הערים. לשם כך יש צורך להקים ועדה ממשלתית, בצירוף נציגי מרכז הבנייה הישראלי ומרכז הקבלנים והבונים, שתוסמך לקבוע את השטחים המיועדים לשינוי ומחיריהם.

3. המחיר לקרקע עירונית יהיה אחיד, הן לסקטור הציבורי והן לפרטי, וייקבע בתוך אחוז קבוע ממחיר הדירה וישתנה לפי האזור והיעוד. לדוגמא: משקל הקרקע בתוך מחיר הדירה בדימונה, אופקים — 5%, בכפר סבא, רעננה, חדרה — 10%, בראשון לציון, רחובות — 15%, בפתח-תקה, חולון, בתים — 20% ובירושלים, חיפה ותל-אביב — 25%.

(א) יבוטלו הסובסידיות במחירי הקרקע הנהוגות עתה, אולם התשלומים שרוכש הזכות חייב בעד הקרקע יידחו לתקופה של 15–20 שנה ברבית נמוכה, בהתאם ליעדים הסוציאליים השונים.

(ב) במקרה שיווצרו הפרשים במחירי הנכסים בעת ביצוע העברת הזכויות מדייר אחד למשנהו, יחוייב מעביר הזכות להעביר למינהל המקרקעין את החלק היחסי מ"ההפרש" שנוצר, בהתאם למשקל שנקבע לקרקע בתוך מחיר הדירה.

4. יצירת עתודת קרקע לפיתוח עירוני בטווח בינוני וטווח ארוך

(א) מציעים לשתף בפעולות הדרושות לאתור השטחים ובשלבי התכנון ופיתוחן של שטחים אלה גם את גורמי הבנייה הפרטית נוסף לנציגי הממשלה.

(ב) מוצע להרחיב את עבודות הפיתוח והכשרת קרקעות לבנייה על-ידי הקמת חברות ציבוריות ופרטיות שיטפלו בנושא זה באמצעים עצמיים.

(ג) מחיר הקרקע ייקבע לאחר גמר עבודות הפיתוח.

(ד) הקצאתם של קרקעות אלה תיעשה בהתאם למשקלו של כל סקטור פרטי או ציבורי בהיקף הבנייה הארצית.

(ה) תקופות החכירה בחוזים יהיו מוגבלות בזמן ומוצע לבטל חוזים שמטרות החכירה לא מומשו.

# האם מס על זאב אייזנברג

## קרקע עירונית

### פנויה

## תוזיל מחירי הדירות?

רווחת דעה בחוגים מסוימים באוכלוסיה ובעיקר בקרב הקבלנים וחברות הבנייה, כאילו הסיבה העיקרית לעלית מחירי הדירות נעוצה במחסור החמור בקרקע- לבנייה. בעלי הקרקעות מצלים את הביקוש המוגבר ומאלצים את הקבלנים לשלם מחיר גבוה בעד הקרקע, ואלה מגלגלים את תוספת המחיר על המשתכן. לכן, אומרים חוגים אלה, שאילו ניתן היה להגדיל את הצע הקרקע לבנייה ולהוזיל את מחירה היו יורדים במקביל מחירי הדירות.

יש כמה דרכים להגדיל את הצע הקרקע ולהוזיל את מחירה, אולם ספק הוא אם ירידה במחיר הקרקע תביא לירידה במחירי הדירות.

אחת הדרכים העשויות להשפיע על מחירי הקרקע היא הטלת מס על קרקע עירונית פנויה, שאינה בשימוש. בסקירה זו ננסה לבחון, אם בתנאים הנוכחיים בו נתון המשק, הגדלת מס על קרקע תגרום לגידול בהצע הדירות ותמתן את הגידול המואץ במחיריה ואולי אף תגרום לירידה.

אדם רואה ברכישת קרקע השקעה והוא מעדיף להחזיק בה כל עוד הוא צופה להכנסות גבוהות ממנה ביחס להכנסות הצפויות לו מהשקעה אלטרנטיבית. כל עוד הקרקע פנויה וללא שימוש אין לבעלים הכנסה שוטפת ממנה, אולם צפויה לו הכנסה גבוהה בעת מכירתה. לאור עלית מחירי הקרקעות נראה, שהערך הנוכחי של המחיר ששיג בעל הקרקע בעתיד הוא גבוה מהערך הנוכחי של ההכנסות השוטפות הצפויות לו מהשקעות אלטרנטיביות. על-פי שיקול זה מועדפת השקעה בקרקע (שאיננה מניבה פירות בהווה) על פני השקעה המקנה הכנסה כספית שוטפת (חודשית, שנתית או אחרת).

כשמוטל על בעל קרקע מס שנתי, הכנסתו השוטפת ממנה היא שלילית (או קטנה — במידה הוא מקבל רנטה ממנה. ככל ששיעור המס גבוה יותר כך קטנה כדאיות ההשקעה

אם נצא מתוך הנחה, ששיעור המס יהיה די גבוה כדי להשפיע על חלק מבעלי הקרקעות להיפטר מהקרקע, יגרום הדבר להגדלת הצע הקרקע וזו עשויה לגרום לירידה במחיריה.

אם אמנם ירד מחיר הקרקע, האם ניתן יהיה לצפות לירידה מקבילה במחירי הדירות? לכאורה, הוצלת מחיר הקרקע (המהווה ברוב המקרים 30%—40 ממחיר הדירה) צריכה לבוא לידי ביטוי במחיר הדירה. אולם, בגלל תנאי השוק הנוכחיים, נראה שירידה במחיר הקרקע תקוזז על-ידי גידול בהוצאות אחרות בבנייה.

תנודות במחירי הדירות יתכנו בעקבות שינויים בתנאי הביקוש וההיצע בשוק הדירות. הגדלת הצעו הקרקע וירידה במחירה אינן מהוות תנאי מספיק כדי להשפיע במידה ניכרת על היקף הבנייה הכללית. כדי לעודד בנייה נוספת יש צורך, נוסף לקרקע, להגדיל גם את כמות גורמי הייצור האחרים.

מבחינת כוח האדם בענף הבנייה יש כיום תעסוקה מלאה וכמעט שאין אפשרות להגדילה; המעבר לבנייה מתועשת נמצא רק בראשית דרכו ויעבור זמן רב עד אשר היא תהיה גורם בעל משקל רציני בענף.

הטלת מס נוסף על קרקע יקטין, כאמור, את כדאיות החזקתה לצרכי ספקולציה ותעודד מכירת קרקע לצורכי בנייה, ואז תתחיל הבנייה גם באיזורים בהם היא עוכבה עד כה. אולם, בגלל מחסור בכוח אדם תתאפשר בבנייה זו ע"י העברת פועלים מאזורי בנייה אחרים, שבהם תיפסק או תצומצם הבנייה. נמצא, כי בסופו של דבר הצעו הדירות במשק לא ישתנה במידה ניכרת.

מאחר והצעו הדירות ישאר קבוע יחסית (ובהנחה שהביקוש לדירות לא יושפע מתוספת המס) – אין לצפות גם לשינוי מהותי במחירי הדירות.

המסקנה מכאן, שמירידת מחיר הקרקע יהנו העוסקים בבנייה ולא המשתכנים. שהרי הוזלת הקרקע תגדיל את הביקוש לכוח האדם, וביקוש נוסף לעובדים בתנאי תעסוקה מלאה יעלה את שכרם; במידה ושכרם יעלה בשיעור נמוך מהירידה במחיר הקרקע יהנו הקבלנים וחברות הבנייה מהיתרה.

#### סיכום:

השפעת מס-קרקע על מחירי הדירות תלויה בתנאי הביקוש וההיצע בשוק הדירות ובשוק גורמי הייצור בבנייה (כוח אדם, קרקע, טכנולוגיה).

בתנאים הקיימים של תעסוקה מלאה בשוק העבודה, מס נוסף על קרקע אין בו כדי לשנות את תנאי הביקוש וההיצע לדירות ולכן גם לא ישפיע על מחירי הדירות. במידה והמס יגרום לירידה במחיר הקרקע לא יהנו מכך רוכשי הדירות, אלא חברות הבנייה, הקבלנים ופועלי הבנין.

# קוייסוד על תכנון פיסוי בהולנד

בין הגורמים הפעילים כיום בולטים במיוחד בחשיבותם אמצעי התחבורה המודרניים בשל השפעתם הרבה המורגשת למעשה בכל תחומי התכנון הפיזי. הדבר מתייחס בעיקר לתחבורה ממונעת.

הממשלה נוכחה לדעת כי בתקופתנו מהירת השינויים יש לקחת בחשבון את אי־הדאיות הרבה לגבי מה שעתיד להתרחש בעוד כמה עשרות שנים. אי־דאיות זו כבר נכללת, בחלקה, בהנחות היסוד של התכנון לעתיד. נוסף לכך, קיימות האפשרויות החדשות, העשויות להיווצר עם ההתפתחות המדעית: הטכנולוגית (ואשר בהוה עדיין קשה לצפותן). כמו כן קשה מאוד לעצב תמונה מהימנה על השינויים העשויים לחול במערכת הקיימת של ערכים וכללי התנהגות. עם זאת, הדבר הוא אספקט חיוני, מאחר וכל חווי של צורת התפתחות לימים יבואו ישרת את מטרתו רק אם ידאג לסיפוק צרכים העשויים להתעורר בעתיד.

## גידול ופיזור אוכלוסיה

אוכלוסית הולנד מונה כיום 12.5 מיליון נפש. הצפיפות היא בממוצע 375 איש לקמ"ר. האוכלוסיה מתרבה במהירות; היא הוכפלה במשך 50 שנה בקירוב. בסביבות שנת 1,800 גידול במיליון נפש נמשך 50 שנה, בסביבות שנת 2,000 — 14 שנה. כעת — 6 שנים ובסביבות שנת 2,000 הגידול יימשך קרוב לזוודאי — 4 שנים. קצב הגידול תלוי במידה רבה במידת הפיקוח על הילודה. בחישוביה לגבי שנת 2,000, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (בהולנד) הביאה בחשבון מספר אפשרויות וכך הגיעה למספרים של 19.25 מיליון, 20 מיליון או 21 מיליון תושבים. בדו"ח זה הבסיס הוא: הערכה של 20 מיליון.

צפיפות האוכלוסיה בהולנד בשנת 2,000, לפי נקודת מוצא זו (20 מיליון), תהיה 600 תושבים לקמ"ר. מספר זה בממוצע הוא גבוה. ייתר על כן, בחלקים גדולים מהארץ הצפיפות תהיה גדולה פי שלוש—ארבע מהמספר הזה. צפיפות כזו גורמת קשיים רציניים מנקודת מבטו של תכנון פיזי. בתקופה הקרובה צריך יהיה להקדיש תשומת לב גדלה והולכת לבעיית הגירת הזרים כיסוד בגידול האוכלוסיה.

אשר לפיזור האוכלוסיה, מייחסת הממשלה חשיבות לנסיונות שינוי ההתפלגות הבלתי שווה של האוכלוסיה בחלקי הארץ השונים. בתיאום עם הממשל המקומי מנסה הממשלה להקטין במידת מה את הריכוזיות במערב ובדרום ולעודד גידול אוכלוסיה



בחלקים אחרים של הארץ. הפיזור מכוון ביחד ל-5 אזורים. עידוד פעילות כלכלית הוא מכשיר חשוב בהקשר זה. הנתונים מצויים מטבלה 1 להלן:

סביבות שנת 2000		1965	חלק הארץ
הגדלת הפיזור	המשך הנטייה		
3	2¼	1.3	צפון
4¼	4	2.2	מזרח
11½	8½	5.7	דרום-מערב
	4¾	2.6	
¾	½	.03	דרום-מזרח
½	—	—	דרום אותו חלק
	—	—	שיובש מהים
20	20	12.1	ארצות השפלה

### שינויים במבנה הכלכלי

שינויים מבניים יחולו כמעט בכל ענף של הפעילות הכלכלית. מאז מלחמת העולם השנייה קטן במידה ניכרת מספר העובדים בחקלאות והתפתחות זו תמשיך ותלך. יש עדיין אפשרות ליצירת מקורות תעסוקה בתעשייה, אך באופן יחסי תקטן ותלך אפשרות זו בשל האוטומציה הגוברת בתהליך היצור של ענפי תעשייה חשובים. בתחום השרותים — שיעמדו בפני מטרות חדשות רבות — לא תהיה בינתיים אפשרות להפעיל אוטומציה באותה מידה כמו בתעשייה, פרט, אולי למטרות שרותי מינהל להמונים (mass Administration Services). לכן יש לצפות לגידול נוסף של מקורות תעסוקה בשרותים.

טבלה 2 מראה את השינויים הצפויים בחלוקת האוכלוסיה העובדת:

סקטור	1950	1955	1960	1964	1960
חקלאות	14.1	12.2	10.4	8.3	5.0
תעשייה	40.5	41.2	41.4	42.2	40.7
שרותים	45.4	46.6	48.2	49.5	54.3
סהכ	100	100	100	100	100

### ע י ו ר

האוכלוסיה הלא חקלאית המועסקת בתעשייה ובשרותים תלויה, במידה רבה, באזור מגורים „עירוני” פחות או יותר. ומאחר והאוכלוסיה העירונית מונה כיום 7 מיליון נפש בקירוב, יש להניח כי סביבת המגורים העירונית תוכפל בשנת 2,000 בכל מקרה.

