4

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

אביב 1973

"קרקע" — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע

עורך אחראי: **א. פוזננסקי**

חברי המערכת: **ש. בן שמש, ד"ר ח. דרין**

בעיבוד החומר ובעריכתו השתתפו **ש. זרחי, גב' א. מגן**

נדפס בדפוס "עמל", טל. 58498.

תוכן העניינים

לקורא,

בתקופה בה התפרסמו שלוש החוברות של "קרקע" הלכו והחריפו הבעיות הקשורות באספקת קרקע לצרכי השתכנות עירונית. בחוברות שהופיעו עד כה הוצגו רבות מן הבעיות בנושא זה, תוך נסיון לגבש הצעות שיש בהן כדי להשפיע על מדיניות קרקע. הפירסומים עוררו התעניינות, הן בארץ והן בחו"ל, ואחת החוברות אף תורגמה לאנגלית על פי בקשת קוראים מחו"ל.

גליון זה מוקדש בחלקו הגדול לסימפוזיון על השפעת המיסוי על שימושי קרקע ושוק המקרקעין. מאמרים נוספים דנים באספקטים שונים של מדיניות קרקע עירונית. בין השאר הוצגה הבעיה של שינוי ייעוד קרקע מחקלאי לעירוני.

המערכת לא תסתפק במסירת אינפורמציה בלבד, אלא תנסה להבהיר באופן יסודי את כל הגורמים העשויים להשפיע על מדיניות קרקע.

יש ענין, אפוא, למערכת קרקע להזמין את כל העוסקים בנושאי שימושי קרקע לכתוב מאמרים, סקרים, מחקרים וכו' כדי להעמיק את במת הדיון ולתת לנושא חיוני זה את הבטוי הראוי.

המערכת

השפעת המיסוי על שוק המקרקעין והדיור בישראל

(מתוך סימפוזיון שנערך בתל-אביב ב-15 ביוני 1972)

אוניברסיטת תל-אביב והמכון לחקר שימושי קרקע קיימו ב-15 ביוני 1972 בתל-אביב, סימפוזיון, שהוקדש לנושא: השפעת המיסוי על שוק המקרקעין והדיור. על המשתתפים נמנו: ש. בן-שמש, ד. שטאוב, א. גולדשטיין, ד"ר ח. דרין-דרבקין, ד"ר י. כץ, ד"ר ד. פינס ופרופ' א. ברגלם. לאחר ההרצאות התעורר ויכוח ער, שבו לקחו חלק מספר ניכר מבאי הסימפוזיון. להלן דברי המרצים והמשתתפים בדיון.

מר ש. בן-שמש

דברי פתיחה

ברשותכם פותח אני, על דעת אוניברסיטת תל-אביב והמכון לחקר שימושי קרקע, את הסימפוזיון שנושאו הוא השפעת מערכת המסים על שוק נכסי דלא ניידי.

מטרות הסימפוזיון מסועפות ומתייחסות לאחד הנושאים האקטואליים ביותר בחיי המדינה. הן נוגעות במישרין למערכת כלכלית-חברתית שלמה, החל מהקצאת הקרקע לגורמים וליעדים השונים ועד לשיעורי המס על דירה ע"י הדייר — בין שהוא בעלים, בין שהוא שוכר. אני מדגיש את ההיקף הרחב של הבעיה, הואיל והפיצול והפרגמטיות שבהם אנו נוהגים, מכבידים לדעתי על הסקת מסקנות נכונות.

זוהי מערכת אחת, אשר במרכזה נמצאים הדייר והתנאים הנכפים עליו. במערכת זו יש עדיפות מיוחדת למספר תחומים; א. קורת גג לעולה; ב. הצורך בדיור לצעירים, כולל זוגות צעירים וחיילים משוחררים; ג. דיירי משכנות העוני, והמדובר בדאגה לדיירים ולא בדאגה לקרקע ולשימוש בה לאחר שיפונו; ד. הנושא האחרון הוא מדיני כללי — פיזור האוכלוסיה. בתחום זה היו נסיונות שלא הצליחו, אך רחוק אני מלומר שאנו פטורים מלהמשיך ולטפל בו ויהיה זה אפילו מבחינה אקולוגית.

כפי שציינתי בראשית דברי, זוהי מערכת אחת ובכל פיצול והעברת האחריות משלב אחד למשנהו יש משום הסתלקות מאחריות והימנעות מפתרון הבעיה. במערכת זו פועל גורם ההון, נוסף על הקרקע שבה מרבים כל כך לדון בזמן האחרון — בצדק ושלא בצדק. בהקשר להון נודעת חשיבות מרובה מאד לבעית המיסוי, אשר השפעתו העקיפה עולה לדעתי אפילו על השפעתו הישירה. על בעיה זו אין נותנים אצלנו את הדעת במידה מספקת, כנראה משום שהדיאגנוזה כאן ברורה פחות. למיסוי נודעת השפעה מכרעת על שורת מניעים ותופעות — מעל ומעבר לגורמים של רווחים, הון וכד׳ — ולכך יצטרך הסימפוזיון להקדיש את תשומת לבו.

למען הסדר חלקנו את הדיון היום לארבעה נושאי משנה. האמת היא שכל אחד מנושאי-משנה אלה יכול לשמש נושא לסימפוזיון שלם, אבל קשה לכנס אנשים ליום עיון שלם. בחרנו בדרך של הרצאות, על מנת להרחיב את המידע ולהפרות את המחשבה לפני שקופצים להחלטה. שהרי רצוי כי אנו — אנשי ביצוע ברובנו, נקדיש זמן רב יותר למחשבה ולליבון בעיות.

לא במקרה מתפרשות פעולותיו של המכון לחקר שימושי קרקע, על תחום רחב, וכוללות הן את הצד העיוני והן את הצד המעשי של נושא המסים. גם המשתתפים בסימפוזיון מייצגים חוגים שונים, החל בנציגי הממשלה ועד למרצים וחוקרים אקדמאים שמלאכתם בחקר עיוני של הבעיה. אין בדעתנו לסכם את הנושא וגם אין צורך בכך. אך אם נצא מהסימפוזיון הזה עם ידע רחב יותר והבנה יסודית יותר של הבעיות העומדות בפנינו, הרי שכרם של אוניברסיטת תל-אביב והמכון לחקר שימושי קרקע יהיה מלא.

מר ד. שטאוב

הרפורמות במיסוי על רכוש - הקפן ומשמעותן

סימפוזיון

איני מתכוון להרצות על כל ההתפתחות של המיסוי על מקרקעין. כוונתי לעמוד רק על מס רכוש, ואם הזמן ירשה אולי אגע בפרובלמטיקה של מס שבח.

איחוד מסי הרכוש הממשלתי והעירוני

כבר בשנים 1963—1964 הגיעה הממשלה למסקנה כי יש צורך בבדיקה יסודית של מס רכוש. הוקמה איפוא ועדה נכבדה בראשותו של שופט בית המשפט העליון, אשר דנה בנושא זה, בצעה עבודה יסודית והגיעה לשורת המלצות. המלצות אלו (וכן כל הבדיקות

שבוצעו) אמנם לא נגנזו אך התברר שאי אפשר להגשים אותן בבת-אחת, וכי התיקונים צריכים לבוא בדרך הדרגתית ולא בדרך „מהפכנית". אזכיר כמה המלצות של הועדה:

א) למען ייעול ומינהל תקין, יש לאחד את מערכות המיסוי על מקרקעין של כל הרשויות העוסקות בכך. במידה שזכור לי המליצה הוועדה על הקמת רשות עצמאית בהשתתפות כל הגורמים הנוגעים בדבר, אשר תהיה אחראית לכל המיסוי על מקרקעין.

ב) יש לשנות את בסיס המס, תוך הבטחת ריבונות לכל הרשויות המקומיות. הרשויות רשאיות בסופו של דבר להחליט מה יהיה שיעור המס, בהתאם לצרכיהן ולנתוניהן המיוחדים. בשנת 1967 הוחל בביצוע חלקי של המלצות אלו, כאשר הממשלה החליטה לאחד את מס הרכוש העירוני עם המס הממשלתי. זכורים לי הויכוחים הקשים עם הרשויות המקומיות בנושא זה. הגענו לכך ששר האוצר אמר לראשי הערים הגדולות: אחת מן השתים, או שאתם נוטלים מס זה או שאתם מעבירים אותו אלינו, אך ההפרדה הנוכחית לא תוכל להימשך. הוחלט שהממשלה מקבלת את המס תחת חסותה ומבחינה פורמלית בוטל מס הרכוש של הרשויות המקומיות והוא הועבר לידיה.

יתכן שבשנה הראשונה היו עיריות, שדעתן לא היתה נוחה מההסדר החדש. אבל נדמה לי שכיום, לאחר 4—5 שנים, קשה למצוא ראש עיר או חבר מועצה מקומית שאינו שבע-רצון מהצעד הנבון של איחוד שני המיסים. האבסורד היה בכך שכל רשות פעלה בנפרד לפי אותו בסיס. זה היה השלב הראשון.

לפני שנה, כאשר התמנתה ועדת אשר, הובא הנושא מחדש לדיון בפניה. הוועדה נסחה המלצות, שברוחן — אם כי לא בדיוק לפיהן — הגישה הממשלה לכנסת הצעת חוק לתיקונים במס הרכוש.

האבחנה בין אזורים עירוניים וחקלאיים

אמנה בקצרה את העקרונות שקבעה ועדת אשר. גובה מס רכוש נקבע כידוע עד כה בהתאם לסוג האזור: עירוני או חקלאי. ההבדל בשיעור המס ניכר מאד; בכל העולם וגם אצלנו מקובל כי המס על חקלאים נמוך בהרבה מאשר על תושבי העיר. כוונת החוק היתה להיטיב עם החקלאים, על סמך ההנחה כי כל הנכסים המאותרים באזור חקלאי משמשים אמנם לחקלאות. במרוצת השנים אבדה הנחה זו את תוקפה. עקב התרחבות תהליך האורבניזציה וכן ההתקדמות, הטכנולוגיה והתקשורת, ניטשטשו הגבולות החדים בין אזורים עירוניים וחקלאיים, וכיום מאותרים באזורים חקלאיים נכסים בלתי חקלאיים רבים כגון בתי-מלון, מפעלי תעשיה ועוד. נמצא כי נכסים רבים שאין להם ולא כלום עם חקלאות, נהנו מהנחות מרחיקות-לכת שנועדו מלכתחילה רק לנכסים המשמשים לחקלאות.

בין השאר נתגלעה תופעה מטרידה ביחס לדירות מגורים. גם כאן היתה הבחנה בין דירות מגורים באזורים עירוניים לבין דירות באזורים חקלאיים. התוצאה היתה כי דוקא בעלי-יכולת, שהקימו וילות ודירות מרווחות ומפוארות ביותר מחוץ לעיר — באזור שהוגדר ככפרי — נהנו ממס נמוך ביותר. למשל, על דירה של 100—150 ממ"ר הם היו משלמים מס של 10 ל"י מס אפסי. דירת-מגורים היא נכס בסיסי שכל אדם בישראל זכאי לו, בין אם הוא גר בעיר ובין בכפר. אין כאן כל הצדקה להבחנה ולאפליה. משום כך החליטה ועדת אשר, כי האבחנה צריכה להיות לא לפי סוג האזור אלא לפי אופי השימוש בנכסים. אם הנכסים משמשים לחקלאות, הם מחויבים איפוא במס כפי שנקבע לגבי ענף

החקלאות. ואילו נכסים שאינם משמשים לחקלאות, דינם שווה בכל המדינה מבלי להתחשב בכך אם הם מאותרים באזור עירוני או כפרי.
ועדת אשר החליטה איפוא שיש לעבור למיסוי לפי ענף ולא לפי אזור. הדבר חל על בתי מלון, על בתי-הבראה וגם על דירות. היחס של שלטונות המס לדירה יהיה שווה מבלי להתחשב בכך היכן היא נמצאת. כמובן שאם יש דירה באזור כפרי גידח, ערכה נמוך מאד והדבר יתבטא גם במס. אבל בכל המדינה יהיו שעורי המס על הדירה זהים.

בסיס חדש לחישוב המס

התיקון השני מתיחס לבסיס המס. עד אפריל 1972 הבסיס לקביעת השווי של בנינים לצורך מס היה שכר הדירה המצופה. שיטה זו הונהגה בחוק משנת 1941/42 ואח"כ קיבלנו זאת בירושה. בתקופה זו היו רוב הדירות בהשכרה, אך כיום בודאי שאין זה מוצדק לבסס את מס הרכוש על שכר דירה צפוי, בשעה שרוב מכריע של הדירות בארץ הן בבעלות עצמית ולא בהשכרה. התוצאה משיטה זו היתה כי ברגע שהתחילו להנהיג שינויים בחוק הגנת-הדייר ולהעלות את שכר הדירה, היה צורך להגדיל את מס הרכוש באותו שיעור שבו הוגדל שכר הדירה. דבר זה לא היה הגיוני, ואף לא היה ניתן לביצוע מבחינת המדיניות הכלכלית.

משום כך הועלה בשנת 1966, שעה שבפעם הראשונה הגדילו במידה ניכרת את שכר הדירה, הרעיון להקפיא את מס הרכוש. שהרי אחרת לא היה מנוס מהעלאתו של מס הרכוש בכל הבנינים במדינה ב-80%—100%. בתחילה חשבנו שההקפאה תהיה לשנה אחת, אך הדבר נמשך חמש שנים. כך נוצרו עיוותים, שקשה היה למצוא להם הסבר. כאנשי ביצוע נפגשנו יום יום עם הציבור הרחב וקשה היה לנו להסביר לאותו ציבור שרכש דירות בחמש השנים האחרונות משום מה עליו לשלם מס, העולה פי 2—3 על זה של שכניהם הותיקים, שתכופות היו גם מבוססים יותר מבחינה כלכלית. כמובן, שהתשובה, שזהו החוק, עוררה רוגז. החוק הוא מעשה בני אדם ואם אין הוא צודק, חייבים לשנות אותו.

חיפשנו איפוא בסיס חדש לחישוב המס, במקום שכר הדירה הצפוי. הבסיס הבריא ביותר שיכולנו למצוא הוא ערכו של הבנין בשוק. איתרע מזלנו, שהדבר קרה דוקא בשנים, שבשוק המקרקעין היו תנודות רבות. אילו אותה הצעה עצמה היתה באה בשנת 1966, שהיתה שנת מיתון וקפאון במחירים, אני בטוח שהכל היה עובר על מי מנוחות והחוק היה מתקבל בלא קשיים. אלא שאנו הצענו את החוק בתקופה של תנודות חריפות מאד בשוק המקרקעין,ובפרט במחירי בנינים. משום כך נגרם לנו ולציבור אי שקט ביחס לנושא הזה. אבל ביסודו של הענין אני רוצה להדגיש כי אין אפשרות למצוא בסיס טוב יותר למס רכוש מאשר ערך הנכסים בשוק. וזאת משום שערך זה מבטא את מקום הימצאם של הנכסים, טיבם, גודלם וכן כל היתרונות והחסרונות הכרוכים בהחזקתם.

אני רוצה להעיר, כי בעוד שלגבי דירות ניתן היה לפעול בדרך כלשהי לפי השיטה של שכר דירה, הרי כשמדובר באובייקטים כמו מפעל תעשיה מודרני ששויו עשרות מליונים לירות או עסקים ומשרדים גדולים, הרי שקביעת השווי לפי שכר דירה מצופה היא באמת מגוחכת. אף אחד לא ידע מה לעשות והיינו במצוקה. עזרה לנו אמנם העובדה שבמשך חמש שנים מס הרכוש היה מוקפא, אך בסופו של דבר, היינו צריכים לקבוע את שויו של כל בנין חדש וכל תעשיה חדשה (כגון מפעלי ים המלח, מפעל תמנע ועוד) לפי שכר הדירה המצופה.

רציתי רק לתאר לכם את המצב הקשה שבו עמדנו. התיקונים החדשים במס רכוש באו לשנות מצב זה ולקבוע שיטה של מיסוי לפי הערך הריאלי של הרכוש בעיסקות שבין מוכר מרצון לקונה מרצון.

המס על נכסים בתהליך בניה

התיקון השלישי אינו עקרוני והוא נוגע בעיקרו לבונים ולקבלנים. עד עכשיו לא חייבנו במס את הבניה עד לגמירתה. והמיסוי היה מוגבל למגרש בלבד. היו אובייקטים שבנייתם נמשכה 2—3 שנים והושקעו בהם מליוני לירות, אך עד שהבניה לא הושלמה לא שולם כל מס על הרכוש. כדי להדגיש את האופי האבסורדי של המצב, כדאי לציין כי בעל מכולת שיש לו 5,000 ל״י מלאי, חייב לשלם מס מלא על מלאי זה.

אם נסכם את המאזנים של החברות הגדולות בתאריך נתון נמצא, כי ערך הבניה שלא הושלמה מגיע ל-80—100 מליון ל״י. בניה זו אינה נחשבת כנכס לצורך מיסוי. הבעיה התעוררה במלוא חריפותה בעיקר לאחר מלחמת ששת הימים, כאשר הסכנה של פגיעה בנכסים כאלה היתה מרובה. הקבלנים והבונים פנו אלינו ואמרו: תאמרו לנו מה עלינו לעשות, כאשר השלד עומד ובבניה השקענו כך וכך כסף. הפגיעה באובייקט כזה אינה פחות מסוכנת מאשר פגיעה בבנין מוגמר. מי יפצה אותנו וכיצד ישולם מס רכוש על השקעה בבניה בתוך תהליך הבניה.

תיקון נוסף שגם הוא אינו עקרוני באופיו מתייחס לחקלאות. המס בחקלאות נקבע לפי סכום קצוב לממ״ר. לפי התקנות החדשות יוכפל סכום קצוב זה, וזאת לאחר שבמשך 11 שנים — למן 1961 — היה קבוע.

נכסים חקלאיים

ועתה לבעיה האחרונה — בעית המטעים. קיימים מטעים באזורים עירוניים שערכם גבוה מאד — 50 אלף ל״י לדונם ואף 100 אלף — ושאינם משמשים מקור פרנסה עיקרי של בעליהם. המסים על מטעים הם 6 ל״י מכסימום לדונם, ואין לדעתנו הצדקה לכך שעל רכוש כה ניכר ימשיכו לשלם מס פעוט כזה. כוונתנו לא היתה להטיל מסים על מטעים שמשמשים מקור פרנסה עיקרי. המדובר היה באותה כמות שולית של מטעים שלמעשה אינה אלא רכוש שמחזיקים אותו במצב של הקפאה מבלי לשלם עליו מסים. החוק החדש קבע כללים שלפיהם מטעים מסוג זה יוערכו לפי ערכם הממשי וישלמו מס באותו שיעור המוטל על קרקע פנויה.

החוק החדש לא הנהיג שום שינויים; כבסיס למיסוי שימש גם בעבר הערך הריאלי. לא הצענו גם שום שינוי לגבי שיעור המס.

ההשלכות לגבי משלם המס

אני רוצה לנגוע בנושא נוסף המתייחס למס רכוש; וזהו נושא עקרוני. לפי התיקונים החדשים במס רכוש זכאי כל בעל דירה בבעלות עצמית לניכוי אישי של 30 אלף לירות משווי אותה דירה. אם מחיר הדירה אינו עולה על 40 אלף ל״י היא תהיה פטורה לחלוטין ממס. הרעיון המונח ביסוד תיקון זה הוא שדירה צנועה תהיה פטורה ממס. כיום קבענו תקרה של 40 אלף ל״י. אך ייתכן שמחר יוכלו שלטונות המס להזיז תקרה זו ל-60 אלף ל״י. חשוב כאן העקרון של הענקת הקלות מירביות ממס לדירות צנועות; הסכום אינו קובע כאן והוא ניתן לתנודות. לכן גם נקבע בחוק ששר האוצר יוכל מדי פעם לשנות את סכום הנכוי על מנת לשמור על הפטור הריאלי בהתחשב עם מה שקורה בשוק.

התוצאה מהחוק החדש תהיה שקרוב ל-200 אלף דירות בארץ ששויין אינו עולה על 40 אלף ל״י תהיינה פטורות לחלוטין ממס. אלו הן דירות צנועות, של בעלי יכולת מוגבלת. יתר הדירות ישלמו מס לפי 0.7% מהערך בשוק לאחר ניכוי של 30 אלף ל״י. 260 אלף דירות ישלמו מס בשיעור השווה למה ששילמו בעבר, או אף פחות מזה; ואני נוטה להאמין שלמעלה ממחציתן ישלמו פחות מאשר בעבר. כן התברר כי כ-80 אלף דירות בבעלות עצמית יצטרכו לשלם יותר מאשר בעבר, ועל כך נתעורר רעש רב בציבור. לאחר הרבה ויכוחים ודיונים במסגרות שונות, נקבע שההפרשה לגבי נכסים אלו תימשך שמונה שנים. כלומר, רק בתום שמונה שנים ישלמו אותן 80 אלף הדירות את מלוא המס. החלוקה תהיה כלהלן: במשך שלוש שנים ישארו המסים מוקפאים ברמתם הנוכחית, ובחמש השנים לאחר מכן תהיה הפשרה של 20% כלשנה עד שיגיעו ל-100%. נוסף לכך נקבע חידוש שלפיו אדם הקונה פעם ראשונה דירה בישראל, ישלם בשלוש השנים הראשונות רק שליש מהמס. והכוונה כאן בעיקר לזוגות צעירים.

קיימים גם נכסים שאינם בגדר דירות למגורים כגון עסקים, משרדים ובנינים. יש ביניהם השייכים לבעלים עצמאיים ויש המושכרים לפי חוק הגנת הדייר או לפי שכירות חופשית. גם לגבי נכסים אלה נקבעה ההקפאה, אבל תקופת ההפשרה היא רק של שלוש שנים.

לגבי נכסים, שהיו בעבר חקלאיים והפכו עקב החוק החדש לעירוניים תונהג תקופת הפשרה של חמש שנים, עם העלאה של 20% מתוספת המס כל שנה.

לגבי בניני תעשיה נקבעו אותם כללים המחייבים דירות בבעלות עצמית; דהיינו גם כאן ההקפאה תסתיים לאחר 8 שנים.

מס שבח מקרקעין

הייתי רוצה עכשיו להתיחס לבעיות של מס שבח מקרקעין ולהעלות כמה דברים שאינם נוגעים לחוק או להחלטה של הממשלה. אני חושב שחוק מס שבח מ-1963, נתקבל בציבור בצורה נאותה וטובה.יש לי גם הרגשה שאין השתמטות ממס זה. הייתי אומר שכמעט אין השתמטות, מאחר שאין אפשרות למנוע תופעה זו לחלוטין. ייתכן אמנם שאין שומרים על תקנות חוק זה שלפיהן יש להצהיר על כל עיסקה לצורך תשלום מס. בתחום זה קיימים פיגורים, ולפעמים מצהירים באיחור של חצי שנה או שנה, ואף יותר. בענין זה אנו מקפידים ביותר. אבל ביסודו של דבר נדמה לי שמס שבח פועל כסדרו. כל מקרה וכל עיסקה מגיעים אלינו בסופו של דבר ואנו גובים מס בהתאם להוראות החוק. אלא שנתגלו כמה פרצות (כגון קומבינציות של חברות) שאנו חייבים לסתום; ובחוק מסובך כל כך טבעי הדבר שקיימות פרצות. בתכניתנו להציע הצעות לתיקון המצב. ועוד, קיימים כמה אספקטים טכניים בחוק שאנו רוצים לשנות אותם כיוון שהם כרוכים בטרדות, התדיינות בבתי-משפט ובזבוז זמן. אך נוסף לכך קיימות גם כמה בעיות יסודיות ומהותיות שלדעתנו יש מקום להציע לגביהן תיקונים בחוק מס שבח:

א) לדעתנו יש לעבור משיטה של זיכוי בשיעור של 6% לשנה לשיטה חדשה של שערוך ערך הרכישה. כלומר,לשערך את מחיר הרכישה ולגבות מס שבח על ההפרש בין המחיר לבין מחיר הרכישה המשוער. לשינוי זה יהיו שתי השלכות: ראשית, השיטה החדשה תהיה צודקת יותר. ושנית, השינוי ימנע מצב שבו אדם פטור ממס שבח לאחר החזקת הנכס במשך 37 שנה. והרי כיום עדים אנו לכך שאדם המוכר במליוני ל״י נכס שקנה לפני 37 שנה ויותר בסכום זעום — פטור מכל מס.

ב) בעיה שניה שיש למצוא לה פתרון: כיום פטורה דירת יחיד ממס, אם גודלה נופל מ-70 ממ"ר ואילו דירה מעל 70 ממ"ר משלמת 50% לערך ממס השבח הרגיל. אנחנו חושבים שצריך לעבור לשיטה של מיסוי לפי ערך הדירה ולא לפי גודלה. כלומר, יש לקבוע תקרה אשר במקרה שערך הדירה אינו עולה עליה היא נחשבת כפטורה ממס. אינני רוצה להיכנס לבעיה אם יש לקבוע ניכוי דומה לזה הנהוג במס רכוש, אך השיטה הקיימת, לפיה דירה עד 70 ממ"ר פטורה ממס — אינה מעשית ואף אינה צודקת. נדמה לי גם שאין היא מבטאת את כוונת המחוקק. הכוונה היתה לפטור ממס דירות צנועות, אך גודל במטרים מרובעים אינו אמת-מידה נכונה לסטנדרט של הדירה. שהרי יכולה להיות דירה שגודלה נטו 70 ממ"ר אך שוייה הוא 200 אלף ל"י, ומאידך — יכולה להיות דירה אחרת גדולה יותר אך שוייה אינו עולה על 100 אלף ל"י או אף פחות מזה. סטנדרט צנוע של דירה צריך להתבטא בשווי. כך נדמה לי. אבל אני חוזר ומדגיש שאלו הן מחשבות בלבד, שאותן אנו רוצים להביא לפורום מתאים ומוסמך על מנת לדון בהן ולהחליט.

האגרה על העברת מקרקעין

ועוד נושא המתייחס לאגרה על העברת מקרקעין. לפי חוק מס שבח כל מי שאיננו רושם בספרי האחוזה את הנכס חייב לשלם את האגרה על ההעברה בצורת „תוספת מס". מכיון שיש אחוז גדול מאד של עסקות שאינן נרשמות בטאבו, יוצא שהאגרה הזאת — שלמעשה אינה בגדר איגרת שרות גרידא, אלא היא מהווה מס בשיעור 4.5% — מתפצל בין שתי רשויות: חלק משלמים בטאבו וחלק באגף מס רכוש. הקושי נעוץ בכך שכל אחד בוחר לו את המקום המתאים והזמן הנוח לו. כיוון שבטאבו משלמים לפי תאריך הרישום ואילו במס רכוש משלמים לפי תאריך העיסקה, הרי קיימת כאן התרוצצות מבחינה מינהלית ונוצרים אבסורדים. לדעת יש לקבוע נוהל אחיד. ההצעה הנראית לנו היא שאדם מצהיר תוך 30 יום על העיסקה ומשלם את מס השבח, בעוד שהקונה משלם את תוספת המס, מבלי להתחשב בכך מתי הוא רושם את הנכס.

