

33

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

תוכן העניינים

דבר המערכת

- 1 פרופ' סרג'ו דלה-פרגולה, מגמות דמוגרפיות של יהודי התפוצות בראשית שנות התשעים
- 14 פרופ' אלישע אפרת, קדושת הקרקע החקלאית לטוב העלייה מברית המועצות
- 19 זאב כהן, מחיר קרקע-ומדיניות קליטת העלייה
- 24 דניאל מודגנשטון, האמנם קיים מחסור בקרקע לקליטת העלייה?
- 32 דן רוז, עמדה בנושא תכנון פיזי במחוז תל-אביב, לצורך קליטת העלייה
- 35 פרופ' אלישע אפרת, אטלס עתודות הקרקע בישראל
- 37 יהודה זיו, צמצום צריכת הקרקע בתכניות "בנה ביתך"
- 38 חירם דנין, חלוקה חדשה של מיתחם "טליטא קומי"
- 47 אירית צרניאבסקי, קרקע לא מפותחת במרכזי ערים
- 50 מיכה טלמון, "מי יבנה, יבנה לי בית בתל-אביב?"
- 52 ד"ר בעז ברקאי, נומוגרף לחישוב קיבולת האכלוס של שטחים המיועדים למגורים
- ד"ר יעקב רוט, מריו בורק,
- 57 פרד האריסון, חכירה - המפתח לחברה הפוסט-קומוניסטית
- 61 עו"ד מאיר אלפיה, דמי שכירות בבתי עסק "מוגנים"
- 64 משרה המחקר
- 65 ממעולות המכון

דבר המערכת (אנגלית)

"קרקע" - בטאון המכון לחקר שימושי קרקע, רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל. 02-246828

עורך: א. פוזננסקי

מערכת: ש. בן שמש ו-א. פוזננסקי.

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם
כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע.

נדפס ב: בן-ישי הוצאה לאור, מרכז כלל חנות 262 קומה C2. טל: 02-243070

דבר המערכת

החברת מוקדשת בעיקרה לבעיית קרקע וקליטת העלייה, נושא דומיננטי המעסיק את המוסדות העוסקים בניהול ובתכנון מקרקעין והמעניין את כל אלה החרדים לקליטת העלייה הברוכה הזורמת בימינו לארצנו.

אנו פותחים את החברת במאמרו של פרופ' סרגיו דלה-פרגולה הן במגמות דמוגרפיות של יחודי התפוצות בראשית שנות התשעים. המאמר מתפרסם בעקבות הדיון שהתקיים בחוג למדיניות קרקעית הנערך על ידי המכון, במסגרת ההרצאות בנושא: "פיוור אוכלוסייה (תכנון, פיתוח והכוונה) והשפעת הגומלין על המדיניות הקרקעית- הוצאת לקחים ופרספקטיבות לעתיד". במאמר נעשו התאמות אחדות נוכח זרם העלייה הגדול האחרון.

פרופ' אלישע אפרת מקדיש את מאמרו ל"קדושת הקרקע החקלאית לנוכח העלייה מברית המועצות" ומגיע למסקנה כי, לאור העלייה הגדולה מברית המועצות, לא יהיה כנראה מנוס מייעוד מרכז הארץ לבנייה עירונית וכפרית, ולכן יש הכרח להיערך לכך, ולנקוט גישה שקולה לשינוי יעודי קרקע המתבקשים מכך.

המהנדס ושמואי זאב כהן מנתח את הבעיה האקטואלית: "מחיר קרקע ומדיניות קליטת העלייה". לדעתו מחיר הקרקע יקבע את המוטיבציה לגיוס יזמים והון. בהסתמך על מחקרים שנעשו, המהנדס כהן קובע, שמדירים נמוכים לקרקע באזורים מרוחקים אינם גורמים להורדת מחירי הקרקע במרכז הארץ. היועץ הכלכלי מר דינאל מורגנשטרן מנסה, במאמרו לענות על השאלה: "האמנם קיום מחסור בקרקע לקליטת העלייה", זו ההמונית של ראשית שנות התשעים ומנתח בקשר לכך כמה סוגיות קונטרברסליות.

האדריכל דן רוז מביע את עמדתו בנושא תכנון פיסו במחוז תל אביב לקליטת העלייה ועל דרך לקליטת העולים במחוז זה, שאליו נמשכים רבים מן העולים החדשים.

מאמרו השני של פרופ' אלישע אפרת בחוברת זו, הוא רצוניה על "אטלס עתודות הקרקע בישראל", שפרסם מינהל מקרקעי ישראל והמהווה נכס שימושי יעיל לכל אלה העוסקים בתכנון ובהקצאת קרקע. מר יחודה זיו, לשעבר מנהל מחוז ירושלים במינהל מקרקעי ישראל, מביע את משאלתו לצמצום צריכת הקרקע בתוכניות "בנת ביתך", נוכח מצוקת חוסר קרקע מספיקה למגורים מהסוג של "בנת ביתך".

מר חירם דנין יועץ לענייני קרקע, מביא מנסיונו העשיר, תיאור של סוגיות מעניינות בטיפול ב"חלוקה חדשה של מיתחם טליתא קומי" במרכז ירושלים ומוציא לקחים להכנת תכניות, ביצוע ורישום החלוקה החדשה והסדר מקרקעין בימינו.

גב' אירית צ'רניאבסקי, יועצת מחקר ותכנון בלכלי-אורבני מקדישה את מאמרה לבעיית "קרקע לא מסותחת במרכזי ערים" ומדגישה את חשיבות גורם הבעלות על קרקע זו למען פתרונה. הבעלות הציבורית, היינו בעלות המדינה, קרן קימת לישראל ורשות הפיתוח, מנוהלת על ידי גוף המקבל החלטות בדרך מהירה ותואמת את מגמות התכנון האורבני. לעומת זאת, קרקעות בבעלות פרטית שמהוות את רוב הקרקעות הלא מפותחות במרכזי ערים, מפוצלות בין מספר בעלים ואו נוצרת מערכת החלטות מסובכת וקיימים חילוקי דיעות ועיכובים בפיתוחן של קרקעות אלו.

מר מיכה טלמון, לשעבר מנהל מינהל מקרקעי ישראל, כיום מבקר אוניברסיטת בן גוריון בנגב שואל: "מי יבנה, ויבנה לי בית בתל אביב?" וממליץ לנצל תשתיות קיימות המנוצלות רק באופן חלקי, פינני משרדים ובתי מלאכה וניצול מחודש של מבני ציבור וחינוך שהוזנחו.

ד"ר בעז ברקאי, המהנדס יעקב רוט ומר מריו בורק פיתחו מערכת מיוחדת לחישוב השטחים הנדרשים ליעודים השונים ובמיוחד למגורים, בשם "נומוגרף". המאמר יעורר בוודאי התעניינות

ותגובות של בעלי מקצוע

אנו מפרסמים תרגום מאמרו של פרד האריסון עורך LAND AND LIBERTY הלונדוני בנושא "חכירה - המפתח לחברה המוסט קומוניסטית", המסכם דיוני צוות בינלאומי (מערב-מזרח) בנושא השינויים החלים במדיניות קרקעית בברית המועצות.

עו"ד מאיר אלפיה במדור המשפטי, דן בנושא "דמי שכירות בבתו עסק 'מוגנים' ומדגיש את היתרונות שיש לשכירות מוגנת על חופשית מנקודת ראות השוכר.

כמו כן, אנו מביאים רשימת מחקרים שהוגשו לקבלת פרס מטעם "חקרן על שם אהרן ויוסף בן שמש ז"ל" בשנת תשנ"א.

בסוף החוברת מצוי המדור הקבוע מפעולות המכון.

מגמות דמוגרפיות של יהודי התפוצות בראשית שנות ה-90*

פרופ' סרגיו דלה-פרגלה

המכון לחקר שימושי קרקע והחוג למדיניות קרקעית עוסקים בעיון ובמחקר על תפרוסת האוכלוסייה בהקשר של שימושי קרקע שונים בארץ. לנושא בו אדון, יש נגיעה עקיפה לתחום עיסוק מרכזי זה. בסקירתי אציג כמה מהמגמות העיקריות באוכלוסייה היהודית בתפוצות בשנות ה-80, כלומר באוכלוסייה שאינה יושבת בארץ ולכן אף איננה קשורה במישרין לשימושי קרקע ולתפרוסת האוכלוסייה בישראל. עם זאת, האוכלוסייה היהודית בתפוצות, מהווה ללא ספק, את אחד המרכיבים הפוטנציאליים המרכזיים של גידול האוכלוסייה בישראל בעתיד, ביחוד בתקופות בהן מתפתח זרם עלייה משמעותי מהתפוצות אל הארץ. לפיכך, טמונת ביהדות התפוצות השלכות על התמורות בתפרוסת האוכלוסייה ועל שימושי הקרקע במדינת ישראל.

בכוונתי לסקור בקצרה כמה מההתפתחויות הסוציו-דמוגרפיות שחלו ביהדות התפוצות בשנים האחרונות, תוך נסיון לבחון אותן במסגרת קצת יותר ארוכת טווח. הדיון עשוי לספק רקע נאות לשאלת ההשפעה האפשרית של גל עלייה גדול ומשמעותי על הדמוגרפיה של עם ישראל. אציג כאן מספר מגמות מרכזיות החשובות לענייננו, וזאת בהסתמך בעיקר על העבודה המחקרית שנעשתה בשנים האחרונות במדור לדמוגרפיה של היהודים במכון ליהדות זמננו של האוניברסיטה העברית. עבודה זו התפתחה ביותר בשנים האחרונות, לא מעט בזכות פרופ' ר. בקי ופרופ' ע. שמאלץ, שהקימו וניהלו את המדור לפני, ואף נמנו עם מקימי וראשי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

רצוי לראות תהליכים דמוגרפיים, כגון הגירה של יהודים לישראל ולארצות אחרות בהקשר רחב ומורכב יותר, הכולל תמורות חברתיות הן במבנה הקהילה היהודית עצמה והן בחברת הרוב שהקהילה היהודית מהווה חלק ממנה. דיונים דמוגרפיים, ובכלל זה גם דיונים המתמקדים בנושא העלייה, עוסקים בקשרי הגומלין בין שני סוגי תהליכים המשפיעים על מבנה האוכלוסייה: מצד אחד תהליכים סוציו-כלכליים בעלי אופי רציונאלי וחומרי ומצד שני תהליכים תרבותיים-אידיאיים, שבהם משקלו של הגורם הרציונאלי קטן יותר.

מתעוררת בהקשר זה השאלה, בדבר הקשר בין זהות יהודית לבין אוכלוסייה יהודית, כאשר במונח 'אוכלוסייה' כוללים הן את המשתנים הדמוגרפיים הבסיסיים הקשורים למשפחה, ילודה, גודל האוכלוסייה והרכבה, והן תהליכים של שינוי חברתי, נידות תעסוקתית והגירה פנימית ובינלאומית. היות ומסגרת הזמן אינה מאפשרת דיון מפורט בכל נושא לגבי כל אחת מהקהילות היהודיות בתפוצות בנפרד, ננסה לשרטט כמה קוי התפתחות כלליים המשותפים ליהודי הגולה בכללותם. משימה זו מקבלת לגיטימציה מחקרית בתוקף מגמה של הידמות (Convergence) הולכת וגוברת בין חלקיה השונים של התפוצה היהודית.

אכן, דרך ההבדלים המשמעותיים בין המדינות השונות בהן חיים כיום יהודים, מבחינת משטר פוליטי ומבנה כלכלי וחברתי של חברת הרוב, עדיין קיימים תהליכים המשותפים לרוב המכריע של היהודים בתפוצות. חלק מתהליכים אלה שונה בתכלית מאלה המתחללים בימינו בחברה היהודית במדינת ישראל. בראייה מקיפה של מכלול העם היהודי בזמננו, הרי שניתן להצביע על שתי מגמות

* מאמר זה מתבסס, עם התאמות אחדות, על הרצאה שניתנה בפורום החוג למדיניות קרקעית בשנת 1989. אני מודח לניצח בנט מחמזור לדמוגרפיה ולסטטיסטיקה של היחידים במכון ליהדות זמננו שסייעה בעריכת הטקסט.

בסיסיות מנוגדות, הן במישור הדמוגרפי והן במישורים אחרים: מחד גיטא, האוכלוסייה היהודית במדינת ישראל, המהווה פחות מ-30% מכלל יהודי העולם, הולכת וגדלה במגוונים מוחלטים וביחס לסך כל העם היהודי; מאידך, רוב מניינה של יהדות התפוצות לא זו בלבד שאינו שומר על יציבות בממדיו אלא אף הולך ומצטמצם, וחל בו זה שנים אחדות תהליך של כרסום, אשר מנקודת ראות ערכית, יכול בהחלט להיחשב כשלילי ומעורר דאגה.

הנושא הדמוגרפי אינו עולה בדרך כלל לכותרות הראשיות, המוקדשות על פי הרוב לבעיות שוטפות של פוליטיקה, בטחון וכלכלה, עם זאת, התהליכים הדמוגרפיים, בעלי האופי האיטי-מצטבר, מביאים בסופו של דבר לתמורות מהותיות חזקות ביותר. לכן מן ההכרח לשלב תהליכים אלה בכל חשיבה אסטרטגית ותכנונית לטווח ארוך. בשנים האחרונות גברה המודעות הציבורית לנושאים דמוגרפיים בעקבות השפעת המחקרים בתחום. הנושא הועלה על סדר יומם של הארגונים היהודיים המרכזיים בעולם. גם בממשלת ישראל עלה לאחרונה הנושא הדמוגרפי על סדר היום. באוקטובר 1987 התקיים בירושלים סימפוזיון בינלאומי, בהשתתפות חוקרים ואנשי ציבור, ובו דנו במגמות בקרב האוכלוסייה היהודית בעולם והשלכותיהן על מדיניות ותכנון בתחומים שונים. באותה עת, הוחלט לקיים בהקדם סדרה של סקרים שיקפו את רוב הקהילות הגדולות בעולם, כדי שכל קבלת החלטות תהיה מבוססת על מידע מקיף ועדכני על המבנה והמגמות בדמוגרפיה ובחברה היהודית בימינו. בקיום סימפוזיון זה ובפעולות שלאחריו אני רואה סימן להגברת המודעות לנושאים דמוגרפיים, תהליך אשר אני מקווה מאד, יקבל משנה תאוצה בעתיד הקרוב.

מספר היהודים בעולם

בראייה הסטורית, העם היהודי התפתח במאה ה-19 ובראשית המאה ה-20 במהירות רבה; הוא גדל מכ-2.5 מיליון נפש בראשית המאה ה-19 לכ-10.5 מיליון בתחילת המאה ה-20 תוך כדי כך, הקדים העם היהודי בעשרות שנים תהליכים של תמורה דמוגרפית שבאו לידי ביטוי באוכלוסיות הכלליות בשלב מאוחר יותר. המדובר בעיקר על המעבר מתמותה גבוהה לתמותה נמוכה, ובתקופה מאוחרת יותר, מפריון גבוה לפריון נמוך יותר. הקדמה זו של תהליכי יסוד בקרב האוכלוסייה היהודית הביאה לגידולה המהיר מאד, לרבות בארצות אירופה המזרחית, שם, עקב כך, הלך והתרכז רוב העם היהודי באותה עת. מגמת הגידול נמשכה, אם כי במימדים יחסית יותר קטנים, עד לתקופת ערב מלחמת השנייה, כאשר העם היהודי הגיע לשיא מימדיו עם כ-16.5 מיליון נפש.

השוואה הביאה להרס כמעט מוחלט של יהדות אירופה ולאובדן של למעלה משליש מהעם היהודי בכללותו. אף כיום לא חזר העם היהודי למימדיו מלפני מלחמת השנייה, ואין גם סיכוי סביר שיחזור למימדים אלו בעתיד על בסיס המגמות הנוכחיות, כפי שנראה בהמשך הדברים.

לאחר מלחמת השנייה היו בעולם, לפי אומדנים, כ-11 מיליון יהודים. לגבי המצב בשנים האחרונות אזכיר כמה נתוני יסוד הנוגעים למספר ולפיוזור הגיאוגרפי של היהודים בעולם. פרופ' שמלץ ואני עסקנו במלאכה קשה, ולעיתים קצת מעציבה: אומדן חדש של מספר היהודים בארצות השונות בעולם, תוך התבססות על נתונים, במידה והם קיימים, או על הערכות מצב מדעיות-מחקריות באותם המקרים בהם לא היו בנמצא נתונים של ממש. הערכה מחודשת זו הביאה אותנו לא פעם למסקנה שחלק מאומדני האוכלוסייה היהודית הקודמים היו מוטים כלפי מעלה ונקבו במספר מוגזם של יהודים. הערכתנו המחודשת, אותה ביססנו על נתונים רציניים וסבירים יותר, הביאה ל'קיצוץ' של למעלה ממיליון יהודים, נכון לאמצע שנות ה-70. יהודים אלה לא היו קיימים כלל למעשה, ויש לאותם רק כפרי תחזיות ואומדנים בלתי מבוססים מבחינה מחקרית. בסיכום כולל הגענו למסקנה שהעם היהודי מנה בסוף שנות ה-80 קצת פחות מ-13 מיליון נפש, מתוכם כ-3,700,000 בישראל וכ-9,300,000 בתפוצות.

ומכאן שמאז שנות ה-40 גדלה האוכלוסייה היהודית בעולם בכ-2 מיליון נפש. עיקר הגידול אירע בשנים הראשונות לאחר מלחמת השנייה, עד לסוף שנות ה-50, ואילו משנות ה-60 ואילך החל תהליך

נרחב של מיתון בגידול. מתוך אותה נקודת ריאות כלל-עולמית, ניתן לומר שבשנים האחרונות קצב גידול האוכלוסייה היהודית בעולם הוא אפס. ההתייחסות במימדי העם היהודי נובעת מהתפתחות מנוגדות בארץ ובחרי: גידול של האוכלוסייה היהודית במדינת ישראל לעומת צמצום בו-זמני של האוכלוסייה היהודית בתפוצות.

תפרוסות האוכלוסייה היהודית לפי ארצות מהווה שילוב מיוחד של ריכוז ופיזור. מצד אחד, כ-96% של יהודי העולם נמצאים בתשע ארצות, כל אחת עם אוכלוסייה יהודית של כ-100,000 ומעלה; 83% נמצאים בשלוש ארצות בלבד - ארה"ב, ישראל וברייה"מ. מצד שני, ישנם לפחות 100 יהודים ב-74 ארצות. הריכוזים העיקריים, לפי אומדנים מעודכנים לסוף שנת 1988, הם כדלקמן: ארה"ב - 5,700,000; ישראל - 3,659,000; ברייה"מ - 1,450,000; צרפת - 530,000; בריטניה - 322,000; קנדה - 310,000; ארגנטינה - 220,000; דרום אפריקה - 114,000; ברזיל - 100,000.

מגמות חברתיות בתפוצות

במישור החברתי-כלכלי בא לידי ביטוי תהליך ההידמות של הקהילות היהודיות השונות בתפוצות, ראשית כל, על-ידי מגמה כלל-עולמית של עיור. תהליך זה הביא להתרכוזות רוב יהודי התפוצות במספר קטן יחסית של מטרופולינים גדולים. מצב זה שונה תכלית השינוי מזה ששרר לפני דורות אחדים, בפרט בארצות אירופה המזרחית, כאשר מרבית האוכלוסייה היהודית התגוררה במספר רב של עיירות קטנות. אף על-פי שבדרך כלל לא עסקו ישירות בחקלאות, חיו יהודים רבים בישוים שהיו סמוכים לאזורים חקלאיים. ההגירה ההמונית של יהודים ממזרח אירופה לארצות המערב, במחצית השנייה של המאה ה-19, חלה בד בבד עם המעבר לישוים גדולים יותר.

בשנים האחרונות חל בארצות העיקריות של התפוצה תהליך נוסף של מעבר ממרכזי הערים הגדולות אל פרווריהן, תהליך שיש לו השלכות חשובות על המבנה הארגוני והתפקודי של החיים הקהילתיים היהודיים. היות והמרכזים הארגוניים של הפעילות היהודית עדיין מצויים בחלקיה היותר מרכזיים של העיר, מביא תהליך ההתרחקות מהמרכז להחלשה מסוימת ביכולת ההתארגנות והתפקוד של מערך המוסדות הקהילתיים. על דבר זה מן הראוי שהמתכננים היהודיים יתנו את הדעת.

עוד תהליך חשוב המתרחש בתקופה האחרונה הוא אקדמיזציה כמעט מוחלטת של הדור הצעיר, הנוטה כיום לרכוש השכלה על-תיכונית, אוניברסיטאית או מקצועית-גבוהה. אחת הדוגמאות הבולטות ביותר היא זו של את הקהילה היהודית בניו-יורק, המונה בימינו למעלה ממיליון וחצי נפש, והמהווה את הקהילה היהודית הגדולה ביותר בעיר כלשהי בעולם. לפי סקר שנערך ב-1981, כ-70% מהיהודים בניו-יורק בגיל 25 ומעלה היו בעלי תואר אקדמי ראשון לפחות ו-25% מתוכם אף הגיעו לרמת תואר שני או שלישי. נתונים אלה משקפים רכישת השכלה וגם התמחות מקצועית הולכת וגוברת של האוכלוסייה היהודית. למרות ששוררת מגמה מתמדת לשיפור רמת ההשכלה בקרב כלל האוכלוסייה בארצות המערב, עדיין קיים פער ניכר בין רמת ההשכלה של הציבור היהודי לבין זו של כלל האוכלוסייה, בעיקר כשמדובר באחוז המתמחים בעלי תואר שני ושלישי.

תהליך האקדמיזציה וההתמחות הגוברת משפיעים מצד אחד על המבנה התעסוקתי של היהודים, ומצד שני - על עולמם הרוחני, השקפתיים ועמדותיהם. מבחינת ההרכב התעסוקתי, הביאה האקדמיזציה למעבר מזורז למקצועות חופשיים ולמקצועות המינהל (בעיקר במגזר הפרטי, בו נדרשת הכשרה אקדמית וטכנית ברמה גבוהה, ובמידה משנית גם במגזר הציבורי). מעבר זה הביא לשידוד מערכות במבנה המקצועי של יהדות התפוצות, אשר בתקופה שבין שתי מלחמות העולם וגם בו שלאחר מלחמת העולם השנייה, התאפיינו עדיין באחוז גבוה של עוסקים במלאכה ובמסחר. בעוד שהעוסקים במלאכה ובמסחר, שהיוו את רוב מניינו של המבנה התעסוקתי בעבר, היו עצמאיים, הרי שהמעבר למקצועות חופשיים ומינהלים לווה בירידה מסוימת באחוז העצמאיים ובעלייה מקבילה באחוז השכירים.

קשה מאוד לתת הערכה מדויקת בדבר השלכות התמורות הללו במבנה התעסוקתי, על רמת ההכנסה ועל מקומם של היהודים בסולם הכלכלי בחברת הרוב בה הם חיים. לשם כך, רצוי מאוד לחקור שאלות כגון: מה מעמד היהודים בסולם היוקרה החברתית מצד אחד, ומה מידת העוצמה והשליטה שלהם באותם תחומים מקצועיים בהם הם מרוכזים כיום? מה שברור הוא שהיהודים כיום מאופיינים בהתרכזות ניכרת במעמד הבינוני, דבר העשוי להסביר את השקפת עולמם לא רק בעניינים כלכליים אלא גם בתחומי הפוליטיקה, הדת ובסופו של דבר בעניינים הנוגעים להגדרת זהותם העצמית.

להערכת, במשך תקופה של עשרות השנים האחרונות בארצות רבות המקיפות חלקים ניכרים של הציבור היהודי, התרחשה התרחקות מן המסגרת של השתייכות והזדהות על בסיס דתי-אתני. לעומתה התפתחה הליכה לכיוון של חברה ניוטראלית יותר, בה האלמנטים של דתיות ואתניות אינם נעלמים אמנם, אך הופכים למשניים בחשיבותם לעומת דפוסי יצירה וצריכה אינטלקטואליים אחרים. תהליך זה אפיין את החברה המערבית בכללותה, אבל התרכזותם של היהודים במגזרים כלכליים וחברתיים מסוימים בתוכה, הביאה לכך שתהליך זה התרחש אצלם בצורה מואצת הרבה יותר. מכל מקום, ברור כי ניידותם במישור התעסוקתי, הגיאוגרפי ובמידה מסוימת גם האידאית-השקפתית, שינו את פניה של יהדות התפוצות בטווח זמן של דור אחד או שניים בלבד. תהליכים אלה באו לידי ביטוי בהבלטה רבה בקרב הקהילה היהודית בארה"ב, שהיא לא רק הקהילה היהודית הגדולה ביותר בתפוצות בימינו אלא גם הגדולה ביותר שהיתה אי-פעם במדינה אחת בהסטוריה היהודית.

אמנם, יש לציין שהתהליכים שהוזכרו התפתחו במצב כללי של שיפור הדרגתי של המצב הכלכלי במישור החברה והפרט ובמצב של יציבות פוליטית יחסית, לפחות לגבי הארצות הרלוונטיות לניתוח התפוצה היהודית - אפילו אם זה נבע ממאזן האימה בין שתי המעצמות הגדולות-ארה"ב ובריה"מ. שינוי משמעותי במצב הקיים התחיל להסתמן בסוף שנות ה-80 במזרח אירופה. בין יתר תוצאותיו, עלולים לחול שינויים עמוקים בתפקידה של הזהות האתנית בארצות אירופה שונות- לאו דווקא בתחום התכנים התרבותיים אלא לכיוון של מיליטנטיות ואלימות. תופעות כאלה מוכרות זה מכבר במסגרת ארצות האיסלאם. התרחשויות אלה עשויות להשפיע לא-מעט גם על התפישה העצמית של מיעוטים יהודים.

תמורות במשפחה היהודית

התהליכים שצוינו לעיל מהווים רקע לתהליכים בעלי אופי דמוגרפי ספציפי יותר, המשותפים אף הם לקהילות יהודיות שונות בתפוצות, אם כי קצב התפתחותם עשוי להיות שונה במקצת ממקום למקום. שני תהליכים עיקריים, המחזקים זה את זה, קובעים בסופו של דבר את קצב גידול האוכלוסייה היהודית והרכבה מבחינת גיל:

(א) תהליך מזורז של "הזדקנות" האוכלוסייה היהודית, המשתקף בעליית חלקם היחסי של הקשישים במבנה הגילים:

(ב) תהליך התבוללות, המשתקף בעיקר בעליית אחוז הנישואין בין יהודים ללא-יהודים.

שני התהליכים הללו מאפיינים יותר מכל, הן כסיבות והן כתוצאות, את התמורות שחלו לאחרונה במשפחה היהודית. המשפחה הגרעינית המסורתית אשר תפקדה במשך פרקי זמן ניכרים לאורך ההסטוריה היהודית כתא חברתי מרכזי של הקהילה ושל החיים היהודיים הקולקטיביים, מצוייה כיום בתהליך של התערערות. התערערות זו הינה חלק של תופעה כללית יותר המתחוללת כיום בארצות המערב, ובכלל זה בארצות בהן מתרכזות הקהילות היהודיות העיקריות בתפוצות, ולה מספר היבטים חשובים.

ראשית כל, קיימת נטייה להינשא בגיל מאוחר יותר, המוסברת בחלקה בלבד על-ידי המגמה הגוברת לרכישת השכלה גבוהה, התמחות מקצועית וכיסוס כלכלי של המבוגרים הצעירים. דחיית הנישואין למשך שנים רבות, גורמת לכך שלנישואין כבר אין קשר הדוק עם המרכיב האור של בניית

המשפחה: הולדת ילדים וגידולם. תופעות אלה מצביעות, לדעת חוקרים רבים, על תמורה ערכית בסיסית במעמדה של המשפחה בחברה ועל שינוי סדרי העדיפויות בין מטרות אישיות מסוגים שונים בחברה המערבית של ימינו. כיום, מתגבשים ונפוצים דפוסים שונים של משק-בית ומגורים בצוותא, המהווים חלופות למשפחה הקונבנציונאלית. כל זה הביא לכך שאחוז הנישאים אי-פעם ירד באורח ניכר. ב-10-15 השנים האחרונות גדל אחוז הרווקים באוכלוסייה היהודית פי שניים או שלושה. נוצר מאגר גדול של אנשים המתקרבים לעשור השלישי או הרביעי בחייהם אשר טרם הקימו משפחה בפעם הראשונה.

במקביל, מתערערת יציבות המשפחה, כפי שניתן לראות מהגידול המהיר באחוז הגירושין בארצות השונות, כולל בחברה היהודית. אמנם יש לציין שקיימים פערים ניכרים בשיעורי הגירושין בין תת-קבוצות שונות הן באוכלוסייה הכללית והן באוכלוסייה היהודית. הבדלים אלה מבטאים מסורות ונטייות מושרשות בקשר למוסד המשפחה. לדוגמא: בקרב האוכלוסייה הכללית בארה"ב, אחוז הגירושין הוא כ-50%. כלומר: אחד מתוך כל שני זוגות נשואים עתיד להתגרש. בארצות כמו צרפת או אנגליה, אחוז הגירושין הוא נמוך מעט יותר: בסביבות 25%-30%. הנטייה להתגרש בקרב האוכלוסייה היהודית בתפוצות הגיעה בעבר הלא רחוק לכמחצית מהרמה של האוכלוסייה הכללית, אך גם אצל היהודים ניכרת עלייה מהירה בשכיחות הגירושין. בישראל לעומת זאת, אחוז הגירושין המצטבר של יהודים נמוך יותר (11% לאחר מעקב של 20 שנה) בהשוואה לארצות אחרות. נתון זה, ביחד עם שיעורי הנישואין הגבוהים למדי הקיימים בארץ, מעיד על כך שהחברה הישראלית מתאפיינת עדיין במידה ניכרת של משפחתיות, יחסית לחברות אחרות בעולם המערבי.

שאלה אחרת הנוגעת לתהליך הקמת משפחה בקרב בני מיעוטים יהודיים היא מידת ההומוגמיה בנישואין. האם בחירת בן או בת הזוג נעשית בתוך הקהילה היהודית או מחוצה לה? המגמה לגידול באחוז נישואי התערובת של היהודים, משותפת לכל הארצות בתפוצות, למרות שקיימים הבדלים מקומיים ברמה, המשקפים רקע הסטורי וחברתי שונה. בארה"ב למשל, שם נמצאת כאמור הקהילה היהודית הגדולה ביותר בתפוצות כיום, כ-30% מהנישאים היהודיים מתחתנים עם בני זוג לא יהודים שאינם עוברים תהליך גיור כלשהו. יש להניח שאתח זה של נישואי תערובת נמצא עדיין בסימן עלייה, ומתקשרות אליו שתי תופעות לוואי: ראשית, אחוז הגירושין בקרב הזוגות הנישאים בנישואי תערובת גבוה יותר ושנית - בקרב הנישאים מחדש לאחר גירושין, קיימת נטייה גבוהה יותר לנישואי תערובת. שתי תופעות לוואי אלה יוצרות מעין "מעגל קסמים" שבו אחוז הגירושין העולה, תורם להגדלת מה באחוז נישואי התערובת, בעוד שזה האחרון תורם במידה מסוימת להעלאת אחוז הגירושין. תהליך סיחוררי זה בולט מאד בארה"ב.

לעלייה באחוז נישואי התערובת בארה"ב, תורמת גם המגמה בקרב היהודים לעבור מהקהילות הממוסדות, הוותיקות ובעלות התשתית היהודית החזקה באזור הצפון-מזרחי של ארה"ב אל עבר קהילות בדרום ובמערב, המתאפיינות בתרבות של מעורבות ופתיחות רבה יותר בין קבוצות אתניות שונות ובתשתית יהודית פחות איתנה. לפיכך, אחוז נישואי התערובת גבוה הרבה יותר במערב ארה"ב ובדרומה מאשר בצפון-מזרחה. עיקר ההגירה הפנימית של היהודים בארה"ב בימינו מכוונת אל עבר אותם האזורים שבהם אחוז נישואי התערובת גבוה יחסית.

אחוז נישואי התערובת בארצות אחרות בתפוצות (כגון צרפת, בריה"מ וקהילות יהודיות קטנות יותר במרכז אירופה ובמערבה) אף גבוה יותר מאשר בארה"ב ומגיע במקרים הקיצוניים לרמה של 60%-70% מתוך כלל הצעירים היהודיים המקימים כיום משפחה. רק בדרום אפריקה, מבין הקהילות העיקריות בתפוצות, אחוז נישואי התערובת הוא עדיין נמוך למדי (10%-20% מהנישאים היהודיים).

מנקודת ריאיות הסטורית, ההתבוללות היתה חזקה יותר בקרב גברים מאשר בקרב נשים ותהליך זה נמשך במידת מה גם כיום. עם זאת, בשנים האחרונות מימדי הפער בין שני המינים קטנו באורח ניכר. נשים יהודיות השיגו יותר שיוויון בתחומי מעמד-אישי, השכלה, תעסוקה ובכל מערכת המגעים

החברתיים המולכיכים להקמת משפחה. עקב כך, גדלה הנטייה לנישואי תערובת של נשים יהודיות. לתהליכים אלה יש השלכות מרחיקות לכת על מבנה המשפחה היהודית בימינו. במצב השכיח והנורמטיבי שהיה מקובל לאורך ההסטוריה היהודית התקיימו שני תנאים עיקריים בתחום המשפחה: (א) מרבית האנשים נישאו ו-(ב) הנישואין היו לבן/בת זוג יהודי/ה. כיום הופך מצב זה לאחת מן האפשרויות הקיימות בלבד, בצד שלושה מצבים חילופיים אחרים: לא להינשא כלל, להיות נשוי-לשעבר, או להינשא לבן/בת זוג לא יהודי/ה. אחוז הולך וגדל מתוך בני הדור הצעיר מצוי כיום באחת משלוש החלופות הנ"ל ולא במשפחה יהודית קונבנציונלית. תהליך זה מעורר שאלה כפולה ביחס לדור הבא: ראשית, כמה יולדים יולדו בכלל להורים יהודים, ושנית - האם אותם ילדים שיוולדו יוגדרו כיהודים. שאלה זו היא, אם כן, בעלת שני היבטים: היבט כמותי - רמת הפרייון של הציבור היהודי, והיבט איכותי - אופי הזהות של ילדים הנולדים וגדלים במסגרות משפחתיות מעורבות.