התרחבות אזור המגורים תגדל למעשה הרבה יותר, מאחר והשימוש בשטח גדל באופן ניכר במרוצה הזמן: השכונה המודרנית נבנית כיום ביתר רחבות מאשר זו שלפני 50 שנה. יתר על כן, בשכונה עצמה יש מבני ציבור רבים יותר (בתי ספר, מרפאות יעוץ, ספריות, בריכות וכו'). גם אלה מגדילים את התפוסה בשטח לתושב. בסה"כ יהיה צורך להתחשב בעובדה, ששטח אזור המגורים יושלם מעתה ועד סוף המאה.

„אזור מגורים עירוני“ זה לא יהיה זהה עם העיר, כפי שהיא מוכרת לנו כיום. ההתפתחות העירונית מאופינת כבר על-ידי הפיכת מספר רב של כפרים לפרברים עירוניים לתושבים הנוסעים לעבודה לערים, וכתוצאה מתהליך זה נוצרים אזורים עירוניים חדשים. נוסף לכך עשויות ודאי להתפתח בעתיד גם צורות התישבות חדשות. „אזור מגורים עירוני“ הוא משום כך רק כינוי כללי לשטח המגורים של העתיד אשר – אם להתבטא במושגים השאולים ממילון ההווה – יהיה יותר עירוני מאשר כפרי. הבעיה המרכזית בדו"ח זה היא צורת הפיקוח המתאימה לגבי תנועת עיור גוברת והולכת.

### סכימה מבנית

תמונת המבנה העירוני בעתיד, כפי שהיא משתקפת במפת התכנית המבנית, ניתנת להגשמה גם במסגרת השטח המוגבל שיהיה בהולנד בסביבות שנות 2,000 בתנאי אוכלוסיה של 20 מיליון נפש, ותמלא גם אז, בצורה נאותה, דרישות רבות, שאזור מגורים עירוני נתבע לעמוד בהן כבר כיום.

דוגמאות לדרישות כאלה: התיאום עם דפוס העיור האירופי, אפשרות בחירה מירבית של צורת השיכון והתעסוקה בתוך תחום המגורים העירוני; החיבור עם המרכזים הקיימים, אמצעים לתעבורה ותחבורה ציבורית, קשר עם האזור הכפרי, קשר אמיץ בין מקום המגורים ובין מקומות לבילוי שעות הפנאי.

מערכת מגוננת של מרכזים בתוך האזור העירוני עוזרת במידה רבה בהקטנת הולחצים על המרכזים הסגורים יותר מחוץ לאזור העירוני. דבר זה משפר את הסיכוי להגיע לפיתוח פסיכי העונה מצד אחד על דרישות ההווה ומשאיר מאידך פתח להתפתחויות בעתיד מבלי שהתפתחויות כאלה תושגנה על-ידי הגבלות מרובות מדי מצד השלטונות. האיום מצד הים למד את תושבי הולנד להקריב קרבתות אישיים לטובת בטחון הכללי. הממשלה נוקטת באותה עמדה לגבי היתורים שעל האזרח לוותר בצורת הגבלות על חירותו בכל הנוגע לשימוש בקרקע, כדי לשמור על תנאי חיים נאותים בארץ הקטנה בעלת האוכלוסיה המתרבה במהירות.

בסיכומו של דבר: ההגבלות, שהחברה ההולנדית צריכה להשלים עמהן מתחייבות מתוך התפתחותה הספונטנית.

הרשות המקומית, על מכלול תפקידיה הרגילים, היא הרשות המתאימה ביותר למילוי הדרישות, שעקרונית הארגון האדמיניסטרטיבי חייב לבצען. לכן, הפעולה הראשונה שיש לעשות היא להתאים את הרשויות המקומיות עצמן לקנה המידה הנרחב יותר, הקשור בתכנון פסיכי. וזאת על-ידי שינוי הגבולות ובהתאם לצורך לאחד רשויות מקומיות, ביחוד במקומות שבהם קצב תהליך האורבניזציה הצפוי בעתיד ימשיך ויגבר. אפשר לחאר כמה צורות אפשריות של יחידה אדמיניסטרטיבית מוגדלת. אחת מהן היא שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות, המבוסס על הסדר פורמלי חוקי או תקנה. לאופי וצורת הביצוע של שיתוף הפעולה הבין-מחוזי יש יתרונות בלתי מבוטלים, אך באזור עירוני אין זה תמיד הפתרון האדמיניסטרטיבי המתאים לטווח ארוך.

### אזורים לא-עירוניים

גם באזורים הלא-עירוניים של המדינה נוצרים תפקידים שהרשויות המקומיות לא תוכלנה לטפל בהן במתכונת הנוכחית. בחלקים אלה של המדינה מוטלים על הרשויות

המקומיות תפקידים קשים לביצוע כמו חקלאות, תכנון נוף ו/או תכנית לבילוי הזמן הפנוי, ואלה מחייבים לעתים קרובות שיתוף פעולה בין מספר רשויות. עובדה נוספת היא, שבאזורים אלה כלולות רוב הרשויות המקומיות הקטנות, המונות פחות מ-2,000 תושבים. ברשויות מקומיות כאלה, גם באזורים עירוניים, אך במיוחד בלא-עירוניים, יימשך הצורך בשיתוף פעולה בין-עירויות. שיתוף פעולה כזה, ביוחד בכל הקשור לתכנון ארגוני יכול לספק שרותים טובים בתחומי בריאות הציבור ובילוי שעות הפנאי. עם זאת, רצוי מאוד, שהסדרים כאלה יענו על הדרישות שעל הארגון האדמיניסטרטיבי למלא בדרך כלל. מינהל ציבורי ושילוב של הסדרים קיימים יתרמו הן ליחסים בין האדמיניסטרטור לבין פיקודיו והן לפשטות הניהול.

### דפוסי פיתוח לעתיד שטחים אורבניים

ההתפתחות החברתית לקראת חברה תעשיתית וחברה המספקת שרותים גורמת במידה רבה להגירה לשטחים האורבניים, מקום בו האדם המודרני מוצא לו מירב האפשרויות לקבל שרותים במסגרת אזורים קטנים יחסית. אולם את ההגירה הזאת יש לכוון לא אל הערים עצמן. התנועה המוטורית מעניקה בימינו לאדם את היתרון של העיר כמקום תעסוקה ובידור, תוך כדי יכולת לגור בשקט ובשלווה בסביבות העיר.

תהליך זה מקבל דחיפה רבה על-ידי דילול האוכלוסיה במרכזי הערים, בן זמנו שהאוכלוסיה הכפרית לשעבר נוסעת יום יום לעבודה למרכזי העיר וממשיכה לגור מחוץ לעיר. כתוצאה מכך מתהווה במרוצת הזמן שטח אורבני רחב וגדול הרבה יותר מאשר העיר עצמה, הנקרא בשם: האזור העירוני. תהליך העיור אינו עוד „לידת העיר“, אלא התפשטות במסגרת אזוירית של כל האלמנטים האורבניים שהיו קודם מרוכזים קרוב זה לזה.

מניחים כי עד שנת 2,000 תגדל האוכלוסיה בהולנד ב-7.5 מיליון נפש ואילו השטח האורבני יושלש בקירוב. יהיה צורך לבנות כ-125,000 יחידות דיור לשנה, מהן 110,000 בשטחי מגורים חדשים (15,000 יחידות במקומות משוקמים). מספרים אלה הם כה גדולים שבהכרח תהיה להם גם משמעות איכותית. אולם במקרה של חוסר תכנון בשיכון — עלולה הקערה להתהפך על פיה והשיכונים שיוקמו לא ישרתו את המטרה לה הם נועדו.

צפיפות האוכלוסיה בהולנד היא כאמור בממוצע 375 נפש על ק"מ מרובע. אך אם נזכור כי בסוף המאה תהיה האוכלוסיה בת 20 מיליון, תגדל הצפיפות ל-600 נפש. כיום כ-6.5% משטחה של הולנד הוא שטח בנוי. בשנת 2,000 ינוע אחוז זה בין 12—15. במסגרת בה שטח גדול יחסית בנוי — תכנון השטחים הבנויים יהיה בעל משמעות רבה מבחינת ניצול השטח.

הדגש צריך להיות לא על ריכוז שטחי המגורים בלבד, אלא על יצירת מרכזי מגורים בריאים ופיתוחם בהשפעתם הישירה של השטחים האורבניים. על ידי כך אפשר יהיה לספק לאוכלוסיה רמה נאותה של שרותים גם לטווח ארוך, דהיינו: אמצעי תעבורה, תחבורה ציבורית טובה, סביבת מגורים נאותה המעניקה הרגשה נעימה של חיים „מחוץ לעיר“. שיטה זו של עיור עדיפה גם מבחינה כלכלית על דצנטרליזציה יסודית. שכן

היא בעלת עלות נמוכה יותר במובנים מסויימים. החשוב ביותר היא, כי בשיטה זו לא יהיה צורך בשטח נוסף לסיפוק צרכי הדיור הדחופים מאוד היום, תהליך הפיתוח העירוני המופעל כיום נותן עדיפות לאזור עירוני ומאפשר התפשטות של אחד או כמה מרכזים גדולים כשסביבם ריכוזים קטנים יותר, וכל אלה קשורים הדדית זה בזה ופועלים כיחידה פונקציונלית אחת. תהליך זה מיושם בכל הארצות המתקדמות והוא נקרא „שטח מטרופוליטני“ או „אזורים עירוניים“ וכו'. כל השמות האלה הם ביטוי לאותה תופעה.

בהקשר זה יש להדגיש בראש וראשונה את חיוניותו של הגוון המהותי של סביבת המגורים וטיפוסי השיכונים בה. היחידות התכנוניות השונות של האזור העירוני מספקות את הצרכים האלה, מאחר והאיזור העירוני כולל את העיר עצמה ועוד מספר מרכזים בעלי גודל ואופי שונים, בהתאם לתכנית, במסגרת השטחים האורבניים יכולה רבע מן האוכלוסיה לגור במרכזים הגדולים ואילו רבע נוסף — במרכזים בני 20,000 נפש. השיטה הזאת, כאמור, של „אזורי עיר“ כשסביבם מרכזים שונים קטנים יותר — מספקת את שאיפת הרבים, לחיות באיזור מרוחק מעט מהעיר ולזכות בשקט ובשלוה של חיי פרבר.

היבט שלישי שיש להתחשב בו בתכנון צורכי הדיור — הוא התחבורה למקום העבודה ולמרכזים שירותיים. מן המחקרים השונים מסתבר כי אוכלוסיית הפרברים מייחסת חשיבות רבה לגורם זה. באזורים העירוניים המוצעים כאן המרחקים למרכז הם יחסית קצרים, כי הריכוזיות הזאת מאפשרת תחבורה ציבורית נאותה. הדרישה הרביעית טמונה בשאיפה לרמת שרותים נאותה בסביבת המגורים. כמובן, כי במרכזים הגדולים של העיר אפשר להגיע לרמה גבוהה של שרותים, בשעה שבמרכזים הקטנים תלויה האוכלוסייה בתחבורה הבין-עירונית — אך דבר זה מתאפשר בשיטה המוצעת. עם זאת אי אפשר להתעלם מן העובדה, כי השקט השלוה של החיים מחוץ לעיר יבואו על חשבון רמה גבוהה של שרותים, שישנם במרכזים הגדולים הסואנים. לבסוף, השיטה המוצעת מאפשרת בנייתם של בתים חד-משפחתיים שהדרישה להם הולכת וגוברת כיום.

# שיטת הערכת מחירי קרקע ופירסומם בדנמרק

דנמרק היא הארץ היחידה באירופה, ויתכן בעולם כולו, הנוהגת לפרסם ברבים בצורת חוברות, כל ארבע שנים, מפות של מחירי קרקעות בארץ כולה. המפה מבוססת על רישום הקרקעות ומסומן בה מחיר של כל חלקה וחלקה. ההערכה נעשית כל ארבע שנים, תוך עידכון הנתונים מדי שנה בשנה. פירסום מחירי קרקע, תפקידו לשמש בסיס לגביית מס רכוש־מקרקעין, מס תוספת ערך־מקרקעין והוא מהווה גם בסיס לתשלום פיצויים במקרה של הפקעה. פירסום המחירים מאפשר לכל בעל קרקע לקבל אינפורמציה על הערכת רכוש הקרקעי של שכניו. דבר זה מאפשר לאזרח לערער על הערכת רכושו אם הוא סבור, שרכושו הוערך גבוה מדי בהשוואה לרכוש שווה לאותו ערך.