קיימת בעיה נוספת: בדירה חדשה משלמים כיום אגרה רק על הקרקע, בעוד שבדירה ישנה משלמים אגרה על ערך הדירה כולה. פירוש הדבר שאם שני אנשים קונים נכס במאה אלף לירות כל אחד, אלא שזה קנה דירה חדשה וזה ישנה, משלם השני אגרה גדולה פי שלושה מהראשון. דבר זה אינו צודק ויש לבטלו.

הדברים שאמרתי לכם היום הם בגדר הצעות ורעיונות, שכוונתם להצביע על הקשיים של הנושא מבלי להיכנס לפרטים של הבעיות.

ח"כ א. גולדשטיין

מדיניות כוללת
או מדיניות פיסקאלית גרידא

סימפוזיון

מטרתו של סימפוזיון זה היא לדון בעקרונות של מדיניות המיסוי על קרקעות פנויות. לא הבעיות הפיסיקאליות הן העומדות במרכז התענינותנו. מטרתנו היא להתוות דרכים למדיניות שתבטיח כי מחירי הקרקע העירונית שעליה ניבנות הדירות יהיו נמוכים ככל האפשר, וכי משקל הקרקע במחיר הדירה לא יהיה גבוה מדי. מדובר גם במדיניות שתמנע

התעשרות מעטים על חשבון הרבים. ד"ר ח. דרין ערך מחקר, סייר בארצות רבות ואסף חומר; וכאשר עברתי על החומר הזה נוכחתי לדעת, כי בארצות חוץ לא מעטות קיימת מדיניות ברורה — מדיניות המכוונת להשיג את המטרות אשר צויינו על ידי ואילו אצלנו שמים עדיין את הדגש על הבעיה הפיסיקאלית. התוצאה מכך היא ריבוי עיוותים ללא הצדקה. דוגמה לעיוות כזה היא העובדה כי בזמן שהעיריות גבו מס רכוש, היה המס בתל-אביב נמוך יותר מאשר בחיפה, וזאת על אף שמחירי הקרקע בתל-אביב גבוהים הרבה יותר מאשר בחיפה. ניתן להצביע על עיוותים נוספים רבים בתחום זה.

מר שטאוב דיבר על הצעת חוק חדש לגבי מס רכוש. חוק זה מנהיג תקונים שונים בנוהגי מס רכוש ומבטל כמה עיוותים בתחום זה. אך התקלה נעוצה בכך שהחוק החדש יוצר עיוותים חדשים. מר שטאוב לא התעלם אמנם מהעיוותים בתחומים השונים של המיסוי על מקרקעין, כמו הבעיה של מס השבח הנגבה מדירת יחיד: הרי היחיד המוכר את דירתו צריך לקנות דירה אחרת במקומה. האם יש הצדקה להגדלת המס על דירת היחיד, אשר לפני חמש שנים שוויה היה 40 אלף ל"י ואילו כיום שוויה 200 אלף ל"י? האם כתוצאה מעליה זו במחיר גדלה רווחתו של בעל הדירה? הרי הוא ממשיך לגור באותה דירה עצמה. ואותו דבר מתייחס לחוק החדש לגבי מטעים. האם הפרדס ברחובות מכניס יותר מאשר פרדס בעמק הירדן? מהי אפוא ההצדקה לכך שברחובות יוטל מס לפי ערך הקרקע בעוד שבעמק הירדן יראו בפרדס נכס חקלאי וישלמו עליו מס זעום ביותר. הרי בצורה זו נגיע לכך שהמס על מטע באזור עירוני יהיה גדול כפליים ויותר מכל ההכנסה שמקורה במטע.

אינני רוצה להרחיב את היריעה. בקשתי היא רק שכל מי שירצה, ידבר ויתווכח יראה לפניו דבר אחד: בעיה של מדיניות כוללת ולא רק בעיה פיסקאלית גרידא. אני כשלעצמי חושב שיש להרחיב את בסיס המס במדינת ישראל, ועי"י כך להוריד את שיעורי המס הקיימים, אבל אני חושש לומר דברים אלה בפומבי. אני יודע שאם אומר זאת ואף אביא הצעות, ישתמשו בהצעות שלי, אך לא ברור אם אמנם יקטינו את שיעורי המס הקיימים. דבר דומה בלט גם לגבי המסקנות של ועדת אשר. כאשר הועדה המליצה על הרחבה — הגשימו זאת מיד, אך כשועדת אשר הציעה להקטין את שיעורי המס בתחומים מסויימים — הצעות אלו לא הוגשמו עדיין.

ד"ר ח. דרין־דרבקין

ההשלכות הכלכליות של שיטת המיסוי הנוכחית

סימפוזיון

יש הטוענים כי מס ומחלה הם תופעות בלתי נעימות אבל בלתי נמנעות. חברה מאורגנת זקוקה לשרותים, היא גם זקוקה למסים על-מנת להבטיח את השרותים החיוניים לאזרחים. החברה נאלצת לגבות מסים כדי שתוכל להתקיים כחברה מאורגנת. אבל למסים יש מטרות מסויימות ויעילותם נבחנת במידת השגתן של מטרות אלו. הכלכלן המפורסם קולין קלארק, שהתחיל את הקריירה שלו כשמאי באוסטרליה, קובע שלוש אמות-מידה עיקריות למסים: צדק חברתי, יעילות כלכלית ומעשית אדמיניסטרטיבית. יעילותו

הכלכלית של מס על מקרקעין נבחנת אף היא בהתאם לקנה-מידה זה: דהיינו, הוא יעיל רק אם אינו פוגע בעצם המטרה שלשמה נקבע. באופן דומה — מס הכנסה הינו יעיל אם אינו פוגע בעצם יעילות העבודה. כי אם שיעוריו של מס הכנסה גבוהים מדי, האנשים לא יהיו מעוניינים לעבוד, וממילא ניפגעת המטרה הפיסקאילית שלשמה נקבע.

את יעילותו של המס על קרקע פנויה וקרקע עירונית בכללה יש לבחון בצורה דומה. במקרה זה מס גבוה עומד בסתירה ליעילות הכלכלית כיוון שהקרקע קיימת והיא תמשיך להתקיים גם אם המס יהיה גבוה יותר. אלא שק. קלארק מציג — ובעקבותיו מציג גם אני — את השאלה: מהי מטרת המיסוי על קרקע עירונית, ובראש וראשונה קרקע עירונית פנויה. לפי דעתי קנה-המידה ליעילות הוא באיזו מידה מסייע המס להבטחת אספקה של קרקע לשוק בהתאם לצרכים — צרכי הבניה וצרכים אחרים.

ההשפעה על אספקת קרקע לשוק

על יסוד נסיון של בדיקת שיטת המיסוי באירופה ומחוצה לה אומר כי ארצנו משמשת כאחת הדוגמאות לחסרון יעילות בתחום המיסוי על קרקע פנויה. כיום יש בארץ קרקע פנויה רבה אבל היצע הקרקע בשוק מועט מאוד — ואחת הסיבות לכך נעוצה בשיטת המיסוי. מחירי הקרקע למגורים הגיעו לגובה של 1000 ל״י למ״ר. בכך עברנו כבר את צירייד — אחת הערים העשירות ביותר בעולם, ועברנו בהרבה את כל ארצות סקנדינביה. לדעתו זהו אחד מסימניו של תת-פיתוח כאשר קרקע למטרות מגורים נמכרת במחירים כה גבוהים. הסיבה למצב זה פשוטה למדי: מחיר הקרקע אינו נקבע ע״י כמות הקרקע הפנויה הנמצאת בארץ או באזור מסויים. המחיר נקבע ע״י ההיצע של הקרקע בשוק ובביקוש בשוק לקרקע. שורר כאן מצב אבסורדי. אמנם, קיימת קרקע למכביר והקרקע המצויה בגוש דן מאפשרת להכפיל את האוכלוסיה ואף יותר מזה, אך היצע הקרקע בשוק זעום.

למעשה נוצרה אצלנו שיטת מיסוי המעודדת החזקת קרקע פנויה בלי להשתמש בה למטרות בניה. דוגמה מובהקת לכך הוא מס שבח מקרקעין. בסקר מוקדם לגבי העסקות של העברת מקרקעין שבוצעו בירושלים בשנת 1971 נמצאה למשל הדוגמה הבאה: בינואר 1958 נרכשה קרקע במחיר 40 אלף ל״י. קרקע זו נמכרה בפברואר 1971 במחיר של מליון ו-45 אלף ל״י. מס שבח מקרקעין ששולם על עסקה זו לא עלה של 105 אלף ל״י. ואילו מס הרכוש ששולם במשך כל תקופת ההחזקה לא עלה על 15,068 ל״י. ודוגמה אחרת: במרץ 1954 נקנתה חלקה בסכום של 6,000 ל״י, והיא נמכרה באפריל 1971 ב-530 אלף ל״י. מס השבח ששולם על העסקה היה 18,437 ל״י ואילו מס הרכוש ששולמו במשך כל תקופת האחזקה — 17,868 ל״י. המס איפוא קטן יחסית בהשוואה להיקף העסקות. יתירה מזו, ככל שמחזיקים את הנכס זמן רב יותר — המס פוחת, ולאחר 13 שנה משלמים מס שבח בשעור 8% מההפרש בין מחיר המכירה ומחיר הקניה. חמורה עוד יותר לדעתי הבעיה של מסי הרכוש השוטפים. נאמר כאן כי מס רכוש יש לשלם לפי מחיר השוק, לפי המחיר הריאלי. אך מתברר שהדבר לא קיים במציאות. שכן ההערכות נמוכות במידה ניכרת מהמחיר הריאלי של הקרקע.

אם נחזור לבעיה של מס שבח, יש לציין כי בתחום זה נוהגים אנו לפי הדוגמה של ארצות רבות, המתיחסות אל מכירת מקרקעין תוך זמן קצר לאחר הרכישה (כגון תוך חצי שנה ולפעמים אף שנה — שנתיים) כעסקה של מסחר בקרקע. בארצות מסויימות — ואף בארה״ב — הרווחים מעסקות אלו נחשבים כהכנסה רגילה ומשלמים עליהם מס הכנסה

בדומה להכנסות מעסקות אחרות. אך כשמחזיקים את הקרקע במשך תקופה ארוכה יותר, רואים זאת כהשקעה לטווח ארוך, ועל השקעה מסוג זה משלמים מס קטן יחסית. למעשה שיטת מיסוי זו מעודדת הימנעות ממכירת קרקע במשך תקופה ארוכה ואף לזמן בלתי מוגבל. זוהי אחת הסיבות לכך, שאין לנו היצע נאות של קרקע בשוק.

הנסיון של ארצות חוץ

יש לציין כי צרפת הנהיגה תיקון חשוב בדרכי המיסוי. היא קבעה מס שבח בגובה של 60% מההפרש בין מחיר המכירה ומחיר הרכישה. אך עם זאת הנהיגה שערוך של מחיר הרכישה בהתאם למדד עלית המחירים. יתירה מזו, על מחיר הרכישה אף מוסיפים רבית שנתית בגובה 3% על ההון. שיטה זו מאפשרת לאדם לחסוך ולהבטיח את הערך הריאלי של כספו. אבל לאחר מכן הוא חייב לשלם מס. שבדיה הרחיקה לכת אף יותר: היא רואה את ההכנסה ממכירת קרקע כחייבת במס הכנסה, אך היא נקטה בצעד נוסף שהייתי ממליץ להנהיגו גם אצלנו. לאחר שהוחלט על הנהגתו של מס גבוה הרבה יותר, ניתנה בשבדיה ארכה של שנה-שנתיים לביצוע התיקונים. הכוונה היתה להניע את בעלי הקרקע למכור את הקרקע שבידם בתקופה שבה עדיין מחשבים את המס לפי השיטה הקודמת. בדרך זו ביקשו למכור את הקרקע שבידם בתקופה שבה עדיין מחשבים את המס לפי השיטה הקודמת. בדרך זו ביקשו להגדיל את אספקת הקרקע לשוק — דבר שיש בו כדי להביא לירידה של מחיר הקרקע עוד לפני שהונהג המס הגבוה. המטרה היתה איפוא פיסקאלית. והשלטונות חתרו בראש ובראשונה להגדלתה של אספקת הקרקע לשוק.

שעור המס על קרקע פנויה

שאלה שניה מתייחסת למס רכוש על קרקע פנויה; שיעור המס אצלנו הוא 2.5%. קיימות הצעות להגדיל שעור זה. ביניהן הצעתי להעלותו ל-5% ויש גם הצעות הגורסות כי במידה שאדם מחזיק בקרקע במשך תקופה ארוכה יותר — יש להעלות את המס ל-6% עד 7%. יש ארצות שהנהיגו דיפרנציאציה בשיעורי המס והן גובות מס בשיעור נמוך יותר במקרה של חלקה קטנה ובעלת ערך נמוך, שאדם מחזיק בה לרוב על מנת להבטיח הקמת בית לעצמו או לילדיו. לעומת זאת, בחלקות גדולות ויקרות שיעור המס גבוה יותר. ניתן לדוגמה לקבוע מס בשעור 1% על חלקות קטנות בעלות ערך נמוך ומס של 7% על חלקות גדולות ויקרות.

קולין קלארק קובע על יסוד הנסיון שלו באוסטרליה, כי כשמס רכוש מגיע לשיעור הריבית הממוצעת המשתלמת על השקעות הון במשק, יורד מחיר הקרקע. הסיבה לכך היא כי מס גבוה מייקר את הוצאות אחזקת הקרקע וכתוצאה מכך יורד הביקוש למקרקעין ופוחת גם המחיר. קלארק השווה אזורים שונים באוסטרליה והראה כי באזורים שבהם המס גבוה יותר, מחיר הקרקע נמוך יותר.

שיטת הערכה של הנכסים

עם זאת יש לציין כי למס רכוש גבוה נודעת השפעה חיובית על אספקת קרקע לשוק בתנאי שמטילים את המס רק על אותה קרקע שלגביה קיימת כבר תכנית בניה. ברור כי שיעור המס על קרקע שאינה ניתנת לשימוש לבניה אינו יכול להיות זהה לשיעור המס על קרקע שקיימות לגביה תוכניות. וכך מדגיש אני שוב כי מטרת המס חייבת להיות לא פיסקאלית, אלא תכנונית, כשהבעיה המרכזית היא אספקת קרקע לשוק.

ואולם לדעתי אין זו עדיין הבעיה העיקרית. הבעיה העיקרית היא שמס רכוש אינו נקבע לפי הערך הריאלי בשוק, אלא לפי הערכה ואילו ההערכה אינה אחידה בכל הערים האזורים. ועוד, המס משתלם לפי הערכה שנקבעה לפני מספר ניכר של שנים. החוק קובע כי כל חמש שנים חייבת להתבצע הערכה מחדש. אבל לי נדמה שאחת הבעיות החשובות במיסוי היא קביעת קנה מידה אובייקטיבי. אין למסור למעריך סמכויות בלעדיות להכרעה, אלא יש לקבוע הנחיות כלליות. יש גם להתחשב באפשרות של טעויות. אחד היסודות של דמוקרטיה בכל התחומים היא לקבוע קנה מידה אובייקטיבי, ולתת לאזרח זכות לערער על ההערכה, במידה שהיא אינה נכונה. דוגמה לשיטת הערכה נכונה לצרכי מס הן השיטות הנהוגות בדנמרק, אוסטרליה וניו-זילנד.

בדנמרק נוהגים מזה עשרות שנים לבצע אחת ל-4 שנים הערכה כללית של מחירי כל הקרקעות במדינה — עירונית וחקלאית כאחת. נתונים אלה מתפרסמים בלוחות של מחירי קרקע וכל אזרח יכול לרכוש אותם בבית מסחר לפרסומים ממשלתיים. לאזרח ניתנת זכות לערער על ההערכה. הערעור מתבצע קודם כל במסגרת יחידה באוצר המדינה. אם האזרח אינו מרוצה הוא רשאי לפנות לבית-משפט. התעניינתי בשני דברים: א) כמה עולה גביית המס. התברר כי ההוצאות אינן עולות על 1% מההכנסות של המס; ב) מה מספר הערעורים. מתברר שמספרם קטן, ומספר המקרים המגיעים ממש לבית משפט אינו עולה על עשרות.

בכמה ארצות הנהיגו שיטה, המיועדת להקל על סדרי הערכאות. קודם לכן היתה שיטה זו נהוגה במקסיקו ועכשיו דנים בהנהגתה בצרפת. לפי שיטה זו דורשים מבעלי הרכוש להגיש הצהרה על ערך המקרקעין שבידם ומודיעים להם שהצהרה זו תשמש גם לתשלום מס וגם במקרה שהדבר יובא לערכאות. עד שמתבצעת ההערכה הכללית והרשמית משמשת הצהרה זו כיסוד לתשלום המס. נדמה לי שאילו היו מנהיגים אצלנו הערכה של מחירי הקרקע כל ארבע שנים, כולל פרסום הנתונים, ואילו הדבר היה משמש יסוד הן למס והן לערכאות, היה נוצר בסיס לקביעת המס על יסוד קנה מידה אובייקטיבי. עם זאת ברור, כי קביעתו של קנה מידה אובייקטיבי לגבי עיסקות קרקע — כשכל חלקת קרקע שונה מהשניה — כרוכה בקשיים רבים. פרסום לוחות מחירי הקרקע בדנמרק משמש גם למטרה חשובה נוספת — לקביעת בסיס אובייקטיבי לתשלום מס בזמן שהופכים קרקע חקלאית לעירונית. כיוון שבארץ יש רגישות מיוחדת לשמירה על האופי החקלאי של הקרקע המשמשת לחקלאות, יש ערך מיוחד לקביעת קנה מידה אובייקטיבי גם למחיר הקרקע שבשימוש חקלאי. בתקופת העיור המזורז, כאשר הרזרבה הקרקעית לפיתוח הערים מתבססת למעשה על הפיכת קרקע חקלאית לעירונית — יש לכך חשיבות גדולה במיוחד.

שינוי היעוד של הקרקע

כאשר משנים בדנמרק את היעוד של הקרקע, מגיע המס ל-60 אחוז מהבדל המחירים שבין ההערכה הקודמת לבין ההערכה החדשה בתורת קרקע עירונית. לאחר מכן גובים מהעיסקה הראשונה 60% נוספים. במידה ובעל קרקע אינו יכול לשלם את ה-60%, הוא מקבל משכנתא ראשונה ומשלם אותה הריבית שמשלמים עבור משכנתא. אך אם הוא לא מכר את הקרקע תוך 10 שנים, מפקיעים אותה ומוכרים במכירה פומבית. צרפת נוקטת בשיטה שנראית לי כמתאימה יותר לתנאי הארץ. כשמכריזים על אזור חקלאי כעל אזור בניה, מפקיעים 90% לטובת המדינה ואילו 10% משאירים לבעל הקרקע ומאפשרים לו לבנות לפי התכנית המאושרת. התוצאה היא שקיים תור של בעלי רכוש חקלאי המעוניינים

בהכרזת האזור שלהם כעירוני. שהרי עליית המחירים במקרה זה גדולה הרבה יותר מפי עשר ולכן נותר לבעל הקרקע רווח נזכר מאותם 10% של הקרקע הנשארים בידו.

עוד הערה לגבי מסי ההשבחה שאני רואה בהם את אחד הגורמים לעלית המחירים אצלנו וגם להרס הערים שלנו. מה קורה כאן? למעשה? אמנם קיימות תכניות לבנין ערים; קיימות גם צפיפויות מאושרות ויש מפה הקובעת את הצפיפויות לפי צבעים שונים. לאחר מכן נתנת סמכות לועדת בנין ערים לקבוע צפיפות גבוהה יותר תמורת תשלום מס השבחה של 50% מתוספת הערך. היתה לי הזדמנות לשוחח עם מספר ראשי ערים, והתברר כי זה-50% שהרשות המקומית מקבלת מצטמצמים למעשה — לאחר ניכויים וחישובים שונים — להרבה פחות מזה, תכופות לא יותר מ-25%. אבל מה התוצאה מכך? זוהי הוגמה המראה כיצד פועל המס למטרה פיסקאלית בלבד ולא למטרה תכנונית. שהרי מתן אישור של צפיפות גבוהה יותר באזור מסויים מביא לכך שבאזורים אחרים אין בעלי קרקעות מוכרים אותן לצרכי בניה כיוון שהם מחכים שגם אצלם תורשה הגדלת הצפיפות. התוצאה היא החמרת המחסור באספקת קרקע. מס ההשבחה מהווה אפוא גורם לצמצום האספקה של הקרקע וכן גם לקביעת צפיפויות שאינן הולמות את צרכי הפיתוח של העיר. לפעמים נוצר מצב שבו הרשות המקומית קובעת את הצפיפויות המוגדלות לא בכדי לזכות בתוספת מס, אלא משום שאין קרקע בשוק לצרכי בניה. אך בשוק אין קרקע כתוצאה מהמיסוי ומגורמים אחרים, בעוד שקיימת דרישה לדיור ומבנים אחרים. לחץ זה מביא להעלאה נוספת של הצפיפויות. מצד שני צפיפויות מוגדלות אלו מביאות לצמצום נוסף של אספקת קרקע לשוק. וכך נוצרת מעין ספירלה של עלית מחירי הקרקע מזה וצמצום אספקת קרקע לשוק מזה.

מה עשתה צרפת במקרים דומים? היא הגבילה את סמכויות העיריות להעלאת הצפיפויות של הבינוי. קיים כלל שלפיו אין העיריה רשאית להכריע בענין זה, וכן אין סומכים על ועדות מחוזיות. כן קבעו כי במידה וקובעים צפיפות גבוהה יותר, יותר מס השבחה בשעור 90% על תוספת הערך. ואף זה אפשרי רק במקרים יוצאים מן הכלל, כאשר הדבר מתחייב מצרכי התכנון של העיר.

עלי להוסיף כי הערעור על שיטת המס הקיימת והתביעה להתאמת השיטה למציאות של עיור מזורז ואוכלוסיה עירונית הגדלה בקצב מהיר — כל אלה אינם אופיינים לישראל בלבד. אין להיתפס לטענה המוגזמת שאנו הארץ המפגרת ביותר ושאנו נוקטים בשיטה הבלתי מוצלחת ביותר. אנו נמצאים בחברה טובה למדי של ארצות רבות המתלבטות ומשתדלות לחפש מוצא. אך אתן דוגמה למה שניתן להשיג בענין הפיכת קרקע חקלאית לעירונית אילו היינו נוהגים לפי השיטה הצרפתית.

מחיר קרקע חקלאית נע בין 2,000 ל-5,000 ל"י לדונם, אם לא מביאים בחשבון את השפעת הרווח מהציפיה. אם היסוד להפקעה יהיה לא מחיר השוק אלא המחיר החקלאי, ובהתאם לכך יופקעו לדוגמה קרקעות באזור שמנתניה ועד חולות ראשון לציון, אפשר יהיה על יסוד מחיר זה (בתוספת הוצאות הפיתוח וכן בניכוי 50% למטרות ציבור) להבטיח לכל אזרח חלקה של 160 ממ"ר במחיר 7,000 ל"י להקמת בית-טורו. כאן הבאתי כבר בחשבון את מחיר הקרקע והוצאות הפיתוח. על חלקה זו ניתן להכין תוכנית לדירה בהיקף 110 ממ"ר, אבל לבנות בשלב ראשון 50 ממ"ר במחיר סטנדרטי של כ-30 אלף ל"י. לכל זוג צעיר בארץ תהיה דירה במחיר 37 אלף ל"י שגודלה הנוכחי של הדירה הוא 50 ממ"ר אך היא מתוכננת להרחבה עד ל-100 ממ"ר. יתירה מזו, המדובר אינו בדירת מעבר

שמבקשים לעזבה במהירות האפשרית, אלא דירת קבע המיועדת להרחבה ואשר בעליה מושרשים במקום ויחד עם שכניהם דואגים לשרותים ומפתחים את המקום: זוהי רק דוגמה אחת לאפשרויות שהיו נפתחות אילו התאמנו את מערכת המסים לצרכי השעה. לדעתי קיימות אפשרויות רבות מסוג זה. מובן שקל להציע מאשר לבצע, כי יש תמיד להביא בחשבון כיצד ובאילו כיוונים משפיע המס; ומהן האפשרויות שהמס פותח בניגוד למגמה של המחוקק, אלא שכוונתי היתה להביא בפניכם מספר רעיונות ומחשבות על בסיס הנסיון שהצטבר בארצות שונות בעולם, במקום שמתלבטים לא פחות מאתנו כיצד להשיג את המטרה שח"כ גולדשטיין עמד עליה היינו: לא רק מסים מבחינה פיסקאלית, אלא מדיניות מסים שתשמש בסיס חשוב למדיניות קרקעית המיועדת להבטיח את הקרקע הדרושה במקום הדרוש ובכמויות הדרושות.

ד"ר י. בַּד

הגורמים להתפשטות של הדיור בבעלות עצמית

סימפוזיון

צדק מר בן-שמש באומרו בדברי הפתיחה כי אנו עוסקים כאן בלקט של נושאים, אשר כל אחד מהם יכול היה למלא יום שלם של דיונים. הדבר נכון במיוחד לגבי הנושא של השפעת המיסוי על השוק לדיור בשכירות מזה ובבעלות עצמית מזה. חלקן של הדירות בבעלות עצמית מגיע כיום בארץ בקרוב ל-70%; וזהו אחוז גבוה יחסית התואם את המצב בארצות הנמצאות ברמת התפתחות כלכלית העולה על זו של ישראל.

גורמים כלכליים ובלתי כלכליים

ניתן להעריך את ההתפתחות אשר הביאה למצב יוצא דופן זה רק אם רואים את מכלול הגורמים אשר השפיעו על הדיור בארץ; והכוונה לא רק לגורמים כלכליים אלא גם אידיאולוגיים, פוליטיים וחברתיים. יש לזכור את העובדה ההיסטורית, כי שאיפת המשתכנים לבעלות על דירותיהם מושרשת עמוק באידיאולוגיה הציונית בכלל, ובגישותיה הרעיוניות של תנועת העבודה בפרט.

כבר הוזכר כאן שהנטיה להשקיע בבנית דירות להשכרה קיבלה מהלומה ניצחת ע"י החוק להגנת הדייר. נוסף לכך זכתה השאיפה לבעלות עצמית על הדירה לחיזוק מהמצב בשטח המוניטרי. הציבור הבין שהערבה הטובה ביותר בפני ירידת ערך הקניה של הכסף היא השקעה בדירה לשימוש עצמי, ובכיוון זה הושקעו אמצעים עצמיים וגויסו אמצעים זרים. יש להביא בחשבון כי „הפטנט הישראלי" של הצמדת הלואות למטבע-זר או למדד יוקר המחיה לא עמד במבחן המציאות, אלא בוטל או צומצם, מכיוון שנחשב כגזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה.

