

34

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

תוכן העניינים

1	דבר המערכת	
3	התייקרות הקרקעות והשתקפותה במדד המחירים לצרכן	פרופ' דוד פינס
	מסמך עמדה בנושא: האם ההחלטה בדבר הגדלת היצע	פרופ' דני שפר
	הקרקעות במחיר מוזל (מסובסד), תביא לגידול בהיצע	ד"ר אליהו בורוכוב
9	הדירות ולהפחתה במחיריהן ?	ברי צ'רניאבסקי
	מדיניות הטיפול בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל והשתקפותה	יהודה זיו
11	במחירי הקרקע למגורים במגזר העירוני	
17	עתודות קרקע לפיתוח תעשייתי בישראל	פרופ' אלישע אפרת
24	המצפים בגליל - עשור להקמתם	פרופ' ארנון סופר
30	העיר בשנות ה-2000 - דגם תכנוני חדש	פרופ' רוג'ר ל. קמפ ג'ונתן ד. קמפ
36	הנגב המזרחי - מצאי הקרקעות כפוטנציאל לפיתוח האזור	אליהו בבאי
44	תכנון מס בעסקאות מקרקעין	עדי צביקל
	בעיות ביישום המודל "קוטב גידול/מרכז גידול" לפיתוח אזורי	ד"ר ג'. א. איגהלו
49	במדינות מתפתחות - מחקר מייצג במדינת בנדל בניגריה	
57	"קוטב גידול/מרכז גידול" - הערות על המושגים	מאיר גרון
58	מגרש הנחלה - החלום ושברו	עו"ד שמואל שמיר
64	הכנת האזורים הכפריים לרישום בספרי המקרקעין	סטפן ביכלר
68	הכנת מפות לצרכי רישום ורישום זכויות בלשכת מירשם המקרקעין	מרדכי תנורי
72	מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע	
76	דבר המערכת (אנגלית)	

"קרקע" - ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע, רח' המלך גיורגי 43, ת.ד. 283, ירושלים 91002, טל.: 02-246828

עורך: **א. פוזננסקי**
מערכת: **ש. בן שמש וא. פוזננסקי**
המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם.
כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע.

סדר ועימוד: חזון פתיה י-ם, טל. 827660
דפוס: דפוס שי י-ם, טל. 247602

דבר המערכת

מדיניות קרקעית בהתהוותה ובביצועה משפיעה רבות על פיתוחן של מדינות. מסיבות היסטוריות וגיאופוליטיות, לנושא זה יש חשיבות ראשונה במעלה במדינת ישראל ואף-על-פי-כן אין עדיין באף אוניברסיטה חוג לימודים העוסק באופן שיטתי ומדעי בלימוד ובחקר המדיניות הקרקעית שלנו. מצער גם כי מספר החוקרים המקדישים מחקרים לנושא כה חיוני לעמנו הוא זעיר ועל כן גם לא קם דור חדש של בעלי מקצוע בתורת מדיניות קרקעית ושימושי קרקע. יתירה מזאת; לא קיימים נוהלים לפיהם יש להקדים להכרעות הרות המשקל בענייני מדיניות קרקעית, ניתוחים מדעיים ומחקרים שידריכו את מקבלי ההחלטות.

מחירי קרקע, המהווים אחד ממרכיבי היסוד של מדיניות קרקעית עוררו לאחרונה התעניינות רבה בתקשורת. הציבור ציפה כי הורדת מחירי קרקע המיועדת לבניית מגורים תביא בעקבותיה הוזלת מחירי דירות והגדלת ההיצע של קורת גג שכה דרושה לקליטת העולים, לשיכון למחוסרי הדיור ולזוגות צעירים. אולם ההתעניינות דעכה לאחר שפורסמו ההחלטות על מתן הנחות, ואפילו פטורים, מתשלום בעד הקרקע שבניהולו של מינהל מקרקעי ישראל. החלטות אלו שהתקבלו בצורה מאולתרת עלולות להביא נזקים למשק המדינה ולעיוותים חברתיים שלא תהיה להם תקנה.

אנו מביאים בפתח החוברת שלושה מאמרים העשויים לתרום במידת מה להבנת הנושא.

פרופ' דוד פינס במאמרו על **השפעה המופרזת של התייקרות הדירות על מדד המחירים** מוכיח שיש לזקוף, בקביעת מדד המחירים לצרכן, ריבית נמוכה יותר לקרקע מאשר למבנה.

פרופ' דני שפר, ד"ר אליהו בורוכוב, שמאי ברי צ'רניאבסקי כתבו מסמך עמדה בנושא **האם ההחלטה בדבר הגדלת היצע הקרקעות במחיר מוזל (מסובסד)**, תביא לגידול בהיצע הדירות ולהפחתה במחיריהן? המסמך נכתב בדצמבר 1990 בתגובה להצעות שהועלו אז במועצת מקרקעי ישראל ושנהפכו אחר-כך להחלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר הוזלת מחיר קרקעות ב-50% במרכז הארץ. המחברים קבעו שהמדיניות של ההוזלה במחירי הקרקע לא תביא בעטייה להגדלה משמעותית בהיצע הדירות ואף לא להפחתת מחיריהן.

יהודה זיו, לשעבר מנהל מחוז הדרום וירושלים של מינהל מקרקעי ישראל, במאמרו **מדיניות הטיפול בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל והשתקפותה במחירי הקרקע למגורים במגזר העירוני** בדיעה כי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מפברואר 1991 בדבר הנחות במחירי קרקע לעידוד הבנייה למגורים, היא קשה וחורגת מכל החלטות העבר וכי התיזה שמחיר הקרקע הינו גורם נפרד ומרכיב קובע במחיר הדירה אינה מוכחת ולבטח לא נכונה באזורי פיתוח. לא הוכח גם, לדעת המחבר, כי ההנחות הניתנות לקבלנים ולחברות המשכנות מוצאות את ביטוין במחיר הדירה הסופי.

בהמשך באים בחוברת המאמרים הבאים:

פרופ' אלישע אפרת סוקר **עתודות קרקע לפיתוח תעשייתי בישראל** ומנתח את התפרוסת של השטחים הפוטנציאליים לתעשייה בישראל לשנת 1991 כפי שנערכה על-ידי מינהל מקרקעי ישראל וכן מציין את זיקתם אל אתרי האכלוס והבנייה המוקמים כיום בידי משרד הבינוי והשיכון.

פרופ' ארנון סופר במאמרו על **המצפים בגליל – עשור להקמתם**, מעריך את מפעל המצפים כמצליח ואת מספר הנפלים כנמוך מהציפיות.

פרופ' רוג'ר ל. קמפ נשיא מרכז לתכנון אסטרטגי בקליפטון (מדינת ניו יורק) וד. **קמפ**, חוקר

באותו המרכז, תרמו לבטאונו את מאמרים העיר בשנות ה-2000 - דגם תכנוני חדש. זהו המשך מאמרו של פרופ' קמפ שפורסם ב"קרקע" 32 בספטמבר 1990 בנושא: "העיר בשנות ה-2000: כוחות השינוי והתמורה". במאמר הנוכחי, לאחר סקירת גישות שונות של התכנון האסטרטגי, פותח דגם כללי של תכנון אסטרטגי העשוי לשמש את רוב הגופים הציבוריים. תשומת לב מיוחדת מופנית לשלבי "עיצוב התוכנית" ו"ביצוע התוכנית" בשל חשיבותם המכרעת בתהליך התכנון האסטרטגי.

אליהו בבאי, המשנה למנהל המינהל לשעבר וראש המינהלת ליישוב הבדואים בנגב ובגליל, מביא בסקירתו על **הנגב המזרחי - מצאי הקרקעות, כפוטנציאל לפיתוח האזור**, אוסף נתונים על בעלויות, הסדרים ונתוני קרקע של הבדואים באזור. מעטים הם המחקרים על הבדואים ועל התיישבותם, שהיא תופעה ייחודית בעולם. מתבקש המשך הסיקור והמחקר.

עדי צביקל, כלכלן ושמאי מקרקעין, במאמרו **תכנון מס בעסקאות מקרקעין** טוען כי מידע מדויק בסבך החוקים והמסים וניצולו כראוי, עשוי לחסוך רבות ומוטב שבעלי קרקעות יהיו מודעים לאפשרויות העומדות בפניהם בתכנון מס.

ד"ר ג'. א. איגהלו, מרצה בכיר וראש המחלקה לניהול אחוזות באוניברסיטת אובפמי אוולו (ניגריה), במאמר שכתב בעבור בטאונו על **בעיות ביישום המודל 'קוטב גידול/מרכז גידולי לפיתוח אזורי במדינות מתפתחות - מחקר מייצג במדינת בנדל בניגריה**, מסביר את הסיבות לכשלונם של ריכוזי תעשייה עירוניים בגרימת אפקט ההתפשטות באזורים כפריים. לדעתו יש להשקיע ישירות באזורים הכפריים ולעודד הקמת מרכזים בינוניים בפריפריה הכפרית.

מאיר גרון, מנהל אגף הפרוגרמות במינהל לתכנון, משרד הפנים, מתייחס למאמרו של ד"ר ג'. א. איגהלו, מעיר את הערותיו על **קוטב גידול/מרכז גידול** ומבהיר את שימושי המונחים האלה על בסיס רשימתו "קונספציה של 'אזור גידולי כבסיס ואסטרטגיית פיתוח" (עיר ואזור, 4.1.77).

עו"ד שמואל שמיר במאמרו על **מגרש הנחלה - החלום ושברו** מביא לחוברת שלנו פרק בהיסטוריית ההתיישבות שיעניין את קוראינו הקולטים כל פרט בתולדות גאולת הקרקע ומשווים את החלום בעבר לשברו היום.

המהנדס סטפן ביכלר, גיאודט ומודד מוסמך, מדווח בסקירתו **הכנת האזורים הכפריים לרישום בספרי המקרקעין** על עבודת המרכז לתכנון ורישום המלאי הקרקעי באזורים כפריים שהוקם ב-1977, על מנת להביא לרישומן של המשבצות החקלאיות המחזיקות בקרקעות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל, בספרי מקרקעין. הרישום של הנכסים האלה הוא תהליך ממושך אולם כבר הוכח כי ניתן לסיים את הטיפול באיחוד עשרות אלפי חלקות וחלוקתן מחדש לאלפי חלקות חדשות שהוא המכשול העיקרי בתהליך רישום הקרקע החקלאית.

מרדכי תנורי, מנהל אגף בעלות ורישום במינהל מקרקעי ישראל, בסקירתו **הכנת מפות לצרכי רישום** מדווח על היערכות מינהל מקרקעי ישראל לאחר החלטת הממשלה מיום 14.7.91 שהטילה על המינהל את האחריות לרישום זכויות החכירה בלשכת רישום המקרקעין לגבי הבנייה החדשה על המקרקעין שבניהולו של המינהל. הנתונים שבסקירה יעניינו את כל אלו הערים לבעיות הפיגורים ברישום נכסים עירוניים, וההשלכות שיש להן על חוקיות זכויות הבעלות של רוכשי הדירות. לפי דברי מחבר הסקירה, שהוא ממונה על המבצע מטעם המינהל, קיימות היום 200,000 יחידות דיור (יש טוענים שהמספר הרבה יותר גדול-המע.) שנבנו מאז קום המדינה אשר זכויות רוכשיהן טרם נרשמו בלשכת מירשם המקרקעין.

בסוף החוברת אנו מביאים **סקירה על פעולות המכון**.

התייקרות הקרקעות והשתקפותה במדד המחירים לצרכן

פרופ' דוד פינס

רקע

מאז 1960 עלה מדד מחירי הדירות (P.O.H) בשיעור העולה במידה ניכרת על מדד המחירים לצרכן (C.O.L) (כפי שניתן לראות בתרשים 1) כלומר, לאורך זמן עלה המחיר הריאלי של הדירות. בתרשים 1 ניתן גם לראות כי באותה תקופה עלה מדד מחירי התשומות בבנייה למגורים (C.O.C) בשיעור העולה על מדד המחירים לצרכן במידה מועטה בלבד. מכאן ניתן להסיק כי עיקר ההתייקרות של הדירות קשור לתשומות שאינן נכללות במדד, בעיקר להוצאות מימון, לתמורה לזימות (רווח הקבלן) ולקרקע. בהנחה שלא חל שינוי גדול במחיר ההון הריאלי, לרבות ברווח הנורמלי של הקבלנים, יש ליחס את עיקר ההתייקרות של הדירות להתייקרות הקרקעות. בתרשים 2 מובא מדד מחירי הקרקעות (P.O.L) הנגזר ממדד מחירי הדירות (P.O.H) וממדד מחירי התשומות (C.O.C), בהנחה ששיעור ההתייקרות של מחיר ההון ושל רווחי הקבלנים היה דומה לזה של הקרקעות (אם השיעור היה נמוך יותר, למשל אם היה שווה למדד התשומות של הבנייה למגורים, כי אז העקום המיוחד למחירי הקרקעות בתרשים 2 היה מטה כלפי מטה את המגמה של עליית מחירן לאורך זמן).

התייקרות הדירות, שאנו עדים לה בזמן האחרון, והמיוחסת לגל העלייה מרוסיה אינה תופעה חולפת. היא אפיינה את שוק נכסי הדלא-ניידי מאז תחילת יישוב הארץ והיתה קשורה בפיתוח הארץ ובגידול אוכלוסייתה. מקורה במחסור הבסיסי של אחד מהגורמים הדרושים לייצור מגורים: קרקעות נגישות למרכזי הפעילויות. מחסור בסיסי בקרקעות, הגורם להתייקרות הדירות, קיים בכל משק. אך הוא בא לידי ביטוי חריף במיוחד במשק בעל צפיפות אוכלוסייה גדולה ביחס לקרקע, שבו מתרחש תהליך מואץ של צמיחה. הדוגמאות הבולטות בתחום זה הן יפן וקוריאה הדרומית שבהן מרקיעים מחירי הדירות לשחקים בהשוואה למדינות שבהן צפיפות נמוכה של אוכלוסין ביחס לקרקע כמו, למשל, ארה"ב וקנדה.

גידול האוכלוסייה והצבר ההון, בזמן שכמות הקרקע הכוללת אינה משתנה, מגדילים כמובן את נדירותה של הקרקע ולכן את המחיר היחסי של השירותים שהיא מספקת. עם עליית מחיר השירותים הללו, עולה כמובן מחיר הקרקע, המשקף, בסופו של דבר, את הערך המהוון של שירותיה. על-ידי פיתוח ושימוש נכון, ניתן, כמובן, להקטין את האפקט של התגברות הנדירות של הקרקע, וכך ניתן גם להאיט את קצב עליית המחיר של שירותיה. לשם כך יש צורך, בין השאר, להשקיע במידה מספקת בתשתית התחבורה. אך לא ניתן גם באמצעות השקעות כאלו, לבטל לחלוטין את ההשפעה של הגידול במחסור הבסיסי בקרקע, בהשוואה לשאר גורמי הייצור.

הגזירה של מחסור בקרקע, שעליה הצביע הכלכלן מלתוס בראשית המאה הקודמת, אינה מחייבת ירידת רמת החיים בטווח הארוך. שיפורים טכנולוגיים והצבר הון אנושי והון אחר עשויים לקזז ואף יותר מזה את ההשפעה השלילית של המחסור בקרקע על הרווחה. ואכן הניסיון במאתיים השנים האחרונות מלמד, כי המחסור היחסי בקרקע אינו כרוך בהכרח בירידת התפוקה לנפש, כפי שצפה מלתוס בתחילת המאה הקודמת. אדרבה, למרות החמרת המחסור בקרקע,

עלתה רמת הרווחה ברוב ארצות העולם המתועש. יחד עם זאת, ההתייקרות היחסית של הדירות שמקורה במחסור בקרקע נגישה, יצרה בעיית מגורים שממנה סובלות רוב הארצות. דוגמא בולטת לארץ מתועשת הסובלת ממחסור חמור כזה היא יפן.

הסדרי תוספת היוקר הנהוגים בישראל מבטיחים לציבור השכירים את התאמת השכר באופן שחלקו העיקרי של השכר הריאלי יישמר ללא קשר למקור שחיקתו. בהתאם לכך מותאם השכר גם להתייקרות הדירות שמקורה בגידול המחסור בקרקע. יתירה מזו, התאמת השכר הריאלי מיועדת גם לציבור השכירים שבבעלותו דירות ושעליית מחירי הדירות מגדילה גם את נכסיו. הסיבה לכך היא שדרישת השכירים לפיצוי מכוונת לכוח הקנייה של שכרם במונחי סל הכולל לא רק שירותי דיור. העובדה שבידי חלק גדול מהשכירים דירות, אינה מעלה ואינה מורידה לצורך זה כשם שבעלותם על נכסים אחרים שמחירים צמוד למחירי מוצרים הכלולים במדד לא מעלה או מורידה.

גם כשמסכימים לעקרון הפיצוי כשלעצמו, עדיין נותרת שאלת גודלו הראוי. זוהי סוגיה מסובכת שאופן פתרונה השתנה במשך השנים. נראה לנו כי יש לשנות את השיטה הנוכחית של חישוב המדד שינוי יסודי. לפי שיטת החישוב הקיימת יכול המדד להצביע על הכבדה של נטל הדיור דווקא כאשר חלה בו הקלה. מאמר זה מוקדש לליבון הסוגיה של חישוב השינויים בנטל הדיור כאשר יש תהליך של התייקרות דירות.

אופן חישוב מדד הוצאות הדיור של דיירים-בעלים, ומגבלותיו

סעיף הדיור במדד כולל שלושה תת סעיפים: דירות בבעלות הדיירים (משקל של 13.81%), שכר דירה (משקל של 1.67%), והוצאות אחרות (משקל של 98%). הסעיף הבעייתי מתייחס להוצאות הדיור של דיירים המתגוררים בדירותיכם.

מהי ההוצאה על שירותי דיור של שכיר המתגורר בדירתו?

א. מה הסכום שהיה עליו להוציא אלמלא היה בעל דירה (לו שכר את הדירה בשוק)?

ב. מה גובה סכום ההכנסה שעליו ויתר כתוצאה מכך שהוא משתמש בדירה?

אם נאמץ גישה ב, מתעוררת השאלה: מהי האלטרנטיבה הרלבנטית לצורך חישוב אובדן ההכנסה? האם שכר הדירה שאותו ניתן היה לקבל, או התשואה להון המושקע בדירה לפי השיעור שאפשר להשיג על השקעות אלטרנטיביות? העיקרון שעליו מבוסס חישוב מדד הוצאות הדיור של דיירים המתגוררים בדירה שבבעלותם (להלן, דיירים-בעלים) הוא שההוצאות לדיור כוללות את הפחת והריבית על ההון המושקע בדירה, בין אם זו ריבית ששולמה בפועל על המשכנתא, או שזו תשואה על השקעות אלטרנטיביות. בהתאם לכך ניתן ליצג את הוצאות הדיור של דיירים-בעלים כפי שהם מחושבים ע"י הלמ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) מאז 1983 על-ידי הנוסחה

$$C = HP(r+d) \quad (1)$$

כאשר

$$C = \text{הוצאות הדיור}$$

$$H = \text{כמות הדיור}$$

$$P = \text{מחיר הדיור}$$

$$r = \text{שער הריבית}$$

$$d = \text{פחת}$$

הלמ"ס אומדת את r.H.P. ו-d בעת חישוב הבסיס ומתייחסת אל r, H ו-d כקבועים בתקופה שבין חישוב בסיס אחד למשנהו. מדד HP(r+d) מחושב על כן לפי השתנות P בלבד. התרומה של הוצאות דיירים-בעלים לשינוי התקופתי במדד הכולל היא

$$[HP (r+d)/E]100 p/P$$

כאשר

$$E = \text{סך-כל הוצאות הצריכה}$$

$$P = \text{השינוי במחירי הדירות.}$$

הביטוי בסוגריים המרובעים הוא משקל הוצאות דיירים-בעלים במדד, כלומר 13.81% ו-100p/P הוא אחוז השינוי במחירי הדירות, דהיינו מדד מחירי הדירות.

חישוב זה מעורר כמה בעיות שהחשובה ביניהן היא ההתייחסות לפחת, d. הלמ"ס מחשבת פחת על המבנה תוך שימוש בנוסחאות מקובלות לשיעור פחת קבוע, לפיהן המבנה מתכלה ב-60 שנה. חישוב זה אינו מתאים לנכס שמחירו יכול לעלות למרות התבלות המבנה. כדי להמחיש את ההפרזה שבחישוב התייקרות הדיור של דיירים-בעלים, הנובעת מהתייחסות מכנית לפחת תוך התעלמות מהשכחת הנכס, נתאר מקרה פשוט. נניח כי שמעון לווה בראשית התקופה 1000 זוזים בריבית ריאלית של 4% ורכש בהם דירה. במשך התקופה עלו מחירי הדירות ומחיר הדירה של שמעון הגיע ל-1133 זוזים. באותה תקופה עלו כל המחירים בשיעור ממוצע של 10%. בסוף התקופה מכר שמעון את הדירה והחזיר את החוב בסך 1144 זוזים (1000 עבור הקרן, 100 עבור ההצמדה ו-44 עבור הריבית). ממכירת הדירה קיבל, כאמור, 1133 זוזים, כך שהיה עליו להוציא מכיסו 11 זוזים המהווים אחוז אחד (ריאלי) בלבד. לפי השיטה המקובלת, לעומת זאת, היתה ההוצאה לדיור של שמעון מוערכת ב-144 (4% ריאלי) ועליה היה מתווסף פחת של למעלה מ-1%! למרות שלמעשה קוזז חלק מהוצאת הריבית על-ידי פחת שלילי של 3%, כלומר, בזמן ש-4%, r = -3%, d =

האם מהדוגמא של שמעון ניתן להסיק כי התייקרות הדירות משפרת את מצבו של הפרט בדרך שמאפשרת לו לפרוע את חובותיו? טענה כזו כמובן שאינה סבירה. הסיבה היא שאין הדוגמא של שמעון משקפת את התמונה כולה. שכן, התייקרות הדירות מגדילה את המשכנתא ואתה את נטל תשלום הריבית. מכל מקום יש לנו כאן חידה הראויה לבדיקה יותר יסודית. זהו הנושא של הסעיף הבא.

השפעת התייקרות הקרקעות על נטל הדיור של דיירים-בעלים

אפשר לקבל את נוסחה (1) כמייצגת את נטל הוצאות הדיור של דיירים-בעלים, אם מחשבים נכון את הפחת הכלכלי של הדירות. כלומר, את הירידה בערך הנכס. בתנאים של שווי משקל בשוק הנכסים והשירותים המסופקים על ידם, משקפת ירידה זו את הירידה בערך הנוכחי של זרם השירותים הצפויים מהנכס. שיעור הפחת הכלכלי של הדירה שווה, לכן, ל- q/P כאשר q מייצג את השינוי במחיר דירה נתונה במשך התקופה. כשנציב ביטוי זה במקום d בנוסחה (1), נקבל

$$C = HP(r-q/P) = HP(r+d-p/P) = H[(r+d)P-p] \quad (2)$$

$$\text{כאשר } p/P = q/P + d$$

ביטוי דומה מופיע גם בפרסום טכני מס' 29 של הלמ"ס מ-1964.

p מבטא בנוסחה זו את השינוי במחירי דירות מאיכות נתונה, כולל גיל נתון, בעוד ש-q מציין

את השינוי במחיר של דירה מסוימת כתוצאה משולבת מעליית מחירי דירה באיכות נתונה ומירידת מחירה בגלל התיישנותה.

נוסחה (2) מתארת את נטל הוצאות הדיור. מתוכה מסתבר כי כאשר שיעור התייקרות הדירות גבוה משער הריבית, נטל הוצאות הדיור שלילי! מובן שמצב כזה לא יכול להתמיד לאורך זמן, שכן אז יעדיפו המשקיעים למכור את כל הנכסים שברשותם ולהשקיע רק בדירות. התוצאה תהיה עלייה במחיר הדירות וירידה בשיעור התייקרותן. ואכן במציאות אנו רואים שלא כל ההשקעות נעשות בנכסי דלא-ניידי. תרשים 2 מספק לנו עדות ישירה לכך כי מחירי הדירות עלו לאורך זמן בשיעור הנופל מ-3%. למעשה, כשמדובר בדירה נתונה ולא בדירה מאיכות קבועה, יש לנכות גם את הפחת, המשקף ירידה באיכות. במלים אחרות, q משקף עלייה בערך דירה מאיכות נתונה, לרבות גיל נתון, פחות ירידה בערך הדירה כתוצאה מהתיישנותה. הריבית לזמן ארוך נאמדת על-ידי הלמ"ס ב-4%, שיעור העולה לבטח על שיעור התייקרות הדירות בזמן הארוך. מכאן ניתן להסיק כי כשמדובר בטווח הארוך, כרוך הדיור בבעלות בנטל חיובי. יחד עם זאת, ייתכן כי לזמן קצר לא יהיה הדיור בבעלות כרוך בנטל, כלומר המחיר האפקטיבי שאותו משלמים דיירים-בעלים עבור שירותי דיור עשוי להיות באופן זמני שלילי!

נערוך כעת השוואה בין נטל הדיור כפי שמחושב על-ידי הלמ"ס ובין הנטל המחושב כאן. על סמך השוואה זו נוכל לבחון מה היתה יכולה להיות התרומה של שינוי שיטת החישוב לפי העקרונות המוצעים כאן, לשינויים במדד הכולל. לראשונה נניח כי מחיר דירות באיכות קבועה, לרות גיל קבוע, עולה לאורך זמן בשיעור קבוע, כלומר

$$P(t) = P(0)e^{it} \quad (3)$$

כאשר

$$P(t) = \text{מחיר הדירה בזמן } t$$

$$t = \text{זמן (שחלף מתקופה 0)}$$

$$e = \text{בסיס הלוגריטם הטבעי}$$

$$i = \text{שיעור השינוי במחיר הדירה}$$

במקרה זה $P/P = q/P + d = i$, ולכן נוסחה (2) הופכת ל-

$$C(t) = HP(0)e^{it(r+d-i)} \quad (2)$$

אפשר לראות כי שיעור השינוי של C הוא i , הוזה לשיעור השינוי של מחירי הדירות, כלומר, אם מחירי הדירות עולים בקצב קבוע, אין הבדל בשיעור השינוי של המדד בין חישובי הלמ"ס לחישובים המוצעים כאן. אבל בכל זאת, יש הבדל מהותי בין שתי הגישות: בעוד שהמשקל של הוצאות הדיור של דיירים-בעלים בשיטת חישוב הלמ"ס הוא $HP(r+d)/E$, המשקל בגישה הנוכחית הוא $HP(r+d-i)/E$, כלומר - יותר קטן.

כאשר קצב התייקרות הדירות אינו קבוע נוצר הבדל בחישובי המדדים עצמם ולא רק במשקל. כדי לקבוע את היחס בין המדדים הללו, נסיק מנוסחה (2) כי

א. כאשר מחירי הדירות אינם משתנים, שני החישובים של הוצאות הדיור הם זהים.

ב. כאשר מחירי הדירות עולים, נמוך אומדן הוצאה המוצע כאן מזה המחושב על-ידי הלמ"ס.

ג. כאשר מחירי הדירות יורדים, גבוה אומדן הוצאה המוצע כאן מזה המחושב על-ידי הלמ"ס.

מהאמור לעיל ניתן להסיק כי התנודות באומדן הוצאות המוצע כאן גדולות מאשר

בחישובי הלמ"ס.

נוכל לסכם את שתי התוצאות בקביעה כי תנודות המחירים חריפות אך המשקל בשיטה המוצעת כאן נמוך לעומת הלמ"ס. מה אפשר לומר, אם כן, על ההשפעה הכוללת? איזו שיטה תורמת יותר לתנודות המדד ואיזו פחות?

מניתוח מבנה המדד של לספיר, שלפיו בנוי מדד המחירים לצרכן, מסתכמת התרומה הכוללת של הוצאות הדיור של דיירים-בעלים למדד ב- $(HP/E)(r+d-p/P)$ בשיטה המוצעת כאן לעומת $(HP/E)(r+d)$ בשיטת הלמ"ס. מכאן נובע כי כאשר עולים מחירי הדירות, נמוך המדד המוצע כאן מזה המחושב על-ידי הלמ"ס, וההפך כאשר יורדים מחירי הדירות. אפשר להסיק כי השיטה המוצעת כאן ממתנת את השינויים במדד לעומת חישובי הלמ"ס.

סיכום

ברשימה זו ניסינו לבחון את נושא הנטל הכרוך בהתייקרות הקרקעות על פני זמן ובהשתקפות ההשפעה השלילית של התייקרות זו בסעיף הוצאות הדיור של דיירים-בעלים, במדד המחירים לצרכן. הצבענו על כך כי החישובים הקיימים מפריזים בהערכת הנטל הזה ובמשקל המיוחס לו במדד. יתר על כן, בהשוואה לדרך החישוב של המדד, נוטה החישוב המתואר כאן למתן את שיעור עליית מדד הדיור דווקא כשחלה האצה בקצב התייקרות הדירות.

הגל האחרון של התייקרות הדירות ששכך רק לאחרונה, עורר תהיות האם באמת גבר קצב האינפלציה. רק במאמץ רב של בנק ישראל והאוצר נמנע פיחות, שלא היתה לו הצדקה אלא בציפיות שפורנסו על-ידי עליית המדד בגלל סעיף הדיור. נראה לנו שסעיף הדיור במדד, האמור לשקף את השינויים בנטל הדיור, ראוי לבחינה מחודשת. אנו מקווים שרשימה זאת הצליחה להצביע על חשיבות הצורך בבחינה המחודשת.

מסמך עמדה בנושא:

האם ההחלטה בדבר הגדלת היצע הקרקעות במחיר מוזל (מסובסד) תביא לגידול בהיצע הדירות ולהפחתה במחיריהן?*

הוכן על-ידי: פרופ' דני שפר, ד"ר אליהו בורוכוב, ברי צ'רניאבסקי

התקבלה החלטה לפיה מינהל מקרקעי ישראל, המופקד על שימוש וניהול הקרקעות שבעלות המדינה, יעמיד לרשות בונים פוטנציאליים קרקעות במחיר מוזל (מסובסד), במגמה להביא לגידול מואץ בהיצע הדירות ולהפחית את מחיריהן. גם בנקודת זמן שלאחר קבלת ההחלטה, ראוי לדון בשאלה אם אומנם זוהי המדיניות שתגשים את המטרות.

קיימות גם שתי שאלות בסיסיות טרומיות שראוי וכדאי להתייחס אליהן:

1. מדוע היצע הדירות נמוך?
2. מדוע מחירי הדירות גבוהים? בהמשך נתייחס גם לשתי נקודות עיקריות אלה.

אין ספק שבעקבות גלי העלייה המבורכים יגדל הצורך בדיוור וזאת מאחר שמלאי הדירות הפנויות, שהיה קיים, הולך ואוזל וכבר עתה אנו עדים לתופעה של מספר משפחות המתאכלסות בדירה אחת. אולם ראוי גם לציין שאוכלוסיית העולים, רובה ככולה, איננה מסוגלת, לפחות בשלב הנוכחי ובעתיד הקרוב, להיכנס לשוק הדירות כקונה פוטנציאלית, וזאת נוכח המשאבים הכספיים המדולדלים שברשות העולים והמחסור בתעסוקה קבועה והולמת.

מכאן שמדובר בעיקר בגידול במספר הפוטנציאלי של שוכרים, כאשר מצד ההיצע, השוק במצב הנוכחי איננו מגיב, כלומר אין בנייה של דירות להשכרה.