גודל המשפחה ו"הפרייון היהודי למעשה"

אתיחס תחילה להיבט הכמותי. בארצות המפותחות כיום יש להניח שרובו המכריע של הפרייון נשא אופי מתוכנן ומבוקר. כשמתייחסים לרמות הפרייון היהודי הנוכחיות, אין להתעלם מכך שהן משקפות במידה רבה תהליכים כלליים שהחלו לפני כ-40-50 שנה. לאחר תקופה ממושכת של הורדת שערי הילודה, אופיין פרק הזמן שלאחר מלחמת העולם השנייה על-ידי גיאורת בילודה (Baby boom) בכל העולם המערבי. תקופה זו הגיעה לשיאה בצפון אמריקה בסוף שנות ה-50, ואילו בארצות מערב אירופה רק באמצע שנות ה-60 - אם כי ברמת פרייון נמוכה יותר. החל משנות ה-60 המוקדמות בצפון אמריקה או משנות ה-60 המאוחרות ושנות ה-70 המוקדמות במערב אירופה החל תהליך כללי למדי של ירידה ברמות הפרייון השוטף. בסוף שנות ה-70 הגיעו רמות אלה לשפל הנמוך ביותר ששרר אי פעם בחברה המערבית, דבר המצביע על שינוי שאינו רק דמוגרפי במהותו כי אם בעל משמעות תרבותית-קיומית.

רמות הפרייון המקובלות בסוף שנות ה-70 ובמרוצת שנות ה-80 נופלות במידה משמעותית מהמינימום הנדרש לתחלופה בין הדורות, שפירושה שמירה על יציבות במימדי האוכלוסייה לטווח ארוך בתנאים הנוכחיים של תמותה נמוכה. מינימום זה שווה ל-2.1 ילדים בממוצע לכל אישה (ללא הבחנה במצב המשפחתי) וכלי להתחשב בתנועות הגירה. באיטליה ובמערב גרמניה, הנמצאות כיום בקצה הנמוך ביותר של רצף רמות הפרייון בעולם, נע שיעור הפרייון הכולל סביב 1.3 דהיינו: כ-40% פחות מהדרוש כדי לשמור על מימדי האוכלוסייה הנוכחיים לטווח ארוך. בארה"ב רמת הפרייון הכולל היא 1.7-1.8, שיעורים הנופלים אף הם במידה ניכרת משיעור התחלופה הבסיסית.

בתהליך הורדת רמות הפרייון, הקדימו האוכלוסיות היהודיות ברוב הארצות את האוכלוסיות הלא-יהודיות המקבילות, וגם כיום רמות הפרייון של היהודים ברוב הארצות, נמוכות מאלו של חברת הרוב בה הם חיים. במחקרים שונים שערכנו בקהילות יהודיות שונות בתפוצות, נתגלו שיעורי פרייון דומים למדי אצל היהודים: בארה"ב ובקנדה, בצרפת (למרות קליטת יהודים רבים מצפון-אפריקה שהתאפיינו בארצות מוצאם המקוריות בשיעורי ילודה גבוהים), בארצות אחרות באירופה המערבית, באמליט, באוסטרליה ובדרום-אפריקה. שיעור הפרייון הכולל של היהודים ברוב התפוצות (אם מביאים בחשבון את כל הדור ואת כל המצבים המשפחתיים), הוא בסדר גודל של כ-1.5 ילד, או 3 ילדים לכל 2 נשים בממוצע בקרב נשים יהודיות נשואות, שיעור הפרייון הממוצע הוא 2% או אף למטה מזה, דבר המלמד על מימדי משפחה קטנים בממוצע בקרב הציבור היהודי.

יש לציין כי בשנים האחרונות נפוצה מאוד בארצות המערביות התופעה של לידות מחוץ לנישואין, עד להיקף של כ-25%-30% מכל הלידות הראשונות בצרפת ואנגליה, ו-65%-70% מכל הלידות הראשונות בשוודיה. אולם תופעה זו אינה קיימת כמעט בציבור היהודי, השומר עדיין בתחום זה על תפיסה מסורתית יותר. עקב שמרנות זו, חסר באוכלוסייה היהודית תהליך העשוי באופן פרדוקסלי, להעלות

במקצת את שיעורי הילודה.

ההיבט האיכותי של שאלת הפריין היהודי, הנוגע לזהות הילדים הנולדים בנישואי תערובת, נחקר ונרדן לא מעט בשנים האחרונות, אם כי מנקודות ריאות מחקריות שונות. נתוני המחקרים השונים מצביעים באורח חד-משמעי על כך שרובם המוחלט של הילדים הנולדים במסגרת נישואי תערובת אינם מוגדרים כיהודים על-ידי הוריהם. בחלק די גדול מהמקרים, הגדרת הדת של הילדים היא על פי דתו של ההורה הלא-יהודי; בחלק אחר של המקרים, שאף הוא אינו מבוטל, מוגדרים הילדים כחסרי שייכות דתית כלשהי. קיים גם מיעוט קטן של ילדים מנישואי תערובת (מיעוט ההולך וגדל בהתמדה בארה"ב). המוגדרים כשייכים בו-זמנית לשתי דתות, כגון יהודים וקתולים. קשה במקצת לפרש את משמעותה של תופעה אחרונה זו, אך מן ההכרח להתייחס אליה ולנתח בה רצינות משום שהיא בבחינת עובדה קיימת.

אף על פי שלכאורה עשויים נישואי התערובת לתרום לגידול העם היהודי, וזאת בתנאי שלמעלה ממחצית הילדים הנולדים במסגרת נישואין כאלה ייחשבו או יירשמו כיהודים, הרי הנתונים הקיימים מצביעים בבירור על כך שנישואי התערובת מביאים להפסד מספרי ממש, פחות ממחצית הילדים מנישואי תערובת מוגדרים על-ידי הוריהם כיהודים. לגבי אותם ילדים המוגדרים כיהודים על-ידי הוריהם, נשאלת כמובן השאלה (ממנה התעלמתי לחלוטין בהקשר זה), האם הגדרה עצמית זו, אכן תופסת לאור ההלכה היהודית התהליכיים הקיימים מכל מקום, מהווים רקע להתערורות השאלה "מיהו יהודי" שנדונה בהרחבה במערכת הציבורית הישראלית בשנים האחרונות.

מכלול הנתונים שהוצגו לעיל, המתייחסים הן לצד הכמותי והן לצד האיכותי של הפריין, מצביעים על תהליך מזורז של הקטנת הפריין היהודי למעשה. מושג זה מתייחס לכל אותם הילדים הנולדים להורה/הורים ממוצא יהודי, אשר מוגדרים כיהודים בצורה זו או אחרת. תהליך זה מביא לדלדול מתמשך בקבוצות הגיל הצעירות באוכלוסייה היהודית, ומכאן לעליית חלקם היחסי של המבוגרים והקשישים בקרב אוכלוסייה זו. עקב כך, מתרחש בשנים האחרונות תהליך מתמשך של הזדקנות האוכלוסייה היהודית. נוצר מצב שבו האוכלוסייה היהודית מאופיינת בשיעורי ילודה נמוכים יחסית ובשיעורי תמותה הולכים וגדלים. הגידול בשיעורי התמותה אינו משקף בשום פנים הרעה בתנאי החיים או במצב הבריאותי של הציבור היהודי, אלא יש לראותו כפרי עקומת התפלגות הגילים הנוטה כלפי קבוצות הגיל הגבוה. אל המאזן השלילי בין שיעורי הילודה לבין שיעורי התמותה, נלווה מאזן שלילי נוסף, בין מספר לא גדול יחסית של מתגיירים, שהם בבחינת חברים חדשים המצטרפים לקהילה היהודית, לבין זרם חזק יותר של יהודים מתבוללים, המבקשים להינתק מכל שייכות מאורגנת לקהילה היהודית, אם בצורה רשמית ואם בצורה בלתי רשמית ושקטה.

השלכות ותחזית דמוגרפיות

משמעות תהליכים אלה מבחינת העולם היהודי בכללותו היא היווצרות מצב השואף לגידול אוכלוסייה אפס (Zero Population Growth), ואילו מבחינת יהדות התפוצות פירוש הדבר צמצום אוכלוסייה בלתי פוסק. מנקודות הריאות של מחקר מדעי, תכנון שירותים קהילתיים או דיון ציבורי בנושא, מן ההכרח לבדוק לאן יובילו התהליכים הקיימים תוך פרק זמן של מספר שנים - אם לא יחול בהם שינוי. לצורך זה אציג ממצאים אחרים מתוך מערכת מורכבת של תחזיות אוכלוסין שהוכנו על-ידי פרופ' שמלץ בשנים האחרונות. התחזיות מבוססות על נתונים הנוגעים לסדרה של משתנים רלבנטיים, כגון: גודל האוכלוסייה בהתחלת התקופה והרכבה לפי מין וגיל, שיעורי תמותה, שיעורי ילודה, שיעורי נישואין, תנועת הגירה בינלאומית ומאזני גיור והתבוללות. מתוך תמונת המצב המתקבלת מן הנתונים המתייחסים לשנת בסיס כלשהי, נעשה ניסיון להעריך מה יהיה גודל האוכלוסייה היהודית כעבור מספר שנים. שנת הבסיס בתחזיות הראשונות שנערכו היתה 1975. כיום, לאחר שחלף למעלה מעשור מאז תחזיות אלה, ניתן לבדוק האם התחזיות לגבי שנת 1985 אכן התאמתה ומה צפוי בהמשך

התהליך. בדיקת התחזיות הללו לאור נתונים אמפיריים מהעשור האחרון מלמדת, שמרביתה של התחזית, לכל הפחות במה שנוגע לתהליכים פנימיים של נישואין, פריז וזוהרת יהודית, היתה מדויקת למדי. קשה הרבה יותר לחיזוי הוא ההיבט של מערכת ההגירה הבינלאומית, המושפע מתמורות כלליות וקצרות טווח בארצות העולם השונות ובמערכת העולמית הגלובלית.

מהי אם כן, התחזית לגבי היקפו והרכבו של העם היהודי בסוף המאה הנוכחית ובראשית המאה ה-21 ראשית, נתייחס לשאלה זו, מבלי לכלול בה את ההשפעה של הגירה בינלאומית, לרבות העלייה החדשה מבריה"מ. ב-1985, שנה המשמשת שנת בסיס מעודכנת לתחזיות, היו בתפוצות כ-9.5 מיליון יהודים, בישראל - כ-3.5 מיליון, ובסך הכל - כ-13 מיליון יהודים בעולם כולו. אם תימשכנה בתפוצות אותן המגמות הדמוגרפיות שהוזכרו לעיל ובתנאים היפוטטיים של איזון בין העלייה לארץ לירידה ממנה, היה קטן בשנת 2000 מספר היהודים בתפוצות בכ 1,300,000 נפש והיה מגיע ל-8,200,000 בלבד. באשר לישראל, על פי אחת מתחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המכינה מערכת תחזיות המתעדכנת באורח שוטף, היו בישראל בשנת 2000 כ-4,200,000 יהודים. תוספת זו של כ-700,000 נפש נזקפת כולה לזכות הריבוי הטבעי. מכאן שבשנת 2000 היו נשארים בעולם כולו כ-12,400,000 יהודים, דבר המהווה צימצום צפוי של כ-600,000 נפש לעומת המצב בשנת 1985.

באופן דומה ניתן לערוך תחזיות לשנת 2010. בישראל היה צפוי בשנה זו, בהתאם לתחזיות, בלי עלייה, גידול נוסף של כחצי מיליון יהודים, שהיה מביא לאוכלוסייה יהודית בסדר גודל של כ-4,700,000 לעומת זאת, בתפוצות היה צפוי הפסד נוסף של כ-900,000 נפש ושני כיווני התפתחות אלה במשולב היו מובילים לסך הכל עולמי של כ-12,000,000 יהודים, כלומר ירידה של כמיליון יהודים בכלל האוכלוסייה היהודית בעולם בפרק הזמן שבין 1985 ל-2010.

אמנם אין להתייחס לתחזיות אוכלוסין אלה כאל נבואות, וברור שככל שמתרחקים משנת הבסיס, הולך וגדל מספר הגורמים הבלתי צפויים העלולים להשפיע על התפתחות האוכלוסייה בכיוון זה או אחר. אכן, תאוצת העלייה לישראל משנה את התחזית, לגבי החלוקה בין ישראל והתפוצות. חלקה של האוכלוסייה היהודית בישראל עשוי לגדול יותר מהצפוי, ובמקביל חלקה של התפוצה עלול להצטמק מהר יותר. אין ספק שתהליך הקטנת האוכלוסייה היהודית בתפוצות, שכבר החל מומן, עתיד לקבל לקראת סוף המאה הנוכחית תאוצה נוספת. אכן בשנים הקרובות צפויה החרפה במגמת השינוי בהרכב הגילים של האוכלוסייה היהודית, המתבטא בהקטנת קבוצות הגיל הצעירות וגידול חלקם של הקשישים.

התמונה העתידית המצטיירת רחוקה מלהניח את הדעת. לא זו בלבד שמספר היהודים בתפוצות הולך ופוחת, אלא שגם הרכב הגילים נעשה קשיש יותר ואף התשתית הרעיונית והגיבוש היהודי-קהילתי מתרופפים בהדרגה בשולי הקהילות היהודיות. דברים אלה אמורים לגבי חלק ניכר של יהדות התפוצות והם משקפים מגמות כלל-עולמיות רחבות והלכי-רוח ודפוסיים כוללים. עם זאת, אין בהכללה זו כדי לסתור את העובדה שקיימים כיום מגורים בציבור היהודי העוברים תהליך הפוך של גידול מספרי וביסוס התשתית המוסדית היהודית, החברתית והחינוכית. באופן סכימטי ניתן לראות את יהדות התפוצות כמורכבת מגרעין מרכזי, אשר מצטיין בשמירת הזיקה ליהדות ואף בדיוקה, מול רוב דומם הממוקם סביב גרעין מרכזי זה. זיקתו של רוב דומם זה ליהדות ברורה, אך חלשה יותר. עוד יותר מרוחקים הם היהודים הנמצאים בפריפריה, אשר בקירבם פועלים תהליכי ההתבוללות וההתנתקות ביתר שאת, עד ליציאת חלק מהם ממאגר האוכלוסייה היהודית.

השלכות על העלייה לארץ

התהליכים עליהם עמדנו כאן, לא זו בלבד שהם מערערים את התשתית הקיומית של האוכלוסייה היהודית בתפוצות, אלא נושאים בחובם השלכות משמעותיות לגבי הסיכוי לעלייה עתידית של יהודים לישראל. התמורות באוכלוסייה היהודית בתפוצות הן כאמור בעיקר בשני כיוונים: מצד אחד

התבוללות והדקנות, הפועלות לצמצום היקף האוכלוסייה היהודית, ומצד שני - התחזקות מסוימת בתשתית הארגונית והחברתית המקומית בכמה קהילות. שני כיווני ההתפתחות הללו (כולל השני שהוא בעל אופי חיובי במהותו), אין בהם כדי להביא לגידול העלייה לישראל.

בטרם נתייחס בקצרה לתופעה המשמעותית של חידוש העלייה מבריה"מ, מן הראוי להפנות את תשומת לבנו לתהליכי העלייה מהארצות בעלות משטר של הגירה חופשית. בדיקת הנתונים על מימדי העלייה ממדינות המערב בתקופות שונות העלתה שאין קשר מובהק בין המצב הכלכלי, הפוליטי והבטחוני במדינת ישראל לבין שינויים במימדי העלייה משנה לשנה. רמת האינפלציה, גובה השכר הריאלי, מצב הדיור, שקט או אלימות חברתית ואינדקסורים סוציו-כלכליים ישראלים אחרים אינם קשורים קשר מובהק עם מספר העולים באותה השנה או שנה לאחר מכן. יתרה מזו, לבעיות בטחון בישראל לא היתה השפעה שלילית על רמות העלייה - לפחות לא בטווח של השנים הסמוכות לאירועים בטחוניים שהיו בעבר. לעומת זאת, אינדיקסורים של המצב הסוציו-כלכלי, הפוליטי והבטחוני בארצות מוצאם של העולים בתפוצות, קשורים קשר ברור למימדי העלייה ארצה ועשויים לשמש מנבאים טובים למדי של המשך התפתחותה. ניתוח רב-משטני מורה על המשך המגמות הנוכחיות של עלייה מועטת מארצות המערב, תל השפעה שולית למדי של עלייה זו, על גודלה והרכבה של האוכלוסייה היהודית במדינת ישראל.

ניתוח העלייה מבריה"מ במהלך עשרים השנים האחרונות (עד 1989) מצביע על תופעה אופיינית שנתגלתה קודם לכן גם בעלייה מארצות מצוקה אחרות: עזיבת היהודים נעשית בגלים, כאשר בגל הראשון עוזבים בדרך כלל יהודים בעלי מניעים אידיאולוגיים (דתיים ו/או לאומיים) הפונים לישראל; בשלבים מאוחרים יותר עוזבים יהודים שמניעיהם האידיאולוגיים חלשים יותר, כאשר חלק הולך וקטן מהם פונה במשך הזמן לישראל והשאר מהגרים לארצות אחרות במערב. דוגמאות של תהליכים מאוד דומים בתפתחותם ניתן למצוא מאז תום מלחמת העולם השנייה, ביציאת היהודים ממצרים וכן ביציאה מארצות המאגרב ומארצות אחרות. למרות השוני בסיטואציות הספציפיות, המודלים הללו דומים למדי לאלו של העלייה מבריה"מ בשנות ה-70 וה-80.

במחקרים שהישוו את תכונות העולים ארצה מקרב יהודי בריה"מ לעומת תכונות ה'נושרים', נתגלה שהעולים מתאפיינים יותר במניעים לאומיים-ציוניים בעוד שה'נושרים' עזבו את בריה"מ יותר מטעמים כלכליים ואינדיבידואליסטיים, כמו שאיפה לקידום בקריירה, או נייודות מקצועית. גם בעליות ובהגירות האחרות של היהודים מאיראן, ארגנטינה ודרום-אפריקה, במשך עשרים וחמש השנים האחרונות, ניתן לגלות איפיונים דומים.

במידה מסוימת, העלייה החדשה מבריה"מ מאשרת את מה שהיה ידוע מהנסיון הקודם: (א) העלייה מגיבה ראשית כל לתנאים הקשים, הבלתי יציבים והמסוכנים בארץ המוצא (בריה"מ). ללא קשר עם התנאים האובייקטיביים הצפויים בארץ היעד (ישראל); (ב) מימדי העלייה מושפעים על-ידי המיגבלות במספר המהגרים המורשים להיכנס לארצות יעד חילופיות, לרבות ארה"ב; (ג) ראשיתו של גל העלייה החדש סלקטיבי מבחינת אופיו התרבותי (אחוז הווגות המעורבים שבתוכו קטן מאוד) והדמוגרפי (יש בו הרבה יותר זוגות צעירים וילדים מאשר באוכלוסייה היהודית בבריה"מ); (ד) התכונות הסוציו-דמוגרפיות של העולים - לרבות אחוז האקדמאים הגבוה ושיעור הפריון הנמוך מאוד, משקפים את הידוע על יהודי התפוצות בכלל, ויהודי בריה"מ בפרט.

מה שמעטים ראו מראש, כמובן, היתה קריסתו של המשטר הסובייטי, אשר מתלווה למשבר הכלכלי ולהתערורות הגורמים האנטישמיים המדרבנים את ההגירה היהודית מבריה"מ. מכאן, ניתן להסיק שמאגר היוצאים הפוטנציאליים גדל בהרבה לעומת המצב שהיה קיים קודם לכן. אין זה אומר לגבי

* שאלות שנשאלו ע"י חברי תחוג וחזשובות שניתנו ע"י המרצה עם סולם 'חרצאן'

מספר היהודים הנתורים המעוניינים לעזוב אשר יעדיפו לפנות ליעדים אחרים מלבד ישראל, אם הדבר ינתן להם. התנאי לכך הוא כמובן שיעדים חלופיים אלה יהיו פתוחים להגירה יהודית. באשר למצב בארץ, תנאי הקליטה בה, עשויים להשפיע במידה משמעותית על המשך העלייה, אולם אין בהם כדי להביא לשינוי מוחלט כאשר מדובר על מצוקה עמוקה ועל בריחה מארץ מוצא עוינת. ההשפעה תהא גדולה יותר לגבי העלייה הסלקטיבית יותר מארצות בעלות מצב רווחה יחסית, לרבות ארצות המערב לגבי עלייה זו, המגמות אשר להערכתי ימשיכו להתקיים גם בשנים הבאות, מצביעות על היקף מצומצם, ומוטיבציה חיובית מבחינה יהודית.

עקב כך, רצוי שהתפיסה התיכנונית לגבי גידול האוכלוסייה היהודית בישראל של שנות ה-90, לא תתבסס רק על הערכת מצב של המשך סדיר ואוטומטי של עלייה בקנה מידה גדול. דרושה פרספקטיבה מורכבת יותר, המשלבת בתוכה אספקטים דמוגרפיים וחברתיים שונים. העיקר בנוגע לעלייה, הוא קליטה מוצלחת ויציבה לטווח הארוך. זה מחייב פתרון של בעיות הדיור והתעסוקה ברמות סבירות. יתרה מזו, אחד הלקחים המעניינים והרלוונטיים מהעבר הוא, שקליטת העולים במרחב החברתי הישראלי מתבטאת גם על-ידי שינוי בנורמות ההתנהגות הדמוגרפיות, בשנים קודמות, פריזון העולים, יוצאי אירופה, שהיה נמוך מאוד בחו"ל, גדל ביחד עם צבירת וותק בארץ ע"י העולים עצמם. תהליך דמוגרפי דומה, צפוי שיתרחש גם אצל העלייה החדשה מבריה"מ, בתנאי שיווצרו התנאים הסוציו-כלכליים המינימאליים הנחוצים.

הלקח הכולל של הערות אלה הוא שמדיניות קליטת העלייה תצטרך בעתיד לשלב את הדאגה המיידית לצרכים התומריים והתרבותיים של העולה, יחד עם מרכיבים של מדיניות חברתית המיועדים לתמוך בתהליכים המשפחתיים המסורתיים של נישואין וגידול ילדים.

שאלות ותשובות

ש. מה משקלו של הציבור הדתי מבחינת התהליכים הדמוגרפיים שצוינו?

ת. מנקודת ריאות הסטורית, משקל הציבור הדתי-מסורתי בתוך כלל האוכלוסייה היהודית הלך והצטמצם במשך הדורות, כתוצאה מתהליכי חילון והתבוללות. לפי אומדנים שוטפים מונה כיום הציבור המכונה 'אורתודוקסי' בין 8% ל-10% מתוך כלל יהודי ארצה לכאורה. חלקם של האורתודוקסים בקרב כלל היהודים הולך וגדל, וזאת הן כתוצאה משיעורי התבוללות נמוכים ביותר והן עקב שיעורי פריזון גבוהים יחסית לקבוצות יהודיות אחרות. מספר הילדים הממוצע למשפחה אורתודוקסית בארצה כיום נע בין 3 ל-4. מספר זה אמנם גבוה פי שניים ויותר מזה של היהודים הלא אורתודוקסים בארצה, אך אינו שונה במידה רבה מן הפריזון הכולל של האוכלוסייה היהודית בישראל בכללותה, כולל לא-דתיים. הפריזון של האוכלוסייה החרדית בישראל לעומת זאת, גבוה במידה ניכרת לא רק מזה של כלל האוכלוסייה היהודית בישראל אלא גם מזה של האורתודוקסים בארצה מכל מקום, אם ימשכו ההבדלים הדמוגרפיים השוררים כיום, ילך ויגדל חלקם של האורתודוקסים בתוך האוכלוסייה היהודית.

תהליך בעל השפעה הפוכה היה לאורך זמן המעבר של ילדים למשפחות אורתודוקסיות אל דפוסיות זהות יהודית אחרים - 'קונסרבטיבים' ו'רפורמים' בארצה וסתם 'לא דתיים' בארצות אחרות. כך, במאזן כולל, משקלן של השכבות הדתיות יותר בציבור יהודי לא השתנה באופן יסודי ואף ירד במשך הזמן.

ש. מה הם, בהקשר זה, הנתונים הבסיסיים על החינוך היהודי בתפוצות?

ת. במחצית הראשונה של שנות ה-80, בין 40% ל-45% של הילדים היהודים בני 3 עד 17 למדו באופן

שוטף בבית-ספר יהודי, יומי או מוסף, באחת מארצות הגולה. בארה"ב, כ-24% מהילדים קיבלו חינוך יהודי במסגרת בית ספר יומי (Day School) או ישיבה, כ-30% נוספים קיבלו חינוך יהודי במסגרות משלימות - לימודי אחר הצהריים (Afternoon School), או בית-ספר הפועל יום אחד בשבוע (Sunday School). בעוד שמרבית החינוך היומי מאורגן על-ידי התנועה האורתודוקסית, הרי מרבית החינוך המשלים מאורגן וממומן על-ידי התנועה הקונסרבטיבית או הרפורמית. מספר הילדים המקבלים חינוך יהודי יומי בארה"ב גדול יותר מאותם 8%-10% המשתייכים לפלג האורתודוקסי. אולם, יחד עם זאת, יש להדגיש שמדובר על מיעוט מתוך כלל הילדים היהודים. אחוז הילדים המקבלים חינוך יהודי פורמלי אי-פעם במשך חייהם מגיע כנראה לכ-70%-75%, כולל תקופות שהות קצרות ביותר במערכת החינוכית.

ש. המרצה ציין שבארה"ב יש מגמה להגירת יהודים מהמזרח למערב, כמו כן צויין שאחוז הגירושין במערב גבוהים יחסית למזרח. האם ניתן להבין מכך שההגירה למערב גורמת לגירושין בין היהודים?

ת. ההבדלים הניכרים הקיימים בארה"ב בין המזרח למערב, הן בתחום הגירושין והן בתחום נישואי התערובת, ניתנים להסבר בשתי דרכים:

(א) אותם יהודים הנוטים להגר ממזרח למערב נוטים גם להתגרש ולהינשא ללא-יהודים במידה רבה יותר מיהודים שנטייתם להגר מועטת. גם אלמלא היו מהגרים, היה ליהודים אלה סיכוי רב יחסית להתגרש ולהינשא בנישואי תערובת;

(ב) קיימים הבדלים מהותיים בתרבות האזור המזרחי והאזור המערבי בארה"ב, מכאן שאנשים המהגרים למערב עלולים לשנות את התנהגותם בהתאם לתרבות האזור אליו עקרו. משקלם היחסי של כל אחד משני הגורמים הנ"ל בהסבר ההבדלים שבין דפוסי ההתנהגות של יהודים במזרח ובמערב הוא נושא לבדיקה אמפירית.

ש. מה הן המגמות השוררות בקרב יהדות בריה"מ, והאם הן דומות לאלו שצויינו לגבי היהודים בעולם המערבי?

ת. הנתונים הסטטיסטיים הקיימים על יהודי בריה"מ הם כמובן חלקיים, אולם ניתן לראות מתוכם שגם בארץ זו, כמו בארצות המערב, מאופיינים היהודים בעיור, אקדמיזציה והתמחות מקצועית. גם אחוז נישואי התערובת בבריה"מ (כ-50% מהזוגות החדשים), דומה מאוד לזה של כמה ארצות במערב. המגמות הדמוגרפיות הבסיסיות בקרב יהודי בריה"מ כיום אינן איפוא שונות במהותן מאלו הקיימות אצל יהודי המערב, אם כי בבריה"מ, התהליכים המביאים לצמצום במספר היהודים, חזקים וקיצוניים יותר. אחת המסקנות הנובעות מכך היא שטיב המשטר הפוליטי אינו כל כך קריטי לגבי התהליכים הסוציו-דמוגרפיים הבסיסיים המאפיינים את היהודים באשר הם. היהודים פועלים בכל מקום במסגרת האילוצים המוכתבים להם בתוקף היותם קבוצת מיעוט קטנה למדי מתוך סך-כל האוכלוסייה.

ש. מה הם שיעורי ההתבוללות כיום בארץ, ומהי התחזית בנדון לגבי העשורים הראשונים של המאה הבאה?

ת. היות ובמדינת ישראל, אין מבחינה דוקית אפשרות לנישואין אזרחיים, לא קיים המכשיר הטכני המאפשר עריכת נישואי תערובת. יחד עם זאת, יש זוגות מעורבים שנישאו בחו"ל ועלו ארצה וזוגות מעורבים של ישראלים המתחתנים בחו"ל. מספר המקרים מסוג זה מצומצם למדי. להערכתני, אחוז היהודים הנישואים בנישואי תערובת בארץ אינו רחוק מ-1%, לעומת 30%-35% בתפרוצות.

ש. מהו המאזן הדמוגרפי של האוכלוסייה היהודית בפרספקטיבה של שיעורי הירידה?

ת. שיעורי הירידה כיום (מספר היורדים ל-1,000 תושבים) נמוכים יותר מאשר בסוף שנות ה-40 ובשנות ה-50 אולם החל משנות ה-60, מסתמן גידול מתון אך עקבי בהיקף הירידה מהארץ, וזאת אם מתעלמים מתנודות קצרות טווח בשנות ה-80, עד ל-1988, מימדי הירידה והעלייה השתנו. ב-1989 החלה התעוררות בקצב העלייה שהגיעה לשיאה ב-1990. ניתן למנות שלושה סוגי מניעים בסיסיים לירידה מהארץ:

(א) המניע הכלכלי - הפרדוקס הוא שמרגע שהושגה נורמליזציה בהסטוריה היהודית תודות להקמתה של מדינת ישראל, קיימות גם בארץ, כמו בארצות אחרות בעולם, תופעות של הגירה כתגובה לגורמים כלכליים שליליים. אפשר לראות בגורמים כלכליים אלה המניע העיקרי לירידה בימינו.

(ב) המניע הבטחוני - שהוא יותר יהודי למדינת ישראל.

(ג) אי-קליטת עלייה - במקביל לזרם העולים הנכנסים, ישנה יציאה החוצה של יהודים שלא הצליחו להיקלט. גורם זה היה בעל משקל בתקופת העליות הגדולות וכיום, בנסיבות של גאות העלייה, משקלו יכול שוב לגדול.

כרקע לכל אלה, מסתמן תהליך כרסום מסוים וארוך טווח בזהות היהודית והישראלית של רבים מבני הנער בארץ. התמודדות עם התהליך הזה היא אתגר מרכזי למדינה.

ש. האם ובאיזו מידה הושפעה רמת הפרייון בקרב האוכלוסייה היהודית בצרפת משני גורמים: מחד ההגירה של יהודים מצפון-אפריקה לצרפת, ומאידך מדיניות עידוד הילודה של הממשלה?

ת. באשר להשפעת ההגירה של יהודים מצפון-אפריקה לצרפת, התברר שהמהגרים התאימו עצמם במהירות לנוהגי הנישואין המקובלים אצל יהודי צרפת הוותיקים ממוצא אירופי ולנורמות הפרייון הנהוגות באוכלוסייה הכללית בצרפת. תוך פחות מ-20 שנה מאז הגיעם לצרפת, ירד פרייוןם של היהודים יוצאי צפון אפריקה לרמה כמעט זהה לזו של יתר יהודי צרפת.

מדיניות עידוד הילודה בצרפת ובארצות אחרות, בעיקר במזרח אירופה, אכן השפיעה בכיוון של הגדלת הפרייון. בעוד שצרפת היתה בעבר המדינה בעלת הפרייון הנמוך ביותר באירופה לפני הנהגת מדיניות זו, הרי שכיום צרפת היא המדינה בעלת הפרייון הגבוה ביותר במערב אירופה, אם כי רמת הפרייון במונחים מוחלטים עדיין נמוכה. הלקח העיקרי הוא שבצרפת נשמרה יציבות ברמת הפרייון, בעוד שבמדינות אחרות במערב אירופה (לרבות איטליה וגרמניה המערבית), הפרייון ירד למינימום. בגרמניה המזרחית, שם נקטה הממשלה במדיניות של עידוד ילודה, רמת הפרייון הממוצעת היתה גבוהה בחצי ילד לעומת גרמניה המערבית בה לא הונהגה מדיניות מעין זו (1.8 בגרמניה המזרחית לעומת 1.3 בגרמניה המערבית). הפרש של חצי ילד, אם כי הוא לכאורה קטן ביותר, עשוי להצטבר במשך כמה עשורים למיליוני אנשים. נתונים אלה מעידים על כך, שאם אין במדיניות עידוד הילודה כדי להביא לרמות פרייון גבוהות, הרי שהיא מסוגלת לבלום הידרדרות הפרייון לרמות נמוכות מאד.