כיום שוב אין התאמה בין התנאים לגיוס אמצעים לזמן ארוך בשוק ההון לבין ההלוואות ארוכות המועד למימון הדיור. חזרנו למצב בו יכולים המשתכנים מסוגים שונים

להשיג אמצעים לזמן ארוך ללא הצמדה, ובדרך זו להגיע לרווח ספקולטיבי מובטח לאור הירידה המתמדת בערך הקניה של הכסף.

שאלת העידוד של השקעות בבניה להשכרה עומדת עתה במוקד הויכוח הציבורי. מצד אחד אנו שומעים כי מר פינקוס, יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, רוצה לגייס את עזרתם של מוחות מהטובים ביותר בחוגי הכלכלה בקרב היהודים בעולם על מנת לפתור בעיה זו. מצד שני, טוען חבר הכנסת א. עופר, הקרוב לנושא זה מתור מנכ"ל שיכון עובדים, כי לדעתו יש לשים את הדגש על עידוד הרכישה של דירות בבעלות עצמית של המשתכנים.

דיור לשכבות מעוטות אמצעים

השאלה העומדת בפנינו היא: מהי הדרך הטובה והזולה ביותר להבטיח דיור לשכבות מעוטות אמצעים. תמיכה זו צריכה להינתן תוך חתירה להקטנה מירבית של המעמסה הרובצת על תקציב המדינה. יש להצטער על כך שעד היום לא נערך מחקר מקיף ומעמיק בבעיה; האם ניתן להקטין ולצמצם את עול התמיכה הממשלתית בדיור ע"י הגברת ההשקעה הפרטית בבניה להשכרה. זהו מחקר בסיסי שצריך להיערך ע"י גורמים ממשלתיים הקרובים לענין וביחוד ע"י משרד השיכון.

סימפוזיון

ד"ר ד. פינס

השפעת המיסוי על מבנה שוק המגורים

בתחילת דברי אמסור אינפורמציה על מבנה שוק המגורים, מבחינת התחלקותו בין בעלות והשכרה. ד"ר יורם וייס ואנכי מעריכים ש-65.5% ממלאי הדירות בארץ הן דירות שבהן מתגוררים בעליהן ו-21.5% — דירות בבעלות „עמידר", המושכרות בדרך כלל בתנאים סוציאליים, 13% הנותרים הן דירות המושכרות בתנאים של שוק חפשי, כולל דירות מוגנות (דירה מוגנת היא בבעלות חלקית: חלק מוחזק בבעלות וחלקה בתנאי שכירות). אין בידינו אומדן מדוייק לגבי התחלקות 13% הללו בין שכירות מוגנת ושכירות חפשית ומלאה. אבל, בהתחשב בכך שחלק מדירות „עמידר" מושכרות בתנאים מוגנים, נוכל להסתמך על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדבר חלקה של השכירות המוגנת המגיע ל-12 אחוזים מהמלאי, ובדרך זו להסיק שחלקה של השכירות החופשית הוא כ-1% מהמלאי. ניתן איפוא לקבוע שחלקו של השוק להשכרה חופשית קטן ביותר.

היחסים בצפון אמריקה ובאירופה

על מנת לתקן את הרושם שנוצר מהדברים שהושמעו כאן, והמושמעים לעתים קרובות גם מעל במות אחרות, יש לציין כי שיעור הבעלות העצמית בישראל אינו גבוה מזה שבארה"ב ובקנדה אדרבא, הנתונים של או"ם המתייחסים לאמצע שנות הששים מלמדים כי בארה"ב ובקנדה היה שיעור הבעלות העצמית גבוה מזה שבישראל. ואולם בארה"ב ובקנדה, כל אותן הדירות שאינן מוחזקות ע"י בעליהן מושכרות בתנאים של שוק חופשי. התופעה של השכרה סוציאלית איננה רווחת שם, כפי שהדבר מקובל אצלנו. שוק השכירות החופשית בצפון אמריקה הוא אפוא, שוק גדול המקיף כ-30 אחוזים לפחות ממלאי הדיור.

באירופה המצב שונה. לפי נתוני או"ם אחוז הדירות המוחזקות ע"י בעליהן, נמוך

מזה שבישראל. אמנם קיימת שם השכרה סוציאלית, במיוחד ע״י הרשויות המקומיות, אלא שהיקפה קטן כנראה מזה שבישראל. לכן, משתי עובדות אלה מתברר שהיקף ההשכרה בתנאי שוק חופשי גדול באירופה בהרבה מאשר בארץ. המסקנה היא איפוא שהן בצפון אמריקה והן באירופה קיים שוק רחב יחסית של השכרת דירות בתנאים של שוק חופשי.

המטרה העיקרית של הרצאה זו היא לנסח השערות לגבי הסיבות שבגללן הצטמק או חוסל כליל בישראל השוק להשכרת דירות בתנאי שוק חופשי. הסיבה הבלתי אמצעית לכך נעוצה בחוק הגנת הדייר, אלא שכאן מתעוררת השאלה מדוע לא התאושש השוק להשכרת דירות לאחר ביטול תחולתו של חוק הגנת הדייר על דירות חדשות.

ההשערה של ד״ר וייס ושלי היא, כי הסיבה העיקרית למצב הנוכחי נעוצה במבנה של מערכת המסים בישראל. סיבה נוספת נעוצה במערכת ההטבות הניתנות לרוכשי דירות, ואשר אינן מוענקות למי שאינו רוכש דירה. על המדיניות היוצרת באופן מודע אפליה נגד השכרה, למדנו מדבריו של מר שטאוב לגבי הצעת התיקונים למס רכוש. הוא ציין, למשל, שההנחות במס רכוש תהיינה גדולות יותר כשמדובר בדירת יחיד (שאני מזהה אותה למעשה עם דירה המוחזקת ע״י בעליה) בהשוואה לדירות אחרות. אפליה מודעת כזו קיימת כמובן גם ביחס למסים אחרים. אם נבדוק את הוראות החוק של מס שבח מקרקעין נמצא, למשל, כי השחרור ממס שבח מקרקעין לגבי דירות ששטחן נופל מ-70 ממ״ר נטו חל רק על דירות יחיד. כמו כן שיעורי המס עצמם על דירת יחיד נמוכים יחסית.

אפליה לגבי בניה להשכרה

ואולם האפליה העיקרית והמשמעותית ביותר, הפועלת לדעת הדיור להשכרה, נוצרת ע״י הסדרי מס הכנסה. לפי הסדרים אלה, ערך שירותי הדיור הזקופים אינו נכלל בהכנסה החייבת במס; בעוד שערך שירותי דיור, אשר מומשו ע״י שכר דירה נכלל בהכנסה החייבת במס. המשמעות החברתית של אפליה זו תתבטא למשל בהשוואת מצבם של שני אנשים עם הכנסה כספית זהה אשר לאחד מהם יש דירה ולשני אין. שניהם ישלמו סכום זהה של מס הכנסה, למרות שברור שהם מסוגלים להפיק רמה שונה של רווחה מהכנסתם הכספית ומנכסיהם. כמו כלכלנים רבים סבור גם אני שאת ההכנסה החייבת במס יש להגדיר בצורה שתשקף את ערך הרווחה שממנה יכול משק הבית ליהנות, מבלי שרכושו יפחת. מהגדרה זו משתמע שבעל הדירה חייב לשלם מס הכנסה גבוה יותר. אך אין ברצוני להרחיב את הדיבור על נושא זה; שכן הנושא העיקרי של הרצאתי הוא ההשפעה הנודעת לאפליה על מבנה שוק המגורים.

ברצוני להדגיש כי במחקר שלנו לא עסקנו בבדיקת היתרונות והחסרונות של שיטת בעלות לעומת שיטת שכירות. לכן כשאני ממליץ על שיקומו מחדש של שוק השכירות איננו עומדים על קרקע מוצקה במידה מספקת. אבל עמדנו לפחות על יתרון חשוב אחד שיש לקיומו של שוק שכירות — חיוניותו עבור הקונים או השוכרים לראשונה דירה, דהיינו זוגות צעירים, מהגרים מהכפר ומעיירות פיתוח לעיר וכמובן עולים.

שתי גישות קיצוניות

אנו עדים היום לשתי עמדות קיצוניות ביחס לנחיצותו של שוק השכירות ולגבי האפשרות של שיקומו. מצד אחד יכולתם לקרוא בעתונים סמאות של קבוצה פוליטית מסויימת שלפיהן עשוי שוק השכירות לפתור אחת ולתמיד את בעיות הדיור. מאידך —

כפי שהדבר התבטא בעיתונות — הביעה אישיות בכירה המצויה בבעיות של שוק הדיור, ספקות ביחס לאפשרות שיקומו של שוק השכירות. לדברי אישיות זו אין כל סיכוי לשיקומו של שוק דיור בהשכרה מכיוון שהמשכיר ידרוש את הריבית המקובלת על ערך הדירה. ריבית זו מגיעה ל־15-16 אחוזים ואם נכפיל אותה בערך דירה ממוצעת, נגיע לסכומים כאלו ששוכר דירה ממוצע אינו יכול לעמוד בהם.

גורמים להתיקרות יחסית של הדיור

אנו סבורים כי שתי העמדות הקיצוניות הללו אינן מבוססות די הצורך. אמנם התיאוריה העוסקת במבנה שוק המגורים נמצאת עדיין בחיתוליה, אבל אפשר לסמוך על חלק מהמסקנות שלה אפילו במצב הנוכחי. תיאוריה זו מלמדת, למשל, שלאורך זמן צפויה התייקרות יחסית הולכת וגדלה של מחירי דירות. זוהי תופעה אימננטית ובעלת משמעות בטווח הארוך; ההסבר העיקרי לה נעוץ במחסור בקרקע. אין זה אמנם מחסור מוחלט, שכן העיר יכולה להתרחב, ואולם העיר המתרחבת גדלה בעיקר בפריפריה. וכשבונים בפריפריה, ברור שהיתרון של דירות הנמצאות במקומות מרכזיים הולך וגדל, וכתוצאה מכך עולה מחירן. וכתוצאה מכך עולה גם המחיר הממוצע של דירות בעיר כולה. אם נתבונן למשל, במה שמכונה הגלעין של המרחב המטרופוליטני של ת"א, נמצא שהוא מלא כמעט לחלוטין (הכוונה לשטח שבין הירקון מצפון; דרך חיפה ודרך פתח-תקוה במזרח; כביש יפו—ירושלים בדרום והים במערב). עיקר הבניה החדשה מתרכזת מחוץ לשטח הגלעין, במקומות מרוחקים יחסית ממרכזי הפעילות האורבנית.

התייקרות זו של הדירות היא רק הצל של תופעה מהותית יותר: דהיינו, שלאורך זמן יש צורך יותר ויותר, מקורות ריאליים על מנת לספק שירותי דיור נתונים לתוספת האוכלוסיה. גידול של מקורות ריאליים מתבטא בכך שדרושים יותר אמצעים לתחבורה ממקומות הבניה החדשים ושהגידול בצפיפות כרוך בהגדלת ההוצאות הממוצעות לבניית דירות.

זאת ועוד, ענף הבניה מפגר מבחינה טכנולוגית אחרי ענפים אחרים במשק. תהליך ההתקדמות הטכנולוגית בענף הבניה הוא איטי; יש הסבורים שחלק ניכר מעבודות הגמר מבוצעות היום בשיטות טכניות מלפני 50 שנה. קיימת גם סברה שהפיגור הטכנולוגי בבניה בישראל גדול יותר מאשר באירופה ובארה"ב. הפיגור הטכנולוגי בבניה והמחסור בקרקעות נגישות מסבירים איפוא את תהליך ההתייקרות בטווח־ארוך בענף זה.

מובן שההתייקרות בטווח ארוך אינה מיוחדת רק לישראל. תופעה זו מוכרת בכל האזורים המטרופוליטניים הנמצאים בתהליך גידול, כלומר בערי מטרופולין מצליחות. אמרתי בשעתו, אולי במידה מסויימת של ציניות, שאחד הקריטריונים הטובים שניתן למדוד בהם את הצלחתה של עיר הוא מחיר הקרקעות. כשאלה מאמירים, סימן שהביקוש לדיור גדל על רקע התרחבות האוכלוסיה והעליה ברמת ההכנסות. נכון אמנם שהתייקרות הדיור מפריעה לגידול העיר, אבל ביחד עם זאת היא גם סימפטום של הצלחת העיר.

נטרול השפעות מזיקות

אינני מאמין שקיומו של שוק שכירות עשוי לפתור את הבעיה של התייקרות הדירות בטווח הארוך, אשר מקורה בגורמים הריאליים שצוינו לעיל. ואולם שוק השכירות עשוי לנטרל אותן השפעות מזיקות הנודעות לגידול הביקוש שמקורו במניעים ספקולטיביים —

הציפיות לעלית הערך של נכסי דלא ניידי בעתיד. כשאני מדבר על ביקוש ספקולטיבי אין כוונתי רק לספסרים ממש שמלאכתם בכך. אני מתכוון גם להמוני בית ישראל הרוכשים דירות, או מקדימים לרכשן, מתוך ציפיה לעלית מחיריהן. מדגימים זאת המקרים הרבים של זוגות צעירים הרוכשים דירות גדולות יחסית בהשוואה לצרכיהן המידיים מיד לאחר הנישואין. השיקול שלהם הוא לקנות את הדירה המתאימה לצרכיהם לטווח ארוך, לפני שהיא מתייקרת.

טענתנו היא ששוק שכירות מפותח היה יכול לסייע לנטרל את ההתייקרות שמקורה בביקוש ספקולטיבי והמשפיעה לרעה על מצבם של הזוגות הצעירים מעוטי-היכולת. אין ביכולתי למצות במסגרת דיון זה את הנושא. אציין רק שבמסגרת המחקר שלנו פיתחנו מודל דינמי המסביר את התפתחות המחירים וההקצאה בשוק המגורים, הן מבחינת הבעלות והן מבחינת התצרוכת של שירותי הדיור.

ביקוש ספוקלטיבי

הייתי מסכם נושא זה כך: קיומו של שוק שכירות אינו מהווה ערובה לפתרון התופעה של התייקרות הדיור לטווח הארוך, אבל הוא עשוי לפתור את אותו חלק מהבעיה שמקורו בביקוש הספקולטיבי. אם כי מסקנה זו דוחה את הסמאות שלפיהן תיפתר בעית הדיור ע"י שיקומו של שוק השכירות, אני רואה בשיקומו צעד נחוץ לאור ההתייקרות הקיימת, הנגזרת בחלקה ממניעים ספקולטיביים.

השאלה המרכזית העומדת בפנינו היא מה היו הגורמים שמנעו את שיקומו של שוק השכירות לאחר שבוטל חוק הגנת הדייר. דברי אלה באים כתשובה לטענה ששיקומו של שוק הדירות להשכרה נועד מראש לכשלון, כיון ששער הריבית של 16%—18% מחייב שכר דירה מעבר ליכולת התשלום של מרבית משקי הבית בישראל. כפי שכבר ציינתי, הסיבה העיקרית להתנוונותו של שוק השכירות היא שחרורם של ערך שירותי הדיור ממס הכנסה. אמנם עלול להשתמע מדברי כאילו ממליץ אני כאן על מס חדש. אך פתרון הבעיה איננו מחייב דווקא מס חדש. הפתרון יכול להיות ע"י שחרור ממס של הסקטור המופעל, ולאו דוקא ע"י הטלת מס על הסקטור המועדף. מה שחשוב לענינו הוא ביטול האפליה.

המיסוי על ערך שירותי דיור זקופים

בדומה למצב בישראל, אין ברוב מדינות העולם מס על ערך שירותי דיור זקופים, (מס מסוג זה היה קיים אצלנו, לפחות מבחינה פורמלית, בעבר). משום כך נמצא ברוב ארצות העולם שוק השכירות בירידה. בשעתו הצגנו את הבעיה בפני אישיות בכירה, האחראית על החלטות בתחום הדיור. התשובה שקבלנו היתה כי שוק השכירות נמצא בתהליך של ירידה גם בארה"ב ושזהו תהליך בלתי-נמנע. תשובה זו אינה יכולה לספק אותנו; העובדה שבארה"ב חל תהליך זה, עדיין אינה מוכיחה שהוא רצוי או בלתי נמנע. יתר על כן, גם בארה"ב נובעת ירידת חלקו של שוק השכירות מהאפליה הנוצרת ע"י מערכת המסים.

במאמר שפורסם לאחרונה הובאו ממצאים על חלקה של האפליה במסים בהקטנת חלקו של שוק השכירות בארה"ב. מהחישובים שהובאו במאמר מסתבר, שבארה"ב זול יותר לקנות את שירותי הדיור בדרך של בעלות מאשר בדרך של שכירות. שיעור ההפרש מגיע ל-20%, ומחציתו מוסברת ע"י האפליה הנובעת מהסדרי מס הכנסה.

ד"ר וייס ואנוכי חזרנו על חישוב זה בצורה מתוחכמת קצת יותר תוך שימוש בנתונים של ישראל. המסקנה היתה כי רכישתם של שירותי הדיור אצלנו, בדרך של בעלות זולה ב-50% מאשר בדרך של שכירות (לעומת 20% בארה"ב). גם אצלנו מוסברת כמחצית ההפרש הזה ע"י האפליה שמקורה בהסדרי מס הכנסה. מסתבר איפוא שבישראל קיים מניע חזק יותר לעבור משכירות לבעלות מאשר בארה"ב; והסיבה לכך נעוצה בתנאים המיוחדים השוררים בארץ:

שיעורי מס ההכנסה השוליים בישראל גבוהים יותר מאשר בארה"ב; שעה הריבית הנומינלי גבוה יותר ויתכן שהוצאות הניהול גבוהות יותר. מקור נוסף ליתרון הבעלות בישראל, שאינו קיים בארה"ב, הוא ההלוואות הזולות הניתנות לרוכשי דירות, שאינן ניתנות למי שרוכש נכסים אחרים. בעוד ששער הריבית הנומינלי בארץ מגיע בממוצע לסדר גודל של 16%, נהנים רוכשי הדירות מריבית נמוכה הרבה יותר, של 11%. שיעור אחרון זה נקבע ע"י היחס בין הלוואות בנקאיות מזה, והלוואות מקופות תגמולין ופנסיה מזה (אגב, בחישוב היחס בין מחירי בעלות לשכירות לא הובאה בחשבון האפליה הנובעת ממס שבח מקרקעין, אלא רק זו הנובעת מהסדרי מס הכנסה).

הסיכוי להתאַרשות שוק השכירות

כאמור, קיימת טענה קיצונית הגורסת שבשעורי ריבית של 15%—16% אין סיכוי לשוק השכירות להתאושש. אנו דוחים טענה זו. אנו סבורים כי לולא האפליה הנובעת ממס הכנסה, יכול היה שכר הדירה הכלכלי להגיע לממדים סבירים. החישוב אמנם גלמי למדי, אבל יש בו כדי להמחיש עד כמה מוגזמת ההנחה של 15%—16% ממחיר הדירה בתור שכר דירה כלכלי. אם נתעלם מהוצאות ניהול מסויימות אנו נגיע בחישובים שלנו לכך שהוצאות הריבית, התמורה להון וההוצאות האחרות מגיעות ל-18.8% מערך הנכס. אם ערך הדירה הוא 50 אלף ל"י, הרי התשלום החדשי ללא הוצאות אחזקה, יגיע ל-780 ל"י. סכום זה מהווה כ-65 אחוזים מהכנסה משפחתית ברוטו של 1200 ל"י בחודש; וזהו בלי ספק סכום מופרז.

ואולם חישוב זה לוקה בחסר, שכן הוא מתעלם מרווחי ההון המהווים גם הם תמורה להון. הדבר עלול אמנם לעורר תמיהה, אבל כל מי שמתמצא בשוק המקרקעין יודע יפה שדמי שכירת מגרש לשימוש זמני נמוכים תמיד משער הריבית המחושב על ערך הנכס. שהרי לנכסי דלא ניידי יש תכונה מוזרה: הפחת עליהם הוא שלילי. אם שכר הדירה צריך לכסות הוצאות אחזקה בצרוף ריבית ופחת, הרי כשהפחת שלילי עשוי להיות גמוך מהוצאות האחזקה פלוס הריבית. או במלים אחרות, שכר הדירה ורווחי ההון (פחת שלילי) צריכים להיות שווים להוצאות האחזקה והריבית. אם שיעור ההתייקרות השנתית של נכסי דלא ניידי הוא 10% ואילו מס שבח מקרקעין הוא 20% מהשבח, הרי כאשר נתקן את החישוב בהתאם לעקרון הנ"ל נמצא כי שכר הדירה יסתכם ב-540 ל"י ולא ב-780 ל"י, כלומר ב-46% אחוזים מההכנסה ולא ב-65%.

אלא שגם חישוב זה אינו מדויק. אם בעל דירה שוקל אם למכור את דירתו ולעבור לשכירות או להמשיך ולהחזיק בדירתו, עליו להביא בחשבון גם את גידול ההכנסה כתוצאה מהשקעה של ההון העצמי בנכסים הנושאים פירות במזומן. אם נניח ששיעור הבעלות העצמית מגיע ל-80% מערך הדירה, כלומר 40,000 ל"י ואם סכום זה יושקע ב-16% ריבית לשנה, תתקבל הכנסה של 6,400 ל"י בשנה, דהיינו 530 ל"י בחודש. אם

נוסיף סכום זה על ההכנסה המשפחתית הרגילה של 1,200 ל״י, תתקבל הכנסה ברוטו של 1,730 ל״י בחודש. שכר הדירה יהווה במקרה זה יותר מ-25% של ההכנסה ברוטו, וזהו שיעור שאינו בלתי סביר. כמובן שחישוב זה מבוסס על ההנחה שבעל דירה משלם מס הכנסה על ערך שירותי דיור זקופים באותה מידה שהוא משלם מס הכנסה על הריבית מהשקעות אלטרנטיביות.

אפשר כמובן למתוח ביקורת על חישוב זה ולטעון, למשל, כי שיעור הבעלות העצמית נמוך יותר וששיעור התשואה ברוטו על השקעות אלטרנטיביות נמוך מ-16% (מכיוון שלאזרח הקטן אין הידע המתאים לגבי אפיקי ההשקעות הכדאיות). אבל לדעתנו מדגים החישוב כי הטענה הפשטנית הגורסת שמלכתחילה אין סיכוי להתאוששות שוק השכירות — הינה בלתי מדוייקת ואינה מביאה בחשבון את מלוא הגורמים הרלבנטיים. כמובן שבמסגרת דברי כאן איני יכול לעמוד על פרטי החישובים. אבל הדברים שהשמעתי מבוססים על חישובים מפורטים שערכנו במסגרת המחקר על שוק הדיור.

הטעות היסודית

ולבסוף, יש לציין כי המדיניות, שננקטה עד היום לעידוד שוק השכירות נדונה מראש לכשלון. אלא שכשלון זה עדיין אינו מוכיח, כי שיקומו של שוק השכירות אינו כדאי או בלתי אפשרי. אנו סבורים כי במדיניות של משרד השיכון טמונה טעות יסודית. במשק הארץ יש מלאי גדול של דירות וכל שנה מוסיפים למלאי זה את הדירות מבניה חדשה (פחות הדירות היוצאות מכלל שימוש). משרד השיכון מרכז את פעולותיו בתוספת למלאי — כלומר, בבניה החדשה — במקום להקדיש את עיקר תשומת הלב למלאי כולו. זאת היא טעות מהותית בגישה המתבטאת בנושא הנדון כאן במתן הטבות לבניה החדשה להשכרה במקום לתת את ההטבות להשכרה בכללה. אם רוצים לפתח את שוק הדיור, יש להעניק את ההטבות למי שמשכיר דירה ולא למי שבונה להשכרה.

לאחרונה ניתנו הטבות למשכירי דירות לתיירים. קיימת דעה כי הטבות אלו הועילו, והיקף ההשכרה מניח את הדעת. כלום אין זה מרמז, שמתן הקלות כלליות להשכרה עשוי לעודד שוק זה? מאידך גיסא, אם משרד השיכון נותן הקלות לבונים להשכרה, האם הדבר יכול לשמש בסיס לשיקומו של שוק השכירות? אני סבור שלא. שכן מיהו בעל דירה שיהיה מוכן למכרה ולהסתמך להבא על שוק השכירות כאשר שוק זה מצומצם ומקיף פרוייקטים בודדים בלבד. כשלונם של פרוייקטים אלו אינו מעיד על אי נחיצותו של שוק הדיור או על חוסר האפשרות לשקמו. כי הרי טרם בוצע הניסוי הנכון שיש להפעיל לגבי מלאי הדיור בכללו. ניסוי זה צריך להתבטא בביטול האפלית הנוצרת היום ע״י מערכת המסים על השכרת דירות, בין אם מהבניה החדשה, ובין אם מהמלאי הקיים.

מרים גבאי

המערך המרחבי של מחירי הקרקע במרכז ירושלים

מאמר זה מבוסס על עבודת גמר שנעשתה במחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, בהדרכתו של פרופ׳ אריה שחר.

מטרת העבודה היתה לבחון את המערך המרחבי של מחירי הקרקע במרכז ירושלים המערבית בתקופה שבה העיר היתה מבותרת, היינו בשנים 1949—1967. בגלל המיתון שפקד את המשק הישראלי בשנתיים שלפני מלחמת ששת הימים, התיחסנו לשנים 1949—1964. המחקר כלל את שטח מרכז העסקים הראשי (שיכונה להלן — המע״ר) של ירושלים המערבית ואת האזורים הגובלים אתו, אשר אליהם נוטה העיר להתפשט.

במסגרת המחקר נסינו לעמוד על:

1. המחירים של חלקות הקרקע בתחום המחקר, ובעיקר — על יחסי המחירים.
2. התפתחות מחירי הקרקע היחסיים במשך תקופת המחקר.
3. הקשר בין מחירי הקרקע לבין מבנה העיר ומגמות התפתחותה. לצורך זה תחמנו את המע״ר ונסינו לבחון את התהליכים העוברים עליו. התבססנו כאן על הספרות המקצועית המציינת את קיומה של נקודת שיא במחירי הקרקע (שהיא גם נקודת שיא מבחינות אורבניות אחרות) והמציעה דרך לתחום את המע״ר הלכה למעשה על בסיס התפלגות מחירי הקרקע בעיר.[1]

הכיוון של התפשטות מחירי הקרקע

בדיקת המערך המרחבי של מחירי הקרקעות בירושלים בסוף תקופת המחקר, היינו בשנת 1964, הראתה כי המחירים הגבוהים ביותר היו במע״ר ובשוליו. יחד עם זאת הסתמנה בירושלים, בדומה למצב ביתר אזורי הארץ בתקופת הגאות של 1964, מגמה של עליה יחסית במחירי הקרקע גם בשטחים הקרובים יותר אל שולי השטח העירוני. תופעה אופיינית לירושלים הישראלית היא התפשטותם של מחירי הקרקע הגבוהים לכיוון אחד בלבד, למערב. מצד שני, היו מחירי הקרקע בשטחים סמוכים לקו-הפסקת-האש נמוכים ביותר, וזה למרות שהיו ביניהם שטחים (כמו „המרכז המסחרי״) הקרובים למע״ר. הדבר עומד בניגוד מוחלט למצב ששרר לפני 1948, כאשר מחירי הקרקע ב„מרכז המסחרי״ היו הגבוהים ביותר בירושלים, לאחר „לב״ המע״ר.