מחירי הדירות בשוק נקבעים על-ידי ביקוש והיצע. היום הביקוש מצומצם ומתמקד בפלח שוק קטן של ביקוש לדירות בסטנדרט גבוה המיועדות לשיפור תנאי הדיוור של משפחות מבוססות. מחירי הקרקע לבנייה למגורים נגזרים ממחירי השוק של הדירות, כלומר מהביקוש וההיצע; הגדלת היצע הדירות כאשר הביקוש נתון, תוריד את מחירי הדירות, והגדלת הביקוש לדירות כאשר ההיצע נתון תעלה את מחירי הדירות, מחירי הקרקעות אינם מכתיבים את מחירי השוק של הדירות.

הוזלה (סבסוד) של מחירי הקרקע לא תביא להורדה במחירי הדירות ו/או להגדלת היצע

* תזכיר זה נכתב בדצמבר 1990 בתגובה להצעות שהועלו במועצת מקרקעי ישראל לגבי הוזלה ניכרת (בשיעור 50%) של קרקעות שיועמדו לבנייה למגורים במרכז הארץ, בתקווה שהוזלה זאת תביא בעקבותיה להוזלה מתאימה של מחירי הדירות ולהאצה של הבנייה למגורים.

כאשר בוחנים בדיעבד, לאחר שנה, את התוצאות של החלטות מועצת מקרקעי ישראל אפשר לומר שההתפתחויות מאז תואמות את הניתוח והמסקנות של המחברים. הוזלת הקרקע לא הביאה להוזלה של מחירי הדירות.

הדירות. זאת בהנחה שמצויה קרקע פנויה לבנייה, כלומר היצע הקרקע איננו קשור לחלוטין. הווה אומר, לא בונים משום שלא יכולים לבנות.

לאור האמור לעיל אנו קובעים שהמדיניות של הוזלת מחירי הקרקע לא תביא להגדלה משמעותית בהיצע הדירות ואף לא להפחתה במחיריהן. יתרה מזאת, אנו משוכנעים שהוזלה במחירי הקרקע תשפיע לרעה על שוקי המקרקעין במקומות שבהם מצויה קרקע פנויה לבנייה למגורים בידים פרטיות. במקומות אלה, סביר להניח שנוכח ההוזלה של מחירי הקרקע והפגיעה בנכסי ההשקעה (מקרקעין), תעוכב פעילות הבנייה היוזמה על קרקעות פרטיות. הצורך ההולך וגדל באספקת דיור לעולים - בשלב הנוכחי דיור בהשכרה - מחייב לפי עניות דעתנו מעורבות פעילה ויזומה, בהיקף רחב, של המגזר הציבורי. מעורבות זו צריכה להתבטא בהזמנות של דירות מקבלנים על-ידי משרד השיכון, ובהבטחת קנייה של דירות גמורות. דירות אלה יוצעו למשפחות העולים בתנאי שכירות עם אופציות לרכישה. עלות הקרקע תיכלל בדמי השכירות בשלב הראשון ותהווה במחיר הרכישה בשלב השני.

באזורי הפיתוח שבפריפריה מצויים מספר יישובים שבהם מצאי הקרקעות גדול יחסית, הביקוש לקרקעות לבנייה בהם נמוך, ואין שימוש אלטרנטיבי לקרקעות אלה; ביישובים אלה יש להעריך את הקרקעות לבנייה למגורים במחיר זול.

לעומת אלה, במקומות שבהם מצאי הקרקעות הפנויות מוגבל יחסית, קיים ביקוש לקרקעות לבנייה וניתן לעשות שימוש אלטרנטיבי בקרקע, מן הראוי להעמיד את הקרקעות לבנייה בערך הריאלי. מדיניות זו תבטיח שימוש רציונלי ויעיל במשאב הקרקע הן מבחינה כלכלית והן מבחינה חברתית.

יש לקחת בחשבון שהוצאות הפיתוח שבאזורי הפריפריה מגיעות לסכומים משמעותיים בהשוואה לערך הקרקע. לכן יש להימנע ממצבים שבהם מחירי הקרקע באזורים מרכזיים ומבוקשים יהיו נמוכים יותר מהוצאות הפיתוח באזורי הפריפריה.

ראוי לציין שלבד מהאזורים העירוניים המרכזיים, מרכיב ההוצאה על קרקע במחירי הדירות, נע בסביבות 10% כאשר באזורי השוליים הוא יורד לאחוז שולי וזניח ממחיר הדירות. לסיכום, ברצוננו להדגיש שמדיניות האכלוס של העולים צריכה להיות רציונלית. היא צריכה לעלות בקנה אחד עם מדיניות התפרוסת המרחבית של האוכלוסייה במדינת ישראל מחד, ומאידך גיסא היא חייבת להתחשב גם בצרכים הבסיסיים של אוכלוסייה חדשה זו בכל הקשור במקורות תעסוקה, מערכות שירותי תשתית, ושירותים ציבוריים ופרטיים חיוניים אחרים.

מחברי מסמך זה הם כלכלנים אורבניים ובעבר ביצעו מספר עבודות מחקר שפורסמו, בנושאי ההשפעה והקשר שבין מחירי הקרקע ובין מחירי הדירות וכן בנושאים של דיור להשכרה, ראה למשל:

אליהו בורוכוב ודוד פינס, "המדיניות הקרקעית", רבעון לכלכלה, כרך 13, 1966, חוברת 49-50, עמודים 64-80. אליהו בורוכוב ודוד פינס, "התייקרות הדירות בישראל וגורמיה", רבעון לכלכלה, כרך 22, 1975, חוברת 84-85, עמודים 55-67.

דניאל שפר ומירה ברוך, "מרכיב הקרקע במחירי הדירות בישראל", המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון (בשיתוף המכון לחקר שימושי קרקע), 1975.

מדיניות הטיפול בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל והשתקפותה במחירי הקרקע למגורים במגזר העירוני

יהודה זיו

מעניין לעקוב אחרי החלטות מועצת מקרקעי ישראל במרוצת 25 השנים האחרונות, ולראות אם חלו שינויים ואיזהם במדיניות המתייחסת לקביעת מחירי הקרקע למגורים.

להלן ריכוז מרבית החלטות המועצה בעניין זה:

ההחלטה הבסיסית נתקבלה על-ידי המועצה ב-17.5.65 ועל-ידי ממשלת ישראל ב-23.5.65. בפרק ב' - מדיניות מסירת קרקע עירונית - נקבע: "ערכה של קרקע עירונית הוא ערכה הריאלי, דהיינו ערך הקרקע במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון על-פי הערכת השמאי הממשלתי". עבור זכות חכירה ישלם החוכר דמי חכירה כדלקמן: "תשלום מקדמה בשיעור של 40%-80 מערך הקרקע... ובנוסף לכך ישלם דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% מיתרת ערך הקרקע... דמי החכירה יהיו צמודים למדד יוקר המחיה". כמו כן נקבע כי "ניתן יהיה למסור קרקע עירונית בתנאים שונים מאלה שנקבעו בסעיפים אלו, באזורים בהם תקבע הממשלה כי יש לה עניין מיוחד לעודד פיתוחם ויישובם".

לצורך עידודם של אזורי הפיתוח, קיימות החלטות רבות: החלטה מ-5.3.73 קובעת "קרקע שתמסר באזורי פיתוח א' ו-ב' לחברות שיכון לפי המלצת שר השיכון: שני שלישים מהדירות יהיו לייעדי משרד השיכון (עולים, זוגות צעירים, מפוני משכנות עוני, מפעלי חיסכון לבנייה וכד.). החברות תהיינה רשאיות למסור באופן חופשי את יתרת שלישי הדירות ככל אתר. מחיר הקרקע בגין הדירות שתמסרנה באופן חופשי ייקבע על-ידי השמאי הממשלתי".

ביום 10.9.73, החליטה המועצה על שינויים בתנאי החכרת הקרקע לשיכונים ציבוריים רוויים: "עם תחילת החכירה ישלם החוכר דמי חכירה שנתיים מראש, מהוונים לכל תקופת החכירה הראשונה. חישוב היוונים של דמי החכירה יהיה לפי שיעור ריבית של 5% לשנה, אחיד לכל אזורי הארץ". ובהחלטה נוספת מ-31.5.76, הוחלט על החלת השינויים הנ"ל (חכירה מהוונת) על משתכני העבר.

בהסדרי העבודה בין המינהל ובין משרד השיכון שאושרו בהחלטת המועצה ב-20.9.76, נקבע בין היתר: "הקרקע תוקצה תמורת ערכה הריאלי כפי שייקבע על-ידי ועדה בהרכב השמאי הממשלתי ונציגי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון, על בסיס הערכת השמאי הממשלתי. השמאי הממשלתי יכין מדי שנה טבלת שומות לעניין סעיף זה". החלטה זו נתקבלה בהמשך להסדר העבודה מיום 25.8.69 בו נקבע כי, "על מנת להקל ולפשט תהליך העבודה, תוכן טבלה אשר תקבע את ערך הקרקע בכל אתר ואתר, לתאריך קבלתה על-ידי משרד השיכון. הטבלה תתבסס על הנחיות הממשלה והחלטות מועצת מקרקעי ישראל, אולם יושם לב לגודל הריבית, לסטנדרט הבנייה, לצפיפות, למחירי הדירות, ליעודן ולמיקומן".

ההחלטה מ-29.6.82 קובעת ביחס למתן הנחות ביישובי עולים ואזורי פיתוח כי "כל מי שרכש ביתו מחברה משכנת באתרים המוצעים, יוכל לקבל חוזה חכירה בהנחה כאילו שולמו דמי חכירה בשיעור של 80% לבניית יחידה אחת בהתאם לתכנית בינוי ערים. חוכר כנ"ל יוכל לבנות יחידת

דיוור נוספת ללא תשלום, עבור בן/בת."

בהחלטה מ-16.11.82, המתייחסת ליישובים קהילתיים שיוקמו על-ידי הסוכנות היהודית בגליל ובעמק מירון, נאמר, מתוך מגמה לעודד את ההתיישבות באזורי הפיתוח ולסייע במגמת פיזור האוכלוסייה, כי "מינהל מקרקעי ישראל ימשיך וייתן הנחות בדמי החכירה הראשונים בתכניות בנה-ביתך ביישובים שבאזורי הפיתוח המפורטים להלן". החלטה זו הורחבה לגבי אזורי פיתוח נוספים: בדרום הר חברון, ברמת הנגב ובערערה ועודכנה ב-2.11.89.

בהחלטה מ-8.7.85 נקבעו תנאי חכירה ליישובי העימות בצפון: "הקצאת קרקע למטרות של בנייה עצמית, בנה-ביתך או בנייה רוויה, תחייב את החוכר בתשלום דמי חכירה בשיעור של 16% מערך הקרקע על-פי שיטת השמאי הממשלתי. את מקבלי ההנחה יראו כמי ששלמו דמי חכירה מהוונים בשיעור 9.1% מערך הקרקע".

בהחלטה מיום 20.5.86 נקבע שיעור דמי חכירה ראשוניים ודמי חכירה מהוונים ביישובי פיתוח וזאת "במטרה להגביר את מעבר האוכלוסין ליישובי הפיתוח ולהקטין את ההוצאות לחכירת המקרקעין הדרושים להקמת מבנים למגורים ולמסחר ביישובים אלה. בהקצאות מקרקעין שבתחום היישובים המופיעים בתוספת (להחלטה זו) יפחת שיעור התשלום מהשיעור המקובל במינהל...". וזאת אם יתמלאו תנאים מסוימים. שיעור התשלום המופחת בהתאם לחלוקה ל-5 קבוצות יישובים, נקבע ל-0, 16, 20, 40, 60 אחוז. החלטה זו עודכנה בהחלטה נוספת מיום 28.7.87.

החלטה מיום 29.3.88 קבעה כי יש להחיל על הבנייה הנמוכה את עקרונות ההיוון הנהוגים כיום במינהל לגבי הבנייה הרוויה החל מ-1.4.88.

החלטה מ-21.6.88 התייחסה למתן הנחות לגבי בנייה נמוכה, הניתנות תמורת מילוי התחייבות ל-5 שנים לפחות - "במקרים בהם מקבל ההנחה מבקש להעביר את זכויותיו לפני תום חמש השנים הראשונות שלאחר חתימת חוזה חכירה - מוסמכת ועדת הערר על דמי ההסכמה... לפטור אותו מהשלמת שווי הקרקע המהוון כמפורט לעיל".

להלן החלטה ספציפית אשר יכולה ללמד על הגישה הכללית. זוהי החלטה מיום 16.8.88 - מתן הנחה בקרקע במודיעין.

בעקבות החלטת הממשלה בדבר הקמת שכונת מגורים לאנשי צבא הקבע באזור מודיעין ומתוך מגמה לעודד התיישבות יהודית באזור, החליטה המועצה על "הקצאת 1,000 יח"ד ומעלה לבנייה נמוכה לחברי עמותת "נאות עידן" שהינם אנשי צבא קבע, תהיה בדמי חכירה מהוונים ותינתן הלוואה מותנית בגובה של 40% מערך הקרקע לכל מתיישב, אשר תהפוך למענק במידה שהמתיישב מתגורר במקום תקופה של 5 שנים לפחות".

החלטה במתכונת דומה ניתנה ב-8.11.88 עבור סגל משטרת ישראל, להקצאת 240 יח"ד לבנייה נמוכה ביבנה. כן ניתנה החלטה דומה ב-11.5.89 עבור יישוב קהילתי לבני מושבות הגליל התחתון - "גבעת אבני".

בהחלטה מיום 2.11.89 עודכן גובה התשלום המופחת של דמי חכירה מהוונים בהקצאת מקרקעין לבנייה למגורים.

קבוצה א' - תשלום דמי חכירה מופחת בשיעור של 10% ממלוא ערך הקרקע:

בית-שאן, דימונה, חצור הגלילית, ירוחם, מצפה רמון, יישובי רמת הגולן ויישובי קו העימות בצפון.

קבוצה ב' - תשלום דמי חכירה מופחת בשיעור של 31% ממלוא ערך הקרקע:

אור עקיבא, אופקים, אילת, ביריה, כרמיאל, נצרת עלית, נתיבות, עכו, צפת, שדרות, ערד.

קבוצה ג' - תשלום דמי חכירה מופחת בשיעור של 51% ממלוא ערך הקרקע: אשקלון (גבעת ציון בלבד), בית-שמש, באר-שבע, טבריה, יבנאל, יסוד-המעלה, יקנעם-עלית, כנרת, כפר תבור, לוד, מיתר, מגדל, מגדל-העמק, מנחמיה, עפולה (עלית וגבעת-המורה), קרית-גת, קרית-מלאכי, ראש-העין, ראש-פינה, רמלה.

בישיבת המועצה ב-8.2.90 נדונה היערכות המינהל לקליטת עלייה ולסיוע לזוגות צעירים וזוגות משוחררים. ההחלטה מצהירה על כוונות המועצה וקובעת מדיניות ליצירת עתודות קרקע גדולות, בעיקר באזורי פיתוח, ולהעמדת קרקעות בהיקף גדול לרשות משרד הבינוי והשיכון לביצוע פרוגרמות הבינוי שלו.

בישיבה מ-2.7.90 עודכנה ההחלטה מ-2.11.89 בדבר מדיניות מחירי הקרקע, בהקצאת קרקע למגורים ללא מכרז, בתחום היישובים המפורטים להלן. בהם יש לשלם למינהל תשלום דמי חכירה מופחת והסכום יחשב כתשלום דמי חכירה מהוונים במלואם:

קבוצה א' - ביישובי קו העימות בצפון ויישובי רמת הגולן.

ביישובים שבאזור פיתוח אי על-פי רשימת היישובים שבחוק עידוד השקעות הון תשי"ט-1959 למעט יישובים שלגביהם תקבע מועצת מקרקעי ישראל אחרת - יהיה שיעור התשלום המופחת 0% (אפס אחוז) ממלוא ערך הקרקע.

קבוצה ב' - ביישובים בהם מועצת מקרקעי ישראל קבעה או תקבע כהוראת שעה דמי שמאי מופחתים לתקופה קצובה.... ייקבעו דמי חכירה על-פי ערך הקרקע בהערכת שמאי. ערכי השמאות ייקבעו אחת לשנה בהתאם לטבלת שומות לאזורי בינוי ובהצמדה למדד המחירים לצרכן".

באותה ישיבה הוחלט בדבר האפשרות לתשלום דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% בהקצאת קרקע לבתי אבות.

ב-22.10.90 הוחלט על שימוש בדמי חכירה לצורכי פיתוח בערי הגליל "במגמה לעודד פיתוח לצורכי התיישבות עירונית בגליל, החליטה המועצה להנחות את המינהל להשתמש בדמי החכירה המהוונים הנגבים בעד הקצאת קרקע בערים כרמיאל, עכו, מגדל-העמק ונצרת עלית לצורך פיתוח התקציב באותן ערים".

באותה ישיבה הוחלט בדבר הקצאת קרקע למטרות דיור להשכרה: "המינהל יוכל לפטור את היזמים מתשלום דמי חכירה שנתיים למשך התקופה שבה תשמש הקרקע להשכרה למגורים, ובתנאי שהיא תשמש כך לפחות 10 שנים".

ב-29.10.90 הוחלט על תנאי הקצאת קרקע לעמותות של עולים, זוגות צעירים וחיילים משוחררים: "במקום דמי חכירה מהוונים יגבה המינהל דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% לשנה מערך הקרקע. במקומות שבהם נותן המינהל הנחה ממחירי הקרקע יחושבו דמי החכירה השנתיים לפי ערך הקרקע לאחר ההנחה. היוון עם הנחה ניתן לעשות רק לאחר 7 שנים".

ב-18.2.91 התקבלה ההחלטה המהותית והחשובה ביותר בעניין הנחות במחירי קרקע לעידוד בנייה למגורים ומן הראוי לפרטה פירוט יתר: "להפחית את מחירי הקרקע בכל אזורי הארץ, במטרה לעודד את הבנייה למגורים כלהלן:

1. הנחות מיוחדות:

(א) ההפחתה תהיה עד כדי מחצית מערכי הקרקע באזורים שבהם היתה עלייה ניכרת במחירי קרקע, והיא מוגבלת לתקופה של שנתיים.

(ב) יורחב היקף הנחות שכבר קיימות בהחלטות המועצה לגבי אזורים גיאוגרפיים ושכונות ביישובים עירוניים, לאזורים נוספים.

- ג) ההנחות ממחירי הקרקע יחולו על פרוגרמת משרד הבינוי והשיכון, הקצאת קרקע לעמותות ותוכניות לבנייה עצמית, וכן בהקצאת קרקע למגורים בפטור ממכרז.
2. **טבלאות מחירי קרקע** - טבלת שומה ומחירי בנייה למגורים, תיקבע בידי ועדה מקצועית ותשמש בסיס לקביעת מחירי הקרקע ותשלום דמי החכירה המהוונים.
3. **שומה לפי מ"ר מבונה:**
- א. החישוב בטבלת המחירים יינו על פי שטח לבנייה במ"ר.
- ב. על אף האמור בסעיף קטן (א):
- (1) בבנייה רוויה לפי פרוגרמת משרד הבינוי והשיכון לפטור ממכרז;
- (2) בבנייה הנמוכה באזורים הכפריים יגבה המינהל דמי חכירה מהוונים לפי תוכנית הבנייה שיגיש החוכר או על-פי גודל מבנה המגורים הקיים, לפי העניין, ואולם בכל מקרה לא יפחת הבסיס לחישוב הסכום שייגבה לפי פיסקה זו ממאה מ"ר מבונים ליחידת מגורים.
4. **התחלה מזורזת של הבנייה** - תנאי להפחתה במחיר לפי שומה הוא התחייבות להתחלת בנייה תוך 4 חודשים מיום חתימת ההסכם עם משרד הבינוי והשיכון, במסגרת הפרוגרמה, או חתימה על הסכם עם המינהל. כהתחלת בנייה יחשב יציקת יסודות: אם תהיה אי-עמידה בלוח הזמנים על המתחייב, יגבה המינהל את ערך הקרקע המלא על-פי הערכת השמאי; המינהל רשאי לבטל התקשרותו להקצאת קרקע בשל אי עמידה בלוח הזמנים.
5. **קשר בין הפחתת מחיר הקרקע ומחיר המכירה של דירות** - בפרוגרמת משרד הבינוי והשיכון. ההנחה במחיר הקרקע במסגרת פרוגרמת משרד הבינוי והשיכון ניתנת בתנאי שמחיר המכירה של דירה בשוק החופשי לא יעלה על 10% ממחיר התחייבות הרכישה של משרד הבינוי והשיכון.

הערות והבהרות

1. בראשית דרכו גבה המינהל דמי חכירה שנתיים בשיעור של 4% כפי שהיה נהוג בקק"ל, אולם לאחר מכן נקבעו דמי חכירה שנתיים בשיעור קבוע של 5% והחל משנת 1973 הונהגה שיטת ההיוון.
2. ההיוון, בגובה של 91% משווי הקרקע, מקורו בחישוב הערך הנוכחי של זרם התשלומים לתקופה של 49 שנה בריבית של 5%. למותר לציין כי ערכים שונים יתנו תוצאות שונות. לדוגמא, בריבית של 4% יהיה הערך הנוכחי 21.48 והמכפלה של 5%. דמי חכירה שנתיים תקבל תוצאה של 107.40%. ההגיון ב-91% הוא בכך, שגובה התשלום נמוך במקצת (9%) מהערך המלא של הקרקע, ומבטא במידה רבה את שינוי השווי בין בעלות לבין חכירה לדורות.
3. ההחלטה על היוון בבנייה רוויה למגורים התקבלה, כאמור, עוד בשנת 1973 והקיפה במרוצת השנים את כל סוגי הבנייה: בנייה נמוכה למגורים, תעשייה ומסחר, תיירות ומוסדות ציבור. ההנמקה למעבר לשיטת ההיוון ניתנה בהחלטה גופה. מטרת ההחלטה - "לפשט ולייעל את הליכי ההחכרה ואת הפיקוח על ביצוע תנאיה. על-ידי כך יוקל על החוכר ותפחת הזדקקותו למנגנון המינהל תוך מיצוי זכויותיו הנובעות מתקופת חכירה ארוכה".
4. פעמים רבות מצוין בהחלטות המועצה המושג "אזורי פיתוח". למעשה רק בחוק לעידוד השקעות הון תשי"ט-1959 מוגדרים אזורי הפיתוח א' ו-ב'. המינהל, פרט להחלטתו מ-2.7.90, לא

השתמש בהגדרה זו לאזורי הפיתוח ונהג לציין את האזורים הגיאוגרפיים המועדפים על-ידי רשימת היישובים שצורפה להחלטות; למעשה אין מדיניות ממשלתית אחידה ומקובלת על כל גורמי השלטון, ביחס לסיווג אזורי הפיתוח.

הערכות ומסקנות

1. אין כל ספק שהמינהל היה מודע בכל שנות פעילותו, לצורך לעודד את אזורי הפיתוח וזאת על-ידי מתן הנחות במחירי הקרקע. ההנחות ניתנו בשיעורים שונים ולאזורים שונים. לעתים לאזורים שלמים ולעתים ליישובים בודדים ואף לשכונות בודדות בתוך יישובים קיימים. קשה למצוא קו מנחה ברור לכל אותן ההנחות וכן לסוגי שיעורם, אשר השתנו לעתים מזומנות. ההנחות הגיעו לשיאן בהחלטת המועצה מ-2.7.90 על מתן פטור מלא באזור פיתוח א' (הפטור כולל אף הכרה - שאינה הכרחית - בזכויות של 91%).
2. ההנחות הניתנות על-ידי המינהל הינן הנחות ליישוב ולאזור ולא לצרכן הישיר המשתכן, וזאת בניגוד בולט למדיניות הזכאות של משרד הבינוי אשר קובע את גובה הזכאות לפי זכויותיו של המשתכן (אף כי במתן משכנתא קיים גם אלמנט של הלוואת מקום). גובה ההנחות הניתנות על-ידי המינהל אינו מוגדר בסכום כספי מסוים, פרוגרסיבי בהתאם לאזור הפיתוח, אלא באחוז מוגדר משווי הקרקע. יוצא אפוא, כי במקרים רבים ניתנות הנחות כספיות גדולות יותר באזורים בעלי עדיפות לאומית פחותה, שבהם מחירי הקרקע גבוהים יותר מאשר באזורי פיתוח מובהקים.
3. במקרים רבים, בעיקר בתוכניות בנה ביתך, סוייגה ההנחה בחובת מגורים במקום, חמש שנים לפחות. לא ידועים לי מקרים בהם נדרשו הרוכשים להשלים את מחירי הקרקע בעת מכירת בתיהם בטרם חלפו חמש שנים. אף ההחלטה על זכות הגשת ערעור בעניין זה רומזת על הבעייתיות בגביית הפרש הכספי. נראה שיש מקום לבטל את עצם ההתנייה, היות שהמטרה הבסיסית - בנייתו ואכלוסו של בית המגורים, מושגת בכל מקרה.
4. בהחלטות אחדות מהתקופה האחרונה חוזרים לאפשרות לתשלום דמי חכירה שנתיים במקום דמי חכירה מהוונים. הבעיה אינה טכנית בלבד אלא משמעותית ובעלת השלכות על בעלות המינהל בעתיד, וראוי נושא זה לדיון נפרד.
5. יש לציין החלטה עקרונית חשובה בתחום הפיתוח: ההחלטה לייעד את הכספים הנגבים כדמי חכירה, לפיתוח תשתיות בערי הגליל הינה חשובה ביותר וייתכן שתפרוץ דרך שתאפשר למינהל לנצל את מרבית תקבוליו לפיתוח תשתיות אשר בלעדיהן אין משמעות למונח "קרקע זמינה לבנייה".
6. ההחלטה הקשה ביותר והחורגת מכל החלטות העבר הינה זו מפברואר 1991 בדבר הנחות במחירי קרקע לעידוד בנייה למגורים. הדיעה כי מחיר הקרקע הינו גורם נפרד ומרכיב חשוב במחיר הדירה, אינה מוכחת ובאזורי הפיתוח ודאי שאינה נכונה. אף לא הוכח עד כה כי ההנחות הניתנות לקבלנים ולחברות המשכנות מוצאות את ביטוין במחיר הדירה הסופי. ההחלטה מעוררת מספר רב של שאלות ותמיהות.
- א. ההחלטה מוגבלת לתקופה של שנתיים ונשאלת השאלה אם העולים והזוגות הצעירים של השנים הבאות אינם ראויים לאותו הסיוע הניתן היום. יוצא אפוא כי ההחלטה באה לסייע ישירות לקבלן ולא לעולה החדש.

- ב. ההחלטה מחייבת את הקבלן להתחיל בבנייה תוך 4 חודשים והיה והקבלן לא יעמוד בלוח הזמנים יחויב לשלם למינהל את סכום ההנחה. לאחר שהקבלן חתם על הסכם פיתוח עם המינהל ואף החל בבנייה (בפיגור לגבי המועד המתחייב) יהיה קשה מאוד לגבות ממנו את החוב או לסלקו מהשטח. המינהל הופך להיות שוטר זרוע ביצוע של משרד הבינוי ואין זה תפקידו.
- ג. עד כה נהג המינהל לקבוע את שווי הקרקע לפי מלוא זכויות הבנייה כפי שמוגדרות בת.ב.ע.; בהחלטה החדשה נקבע לראשונה כי שטח הבנייה ייחשב לפי הבנייה בפועל וכל זכויות בבנייה שלא נוצלו בשלב זה למגורים (אף עניין זה של תוספת בנייה ללא תמורה עד 160 מ"ר מחייב לדעתי רוויזיה).
- ד. המינהל משמש אף כמפקח מטעם משרד הבינוי ביחס למחיר הדירה הסופי. הייתכן בשוק חופשי של מוכרים וקונים, לפקח ביעילות על מחיר הדירה הסופי? תמימות לחשוב כך. האמצעים להגדיל את מחיר הדירה הם רבים ומגוונים החל מתוספות ושינויים בבנייה לכאורה, עד לחיובי עו"ד וכדומה.

מכל הנאמר לעיל נראה לי כי יש לשקול לשנות החלטה זו.

עתודות קרקע לפיתוח תעשייתי בישראל

פרופ' אלישע אפרת

העלייה ההמונית של יהודי ברית המועצות לישראל אשר הביאה ארצה, בשנתיים האחרונות, כ-300 אלף עולים חדשים, העלתה את בעיית התעסוקה במשק כאחת הבעיות הקריטיות ביותר בסדר העדיפויות הלאומי. נוכח העדר משווע במקורות תעסוקה וגידול מתמיד בשיעורי האבטלה, עולה הצורך ביצירת כ-600 אלף מקומות עבודה במרוצת השנים הקרובות, משימה אשר ביצועה עשוי להתאפשר, בין היתר, על-ידי פיתוח תעשייה ומלאכה, והקצאת שטחי קרקע מתאימים למטרה זו. איתורם של שטחי קרקע פנויים לתעשייה והועדתם לפיתוח תעשייתי הוא בעל חשיבות רבה לגבי יעדי הבנייה לעולים, לסיכויי השתקעותם בארץ ולתהליך פיזור האוכלוסייה. מטרתו של מאמר זה לנתח את תפרוסת השטחים הפוטנציאליים לתעשייה בישראל לשנת 1991, כפי שקובצו בידי מינהל מקרקעי ישראל (מינהל מקרקעי ישראל, 1991) ולציין את זיקתם אל אתרי האכלוס והבנייה המוקמים כיום בידי משרד הבינוי והשיכון.

הפיתוח התעשייתי בעבר

לפיתוח התעשייה בישראל אין עבר עשיר. הרקע החקלאי-כפרי שהתגבש בארץ מאז סוף המאה הקודמת ועד קום המדינה היווה בסיס להתיישבות, בעוד שייסוד ערים והקמת תעשיות היו משניים בחשיבותם. מאז אמצע שנות ה-50 נהפכו היוצרות ונושאי העיור והתעשייה נעשו חשובים ביותר ואף זכו בעדיפות גבוהה כאמצעי לקליטת אלפי עולים. הקמת ערים שבהן הוקצו שטחי תעשייה היתה, מאז, לאחת המשימות העיקריות בפיתוח הכלכלי והחברתי של ישראל. לפני קום המדינה נמצאו בישראל כמה סוגים של מפעלי תעשייה. היו מפעלים ציבוריים, שהוקמו עוד בימי המנדט הבריטי. חשיבותם לגבי עתיד התעשייה הישראלית היתה כפולה משום ששימשו דוגמא לפיתוח מפעלי תעשייה גדולים וגם היוו בסיס להכשרת כוח אדם מקומי. היו מפעלים הסתדרותיים, שהוקמו כחלק מהמדיניות הכלכלית והחברתית של הסתדרות העובדים, והיו מפעלי תעשייה קיבוציים בשלבי התפתחות ראשוניים, שנתנו פתרון לבעיות תעסוקה וחברה במגזר החקלאי. נוסף לכל אלה היו מפעלי תעשייה ומלאכה פרטיים רבים, שהיוו כ-80% מכלל המפעלים במדינה. רוב התעשיינים הפרטיים היו בעלי הון מועט, נאלצו לחפש רווחים מהירים ובטוחים, ולכן דחו השקעות באזורים מרוחקים ממרכז הארץ ובחבלי התיישבות חלוציים העשויות, אולי, להניב רווחים בטווח הארוך.