שיטת פירסום מפות מחירי קרקע מהווה גם גורם חשוב לשיטת הערכה צודקת ויעילה, כי ידוע למעריכים, שאם טעו או שגו בערכתם, הרי יבוא ערעור על הערכתם בפני השלטונות המוסמכים. שיטה זו משלבת בתוכה שני דברים: שומרת על זכויות האזרח בפני המנגנון השלטוני ומשפיעה על קיצור תהליך ההפקעה, כי היא קובעת בסיס יציב לתשלום פיצויים על יסוד הערכת רכוש המקרקעין, הנעשית גם לשם תשלום מסים ולא דווקא בקשר לתשלום פיצויי הפקעה בלבד. ידוע, שאחד הגורמים, המהווים מכשול לזירוז תהליך ההפקעה, הוא הקושי העומד בפני מוסדות המשפט הקובעים את גובה הפיצויים, להעריך נכונה את ערך הקרקע המהווה בסיס לתשלום פיצויים. במקום בירורים ממושכים במוסדות משפטיים על קנה מידה לקביעת ערך הפיצויים, מאפשר פירסום המחירים ברבים לבצע את הבירורים של הערעורים, לאו דווקא בקשר לפיצויי הפקעה. ההערכה השיטתית המוסמכת, המהווה יסוד משותף לתשלום מס ולקבלת פיצויים על ההפקעה, מהווה גורם המווסת את מספר המערערים על ההערכה. אמנם בעל הרכוש מעונין, קודם כל, להתגונן בפני הערכה מופרזת של רכושו כדי לא לשלם מס גבוה יותר, אולם באותו הזמן הערעור שלו והערכה מחדשת מהווים יסוד לתשלום פיצויי הפקעה.

## ארגון ההערכה

מחלקת מינהל המיסים במשרד האוצר אחראית לארגון שיטת הערכה של נכסי דלא־ניידי, הכוללים את הרכוש הקרקעי, והיא גם אחראית לפירסום המפות. דנמרק היא ארץ בעלת אוכלוסייה של 4.5 מיליון נפש ושטחה כ־40,000 קמ"ר. הרכוש הקרקעי מורכב ממיליון שלוש מאות ועשרת אלפים (1:310,000) חלקות. ההערכה נעשית ע"י 4,000 איש ומבוצעת תמיד ע"י זוג מעריכים, שנבחרים למטרה זו ע"י הרשות המקומית. הארץ

מחולקת ל-1,200 אזורי הערכה. כ-10 אזורי הערכה מהווים מחוז. לכל מחוז מתמנה מפקח מטעם משרד האוצר, שתפקידו להיות אחראי על עבודות ההכנה ולפקח על ביצוע ההערכה. 200 המפקחים, המתמנים לתפקיד זה, הם בעלי נסיון בתחום ההערכה. עבודתם היא חלקית והם אינם מהווים חלק ממנגנון משרד האוצר. ההכנות להערכה כוללת של נכסי דלא-ניידי כוללות הכנת מפות לכל אזור ההערכה. המפה היא של 1:4000 וכוללת את כל החלקות שבאזור. המפות האלה נמסרות למפקח המחוזי והוא גם מקבל את רשימת העיסקות שבוצעו במחוז ההערכה שלו. הצוות האחראי במינהל לביצוע ההערכה מקיים פגישות הדרכה עם המפקחים. לאחר מכן מקיימים המפקחים פגישות הדרכה עם המעריכים, שנבחרו ע"י המועצות המקומיות. התקציב של הערכה כללית הכולל גם פירסום המפות הוא 60,000,000 קרונות או 10,000 דולר בקירוב. התקציב כולל גם את הוצאות ההערכה הנוספת, המתבצעת במסגרת מינהל המיסים באופן שיטתי על יסוד העיסקות שבוצעו. סכום זה מהווה פחות מאחוז אחד מהכנסת מס רכוש שהינו 0.425% מערך הרכוש.

אחוז המערערים על הערכה אינו גבוה. הבירור הראשון מתנהל ע"י צוות הממונה לתפקיד זה במסגרת מינהל המיסים. במידה והמערער אינו מוכן לקבל את מסקנות הוועדה, הוא רשאי להגיש ערעור על כך לבית המשפט. אחוז המערערים בפני בית המשפט אינו עולה בדרך כלל על 10 אחוזים מאלה שהגישו ערעור למינהל המיסים. שיטת הפירסום הנהוגה בדנמרק איפשרה להנהיג מס בגובה של 4 אחוזים על תוספת ערך הקרקע בין הערכה אחת לשנייה.

בזמן האחרון הונהג מס על תוספת ערך קרקע כתוצאה משינוי שימוש בקרקע ע"י הפיכתה מחקלאית לעירונית. השיטה של פירסום מחירי קרקע מאפשרת גביית המס ללא קשיים מינהליים מיוחדים.

### מס על הפיכת קרקע חקלאית לעירונית

חוק התכנון בדנמרק הנהיג סיווג אזורי כל הארץ בהתאם לעיילות השימוש בקרקע. בהתאם לחוק זה נקבעו אזורים עירוניים בהם מותרת בנייה, אזורים חקלאיים בהם אסורה בנייה, פרט לבנייני משק, ונוסף לכך נקבעו אזורי נופש. בסביבת הערים נקבעו אזורים, המיועדים לפיתוח עירוני בעתיד, המהווים רחבה קרקעית, לגידול ערים. באזורים אלה אסורה הבנייה עד שהם לא נקבעים לפי החוק כאזור עירוני.

במידה והאזורי שהיה מסווג כחקלאי הופך לעירוני, עולה בו מחיר הקרקע פי 10-20 בממוצע.

קרקע חקלאית, שערכה בממוצע הוא 1-2 קרון לממ"ר, כאשר היא הופכת לקרקע עירונית מחירה עולה ל-20-40 קרון לממ"ר ולפעמים גם יותר. מחיר עבודות הפיתוח, הכולל כבישים, מים, ביוב וחשמל מגיע ל-40 קרון לממ"ר (7-8 דולר) בקירוב. המס שהוטל על תוספת ערך הקרקע הוא 40-60 אחוז. עד תוספת ערך קרקע של 200,000 קרון, שעור המס הוא 40 אחוז. תוספת ערך מעל לסכום זה – המס הינו 60 אחוז. במידה ובעל הרכוש אינו מסוגל לשלם את המס במומונים, נרשם המס כחוב אפוזיקאי על רכושו (משכנתא ראשונה) ולתקופה של 12 שנה. לאחר תקופה זו, במידה ובעל הרכוש לא שילם את החוב, מוצא הרכוש למכירה פומבית. כוונת הנהגת המס היא לא רק פיסקאלית, אלא גם תכנונית. הטלת המס על תוספת ערך רכוש המקרקעין, לאו דווקא בתקופת העברת הרכוש מיד ליד, אלא ע"י עליית ערך הקרקע, עשוי לאלץ את בעל



הקרקע להשתמש ברכושו לשם בנייה או למכור את הקרקע לאלה המעוניינים להשתמש בה לשם בנייה.

שיטת הטלת מס על תוספת ערך הקרקע, גם כשהרכוש אינו מועבר ליד אחרת, מאפשר לחברה לספוג חלק מתוספת־ערך הנובע מהחלטת הרשות הציבורית לשנות את השימוש בקרקע. השיטה, המוקבלת ברוב הארצות וגם בישראל, להטיל את המס על תוספת ערך קרקע אך ורק בזמן העברת רכוש, גורמת למצב שרק אזור קטן של בעלי רכוש מאלה המוכרים את רכושם — משלם את המס, ואילו הרוב המכריע שומר על רכושו ואינו משלם מעודף הערך. אמנם בעל הרכוש משלם מס מוגדל אם ערך רכושו עולה על יסוד הערכה גבוהה יותר לתשלום מס הרכוש, אולם תוספת תשלום מס זה מהווה החלק הקטן ביותר משיעור המס הגבוה המשתלם ממס תוספת ערך הקרקע.

## דין־חשבון מסמינר האו"ם על מדיניות קרקע עירונית

במחצית הראשונה של חודש נובמבר 1971, נתקיים במדריד במשך שבועיים, סמינר בינלאומי מטעם האו"ם, על מדיניות קרקע עירונית ואמצעי פיקוח על שימושי קרקע. הסמינר אורגן על ידי המרכז לשיכון, בנייה ותכנון של המועצה הכלכלית והחברתית של האו"ם, בשיתוף עם משרד השיכון בספרד.

הסמינר היה המשך למחקר מקיף, שבוצע ע"י המרכז, על יסוד המלצות הוועדה לשיכון, בנייה ותכנון של האו"ם, אשר בישיבתה בשנת 1964 החליטה, ש"קיים צורך ברפורמה של קרקע עירונית, שתכליתה לנהל מדיניות קרקעית, שתקל על ביצוע תכניות פיתוח עירוניות ואזוריות, ושתבטיח אמצעים הכרחיים להבטחת זרבות קרקעיות, ע"י רכישת קרקע בהקדם כדי למנוע ספרות קרקעית".

המחקר על מדיניות קרקעית ואמצעי פיקוח על שימושי קרקע בוצע ע"י מומחים שמונו מטעם המרכז וביצעו את המחקר באירופה המערבית, בארצות מזרח אסיה, באפריקה, באמריקה הלטינית ובאמריקה הצפונית. המחקר במזרח הקרוב והתיכון בוצע ע"י משרד האו"ם בבירות. נוסף לכך, מומחים מטעם ממשלת פולין, סינגפור ושבדיה ביצעו מחקר בנושא זה על ארצותיהם. בגמר עבודות המחקר והגשת הדו"חות על ידי המומחים נתקיימה בדצמבר 1970 פגישה של מומחים, שנתמנו ע"י האו"ם לשם ניסוח המלצות על סמך מחקרים שבוצעו, וכן להתוות קווים לדין־חשבון כולל על מדיניות קרקעית. בפגישה בניר־יורק השתתפו המומחים הבאים: פרופ' הרדיו מארגנטינה, פרופ' דייקמן מארה"ב,



ד"ר דרין-דרבקין מִישראל, אופורי מגאנה, פרוֹפ' אלברט מגרמניה המערבית, מאה מהודו, פרוֹפ' באר מפולין ופרופ' זילי מצרפת. בעקבות פגישת המומחים, פורסמו המלצותיהם ששימשו יסוד לניסוח המלצות הסמינר.

בסמינר השתתפו 26 נציגים מארצות אסיה ואפריקה הלטינית, מפולין, מבולגריה ומיוון — נציג אחד מכל ארץ. נוסף לאלה השתתפו כמשקיפים מומחים מארצות הברית, אוסטרליה, צרפת, הולנד, בלגיה, נציג הבנק העולמי וכן נציגי הועדות הכלכליות האזוריות של האו"ם לאירופה, אפריקה, המזרח הרחוק, והמזרח הקרוב. בין משתתפי הסמינר היו חמישה נציגי ארצות ערב (סוריה, לבנון, ירדן, מצרים ואלג'יר).

הדיונים התרכזו בעקבות חמש ההרצאות הבאות:

- א. ביקוש לקרקע עירונית ודרכי השימוש בה — הרדוי מארגנטינה.
- ב. דפוסי בעלות על קרקע — אופורי מגאנה.
- ג. לקראת התפתחות מדיניות קרקע עירונית — דרין-דרבקין.
- ד. אמצעי פיקוח על שימושי קרקע עירוניים — מאה מהודו.
- ה. תפקיד של תכנון כולל בפיתוח קרקע — אלברט מגרמניה.

נוסף להרצאות אלה היו הרצאות-משנה של מומחים מספרד על הנושאים הבאים:

- א. מדיניות מחירי קרקע.
- ב. צורות בעלות על קרקע וזכויות על שטח קרקע.
- ג. מטרות וקווי יסוד למדיניות העיור.
- ד. התפתחות אזורית של תהליך העיור.

ניהל את הסמינר הארכיטקט צ'יבורובסקי, סגן מנהל המרכז לשיכון, בנייה ותכנון של האו"ם. מנהל המשנה של הסמינר היה מר מנדז פיראל, מנהל המחלקה לקשרים בינלאומיים במשרד השיכון בספרד.

דיוני הסמינר נסבו סביב הבעיות הקשורות בהבטחת אספקת קרקע דרושה במקום המבוקש, בזמן הדרוש ובמחירים סבירים.

משתתפי הסמינר נטו להתאים הנחיות כלליות ודפוסי מדיניות קרקעית ואמצעי פיקוח על שימושי קרקע — לתנאים המיוחדים של כל ארץ. בהתחשב במבנה הכלכלי החברתי שלה ורמת ההתפתחות הכללית בה.

לאחר בירור כל נושא, היה מתפקידו של כל מרצה, לנסח המלצות בנושא הנדון, בשיתוף מצומצם של מומחים שנקבעו ונציגי המשרד בניירורק. ההמלצות נדונו לאחר מכן במליאת הסמינר ונוסחו סופית בהתאם לתיקונים שהוכנסו ע"י משתתפי הסמינר. ההמלצות מדגישות את הערך שבבעלות ציבורית על קרקע עירונית, תוך ציון שצורת בעלות עשויה להשפיע על שוק מקרקעין במידה ותהיה קשורה במדיניות קרקעית הולמת.

בסמינר נתבקשתי ע"י המשתתפים למסור פרטים על מדיניות קרקע בישראל. מנהל הסמינר, שהזדהה עם מסקנות הסקירה שהגשתי לסמינר, ביקשני לעזור להנהלת הסמינר בניתוח כל ההמלצות. הנהלת הסמינר והמומחים גילו ענין בקיום סימפוזיון בישראל של אספקטים מיוחדים של מדיניות קרקע המכוונת להבטחת עתודות קרקע לפיתוח עירוני ואופן ניהול קרקע שבבעלות ציבורית.

# מסקנות

## מסמינר בין-אזורי על מדיניות קרקע

הסמינר קבע, שדפוסי בעלות על קרקע, הנובעים ממאורעות היסטוריים, משתנים ומתפתחים כתוצאה משינויים חברתיים וכלכליים, הבאים עקב עיור ותעושה.