ביבליוגרפיה

- דלה-פרגולה, סרג'ו (1983). עלייה, ירידה ובעימת דמוגרפיות אחרות, בתוך חראבן, א. (עורך) האמנם קשה לחיות ישראלית? ירושלים, מוסד ואן ליר, ע' 256-255.
- דלה-פרגולה, סרג'ו (1983). הנדסה לישראל מארצות מערביות - תוצאות ניתוח ראשוניות, בתוך יהדות ואגנז, שנתון לעיון ולמחקר. כרך א' ע' 319-341.
- דלה-פרגולה, סרג'ו (1988). הערך תזיח עלייה חמונית, בתוך חראבן, א. (עורך) בדרך לשנת 2000: עיד מלחמה או לקראת שלום? ירושלים, מוסד ואן ליר, ע' 58-37.
- Altshuler, Mordechai (1987). *Soviet Jewry Since the Second World War: Population and Social Structure*. Westport, Greenwood Press. (1976). *Studies in Population and Urban Demography*, no. 5).
- Bachi, Roberto (1977). *Population Trends of World Jewry*. Jerusalem, The Hebrew University. (Jewish Population Studies, no. 9).
- Bachi, Roberto (1977). *The Population of Israel*. Jerusalem, CICRED Series, 1974 World Population Year. (Jewish Population Studies, no. 11).
- Bachi, Roberto (1987). *World Jewish Population: Trends and Policies*. Paper presented at Symposium on World Jewish Populations Research and Policies. Jerusalem.
- Bensimon, Doris, and DellaPergola, Sergio (1984). *La population juive de France: socio-démographie et identité*. Jerusalem, The Hebrew University, The Institute of Contemporary Jewry, and Centre National de la Recherche Scientifique, Paris. (Jewish Population Studies, no. 17).
- DellaPergola, Sergio (1983). *La trasformazione demografica della diaspora ebraica*. Torino, Loescher.
- DellaPergola, Sergio (1986). *Aliya and Other Jewish Migrations: Toward an Integrated Perspective*, in: U.O. Schmelz and G. Nathan, *Studies in the Population of Israel in Honor of Roberto Bachi*. Jerusalem, The Hebrew University, Magnes Press, pp. 172-209 (Scripta Hierosolymitana, no. 30).
- DellaPergola, Sergio (1987). *Recent Trends in Jewish Marriage*. Paper presented at Symposium on World Jewish Population: Research and Policies. Jerusalem.
- DellaPergola, Sergio, and Dubb, Allie A. (1988). *South African Jewry: A Sociodemographic Profile*. *American Jewish Year Book*, Vol. 88, pp. 59-140.
- DellaPergola, Sergio, and Schmelz, Uziel O. (1989). *Demographic Transformation of American Jewry: Marriage and Mixed Marriage in the 1980s*. *Studies in Contemporary Jewry*, Vol. 5, Oxford/New York, Oxford University Press, pp. 169-200.
- Genuth, Nitzza, DellaPergola, Sergio and Dubb, Allie A. (1983). *First Census of Jewish Schools in the Diaspora: 1981/2-1982/3; International Summary*. Jerusalem, The Hebrew University, Project for Jewish Educational Statistics. (Research Report no. 3).
- Goldscheider, Calvin, and Zuckerman, Alan S. (1984). *The Transformation of the Jews*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Goldstein, Sidney (1987). *The Demographics of American Jewry*. Paper presented at Symposium on World Jewish Population: Research and Policies. Jerusalem.
- Mayer, Egon (1983). *Children of Intermarriage: A Study in Patterns of Identification and Family Life*. New York, The American Jewish Committee, Institute of Human Relations.
- Ritterband, Paul, and Cohen, Steven M. (1984). *The Social Characteristics of the New York Area Jewish Community, 1981*. *American Jewish Year Book*, Vol. 84, pp. 128-161.
- Schmelz, Uziel O. (1981). *Jewish Survival: The Demographic Factors*. *American Jewish Year Book*, Vol. 81, pp. 61-117.
- Schmelz, Uziel O. (1981). *World Jewish Population: Regional Estimates and Projections*. Jerusalem, The Hebrew University. (Jewish Population Studies, no. 13).
- Schmelz, Uziel O. (1984). *Aging of World Jewry*. Jerusalem, The Hebrew University and the Brookdale Institute of Gerontology. (Jewish Population Studies, no. 15).
- Schmelz, Uziel O. (1987). *World Jewish Population in the 1980s: A Short Outline*. Paper presented at Symposium on World Jewish Population: Research and Policies. Jerusalem.
- Schmelz, Uziel O. and DellaPergola, Sergio (1983). *The Demographic Consequences of U.S. Jewish Population Trends*. *American Jewish Year Book*, Vol. 83, pp. 141-187.
- Schmelz, Uziel O. and DellaPergola, Sergio (1985). *The Demography of Latin American Jewry*. *American Jewish Year Book*, Vol. 85, pp. 51-102.
- Schmelz, Uziel O. and DellaPergola, Sergio (1988). *Basic Trends in American Jewish Demograph*. New York, The American Jewish Committee, Institute of Human Relations. (Jewish Sociology Papers, no.3).
- Schmelz, Uziel O. and DellaPergola, Sergio (1990). *World Jewish Population, 1988*. *American Jewish Year Book*, Vol. 90, pp. 514-532.
- Schmelz, Uziel O., DellaPergola, Sergio and Avner, Uri (1990). *Ethnic Differences Among Israeli Jews: A New Look*. *American Jewish Year Book*, Vol. 90, pp. 3-204.

קדושת הקרקע החקלאית לנוכח העלייה מברית-המועצות

פרופ' אלישע אפרת

בשנתיים האחרונות, 1989-1990, היינו עדים לתופעה דמוגרפית יוצאת דופן במדינת ישראל, והיא העלייה ההמונית מברית-המועצות, ההולכת ונמשכת ביתר-שאת אף בימים אלה. המאפיינים הבולטים של עלייה זו הם מימדיה הכמותיים הגדולים, התרחשותה בפרק-זמן קצר והיקלטותם של העולים בקליטה ישירה. גלי עלייה אלה גרמו בין היתר לכך, שתוך זמן קצר יחסית, כאשר אוכלוסיית העולים החלה להתפרס על פני הארץ באורח חופשי למדי, אול מלאי הדירות הריקות, עד כי מוסדות התכנון והבנייה נאלצו לנקוט בשיטת הבנייה המזורזת על קרקעות ציבוריות פנויות, ואף להפשיר קרקע חקלאית, על-מנת לספק בעוד מועד את צרכי המגורים של עשרות אלפי העולים החדשים. לחץ הבנייה למגורים, עם הכווח להפשרת קרקע חקלאית, מצאו את ביטויים בעיקר במרכז הארץ ולאורכו של מישור החוף, אך פחות באזורים הפריפריים של המדינה.

מאפייני העלייה מברית-המועצות

הנתונים הכמותיים על העלייה מברית-המועצות בשנים 1989-1990 מציינים, בין היתר, את התופעות

הבאות:

1. דגם ההתפרסות המרחבית של עולי ברית-המועצות מאז קום המדינה ועד 1983 מראה, שבשלוש הערים הגדולות, תל-אביב, ירושלים וחיפה התרכזו רבע מן העולים; רבע נוסף של העולים התרכזו בערים מגודל בינוני, כבאר-שבע, אשדוד, קרית-ים, רחובות, ראשון-לציון, בת-ים, חולון, רמת-גן, פתח-תקה ונתניה; נוסף על אלה גם נמצאו 12 ריכוזים קטנים יותר בני 2,000-5,000 נפש במישור החוף; רק כ-10% מעולי ברית-המועצות פנו אל עירות הפיתוח.¹
 2. בשנת 1989 עלו מברית-המועצות קרוב ל-13,000 עולים, בחמשת החודשים ינואר-מאי 1990 הגיעו משם קרוב ל-39,000 עולים. ביוני 1990 בלבד הגיעו מברית-המועצות כ-12,000 עולים.² אולם, מאז ועד לסוף שנת 1990 גברו גלי העלייה. אלפים הגיעו בכל חודש כתוצאה מן המשבר הכלכלי והפוליטי בברית-המועצות, כך שעד תום אותה שנה הגיעו לישראל כ-180 אלף עולים. ב-1988 היוו עולי ברית-המועצות 16.5% מכלל העולים לארץ. ב-1989 היוו הם 52%, ואילו, ב-1990, עלה שיעורם לכ-90%.
 3. בחלוקה האזורית של הקליטה הישירה, ניתן לציין שהדרום קלט שיעורים קטנים מאוד כל העת; מרחב ירושלים-אשדוד קלט כ-9% מן העולים; הצפון קלט בין 13% ל-25% ואילו תל-אביב והמרכז קלטו את רוב העולים.³
 4. במחצית הראשונה של 1990 קלטו הערים הוותיקות והגדולות את רוב העלייה. להוציא את ירושלים ובאר-שבע, רוב הקליטה הישירה נעשתה במישור החוף.
 5. לתל-אביב והמרכז הגיעו בקליטה הישירה מאז 1989 ועד מאי 1990 כ-25,000 עולים, שהיוו 58% מכלל עולי ברית-המועצות. תל-אביב קלטה כ-5,000 עולים, נתניה והרצליה קלטו למעלה מ-3,000 עולים כל אחת, ואילו ראשון-לציון, בת-ים, וחולון - למעלה מ-2,000 כל אחת. אמנם מספרי העולים גדלו מאז ועד היום, אך מגמת הפיזור המרחבי נשארה בדרך-כלל בעינה.
- המסקנות העיקריות המתבקשות מן התפרוסת המרחבית של העולים מברית-המועצות, שנקלטו בקליטה ישירה עד סוף שנת 1990, הן כדלקמן:⁴

יקיימת אצל עולים אלה מגמה להתגורר בגוש דן, יקיימת אצל עולים אלה נטייה להתפרס בישובים עירוניים ותיקים במישור החוף, אין אצל עולים אלה מגמה לעבור אל עירות הפיתוח, אלא אם כן מצוקת הדיור במקומות מועדפים מאלצת אותם לכך, אין עדיין לעלייה ההמונית הנוכחית מברית-המועצות, כל השפעה על שינוי מהותי בתפוצת האוכלוסייה בישראל.

לאור ממצאים אלה ניתן לראות קושי בהצלחת שיכונם של עולי ברית-המועצות במקומות ישוב שמעבר לתחום התפרסותם הטבעי בקליטה הישירה, שהוא מרכז הארץ ושוליו הקרובים, במיוחד אם ההשתכנות תיעשה בזיקה למקומות תעסוקה מבטיחים. דבר זה עלול להגביר בעתיד את לחץ הבנייה על הקרקע החקלאית ולגרום להמרתה מחוסר ברירה. מסתבר גם שתכניות הבינוי לעולים מכוונות לכ- 400 אלף נפש לתקופה הקרובה, פירוש הדבר בניית עשרות אלפי יחידות דיור בשנתיים-שלוש הקרובות. עם כל הנסיונות לאתר קרקעות מתאימות למטרה זו, גם הקרקע החקלאית תצטרך כנראה לתרום את חלקה, דבר העומד כידוע, בניגוד לעקרון-יסוד של ההתיישבות בארץ-ישראל. בתולדות ההתיישבות מקובלת היתה מאז ומתמיד ההימנעות משימוש בקרקע חקלאית לצרכי מגורים. נשאלת השאלה, אם לאור נסיבות ההווה יש עדיין מקום לקדושתה של הקרקע החקלאית בישראל?

הקרקע החקלאית כמשאב בסיסי

מבין עקרונות התכנון הפיסי שנתקבלו במדינת ישראל, עקרון-השמירה על קרקע חקלאית תופס מקום נכבד במסכת התכנון הארצי, המחוזי והמקומי. השמירה על קרקע חקלאית השתרשה בישראל כמיתוס מימי העלייה השנייה ודוגלים בה ביתר-שאת על אף השינויים הדמוגרפיים והיישוביים שחלו במרכזו של מישור החוף. למעשה, יש לישראל יותר קרקע יחסית לכמויות המים העומדות לרשותה. על-כן, ניתן להניח שביכולתה להמיר בעת הצורך קרקע חקלאית לבנייה עירונית. עקרון השמירה על הקרקע החקלאית מבוסס על ההנחות, כי הקרקע הינה משאב בסיסי לקיומו של עם, הפוטנציאל שלה מוגבל, היא אינה מתחדשת וגם אין לה תחליף. לפיכך, יש לשמור עליה בכל מחיר כמקור בלעדי ליצירת מזון. הקרקע היא גם בעלת חשיבות כלכלית משום שניתן להפיק ממנה מוצרים חקלאיים המיועדים ליצוא. היא מהווה, בין היתר, עתודת שטח לצרכי המשק בעתיד ומרחב מחיה לגידול האוכלוסייה. יש המייחסים לקרקע החקלאית גם ערך לאומי, חברתי והסטורי מתוך הטענה, כי עם ישראל אינו רשאי לנטוש קרקע חקלאית אשר אותה הכשיר כאשר שב אל אדמתו וחידש את התיישבותו בארץ-ישראל.

לאור עקרון מקודש זה כמעט שלא ניתן היה בעבר לשנות את היעוד של קרקע חקלאית, אלא במקרים חריגים בלבד לצרכי בטחון, מגורים, תעשייה, תחבורה ועוד, גם לא בהיקף גדול ורק כאשר תנאי הפיתוח חייבו זאת והרשויות המוסמכות נתנו לכך את אישורן. לאחר 43 שנות קיום המדינה, מן הראוי לבחון עקרון זה ובמיוחד לאור העלייה המאסיבית מברית-המועצות כפי שתוארה לעיל.

עקרון השמירה על קרקע חקלאית מול צרכי הבנייה העירונית

בישראל קיבלה השמירה על קרקע חקלאית משקל מיוחד, משום הימצאותה של הקרקע ברצעות אורך ורוחב צרות בחלקה המרכזי והצפוני של המדינה. ליצירתה של הקרקע החקלאית בידי אדם, עבר הסטורי מפואר, הן בדרכי רכישתה והן בהכשרתה לחקלאות. גם תולדות ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל מעוגנות בהקמתם של יישובים חקלאיים על קרקע זו. בהשתרשותו של עקרון השמירה על קרקע חקלאית ניתן לציין גורמים כלליים וגורמים המיוחדים למדינת ישראל. הקונפליקט בין בנייה עירונית

לבין פיתוח החקלאות, הנו תופעה כלל-עולמית המתרחשת ברוב המדינות המפותחות. בינו עירוני מתבצע כמעט תמיד באזורים שבראשיתם היו חקלאיים, משום שהחקלאות קדמה לעיר. בינו חקלאות נוטים להתרכז בדרך כלל באותם מקומות, בשטחים משוריים בעלי נחוצות אקלימית ומקורת מים, ליד חופי ים, סמוך לעורקי תחבורה יעילים וכד'. מעצם טבעם דרושה להם גם סמיכות גיאוגרפית, כי הקרקע החקלאית המניבה פרי זקוקה לאוכלוסיית צרכנים, ליושבים ולשווקים אילו, האוכלוסייה העירונית זקוקה לפריפריה חקלאית שתייצר עבורה מזון. שתי תופעות מרחביות אלה, הקרקע החקלאית מצד אחד והישוב העירוני על אוכלוסייתו מצד שני, משלימות זו את זו, גם מתחרות זו בזו וגורמות לקונפליקט בנייה-קרקע חקלאית.

לאור הנתונים הגיאוגרפיים של מדינת ישראל, רק 21% משטחה ניתנים לעיבוד חקלאי או 48% מן השטח שמבקעת באר-שבע וצפונה, ומזה - כמחצית בבעל. השטח החקלאי המעובד גדל משמעותית רק בעשור הראשון והכפיל את עצמו מ-2,480,000 דונם ל-4,333,000 דונם ומאז ועד היום לא גדל בהרבה.⁶ יש לזכור שהשטחים החקלאיים הם אלה אשר גרמו למעשה את הבינוי העירוני על כל צורותיו. פיתוח ענף הפרדסנות בשרון למשל, עתיר העבודה, ריתק עוד בשנות ה-20 וה-30 פועלים חקלאיים וכח עבודה רב, שנוקז למגורים. האוכלוסייה דאו התרכזה ליד מקורות התעסוקה החקלאית, בקרבת נתיבי התחבורה הראשיים ובמיוחד בתל-אביב, שהתפתחה מאוד כעיר העברית הראשונה וכנמל כניסה ראשי לארץ-ישראל. בשרון ובשפלת יהודה נבנו מושבות חדשות, שהתבססו על הפרדסנות ועל ענפי חקלאות גלויים, והן שהפכו לאחר-מכן מוקדים לעיור ויעד לשיכונים פועלים, שכונות מגורים, פרוורים כפריים-למחצה ואזורי תעשייה. העיור האינטנסיבי הקיים כיום במישור החוף, מקורו על-כן, בראשית התפתחותה של החקלאות וההתיישבות הכפרית. הקונפליקט בנייה-קרקע חקלאית, שורשיו אפוא, הסטוריים וגיאוגרפיים והוא מתמקד באזורים בעלי יתרון חקלאי וישובי כאחד, דהיינו, במישור החוף המרכזי והוא נוגע בעיקר להתיישבות היהודית.

הנסיגה בשיעור הקרקע החקלאית מול לחץ הבנייה העירונית

מאז קום המדינה שונה היעוד החקלאי של למעלה ממיליון דונם קרקע וזאת, בעקבות לחץ הבנייה וצרכי הפיתוח השונים. בשנותיים האחרונות בלבד, ננטשו 226 אלף דונם, עקב הירידה בתוצרת של ענפי החקלאות. לאחרונה אושרה תכנית להפשרת עשרות אלפי דונם קרקע חקלאית, שעליה החליטה הממשלה. אמנם מתבצעת כל העת הכשרת קרקע נוספת על-ידי הקק"ל, אולם זו מתרחשת בעיקר בספר לצרכי בטחון, אך כל תוספת כזו של קרקע מתקזזת על-ידי הבנייה העירונית במרכז הארץ. הגורם העיקרי ללחץ הבנייה על קרקע חקלאית הוא גידול האוכלוסייה העירונית ישראל היא מדינה שהתעיירה בקצב מהיר והגיעה כיום לשיעור עיור שהוא מן הגבוהים בעולם. אם ב-1957 התגוררו בערים ובישובים העירוניים כמיליון וחצי נפש, שהיוו כבר אז כ-75% מן האוכלוסייה הכללית, הרי ב-1990 מנתה האוכלוסייה העירונית למעלה מארבעה מיליון נפש, שהיוו כ-90% מכלל האוכלוסייה. בד בבד עם הגידול העירוני, הלך וירד באותן השנים שיעור האוכלוסייה הכפרית בישראל מ-24.3% ל-10.5%⁷.

גורם חשוב עוד יותר ללחץ הבנייה על קרקע חקלאית, זהו הגידול המהיר של אוכלוסיית מחוזות תל-אביב והמרכז. המהווה כיום כ-43% מכלל האוכלוסייה בישראל והמרוכזת בשטח קטן יחסית בליבו של מישור החוף. מאז קום המדינה גדלה במחוז תל-אביב צפיפות האוכלוסייה פי 3.3. הגידול של אגד הערים תל-אביב היה מאז 1961 פי 1.77 והוא מאכלס כיום כ-1,663,000 נפש.⁸ חל גם גידול מרשים בערים שבמחוזות אלה. אם תל-אביב העיר גדלה מאז 1961 ועד היום פי כ-0.8, הרי בני ברק, למשל, גדלה פי 2.3. דולון - פי 3 ובת ים - פי 14.2 ערי-המושבה שבמישור החוף גדלו אף הן באותה תקופה באורח ניכר: נתניה גדלה פי 2.8 כפר סבא - פי 3, ראשון לציון - פי 4.1 ורעננה - פי 4.9. העיור האינטנסיבי בשני

מחוזות אלה אינו מבחין בסוג הקרקע, כי אם במיקומה, דבר המעמיד בסכנה את פוטנציאל הקרקע החקלאית המצויה באיזור זה. עם העלייה ברמת המחיייה של האוכלוסייה גדל גם הביקוש למסודות ציבור, לטטח מסחר ועסקים ולטטח נופש. הקרקע החקלאית המעובדת במחוז תל-אביב מהווה כיום רק כ-20% משטח המחוז, ואילו במחוז המרכז נמשך הלחץ הגובר להמרתה.

ללחץ הבנייה על הקרקע החקלאית במרכזו של מישור החוף, הוסיפו גם צרכני קרקע מוסדיים וממלכתיים ממוגרי המשק השונים. למשרד הבינוי והשיכון היתה תמיד דרישה לקרקע עבור בניית דירות לעולים ולוותיקים כאחד; למע"ץ היו דרושים שטחים לסלילת דרכים חדשות ולהרחבתם של כבישים קיימים; למשרד התיירות נדרשו שטחים למלונאות ולשטחי נופש; לצה"ל - שטחי בטחון ואימונים, וכל אלה - מלבד הדרישות למיתקני הנדסה, למסודות, לשדות תעופה, לבתי עלמין ועוד. כל צרכן של שטח העלה את דרישותיו לדרגה גבוהה של חשיבות, התייחס אליהן מתוך גישה מרחבית-אופקית, ולא דווקא מתוך נטייה להצטמצמות ולניצול מימד הגובה או העומק לשם חסכון בקרקע. כתוצאה מן הלחץ של הבנייה העירונית, הרשויות המקומיות במחוזות תל-אביב והמרכז החישו את הפרצליציה בתחומיהן והרחיבו את שימושי הקרקע. הרשויות לחצו על המרת קרקע לשימושים לא-חקלאיים וזאת על הקרקעות שבסביבותיהן. במרוצת הזמן הן הצליחו גם להרחיב את תחומי שיפוטן, עד כי שטחי הישובים באיזור זה גדלו בכ-20%, בשנים 1952-1988.

ניתן לומר שככל שהשמירה על הקרקע החקלאית הדוקה יותר ואינה מאפשרת את הרחבת שטחי הבינוי, כך מתייקרים הקרקע העירונית והמגרשים ומחירי הדירות עולים. כפועל יוצא, ממתניה קרקע שליד ישובים עירוניים לעליית ערכה ומחירה. חקלאים נוטים לנטוש ענפי חקלאות בתקווה שהעיר הוחל יגיע גם אליהם, כך שהמרת היעוד החקלאי של קרקעותיהם תתאפשר ביתר-קלות. עקב חוסר ידע מדויק לגבי התהליך והכיוון של העיור, יעדיף החקלאי השקעה מזערית ולטוח קצר באדמותיו ובמקום הדרים, יפתח למשל פרחים, משתלות, מקשות וכד'. הוא אף יפצל את הקרקע לחלקות קטנות, ימסור קרקע חקלאית לעיבוד ביד יומים פרטיים ויש אף שיחזיר אותה לקבלנים ערבים, כאשר ההתייחסות אל הקרקע החקלאית היא כעתודה לבנייה עירונית, הערך הכספי החקלאי שלה יורד ולתפוקה החקלאית נגרם הפסד.

גישה מתונה ביחס לשמירה על קרקע חקלאית

ניתן לנקוט שלוש גישות ביחס לניגוד שבין בנייה לקרקע חקלאית:

- א. פיקוח הדוק על הקרקע החקלאית ללא ויתור על המרה כלשהי.
- ב. הסרת הפיקוח על הקרקע החקלאית במרכז הארץ, תוך מתן אפשרות לכוות השוק לקבט באופן חופשי את ההיצע, הביקוש ואת מחירי הקרקע.
- ג. שמירה על הקרקע החקלאית לא באורח מחלט, כי אם תוך היענות הדרגתית לצרכי השעה.

הדרך הראשונה קשה מאוד לביצוע, מה גם שהמוסדות הממונים על שמירת הקרקע החקלאית אינם עומדים ממילא בכל הלחצים ונסוגים מעמדותיהם מעת לעת ללא תכנית המרה ברורה. מוקדם מדי לנקוט בדרך השנייה, כי אין צורך בעידוד מוגזם של העיור הנוכחי ואין לאפשר לגוש דן להיהפך למטרופולין טרם זמנו. סבירה יותר היא, איפוא, הדרך השלישית, המתבטאת בהפשרה מבוקרת של קרקע חקלאית תוך המרתה בשיעורים קטנים לפי הצורך, כאשר יש לראות את מרכז הארץ, המבוקש ביותר לצרכי איכלוס על-ידי העולים החדשים, כיעד עיקרי לבנייה בעתיד. הדבר אינו סותר במיוחד את יעדי האכלוס כפי שנקבעו בתכניות הארציות לפיזור אוכלוסייה. האוכלוסייה במחוז תל-אביב מנתה ב-1988 כ-1,025,000 נפש, ואילו קיבולת תכניות המתאר של הישובים העירוניים במחוז היא, 1,639,000 נפש. מכאן שפוטנציאל האכלוס במחוז זה, לפי חישובי משרד הפנים, הוא כ-600 אלף נפש. ערי מחוז המרכז מונות כיום כ-950 אלף נפש ואילו קיבולת המתאר שלהן היא כ-1,394,000 נפש, כך שקיים פוטנציאל

אכלוס נוסף של כ-450 אלף נפש, ובסך כל שני המחוזות - כמיליון נפש.⁹ אם המדובר הוא בצורך להמרת קרקע חקלאית לבנייה, מן הראוי שהדבר יתרחש תחילה בערי-המושבה, שבהן כ-40-50 אחוז משטחי השיפוט מסומנים בתכניות המתאר כקרקע חקלאית או כקרקע לצרכי ציבור, מה גם שרוב ערי-המושבה גדולות מאוד בשטחי השיפוט שלהן. חדרה למשל, (51,000 דונם) גדולה כמחצית ירושלים; ראשון-לציון קטנה רק במעט מבאר-שבע (42,000 דונם לעומת 49,300 דונם); רחובות גדולה מחולון (22,700 דונם לעומת 19,200 דונם); נתניה גדולה ממחצית תל-אביב (28,600 דונם לעומת 30,600 דונם); שטחה של פתח תקוה מגיע ל-3/4 משטחה של תל-אביב.

לאור העלייה הניכרת מברית-המועצות, לא יהיה כנראה מנוס מלייעד את מרכז הארץ לבנייה עירונית וכפרית ולכן מוטב להיערך לכך מבעוד מועד ולנקוט גישה שקולה ומתוכננת לקראת הבאות. גישה זו חייבת לכלול בין היתר: אינטנסיפיקציה של שימושי הקרקע הקיימת על מנת לחסוך המרה מיותרת; מעבר לבניוי עירוני צפוף יותר; המרה הדרגתית של קרקע בכל עיר אשר אינה יכולה לענות במצבה הפיסי על צרכי האכלוס; המרת קרקע רק במוקדי צמיחה ברורים ולא בכל מקום פוטנציאלי; המרה בהתאם לגידול האקטואלי של האוכלוסייה במקום; המרה מוקדמת של קרקע חקלאית, שהינה בעלת ערך שולי מבחינת תפוקתה החקלאית.

יש לראות בעתיד בשינויי יעוד של קרקע חקלאית, כורח של מציאות. אין פירושו של דבר הפקרת שטחים חקלאיים, כי אם המרה הדרגתית, מצומצמת, מבוקרת, על בסיס של תכנון ארוך-טווח. על אף השאיפה לפזר אוכלוסייה אל צפון הארץ, דרומה ואל ההר, יהיה צורך לראות את מרכז הארץ כיעד עיקרי לבניוי, במידה שנוצרה לקלוט במהרה את העלייה מברית-המועצות.

מקורות

1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1983, מס' 4 ירושלים.
2. המשרד לקליטת העלייה, חיידה לשירותי מידע, ז"ח עולים ככת, שעלו מ-1190 עד 31590, עולים מברית"מ בלבד, נתונים סטטיסטיים, ירושלים.
3. The Department for Immigration and Absorption, Report to the Assembly of Jewish Agency, 3 Jerusalem, June 1990.
4. א. אפרת, "הגיאוגרפיה של הקליטת הישיבה של עולי ברית-המועצות", גיאוגרפיה של קליטת עלייה (נ' גנן עורך), האגודה הגיאוגרפית הישראלית והמהלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים, 1990, עמ' 73-88.
5. א. אפרת, "בנייה כפרית ועירונית מול תשמירה על קרקע חקלאית", תכנון סביבתי, 1991, 44 (יפורסם).
6. שנתון סטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1990, 41, לוח 131, עמ' 388.
7. שנתון סטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1990, 41, לוח 212, עמ' 59.
8. שנתון סטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1990, 41, לוח 216, עמ' 68-69.
9. משרד חפצים, תכנית מתאר ארצית לתפרסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית, ת/מ/א/6, נספח ב', יעדי אוכלוסייה 54 מיליון, ירושלים, תשמ"ח.

מחיר קרקע - ומדיניות קליטת העלייה

זאב כהן - מהנדס אזרחי ושמאי

עלייה ובעיותיה

בלהט 'מצב החירום' וקליטתם הברוכה של העולים, לא נשמע קולם של השמאים כמומחים למקרקעין. את העולים נקלט בכל תנאי ומי כמדינת ישראל מנוסה בקליטת עלייה, אלא שחובתנו לעשות זאת במינימום של שגיאות. מאז ראשית המאה באים גלי עלייה. למרות נסיונו הרב, עלינו להיערך לקליטה במיטב המאמצים. קליטת העלייה תחומה ב-3 מישורים עיקריים, ומותנית בהשגתם בזמן קצוב. א. הקמת קורת-גג לעולה והנגו מוחייבים לבנייה קשיחה; ב. יצירת מקום תעסוקה; ג. קליטה אנושית מנטלית. לא תהא זו קליטה אמיתית אם לא יפתרו בצורה מניחה את הדעת שלושת המישורים הנ"ל ובזמן קצוב.

כל מישור מחייב מומחיות ופתיחות. הזמן הקצר מחייב פתרונות מהירים. הקרקע מהווה מנוף פיננסי ואמצעי עיקרי בקליטת העלייה. מחיר הקרקע יקבע את המוטיבציה לגיוס יזמים והון. המרכיבים המשפיעים על מחיר הקרקע והבניין המוגמר הם רבים ביותר, וביניהם: מרכיבים פיסקליים; מיסוי במקרקעין ובחומרי בניין (מס רווחי הון, מס הכנסה, מס רכוש, מיסים עירוניים, מע"מ ופטורים שונים ממיסוי); מרכיבים כלכליים: מחיר ההון, שערי הריבית, שיעור ההכנסות ממקרקעין, רמת ההכנסה הפנויה, קרבה למקום שיש בו פעילות כלכלית, עידוד הבנייה והקצאת קרקעות, השקעות אלטרנטיביות, ריבית ומשכנתאות, הרגלי צריכה, היצע וביקוש; מרכיבים הנדסיים: רמת תכנון ופיתוח סביבתי, תחבורה וקשר למרכזים עסקיים, צפיפות בנייה; מרכיבים דמוגרפיים: ריבוי טבעי, וריבוי הנובע מירידה או עלייה, סוג האוכלוסייה והשכנות, רמת חיים; גורמים מדיניים וכלל עולמיים: מלחמות, איזמים, משברים בינלאומיים, תמיכה והזרמת משאבים, שער הריבית בשוק המקומי והעולמי, רדיפות יהודים, משברים כלכליים ואחרים במדינות בהן חיים יהודים.

הגורמים שאוזכרו מורכבים ומפתיעים במיקרו ובמקרו. השאלות הנשאלות: האם ניתן להוזיל את מחיר הקרקע לעניין קליטת העלייה? האם יש צורך בהוזלה מתי והיכן? המדיניות הקרקעית שהוגדרה על-ידי הממשלה הופכת להיות אמביוולנטית בעידן קליטת העלייה. מחד, למדינה יש עניין בקרקעות יקרות ככל שמדובר בהכנסות הקשורות בקרקע, כגון: דמי חכירה ראשוניים, דמי חכירה, מיסי מקרקעין, מס רכוש, מס שבת, מס הכנסה, מע"מ, מס רכישה וכד'. המשקיעים מעוניינים, בעליית ערך הקרקע במהלך הפיתוח והבנייה ואין להתעלם מתמריץ זה בהשקעות במקרקעין ובנייה; מאידך, במקום שהקרקע יקרה אין בידי המוסדות האמונים על העלייה והעולים, כספים לרכישתה.

אם נשתמש במחירי הקרקע כמנוף להשגת יעדים לאומיים, כמו פיזור האוכלוסייה, תוספת הכנסה, יצירת מוטיבציה להשקעה בבנייה וכד', מתבקשת המסקנה כי יש להקצות קרקע באזורים בהם אנו מעוניינים על-מנת שישמשו מגורים לעולים במחירי עידוד ואפילו בחינם. לענין קליטת העלייה, יש לזכור כי בנייה באזורים מרוחקים, ללא תשתית של פיתוח סביבתי ותעשייה או מקורות תעסוקה, מחייבים השקעות גם ביצירת מפעלי תעשייה. מאחר וקיים אילוף של זמן, נוצרה עדיפות לבנייה וקליטת עלייה במרכז הארץ, במקום בו קיימת תשתית תעסוקתית וכח ספיגה לעומת מרחבי ארץ רחוקים ובכך נדחת מדיניות פיזור האוכלוסייה מעדיפות ראשונה למשנית. כאשר אין מקורות מימון, הקליטה במרכז הארץ זולה יותר. מסקנה זו נובעת מהשוואה של ההוצאה המיידית הנדרשת בגין יצירת יחידת קרקע זמינה הכוללת תשתית הנדסית, מוסדות ציבור ויצירת מקורות תעסוקה, באזור פיתוח בגליל לעומת עיר במרכז הארץ, כגון רחובות. לצורך ההשוואה נניח שהקרקע באזור פיתוח שווה 0: שווי הקרקע ליחידה ברחובות, סמוך לפיתוח קיים הנו 35,000 דולר.

טבלת השוואת עלויות קרקע ליחידה זמינה, כוללת יצירת מקור תעסוקה ליחידת דור:

עיריית פיתוח	רחובות	
\$ 0,000	\$ 35,000	שווי קרקע ליחידת דור
\$ 10,000		עלות פיתוח סביבתי
\$ 10,000		עלות מוסדות חינוך
\$ 20,000	קיים	יצירת מקור תעסוקה בתעשייה
\$ 4,000	\$ 5000	הפרש עלויות בנייה
\$ 44,000	\$ 40,000	סה"כ ההשקעה בקרקע ליחידת דור אחת יחיד

מתקבל שקרקע זמינה ליחידה ברחובות, זולה מיצירת יחידה בצפת. בנוסף לעלויות, קיימת עדיפות לזמינות.

פריסת העולים בכל שטחי הארץ תחזק ותבצר את המצב הבטחוני ותחושת השייכות של המתגוררים. מרבית קרקעות המדינה המיועדות לבנייה ממוקמות באזורי פיתוח ויש להשקיע מאמץ לקליטת העולים בכל רחבי הארץ. המדיניות המוכרזת הינה להפחית את שווי הקרקע. טרם שנבחן את האמצעים להורדת שווי הקרקע נבחן את בעיית ערך הקרקע מהבחינה הלאומית.

דפוסים לקביעת ערך הקרקע ומחירה

- אחת הסוגיות המורכבות הנוגעות למימוש מדיניות קרקעית, היא בעיית ערך הקרקע ומחירה. הבעלות על הקרקע מהווה מנוף למדיניות. בעלות כשלעצמה אינה מקנה לקרקע את ערכה הכלכלי. אפשרויות השימוש או ההגנאה ממנה, הן שקובעות את ערכה. מבחינה כלכלית, שוויה של חלקת קרקע לבניית בית מגורים, נגזר מן הערך של הבית, בניכוי הוצאות בנייתו ורווח הקבלן. ערך הקרקע למחזיק בה אינו נקבע לפי מה ששולם עבורה, אלא על פי שוויים של המבנים, שאפשר לבנות על אותה קרקע.
- במשק המודרני, אפשרויות השימוש בקרקע הן פונקציה של חקיקת משנה ואפשרויות הפיתוח הפיסיית והכלכלית.
- השווי נגזר מזכות השימוש בקרקע (כגון: קביעת אחוזי הבנייה המותרים).
- גורם נוסף המשפיע על ערך הקרקע, הנו רמת פיתוחה. ערכה של קרקע מפותחת עשוי לעלות

בעשרות מונים על ערכה לפני פיתוח.