בראשית שנות ה-50 נמצאה כמחצית מהתעשייה הישראלית מרוכזת בלב מישור החוף, ובעיקר בתל-אביב ובסביבותיה. מאחר שמפעלי תעשייה אינם ניידיים במיוחד, והם קשורים אלה באלה באמצעי ייצור הדדיים, ניתן להבין חלק מן הסיבות לאי-הקמת תעשיות בעירות הפיתוח, למשל, אשר בהן נמצאה קרקע רבה לתעשייה, אך עדיין ללא תשתית מתאימה. למרות שבשנות ה-50 חלה עלייה ברמת התעשייה בארץ ובהיקפה, היא לא היתה חזקה דיה על מנת שמשקיעים יטלו סיכון של התמקמות באזורים פריפריים. היה גם מחסור בהון ציבורי למטרה זו ואילו

תעשיינים פרטיים, כאמור, לא מיהרו להשקיע שם.

הצורך לקלוט עלייה רבה תוך פרק זמן קצר גרם לכך, שהממשלה נאלצה להשקיע ממון רב כדי להכין תשתית תעשייתית עתירת-עבודה בערים החדשות, לגייס לכך הון פרטי ולעודד משקיעים יהודים מחו"ל כדי לסייע בפתרון בעיותיה הכלכליות של ישראל. נוסף לכך סיפקה הממשלה קרקע זולה להקמת מפעלי תעשייה, עודדה השקעה על-ידי הקלה במסוי ואף העניקה הלוואות וסובסידיות לביסוס מפעלים אשר מילאו את דרישות מדיניותה.

הפיתוח התעשייתי בישראל פעל, לפיכך, על רקע של אזורי עדיפות שתאמו את מגמות הממשלה לאכלוס ולביסוס מרחבים פריפריים. ככל שאזור מרוחק יותר ממרכז הארץ, וככל שהיה סמוך יותר אל גבול מדינה שכנה, כן זכה בעדיפות סיוע גבוהה יותר מטעם הממשלה. אזורי עדיפות אלה היו אמצעי מינהלי ומרחבי להכוונת השקעות כלכליות ולפיתוח מקומות אשר אליהם לא היה ההון זורם מאליו.

אזורים אלה שינו את גבולותיהם מעת לעת לפי קצב צמיחתם הכלכלית. הגליל העליון ועמק בית שאן מצד אחד והנגב המרכזי והדרומי מצד שני היו תמיד בעלי עדיפות לפיתוח. לעומת זאת, מישור החוף אשר בו מרוכזת רוב אוכלוסיית המדינה והצמיחה הכלכלית בו הנה טבעית וחופשית לא זכה בעדיפות מצד הממשלה. יתר האזורים נחלקו לאזורי עדיפות בינונית ונמוכה.

חמש מגמות עיקריות ניכרו בפיתוח התעשייתי :

1. הגדלת התפוקה בקצב הגדול מן הממוצע באותם ענפים שעיקר תפוקתם מיועדת לייצוא.
2. עלייה מהירה מן הממוצע בענפי-משנה המתאפיינים בטכנולוגיה מתקדמת ובמרכיב גבוה של ידע, והמעסיקים כוח אדם מקצועי ברמה גבוהה.
3. המשך הטיפול של התעשייה הבטחונית במגמה לצמצם את התלות במקורות חוץ.
4. הרחבה מהירה של הפקת אוצרות טבע מקומיים ושל תפוקת הענפים המבוססים על חומרי גלם מקומיים, כמו התעשייה הכימית הבסיסית וענפי תעשיית המזון, השואבים חומרי גלם מן החקלאות.
5. גידול מתון של תפוקת הענפים הנשענים בעיקר על אספקת הצריכה המקומית, אשר מוצריהם אינם מוכרים בשוק העולמי.

שטחי תעשייה פנויים למחוזותיהם

בעיית הפיתוח התעשייתי לא נשתנתה ביסודה במשך השנים וגם כיום משועת היא למשקיעים ולהזרמת הון. אולם מידת הצורך במפעלים, בכוח אדם מיומן עבור הענפים הטכנולוגיים ובשטחי קרקע, היא רבה ביותר. מסתבר, שסך כל הקרקע הפנויה לתעשייה מגיע כיום במדינת ישראל לכ-42,000 דונם, שהם מעט פחות משטחה המוניציפאלי של ראשון לציון, למשל, ואין זה שטח גדול במיוחד לגבי הפיתוח המתוגבר של ישראל. מדובר באתרים המתאימים לפיתוח תעשייה ומלאכה ברמות זמינות ובשלבי תכנון שונים. רק חלקם אושר בתוכניות בנות תוקף. מתוך נתוני מינהל מקרקעי ישראל עולה (שם, 1991) שהחלוקה של השטחים הפנויים לתעשייה אינה שווה בכל הארץ, והבדל ניכר קיים בין השטחים הנמצאים במרכז הארץ ובין אלה שבאזורים הפריפריים. העתודות הגדולות ביותר קיימות במחוז הצפון ומגיעות ל-27.2% מכלל השטחים הפנויים, ובמחוז הדרום ל-26.2%. במחוז ירושלים המשתרע לפי הגבולות של מינהל מקרקעי ישראל, עד

לאשדוד ולאשקלון, נמצאים 24.3% מכלל העתודות. ניתן לאמר, אפוא, שבאזורים הפריפריים של ישראל נמצאים 77.7% מכלל הקרקעות הפנויות לתעשייה. כל הנתון מתרכז במישור החוף אשר בו יש למחוז תל-אביב החלק הקטן ביותר בשיעור של 1.4% בלבד (לוח 1). פוטנציאל השטחים לפיתוח תעשייה בארץ לפי יישוב ומעמד, המתבטא בתוכנית המתאר הארצית לבנייה ולקליטת עלייה ת/מ/31 (שהוכנה על-ידי משרד הפנים), מראה, שהשטח הפנוי אף גדול יותר ומגיע ל-57,030 דונם, מהם 21,578 דונם (37.8%) כקרקע עירונית, 31,833 דונם (55.8%) כקרקע במרחב בין-עירוני, 2,494 דונם (4.4%) במגזר הכפרי היהודי ו-1,125 דונם (2.0%) במגזר הכפרי הערבי. מכאן גם עולה, שבמרחב הבין-עירוני נמצאות למעלה ממחצית העתודות לפיתוח תעשייתי. חלוקה זו מעוררת גם את השאלה בדבר מספר המועסקים הפוטנציאלי בעתודות קרקע אלה. בקווים הפרוגרמטיים לתכנון אזורי תעשייה (1989), למשל, נקבע ממוצע ארצי של 1.5 עובדים לדונם ברוטו ו-6.0 עובדים בתעשייה עתירת כוח עבודה, שהם בממוצע 3.75 עובדים לדונם ממוצעים אלה גדולים יותר במחוזות תל-אביב והמרכז, שם הם מגיעים ל-5 - 9 עובדים לדונם ברוטו (משרד השיכון והבינוי, 1990). בתוכנית הארצית לפיזור אוכלוסייה המתייחסת ל-5 מיליון נפש גובשה נוסחה ממוצעת למספר עובדים פוטנציאלי בתעשייה לדונם ברוטו לכל אחד ממחוזות המדינה (גרון, 1978). ההנחה היתה, שבנגב יהיו 3.5 - 4 עובדים לדונם ברוטו ואילו במחוז תל-אביב - 11.5, משום שלנגב יתרונות בולטים במיקום תעשיות עתירות-שטח, דבר שאינו קיים במחוז תל-אביב. במחוזות ירושלים והצפון נקבעו 6 עובדים לדונם ברוטו, ובמחוזות חיפה והמרכז - 8 עובדים. נתונים ממוצעים אלה אינם שונים בהרבה מהקודמים, וניתן להניח, שהשטחים הפנויים כיום לתעשייה לפי נתוני מינהל מקרקעי ישראל מהווים פוטנציאל לכ-250,000 עובדים בתעשייה בעתיד.

מחוז ירושלים, הן העיר והן האזור, לא היה אף פעם בולט בנושא התעשייה, אולם עם גידולה של ירושלים בשנים האחרונות וגיוון אוכלוסייתה עלה הצורך בקידום המרכיב התעשייתי בכלכלתה לשם שמירה על גודל אוכלוסיית העיר וסביבותיה ולשם הימנעות מביסוס כלכלתה על מרכיב השירותים בלבד. תכונותיו הגיאוגרפיות של מחוז זה, בעיקר בחלקו ההררי, אינן מאפשרות פיתוח תעשייה בהיקף רחב בגלל תנאי הטופוגרפיה, קשיי אספקת מים, העדר מקורות אנרגיה וכן מפאת מיעוט השטחים העשויים לשמש לתעשייה. עתודות הקרקע הגדולות ביותר במחוז ירושלים, לפי מינהל מקרקעי ישראל, נמצאות דווקא באשדוד, באשקלון ובקריית-גת ולא בעיר ירושלים. בשלושה מקומות אלה נמצאת עתודה בת 7,881 דונם המהווה 77.3% מכלל העתודות של המחוז. אתרים בולטים בשטחם הרב יחסית, הם האתר הדרומי בחולות אשקלון שממערב למבקיעים, ההרחבה בדרום-מזרח קריית-גת והאתר הצפוני החדש באשדוד. בצפון ירושלים העיר, קיימת עתודה לא-גדולה בהר חוצבים ובעטרות בשטח של 840 דונם. כן קיימת עתודה בת 394 דונם באתר המערבי של בית-שמש.

מחוז הצפון, עקב נתוניו הטבעיים והרכב אוכלוסייתו, מהווה בעיה מיוחדת מבחינת הפיתוח הכלכלי והתעשייתי. קיימות במחוז זה מגבלות בקרקע מישורית ובמקורות אנרגיה הגורמות ליצירת בסיס צר למדי לפיתוח תעשייתי. המחוז אף מתאפיין בתפרוסת רבה ובלתי אחידה של אוכלוסייה, דבר המוסיף קושי לפיתוח התעשייה, אך לעומת זאת עיקר הגידול באוכלוסיית הגליל מתרחש כיום בערים ובעיירות והוא זה אשר יעודד, כנראה, ייזום תעשיות. במחוז הצפון נמצאו על-ידי מינהל מקרקעי ישראל 52 אתרים בעלי זרובה לתעשייה הפזורים על-פני שטח נרחב, אך רובם קטנים בהיקפם וגודלם נע בין כמה עשרות ובין כמה מאות דונמים. האתרים הגדולים, יחסית, בשטחם הם ציפורי שממערב לכפר כנא שבה יש 1,500 דונם וכרמיאל שבה 1,370 דונם.

אתרים אחרים בני כמה מאות דונמים כל אחד הם: עפולה עלית עם 919 דונם, קריית שמונה עם 822 דונם, אזור תפן עם 662 דונם וחצור הגלילית עם 597 דונם. השטחים הפנויים לתעשייה ברמת הגולן הם 575 דונם בקצרין ו-116 דונם בבני-יהודה. למגזר הערבי בגליל יש שטחים קטנים למדי: בתמרה - 201 דונם, בסחנין - 166 דונם, במעיר - 159 דונם, בטובא-זנגרייה - 50 דונם, ובאבו סנאן - 41 דונם. מכאן שלמגזר הערבי, המהווה כיום כמחצית מאוכלוסיית מחוז הצפון, יש רק 608 דונם שטחי עתודה לתעשייה המהווים לא יותר מאשר 5.3% מכלל העתודות לתעשייה במחוז. יש לתפרוסת זו של שטחי הקרקע לתעשייה יתרון בכך שהיא מאפשרת פיתוח מפעלים לא גדולים על-פני הגליל כולו אף ביישובים קטנים ובינוניים בהתאם ליעדי האכלוס של התוכנית לפיזור האוכלוסייה.

מחוז הדרום הוא כידוע המחוז הגדול ביותר בשטחו, אך הקטן ביותר באוכלוסייתו. בחלקו הצפוני של המחוז יש ריכוזי תעשייה ניכרים ליד הערים והעיירות בעלי עורקי התחבורה הנוחים, שירותי המינהל וכוח עבודה רב ומגוון. יתר חלקי המחוז הם מדבריים ודלים במקורות מים. יש בהם ריכוזים של מחצבים וכן מרחבים פוטנציאליים לתעשיות הדורשות שטח רב. העתודות לתעשייה במחוז זה משתרעות בין שדרות בצפון, ערד במזרח ואילת בדרום. בולטים במיוחד הם השטחים הגדולים הפנויים לתעשייה ברמת חובב - 3,680 דונם - כעתודה ממערב למפעלי התעשייה הנוכחיים. זוהי העתודה הגדולה ביותר כיום במדינה, וכן בבאר-שבע עם 2,143 דונם באזור התעשייה בדרום-מזרח בעמק שרה וליד בית-אשל, ובערד שיש בה 1,770 דונם באזור התעשייה הקיים. לעיירות הפיתוח יש שטחי עתודה בינוניים: בדימונה - 556 דונם, באופקים - 285 דונם, בירוחם - 227 דונם, במצפה רמון - 225 דונם, בנתיבות - 200 דונם ובשדרות - 20 דונם. גם כאן יש למגזר הערבי שטחים קטנים מאוד. ברהט נמצאים 157 דונם ובתל-שבע - 144 דונם.

במחוז חיפה משתרע פיזור העתודות בין עכו בצפון לחדרה בדרום. רק שלושה אתרים בולטים בגודלם היחסי: בנימינה עם 350 דונם, זכרון יעקב עם 200 דונם ואום אל-פחם עם 200 דונם. לחיפה העיר יש עתודה של 241 דונם בלבד ליד תחנת מסילת הברזל הישנה, ואילו לקריות אין עתודות כלל.

מחוז תל-אביב הנו המצומצם ביותר במובן זה וקצב צמיחת התעשייה בו יביא, ללא ספק, לנדידת מפעלים למחוז המרכזי הסמוך ולאזורי פיתוח אחרים, במיוחד מפעלים אשר יזדקקו לשטחי קרקע נרחבים. במחוז זה רק בחולון יש עתודה בת 380 דונם ועוד 49 דונם ליד הצומת הסמוכה.

במחוז המרכזי, בין עמק חפר בצפון לגן יבנה בדרום, מצויים 26 אתרים בעלי עתודות קרקע לתעשייה. הבולטים בגודלם הם: נחל שורק עם 1,585 דונם, אפק - טירת-יהודה עם 1,400 דונם, נתניה עם 990 דונם, קריית-אריה - עם 707 דונם וראשון-לציון עם 600 דונם. מצויות עדיין עתודות לתעשייה בכמה מן המועצות האזוריות בלב השרון, בגזר, דרום השרון ועמק חפר. כדאי לציין גם את העובדה, שעתודות הקרקע לתעשייה המצויות בכל עיירות הפיתוח, להוציא אלה שהפכו להיות לערים בזכות עצמן כבאר-שבע, אשקלון ואשדוד, הן בשטח של 12,296 דונם, המהווה 29.3% מכלל עתודות הקרקע בישראל (לוח 2). עתודות אלה מהוות פוטנציאל עיקרי לקליטת העלייה כיום באזורי הפיתוח, על בסיס תעסוקה תעשייתית.

אזורי תעשייה ואזורי מגורים

אם נעלה מנתוני השטחים הפנויים את הגדולים שבהם, העשויים לתת מענה לפיתוח נרחב של מפעלי תעשייה בערים ובמרחב הבין-עירוני נמצא, שרק בחמישה מקומות יש עתודות בנות 2,000 דונם ומעלה והם: רמת-חובב, אשדוד, אשקלון, באר-שבע וקריית-גת - כולן בנגב הצפוני. ריכוזים של עתודות בנות 1,000-2,000 דונם נמצאים בירושלים, בכרמיאל, בציפורי, בטירת-יהודה, באתר נחל שורק ובערד, בחתך די מייצג של צפון הארץ, מרכזה ודרומה. בקבוצה השלישית של עתודות הקרקע בנות 500-1,000 דונם יש עדיפות לגליל בחמישה ריכוזים: קצרין, קריית-שמונה, תפן, חצור ועפולה. רק שני ריכוזים מופיעים במרכז הארץ, בפתח-תקוה ובראשון-לציון, ואילו בדרום הארץ נמצא ריכוזים של עתודות בדימונה וליד קיבוץ אילות (צויר 1).

ניתן להסיק מתפרוסת זו, שהנגב הצפוני עדיף למעשה למיקום מפעלים גדולים ולהקצאת אזורי תעשייה נרחבים. לעומת זאת הגליל עדיף בהקצאת אזורי תעשייה בגודל בינוני או קטן, אך במספר ובפיזור רבים יותר. מישור החוף, כפי שמסתבר, לא יוכל להציע בעתיד עתודות קרקע משמעותיות לפיתוח תעשייתי נוסף.

התוכנית למדיניות פיתוח מגורים 1990-1994 של משרד הבינוי והשיכון, המיועדת לאכלוס 200,000 נפש בארבע השנים הקרובות, מדגישה כאזורי עדיפות את הגליל הצפוני והמרכזי, את הרצועה המקבילה ל"קו הירוק" לשעבר, מעמק עירון ועד לאזור מודיעין, את פרוזדור ירושלים, את מזרחו של חבל לכיש ואת פאתי הנגב הצפוני (צויר 2).

אם נתייחס אל אתרי האכלוס הגדולים בתוכנית זו, האמורים לקבל עד 25,000 נפש כל אחד, נמצא שלגבי אלה יש רק לבית-שמש עתודות לתעשייה בשטח של 394 דונם או ל-2,364 עובדי תעשייה, שלפי ממוצע של 4.5 נפש למשפחה יוכלו לפרנס כ-11 אלף נפש. ליישובים האמורים להתאכלס ב-8,000-15,000 נפש סך כל העתודה לתעשייה הוא 7,561 דונם, בעוד שליישובים חדשים כגבעת-שעל או צפית, המוצעים בתוכנית זו, אין עתודות קרקע לתעשייה. עתודות גדולות יחסית יש לבאר-שבע, לאשדוד ולכרמיאל, דבר התואם את תוכנית משרד הבינוי והשיכון. ליישובים בני 3,000-8,000 נפש סך כל העתודות הוא 6,572 דונם ובהם אשקלון וקריית-גת הן בעלות חלק הארי ואילו לכל היתר יש כמה מאות דונמים בלבד. לקבוצת היישובים בני 1,000-3,000 נפש עתודה כוללת בת 3,258 דונם המחולקת לשטחים בני כמה עשרות דונמים לכל יישוב. בקבוצה זאת הערים קריית-שמונה (עם 822 דונם) ועפולה (עם 919 דונם) הן בעלות הרזרבות הגדולות ביותר.

לכל הרצועה בת 12 "הכוכבים", בין אום אל-פחם בצפון למודיעין בדרום, יש עתודה בת 2,523 דונם בלבד, המהווה פוטנציאל לכ-20 אלף עובדי תעשייה ובתוכה לטירת-יהודה 1,400 דונם, שהם 55.5% מכלל עתודות הרצועה המקבילה ל"קו הירוק". מכאן, שסך כל השטחים הפנויים לתעשייה באותם מקומות המועדפים על-ידי משרד הבינוי והשיכון הוא 20,308 דונמים, שהם פחות ממחצית הרזרבות לפיתוח תעשייתי במדינה והמהווים, לפי ממוצע של 7.5 עובדים לדונם, פוטנציאל לכ-147,000 עובדי תעשייה בעתיד.

לסיכום ניתן לאמר, שפיתוח בעתיד של תעסוקה האמורה להישען על תעשייה, יעמוד במבחן השטחים הפנויים הזמינים למטרה זו. אלה מתאימים, כאמור, בדרך כלל לאזורים הפריפריים בנגב ובגליל בהתאם לאזורי העדיפות של משרד הבינוי והשיכון, ואין הם מתאימים למרכז הארץ, ואף לא לשני האתרים המרכזיים, בית-שמש ומודיעין, אשר בהם עומד המשרד למקד את עיקר הבינוי העירוני הגדול. אין הם מתאימים גם למישור החוף, ואין להם התאמה לאורך הרצועה

המקבילה ל"קו הירוק" האמורה לכלול את "תוכנית הכוכבים". נראה, אפוא, שיהיה צורך בעתיד הקרוב להתאים את יעדי הבינוי והאכלוס אל רזרבות הקרקע לתעשייה אם יש כוונה ליזום מקורות תעסוקה במגזר זה ולא לבנות מקומות שאין בהם קרקע לפיתוח תעשייתי בעתיד.

לוח 1: עתודות קרקע פנויות לתעשייה לפי מחוזות

המחוז	קרקע בדונם	אחוז
ירושלים	10,199	24.3
הצפון	11,427	27.2
חיפה	1,645	3.9
המרכז	7,144	17.0
תל-אביב	572	1.7
הדרום	11,002	26.2
סה"כ:	41,989	100.0

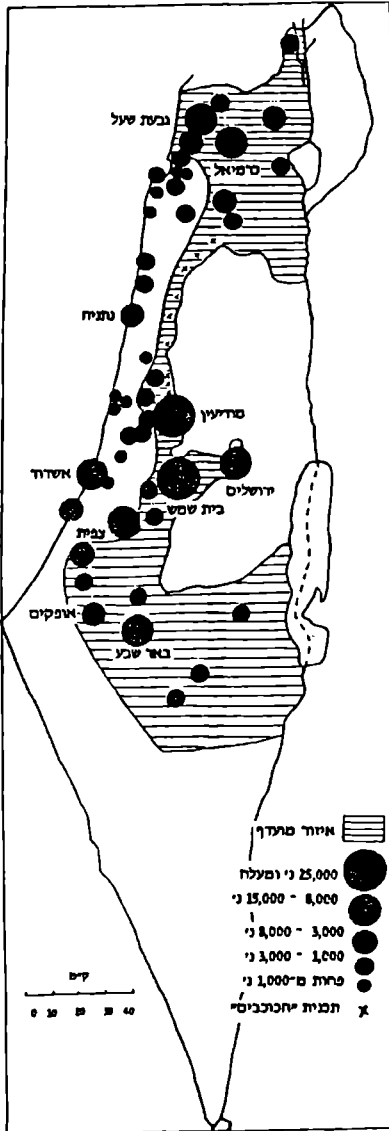
מקור: מינהל מקרקעי ישראל, עתודות קרקע לתעשייה, 1991.

לוח 2: עתודות קרקע פנויות לתעשייה בעיירות פיתוח

העיירה	קרקע בדונם	העיירה	קרקע בדונם
אופקים	285	מעלות	64
אור-עקיבא	40	מצפה רמון	225
אילת	114	נצרת עלית	76
בית-שמש	394	נתיבות	200
בית-שאן	390	ערד	1,770
דימונה	556	קצרין	575
חצור	597	קריית-גת	2,157
טירת-הכרמל	90	קריית-מלאכי	25
יבנה	199	קריית-שמונה	1,722
יקנעם עלית	150	ראש-העין	274
ירוחם	127	רמלה	200
כרמיאל	1,370	שדרות	200
לוד	80	שלומי	40
מגדל-העמק	376	סה"כ	12,296

מקורות:

גרון מ', "תפרוסת האוכלוסיה ועודדות הקרקע", קרקע - בטאון המכון לשימושי קרקע, ירושלים 1978, עמ' 15.
 מינהל מקרקעי ישראל - אגף תכנון ופיקוח, עודדות קרקע לתעשייה, ירושלים 1991, עמ' 52.
 משרד הבינוי והשיכון, עיר במודיעין, ירושלים 1990, עמ' 46.



צור 2: אזורי עדיפות לבינוי מטעם משרד הבינוי והשיכון



צור 1: עודדות קרקע לפיתוח תעשייה

המצפים בגליל - עשור להקמתם

פרופ' ארנון סופר

בשנת 1991 מלאו עשור שנים לסיום מבצע התיישבותי חריג בהיקפו, בצורת הקמתו ובהפעלתו, שנקרא מפעל המצפים.

בסוף שנת 1978 הועלה הרעיון להקמת המצפים בגליל. דובר אז על הקמת 30 נקודות התיישבות חדשות. ב-30.4.1979 נפלה ההחלטה הסופית על הקמת המצפים תוך שישה עד שמונה חודשים כדי לקדם את פריסת האוכלוסייה היהודית בגליל ההררי ולשמור על קרקעות המדינה. (סופר, פינקל, 1988).

עד סוף 1981 הוקמו בפועל 26 מצפים אך היו תוכניות להקמת 13 מצפים נוספים (מפה 1). חלקם, אכן, הוקמו אחרי שנת 1981, כמו 6 יישובים ב-1982 ועוד יישובים נוספים לאחר מכן. אלא שקבוצה זו כבר לא היתה חלק אינטגרלי ממפעל המצפים וכל יישוב שהוקם היה חלק מצורת התיישבות שאליה הוא השתייך (קיבוץ, מושב, יישוב קהילתי).

למרות האמור, הציבור הרחב וגם חוקרים בנושא ערבבו ומערבבים בין מצפים לצורות התיישבות השונות. נמצאו פרסומים הקוראים ליישובים קהילתיים שהוקמו באזור שגב באמצע שנות ה-70 בשם מצפים וכך לגבי התיישבות מאוחרת יותר (רייכמן, אורן, 1984).

המונח "מצפה" אינו מגדיר צורת יישוב מסוימת אלא מתייחס לתהליך הקמה מיוחד שבמסגרתו הוקמו יישובים בעלי צורות ארגוניות שונות. ייחודה של ההקמה התבטא בשילוב מאפיינים אחדים, כמו הקמת היישובים במתכונת ארעית כ"קדם יישובים", שאכלוסם הראשוני כלל קבוצת מתיישבים קטנה - 7-15 משפחות עם תשתית מינימלית. לא הובטחו פתרונות כלכליים למתיישבים, המפעל בוצע כאמור במהירות ובמספרים גדולים וכולו הצטייר כמבצע צבאי או כמפעל התיישבותי בדגם 11 הנקודות בנגב בתקופה של טרם מדינה.

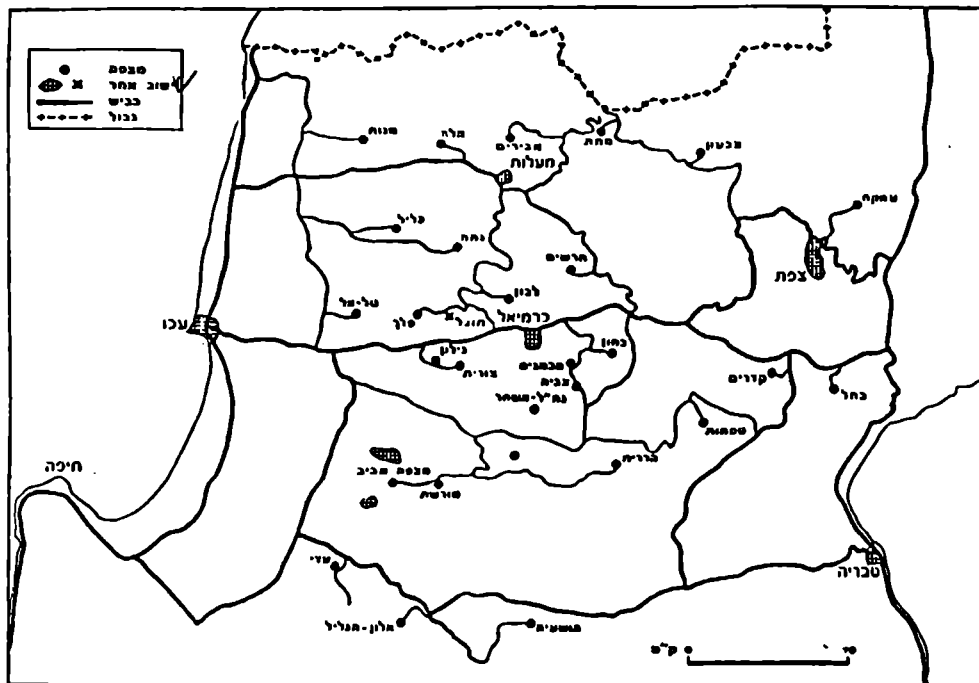
מכלול גורמים שהביא להחלטה הוא:

- ★ תפיסת קרקעות ושמירתן,
- ★ מיקוד תשומת הלב לגליל תוך "זעזוע המערכת",
- ★ משיכת אוכלוסייה לגליל ופתרון לבני המושבים באזור,
- ★ עיבוי גבול הלבנון.

(ע"פ סופר, פינקל 1988)

כאמור חלפו עשור שנים מאז הקימו את המצפים ואכלסו אותם לראשונה. נשאלת השאלה, האם אפשר כעבור עשור להביט אחורה ולקבוע אם המפעל הצליח?

התשובה לשאלה תהיה פועל יוצא מבדיקת מימוש המטרות. ייתכן, כמובן, שחלו בעקבות המפעל התפתחויות שליליות וחייביות בכיוונים שלא נצפו על-ידי מקבלי ההחלטות ב-1978/9. מאמר זה ינסה לתת תשובה לשאלה ברמה העקרונית.



מפה 1: פריסת המצפים בגליל (יישובים שהוקמו עד 1981)

תפיסת קרקעות ושמירתן

מפעל המצפים שימש, אכן, כמנוף להסדרת אלפי דונמים של קרקע שהיו בסכסוך או שהיו אדמות מדינה. תפיסת הקרקע באה לידי ביטוי גם בעצם ההתיישבות על אלפי דונמים באופן פיס, באתרי ההתיישבות עצמם.

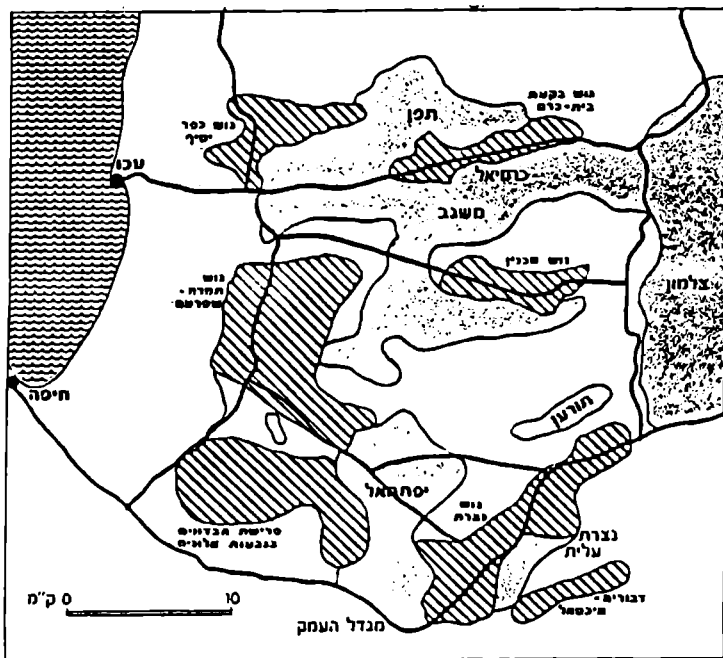
אם נביא לדוגמא את התפתחות היישוב מכמנים מאז הוקם ב-1980 (על פסגת גבעה אחת תלולה ובודדה בהר כמון) ועד לפריסת היישוב ב-1991, נמצא התרחבות במאות אחוזים, וכך במרבית המצפים לשעבר.

יתרה מזו, בזכות פריסת המצפים הנרחבת בעיקר בגליל התחתון המרכזי, הפך גוש שגב למועצה אזורית "משגב" ששטחה מעל 100 אלף דונמים ותוואי גבולותיה הוא בעל חשיבות גיאופוליטית גדולה הבולטת דווקא על רקע של רינונים על מגמות ליצירת אוטונומיות ערביות בא"י ובפרט בתוככי הקו הירוק (מפה 2).