תיחום מרכז העסקים של העיר

תיחום המע"ר נעשה לפי שיטת Murphy-Vance. הקו התוחם את גלעין המע"ר מקיף את כל החלקות שמחירן גבוה ב-20% ומעלה ממחיר השיא, בעוד שהקו המקיף את החלקות שמחירן גבוה ב-10% ומעלה ממחיר השיא תוחם את שולי המע"ר. תיחום זה נעשה גם לגבי השנים 1945—1947. ההשוואה בין שתי המפות מלמדת כי שטח גלעין המע"ר של ירושלים המערבית זהה כמעט בשתי התקופות. לא כן הדבר בנוגע לשולי המע"ר. נמצא שלמע"ר של ירושלים בשנים 1949—1964, לא היו למעשה שוליים בצדו המזרחי וגם השוליים הצפוניים היו מצומצמים. לעומת זאת התפתח אזור מובהק של שולי המע"ר לכיוון מערב ודרום מערב. האזור המערבי הלך והתחזק במשך תקופה זו (יש לזכור כי אזור זה השתרע לאורך דרך הקשר החיצונית היחידה של מרכז ירושלים באותן שנים).

הקשר בין מחירי הקרקע והמערך האורבני

בנושא זה בדקנו שלוש השערות:

א. מחירי הקרקע יורדים עם הריחוק ממרכז העיר. בדיקת הקשר בין מחיר הקרקע לבין המרחק ממרכז העיר (המרכז נקבע באמצע רח' בן-יהודה) העלתה שתי תופעות: האחת, שכבר עמדנו עליה, היא כי מחירי הקרקע אינם יורדים במידה שווה מעברי המרכז השונים: הירידה לכיוון מזרח, לעבר קו הפסקת האש, תלולה בהרבה מזו שלכיוון מערב. התופעה השניה, האופיינית לערים בדרך כלל, היא ירידה מהירה של מחירי הקרקע במרחק קטן מהמרכז, וירידה מתונה יותר עם גידול המרחק מהמרכז. התחום שבו יורדים מחירי הקרקע בצורה תלולה זהה למעשה לתחום שולי המע"ר, כפי שתחמנו אותו על בסיס של 10% ממחיר השיא.

חישבנו את הקשר בין מחירי הקרקע לבין המרחק מהמרכז על-פי מקדם המתאם שניתקבל היה 0.70.

מקדם מתאם זה מעיד על קיום קשר בעל משמעות בין מחיר הקרקע לבין המרחק מהמרכז: ככל שהמרחק מהמרכז גדל — יורד המחיר.

ב. מחירי הקרקע נוטים להתאים עצמם למרכזי הכובד של האוכלוסיה. ניתן להניח כי מרכז הכובד של מגורי האוכלוסיה הוא גם הרצוי ביותר לפעילויות המע"ר, היות וסך כל המרחקים שעל האוכלוסיה לעבור על מנת להגיע אל המע"ר יהיה במקרה זה הקטן ביותר או שהנגישות תהא הגדולה ביותר. יחד עם זאת ידוע לנו כי לעתים המע"ר אינו ממוקם סמוך למרכז הכובד של האוכלוסיה ובתנאים מסויימים אין כל קשר בין השניים. הדבר קרה באותן ערים בהן שטחי המגורים התפתחו בעיקר לכיוון אחד (כמו בירושלים המבותרת), ואילו מיקום המע"ר לא נשתנה. המע"ר קשיח מטבעו לתזוזות, עקב ההשקעות הגדולות המצויות בו, בעיקר בנכסי דלא ניידי (אורך חייהם הגבוה של הבנינים, הוא לבדו מאיט מאד שינויים במערך העירוני). ואמנם מצאנו כי המע"ר של ירושלים נשאר קרוב יחסית לגבול המזרחי של העיר (קו הפסקת האש), אם כי בו בזמן הלך ונע מרכז הכובד של האוכלוסיה מערבה, והגיע בראשית שנות הששים אל ההצטלבות של דרך רופין עם דרך בן-צבי שבעמק המצלבה.[2]

מקדם המתאם בין המרחק ממרכז הכובד של האוכלוסיה, לבין מחירי הקרקע הוא 0.03. בניגוד להשערת המחקר, מעיד מקדם מתאם זה על חוסר קשר בין מרכז הכובד

של האוכלוסיה לבין מחירי הקרקע. ממצא זה מתאים למצבה המיוחד של ירושלים בשנים אלו, כאשר מרכזה בותר על-ידי קו גבול עוין.

ג. מחירי הקרקע נוטים לעלות בכיוון הגידול של העיר. לעומת הקשיחות של מיקום המע"ר אנו משערים כי כל התרחבות, שפירושה השקעות הון חדשות, תהיה מותאמת לכיוון הגידול של העיר, תוך נטיה להתקרב אל מרכז הכובד של האוכלוסיה. כפי שראינו, התרחב המע"ר של העיר הישראלית בתקופה שבין מלחמת השחרור ומלחמת ששת הימים, בכיוון מערב ודרום מערב. לשם בדיקת הקשר בין מחירי הקרקע במרכז ירושלים הישראלית לבין מגמות הגידול שלה באותה תקופה, חישבנו מדד של עלית מחירי הקרקעות, לפי גושים, במרכז ירושלים בעשור 1950—1960. המדד הממוצע של עלית מחירי הקרקעות במרכז ירושלים הגיע בשנת 1960 ל-761 נקודות הבסיס: 1950 = 100 נקודות).

העליות הקטנות ביותר במדד היו בדרך כלל בשטחים הסמוכים לקו הפסקת האש. בשטחים הצמודים לו ממש אף חלו ירידות במחירי הקרקע (הנומינליים) מסוף תקופת המנדט ועד לשנות החמישים והשישים. עם זאת מצאנו כי בכמה גושים, המרוחקים יותר מקו הפסקת האש, החלו מחירי הקרקע לעלות בשנות השישים. כמו כן נמצאו עליות קטנות יחסית במדד מחירי הקרקעות (עד 350 נקודות) בשטחים שהם בגלעין המע"ר. יש לזכור כי המחירים בגלעין המע"ר היו גבוהים ביותר כבר בתחילת התקופה, ולכן העליה היחסית קטנה, גם אם המחירים המוחלטים גבוהים מאד.

עליות גדולות במחירי הקרקע מצאנו באותם גושים שהיו סמוכים למע"ר בתחילת התקופה ואשר במשך השנים נכנסו לתחום המע"ר ממש. מדד עלית מחירי הקרקע היה הגבוה ביותר — 2000 ויותר (לעומת מדד מוצע של 761) בשטחים שממערב למע"ר, עם שלוחה לדרום-מערב.

נוכל אם כן לקבוע כי בתקופת חלוקת העיר, היה קשר הדוק בין מחירי הקרקע לבין כיוון התפתחותה של ירושלים הישראלית.

בשנה האחרונה בצענו מחקר שמטרתו לבחון את המערך המרחבי של מחירי הקרקע במרכז ירושלים והשתנותו, ובעיקר את השפעתו של קו הפסקת האש, בארבע תקופות: סוף תקופת המנדט, תחילה וסיום תקופת ביתור העיר והשנים שלאחר איחוד העיר מחדש. לשם כך חישבנו רגרסיה רבת-משתנים שלקחה בחשבון מכלול של גורמים עירוניים. בדעתנו להמשיך במחקר זה על-ידי בחינת המערך המרחבי של מחירי הקרקע בירושלים כולה בארבע התקופות הנ"ל, תקופות שבהן עברו על העיר תמורות מרחיקות לכת.

[1] Raymond Murphy & J.E. Vance. "Delimiting the CBD. Reading in Urban Geography, Chicago, 1959.

[2] אריה שחר, קווים לגיאוגרפיה של ירושלים שלמה". ירושלים לדורותיה. החברה לחקירת א"י ועתיקותיה. ירושלים תשכ"ט עמ' 149.

יעקב בן־סירא

המדיניות הקרקעית בישראל – מגמות וקשיים

מקובל לחשוב שההיצע והביקוש קובעים את רמת המחירים של קרקעות במשק. הכוונה בעיקר למחירי הקרקע בערים. גם בכפרים ובמושבות מושפעים המחירים מההיצע והביקוש. אלא שכאן השפעה זו אינה קטנה בהרבה מאשר בערים. מכל מקום אני רוצה להתיחס למחירי הקרקעות בעיר. אנו נתקלים כאן בשורה של "עיוותים" בחוק ההיצע והביקוש. אין לייחס למושג "עיוותים" ערך מוסרי כלשהו, אלא יש לראות בו רק סטייה של תנועת המחירים מהמסגרת המקובלת.

דוגמא לעיוותים

דוגמה מובהקת לעיוות כזה הוא המצב בתחום הבניה בישראל, על הסקטורים השונים שלה: הבניה הציבורית, הבניה הפרטית וכן סוגי הביניים השונים של בניה פרטית־למחצה וציבורית־למחצה.

הנוהג בבניה הציבורית הוא שמינהל מקרקעי ישראל מספק למשרד השיכון את הקרקעות הדרושות לו, ואילו בשטחי הערים (ביחוד בירושלים, תל־אביב, חיפה וסביבותיהן) פועלים קבלנים פרטיים. אלא שבין שתי גזרות אלו — בניה ציבורית "טהורה" ובניה פרטית "טהורה", פועלים גופים נוספים כגון חברת "שיכון ופיתוח" הנמצאת כולה ברשות המדינה; חברות רסקו ושיכון עובדים שהינן ברשות ציבורית ופרטית כאחד; הקבלנים רובינשטיין וגולדשטיין, הפועלים אף הם במסגרת ציבורית־פרטית מעורבת; הקבלן יצחקי ואחרים הפועלים במסגרת העירונית בתל־אביב; ובדומה להם קבלנים בחיפה, בירושלים ובמקומות אחרים. מי נהנה מעודף הערך של הקרקע? אני משתמש כאן במושג "עיוות" לא מתוך הערכה מוסרית כאמור, אלא כגורם המשפיע על מחירי הקרקעות וגורם להתייקרותם.

מקורה של תוספת הערך

מתוך מאמר של מריו גומז־מוראן אנו למדים כי: "עודף הערך של קרקעות עלול להיווצר כתוצאה מ־שלושה גורמים: 1) קביעה או איר־שור של תכניות עיור, על הסייגים המשפטיים והאורבניים הכרוכים בהן; 2) ביצוע עבודות או הפעלת שירותים ציבוריים במסגרת תהליכי עיור; 3) המשחק החופשי של הכוחות הכלכליים בשוק הקרקעות". בשני המקרים הראשונים האדמיניסטרציה המוניציפאלית היא היוצרת את עודף הערך לטובת הציבור, ולכן עודף זה שייך בדין לציבור. במקרה השלישי, יש לבדוק מה קורה כתוצאה מעיוותים וליקויים בשוק, "שהרי המציאות מוכיחה כי משחק ההיצע והביקוש לקרקעות ומחירי השוק שלהם, נקבעים לפי עקרונות של כלכלה נורמלית...".

גידול הערים הוא תופעה אוניברסלית; ואין איפוא מנוס מהתפשטות הערים לשטחים, שברוב המקרים היו מיועדים קודם לכן לחקלאות. כתוצאה מכך נוצרת מעין "הגרלת מפעל הפיס": מי שנמצא באזור המיועד לבניה — מתעשר מאוד, ומי שלא נהנה ממזל זה, הופך "עור לה רגל" למשרדי העיריה, כדי להשיג חלוקה מחדש של השטחים או תנאים חריגים לגבי הקרקע שלו. בתנאים אלה קשה לבעלי התפקידים הטכניים האחראיים לעבוד בצורה חופשית ושקטה. בקצה העפרון שלהם "טמון" גורלם של בעלי הקרקעות; ואפילו במקרה הפשוט של קביעת הגבולות של שטח עירוני מסויים. התכנון יכול "ליצור" עשירים מופלגים, מיליונרים, במהירות רבה יותר משהוא יוצר ערים. מצב מעין זה גורם ללחצים כבדים, המעידים על יושרם של האורבניסטים, אך המפריעים לשקט הדרוש מאד לכל עבודה עדינה".

בישראל אנו עדים לסיבוכים כתוצאה מריבוי פעולות שהן ספק־ציבוריות ספק־פרטיות. פעולות אלו מתירות גם מסירה לקנין פרטי ועל כן מסייעות להעלאה ניכרת במחיר הקרקע בזמן ההעברה מהרוכש הראשון לשני. בדרך זו עולים מחירי הדירות כעבור 1—3 שנים בקצב מסחרר. נוסף לכך עולים המחירים גם בגלל התחרות בין הקבלנים הפרטיים. התוצאה היא כי אנו עומדים עתה בפני מצב שבו מחירה של דירה עולה כמעט פי שניים ממחירה לפני מספר שנים בלבד. גם הקרקע המיועדת לבניה זו התייקרה מאד ולעתים ערכה שווה לערך המבנים הנמצאים עליה או שהוא אפילו גדול יותר.

המדיניות של מינהל מקרקעי ישראל

המצב שתואר גורם גם לייקור ללא צורך של הבניה עצמה: ככל שבונים על קרקע יקרה יותר, רוצים לשפר כביכול את המוצר ולהקנות לו יוקרה יתרה. התוצאה מכך היא ייקור בקצב מזורז ומסחרר של הבניה למגורים. נשאלת השאלה מה אפשר היה לעשות בשעתו, ומה צריך לעשות כיום, על מנת לתקן את המצב השורר בתחום מחירי הקרקעות. אולם קודם לכן עלי להעיר הערות אחדות לגבי מינהל מקרקעי ישראל.

92 אחוזים מהקרקע בארץ שייכים למינהל מקרקעי ישראל. רוב הקרקעות הללו נמצאות אמנם מחוץ לתחום הערים ורק חלק קטן מהקרקעות שבערים שייך למינהל. עם זאת הורחבו למעשה שטחי השיפוט של הערים באופן שבתחומי תל־אביב למשל, הוכללו קרקעות של מינהל מקרקעי המדינה (כגון באזורים שמצפון לירקון וברמת אביב). הוא הדין לגבי ירושלים וחיפה, שבתחומה נמצאים עדיין הרבה קרקעות בפיקוח מינהל או שייכים לקרן הקיימת. אותם דברים אמורים גם לגבי מרבית הקרקעות הנמצאות מסביב לבאר־שבע, אשקלון, אשדוד ודומיהן, וכן בקרבת מקום לישובים ותיקים רבים. קרקעות אלו שייכות בדרך כלל למינהל מקרקעי ישראל והוא אחראי לקרקעות אלה, אלא שחסרה כאן מדיניות מוגדרת וברורה. מינהל מקרקעי ישראל נהג למעשה בדרך שבה נוהגים בעלי קרקעות פרטיים. תפקידו היה לחקור

מראש את המסגרת שיש לפעול בה, לשקול את צפיפות הבינוי הרצויה במקומות השונים ולהחליט בצורה ברורה, כי כל הרוכש קרקע ממינהל מקרקעי ישראל, בין שהוא משלם הרבה או מעט ובין שאינו משלם, אינו יכול להעביר אותה לאדם אחר לצרכי מגורים, אלא לפי תנאים מסויימים המוגדרים מראש. יתירה מזו, על המינהל לקבוע, כי בשעה שהקרקע עוברת לייעוד אחר, יש צורך להפקיעה מהמחזיק בה על מנת שלא תהווה מקור למפקיעי קרקע. במלים אחרות, הקרקע צריכה לחזור לידי המינהל. ואילו הבעלים יקבלו פיצויים. יש גם להתנות מראש שאם החוכר משלם סכום נתון, ייקבעו הפיצויים בהתאם לסכום זה, כולל סטיות שונות שיוגדרו מראש.

יש לקבוע, כמו כן, מדיניות מוגדרת לגבי צפיפויות הבינוי וההפרשות למטרות ציבוריות. מדיניות זו צריכה להיות מתואמת עם משרד השיכון ועם כל הגורמים האחרים, תוך שמירה על המסגרת של תכנית המיתאר לעיר המביאה בחשבון את צרכי המגורים והתעסוקה ואת הצרכים בתחום מוסדות הציבור. בכל מקרה יש להקפיד על כך שהקרקע לא תימכר, אלא תישאר חכורה לצמיתות מהמינהל.

יתר על כן, על המינהל לרכוש גם עתה שטחי קרקע בקרבת הערים וסמוך למקומות המיועדים לשיכונים (אבל בריחוק מה מהמרכז) על מנת להעמיד שטחים אלה לרשות העיריות או לרשות "שיכון ופיתוח", שיכון עובדים, רסקו ודומיהם. בדרך זו יבטיח המינהל שמחירי המגורים לא יעלו בהרבה על יכולתם הכספית של המשתכנים. גם כאן יש לשמור על המסגרת המשפטית של חכירה. במלים אחרות, על המינהל להפוך לגורם השוקד באורח אקטיבי וחיובי על הרחבת המגורים לתושבי העיר.

בהקשר זה יש לציין כי מסביב לקומפלקס האורבני של תל־אביב, וכן בירושלים ובמקומות אחרים, מצויים כמה וכמה פרברים שבהם אפשר לרכוש קרקעות במרוכז. יש לייעד שטחי קרקע אלה למטרות המשתמעות מתכנית המיתאר למגורים או למטרות דומות אחרות המשמשות את המגורים, כדי להרבות תעסוקה במסחר ובתעשיה, תוך הקצאה הולמת למגרשי בידור, מינהל, תיירות וכו'.

חשיבותן של תכניות המיתאר

נעבור עתה ל"עיוות" שני המכביד במידה מסויימת על התפתחותן של הערים. המדובר בכך שאין אנו מבדילים בין מגרש למגרש ובין שטח לשטח בתחומי השיפוט העירוני. ידוע כי יש שטחים שקל לפתחם ואחרים שפיתוחם נתקל בקשיים מרובים, והנשארים ללא מדרכות, כבישים, אספקת מים, חשמל, טלפון וכדומה משאבים הדרושים לפיתוח שיכון נאות.

בענין זה יכולה לסייע רבות תכנית המיתאר של הישוב או האזור. מאז 1965 קיימת חוקת התכנון והבניה, המחייבת את הערים להכין את תכניות המיתאר. אולם במרבית המקומות לא הוכנו עדיין תכניות. אם הדבר ייעשה בהקדם יוכלו הערים לברר האם ובאיזו מידה הן זקוקות לקרקע נוספת. כן יוכלו לברר אם

יוכלו לספק את הקרקעות הדרושות להן בעצמן או שיהיו זקוקות לעזרת מינהל מקרקעי ישראל או עזרת הקבלנים הפרטיים?

לא יתכן שבגלל קרבה גיאוגרפית לאזורים מבוקשים יעלו מחיריהן של קרקעות שפיתוחן כרוך בקשיים מרובים, בעוד שבאזורים המרוחקים יותר מתחומי העיר, ישארו המחירים נמוכים, למרות שניתן לבצע כאן את פעולות הפיתוח ללא קשיים רבים. רק על ידי הפעלתה של תכנית מיתאר ניתן להתגבר על קושי זה.

יש להנהיג כמו כן כחוק שאין לעבור עליו ואין לסטות הימנו, כי על בעלי המגרשים לדרוש רק את המגיע להם לפי תכניות בנין ערים, ויש להימנע ממתן הקלות ותוספת אחוזי בניה לבעלי מגרשים העוברים על המותר ומגדילים את צפיפות הבינוי ללא צורך. למעשה נוצר בועדות המחוזיות במחוז חיפה, תל־אביב, המרכז וירושלים — ובמידה מסוימת גם בבאר־שבע, אשקלון, אשדוד ובמקומות אחרים — מצב שבו עוסקות הוועדות כל הזמן במתן אישורים לאחוזי בניה נוספים תמורת מסי השבחה.

סלקטיביות בכיווני הפיתוח

מסי ההשבחה העירוניים מסיחים את דעתנו מהבעיה העיקרית, ואנו מרבים צפיפות על צפיפות מבלי שיובטחו מגרשי משחקים, שטחים ירוקים וקרקע לצרכי מוסדות ציבור, מינהל, מסחר, בידור וכדומה. בצפיפות הקיימת היום בערים הגדולות אנו צריכים להפריש 60%—70% מן הקרקע לצרכי ציבור, במקום 40% שנקבעו בחוק. אנו מתכננים היום לפי צרכי העבר, בעוד שעלינו לתכנן כבר היום תוך התחשבות עם צרכי העתיד המתחייבים מתחזית הצפיפות הגדלה והולכת בערים. יתר על כן, על העיריות לקבוע בעצמן מה הם כיווני הפיתוח שיש להפעיל כבר כיום ומה הם הכיוונים שיש לדחות למועד מאוחר יותר. אנו יכולים לל־מוד מהתכניות העירוניות בצרפת, המבחינות בין תכניות לביצוע מיידי לבין תכניות הנדחות למועדים מאוחרים. בהזדמנות זו אפשר להפעיל את הפיתוח ואת מפעלי התשתית הדרושים לשיכונים ולצרכים אחרים בכיוונים סלקטיביים מסויימים ולא לפזר את המשאבים על פני כל הכיוונים באופן שלא יוכלו לענות על הצרכים.

לעתים רואים בעיר מסויימת מאמצים מצד גורמי בניה מסויימים לתפוס כל מגרש ומגרש בתחומי השיפוט העירוני, מבלי שתהיה באפשרותם לנצל קרקע זו במלואה כאשר פרוייקטים רבים נשארים בלתי גמורים. חשוב אפוא לשמור על מידה מירבית של סלקטיביות בהקצאת שטחים ובאישור פרוייקים לבניה.

בשלב זה הריני מציע שמינהל מקרקעי ישראל יטול על עצמו מדיניות כוללת של פיתוח בפריפריה של הערים. כן יש לחייב את העיריות להכנה מזורזת של תכניות המיתאר כדי שניתן יהיה להתוות כיווני פיתוח מוגדרים, לעמוד מקרוב על הצורך בשינוי שטחי השיפוט של הערים ולקבוע יעדים מדוייקים של השימושים בקרקע.

א. פוזננסקי, ש. זרחי

המרת היעוד של קרקע חקלאית לעירונית

ערים רבות בארץ עלתה בזמן האחרון על הפרק במלוא חריפותה הבעיה של עתודות-קרקע לצרכי פיתוח עירוני.

עם גידולה של האוכלוסיה בערים אלו ועם התרחבותם המהירה של שימושי הקרקע העירוניים בהן, הלכו ונידלדלו עתודות הקרקע לבניה למגורים, למפעלי-תעשיה או שטחים פתוחים. מתכננים של ערים לא מעטות עמדו איפוא בפני הבעיה: כיצד להתגבר על המכשולים, שמקורם בהיעדר שטחי-קרקע נאותים למטרות פיתוח.

בתנאים אלו, אין להתפלא על כך שתשומת-הלב הופנתה, בין השאר, לשטחים הגדולים יחסית של קרקע חקלאית המצויים בחלק ניכר מן הערים הבינוניות והקטנות בארץ, והמתפרסים לעתים על 40%—50% ולפעמים אף יותר משטחי השיפוט של ערים אלו.

שורשים הסטוריים

התופעה של שטחים גדולים של קרקע-חקלאית בתחומי השיפוט של ערים, יש לה שרשים בתולדות הישוב היהודי בכלל, ובתולדות רבות מן הערים היהודיות בארץ בפרט. התופעה מקורה בשני תהליכים:

א) תהליך צמיחתן של ערים מתוך מושבות חקלאיות. רבות מהערים הבינוניות והקטנות בארץ — ביניהן ראשון-לציון, רחובות, פתח-תקוה, כפר־סבא, נס-ציונה ועוד נוסדו בשלביה הראשונים של ההתיישבות היהודית בארץ ככפרים שעיקר פרנסתם על החקלאות. במרוצת השנים גדלה האוכלוסיה של מושבות אלו בקצב מהיר מאד. מרבית התושבים פנה לעיסוקים בלתי חקלאיים, וכך הפכו הן לערים לכל דבר. עם זאת נותר בהן מספר לא-מועט של חקלאים והאדמות החקלאות משתרעות על חלק גדול יחסית משטח השיפוט שלהן.

ב) התהליך השני והמשני בחשיבותו, היה הכללתן של אדמות חקלאיות בהיקף ניכר בכמה מערי הפיתוח כגון, אשקלון, לוד רמלה ועוד.

על התופעה הזו של ריבוי אדמות חקלאיות בתחומי השיפוט של הרבה ערים בישראל, יעידו הנתונים הבאים המתייחסים לשנת 1967:

לוח: התפלגות שטח השיפוט של מספר
ערים בישראל לפי היעדים השונים, מרס 1967

הישוב	שטח בנוי ושמושים עירוניים אחרים	אדמות חקלאיות	קרקע פנויה	אחר ולא־ידוע	סה"כ שטח־שיפוט
עיריות					
אשקלון	8,530	23,000	5,060	7,910	44,500
הרצליה	10,034	10,790	3,126	580	24,530
חדרה	10,909	27,500	8,820	3,771	31,000
כפר-סבא	4,090	8,000	2,050	100	14,240
לוד	3,655	4,618	814	133	9,220
נהריה	5,145	2,800	2,225	230	10,400
פתח-תקוה	16,805	17,500		2,395	36,500
ראשון-לציון	10,782	14,000	10,749	8,509	44,040
רחובות		13,600			22,760
רמלה	4,247	3,269	2,123	491	10,130
מועצות מקומיות:					
הוד השרון	2,575	12,868	2,062	5,015	22,520
נס-ציונה	3,112	10,000	500	1,388	15,000
עפולה	3,799	15,000	11,173	28	30,000
רמת-השרון	9,163	7,841	839	1,978	19,820
רעננה	4,680	8,535	1,150	735	16,000

מקור: — הרשויות המקומיות בישראל, 1966/67. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד-הפנים. ירושלים, 1968 1968 ע' 7.

המסקנה היא, כי בערים שלגביהן הובאו נתונים בלוח שלעיל מגיע חלקן של האדמות החקלאיות לשיעור הגבוה של 30% עד 80% מכלל שטח השיפוט. כן מתברר, כי בכמה וכמה ערים (כגון בפתח-תקוה, רחובות ובמידה מסויימת גם לוד, נס־ציונה ועוד) כמעט ולא נותרו רזרבות של קרקע עירונית פנויה אלא במידה מועטה. אך לעומת זאת קיימים שטחים גדולים מאד יחסית של קרקע חקלאית. ומתברר כי אם היעוד של חלק מהשטחים החקלאיים האלה יומר לשימושים עירוניים: (כגון מגורים, תעשיה, מסחר ושרותים ועוד), ניתן יהיה להבטיח בערים אלו את עתודות הקרקע הדרושות להמשך פיתוחן והתקדמותן.