4. בשוק החופשי מחירי המוצרים נקבעים על-ידי הביקוש וההיצע. במקרקעין, מתווסף גורם יחוד הקרקע: היא לא ניתנת לייצור, מוגבלת למקום קבוע ולא ניתנת להעברה.
5. בניגוד למצרכים אחרים, מחירי הקרקע אינו נקבע על-ידי הכמות הכללית של הקרקע המוצעת למכירה והביקוש הכללי, אלא על-ידי ההיצע והביקוש לקרקע במקום מסוים. לגורם המיקום ערך מכריע.

מחקרים שנעשו מצביעים על כך שמחירים נמוכים לקרקע, באזורים המרוחקים ממרכז העיר, אינם גורמים להורדת מחירי הקרקע במרכז העיר ולעומת זאת, המחירים הגבוהים במרכז העיר, משפיעים באופן ממש על עליית המחירים באזורים שבהם הקרקע היא זולה.

המציאות מלמדת שלגורם המיקום הספציפי של כל מגרש, השפעה ישירה על המחיר. לא אחת מתקבלים מחירים גבוהים, מבוקשים, ללא כל קשר לזכויות המוענקות בקרקע והיקפן.

6. במרכזים המטרופוליטניים, הבסיס לקביעת ערך הקרקע הוא פונקציה של ההיצע המוגבל והביקוש המוגבר. באזורים אלה כמות הקרקע הציבורית הפנויה מוערית ולכן לא זו בלבד שאין בידי המינהל להשפיע על הורדת המחירים, אלא שהוא אף נגרר - בעל כורחו - לתהליך עליית מחירי קרקע ופעילותו בתחום זה הופכת להשתתפות בכללי המשחק של שוק מקרקעין חופשי. באזורים אלה הגורם הדומיננטי והמכתיב את מחירי הקרקע הוא בעיקרו, ההיצע המוגבל לקרקע פרטית.

העמדת קרקע ציבורית במרכזים אורבניים לרשותם של הבונים והברות הבנייה במחירים הנמוכים ממחיר השוק, תעביר יתרונות מידי הציבור לבונים, לכן לא תהא בקביעה אדמיניסטרטיבית של מחירי הקרקעות ברמה נמוכה, כדי למנוע התעשרות של אנשים פרטיים מקרקע ציבורית. יש טעם בהזולה רק אם ניתן להבטיח כי בהפרש שבין מחיר הקרקע בשוק למחיר המזול, יזכה הנזקק.

מדיניות לקביעת מחירי הקרקע ואמצעיה

1. מדיניות מחירי קרקע הינה חלק ממדיניות קרקעית כוללת. היעדים לאומיים במדיניות מחירי הקרקע, הם אלה:

- השפעה על מחירי קרקע לצרכי השימושים השונים, ברמת מחירים התואמת יעדים לאומיים;
- הגדרת עלות ערך הקרקע ביוזמות ממלכתיות אשר מן הראוי שכלל הציבור יהנה ממנו;
- ריסון ספקולציה בקרקע, על-ידי הגדרת הרווחים הספקולטיביים וקביעת שיעור ספיגתם;
- איזון ותיאום ערכי קרקע באזורים השונים, על בסיס קריטריונים אובייקטיביים.

2. ניתן להגשים מדיניות קרקעית ככלל, ומדיניות מחירי קרקע הנגזרת ממנה, על-ידי שימוש באמצעים שונים כדלהלן:

- בתחום התכנון: אישור או הגבלת זכויות בנייה על-ידי גופים או על פי דין, מכח מערכת חוקים, תוך התייחסות לדרישות הלאומיות;

- בתחום המיסוי: קביעת שיעור המיסוי בחומרים ובנייה, שיעורי מס רכוש, מס שבח, מס הכנסה, מס רכישה, היטל השבחה, מע"מ וכד' מן הצד האחד, והקלה במיסוי במקום שרוצים לממש בנייה, מן הצד האחר (דוגמא - אילת);

- בתחום שיווק הקרקע: הכשרת עתודות קרקע, ניפוק בכמויות בהתאם ליעדים ממלכתיים, שיטת הקצאת קרקע: במכירה או בחכירה, בעיסקאות קומבינציה או ללא תמורה;

- בתחום הסיוע הפיננסי: מתן הקלות לנזקקים, מתן עידוד באזורי פיתוח מועדפים, תנאי אשראי מיוחדים, הלוואות ממשלתיות וכיו"ב;

- אמצעים מינהליים: הקפאת פיתוח באזורים לא מועדפים, הפקעה, הפרשות לצרכי ציבור, איחוד וחלוקה מחדש וכיו"ב.

דוגמאות ורעיונות להורדת מחירי קרקע וקידום פיתוח, תוך שימוש באמצעים מתאימים:

- להלן דוגמאות להורדת מחירים כחלק ממדיניות קרקעית:
 - במאה הקודמת כשהאמריקאים שאפו ליישב את מרכז אמריקה, הגדירו מדיניות לפיה הבסיס להקצאת קרקע למתיישבים במדבריות מרכז אמריקה יהיה בתמורה סמלית, תוך התחייבות למסור הקרקע בבעלות או בחכירה לדורות, למי שיתיישב עליה ויעבד אותה משך 10 שנים (הקצאת Homestead בארצות הברית).
 - הקצאת קרקעות במחירים מוזלים ברחבי ארצות-הברית על-ידי רשות הרכבות (קבלת קרקע מממשלת ארה"ב לפיתוח הרכבות וערים חדשות לאורך התוואי).
נשיא הרשות Horace Klark קבע ב-1973 את מטבע הלשון כדלקמן:
"We felt that we had better sell our land cheap and get settlers in, and make money out of the Traffic."
 - הקצאת קרקע בחינם לחברת "לודויה" בחולון על-ידי בעלי קרקע פרטיים, בעת הקמת העיר חולון, על מנת ליצור מרכז תעשייתי וכח משיכה למשתכנים פוטנציאליים סביב המפעל.
 - קק"ל הקצתה קרקע למתיישבים במחירים סמליים, כך נהגה קק"ל מאז ראשית ההתיישבות היהודית, כך נהג הברון רוטשילד במושבות הברון, כך נהגה המדינה בשנות ה-50 בהתיישבות בשיכונים ושכונות עולים ברחבי הארץ, וכך נהגה המינהל באזורי פיתוח.
- ניתן להפחית מחירי קרקע וליצור דירות באמצעים עקיפים כגון:
 - שיווק קרקע לקבלנים בעיסקאות קומבינציה ויצירת מלאי של דירות להשכרה (הדבר דורש פיקוח עליון, ניהול נכסים ושיווק).
 - מסירת קרקע ללא תמורה לתקופה קצובה לבנייה להשכרה (דוגמת עסקת וולפסון - בניין עיריית תל-אביב).
 - הקטנת שיעורי המיסים, כגון: מיסי שבח והכנסה ל-10%-25% לקרקע שתיבנה תוך תקופה קצובה. הדבר יעודד את בעלי הקרקעות ואת הקבלנים שיש להם מלאי עסקי שנרכש לפני שנים רבות, לשווק לשוק. הגדלת השיווק תגדיל את הכנסות האוצר וזה יגדיל את היקף הבנייה בקרקעות הזמינות.
 - יצירת תחבורה נוחה חולה כגון רכבת פרוורים ורכבות מהירות - התשתית יקרה אך ניתן לשווק זיכיון ליומי חוץ, תמורת הפעלה לפרק זמן קצוב.
 - הקצאת אתרי בנייה גדולים לתקופה של כ-10 שנים תוך קביעת שווי קרקע מוסכם מראש. הדבר יוצר אפשרות תכנון בנייה לטווח רחוק, ארגון אופטימלי של הבנייה תוך ניצול הציוד, יציבות במחירים והוזלת הבנייה.
 - יצירת מוטיבציה כלכלית ליוזמים יהודיים מכל העולם, לכנות בנייה להשכרה, תמורת תשואה כלכלית ראויה על ההשקעה בבנייה בלבד, כשהממשלה מחכירה את הקרקע ללא תמורה לתקופה של כ-10 שנים.

מצב שוק המקרקעין בשלבי הקליטה הנוכחיים

- היקף העלייה העולה על כל דמיון ורצון הממשלה לפתרונות מהירים, גרם לכלבול בשוק המקרקעין, כשהמדיניות נראית כבלתי מגובשת והציבור מצוי ב"ערפל קרבי".
ניתן להצביע על מספר הישגים בתחום קבלת ההחלטות כדלהלן:
 - דחק הליכי בנייה - החקיקה באה במקומה וכבר הושגו יעדים לאומיים בתחום מחירי הקרקעות.

אלפי יחידות דיוור באזורים חקלאיים ועירוניים עם תשתית זמינה, אושרו לבנייה למגורים. התוצאה היא שרקעות פרטיות שחררו לבנייה בהיקפים שלא ידענו דוגמתם. השוק הפך לשוק קונים ומחירי קרקעות לבנייה בשולי הערים הסטילטיות לתל-אביב ירדו לכדי 23% יש להניח כי מחירים אלה ירדו במהלך השנתיים הבאות בהן תופרשנה קרקעות לבנייה. הורדת המחירים תקל על הקליטה היוזמה, לפיה נקלטו עד כה מרבית העולים.

2. ההחלטה על מענקי בנייה לקבלנים המסיימים בנייה ציבורית תוך 7-12 חודש, יצרה תופעה חדשה של בנייה מהירה, מתועשת ומתחכמת ואנו מתקרבים לעירן בו יוקם בית מגורים תוך חודשים מספר בדומה למקובל באירופה וארה"ב.

3. קיים פיגור גדול בהתחלות בנייה ביחס למתוכנן. יש להניח שיהיה צורך להוריד את סטנדרד הבנייה הגבוה יחסית הקיים בארץ ולעבור לבנייה קלה, כולל קרוונים, כמקובל בארה"ב או לבנות את מסגרת הבניין ולהשאיר עבודות גמר פנימיות למשתכנים, דוגמת סינגפור והונג-קונג. נראה שנורמות בנייה למגורים תשתננה.

4. אין רואים השקעות בתעשייה. הקליטה הנוכחית היא דווקא במפעלים קטנים שלא נהנים ממענקים והלוואות. משקלם של מפעלים קטנים הוכח בעולם כולו. 90% מהעובדים בעשור האחרון באירופה וארה"ב נקלטו ע"י יזמים קטנים בשירותים ובסקטור העסקי. יש לעודד גם בעלי מפעלים קטנים.

5. פטור ממס הכנסה על שכירות למגורים - בעלים של דירות בודדות העמידו לרשות העולים דירות למגורים בהיקפים מדהימים, וניתן לאמר כי דירות אלו פתרו את רוב הבעיה של הקליטה היוזמה.

דמי השכירות הוכפלו בשנה האחרונה ובעיקר בדירות בינוניות ומטה, בשולי הערים. בדירות קטנות עלה שיעור דמי השכירות השנתיים מ- 3% ל- 10% ואף יותר מכך. דמי השכירות למגורים הופכים לכלכליים ויש להניח שהתנהגות השוק תגרום לעידוד הבנייה להשכרה.

6. טרם נשמע קולם של הקיבוצים והמושבים המחזיקים קרקעות זמינות לבנייה בהיקפים עצומים. קיימת הנחה שהם חרשים מפגיעה במרקם החברתי. מן הראוי היה שכמו תמיד יהיו הם מן הנחשונים. התיישבות רחבה בישובים חקלאיים, תחוק גם את ההתיישבות העובדת, תעזור לפתח אמצעי-יצור תעשייתיים, ותאפשר לספק כח אדם ברמה אירופית.

לסיכום

למרות העצבנות התוקפת את המנהיגות בעניין קליטת העלייה, הצלחנו עד כה לתת קורת-גג ליותר מ- 100,000 עולים, ללא זעזוע של ממש.

הציבור חייב להיערך לקליטה כלכלית ומנטלית. יש להימנע מריכוזיות-יתר (דוגמת מזרח אירופה ורוסיה). יש לעודד גם מפעלים קטנים לקליטה. גם מינהל מקרקעי ישראל חייב להגמיש את עמדותיו ולהקצות קרקע מהר ובזול (אין טעם להחזיק קרקעות במאגר כשקרקעות אלה נועדו לעם כולו).

למזלנו, הננו זוכים לקבל מן המוכן עלייה של בעלי השכלה גבוהה ובעלי נסיון בתחומים רבים. באם נשכיל, תהא קליטתם בתעסוקה קלה מבעבר ותוך זמן קצר יתפכו ליצרנים ולקולטים. גם במושגים כלכליים קרים, ההשקעה בהם מבטיחה.

האמנם קיים מחסור בקרקע לקליטת העלייה?

דניאל מורגנשטרן-יועץ כלכלי

פתח דבר

מילים אלה נכתבות בעיצומם של ימי הקרבות במלחמת המפרץ. בין מטח טילים אחד למשנהו, אנו מסכמים את מספר העולים שהגיע לישראל בינואר 1991, מבלי להסתיר את תחושת האכזבה על המספר הנמוך של העולים 'רק' 15,000 וזאת בחודש כה קשה למדינת ישראל. אין זה סוד כי אילמלא התרדרות מצב הבטחון באזורנו, היינו זוכים בינואר זה ל-40,000 עולים, שכן הגל האדיר הגיע כבר בדצמבר 1990 ל-30,000 נפש בחודש אחד.

נתונים אלה הפכו את התחזית של מיליון עולים ב-3 שנים לנתון מוחשי ולא נותר לנו אלא לקוות כי עם שוב השלום לאזור יתחדשו גלי העלייה כבימי דצמבר המרגשים. מטעם זה יש מקום להצגה מתודשת של שאלת השאלות בנושא המדיניות הקרקעית בישראל: האמנם קיים מחסור בקרקעות לקליטת העלייה ההמונית בישראל של ראשית שנות ה-90 מאמר זה ינסה לנתח את הסוגיה ממספר היבטים ולהשיב על שאלת-יסוד זו.

מה נשתנה ?

נתוני העלייה דלעיל מזכירים במשהו את גלי העלייה ההמונית בשנים הראשונות לקום המדינה, אלא שאיזכור זה נגזר רק מסדרי הגודל המספריים של העלייה הנוכחית. העלייה הנוכחית שונה באופייה מכל קודמותיה: מדובר במשפחות קטנות יחסית, בריבוי משפחות חד חוריות אך מעל לכל, במשקלם הגבוה של בעלי המקצועות החיוניים והאקדמיים אשר מביאים עמם הון אנושי רב, שחובה עלינו להביא לניצולו המירבי.

בכל זאת יש מן הטעם לרענן וזרונונו במעט מספרים על סדרי הגודל של העליות 'ההמוניות':
לוח מס 1:

העליות ההמוניות לישראל 1948-1990	
מספר העולים	השנה
101,828	1948 (15.5-31.12)
239,578	1949
170,213	1950
175,129	1951
-----	-----
72,591	1957
-----	-----
37,895	1970
41,930	1971
55,880	1972
54,886	1973
31,979	1974
-----	-----
202,000	1990

אותם 239,000 העולים של שנת 1949 הגיעו למדינה שנרבית חלקיה היו ריקים כליל מאוכלוסין (הנגב למשל) או שהם היו מיושבים בצפיפות לא גבוהה על-ידי אוכלוסייה ערבית שנותרה כאן לאחר תום מלחמת השחרור, אך היו ריקים כליל מיהודים.

לעומת זאת 202,000 העולים של 1990 מגיעים למדינה המונה 4.5 מיליון נפש מהם 3.8 מיליון יהודים (לעומת 0.75 מיליון בינואר 1949), עולי 1990 מגיעים למדינה שכמעט כל מאגרי ומשאבי הטבע לפיתוח חקלאי מוצבים בה כבר; שתפרוסת הישובים העירוניים שלה לא רק מכסה את כל אזוריה במידרג היארכי-אורבני, אלא יש הגורסים כי בישראל מספר רב מדי של ערים ויש אף להביא לצמצומן; בישראל של 1990, המטרופולין גדול אף במונחים בין-לאומיים - אגד הערים של גוש דן מונה בינתיים 1.75 מיליון נפש או קרוב למחצית מכלל האוכלוסייה היהודית, בעוד אשר אגד הערים הצפוניים שבין טירת-הכרמל לעכו מתקרב במהירות ל-1/2 מיליון תושבים, זאת יחד עם מחצית המיליון היושבים בירושלים, נותנים תמונת מצב של חברה אורבנית למדי. שאלת השאלות היא אם כן: היכן יתיישבו מיליון העולים הנמצאים בדרכם לארץ?

שמירה על עקרונות תכנון

יש להימנע בכל מחיר מעשיית טעויות בלתי-הפיכות כאלו שנעשו בראשית שנות ה-50 בלחץ העשייה הגדולה, כשהיה צורך במענה-מהיר והאמצעים שעמדו אז לרשות ממשלת ישראל והמוסדות הלאומיים היו דלים. לפיכך יש לחזור ולהדגיש את העמידה על העקרונות וקווי התכנון כדלקמן:

1. שמירה על יעדי אכלוס מדיניים.
2. שמירת אופייה הציוני של מדינת ישראל.
3. שמירת קרקע הראויה לעיבוד חקלאי.
4. שמירה קפדנית על מקורות המים של המדינה.
5. עצירת השואה האורבנית בגוש דן בכלל, ובמישור החוף בפרט.
6. הימנעות מהגדלת מספר הישובים העירוניים בישראל.

1. יעדי אכלוס מדיניים

אנו מעדיפים שימוש במונח זה על פני השימוש במונח הנדוש והשהוק משהו, של פיזור האוכלוסייה - ולו בשל הקונוטציה השלילית של הפיזור, כלומר לפור באופן מלאכותי גורם הנוטה מטבעו להתכנס. ואילו אנו טוענים שאכלוס על פי יעדים מדיניים, הוא בעל משמעות חיובית מטבע הגדרתו.

אין עוררין על הקביעה כי היעד המדיני הראשון הדורש חיזוק דמוגרפי ואורבני כאחד הוא דווקא ירושלים בירת ישראל. 506,000 תושביה שלמעלה מ-145,000 מהם אינם יהודים, תהיה היעד הבא ללחץ מדיני על ממשלת ישראל מצד מדינות שונות בעולם. זאת להזכיר, כי גם ערביי ארץ ישראל טרם ויתרו על הרעיון שירושלים תשמש בו זמנית גם כבירת המדינה הפלסטינית העצמאית שפירושה המעשי הוא חלוקתה מחדש של העיר.

הוא הדין באזור הגליל ההררי ש-74% מתושביו אינם יהודים, על אף קיומם של מספר ישובים יהודיים עירוניים מוצלחים כמגדל העמק, נצרת עלית וכרמיאל.

מלחמת המפרץ הוכיחה יותר מכל את דיוניות הישובים היהודיים ביהודה ובשומרון כאשר גם כאן, כבמקרה של ירושלים, ישנה חשיבות עתידית למימד המספרי של התושבים היהודיים בכל שיקול מדיני, שצריך לקחת בחשבון חליפות פתרון לחבלי ארץ אלה. אין זה סוד כי מאגר העולים מהווה את הפוטנציאל הישובי העיקרי להתיישבות הנוספת ביהודה ובשומרון.

כנגב אין זו התמודדות דמוגרפית עם בני עם אחר אלא עם כח המשיכה של הישובים העירוניים ובראשם העיר באר-שבע, מול כח המשיכה של מרכז הארץ וישובי מישור החוף. אלה האחרונים יציעו

תמיד מגוון רחב יותר של חזמנויות אורבניות של מקומות עבודה ומקומות להוצאת הכסף. מולם מציע הנגב יחידות באקלים הפיסי והחברתי והצטרפות לחברה בהתהוותה.

2. שמירת אופייה הציפני של המדינה

מדינת ישראל של שנת 2000, כרצף אורבני אחד המתחיל מאזור אשדוד או אשקלון וקרית גת בדרום ונמשך כמעט ללא הפסקות, עד לגבולות עכו - נהריה בצפון, ומכיל כ-2/3 מהאוכלוסייה היהודית של המדינה, לא רק שלא יהווה עוד כח משיכה להמוני יהודי הגולה, אלא שאופיו האורבני המכוער לא יהא שונה במאום מאופיים של אגדי ערים גדולים באירופה ובארצות הברית, רק ללא אותה רמת חיים. צורת חיים זו גם לא תהא חזקה דייה כדי לקשור את אלה שנולדו כאן וחיים פה מזה שנים הרבה - אל הארץ.

הבולט שבין קווי האופי היחודיים של ישראל היה חשילוב שבין ההתיישבות החקלאית לדפוסייה השונים, לדגם ההתיישבות העירונית במדינות המערב. כך נוצרה מוזיגה של חברה אורבנית מתקדמת הנשענת על הסקטור החקלאי לא רק כחיץ בין הערים, אלא גם כריאות ירוקות וכשורשים הסטוריים. המציאות של סמלי ערים, שמרבתן החלו כמושבות אינה מוחשית דייה לאזרחים של שנות ה-90, אשר הקשר שלהם לארמה בכלל (שלא לדבר כבר על חקלאות) רופף ביותר.

3. שמירת קרקע הראויה לעיבוד חקלאי

רשויות מקומיות ופרנסיהן, במיוחד במרכז הארץ, חברו לאחרונה ברצונם להרחיב את שטחי השיפוט ואת מספר התושבים - עם אינטרסים של יזמים פרטיים, חקלאים לשעבר ומתכננים - בנסיונות אין קץ להפוך קרקע שעדיין ראויה לעיבוד חקלאי, ובעלת מים זמינים - לקרקע לבנייה. על שולחן גופי התכנון במדינה, מונחת תכניות שונות לחיסולם של 30,000 דונם בעיקר בערים ובמושבות הוותיקות שבמישור החוף והפיכתם לקרקעות לבנייה לשם אפשר קליטת העלייה.

יש להתנגד למגמה זו מכל וכל כפי שנוכח בהמשך, לא רק שאין מחסור בקרקעות לבנייה לעולים אלא שבהנחת תכנוניות נכונות, נצליח לקלוט במדינת ישראל לא רק מיליונים עולים אלא יותר מזה. אמת, לאורך ציר הזמן קיימת בעיה של זמינות הקרקע לבנייה במרכז הארץ ובמישור החוף בטווח הקצר, אך מי אמר שכמענה למגמה הסטיכית של העולים והישראלים בכלל, להתכנס בגוש דן, יש לחסל את אחרוני שרידי החקלאות במרכז הארץ?

העיסוק בחקלאות אינו מן הרווחיים כבר מזמן ובשנים האחרונות מפרנס בדוחק את העוסקים בו. מטעם זה דווקא, "צמחה" בשולי המושבות והערים חממות ומשתלות, חוות סוסים ו"כפריות" הנשענות עדיין על העיסוק בחקלאות בצורה זו או אחרת. האם נתנו פרנסה הערים והמתכננים את דעתם מה משמעות תהא לנסיעת יוממי רמת השרון לעבודתם בתל-אביב בבוקר חזרתם עם ערב לאחר העלמותם מן הנוף של שדות תות השדה מדרך התות?

4. שמירה על מקורות המים של המדינה

מאז הותר הרסן בפיתוחן של ערי החוף ראשון לציון, נתניה ואשדוד, אל עבר מרחבי דיונות החול מזרחה לקו החוף, הולך ונמשך תהליך זה של כינוי מואץ שתוצאתו אחת: כיסוי שטחים הולכים וגדלים של קרקע חולית בבניינים, בכבישי אספלט ובמדרכות אשר כל כולם מונעים המשך חשיפת הקרקע למי הנגר העלי לשם מילוי החוזר של אקוויפר החוף. מאחר וניצול האקוויפרים לא רק שלא מצטמצם עם השנים, משפיע תהליך הבינוי המואץ על הרחבת הגרעון במאזן המים של המדינה ומביא במקרה דנן להמלחתו של אקוויפר החוף. יש לשמור על מאגרי המים של המדינה מכל משמר ולעצור כל פיתוח אורבני בלתי חיוני אשר יפגע באחד המאגרים. הדוגמה האחרונה לכך היא העיר מודיעין, כמו גם

תוכנית '7 הכוכבים', להקמתן של 12 ערים על ציר הגבעות המקביל לקו הירוק. כל אותם ישובים ממוקמים על אקוויפר חצר המכונה גם בשם 'ירקון-תנינים'. במקרה הטוב יביא פיתוחם לצמצום מיד שנה בשנה. של המיליון הטבעי החוזר שלו. אך במקרה הגרוע - עלול הביוב המטופל בחלקו או הבילוי מטופל, לחלחל ולזהם את האקוויפר עצמו.

מטעם זה יש להזהר שבעתיים בכל פיתוח אורבני באגן ההיקוות של הירדן בכלל והכנרת בפרט. רק לאחרונה אנו שומעים על תוכניות ההולכות ונרקמות להכפלת האוכלוסייה במרבית הישובים העירוניים בתוך האגן.

5. עצרת השואה האורבנית בגוש דן

שלא כבערי מטרופולין רבות בעולם המערבי, לא צלחו פרנסייהן של ערי אגד הערים גוש דן וציבור המתכננים, להתאים את תל-אביב רבתי להקפי התנועה החזויים בראשית שנות ה-90. לא כל שכן שלא לקראת שנת 2000 מטעם זה הולכת העיר תל-אביב ובעקבותיה מרבית ערי משור החוף, לקראת שואה אורבנית הגרמת להרס חמיקם העירוני, להתבצרות בלתי מבוקרת ובלתי מתוכננת של שימושי הקרקע, לחידולן תחבורתי במשך מספר גדל והולך של שעות משעות היממה ואחרון אחרון אך חמור מכולם, לבריחת התושבים אל הפרוורים ואל ישובים פרווריים, באופן המצביע בבירור על התהוותו של דגם מגורים מפורוור. דגם זה מתאים אולי למספר ערים בתוף המערבי של ארצות הברית (לוס אנג'לס למשל) אך לא לרמת החיים של מדינת ישראל בעידן של קליטת עלייה המונית מברית-המועצות, שכן הנחת היסוד היא של חתבססות מוחלטת כמעט, על הרב חפרטי בשל העדר תשתית כלשהיא לתחבורה ציבורית. טרם הומצאה בעולם תחבורה צבורית אשר תשרת ביעילות דגם מגורים שכזה, בו כולם יעובדים בכל מקום וגרים בכל מקום. שלא לדבר כבר על המחיר הגבוה שהיה דרוש לסיבסודה של תחבורה ציבורית שכזו לו התקיימה.

בישראל של 1991 קיימים כבר ישובי לויין לגוש דן בהם מגיעה רמת המינוע הממוצעת למשפחה ל-18 וכל אימת שחלק ניכר מכמות זו של כלי הרכב הפרטיים מגיעה לכבישי גוש דן ולרחובות הערים, הם הולכים ומתפוקקים. זהו בעצם טעם נוסף למניעת הקמתן של ערים חדשות בקו הגבעות או בכל אזור שהיא שיהפוך אותן לערי-שינה נוספות עבור מאגר מקומות העבודה של ישובי מרכז הארץ ויטיל מעמסה אורבנית מיותרת על האזור המפוצץ ממילא. באם יהא לאל ידינו למנוע צעד זה באמצעים תכנוניים, נצליח להעביר את המשאבים הכלכליים והדמוגרפיים לשם פיתוחם של אזורי הפריפריה בגליל, בנגב, בירושלים, ביהודה ובשומרון, שם תהא תרומתם אפילו חיובית.

6. הימנעות מהגדלת מספר הישובים העירוניים בישראל

כבר לפני 3 עשורים גילה משרד הפנים את סוד היעילות הטמון בגודלה של הרשות המקומית. יעילות זו אינה נגזרת רק מהחסכון בהחזקת ראש הרשות ונבחריה, אלא נובעת במישורין מהעובדה שככל שהמנגנון המוניציפלי גדול יותר, במונחים אבסולוטיים - באותה מידה קיימת סבירות שהוא יתנהל גם על פי אמות מידה של מינהל תקין ויעילות מינהלית. פועל יוצא מכך היא עלות נמוכה יותר פר-תושב באספקת כל אחד מהשרותים המוטלים על הרשות המקומית.

לפיכך אוחדו קרית-עמל וטבעון לקרית-טבעון, פרדס-חנה וכרכיר, מבשרת-ירושלים ומעוז-ציון ואילו, כיום עומד על הפרק איחודן של לוד ורמלה, טבריה ומגדל, קרית אונו וגבעת שמואל וכו'. זה כבר אינו סוד שיכפר ורדים בן 1000 משפחות (וזהי הקיבולת המתוכננת שלו) לא רק שאיננו כפר, אלא שהוא ישוב עירוני לכל דבר. בהיותו ממוקם 2 ק"מ מבוליה העירוני של מעלות, לא רק שלא תרם לפיתוח ולחיזוקה, אלא בדיעבד הביא אף להחלשת התתיישבות היחודית באזור הגליל העליון המערבי, לעומת המצב האפשרי בו היה מתפתח כשכונה יחודית של מעלות אך בתוך שטחה

המוניציפלי.

ההוכחה לכך לקוחה מדגם הפיתוח של השכונות המערביות של העיר יבנה, המאוכלסות ברובן על-ידי קצינים בכירים וטייסות יוצאי צה"ל. אלמלא השכיל ראש העיר לשעבר לרתום אותם ליבנה - היתה יבנה דהיום נותרת כישוב מסגר שאינו נהנה מתנופת הפיתוח. דוגמא נוספת לכשל תכנוני הן 'מכבים' ו'רעים' שהיו צריכות לקום בצמוד לבית שמש כדי לחזקה ולא כדי להיות חיזוק למתכנניה של העיר מודיעין, זאת על מנת שהמעשה התכנוני שאותם מתכננים שותפים לו, ייטיב עם כיווני הפיתוח הרצויים למדינת ישראל.

די לנו בנסיון שנצבר במחצית השנייה של שנות ה-80, עם הפחתת האוכלוסייה של באר-שבע לטובת להבים ומיתר, כדי להבין שהמזימות התכנוניות להקמתה של העיר צפית במרחב שבין אשקלון-קריית-גת ובאר-שבע, רק תגרומנה להחלשת כל אחת מהערים הנזכרות וזאת שלא לצורך.

מהו דגם האכלוס המועדף

במרוצת שנות ה-80 התפתחה בישראל התפיסה של 'זילה' לכל דיכפין: לא רק במגזר הכפרי נקרא לפתע כל בית מט-לנפול בשם 'זילה' (העיקר שנשמר העקרון של מגורים צמודי-קרקע), אלא בערי הפיתוח ואפילו בפרוורים של ישובים עירוניים מבוססים, צצו להם כפיטריות שלאחר הגשם שכונות בנה-ביתך. גם מינהל מקרקעי ישראל לא נשאר אדיש לרצון הציבור ואט אט החל להוציא מכרזים למגרשים בודדים, לקבוצות מגרשים לבניית קוטגים טוריים, ולקומפלקסים של שילוב צורות מגורים בצפיפות נמוכה (עד 4 חידות ציור לדונם) - העיקר שישמר העקרון של 'זילה עם גינה קטנה'.

אין ספק כי צורת מגורים זו מחזקת את הזיקה של האזרח למקום מגוריו. היא מקובלת מאוד ביבשת צפון אמריקה: בארה"ב גרות כ- 75% מהמשפחות בבתים בודדים (שרובם בנויים אגב מעץ) אך ארה"ב היא תבזבזנית ביותר בקרקע. כל עוד היה הגידול השנתי באוכלוסייה היהודית זעום בשל הקילוח הדק של זרם העולים, אשר היה בדרך כלל נמוך ממספרם של היורדים (הנאמדים בכ-15,000 נפש מדי שנה) - ראה לוח 2 בהמשך, לא היתה בכך בעיה כלשהיא. אך מעת שהקפי העלייה החזויים ב-3-4 השנים הקרובות נאמדים במיליון עולים, מתהפכת תמונת המצב על פיהו

לוח מס 2

העולים לישראל 1985-1990

מספר העולים	השנה
10,017	1985
10,142	1986
12,953	1987
13,794	1988
24,426	1989
202,000	1990

לא רק שאין די קרקע בנמצא ליישובם של מיליון העולים באותו דפוס מגורים שנעשה כל כך חביב עלינו הישראלים, אלא שלפתע פתאום לא יהא גם מצאי מספיק של קרקעות לתכנונית 'בנה ביתך' עבור כל הישראלים החפצים בכך. באשר לעולים, בל נשכח כי יהודי ברית-המועצות מגיעים מערים ומרבייתם אף מערים גדולות, בהן היו רגילים לגור בבתים רבי קומות, בדירות ועירות בעלות שטח מצומצם שהיה דומה יותר לשטחן של דירות העולים בישראל במחצית השנייה של שנות ה-50 (בשנת 1955 שטח דירת העולים הממוצעת הגיעה ל-40.3 מ"ר, ב-1957 ל-37.8 מ"ר וב-1959 ל-47.3 מ"ר). כמעט ונשכח מאתנו שעד לפני שנה עלה שטח דירת העולים הממוצעת על 80 מ"ר ורק מעטים מהישראלים

ומהעולים כאחד - היום מוכנים להסתפק בדירת 3 חדרים בדלית ברירה נאלצת ממשלת ישראל להכריז מחדש על משטר "צנע" גם בתחום הדיור ולחזור לדירות של 50 ו-55 מ"ר ליחידה, כבשנות השישים (בשנת 1961 היה שטח הדירה הממוצעת 50.3 מ"ר ובשנת 1966 - 55.6 מ"ר). אין בכך פגם כשלנגד עינינו ניצבת מטרה לספק דיור לכל, כשהאמצעים העומדים לרשותנו מוגבלים ומצומצמים.

התיזה

עתה נשוב לתיזה היסודית: האם קיים מצאי מספיק של קרקעות במדינת ישראל כדי ליישב בה מיליון תושבים מבני העלייה הרוסית ב-4 עד 5 השנים הבאות, מבלי לפגוע באף אחד מעקרונות התכנון שהתוונו לעיל, במילים אחרות:

- מבלי לחסל את מלאי הקרקעות החקלאיות שבמושבות הוותיקות בערים וביניהן כבמקרה של אור-יהודה, התאוה לבלוע את רמת פנקס בת 130 המשפחות, במחיר 2000 הדונמים החקלאיים הצמודים לה ?