חשיבות הפריסה בולטת גם באזורים אחרים של הגליל, כמו יצירת החייץ היהודי בין גוש נצרת לגוש גבעת אלונים - שפרעם (היישובים תמרת - גבעת-האלה - חינתון - אלון גליל - הושעיה - עדי - הרדוף), ויצירת מחסום גיאופוליטי ממזרח לגוש הערבי הגדול התחתון המרכזי (אזור קדרים - מסד - כפר חנניה - טפחות - כלנית).

גם מערך היישובים האורכי על פסגות הגליל העליון מעל בקעת בית-הכרם הוא בעל חשיבות גיאופוליטית ארוכת טווח (ציר חרשים - חלוץ - לבון - תובל - פלך). ניתן לסכם ולומר שמפעל המצפים תרם לדה-טריטוריאציה של המגזר הערבי בגליל.

בעת בחינת ההישג הקרקעי, יש לקחת בחשבון גם את העובדה שבהקמת המצפים (ברובם) הונחה תשתית ונוצרה דינמיקה להגדלת ההתיישבות היהודית בעתיד, כפי שזה אכן קרה גם בעשור שחלף. יישוב כמו טל-אל שתחילתו בעצלתיים, גדל והתרחב, והביקוש לו יוצר לחצים להתרחבות ולהתפתחות נוספים, וכך בצורית ובגילון, כמון ומכמנים ורבים אחרים.



מפה 2: "טריזים" יהודיים בגליל בעקבות "מפעל המצפים"

משיכת אוכלוסייה לגליל ופתרון לבני המושבים

זו אמורה היתה להיות המטרה השנייה בהקמת המצפים לאחר נושא הקרקע. מאגר האוכלוסייה העיקרי לאכלוס המצפים בא ממחוז הצפון וממחוז חיפה. בחבל הגליל (מרכז וצפון-מזרח הגליל העליון והתחתון) בולט חלקם של הבאים למצפים מהמגזר המושבי בגליל. יש מתאם בולט בין הפריסה הגיאוגרפית של המצפים לגודלם של היישובים ולקצב אכלוסם. יישובים קהילתיים הסמוכים למישור החוף הצפוני מושכים אוכלוסייה גדולה מאזור חיפה

מיקוד תשומת הלב הלאומית בגליל

זו היתה אחת המטרות החשובות להקמת המצפים במספרם הרב, במהירות הבנייה וברעש התקשורתי שנלווה להקמתם.

ואכן תשומת הלב הלאומית מיקדה עצמה בגליל לאורך תקופה של 2-3 שנים תמימות. נרתמו למפעל ממשלת ישראל (באמצעות משרדי החקלאות, הביטחון והתקשורת), קרן-קיימת לישראל שביצעה את פריצות הדרכים והכשרת השטחים, הסוכנות היהודית על כל זרועותיה, חברת החשמל, מועצות אזוריות ומקומיות, ויצי"ו וארגונים ציבוריים אחרים.

אלא שכמו בעבר, לאחר הרצח במעלות ב-1974, אי אפשר להתמיד במיקוד תשומת הלב בגליל לאורך תקופה ארוכה, ועם תום העלייה על הקרקע, חזרה תשומת הלב לנושאים אזוריים אחרים (כמו יהודה ושומרון) ולבעיות מציקות אחרות שאינן חסרות (כמו מלחמת לבנון והאינתיפדה). בראייה לאחור, אין ספק ששיטה זו עם כל מגבלותיה, פעלה את פעולתה ואפשרה עשייה כה רבה על מרחב מאד נרחב. (אפרת, סופר, פינקל, ב"קרקע" 1990).

מטרות נוספות כמו עיבוי גבול הצפון, או יצירת אנטיטיזה להתיישבות ביהודה ושומרון, לא התממשו אך נראה שגם שום גורם ציבורי לא התייחס אליהן ברצינות מלכתחילה, והן לא היו יותר מאשר ססמאות בתקופת ההקמה. אם כי הקמת צבעון ומסד סמוך לגבול מצביעים לפחות על כוונה ראשונית לממש את עיבוי הגבול הלבנוני.

אין כל ספק שלמפעל המצפים היו השלכות בתחומים שלא נזכרו בשלב התכנון וההקמה. המפעל למשל שינה לחלוטין את מפת התחבורה של הגליל, וזירזו ביצוע כבישים מתוכננים שמיושם התעכב (כמו כביש משגב-כרמיאל, וכרמיאל-נצרת). נוצרה פריצה לאזורים בתוליים כמו הר כמון, הרי יודפת, קו המצוקים לתובל ופלך או ללבון ולחלוץ.

ברור גם שהקמת המצפים סמוך כל כך ליישובים ערביים הגבירה מתח ועיונות מצד ערביי הגליל כלפי המתיישבים החדשים, בעוד שלא חל שינוי משמעותי מצד היהודים באזור כלפי הערבים. קשה כמובן לבדוד את תחושת הערבים למפעל המצפים מאירועים אחרים שהתרחשו בשנות ה-80, כמו מלחמת לבנון, האינתיפדה, מלחמת המפרץ וההתחרדות המוסלמית, אך ניתן להסיק שהמצפים תרמו חלק, גדול או קטן, להקצנה במגזר הערבי. מתיאורי ילדים בעראבה על חששם שהיהודים יגלגלו פצצות מהררית לעראבה, משביתות מחאה והפגנות מצד תושבי סכנין, עראבה ודיר חנה על הקמת מועצה אזורית משגב, מעוינות בדיר-אל-אסד כלפי מתיישבי חבל תפן, ומתביעות מצד הבדווים בהר כמון להכרה במושבותיהם כיישובים לכל דבר, כשנפתח הכביש לכמון ולמכמנים.

לסיכום, עשר שנים מאז נסתיים עיקר מפעל המצפים בגליל, המציאות הגיאוגרפית, הכלכלית, החברתית והפוליטית עשתה את שלה. הציבור אינו יכול להבחין ב-1991 בין מה שהוקם כמצפה ליישוב אחר שהוקם קודם לכן או לאחר מכן, אלו הם יישובים קהילתיים, קיבוצים או מושבים לכל דבר, עם עשרות רבות של משפחות שבנו את ביתם בפסגת הר זה או אחר. אין הבדל בין תמרת שלא הוקמה כמצפה ובין גילון המצפה, בין קורנית או שכניה שאינם מצפים להררית או למסד.

רשת הדרכים העולה לכל אחד מן המצפים, הורחבה וזופתה, והזר לא ידע אם הוא נוהג למה שהיה מצפה או ליישוב אחר.

העיר בשנות ה-2000 דגם תכנוני חדש

רוג'ר ל. קמפ וג'ונתן קמפ*

מבוא

התכנון האסטרטגי הוא נוהל שכיח בעולם העסקים. אולם בעוד שהתכנון האסטרטגי משמש זה כבר בארגונים רבים בסקטור הפרטי, פקידי ממשל מקומיים החלו רק לאחרונה לעכל ולקבל את התפישה שבבסיס התכנון האסטרטגי. כך הם נוהגים על מנת לשפר את כושרם של ארגוניהם להתמודד עם סביבה המשתנה ללא הרף - הן הפנימית והן החיצונית. מאחר שהדגמים לתכנון אסטרטגי-עסקי בנויים בכוונה להגדיל את רווחי החברה ו/או לסייע לה לקיים שליטה על סביבתה, הרי שיש להתאים אותם ו"לתפרם" כך שיענו על דרישות הסביבה הפוליטית והמנהלית בה פועלים גופי הממשל המקומי ומוסדותיו.

פקידי הממשל עשויים ללמוד מן הנהוג בסקטור הפרטי, אולם יש לעצב עבורם דגם תכנון אסטרטגי חדש על מנת שסניפי הממשל המקומי השונים יזכו במלוא היתרונות הנובעים מטכניקת התכנון המודרנית הזאת. מאמר זה מביא את המידע הקיים אודות נוהלי התכנון האסטרטגי הרווחים ומשמשים ברשויות מקומיות שונות, ומאפשר בכך לפקידי ממשל המעיינים בו להפיק תועלת מהניסיון שנצבר באותן רשויות בנסיבות הקיימות במקומותיהן.

חרף העובדה שפקידי ממשל רבים מסכימים ביניהם אודות הצורך בתכנון אסטרטגי בסקטור הציבורי, אין אף דגם המקובל על הכול לשימוש בפרוייקטים תכנוניים מעין אלה. רצונם של פקידי הממשל בתכנון ממוקד יותר נובע מסיבות שונות, רובן חיצוניות לגופים הציבוריים שבניהולם, אולם כולן בעלות השפעה רבה. להלן כמה מן הסיבות הללו.

- ★ הפחתה במענקים הפדרליים והמקומיים.
- ★ סלידתו של הציבור מפני מסוי מוגבר.
- ★ אי-רצונם של נבחרים ציבור להעלות את המסים.
- ★ עידן פוליטי חדש של אי-תלות פיננסית.
- ★ דגש על הגדלת ההכנסות מבלי להגביר את המסוי.
- ★ תחרות רבה יותר בין ממשלות מקומיות על המענקים הקיימים.
- ★ צורך רב יותר בתכנון פיננסי רב-שנתי.
- ★ צורך גובר בתכנון רב-שנתי של השקעות הון.
- ★ מעורבות יתר של הקהילה בתהליך התכנון המקומי.
- ★ הכרה בכך, שתכנון הוא תהליך מתמשך ובלתי פוסק, ולא מאמץ מרוכז וחד-פעמי.

* רוג'ר ל. קמפ הוא נשיא המרכז לתכנון אסטרטגי וג'ונתן ד. קמפ הינו חוקר שם. המרכז מספק שירותי יעוץ

והכשרה לזרועות ולגופי הממשל המקומי. כתובתו: P.O.Box 1101, Clifton, NJ 07014-1101

יהיו הסיבות לפתיחתו של פרוייקט תכנון אסטרטגי אשר יהיו, ככל שיגדל משך הזמן המושקע בניסוחה ובעיצובה של התוכנית לתכנון אסטרטגי, כך יהיה תהליך התכנון הנובע ממנה קל וחלק יותר. יש לשקול היבטים ומשתנים רבים לפני תחילתו של פרוייקט מעין זה, ועל הפקידים העוסקים בכך לעשות כן זמן רב לפני שהם פותחים בתכנונים לטווח הארוך.

דגם לתכנון אסטרטגי

לאחר סקירת גישות רבות אל התכנון האסטרטגי על יתרונותיהן וחסרונותיהן, פותח דגם כללי העשוי לשמש את רוב הגופים הציבוריים, בשינויים קלים בלבד. בדגם זה שישה שלבים שהסברם המפורט מובא להלן. תשומת לב מיוחדת יוחדה לשלבי "עיצוב התוכנית" ו"ביצוע התוכנית", וזאת בשל חשיבותם המכרעת להצלחתו של תהליך התכנון האסטרטגי הכולל.

שלב I - עיצוב התוכנית

כל תוכנית לתכנון אסטרטגי, תחילתה באינטרס מוצהר של פקידי ממשל או נבחרי ציבור ליטול על עצמם את ביצועו של פרוייקט מעין זה. הגם שבמרבית המקרים הדחיפה לפרוייקטים אלה באה דווקא מצד נבחרי הציבור, הרי שבהעדר מדיניות מכוונת, גם הסגל המנהלי עשוי להמליץ בפני הגוף שבו הוא פועל על תוכניות כאלה. בכל המקרים, על פרוייקטים לתכנון אסטרטגי לזכות באישורם ובהסכמתם של הגופים אותם הם באים לשרת, על מנת להעניק לגיטימציה פנימית לתהליך. בעיצוב התוכנית יש לכלול פרטים הנוגעים הן למבנה והן לתהליך שיינקט בפרוייקט התכנון.

נושא רגיש במיוחד הוא מספר וסוג המשתתפים בקבוצת התכנון, וכן האנשים הנבחרים לנהל בפועל את התהליך. מחד, אם מספר החברים בקבוצת התכנון מצומצם מדי, עשויה הקבוצה שלא לייצג את כלל הקהילה ולא לזכות בלגיטימציה פוליטית. מאידך גיסא, משתתפים רבים מדי יביאו ליצירתה של קבוצת עבודה גדולה ומסורבלת. בקבוצה כזו יתקשו המשתתפים להגיע לידי קונצנזוס בנושאים המרכזיים ולגבי המדיניות שיש לנקוט על מנת לטפל באותם נושאים. על נבחרי הציבור והנהלה הבכירה לקבוע מראש את מספר המשתתפים ואת סוג הייצוג הרצוי, כחלק משלב עיצוב התוכנית. יש לשאוף להרכב שיביא למעורבות של חתך רחב של בעלי העניין בגוף הציבורי, הן מתוכו והן מחוצה לו. הגיוון בחברי קבוצת התכנון יביא לכך שיישקלו ויידונו יותר זוויות בתהליך התכנון.

יש לעצב את התוכנית כדי שתזכה בסופו של דבר לאישורם של נבחרי הציבור, שכן הם הנושאים באחריות העליונה להקצאת המשאבים הכספיים והאנושיים הדרושים לביצועה. לאחר שזכתה התוכנית לאישור, יש לתדרך את משתתפי הפרוייקט הן לגבי המבנה והן לגבי התהליך שיינקט בפרוייקט התכנון האסטרטגי. יש לספק לחברי קבוצת התכנון את כל חומר הרקע הרלבנטי אודות פעילותו של הגוף הציבורי וענייניו הכספיים. גם נבחרי הציבור וחברי הנהלה בכירים יכולים להשתתף בתדרוכים אלה. השלב הבא הוא פתיחת תהליך התכנון בידי קבוצת התכנון.

שלב II - סקר והערכה סביבתית, קביעת הכיוון האסטרטגי

לאחר השלמת עיצוב התוכנית, אפשר להתחיל בתהליך התכנון עצמו. השלבים הראשוניים כרוכים בסריקת וסקירת הסביבה החיצונית וזיהוי הגורמים, הכוחות והמגמות שהשפעתם מכרעת על הארגון בו אנו עוסקים. "העתידי" מוגדר במסגרת הזמן שנקבעה בשלב עיצוב התוכנית. יש להקפיד

על ניתוח הכוחות החיצוניים המשפיעים, או הצפויים להשפיע, על הארגון. לעתים קרובות אין טורחים לבצע תהליך זה בשיטות התכנון המקובלות בממשלים המקומיים, כיוון שהן, בדרך כלל, מכוונות למטרות מסוימות. לאחר שהושלמה ההערכה, יש לברור את הנושאים שהשפעתם על הארגון קריטית, אשר ייכללו בתוכנית האסטרטגית.

זיהוי הנושאים הוא הבסיס לתוכנית האסטרטגית, שכן כל כיוון עתידי שייקבע לנושאים הללו יבוסס על אותה הערכה ראשונית של סביבת הארגון החיצונית. שלב זה הוא אחד מהחשובים ביותר בתוכנית כולה. הוא יוצר את המסד התומך בכל מבנה התוכנית. פיתוחה של האסטרטגיה מזמן לפקידי הממשל אפשרות מצוינת להרחיק אל מעבר לנטייתו של כל ממשל מקומי להביא בחשבון רק את הגורמים הפנימיים או האופרטיביים בשעת התכנון. התכנון האסטרטגי שונה מכל צורה אחרת של תכנון ממשלתי בכך שהוא פותח בסקירת הסביבה שמחוץ לארגון. לאחר שנקבעו הכיוונים האסטרטגיים לכל נושא מרכזי, עשויה קבוצת התכנון להפנות את תשומת לב פנימה, ולהעריך את כושרו של הארגון לבצע תכנון אסטרטגי לעתיד.

שלב III - הערכה פנים-ארגונית, קביעת כושרו ויכולתו של הארגון

השלב הבא בתהליך התכנון הוא סקירת כשריו של הארגון וזיהוי נקודות תורפה וחוסן, הנוגעות לנושאים האסטרטגיים שהוגדרו בשלב הקודם. שלב זה כרוך בביצוע הערכה באשר למידת כושרו של הארגון להגיב ולטפל בצורה הולמת בנושאים החשובים לעתידו. חשוב לערוך סקירה של מצבו האופרטיבי והכספי של הארגון, שכן עשויים להידרש עובדים נוספים, מומחיות טכנית ו/או מימון נוסף על מנת לטפל בנושאים אסטרטגיים אשר אינם זוכים כרגע בטיפול הולם בארגון.

הפער בין ההערכות ה"סביבתיות" לאלה ה"פנים-ארגוניות" יגדיר את האפשרויות ואת הסכנות העומדות בפני הארגון. אלה יקבעו את כיוונו האסטרטגי העתידי של הארגון, על-פי יכולתו לטפל בצורה הולמת באותם נושאים. מטרתו של שלב זה היא זיהוי האפשרויות העומדות בפני הארגון והפחתה עד למינימום, או אף ביטול, של הסכנות הנובעות ממחדלים הקיימים בארגון - במונחים של כוח האדם, המומחיות הטכנית ודרישות המימון הנחוצות כדי להתמודד עם אתגרי העתיד.

שלב IV - פיתוח הצהרת כוונות, פיתוח מטרות, יעדים ותוכנית פעולה

שלב זה כולל את ההיבטים היישומיים של תהליך התכנון האסטרטגי. יש להכין עבור כל נושא הצהרת כוונות ויעדים. הצהרות אלה יקבעו את הכיוון האסטרטגי הכללי הרצוי לאותם נושאים שהוגדרו בתוכנית וניסוחן הוא אחד ממרכיבי המפתח בפיתוח האסטרטגי. ההצהרות עשויות לכלול הגדרה מדויקת ופירוט הנושאים, או הגדרה מחדש של הנושא כפי שהוא מתייחס למטרותיו ולתפקידי של הארגון. הצהרות כיוון מסייעות לעתים קרובות בהגדרתו הכללית של המצב הרצוי עבור כל אחד מן הנושאים האסטרטגיים הנמצאים בטיפול התוכנית.

לאחר מכן, מפתחים מטרות ויעדים ספציפיים לכל הצהרת כוונות ויעוד. זהו היבט מרכזי של המרכיב היישומי בתהליך התכנון האסטרטגי, שכן הוא מגדיר את הדרכים להפחתת ההשפעה השלילית של נושאים שונים על הארגון, קובע כיצד יש להתגבר על נקודות החולשה שלו, ומגדיר בקווים כלליים את קווי המדיניות הנחוצים כדי לנצל את האפשרויות שמזמנת הסביבה. בין המטרות והיעדים יש לכלול רשימה של המטרות, התוכניות והפרייקטים הנחוצים להשגת התוצאות הרצויות בכל נושא אסטרטגי שהתוכנית מטפלת בו.

יש להביא לכך שתוכנית הפעולה תאושר בידי קבוצת התכנון טרם הגשתה לארגון לבחינה סופית. בשלב זה של תהליך התכנון האסטרטגי, אם חולקה קבוצת התכנון לוועדות לפי נושאים,

רצוי להקים ועדת היגוי שתורכב מנציגי כל אחת מן הוועדות. מטרתו של גוף זה לסקור את הדו"ח הסופי וליישב יעדים סותרים בטרם הגשת דו"ח התכנון האסטרטגי לגוף הציבורי שהוא מקבל השירות. יש להטיל על ועדת ההיגוי אף את האחריות לסקור את הדו"ח בקפידה, יחד עם נבחרי הציבור, במפגש לימודי או מפגש במתכונת דומה, וזאת לפני הגשת הדו"ח לאישור רשמי בישיבה מן המניין. ועדה זו תהא אחראית על כל נושא נוסף שיוטל עליה על-ידי קבוצת התכנון.

שלב V - ביצוע התוכנית

לאחר אישורה בידי נבחרי הציבור, התוכנית האסטרטגית מוכנה לביצוע. שלב זה של תהליך התכנון מייחד את השיטה הזאת מכל שיטה אחרת המקובלת בממשל המקומי. המפתח לתכנון האסטרטגי הוא בעל אוריינטציה לתוצאות, ולא למטרות. עניינו המרכזי של התכנון האסטרטגי הוא חלוקת המשאבים המעטים בין הנושאים האסטרטגיים החשובים ביותר. אם בוצע התהליך בצורה הנכונה, אמור להיווצר קונצנזוס באשר להשפעת הסביבה החיצונית על הגוף הציבורי, כיצד לנצל את נקודות החוסן של הארגון, כיצד להתגבר על נקודות החולשה ולנצל את ההזדמנויות הנקרות על דרכו, ואיך להגיע לידי מימוש התוצאות או התנאים הרצויים לכל נושא שהוגדר בתוכנית.

רצוי שביצועה של התוכנית יהא באחריותם המשותפת של נבחרי הציבור, ההנהלה הבכירה, בעלי העניין בגוף הציבורי וקבוצות נוספות בעלות מחויבות לטיפול בנושאים המרכזיים העומדים בפני אותו גוף. ביצוע תוכנית הפעולה עשוי לכלול אימוץ של תוכניות ושל מדיניות חדשה, תיקון והתאמת תוכניות ומדיניות קיימת, שינויים בכל מסמכי התכנון הקיימים כגון תוכניות כלליות, פיננסיות, תוכניות הון ותוכניות טכנולוגיות אם הן קיימות. בשלב זה של התכנון יש לטפל בדרישות להגדלת כוח האדם, תוספת במומחיות טכנית ו/או במימון.

יש לציין כי עשוי להתעורר הצורך להצמיד חלקים אחדים בתוכנית האסטרטגית לתוכניותיהם הכוללות של גופים ציבוריים מסוימים - אם נדרשים שינויים ביעודי קרקעות, לתקציבו השנתי של הגוף הציבורי, אם דרושים עובדים נוספים ו/או תמיכה כספית נוספת, לתוכניות ההון אם התוכנית האסטרטגית כוללת עבודות ציבור, ולתוכניות הטכנולוגיות אם קיימות כאלה - אם דרושות טכנולוגיות חדשות לביצוע התוכנית האסטרטגית. החיפוש אחר מקורות מימון חיצוניים, כגון מענקים פדרליים ומדינתיים, אף הוא שייך לשלב זה של התכנון האסטרטגי.

שלב VI - בקרה והערכה

השלב הסופי כרוך בבקרה והערכת ביצועה של התוכנית האסטרטגית. להבטחת הצלחתה של תוכנית אסטרטגית יש להפעיל תהליך בקרה מתמשך הבוחן את ההישגים הממשיים בהשוואה למטרות וליעדים המצויים בתוכנית הפעולה. אין זה משנה על מי תוטל המלאכה הזאת, אולם חובה למסד את תהליך הבקרה וההערכה של תוצאות התוכנית במסגרת הארגון, בשל חשיבותה של הבקרה לתהליך התכנון. הדבר יודא כי התוכנית אכן יוצאת אל הפועל וכי ביצועה אכן משיג תוצאות הניתנות לכימות, על-פי התחזיות. בדרך כלל מתבקש באופן הגיוני, כי קבוצת התכנון עצמה וכן ההנהלה הבכירה, הם שינהלו את המעקב על תוצאות והישגי התוכנית.

יש לקיים בקרה שוטפת אף על הסביבה החיצונית שבה פועל הארגון ולבצע הערכות שישובו ויבדקו אם הנושאים האסטרטגיים הכלולים בתוכנית עדיין רלבנטיים לארגון. שינויים משמעותיים בהרכבו של הגוף הציבורי או של הסביבה החיצונית בה הוא פועל, עשויים לחייב עריכת שינויים והתאמות בעיצוב המקורי של התוכנית או הכנסת תיקונים בנושאים האסטרטגיים הכלולים בה. אם הנושאים האסטרטגיים שנבחרו הם אכן הנושאים המהותיים, ואם הצהרות הכוונות אכן

משקפות קדימויות שאינן מוטלות בספק, אזי תוכל התוכנית האסטרטגית לשמור על מידה גדולה של רלבנטיות לתקופה של כחמש שנים, בהתאמות ובשינויים מזעריים בלבד.

מה בעתיד

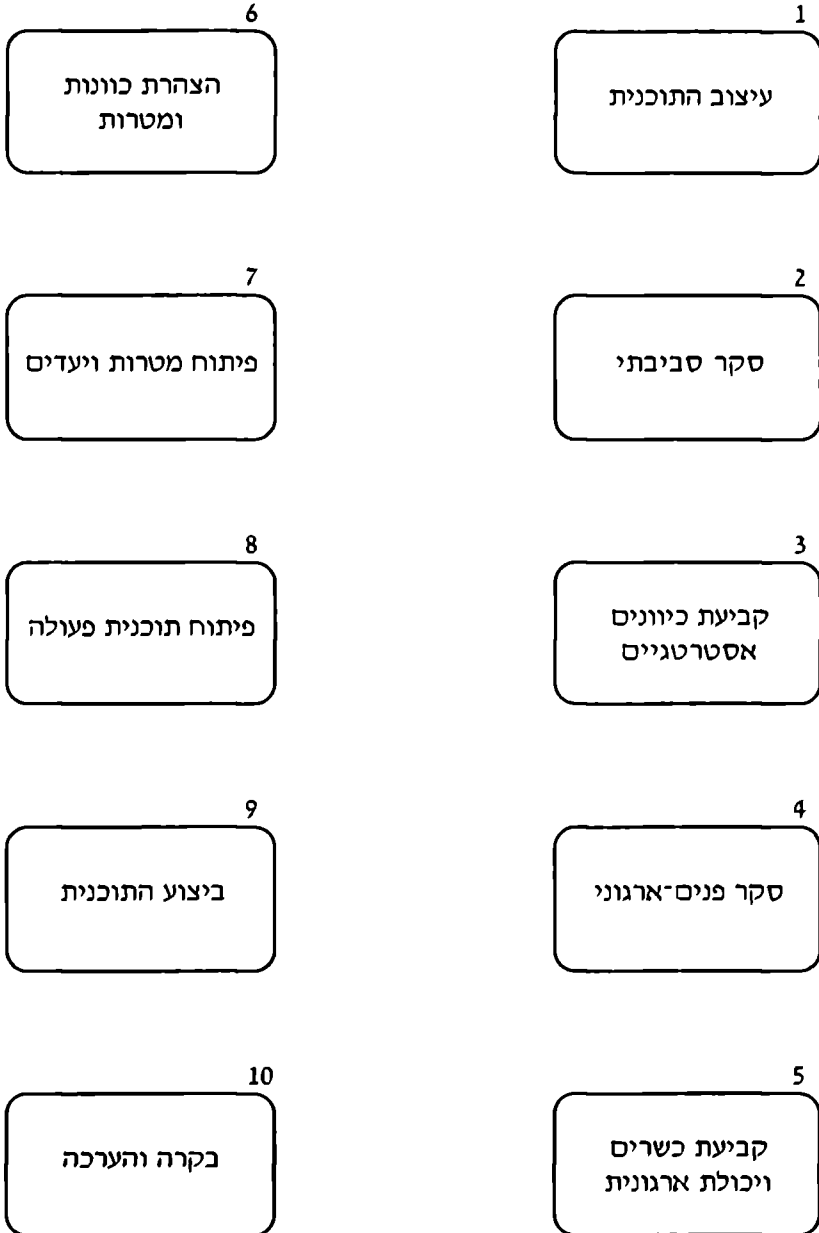
לעתים קרובות מדי התכנון הממשלתי הוא תגובתי, קצר-טווח, בעל אוריינטציה של כוח-אדם, נשלט ומושפע מנושא יחיד, היירארכי בטבעו ובאופן כללי נעדר תמיכה ציבורית. גורמים אלה הביאו לספקנות כללית בכל הנוגע לנוהלי התכנון הממשלתי המסורתיים והמקובלים. יש צורך בחשיבה חדשה בזמננו זה, שבו פוחת מספר המענקים, עולים על הפרק נושאים סבוכים הקשורים זה בזה, ישנה עלייה ברמת הציפיות בכל הנוגע לשירותים, והפחתה בנכונות הציבור להגברת נטל המסים. הדגמים התכנוניים של העבר שוב אינם מספקים את הגופים הציבוריים החפצים להתמודד באורח יעיל עם הנושאים הדינמיים הללו. התכנון האסטרטגי נחוץ על מנת לאפשר לממשלים המקומיים לנצל במידה המרבית את משאביהם הכספיים והאנושיים בעתות אלה של תמורה ואתגר.

הסקטור הפרטי הפך את התכנון האסטרטגי לטווח הארוך לנוהל שגור ומקובל בעשורים האחרונים. שלא כמו בגישות התכנוניות המסורתיות, התכנון האסטרטגי הוא פרו-אקטיבי, ארוך טווח ובעל אוריינטציה קהילתית. זאת ועוד, התכנון האסטרטגי מאגד בתוכו נושאים רבים, אינו היירארכי בטבעו ומסייע בהשגת קונצנזוס רחב בנושאים ובעיות העומדים בפני גוף ציבורי נתון. נוסף על כך, הסקטור הפרטי כבר הוכיח כי התכנון האסטרטגי הוא כלי תכנוני יעיל ורב-עוצמה. הגופים הציבוריים, כמו עמיתיהם בסקטור הפרטי, ירוויחו בסופו של דבר מן ההשקעה שישקיעו ביישומה של טכניקה תכנונית מודרנית זו.

חובה על גופי ופקידי הממשל לעצב חזון אסטרטגי לארגוניהם השונים. הבנה כללית של הנושאים והמטרות העומדים בפני גוף ממשלתי או ציבורי, עשויה לא רק לספק אותו חזון לעתיד, אלא אף לסייע בגיוס ובהפעלת כל המשאבים הקיימים על מנת לגרום בפועל לתמורות. המודל התכנוני לתכנון אסטרטגי בסקטור הציבורי, המובא במאמר זה, עשוי לשמש כשרטוט ראשוני לפרוייקטים דומים בעתיד. בחברה בת-זמננו שבה פועלים גופי הממשל המקומי, נחוץ להפעיל כלים תכנוניים חדישים על מנת לתפקד ביעילות ובהצלחה במצב של תמורות מהירות. רק בעזרת שיטות תכנון מודרניות ניתן יהיה להשיב את אמון הציבור בממשל המקומי, וזה, בתורו, יוכל להסתגל בצורה טובה ומוצלחת לעתיד.

הסקטור הציבורי

דגם לתהליך תכנון אסטרטגי



הנגב המזרחי - מצאי הקרקעות כפוטנציאל לפיתוח האזור

אליהו בבאי

הנגב עומד בפני תנופת פיתוח, אשר עשויה להטביע חותמה לדורות על אורחות החיים והקיום בו. שני תהליכים מתרחשים באזור.

האחד - קליטה מואצת

השני - מתן פתרונות אכלוס לתושבי האזור.

שילוב ותיאום בין שני תהליכים אלו יאפשר תנופת פיתוח לנגב.

הסקירה דלהלן נותנת רקע היסטורי ונתונים, לגבי ההיבט הקרקעי, הבעלויות וההסדרים, ונתוני רקע על הבדואים באזור.

ההנחות העומדות כבסיס לסקירה זו הן:

א. אוכלוסיית הבדואים בנגב עומדת על כ-70,000 תושבים ב-1990. פתרונות האכלוס, המיועדים עד לכ-120,000 תושבים בדואים, יתמקדו בשבע העיירות הקיימות. ניתן לפתור את עיקר בעיות האכלוס תוך 4 שנים, על-ידי האצה ומימוש תוכניות קיימות. העניין מותנה בגמר הסדר הקרקעות ומתן פיצויים.

ב. ניתן להגדיל משמעותית את כמות התושבים במסגרת קליטת העלייה, תוך מתן פתרונות תעסוקה הולמים לכלל אוכלוסיית האזור.

האתגרים הלאומיים ואתגרי הביצוע בתחום המגורים והתעסוקה, מחייבים נקיטת צעדים בלתי שגרתיים.

בקצב הפעילות המואץ, חובתו של כל גורם לשמור על איכות הפעולה, מחשש לפגיעה חמורה בתחומים החברתיים, הכלכליים והפיזיים.