אמנם נכון שהנתונים שלעיל מתייחסים לשנת 1967. אך יש להביא בחשבון כי היקפה של הקרקע החקלאית בתחומי השיפוט של הערים נשתנה בחמש השנים האחרונות במידה פחותה. נתוני הלוח נשארו איפוא רלבנטיים.

מכל מקום ברור, כי בערים רבות למדי בארץ נתעוררה במלוא חריפותה הבעיה של המרת היעוד של חלק מהקרקע החקלאית בקרקע עירונית והיא במידה רבה המפתח להמשך התרחבותן והתפתחותן התקינה של ערים אלו.

הנסיון בארצות חוץ

הבעיה הזאת של המרות קרקע חקלאית לעירונית אינה מיוחדת לישראל בלבד, זו היא בעיה כללית, שבפניה עומדות ארצות רבות בעולם, ובפרט המפותחות „והאורבניות" שביניהן. למשל אנגליה, אשר בה גדלו שטחי הקרקע העירונית תוך עשרות השנים האחרונות בקצב מהיר מאוד: מ-2.3 מיליון אקרים ב-1925 ל-4.2 מיליון אקרים ב-1966. התרחבות זו של הקרקע העירונית באה במידה רבה על חשבון הקרקעות החקלאיות וידוע, לדוגמה, כי בתקופה שבין 1958/59 ו-1967/68 הומר היעוד של קרקעות חקלאיים בהיקף של 386.8 אלף אקרים ליעודים עירוניים שונים. בגרמניה המערבית גדלו שטחי הקרקע העירונית המיועדת למגורים, תעשיה וכו' מ-1.8 מיליון הקטרים ב-1952 ל-2.4 מיליון ב-1968. וגם במקרה זה בא הגידול בחלקו הניכר על חשבון הקרקעות החקלאיות שפחתו באותה תקופה מ-14.4 מיליון הקטרים ל-13.9 מיליון.

התהליך של המרת היעוד של קרקעות הקלאיים בקרקע עירונית הינו ספונטני ביסודו. ארצות שונות בעולם מנסות לכוון תהליך זה לאפיקים מבוקרים ובאותה העת להפיק ממנו תועלת ציבורית מירבית. בצרפת, למשל, יש תהליך מעניין: שם מפקיעה הרשות בעת הכרזת אזור חקלאי כאזור בניה 90% מהקרקעות החקלאיים ומותירה 10% ברשות בעלי הקרקע. על אף זאת מגלים בעלי הקרקעות החקלאיים עניין בהמרת היעוד של אדמתם לקרקע עירונית, וזאת משום שבמקרה זה עולים מחירי הקרקע הרבה יותר מאשר עשרה מונים. כך שגם לאחר ההפקעה של 90% עדיין נותר בידם רווח גדול.

בדניה נוהגת המדינה, בשעת שינוי היעוד, לגבות מס בשעור 60% מההפרש בין המחיר לאחר ההמרה לקרקע עירונית לבין המחיר הקודם, כאשר היתה הקרקע עדיין חקלאית.

הנסיון של ארצות חוץ אלו ואחרות מן הדין שישמש לקח גם לישראל. ואין ספק שיש להביא בחשבון נסיון זה שעה שבאים לקבוע את הכללים הנהוגים עם המרת הייעוד של קרקע מחקלאית לעירונית.

דרכי ההמרה ומסגרותיה

הבעיה של המרת היעוד של קרקע מחקלאית לעירונית הפכה כאמור לדחופה ואקטואלית בישראל. והשאלה העומדת בפנינו היא: באיזו דרך ובאילו מסגרות ניתן לקדם תהליך המרה זה? ואילו גבולות וסייגים שיש להציב לתהליך ההמרה?

ראשית יש להימנע מחפזון ולנהוג בשיקול דעת. מחירי הקרקע העירוניים גבוהים כידוע בהרבה ממחיריהן של האדמות החקלאיות. קיימת איפוא סכנה כי הפעלתן של המרות בהיקף ניכר, תגרום לעליה מהירה מאד של מחירי הקרקע באותן ערים, הן בשטחים החקלאיים עצמם והן באזורים הגובלים אתם. התפתחות זו עלולה לשמש ראשיתה של תגובת שרשרת אשר תייקר את מחירי הקרקע והדירות בעיר על כל תופעות הלוואי השליליות הכרוכות בכך. קיימת גם הסכנה שבעלי האדמות החקלאיות יזניחו את העיבוד החקלאי, וישקיעו מאמצים למכירת האדמות האלו במחיר גבוה יחסית לצרכי שימושים עירוניים. המשק עלול, איפוא, להפסיד עתודות ניכרות של קרקע חקלאית (ובמיוחד אדמות של מטעי הדרים המצויות בתחומיהן של ערים רבות), מבלי שתהיה הצדקה לכך.

יש איפוא לדאוג לכך שתהליך הפיכתה של הקרקע החקלאית לקרקע עירונית —

במידה שהינו חיוני להתפתחות הערים — יתנהל בצורה מבוקרת ובמסגרת תכנון אורבני לטווח ארוך. כבסיס לתכנון זה ישמשו סקרים מקיפים ואיסוף מידע מסועף. בראש ובראשונה יש לבדוק שימושי קרקע בכל עיר ואזור. אם יתברר, כי עתודות הקרקע הפנוייה אינן עונות על צרכיה של אותה העיר למשך 10—15 השנים הקרובות יש אז לנקוט צעדים לעידוד התהליך של שינויי ייעוד הקרקע מחקלאית לשימושים עירוניים. מן הראוי גם שעל יסוד סקרים ומידע אלה תסומן מפת-קרקעות מפורטת, אשר תצביע הן על הרזרבות הקיימות של קרקע והן על האתרים שבהם רצוי וחיוני להגדיל את הרזרבות הקרקעיות. בו בזמן מהראוי הוא שהרשויות הממלכתיות יקימו „קרן לרזרבות קרקעיות", אשר תדאג ליצירת מלאי קרקעות מתאים ולהבטחת אספקה של קרקע בהתאם לצרכי הפיתוח העירוני. קרן זו תוכל לפעול בכמה דרכים:

ראשית, תוכל היא לנקוט דרך של פדיון זכויות של חוכרים המחזיקים בקרקע חקלאית שבידי מינהל מקרקעי ישראל. לצורך הפדיון הזה יש כמובן להציע תמריץ לחוכרים. יש הסבורים, כי יהא זה תמריץ נאות אם יקבל החוכר נוסף על ערכה החקלאי של הקרקע גם 15% לבניה עירונית.

פעולה זו של פדיון זכויות יכולה להתבצע ע"י עסקה על בסיס חוזה משולש, שבו יטלו חלק מינהל מקרקעי ישראל, החוכר והיוזם, המבקש להשתמש בקרקע ליעדים שונים.

שנית, המינהל יבטל חוזים של חכירת קרקע חקלאית במקרה, שהחוכרים לא עמדו בהתחיבויותיהם ולא עבדו את הקרקע.

שלישית, ניתן להפקיע קרקעות חקלאיות, במיוחד קרקע חיונית לצרכי ציבור. כמובן שקיימות בעיות שדורשות פתרון. יש לקבל החלטות ביחס לגובה ולבסיס של התשלום לחוכרים בכל מקרה. קיימת בין השאר גם השאלה כי ישלם מסי השבחה במקרה של המרת היעוד של קרקע חקלאית לעירונית.

תפקידו של מינהל מקרקעי ישראל

תפקיד חשוב בתהליך המרת יעודי קרקע נועד למינהל מקרקעי ישראל, מאחר שבידיו מרבית הקרקעות במדינה, ובכלל זה מרבית האדמות החקלאיות.

בשנת 1971/72 הגיע ההיקף של האדמות החקלאיות המוחכרות ע"י מינהל מקרקעי ישראל לכ-3,800 אלף דונם. מזה כ-2,200 דונם במסגרת חוזי נחלות.

יצויין כי המינהל קבע שורת כללים למקרה של שינוי ייעודה של הקרקע, ובין השאר גם למקרה של המרת ייעוד מחקלאות לשימושים עירוניים. וכך קובעת החלטתה של מועצת מקרקעי ישראל מנובמבר 1966, כי המועצה תמנה וועדה, מבין חבריה או מבין אחרים, אשר בפניה „תובא ע"י מנהל המינהל, לדיון ולהחלטה, כל הצעה להפסקת חוזה חכירה לקרקע חקלאית שהוחכרה לזמן ארוך, כולל סדרי הפסקת החכירה מחמת שינוי ייעודה של הקרקע (ההדגשה שלנו — המחברים) ועתוייה של ההפסקה". יצויין כי המחכיר רשאי להפסיק את תקופת החכירה ע"י הודעה של שנה אחת מראש. יש כמובן לשלם פיצויים לחוכר במקרה זה של הפסקת החכירה ולשם כך קובעת ההחלטה כדלקמן:

„הוחכרה קרקע חקלאית לזמן ארוך ותוך תקופת החכירה בוטלה זכותו של החוכר בעקבות שינוי בייעודה של הקרקע, או מחמת סיבה אחרת שאינה תלויה בחוכר ושלא

היה באפשרותו למונעה, יהיה החוכר זכאי לפיצוי מאת המינהל עבור זכויות החכירה במקרקעין האמורים ובהתחשב עם אותם ,מיתקנים' שהתקין במקרקעין ושלא הוצאו על ידו מהמקרקעין. שיעור שווי הזכויות אשר היו מגיעים לבעל-הזכות כאמור ייקבע ע"י ,ועדת פיצויים'... שר החקלאות ימנה וועדת פיצויים של שלושה חברים — ביניהם היושב-ראש שאינו עובד מדינה ושמאי שיוצע ע"י מנהל אגף שומת המקרקעין ממשרד-המשפטים — שתיקבע את שיעור הפיצויים — רואה עצמו נפגע אדם ע"י החלטות ,וועדת הפיצויים' זכאי הוא לערער על קביעתה בפני בית-משפט".

ההמרה בסוגים שונים של חוזי חכירה

בעיית ההמרה מקרקע חקלאית לעירונית שונה בהתאם לסוגים השונים של חוזי חכירה וכדי לעמוד על שוני זה, בדקנו 11 סוגים של חוזי חכירה על קרקע לאומית:

א. חוזה חכירה משולש בין הקק"ל, החוכר — תושב המושב ובין ועד המושב (משנת 1938).
ב. חוזה חכירה חקלאית בין הקק"ל ותושבי המושב באופן ישיר (מחודש יוני 1938).
ג. חוזה חכירה חקלאי עם המושב על שטח משותף — בין חקלאי המושב והחוכר (מחודש אוקטובר 1938).
ד. חוזה חכירה חקלאי בין הקק"ל וקיבוץ (קבוצה) (מחודש יוני 1938).
ה. חוזה חכירה שיכון חקלאי בין קק"ל ותושבי המושב באופן ישיר (מחודש אוגוסט 1946).
ו. חוזה חכירה, משק חקלאי, בין מינהל מקרקעי ישראל — בשם רשות הפיתוח, מדינת ישראל וקק"ל — לבין החוכר (מנובמבר 1963).
ז. חוזה חכירה, משק חקלאי, בין מינהל מקרקעי ישראל, בשם רשות הפיתוח מדינת ישראל וקק"ל — לבין החוכר (ללא תאריך).
ח. חוזה נחלות ל-3 שנים, משולש עם הסוכנות היהודית והמשק — אגודה שיתופית בע"מ.
ט. חוזה החכרה למשק חקלאי (משך עזר) (משנת 1969).
י. חוזה חכירה, מטעים, בין מינהל מקרקעי ישראל — בשם רשות הפיתוח, מדינת ישראל וקק"ל — לבין החוכר (קודם).
יא. חוזה חכירה, מטעים, בין המינהל בשם רשות הפיתוח, מדינת ישראל וקק"ל — לבין החוכר (1969).

המימצאים של הבדיקה לגבי סוגי חוזים אלה היו כדלקמן: לגבי סוג החוזים א' מתברר כי במקרה והקק"ל תמצא לנחוץ, מטעמים ציבוריים, לשנות את זכות החכירה החקלאית לחכירה עירונית רשאית היא לבטל את החוזה הנוכחי ולהשיב את הנחלה אליה. על החלטה זו של הקק"ל רשאי החוכר לערער בפני „ועדת המשק" שהחלטתה סופית. יצויין כי לחוכר ניתנת האפשרות לבחור באופן אלטרנטיבי בין קבלת זכות חכירה עירונית על אחת מהנחלות העירוניות, שהקק"ל תיצור על הנחלה שהושבה, לבין פיצוי כספי, עבור בנינים, מטעים והשבחות שהם תוצאות עבודת החוכר והשקעותיו, הנמצאים בחלק הנחלה השב אל הקרן.

במקרה שינוי ייעוד לפי סוגי החוזים ב' עד ה', הזכויות של החוכר זהות לאותן שבסוג החוזים א', אלא שבמקרים אלה אין אלטרנטיביות, והחוכר זכאי הן לפיצוי והן לקבלת זכות חכירה עירונית.

באשר לסוגי החוזים ו׳, ז׳ וט׳, הרי במקרה של שינוי ייעוד הקרקע ע״י הרשויות המוסמכות, רשאי המחכיר להביא לידי סיום מוקדם של תקופת החכירה על־ידי הודעה של שנה מראש. החוכר זכאי בסוג החוזה ו׳ לפיצויים עבור הנחלה (או החלק ממנה) לפי מצבה ביום סיום החכירה, ולמעט ערך הקרקע. בהיעדר הסכם ביחס לסכום הפיצויים. הוא ייקבע ע״י המעריך הממשלתי, שהחלטתו סופית. בסוג ז׳ וט׳ ייקבעו הפיצויים כאמור לעיל אך לרבות ערך הקרקע, ולפי ערכו של המוחכר לפני שינוי הייעוד או אפשרויות הניצול. בהעדר הסכם ביחס לסכום הפיצויים, ייקבע סכומם במקרה זה ע״י ועדת הפיצויים, שתמונה ע״י שר החקלאות.

ולבסוף, באשר לסוג החוזים ח׳ חייב החוכר במקרה שנוי הייעוד לפנות את הנחלה, אך תמורת זאת יהיה זכאי לקבל חזרה מהמחכיר, במקרה וסיום החוזה יחול לפני הורדת היבול, כל סכום ששלם כדמי חכירה. כמו כן, יהיה זכאי לפרק ולהוציא כל מתקן, שיפור עבודה, סדור והשגחה אחרת שהכניס בנחלה ושאינו צמוד לקרקע, וכן פיצוי כפי ששר החקלאות (או מי שימונה על ידו) ימצא לנכון עבור השקעותיו ועבודתו.

מסתבר כי כבר היום קיימת מערכת מסועפת למדי של תקנות למקרה של המרת הייעוד של קרקע בבעלות לאומית מחקלאית לעירונית. אך את המערכת הזו יש לפתח ולהשלים בהתאם לצרכים ולבעיות שיצמחו ויתעוררו על רקע תהליכי העיור הנמרצים במשק הארץ כיום.

אהרון פרבר

דרכים לחיסול משכנות העוני

(מתוך הרצאתו של מר פרבר בדיון שהוקדש לבעיות של משכנות עוני. תמצית מדברי המשתתפים בויכוח תובא בחוברת הבאה).

דברי מתבססים על נסיוני בתור מנהל החברה לשיקום משכנות עוני בתחום תל-אביב. תל-אביב ברוכה לדאבוננו במשכנות עוני ולפי הסקרים שבידינו מתרכזים בת"א כ-40% מכלל האוכלוסיה של אזורי שיקום בישראל. בת"א ישנם כמה סוגים של משכנות עוני: קודם כל, משכנות עוני שהם בבעלות המדינה, דהיינו הרכוש הנטוש. סוג שני הן שכונות שהוקמו בתור שכונות „כאפ" בשלבים הראשונים של ההתיישבות בתל-אביב — שכונת-התקוה, שבזי וחלק משכונת שפירא. הבעיות אינן זהות בכל המקומות. בנורדיה למשל מתבצע תהליך בריא ורצוי של שיקום עירוני: מחירי הקרקע בשכונה זו, הנמצאת באתר מרכזי בעיר, עלו במידה שיש בה כדי להעניק פיצוי גדול לקבלנים ולאפשר להם לפנות את האנשים המתגוררים בשכונה. לעומת זאת הבעיה בפריפריה קשה הרבה יותר.

ערבוב מושגים

קיים אצלנו ערבוב בין שני מושגים: המושג של שיקום עירוני מזה ושל פינוי משכנות עוני מזה. למעשה אלה הם שני דברים שונים, אם כי משולבים האחד בשני. בשיקום עירוני משמש הערך של הקרקע מקור לפיצויים לבעלים. ואילו כשמדובר בפינוי משפחות מתת-דיור במשכנות-עוני, תלויה הפעולה ברשות הממשלתית, אשר רק בעזרת סובסידיות יכולה לפצות את האנשים ולהעביר אותם לדיור נאות. העובדה שהמדינה הכירה בזכותו של כל עולה לקורת גג וכן התהליך של עליית רמת הדיור — עוררו הרגשת תסכול ותודעה של הפער החברתי אצל האוכלוסיה המתגוררת בפריפריה של תל-אביב.

פער חברתי הוא בדרך כלל ענין של הרגשה ונובע לאו דווקא מגורמים אובייקטיביים. יש בידינו סקר על שכונת התקוה המראה כי זוהי השכונה הפרובלמטית ביותר והנתונה ביותר למצב תסיסה, למרות שרמת הדיור בה עולה למשל על זו שבגבעת עליה. אלא ששכונת התקוה קרובה לאזורי בניה אינטנסיבית והאוכלוסיה הבאה מבחוץ לשכונה היא היא הגורם לפער. במלים אחרות, הפער הזה הוא במידה רבה בגדר הרגשה סובייקטיבית. עלי לציין כי אינני מתייחס לפער כלכלי, אלא לפער מבחינת תנאי הדיור.

כדי להתגבר על מכשולים אלה יש צורך באווירה של שיקום ובתחיקה מתאימה. הרשות חייבת גם להיות נכונה לפעול בדרך עקבית והחלטית. עד כה לא פעלנו במסגרת

ההכרזה של החוק. האתר הראשון שאנחנו מפנים הוא בכפר שלם. למעשה אנחנו מפנים אותו מזה עשר שנים, אבל עצם ההודעה של חברה ממשלתית על ביצוע פעולות שיקום באיזור מסויים היא בגדר אקט חוקי. זהו אקט שיש לו משמעות הן לגבי האוכלוסיה והן לגבי המסגרת המשקמת. הנסיון של עשר שנים בכפר שלם מראה שבאתר מסוג זה מתגוררים סוגי אוכלוסיה שונים: יש אוכלוסיה שאיננה מזדהה עם המקום ואי-ההתאמה בין המושגים שלה לגבי דיור לבין הדיון הקיים בפועל בולטת מאוד; ויש אוכלוסיה אחרת, הסבורה אמנם שתנאי הדיור פגומים, אך היא התאימה את שאיפותיה ליכולת הכלכלית שלה, למציאות. אין היא מוכנה לוותר הרבה לשם שיפור תנאי הדיור ומוטב לה לגור כפי שגרה.

הרכב האוכלוסיה

כשהתחלנו לפעול בכפר שלם, נקטנו בפעולות שונות על מנת להקל על האוכלוסיה את פינוי המקום; אך בו בזמן הפעלנו מאמצים על מנת שלא תצא דווקא האוכלוסיה המבוססת יותר מבחינה כלכלית. יש לציין כי באתר שיקום קיימת מעין חלוקה סכימטית של האוכלוסיה: קרוב לשליש — קשישים ובודדים; כשליש — משפחות בנות עד 6 נפשות; וכשליש — משפחות מרובות ילדים, עם יותר משש נפשות. גודל המשפחה הממוצע עולה על זה שבתל-אביב כולה ועל הממוצע הארצי ונע בין 4 ל-5 נפשות למשפחה. קו אופייני הוא שכ-50% מהאוכלוסיה הם ילדים עד גיל 18.

יש סכנה שאם לא ננקוט באמצעים נאותים, יתרוקן האתר לחלוטין מהאוכלוסיה הבריאה וישארו רק המשפחות הנחשלות ביותר. משום כך הנהגנו תנאי העברה מיוחדים לקשישים ולמשפחות גדולות. מתברר שבתום עשר שנים — לאחר שפנינו כ-1500 משפחות ונותרו כ-500 משפחות בלבד — נשאר הרכב האוכלוסיה באתר דומה פחות או יותר לזה שהיה בראשית הפעולה. זאת איננה רק תוצאה של יזמתנו, אלא גם תוצאה מכך שחלק מהאוכלוסיה אינו מוכן לוויתורים כדי לשפר את תנאי הדיור והוא איתן ברצונו להישאר בשכונה עד שהרשות תבוא אי-פעם ותעניק לו תמורה גבוהה מאוד עבור נכונותו לפנות את המקום. יש לציין כי על אף העובדה שכפר שלם הוכרז כאזור שיקום, בוצעו כל הפעולות שלנו על יסוד משא ומתן חופשי בין הצדדים.

שתי תקופות

ניתן להבחין בין שתי תקופות: התקופה עד 1968 והתקופה מ-1968 ועד היום. עד 1968 היו מחירי הדירות בארץ יציבים פחות או יותר. אך למן אותה שנה עלו המחירים במידה כזו שאפילו משפחה המשתכרת 700—800 ל"י לחודש מתקשה לעמוד בתשלומי החוב השוטפים שלה על חשבון הדירה. משום כך ההיסוסים של האוכלוסיה גדולים הרבה יותר כיום מאשר בעבר. אפשר לומר כי בתקופה שעד 1968, פתרנו בצורה הוגנת את בעית הדיור של האוכלוסיה. היו אמנם סכסוכים, אך הם נבעו בעיקר מגישה של קבוצת אנשים שרצתה להפיק רווחים יתרים. למעשה הצעות של דיור מצידנו או פיצוי בגובה דמי המפתח הראויים של הדירה, אפשרו למרבית האוכלוסיה לצאת מהמקום. היום כמעט ואין תזוזה. אחת הסיבות לכך היא המחסור בדירות. שהרי בתקופה שבה התחיל הגידול בעליה הופסקה כמעט הבניה לפינוי משכנות עוני. אך גם כשמציעים למשפחות דירות זולות בהרבה מאשר בשוק, ההיענות קטנה הרבה יותר מאשר בעבר. יתרה מזו, כיום עולה שוב הסיסמה של

דירה תמורת דירה. החוקים לטיפול בבעיות אלו יכולים להשיג מטרתם רק כאשר קיימת אווירה מתאימה.

המסגרת החוקית

גם כיום קיים חוק פינוי ובינוי. אלא שלחוק זה אין שיניים, כיוון שלא פורסמו התקנות הצריכות לקבוע מהו דיור פגום, את ערך המקרקעין, מה מגיע למשפחה ועוד. אך יש גם חוקים אחרים. קיים, למשל, חוק מקרקעי ישראל הקובע כי אם אושרה תכנית ע"י הועדה המחוזית, ניתן לפנות דייר ע"י הועדה של ועדה מקומית. אלא שאין נוהגים אצלנו בדרך זו, כיוון שהרשות אינה מוכנה כיום להתנגש עם האוכלוסיה. קיים כאן ניגוד מסויים בין הרצון לטפל בבינוי העיר לבין הנכונות למצות את הדין עם התושבים של אזורי השיקום. לדעתי נוצרה כיום אווירה של הפקרות ואף של גזל קרקעות. גזל קרקעות מתרחש מדי יום ביומו ואיש אינו מוכן להתמודד עם בעיה זאת. ברור שכשמשפחה עדה לכך שמישהו פולש לפתע לפרדס של מינהל מקרקעי ישראל, עוקר את העצים ומקים מפעל רשתות לצורך בניה — האם לא תפעל גם היא בניגוד לחוק, מה גם שכל מטרתה היא רק לשמור על הצריף העלוב שבידיה.

גזל קרקעות

למעשה אין היום שום פיקוח. אף אחד אינו מפקח על קרקעות המדינה וכל אדם פועל כרצונו. אביא דוגמה: היינו צריכים לפנות ביפו ג' אורווה שבנתה משפחה ערבית על שטח המיועד לבניה. הוצא פסק דין ורצינו לפנות את המשפחה (כיוון שבנו מעבר ל-4 הדונם שלהם) ואז החלו להתערב מצדדים שונים: יועץ ראש הממשלה לענינים ערביים, הועדה המוסלמית, ראש העיר וכו'. אחרי שנתיים של משא ומתן ומספר דחיות של תאריכי ההוצאה לפועל, הסכמנו לשלם 36 אלף לירות. ואז ראיתי במו עיני כיצד הם מפרקים את האורוות, אך מעבירים אותן למקום מרוחק משם ב-500 מטרים, לשטח המיועד לעתיד לתעלה של נתיבי אילון. לא ברור אמנם אם התעלה תיכרה או לא; זהו ענין לעוד 15 שנה. אך זו קרקע ששומרים עליה בתור אופציה לאפשרות של חפירת התעלה לצורך העברת עודפי המים מנתיבי אילון לים. פניתי איפוא למר ברוך אמיר, מנהל נתיבי אילון, אך הוא השיב: הקרקע אינה שלי, היא שייכת למינהל מקרקעי ישראל. פניתי למנהל המחוז של מינהל מקרקעי ישראל והודעתי לו כי עלו על הקרקע המיועדת לתעלה. הוא יעץ לפנות ל„עמידר". בסופו של דבר הלכתי עם הפקח של „עמידר" ופקח עירוני למשטרה. השארתי אותם במשטרה וזאת היתה טעות מצדי. כי לאחר שחזרתי נוכחתי שהאורוות קיימות והכל נשאר כפי שהיה.

אזכיר פרשה מענינת נוספת. התכוננו לצאת לבניה ביפו ג' והנה, על שטח המיועד בחלקו לכביש ולגן ילדים, ראיתי ערימה של צמיגים. פנינו לברר למי היא שייכת ובסופו של דבר מצאנו את האיש ופנינו למשטרה. הוא הלך והביא סוחרי צמיגים רציניים שהצהירו בשבועה אצל עו"ד קאזיס כי הם נמצאים במקום מזה שש שנים. למזלי נמצאו צילומי אויר מהשנים 1968 ו-1970 והוכחתי למשטרה שהדבר אינו נכון. בגיבוי המשטרה הוצאנו את כל הצמיגים למגרש מגודר אחר. ואז פנו בעלי הצמיגים לבג"ץ בענין התערבות המשטרה.