- מבלי לבנות ערים חדשות ומיותרות, שתפגענה באוגרי המים של המדינה ?

- מבלי לחנוק את מישור החוף ואגד הערים בגוש דן ולמנוע את פיתוחם של אזורי הפריפריה של מדינת ישראל?

התשובה תהא בהכרח כן והיא מורכבת מ-3 רכיבים:

א. הגדלת הצפיפות ליחידת שטח.

ב. הכפלה מאסיבית של ערי הפריפריה.

ג. מיחזור קרקעות של אזורים טעוני שקום.

א. הגדלת הצפיפות ליחידת שטח

אם בשנות ה-50 נבנו שיכוני העולים בגובה ממוצע של שתיים עד שלוש קומות, היו שיכוני שנות ה-60 בני 4 קומות בממוצע, שיכוני שנות ה-70 בני 5 ו-6 קומות ובשנות ה-80 אנו מוצאים שיכונים המתנשאים לגובה 7 ו-8 קומות. ניתן בהחלט להמשיך מגמה זו ולקבוע כי במקומות ישוב מישוריים או ביישובים הרריים בהם אין קיים חשש לפגיעה נופית, יש לשאוף להגיע למבני שיכון שיתנשאו לגובה 12-15 קומות. למותר לציין כי על מנת לשמור על פרופורציות נאותות יש לרווח את הבניינים ולהגדיל בהתאם את המרחק שבין כל 2 בניינים סמוכים. את מרביתו של מרחב זה יש לנצל כשטחים ירוקים פרטיים ו/או צבוריים לרווחת התושבים. אין ספק כי דווקא בעזרת הבנייה לגובה ניתן להקנות איכות בנייה ורמת חיים גבוהים יותר מאלו שניתנו בבתי השיכון המכונים "רכבת", שנבנו בשנות ה-50 וה-60 בגובה אחיד וכמעט ללא מרווח לגינות ולנוי והעיקר - להגדיל את הצפיפות ליחידת שטח בשל המחסור שנוצר בגורם היצור קרקע. גם מטעם זה הננו פוסלים את החלק מתכניתם של פרופ' רענן וייץ והאדריכל דוד רוניק, המתייחס לדגם הבינוי של פרויקט "שערי ירושלים" אשר מדבר על בנייה צמודת קרקע של כמחצית היחידות (20,000), כשהמחצית תהיה של בתים בני 3, 4 ו-5 קומות. האם לשם כך יש הצדקה ל"פלוש" לאזור בתול בנופיו ההרריים של הרי יהודה בסביבות הר סנסן?

ב. הכפלה מאסיבית של ערי הפריפריה

המאמר המקראי "בעת בלותי היתה לי עדנה" נאמר במקורו על שרה אמנו, אך הוא מתאים גם לתכנית תפרוסת האוכלוסייה ובמיוחד לתכנית המתייחסת לאוכלוסיית ישראל בת 7 מיליון תושבים. התכנית האחרונה נשלפה מן המגירות בהן הספיקה כבר להעלות אבק, במקור נקבעה שנת 2010 כשנת יעד להתממשות התכנית, אך בדומה לקודמתה - תכנית פריסת 5 מיליון תושבים ב-1992, אינה מצטיינת גם היא בחזון רב ובמעוף, שכה דרושים לתכנית ארוכת טווח. על מנת לחזק יעדים לאומיים בפיתוח בגליל, בנגב, בירושלים, ביהודה ובשומרון - דרושה תכפלת האוכלוסייה בחבלי ארץ אלה. מאחר

ועסקין בטווח של 20 שנה, היינו צופים כי ירושלים תמנה אז מיליון נפש ולא רק 760,000 שמהם כבר כיום, קרוב ל-150,000 אינם יהודים; באר-שבע בת רבע מיליון תושבים תהא בעלת כח משיכה מספיק שיאפשר לערי הלוויין שלה, ערד דימונה, אופקים, נתיבות רהט ושדרות - קיום מכובד הנסמך ונתמך על-ידי המטרופולין של בירת הנגב. בדרך כלל אין מחסור בקרקעות פנויות לפיתוח לכל אחת מהערים שמנינו כמו גם לירוחם ולמצפה רמון.

שונה לחלוטין תמונת המצב בגליל: כאן דרושה הכרעה מדינית שתגדיר את כרמיאל כבירת הגליל ותפנה אליה את כל משאבי הפיתוח המיועדים לגליל תוך ריכוז מירבי של המאמצים. צריך להיות יעד, להביא את כרמיאל תוך 5 שנים לאוכלוסייה של 100,000-120,000 נפש - כגודלה של באר-שבע כיום, על מנת שבסוף שנות התכנית, בשנת 2010, תגיע אף היא לרבע מיליון נפש. רק כך ייווצר משקל דמוגרפי משמעותי לאוכלוסייה היהודית בגליל ההררי ונוכה לאותו מוקד צמיחה (Growth Pole) גלילי, המקביל למעמדה האורבני של באר-שבע בנגב.

הליכה בכל דרך אחרת תהא לפיזור מאמץ ולבזבוז המשאב הבלתי חוזר הניתן כיום להכוונה: עליית יהודי ברית-המועצות. אין כל הצדקה להזריק חמצן ליישובים שמלכתחילה קשורה הקמתם בטעות תכנונית. כזו היא שלומי עם 2,300 תושביה או חצור הגלילית בת 7,000 נפש שצריכה היתה להישאר צמודה לקרית שמונה. התכנית המיעדת לצפת 55,000 נפש לעומת 17,000 תושביה כיום, אינה אלא חלום בהקיץ, שכן אין בגוש ההררי של הר כנען מקום פיסי בו ניתן למקם רבבות אלה - אלא במחילות תת קרקעיות. לכך בוודאי שלא התכוונו המתכננים. גם נצרת-עלית עם 70,000 נפש וטבריה בת 70,000 נפש תהוונה פגיעה נופית אקולוגית קשה בגליל בכלל ובאגן ההיקוות של הכנרת ולכן יש לשנות יעדי תכנון אלה ולחזור ולרכוז מאמץ בכרמיאל בעלת כל הנתונים הטבעיים להצלחת. עם זאת, נהיר לנו כי במקרה זה יהיה צורך לפגוע גם בקרקעות חקלאיות בבקעת בית-הכרם ובשולי ההרים היורדים אליה ואנו נוטים לקחת מגבלה זו בחשבון, תוך הדגשת החובה למועורה כמקרה יוצא דופן שאינו מלמד על הכלל.

המשך פיתוחם של יישובים כיקנעם, טירת-הכרמל, אור-עקיבא, אור-יהודה, יהוד, אזור וכו', על-ידי הפניית משאבים של בנייה צבורית, יהא גם מן הבזבוז ברמה הלאומית וזרזו ההחמצה הגדולה של ההזרמות האחרונה, לאפשר למדינה פיתוח אזורי מאוזן. מטעם זה אין להשלים עם גידולן הפרוע של נתניה וחולון לערים בנות 210,000 נפש כל אחת; ראשון-לציון ובת ים ל-200,000 נפש כל אחת; פתח-תקוה ל-180,000 נפש והרצליה ל-120,000 נפש. כל זאת מעבר להכפלתה כמעט, של אוכלוסיית תל-אביב מ-315,000 נפש כיום ל-550,000 נפש בשנת היעד 2010 כל מי שהתווה סדרי גודל אלה, לא הטריח עצמו מומן בכביש מס. 2 בכל שעה משעת היממה או שאינו מבין מה ערך יש לאיכות חיים אורבנית במטרופולין גווע.

ג. מיתוזר קרקעות של אזורים טעוני שיקום

מאחר והמיתוס, שקיים בארץ שפע של קרקעות לפיתוח עירוני לבנייה למגורים ולכל שאר השימושים, התנפץ לרסיסים עם פרוץ גלי העלייה הראשונים מברית-המועצות ומאחר ואנו מטילים על עצמנו מגבלות מרצון כפי שנמקנו לעיל, לא נותר לנו אלא ללכת בנתיב חדש של מיתוזר קרקעות של אזורים טעוני שיקום, תחת חיסולן של הרזרבות האחרונות של חולות הים של תל-אביב וכיסוין יבים ושמש' (פרוייקט Sea & Sun). היה זה מן התבונה להכריז על שכונות דרום תל-אביב ומזרחה (פלורנטיין, שפירא, קרית-שלום, התקוה, הרכבת ובמובן מסוים אפילו מונטיפיורי וביצרון). כעל שכונות לידה-תכנון. אין כל הצדקה להמשך קיומו של מצב בו ממשכים לקיים צפיפויות דיור נמוכות כל כך, באזורים כה מרכזיים בתל-אביב. כלל זה נכון גם לגבי ערים אחרות בארץ ובמיוחד לגבי ירושלים (שכונות הקטמונים למשל).

בתהליך התכנון מחדש יש לאתר ולסמן משבצת קרקעית מספיק גדולה, אשר תאפשר בניית

קומפלקס משולב של מגורים ושרותים אישיים לשכונה, במבנן חדש של רכי קופות אשר יוקם לאחר שהשטח יפונה מאותן משפחות שבתיהן ממוקמים בו כיום אשר יוצו באופן ריאלי, באמצעות הבטחת דיור חילופי במבנן החדש או, בכסף מלא, למותר לציין כי מלאכת האיתור תצליח רק בתנאי שהקף הפיצויים שצריך לשלם, למפונים לא יעלה על אופטימום מסוים ותוטח מחירות תתחליף. הדוגמאות של לוח הזמנים של פינוי שכונת מנשיה בתל-אביב ושכונת ממילא בירושלים, ממחישות את אבני הנגף שבתהליך הרה-תכנון. פיתוח רכי הקומות במבנים המתוכננים לגובה של 12-15 קומות, לא רק שיגדיל את פוטנציאל האכלוס באותן שכונות ובעיר כולה, אלא יהווה בבחינת הזרמת דם חדש שונה ומגוון לאוכלוסייה מזדקנת ושוקעת ויהווה, תוך כך, גם שיקום חברתי לתועלת האוכלוסייה הוותיקה ולשיפור רמת השרותים עבורה.

אם התרשם הקורא כי בכוונתנו להמליץ רק על שכונות מגורים כעל אזורים לרה-תכנון הרי שישנה כאן אי הבנה: במרבית ערי הארץ הוותיקות קיימים אזורי מלאכה ותעשייה זעירה שהוקמו במקורם מחוץ לערים או בשוליהן והפכו, בעקבות ההתפתחות העירונית, ל'איים' בין שכונות מגורים. לפחות שכונות שהוקמו על קרקעות לאום, ראויות לעבור תהליך של רה-תכנון ושינוי יעוד, לשם הגדרת קיבולת אורבנית והשלמת רצף של המרקם העירוני באותם קטעים בהם הוא נקטע כיום באופן מלאכותי. במקרה זה על מינהל מקרקעי ישראל להעתיק את אותן דוגמאות מוצלחות בהן נהגו יומים פרטיים: כך לגבי מתחמי 'עסיס' ו'ארגמן' ברמת גן ובבני ברק ההופכים לשכונות יוקרה.

לסיכום

על מנת לקדם את גלי העלייה המתרגשים על מדינת ישראל מקרב יהודי ברית-המועצות, יש לערוך שידוד מערכות במדיניות הקרקעית של הממשלה. לא עוד זיולה לכל דיכפוף ו'בנה ביתך' כאשר תחפוץ, אלא מדיניות רציונלית של שימוש נבון יותר בקרקעות הלאום ובמיוחד במרכז הארץ ומישור החוף הצפוף ממילא ואשר מצטיין גם בקרקעות חקלאיות ובמים זמינים. באם יופנו עיקר מאמצי הפיתוח האורבני לאזורי הפריפריה בירושלים, בנגב, בגליל, ביהודה ובשומרון, תוך הגדלת הצפיפות המתוכננות גם בערי הפריפריה וגם בערים הקיימות, תוך מיחזור קרקעות של אזורים טעוני שיקום פסי וחברתי, נמצא כי קיים מאגר מספיק של קרקעות לבנייה לקליטת כל העולים שיגיעו לישראל בשנים הבאות, גם ללא יצירת פאניקה של מחסור לכאורה. או אז לא יהיה צורך לנסות ולדחוס את כל העולים החדשים לאותן המושבות הוותיקות שטרם הפכו לערים או ליישובם בכל הישובים העירוניים שבין חדרה לגדרה - כפי שמציעים בכירי הגאוגרפים בשגיונות ליבם.

עמדה בנושא תכנון פיסי במחוז תל-אביב, לצורך קליטת העלייה

דן רז, אדריכל

א. הצעה למטרות לאומיות, לפיזור האוכלוסייה

גלי העלייה אשר הגיעו בשנה האחרונה ואלה הצפויים, מחייבים שוב שיקול דעת היכן המקום המתאים ליישב את העולים. האם תהיה מדיניות הקובעת שרצוי ליישבם בפריפריה או, לחילופין, לאפשר להם להתיישב במרכז הארץ או, לאפשר להם אולי להתיישב במקום שיבחרו ללא הכוונה מגבוה.

התהליכים שהתרחשו במדינה בנושא פיזור האוכלוסייה במהלך העשור האחרון, מצביעים על שתי תופעות:

1. עזיבת הערים הראשיות ודלדול באוכלוסייתן (הדבר נכון לגבי תל-אביב וחיפה).
2. עזיבת עיירות הפיתוח בפריפריה, בגליל ובנגב.

האוכלוסייה בערים הראשיות יוצאת לפרוורים ולערי השדה, הנמצאות במרחק יוממות סביד ממרכזי התעסוקה המסורתיים בערים הראשיות. לעומת זאת, תושבי הפריפריה משרים עמדות ומתקדמים גם הם ומתיישבים בערי השדה הקרובות יותר למרכז הארץ.

התופעה מאופיינת בגידול משמעותי בערי השדה, סביב המטרופולין של גוש דן. אוכלוסייתן של ערים כגון ראשון לציון ורחובות בדרום, כבר סבא ורעננה בצפון, גדלה בעשור האחרון בצורה ניכרת. גלי העלייה האחרונים יכולים להוות הזדמנות בלתי חוזרת, לאיזון התופעות שהחזרו לעיל. כלומר, אם נשכיל מצד אחד לכוון את התיישבות העולים לפריפריה ולמרכזי הערים הראשיות שננטשו, כמו חיפה ותל-אביב, נגרום מצד שני לאיזון מחדש בתפרות האוכלוסין של המדינה עם כל היתרונות הנבועים מכך.

ב. יתרונות ריכוז ישוב העולים בפריפריה ובמרכזי הערים

היתרון בישוב העולים בעיירות הפיתוח בפריפריה, בולט במיוחד. חלק גדול מן המבנים נטושים וש אפשרות לשפץ מבנים אלה ולהחזירם לשוק הדיירות, לצרכי קליטת העלייה. בנוסף, אין מניעה לבנות דירות נוספות בעיירות הפיתוח. תכניות המתאר מאפשרות תוספת בנייה בהיקפים גדולים והקרקע נמצאת בידי המדינה ובדרך כלל איננה תפוסה, כך שללא כל קושי ניתן לפתח את הישובים השונים לצרכי העלייה. בנוסף, מערכות התשתית הציבורית לא היו מנוצלות בצורה יעילה ואף גרמו לבזבז משאבים. עם גידול בהיקף האוכלוסייה תיפתר אף בעיה זו ויעילות ניצול המערכות תגיע לאופטימום רצוי.

במקביל, ישוב העולים במרכזי הערים הגדולות, יחזיר לאזורים מתדרדרים אלה את התושבים אשר יפעילו מחדש את כל השירותים שחדלו לפעול וידחק את החדירה של פעילות בלתי רצויה (מסחר ותעשייה) לאזורי מגורים אלה, כמו כן ימנע הדבר פלישת גרמים שליליים לדיירות הנטושות. אוכלוסיית העולים היא ברובה עירונית ואקדמאית. החיים בערים הראשיות, כולל השתלבות בתעסוקה ובפעילויות שונות חברתיות ותרבותיות, יביא לקליטתם המהירה של העולים.

ג. המדיניות הקרקעית במחוז תל-אביב

במחוז תל-אביב מתגוררים כיום, כ-1,105,800 תושבים. שטח המחוז הוא 152,700 דונם. על פי תכנית 5' מיליון, יגיע המחוז לקיבולת של 1,250,000 תושבים. הצפיפות הגדולה מצד אחד והעדר קרקעות זמינות מצד שני, יוצרים לחץ על רשויות התכנון לאפשר נגישה בקרקעות המיועדות לחקלאות וכן לקרקעות המיועדות לרווחת הציבור. על כן, חייבת מדיניות התכנון המחוזית לשמור על עתידת קרקע לכל השימושים הצפויים, בנוסף לרזרבות שישמרו למטרות מחוזיות.

במחוז תל-אביב הגענו למצב שכמעט כל הרזרבות הקרקעיות מנוצלות. הצפיפות במחוז היא 72.4 תושבים להקטר (10 דונם), כולל שטחים חקלאיים מוכרזים. במידה ולא כוללים שטחים אלה, הצפיפות כפולה. עם אישור תכנית המתאר המחוזית המופקדת, יוותרו במחוז כ-25% מן הקרקעות שייעודם חקלאי. הצפיפות בשטחים המיועדים לפיתוח אורבני, תגיע לפיכך לכ-100 תושבים להקטר. צפיפות בסדר גודל דומה קיימת באזור פריז, שהוא אחד הצפופים באירופה.

לפיכך, המדיניות הקרקעית חייבת להביא למצב שבו לא תחסר קרקע זמינה למטרות השונות, בהתאם לתכנית המחוזית ובמחירים סבירים.

הדרך להשגת מטרות אלה היא:

1. לשמור בתוך הערים קרקע למטרות מגורים ושירותי רוחה לציבור, כנגד דחיקת שימושים אלה על-ידי בתי-מסחר ומשרדים.
2. לדאוג לקן כספית של הרשויות המקומיות, בעזרת מיסי השבחה, לרכישת קרקעות לצרכי ציבור, בהיקף שתואם את הגידול בצפיפות הבינוי למגורים.
3. לגרום לפיתוח הקרקע על-ידי פיתוח מערכות התשתית העירוניות ומערכות התחבורה, בכדי לאפשר שימוש יעיל בקרקעות המיועדות לשימושים השונים.
4. לשמור רזרבות קרקע ברמה המחוזית לצורך מערכות תחבורה אזוריות, לפינוי האשפה, לשטחים לקבורה, לאזורי נופש ולחופי רחצה, למסדרונות עבור קווי אנרגיה ותשתית ולנתיבי טיסה וכו'.

ד. הדרך לקליטת העולים במחוז תל-אביב

לאור המדיניות הקרקעית במחוז, עיקר המאמץ לקליטת העלייה, יבוא בדרך של העלאת צפיפות המגורים באזורים העירוניים ולא על-ידי נגיסת קרקעות חקלאיות מן הרזרבה המחוזית שהיא כאמור חיונית לתיפקודו הנכון של המחוז בעתיד.

חלקים מרכזיים בערים הוותיקות, בנויים בצפיפות נמוכה ויש אפשרות לנצל תשתית קיימת לתוספת מספר רב של יחידות דיור חדשות. בדרך של תכנון מחדש, תוך הוספת זכויות בנייה למגורים, אפשר לדעתי לצופף את מרכזי הערים הוותיקות ללא כל קושי. היתרונות הם:

1. ניצול התשתית הקיימת וניצול מוסדות הציבור העומדים על סף סגירה.
 2. מניעת יוממות למקומות העבודה והבידור.
 3. החייאת הערים תוך פינוי שימושים לא רצויים.
- למרות הקושי בתכנון אזורים תפוסים ומיושבים בחלקם, המחוז פעל בשיתוף עם הרשויות המקומיות על מנת לקדם ולאשר תכניות שהעלו את צפיפות המגורים והעניקו זכויות בנייה נוספות על הקיימות, בכדי לעודד הקמת מבני מגורים.
- עלי לציין במיוחד את עיריית תל-אביב, אשר העבירה עד היום, באמצעות הוועדה לתכנון למגורים, במסגרת חוק הליכי תכנון-הוראת שעה התש"ן 1990, 12 תכניות, הכוללות 3882 יחידות דיור. כמו כן אציין את עיריית רמת-גן, אשר העבירה לוועדה לתכנון למגורים, 6 תכניות הכוללות 1671

יחידות דיור נוספות.

בכל התכניות הללו ישנה הגדלת צפיפות ובחלק מהן יש שינויי יעוד מתעשייה משרדים ומלאכה, למגורים.

אסיים בתקווה שהעיריות, בעזרת מיסי ההשבחה שיגבו, יפתחו את התשתית הציבורית הדרושה לרווחת הציבור ובסופו של דבר נקבל, בעזרת העולים שייקלטו בערים הוותיקות, גם תושבים נוספים וגם תשתית ציבורית מתאימה.

אטלס עתודות הקרקע בישראל

מרכז אלישע אפרת

מאמר זה מתייחס לחוברת 'עתודות קרקע' של מינהל מקרקעי ישראל- אגף תכנון ופיתוח, מאוקטובר 1990. (היקף החוברת 133 עמ').

פרסום עדכני, יעיל ושימושי, הכין מינהל מקרקעי ישראל עבור מתכננים, בונים ואנשי מקצוע במשרדי הממשלה ובמוסדות ציבור אשר עניינם הוא עתידה של הקרקע בישראל. הוא בא להציג באורח סטטיסטי וקרטוגרפי את מלאי עתודות הקרקע שבניהול מינהל מקרקעי ישראל. אטלס עתודות הקרקע, שעודכן ופורסם באוקטובר 1990, הנו מסמך חיוני לתכנון ולהיערכות קלטיט העלייה ההולכת וגוברת. הוא גם דבר בעיתו, משום שהמינהל מופקד על הקצאות קרקע כחוק, עבור שימושים רבים ושונים. גם הוועדות המהירות שהוקמו לאחרונה לשם תכנון מגורים לעולים חדשים ולזוגות צעירים, זירזו את ההליכים הסטטוטוריים לאישור תכניות מתאר מפורטות והגדילו על-ידי כך את מאגר הקרקעות המתוכננות והזמינות. המדובר כיום הוא, על כ-443,000 דונם קרקע המיועדים לצרכי מגורים, תעשייה, מסחר, תיירות ושירותי ציבור וקהילה. קרקעות אלה נמצאות בכמות רבה יחסית במחוז הצפון: כ-153,100 דונם, במחוז המרכז: כ-96,000 דונם, במחוז הדרום: כ-69,600 דונם, במחוז ירושלים: כ-70,000 דונם, ואילו שטחים מועטים יותר נמצאים במחוז חיפה: כ-40,000 דונם ובמחוז תל-אביב: כ-13,000 דונם. האטלס מחולק לשישה פרקים, לכל מחוז פרק אחד עבור עתודות הקרקע שלו. לגבי כל מחוז ניתנת מפה כללית ועליה ציון איתורי עתודות הקרקע. המפה משמשת כמפתח לסדרה של מפות מפורטות הבאות בעקבותיה. בכל פרק ניתנים גם לוחות מפורטים ובהם ציון כל האתרים שבהם נמצאות עתודות קרקע בניהול המינהל וזאת תוך פירוט שם הישוב, שבו מצויה הקרקע, כינוי של האתר, מספר התכנית, שטח התכנית בדונמים, שטח הקרקע המיועדת למגורים עם אבחנה בין קרקע לבנייה וקרקע רווייה, דהיינו בנייה של מגורים בעלי שתי קומות או יותר ובנייה נמוכה למגורים שאינה רווייה וכן יעודים למוסדות ציבור, למסחר, לתעשייה ולתיירות. הבנייה למגורים מפורטת ביחידות דור, ואילו שטחי המוסדות והתעשייה מצוינים במטרים ריבועיים לבנייה. כן מופיעים בלוחות אלה, פרטים על מעמד התכנית, אם היא בהכנה, בהפקדה או בתוקף וכן תאריך מתן הסטטוס כמוגדר בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה - 1965. לא נכללו בלוחות יעודי קרקע חקלאיים, גנים לאומיים ושטחי צבא.

יעודי הקרקע לבינוי ולפיתוח ניתנים על מפות רקע ברורות, כאשר על גביהן נתחמו בצורה בולטת למדי גבולות שטחי הפיתוח הפוטנציאליים ושמות האתרים. נפרסת באטלס זה יריעה רחבה ומגוונת של עתודות קרקע בכל רחבי הארץ, העשויה לגרום להכוונת הפיתוח העתידי לפי יעד שטח ואזור, אל המקומות הרצויים. מי שמעיין באטלס זה, יוכל להתרשם למשל מן העתודות הרבות הקיימות סביב העיירה בית-שמש, משטחי ההרחבה של בית-שאן מכל עבריה, מן השטח הרחב בהר-גיבורים שבמעלה-גורית מול היקו הירוק שבאזור הר-גלבוע, מן השטח הפוטנציאלי הגדול הקיים ממזרח לצפת, משטחי ההרחבה שברוב המצפים בגליל, מהרחבתם האפשרית של כפר-ורדים ועפולה-עילית, מהרחבת אור-עקיבא מצפון וטירת-כרמל ממערב, וכן מתוספת הקרקע הגדולה המיועדת לגבעות רכסים, לנס-ציונה ממערב ומזרח, לצור-נתן שעל היקו הירוק במזרחו של השרון, לעיר מודיעין האמורה להתפרס בין גבעת-ענבה ועד לשילת, לראש-העין עם שורת הגבעות שמצפון וממזרח, כן ניתן להתרשם מתוך העיון באטלס, משטח החולות שבמערב ראשון-לציון או מהרחבתם הניכרת של אופקים ונתבות... האטלס מהווה למעשה, הצהרת כוונת רשמית של הממשלה, והוא בבחינת מסמך חיוני העשוי להוביל להיערכות נכונה לצורך קליטת העלייה.

מהדורה ראשונה של אטלס זה הופיעה באפריל 1990 ונראה שחידושה מעת לעת הוא חיוני על מנת

להציג את המצב המעודכן ביותר בעתודות הקרקע אולם, מן הראוי לשפר כמה דברים באטלס זה: מפות המפתח של המחוזות וכן כל המפות המפורטות, חסרות משום-מה קנה מידה קווי; (קנה מידה זה נחוץ לשם הערכה ראשונית של מרחקים ושטחים); כמו כן, אין התאמה מלאה בין האתרים המסומנים במפות המפתח לבין המפות המפורטות, (למשל במחוז ירושלים מופיעות מפות מפורטות של הר-עזר, נטף-כפירה, מבוא-ביתר, צור-הדסה, עדולם או תל-צפית, אך ללא סימון כלשהו במפת המפתח); במחוז חיפה יש מפה מפורטת של אור-עקיבא, אך גם לה אין סימון במפת המחוז, וכן הדבר לגבי מפות קציר, אום-אל-פחם, ערעה וסאלם.. אגב, מדוע השם טירת-הכרמל מוחלף בטירת-כרמל באותה מפה? דברים מעין אלה חוזרים גם במפות אחרות; גם לא מובן סדר הופעתן של המפות המפורטות בכל מחוז, האם מצפון לדרום? או אולי ממערב למזרח? לא נמצא לכך כל סדר גיאוגרפי הגיוני, גם כדאי לסמן בכל לוח מחוזי את מספר העמוד באטלס שבו מופיעה כל מפה מפורטת, דבר שיקל בהרכבה את ההתמצאות אולם, אין בכל אלה כדי לגרוע או להמעיט כהוא-זה מערכו ומחשיבותו של האטלס כמכשיר שימושי, יעיל ורב-ערך, לכל דורשי ההקצאות השקולות של הקרקע בישראל.

צמצום צריכת הקרקע בתכניות "בנה ביתך"

יהודה זיו

תכניות "בנה ביתך" מקובלות יותר ויותר ובמיוחד על הישוב הוותיק והמבוסס. הרשימה לבנייה צמודת קרקע תגדל ומאידיך אנו במצוקה של חוסר קרקע מספיקה למגורים ובמיוחד לסוג זה של מגורים. מצב זה מחייב לחפש פתרון חליפי למתכונת הקיימת של "בנה ביתך".

על הפתרון לתת מענה לשני צרכים בסיסיים:

- א. להשאיר את מתכונת הבית הבודד ללא שכנים וללא רכוש משותף.
 - ב. להשאיר בידי המשתכן פיסת קרקע לגינון ולכל המתלווה לכך.
- במתכונת הקיימת של "בנה ביתך" ניתן למנות מספר חסרונות:
- א. צרכן קרקע גדול ליחידת מגורים אחת - בין 400 ל-500 מ"ר.
 - ב. צרכן מים גדול יחסית עבור שטחי הגינון.
 - ג. בניית השכונה מסתיימת תוך מספר שנים רב יחסית, לפחות 5 שנים. (חלק מהמשתכנים חוזר בו או שאינו מסוגל לסיים את בניית ביתו).
 - ד. השכונה חסרת מראה ארכיטקטוני אחיד וסובלת ממגוון רב של צורות וסגנונות.
 - ה. שכונות "בנה ביתך" מרחיקות מהערים אוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית וכלכלית.

הפתרון המוצע

באזורים העירוניים יש לאמץ ולעודד את הבנייה הטורית צמודת הקרקע. הכוונה לבניינים טוריים בני 5-6 יחידות מגורים, כאשר רחב החזית כ-8 מטר בלבד. הקושי העיקרי בכך הוא, ההכרח לבנות את המבנה במשותף על-ידי כל המשתכנים בו זמנית ועל-ידי קבלן אחד. הפתרון לכך הוא שהחברה המפתחת תקים אף את שלד הבניין כולל גמר חיצוני, כך שכל דייר יוכל להשלים את בניית ביתו מבלי להיות צמוד לשכניו. הן בנוגע לקצב הבנייה והן בנוגע לתכנון הפנימי של הבית.

היתרונות בדרך זאת הם רבים. להלן עיקרים:

- א. השטח ליחידת מגורים יקטן ויהיה בגבולות 180 מ"ר ליחידת מגורים. בכך יקטן השטח ב-60% ממתכונת "בנה ביתך".
 - ב. צריכת המים לגינון תקטן בהתאם.
 - ג. מחירי הקרקע ועלות הפיתוח יקטנו למחצית כך שהתכנית תהיה פתוחה למגורי אוכלוסייה נוספים.
 - ד. בניית הבניין תסתיים בזמן קצר יחסית ולא תחזור התמונה של ערימות חומרי בנייה ושלדים בלתי גמורים כחלק מהנוף השכונתי.
 - ה. הבנייה המשותפת המבוצעת על-ידי החברה המפתחת תזיל אף את עלות הבנייה וגם תבטיח את איכותה.
 - ו. המשתכנים יהיו משוחררים מהזמנת תכנון ומכל הכרוך באישור תכניות להיתר בנייה וכן ישיגו חסכון כספי משמעותי.
 - ז. שכונת המגורים תקבל דמות ארכיטקטונית אחידה, ללא חריגות צורמות.
- ת החברה המפתחת תוכל לזוּם, במסגרת שירותיה למשתכנים, פרסום מכרזים לשלבי הבנייה הנספיים: אינסטלציה מים וחשמל, נגרות, טיח, ריצוף וכו', כך שלרשות המשתכנים יעמדו בעלי מקצוע במחירים שנבדקו והומלצו.

חלוקה חדשה של מיתחם "טליתא קומי"

חיים דנין - יועץ לענייני קרקע

בחודש יוני 1976 ביקשה חברת הכשרת הישוב שאטפל בביצוע החלוקה החדשה של מיתחם "טליתא קומי" לפי תכנית בניין ערים מס' 36 ב'. התכנית כללה את הקרקעות המוגבלות הבאות:

מצד צפון: רחוב אגריפס,
מצד מזרח: שורת הבתים ברחוב המלך ג'ורג' ורחוב המלך ג'ורג' עצמו,
מצד דרום: רחוב בן יהודה,
מצד מערב: רחוב מסילת ישרים.
בתכנית נכללו:

- שתי חלקות של חברת הכשרת הישוב שאותן היא רכשה ממינהל מקרקעי ישראל,
- חלקה אחת שהחברה רכשה מבעלים פרטיים (שתי החלקות הנ"ל וחלקה זו נרשמו בשם "בנייני מדות בע"מ, חברת-בת של חברת הכשרת הישוב),
- 15 חלקות של בעלים פרטיים,
- ארבע חלקות הדרכים-החלקות כלולות בגוש שומה מס' 30048 שלא נעשה בו הסדר מקרקעין והרישומים נעשו לפי "השיטה הישנה" בפנקס השטרות."

לאחר בדיקת התכנית, המפות לצרכי רישום שלפיהן נרשמו כמה מהחלקות וכן רישומי החלקות בפנקס השטרות, הוברר כי יש לעשות את הפעולות הבאות:

1. להכין מפות לצרכי רישום של החלקות הכלולות במיתחם "טליתא קומי", שרישומן אינו מבוסס על מפה או שלא נמצא להן רישום על-ידי מודד מוסמך,
2. לאשר את המפות ע"י אגף המדידות,
3. להקים מחדש את גבולות החלקות שרישומן מבוסס על מפות לצרכי רישום,
4. להכין מפת איחוד של כל החלקות הכלולות במיתחם ולחלק את השטח המאוחד לחלקות החדשות לפי תביע 36 ב' ולאשר לאחר-מכן את המפה על-ידי אגף המדידות אשר יקבע כי החלוקה תואמת את החלוקה שנקבעה בת.ב.ע 36 ב'.
5. למצוא את רישום החלקות 26 ו-138 או לדאוג לרישומן ברישום ראשון.
6. לבקש רישום ראשון של הדרכים אם לא יימצא להן רישום. הבקשה תוגש על-ידי עיריית ירושלים אם הדרכים הן ציבוריות.
7. להוכיח את מיקום החלקות שרישומן לא התבסס על מפות אלא על פרטי הרישום הטורקי וכן להוכיח כי גבולותיהן הנוכחיים תואמים את גבולותיהן הרשומים.
8. לקבל את אישור מהנדס העיר ומנהל לשכת התכנון המחוזית ירושלים, שמפת החלוקה החדשה מתאימה לתכנית 36 ב' כפי שמונתה בתקנון התכנית.
9. להגיש את כל המפות והמסמכים לרשם המקרקעין שיעבירם אל הממונה על המרשם, לשם קבלת החלטתו לביצוע האיחוד והחלוקה החדשה, לאחר תיקון הרישומים ורישום החלקות שאינן רשומות בפנקס השטרות.