שיתוף פעולה מלא של כל הגורמים הנוגעים בביצוע מטלות אלו יאפשר הגשמת המשימה, מימוש החלום.

תיחום

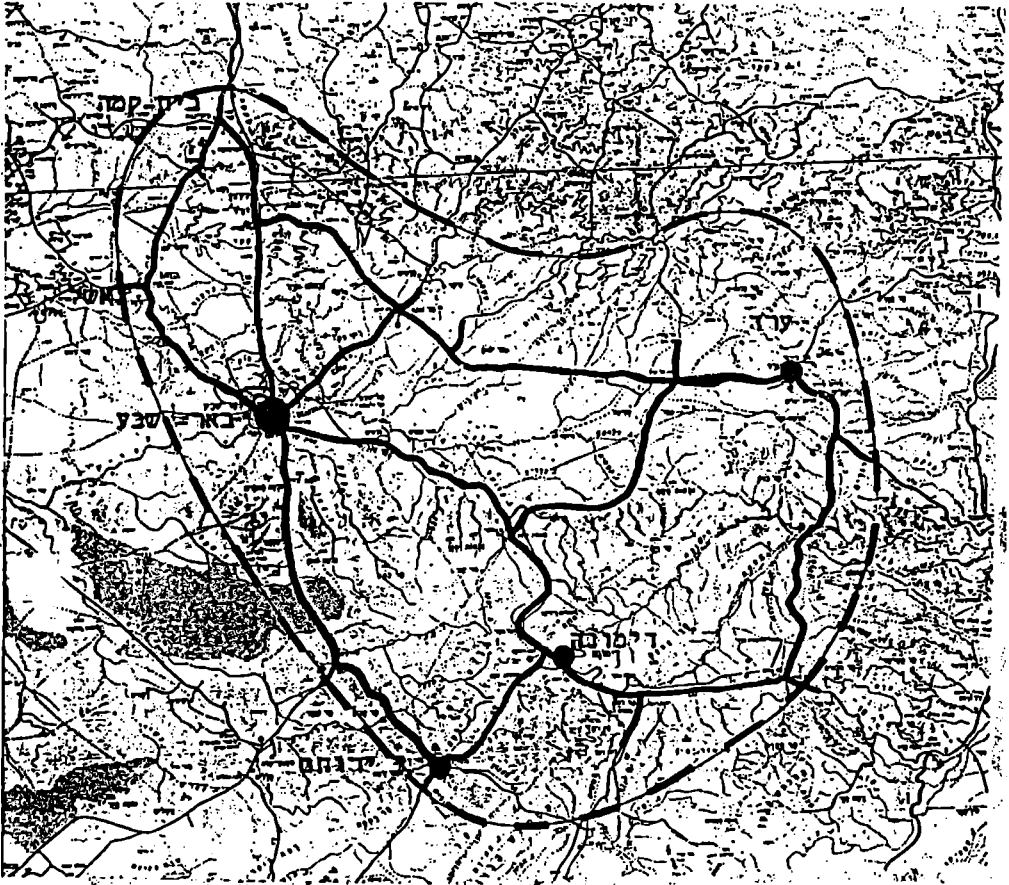
הסקירה עוסקת באזור המכונה "משולש באר-שבע", אשר כולל בתוכו גם את אזור הסייג.

גבולות האזור:

במערב: ציר בית-קמה, אשל-הנשיא, באר-שבע, ירוחם.

במזרח: ירוחם, אורון, מישור-ימין, גבעת-צפית, חתרורים, הר-חצרון.

בצפון: הר-חצרון, יתיר, בית-קמה.



רקע היסטורי

הבדואים

כשאנו דנים בנושא "יישוב הבדואים בנגב" אנו חייבים לבחון את הרקע והעובדות של העניין וכן את ההשלכות הישירות והעקיפות הנובעות ממנו, אשר שומה עלינו להתחשב בהן כאשר ניגשים לדון בדרכים לפתרונות מעשיים.

סקירה קצרה זו אינה מתיימרת להקיף בפרוטרוט את כל הנושא, אלא להתרכז בעיקר

בצדדים הקרקעיים של הבעיה.

עם תום מלחמת השחרור הוחלט - מסיבות בטחוניות ואחרות - לרכז את שבטי הבדואים, שהיו פזורים בדרום הארץ, בשני אזורים סייג שאותרו למטרה זו בנגב המרכזי-מזרחי. כשני שלישי מאוכלוסיית הבדואים, שמנתה כ-70,000 נפש, נדדו אל מחוץ לגבולות המדינה. השאר רוכזו באזור הסייג שבגבולותיו:

בצפון - הר חברון.

במזרח - קו ערד - דימונה.

בדרום - דרומית לכביש דימונה - באר־שבע.

במערב - כביש באר־שבע - שובל.

בין שני אזורים הסייג מפריד כביש באר־שבע - חברון. האזורים שחונים ונמצאים כמעט בשלמותם מתחת לקו הבצורת.

האוכלוסייה

מסורת החיים הבדואית המקובלת, הנה במסגרת שבטית, כשבראש כל שבט עומדים "שייח" וזקני השבט, אשר על פיהם יישק דבר. 23 שבטי הבדואים הקיימים בנגב נקראים, אמנם, במציאות שלנו "שבטים", אך למעשה - מבחינת גודלם - אינם אלא רסיסי שבטים, ובמקרה הטוב ביותר, חלקי שבטים, כפי שמקובל במזרח. 23 שבטים אלו מונים כיום למעלה מ-12,000 משפחות, הכוללות בין 70 ל-72 אלף נפש. השבטים מחולקים לפלגים ולפלגי משנה עצמאיים, פחות או יותר, אשר בהרבה מקרים מסוכסכים זה בזה.

קרקע, בעלות והחכרה

ניתן לסווג את השבטים לשלשה סוגים מבחינת הקשר לקרקעות:

1. 5 שבטים היושבים במקומם הנוכחי מקדמת־דנא ומחזיקים באותם השטחים שהיו בחזקתם עוד לפני קום המדינה.

2. 2 שבטים שחלקם ישב באזור הסייג מאז ומתמיד וחלקם האחר הועבר אליו.

3. 16 שבטים שהועברו במלואם לאזור לאחר תום מלחמת השחרור. רובם ישבו קודם לכן בנגב הצפוני־מערבי, בגבול רצועת עזה.

עיקר הקיום (החוקי) של הבדואים היה מאז ומתמיד על מרעה צאן וגמלים וגידול תבואות חורף. בעוד שמבחינה זו השבטים שלא הוזזו, לא היוו בעיה, נוצר צורך בקביעת "משבצות" לשבטים המועברים, שמחן הם יוכלו להתפרנס. מכאן אנו מגיעים לעניין הבעלות על הקרקע. השטחים הכלולים באזורי הסייג טרם עברו תהליך של הסדר על-פי הקבוע בחוק. המדינה תובעת בעלות על שטחים אלו בהיותם מסוג "מוואתי". לעומת זאת יש לשבטי הבדואים, המחזיקים בשטחים מזה דורות רבים, תביעת בעלות בתוקף חזקה. לשבטים המועברים יש אותן תביעות לגבי השטחים שמהם הועברו.

הבעלות הנה אחת הבעיות הקשות ביותר, ופתרונה נדחה מדי פעם, עקב הידיעה הברורה כי פעולות ההסדר תיצורנה תסיסה חזקה בקרב השבטים. מאידך, אחת הסיבות העיקריות להתנגדות לכל פעולה הנעשית למען יישוב הבדואים ביישובי קבע - שעליה ידובר בהמשך - נעוצה בהרגשה המושרשת עמוק בקרב הבדואים, גם אם אין בה ממש, כי היענותם לפעולה זו תפחית, אם לא

תבטל כליל, את סכוייהם לקביעת זכויותיהם כחוק לגבי הקרקעות שבחזקתם. דוקא משום כך מקבלת הבעיה חשיבות יתר.

תעסוקה

- א. כשני שלישים מהבדואים המפרנסים מצאו את מחייתם, במלואה או בצורה חלקית, בעבודה שכירה. מקום מגוריהם לא נקבע, לכן, משיקולים אובייקטיביים של צרכי תעסוקה ופרנסה.
- ב. הפיזור הרב של המאהלים הקשה ממילא על מתן שרותי חינוך ובריאות. המרת האוהלים במגורי קבע מקשה עוד יותר על פתרון הבעיה.
- ג. מבחינה בטחונית אין ספק שתופעת הפיזור מאוד לא רצויה, מסיבות מובנות רבות.
- ד. פיזור אוכלוסייה של שבעים אלף נפש באופן קבוע על-פני שטח של מאות אלפי דונמים, מונע ומפריע לכל צורכי הפיתוח האפשריים ואין לו הצדקה.

בנייה בלתי-חוקית

1. עקב ממדי הבנייה הבלתי-חוקית במגזר הערבי, מינתה ממשלת ישראל ועדה בין-משרדית לבדיקת היקף הבעיה ולהמלצה לפתרונות בנייה. הוועדה, בראשות מר י' מרקוביץ, משנה למנכ"ל משרד הפנים, בדקה את הנושא לעומקו. להלן עיקרי הממצאים לגבי הבנייה הבלתי-חוקית במחוז הדרום.

161	א. בנייה קשה
5783	בנייה רכה / צריפים
818	אוהלים
<hr/>	<hr/>
6762	סה"כ

- ב. הוצאו 887 צווי הריסה.

המלצות הוועדה לטיפול בבנייה הבלתי-חוקית

1. הוועדה ממליצה להמשיך בהקמת שבעת היישובים המתוכננים בקיבולות המפורטות להלן:

30,000	א. רהט
20,000	ב. תל-שבע
15,000	ג. ערוער
15,000	ד. כסייפה
10,000	ה. שגב שלום
7,000	ו. חורה
8,000	ז. לקיה
<hr/>	<hr/>
105,000	סה"כ

2. הוועדה ממליצה להחיש את אישור הקמתן של חורה ולקיה, כלומר יש להסיר את ההקפאה הקיימת לגביהן.

3. הוועדה ממליצה להחיש את אישור תוכניות המתאר של: רהט, ערוער, כסיפה, שגב שלום, חורה ולקיה.

4. הוועדה ממליצה לקבוע תקופה של 4 שנים לביצוע יישוב הבדואים בעיירות כמפורט לעיל, ובגמר תקופה זו לממש את צווי ההריסה. הוועדה ממליצה למנוע כל אי ביצוע של כל ההליכים המפורטים בחוק התכנון והבנייה 1965 (תשכ"ה).

5. הוועדה ממליצה לנקוט מדיניות תקיפה ונמרצת, של עידוד הבדואים להתיישב ביישובים העירוניים הקיימים והמתוכננים, על-ידי הוזלת מחירי הקרקע ומתן הלוואות נוחות לבניית הבתים. אכיפת חוק התכנון והבנייה במגזר הבדואי בדרום, קשורה קשר הדוק למדיניות האכלוס של היישובים העירוניים הקיימים והמתוכננים.

6. הוועדה ממליצה להקים מנהל לתכנון ולאכלוס של הבדואים במחוז הדרום. למינהל זה צריכים להיות שותפים המשרדים הממשלתיים הבאים:

א. משרד ראש הממשלה.

ב. משרד הפנים

ג. משרד החקלאות (ממ"י).

ד. משרד השיכון.

מנהלת לקדום מצב הבדואים בדרום - תמצית נתונים

בשנת 1986 הוקמה המנהלת לקידום ואכלוס הבדואים בנגב. מונו כחברים בה:

יו"ר - המשנה למנהל המינהל

נציג משרד החקלאות

נציג משרד הפנים

נציג משרד הבינוי והשיכון

נציג משרד ראש-הממשלה

נציג מינהל מקרקעי ישראל

נציג מינהל הביצוע

המנהלת מהווה גוף בין-משרדי, המרכז את כלל הפעילות, ומאפשר לממש תכנון ומדיניות לאומית כוללת. תפקיד המנהלת מתמקד במתן פתרונות קבע לאוכלוסיות הבדואים, במקום ההתיישבות הספונטאנית. החל משנת 1963 ועד היום הוקצו בעיירות כ-5000 מגרשים, מהם כ-2500 מגרשים הוקצו משנת 1986 (מועד הקמת המנהלת).

החלטות ועדת הפנים

ב-25.5.89 החליטה הכנסת להעביר לוועדת הפנים ואיכות הסביבה את נושא מצב הבדואים בנגב, לדיון והסקת מסקנות. הוועדה, לאחר ששמעה את דברי המשתתפים ועיינה בתזכירים שהוגשו לה, קיבלה את המסקנות הבאות:

1. המצוקה הרבה בה שרויה אוכלוסיית הבדואים בנגב - הנובעת מתחושות קיפוח ומהקצב האטי של מעברה להתיישבות קבע ולפתרונות כלכליים-חברתיים הולמים, מחייבת את הממשלה להתייחס באופן לא שגרתי ולתור אחר פתרונות יסודיים ומהירים. פתרון מצוקת הבדואים ימנע קיטוב ויחיש את שילובם בחיי המדינה.
2. נוכח האמור ממליצה הוועדה:
 - א. לגבש מדיניות ממלכתית חדשה וחיובית אשר תיתן פתרונות מידיים לבעיותיהם של הבדואים ותכלול תשובות נאותות לארבע בעיות מרכזיות:
 1. לבדוק את התפיסה הקיימת ביחס ליישוב הרצוי לבדואים ולפריסתו, תוך בדיקת הצרכים העתידיים לתוספת יישובים.
 2. לפתור את בעיית הקרקעות, על-ידי תגמול לפי תנאי "חוק רכישת מקרקעין בנגב תש"ם-1980", ואי כריכתו במעבר ליישובי קבע.
 3. להקצות משאבים מתאימים לפיתוח העיירות הוותיקות והחדשות, להחשת פיתוח שכונות חדשות ולשינוי התשתיות הקיימות, תוך הגדלת התקציבים הקיימים, והשוואת הזכויות של העיירות לזכויות היישובים האחרים בנגב.
 4. לפתח מערכות תעסוקה ורווחה ביישובי הקבע של הבדואים, תוך שילוב הבדואים בתכנון הכולל לנגב, ותוך התחשבות ברצונה של האוכלוסייה להמשיך בקיום ענפי ההכנסה המסורתיים (מקנה ופלחה). הפיתוח צריך לכלול הקמת אזורי מלאכה ותעשייה בעיירות; פיתוח והקצאת שטחים להקמת מכלאות לצאן ופיתוח שטחי חקלאות אינטנסיבית מודרנית, ליד העיירות.
 5. לפתור את מצוקת המחסור בכיתות לימוד ולפתח את החינוך הטכנולוגי.
 - ב. לאחד את כל הגורמים המטפלים ביישוב הבדואים, ברשות אחת, במטרה למנוע סרבול וטרדה מיותרים לאוכלוסייה. הרשות שתוקם תיתן דעתה לשלב בדואים בעבודתה, בהתאם לצרכים. הוועדה קוראת לממשלת ישראל להסמיך לפעילות זו, את המנהלת הקיימת, שנתמנתה על-ידי שר החקלאות.
 - ג. ועדת הפנים תעקוב אחר יישום ההמלצות תוך התייעצות מלאה עם יועץ הוועדה לענייני הבדואים - הד"ר יוסף בן דוד (ממכון ירושלים לחקר ישראל).
 - ד. כאשר תגובש מדיניות הממשלה, יש לפרסמה ולהפיצה בקרב האוכלוסייה הבדואית, בכל דרך אפשרית (אמצעי תקשורת, מפגשים ופרסומים כתובים).
 - ה. מדיניות הממשלה חייבת לכלול מסר ברור האומר שמדינת ישראל רוצה ויכולה לשלב את הבדואים בחברה הישראלית - כאשר האוכלוסייה הבדואית תתרום אף היא את חלקה. לא עוד המושג הסתמי "שיתוף פעולה" אלא הדדיות.

נתונים כלליים על העיירות ובעיות עיקריות

1. רהט

רהט היא הגדולה והמאוכלסת מבין 7 העיירות. השטח המתוכנן ליישוב הוא 8,560 דונם. על שטח זה מתכננים להקים מגרשים ל-32 שכונות מאוכלסות בשבטים שונים, שבחלקם התפנו מאזורי יתיר, כסייפה ותל-ערד. כיום מאפשרים רכישת מגרשים רק לבני המקום ולשבטים המתגוררים סביב לרהט. שכונות רבות מלאות לגמרי ויש דרישה להרחיבן על-חשבון שטחי ציבור וירק. מחיר מגרש ברהט הוא הגבוה ביותר מבין מחירי מגרשים בעיירות, ועומד על 15,515 ש"ח למגרש של דונם. מתוכנן אזור מלאכה ואף הוחל בתכנון הפיתוח, יש דרישה עזה לגמר הפיתוח ולשיווק

מגרשים.

יש גם דרישה למכירת מגרשים במרכז המסחרי לבניית חנויות וקיים טיפול מתקדם בהוצאת מכרזים לחנויות ובתי מסחר. אזור התעשייה מאושר, ובחלקו קיים פיתוח תשתית ראשונית בימים אלו מקצים מגרשים בתיאום עם המועצה ומסויות.

2. לקיה

העיירה לקיה ששטחה כ-3400 דונם, תוכננה בתחילת שנות ה-70 כיישוב קבע, אשר יאכלס את שבטי אלאסד ואלצאנע המורכבים ממספר פלגים גדולים. לשם כך אף הועברו הבדואים בשנת 1975 מתל-ערד לאזור לקיה, למגורים זמניים, בהנחה שתוך מספר שנים הם יבנו את בתי הקבע. בינתיים היו השגות להקמת העיירה בעיקר מצד שבט אלאסד, התנהלו משפטים שהגיעו עד לבית-המשפט העליון ובסופו של דבר נדחו כל הטיעונים. הדרך היתה פנויה, מבחינה משפטית, להקמת העיירה.

בשנת 1986 הסתבר שיש צורך בשינוי יסודי של התכנון כדי להתאימו לצורכי השבטים, וכן כדי להעתיקו ככל האפשר לאזור הגבעות בהמלצת בית-המשפט העליון. התכנון החדש הסתיים במחצית שנת 1988, כאשר במקביל התנהל משא ומתן עם השבטים כדי לאכלס את העיירה. במסגרת זו, נחתם הסכם עם שבט אלצאנע לאכלס את החלק הדרומי של העיירה בכ-145 משפחות והסכם נוסף עם שבט אבו-עיש, לפיו עוברים אנשיו מאזור תל-ערד לשכונה הצפונית, שבה החלו עבודות הפיתוח. כמו כן מתוכננים עוד 500 מגרשים בשטחי שבט אלאסד אשר עדיין מגלה התנגדות עזה להיכנס לעיירה.

אנו מאמינים כי עם הקמת הבתים הראשונים בשתי השכונות - תקהה ההתנגדות, מחיר המגרש כיום 4,540 ש"ח, ובסך הכול מצויים 900 מגרשים.

3. חורה

העיירה חורה עברה תהליך הקפאה והפשרה זהה לזה של לקיה. היא מצויה כבר בהליכי בנייה ואכלוס המשפחות הראשונות. שכונה שנייה בפיתוח - כאשר המגרשים כבר סומנו והחלה חלוקה בקרב שבט עטאונה. פרט לשתי השכונות, המכילות כ-400 מגרשים, הסתיים תכנון לעוד 4 שכונות עבור ארבעה שבטים, אשר רכשו למעלה מ-200 מגרשים. מחיר המגרש כיום 4,540 ש"ח לדונם.

4. שגיב

שטח העיירה שגיב כ-4,000 דונם. החלו באכלוסה בתחילת שנות ה-80 אך בנו בה רק 16 בתים עד 1989. בשנתיים האחרונות הוגבר האכלוס כתוצאה מסיום הפיתוח של שתי שכונות, בשכונות אי' ובי'. בשגיב נרכשו כבר כ-70% מהמגרשים. שכונה ג' תוכננה עבור שבט אבו-עמאר. מתחילים בתכנון שכונה חדשה, שכונה ד', אשר תקלוט פלגים אחרים משבט העזומה, שרבים מבניו מתגייסים לצה"ל ואשר הוענקה להם הנחה של 50% ממחיר המגרש. ערך המגרש כיום הנו 4,540 ש"ח.

5. תל-שבע

עיירה זו, ששטחה כ-4,800 דונם נוסדה ב-1968 וחוסר הניסיון גרם לכישלון בפיתוחה, בעיקר בגלל שתי סיבות:

- א. השכונה הראשונה תוכננה ללא הפרדה בין קבוצות שבטיות שונות.
- ב. תוכנן בינוי צפוף, שאינו עונה על צורכי הבדואים. ביישוב המקורי נבנו עד שנת 1976 45

יחידות דיר, שהוקמו מסביב למרכזון שבו שתי חנויות, מרכז קהילתי ומרפאה. בשנת 1977 תוקנו התוכניות ונוצרו מגרשים בגודל של דונם אחד. שטח התכנון הכולל בתכנית תל-שבע מקיף 34 שכונות. לאחרונה פותחה שכונה והאכלוס בה מתקדם; מחיר המגרש - 7,760 ש"ח לדונם. קיים אזור מלאכה מאושר משנת 1987 ובימים אלו החלו עבודות הפיתוח והקצאת המגרשים.

6. כסיפה

העיירה כסיפה הוקמה בעקבות הסכם השלום עם מצרים, ומתוכננת ל-2036 מגרשים. מתוכם הוקצו 622 לבנייה ובלמעלה ממחציתם נבנו בתים. ערך המגרש 7,760 ש"ח לדונם. תוכנו:

1. מכלאות לצאן: תוכנית לאישור מכלאות בכ-200 דונם.
2. אזור תעשייה ומלאכה בהכנה לתכנון.
3. קיים תכנון לחממות בשטח החקלאי המאושר לשלחין (מינהל הביצוע).

7. ערוער

העיירה מתוכננת על שטח של 9,500 דונם. בשנתיים האחרונות תוכננו ופותחו שבע שכונות שבהן הוקצו 734 מגרשים. ביותר מ-300 מגרשים נבנו בתים. מחיר המגרש 7,760 ש"ח לדונם. אזור מלאכה בשטח של - 146 דונם מאושר ונמסר לחברה לפיתוח של המועצה האזורית. כמו כן נמצא בתכנון שטח למכלאות צאן ושטח לחקלאות אינטנסיבית מודרנית.

נתונים לגבי מלאי המגרשים

מחיר מגרש מפותח (ש"ח) כ-1 ד'	מספר תושבים לשנת 2025	מספר תושבים ב-1.4.91	בתים בנויים	מגרשים מכורים	מגרשים מתוכננים	עיירה
15,514	30,000	19,500	1,917	2,254	3,040	רהט
7,757	20,000	4,000	500	560	1,990	תל-שבע
7,757	15,000	1,700	300	731	1,595	ערוער
7,757	15,000	1,800	306	622	2,036	כסיפה
4,540	10,000	2,000	176	363	1,724	שגב שלום
4,540	7,000	850	132	360	1,595	חורה
4,540	8,000	150	87	191	1,432	לקיה
	105,000	30,500	3,337	5,084	13,410	סה"כ

תכנון מס בעסקאות מקרקעין

צביקל עדי

המפתח להצלחה בעסקת מקרקעין נעוץ ביכולת חיזוקי ההכנסות וההוצאות הכרוכות בביצוע העסקה. למסים שונים יש מרכיב נכבד בהוצאות אלה, כמו מסים מוניציפליים, ממשלתיים, מסוי רווחי הון ומסוי בעלים (מ.מ.ג.). עסקאות עשויות לקום וליפול ממניעי מסוי. מערכת מסוי המקרקעין בארץ מאפשרת גמישות מה, ותכנון המס עשוי לשנות מאוד את גובהו, אם הצדדים יהיו מודעים לחוק, לתקנות ולנוהלים, והכל באופן חוקי וכשר. במאמרי זה אפרט חלק מהמסים וההוצאות החלות בעת ביצוע עסקאות ואתן דוגמאות לתכנון מס המאפשר חיסכון ניכר בביצוע עסקה.

מיסוי ממשלתי

א. מס שבח מקרקעין

מס שבח מקרקעין הינו בפועל מס רווחי הון. המס משולם על ההפרש בין מחיר הרכישה למחיר המכירה כאשר על החלק האינפלציוני משלמים 10%, ועל החלק הריאלי - מס המקביל למס הכנסה. (לאנשים שרכשו עד שנת 1960 קיימים שיעורי מס מוגבלים).

1. פטור לדירות מגורים

- ברשימת הפטורים ממס ניתן למצוא את הפטור על דירות מגורים, הקובע בין השאר כדלקמן:
- למי שבידו דירת מגורים **יחידה** יינתן פטור במכירה ללא הגבלה.
 - למי שבידו יותר מדירת מגורים יחידה יינתן פטור אחת לארבע שנים.
 - פטור לדירה שנתקבלה במתנה לבני המשפחה.

מי שבידו מקרקעין שנרכשו אחרי 1960 וששיעור המס עליהן עשוי לעלות עד לכ-48%, מן הראוי שישקול אם לבנות מבנה על החלקה שברשותו ולמכור את הדירות הגמורות בפטור ממס (המכירה תתבצע רק לאחר שהדירות ראויות למגורים).

מי שבידו קרקע המיועדת למספר רב של דירות, מן הראוי שישקול העברת זכות בחלק מהדירות לבני משפחתו הקרובים, ואלו לאחר שעמדו בהוראות החוק המפורטות בס' 49 ו' (סייג לדירה שנתקבלה במתנה) יוכלו למכור את הדירות בפטור מלא ממס בתקופה שבין שנה אחת לבין ארבע שנים מתום הבנייה.

למי שהימיון לא מצוי בידו עומדות האפשרויות של קבלת אשראי (construction loan) או לחילופין ביצוע עסקת קומביניציה שעליה ארזיב את הדיבור. בבדיקות שערכתי לאחרונה בעסקאות שונות מצאתי כי בתנאים מסוימים קיימת כדאיות במימון באמצעות אשראי המאפשר חיסכון במס שבח.

2. פטור ממכירת דירת מגורים ששווי התמורה המשתלמת בעדה הושפעה מזכויות לבנייה נוספת

כאשר על המגרש הנמכר קיים מבנה, ואפילו רעוע ומוזנח ובלבד שיהא ראוי למגורים, מאפשר החוק לקבל פטור ממס שבח בגובה "כפל הסכום שיש לצפות לו ממכירתה של הדירה... ללא זכויות לבנייה נוספת". סעיף זה פורש ונדון ארוכות בפסקי דין שונים, ואולם אין ספק כי לבעל מגרש, שעליו נכס, קיים יתרון מסוי אם יידע לנצל זאת. אם הנכס הוזנח במשך שנים רבות, יש לערוך חישוב כדאיות האם כדאי לשפצו ואף להשכירו למגורים לפני המכירה, דבר העשוי לבטל החובה במס שבח (שעלול להגיע, כפי שנאמר, לקרבת ה-50%) ובכל מקרה יתרום להפחתת המס. אינני רוצה להרחיק לכת עד כדי המלצה לביצוע תוספת בנייה רק מטעמי תכנון מס, אם כי במהלך נסיוני המקצועי נתקלתי כבר במקרים שהוכיחו כדאיות כלכלית בביצוע הרחבות מעין אלו או אפילו בניית מבנה על מגרש ריק. בנייה כזאת תתרום גם לחיסכון במס רכוש.

3. מכירת חלק מהמקרקעין תמורת קבלת דירות בבניין שייבנה על יתרת הקרקע (עסקאות קומביניציה)

עסקאות אלו שהפכו נפוצות בעשור האחרון, מאפשרות לבעל קרקע לממן באמצעות מכירת חלק מהקרקע בניית דירות על חלק אחר שנשאר בבעלותו.

תכנון מס בעסקה מסוג זה מתחיל בניסוח ההסכם. הסכם שניסוחו מבהיר כי תמורת מכירת מלוא הקרקע יינתנו בתמורה דירות, יחייב מס גבוה יותר לעומת הסכם שניסוחו יבהיר כי תמורת מכירת חלק מהקרקע יינתנו שירותי בנייה על החלק הנותר, וזאת למרות שתוצאת שני ההסכמים תהיה זהה לחלוטין. כך נפסק בבית המשפט העליון בפרשת "ברקאי-כהנן" - "לא מה שהנישום יכול היה לעשות ולא עשה, אלא רק מה שהוא עשה קובע את מצבו ואת דינו מבחינת המס ולכן לא תהיה זו תוצאה בלתי סבירה אם בגין תמורה זהה ישולם מס שונה".

במקרה של ביצוע עסקת קומביניציה כאשר על הנכס מצוי מבנה, מפרט החוק בסעיף 49 ב' שתי אפשרויות לקביעת המס, ומפקיד בידי בעל הקרקע את הבחירה. זו דוגמה בה החוק מעודד תכנון מס. בסעיף זה נקבע כדלקמן: "רשאי המוכר לבחור באחת מאלה:"

א. קבלת פטור לגבי חלק משווי התמורה... כאמור בסעיף 49 ז', ובמקרה זה תהא התמורה שווי הדירות המתקבלות כולל שווי הקרקע.

ב. תשלום מלוא המס בשל תמורת כל הזכויות הנמכרות; ובמקרה זה נקבע בפס"ד שונים, יהא שווי התמורה שווי עלויות הבנייה של דירות התמורה, בתוספת רווח קבלני ומע"מ.

תחשיב נכון של תחילת המס בשתי החלופות עשוי לחסוך לבעל המקרקעין סכום ניכר.

ב. מס רכוש

מס רכוש הינו מס החל על קרקע כהגדרתה בחוק. שיעור המס הוא גבוה ביותר - 2.5% לשנה (ולגבי מלאי 1.2%). החוק מגדיר קרקע כדלקמן:

1. קרקע פנויה, לרבות קרקע שמחובר אליה נכס שאיננו בניין, למעט הנכס המחובר אליה ולמעט קרקע חקלאית.

2. קרקע שעליה בניין ששטחו הכולל פחות מ-30% מהשטח הכולל שהיה מותר לבנות לפי תקנות תכנון ובנייה שהיו קיימות בעת הבנייה, ואם לא היו תקנות בעת בנייתו - לפי תקנות שהותקנו

לראשונה לאחר בנייתו... ואולם לגבי בניין מגורים שבנייתו נגמרה לפני יום ה' באייר התשי"ח (14 במאי 1948) יבוא "20% במקום 30%".

3. קרקע שביום ט' באדר ב' התשמ"א (15 במרס 1981) היו עליה מטעים ואיננה קרקע חקלאית.

קרקע חקלאית מוגדרת כדלקמן:

1. קרקע שיועדה לחקלאות בתוכנית על-פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965, או שהוכרזה כקרקע חקלאית לפי סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק האמור, והכול אם בשנת המס היא משמשת לחקלאות או שהיא שמשה לחקלאות בשנה שקדמה לשנת המס, או שאיננה ראויה לשמש לחקלאות.
2. קרקע המשמשת לעסק במשקו החקלאי של בעליה שהוא חקלאי.

מהגדרות החוק אנו למדים על האפשרויות העשויות להפחית את המס ואף במקרים מסוימים לפטור את בעל הקרקע מתשלום המס לחלוטין, כדלקמן:

1. בקרקע שהוכרזה כחקלאית

- א. עיבוד הקרקע (אפילו מסירה לעיבוד ללא תמורה).
- ב. המצאת הוכחה כי הקרקע אינה ראויה לעיבוד.