ברור כי הנושא של גזל קרקעות הוא נושא כאוב. קיימת היום אווירה שבה כל אחד יכול ליטול אדמה השייכת למדינה ולעשות בה כרצונו.

בניה בלתי־חוקית

בעיה נוספת היא הבניה הבלתי חוקית. גם כאן קיים חוק. שעה שדנו ברשות על החוק, הצעתי שתהיה פיסקה הקובעת: הוכרז אזור מסויים כאזור שיקום — הרי אסור לבנות עליו בלי רשיון. ואז העלו בפני את הטיעון כי אם הבניה היא, לדוגמה, בתוך החצר אין מה לעשות, שכן במקרה זה המשטרה איננה מתערבת. השטח הוא כביכול ברשות האיש ולעיריה יש עשרות אלפי פסקי דין להריסה ואין היא יכולה להתגבר על כך. כשאנחנו באים כבעלי הקרקע, עלינו להתחיל להגיש תביעות נגד בניה בלתי חוקית, בניה שאי אפשר לעצור אותה, כיוון שהיא צצה בן לילה. אין זה דבר שאתה רואה אותו בהתחלה בצורת חומרים. ועד שנערכות ההכנות עובר חודש ואתה יכול להוציא צו מניעה. הבניה הבלתי חוקית מתחילה בלילה ובבוקר קיים כבר מיבנה. וכשאנו מבצעים פסקי דין, נשמעות מחאות נגד הטרור-כביכול שחברת חלמיש מטילה על האוכלוסיה. אני חוזר איפוא ואומר: קיימים חוקים לא מעטים. השאלה היא אם אנחנו מוכנים למצות את הדין; שכן מיצוי הדין מביא אותנו להתנגשות עם האוכלוסיה.

הרגשת התושבים

נושא אחר הוא ההרגשה של התושבים בשטחים שבבעלות המדינה. באשר לשטחים שבבעלות פרטית, אנחנו רק בראשית הדרך והבעיות שונות לחלוטין. לאנשים המתגוררים במשכנות עוני על קרקע ציבורית יש הרגשה שהם הם הבעלים. אין להם כל תודעה שהם דיירים בלבד, שקיים בעל לנכסים, שיש לו מה לומר בענין. מקורה של ההרגשה פשוט למדי. דמי השכירות במקומות אלה הם כה נמוכים והגביה כל כך לקויה, עד שהדיירים מרגישים כאילו הדירה שייכת להם. אם אדם צריך לשלם עבור דירה של שני חדרים 15 ל״י, ולמעשה אינו משלם אף סכום פעוט זה, מובן שיש לו הרגשה שהוא הבעל. נסינו לפנות לכיוון מסויים, אלא שדרך זו תביא אותנו שוב להתנגשות עם האוכלוסיה ובמקרה זה ודאי כמעט שהגורם הפוליטי יתערב ויעכב את הפעולה.

יש אנשים שתפסו שטחי קרקע מסויימים שאינם כיום בשימוש, אך שעתידים אולי להיות שטחים לגידול ירקות. בחלק משטחים אלה גדלים עצים. ואולם, אין זו פרנסתם של אותם אנשים, ועל כל פנים הם לא שלמו אף אגורה עבורם. להיפך, חברת „חלמיש" נאלצה לשלם את מסי הרכוש על קרקעות אלה עד שהן עברו לידי המדינה. ההרגשה של היושבים על קרקע זו היא שזה רכושם. נסינו להידבר איתם ולפצות אותם בדרך הוגנת, אבל כל הנסיונות עלו בתוהו, כיוון שהם טוענים: רבותי, זוהי קרקע בבעלותנו. תעריכו את שוויה בתורת קרקע לבניה, שלמו לנו — ואז נפנה את המקום. לא היינו מוכנים להסכים לכך והגשנו תביעות לדמי שימוש. הדבר עורר אותם ויש לנו בענין זה פסקי דין מבתי דין מחוזיים. יש אפילו מי שערער והוצא פסק דין מטעם בית הדין העליון אשר פסק כי מגיעים לנו דמי שימוש. אבל השאלה שוב היא האם אנו מוכנים אמנם למצות את הדין.

לאחרונה התחלנו בפעולה בשכונת התקוה ויש לנו כבר סקר שהוכן ע״י צוות רב מקצועי. יש לי רושם שהמצב כאן יהיה שונה לגמרי. כיוון שקיימים בעלים פרטיים, תתעורר אולי התנגדות מצדם, אולם הדיירים עצמם מבקשים דירה רק בתנאים שהם יכולים לשאת, ומכל מקום לא בשכונת התקוה עצמה. מתעורר החשש שדווקא האוכלוסיה החזקה היא שתצא בשלב הראשון מהשכונה. וכיוון שאפשרויות התמרון שלנו, בצורת תוספת פיצויים למשפחות הנזקקות, מועטות, עלול להיווצר מצב שבו ישארו בשכונת התקוה בעיקר הקשישים והמשפחות הנחשלות יותר. עם זאת הסיכויים להימנע מסכנה זו

טובים יותר מאשר למשל בכפר שלם: אדם המשלם 150 ל״י בחודש לבעל בית פרטי עבור חדר עלוב יודע להעריך את העובדה שאנו נותנים לו דירה של 4 חדרים, בתשלומי משכנתא של לא יותר מ-150 ל״י בחודש. אך כשעוברים מדמי-שכירות של 15 ל״י לחודש ל-150 ל״י בחודש, יש כאן הרעת תנאים.

בזמנו, כשהייתי עדיין ב„עמידר״, הצעתי להעלות את דמי השכירות ומינהל מקרקעי ישראל תמך בכך. אך נראה שהרשות הפוליטית אינה מוכנה לנקוט בדרך זו, כי הדבר קשור במדד יוקר המחיה ובבעיות שונות אחרות. המצב היום הוא שתושביו של הדיור הפגום גרים בו כמעט חינם, וזאת לעומת דמי שכירות חדשיים של 300—400 ל״י בשוק החופשי. גם ברכוש שעליו חל החוק להגנת הדייר העולו דמי השכירות כבר פעמיים ועתה תבוא העלאה שלישית. לעומת זאת אין בכוונת מינהל מקרקעי ישראל להעלות השנה את דמי השיכרות.

פעלות הבינוי

עתה רוצה אני לטפל באספקט שני של פעולות החברה. פעולות אלה כוללות פינוי של האוכלוסיה מחד ומציאת פתרונות לאוכלוסיה, כולל בינוי, מאידך. החברה בנתה שיכונים, אך הנסיון הראשון היה בגדר קטסטרופה. הרכוש הוזנח והושחת ותוך 5 שנים הפכו השיכונים למשכנות עוני. הדבר בולט במיוחד בשני שיכונים גדולים: נוה שלם (בתוך כפר שלם) ויפו ג׳. בשני המקומות יש בעיות חברתיות שונות, אבל מבחינת הבינוי נעשתה בשני המקומות אותה טעות. המדובר קודם-כל בכך שהנורמות שנקבעו בראשית הפעולה היו נמוכות מדי. כאשר משפחה גדולה נכנסה איפוא לדירה קטנה לא היתה לה ברירה אלא להתפשט. הצעד הראשון היה השחתת החזיתות — פתיחת חלונות ותריסים וכיו״ב.

שנית, הרכוש המשותף כפי שנבנה ותוכנן אינו מתאים לאוכלוסיה זו. הארכיטקטים שלנו נוטים לדפוסים אחידים: דירות של 56 מ״ר, של 60 מ״ר, 80 מ״ר ועוד. אין חושבים מספיק היכן בונים דירות אלו או אחרות ועבור מי. ועוד, יש לדאוג גם לאינסטלציה מתאימה; לדוגמה, הניאגרה. מכשיר זה בנוי ל-10 משיכות בערך ליום. כשמשתמשים בה יותר, בפרט כשיש במשפחה נפשות רבות, היא מתקלקלת. במשך כשבע שנים התנהל ויכוח בקשר לצנורות ביוב: האם 6 צול או פחות מזה. משרד השיכון וגורמים אחרים התעקשו כי צנורות של 4 צול טובים בהחלט. התוצאה היא שכל השיכונים שנבנו עם צנורות של 4 צול מוצפים במי ביוב.. נכון אמנם שהאוכלוסיה אינה יודעת להשתמש בהם בצורה נכונה, אך הרי הרכב האוכלוסיה היה ידוע מראש. אין אצלנו מצב שאין יודעים עבור מי בונים. קבלן פרטי, למשל, אינו יודע מי יבוא ויקנה את הדירה. אבל במשכנות עוני, ידוע מראש מי יגור בדירות ועבור מי בונים. גם גודל המשפחה וגודל הדירה המתאימה לה ידועים מראש. אך כיוון שלא דאגו לתכנון, היתה השחתה של הרכוש.

התבררה גם עובדה נוספת, שהאוכלוסיה אינה מסוגלת להתארגן לצורך החזקתו של הרכוש המשותף. המושג של קנין בסוג אוכלוסיה זה אינו חל על חדר המדרגות; כיוון שחד המדרגות אינו שייך לאף אחד, אף אחד אינו מוכן ליטול עליו אחריות ולטפל בו.

קשיים חברתיים

מבחינה חברתית היתה תקלה רצינית בכפר שלם. אנחנו השארנו לתושבים אופציות פתוחות והיו רשאים לעבור לכל מקום שהם רוצים — בכפר שלם עצמו או מחוצה לו,

ליפו או למקום אחר. מה שקרה הוא שהתושבים מעוטי-האמצעים רצו לעבור לשיכון, בעוד שבעלי-אמצעים יצאו בכוחות עצמם וקנו דירות ביד אליהו ובצפון תל-אביב. נדמה לי שכ-900 משפחות, דהיינו כ60% מהאוכלוסיה, יצאו מהאתר. התוצאה היתה שבמקום נשאר בעיקר האלמנט הנחשל ביותר. יחסי השכנות הגרועים שהיו קיימים כבר בעבר הלכו והחמירו, ועובדה זו, בתוספת נורמות האיכלוס הנמוכות, יצרו במקום צפיפות חמורה, שחיקה, יחסי שכנות גרועים וכן תדמית גרועה של המקום בעיני התושבים.

בשנת 1967 התחלנו להבין מה קורה ופעלנו בכמה מישורים: ראשית, הפסקנו בכלל לבנות בכפר שלם עבור תושבי השכונה וכל השטחים הריקים יועדו לאיכלוס סוג אחר של אוכלוסיה: עולים, זוגות צעירים וכיו"ב. נכון אמנם שאוכלוסיה חדשה זו אינה ברמה הרבה יותר גבוהה מזו הקיימת היום בשכונה. לדאבוני, יסודות מבוססים אינם מוכנים לגור בקרבתם של עניים. אבל בכל זאת יש להניח כי אלמנט חדש ממקום אחר יביא לעלייה ברמה. בסופו של דבר מיועד האתר ל-13 אלף יחידות דיור. יהיה כאן מרכז משותף ובתי-ספר משותפים, וכל זה יביא ללימוד הדדי ולהשתלבות תרבותית..

שנית, הגדלנו את נורמות הדיור. לא הגדלנו אותן הרבה מעבר למה שהיה בעבר, אבל הדבר הוכיח את עצמו. אם בשעתו ניתנו לזוג צעיר דירות בגודל 56 ממ"ר, היום אנחנו נותנים 70 מ"ר. דירה בגודל זה מאפשרת לזוג צעיר להגיע למשפחה בת 5 נפשות (שני מבוגרים ו-3 ילדים), בלי שהצפיפות תהיה חמורה מדי. זאת עדיין צפיפות מעבר למקובל, אך היא סבירה למדי. למשפחות גדולות ממש נותנים כיום דירות של 90 מ"ר, עם 4 חדרים (3 חדרי שינה).

נוסף לכך, יצרנו טיפוסי דירות שונים, וגם על כך היה מאבק עם האדריכלים. אין זה נוח לבוא לאדריכלים ולתבוע שינויים. נקטנו גם בדרך הבאה: שיכנו בקומה אחת 3 משפחות: משפחה גדולה במחצית קומה אחת ושתי משפחות קטנות במחצית השניה. ועוד, אחת ההנחיות שלנו היתה לא לבנות בקומות קרקע, וכן הרחבנו את חדרי המדרגות.

החזקה משותפת של הרכוש

הפעולה החשובה אולי ביותר — וזהו לדעתי סוד ההצלחה שלנו — היא שהנהגנו בשכונה עבודה קהילתית, המכשירה את האוכלוסיה לכניסה לשיכון ונותנת לה הדרכה לגבי אופן המגורים בבית משותף. כמו כן אנו גוטלים על עצמנו את החזקת הרכוש המשותף בבתים למשך 10 שנים; זה כולל דאגה לנקיון חדרי המדרגות ולגינון, דאגה לתיקונים במערכת הביוב, לתיקון מרצפות, סיוד אחת לשנתיים בחדרי המדרגות וכל מה שדרוש לבית על מנת שתישמר צורתו הנאותה. הגענו כיום לכך שקיים שיכון עם אנטנה מרכזית אחת, בלי דודי שמש, בלי כביסה בחזיתות ועם צבע אחיד של מרפסות.

דן בן-אמוץ טען בהזדמנות מסויימת כי אחידות זו אינה רצויה. אך אנו סבורים אחרת. אנו דורשים שהצבע יהיה אחיד. אם מישהו מפר תקנה זו אנחנו מתרים בו ואם איננו מתקן אנחנו מורידים את הצבע על יסוד צו של בית המשפט. היה פעם שופט שרצה לראות את הדירות במו עיניו. הבאנו אותו למקום והוא אמנם נוכח כי אנו צודקים. יש גם פסקי דין שלפיהם הורדנו דודי שמש או תריסים שלא התאימו. בכל אופן, התוצאה היא כי שביעות הרצון של האנשים גדולה הרבה יותר מאשר במקומות אחרים. הדבר מתבטא גם במוראל של תשלומי המשכנתא. וזאת על אף העובדה שבדירות תראשונות המשכנתא היתה של 35—50 ל"י לחודש בעוד שכיום משלמים 150 ל"י לחודש. כמעט שאין בשכונות אלו פיגורים בתשלומים.

דחיפותה של הבעיה

ועתה לבעיה האחרונה. אנחנו שנינו למעשה את האופי של החברה לחיסול משכנות עוני בתל-אביב. בזמנו הגבלנו עצמנו לשיקום אתרים מרוכזים. כיום אנחנו פתוחים לטפל בכל משפחה שגרה בדיור תת-סטנדרטי. לפי הערכתנו יש בתל-אביב כ-5,000 משפחות שגרות בצפיפות של למעלה מ-5 נפשות לחדר. ושוב, אנו פועלים היום לא בזכות החוק, אלא בדרך של הידברות עם האוכלוסיה; וזאת כדי לפתור את הבעיות ולא להנציחן. אמנם החוק לפינוי ולבינוי מאפשר לנו להכריז גם על בית בודד כעל אתר שיקום, אך מאחר שאין אפשרות למצות את הדין על בסיס חוק זה, אנו פועלים בדרך של משא ומתן והתרוצצויות. ובכך יש כדי להכביד.

אנו סבורים כי במסגרת תכנית החומש של הממשלה נוכל למצוא פתרון לבעייתן של 5,000—8,000 משפחות המתגוררות במשכנות עוני. אך מה יהיה גורלה של האוכלוסיה שאינה נכללת בתכנית החומש? בקבוצה אחרונה זו כלולים למשל, כ-700 ראשי משפחה נשים בשכונת התקוה: נשים בודדות עם ילדים ללא בעלים (אלמנות, נשים עזובות, נשים לא נשואות ועוד). כלולים בה גם הקשישים המתגוררים בשכירות חודשית, לעתים גם בכוכים. אם לא יהיה מנוס, ניאלץ אולי להיזקק למכניציות תקציביות. ועל כל פנים הבעיה תלווה אותנו במשך תקופה ארוכה.

אני סבור כי בתחום הבניה חלו אצלנו שיפורים. לעומת זאת בעיית הפינוי נכנסה למבוי סתום, כיוון שלא יתכן פינוי ללא סובסידיות גדולות לשם הוזלת הבניה או דמי השכירות. האוכלוסיה הזאת איננה יכולה בשום פנים ואופן לצאת בכוחות עצמה לדיור שלה. וגם עידוד בדרך הלוואות ומענקים לא יעזרו כאן. זאת היא אוכלוסיה הנמנית על שכבות שונות לחלוטין מהממוצע בחברה הישראלית. ואם המדינה הגיעה למסקנה שיש לפעול למען שיקום משכנות העוני, עליה להתגבר על המכשול הנפשי שיסודו ברתיעה מהתנגשות עם האוכלוסיה המרחיקה לכת בתביעותיה ואינה מוכנה להסתפק בתנאים סבירים. יש צורך בפעולה דחופה, שכן בתל-אביב מתמעטים שטחי הקרקע לבניה, ואני חושש כי תוך 5 שנים לא תהיה כמעט אפשרות של בנייה. אם לא יגשו היום לתכנון, הרי גם בסביבת תל-אביב כמעט שלא תהיה כבר קרקע לבנייה.

ברחבי תבל

ועידת שטוקהולם לבעיות איכות הסביבה

הועידה העולמית הראשונה לאקולוגיה, אשר התכנסה בשטוקהולם בין ה־5 וה־16 ביוני 1972 בסיסמא "עולם אחד", אשרה תכנית פעולה בנושאי הסביבה והאקולוגיה. במסגרת תכנית זו נכללו 109 המלצות שתכליתן להדריך ממשלות וארגונים בינלאומיים בפעולותיהם לשימור ולשיפור איכות הסביבה בה חי האדם בעולמנו. נציגי המדינות המשתתפות תמכו בהפעלת יחידה מתאמת לעניני אקולוגיה במסגרת "ארגון האומות המאוחדות" ובהקמת "קרן לבעיות הסביבה". הועידה פירסמה הצהרה בת 26 סעיפים שמטרתם "להדריך את עמי העולם בשימור ובשיפור סביבת האדם". המלצות הועידה הובאו לפני המליאה של עצרת האו"מ בכינוסה העשרים ושביעי אשר יתקיים בספטמבר 1972.

המזכיר הכללי של הועידה, מר מוריס סטרונג מקנדה, נשא את הרצאת הנעילה בה הצהיר, כי הועידה עשתה את "הצעדים הראשונים במסע חדש, הנושא עמו תקוה לעתיד האנושות". הוא ציין כי תפקידה החשוב ביותר של ועידת שטוקהולם היה "להגיע להחלטות פוליטיות, אשר יניעו את חבר העמים לפעול לפעול ביחד בצורה התואמת את התלות ההדדית הפיסית של חלקי האדמה".

תכנית הפעולה

תכנית הפעולה אשר אושרה ע"י הועידה מורכבת כאמור מ־109 המלצות. היא דנה באמצעים להגבלת הניגוע מחמרי זיהום מעשה ידי אדם; לניהול מתאים של ניצול מקורות הטבע; לשיפור המצב בערים ובמקומות יישוב אחרים; וכן להידוק דרכי שיתוף הפעולה בין העמים. שלושת חלקי תכנית הפעולה הם: (א) הקמה והפעלה של מערך כלל עולמי לבדיקה ולמדידה של בעיות סביבתיות בעלות חשיבות בינלאומית. מערך זה יקרא בשם "משמר הארץ" (Earth Watch) ותפקידו יהיה להזהיר בעוד מועד נגד משברים צפויים בשטח האקולוגי; (ב) ניהול שיטתי של הלחימה במפגעי הסביבה תוך ניצול אמצעי חינוך, הדרכה והסברה לציבור; (ג) סדורי מימון.

לצורך התאום בנושאים אלה הקימה הועידה מזכירות לבעיות הסביבה, אשר תפקידה לרכז ולתאם את כל הפעילות בנושאי האקולוגיה השונים, כולל ניהול הקרן לבעיות הסביבה. המנהל של מזכירות זו יוצע ע"י המזכיר הכללי של האו"ם וייבחר ע"י מליאת העצרת. נוסף

לכך המליצה הועידה להקים "מועצת ממשלות לתכניות סביבתיות בהשתתפות 54 חברות. מועצה זו, אשר חבריה ייבחרו כל שלוש שנים ע"י מליאת עצרת האו"ם, תהיה הגוף המתאם לצורך שיתוף פעולה בינלאומי בבעיות האקולוגיה. עבודת המועצה תבדוק ותבחן לעתים מזומנות ע"י המועצה הכלכלית והחברתית וכן ע"י מליאת העצרת.

הצהרה על סביבת האדם

הצהרה זו על סביבת האדם, אשר נתקבלה ע"י הועידה מתייחסת, בין היתר, לעיור ולפיתוח מקומות יישוב וניתן לה השם: "הסכם פוליטי בינלאומי ראשון על עקרונות שימור ושיפור מגורי האדם". בנוסח הסופי של ההצהרה, הכוללת הקדמה ו־25 סעיפים, הגנת הסביבה ושיפורה נושאת את ה"יעד ההכרחי למין האנושי", אליו יש לחתור בד בבד עם פיתוח הכלכלה, החברה ושלום העולם. סעיפיה העקריים של ההצהרה הם כלהלן:

(א) מן הראוי שהאומות במדיניותן האקולוגית, תעשינה להגברת יכולת קידומם של עמים מתפתחים ולהשגת תנאי חיים משופרים לכל. רצוי כי כל המדינות והארגונים הבינלאומיים יפעלו להשגת הסכמים בדבר הספקת האמצעים הדרושים להתמודדות עם התוצאות הכלכליות האפשריות של יישום עקרונות הטיפול בסביבה.

(ב) כדי להגיע להישגים טובים בשיפור הסביבה בארצות מתפתחות, מן הראוי שיונהג בהן מראש שכר הוגן לעובדים וייוצבו מחירי מצרכים וחמרי הגלם החיוניים. עקרונות כלכליים בסיסיים חשובים לטיפול בבעיות הסביבה לא פחות מתהליכים אקולוגיים.

(ג) לצורך שימור ושיפור הסביבה יש להבטיח מקורות מימון מתאימים. במיוחד יש לשים לב לצרכיהן של מדינות מתפתחות ולתוספת העלות הנדרשת למפעלי פיתוח בהן, שעה שמבקשים לכלול בתכנונן אמצעים אקולוגיים.

(ד) מן הראוי שהארצות השונות יאמצו לעצמן גישה כוללנית לתכנון נושאי הפיתוח בהן, כדי לודא שהפיתוח לא יתנגש בצורך לשמר ולשפר את הסביבה. אין ספק שהתכנון עצמו הוא אמצעי יעיל וחיוני למטרה זו.

ניהול ישובי אדם

הועידה המליצה בפני הממשלות והמזכיר הכללי של האו"ם כי יעשו להקמת קרן או מוסדות פיננסיים בינלאומיים, שתפקידם העיקרי יהיה לספק הון ראשוני וסיוע טכני לביצוע תכניות לאומיות לשיכון ולהקמת יישובים. בהמלצותיה בקשה גם הועידה כי הגופים הבינלאומיים הקיימים כיום בתחום סיוע טכני יתנו עדיפות גבוהה לעזרה בתכנון פיסי (במיוחד בשכונות עוני ואזורי שיקום) וכן באספקת שירותים קהילתיים חיוניים.

המזכיר הכללי של האו"ם נתבקש להכין תכניות סיוע למדינות לצורך־שיפור תנאי הקיום בישובים קיימים, ובמיוחד באזורי שיקום עירוניים. הוצע כי מרכזים אזוריים יטלו על עצמם, בהתאם לתכניות אלו, את נושאי ההדרכה, המחקר, חילופי המידע, המימון והסיוע הטכני.

נוסף לכך המליצה הוועידה על

קביעת אזורים בטווח שונה למן גוש בתים עירוני ועד למחוזות שלמים — לשם יישום תכניות שיפור סביבתי לזמן ארוך. תכניות הפיתוח והלקחים שיופקו מביצוען יועמדו לרשות אומות אחרות, המבקשות לבצע פרויקטים דומים. הצעתה של קנדה בדבר ארגון מיפגש בחסות האו"ם על הנושא "ישובי אדם נסיוניים" זכתה לתמיכת הועידה. המלצה נוספת של הועידה היתה, כי במקרים שתכניות אקולוגיות יתפרשו מעבר לגבולותיה של מדינה מסויימת, היא תדון עם שכנותיה לגבי תאום הפרויקטים.

חקר עדיפויות בשיכון, בניה ותכנון

הועידה הציעה מספר נושאים למחקר והעניקה להם עדיפות. אלה הם הנושאים: מדיניות ושיטות לפיתוח סביבתי נרחב; שיטות להערכת צרכי שיכון ותכניות ביצוע לסיפוקם; קביעת אינדיקטורים לצפיפות הדיור ואיכותו; חקר הגורמים לתנועת אוכלוסין; טכנולוגיה ונוהלים להקמתם היעילה והמהיר של בתים; שיטות אלטרנטיביות להתמודדות עם צרכי התחבורה העירונית; ולבסוף חקר הלחצים הפיסיים והנפשיים של חיי העיר.

בהמלצות אחרות הודגש הצורך הדחוף להדריך ולאמן את כל הנוגעים לתכנון וניהול ישובי אדם. הדרכה זו תינתן בראש ובראשונה לקבוצות הבאות: עובדי מדינה ורשויות ברמות בינוניות, אשר יוכלו להדריך עובדים אחרים; מומחים לתכנון סביבתי ופיתוח אזורים כפריים; מדריכים לפיתוח מרכזים קהילתיים ולתכניות עזרה עצמית בקבוצות ההכנסה הנמוכות; מומחי הסביבה במקומות עבודה, מתכננים ואנשי ארגון לתחבורה.

מישיבות המליאה

בשעה ששלוש ועדות עיקריות מעבדות את פרטי ההמלצות, נמשכו הדיונים בישיבות המליאה, בהן הציגו ממשלות וארגונים שונים את עמדותיהם.

נציגי ארצות מתפתחות הסבו אַת תשומת ליבם של באי הועידה לכך כי לגבי שני שלישים מאוכלוסית העולם, תושבי הארצות המתפתחות, ה"סביבה" הוא עוני, תת־תזונה, בערוּת וניוון. הם ציינו, כי המשימה הדחופה של האנושות היא פתרון בעיות אלו. רבים הדגישו, כי כדי להימנע מהשגיאות שנעשו בארצות המתועשות, יש לשלב שיקולים אקולוגיים בתוך תכניות הפיתוח לזמן ארוך.

(מתוך הפרסום Human Settelments, המופיע מטעם המרכז לדיור, בניה ותכנון של האגף לענינים כלכליים וחברתיים של האו"ם, כרך 2, מס. 3, עמ' 41—44. יולי 1972).

מדיוני הוועידה לבעיות שיכון, בניה ותכנון בג׳נבה

בג׳נבה התקיימה מה־2 ועד ה־5 למאי 1972 ועידה לבעיות שיכון, בניה ותכנון. בוועידה זו, שכונסה ביוזמת צוות העבודה של הוועדה לבעיות שיכון, בניה ותכנון שליד הוועדה הכלכלית לאירופה, השתתפו נציגים מ־17 מדינות חברות. נוסף להם השתתפו נציגי ארגונים מקצועיים ומוסדות לא־ממשלתיים וכן אנשי מזכירות הועד המרכזי של הרעדים האירופיים.