רוב הצורות הנפוצות של בעלות על קרקע אינן מתאימות לתנאים חברתיים וכלכליים של רוב הארצות. פעילות ועבודה מתמדת לטובת מחזיק הקרקע המסורתי מונעת מוביליות חברתית ומהווה מלשול לסיפוק צרכים חברתיים וחלוקה צודקת של עושר לאמי. אחדות מהשיטות המשפטיות הנפוצות בכמה ארצות בדבר הסדרי בעלות קרקע, ובמיוחד אלו הקושרות יחד בעלות על קרקע והשימוש בה – אינן מסתגלות לדינמיות של העיור ויש להן השפעה מזיקה על עיצוב הסביבה, משום שמניעיהם של הבעלים הבודדים הם רק לרווח, תוך התעלמות מצרכי החברה וסביבתה.

את המושג קרקע עירונית הגדיר הסמינר כפקדון אשר את ההנאה ממנו אפשר להעביר לפרטים או לקבוצות מאורגנות, על בסיס תנאים הדומים לחכירה שבפיקוח החברה, תוך הבטחת תנאים חוקיים מתאימים.

הסמינר תומך במדיניות חכירת קרקע נבדלת, בהתאם למבנה תרבותי, חברתי, כלכלי ופוליטי של מדינה. כיום יש בענין זה גישות שונות במדיניות בעלות כלכלה ריכוזית, במדיניות בעלנת כלכלת שוק חפשי ובמדיניות שכלכלתן היא מעורבת. יתר על כן, למען ביצוע יעיל של תכניות פיתוח, הכרחי בכל מקרה שרשויות ציבוריות יהיו מוסמכות לפקח באופן חוקי על רזרבות קרקעיות הנחוצות לסיפוח שימושי קרקע, לצרכי שרותים ציבוריים וחברתיים.

בהקשר זה יש לראות בשיכון לבעלי הכנסה נמוכה שרות חברתי וזכות חברתית וכלכלית.

בארצות מתפתחות, שבהן קיימת בעלות על קרקע, אימוץ מדיניות קרקע, המתבססת על מודלים של מדיניות מפותחות, יכולה להיות בלתי מתאימה. מכל מקום, בקרקע בעלות קהילתית, השימוש בה יהיה יותר פרודוקטיבי על ידי שילוב שיטות ממשלתיות חוקיות, העוזרות לבצע מדיניות שימושי קרקע. אף-על-פי שגורמים חברתיים, כלכליים, מדיניים והיסטוריים, יצרו דפוסי בעלות שונים בארצות מפותחות, צמחו בכל זאת במרוצת הזמן מודלים חדשים במדינות אלה.

מכל מקום, צריכות מדינות מתפתחות לאמץ מדיניות שתתאים לתנאים שלהן כדי להמנע משגיאות העבר של ארצות מפותחות.

## ספרות-קרקעית

ספרות בקרקע. עירונית או החזקת קרקע תוך ציפיה לתוספת בלתי זכאית בערך הקרקע, היא אחת מהבעיות העומדות בדרכי של הפיתוח האופטימלי של שטחים לא עירוניים. במידה וגורם הרווח הצפוי הבלתי מוצדק יוכל להיות מוצא מעיסקת הקרקע, יהיו מעט בעיות הקשורות בספרות, במקום שהקרקע מוחזקת למען פיתוח עירוני בעתיד. ספרות קרקעית נפוצה ברוב הארצות ומשפיעה באופן רציני על גורמים ציבוריים ואחרים שאינם נתונים בה. המחיר המופרז שנוצר ע"י ספרות והשימוש לרעה המבוצע בתשתית המשרתת קרקע ש"נועדה" לספרות, יוצר בעיות חברתיות וכלכליות רציניות. שיטות נוכחיות, שמטרתן למנוע ספרות בקרקע, קשות לבצען בגלל דפוסי בעלות והאמון הכמעט בלעדי בשיטות חוקיות שאינן יכולות להתבצע, כתוצאה ממחסור מכלים עיקריים בכמה ארצות, כמו רישום קרקעות וקדסטר.

אמצעים יעילים לצמצם ספרות בשוק המקרקעין הם: להקפיד ערכי קרקע בהתאם לשימושי הקרקע, או להבטיח זכויות על שטח קרקע על בסיס ערכי הקיים בהאריך מסוים. אמצעי כזה מבטיח שהרשויות הציבוריות יצטרכו לשלם רק פיצויים המבוססים על ערך הקרקע ביום קבוע, אמנם מתוך הבטחה לבעלי הקרקע שיקבלו פיצויים לפי הערך האמיתי של השקעת ההון שלהם בקרקע, שייקבע על-ידי הצמדה לאינדקס יוקר המחיה או לפי קנה מידה לאומי אחר.

## פיקוח ציבורי על קרקע

המכניזמים הנוכחיים להכוונת פיתוח עירוני, המבוססים על בעלות פרטית והמתקשרים עם המבנים האדמיניסטרטיביים השונים ועם תהליכי קבלת החלטות, מהווים מכשול רציני בגיבוש מדיניות כוללת של תכנון, דבר שמונע הרחבה מסודרת ופיתוח של ישובים אנושיים.

מומלץ, שהמדיניות יתנו את דעתן על התפקיד שקרקע ממלאת בפיתוח, יתיחסו אליה כמשאב טבעי שיש לפתחו ולשמור עליו בהתאם לערכי החברה ועדיפויותיה. בבירור הנושאים הקשורים בבעלות ציבורית הוסכם, שהיתרונות של בעלות ציבורית מהווים גורם חשוב באספקת משאבי קרקע להמשך הפיתוח העירוני.

הבעיה הרצינית ביותר בנושא חכירת קרקע עירונית העומדת בפני מדינות מתפתחות, טמונה בהתנחלות ישובים על קרקע לא להם, תופעה המתפשטת בשעור ניכר. בהקשר זה שיטת החכירה נחשבת כחיונית בגלל צמיחתם המהירה של ישובים אלה. מדיניות חדשה ודפוסי בעלות צריכים לתת תשובה חיובית לבעיה זו. התשובה צריכה להיות תואמת את העקרונות המקובלים הכלליים של שיון חברתי, תוך צמידות למטרות הקוראות לגישה שווה לכל, לפונקציות החיים ולפעילויות ותנאי החיים. רצוי, כשהדבר אפשרי, שהמדינות ידאגו לרובה קרקעית לפיתוח עירוני בעתיד, ועל המדינות המתפתחות במיוחד לתת עדיפות לתכנית זו.

## בעלות קרקע מול שימושי קרקע

יש לעשות הבחנה בין בעלות קרקע ובין שימוש קרקע. בהתחשב בדבר שבעלות אבסולוטית מוגבלת בהרבה מדינות, הוסכם שהבחנה זו היא חיונית לפיקוח על שימושי קרקע, למניעת ספרות ולשם פיתוח דפוסי בעלות חדשים. כן יש לדבר השלכות לגבי זכויות החברה והפרט.

זכות החברה לפקח ולהחליט על שימוש בקרקע צריכה להיות בת־קימא. לכן מיעצים, שהזכות להשתמש בקרקע צריכה להינתן לכל האזרחים בתנאים שיוגדרו ע"י כל חברה.

ההפרדה בין זכויות שימוש קרקע ובין זכויות בעלות, מספקת לשלטון אמצעי שימושי, אשר יחד עם אמצעים אחרים שהם בשימוש, יתרום לניסוח וביצוע מדיניות עירונית, ויעזור לפתור כמה מהבעיות הנוצרות ע"י בעלות פרטית, ספסרות ופיתוח עירוני.

גישה זו מתאימה למושגים החדשים של קרקע עירונית, כפי שהוצע ע"י קבוצת המומחים והותאם ע"י הוועדה לשיכון, בניה ותכנון. עקרונות אלה יכולים להתבצע בדרך אימוץ השיטות החוקיות של השלטון.

קרקע שנרכשה על־ידי השלטונות באמצעי קנייה או הפקעה, תשאר בבעלות ממשלתית. היא תימסר בשכירות או על־ידי החכרת השימוש בה או על־ידי מסירת זכויות על השטח לתקופת זמן לא פחות מאשר תקופת בלאי של ההשקעה. בתום תקופה זו יחזרו זכויות השימוש בקרקע לקהילה כדי להימסר מחדש לאותו שימוש או לאחר, לפי הצורך. זכויות על השטח או זכות שימוש יהיו בעלות מיקוח, במשך תקופת החכירה. היינו למכרז ולהעבירן בירושה. כדי למנוע ספסרות בזכויות בשימוש בקרקע הכרחי לבצע פיקוח באמצעים פיסקליים ואחרים.

### **רכישת קרקע ציבורית**

רכישת קרקע ציבורית נחשבת אמנם כאמצעי מפתח, אך היא אינה מהווה מטרה כשלעצמה, לכן היא חייבת להתחזק ע"י תכניות מקבילות לאספקה מהירה של אינפרה־סטרוקטורה והקמת שיכונים לקבוצות הכנסה נמוכות. שיטה זו צריכה להיות מאומצת במיוחד בקשר לקרקע בלתי מפותחת, המיועדת לפיתוח עירוני, כפי שיתואר להלן.

בתהליך התאמת אמצעים לפיקוח ולוויסות שוק הקרקע ושימושי הקרקע, יש לעשות הבחנה ברורה בין סוגי הקרקע הבאים:

- (א) קרקע עירונית מפותחת בתוך אזור בנוי.
- (ב) קרקע עירונית בלתי מפותחת בתוך גבולות עיר, המיועדת לשימוש עירוני.
- (ג) קרקע חקלאית בהווה או קרקע פנויה, המהווה פוטנציאל לשימוש בעתיד לגידול עירוני.

(ד) קרקע, הנמצאת בעתיד נצפה לעין, מחוץ לגבולות העירוניים שבהם עלול לצמוח פיתוח בלתי סדיר ובלתי־רצוי.

### **קרקע, דפוסים ובעלות**

ההבחנה תיעשה בין בעלים המחזיקים קרקע לבנית דירות לשימוש העצמי בעתיד הקרוב, וכן בעלים המחזיקים קרקע תוך ציפיה לאפשרות להשיג תוספת ערך לקרקע — לבין מפתחי קרקע המקבלים על עצמם לתכנן ולספק את האינפרהסטרוקטורה ושרותים לבנייה בעתיד הקרוב. הבחנה נוספת צריכה להיעשות בין שימוש קרקע למטרות חברתיות ושימוש ציבורי, כמו הבנייה של בתים במחיר נמוך ולשיפור שכונות עוני וישובים מתוכננים — לבין התישבות בלתי חוקית. הבחנה זו מקילה על מונחי ההתייחסות לישום השיטות שאומצו, תוך כוונה למנוע נסיונות בלתי רצויים מבלי לפגוע בהשקעות פרטיות חיוביות.

## ניסוח מדיניות

מטרותיהן העיקריות של מדיניות קרקעית עירונית הן פיקוח ציבורי על שימוש בקרקע ואחריות ציבורית לספק קרקע לכל צורות השימוש בה, לפי הנדרש באותו הזמן ולפי התכנון שאושר.

בניסוח מדיניות פיתוח לאומית הכרח לקבוע מטרות חברתיות ולהביא לשילוב האינטרסים של החברה עם אלו של הפרט. מדיניות כזו, כמובן, תהיה תלויה בנסיבות לאומיות, מסורות ומבנה חברתי. מסגרת כזו יוצרת קונטקסט שבו יהיה אפשרי לעצב מדיניות פיתוח עירוני, בעלות הקרקע ושימושי הקרקע והתוספת לערך שלה. מסגרת כזו מהווה בסיס למעורבות שלטונית במדיניות של חכירת קרקע.

לכן תפקיד השלטון יהיה לעצב מדיניות קרקע ולתאם אותה עם המטרות לסוציר כלכליות של פיתוח ועם מדיניות חלוקת אוכלוסייה ופיתוח מסגרת התישבות. אף-על-פי שיתכן שלא יהיה באפשרותן של כל הממשלות לווסת את שוקי הקרקע הלאומי, מן הראוי שהממשלות יווסתו תחילה שוק קרקע על בסיס עדיפויות מסוימות. עדיפות תינתן לקרקע באזורים שאוכלוסייתם גדלה מהר והיה בהם מחסור רציני בקרקע עירונית הדרושה לפיתוח.

## צעדים לקראת רכישת קרקע

כל מדינה זקוקה למדיניות קרקע עירונית, ואף-על-פי שהנסיבות משתנות ממדינה למדינה, ולמרות שטרם נקטו בשיטות מתאימות בתחום זה, חייבים השלטונות לרכוש קרקע. ההיקף של תכנית רכישת קרקע ציבורית ייקבע בתיאום עם משאבים פיננסיים ופוליטיים של כל מדינה. יתר על כן, מדיניות קרקע וכלים חוקיים קשורים באופן הדוק בתכניות פיתוח כוללות ובמדיניות פיתוח כפרי.

בד בבד עם קביעת מדיניות רכישת קרקע, חייבות הממשלות לקבל סמכות לקביעת אזורים מועדפים לפיתוח מיוחד. באזורים אלה תהיה לשלטונות סמכות לעדיפות ברכישת קרקע אם הבעלים רוצים למכור אותה.