2. בקרקע עירונית

- א. אם על הנכס בנוי מבנה, מן הראוי לבדוק את המצב התכנוני בשעה שהנכס נבנה לשם בירור מדויק של הגדרת הנכס.
בהתאם לחוק: נכס, שעליו בנוי יותר מ-30% מהשטח שמתר היה לבנותו בעת הבנייה יהא פטור ממס. כך גם נכס שנבנה לפני 1948 ושעליו בנוי יותר מ-20% ממה שמתר היה לבנות בעת הבנייה, ובתנאי שימש למגורים.
- ב. בנכס שבו בנוי פחות מ-30% מהשטח קיימת הוראה בחוק ס' 11 כדלקמן:
"שווייה של הקרקע שעליה בנוי בניין, כאמור בפסקה 2 להגדרת קרקע, הוא השווי שניתן לקבל בעד הנכס כולו, במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון, באחד בדצמבר שקדם לשנת המס שבה נישום הבניין (להלן - שווי השוק) פחות שווי השוק של הבניין כולל הקרקע שעליה הוא עומד בתוספת 300% מהשטח הכולל של הבניין כאילו הבניין האמור הוא נכס בפני עצמו ללא זכויות בנייה נוספות".
שימוש נכון בסעיף זה יאפשר להפחית המס (הסעיף פורש בהרחבה בפס"ד ביהמ"ש העליון בעניין החברה החבשית).
- ג. לעתים נמצא שבניית שטח קטן יחסית, תתרום מידידת לפטור מלא ממס רכוש ותתרום להקטנת מס שבח בעתיד. בנייה לצרכי תכנון מס, במקרה זה, תואמת את מטרות החוק המוצהרות.

מיסוי עירוני

- א. היטל השבחה
היטל השבחה הינו מס שהוראות גבייתו נקבעו בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה. המס

מהווה 50% מההשבחה במקרקעין. ההשבחה מוגדרת בחוק כ"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג".

המס משולם בעת מימוש זכויות במקרקעין כאשר החוק מגדיר מימוש כדלקמן:

1. **קבלת היתר** לבנייה או למימוש שלא היה ניתן לתתו אלמלא אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג שבעקבותיהם חל היטל השבחה.
2. התחלת השימוש בהם בפועל כפי שהותר לראשונה עקב אישור התוכנית שבעקבותיו חל היטל ההשבחה.
3. העברתם או העברת החכירה לדורות בהם, בשלמות או חלקית, או הענקת זכויות בהם הטעונה רישום בפנקסי מקרקעין, בתמורה או ללא תמורה, אך למעט העברה מכוח דין והעברה ללא תמורה מאדם לקרובו....

בעיון מדוקדק בהגדרה זו אנו רואים כי העברת מניות בחברה אינה מהווה מימוש זכויות ומכאן שהעברת זכויות בנכס בדרך של העברת מניות (שאינה מחייבת רישום בטאבו) תפטור את המוכר מתשלום היטל השבחה. במקרה זה יתחייב הרוכש בתשלום המס בשעת המימוש ומשמעות תכנון המס מהווה דחיית התשלום בלבד. ואולם עיון מעמיק בסעיף 19 - הוא סעיף הפטורים - יקנה לעתים פטור מושלם ממס.

בסעיף 19 לתוספת השלישית נקבע בין השאר:

לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:

1. השבחה במקרקעין המשמשים לבעליהם לבנייה של דירת מגורים או להרחבתה, והוא זכאי לסיוע באחת מתוכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון, ובלבד שהסיוע מיועד לבנייה של אותה דירת מגורים, או להרחבתה, והשטח הכולל של אותה דירה תואם את הוראות תוכנית הסיוע לה הוא זכאי. מקבל הפטור רשאי להעביר את הבעלות או את החזקה בדירה גם ללא תשלום היטל על אותה דירה או חלק ממנה שלגביהם קיבל את הפטור.
 2. השבחה במקרקעין שבעליהם החזיקו בהם ערב ההשבחה עשר שנים לפחות, והם משמשים לבנייה או להרחבה של דירת מגורים עבור בעליהם או קרובו, וההשבחה נובעת מתוכנית שאושרה, והתוכנית שקדמה לה קיבלה תוקף לפני י"ב בטבת התשי"א (1 בינואר 1950). פטור לפי פסקה זו יחול רק לגבי השטח המשמש לבנייה או להרחבת הדירה האמורה לעניין משך החזקה, דין מי שהועברו לו זכויות במקרקעין מכוח החוק, כדין המעביר.
 3. בנייה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בנייה על אותם מקרקעין שישמשו למגוריו או למגורי קרובו, ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה, לאחר בנייתה או הרחבתה, אינו עולה על 120 מ"ר. על כל בנייה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל, בשיעור יחסי לגודל הבנייה או ההרחבה הנוספת.
 4. העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או שהורחבה כאמור בפסקה 1 או שניתן להרחיבה לפי תוכנית, לא ייראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום היטל השבחה אם "המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים, מגמר הבנייה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים".
- גם בחוק התכנון והבנייה בנושא היטל השבחה קיים אם כן יתרון משמעותי בבנייה לבני משפחה, וייתכן שאותה פעולה התורמת לחיסכון ניכר במס שבח עולה בקנה אחד עם חיסכון בהיטל השבחה. מכל מקום יש לתת את הדעת על תקופת ה"צינון" אשר בה לא ניתן

למכור בפטור דירת מגורים, הן מהיבט מס שבח והן מהיבט היטל השבחה.

מסי בעלים (מ.מ.י.)

בקרעות מ.מ.י. תחוייבנה עסקאות בתשלומים שונים, הכל בכפוף לחוזי החכירה ונוהלי המינהל. התשלומים הנפוצים הינם דמי הסכמה, דמי היתר, דמי חכירה שנתיים ודמי היוון. גם במ.מ.י. קיימים פטורים לגבי הרחבת דיור למגורים עד 160 מ"ר ואולם תכנון המס המשמעותי ביותר הינו בהעברת זכויות, כאשר קיימת אפשרות לבצע היוון דמי החכירה לפני ההעברה ובכך להימנע מתשלום דמי הסכמה ודמי חכירה שנתיים עד תום תקופת החכירה. החיסכון הינו משמעותי במיוחד בהעברת זכויות במקרקעין המשמשים למגורים, ויתרת תקופת החכירה בהם נמוכה מ-8 שנים. במקרה זה, ללא קשר לסוג החוזה המקורי, ניתן להגיש בקשה לקיצור יובל החכירה ואז תמורת 5.5% משווי הקרקע ללא פיתוח, יקבל החוכר המקורי חוזה חכירה חדש מהוון ל-49 שנים, הפוטר את החוכר מתשלום דמי חכירה שנתיים ודמי הסכמה בעת העברה. מהלך כזה עשוי לחסוך לבעל הקרקע כ-30% משווי הקרקע ולהשביח בעת ובעונה אחת את שווי הנכס.

סיכום

במאמר נסקרו בקצרה מספר חוקי מס ודרכים אפשריות להמעיט את המס בדרך תכנון העסקה וההצהרה עליה. מובן שבין המסים השונים קיימים יחסי גומלין שאינם מקלים על עריכת החישוב. אספקט המס עלול להיות קריטי בעת ביצוע עסקה, ומעידה עשויה לגרום לעיתים לעיוותים שיגרמו הפסדים בעטייה של מכירת מקרקעין. חישובי המסים נערכים במוסדות שונים ובידי שמאים שונים; אי התאמה בין הגורמים עלולה להכשיל כל עסקה. ראינו אם כן, כי מידע מדויק בסבך החוק והמס וניצולו כראוי עשוי לחסוך רבות ומן הראוי שבעלי הקרקעות יהיו מודעים לגמישות האפשרות בתכנון מס.

בעיות ביישום המודל "קוטב גידול / מרכז גידול" לפיתוח אזורי במדינות מתפתחות – מחקר מייצג במדינת בנדל בניגריה

ג'. א. איגהלו*

תקציר

מאמר זה הוא ניסיון להסביר את כשלונם של ריכוזי תעשייה עירוניים להשפיע על האזורים הכפריים של הארץ, על-פי הנחות המודל של "קוטב גידול מרכז גידול". למודל שתי הנחות יסוד, אשר נבדקו במדינת בנדל בניגריה:

1. השפעתו של מרכז גידול קשורה בקיומו של מבנה מרחבי מסודר ויעיל, ומידה של שילוב בין המרכז העירוני לפריפריה הכפרית שלו. המבנה המרחבי של מדינת בנדל אינו תואם את האופטימום הדרוש להתפשטות השפעה ממרכזי הגידול העירוניים התעשייתיים, ומאפייניו - מורשת השלטון הקולוניאלי הם:
 - א. ריכוז של שלושה מרכזים עירוניים גדולים בדרום מזרח המדינה.
 - ב. אין מרכזים בעלי גודל בינוני.
 - ג. תלות כלכלית חיצונית.
2. התעשיות במרכזים העירוניים צריכות להיות רחבות-היקף, דומיננטיות, בעלות שיעורי גידול גבוהים, וחדשניות על-מנת להשפיע. המרכזים התעשייתיים במדינת בנדל לא עומדים בתנאים אלה.

ממצאים אלה וממחקרים אחרים עולה, שאפקט ההתפשטות לא יתרחש בהשפעת כוחות השוק בלבד. ההשלכות על מדיניות הפיתוח נדונות בפרק הסיכום.

בעיות ביישום המודל במדינות מתפתחות - מחקר מייצג במדינת בנדל, ניגריה

ממחקרים במדינות מתפתחות עולה, שאפקט ההתפשטות שמנבא מודל קוטב גידול/מרכז גידול אינו מתרחש כצפוי, וההשפעות לא חורגות מן המרכזים עצמם. מאמר זה מנסה להסביר את כשלון המודל, ולהקל על יישומו ככלי לפיתוח אזורי במדינות מתפתחות, במיוחד כאלה שירשו מבנה מרחבי קולוניאלי.

אזור המחקר הוא מדינת בנדל, שראתה פיתוח תעשייתי ניכר במרכזים העירוניים בשנים האחרונות. מחקרים מוקדמים הראו, שאפקט ההתפשטות בפיתוח מוגבל למרכזים אלה ולא מגיע לאזורים הכפריים.

* ד"ר ג'. א. איגהלו הוא מרצה בכיר וראש המחלקה לניהול אחוזות.

מסגרת תיאורטית

במסגרת זו תיבדק המידה שבה מתקיימים במדינת בנדל התנאים המפורטים בשתי הנחות היסוד של המודל.

1. מבנה מרחבי מסודר ויעיל, שילוב בין המרכזים לפריפריה. מאפיינים מהותיים בשילוב:
 - א. דגם התיישבותי ברור, תוך מתן תשומת-לב מיוחדת לפיזור הגיאוגרפי של המרכזים העירוניים, למאפיינים המרכזיים של האזור, ולחשיבותם היחסית של המרכזים הפונקציונליים המתמחים בתחום כלשהו.
 - ב. רמה מסוימת של תשתית ורשת תחבורה.
 - ג. רמת פעילות מסוימת בתחום הלא-תקלאי.
 - ד. רמה מסוימת של אינטראקציה מרחבית במסגרת האזור - כגון מסלולי נסיעה, ומעבר שחורות והון.

הדגם ההתיישבותי

בתקופה הטרום-קולוניאלית מרבית התושבים התרכזו בכפרים קטנים, מלבד העיר בנין. מאז החלת השלטון הבריטי התפתחו מספר מרכזים עירוניים, וההתיישבות במדינה כיום היא רובה בכפרים שבהם פחות מ-20 אלף תושבים, אך גם במרכזים עירוניים המוגדרים כיישובים שאוכלוסייתם 20 אלף תושבים ומעלה.

חרף השינויים הללו, כ-80% מהתושבים עדיין חיים בכפרים קטנים, במיוחד באזורים החקלאיים. גודל היישובים נע בין 10 ל-5,000 תושבים. מפקד משנת 1952 מראה, שמתוך 2,310 נקודות יישוב ניתן לסווג רק שתיים כמרכזים עירוניים. 69 יישובים מנו פחות מ-500 תושבים. ב-1963, רק 55% מתוך 2,323 יישובים מנו פחות מ-500 תושבים. מספר המרכזים העירוניים עלה ל-6. למרות זאת, 82% מתושבי המדינה חיים עדיין ביישובים כפריים. מרבית המרכזים העירוניים הגדולים (50 אלף תושבים ומעלה) נמצאים בדרום מערב המדינה, ומותירים את הצפון בלא מרכז עירוני. עוד בולטת במפת ההתיישבות מרכזיותן של שלוש הערים הגדולות ואי השיויון בפזורה של המרכזים העירוניים הבינוניים, דבר היוצר חוסר איזון במבנה המרחבי של המדינה. הגם שהנתונים דלעיל מקורם במפקד האוכלוסין האחרון משנת 1963, אין סיבה להניח כי דגם ההתיישבות השתנה מאז באופן משמעותי. ההגירה הכפרית המאסיבית לערים בנין, סאפלה ווארי הביאה לריכוז הפעילות והתשתית התעשייתית במקומים אלה, המקיפים כיום 64% מכלל התעשייה במדינה, ו-74% ממקומות העבודה בתעשייה.

הניתוח דלעיל מצביע על חסרונם של מרכיבי האינטגרציה שפורטו בראשית הפרק. בדיקת מערכי התשתית ודגמי ההתיישבות במדינה עשויה להבהיר את הסיבה לחוסר שילוב ולכך שמרכזי הגידול העירוניים/תעשייתיים לא התפשטו לפריפריה. צורת ההתיישבות הכפרית מקשה על התארגנות קבוצות גדולות של אנשים לשם קבלת תשתית כלכלית ושירותים חברתיים, ולפיכך שירותים אלה ניתנים בעיקר בערים המעטות. כמו כן יש חוסר איזון בהירארכיה של יישובים במדינה: שלוש הערים הגדולות נמצאות בדרום-מזרח המדינה, אין כמעט מרכזים עירוניים בינוניים (20-100 אלף תושבים) שישמשו חוליה מקשרת בין המרכזים הגדולים לבין הפריפריה הכפרית. דבר זה משפיע על מחירי הנסיעה מן הכפרים הנידחים אל הערים המעטות, ומעמיד את תושבי

הכפרים בעמדת נחיתות בכל הנוגע לקבלת שירותים ציבוריים מודרניים כגון בתי-ספר תיכוניים, בתי-חולים, שיווק תוצרת חקלאית ורכישת מוצרי צריכה, ואף מקשה על אינטראקציה חברתית. התוצאה היא שתושבי הכפרים מנותקים מזרם המחשבה והמעשה באזור ובמדינה. כל הגורמים שנמנו לעיל מקשים על האזורים הכפריים לספוג את אפקט ההתפשטות מן המרכזים המתועשים. פיזור הערים על-פי גודלן במדינת בנדל אינו תורם לדיפוזיה המרחבית של תנופת הפיתוח.

קיימים עוד שני גורמים במבנה המרחבי. האחד הוא רשת התחבורה. במדינת בנדל עיקר הנתיבים הם סביב המרכזים העירוניים, ועובדה זו מקשה על שילוב בין חלקי המדינה השונים. הגורם השני במבנה המרחבי הוא המושג "תלות כלכלית חיצונית", ויש לבחון עד כמה הוא קיים במדינת בנדל ובאילו מידה הוא עשוי להסביר את כשלון תופעת אפקט ההתפשטות. יש לבדוק גורם זה לאור אסטרטגיות הפיתוח השונות שנקטו בניגריה החל מהתקופה הקולוניאלית; מדובר בשלושה סוגי מדיניות:

- א. הדגשת הייצור החקלאי והמחצבים לייצוא, על-מנת להפיק רווחים במטבע חוץ לרכישת מוצרי יבוא חיוניים.
- ב. אסטרטגיה לביסוס תעשייה של תחליפי יבוא כדי לחסוך במטבע חוץ ולקדם את התיעוש המקומי.
- ג. תכנון מאקרו-כלכלי על-פי קיינס - שימוש בהשקעת הציבור לתפוקת הון מקסימלית בכלכלה ככלל.

שתי הגישות הראשונות שלטו בתקופה הקולוניאלית, ואילו בתקופה שלאחר קבלת העצמאות שלטו הגישה השנייה והשלישית. מן האסטרטגיות הללו נובע משק מזומנים הנסמך במידה רבה על הייצור (בעבר - מוצרי חקלאות; כיום - מחצבים) ועל יבוא מוצרים וסחורות מאירופה ומארה"ב. 90% מרווחי הייצוא של ניגריה באים מייצוא נפט. תלות כה גדולה במוצרים ראשוניים חושפת את המדינה לתנודות מחירים אקראיות שהשפעתן הריפה על רווחי הייצוא, מאזן התשלומים, והיכולת ליישם מדיניות פיתוח עקבית.

נטייתם הראשונית של המתכננים בתקופה הפוסט-קולוניאלית היתה לכיוון מדיניות של תחליפי יבוא בתעשייה, במטרה להאיץ את התיעוש בדרך של יבוא סחורות תעשייתיות ראשוניות ורכישת טכנולוגיה. אולם ידוע, שכל תשומה בתהליך התעשייתי נובעת מיבוא ודבר זה מנע מניגריה את ההזדמנות לבחון, להעריך ולפתח את משאביה העצמיים. התלות העיקרית בתשומות מיובאות מחלישה את אפקט הזיקה של אסטרטגיה זו. כבר נטען שמדיניות תחליפי היבוא רק מחריפה את תלותה של ניגריה במדינות מפותחות ומחייבת אותה להגביר את הייצוא על מנת לשלם את הוצאות הסחורות והתשומות המיובאות. כן נטען שמדיניות זו לא הביאה לשינוי במבנה הכלכלי המרחבי של המדינה, אלא קבעה לכל היותר, את מיקום התעשיות באזורי הנמלים או בקרבת שווקים סיטוניים במקומות מרכזיים במדינה. מכך נובע, שאסטרטגיה זו מחזקת את המבנה הארגוני והמרחבי שנקבע על-ידי הממשל הקולוניאלי הבריטי.

ישנה ביקורת גם כלפי מדיניות התכנון המאקרו-כלכלית הקיינסיאנית שיושמה מאז קבלת העצמאות. חולשתה העיקרית של מדיניות זו היא ההנחה, שהתנאים לפיתוח מתקיימים בשווה עם גורמים אחרים, וכי שינויים עשויים להתחולל אוטומטית - היינו, גישות, מוסדות וטכניקות יתאימו עצמם אוטומטית לתהליך הפיתוח בהשפעת הגידול בהשקעות, ללא התערבות ממשלתית. אסטרטגיות הפיתוח השונות רק מגדילות את תלותה של ניגריה במדינות המפותחות, וכל זמן

שתלות זו תתקיים, הפיתוח ייעשה באמצעות המבנה המרחבי הקיים, והסיכוי לצמצם את הפערים במדינה ימשיך לחמוק מידי המתכננים.

יש הגורסים שבמדינות המפותחות, הושגה היציבות, ולאחריה הירידה בגרף הפערים רק בעקבות מנגנונים קריטיים, וכושר הייצור הטכנולוגי. כל עוד מנגנונים אלה מושפעים מגורמים חיצוניים, לא תתאפשר סגירת הפערים המבניים במדינות מתפתחות.

מן הדיון בתלות הכלכלית החיצונית של המדינות המתפתחות עולות שתי שאלות:

1. באיזו מידה קיימת בעיית התלות במדינת בנדל?
2. אם בעיה זו קיימת, עד כמה היא מסבירה את כשלון המרכזים העירוניים התעשייתיים להעביר את אפקט ההתפשטות לפריפריה הכפרית?

לא ניתן להבין את המבנה המרחבי של מדינת בנדל ואת הגורמים שעיצבו אותו אם נתעלם מהיבטים היסטוריים של התפתחות מבנה זה. בחינה מדוקדקת של המבנה המרחבי של מדינת בנדל מצביעה על מאפיינים אחדים של תלות כלכלית חיצונית: כבר הוזכרה השפעת המדיניות הבריטית על דגמי ההתיישבות בניגריה בכלל ובבנדל בפרט, שבעקבותיה חלה התפתחות במספר ובגודל היישובים העירוניים, וחשיבותם עלתה. המדיניות הקולוניאלית כיוונה אל עבר הייצור החקלאי לייצוא, ולפיתוחה של רשת תחבורה. בתקופה זו ניתן היה לתאר את כלכלת ניגריה ובכללה מדינת בנדל כ"כלכלת מסחר". הממשל הקולוניאלי עודד את הסקטור הייצואני על מנת לספק חומרי גלם לתעשייה המקומית. הייצוא נעשה דרך חברות המסחר הבריטיות, שייצאו את חומרי הגלם (מוצרים ראשוניים) וייבאו סחורות מוגמרות ומוצרי צריכה.

על-מנת לנצל את משאבי פנים הארץ ולהקל על הייצוא, התעורר הצורך בפיתוח תשתית לתחבורה ולתקשורת, נסללו דרכים ומסילות ברזל, והוקמו נמלים. כבר נטען שמדיניות זו של פיתוח רשת תחבורה, שמטרתה היתה להקל על העברת מוצרי יצוא ראשוניים, ולא דווקא לסייע לאינטגרציה הכלכלית של ניגריה, היא ראשיתו של חוסר האיזון בפיתוח הכלכלי בין הדרום לצפון ניגריה. טענה זו תואמת את ההנחה שהקולוניאליזם הוליד צורות התפתחות שונות מאלו הנשלטות על-ידי ממשל עצמאי ללא התערבות חיצונית.

חלוקת השירותים בתקופה הקולוניאלית התבססה על סיווג הערים. במדינת בנדל לא היו ערים בדירוג א'. 3 ערים קיבלו דירוג ב' - כולן ערי נמל. כל 19 הערים שנקבע להן באותה עת דירוג ב' נמצאו לאורך תוואי מסילות הברזל או ליד החוף. סיווג נקבע על-פי קרבתן לנמלים, ולא על-פי גודלן או חשיבותן המסורתית. מתוך 6 הערים במדינת בנדל שקיבלו דירוג ג', היו כולן (מלבד העיר בנין) ערי חוף, סמוכות לים, או בנויות על תוואי הנהר ניגרי ובסמוך לו. סיווג זה קבע את חלוקת השירותים במדינת בנדל. הדגש על הייצוא, פיתוח התשתית התחבורתית והתקשורתית וחלוקת שירותי הרווחה על-פי סיווג הערים הביאו ליצירת יתרון לאזורי חוף כגון ווארי וסאפלה. מדיניות זו יצרה העדפה ברורה כלפי אזורי הדרום על פני האזורים הפנימיים בצפון.

גם לחברות פרטיות היה חלק פעיל בפיתוח הייצוא. רוב ההשקעות התרכזו באזורי החוף הדרומיים ושם הוקמו משרדים ראשיים, מחסנים וקווי תקשורת עיקריים. גם האזורים הפנימיים נהנו במידה מסוימת מן ההשקעות החיצוניות, ודבר זה השפיע רבות על רמת התיעוש, ההכנסה, התעסוקה ותחומים נוספים. באזור החוף, נהנו מן ההשקעות בעיקר הערים ווארי וסאפלה, ובפנים הארץ - העיר בנין.

החוקרים הדגישו את השפעתם המכרעת של המשאבים הטבעיים והייצור החקלאי על המבנה המרחבי בשלבי הפיתוח הראשוניים. במדינת בנדל ובניגריה כולה, משאבי הטבע השפיעו מאוד, בהיותם הגורם לקביעת מיקומם של מפעלים לעיבוד ראשוני של התוצרת המקומית

המיועדת לייצוא - מדיניות תעשייתית שהיתה בתוקף מאז התקופה הקולוניאלית ותקפה גם היום. משאבים טבעיים כגון נפט, גז טבעי, מוצרי דקלי קוקוס, קקאו, גומי ומוצרים אחרים מן היערות השפיעו על מיקום תעשיות חומרי הגלם במדינת בנדל. משאבים אלה היו המקור לעיקר ההכנסות מייצוא לפני שעלה משקלו של הנפט הגולמי.

השפעת מדיניות השבחת הייצוא ותחליפי היבוא במדינת בנדל

מדיניות השבחת הייצוא ננקטה מאז התקופה הקולוניאלית, ואילו מדיניות תחליפי היבוא שייכת בעיקר לתקופה שלאחר קבלת העצמאות. השבחת הייצוא פירושה עיבוד ראשוני לחומרי גלם או מוצרים מן הטבע במטרה להעלות את ערכם לייצוא - כמו זיקוק של מוצרים ראשוניים טרם ייצואם. השבחת הייצוא מחייבת הקמת מפעלים קרוב למקום הפקת המוצרים הראשוניים על מנת לטפל בחומרי הגלם - בעיקר עץ, מוצרי דקלי קוקוס וגומי.

המיקום שייבחר למפעלים יהיה כזה, שיאפשר העברה קלה ונוחה של חומרי הגלם אל המפעל ושל המוצר המושבח מן המפעל אל נמלי הייצוא. אנו גורסים כי מדיניות השבחת הייצוא תרמה להקמת מפעלים בעיר בנין, בספאלה ובווארי, והינה אחד הגורמים לריכוז הפעילות התעשייתית בערים אלה.

מפעלים לתחליפי יבוא אמורים לאפשר ייצור מקומי של מוצרים (בעיקר מוצרי צריכה) שנהוג היה ליבואם, על מנת לחסוך במטבע חוץ ולקדם את התעשייה המקומית. למפעלים כאלה נטייה להתמקם בסמוך לשווקים למוצרי צריכה. הגורמים המשפיעים על בחירת המיקום למפעלים אלה: הכרת השווקים המקומיים ומערך ההשקעות המקומיות ופיזורם, והכרת מחירי המידע ומהימנותו. גורמים אלו, בתוספת גורם הביקוש, הביאו לריכוז תעשיות תחליפי היבוא במרכזים העירוניים.

כאשר הממשלה מעורבת במדיניות זו של תחליפי יבוא, בחירת המיקום למפעלים הושפעה משיקולים פוליטיים ולא רק כלכליים, ודבר זה הביא לפיזורם של חלק מהמפעלים ברחבי המדינה, אם כי עדיין רובם מרוכזים סביב הערים הגדולות.

מסקנת הדיון שלעיל היא, שהן מדיניות השבחת הייצוא והן מדיניות תחליפי היבוא הביאה להעדפת המרכזים העירוניים למרות שקיימים כיוסי תעשייה גם באזורים אחרים, ולפיכך יש לראות באסטרטגיות אלה גורמים המשפיעים ביותר על דגמי ההתפתחות המרחביים של המדינה.

כמו-כן עולה המסקנה, שאסטרטגיות הפיתוח הפוסט-קולוניאליות תרמו לחיזוק המערכת הקולוניאלית של הארגון המרחבי במדינת בנדל, מערכת שהמבנה שלה הוכתב על-ידי פריסת הייצוא החקלאי ורשת התחבורה. שתי האסטרטגיות שנדונו לעיל, וכן הארגון המרחבי הנובע מהן, מעידים על תלות כלכלית חיצונית. אולם קשה לקבוע אם גורם זה לבדו השפיע על הארגון המרחבי של מדינת בנדל. נראה שגם שיטת התכנון הריכוזי השפיעה רבות על הארגון המרחבי, אולם טענה זו לא התבססה במחקר.

ההנחה השנייה של מודל מרכזי גידול, היא קיומו של מבנה מסוים בתעשייה במרכזים העירוניים: התעשיות האידאוליות להשגת השפעה מרחבית משמעותית הן רחבות-היקף, בעלות שיעור גידול גבוה, ומשתמשות בטכנולוגיה מתקדמת וביחודשים אחרים. כן נדרשת רמת אינטראקציה גבוהה בין התעשיות והמפעלים לבין עצמם על-מנת שישמשו חוליה מקשרת עם העורף הכפרי הן במישור הפוקנציונלי והן במישור המרחבי.

ניתוח מבנה התעשיות במרכזים העירוניים העיקריים מעיד שהתנאים המפורשים בהנחת היסוד הזאת אינם מתקיימים. מרבית מפעלי הייצור במדינת בנדל קטנים, ורובם משתמשים בטכנולוגיה פשוטה ועוסקים בייצור קל. כמו כן, אין קשרים תעשייתיים חזקים בין המרכזים העירוניים לבין אזורי פנים הארץ. לפיכך, ניתן להסיק שריכוזי תעשייה עירוניים לא גרמו לאפקט ההתפשטות המצופה הואיל ולא התקיימו שני התנאים הבסיסיים להעברת אפקט ההתפשטות: אינטגרציה בין המרכזים לאזורי השוליים; ומבנה תעשייתי מסוים במרכזים.

מסקנות

לאור כשלונם של ריכוזי התעשייה העירוניים לגרום לאפקט ההתפשטות, יש לבחון מחדש את ההנחה שהשקעות הון במרכזי צמיחה תעשייתיים עירוניים יביאו אוטומטית להתפשטות הפיתוח בפריפריה - במיוחד אין הדבר כך במדינות מתפתחות בעלות מורשת קולוניאלית בארגון המרחבי. במדינות אלה חסרים האינטגרציה המרחבית והמבנה התעשייתי המתאים ליצירת אפקט ההתפשטות של הפיתוח. דומה שמודל מרכזי הגידול אינו מתאים לפיתוח אזורי במדינות אלה. יש להשקיע ישירות באזורים הכפריים ולהשלים את המדיניות על-ידי עידודם של המרכזים הבינוניים בפריפריה הכפרית. זאת, על מנת לשפר את נגישותם של הכפרים אל השירותים העירוניים השונים.