הדיונים בוועידה התייחסו להתקדמות בביצוע התכניות השונות של הגופים הכפופים לועדה הכלכלית לאירופה לבעיות שיכון, בניה ותכנון. הם התייחסו לעדיפויות שנקבעו ל־1972/73 וכן העדיפויות לטווח ארוך, מ־1973 עד 1977. כן נסקרו ההחלטות של הועד בישיבתו האחרונה, בהן נתבקשו צוותות העבודה, בין היתר, לשים את הדגש בפעילותן על בעיות איכות הסביבה.

שיכון: צרכים וביקוש

בועידה נידונה ההתקדמות שהושגה עד כה בנושא של הערכת צרכי השיכון והביקוש לו וכן המתודולוגיה של הערכה זו. סוכם כי בדו״ח הסופי יהיה ביטוי כספי לכך. יהיה זה תרגום של הדרישה ביחידות פיסיות שאליהן הגיע צוות העבודה. נושאים נוספים שייכללו בדו״ח הם: יכולתה של תעשית הבניה להתמודד עם הצרכים והביקוש לדיור וכן מקורמם של צרכי השיכון בכלכלה הלאומית.

התברר כי הנתונים שנתקבלו במסגרת מפקדי הדיור אשר נערכו בארצות שונות בשנת 1970, נעדרים מכנה משותף. על כן החליט צוות השיכון, שלא להתבסס על מפקד זה לצורך הערכתם של צרכי השיכון לעתיד.

מימון השיכון

לבאי הועידה נמסר דו״ח על דיוני צוות המומחים למימון השיכון בפגישתם השניה שנערכה בינואר 1972. חומר רב הוגש באותה פגישה לגבי מנגנוני המימון לשיכון בארצות השונות. מחומר זה התברר, כי פתרון בעיות המימון תלוי בעיקר בבעיות ספציפיות של מימון השיכון בארצות מזרח ומערב אירופה. חמישה נושאים עיקריים הוצעו לדיון בסמינר זה: (א) מגמות עקריות במימון השיכון; (ב) עלות השיכון וההכנסות הנובעות ממנו; (ג) אמצעי עידוד לגיוס כספי חסכונות לשיכון; (ד) שיטת סובסידיות לבודדים; (ה) התאמת המימון להישגי הביצוע של תכניות שיכון.

החזקה, ניהול ומודרניזציה

גרמניה המערבית, הונגריה, פולין וברית המועצות גילו התעניינות מיוחדת בעבודת המומחים בנושאי החזקה, ניהול ומודרניזציה של שיכונים. הנציג ההונגרי העביר למשתתפים הצעות ראשוניות לתכנית עבודה. כן נמסר כי הועדה המתמדת הבינלאומית לשיכון סוציאלי, המסונפת לפדרציה הבינלאומית לשיכון ותכנון, עומדת לפרסם דין וחשבון

על ניהול והחזקה של שיכונים.

בפגישת צוות המומחים, שנתקיימה בג'נבה בחודש מרץ (27 עד 29 בו), 1972 בנושא החזקה ומודרניזציה של בתים, סוכם בדבר יישום שיטות "עלות כוללת" בביצוע עבודות. לצורך היישום הוסכם גם על ביצוע מעקב אשר יכלול, בין היתר, נתוני עלות לגבי מרכיבים שונים של הבניה וכן על הזמנת רשימת ביקורת לגבי מרכיבי בנינים.

תכנון פרספקטיבי של סקטור הבניה

סיכומים והמלצות מסימפוזיון שנערך בנושא הנ"ל בג'נבה באפריל, 1972, דנים בשלושה נושאים עקריים: עקרונות לתכנון פרספקטיבי בסקטור הבניה, הערכת הביקוש לבניה בארצות השונות; וכן תכנון כושר הייצור של תעשיית הבניה. נציגות דנמרק נטלה על עצמה הכנת דו"ח מגובש שיכיל נוסח מעודכן של הדו"ח העיקרי ושל הדוחו"ת הנפרדים של כל ארץ.

(מתוך כתב העת Human Settelments, כרך 2, מס. 3, עמ' 45—46, יולי 1972).

תהליכי האורבניזציה ברחבי תבל

התחזיות לגבי גידולה העתיד של האוכלוסיה בארצות השונות מראות, כי בין 1970 ושנת 2000 תוכפל כמעט אוכלוסית העולם; ושמחצית לערך מאוכלוסיה זו תתגורר בסוף תקופה זו בערים. באזורים מתועשים יש לצפות לעליית חלקה של האוכלוסיה העירונית מ־66% ל־81%; בעוד שהתחזית לאזורית מתפתחים מצביעה על עליה במשקל העיר מ־25% ל־43%. במספרים מוחלטים תגדל אוכלוסית הערים בארצות מתפתחות מ־600 מיליון תושבים ל־2100 מיליון והיא תהיה בשנת 2000 גדולה פי שניים מאוכלוסית הערים בארצות המפותחות.

חשוב לציין בהקשר זה כי ממדי הערים גדלו במידה עצומה בעת החדשה, ובפרט במשך המאה העשרים. בשנת 1899 הוגדרה עיר בת 100,000 תושבים או יותר כ"עיר 100,000 תושבים אינן נחשבות כערים גדולות במיוחד, להוציא באזורים דלילים. עובדה היא כי בשנת 1970 נמצאו ברחבי העולם 174 ערים בעלות מיליון תושבים ומעלה; וכן יותר מ־50 ערים עם אוכלוסיה של לפחות 2.5 מיליון כל אחת.

גידול מהיר של הערים בארצות מתפתחות

גידולה חסר התקדים של האוכלוסיה העירונית בארצות מתפתחות הביא לצמיחתן המפתיעה של ערים גדולות שם. בדיקת התפתחותן של ערים בנות 500,000 תושבים ומעלה הצביעה על עליית חלקן של ערים אלו בארצות המתפתחות מ־20% של כלל האוכלוסיה ב־1920 ל־43% ב־1960, בעוד שבארצות המפותחות היה הגידול זעום מאוד (מ־47% ל־49%).

יש לצפות לגידול במספר הערים הגדולות עקב גידול האוכלוסיה. כמו כן, אם תמשכנה המגמות הנוכחיות צפוי גידול בממדים הפיזיים של הערים הגדולות. המגמות מצביעות

גם על גידולים של אגרגטים עירו־ניים גדולים, עקב צמיחתן של ערים קטנות סביב הערים הגדולות בתוך אזורי תעשיה או מגורים יש המ־ציינים כי התעשיות שהתפתחו ב־כמה ערים קטנות אלו הן מהמת־קדמות יותר. תעשיות אלו עזבו את הערים הגדולות מאחר שלא היו תלויות יותר במשאבים הכלכליים המצויים בערים, והן הגדילו את תפוקתן במדה כזו שנזקקו למרחבי בניה גדולים יותר במחירי הקר־קע הנמוכים יחסית בפריפריה.

ריכוז של התמחויות שונות לפי אזורים בתחומה של העיר הגדולה מביא להחרפתה של בעית התחבורה הציבורית. מאחר שכיום כל פרט נזקק כמעט מדי־יום לכל השרותים — תעסוקה, מגורים, ומסחר, הצו־רך לנסוע למרחקים, מלבד היותו יקר וקשה, דורש השקעות גדולות בדרכים ראשיות ובכלי תחבורה צבו־ריים.

כך מתפשטים הגודל והעצמה של ההשפעה העירונית הרחק מעבר לתחומיהם של הריכוזים העירוניים. המרחבים שבין כמה מהגדולים שב־מרכזים העירוניים מתמלאים בערים נלוות וישובים צפופים אחרים המה־ווים ביחד קונורבציות עירוניות. רי־כוזים עירוניים מסוג כזה טרם הוג־דרו כיחידות מנהליות פוליטיות בע־לות גבולות ברורים. הסטטיסטיק־אים, שניסו להעריך את מספר התו־שבים בריכוזים אלה השתמשו בק־ריטריונים שונים להגדרותיהם המ־בוססים לרוב על צפיפות התושבים.

הקונורבציות העירוניות הגדולות

בכמה מקומות התפשטו שטחים מטרופוליטניים האחד לעבר השני, ותוך כדי כך יצרו אזורים מגלופולי־טניים. בכל אחד משלושה האזורים מסוג זה מתקרבת האוכלוסיה כנר־אה ל־50 מיליון.

הריכוז רב הרושם "מגלופוליס טוקאידו", הכולל כמחצית אוכלו־סית יפן כולה, הנו מזוג של שלושת האזורים העירוניים הגדולים ביותר של יפן, טוקיו, אוסקה ונגויה. כזה הוא גם "מגלופוליס" החוף האטלנ־טי" בארה"ב, המשתרע מבוסטון דרך ניו־יורק, פילדלפיה ובלטימור עד לושינגטון.

ריכוז ענק שלישי, בעל צורה שונה אך ממדים דומים, נמצא באירופה סביב מוצאם של כמה נהרות: הריין, הרוהר, המאס, השלדה והתמזה. סביר לכלול בגבולותיו את כל בלגיה, מרבית שטחה של הולנד, חלק נכבד מגרמניה המערבית, חלקה הצפוני של צרפת ואולי דרום־מזרח אנגליה.

הנה כי כן, למן תחילת המאה חלה התפתחות בעולם, אשר בו ערים בנות מאה אלף איש כונו "ערים גדולות" עד להופעת מערכות עירוניות בעלות 50 מיליון תושבים ומעלה. כיום ממלאים האזורים העירוניים הענקיים תפקידים גדו־לים במיוחד בסחר הבינלאומי, בקי־דום התעשיה ובתאום המינהלי. כמובן שהופעתם של ריכוזי ענק אלו הולידה בעיות תכנון ללא תקדים. לאחר שהתפתח ריכוז ענק כגון זה אין כבר אפשרות לפזרו או לפצלו. יתירה מזו, מתפתחים בהתמדה רי־כוזים עירוניים ומטרופוליטניים חדשים, ואפשר להתנבא ללא כל חשש כי בעתיד הלא רחוק תתגורר מרבית האנושות בריכוזים מעין אלה.

אתגרים תכנוניים

האתגרים, שאותם מציב הריכוז העירוני הגדול דורשים פעולת תכנון בכל הדרגים וכן פעולה סוציאלית, החל מן הדרג המחקרי ועד לדרג הממלכתי־ביצועי. אזור מטרופולי־טני הנו מערכת גדולה מאד של מר־כיבים בודדים אשר תכנונם דורש עבודה בתחום רחב של משתנים אי־כותיים וכמותיים. מערך שלם של תורות ושיטות תכנון לצורך הטיפול בבעיות סבוכות אלו נמצא כיום בתהליך פיתוח. אולם אפילו שיטות משופרות של ניתוח ותכנון המנגנון הממלכתי לא יאפשרו ביצוע הלכה למעשה את המדיניות המותווית ואת התכניות השונות.

לרוע המזל אין כיום התאמה בין תחומי הריכוזים העירוניים הקיי־מים בפועל לבין הגבולות האדמיני־סטרטיביים. הראשונים עולים לרוב בשטחם על שטח היחידה האדמי־ניסטרטיבית המוכרת רשמית. יהיה קשה מאד לבצע תכנון יסודי כל שהוא כל עוד לא יהפוך האזור העי־רוני לחטיבה פוליטית ותקציבית רשמית. למצב הקיים יש כמה מגר־עות מבחינה פוליטית: תושבי הפר־ברים העירוניים אינם משלמים מסים לרשות המקומית המרכזית בהיותם מחוץ לתחומיה המוכרים. עם זאת אין הם נמנעים מלהפיק תועלת מעבודה ומשרותים צבוריים הניתנים ע״י הרשות המרכזית. לע־תים קרובות אין בידי ישובים חיצו־ניים כגון אלה אמצעים מספיקים למימון המתקנים והשרותים הצבו־ריים הדרושים לצורך גידולם. לפת־רון הבעיה דרושה רפורמה אדמי־ניסטרטיבית של תחומי השיפוט, סמכויות ומקורות תקציביים. רפור־מה כזאת דרושה בדחיפות במרבית האזורים העירוניים.

(מתוך הפרסום Human Settelments, כרך 2, מס. 1, עמ׳ 36—38, ינואר 1972).

גורמי הביקוש לקרקע לצרכי מגורים

מאמר מאַלף בנושא ״הביקוש הנג־זר לקרקע עירונית למגורים״ הופיע בכתב העת Urban Studies (כרך 8, מס׳ 3). המחבר ריצ׳ארד פ. מוט דן במאמר זה בגורמי הביקוש לקרקע לצורך מגורים — דבר שיש לו חשי־בות רבה הן לגבי ההסבר של מבנה העיר וגודלה, והן לגבי עיצוב מדי־ניות נאותה לפיתוח אורבני.

לדעת המחבר יש להתייחס אל קרקע ואל מבנים כאל תשומות בי־צור של המוצר הנקרא מגורים. מו־צר זה נמדד במונחים של יכולת לס־פק זרם של שירותי מגורים, המשת־נים מצורת דיור אחת לשניה, יותר מאשר במונחים של מספר קיים של יחידות דיור.

פונקצית הביקוש לקרקע

מנקודת מבט זו נקבעת פונקצית הביקוש לקרקע למגורים בעיר על יסוד הביקוש למגורים מחד, והיצע המבנים מאידך. מקדמיה של פונק־ציה זו יהיו מותנים בגורמים הב־אים: גמישות הביקוש למגורים, גמישות היצע המבנים, חשיבותה היחסית של הקרקע בבניה וכן גמי־

שות התחלופה בין קרקע ומבנים ביצור המגורים.

ר. פ. מוט מסביר כי גישתו בנושא זה היתה לוקה עד כה משתי סי־בות: ראשית, ניתן היה לו בעבר להסיק מסקנות סבירות לגבי שלו־שת הגורמים הראשונים שצויינו לעיל; אולם קיימת היתה אינפור־מציה בלתי מהימנה לגבי הגורם הרביעי, קרי — גמישות התחלופה, שנית, בעוד שהגישה המתוארת שמשה מכשיר טוב להסברת ממצ־אים אמפיריים, הרי לא הצליח המ־חבר לבצע נסויים אמפיריים ישירים במטרה לאמת את גישתן.

המחבר מנתח גם תפיסה אחרת הרואה את הקרקע כמרכיב בפונק־ציה של התועלת של משק הבית. תפיסה זו נוחה לדעתו להסברים כו־ללניים של המציאות; אולם משיגה אימותים אמפיריים חלשים ביותר. הביקוש לקרקע כפוף לפי תפיסה זו לאילוצים כלליים, הקשורים לפונ־קצית הביקוש של הצרכן והגישה מתבססת על היפותיזות מסייעות שונות. אחת ההיפותיזות הללו היא כי הביקוש לקרקע לצרכי מגורים הוא בעל גמישות הכנסה גבוהה יו־תר מאשר הביקוש למבנים. באמצ־עות השערה זו מוסברת התופעה של אנשים בעלי הכנסה גבוהה המתגו־ררים באזורים בעלי צפיפות נמוכה במרחק רב מן המרכז.

דגם עיוני

בעבודה זו עושה המחבר שימוש בנתונים חדשים שלא היו קיימים עד כה על מנת לאמת את גישתו הנ״ל. המחבר מעריך את הביקוש לקרקע עפ״י נתונים אלה ובודק אם פונקצית הביקוש המתקבלת תוא־מת את מסקנותיו. המאמר כולל גם חלק עיוני־מתימטי שבו נגזרים יחסי הביקוש לקרקע עירונית ולמגורים, ומוגדרים גדלים הנובעים מגישתו המיוחדת של המחבר בתחום מחירי הקרקע, מחירי יחידות הדיור, מחיר המגורים, גמישות התחלופה בין קרקע ומבנים ועוד.

מימצאים אמפיריים

המחבר מסביר גם את הנתונים עליהם הוא מבסס את עבודתו, והוא מציג את המימצאים האמפיריים הבאים:

א. המקדמים של מחיר הקרקע ליחידת שטח ושל פונקצית הביקוש לקרקע ומבנים, תואמים את הנחתו של המחבר כי קרקע ומבנים הם תשומות ביצור מוצר הנקרא מגו־רים;

ב. גמישות התחלופה של קרקע ומבנים ביצור שרות מגורים היא 0.5;

ג. גמישות ההכנסה של הביקוש לקרקע למגורים נמוכה מזו של המבנים, ולא להיפך, כפי שהניחו הגישות האחרות.

יישום לבעיות של מבנה עיר

ולבסוף, המחבר מנסה ליישם את ממצאיו לבעיות של מבנה העיר והערכת הפרוגרמות למגורים של הממשלה האמריקאית. הוא דן קו־דם כל, בהשפעתם של שנויים בגמי־שות ההיצע למגורים ליחידת קרקע בחלקים שונים של העיר, כאשר הוא מקבל כנתון את נטיית האוכלוסיה העירונית לדצנטרליזציה מסויימת עם גידולה. מסקנתו היא כי ההב־דלים בגמישות ההיצע למגורים מס־בירים רק כ־50% מן המגמה לירידת הצפיפות בשיעור איטי יחסית בע־

רים הגדולות. אולם הבדלים אלה יצרו דצנטרליזציה גדולה יותר עם העליה בגודל העיר.

לאחר מכן מראה המחבר כיצד ניתן להשתמש בשיטתו להגדרת אפקטים של סובסידיה למגורים. מסקנתו היא כי גם במקרה של היצע קרקע קשיח לחלוטין תשפיע סובסידיה לקבוצות מעוטות הכנסה במידה מעטה בלבד על מחירי המגורים.

תוך שימוש בגמישות קבועה לתחלופה בפונקצית היצור למגורים מעריך גם המחבר את ההשלכות לגבי מחיר יחידת דיור של בניה ציבורית לשיקום שכונות עוני על קרקע מפונה, לעומת בניה לשם שיקום על קרקע שאינה מפונה. מסקנתו היא כי בניה לשיקום על קרקע מפונה יקרה ב־60% מזו שעל קרקע שאינה מפונה; המקורות הכספיים שהופנו לפרוגרמות הבניה הציבורית לצרכי שיקום בארה"ב על קרקע מפונה בשנות ה־50 גדולים ב־20% מאשה, אילו היו אותן יחידות דיור נבנות על קרקע שאינה מפונה.

מתוך **Richard F. Muth,** The Derived demand for Urban Residental Land. Urban Studies Vol. 8, No. 3, October 1971, p.p. 243—254.

בשדה המחקר

במדור זה סוקרים אנו כמה מהמחקרים והעבודות בנושא הקרקע והפיתוח העירוני, אשר הופיעו מטעם שני מוסדות אוניברסיטאיים בישראל: "המרכז ללימודים אורבניים ואזוריים" ליד אוניברסיטת תל־אביב ו"המרכז לחקר העיר והאזור" ליד הטכניון בחיפה. כן סוקרים אנו כמה מחקרים שפורסמו לאחרונה מטעם המכון לחקר שימושי קרקע.

אוניברסיטת תל־אביב:
המרכז ללימודים אורבניים ואזוריים

פיזור או ריכוז בהתפרסות עיר

אחת הבעיות המעוררות חילוקי דעות בין מתכנני הערים מתייחסת לצורות של התפרסות העיר על פני השטח. השאלה היא האם רצויה עיר מרוכזת וקומפקטית, או שיש מקום למידה מסויימת של פיזור, פיצול ואי־רציפות בהתפרסות עיר (מה שמכונה באנגלית: Urban Sprawl). לבעיה זו מוקדשת עבודה, פרי עטו של ד"ר ד. פינס, אשר הופיעה מטעם המרכז ללימודים אורבניים ואזוריים של אוניברסיטת תל־אביב: "פיזור אורבני והקצאת משאבים; נימוק נוסף בזכות פיזור".* הטיעון המקובל הוא, כי הפיזור בהתפרסות עיר אינו רצוי ונוגד את עקרונות ההקצאה היעילה של המשאבים הכלכליים; זוהי משלושת הנימוקים הבאים: א) הפיזור כרוך בבזבוז קרקע; ב) פיזור ואי־רציפות מביאים בעקבותיהם לייקור השרותים העירוניים. לדוגמה, ההשקעה הממוצעת למשק בית בכבישים ובביוב גבוהה יותר ככל שהפיזור בעיר רב יותר. בדומה לכך מביא הפיזור לייקור האחזקה השוטפת של השרותים העירוניים; ג) הפיזור מביא גם לייקורן של הוצאות התחבורה.

ואולם, כנגד הנימוקים שלעיל, המצביעים על האספקטים השליליים של הפיזור, מביא ד"ר ד. פינס גם דעות אחרות המייחסות לפיזור יתרונות לא־מבוטלים. ראשית, הוא מביא את תפיסתו של ג. לסינגר, המצביע על יתרונות בבינוי עירוני בלתי־רצוף, כאשר את החללים בין גושי הבנינים ממלאים בשלב מאוחר יותר. כתוצאה מכך אופיינית למלאי הבנינים מידה מרובה של הטרוגניות מבחינת הרכב הגילים ואין אפוא סכנה שהמלאי יתבלה בעת ובעונה אחת — דבר העלול לפגוע קשות ביוקרתו של האזור ולהביא לירידה חריפה של מחירי הקרקע בו. על ההשלכות השליליות הכרוכות בכך: אדרבא, יש יתרון בכך שבכל פרק זמן מתבלה רק חלק לא־גדול ממלאי הבנינים, באופן

* David Pines, Urban sprawl and resource allocation: an additional case for scatteration. Center for Urban and Regional studies, Tel-Aviv University. Working Paper No. 2, August 1970.

שהאזור שומר על יוקרתו ועל מחירי קר-קע ניכרים וקיים אפוא תמריץ לתהליך מודרג ומתמיד של בינוי מחדש.

נימוק אחר שאותו מזכיר ד. פינס הוא זה של רונלד ר. בויס הטוען כי תודות לפיזור ניתן להשיג בבינוי עיר מידה גדו-לה יותר של גמישות וכושר הסתגלות. בגלל היעדר בטחון לגבי המחירים העתי-דים, עדיף להחזיק בתקופת הביניים חל-קות פנויות, מאשר להשתמש בהן לצורך השקעה בלתי-רווחית לתקופה קצרה.

על מנת להצביע על יתרונות נוספים, האופייניים לפיזור, משתמש המחבר גם במושג של ת ח ל י פ י ו ת בין מרחב לבין נגישות. הוא נוקט לצורך זה בדגם של תכנון ליניארי, ומסקנתו היא כי בתנאים מסויימים דווקא התופעות של פיזור ופי-צול זמניים בהתפרסות עיר מסייעות לשי-מוש אופטימלי במשאבי הקרקע. מבחינה זו יש גם תועלת בהחזקה ספקולטיבית של שטחי קרקע באתרים נגישים — במידה שהחזקה זו מונעת בינוי מוקדם מדי בא-תרים אלה.

המחבר מדגיש כי אין כוונתו כי הפיזור והפיצול רצויים כשלעצמם. הוא מבקש רק להוכיח כי עצם הפיזור אין בו משום עיוות בהקצאתם של משאבי הקרקע, וכי בתנאים מסויימים עשויות תופעות פיזור זמניות אף להביא תועלת.

מאזן התחבורה והמגורים בעיר

ידוע כי בכלכלתה של עיר קיים קשר גומלין הדוק בין מגורים ותחבורה. כך, למשל, עומדת בפני האזרח הברירה: האם לקבוע את מגוריו בחלקים מרכזיים של העיר שבהם מחירי הדיור יקרים אך התח-בורה (למרכז) זולה ונוחה; או שמוטב להשתכן בפריפריה, שבה הדיור זול יותר אך לעומת זאת ההוצאות לתחבורה גבו-הות.

לבעיה זו מוקדשת עבודתם של ע. הוכ-מן וד. פינס: "מאזן תחרותי של תחבורה ומגורים במעגל המגורים באזור עירוני", אשר הופיעה מטעם המרכז ללימודים אורבניים ואזוריים של אוניברסיטת תל-אביב.*

מחברי המחקר מתבססים על הדגמים שפותחו בנושא זה ע"י כמה חוקרים כגון ו. אלונסו, א. ס. מילס ור.פ. מוט. אלא שבתחומים מסוימים הם יוצאים מהנחות שונות מאלו של החוקרים הקודמים. הוכמן ופינס מניחים כי המשפחה היא היא הקו-בעת את גודל הוצאותיה לתחבורה, כפונ-קציה של המרחק, בעוד שהחוקרים הנ"ל ראו בדרך כלל את ההוצאה לתחבורה כנ-תון חיצוני, אקסוגני. משמע, שהמשפחה מחליטה בעת ובעונה אחת על איתור המ-גורים, רמת הדיור, בעלות על רכב, מספר נסיעות וכיו"ב. ועוד מניחים המחקרים, בניגוד לדגם של א. ס. מילס, כי הבי-קוש למגורים ולתחבורה רגיש כלפי תנו-דות המחירים.

על יסוד הנחות אלה מפתחים המחברים דגם, שבעזרתו הם מגיעים למסקנות לגבי צפיפויות הבינוי ודרכי התחבורה בעיר. המסקנה העיקרית שלהם היא כי אין זה רצוי לקיים צפיפות בינוי אחידה בכל חלקי העיר. אדרבא, יש מקום לשוני בת-חום זה; הצדקה מיוחדת יש לצפיפות בי-נוי גבוהה יחסית, העולה על זה שברוב-עים אחרים, בקרבת מרכז העסקים הראשי של העיר.

---

*) Oded Hochman and David Pines. Competitive Equilibrum of transportation and housing in the residential ring of an urban area. Center of urban and regional studies, Tel-Aviv University. Working Paper No. 1 July, 1970.

הטכניון בחיפה:
המרכז לחקר בעיות העיר והאזור

שיטות הערכתן של תכניות לפיתוח אזורי

עבודתם של פרופ. מ. היל וי. צמיר בנו-שא "הערכה רב-ממדית של תכניות אזו-ריות רב-תכליתיות",* תורמת תרומה מעניינת להבהרת הפרובלמטיקה של הפי-תוח והתכנון האזורי.

לדעת המחברים ניתן להגדיר את התכ-נון האזורי כתהליך של קביעת ההקצאה האופטימלית של משאבים שיש בה כדי לסייע להשגת מערכת מטרות באזור הנ-תון. אפשר לחלק מטרות אלו לשלוש קבוצות עיקריות: הקבוצה הראשונה, הנ-בוהה ביותר, כוללת מטרות כגון צמיחה כלכלית במתכונת ארצית או אזורית, יצי-בות ההכנסות, הבטחת חלוקה נאותה של ההכנסה הלאומית וכיו"ב; קבוצה שניה מתייחסת לבעיות כגון התפרסות האוכלו-סיה או תלות גומלין אזורית; ואילו הק-בוצה השלישית נוגעת בבעיות קונקרטיות עוד יותר כגון ההתפרסות בשטח של הפ-עילויות האזוריות, צפיפויות הבינוי, הנגי-שות ועוד.