מתן זכות עדיפות לרשויות לרכוש קרקע באזורי פיתוח מיוחדים יאפשר לאדמיניסטראציה הציבורית להשפיע על שוק המקרקעין ללא רכישת כמויות קרקע גדולות בתקופת זמן קצרה. מדיניות רכישת קרקע יחד עם מדיניות של הקפאת ערכי קרקע באזורים אלו, תאפשר לקיים רכישה ציבורית הדרגתית של קרקע.

בלי להתייחס לאיסטראטגיה שהממשלה תנקוט בהתאם לתנאים מקומיים, חייבת התחיקה להרשות הפקעת קרקע בכל שלב של תהליך.

הסמינר הדגיש את החשיבות היחסית שתינתן על-ידי הממשלות להשקעה ציבורית לרכישת קרקע, והציע שהממשלות יבחנו את האפשרות של מתן מירב ההעדפה המתאימה במסגרת ההעדפות והדרישות הלאומיות.

## יצירת מקורות קרקע

רכישת קרקע על-ידי גופים ציבוריים תהיה מותנית בתנאי שהיא תשמש למטרות ציבוריות סבירות ביותר, כדי למנוע לקיחת אדמה מבעלים אחד כדי להעבירה לאחר. בעקבות נושא זה תינתן הרגשה ליצירת בנק קרקעות לרכישת קרקע ופיתוחה כדי למסור אותה לפיתוח עירוני במיוחד לשימוש ציבורי ולמטרות חברתיות. בהתחשב בכך, שהסקטור הפרטי מצא בקרקע מקורות רווח והכנסה, יוכלו בנקים אלו להיות בעלי

יתרונות פוטנציאליים פיננסיים לצורך מימון רכישה נוספת של קרקע ופיתוחה. הקצאת קרקע וקביעת מחירים צריכות להיות צמודות למטרות חברתיות בהתאם למדיניות ציבורית.

רצוי ליצור נורמות חוקיות שלפיהן ינהלו הממשלות את תהליכי הפקעות קרקע, ועל-ידי כך הן יוכלו לקבוע סלקטיביות בזכויות של שימוש קרקע או זכויות על שטח קרקע.

### **אימוץ תכניות**

מתוך הדגשת התכנון הכולל ככלי בסיסי חשוב לפיקוח על קרקע, ומתוך ערנות לקשיים שיש בארצות רבות בעיצוב ואימוץ תכניות אלה ברמות שונות, חייבות הממשלות, כצעד ראשוני, להתרכז בעיצוב מדיניות ותכנון מסגרות בעלות אופי כללי, שימשו בסיס להכנת תכניות מפורטות בעבור שטחים בעלי זכות העדפה ראשונית.

# תהליכי קבלת החלטות ברמת השלטון המקומי

ספר זה עוסק בטכניקות ותהליכים של קבלת החלטות ברמת השלטון המקומי. במסגרת זו מטפלים המחברים בשני נושאים עיקריים. הראשון הוא עיצוב „טכנולוגיה של בחירה“. כל ארגון מפתח לעצמו מערכת של שיטות וטכניקות, בהן הוא נעזר בתהליכי הבחירה וקבלת ההחלטות. למערכת זו קוראים המתכננים בשם „טכנולוגיה של בחירה“. הראיל וענין התכנון הוא תהליך של פתרון בעיות בחירה וקבלת החלטות, יש לעצב מכשיר אשר יאפשר התמודדות עם בעיות אלו.

הנושא השני בו עוסקים המחברים הוא הדרך בה יוכלו נציגים נבחרים של חברה דמוקרטית לקבל החלטות ולבחור בין אפשרויות פעולה שונות בנושאים אשר בהם עליהם להישען בעיקר על שיקול דעתם של בעלי מקצוע. טכנולוגיית הבחירה אותה מפתחים המחברים צריכה, איפוא, להיות מותאמת לעקרונות הפיקוח הדמוקרטי, ולשם כך מציגים המחברים גישות חדשות בנושאי הארגון והקומוניקציה בתוך מערכת השלטון המקומי.

עבודתם של המחברים התבססה על מחקר שערכו בעיר קובנטרי באנגליה. המחקר נמשך ארבע שנים ובמהלכו ניתן לחוקרים לעקוב אחרי שיטות עבודה של הרשות העירונית בקובנטרי, ולהשתתף באופן פאסיבי בכל תהליכי קבלת ההחלטות, בעיקר בתחומי התכנון השונים.

הספר נחלק לארבעה חלקים. החלק הראשון עוסק בתיאור האינפורמציה אותה אספו המחברים בקובנטרי בארבע שנות המחקר. בחלק זה ניתן תיאור של מערכת השלטון המקומי בעיר, על כל התהפוכות הפוליטיות שעברו עליו. לאחר מכן מתארים המחברים את הפעולות העיקריות – תכנוניות ואחרות – אשר בהן עסקו גורמי השלטון השונים בתקופת המחקר. פעולות אלו כללו: תכנון פיננסי, תכנון הפיתוח הפיסי, תכנון מערכת שימושי הקרקע בעיר, תכנון התעסוקה, ועוד. לאחר מכן נעשה ניתוח של מכניזם קבלת ההחלטות בעיר, ולבסוף נעשה ניתוח מפורט של שתי פעילויות תכנון עיקריות שנעשו בתקופה זו, והן: תכנון מרכז העיר ותכנון מערכת התחבורה.

בחלקו השני של הספר מפתחים המחברים מודל כללי של תהליך התכנון. במודל זה מבקשים הם לבטא את הדינמיות וההמשכיות של התהליך. זאת עושים הם ע"י הצגת מערכת מודלים המבוססים על „דר"שיח" מתמיד בין שלטון לבין קהילה. באמצע עות מודלים אלה מגיעים המחברים אל הצגת תהליך התכנון כתהליך של „בחירה

אסטרטגית" שמטרתה לצפות את העתיד בהתחשב באי-הודאות הטמונה בו.

תוצאות ניתוח זה הן חמש בעיות ביצוע האופייניות לתהליך התכנון הן: מציאת פתרונות לבעיות הכרוכות בבחירה, ביטוי להעדפה בין פתרונות, ביטוי לחוסר הודאות הטמן בפתרונות, פעולות שמטרתן להבהיר את אי-הודאות, ושיטות משקל בין פתרון ספציפי לטווח קצר לבין גמישות לטווח ארוך.

כמו כן מציגים המחברים שש בעיות ארגוניות האופייניות לתהליך התיכנון כפי שהוא מוצג על ידם. בעיות אלו הן: פיתוח מכניזם לביצוע פעולות תיכנון, קביעת בעל הסמכות לפיקוח על התיכנון, פיתוח מכניזמים להזרמת אינפורמציה, פיתוח מערכות של הכוונה דימוקרטית, פיתוח שפת תיכנון והבאה בחשבון של מוטיבציות אישיות וקבוצתיות.

בחלקו השלישי של הספר מבקשים המחברים לענות על בעיות הביצוע אותן הציגו בחלק הקודם. שיטת הניתוח מבוססת על בדיקה של שלושה מקרים היפותטיים בעיר דמיונית, תוך התייחסות לאספקטים שונים של התיכנון. בדרך-זו מעצבים המחברים את הטכנולוגיה של בחירה איסטרטגית.

המקרה הראשון בו עוסקים המחברים הוא ניתוח בעיה של מערכת שימושי קרקע לאזור שיקום הממוקם ליד מרכז העיר. במקרה זה מוצגים אספקטים אחדים של טכנולוגיה הבחירה בעיקר למקרים אשר בהם לא ניתן לתת ביטוי כמותי לפתרונות השונים. המקרה השני עוסק בקביעת סדרי עדיפות בניתוח מערכות שונות: באזור, כגון: מערכת מגורים, מערכת חינוך, מערכת מסחר, מערך ביוב, ועוד. כמו כן מוצג הקשר בין הלחצים לפתרונות ספציפיים מידיים לבין הרצון לשמור מכסימום אופציות פתוחות כדי לאפשר גמישות בעתיד.

המקרה השלישי מטפל בתיכנון אזורי ומרחיב את השימוש בטכנולוגיה לבעיות כמו: בחירת מיקום מגורים ותעשייה באזור, בחירת שיעורי התרחבות רצויים לשני מרכזים, פתרון בעיות התחבורה האזוריות, ועוד.

בסופו של חלק זה מסכמים המחברים את שיטתם שאינה אלא גישה לפתרון בעיות תכנוניות לאור תפיסה מיוחדת של תהליך התיכנון. גישה זו בונה עצמה על טכניקות מקובלות של הערכה ובחירה במערכת של אי ודאות, כמו: ניתוח עלות תועלת, תורת המשחקים וההחלטות, מודלים של סימולציה, ועוד.

בחלק הרביעי ואחרון מבקשים המחברים לענות על בעיות ארגוניות אותן הציגו בחלקו השני של הספר. גם כאן נעשה הניתוח תוך בדיקת מקרה היפותטי של התארגנות רשות עירונית חדשה, והעלאת בעיות ארגוניות שונות אותן יש לפתור במסגרת זו. המחברים מציעים שיטות לארגון שלטון מקומי אשר יתאימו לטכנולוגיות הבחירה אותן הציגו, ויענו על בעיות הארגון האפייניות לתהליך התכנון.



## מגמות התפתחות במחירי קרקע

קטעים ממחקר שבוצע בשביל הועדה הלאומית לבעיות פיתוח עירונני בארה"ב.  
הוגש בווינגטון ב-1969

הדו"ח מהווה סקירה של המחקרים, שבוצעו לאחרונה — והמתייחסים לערך הקרקע בארה"ב.

למרות חשיבותו של ערך הקרקע, כמרכיב בשימושי קרקע וכן בהפתחות שטחים עירוניים ושיקומם — חשיבות שאינה נופלת מערכו הפיסיקאלי של הקרקע עבור השלטונות המקומיים, כבסיס לגביית מיסי רכוש — חסרה עדיין תיאוריה, שיהא בכוחה להסביר את מאבק הכוחות. קיימת, אמנם, כמות זעומה של ממצאים אמפיריים, שבאמ צעותם אפשר לבסס תיאוריה, או לבחון אותה. אולם הפער בין התיאוריה והמציאות, נובע ממורכבותו המירבית של הנושא. חלקת קרקע היא, ללא ספק, אובייקט יציב, אולם לא כן הערך שלה. בשימוש חקלאי — נקבע ערכה של חלקת קרקע מסוימת, הגבוה מהערך של חברתה בעלת אותו שטח, ע"י ההבדלים בפוריותה ובמיקומה, ביחס לשוק שימכור את התוצרת של אותה קרקע. כלומר יש להתחשב במחיר התוצרת, נטו, ובתוספת הובלת התוצרת ומכירה. משום כך, בחברה חקלאית מובהקת, אפשר להעריך קרקע בהווה ובעתיד — ביתר קלות. ואילו בחברה תעשייתית, נקבע ערכה של קרקע — לא משום חכונותיה, אלא רק כאתר לפעילות. הערך יכול להיות מוכפל פי כמה וכמה מונים, אף ללא כל שינוי במהותה של הקרקע, אלא בגלל התפתחות אורבנית בקרבתה. ההופכת אותה למוקד פעילות בעל אינטנסיביות גבוהה. היות והבסיס לשימוש אפשרי, או השימוש המעשי של הקרקע, עשויים להשתנות באחד מן הימים — תלויה שומת הערך בהכנסות הצפויות מהשימוש הנוכחי וכן מן ההכנסות הצפויות משימוש אינטנסיבי יותר בעתיד.

ערכה של חלקת קרקע — כמו כל סחורה אחרת — נערץ בזכות להפיק תועלת משירותיה. מקובל לחשוב היום, כי הערך של קרקע עירונית נובע מהשימוש בה, כבסיס לפעילות, או לעתים — חשוב יותר השימוש הצפוי לה בעתיד.

שומת הערך, במובן כלכלי, צמודה ל"ערך השוק", כלומר המחיר אשר קונה מוכן לשלם למוכר, אם לשניהם ידועות הנסיבות הרלוונטיות. שוק מושלם מעין זה, מעולם לא היה קיים; ועוד פחות מאשר במוצרים אחרים, קיים הוא בכל הקשור לנכסי דלא ניידים. באין אפשרות לחדור לעומק המניעים והלחצים, המופעלים על הקונה ועל המוכר, יש להניח כי על אף שעיסקה מסויימת מתבצעת בתנאים רחוקים מן התנאים של השוק

האינדואל, אפשר להתאים אל המחיר הממוצע המשולם עבור נכסים-הניתנים להשוואה — כאל "ערך השוק".

היחס אל ערך הקרקע הוא דבר אחד, ודבר אחר הוא — כיצד יכולים להשיג מספרים מדויקים בגדון. מחירים של רוב המוצרים, נקבע באמצעות עיסקות סחר בשוק. כאשר מדובר בקרקע — הרי אך כמות קטנה של קרקע נסחרת בתקופה מסוימת, וכן אין שום בטחון כי עיסקה זו מייצגת את הקרקע כולה. רצוי להשוות התפתחות מחירים של אותה חלקה במשך תקופה מסוימת, אך לעתים רחוקות נמכרת חלקה בגודל ובמצב פיתוח זהים. ואפילו נערכת, במשך הזמן, עסקה שנייה על חלקה זהה מבחינה גיאוגרפית — הרי שהתנאים הסביבתיים שונים. יתרה מזאת, מחירי עסקות קרקע אינם גלויים, מסיבות שונות. יתכן והאינפורמציה הניתנת — מוטעית, או כוללת תשלום עבור הסדר מימון מיוחד, נוסף לתשלום עבור הקרקע עצמה. כמו כן אין מבחינים בעסקות הנעשות בין צדדים קשורים האחד בשני, או בעסקות שהן בגדר כורח. איסוף מידע על עסקות קרקע, הינו תהליך מייגע, ארוך ויקר.