הכנת המפות נמשכה זמן ניכר וזאת מאחר והמדידה הינה בשטח קשה, בנוי, בניינים וצריפים. כמה מהדיירים הפריעו לעבודת המדידה, אולם לאחר מאמץ, התקבלה מפה של חלקות 22, 23, 24, 25

שבבעלות חברת גוש 30048 חלקות 22, 23 בע"מ. לאחר עיון בתיקי הטאבו שבהם נעשו הפעולות בגין החלקות האלה ועיון ברישומים הטורקים המקוריים, הכנתי את הבקשה לתיקון השטח והגבולות כפי שמופיע במכתב המובא להלן בשם חברת גוש 30048 חלקות 22, 23 בע"מ:

לכבוד
רשם המקרקעין
ירושלים

א.ג.

הנדון: בקשה לתיקון שטח וגבולות

אנו החד"מ, חברת גוש 30048 חלקות 22, 23 בע"מ, מבקשים לתקן את רישום השטח והגבולות של אדמותינו בירושלים המפורטות להלן:

1. ספר 32 ירושלים דף 62 - גוש שומה 30048 חלקות 22 ו-23.
חשטת: 6,435.6 דונם.

חגבולות: צפון: חיה אל-אשכנזיה, ג'ירייס אלזונג'ירי ומנולי לשעבר ועתה יעקוב אל-סואביני, סלימן ברוך ואברהם בגרדי;

דרום: חג' חסן עבדו בן אחמד אל-טמאן לפנים ועתה חיים אהרן ולירו;

מזרח: אדמת בית ספר שרלוטה הגרמניה;
מערב: דרך פרטית חדשה.

2. ספר 32 ירושלים דף 63 - גוש שומה 30048 חלקה 24.
חשטת: 861.74 מ"ר.

חגבולות: צפון: ג'ירייס אל-זונג'ירי ועתה פיוזי הבוכרי;
דרום: ברגסן לפנים ועתה הקונה;

מזרח: שרלוטה ומנולי לפנים ועתה פלויס;
מערב: ברגסן לפנים ועתה הקונה;

3. החלקה הראשונה נרכשה ע"י ד"ר ארנולד מוּיא בן-אליהו לפי קושאן תורקי מס' 53 תשרי תני 322 דאימי מאת סלמן ולפל ברגמן בא-כח סרפיון אפנדי (העתק הקושאן רצוף).

4. החלקה השנייה נרכשה ע"י ד"ר ארנולד מוּיא בן-אליהו לפי קושאן תורקי מס' 82 כאנת תני 322 דאימי מאת סלים מנחם בן משה בנין (העתק הקושאן רצוף).

שתי החלקות עברו בירושה לשם יורשי המנחם ד"ר אהרן מאיר (ארנולד) מוּיא: מרג'ית איזקסון ואוג'ניה מוּיא ונרשמו בספר 32 ירושלים דפים 62 ו-63. הגב אוג'ניה מוּיא הורשה את חלקיה בשתי החלקות לבתה הגב מרג'ית איזקסון והיא העבירה את שתי החלקות לשם חברתנו.

הרישום התורקי לא היה מבוסס על מפה, וההעברות בספר האנגלי בזמן המנדט נעשה לפי פרטי הרישום התורקי.

5. אנו מצרפים בזה מפה לצרכי רישום שהוכנה עתה המראה את החלקות הנ"ל כאשר בין החלקות 23 ו-24 ובין החלקה 22 עוברת דרך הקימת זה למעלה מארבעים שנה ואשר היוותה בזמן הרישום התורקי חלק מהחלקות הנ"ל.

הגבולות הכלליים של חלקותינו הנ"ל הינן כיום כדלקמן:
צפון:

6. חלקה 25 - ברישום החלקה בספר 18 ירושלים דף 104 צוין - מדרום: סרפים אפנדי, הוא המוכר

לד"ר מוּיָא כנ"ל. במפת הרישום שבתיק 948/26 צוּיִן מדרום: ד"ר מוּיָא (סרפיון);
7. חלקה 28 - ברישום החלקה בספר 33 דף 103 צוּיִן - מדרום: אדמת ברגמן הוא המוכר המצוּיִן בקושאן התורקי 53 תשרין תני 322;
8. חלקה 132 - ברישום בספר 23 דף 139 צוּיִן - מדרום: דרך. כנראה היתה קיימת דרך שבוטלה במשך הזמן;

9. חלקה 138 - רישום חלקה זו לא נמצא עד עתה, אולם ברישום של חלקות 32 ו-33 בוגש 30048 מספר 74 דף 21 צוּיִן כי השכן מצד מערב יוהן פייז משיוף - הוא יורש של פייז הבוכרי הנזכר ברישום של חלקה 24 - ספר 32 דף 63, וברישום התורקי הקודם של החלקות 32 ו-33 הנ"ל - 56 תשרין אוול 1317 (ספר 13 תורקי דף 19) צוּיִן: מערב: פאיז אל בוכרי;

דרום:

10. חלקה 17 - ברישום החלקה בספר 18 ירושלים דף 178 צוּיִן - מצפון: ד"ר מוּיָא;

11. חלקה 18 - ברישום החלקה בספר 18 ירושלים דף 174 צוּיִן - מצפון: ד"ר מוּיָא;

12. חלקה 21 - ברישום החלקה בספר 18 ירושלים דף 173 צוּיִן - מצפון: ד"ר מוּיָא;

מזרח:

13. חלקות 4 ו-5 בוגש שומה 30048 - ברישום החלקות בספר 32 ירושלים דף 198 צוּיִן - מערב: ד"ר מוּיָא.

מערב:

דרך-רחוב מסילת ישראל.

הרישום של כל החלקות הגובלות עם חלקותינו הנ"ל, פרט לחלקה 138, מבוסס על מפות לצרכי רישום שאושרו בזמנו.
עלינו לציין כי החלקות הנ"ל רשומות בפנקסי מס רכוש החל משנת 1935 ואף לפני כן בפנקסי ה"ורקו" והן היו מוחזקות ע"י קודמינו עד העברתן לחברתנו ללא עורר ומערער, ומאז הן מוחזקות על-ידי חברתנו ללא עורר ומערער.
אנו מבקשים, איפוא, לתקן את רישום החלקות הנ"ל בשם חברתנו לפי הגבולות הנוכחיים המתוארים במפה לצרכי רישום הרצופה ולפי השטחים המצויינים בה.

בכבוד רב,

(-) חתימה וחזמת

חברת גוש 30048 חלקות 22, 23 בע"מ

לאחר חיפושים ובידורים נמצא רישום של חלקה 138 על שם פייז מוּיָא ורישום של חלקה 6 על שם יהושע בן רפאל יקו. שני הרישומים מבוססים על רישום תורקי ולא על מפות. הכנתי את תיאום הגבולות עם המצב הקיים והרי הפרטים:

חלקה 157: דרך בין חלקה 138 לבין חלקות 132 ו-143.

לאחר שהוכנה מפת החלקה, הכנתי בקשה לרישום ראשון שנחתמה על-ידי עיריית ירושלים. הבקשה פורסמה ב"לקט הפרסומים והודעות נשלחו לשכני החלקה. אחד השכנים הגיש התנגדות וטען כי הדרך הפרטית בבעלותו היא. מפקח בכיר באגף המרשם ברר את ההתנגדות ושמע עדות מאחת היורשות של אחד השכנים: לפי עדות זו, הדרך שימשה לכל השכנים במשך שנים רבות לבסוף הודיעו המתנגדים כי הם מבטלים את התנגדותם. המפקח לא הסתפק בזה והבאתי בפניו את ההוכחות הבאות:
א. שהגבול המערבי של חלקה 138 צוּיִן ברישום הטורקי משנת 1891 "סמטה ללא מוצא".
ב. שהגבול המזרחי של החלקות 131 ו-132, צוּיִן ברישום המנדטורי של החלקות כ"סמטה" ושרישום

התורקי משנת 1905, שקדם לחלוקה של החלקות הללו, צויין הגבול המזרחי כיסמטה'. כן צויין הדבר במפת חלוקת החלקות.

ג שברישומים התורקיים, כאשר צויין בתיאור הגבולות 'דרך' או 'סמטה' הרי אלה דרך או סמטה ציבורית וכאשר הסמטה או הדרך הן פרטיות, צויין במפורש 'דרך פרטית' או 'סמטה פרטית של פלוני או אלמוני'. לביסוס טענותי הגשתי רישומים תורקיים.

ד. הגשתי תצהיר חתום עי מר אלכסנדר כץ, מהנדס אזרחי ומודד מוסמך, ביחס למפת הרישום של החלקות 132, 142, 143, 144 משנת 1926 והתאמת הגבול המזרחי לגבול שבמפה אשר לפיה ייעשה הרישום הראשון של החלקה.

ה. במפת גוש השומה 30048 משנת 1936, מופיע השביל ללא מספר וברשימות מס הרכוש אין ברישום של השביל, דבר המוכיח כי הוא ציבורי ולא פרטי.

ו. השכנים בעלי החלקות 22, 138 ו-143 חתמו על מפת המדידה לצרכי רישום של החלקה 157 הנ"ל, אישרו את גבולותיה.

לאחר מכן החליט המפקח לרשום את החלקה בשם עיריית ירושלים כדרך ציבורית ונתן הוראות מתאימות לרשם המקרקעין לרישום החלקה.

חלקות 27 ו-28

לאחר חיפושים, מצאתי כי ישנו תיק טאבו מזמן המנדט שנשמר בגנוך המדינה ובו החלטות של מנהל מחלקת הקרקעות ביחס לתיקון השטח והגבולות, של חלקה 27 וחלקה 28 הכוללת את השביל שעל ידה וכן להקצאת חלק מהחלקות לדרך אגריפס הציבורית.

ביצוע התכנית 36 ב'

המודד המוסמך הכין שתי מפות לאיחוד חלוקה של החלקות שבתכנית: שלב א' כלל את החלקות 3, 4, 20-24, 26, 151 ושלב ב' כלל את החלקות מס' ארעי 1, 2, 9, 10 וחלקות מס' 25-28, 32, 33, 132, 138, 142-144. לאחר אישורן נגשנו לביצוע התכנית.

לאחר דיונים ממושכים בוועדה המחוזית לבנייה ולתכנון, אישרו מהנדס העיר ומנהל הלשכה המחוזית לתכנון את המפות לצרכי רישום כדלהלן:

א. חלקה 138 בגוש 30048:

1. בשם המנחם פייז מושיוף רשום בכרך 103 ירושלים דף 92 (לשעבר בספר תורקי 4 דף 8-34 ניסן 307 דאימי) הנכס שפרטיו כדלקמן:

העיר: ירושלים

השכונה: באב אל-חליל.

תאור הנכס: בית עם גינה.

הגבולות: צפון; דרך;

דרום: יעקוב ענצרה;

מזרח: מנאלי אלזאיר;

מערב: סמטה ללא מוצא.

השטח: 1,165 דונם.

הבעלים: הרוסי פייז מושיוף היהודי.

2. הנכס הנ"ל ידוע כיום בתור גוש מס' 30048 חלקה מס' 138, כמתואר בתכנית לצרכי רישום מס' 83/78 שהעתיקה רצוף בזה.

שטח החלקה: 1.272 דונם.
הגבולות: צפון: דרך מגוש 30074;
דרום: חקת 22, 32, 33;
מזרח: חקת 32, 33;
מערב: דרך - חלקה 157.

3. תיאום הגבולות:

הגבול הצפוני: לא השתנה - דרך - רחוב אגריפס;

הגבול הדרומי: תיאור הגבול הצפוני של הנכס הרשום בשם חברת גוש 30048 חלקות 22 ו-23 בע"מ בכרך 32 ירושלים דף 63 הוא - גירייס אל-זונגירי לפניו ועתה פיזה אל-בוכרי - הוא פיזה מושיוף; חלקות 32 ו-33 גבולות בעיקר ממזרח כמבואר להלן;

הגבול המזרחי: תיאור הגבול המערבי של החלקות 32 ו-33 הרשומות בכרך 74 ירושלים דף 21 הוא - רכוש יוחנן פזי מושיוף, וברישום התורקי הקודם לרישום זה - 58 תשרין אוול 1317 ו-52 שבאט 1329 ניתן הגבול המערבי - פאיזי אל-בוכרי הוא פזי מושיוף;
הגבול המערבי: לא השתנה - סמטה ללא מוצא.

4. מצד דרום: ישנה תכנית לצרכי רישום מאושרת בתיק מס' 148/77;

מצד מזרח ישנה תכנית לצרכי רישום מאושרת בתיק 18/29 ולפיה נעשה הרישום;
מצד צפון: דרם קיימת - רחוב אגריפס;

מצד מערב: סמטה הרשומה בכרך 103 דף 70, חלקה 157.

3. ביחס לשטח, ידוע כי בומן התורקים לא התבסס הרישום על מדידה מדויקת ולפי החוק שהיה קיים אז התחשבו בגבולות ולא בשטח הרישום בטאבו.

ב. חלקת 26 בגוש 30048

ספר 6 ירושלים דף 1 - המקור: 233 חזיראן 1312 דאימי
הסוג: מולך

תאור הנכס: תנור וחצר

הגבולות: צפון: חביבה בת בנימין

דרום: מאיר יחזקאל אל בגרדי

מזרח: דרך

מערב: דרך ציבורית

השטח: 153 אמות - 88 ממ"ר

הבעל: יהושע בן רפאל יקו $2/5 + 3/5 =$ בשלמות

הגבולות כיום: צפון: חלקה 27 ודרך 149

דרום: חלקות 25, 28

מזרח: חלקה 158

מערב: דרך מס' 149.

תיאור הגבולות:

הגבול הצפוני: לפי מפת הרישום של חלקה 27 השכן הדרומי הוא רפאל ציקורלי וכן רשום בכרך 44 דף 186. רפאל ציקורל (ברישום רפאל בן יקו בן יהושע) הוריש לבנו יהושע כמצוין ברישום זה;

הגבול הדרומי: לפי מפת הרישום של חלקה 25 השכן מצד צפון הוא רפאל יעקב ציקורל, וברישום של החלקה בכרך 18 ירושלים דף 104 השכן מצד צפון הוא רפאל בן יעקב;

הגבול המזרחי: ברישום של חלקה 28 (33/103) צויין הגבול המערבי פסה בת בנימין מקודם ועתה בכור שקו. ברישום מס' 233 חזיראן 1312 דאימי (הקודם לרישום חלקה 26-6/1) צויין כי המוכר זחם בכור

יצחק בן דוד כהן שאקר:

הגבול המערבי: רחוב מסילת ישרים - חלקה 149.

חערת: תרגום הרישום התורקי 233 חזיראן 1312 דאימי לספר 6 דף 1 אינו מדויק. יש לבדוק בתיק מס' 908/22 סיבת ההבדל בתיאור הגבולות.

הוועדה הממוזית נתנה הוראות לרשם המקרקעין לרשום את החלוקה החדשה בהתאם לניל. המפות, תכנית 36 ב', נסחי רישום ושאר המסמכים, הוגשו לרשם המקרקעין, שהעביר את התיק אל הממונה על המרשם לעיונו ולהחלטתו ביחס לבעיות רישום שיש להחליט עליהן.

הממונה על המרשם עיין במסמכים, בתרשומות שעשה המפקח הבכיר, ברשימת החלקות לפי הרישומים בפנקס השטרות, לפי תקנון התכנית 36 ב' ולפי המפות לצרכי רישום. הוא ביקש הבהרות מאת רשם המקרקעין וממני ונתן את הוראותיו בכתב לרשם המקרקעין לביצוע רישום האיחוד והחלוקה החדשה. במכתבו מיום 2.8.83.

התברר כי נרשמו חכירות, שיעבודים וזכויות מעבר על חלקות מסוימות, לפי תרשימים בפנקס השטרות. היה צורך לקבוע על איזה חלקות חדשות יירשמו. הבאתי תצלומים מהמסמכים, והמודד המחוזי ציין לאלו חלקות חדשות מתייחס כל שעבוד או חכירה. עבודת הרישום החלה ביום 7.8.83 ונמשכה שבוע ימים.

רישום הדרכים: חלק מרחוב בן יהודה וחלק מרחוב עליאש

בשנות העשרים נהגו להוציא מהרישום את הדרכים הציבוריות שהוקצו, ולא רשמו אותן בפנקס השטרות כפי שנהוג כיום, אלא רשמו רק את השטח נטו. לאחר שמודד מוסמך הכין את המפות והן אושרו על-ידי אגף המדידות ככשרות לרישום, עיריית ירושלים הגישה בקשה לרישום הדרכים הנ"ל על שמה, ביום 8.5.84. המודד המחוזי אישר כי הדרכים היוו חלק מרישומים קודמים. חלק על שם "הפטריראך היווני האורתודוכסי של ירושלים" וחלק על שם "ריינשה וסטפלישה דיאקוסן פריין צו קיזרוירט" ("טליתא קומי").

לאחר דיונים וביוררים של המפקח הבכיר והצגת המפות והרישומים הישנים, המפקח נתן ביום 3.1.85 הוראה לרשם המקרקעין, לרשום את החלקה 181 בגוש שומה 30048 ואת החלקה 85 בגוש שומה 30043 על שם עיריית ירושלים, על סמך הרישומים הישנים, כדרכים ציבוריות. בזה הסתיים רישום החלוקה החדשה של מיתחם "טליתא קומי" לפי תכנית בניין ערים 36 ב' וחלק מתכנית 36 א' שנשאר בתוקפו ללא שינוי על-ידי תכנית 36 ב'. ביצוע תכנית 36 ב' נמשך כשבע שנים: מיוני 1976 עד אוגוסט 1983.

רשימת תאריכים של אישור תכניות.

מן הראוי לפרט את התאריכים של הכנת התכניות ואישורן:

תכנית בניין ערים מס' 36 א'

3.3.64. הוגשה התכנית לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים 5.9.68. פרסום בילקוט הפרסומים,

למתן תוקף לתכנית.

תכנית בניין ערים מס' 36 ב'

17.4.73. הוגשה התכנית לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים. 24.10.75. פרסום בילקוט

הפרסומים למתן תוקף לתכנית.

תכניות לצרכי רישום:

תאריך אישור התכנית	תאריך הכנת התכנית	גוש שומח 30048 מספרי החלקות
31.3.78	4.4.77	151, 24, 23, 22
26.5.78	4.4.77	157, 138
21.7.78	4.4.77	158, 26
29.9.80	22.1.78	5, 4, 24-20, 126, 151
8.7.81	4.4.79	157, 158, 168, 169
7.3.84	19.10.83	(1, 2, 9, 10 ארעיים) 144-142, 138, 132, 33, 32, 28-25
12.3.84	19.10.83	גוש שומח 30043 151, 152, 154 - חלק - מספר סופי 181 85 - חלק - סופי 119

סיכום ומשאלות

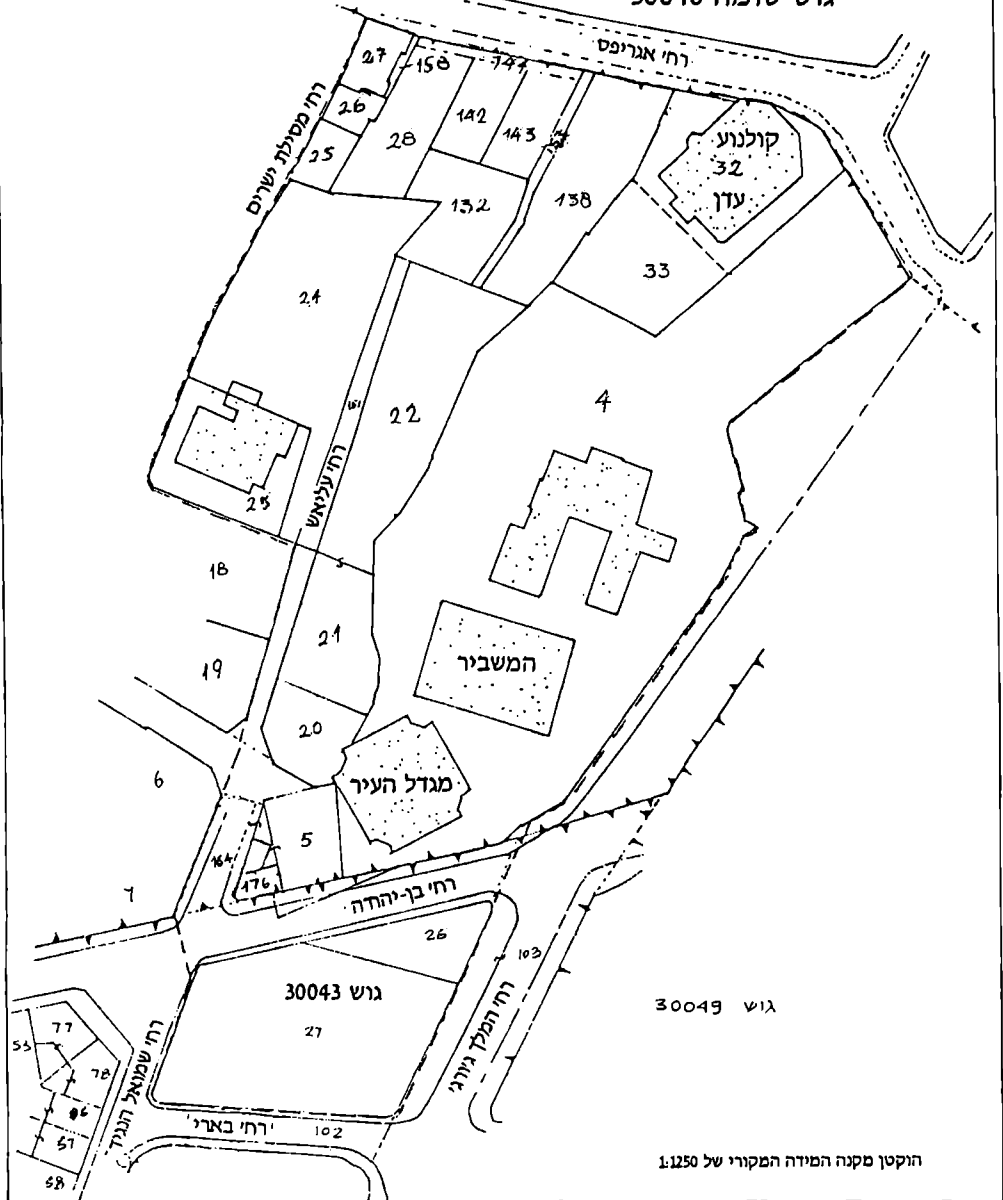
- בעת הכנת תכנית תכנון עיר, יש לקחת בחשבון אם ניתן לבצע את התכנית מבחינת רישום המקרקעין. יש לנסח את תקנון התכנית בהתאם לכך כדי שתהיה אפשרות לגמישות בביצוע. יש לציין במפורש איזה סעיפים נוגעים לביצוע רישום החלוקה.
- לדעתי אין ערך לתכניות תכנון עיר אם אינן נרשמות בפנקסי המקרקעין. לשם כך צריכים כל המוסדות הנוגעים בדבר: הוועדות לתכנון ולבנייה, אגף רשם המקרקעין והנהלת אגף רישום המקרקעין (הממונה על המרשם), להיות גמישים ולהקל על ביצוע הרישום, לחפש דרכים לפשט את ההליכים ולראות את הפעולות הללו כפעולות חשובות שיש לבצען מתוך שיתוף פעולה בין כל הנוגעים בדבר.
- ביצוע רישום החלוקה החדשה יקל על מוסדות הממשלה, העיריות, הבנקים למשכנתאות ובעיקר על הבעלים או המשתכנים, לשם הבטחת זכויותיהם. רק רישום בפנקס המקרקעין מבטיח את זכותם החוקית. הרישום מאפשר לעשות עיסקאות בניין במשותף, שכירות, משכנתאות להבטחת הלואות וכו'. אין ספק כי בניית הבניינים במיתחם "טליתא קומי" התאפשר תודות לרישום החלוקה החדשה.
- מן הראוי להגביר את פעולות הסדר המקרקעין בערים, בעיקר באזורים הניתנים לפיתוח, דבר שייקל על ביצוע החלוקה החדשה. לשם כך יש להקדיש תקציבים מתאימים וכח-אדם מתאים. הסדר המקרקעין בערים יקל על אלפי המשתכנים ועל המוסדות הממשלתיים, העירוניים והכפריים ויאפשר לפתח את האזורים הללו. ידוע לי כי הסדר המקרקעין בערים קשה, אולם תועלתו מרובה.

ראה בעמודים 45 ו-46 שתי מפות של מתחם "טליתא קומי" מלפני החלוקה ולאחריה.

מתחם טליתא קומי

לפני החלוקה

גוש שומה 30048

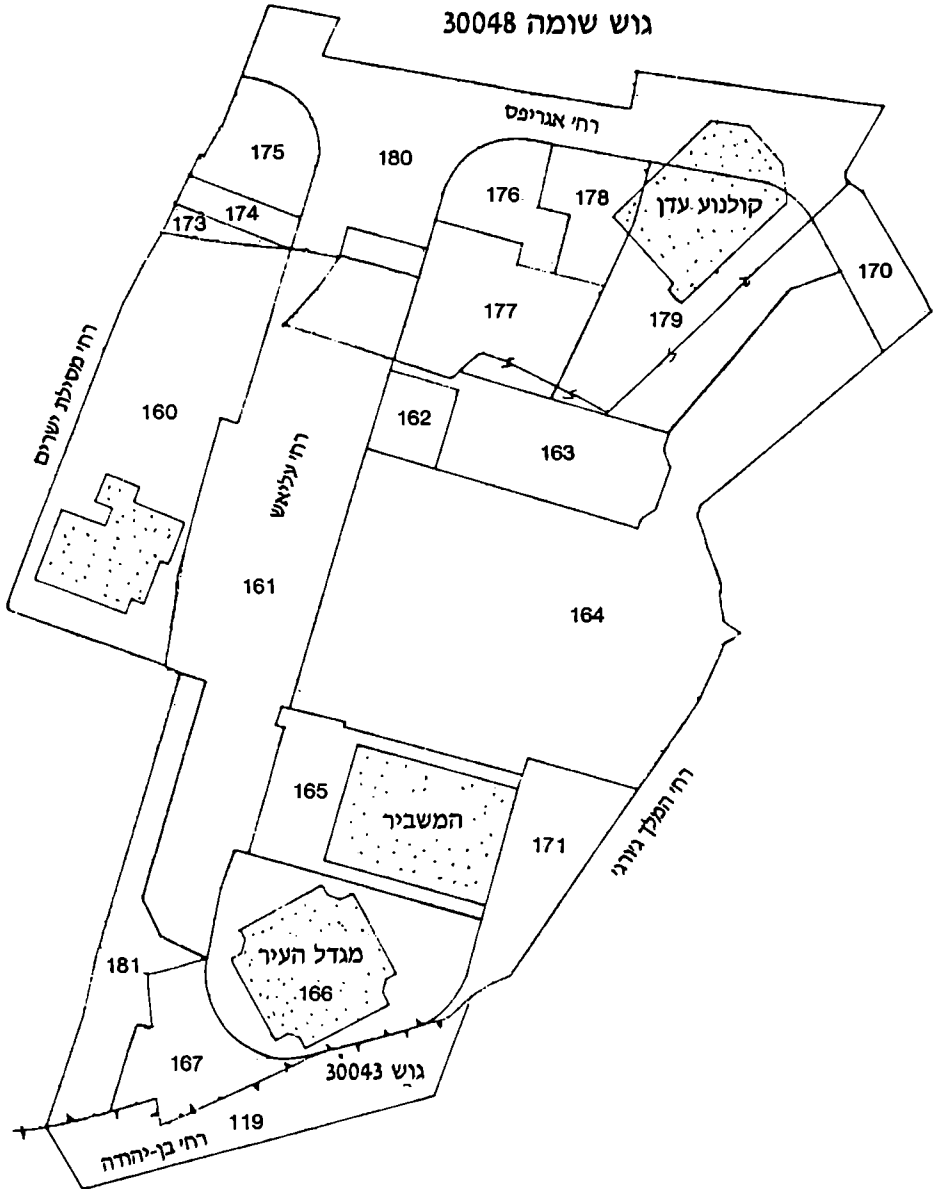


הוקטן מקנה המידה המקורי של 1:1250

מתחם טליתא קומי

לאחר החלוקה

גוש שומה 30048



הקטן מקנה המידה המקורי של 1:1250

קרקע לא מפותחת במרכזי ערים

מאת: אירית צדניאבסקי

חלקות קרקע בלתי מפותחות ולא בנויות מאפיינות את מצב שימושי הקרקע במרכזי ערים ותיקות מגרשים אלה מצויים בדרך כלל בסביבה שבה ערכי הקרקע הם מהגבוהים ביותר שיש בעיר והביקוש לשימושי קרקע שונים הוא אינטנסיבי.

מגרשים לא מפותחים או במינח מדויק יותר מגרשים במצב של "תת פיתוח", מסווגים כך:
- מגרשים ריקים,

- מגרשים הבנויים בדלילות, באחוזי בנייה פחותים מזכויות הבנייה המוקנות,

- מגרשים הבנויים בהתאם לזכויות הבנייה המוקנות, אולם בצפיפות בנייה נמוכה מהמקובל בסביבה,

קיימים מקרים בהם תכניות מתאר החלות על אזורים מסוימים, בעיקר במרכזי ערים, אינן מעודכנות וזכויות הבנייה שהן מקנות, נמוכות יחסית לפרויקטים נקודתיים באותם אזורים.

מבחינת הבעלות נסווג את המגרשים הלא מפותחים למספר קבוצות:

- בעלות פרטית : משפחתית

- בעלות פרטית : תאגידיים

- בעלות ציבורית: המדינה, רשות הפיתוח, קרן קימת לישראל, רשויות מקומיות.

ניתן להצביע על השלכות שליליות של קיום מגרשים לא מפותחים במרכזי ערים, מבחינת מה שניתן לכנות "טובת הכלל" או "טובת הציבור".

מגרשים ריקים, או הבנויים בדלילות במרכזי הערים, פוגעים בפיתוח העירוני ובהתפתחות של מרכזי ערים מודרניים, בעוד שהם יכלו לשרת את ציבור התושבים בצורה הטובה ביותר. מגרשים אלה מהווים במקרים רבים מפגע סביבתי. הם מושכים אליהם אשפה, זיהום ואף פשע ו"עולם תחתון".

קיום שטחים בלתי מפותחים באתרים מרכזיים, יכול לגרום לבזבז משאבים עירוניים ולאומיים, מצד אחד על-ידי תת-ניצול של מערכות תשתית קיימות: הדרכים, התחבורה והתשתית העירונית - ומצד שני כתוצאה מהקדמת הצורך בפיתוח אזורים חדשים, עם תשתיות חדשות, בפאתי הערים. כלומר, השקעה שולית נמוכה לא מתבצעת ובמקומה יש צורך בהשקעה גבוהה יותר באתרים אחרים. אי ניצול של קרקע זו גם איננו מאפשר לבצע עליה בינוי שיגדיל את תועלת הציבור. לעומת זאת, שווי הקרקע נקבע בשוק העסקאות והוא מביא בחשבון את מצב הביקוש וההיצע ותנאי השוק. כתוצאה מהנזל, מתקבל במקרים רבים שווי קרקע בשוק, הנופל משווי הקרקע למשק הלאומי.

עתה, עם גבור העלייה, נעשה פיתוח מאסיבי למגורים, בעיקר בשולי הערים. פיתוח זה מעמיד את מרכזי הערים בסכנה של "דריכה במקום" ואף ניוון, עקב תהליכים צנטריפוגליים המושכים פונקציות שמקומן במרכזי ערים, אל אזורי המגורים החדשים. דווקא במצב זה יש לעודד פיתוח וטיפוח מרכזי הערים.

קיימות מספר סיבות לקיום מגרשים בלתי מפותחים ולהלן כמה מהן:

- סיבות הקשורות בבעלות: פיצול הבעלות עקב ירושה; ישנם בעלים רבים לכל חלקה; יחסים בלתי תקינים בין הבעלים; הימצאות בעלים בחו"ל; קשיים באיתור הבעלים בארץ וכו'.
- סיבות הקשורות בשיקולים עסקיים או מנהליים של הבעלים.
- סיבות הקשורות בתהליכי התכנון והרישוי (עיכובים מצד הרשויות הסטטוטוריות לשינוי זכויות הבנייה, דרישות תכנוניות המקשות על תכנון מחודש וכד').
- סיבות הנובעות מזוסר כדאיות כלכלית לפיתוח אינטנסיבי, הנובעות בחלקן לפחות ממצב התכנון, דוגמאות לכך: דרישות לחנייה; מגבלות לגובה בנייה; חובת שימור בניינים; שימוש בחומרים יקרים ועוד.
סביר כי בפתול, מאחורי כל מגרש במצב של תת פיתוח מצויה קומבינציה של כמה מן הסיבות הנ"ל.

להלן דוגמאות לסוגים שונים של מגרשים הנמצאים במקומות מרכזיים ויקרים בירושלים, מגרשים אלו, במצב של תת פיתוח, נמצאו בסקירה ראשונית (וחלקית) של מגרשים ריקים בירושלים:
1. מגרש השייך למוסד ציבורי והמיועד לבניין ציבורי, אשר ככל הנראה מסיבות הקשורות למוסד המחזיק בקרקע, מונעות את פיתוחו.
2. מגרש משותף למספר בעלים, המצוי זה למעלה מ-10 שנים בהליך של שינוי תכנית בניין ערים, לשם העלאת זכויות הבנייה בו מעבר ל- 150% המוקנים על-ידי תכנית המתאר.
3. מגרש הנמצא בבנייה כיום ואשר אישור הבנייה לגביו התעכב חודשים ארוכים, עקב סיבוכים ביורוקרטיים.
4. מגרש משותף לעשרות בעלים, אשר בהליך מסובך ויקר שארך שנים רבות, אושרו לו זכויות בנייה גבוהות ומהזכויות המוקנות על-ידי תכנית המתאר, למרות שהתכנית החדשה אושרה כבר לפני מספר שנים, המגרש ממשיך לעמוד בשממונו מסיבה לא ברורה.
5. מגרש שבעליו נסוג מהרעיון לבנות עליו באופן אינטנסיבי, כנראה עקב חוסר כדאיות כלכלית הנגרמת בין היתר בשל כופר החנייה הנדרש.
6. שורה של מגרשים ובניינים מחנחים לאורך התוואי המתוכנן להרחבת דרך (הרחבה זו היא על פי תכנית שאושרה לפני שנים רבות ואשר כלל אין וודאות שתבוצע אי פעם).