ביבליוגרפיה

- Barnet, N.J. and Morse, C. (1963): *Scarcity and Growth: The Economics of Natural Resources Availability*, Baltimore Press.
- Beyers, W.B. (1974): "On Geographical Properties of Growth Center Linkage Systems", *Economic Geography* Vol. 50, pp. 203-218.
- Boudeville, J.R. (1966): *Problems of Regional Economic Planning*, Edinburgh University Press.
- Darwent, D.F. (1969): "Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning - A Review", *Environment and Planning*, 1, pp. 5-32.
- Federal Republic of Nigeria (1973): National Youth Corps, Lectures for Orientations Course, July.
- Filano, M.O. (1981): Regional Planning in Nigeria. The Critical Issue of Economic Dependency, Paper Presented at the Annual Conference of the Regional Planning Committee of the Nigeria Geographical Association at the University of Ife, March, 13th-14th.
- Gaile, G.L. (1974): "Testing Growth Centre Hypotheses", *Environment and Planning*, pp.185-189.
- Idem, (1979): "Spatial Models of Spred-Backwash Processes", *Geographical Analysis*, 11, pp.173-287.
- Idem, (1980): "The Spread-Backwash Concept", *Regional Studies*, 14.
- Gilbert, A. (1975): "A note on the incidence of development in the vicinity of a growth centre", *Regional Studies*, 9, pp. 325-333.
- Ginsburg, N. (1956): "Natural Resources and Economic Development", *Annals of Association of American Geographers*, 47 3, pp. 197-212.
- Hakam, A.N. (1977): "The Locational Pattern of Foreign Industrial Investments in Nigeria", in: Teriba, O. and Kayode, M.O. (eds.), (1977): *Industrial Development in Nigeria: Patterns, Problems and Prospects*, Ibadan University Press.
- Hansen, N.M. (1967): "Development Pole Theory in a Regional Context" *Kyklos*, 3, pp. 709-727.
- Hechter, (1972): "Industrialisation and National development in the British Isles", in: Baster, M. (ed.), *Measuring Development: The role and Adequacy of Development Indicators*, Frank Cass, London, pp. 155-182.
- Hermansen, T. (1972): "Development Poles and Related Theories", A Sinoptic Review, in: Hansen N.M. (ed.), *Growth Centers in Regional Economic Development*, Free Press, New York, pp. 160-207.
- Hirschmann, A.O. (1958): *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.
- Hodder, B.W. (1971): "Natural Resources and Tropical Development", in: Mountjoy, A.B. (ed.), *Developing the Underdeveloped Countries*, Macmillan Press.
- Ighalo, J.I. (1983): The Spatial Development Impact of Urban Industrial Concentration in

- the Bendel State of Nigeria 1964-1977, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Cambridge, England.
- Kilby, P. (1969): *Industrialisation in an Open Nigerian Economy 1945-1966*, Cambridge University Press.
- Lasuen, J.R. (1969): "On Growth Poles", *Urban Studies*, 6 2, pp. 137-161.
- Lewis, W.A. (1971): "An Appraisal of Industrial Development Programme", *Quarterly Journal of Administration*, No. 3.
- Mabogunje, A.L. (1971): "Changes in Socio-Economic and Cultural Patterns Caused by Industrialization - A Regional Differentiation", *African Spectrum*, 3/71, Hamburg.
- Idem, (1978a): "Growth Poles and Growth Centres in Regional Development of Nigeria", *URISD*, Geneva.
- Idem, (1978b): *On Developing and Development*, University Lecture, Ibadan University Press.
- Idem, (1980): *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.
- Moseley, M. (1973a): "Growth Centres - a shibboleth", *Area*, 5, pp. 143-150.
- Idem, (1973b): "The Impact of growth Centres in Rural Regions 1. An analysis of spatial patterns in Brittany", *Regional Studies*, 7. pp. 57-75.
- Idem, (1973c): "The Impact of Growth Centres in Rural Regions 1. - An analysis of spatial flow in east Anglia", *Regional Studies*, 7, pp. 77-94.
- Nichols. V. (1969): "Growth Poles: An evaluation of their propulsive effect", *Environment and Planning*, 1, pp. 193-203.
- Obi, A.W. (1978): "Development Through Self-reliance Theory and Policy Implication for Nigeria", *Nigeria Journal of Economic and Social Studies*, 20, 1, pp. 1-20.
- Onokerhoraye, A.G. (1980): *Bendel State: A Survey of Resources for Development*, Nigerian Institute of Social and Economic Research.
- Parr, J.B. (1979): "Spatial Structure as a Factor in Economic Adjustment and Regional Policy", in: Maclennan, K. and Barr, J.B. (1979) (ed.), *Regional Policy, Past Experience and New Directions*, Marlin Robertson & Co., pp. 191-210.
- Perroux, F. (1950): "Economic space theory and applications", *Journal of Economics*, 64.
- Richardson, H.W. (1976): "Growth Pole Spillovers: The Dynamics of Backwash and Spread", *Regional Studies*, 10, pp. 1-9.
- Robinson, G & Salih, K.B. (1971): "The Spread of Development Around Kuala Lumpur : A Methodology for Exploratory Test of Some Assumptions of Growth Pole Model", *Regional Studies*, 5, 303-311.
- Stouffer, S.A. (1940): "Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance", *American Sociological Review*, 5, 6, pp. 843-867.
- Stuckey, B. (1975): "Spatial Analysis and Economic Development", *Development and Change*, VI, 1, pp. 89-101.

קוטב גידול / מרכז גידול הערות על המושגים*

מאיר גרון

קיימת לעתים אי-בהירות בשימוש במונחים "קוטב גידול" ו"מרכז גידול" בספרות המקצועית. המושג "קוטב גידול" (Growth Pole), אשר הוגדר לראשונה על-ידי הכלכלן הצרפתי פרו, מתייחס למרחב כלכלי ולא למרחב גיאוגרפי. לפי תפיסתו של פרו, "קוטבי גידול" הם מוקדים בשדה של כוחות כלכליים, ומוגדרים כ"מרכזים מהם יוצאים כוחות צנטריפוגליים ואליהם נמשכים כוחות צנטריפטליים. לכל קוטב יש שדה משלו, המשולב בשדותיהם של יתר הקטבים". במונחים פשוטים יותר, "קוטבי גידול" הם מפעלים גדולים, תעשיות או תשלובות, המאיצים פיתוח כלכלי. לפיכך, מפעלים, תעשיות או מגזרים הקושרים קשר הדוק עם מפעלים נוספים וקובעים במידה רבה את מהות וכמות הייצור במפעלים הקשורים בהם, עשויים להשפיע על כל המרחב הכלכלי שבתוכם הם משולבים. הקשרים הכלכליים בין המפעילים, הספקים מחד גיסא והקונים של התוצר המוגמר מאידך גיסא, הם המגדירים את השדה הכלכלי בתוכו נמצא "קוטב הגידול". זה איננו קשור במרחב גיאוגרפי מוגדר.

לעומת זאת, המונח "מרכז גידול" (Growth Centre), אשר הופיע בספרות המקצועית מאוחר יותר, קשר את המונח הכלכלי "קוטב גידול" אל מרחבים גיאוגרפיים מוגדרים. "מרכז גידול" הוגדר כ"מרכז גיאוגרפי שבתוכו יוזמים פיתוח כלכלי ו חברתי וממנו מועבר הפיתוח לאזור מסביבו". מכך משתמע, כי ניתן להשיג תוצאות לפיתוח אזורי על-ידי ריכוז השקעות במרכז שנבחר בתוך האזור נשוא תוכנית הפיתוח. לפי גישת "מרכז גידול", ריכוז השקעות במרכז גיאוגרפי אחד, מקנה יתרונות כלכליים שבגודל, הנובעים מהשפעת אגלומרציה וקרבה.

לעתים משתמשים במונח "קוטב גידול" כאשר הכוונה ל"מרכז גידול". למעשה, ייתכן שהמושג "מרכז גידול" הוא מקיף יותר מהרעיון המקורי של פרו באשר ל"קוטב גידול" - גם בגלל המימד הגיאוגרפי שבו, וגם הודות להתרחקותו מתלות במפעל או בתעשייה מובילה כבסיס לגידול. על יסוד מושגים אלו פותחו לאחר מכן תפיסות נוספות כגון "אזור גידול" שהוגדר כ"מוקד גידול מפוזר שבו מרכזים קשורים זה לזה, באמצעות זרימות בתוך מערכת משולבת"; ו"פרוזדור פיתוח", שהוא מעין מוקד גידול מפוזר לאורך ציר המקשר לעתים בין שני "מרכזי גידול" תת-אזוריים.

* שורות אלה מתבססות על הרשימה: מ' גרון, "קונספציה של 'אזור גידול' כבסיס לאסטרטגיית פיתוח", עיר ואזור, מס' 4, ינואר 1977.

מגרש הנחלה - החלום ושברו

עו"ד שמואל שמיר

גאולת הקרקע היתה מאז ומתמיד משאת נפשו של היהודי המאמין בתקומת העם ושיבתו לאדמתו. יהודים קנו ארבע אמות מאדמת ארץ-ישראל בשבתם בגולה. גאולת הקרקע התבטאה בחלומות, בשאיפות, בשירה ובמחקר ולפעמים גם בעלייה והתיישבות בארץ-ישראל.

לא קל היה לאדם מישראל לנטוש את קהילתו, חברתו, מקום מגוריו ועסקיו ולעלות להתיישב בארץ-הקודש. העלייה נעשתה ביבשה ובים, על גבי סוסים וגמלים ובאוניות מפרש וקטור, אך היא נמשכה כל הדורות; לפעמים טיפין טיפין, ולפעמים בהמונים.

בימינו, בסוף המאה העשרים, שעה שאנו חוזים, מרגישים וקולטים את העלייה המאסיבית של יהדות בריה"מ, המלווה בברכת ובעזרת מוסדות המדינה והתנועה הציונית בעולם, קשה לחזור ולהשוות עלייה זו עם העלייה מארצות המגרב בשנות השמונים של המאה שעברה.

עליית יהודי מרוקו, טוניסיה ואלג'יר במאה שעברה, נבעה מהכרה דתית לאומית. היא זרמה לאטה אך ברציפות. יהדות זו לא עלתה על בריקדות (ולא הפגינה כדוגמת ואדי סליב - כפי שחזינו בשנות החמישים של המאה הזו), אלא השתלבה בעבודת בניין ויצירה, מסחר ועשייה בשטחים ובמקומות שונים בארץ.

עולים אלה שהתפזרו לירושלים, צפת, טבריה וחיפה, ניסו כוחם בעבודות כפיים ומסחר. בירושלים הצטרפו לעדת המערבים ולשכונות בהן גרו בעיר העתיקה (ברחוב השושלת) ובשכונת הנחלאות, נחלת ציון וסביבותיה. בחיפה, בטבריה ובצפת, התגוררו סביב לבתי הכנסת.

עם הגיעם לארץ-ישראל, עולים אלה חיפשו את מחיתם בעבודות ומלאכות יד בדברי קודש, בדפוס (הדפסת ספרי קודש), בכתב (סופרי סת"ם) ובעבודות אמנות של מוצרי קודש וחול מכסף ונחושת. נוסף לעבודות אלה ניסו העולים למצוא פרנסתם ביבוא, יצוא ומסחר באריגים, מוצרי דת וכן בייצוג של חברות ביטוח.

העלייה לארץ זרזה את רכישת הקרקעות להתיישבות ולבניית שכונות חדשות. כך התפתח רעיון הנחלאות למיניהן.

כך הוקמו "נחלת ישראל רמה" (מיסודם של ישראל רובינשטיין ויצחק רבלין); "רמתים צופים" (מיסודו של הרב עקיבא שלוינגר); "נחלת דוד" (מיסודם של הרב חזקיה שבתאי והולצמן); "כפר ביתר" (מיסודם של מרים פלז ואחרים) וחברת "נחלת ישורון בע"מ" ועוד.

נביא פה את סיפוריה של "נחלה" שנרכשה אך לא קמה. סיפור זה מדגים את החלום ושברו.

היה זה רעיון של משה חי ב"ר יוסף בן נאים.*

אביו עלה מטיטואן; משה נולד בתרמ"ה 1885 בירושלים והיה פעיל בעיר עד פטירתו בא' בשבט תרפ"ו, 16.1.1926. היה זה איש רב פעלים, שצעדיו הראשונים לפרנסתו היו במלאכת סת"ם, ואחר במסחר, ביבוא וייצוא של ספרי תורה, תפילין, רצועות, מזוזות, מגילות, נרות, טליתות, ציציות,

* ראה עליו ב"יהודי המזרח בארץ ישראל", מאת א"ד הגאון, עמוד 448.

מפות, כיסי תפילין, ציורים, תיקים ועמודים מעצי זית לספרי תורה, סכינים לשחיטה, אבני השחזה, שופרות, אתרוגים ולולבים.

בתרס"ט (1909) השתתף בייסוד עיתון "החרות". במשך שנה אחת, השתתף בהוצאתו לאור של העיתון, יחד עם משא א' עזריאל. לפני מלחמת העולם הראשונה, נסע בשליחות "בית חינוך עיוורים" לאלג'יר ולמרוקו ושהה שם כ-3 שנים. בשובו לירושלים ביצר את עסקו וחזיק את קשריו עם חו"ל. שימש שנים רבות כסוכן של חברת ביטוח צרפתית, עסק בענייני ציבור והקים את אגודת "אהבה ואחוה" וכן את קבוצת "הנחלה". נמנה עם מייסדי וחברי "ועד העיר היהודי ירושלים", וכן עם מייסדי האגודה "הלוואה וחסכון", שהפכה אח"כ לבנק. הוא היה גם חבר ב"ועד העדה המוגרבית".

ערב מלחמת העולם הראשונה, רכש בן נאים ממוחמד בדר, חלקת קרקע של 35 דונם בערך, משני צדי הכביש המוביל מירושלים ליפו, בקילומטר הרביעי, בליפתא. יחד עם חבריו חיים מיכל מיכלין, יוסף יסולה וניסים אופלטקה, הוא ייסד אגודה שנשאה את השם "למטרת בניין פרור ושכונה חדשה", על דרך יפו, בקרבת בית מושב הזקנים המאוחד. פרוץ המלחמה העולמית הראשונה, מותו בטרם עת בשנת ה-41 ולאחר מכן מאורעות הדמים שהתחוללו ב-1929 וב-1936 קטעו את ביצוע רעיון הקמת השכונה. בסוף המאמר, בעמ' 6 מובא העתק המפה לפיה נרכשה הקרקע מתושבי ליפתא. מחיר הקרקע נקבע בנפוליאונים של זהב.

חברו של בן נאים, יוסף (ישלום) יסולה, היה בין המייסדים והיוזמים הנוכחים לעיל. הוא נולד בעיר לריסה שביוון, בשנת תרי"ז-1857, ונפטר בירושלים ב-1944. הוא עלה לארץ ממניעים דתיים ציוניים, יחד עם אשתו ושני בניה, בשנת 1912.

מיד לאחר עלייתו לארץ, השקיע מאמציו לפיתוח תעשיית ייצור הפחם. הוא חקר יער גדול של עצים להסקה בא-אסלט שבעבר הירדן המזרחי והעסיק שם פועלים בדואים לכריתת העצים ולייצור הפחם בתהליך הבערה, במתקנים שהקים במקום. המוצר המוגמר היה פחם עץ. פחם זה הועמס על גבי גמלים והועבר לירושלים. במלחמת העולם הראשונה שימש ישלום, ספק ראשי של פחם לצבא העותמני. בשלהי מלחמת העולם, ולפני תבוסת הצבא העותמני, הוחרמו כל נכסיו.

בעשור השני והשלישי של המאה, הוא עסק במסחר בנכסי דלא נידי. עם שלושת שותפיו אופלטקה, מיכלין ובן נאים, הוא הקים את אגודת "הנחלה" במטרה לייסד יישוב יהודי על דרך יפו, בקרבת בית מושב הזקנים של עדת האשכנזים (רוממה-ליפתא). ברם, חלום זה לא התגשם. לאגודת "הנחלה" הצטרפו 56 חברים (רשימת החברים מופיעה בסוף המאמר). כל חבר רכש יחידה בשטח של 1000 אמות. כל חבר ב"נחלה" שילם נפוליאון אחד ששוויו היה 150 פרנקים צרפתיים או 12 לירות מצריות. אולם, פעולת ההתנחלות של החברים לא יצאה אל הפועל, רעיון ההתיישבות במקום נדחה יובל שנים. רק בשנות השמונים של המאה שלנו הוקמה במקום "רמת תמיר".

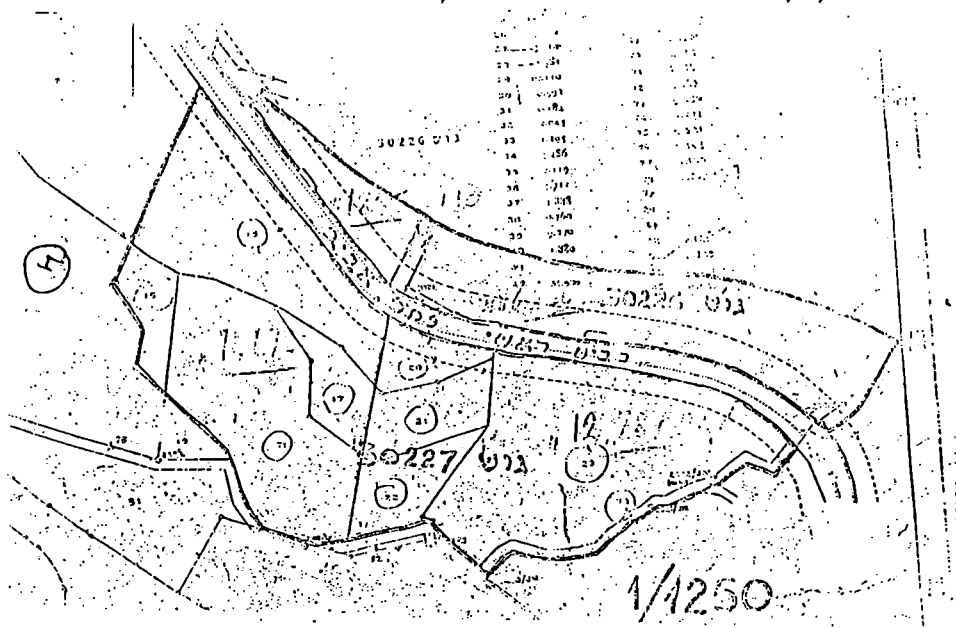
מותו של חי בן נאים, ואחר-כך המאורעות שפרצו בארץ, קטעו את תוכניות ההתיישבות. הקרקע נמסרה בנאמנות ל"הלוואה וחסכון ירושלים אגודה שיתופית בע"מ", על-פי שטר נאמנות שנחתם בפני בית הדין הרבני בירושלים, על-ידי האפוטרופוס של עזבון משה בן נאים. בשטר הנאמנות ניתנו הוראות להעביר את הקרקע על שם הרוכשים השונים. קרקע זו עברה הסדר קרקעות וב-1979 נרשמה על שם "הלוואה וחסכון" מבלי לציין שהיא בנאמנות או בשם מושאל.

בשנת 1955 הוכנה תוכנית מתאר שכללה את המקרקעין בחלקה הנ"ל. לפי תוכנית זו, החלקה סווגה כשמורת טבע. משנתברר להנהלת "הלוואה וחסכון" כי לא ניתן לשנות את ייעוד הקרקע ושהמשך החזקה בקרקע גרם לה, לטענתה, להפסדים, היא פתחה בהליכים למכירתה. ב-25.10.71 נעשה הסכם למכירת הקרקע על ידי "הלוואה וחסכון ירושלים" ל-"א. טרגר חב' להשקעות ובניין בע"מ" ו-"א. הרבסט בע"מ", בערבות הדדית, בשם חברת "רמת תמיר", תמורת תשלום בסך 200,000 ל"י. התמורה שנתקבלה הוחזקה על ידי "הלוואה וחסכון" בחשבון נפרד, בלי הצמדה וריבית. המכירה בוצעה על שם חברת "רמת תמיר". נעשה ניסיון לעכב את המכירה, אך הוא נכשל. התוצאה היתה: אלה מבין צאצאי המורישים אשר הוכיחו את זכותם, זכו, לאחר מאבקים משפטיים רבים, לקבל שווה פרוטה בלבד עבור חלקם בקרקע של מורשיהם.

מובאים להלן הצילומים הבאים:

1. מפת הקרקע שנרכשה על-ידי משה חי בן נאים.
2. תקנות "הנחלה", אגודה לקניית ומכירת קרקעות בסביבי ירושלים ת"ו."
3. רשימת חברי "הנחלה".
4. נייר המכתבים של משה חי בן נאים.
5. תמונתו של יוסף (יסולה) משולם בדרכונו.

1. מפת הקרקע שנרכשה על-ידי משה חי בן נאים.



3. רשימת 43 חברי "הנחלה"
רשימת הזכאים לקרקע "הנחלה"

מספר מגרשים

1	נסים חביליו, ע"י בנו שמואל חביליו	1.
1	יחיא לוגאשי, ע"י עו"ד ברנבלום, (העבר לבית אולפנא)	2.
2	מרקו כהן ז"ל, ע"י בנו עזרא כהן	3.
3	אברהם צוריאנו, ע"י יצחק צוריאנו	4.
3	אברהם אנגיל ז"ל, ע"י עו"ד אברהם אנגיל	5.
1	יהודה אמון	6.
2	יעקב ארואסטי ואחיו נחמה ארואסטי	7.
1	מ.ז. גודארד	8.
1	יקותיאל יושע ז"ל, ע"י פנחס אגאיא	9.
1	שמואל לוי שאלתיאל, ע"י בנו רפאל	10.
1	שרה בגיא, ע"י אחיה משה אגבאבא	11.
1	רפאל דבש	12.
1	שרה צרפתי	13.
1	רפאל טרבולוס	14.
2	ישראל פורת	15.
1	יעקב אואדיש, ע"י בנו שמואל	16.
1	אברהם משעאלי	17.
1	מנשה כהן יוחננוף	18.
2	עמרם אבורביע ז"ל, ע"י בנו יוסף אביבי	19.
1	חיים עמקייא, ע"י פנינה אלדר	20.
1	יעקב שלמה רקנטי, ע"י יוסף ארואץ	21.
1	יוסף בן נאים	22.
1	אברהם שמחה	23.
1	אהרן פאפולה	24.
1	אהרן טולידו ז"ל ע"י ישראל סלומון	25.
1	יהודה אונקוט ושאל בן שושן, ע"י ישראל בן שושן	26.
2	חיים בן מנחם חבר	27.
1	משה גלמידי, ע"י יוסף לוי	28.
2	מנחם בן נאים	29.
2	שרינה אשת מנחם בן נאים	30.
1	אברהם שלמה ביגס, ע"י שלמה ביגס	31.
2	יצחק אלחסידי	32.
1	אברהם אלעזר אלחנטי, ע"י אברהם שלמה ביגס	33.
1	יצחק פאבון	34.
1	אליהו חזקיה שאקי, ע"י אברהם קפילי	35.
1	שרה חיים קפילי בת אליהו חזקיה שאקי	36.
1	משה יהודה כהן, ע"י אברהם כהן	37.
2	שלמה פרץ, ע"י יהודה פרץ	38.
1	יעקב שלמה רקנאטי	39.
1	רפאל דבש	40.
1	אליהו נחמה	41.
1	בית אולפנא בית אהרן וישראל חסידי (במקום יחיא לוגאשי)	42.

4. ייר המכתבים של משה חי בן נאים.

בית מסחר נרול
 מספר חשבון החליף ודרכה מספר
 מילית טיבית

Établissement
 de Commerce
 de
 Selat-Tou, Yénilé, Kouvent,
 Stréouet, Mésouel, Mérouel.

מילית ותי מספר חשבון החליף ודרכה מספר
 מילית טיבית

Tout en bois, sans fil
 Tapis de lin, pour usage
 Tapis, brochés et tabourets de bois.

ספרים כל המין
 חלומות ושי

Livres de prières,
 de psalmes etc.

ספר חשבון חשבון חשבון חשבון
 מילית טיבית

Comptoir de lés d'acier pour
 l'usage des Mésouel et Mérouel.

מילית ותי מספר חשבון החליף ודרכה מספר
 מילית טיבית

Comptoir pour habilles, pièces à
 repasser et Coton.

מילית ותי מספר חשבון החליף ודרכה מספר
 מילית טיבית

Comptoir pour habilles, pièces à
 repasser et Coton.

מילית ותי מספר חשבון החליף ודרכה מספר
 מילית טיבית

Comptoir pour habilles, pièces à
 repasser et Coton.

Moise Hai Benaim & Co.
 Jerusalem, Palestine
 משה חי בן נאים ושות' ירושלים
 ירוסלם ובינת תרנ"ו
 Jerusalem
 P. O. B. 111

בכתיב משה האלוניס היקרים ונכילן לאופללטיקה ירושלים ה"ו

שותפיינו היקרים!
 בשמיענו את תלונות היקרים אשר נתנו בנולה חי חל' ספר ותי ספר
 אחר ותי יותר ולא נתן להם שום זכות בקרקנו הנו בהית של
 התמידו לתת את המוטל עליהם וכן נתתה הם תונעים שיורידו להם
 את דמי הקדימה
 וככן הסכמתנו היא לזאת בכל הסכמות של הנחלה על מה
 שנכנס בשותפות להחזיר לכל אחר את דמי הקדימה חכי' המותנות
 ומה שנכנס בד' החנונו משה חי בן נאים נט' ולא הכניסו בשותפות
 אחרנו נשלים כדלוק האשר בן צ'ון בן נאים יוסף ב"מ
 אכסטרנוני ירמיה החנונו ה"ו

5. תמונתו של יוסף (יסולה) משולם בדרכונו.

2

ΚΑΡΑΧΡΗΜΑΤΙΚΑ
 SIGNALEMENTS

Επάγγελμα Profession
 Τάξιν και ηλικίαν Profession et Age
 Λίαν και ημερην γεννησεως Lieu et date de naissance
 Οικογενεια Domicile
 Ημερομηνια Visage
 Χρωμα οφθαλμων Couleur des yeux
 Χρωμα μαλλων Couleur des cheveux
 Τηλεγραμματα Signes particuliers

3

Σημειωσις - Remarque

Φωτογραφια Photo

Υπογραφή του αιτητη Signature de l'interessé
 και της συζυγης et de sa femme

ΥΠΟΤΡΑΦΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΠΡΟΣΤΑΤΟΥ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΤΗΡΙΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ
 SIGNATURE DE L'AGENT DELIVRANT LE PASSEPORT

ΚΑΝΟΝ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΜΕΝΩΝ
 ΚΑΝΟΝ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΜΕΝΩΝ
 ΚΑΝΟΝ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΜΕΝΩΝ

Κανον Γενικου Διοικησεως
 Προστατευμενων

TEKNA - ENFANTS
 Όνομα Name
 Ηλικια Age
 Ίδιος Sex

הכנת האזורים הכפריים לרישום בספרי המקרקעין

סטפן ביכלר מהנדס

"המרכז לתכנון ורישום המלאי הקרקעי באזורים כפריים" הוקם ביוני 1977 והחל לפעול בתקן מלא החל מספטמבר 1978. תפקיד המרכז הוא להביא למצב שבו כל המשבצות החקלאיות המחזיקות בקרקעות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל, תהיינה רשומות בספרי המקרקעין. לפי ההסכם שנחתם בין מינהל מקרקעי ישראל ובין המרכז החקלאי של הסתדרות הפועלים החקלאיים בשנת 1977, יטפל "המרכז לתכנון ורישום המלאי הקרקעי באזורים כפריים", המוכר יותר כ"מרכז למשבצות" בכל הפעולות הנדרשות בהכנה לרישום, בעוד שמינהל מקרקעי ישראל (באחריות אגף הבעלות והרישום) יטפל בפעולות הרישום עצמן. רישום אדמות המשבצות בספרי המקרקעין מאפשר למינהל מקרקעי ישראל לחתום על חוזי חכירה לדורות עם היישובים להם אישרה הנהלת המינהל החכרה לתקופה כזו. בהעדר התנאים הנדרשים, מוכחים השטחים לתקופות קצרות.

שלבי העבודה

- א. **איסוף נתונים, בדיקת בעלויות והכנת מפה מצבית-פוטוגרמטרית של היישוב.**
בשנים האחרונות משתמשים במפת תצלום (אורטופוטו), אשר משמשת, אף בשלב מאוחר יותר של הכנת תוכניות מדידה, לצורכי רישום כתחליף חלקי למדידות בשדה.
- ב. **לפי החומר שנאסף מכינים מפת משבצות.** שלב זה כולל סיור בשטח, דיון משותף עם נציגי היישובים, עם אנשי הסוכנות היהודית, עם נציגי המועצה האזורית ועם אנשי המחוז של מינהל מקרקעי ישראל.
במפת המשבצות מסמנים את כל הקרקעות המוחזקות על-ידי היישוב. המפה נבדקת על-ידי כל הנוגעים בדבר ומאושרת בחתימת ידם של הגופים המעידים על הסכמתם למסומן במפה. מפת המשבצות המוסכמת נשלחת, באמצעות מנהל האגף החקלאי של מינהל מקרקעי ישראל, אל הרשות לתכנון החקלאות, ההתיישבות והכפר-האגף לתכנון מפורט, בניהולם של משרד החקלאות והסוכנות היהודית לא"י-המחלקה להתיישבות. ליד רשות זו קיימת ועדת קרקעות שבפניה מובאת המפה לדיון ולאישור מכסת הקרקע שתיכלל במשבצת הקבע של היישוב.
- ג. **הכנת תוכנית בניין-עיר מפורטת והבאתה לאישור כחוק**
כידוע בתהליך זה מעורבות ועדות-בניין-ערים מקומיות ועודות-בניין-ערים מחוזיות והוועדה לשמירת קרקע חקלאית.
תהליך זה דורש עבודה רבה ופרק זמן ארוך, עד כדי 3-5 שנים לאישור כל תוכנית.

על-פי בקשת מינהל מקרקעי ישראל, הואיל מנכ"ל משרד הפנים להמליץ (בשנת 1985) בפני המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על הקמת ועדות בניין ערים משותפות. על-פי הצו הוקמו ועדות מקומיות משותפות למחוזות המרכז, חיפה והצפון. סמכויות הוועדות הן לאשר תוכניות מפורטות למטרת רישום זכויות הקרקעות בספרי המקרקעין, ועדות אלה נטולות סמכות אישור בנייה. מאז הקמתן של ועדות בניין ערים אלה, אושרו כ-250 תוכניות מפורטות ועוד כ-50 תוכניות נמצאות בטיפול או בהכנה לקראת הגשה לוועדות. הזמן הממוצע לאישור תוכנית אחת, מאז הגשתה - עשרה חודשים.

ד. הנחיות מדידה, מדידות ועריכת תוכניות לצורכי רישום

על-פי הנתונים המתקבלים מהאמור בסעיפים א, ב, ג מכינים את ההנחיות לביצוע המדידות. את הזמנת המדידות מוסרים למרכז למיפוי ישראל, אשר ברוב המקרים מוסר את ביצוע המדידה ועריכת התוכניות לצורכי רישום למשרדי מדידה עצמאיים. מדידות השדה כוללות את מדידת הגבולות החיצוניים של היישוב, מדידת כבישים, מדידת שעוני מים, מספר מבני-מגורים, גדרות ופרטים נוספים לפי הצורך. חלק מגבולות העיבוד בתוך היישוב וחלק מהבניינים והמבנים החקלאיים מתקבלים מהמפה הפוטוגרמטרית (אורטופוטו). עריכת התוכניות לצורכי רישום כוללת איחוד כל הגושים והחלקות הניתנים לאיחוד ויצירת החלוקה החדשה לפי העקרונות שנקבעו.