אכן, אחד הדברים המפתיעים בידע הכלכלי, הוא העדר תיאוריה ומידע אמפירי, ביחס לקרקע עירונית. מחיר הקרקע הינו, אולי, המרכיב המכריע ביותר ביחס לשימוש קרקע באזורים מסוימים, ועל כן הוא משפיע על קביעת אופי הערים שלנו. אולם, בכל זאת, תהיינה פעולות אלה פרטיות או ציבוריות — הן אינן מקבלות את תשומת הלב הדרושה — ביחס להשפעתן על ערך הקרקע וביחס לתוצאות שיש לתמורות במחירי הקרקע על גידול העיר ועל אופיה. כל זה נכון, בייחוד משום, שכאמור, תיאוריה וידע אמפירי, עליהם אפשר להתבסס, מוגבלים.

ההערכות של הגידול השנתי במחירי הקרקע הכוללים, נעות בין 5.0% ל-6.0%. כאשר קיימת הבחנה ביחס לשימושים שונים — השער הגבוה ביותר לצורות מסוימות ומגיע לכדי 9.2% לשנה. ההערכות המבוססות על מספרי המפקד הממשלתי, מצביעות על גידול מהיר יותר של קרקע המיועדת לשיכון רב-משפחתי, ואילו קרקע חקלאית וקרקע המיועדת לשימוש מסחרי ותעשייתי, גדלה בשיעור נמוך יותר מן הממוצע. הסקירה השוטפת של מחירי קרקע בארה"ב, הוכיחה אף היא כי קיים פער בין המידע שבידינו, לבין התיאוריה, — פער המותיר שאלות שאינן ניתנות לפתרון בהתאם. הגדלת מספר המיפקדים הנערכים מטעם הממשלות, ביחס לשוק הקרקע — לשם צבירת פרטים אופייניים וספציפיים על מיקום הקרקע וגודלה — יכולה לסייע בהשגת מידע, העשוי לאפשר ביסוסו של מדד מחירי קרקע — מכשיר חשוב לניתוח מעמיק יותר. עבודה זו הוכיחה כי ערך הקרקע עלה במדינה — מאז שנת 1945.

# דלהי: בקורת על תכנית עיור

„השבועון הכלכלי והמדיני“ 4.10.1969

למרות השבחים להם זכתה תכנית האב של דלהי בשל תכונותיה המתקדמות כמו לה גם מבקרים. בעל המאמר, בסוקרו את פרקי התכנית המתייחסים לדלהי העתיקה, מעיר כי גישת התכנית מועזת במיוחד, לא בשל הפתרון שהיא מציעה, אלא בשל העדר כל יסוד של ניתוח ביקורתי.

מהם, למשל, הערכים החיוביים של דלהי העתיקה? ומהו הפיתרון ההרדי לבעיותיה? מה אפשר ללמוד מן העיר העתיקה, מקהילות דומות בערים אחרות ומחיי הכפר בהודו על אפשרויות של ארגון מרחבי, על יתרונותיהן של צורות מסוימות של התארגנות חברתית או על צרכים ונסיות של „בני כפר עירוניים“ בהודו? זאת ועוד: מהי תרומתה של דלהי העתיקה לכלכלתה של דלהי? מה מידת היעילות של שיטות היצוק והשיווק בה? מהם ההישגים והמחדלים האופייניים לכלכלה? ולבסוף, מה בכוחה לתרום לתהליך העיור בדלהי?

המחבר שולל את גישת התכנית, שעיקרה הגבלת גידולה של דלהי. נהפוך הוא: יש להפיק את מלוא התועלת ממעמדה של דלהי כמרכז גדל והולך. שומה על המתכננים לחקור צורות עיור וצמיחה כלכלית התואמות את דלהי, לבחון דרכים שיועילו לגידולה ולחשב הוצאות ורווחים הכרוכים במדיניות של עידוד הגידול, ולא של בלימתו.

המתכננים הניחו, כי כוח המשיכה של אגד הערים הסובב את דלהי יפגע בכוח משיכתה של דלהי עצמה. אולם הנחה זו מנוגדת להגיון, כי שעה שאגד הערים מתפתח דלהי אף היא תתפתח בקצב מהיר יותר ורבגוני יותר.

הבעייה העיקרית של המבנה התעשייתי בדלהי טמונה, לדעת המחבר, לא בתעסוקת יתר בענפי המינהל, אלא בתחרות תעסוקה תעשייתית. תעשייתה של דלהי נמצאת אמנם כיום ברמה נמוכה אך יש בה, הודות למיקומה, התנאים החיוניים להתפתחות תעשייתית. כאשר מדובר בריסון הגידול של הערים הגדולות ביותר בהודו, יש לזכור שתי השגות יסודיות. ראשית, יישומה העקבי של גישה זו עלול לרכא את שיעור הפיתוח של הודו כולה, הנקבע במידה ניכרת באותן ערים. שנית, אין להניח כי גישה סמכותית קיצונית תזכה בהודו להישגים; נהפוך הוא: היא תהווה אמצעי בדוק לבליתמה של תנועת ההגירה מן הכפר אל העיר.

אם ככוונת המתכננים לנצל את מיקום התעשייה כגורם יעיל בתכנית עיור כוללת, עליהם לבחון וללמוד היטב את צרכי התעשייה ונסיותיה.

המחבר ממליץ על שתי צורות של מדיניות עיור. במישור הלאומי נחוצה מדיניות יוצרת, אשר תשקול לא רק את הרצאות תהליך העיור אלא גם את רווחיו. במישור המטרופוליטאני יש לנטוש את הקו הדוגל בבלימת הגידול ולאמץ מדיניות המכוונת ליעול כלכלתם של מרכזי-עיור מתפתחים וליצול תכונותיהם החיוביות. תכנית האב כוללת נתונים מפורטים על עלות תהליך הפיתוח המרצע, אך אין בה כל נתון על רווחים הנובעים ממימוש אותו התהליך. ועוד, לא מוזכרים בה תהליכי-פיתוח אלטרנאטיביים, לרבות נתונים השוואתיים של עלות ורווח. תכנית-עיור אינה יכולה להצטמצם בתחום הפיסי. לעיר משאבים פיסיים, כלכליים, חברתיים ותרבותיים הניתנים להכוונה על ידי תכנון מקיף וכוללני. ובסופו של דבר, היעד העיקרי של תכנית-עיור הוא בתחומי החיים של האוכלוסייה, ולא בתחום האסתטיקה.

# תכנית עיור ופיתוח אזורי

סיכום הנסיון של תכנית גויאנה בונצואלה  
מאת לויד רודווין ואחרים, הוצאת מ.א.ט. 1969

כרך זה, הערוך בידי רודווין, נועד להוות סקירה ביקורתית על כל ההיבטים של תכנית גויאנה. לספר ארבעה חלקים.

החלק הראשון פותח בסקירה קצרה של התכנית, עובר לבחינת המרכיבים האזוריים, הכלכליים, החברתיים והצורניים של המפעל, מסכם את האבחנות ההתחלתיות, את המדיניות הכללית, ואת הבעיות העיקריות — ומגיש המלצות אחדות, שנועדו לשפר, על יסוד הנסיון שנרכש, את התהליכים הנידונים.

החלק השני מטפל בבעיות העיקריות המתעוררות תוך יישום תהליך עיור בתחומים שונים. פרקים אלה דנים בקידום הפעילות הכלכלית, ובפרט בתחבורה העירונית, במדיניות הקרקעית, בתכנון של מרכזי עסקים, של אזורי מגורים ומוסדות חינוך. לבסוף מוגשות בחלק זה מסקנות בתחומי התחיקה.

החלק השלישי בוחן שיטות ויעדים, ובתוכם יעילותה של השיטה המנהלית, השימוש במדגמים לשם שכלול העבודה המתוכננת בעזרת מחשבים וניצולן של סקירות ושל כלים אחרים בתהליך של קבלת הערכה ביחס לסיכוד גויאנה, תיפקודה ותדמיתה לעיני תושביה. הבעיות שנבחנו: כיצד לייעל את חלוקת המשאבים בכל הנוגע לתהליכי העיור; היעדים, העדיפויות, מימדי הרווחים והמניעים להשקעת משאבים בתחומים שונים; אוכלוסיית הנצרכים וצרכיהם הדחופים — ובמיוחד בתים, ללא אב-משפחה כמפרנס ראשי; וכן קשת רחבה של דעות והשקפות שמקורן בקראקוס ובסיווד גויאנה.

החלק הרביעי והאחרון סוקר בעיות אחדות הנובעות מתכנון כוללני כפי שהוא מופעל על ידי "החברה הונצואלית של גויאנה" עם "המרכז המשותף למחקר עיור" של מ. א. ט. בסיכום, מוגשות בחלק האחרון מסקנות על שיטות תכנון, המבוססות על היעדים והשיטות שהנחו את תהליכי הפיתוח של אזור גויאנה.

# ערים חדשות בהודו

וד. פרקש

§ 8

וד. פראקאש תוכנית של מחקרים השוואתיים בדרום אסיה.

מונוגראפיה מס. 8, אוניברסיטת דיוק, 1969.

מונוגראפיה זו היא פרי עבודת מחקר ושדה של המחבר שנעשו בהודו בשנים 63–64, הסוקרת מספר ערים חדשות ואת התפתחותן. המחבר בוחן את תפקודן של ערים חדשות בהקשר לקוויהתפתחות הכלכלית ולמדיניות העיור המקובלת בתכניות לאומיות של הודו.

יש עניין מיוחד בעקרונות ובמושגים היסודיים, עליהם מושתת התכנון של קהילות מעין אלו, וכן בכל מרכיבי התמחיר של השרותים העירוניים (כולל שיכון) והדרכים למימנם.

לאור מחקר זה מציע המחבר מספר הצעות לשיפור האיזון של מרכיבי ההוצאות הכלכליות בפיתוחן של ערים חדשות בהודו. הקמת ערים חדשות מוצדקת אך ורק כאשר חישובים השוואתיים של ההוצאות מצביעים על יתרון ברור לתכנית שבמרכזה הקמתה של עיר חדשה. רוב הערים החדשות בהודו תוכננו על בסיס של משק-ענפי, ולמעשה כערים המרוכזות סביב סקטור תעשייתי מסוים. מפעלים תעשייתיים גדולים אלה, בהם תלוי קיומן של ערים חדשות, מופעלים כיום בלא התחשבות בעורפם העירוני והאזורי. יש בערי תעשייה חדשות אלו חוסר תאום משוער בין התכנון הפיסי והנתונים הכלכליים.

המחדל התכנוני החמור ביותר הטמון באי-הקצאת שטח ושרותים מוניציפאליים מספיקים לעובדי המפעלים וכן לאוכלוסייה המשרתת אותם. הגופים הציבוריים האחראים לפיתוח ערים חדשות אלו אינם מגלים עניין כל-שהוא בפיתוח שמעבר לגבולות הערים (מכאן שערים אלו הן מעין „ערי חומה“ תעשיתיות) ולרוב אף אינם מעודדים הקמתם של מוסדות שלטון עצמאיים בכמה מהן.

מחקר זה מצביע על מחיר גבוה מאוד של השרותים העירוניים למיניהם, ובכללם של השיכון, ללא כל השוואה לרמת ההכנסות הממוצעת באותן קהילות. מעובדה זו משתמע כי היסודות והסטנדרטים עליהם מבוסס התכנון של ערים אלו הם יומרניים למדי. הסטנדרטים מוגזמים גם כאשר תחשיבי ההוצאות השנתיות ביחס ליכולת הכלכלית של האוכלוסייה מתוכננים לתקופה של עשרים או שלושים שנה.

המרכיב הכלכלי והמרכיב הפיסי הינם חלקים אינטגרליים בתכנון, וחוסר התאמה ביניהם גורם בהכרח לקביעת סטנדרטים, שאין להם כל אחיזה במציאות. התכנון של משאבי הון ושימושי לקוי ביותר, ואינו ממלא תפקיד בתהליכים של קבלת החלטות

בתחומי תכנון והשקעות לפיתוח הארגונים האחראים לניהול העיר החדשה ושרותיהם  
חייבים להתייחס לבעיות האחזקה יותר מבחינה מנהלית מאשר פיננסית.

יש צורך-חוקף-לבחון-שיטות-עיור אחרות על מנת להגיע להגדרת מטרות ויעדים  
של תהליך העיור ולתכנן מחדש את מדיניות הפיתוח בערים חדשות בהתאם לממצאים.

הכרח נוסף הוא לתאם בין המרכיבים השונים של תכנית החומש הלאומית, וזאת  
כדי ליצור תכנית-עיור אחידה. כן מן ההכרח הוא שהמדגמים המשמשים לבחינת הגידול  
הכלכלי יכללו בתוכם משתנים המשקפים את השקעת המשאבים בהיקף התואם את  
תכנית החומש בשלביה השונים.