ללא בדיקה מעמיקה לא ניתן לקבוע בצורה נחרצת וברורה את חשיבותם היחסית של הגורמים המעכבים את פיתוח מרכזי הערים.
חדד עם זאת, ניתן להצביע כבר בשלב זה על מספר כיוונים אפשריים, נראה כי צרוף של מספר גורמים הוא הסיבה לכך שמגרשים לא מעטים נמצאים במצב של תת פיתוח.
על סמך ניתוח המבוסס על המצב הסטטוטורי בירושלים, הגורמים הללו הם:
1. גורמים הקשורים למיסוד התכנוני העירוני;
נראה כי המופקדים על התכנון, אינם מקדמים תכנית ואינם יוזמים שינויים הכרזים לתנופת פיתוח של מרכז העיר.

בירושלים חלה תכנית מתאר שנערכה בתזילת שנות ה-60. התכנית שחלה על מרכז העיר אינה מעודכנת תמיד על כך העובדה שכמעט כל הפרוייקטים המוקמים במרכז העיר הם בדיקה גדול בהרבה מה-150% המוקצים על-ידי תכנית המתאר.

כתוצאה מאי הכנת תכנית מתאר חדשה, מרבית התכניות החדשות היו 'נקודתיות', כלומר, חלו על שטח מצומצם המתייחס רק להיום. אימוץ מספר רב של תכניות כאלה יביא לחוסר אפשרות ליישום תכנון כולל.

פרוצדורה של שינוי תכנית והעלאת אחוזי הבנייה היא יקרה וקשה ולכן רק יומים 'חוקים' לוקחים

על עצמם משימה זו.

גם אם יימצא יום שיקח על עצמו פרויקט של שינוי תכנית במרכז העיר נראה כי יתקל בקשיים אדמיניסטרטיביים רבים ויהיה עליו להתמודד עם תהליך אישור ארוך ומסובך המייקר את הפרוייקט ומקשה על ביצועו.

יש מקום להניח, שתהליך מקוצר ואווירה של 'רצון טוב' מצד המימסד התכנוני לקידום פרויקטים, יוכלו להקל על יזמים בתחום זה.

2. גורמים הקשורים לבעלות על קרקע:

בעלות מפוצלת (בעיקר עקב ירושות), העובדה שחלק מן הבעלים אינם נמצאים בארץ וכן עצם הקיום של נכסים בשכירות מוגנת, כל אלה מקשים ללא ספק על התארגנות לקידום פרויקטים. יש מקום להניח שאם בתחום זה היתה קיימת התערבות של המחוקק, באופן שהבעלים יאלצו לקדם את פיתוח המגרשים שברשותם, או, אם היתה מופעלת הפקעה (תמורת פיצוי מלא כמובן) של נכסים אלה על-ידי הרשויות, היה בזה כדי לקדם את הפיתוח במרכזי הערים.

בקשר לבעלות, חשובה ההבחנה בין קרקע ציבורית לבין קרקע פרטית. קרקע ציבורית, דהיינו קרקע בבעלות המדינה, קרן קיימת לישראל ורשות הפיתוח, מנוהלת ע"י גורם אחד - מינהל מקרקעי ישראל; מאידך, קרקע בבעלות פרטית, מפוצלת במקרים רבים בין יותר מבעל אחד ואז, מערכת ההחלטות שונה לחלוטין וקיימות סיבות רבות לחילוקי דעות ועיכובים.

הבעיה שהועלתה לעיל לא קיימת כמובן לגבי קרקעות המדינה שלגביהן אפשר להחליט על פיתוח באמצעות החלטה אדמיניסטרטיבית מהירה.

חשוב לציין כי רוב הקרקעות במרכזי הערים הגדולות הנו בבעלות פרטית וגורם זה הוא בעל השפעה ניכרת.

לאור זאת נראה כי כיווני הפעולה לעידוד פיתוח מרכזי הערים צריכים להיות כדלקמן:

- החלטה בדרג תכנוני עליון בדבר חיוניות פיתוח מרכזי הערים, תוך ראייה כלל משקית לגבי הנזק הכללי והחברתי הכרוך בניווט מרכזים קיימים. החלטה זו תישקל מתוך נקודת ראות של הפניית משאבים למטרה זו.

- הכנת תכניות מתאר מעודכנות למרכזי הערים, תכניות שיעניקו זכויות בנייה להבטחת כדאיות כלכלית של היוזמה הפרטית לפיתוח.

- פישוט תהליכי התכנון למרכזי ערים, כפי שהדבר נעשה בהצלחה רבה לגבי בנייה למגורים, יצירת אווירה של 'הליכה לקראת יזמות פרטית' ברשויות התכנון.

- בדיקת מערך המיסוי וההיטלים על פיתוח במרכזי ערים, כולל דרישות חנייה, תשלום כופר חנייה, דרישות לפינויים, שיקום מבנים וכד'.

הבדיקה תראה אם דרישות אלו הופכות את הפיתוח במרכזי הערים לבלתי כלכלי, ואם כן, כיצד ניתן לשנות מצב זה.

- פעולות בתחום המיסוי: הטלת מס רכוש על קרקעות פגיונות ומצד שני פטור ממיסים על קרקעות מפותחות.

- פעולות בתחום החקיקה שמטרתן לעודד ואף לכפות פיתוח במרכזי ערים, (ניתן לשקול הפקעה תמורת פיצוי מלא לגבי מגרשים שבעליהם אינם יוזמים את פיתוחם ו/או ניתן אף לבחון צעדים משפטיים אחרים).

לסיכום

חשוב לנקוט דווקא עתה, בתקופה של פיתוח אורבני מזורז בכל חלקי הארץ, בצעדים אשר יעודדו פיתוח מקביל של מרכזי הערים, על מנת לשמור על תפקידם המרכזי במערך האורבני של ערי ישראל.

"מי יבנה, יבנה לי בית בתל-אביב?"

מיכה טלמון - מבקר אוניברסיטת בן-גוריון

פזמון שנות העשרים חזר עתה ביתר שאת, כתוצאה מגלי העלייה ומהמשבר בתחום הדיור הזועק בכל כיכרות הערים בארץ.

בממשלה אשר מצאה עצמה כרגיל בלתי מוכנה, נשלפות עתה תכניות חדשות לבקרים לפתרון המשבר: שינוי יעוד של 40,000 דונם קרקע חקלאית, חקמת ערים בגבעות המזרחיות, בנייה רבתי בעיירות חפיתוח ועוד.

הצעה לשלב ראשון של שינוי יעוד 40,000 דונם מקרקע חקלאית לבנייה, היא רק שלב נוסף בחיסולם המוחלט של השטחים החקלאיים בכל מרכז הארץ.

אין ספק שבמידה ולא יהיו פתרונות אחרים, יבואו שלבים נוספים לשלב זה.

שטחים חקלאיים אלו אשר נותרו לאחר להט 'הבנייה והפיתוח' של ארבעים שנות המדינה, מהווים ריאות ירוקות לתושבי הערים והססמא הנושנה של 'גלבישך שמלת בטון ומלט', תביא לנוקים בלתי הפיכים לאיכות הסביבה והנוף, בהם יגדלו הדורות הבאים וילדיהם.

חקמת ישובים בגבעות המזרחיות הנוקשות בקו הירוק הינו רעיון יפה, אולם יש לקחת בחשבון את משך הזמן וההשקעות העצומות הנדרשות לשם הקמת ישוב כזה.

נדרשת הקמת מערכת תשתית של קווי המשל, מאגרי מים, מתקני ביוב ומעל לכל, מערכת כבישים שיקשרו עם רשת הכבישים הקיימת.

במידה וישובים אלו ייעדו רק לעולים חדשים, יש סכנה של היווצרות קהילות מהגרים מבודדות ומנותקות מהציבור הישראלי.

חקמת אלפי דירות בערי חפיתוח - הסובלות כבר עתה מחוסר תעסוקה -, ללא יצירת מקורות תעסוקה במקביל, תחזירנו לשנות הששים בהן התושבים החזקים, בעלי המקצוע היוזמה והיכולת, ינהרו למרכז הארץ ואז תיווצר בערי הפיתוח שכבה נוספת של אוכלוסיית מצוקה.

ראשי ערי הפיתוח החושבים שהבאת העולים לתחומיהם, תביא את הממשלה ליזום הרחבת מקורות תעסוקה, טועים לדעתי טעות מרה.

התקופה בה פנחס ספיר ז"ל, דחף יזמים אמינים ובלתי אמינים, להקים מפעלים בערי הפיתוח, חלפה ללא שוב ולא נראה שכיום הממשלה תיזום באופן אגרסיבי חקמת מפעלים יזומים בערי הפיתוח.

לאור כל הנ"ל, נראה לי שיש להפנות תשומת לב הגופים הממשלתיים והציבור הרחב למאגר חקרקעות חפרטיות המצויות בתחומי הערים.

על פי משרד הפנים, קיימות כיום בתחומי הערים תוכניות מאושרות ל 200,000 יחידות דיור.

רוב חקרקעות אלו הינן פרטיות וניצולן לבנייה תלוי כמובן ברצון הבעלים.

לקיבולת בנייה מתוכננת אך בלתי מנוצלת יש מחיר על כבד מאוד למשק: תשתיות קיימות מנוצלות רק באופן חלקי, מוסדות חינוך וציבור מתרוקנים ומעל לכל, ישנן תוצאות לוואי של אי הניצול: זהו הצורך הנוסף במערכות כבישים ואמצעי תחבורה.

הבנייה הפרטית המתבצעת עתה בהיקף של 20,000 יחידות דיור בשנה, נבנית ברובה על חקרקעות פרטיות אלה. בנייה זו מתבצעת בידי מאות קבלנים בינוניים אשר להם היכולת המקצועית והאנושית להגביר בנייה זו.

בנייה זו מתבססת בעיקרה על עסקאות 'קומביניציה', כך שנדרש מימון מצומצם מהקבלן.

השטח הבלתי בנוי מחולק כדלקמן:

1. מגרשים ריקים מתחזים 'קופת חסכון', אשר שיווקם תלוי ברצון בעליהם המעדיפים לשומרם

ולחכות לעליית מדורים נוספת.

מוצע כחודש שעה לשלוש שנים, לשלש את מס הרכוש המוטל על מגרשים אלה ובזאת להמריץ את שיווק המגרשים לבנייה מיידית.

2. בתים חד משפחתיים - באזורים בהם כבר שונה היעוד, בעלי בתים אלו אינם ממהרים לממש את תוספת הבנייה מטעמים שונים.

יש אמנם להתחשב ברצון בעלי מגרשים באזורים אלה אך מאחר והנוק הציבורי הנגרם מאי מימוש זכויות הבנייה המוקנות הנו גדול, מוצע שלגבי מגרשים אלה המנצלים כיום פחות מ-30% מקיבולת הבנייה המאושרת, תחול הוראת השעה במגרשים ריקים ויוטל עליהם מס רכוש על פי מלא זכויות הבנייה המוקנות. בזאת ינתן תמריץ לשיווקם של קרקעות אלו למטרות של בנייה מיידית. ניתן כמובן לנקוט גם בדרך הפוכה ובמקום להמריץ את שיווק המגרשים על-ידי הגדלת המיסוי המוטל עליהם, לפטור לתקופה מוגבלת את הבנייה החדשה מאגרות ומסים שונים, אך לדעתנו פטור זה עלול לגרום עיוותים רבים ותסבוכת ועדיף על כן להפעיל את כללי השוק על-ידי הגדלת גטל המסים ולא על-ידי פטורים.

3. אתרים הנמצאים בחלוקה מחדש (רח-פרצלציה) - הליכי הרה- פרצלציה שלא בהסכמת הבעלים הוא, על פי חוק התכנון והבנייה, בטיפול הרשויות המקומיות. התהליך ממושך וקשור בשירותי אדריכלות ושמאות - הכנת לוח זכויות, טבלת איזון וכו'.

מומלץ בזאת שהרשויות המקומיות ימנו לכל אתר כזה מנחל פרויקט, אשר יוטל עליו לתאם ולקדם את הנשוא עד לאישור החלוקה מחדש ואישור תכנית בניין עיר.

עם השלמת פעולה זו, מומלץ להחיל על מגרשים אלו את האמור בגין מגרשים ריקים.

נראה לנו שבמכלול אמצעים אלו, ניתן להכפיל את הבנייה הפרטית מ 20,000 דירות לשנה לפחות ל-40,000 ובזאת להגביר את היצע המגורים ללא התערבות ישירה ומימון ממשלתיים.

מאגר נוסף של דירות מגורים פוטנציאליות מצוי כיום בתחומי הערים ומשמש משרדים, באזורים המשופרים ומלאכה, באזורים חנוותיים. אומדן מספר הדירות המשמש למשרדים מגיע ל-50,000 דירות, ואומדן הדירות המשמש בתי מלאכה מגיע ל-20,000 דירות.

כל השימושים האלה מנוגדים לחוק וניתן לטפל בפינויים במישור המשפטי, אך עקב מספרם הגדול והזמן הדרוש לטיפול משפטי, מומלץ לטפל גם במגזר זה באמצעות מיסוי.

מומלץ בזאת שהרשויות המקומיות, כחודש שעה לשלוש שנים, תשלשנה את הארנונה המשולמת על-ידי מחזיקים שלא כחוק במשרדים, בתי המלאכה ודירות מגורים ובכך יוצר תמריץ כלכלי להליך פינוי המשרדים ובתי המלאכה לאזורים המיועדים לכך.

במרבית הערים ניתן להשיג כיום משרדים ומבני מלאכה באזורים המתאימים לכך.

תהליך זה עשוי להביא בין היתר לשיפור איכות הסביבה ויאפשר ניצול מחדש של מבני ציבור וחינוך שהוזנחו והידוש אזורים מגורים שהתנוונו במשך השנים.

על-ידי פינוי משרדים ובתי מלאכה, הננו משערים שניתן להשיג כ-10,000 דירות לשנה.

כל ההצעות המובאות כאן טעונות עיבוד, פירוט והליכי חקיקה. אולם נראה לנו שהאפשרות להגביר בצורה משמעותית את היצע הדירות ללא מימון מאסיבי של הממשלה, מצריק את הטיפול בעניין.

ההכנסות הנוספות הצפויות מביצוע ההליכים המוצעים, אמורות להיות מיועדות לנושאי שיכון וקליטה ולא לתקציבים הרגילים של הרשויות.

מר שלמה להט ראש עיריית תל-אביב, במכתבו מיום 25.7.90 לכותב מאמר זה, מציין בין היתר, יוזמתך הינה בבחינת צו השעה ואקטואלית עד מאד בימים אלה.

נראה לנו שעצם פרסום ההצעות והדיון בהן, עשוי כשלעצמו להוות תמריץ לתחילת התהליכים המוצעים בזאת.

ביצוע הצעות אלו או חלקן, אינו פותר כמובן את הממשלה מטיפול ממלכתי שקול ומאוזן, בבנייה ובמימון לעולים ולבני הארץ.

נומוגרף לחישוב קיבולת האכלוס של שטחים המיועדים למגורים*

ד"ר בעז ברקאי, ד"ר יעקב רוט ואדריכל מריו בורק

בעת הכנתה של תכנית המתאר לוועדה המקומית לתכנון ובנייה מבוא העמקים, התעורר הצורך למצוא שיטה מהירה לחישוב השטחים הנדרשים לייעודים השונים ובמיוחד למגורים. בגלל המשקל של האחרון, פותחה מערכת חישוב מיוחדת עבורו. את המערכת הזו נציג כאן.

במערכת זו היה צריך לקשור ארבעה גורמים:

גודל האוכלוסייה מבוטא על-ידי,

- מספר משקי הבית,

- צפיפות הבנייה,

- רמת ניצול השטח,

- השטח המבוקש כתוצאה מכך.

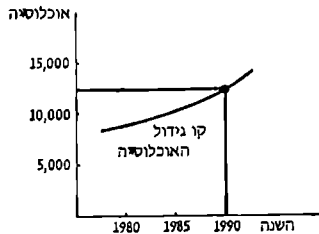
הפתרון היה נומוגרף שבעזרתו ניתן היה להגיע לפתרונות גרפיים פשוטים ומהירים.

נציג אותו כאן.

הנומוגרף בנוי מצירוף של ארבעה לוחות:

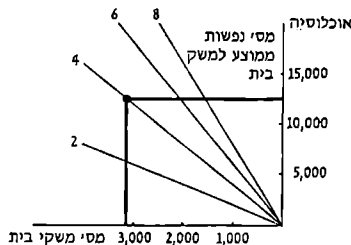
תשריט מס' 1:

גודל האוכלוסייה כפונקציה של הגידול השנתי



תשריט מס' 2:

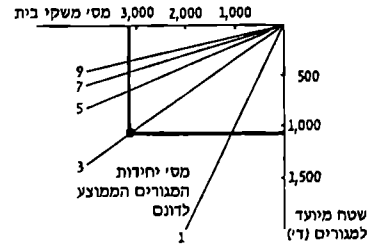
מספר משקי הבית כפונקציה של גודל משק הבית הממוצע, ולפי גודל האוכלוסייה



* תודתנו לוועדה המקומית לתכנון ובנייה מבוא העמקים על הראתה לחשתמש בחומר. כן תודה לשירלי ברקאי על עזרתה בחריכת הגרפים.

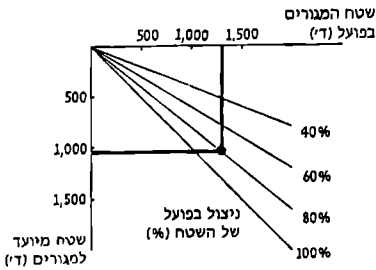
תשריט מס' 3:

השטח המיועד לא בלוט מספר נתון של משקי בית כמוקציה של הצפיפות לדונם.



תשריט מס' 4:

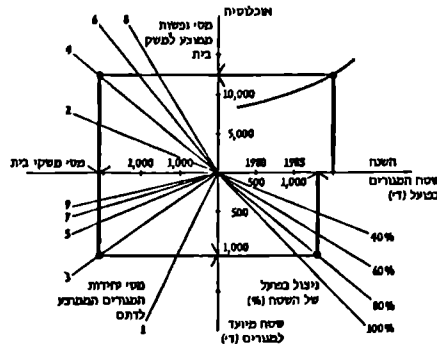
השטח הנדרש בפועל למגורים הוא פונקציה של יעילות ניצול השטח המיועד לכך.



הנומוגרף השלם מראה את הקשר בין ארבעת הגורמים.

בדוגמא שכאן, האוכלוסייה הצפויה של ישוב מסוים בשנת 1990, היא 12,500 נפש. נתייחס לממוצע של 4 נפשות למשק בית, יהיו 3,125 משקי בית. לפי קביעה תכנונית, תהיה הצפיפות 3 יחידות דור לדונם, דהיינו 1,041 יחידות, אבל לפי הצפוי, הניצול בפועל יגיע לכ-80% בלבד. לפיכך יש צורך לייעד 1,302 דונם למגורים, כדי לעמוד בדרישות התכנון.

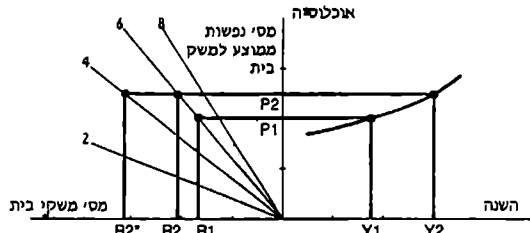
תשריט מס' 5: השטח הנדרש למגורים לפי גודל האוכלוסייה, גודל משק הבית הממוצע, צפיפות תבנית ותאחוז החפוי של ניצול חקרקע.



נראה מספר דוגמאות של שימוש בנומוגרף:

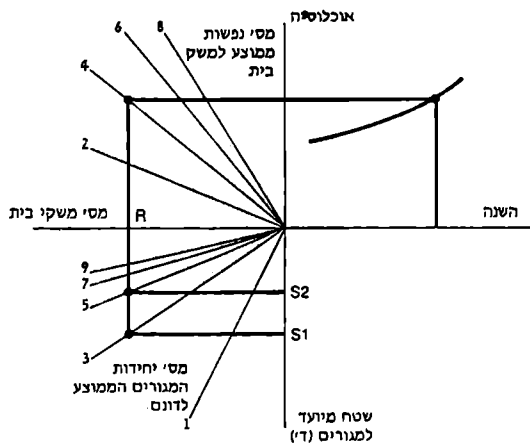
האוכלוסייה גדלה עם השנים, אולם במקביל משתנה גודל משק הבית הממוצע ובאותו זמן הוא קטן. לפיכך נקבל ערך חדש למספר משקי הבית, שונה מזה שהיה מתקבל ללא תיקון. בתשריט מס' 6, האוכלוסייה גדלה משנת Y_1 לשנת Y_2 מ- P_1 ל- P_2 . בלא שינוי, מספר משקי הבית

יהיה גול מ- R_1 ל- R_2 , אבל, בגלל הירידה בגודל משק הבית הממוצע מ-6 ל-4, יהיה מספר משקי הבית R_2 בשנת Y_2 .



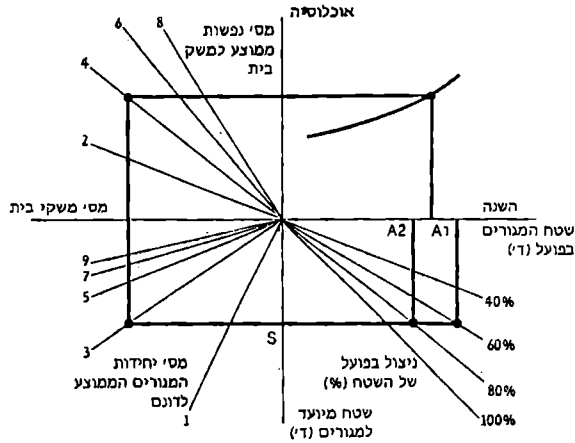
תשריט מסי 6. נידול מספר משקי הבית כמנקזיה של נידול האוכלוסייה ושינוי גודל משק הבית הממוצע.

דוגמא נוספת מציגה את הביקושים למגורים של R משקי בית, כאשר בפעם אחת צפיפות הבנייה של 3 יחד לדונם מצריכה S_1 דונם ואילו צפיפות בנייה שנייה של 5 יחד לדונם, מורידה את הצריכה ל- S_2 דונם.



תשריט מסי 7: הביקוש למגורים כמנקזיה של צפיפות הבניה, לפי שתי אלטרנטיבות.

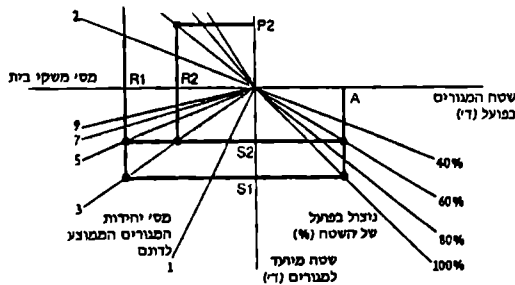
דוגמא נוספת מציגה את השטח שידרש בפועל לפי יעילות הניצול של השטח המיועד למגורים. אם ננצל את השטח הנדרש למגורים S דונם, ביעילות חלקית של 60% בלבד, אזי ידרשו A_1 דונם, אבל אם יגדילו את היעילות ל-80%, אפשר יהיה להסתמק בשטח קטן יותר A_2 .



תשריט מסי 8: השטח הנדרש בפועל למגורים כפונקציה של יעילות הניצול לפי עתי אלטרנטיבות.

הדוגמא האחרונה מציגה שימוש במונוגרף עם מגבלות הבעיה היא איך לייצר קרקע למגורים לאוכלוסייה P_1 כאשר ידוע שגודל משק הבית הממוצע הוא 4 נפשות. מבקשים שלא לעבור את הצפיפות של 3 יחידות דיור לדונם, השטח העומד לרשות המתכנן הוא A , כאשר יעילות הניצול היא 60%. הבדיקה מצביעה על כך שאם גודל השטח שלרשות המתכנן אינו ניתן לשינוי, אין אפשרות למלא את כל התנאים הנדרשים. יש לשקול שלוש אפשרויות בסיסיות: האם להגדיל את הצפיפות ל-5 יחידות דיור לדונם, או להישאר בצפיפות הנתונה, אבל אז יהיה פתרון רק ל- R_2 משקי בית, דהיינו לאוכלוסייה P_2 . אפשרות טובה יותר תהיה אם תימצא דרך להגדיל את יעילות הניצול ל-100% או ניתן לעמוד בשאר התנאים.

תשריט מסי 9: בחירת פתרונות שונים לא כלום, כאשר השטח המיועד קבוע מראש



ראינו כאן מבחר פתרונות, כאשר ניתנו דרגות חופש ל-3 משתנים ואילו אחד נשאר קבוע. באופן דומה אפשר לחשב במהירות לכל פתרון, מספר רב של אלטרנטיבות עם ערכי ביניים רבים.

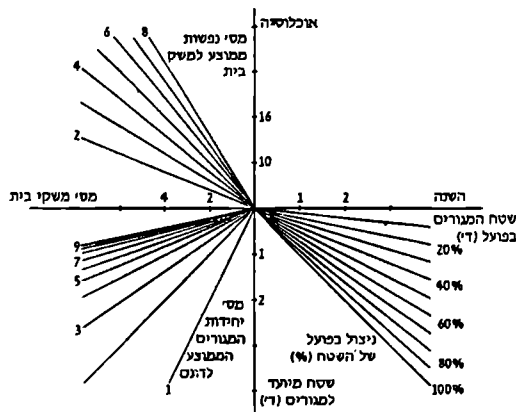
לסיכום:

הנומוגרף המוצע כאן בא לתמוך בשיטות אנליטיות לחישוב השטח הנדרש למגורים, כאשר רוצים לבדוק מספר גדול של אלטרנטיבות. בעזרתו ניתן לחשב במהירות את טווח האפשרויות של כל אחד מהמשתנים: שטח, אוכלוסייה, צפיפות ויעילות הניצול, כפונקציה של האחרים. הוא גועד להיות כלי עזר למתכנן בעת הכנת תכניות מתאר, תכניות מפורטות או, לבחינת תכניות קיימות ושינויים בהן. כדי לענות על ביקושים משתנים. הוא עשוי לשמש את מחלקות התכנון של הרשויות, בבואן לשקול את הכראיות ביוזמות להאצת הניצול של שטחים המיועדים למגורים, על-ידי מיסוי או עידוד אחר לפי הצורך.

שיטה זו יכולה לשמש ככלי נוח בהכנת תכניות כוללות, כדי לקבוע את המתאם בין שטחי מגורים וצפיפותיהם לבין שאר השימושים ובמיוחד יעודי הקרקע לצרכי ציבור, שילוב של קרקע, הון ורווחת הציבור.

להלן תשריט מס' 10, לוח הנומוגרף הבסיסי:

תשריט מס' 10: לוח הנומוגרף בסיסי.



חכירה - המפתח לחברה הפוסט-קומוניסטית - ועתה הסינתזה*

פרד האריסון

ברית-המועצות ניצבת כיום על סיפה של הכרעה פוליטית, מן החשובות במאה זו: ההכרעה בדבר הפרטת הקרקעות והמשאבים הטבעיים המצויים כעת בבעלותה של אחת האימפריות הגדולות בהסטוריה האנושית.

הנשיא, מיכאל גורבצ'וב, החפץ לזכות ביתרונותיה של שיטת השוק, נרתע מן האפשרות הזאת לפיכך הוא מעוניין להפקיד בידי האזרחים את האחריות לנושא זה והללו אמורים, על פי דבריו, להכריע בסוגיה זו באמצעות משאל-עם.

אם העם הסובייטי יכריע 'בעד', אזי תהליך ההפרטה שיחל בברית-המועצות יאפיל אף על המכירה המאסיבית של נכסי המדינה תחת שלטונה של מרגרט תאצ'ר, אשר היתה בשנות ה-80 נושאת דגל ההפרטה.

אולם אם יוחלט 'נגד', תהא זו מבחינת העם הסובייטי יציאה אל נתיב שונה במובהק מזה שעברו בו האומות המתועשות הראשונות. ההסטוריה תראה, כי החלטה יחידה זו שווה במשמעותה הרת-הגורל לחיזיון המדהים של התמוטטות הקומוניזם בשנה שעברה.

הטרגדיה שבדבר מבחינת ההתפתחות החברתית, נעוצה בכך שהעם הסובייטי אינו מכיר את האלטרנטיבות שבפניו על דקויותיהן, המנהיגים הפוליטיים בברית-המועצות עדיין נוקטים במונחים שהתפתחו כתוצאה ממאבקי המאה ה-19 - בחירה בין בעלות פרטית לבין ממלכתית על אמצעי היצור. ואולם, הקצאת זכויות שימוש פרטיות אין פירושה שלילת זכויותיה החוקיות והמוצדקות של החברה בכללותה על אוצרות הטבע שלה. יש לפרוש בפני העם הסובייטי את דקויותיה של דרך שלישית זו, העשויה לקדם תוך הפרטת זכויות השימוש ברכוש וכתהליכי היצור השונים, בטרם ידרש העם להכריע בסוגיית ההפרטה.

כיצד ניתן לכונן מערכת חברתית חדשה על יסוד סינתזה המנצלת את המיטב שבקפיטליזם ובקומוניזם כאחד - יעילות מערכת השוק יחד עם שוויון חברתי - זוהי הסוגיה שהעסיקה את בכירי הכלכלנים במערב במהלכה של ועידה שהתקיימה בניו-יורק בחודש אוגוסט. מרבית המומחים הללו קבעו כי ניתן 'לאכול את העוגה מבלי לפרוס אותה!'

עבור גורבצ'וב, הפתרון המוצע הנו פשוט לביצוע ובו-בזמן הוא מיישב באורח אלגנטי ביותר את המתח שבין הפילוסופיה וההסטוריה; הפרטת זכויות השימוש, וכריכתן במיסוי גבוה ביותר על הערך של חכירת הקרקעות והמשאבים הטבעיים.

עקרון זה נכלל במארג החוקתי בתחילת שנה זו, אולם הנכונות הביורוקרטית להביא את הדבר לידי ביצוע, חסרה. דבר זה מורה על הצורך לרכז מאמץ מאסיבי בחינוך הציבור, אולם זמנו של גורבצ'וב הולך ואחל.

ברית-המועצות ניצבת בפני סכנה מוחשית ביותר, כי בנסיגה לשחרר את אזרחיה מחיבוקה החונק של הכלכלה הריכוזית, תשגה ואך תחליף צורה אחת של עריצות כלכלית באחרת.

במהלך השנתיים שחלפו הודו רבים מן המומחים המפורסמים לכלכלה כי התיאוריות שלהם - כפי שנוסו בשווקים הרדוקים משלימות של המערב, אין בהן כדי לסייע לסוציאליסטים-לשעבר בנסיגותיהם

* תרגום מאנגלית - מאמר שמופיע בכתב העת חלחודני Land and Liberty (נובמבר - דצמבר 1990).

להביא לתמורה.

יסודם של ביטויים אלה המביעים חוסר אונים הנו בעובדה כי בהיעדר מערכת תמחור, לא ניתן לפתוח בתהליך הקצאת המשאבים. היעדרם של מוזרי עלות-מלאה משמש תירוץ להתחמקות מההתמודדות עם הבעיות המיידיות הקשורות בתקופת המעבר שבין הסוציאליזם לקפיטליזם. כתוצאה מכך, נסוגים מומחי המערב ובחורים באפשרות נעדרת-דמיון: הם מיעצים למזרח אירופה ולברית-המועצות להשליך הציידה את כל שהיה נהוג בעבר ולחקות את הנהוג במערב. נוסחה גולמית ובלתי מהוקצעת מעין זו מזמינה תהפוכות חמורות בכלכלה וסבל ממרשך לעם וזאת עבור מהו 'קפיטליזם הקוקה-קולה' של המערב עומד בפני מיתון כבד, מן העמוקים שנחוו לאחר המלחמה, תזכורת סמלית לתנאים שהמריצו, בזמנם, את מוחו הקודח של קארל-מרקס.

אולם אין זה מן ההכרח שכך יהיה. ניתן לנצל את המוסדות והתהליכים הקיימים, ולכוונם אל עבר יעדים חדשים. שוק הקרקעות עשוי להיות נקודת זינוק מבטיחה לאסטרטגיה זו. קביעת מדיניות נבונה בנושא השימוש בקרקעות - זהו הגורם האחד המסוגל לעקוף את אותן דיסציפלינות הקובעות את דרכיהם של כוח העבודה וההון בשוק - תוביל באופן מיידי לרפורמות מקבילות בשאר תחומי הכלכלה. מדוע רצוי להתחיל בקרקעות? ובכן, לא ניתן לפתוח בתהליך עם ההון: אין בנמצא הון מספיק, ועיקר הבעיה הוא עידודן של השקעות מבוזרות. לא ידוע, בעולם העסקי, על יוזמות ביורוקרטיות אשר הצליחו אי-פעם למשוך משקיעים זרים

אם כן, מדוע לא לפתוח ברפורמה בכוח העבודה? מפני שהעם זוכר עתה מה אירע כאשר יוסף סטאלין אך הניף את אצבעו כלפי העובדים.

אם כך, נותרות הקרקעות, מגורמי היצור הפחות שנויים במחלוקת והנוחים ביותר ליישומה של מדיניות ציבורית. יש למצוא דרך לנצל את השפע הטבעי הזה לטובת הכלל ולתועלתו. יש להפיק מן הקרקעות, הכנסות עבור הממשלה, העומדת כיום בפני דרישות גוברות להשקעה בתחום התשתית, וכן, על פי מיטב הכרתנו, תחום זה עשוי לשמש בית ספר מעולה ליוזמים חדשים החפצים ללמוד את אמנות ההסתכנות הממושבת.

במרבית מדינות מזרח אירופה השתמרה התחושה בדבר ערכה של הקרקע, במונחי חכירה ושכירות לכאורה, אין הדבר כך בברית-המועצות, אולם יש במראית העין כדי להטעות.