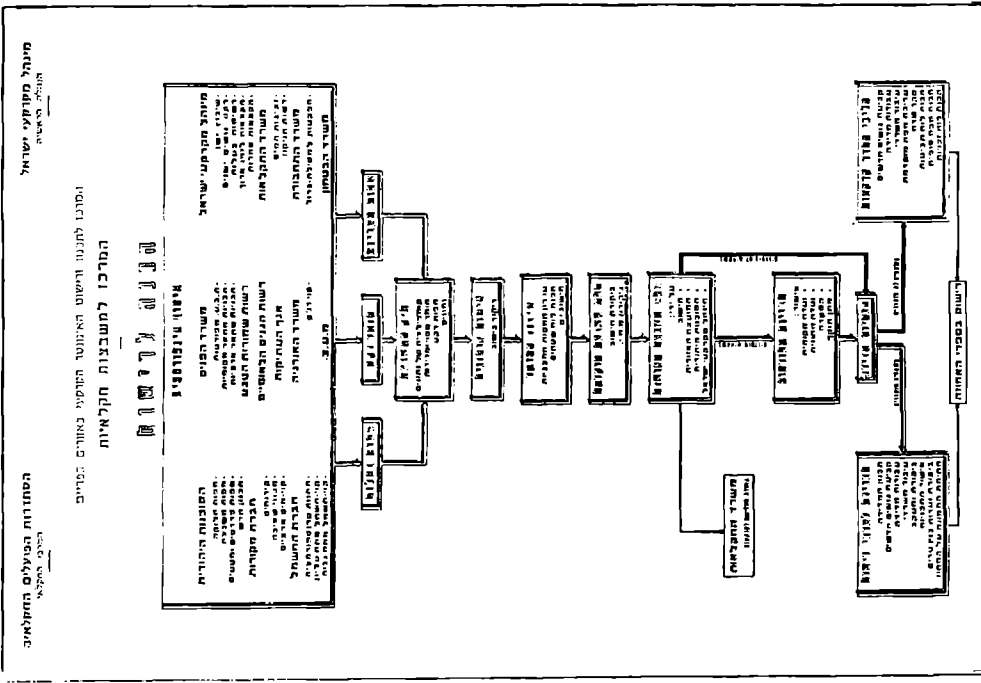
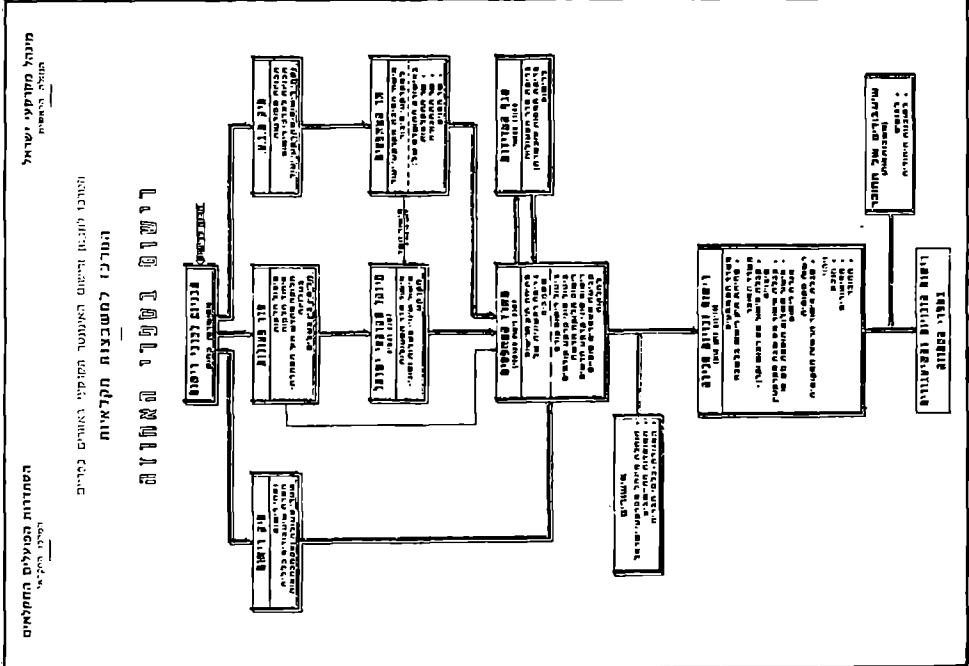
חלוקת חלקות א', בהן נמצאים בתי-המגורים והמבנים החקלאיים שגודלן כ-10-15 דונם, נעשית על-ידי שחזור החלוקה המקורית שהוכנה בזמנה על-ידי מודדים מוסמכים. יתר החלקות החקלאיות אינן מחולקות (גם אם חולקו בפועל) ומופיעות כחלקות גדולות, אשר תרשמה על שם ועדי היישובים. פרק זה הוא היקר והארזן מכל השלבים. בממוצע, אורכו של שלב זה כשנתיים.

אחרי גמר עריכת התוכניות לצורכי רישום, חייבים לחזור ולקבל את אישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה וכן אישור של יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, המעידים שתוכניות אלה תואמות את התוכניות המפורטות שאושרו.

התוכניות החתומות מוחזרות למרכז למיפוי ישראל, אשר לאחר בדיקה נוספת מאשר אותן כתוכניות "כשרות לרישום", התוכניות המאושרות נמסרות לאגף בעלות ורישום במינהל מקרקעי ישראל להמשך טיפול.

ה. רישום החלוקה בספר המקרקעין

כאמור, פעולות רישום התוכניות הן באחריות אגף בעלות ורישום במינהל מקרקעי ישראל, המבצע את הרישום בעזרת יחידותיו המחוזיות או בעזרתם של גורמים חיצוניים (קבלנים). מצורפים כאן שני תזרימים: האחד מפרט את פעולות ההכנה לרישום והשני את הרישום בספרי המקרקעין.



הספק הביצוע

הצטרפות היישובים לעבודת "המרכז למשבצות" היא וולונטרית. עד כה הצטרפו לפעולה 462 קבוצות ומושבים ועוד 98 "אחרים" הכוללים חוות חקלאיות, שטחים "רחוקים מהבית" של קיבוצים ומושבים, בתי-ספר חקלאיים, שטחי משרד הביטחון, שטחי משרד החקלאות, שמורות-טבע, גנים-לאומיים וכו'.
העבודה מתבצעת בשלושים מועצות אזוריות. להלן תמונת המצב לחודש מאי 1991:

סה"כ	קיבוץ	מושב	אחר	סה"כ
560	231	231	98	סה"כ
28	8	20	—	משבצות לא חתומות
532	223	211	98	משבצות חתומות
16	10	6	—	תוכניות מפורטות בטיפול
516	213	205	98	תוכניות שאושרו
29	16	11	2	מדידות - הזמנות בהכנה
109	38	49	22	מדידות שהוזמנו
355	157	126	72	מדידות שהסתיימו
122	48	49	25	רישום בהכנה
214	105	65	44	רישום שהסתיימו בספרי המקרקעין

חוזה חכירה לדורות

לפני שלוש שנים אושר ניסוח חוזה החכירה לדורות לקיבוצים, על-ידי מועצת מינהל מקרקעי ישראל ומאז הספיק המינהל לחתום עם כ-60 קיבוצים על חוזה חכירה לדורות בספרי המקרקעין. הכנת חוזה החכירה לרישום מחייבת את כל הגורמים הנוגעים בדבר להשקיע מאמצים רבים כדי להסדיר את הנדרש ולהסיר את כל המכשולים לקראת חתימת החוזה.
לפני מספר חודשים סוכם ואושר גם הניסוח של חוזה החכירה לדורות במושבים, לפי העיקרון, שחלקות א' תרשמה על שם החוכר ויתר הקרקעות ביישוב על שם ועדי האגודות. כל הגורמים המעורבים נמצאים בשלבי התארגנות לקראת התחלת רישום חוזה החכירה לדורות גם במושבים.

סיכום

הוכח כי הדרך שבה נקט "המרכז למשבצות" על-מנת להתגבר על המכשולים ולבצע את משימת ההכנה לרישום של כל ההתיישבות החקלאית אינה משימה בלתי אפשרית וניתן לסיים את הטיפול באיחוד עשרות אלפי חלקות וחלוקתן מחדש לאלפי חלקות חדשות.

הכנת מפות לצורכי רישום ורישום זכויות בלשכת מירשם המקרקעין

מרדכי תנורי

רקע

- א. רוכשי זכויות במקרקעין שבניהול המינהל, שזכויותיהם טרם נרשמו, מקיימים לחץ ציבורי לרישום זכויות אלה בספרי לשכת מירשם המקרקעין. כידוע על-פי חוק המקרקעין תשכ"ט-1969, עסקה שלא נרשמה בספרי לשכת מירשם המקרקעין מהווה התחייבות בלבד, ואין לה כל תוקף קנייני.
- ב. בארץ קיימות כיום כ-200,000 יחידות דיור (יח"ד) שנבנו מאז קום המדינה אשר זכויות רוכשיהן טרם נרשמו בלשכת מירשם המקרקעין בשל חוסר פרצלציה ו/או צו בית משותף, והפיגור ילך ויגדל בשנים הבאות בצורה משמעותית עקב הבנייה המואצת לקליטת העלייה.
- ג. כיום, כ-60,000 יח"ד נמצאות בשלבי בנייה, ועל-פי אומדנים יגיע הקף הבנייה החדשה לכ-200,000 יח"ד בשלוש השנים הקרובות, לרבות הבנייה הנוכחית.

החלטת הממשלה

במסגרת המלצות הצוות הבינמשרדי לבדיקת נושא המשכנתאות לדיור לזכאים, שמינתה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל (ועדת הר-מלך) ביום 21.2.91, גיבשה הוועדה, בין השאר, המלצות בנושא רישום הזכויות על שם רוכשי הדירות בלשכות רישום המקרקעין. ההמלצות אומצו על-ידי הממשלה ובאו לידי ביטוי בהחלטתה (החלטה מס' 1580) בישיבתה מיום 14.7.91, להטיל על מינהל מקרקעי ישראל את האחריות לרישום זכויות החכירה בלשכות רישום המקרקעין לגבי הבנייה החדשה על המקרקעין שבניהולו של המינהל.

היערכות המינהל

עקב ההחלטה דלעיל של הממשלה, יצטרך המינהל לתת מענה ושירות (העברת זכויות, מתן התחייבות לרישום משכנתא, קבלת יפוי כוח, גביית הוצאות רישום וכיוצא בכך) לאלפי חוכרים שזכויותיהם טרם נרשמו בלשכות מירשם המקרקעין, למעט אלו שבניהול החברות המשכנות, עד לרישום הזכויות, ולדאוג לאחר מכן לרישום הזכויות כאמור בהחלטת הממשלה. עוד לפני קבלת החלטת הממשלה, קיימה הנהלת המינהל דיונים בנושא ואף ערכה יום עיון עם נציגי המשרדים הנוגעים בדבר כדי לשתף אותם בבעייתיות הנושא ולגבש במשותף דרכים לפתרון יעיל ומהיר לביצוע הרישום כנדרש. על-מנת להיערך בעוד מועד לחיסול פיגורי העבר ולאכיפת רישום הבנייה החדשה מובא להלן פירוט ההליכים שעל המינהל לנקוט כדי ליישם את ההחלטה הנ"ל, כך שבסופו של דבר

יוגבר הרישום משלב התכנון והפיתוח והכנת המפה לצרכי רישום, ועד לרישום זכויות הרוכשים בלשכות המקרקעין:

א. הקצאת קרקעות לבנייה ישירה של משרד הבינוי והשיכון

המינהל מוסר למשרד הבינוי והשיכון קרקעות למטרות בנייה. על משרד זה חלות, בין היתר, תכנון ופיתוחן של קרקעות אלו ולאחר מכן מסירתן לבנייה לחברות וליזמים פרטיים שונים. עם מסירתן של קרקעות אלו למשרד הבינוי והשיכון מוטלת על המשרד גם האחריות לכל הליכי הרישום עד לרישום זכויות רוכשי הדירות בלשכת מירשם המקרקעין. כידוע, משרד הבינוי והשיכון פועל באמצעות חברות משכנות. כיום רשומות כ-700 חברות משכנות כשרק ל-6 מהן (עמידר, עמיגור, שיכון ופיתוח, שיכון עובדים, רסקו ומשה"ב) יש מנגנון מיומן לניהול היחידות ולרישום זכויות החכירה. חלק מהחברות המשכנות החדשות של חברות שהוקמו במיוחד לצורך מבצע הבנייה לקליטת העלייה וחברות זרות שעיסוקן בישראל יסתיים עם מסירת הדירות.

ב. הקצאת קרקעות ליזמים שונים

בנוסף לאמור לעיל יצוין, כי המינהל מקצה קרקעות ברחבי הארץ גם ליזמים שונים למטרת בנייה (למגורים, לתעשייה, למסחר, למלונאות ועוד), לעתים היזמים אינם יכולים מסיבה טכנית להכין את המפה לצורכי רישום (פרצלציה) לגבי הקטעים המוקצים להם באותו אתר, מבלי שהפרצלציה הכוללת את כל האתר תיעשה ותירשם. אנו בודקים מספר דרכים לגבי רישום של הפרצלציה באתרים אלו.

ג. רישום פרצלציות וצווי בתים משותפים

להלן פירוט הפעולות הנדרשות משלב הקצאת הקרקע על-ידי המינהל עד לרישום זכויות החכירה:

1. תכנון האתר (הכנת תוכנית מפורטת).
2. פיתוח האתר (פריצת כבישים, הקמת מערכת ביוב ותשתית).
3. מדידה לצורך סימון המגרשים.
4. הזמנת מפות (פרצלציה) לצורכי רישום ואישור.
5. רישום המפות לצורכי רישום בלשכת מירשם המקרקעין.
6. הכנת תשריטים וצווי בית משותף (במידת הצורך).
7. רישום צו הבית המשותף.
8. רישום זכויות רוכשי הדירות (החוכרים) והשעבודים החלים על דירות אלו בלשכת מירשם המקרקעין.

מנסיון העבר ידוע לנו, כי ביצוע הליכים אלה, אורך שנים רבות. אם הרישום לא ייאכף יפגע הדבר בזכויותיהם של רוכשי הדירות, ובניהולן התקין של דירות אלו.

רוב הבנייה בתקופה הקרובה יבוצע, כאמור, על-ידי משרד הבינוי והשיכון ומטעמו, באמצעות חברות או יזמים שונים (חלקם מחו"ל) שיבנו עבורו את הדירות, וזאת מבלי להביא בחשבון, שחלק מן היזמים לא מודעים לנושא הרישום, וייתכן שהם לא יגבו מרוכשי הדירות, בעת מכירתן, את הוצאות הרישום.

לכן מוצע (אם יש צורך על-ידי הכנסת תיקונים בחוק רישום שיכונים ציבוריים) שעם סיום הבנייה של יחידות הדיור תהא אפשרות לרשום מיידית את זכויותיהם של רוכשי הדירות בלשכות מירשם המקרקעין, זאת על-מנת שהניהול של יחידות אלו (העברת זכויות, מתן התחייבות לרישום משכנתא, עיקולים וכו') לא יוטל על המינהל או על משרד הבינוי והשיכון ו/או החברות המשכנות מטעמו - עד לרישומן בלשכת מירשם המקרקעין.

על-מנת לזרז את הליך הרישום ולקצרו, מוצע להתחיל בהכנת מפת הפרצלציה ואישורה מיד עם סיום הפיתוח של הקרקע ותחילת הבנייה, כך שמיד עם סיום הבנייה ניתן יהיה לגשת להכנת צו הבית המשותף ולרישום זכויות רוכשי הדירות בלשכת מירשם המקרקעין.

ד. הקמת מרכז להכנת מפות פרצלציה וצווי בתים משותפים

המינהל יפעל ליישום הרישום לפי החלטת הממשלה לגבי אתרים שהוקצו לבנייה, למעט חברות משכנות "גדולות", החל מה-1.4.90.

לצורך זה יקים המינהל מרכז לרישום פרצלציות וצווי בתים משותפים. המרכז יחל בריכוז נתונים רלוונטיים של העסקות, יסקור את התב"ע, המפות, יטפל בהזמנת מפות מדידה משלב שבו יתאפשר העניין, וימשיך לטפל בכל הדרוש, עד להשלמת הרישום בלשכת רישום המקרקעין. המרכז יפעל לפי הנחיות צוות מנחה פנימי שיוקם על-ידי המינהל, אשר יבדוק דרכים לשיפור וזירוז הליכי הרישום ויגבש הצעות והמלצות שיובאו בפני צוות ההיגוי.

ה. הקמת צוות היגוי ותיקון החוקים הנוגעים לרישום

1. בהחלטת הממשלה נקבע, בין היתר, כי יוקם צוות היגוי בינמשרדי לתיאום הפעולות הנדרשות לצורך הרישום האמור. הצוות הוקם בהרכב של נציגי משרד הפנים, הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, המרכז למיפוי ישראל ומשרד המשפטים והוא יחל לפעול בקרוב וידון בין היתר גם בתיקוני החקיקה לשיפור וזירוז הליכי הרישום.

2. אמנם החלטת הממשלה המחייבת אומצה על-ידי מועצת מינהל מקרקעי ישראל בישיבתה מיום 28.10.91, אולם רק בתנאי שהיא תבוצע על-ידי המינהל לאחר שיובטחו הפעולות המקבילות הנדרשות לכך באמצעות הרשויות הממשלתיות והאחרות הנוגעות בדבר (משרדי הפנים, השיכון והמשפטים) ולאחר שיועמדו לרשות המינהל התקציבים והמשאבים הדרושים.

3. להליך רישום הזכויות בלשכת מירשם המקרקעין יש שלושה שלבים, וכל שלב תלוי בשלב שלפניו.

שלב א' - הכנת הפרצלציה ורישומה.

שלב ב' - הכנת צו רישום הבית המשותף ורישומו.

שלב ג' - רישום הזכויות על שם רוכשי הדירות.

4. לאור האמור לעיל יש ביישום החלטת הממשלה שני הליכים עיקריים:

הליך א' - קליטת המשתכנים במינהל מקרקעי ישראל, ניהול וטיפול בכל הפעולות הדרושות המתחייבות עד לרישום הזכויות על שם המשתכנים בלשכות מירשם המקרקעין.

הליך ב' - הכולל את הכנת הפרצלציה ורישומה, הכנת צווי הבתים המשותפים ורישומם, ורישום הזכויות על שם המשתכנים.

5. כאמור, על צוות ההיגוי לדון בתיקוני החקיקה הדרושים לשיפור ולזירוז הליכי הרישום, ובכללם:

א. הארכת תוקף חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה) תשכ"ד-1964 החל כיום רק

על בנייה שבוצעה עד נובמבר 1981.

ב. בדרך כלל, עם סיום הבנייה מתברר כי נוצרו חריגות מתחומי המגרשים לפי התוכנית המאושרת. מוצע, כדי לקצר את הליך תיקון התוכנית המאושרת, (שבעקבותיה תוכן המפה לצורכי רישום), לפעול לתיקון תוכנית זו על פי החוק הני"ל.

ג. תיקון חוק התכנון והבנייה - תשכ"ה-1965 כדי לקצר הליכי אישור המפות לצורכי רישום, ואפשרות אישורם על-ידי גופים אחרים במקום על-ידי הועדות השונות לפי החוק הקיים.

6. כאן יש להזכיר גורמים נוספים שבלעדיהם לא נוכל לזרז את הליכי הרישום אפילו אם תיקוני החוקים המוצעים יתקבלו. כוונתנו למרכז למיפוי ישראל וללשכות רישום המקרקעין. נצטרך לתת את הדעת ללחצים הגדולים שיופעלו על שני גופים אלה ולתת פתרונות על-ידי תגבור כוח-אדם, קבלת שירותים מגורמי חוץ וכיוצא בכך. כזכור, נציגי הגופים האלה חברים בצוות ההיגוי הבינמשרדי ויש להניח שיוצעו על-ידם פתרונות במסגרת דיוני הצוות והמלצותיו.

ו. ההיערכות הנדרשת ביחידות המשתכנים במינהל מקרקעי ישראל

כיום רשומות כ-700 חברות משכנות, כשרק ל-6 מהן קיים מנגנון מיומן לטיפול בניהול יחיד הנבנות על-ידן עד לרישומן בלשכת מירשם המקרקעין. רוב החברות המשכנות החדשות הנן חברות שהוקמו במיוחד לצורך הבנייה החדשה לקליטת העלייה, והן לא יעשו כל פעולה הקשורה לניהול ולרישום יחיד, משום שעיקר פעולתן יסתיים עם בניית הדירות ומסירתן. היות שעשרות אלפי משתכנים חדשים יצטרפו בעתיד הקרוב למעגל מבקשי השירותים מיחידות המשתכנים, המינהל בוחן ובודק מחדש את הליכי העבודה ביחידות אלה על-מנת לקצרם ולשפרם. ייתכן שחלק מהפעולות המבוצעות ביחידות אלה יועברו לביצוע לגורמי חוץ תמורת תשלום עמלה.

סיכום

יש לקוות שהיערכות נכונה, גיוס משאבים והכנסת תיקונים מתאימים בחוקים הקיימים כפי שהוצע לעיל, יאפשרו זירוז הליכים, דבר שיביא לרישום זכויות רוכשי הדירות בלשכת מירשם המקרקעין ובמהירות המירבית.

מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

1. מחקרים וסקרים

- בתקופת הדו"ח, עבודות המחקר שנערכו או נמצאות בשלבי עריכה ותכנון הן כדלקמן:
- א. מחקרים שיצאו לאור או נמצאים בשלבי ביצוע על-ידי הטכניון מכון טכנולוגי לישראל-המרכז לחקר העיר והאזור, ואשר מהם פורסמו או יפורסמו מהדורות על-פי הזמנה מיוחדת של המכון לחקר שימושי קרקע:
- * **מדיניות קרקע מוניציפאלית בישראל - עד כמה היא קיימת?** בעריכת פרופ' רחל אלתרמן.
 - * **פיצויים על נזקי תכנון-החוק והמעשה**, חוקרת ראשית פרופ' רחל אלתרמן, עוזרת מחקר אורלי נעים (עין דר).
 - * **מדיניות שמירה על קרקע חקלאית בישראל באמצעות חוק התכנון והבנייה, הולק"ח ודרך פעולתה - תשכ"ה 1965**, בביצוע הגבי מרים רוזנשטיין, ובהדרכתה ועריכתה של פרופ' רחל אלתרמן.

- ב. **השפעת מחירי הקרקעות על רווחת משקי הבית, והשתקפותם במדד המחירים לצרכן**, מחקר בהוצאה משותפת של המכון לחקר שימושי קרקע יחד עם המכון למחקר כלכלי על-שם מוריס פאלק, - החוקרים : פרופ' דוד פינס ופרופ' צבי אקשטיין.

- ג. המכון נמצא במשא ומתן עם מוסדות שונים, בשיתוף פעולה עם מינהל מקרקעי ישראל, לגבי שאלות שונות הקשורות במחשוב, בנושא היוון דמי חכירה, התפתחויות מחירי קרקע באזורים מוגדרים, וסקר על חלקה של הקרקע בבעלות ציבורית והקרקע בבעלות פרטית למטרות קליטת עלייה.

2. החוג למדיניות קרקעית

א. הרצאות ודיונים

- במשך שנת ה-20 לקיומו של החוג, במהלך החודשים אפריל עד דצמבר 1991 (כולל פגרה בחודשים אוגוסט-ספטמבר), התקיימו הרצאות ודיונים על הנושאים דלהלן:
- * "קרקע לקליטת העלייה" מההיבט של העולה - המרצים: פרופ' אלישע אפרת ועו"ד נעמי וייל.
 - * "קרקע לקליטת העלייה" מהיבט התעסוקה - המרצה: גב' נורית לוי, סגנית מנהלת המחלקה לקליטת עולים בשירות התעסוקה.
 - * "מדיניות מינהל מקרקעי ישראל במבחן התקופה" - המרצה: מר גדעון ויתקון, מנהל מינהל מקרקעי ישראל.
 - * "מדיניות קרקע מוניציפאלית" - במסגרת נושא זה ניתנו ההרצאות הבאות:
 - הרצאת פתיחה על-ידי פרופ' רחל אלתרמן;
 - "ההשפעות המשקיות והמוניציפאליות של השינויים במבנה המועצות האזוריות והוועדים המקומיים" על-ידי עו"ד אברהם שפט;

- "סוגיות הקשר שבין הקרקע לבין מינהל מוניציפאלי", על-ידי מר צבילי ירדני;
- "המשמעות הערכית של חובת מוסדות התכנון, להכין תוכניות מיתאר מקומיות, והשפעתן על מדיניות קרקעית" על-ידי עו"ד יורם ברסלע.

ב. יצאו לאור החוברות הבאות:

- * חוברת מס' 36 ג' - "קרקע לקליטת העלייה"- הרצאתו של מר יהונתן גולני.
- * חוברת מס' 36 ד' - "קרקע לקליטת העלייה"- הרצאותיהם של פרופ' אלישע אפרת ועו"ד נעמי וייל.
- * חוברת מס' 38 - הרצאתו של מר גדעון ויתקון בנושא "מדיניות מינהל מקרקעי ישראל במבחן התקופה" והרצאתה של גבי נורית לוי בנושא "קרקע לקליטת העלייה".

3. קשרים עם מוסדות

המכון מקיים קשרים ביחס למחקרים עם:
 המרכז לחקר העיר והאזור שעל-יד הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל
 מינהל מקרקעי ישראל
 המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק

נתבקשנו לפרסם: יצאה לאור רשימה מעודכנת של פרסומי המרכז לחקר העיר והאזור שעל-יד הטכניון בחיפה. לשם קבלת הרשימה, יפנו המעוניינים, טלפונית, למספרים: 04-294617 או 04-294019.

Problems in the Application of a 'Growth Pole/Growth Center' Model of Regional Development in Developing Countries - a Case Study of Bendel State of Nigeria. Dr. Ighalo explains the reasons for the failure of urban industrial centers and for their spread to rural areas. In his opinion, direct investment should be made in rural areas, and the establishment of intermediate centers encouraged on the rural periphery.

Meir Garon, director, Programs Division, Planning Administration, Ministry of Interior, relates to Dr. Ighalo's article, examining the uses of the terms "**growth pole/growth center**" in light of his own article on the "Conception of a 'Growth Area' as a Developmental Base and Strategy" (in *Ir Ve'Azor*, 4.1.77.)

Advocate Shmuel Shamir brings to the publication a chapter in the history of settlement, **The Patrimonial Tract - A Broken Dream**, which should interest readers who avidly devour every detail on the historical redemption of the land, comparing the dream of the past with the reality of today.

Engineer Stefan Buchler, geodesist and licensed surveyor, provides a **progress report on the recording of rural areas in the Land Registry**, describing the work of the Planning Center for Registering Land Stock in Rural Areas, which was established in 1977. The center's aim is to see that the Land Registry lists agricultural blocks embracing lands managed by the Israel Lands Administration. Although the registration of such property is a lengthy process, it has been shown that the work can be concluded by combining tens of thousands of parcels and redistributing them into thousands of new parcels, this having been the major obstacle in the process of registering agricultural land.

Mordechai Tanury, director of the Holdings and Registration Division of the Israel Lands Administration, reports on the **progress made on map preparation for registration purposes**. This follows the government's decision of 14.7.91 to charge the Administration with the responsibility for registering, at the Land Registry Office, all leasehold rights with respect to new construction on lands managed by the Administration. The data presented in the review should interest anyone aware of the backlog in registering urban property and all that this entails in terms of the legal ownership rights of home buyers. According to the author, who heads the operation on behalf of the Administration, there are, today, 200,000 housing units (others put the figure much higher - ed.), built since the establishment of the state, for which owners' rights have not yet been registered at the Land Registry Office.

The issue closes with the regular column of **Activities of the Institute**.

reduce land prices in order to encourage residential construction, he contends, was a serious departure from all previous decisions; moreover, the thesis that land prices constitute a separate factor in, and decisive component of, the price of a home, remains to be proven and is certainly not valid in development areas. Nor has it been shown, in the author's opinion, that the reductions given to contractors and housing companies find expression in the ultimate price of a home.

The publication contains also the following articles:

Prof. Elisha Efrat surveys **Land Reserves for Industrial Development**, analyzing the distribution of potential industrial areas in Israel of 1991, as cited by the Israel Lands Administration, and noting their relationship to the population and construction centers being established by the Housing Ministry today.

Prof. Arnon Sofer deems the **Galilee Hilltop Settlements - a Decade Later** to have been a successful undertaking, showing fewer failures than originally expected.

Prof. Roger L. Kemp, president of the Center for Strategic Planning in Clifton (New York State) and **Jonathan D. Kemp**, a researcher at the same center, contributed an article on **Cities in the Year 2,000, a New Planning Model**. The present article follows another by Prof. Roger Kemp, published in *Karka* 32, September 1990: "Cities in the Year 2000: The Forces of Change". After surveying various approaches to strategic planning, the article presents a general model of strategic planning which may be useful to most public bodies. Special attention is given to the phases of "program design" and "program implementation" because of their overriding importance in the process of strategic planning.

Eliahu Babay, the former assistant director of the Israel Lands Administration and head of the Bureau for Settling the Beduin in the Negev and in Galilee, reviews **The Eastern Negev and its Development Potential in View of Land Availability**, providing data on Beduin land ownership and arrangements in the region, as well as background material. The dearth of studies on the Beduin and their settlement, unique to Israel, demands further review and research.

Adi Zwickal, an economist and land assessor, argues in his article on **Tax Planning in Land Transactions**, that precise knowledge and proper management of the maze of laws and taxes can result in considerable savings, and landowners would do well to familiarize themselves with the possibilities available to them in tax planning.

Dr. J.I. Ighalo, senior lecturer and head of the Estate Management Department at Obafemi Awolowo University (Nigeria), writes for our publication about the

EDITORIAL

The formulation and implementation of a land policy has a significant effect on a country's development. For historical and geopolitical reasons, this question is accorded prime importance in the State of Israel; and yet, to date, no university boasts a department which would subject our land policy to systematic and scientific scrutiny.

It is to be regretted, too, that so few researchers devote studies to a topic of such vital national concern, and the new generation of investigators is therefore not professionally trained in the theory of land policy and land use.

Furthermore, though land policy decisions are critical to the nation and the state, there are no advance criteria, such as may be had from scientific data or research, to enlighten and guide the decision-makers.

Land pricing, one of the basic components of land policy, recently generated a good deal of attention in the media. The public had expected that the reduction in the price of residential land would lead to a drop in the price of housing and an increase in the supply of housing, so necessary to new immigrants, the homeless and young couples. The media attention waned, however, following the publication of decisions to offer discounts on, and even exemptions from, payments for land managed by the Israel Lands Administration.

The impromptu nature of these decisions may well have irreparable consequences for the state economy and the social fabric.

The current issue of **Karka** opens with three articles that may shed light on the subject.

In his article on **the inordinate influence of rising housing costs on the price index**, **Prof. David Pines** shows that in determining the consumer price index, land is to be credited with a lower interest cost than buildings.

In a position paper entitled **Will the Decision to Increase the Supply of Lower-Priced (Subsidized) Land Augment the Housing Supply and Lower Housing Prices?**, **Prof. Dani Schefer**, **Dr. Eliyahu Borochoy** and assessor **Barry Cherniavsky** conclude that such a policy will not have a significant effect on either. The paper was written in 1990 in response to suggestions put forth at the time by the Israel Lands Council, which later became Council decisions, reducing the price of land in the center of the country by 50%.

Yehuda Ziv, the former director of the Southern and Jerusalem District for the Israel Lands Administration, writes on **The Land Policy of the Israel Lands Administration and How it is Reflected in the Prices for Residential Land in the Urban Sector**. The decision of the Israel Lands Council of February 1991 to

CONTENTS

	Editorial (Heb.)	1
Prof. David Pines	Rising Land Prices and How they are Reflected in the Consumer Price Index	3
Prof. Dani Schefer Dr. Eliyahu Borochoy Barry Cherniavsky	Will the Decision to Increase the Supply of Lower-Priced (Subsidized) Land Augment the Housing Supply and Lower Housing Prices?	9
Yehuda Ziv	The Land Policy of the Israel Lands Administration and How it is Reflected in the Prices for Residential Land in the Urban Sector	11
Prof. Elisha Efrat	Land Reserves for Industrial Development	17
Prof. Arnon Sofer	Galilee Hilltop Settlements - A Decade Later	24
Prof. Roger L. Kemp Jonathan D. Kemp	Cities in the Year 2000, a New Planning Model	30
Eliahu Babay	The Eastern Negev and its Development Potential in View of Land Availability	36
Adi Zwical	Tax Planning in Land Transactions	44
Dr. J.I. Ighalo	Problems in the Application of a "Growth Pole / Growth Center" Model of Regional Development in Developing Countries - a Case Study of Bendel State of Nigeria	49
Meir Garon	Growth Pole / Growth Center - Some Remarks on the Terms	57
Adv. Shmuel Shamir	The Patrimonial Tract - A Broken Dream	58
Eng. Stefan Buchler	Preparing Rural Areas for Registration in the Land Registry	64
Mordechai Tanury	Preparing Maps for Registration Purposes and Registering Rights at the Lands Registry Office	68
	Activities of the Institute	72
	Editorial	76

"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. BenShemesh and A. Poznanski**

The opinions expressed in the articles are those of the authors.

All rights reserved by the Land-Use Research Institute.

Typsetting: Hazon-Fetaya, Tel: 02-827660

Printed in: Shai, Tel: 02-247602

34

karka

(LAND)

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

FEBRUARY 1992