## קרקע עירונית פנויה בעיר אמריקאית

בערי ארה"ב יש שטחי קרקע רבים חסרי תיפקוד כלשהו, והם מתוים את הקרקע העירונית הפנויה. המאמר מבחין בחמישה טיפוסים קרקע עירונית פנויה בארה"ב, והם: „שאריות קרקע“, שהן תוצר פיתוח ובינוי של שטחים גדולים, אשר בגלל צורתם וגדלם לא נכללו חלקים מהם בפיתוח, וכך הפכו לשטחי קרקע פנויה; קרקע פנויה כתוצאה ממיגבלות פיסיות שאינן מאפשרות בינוי; קרקע פנויה המחזקת ע"י חברות כרזרבה להתרחבות בעתיד; קרקע פנויה המחזקת ע"י בעלים למטרות ספסרות; קרקע המחזקת בלי שימוש ע"י גופים ציבוריים מחוסר תקציב לפתחה, או כרזרבה לצרכים מיוחדים שיתעוררו בעתיד.

גודל השטח הפנוי משתנה מעיר לעיר, אולם נמצאו מספר יחסים קבועים בין גודל שטח זה לגודל העיר. חלוקת הערים לקבוצות גודל, לפי מספר האוכלוסין, הראתה שכלל שקבוצת הגודל גבוהה יותר כן יורד השטח הממוצע של קרקע פנויה בכל קבוצת גודל, כאחוז מסה"כ שטח העיר. כך למשל מגיע השטח הממוצע של קרקע פנויה בערים בעלות אוכלוסיה של למעלה ממיליון נפש ל-8.7%; בערים בעלות אוכלוסיה בין 250,000 ל-100,000 נפש מגיע שטח זה ל-27.4%, ובערים בעלות אוכלוסיה פחותה מ-2,500 נפש מגיע שטח זה ל-53.8%. בדיקה ב-86 ערים בעלות אוכלוסיה של 100,000 נפש ומעלה הראתה, כי טווח השינוי בין העיר בעלת אחוז השטח הפנוי הגדול ביותר לבין העיר בעלת השטח הפנוי הנמוך ביותר באותה קבוצת גודל, יורד אף הוא ככל שקבוצת הגודל גבוהה יותר. באותה בדיקה נמצא גם, כי שטח הקרקע הפנויה לגולגלת קטן עם הגידול באוכלוסיה העיר, כאשר הקשר בין השניים הוא לינארי.

בטיפוסי הקרקע הפנויה ניתן להבחין בין קרקע שאפשר לבנות עליה לבין כזו שלא ניתן לבנות עליה. המיגבלות לבנייה יכולות להיות פיסיות או אחרות, כגון: שיפועים קשים, סכנת שטפונות, תנאי קרקע קשים, גודל וצורה של אתר שאינם מאפשרים בינוי, קיימות גם מיגבלות מוסדיות, מקורן ברצון לשמור שטחים פתוחים במרכז העיר. שאר טיפוסים קרקע הם קרקע שאפשר לבנות עליה. בדיקה ב-86 ערים בעלות אוכלוסיה של 100,000 נפש ומעלה הראתה, כי סה"כ השטח הפנוי שניתן לבנות עליו מגיע למיליון אקר ויותר, כאשר גודל השטח בכל עיר ועיר נע בין  $\frac{3}{4}$  ל- $\frac{4}{5}$  מסה"כ השטח הפנוי בעיר.

לסיום, נעשה נסיון לקבוע את הערך הכספי של הקרקע הפנויה. ההערכה התבססה על המחיר הממוצע של קרקע פנויה ב-130 ערים, בעלות אוכלוסיה של 100,000 נפש ומעלה. נמצא, כי הערך המשוער של קרקע זו מגיע ל-6 ביליון דולר במחירי 1970. מסקנות המאמר הן, כי ניתן למצוא כמויות ניכרות של קרקע פנויה בערים בארה"ב, ואלו מהוות מלאי פוטנציאלי רב-ערך לשימוש לצרכים אורבניים שונים. האתגר אותו מציג המחבר הוא מציאת שימוש למלאי זה — לפחות לאותו חלק עליו ניתן לבנות — כדי להקטין את הלחצים על קרקע בערים בארה"ב וכדי להקטין את הקונפליקט בין שימושי קרקע עירוניים לבין שימושי קרקע לא-עירוניים בשולי העיר.



## תיכנון ערים כפעולה פוליטית

### מסקנות

אחת מתוצאות „הקידמה“ המדעית והטכנית היא ההכפלה המהירה של תושבי כדור הארץ בכללו, כשכל אדם מנצל יותר ויותר את האפשרויות העומדות לרשותו במרחב, כדי להרוס את הטבע בהיקף שהוא תמיד רחב יותר.

מכאן נובעת המסקנה, שהמרחב הטבעי הנכסים היסודיים כגון האור, השמש, האוויר והמים, שנחשבו מזה זמן רב כנצחיים ואשר כמויותיהם בלתי מוגבלות, נעשים עבור רבים, מצרכים כמעט נדירים ומותרות אשר רק אחדים יכולים להציע לעצמם במשך תקופות פחות או יותר קצרות של חייהם.

אם רוצים בכך או לא, חובה כיום לחלק במנות קצובות את המרחב ואת השימוש הטוב באותם נכסים טבעיים שהם הכרחיים לכל.

הסדר זה חייב להיות נוקשה במיוחד בערים, אשר שם מתרכזים האנשים במספרים הולכים וגדלים.

זוהי מטרת תכנון הערים — לחקור ולחדש למען הסדר זה פתרונות שיהיו מקובלים ביותר על הכל. ואם הם מקובלים על הכל יש לדאוג שאנשים יכבדו אותם. והעיקר, המדיניות חייבת להגדיר כיצד יחולקו המאמצים (בעיקר הפיננסיים) שיש לדרוש מהתושבים ומהקבוצות השונות של האוכלוסיה, כדי להגשים את העבודות הנחוצות.

שתי דאגות אלה מתחברות יחד ומשלימות זו את זו, והן מציגות את שולי ההתערבות. תכנון הערים לא יוכל להתקיים, אלא כתוצר של מדיניות במובנה הרחב ביותר.

ניתן לתאר בקווים כלליים את התפקידים והמטלות של בעלי התפקידים הראשיים: — לתכנן מראש ארגון שטח כדי שהתושבים יגורו במקומות המתאימים להם ביותר ויקבלו את הנוחות שהם זקוקים לה. זה מחייב את מתכנן העיר להיעזר במספר גדול של טכניקות ובאמצעים חוקיים.

אולם בקביעת התכנון בהתאם לאפשרויות יש להביא בחשבון את מילוי הרצונות של האוכלוסיה שיש לספקם לפי סדר עדיפויות ובצורה פחות או יותר מושלמות;

בחירת האופציות על ההתפתחותיות שניתן להעריך, בניית תכנית אב מתואמת כדי ליצור תכנית פעולה נרחבת ונקיטת כל האמצעים כדי ליישמה כהלכה: זוהי פעולה מדינית מובהקת, אשר הנבחרים חייבים לבצעה בהתמדה.

שתי נקודות המבט אינן יכולות להיות עצמאיות, היות והן משפיעות אחת על השניה. יישום התכנית לנוכח עובדות בלתי צפויות תוביל לעיון מחדש בכמה חלקים שנבחרו במקור ולעתים אף לעיכוך סדורים. שיתוף פעולה מלווה באמונה הדדית בין הנבחרים לבין מתכנני הערים הוא אם כן הכרחי. ורק במחיר זה ניתן להשיג תוצאות טובות ביותר. אם הפוליטיקה היא לעתים קרובות נושא למספר רב של פטפוטים, היא איננה, למרבה הצער, הדאגה העיקרית של אנשים רבים. מחוסר מידע וכתוצאה מכך שאין משקיעים מאמצים רבים כדי להשיג מידע, מרבית האנשים מעריכים בצורה גרועה את התוצאות של בחירתם בתקופות של בחירות. זה מוביל את האנשים לתגובות רגשיות פחות או יותר גסות.

בעניינים הנוגעים לתכנון ערים, יש תחום שנוצר מאוחר יותר מאשר הפוליטיקה ואשר

דורש בסיס של ידע טכני. הבחנות בענין זה היא מעציבה: פרט לאנשי מקצוע מתענגינים בנושא זה רק חברי מועצות הערים וכמה אישים. בשעה שהתוצאות המידיות או הרחוקות של הפעולות בתחום זה נוגעות ישירות לכל התושבים, החל לאחרונה מספר קטן של עתונאים ננסות לעורר את ההתענינות בנושא בדרך אחרת מאשר על גילוי שערויה או דיווח קצר על ספר או תערוכה.

חשוב מאוד, אם כן, שיובטח לכל התושבים הינוך מתאים זה בתקופת לימודיהם בבתי ספר. הינוך אזרחי חובה והכשרה אורבנית יסודית זו חייבים להיות חלק מהתרבות הכללית של האוכלוסיה, אולם היא חייבת להיות יסודית במיוחד בשביל אלה האחראים ישירות לנושא הם: טכנאים הקשורים בתכנון ערים, מומחים לתכנון ערים, ארכיטקטים, מהנדסים, סוציולוגים, מזכירי ערים וכו', ונציגים נבחרים. בין אם אלה אישים פוליטיים או מקצועות פרטיות.

אין אנו מרחיבים כאן את הנושא בקשר לבעיה העדינה של הכשרת טכנאים, הדורשת יריעה רחבה בפני עצמה. נדגים לעומת זאת את החשיבות שיש לאנשי הפוליטיקה המגיבים ופועלים בקשר לנושא בשתי דרכים:

— ע"י בחירת פתרונות המשפיעים על התכניות העירוניות באזור הבחירה האדמיניסטרטיביים שלהם; לבחירה זו יש תוצאות ברורות על תנאי החיים של התושבים בהווה ובעתיד וכן על המאמצים הפיננסיים והאחרים שיידרשו בהתאם להוראות הפוליטיקאים.

— ע"י פעולות שתשפעה על יעילות התוכניות ע"י הקמת מיתקנים ציבוריים, שהם החליטו עליהם וגם ע"י פעולות של זירוז, אישור או דחיה של פרויקטים ציבוריים גדולים, כגון מבנים להשכרה, ובתחום הפרטי — מיקומם של בתי-חרושת, של מרכזי עסקים או של אזורי נופש.

קשה לקוות, שההכשרה הדרושה תוכל להירכש במהירות ע"י כל אלה שזקוקים לה. יש לחשוב כי במשך תקופה מסוימת ייבחרו נציגים פוליטיים מבלי שיהיה להם זמן להכשיר עצמם בנושאי האורבניזציה.

נקודה נוספת חשובה ביותר היא, שכל "המחליטים" (ראשי עיר או מושלי מחוז) יוכלו להיעזר במומחים (אנשי תכנון ערים עצמאיים או פקידים בעלי כישורים מתאימים), אשר יוכלו לתרגם, במונחי המרחב, את ההחלטות המתקבלות בתחום החברתי או הפיננסי וכן שיוכלו להראות ולהסביר את היישומים החברתיים או הפיננסיים של פרויקט, או של שינוי תכנית אורבנית.

נוסף לכך, ההתעצויות והדיונים המחודשים בין נבחרים לממונים, מאפשרים להכיר טוב יותר את דרישות האוכלוסיה, אשר יש לקוות שיהיו יותר יותר מוצדקות משום שיובחרו טוב יותר בחיי המעשה. יתכן שזוהי דרך לשרטט בקיום כלליים אתיקה שלא קיבלה תוקף ע"י נביא, אלא שפותחה דרך אגב ע"י אנשים השייכים לתרבות מסוימת. זה כמובן מביא את הבעיה לכיוון הפוך. אולם האם גישה זו אינה תואמת את עקרון הדמוקרטיה? צריך עדיין למצוא את האדם בעל היכולת שיהיה ביכולתו למזג ולבטא את המגמות הבלתי מנוסחות ואח"כ להביא לאישור האוכלוסיה את המסקנה שהוא הסיק. תועלת רבה תצמיח לתרבות האנושית מהאורבניזם במלוא מובן המלה, שדרכי היישום שלו יהיו על-ידי פעילות פוליטית ממושכת.

# למען

## מדיניות עולמית של הסביבה

האוכלוסיה העירונית הוכפלה פי עשר במשך מאה שנה, וכיום גרים בערים המונות למעלה מ-100,000 תושבים, חלק שמיני מהאוכלוסיה העולמית (לעומת 2% בתחילת המאה ה-19).

קצב הגידול בתהליך העיור בעולם נמשך ויש לצפות שבשנות 2,000, 62% מאוכלוסיית העולם יחיו בערים.

תופעה זו מוסברת, כמובן, בגידול העצום של האוכלוסיה, אבל יש ליחסה גם לעובדה, שהתעשייה מושכת את האוכלוסיה הכפרית לערים. בו בזמן שמיכון החקלאות מצמצם את כוח האדם ליחידת שטח.

הגירה כפרית זו עתידה לגדול בעתיד, כי מניחים ש-8—12 אחוז ממעבדי הקרקע יספיקו ליצור את המזון הדרוש לאוכלוסיה, לפני סוף המאה הנוכחית. לפי ד"ר האו"ם, כרבע מהאוכלוסיה העולמית חיים באזור עירוני של 20,000 תושבים ויותר.