אין הכרח למדוד את ערכי החכירה גם אם חפצים לכונן שוק פעיל. ישנם כאלה החפצים שנאמין כי זהו אתגר בלתי אפשרי לברית-המועצות - אולם אין הדבר כך, שכן האזרחים עצמם מכירים במושגי העלות והתועלת האמיתית על בסיס יום-יומי, אף אם אלה אינם נמדדים באופן רשמי על פי ערכי השוק. תחום הדיור עשוי לשמש דוגמא לענייננו.

פרופ' ס. לואל האריס מאוניברסיטת קולומביה הצביע על כך שישנם בברית-המועצות כאלה הנהנים מפירותיה של השכירות הכלכלית, גם אם אין הם משלמים תמורתה: 'התרשמתי כי אזרחים המתגוררים בדירות נהנים מסבסוד המגולם בעלויות דיור ומגורים הנמוכות בהרבה ממחירי השוק'. לדוגמא, משפחות המתגוררות במרחק קטן ממקומות העבודה (בשל העובדה שדירותיהן מצויות סמוך למרכזי הערים) מקבלות תזכורת יומית בדבר מזלן הטוב.

דוגמא זו מבליטה את הבעיה האתית כמו גם הכלכלית, העומדת כיום בפני המנהיגים במוסקווא, הנוצשים בדעתם להעניק את הדירות שבבעלות הממשלה למי שמתגוררים בהן בפועל, זוהי פעולה הומאנית ביותר, אך האם היא עומדת במבחן השוויוניות?

אלה המתגוררים באזורים המבוקשים, סמוך למרכזי הערים, יזכו מן ההפקר בטובת הנאה גדולה בהרבה מאשר אלה המתגוררים בדירות זהות, המצויות בקצות קווי התחבורה.

אולם אין הכרח כי ראש עיריית מוסקווא יקריב את הצדק החברתי על מזבח התועלתנות. לא ירחק היום והוא יעמוד בפני הצורך לכונן שיטה חדשה של מיסוי עירוני לבירה. אם יאמץ שיטת תשלום המבוססת על תשלום בעבור חכירה-מיוחסת של הקרקע, אזי המשפחה המתגוררת במיקום מעולה

תחלוק בכך את מולת הטוב עם המשפחה המתגוררת במרחק רב מן המרכז. רפורמה בתחום יחיד זה תגרום באופן מידי להסטת תשומת ליבם של העובדים אל עבר ערכן היחסי של המשרות השונות בשוק העבודה וכן תאלץ את חלוצי הקפיטליזם במוסקוה לערוך חשבון נפש ולקבוע אם אכן הם מקבלים תשואה מתקבלת על הדעת בעבור הונם. באבחה אחת תכונן ותופעל השיטה התחרותית. כשהיא מופעלת על-ידי תיקן כלכלי יחיד. אולם כיצד על המדינה לפצל את תעשיות הענק וההוות החקלאיות אדירות המימדים אשר גרמו לפיגור ברמת הפריזן?

החקלאים הסובייטים נרתעים מלקבל על עצמם את האחריות לקרקע ובצידה, את הסיכונים הכרוכים בעצמאות כלכלית. איזו סיבה יש לחקלאי להפוך לעצמאי אם אין בידו להשיג את התשומות הנחוצות? מדוע לוותר על הבטחון שבחקלאות הקולקטיבית?

האחריות ללקחת הסיכון הראשוני מוטלת על הממשלה - הכוונה היא לצעד האמיץ הראשון - להציע לכל מי שחפץ בכך, בעלות על חווה חקלאית פרטית. הדרך המהירה ביותר להתקדם היא לאמץ שיטה פשוטה למכירה פומבית של זכויות כדי להקצות את השטחים הראשוני היזמים. דרושה רק נפש אמיצה אחת - ברוח הקולאקים מן העבר - והחקלאות הפרטית קום-תקום.

לאור אי-הודאות שבמצב, עשוי איכר-חלוץ מסוים להציע דמי חכירה נמוכים בתמורה לחוזה נח ומגונן: הוא יחויב להגיע לרווחיות באופן ראשוני שכן חלק מדמי החכירה יכלל במחזור העסקים שלו. לא יעבור זמן רב ואחרים ילכו בדרכו, אולם עתה, עקב התחרות על החלקות הטובות ביותר, יציעו האיכרים-המתחרים דמי חכירה (וכן מסים) ריאליים יותר בגין חוזה החכירה.

אין הקהילה חייבת לוותר על חלק גדול מדמי החכירה. יש לכלול בתוהי החכירה סעיף המאפשר הערכה מתודשת של נושא דמי החכירה, בהשוואה למחירים המוצעים מעת לעת עבור חוות דומות לחלוטין, נוסף על הכנסות המדינה מדמי החכירה, ניתן יהיה להטיל מס נוסף שמטרתו להפיק הכנסות ממימוש העלייה בערך חוזה החכירה, תוך כדי הבשלת השוק - נקודה שהודגשה ע"י פרוץ' אנתוני קלוני-רוס מאוניברסיטת סטראטקלייד בגלוגו, בהרצאתו אודות עקרונות גביית ערך-ההחכרה על ארצות ומשאבי טבע מתכלים.

הנקודה החשובה היא לא להגזים בגובה מכסות דמי החכירה, שכן פירוש הדבר תפיסת חלק מן ההכנסה מעבודה ומהון - דבר המהווה, לדעת כל הכלכלנים במערב, כלם לגידול ההון. תחיתתם של מושגים כגון שכירות וחכירה ברוסיה היא עניין כאוב, כפי שהעלה זאת ד"ר אלכסנדר מיינדורף ממוסקוה.

דין אודות עניין זה בתקופתו של סטאלין נחשב ללמדנות ופלספנות (והיו אף מי ששילמו על כך בחייהם בגולאגים). כאשר ניסה ד"ר מיינדורף להחיות את המושגים הללו בראשית שנות ה-60, הרי שהותקף בחריפות ונחשב לדובר שטויות.

נעשו חישובים של ערכי הקרקעות ודמי החכירה, 'אולם הפשע האמיתי שבוצע במהלך השנים הללו היה עיוות המושגים הכלכליים. מאמצים אלה התבססו, לרוב, על הנחות יסוד שקריות ושגויות'. ועוד הוסיף ד"ר מיינדורף 'גם כיום ממשיכים להתחכם ולדון בנושאים שאינם ממין העניין'.

כיום נעשים מאמצים לחשב את דמי החכירה, אולם זהו תרגיל ביחסי ציבור המיועד 'להרגיע את השלטונות' לדבריו. כן האשים את אחד הנציגים הסובייטים בערידה שהוא שותף להונאה הזאת הסקטור החקלאי, במיוחד, זוכה לשרות-רב מאותם יועצים שאינם יודעים על מה הם מדברים.

ובכל זאת, קיימת כיום המסגרת החוקתית למהלכי פיתוח פוריים, המבוססים על מושג הבעלות הממלכתית על הקרקע, במצורף לזכויות החוקה ושימוש פרטיות באמצעות מערכת ההחכרה.

חוק ההחכרה נכנס לתוקפו בפברואר של השנה שחלפה ונקבע בו כי אין למכור קרקעות. 'בעלי חוקה ומשתמשים בקרקעות ישלמו מס-קרקע או דמי חכירה, כפי שייקבע בהתאם לאיכות ולמיקום נחלתם, כך הסביר ד"ר מיינדורף.

אולם, שניים ממחברי החוק הזה מתלוננים כי אין הוא מברצע למעשה והאשימו את הגופים הממשלתיים בכך, שהם מסרבים במצח נחושה להחכיר את מפעליהם לעובדים או ליוזמים אחרים. ד"ר מיינדורף אמר: "העובדים המתעקשים ועומדים על זכויותיהם - מפורטים. במפעלים, מארגנים מחדש את המחלקות בצורה המיועדת להיפטר מן התומכים בחכירה. עקרון החכירה זוכה להשמעות". גם במגזר החקלאי נוקטים טקטיקה דומה, כאשר מתנגדי השיטה טוענים כי שיטת ההחכרה לא תפעל, שכן היא יקרה מדי במנודים של השקעת הון ולא ניתן יהיה לצייד את החקלאים ולאפשר להם לפעול באופן עצמאי.

בחלק מן הרפובליקות אף סרבו לאמץ חוקים בדבר החכרת קרקעות. דבר זה הוביל לאנדרלמוסיה בכלכלת ברית-המועצות ודחף את הסובייט העליון לאמץ את תכנית "300 הימים" של סטניסלאב שאטאלין ובכך להסתכן ולדחוס את הפעולה הנדרשת אל פרק זמן קצר ביותר. "עקרון ההחכרה צריך לשמש מרכיב חשוב במנגנון הניהולי החדש, אולם, מזהיר ד"ר מיינדורף, "הבעיות בקביעת דמי החכירה ובגבייתם עדיין לא באו על פתרון".

דמי שכירות בבתי עסק "מוגנים"

עו"ד מאיר אלפיה

נושא דמי שכירות בבתי עסק המוגנים על-פי חוק הגנת הדייר, עובר תמורות בשנים האחרונות, בעיקר ככל הנוגע לבתי עסק ללא תקרת מקסימום. קיימות שתי קטגוריות של בתי העסק המוגנים, בהקשר לאופן קביעת גובה דמי השכירות שבהם. הסוג האחד הנו בתי העסק אשר חלה עליהם תקרת מקסימום, דהיינו דמי שכירות מירביים. נקודת המוצא בעניין זה על-פי החוק היא, שדמי השכירות בבתי העסק ייקבעו בהסכם בין בעל הבית לדייר ובאין הסכם כזה רשאי כל צד לבקש שבית הדין יקבע את דמי השכירות על פי החוק, כאשר בית הדין קובע את דמי השכירות לגבי בתי עסק עם 'תקרה', הוא לא יקבע דמי שכירות העולים על השיעורים המירביים. בקובעו את דמי השכירות של בית עסק, על בית הדין להתחשב בכל הנתונים העשויים להשפיע על גובה דמי השכירות בבית העסק, לרבות סוג העסק, האזור שבו הוא נמצא והשימוש בו.

בתי עסק עם שיעורים מירביים של דמי שכירות

בעבר, לגבי סוג זה של בתי עסק היו נקבעות תקנות משנות אשר מידי פעם קבעו את השינויים בגובה דמי השכירות המירביים.

החל משנת 1983 (תיקון תשמ"ג), נקבע מנגנון הצמדה, אשר בא במקום התקנות המשנות (סעיף 152 ב' לחוק הגנת הדייר -נוסח משולב- תשל"ב-1972); על פי התיקון האמור, החל מיום 1.1.83, דמי השכירות המירביים של בית העסק יהיו אלו ששולמו לפני 1.1.83, בתוספת 300 אחוזים, לגבי העתיד נקבע מנגנון שינוי קבוע, על פיו אחת לשלושה חודשים, ב-1 בינואר, ב-1 באפריל וב-1 באוקטובר של כל שנה, יעלו דמי השכירות בשיעור עליות הממד בשלושת החודשים הקודמים.

בתי עסק ללא שיעורים מירביים

סוג זה של בתי עסק נגזר מהוראת סעיף 52 א' (ה) לחוק הגנת הדייר (נוסח משולב) 1972, אשר הוסף לחוק בתיקון האמור משנת תשמ"ג.

על פי הוראת סעיף קטן (ה), הממשלה רשאית לקבוע בתקנות סוגים של בתי עסק שסעיף 52 א' -קרי נושא דמי שכירות מירביים- לא יחול עליהם.

בתי עסק מסוג זה, ידועים כבתי עסק 'ללא תקרה' ורשימת בתי העסק הללו נקבעה בתקנות הגנת הדייר (דמי שכירות בבתי עסק - אי תחולת השיעורים המירביים והפחתות), השתמ"ג - 1983, אשר הותקנו לחוק מכח תיקון תשמ"ג.

הרשימה כוללת עשרים ואחד בתי עסק הנמנים על מגוון רחב של עסקים ובהם בתי מסחר, מוסדות פיננסיים, משרדים לבעלי מקצועות חופשיים, מלונות, גלריות, תחנות דלק ועוד. מה שמאפיין בתי עסק אלו הוא יציבות ואיתנות כלכלית, המצדיקים הסרת 'המטריה' שפרש החוק על בתי העסק הנמנים על הקטגוריה הראשונה, בעת שקבע להם דמי שכירות מירביים ובעת שנתן אפשרות לבעלי הבית להפיק מן הנכסים דמי שכירות ריאליים.

בעבר, נמנו על רשימת בתי העסק 'ללא תקרה', שמונה בתי עסק בלבד. כיום, לאור מגמת הרחבת העסקים הללו וסוגיהם, הרשימה עומדת על עשרים ואחד בתי עסק כאמור.

בית המשפט העליון עמד על מגמה זו, בעת שהתייחס לשאלת דינו של בית עסק שלא נכלל במפורש בתקנות אולם, לאור המגמות הללו, ניתן במסגרת פרשנות לכלול את בית העסק האמור,

במסגרת בתי העסק שנמנו בתקנות. זאת, בהתחשב במגבלות היכולת להחייב במסגרת פרשנית מה שמעבר לכוונת המחוקק.

הסוגיה נדונה בע.א. 593/89, בהקשר למשרד המשמש לסוכן ביטוח. הואיל וסוג זה לא נכלל בתקנות, השאלה שעמדה היתה אם ניתן לראות אותו כבית עסק של בעל מקצוע חופשי, שנכלל בתקנות. בית המשפט עמד על ההסטוריה התחיקתית של דמי שכירות מירביים בבתי עסק וקבע שההסטוריה מעידה על הרחבה מתמדת של בתי העסק ללא שיעורים מירביים, תוך איזון אינטרסים בין בעלי בתים והשוכרים מחד ותשומת לב והתחשבות במעמד הכלכלי של סוגי עסק מסוימים שלא הגיע הזמן להסיר מעליהם את הגנת השיעורים המירביים של דמי השכירות, מאידך, במקרה הנדון, בית המשפט נעזר במגמה האמורה, כדי להתגבר על הקושי בפרשנות המונח "מקצוע חופשי". הוא הגיע למסקנה כי ישנם עיסוקים הנמנים על הרשימה, שאחדים מהם קרובים מבחינת המהות והמבחן הכלכלי, לסוכן ביטוח בית המשפט ראה איפוא עיסוק זה, במסגרת מקצוע חופשי לעניין התקנות.

אופן קביעת דמי השכירות בבתי עסק ללא שיעורים מירביים

כבר לפני שנים, בית המשפט העליון קבע, כי את החישוב יש לערוך בגובה דמי השכירות הראויים, שצדדים סבירים היו מגיעים אליהם בהסכמה בדרך משא ומתן חופשי וזה ניתן להיעשות או על-ידי השוואה לדמי השכירות בנכסים דומים, או על בסיס רווח סביר מערכו של המושכר הפנוי. אנו נתמקד בקביעת דמי השכירות על בסיס רווח סביר מערכו של המושכר כפנוי - סוגיה שבשנים האחרונות העסיקה את בתי המשפט והביאה לפסיקה רבת חשיבות בעניין. בעבר, בתי המשפט ישמו שיטת חישוב זו על-ידי קביעת תשואה בשיעור קבוע של 6% לשנה משווי הנכס הפנוי. לגבי בנקים נקבעה תשואה גבוהה יותר - 7% לשנה. התמורה שחלה בנושא קשורה ב"פרשת זילברשטיין" על גלגולה, אשר מעסיקה בשנים האחרונות את הערכאות השונות.

גלגולה הראשון של "פרשת זילברשטיין", הביא לפסק-דין חדשני של בית המשפט העליון ב- ר"ע 241/83 (פד"י לט'-4) 589, בעניין אחוז הרווח שניתן להפיק מן המושכר במסגרת קביעת דמי השכירות, עד כי בית הדין לשכירות בחיפה, כינה את הפסיקה -בתיקים 26/85, 27/86- בלשון "מעין מהפכה". ראשיתו של העניין בהליך בתיק שכירות, בו ביקשו בעלי בית לקבוע דמי שכירות למושכר חסר תקרה, בשיעור 12%- 14% משווי הנכס ובית הדין לשכירות קבע את גובה דמי השכירות על בסיס 6% מן השווי ליום 1.1.83. בית המשפט העליון קבע במסגרת ערעור כי אין להניח כי כוונת המחוקק היתה להפחית את דמי השיכורת בבתי עסק חסרי תקרה, משיעוריהם הריאליים.

כן קבע בית המשפט, את הצורך בהתאמת החישוב לנסיבות הזמן, באומרו כי קביעת האחוז מערך המושכר אינה בבחינת אמת מידה שהיא קיימת ועומדת בכל עת וי שאין לך קביעת 'תשואה ראויה' אלא בזמנה, בהיותה נגזרת ממכלול גורמים במשק, כגון מידת הנזילות של ההשקעה והרווח הצפוי בהשקעות אלטרנטיביות בנות השוואה ואין צורך להדגיש, כי מאז נתנו פסקי הדין, שבהם נקבעו דמי השכירות בשיעור 6% או 7% מערך הנכס, אירע דבר בכלכלה הישראלית, בית המשפט החזיר את התיק לבית הדין לשכירות בתל-אביב על מנת שזה יקבע את אחוז הרווח הסביר.

בית המשפט העליון קבע איפוא את העקרונות לקביעת דמי השכירות על בסיס ריאלי, ניתן לומר שזה לכשעצמו לא הביא למהפיכה מיידית, כלשון בית הדין לשכירות בחיפה בתיק הנ"ל: "היי הכלכלה מתנהלים כידוע לפי דפוסים קבועים ומתוכננים לטוח בינוני, לפחות כאשר הדבר אמור לגבי נדל"ן ואינני סבור שניתן לחולל 'מהפיכה' מיידית בשאלת התשואה ולו רק מפני שביהמ"ש העליון כבר-ע זילברשטיין הנ"ל קבע מה שקבע, כאמור, בשנתו על-ידי כך נהוג מושרש מזה שנים רבות". אף שכן, חלה תמורה מסוימת בכל זאת ובתי הדין החלו לקבוע תשואה גבוהה יותר אם כי בשיעור

מתוך, והשיעורים המסורתיים של 6% ו-7% איבדו מ'קדושתם'.

פרשת זלברשטיין המשיכה 'לנתע' בין הערכאות. כאמור, בית המשפט העליון החזיר את התיק לבית הדין לשכירות, לקביעה מתורשת של דמי שכירות בית המשפט ציין כי בית הדין יעשה כן 'לאחר שהמשיבה תשלים (אם תרצה) את ראיותיה לעניין אחוז הרווח הסביר, שיש לקובעו כדמי שכירות על בסיס שווי הנכס.

בית הדין לשכירות אשר דן בעניין לאחר שהתיק הוחזר מבית המשפט העליון, העמיד את שיעור דמי השכירות על 8% מהשווי המוסכם של הנכס ליום 1.1.83. בית הדין לשכירות סבר, כי קיים הבדל בין מושכרים חופשיים למושכרים מוגנים לגבי דמי שכירות ריאליים והשינויים בכלכלה הישראלית בשנים האחרונות, 'אינם מזכים' בהכפלת דמי השכירות הריאליים שהיו נהוגים קודם לכן מ-6 ל-7 אחוזים ל-12 אחוזים'.

בית הדין התחשב גם בשיפוצים שהוכנסו במושכר על-ידי השוכרת ובתנאי הסביבה, במושכר, בגילו ובתנאיו ולאור כל הנסיבות, קבע דמי שכירות ריאליים כהכנסה סבירה לבעלי הבית בשיעור 8% בעלי הבית הגישו ערעור לבית המשפט המחוזי וזה דחה את הערעור וגם דחה ערעור שכנגד של השוכרת. על דחיית הערעורים הללו, ערערו הצדדים לבית המשפט העליון- ע.א. 363/89 וערעור שכנגד. בית המשפט העליון, בדונו בערעור, נדרש לסוגיה של האבחנה בין בתי עסק מוגנים לשאינם מוגנים, בקביעת דמי שכירות ריאליים. הוא מצביע על פסק-דינו הראשון בעניין זלברשטיין, בו נאמר כי 'לבאורה וכל עוד לא הביאה המשיבה ראיה לנתור (כמבואר להלן). צודק בא כח המערערים, כי אין לעשות אבחנה בין רווח סביר מנכס המושכר בשכירות מוגנת, לבין רווח סביר מנכס, המושכר בשכירות שאינה מוגנת...'

בית המשפט קיבל את עמדת בא כח המערערים, לפיה נקודת המוצא לקביעת הרווח הסביר, היא התשואה המתקבלת ממושכרים חופשיים. בית המשפט דן גם בשאלה אם יש מקום לסטות מנקודת מוצא זו ככל שמדובר במושכרים מוגנים והוא סבור כי בסופו של דבר, החסרונות והיתרונות מקזיזים פחות או יותר אלו את אלו, כשהחסרון המכריע למשכיר בשכירות 'מוגנת', הוא אובדן היכולת לנהוג ברכוש מנהג בעלים לכל דבר, בתום תקופת השכירות.

במקרה זה פסק בית המשפט כי יש לקבוע תשואה של 12% כנכונה למועד הרלוונטי 1.1.83, בהיותה תשואה (בגבולה התחתון), המתקבלת ממושכרים חופשיים והוא הפחית את התשואה ל-10% בהתחשב בשיפוצים שהשקיעה השוכרת בנכס.

סיכומו של דבר

בשנים האחרונות קיימת מגמה של הרחבת בתי העסק שאינם נהנים מיתקרת מקסימום, דהיינו מ'מטריית' דמי השכירות המירביים. בצד מגמה זו, התרחשה התמורה לגבי שיעורם של דמי השכירות בבתי העסק הללו והשוואתם לבתי עסק חופשיים.

מאחר ויש לקבוע בכל עת את התשואה הנכונה בשעתה, יש להניח כי התדיינות רבות יסובו סביב השאלה מהו אחוז הרווח הסביר במושכרים חופשיים, לאור השינויים מעת לעת במציאות הכלכלה הישראלית.

ניתן להעריך כי תתכן השפעה למציאות האמורה, בהקשר למוטיבציה של הדיירים בשכירות מוגנת, להוסיף ולהחזיק בשכירות זו ולרצונם להעדיף שכירות חופשית, שאינה כרוכה בתשלום דמי מפתח. אפשר שמציאות זו תוביל לירידה בגובה דמי המפתח לנכסים מוגנים. עם זאת, יש להביא בחשבון גם יתרונות שיש לשכירות מוגנת על חופשית מנוקדת מבט השוכר, כמו היציבות באורך הזמן הבלתי מוגבל שלה למעשה וחובות בעל הבית על פי-דין בהחזקתו ושיפוצו של המושכר.

משדה המחקר

רשימת מחקרים שהוגשו בשנת תשנ"א לקרן על שם אהרן ויוסף בן שמש ז"ל, לשם קבלת פרס

בשנת תשנ"א הוגשו אחת-עשרה עבודות לבחינת הוועדה האקדמית אשר חבריה השופט בדימוס אברהם חלימה, השופט בדימוס עלי נתן, פרופ' רות קרק ופרופ' גבריאלה שלו.

להלן רשימת העבודות:

1. ד"ר שלום לרנר, "שכיבת נכסנים", ספר בהוצאת חושן למשפט, תל-אביב תשנ"א, 285 עמודים.
2. גב' מרים רוזנשטיין, "הערכת ביצועה של מדיניות שמירת קרקע חקלאית בישראל לנו חוק התכנון והבנייה, תשכ"ח-1965", עבודת גמר לתואר מוסמך שנכתבה בהדרכתה של פרופ' רחל אלרממן.
3. מר חיים זנדרבג, "תמרשם וזכויות בלתי רשומות", עבודה סמינריונית שנכתבה בהדרכתו של פרופ' יהושע וייסמן, בהיקף של 61 עמודים.
4. גב' מיכל אורן, "מדיניות יישוב מושבי-העובדים בתקופת 'חומה ומגדל' (1936-1940)", עבודת גמר לתואר מוסמך האוניברסיטה העברית בהדרכת פרופ' רות קרק ופרופ' שלום רייכמן, העבודה, בהיקף של 173 עמודים ויש נספחים המשתרעים על פני כ-50 עמודים נוספים.
5. מר אמנון לחב, "קבוצות העלויה השנייה והשלישית באום-אל-עלק", עבודה סמינריונית בהיקף של 105 עמודים שנכתבה בהדרכתו של ד"ר יוסי בן-ארצי מאוניברסיטת חיפה.
6. עו"ד אריה אייזנשטיין, "יסודות והלכות בדיני מקרקעין, כרך א', המרשם ופעולות במקרקעין", כתב יד לספר (יצא לאור לפני ימים מספר) של מפעל חיים של ערד אייזנשטיין, בהיקף של כ-230 עמודים.
7. מר אהרן יפת, "גאולת ארמות שבת הע'זוויה והעברתו לעבר הירדן", מאמר בהיקף של 12 עמודים.
8. ד"ר גרעון ליבזון, "מצרנות במקרקעין בין יהודים לבין מוסלמים", כתב יד למחקר מדעי העוסק בהשוואה בין הזכות למצרנות במשפט היהודי לזו במשפט המוסלמי, היקף כתב היד כ-100 עמודים.
9. גב' פנינה נאור, "מדיניות קרקעית עירונית, בעיות גיבוש ויישום", עבודה סמינריונית בהיקף של כ-25 עמודים.
10. ערד מאיר סרגובי, "מדיניות המנדט האנגלי ביחס למקרקעין כנסיתיים - פנים חדשות", מחקר בהיקף של כ-40 עמודים.
11. מר ז'אק קנו, "דיני קרקעות ומדיניות הקרקעית של התנועה הציונית ומדינת ישראל", עבודת מחקר בהיקף של 40 עמודים.

מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

1 מחקרים וסקרים

- 1.1. הופיעו שתי מהדורות של המחקר, "סובסידיות בקרקע בישראל" שנכתב על-ידי ד"ר א. שסקין וא. פחננסקי
- 1.2. "קרקע לא מפותחת במרכז ערים" של ברי ואירית צ'רניאבסקי (מחקר גישוש).
- 1.3. "היטל השבחה בישראל, סוגיות שבחוק ודרך הפעלתו, של אירית גיל ופרופ' רחל אלטרמן בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון חיפה במשותף עם המכון לחקר שימושי קרקע.
- 1.4. "פריצויים על נזקי תכנון- החוק והמעשה", ד"ח ביניים המציג את המבנה ואת המערך האמפירי של המחקר. חוקרת ראשית: פרופ' רחל אלטרמן, עוזרת מחקר אורלי נעים (עין דר).

2. החוג למדיניות קרקעית

בשנת ה-19 לקיומו התכנס החוג חמש פעמים ואלה הנושאים שנדונו בו:

- 2.1. "מחשוב מערכת הטאבו של משרד המשפטים". מרצים: גבי חווה הלברייך וגבי ציפורה בית און.
- 2.2. "רישום שיכונים ציבוריים (עדכון וחיסול פיגורים ברישומים)". מרצה: מר מרדכי תנורי וזאת בהמשך לדיון במסגרת הנושא "מערכות מידע ממוחשבות בניהול מקרקעין".
- 2.3. "קרקע לקליטת העלייה" המרצים: מר גדעון ויתקון, גבי סופיה אלדור ומר יהונתן גולני (3 פגישות).

החברות תבאות יצאו לאור:

- 2.4. מס' 36 א', "קרקע לקליטת העלייה"
- 2.5. מס' 37 א', "מערכות מידע ממוחשבות לניהול מקרקעין".
- 2.6. מס' 37 ב', "בחינת עקרונות המיפוי הקדסטרי על רקע מערכות מידע גיאוגרפיות"- "מיכון באגף שומת מקרקעין".

2.7. מס' 37 ג', 'מחשוב מערכת הטאבו של משרד המשפטים' - 'המפעל לרישום שיכונים ציבוריים (עירבון חיסול פיגורים)'.
2.8. מס' 37 ד', 'סיכום דיון של הנושא - מערכות מידע ממוחשבות לניהול מקרקעין'.

3. בטאון "קרקע"

3.1. הופיעה חוברת "קרקע" 32

3.2. הופיעה חוברת "קרקע" 33

4. קשרים עם מוסדות

המכון קשור עם המרכז לחקר העיר והאזור של הטכניון ומבצע עימו חלק מן המחקרים.

5. הקרן על שם אהרן ויוסף בן שמש ז"ל

בתוקף תפקידו, המכון משתתף בפעולות הקרן והוא מיוצג בוועד המנהל של הקרן על-ידי מנהל המכון.

רשימת מחקרים שנמסרו להערכת השופטים מובאת בעמוד 66 של חוברת זו.

"Land and Liberty" on the subject of: "Leasing - The Key to Post-Communist Society" that summarizes the discussions of an international team (West-East) on the subject of the changes taking place in land policy in the Soviet Union.

In the legal section, **Adv. Meir Alfeia** discusses the subject of **"Rental of 'Protected' Business Premises"** and emphasizes the advantages of protected over free rental from the point of view of the lessee.

We also offer the list of researches submitted for the prize from the **Aaron and Yosef Ben-Shemesh Memorial Fund** in the year 1990-1991.

The issue ends with the regular column: **Activities of the Institute.**

Prof. Elisha Efrat's second article in this issue is a review of **"Atlas of Land Reserves in Israel"**, published by the Israel Lands Administration, an effective and useful buy for all those dealing with land planning and allocation.

Mr. Yehuda Ziv, former Director of the Israel Lands Administration Jerusalem District, expresses the wish that land consumption by **"Build Your Own Home"** schemes be reduced in view of the shortage of adequate land for homes of this type.

Land Affairs Consultant, Mr. Hiram Danin, offers, from his rich experience, a description of interesting problems in the handling of the **"Redistribution of the Talitha Qumi Plot"** in the center of Jerusalem and adduces lessons from the preparation of the plans, the implementation and registration of the new division and land arrangement in our days.

Irith Cherniavsky, an urban-economic research and planning consultant, devotes her article to the problem of **"Undeveloped Land in City Centers"** and emphasizes the importance of the ownership factor for development of land. Public lands, i.e. those owned by the State, the Jewish National Fund and the Development Authority, are administered by a body that makes quick decisions in line with urban planning trends. Privately-owned land, on the other hand, which constitutes most of the undeveloped land in city centers, is split up among a number of owners with the creation of a complex system of decision-taking, and there are differences of opinion and delays in the development of these lands.

Mr. Michael Talmon, formerly Director of the Israel Lands Administration and currently Comptroller of Ben Gurion University of the Negev, asks: **"Who Will Build Me a Home in Tel Aviv?"**, and recommends that existing and only partially used infrastructures be utilized, with offices and workshops being moved out and public and educational buildings that have been neglected being used again.

Dr. Boaz Barkai, Dr. Yaacov Roth and Architect Mario Burak have developed a special system for calculating the areas required for various designations, particularly residential, by the name of **"Nomograph"**. The article will certainly arouse the interest and reactions of professionals.

We publish a translation of an article by **Fred Harrison, editor of the London**

EDITORIAL

This issue is devoted in the main to the **problem of land and immigrant absorption**, a dominant issue that is engaging the institutions that deal with land management and planning and is of interest for all those who are concerned about the welcome immigration flowing to our shores at the present time.

We start the pamphlet with the article by **Prof. Sergio DellaPergola** on **Demographic Trends of Diaspora Jews at the Beginning of the Nineties**. The article appears in the wake of a discussion that took place in the Institute's Land Policy Group in the context of lectures on the subject of "Population Dispersal (planning, development and direction) and the reciprocal influence of the land policy and the drawing of lessons and perspectives for the future". Several adjustments have been made in the article in light of the latest large flow of immigrants.

Prof. Elisha Efrat devotes his article to "**The Sanctity of Agricultural Land in view of the Immigration from the Soviet Union**" and comes to the conclusion that, because of the large immigration from the Soviet Union, there will apparently be no choice but to designate the center of the country for urban and rural building, and it is therefore necessary to make the appropriate preparations and to take a considered attitude to the requisite changes in land designations.

Engineer and Appraiser Zeev Cohen analyses the topical issue: "**Land Price and Immigration Absorption Policy**". In his opinion, the price of land will determine the motivation to recruit entrepreneurs and capital. Relying on research that has been undertaken, Engineer Cohen determines that low prices for land in remote regions do not result in a reduction of land prices in the center of the country.

Economic Consultant, Mr. Daniel Morgenstern, attempts in his article to answer the question "**Is There Really a Shortage of Land for Absorption of Immigration?**" i. e. the mass immigration in the early Nineties and, in this connection, analyses a number of controversial issues.

Architect Dan Raz expresses his Position on "**Physical Planning in the Tel Aviv Region for Immigrant Absorption**", and the way immigrants should be absorbed in that region, to which many of the new arrivals are attracted.

CONTENTS

Editorial (Heb.)

Prof. Sergio DellaPergola,	Demographic Trends of Diaspora Jews at the Beginning of the Nineties	1
Prof. Elisha Efrat,	The Sanctity of Agricultural Land in View of the Immigration from the Soviet Union	14
Zeev Cohen,	Land Price and Immigration Absorption Policy	20
Daniel Morgenstern,	Is There Really a Shortage of Land for Absorption of Immigration?	24
Dan Raz,	Physical Planning in the Tel Aviv Region for Immigration Absorption	32
Prof. Elisha Efrat,	Atlas of Land Reserves In Israel	35
Yehuda Ziv,	Reduction of Land use in the 'Build Your Own Home' Program	37
Hiram Danin,	Redistribution of the 'Talitha Qumi' Plot	38
Irith Cherniavsky,	Undeveloped Land in City Centers	47
Michael Talmon,	"Who Will build Me a Home in Tel Aviv?"	50
Dr. Boaz Barkai, Dr. Yaacov Roth, Mario Burak,	Nomograph	52
Fred Harrison,	Rent as Key to Post-Communist Society - Now the Synthesis!	57
Adv. Meir Alfeia,	Rental of 'Protected' Business	61
	List of Researches submitted for the prize from the Research Findings	64
	Activities of the Institute	65

Editorial

"Karka" - Published by the Land-Use Research Institute, 43 King George, St., P.O.B. 283, Jerusalem 91002, Tel.: 02-246828

Editor: **A. Poznanski**

Editorial Board: **S. Ben-Shemesh and A. Poznanski**

Printed in: "Ben-Ishai" Typesetting, Mercaz Cla, C2 262. Tel: 02-243070

33

karka

(L A N D)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL

MAY 1991