באמריקה הצפונית, באירופה, באוקראינה, לב בריה"מ, העיור הוא כמעט כפול במימדיו מאשר בשאר חלקי העולם. תהליך העיור באפריקה הוא הפחות מפותח בעולם. אולם ניתן להיווכח, שבאזורים הפחות מפותחים דווקא, גדלה האוכלוסיה העירונית בשנים 1950—1960 בשיעור של 3.5%—4% לעומת 2% באזורים המפותחים יותר. ותופעה נוספת: האוכלוסיה העירונית התרכזה בתוך עיר אחת גדולה ומסביבה, מבלי להתפלג בין ערים גדולות ובינוניות אחרות. מבחינת האוכלוסיה — טוקיו וניו-יורק הן שתי הערים ושני האזורים האורבניים הגדולים בעולם. המחסור בדיוור יוצר בעיה עולמית, ואליה יש להוסיף את הכפלת משכנות העוני, הקיצוץ בשטחי הירק, החנק בעורקי התחבורה, הגידול בתאונות וזיהום האויר; בעיה זו מעיקה על כל הערים הגדולות, בין אם זו פריס, שצפיפות אוכלוסיתה הגיעה לשיא של 32,300 תושבים לק"מ מרובע ובין זו כלכותה או ניו-יורק.

### הסביבה כנושא לדיון

הפיתוח הבלתי מבוקר של חברתנו הצרכנית והטכנולוגית חושף אותה בפני הרחבת הפורענות ממנה אנו סובלים כבר עתה ואשר פוגעת בנו בסביבתנו הטבעית. פורענות זו של העולם המודרני היא בדרך כלל מורגשת וניתנת להערכה. היא בולטת במיוחד בתחום התברואה.

### זיהום המים

זוהי צרה צרורה המדאיגה את האוכלוסיה יותר ויותר. שתיים מהסיבות העיקריות והבסיסיות לצרה זו מוכרות היטב, שלא לדבר על זיהום מי הנחלים הזורמים ליד אדמות

רוויות חמרים כימיים והמזדהמים מהם. שתי הסיבות העיקריות מקורן בפעילות התעשייתית ובשימושי הבית.

התעשייה משתמשת בשפע של מים. בתהליך הייצור מתמזגים במים יסודות אשר משנים בצורה יסודית את הרכבם ואיכותם. מים מזוהמים אלה חייבים להיטהר בטרם יישפכו לנהר. יתכן ואין אמצעים לפעולת טיהור זו. או יש אמצעים אך אין מפעילים אותם.

התופעה השכיחה ביותר היא שפיכת מים חמים מדי לנהרות, דבר שמסכן את עולם החי בנהרות.

הסכנות לבעלי החיים הן גדולות אם אין נוקטים באמצעי הוהירות המתאימים. הישובים משתמשים בנהרות כמזבלות וכתעלת ביוב. אין זה מחוזה נדיר לראות נחלים מכוסים בשכבת קצף של חמרי ניקוי, כשקליפות ירקות ופסולת שטות בהם. לא רק המים המתוקים מזוהמים. גם מי האוקינוסים מועדים לזיהום כתוצאה מתנועת אניות ופליטות הגזים שלהן. ברור איפוא שבעשורים הבאים מי הים לא יהיו מוגנים יותר מפני הזיהום ממי הנהרות. נוכח הסכנה המאיימת על איכות המים, ברור לכל שאם לא יינקטו אמצעי זהירות, לא רק שיחסרו מים מתאימים לשתייה אלא לא יהיו מים בכלל, משום שאנו מבזבזים אותם כאילו היו בבחינת אוצר בלתי גדלה.

#### זיהום האוויר

אם האנושות לא תמות מצמא, היא עלולה לגווע מחנק. כי האוויר מזוהם יותר ויותר, בעיקר בריכוזי אוכלוסיה גדולים או ליד אזוורי תעשייה. באזורים הכפריים וההרריים בלבד יש עוד אוויר צח.

התעשייה תורמת רבות לזיהום האוויר. עשן שחור וסמיך טעון גזים רעילים ואבק מכסים את הנוף. בתוך העיר, תנועת המכוניות מביאה גם היא לתוצאות מסוכנות עקב פליטת גזים רעילים. ניסוף לכך את פליטות הגזים מההסקה המרכזית הביתית, שלא תמיד היא מכוונת כראוי וכתוצאה מכך נפלטת גפרית וחמרים מסוכנים אחרים. הפיצוצים האטומיים מזוהמים את האוויר לא רק בסביבת הפיצוץ אלא גם באזורים מרוחקים מאוד. סכנת מחסור בחמצן מאיימת על האנושות. לא רק בגלל זיהום האוויר, אלא בהתחשב בעובדה, שפעילויות מודרניות רבות צורכות כמויות גדולות של חמצן, ובו בזמן האדם המודרני מחסל שטחי ירק המייצרים חמצן כדי להקים ערים או כדי לבצע תכנון מחדש אשר לעתים קרובות הוא נעשה בצורה גרועה.

#### התגברות הרעש

ההלם הנגרם על-ידי הרעש מורגש כבר חזק על-ידי האוכלוסיה. בתעשייה הרעש הוא בדרך כלל דבר בלתי נמנע, על אף הנזק שהוא גורם רק לפועלים בעבודתם. אולם כיום הרעש פוגע גם בתושבי הערים, הואיל ותהליך העיור מקרב את אזוורי המגורים לאזוורי התעשייה. לעתים קרובות אנו רואים מפעל בתוך העיר והרעש הבא ממנו מהווה מיטרד לתושבים. מערבלי בטון ופטישי אויר הבונים, הורסים ומתקנים כבישים ומערכות עירוניות אחרות אף הם גורמים לרעש מחריש אזוניים, התוקף את מערכת העצבים. ידוע מה רב הנזק לאדם החי בקרבת שדות תעופה, כאשר עוצמת המטוסים הולכת וגדלה. לכל אלה יש להוסיף את הרעשים הביתיים הגוחלים את מנוחת הערב ואשר מגבירים את התהדה המאפיינת את המבנים המודרניים.

## השיירים והפסולת

אלה מהווים מקור סכנה לאדם אם לא נאספו ולא הושמדו כראוי. חושבים על שריפה כללית של חמרי פסולת, השאלה היא מה לעשות באפר? כל הערים חייבות לשתף פעולה בחקר פתרון הבעיה אם אינן רוצות לשקוע בו. בעיה נוספת היא כיצד להשתחרר מגרוטאות של המכוניות; מבתי הקברות למכוניות הנמצאים בשולי הערים ומהשלדים המזונחים בצידי הדרכים המהווים לעתים סכנה לבריאות הציבור.

## איומים לחיי האדם

האם האדם מודע לסכנות הציביליזציה המאיימות על חיו? הטיפולים הכימיים בחקלאות ובייצור המזון עלולים לפגוע קשות בבריאות הציבור אם לא יינקטו בעוד מועד באמצעי הגנה רציניים.

המדע איפשר ע"י שימוש בקוטלי חרקים לשנות בצורה רדיקלית את תנאי חיינו ואת התזונה. עם זאת אין לשכוח, שהשימוש בחומרים כימיים איננו תמיד בלתי מזיק. המזונות אינם היחידים הנפגעים ע"י זיהום כימי. התרכובת של מספר מוצרים סינתטיים יוצר תנאים מתאימים להתפתחות מחלות אלרגיות. מלבד הסכנה הכימית לבריאות האוכלוסיה, קיימת בעית הבטיחות. יש להילחם בתאונות העבודה באמצעי מניעה יעילים. מדאיג המספר הגובר והולך של תאונות דרכים. המכוניות מתרבות בכבישים, אך מבנה התשתית אינו משתנה ואין משפרים את תנאי הבטיחות.

כל המיטרדים הפיסיים שאנו סובלים מהם והמתייחסים לסביבה הטבעית. שבה אנו חיים אינם סוף פסוק. יש גם מיטרדים הנוגעים לסביבתנו האינטלקטואלית ואשר עלולים לפגוע בתודעתנו ובחיינו הפרטיים, כגון הפיתויים שבפרסומת המודרנית. חוסר האובייקטיביות של צנורות המידע, העתונות הרודפת שערוריות וסנסציות, הריגול של האינטימיות בחיים הפרטיים, מספר הרגלים מסוכנים שפותחו בחיים המודרניים, כגון שתיה, עישון, שימוש בסמים ובתרופות מסוימות ומכשירים אלקטרוניים. יש להוסיף על כך את המיטרדים הנובעים מן האדמיניסטרציה במובן הרחב של המילה והם: האיסיות והפורמליות המסוכנת, הניירת, אי הסברת פנים לצרכן, העריכה הגרועה של טקסטים החששות הקשורות במיכון המידע.

## העיר למען האדם

גודלו של העיר המודרני, אופיו האוניברסלי וחד-סטיותו מעמידה בספק את התדמית המסורתית של העיר.

כדי להתמודד עם צרכי המגורים ועם תופעת גידול הערים המואץ, הוקמו גושי בנינים בפרברי הערים הקיימות ללא מיתקנים קולקטיביים, שטחי ירק ומקומות מפגש. שירותים המציעים את המגורים בעיר.

היתה נטייה מוגזמת לתיכנן את העיר לפי דרישות התחבורה המוטורית, דבר שגורם למיטרדים רבים לאוכלוסיה. תהליך חידוש הערים נעשה בדרך כלל ע"י "גילוח" הכובעים הישנים מבלי לשמור על יצירות ארכיטקטוניות ואתרים בעלי חשיבות היסטורית. שכן בצד השיקול הפיננסי הקר אין מביאים בחשבון שיקולי אסטטיקה או דבר כמו שמירה על אבנים ישנות.

לעתים קרובות, הנימוקים של בריאות הציבור היוו תואנה שקל להשמיע אותה, אך

איש לא טרח לחפש בהתמדה את הסיבות האמיתיות המסתתרות מאחוריה. זה עלול היה להביא להיעלמות מושלמת של רובעיים מסוימים בערים הגדולות. גישה זו איננה עדיין נחלת העבר. הי אם נזכיר את פרשת רובעי האל ומרי בפריז כדי להשתכנע בכך. מערכה גדולה חייבת להתנהל נגד ההסתערות המשותפת של הכסף, הטעם הרע, הטמטום וחוסר הדמיון. וזאת כדי לשמור או ליצור מערכת אורבנית מאחזת, תוך שמירת ערכי העבר.

העיר נמצאת במשבר והאדם אבוד בתוך ג'ונגל אשר בו „התמזורים החליפו את מקומם של העצים והחצים חונקים אותם כמו צמח הליאנה“.

אם החץ היה אחד האמצאות היקרות של האדם כדי להגן על עצמו הרי כעת עליו להתגונן בפני החצים. בימי הביניים די היה בסוס כדי לנוע ממקום למקום. כיום יש צורך ביותר מאלף חצים בדרך מפריז לבריסל. אנו נמצאים בתוך לברינט אשר האדם אובד בתוכו.

#### דרושה מסגרת חדשה לנופש

משום שאם האנשים יתקבצו יותר ויותר במקומות הנקראים עדיין ערים, יהיה להם צורך למצוא מסגרת טבעית. של נופש כדי לנוח מכל המיטרדים הסובבים אותם. התור פעות של יציאה לסוף שבוע. ושל רכישת מקום מגורים משני מהוות הוכחה לכך.

החיפוש אחרי הירק, היב, השמש והשלג ילך ויגהל. לרוע המזל, בעוד שהאדם מחפש יותר ויותר את הטבע כדי למצוא בו קצב חיים מאוזן שאבדו לו בערים, הוא מתייחס אליו בפועל כאילו התכוון להרסו. הוא בונה לו בית במקום שמוצא חן בעיניו בלי להתחשב בפגיעה בנוף.

הוא פוגע בצמחיית הכפר, ההרים והיערות. לאחר שהיית בחיק הטבע הוא מותיר אחריו פסולת, ניירות, שמנים וכו'. הוא מביא לטבע רעש טרנזיסטורים, לעתים כתוצאה מחוסר אחריות. מהווה האדם גורם לדליקות רציניות. האדם מנצל בצורה אנוכית את הטבע ללא דאגה לזולת.

אי אפשר לא להזדעזע כשהואים באיזה תאבון כובשים האינטרסים הפיננסיים את המקומות השקטים המעטים כדי להקים בהם ישובים ההורסים את שיווי המשקל הטבעי אך משרתים את האינטרסים שלהם. הטבע יכול להיות המפלט האחרון של האדם. בנסיגו להתנגד למאמצים המוזיקים של החיים המודרניים.

השלטונות חייבים לדאוג שסיכויי אחרון זה לא ייהרס על ידי שרירותם של יחידים.

#### לשתף פעולה או למות

הפתרונות המתאימים לצרכי האוכלוסיה הם בתחום אחריות האזרחים ונציגייהם המוכשרים: טכנאים, אנשי אמנות מכל התנועות, ארגונים ואגודות המעורבים כולם בחיי העיר.

המאבק נגד כל הויהומים, התקפנות והמיטרדים המאיימים על האדם לא יוכל להתחיל ביעילות, אלא אם כן הפעולה תהיה מתוכננת ומתואמת בהיקף עולמי. לערים יש בשלב זה אחריות ראשונית. הן חייבות להשתלב בצורה הדוקה בפיתוח ובביצוע מדיניות עולמית של הסביבה.

שיתוף פעולה או מוות — כך נראית האלטרנטיבה הטרגית של תקופתנו.

הבעיות שנוצרו ע"י העיור וכל תוצאותיהן נוגעות ישירות לכל האזרחים.