המחברים סוקרים את השיטות השונות שבעזרתן ניתן להעריך באיזו מידה תור-מות התכניות האזוריות להגשמתן של מט-רות אלו. בין היתר עומדים הם על שיטת העלות — תועלת, השיטה של פונקציות טרנספורמציה, מדד משוקלל לציון ההי-שגים, מאזן תכנוני ועוד. כן מפתחים הם שיטה מקורית משלהם להערכה מיצרפית של תכניות אזוריות אלטרנטיביות ע"י ניתוח רב-ממדי בעזרת סקאלוגרם.

*) M. Hill, Y. Tzamir: Multidimensional evaluation of regional plans serving multiple objectives. Center for Urban and regional studies. The Technion, Haifa. August, 1971.

תפקיד השטחים הפתוחים במערכת העירונית

המדע האורבני רואה כיום את השטחים הפתוחים — גנים ופארקים, מגרשי משח-קים וספורט וכיו"ב — כחלק אינטגרלי מהמערכת העירונית. למעשה ברור כיום לכל מתכנן ערים כי השילוב בין השטח הבנוי לשטח הפתוח יוצר את המירקם העירוני.

נסיון מעניין של ניתוח שיטתי בתחום זה נעשה ע"י אינג' רות אניס, מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון בחי-פה, בעבודתה "תפקיד השטחים הפתוחים במערכת העירונית **). המחברת עורכת קודם כל, מיון של הצרכים אותם מספקים השטחים הפתוחים כגון, "שקט ומנוחה", "אור", "אויר", "מראות נוף", "ניצול שעות פנאי", "מפגש חברתי", ועוד. כן היא עומדת על מאפייני השטחים הפתוחים שיש בהם כדי לספק כל אחד מצרכים אלה. כך, למשל, ניתן לספק את הצורך ב"שקט ומנוחה" ע"י שטחים פתוחים המו-גנים בפני רעש בממדים הדרושים ותוך יצירת מחסומי מגן ע"י הצומח. ואילו את הצורך "אויר" אפשר למלא ע"י שטחים פתוחים ירוקים להגנה מפני רוחות, להק-טנת זיהום האויר ולהטבת תנאי המיקרו-אקלים.

ניתן למיין את הצרכים גם בהתאם לק-בוצות גיל שונות. לדוגמא, לילדים בגיל הגן (3—6) יש לספק שטחים פתוחים, המאפשרים פיתוח היצר לבילוי ולהרפת-קאה, עם מידה רבה של פיקוח ובטיחות.

**) אינג' רות אניס, תפקיד "השטחים הפתו-חים" במערכת העירונית, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון בחיפה, 1971.

בשטחים אלה יש להתקין מכשירים ומתקנים למשחק לשם פיתוח הכושר הגופני. מצד שני יש לדאוג לכך שהשטחים יהיו בטוחים-מסכנת תנועה, נפילה או טביעה.

לעומת זאת, לקבוצת הגילים הקשישים של 65 שנה ומעלה יש להבטיח שטחים פתוחים עם פינות ישיבה, פינות משחק, גננות ועוד. המדובר הוא בשטחים המאפשרים קשר עם קבוצות גיל אחרות, מונעים בדידות ובו בזמן יוצרים תנאים לפעולות השגחה והנחיה.

בסיכום דבריה מציינת המחברת כי ניתן להגדיר את תפקידם של השטחים הפתוחים על פי שני אספקטים עיקריים: א) תרומתם לשיפור איכות הסביבה, דהיינו, למניעת רעש וזיהום אויר, להבטחת אקלים נאות ועוד; ב) מקום פעילות לאוכלוסיה בשעות הפנאי.

שימור הטבע והנוף – אספקטים כלכליים

בשנים האחרונות הולכת וגוברת בצורה בורינת הרחבה ההתעניינות בבעיות האקולוגיה ואיכות הסביבה. לנושא זה מוקדשת העבודה "בחינות כלכליות בשימור הטבע והנוף", פרי עטם של מירה ברון ומרדכי שכטר, מהפקולטה להנדסת תעשיה וניהול של הטכניון בחיפה *).

המחברים עומדים, קודם כל, על ההיקף הכספי של התערבות הציבורית בשימור הטבע והנוף בארץ. מתברר כי בשנת 1970/71 הוציאה המדינה לצורך זה סכום של 6 מיליון ל"י. סכום זה אינו כולל את הוצאות הרשויות המקומיות, הסוכנות היהודית והקק"ל. אך לעומת זאת נכללות בו אי-אלו פעולות שאינן בגדר שימור טבע ונוף כגון השקעות באכסניות נוער וכו'. ההשקעה הציבורית בשימור הטבע והנוף מגיעה אפוא בישראל ל-2 ל"י בממוצע לנפש. לשם השוואה יש לציין כי באנגליה מגיעה ההשקעה המקבילה לנפש ל-5.5 ל"י, והינה גדולה אפוא פי שלושה בקרוב מזו שבישראל.

המחברים מצביעים גם על עובדה נוספת: בישראל מגיעה ההוצאה לשימור הטבע והנוף לכדי 1.1% בהשוואה להוצאה לחינוך; בעוד שבאנגליה מגיע האחוז המקביל ל-2.3%.

בניתוח הפרובלמטיקה הכלכלית הכרוכה בהתערבות הציבורית בשימור הטבע והנוף, מצביעים המחברים על שלושה אספקטים:

א) אופיו של הנוף כ"מוצר". הנוף שונה מ"מוצרים פרטיים", כגון לחם או נעליים, אשר עבורם משלם הצרכן על מנת שיוכל לצרוך אותם ולהנות מהם. הנוף דומה יותר לשרותים כגון חינוך, בריאות או בטחון וניתן אפוא לראות אותו כסוג של "מוצר ציבורי".

ב) ערכו של הנוף. ניתן היה לקבוע ערך לנוף אילו היו דורשים פיצוי מגופים ההורסים ומזהמים את הנוף, כשם שיש לשלם פיצויים לדייריו של בית שהרסו אותו כיוון שהוא עומד על תוואי של כביש.

ג) היקף ההשקעה בשימור הנוף. פעולה בתחום שימור הנוף כרוכה כרגיל בויתור על דברים אחרים; דהיינו, מניעת פעילות אחרת בעלת ערך חברתי מסויים. לדוגמה, אם נמנע את כיעורו של הכרמל ע"י חציבה, יתכן שיהיה הכרח לצמצם את ייצור המלט. ואם מפעל המלט יחוייב לעבור לאתר אחר, עשוי הדבר לייקר את ההובלה ואת מחיר המלט. השאלה היא כמה תהיה החברה מוכנה להשקיע כדי למנוע את הרס נוף הכרמל או נוף אחר.

*) מירה ברון ומרדכי שכטר, בחינות כלכליות בשיפור הטבע והנוף. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון בחיפה, 1971.

דגם של משק דיור

מטעם המרכז לחקר העיר והאזור הופיעה גם עבודה בנושא "דגם רב-תקופתי לתכנון האחזקה של משק דיור", פרי עטו של דניאל גת *). עבודה זו מהווה נסיון לניתוח שיטתי של תפקידיו הכלכליים של משק דיור.

המחבר סבור כי הפעולה של אחזקת בנייני-מגורים היא מעין תהליך ייצור; דהיינו, תהליך של ייצור שירותי דיור. בתהליך ייצור זה נכסי הדיור הם התשומה, בעוד ששרותי הדיור הם התפוקה. המחבר מניח שלוש רמות של אחזקת נכסים: גבוהה, נורמלית ונמוכה. לכל אחת מרמות אלו מחיר שונה משלה וכן שיעור התבלות אופייני. כן הוא יוצא משתי ההנחות הבאות: א) קיימים תנאי תחרות בתחום הדיור; ב) אין כל פיקוח על תוספות למלאי הדירות או הפחתות בו.

על יסוד הנחות אלו ודומיהן מגיע המחבר לדגם הנועד לשמש בסיס לקביעתה של מדיניות אחזקה אופטימלית.

המכון לחקר שימושי קרקע
יחסים קרקעיים ומדיניות קרקעית בישראל

מטעם המכון לחקר שימושי קרקע והמחלקה למחקר כלכלי-חברתי ליד אגף הפרוגרמות של משרד השיכון הופיע דו"ח בנושא "שימושי קרקע, מחירה וצורות אחזקתה בישראל" *). דו"ח זה — שמחבריו הם ד"ר ח. דרין-דרבקין, ש. זרחי וא. פוזננסקי — סוקר כמה מהבעיות העיקריות של יחסי הקרקע והמדיניות הקרקעית בישראל.

*) Daniel Gat. A multi-period model for planning maintenance activities in a housing economy. Center for urban and regional studies. Technion Haifa.

הנושאים העיקריים שבהם דן הדו"ח הם:

א) **יחסי הבעלות על הקרקע בארץ.** נכון שיותר מ-90% של הקרקע בישראל הם בבעלות ציבורית, אבל אין להסיק מכך מסקנות בלתי-נכונות. אם נגביל עצמנו לקרקע עירונית נמצא כי הבעלות הציבורית מקיפה כ-53%—54% מכלל הקרקע בערים ובישובים העירוניים, בעוד שחלקה של הבעלות הפרטית הוא 46%—47%. ועוד, בשתי הערים הגדולות שנודע להן משקל קובע לגבי רמת המחירים של קרקע עירונית בארץ — תל-אביב וירושלים — חלקה של הקרקע בבעלות פרטית הוא 40% עד 45%. משמע שמשקלה של הבעלות הפרטית על הקרקע גדול אצלנו מכפי שנהוג לחשוב.

ב) **הדינמיקה של שימושי הקרקע.** בתחום זה סוקר הדו"ח את הגורמים אשר הביאו לגידול מהיר של הביקוש לקרקע עירונית בארץ: הגידול המהיר של האוכלוסיה, תהליכי האורבניזציה והתיעוש, העליה ברמת החיים וברמת הדיור והצריכה וכו'. כתוצאה מכל אלה גבר הלחץ על משאבי הקרקע העירונית בארץ.

מצד שני נתמעטו בשורת ערים בארץ הרזרבות של קרקע פנויה והרשויות המקומיות מחפשות דרכים לפתרון ע"י הגדלתם של שטחי השיפוט של הערים, אינטנסיפיקציה של שימושי הקרקע הקיימים ועוד. הפער בין הביקוש הגובר לקרקע וההיצע המוגבל גדל אפוא. עם זאת יש לציין כי דוקא בעריה הגדולות של ישראל המצב טוב יותר: מהנתונים המובאים

*) שימושי קרקע, מחירה וצורות אחזקתה בישראל. המחלקה למחקר כלכלי וחברתי ליד אגף הפרוגרמות של משרד השיכון והמכון לחקר שימושי קרקע. תל-אביב, יולי 1972.

בדו"ח לגבי שנת 1967 (והמצב לא נשתנה במידה ניכרת עד היום) מתברר כי חלקן של הקרקעות הפנויות בכלל שטחי השי-פוט של תל-אביב, חיפה וירושלים (בג-בולותיה שלפני מלחמת יוני 1967) נעים בין 40% ל-50%.

ג) הדינמיקה של מחירי הקרקע. הס-קירה המובאת בדו"ח לגבי התפתחות מחי-רי הקרקע בתל-אביב וערי הסביבה מראה כי בתקופה שמ-1957 עד 1970 עלו המחי-רים באזורים רבים פי 10—20 ולפעמים אף יותר מזה(!). רק באזורים מעטים הי-תה התייקרות הקרקע איטית יותר.

ד) התחיקה הקרקעית. הדו"ח סוקר כמה מהחוקים החשובים הקיימים בישראל בתחום הקרקע, ביניהם חוק המקרקעין 1969, חוק התכנון והבניה 1965, חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום ועוד.

ה) המסגרת המוסדית-אינסטיטוציונ-לית. כאן סוקר הדו"ח את המבנה של מינ-הל מקרקעי ישראל, דרכי החכרתה של קרקע עירונית וחקלאית ועקרונותיה של המדיניות הקרקעית הממשלתית.

הדו"ח מזכיר כמו כן את הוויכוח המת-נהל בין המצדדים במכירתה של קרקע צי-בורית לאנשים ולגופים פרטיים לבין המת-נגדים למכירה כזאת והטוענים כי הדרך היחידה הבאה בחשבון היא החכרת קרקע ציבורית. כן מציינים הם את הביקורת שהושמעה כלפי מינהל מקרקעי ישראל; ובין השאר את הטענה כי מדיניותו של המינהל פסיבית מדי ואין הוא מפתח במי-דה מספקת מדיניות אקטיבית לשם ריסון האמרתם של מחירי הקרקע ולשם הסדר-תם הכללית של היחסים בתחום רגיש וח-יוני זה.

השפעת המיסוי על רישום מקרקעין — אספקטים משפטיים

לאחרונה הופיע מטעם המכון לחקר שי-מושי קרקע והמכון למחקר חקיקה ולמש-פט השוואתי ליד הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים, מחקר בנושא: "השפעת המסים על רישום זכויות במקרקעין *). מחברו של המחקר הוא דוד א. פרנקל, ואילו פרופ' י. ויסמן שימש כמדריך ועורך.

המחבר מטעים כי החוק הישראלי מייחס חשיבות מרובה לרישומן של זכויות בפנ-קסי המקרקעין ומוקדשת בו דאגה מרובה להבטחת אמינותו של הרישום. ואולם בג-לל סיבות שונות לא תמיד מוגשמת מטרת המחוקק: יש שאנשים נמנעים מרישום זכויות, יש שהרישום אינו מדוייק ויש גם מקרים של השהיית הרישום או הקדמתו. לתופעה זו מספר גורמים ובמחקר שלפ-נינו נבדקה השפעת המסים על תופעות אלו של הימנעות מרישום זכויות או אי-דיוקים ברישום.

דוגמה מובהקת להשפעת המיסוי בתחום זה היא העובדה שמספר ניכר של מש-תכנים נמנעו מרישום זכויותיהם כיוון שהיה עליהם לשלם עם הרישום אגרה על העברת מקרקעין בשיעור 4.5% מהערך הנוכחי של דירתם. אפילו לגבי דירות מגודל צנוע למדי, שערכן הוא 60 אלף ל"י, משמעותו של דבר הוא תשלום של 2,700 ל"י. זהו נטל שבמקרים לא-מעטים קשה למשתכן לעמוד בו. או דוגמה אח-רת: שלטונות המס בישראל מנצלים את

*) השפעת המסים על רישום זכויות במקרקעין. המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העב-רית בירושלים; המכון לחקר שימושי קר-קע. ירושלים, 1972.

ההזדמנות של רישום עיסקה במקרקעין, לשם גביית מסים שונים שאינם נוגעים במישרין לרישום כגון מס הכנסה, מס רכוש או מסים לרשויות המקומיות. התוצאה מכך היא שהאזרח נמנע לפעמים מהרישום או דוחה אותו למועד מאוחר.

ועוד, המחוקק מעניק אומנם פטורים, הקלות והנחות בתשלום אגרות ומסים על מקרקעין בתנאי שהרישום בפנקסי המקרקעין ייעשה בסמוך ככל האפשר למועד שבו ניתן לבצע את הרישום. אך התקלה נעוצה בכך שאפשרות זו של חסכון בתשלום מסים ע"י רישום מזורז אינה ידועה לאזרחים רבים, ועל כן אין הם מפיקים ממנה את התועלת האפשרית.

המחבר מדגיש כי כתוצאה מגורמים אלה ואחרים נוצר מצב בלתי-בריא בתחום המקרקעין בישראל. אנו עדים לכך כי אנשים מחזיקים בקרקעות במשך שנים רבות ונוהגים בהם מנהג בעלים, מבלי שהדבר ישתקף בפנקסים המתאימים. אותם אנשים אף מתיימרים לבצע עסקות באותם מקרקעין מבלי לבדוק האם עסקות אלו הן אמנם בנות תוקף.

בסיכום הדברים ממליץ המחקר על בדיקה מחודשת של שיטות גביית המסים וכן על הקלות לגבי תשלום אגרת הרישום, על מנת לזרז את רישום הזכויות במקרקעין ע"י האזרחים. כן הוא ממליץ על פעולת הסברה מקיפה שתביא לידיעת האזרחים את הקשיים הצפויים להם במקרה של הימנעות מרישום זכויות או רישומן בצורה בלתי-נכונה.

השפעת המסים על שוק המקרקעין — אספקטים כלכליים

במקביל למחקר לעיל העומד על האספקטים המשפטיים של המיסוי על מקרקעין, הופיע מטעם המכון לחקר שימושי קרקע מחקר נוסף בנושא "השפעת המיסוי על שוק המקרקעין ושימושי הקרקע" *). מחברו של מחקר זה הוא שאול זרחי וד"ר יעקב בך כתב הקדמה למחקר. המחקר דן באספקטים הכלכליים של בעיית המיסוי על מקרקעין.

המחקר מחולק לשני חלקים עיקריים. בחלק הראשון סוקר המחבר את מסי המקרקעין לסוגיהם הנהוגים בישראל. הוא מציין כי למרות שמאז שנת הכספים 1972/73 הונהגו תיקונים מסויימים במס הרכוש, עדיין לא מצאו את פתרונן שלוש בעיות בסיסיות ביחס למס זה: א) שיעור המס על קרקע פנויה נשאר ברמה הנמוכה הקודמת של 2.5%; ב) לא הונהגו שיפורים מהותיים בשיטות ההערכה לצורך מס. התוצאה היא כי לנוכח ההתייקרות המהירה של מקרקעין בארץ, פוסקות ההערכות תוך זמן לא רב מלשקף את המחירים השוררים בשוק; ג) שיעור המס על בנינים שלא למגורים הוא אחיד, ולא הונגהה בו דיפרנציאציה בהתאם לחיוניות המפעלים, מידת רווחיותם ועוד.

המחקר מותח ביקורת על מס שבח מקרקעין במתכונתו הנוכחית: כתוצאה מהשיטה של מתן הפחתה בשיעור המס לכל תקופה נוספת של אחזקה, נוצר מצב שבו נכסים המוחזקים במשך 37 שנה ויותר פטורים לגמרי ממס זה. אדם יכול אפוא למכור מקרקעין במיליון ל"י מבלי שישלם מס כל שהוא. כתוצאה משיטה זו ונוהגים אחרים, התקבולים ממס שבח מקרקעין מצומצמים מאוד ולא עלו בשנת 1970/71 על 0.3% מכלל הכנסות המדינה ממסים ותשלומי חובה. כן יש לציין כי לפי הע-

*) שאול זרחי, השפעת המסוי על שוק המקרקעין ושימושי הקרקע (הקדמה מאת ד"ר יעקב בך), המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים, דצמבר 1972.

רכות מומחים אין התקבולים ממס שבח מקרקעין עולים על כ-1.5% מכלל ההיקף של עיסקות מקרקעין בישראל.

אשר לאגרה על העברת מקרקעין מציין המחקר כי יעילותה הפיסקלית גבוהה יחסית. עם זאת יש רגליים להנחה כי שיעורה של אגרה זו גבוה מדי ופוגע בניידות האוכלוסיה.

לחלק השני של המחקר יש אופי אנליטי יותר. המחבר מנסה להוכיח — הן על יסוד דגם עיוני והן בהסתמך על התפתחות מחירי הקרקע בארץ בתקופה שבין 1957 ו-1970 — כי העלאת השיעור של מסי רכוש מביאה לריסון העליה של מחירי מקרקעין או אף להקטנתם. לעומת זאת, בתנאים של שיעורי מס נמוכים מביאות בעקבותיהן מגמות גאות ואינפלציה במשק הלאומיה ולעליה מהירה במחירי המקרקעין.

במחקר נעשה גם נסיון להשוות את התשואה על השקעות במקרקעין עם התשואה על השקעות אלטרנטיביות במשק. מתברר כי באזורים שבהם חלה התייקרות מהירה של מחירי הקרקע, התשואה מהחזקת מקרקעין (הנובעת כידוע מתהליך של עליית ערכם) מגיעה ל-25%—30% בממוצע, בעוד שבהשקעות אלטרנטיביות (כגון תכניות חסכון בבנקים, השקעות באגרות חוב או במניות ועוד) אין התשואה עולה על 11% עד 13%. בתנאים אלה לא ייפלא אפוא שבעלי קרקעות פנויות רבות אינם מוכנים למכור את חלקותיהם לצורך בניה והם מעדיפים לחכות תקופה נוספת עד שהמקרקעין שבידם יתייקרו עוד יותר. התוצאה היא כי ה י צ ע הקרקעות בעריה הגדולות של ישראל נמוך יחסית; וזאת על אף העובדה כי קיימות עדיין רזרבות ניכרות של קרקע פנויה בערים אלו.

מסקנת המחקר היא כי אם מבקשים להגדיל את היצע המקרקעין בשוק, יש להקטין את הפער בין התשואה ממקרקעין והתשואה מהשקעות אחרות. ניתן לעשות זאת ע"י העלאת מס הרכוש על קרקע פנויה וכן ע"י רפורמות במס שבח מקרקעין. דגם עיוני שפותח לצורך זה מראה כי יש להגדיל את שיעורי מס הרכוש על קרקע פנויה ל-4%—6% מערך הנכסים באותם אזורים שבהם התייקרות הקרקע מהירה. ואילו באזורים שבהם קצב ההתייקרות בינוני או נמוך (כגון בעיירות הפיתוח), ניתן להשאיר את שיעורי המס ברמתם הנמוכה או אף להקטינם.

בעיות קרקע, דיור ואורבניזציה

(תמצית ממאמרים בעתונות המקצועית)

לקט וערך: דן דרין

החל מגליון זה אנו מתחילים בנסיון של שרות מאמרים לקוראים. המאמרים המתפרסמים בזה בראשי פרקים ניתנים להזמנה בשלמותם בשפה האנגלית. אם תהיה היענות רבה, נמשיך במפעל. על המעוניינים לשלוח את שם המאמר ומספר העותקים הרצוי ובמצורף תשלום לפי כתובת המערכת.
המחיר הוא 1.25 ל״י עבור כל עמוד מצולם.

JOURNAL OF REGIONAL SCIENCE

כרך 12, מס׳ 1, אפריל 1972

"Urban-Regional Development and Growth Centers: An Econometric Study", by William C. Lewis and James R. Prescott, 14 pp.

מאמר זה מנתח את המבנה של אזורים המהוים שוקי־עבודה בארה״ב, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ. הניתוח מבוצע בשיטות אקונומטריות, תוך הצגת מודל וכן חומר סטטיסטי לסיוע. מסקנות הניתוח מיושמות לדיון במדיניות פיתוח של מוקדי צמיחה החותרת לניצול מירבי של המשאבים האזוריים, ע״י ריכוזן של תכניות המימשל המרכזי והמדינות בערים הראשיות של האזורים המהווים מוקדי תעסוקה.

* * *

כרך 12, מס׳ 2, אוגוסט 1972

"Housing Facilities, Site Advantages and Rent", by Robert H. Nelson; 11 pp.

מאמר זה מעלה דגם תאורטי, הכולל את מגוון האפשרויות העומדות לרשות המשתכן במפעלי שיכון במקומות שונים, מבחינת נוחיות הדיור ויתרונות המיקום. מטרת הניתוח היא לקבוע את ההפרשים בשכר דירה, שיש בהם כדי לאזן את היתרונות והמיגרעות של האתרים השונים באופן שלמשתכן לא תהיה סבה להעדיף אתר אחד על משנהו. הפרשים אלו מוגדרים באופן שלאחר נכוי שכר הדירה מההכנסה נטו ישארו בידי המשתכן אותם

אמצעים לקיום רמת החיים בכל מקום מגורים. המחבר מציין כי ע״י הפרשים אלה — כולל הפרשים הנובעים מנגישות — ניתן להסביר את מצב האיזון בשוקי המקרקעין והדיור.

* * *

"An Empirical Note on the Elasticity of Substitution Between Land and Capital in a Monocentric Housing Market", by Roger Koenker; 7 pp.

מאמר זה מפתח מודל פשוט המשמש להערכת גמישות התחלופה בין קרקע והון, כפי שהיא מיושמת לתאוריות של איתור המגורים, המרחק מהמרכז העירוני ועלות הבניה.

סקירות על הבעיות והמדע של מושבות האדם
ESKISTICS

כרך 33, מס׳ 196, מרץ 1972

"Coop Housing Baghdad: An Evaluation and Recommendation", by Besim Salim Hakim, 7 pp.

המאמר דן בשיכון השיתופי בבגדד ובודק את הנושאים הבאים: הקצאת קרקע, רשת שרותים, מבנים, עלות בניה ופרמטרים של דגמי תכנון. המאמר מציע דגמים אלטרנטיביים, תוך העלאת המלצות המיועדות להקטין את העלות.

* * *

"Some Trends and Prospects in Singapore's Public Housing", by Stephen H.K. Yeh, 4 pp.

מאמר זה דן בהתפתחויות, שחלו במדיניות השיכון הציבורי בסינגפור: יחידות דיור גדולות יותר עם תנאים פיזיים משופרים; עידוד הבעלות על הדירה; צמצום הסייגים השונים לגבי השכרה ומכירה של דירות נוסף לכך דן המאמר גם בצד החברתי של נושא השיכון הציבורי בסינגפור.

* * *

"Experiments and Designs for Urban Dwelling in West Germany" by Declan Kennedy, 7 pp.

המחבר טוען כי מפעלי השיכון אינם צריכים להסתפק במטרות המקובלות של סדר, יעילות ונוחיות; אלא עליהם לחתור לטיפוח ערכים של פעולה קהילתית, שתוף פעולה וגיוון החיים. בגרמניה — מציין המאמר — הביא השגשוג הכלכלי שלאחר מלחמת העולם לצמיחתם של מפעלי שיכון המצטיינים אמנם ברמה גבוהה של סדר ויעילות ורמה נמוכה יותר של נוחיות, אך הם משוללים כמעט כל רוח יצירה וגיוון. המחבר מתאר גם את ההתפתחויות החדשות המכוונות לשלב עיצוב נאות בתור מרכיב חשוב של האיכות.

כרך 33, מס' 197, אפריל 1972

"Density, Intensity and Stress", by C.H. Waddington, Edward T. Hall, Jean Gottmann Thomas M. Fraser, Karl Deutch" (discussion), 6 pp.

כאן מובא דיון, הכולל חוות דעת קצרות של מספר משתתפים בבעיות צפיפות אינטנסיבית ולחצים בחברה המודרנית, תוך השוואה עם העבר.

* * *

"Site and Service Housing", by K. Colin Rosser, Adjei Bekoe, (Discussion), 3 pp.

המאמר דן בבעיה של אספקת אתרים ושרותים לבניה באזורים המתפתחים במהירות במקום דיור מוגמר לחלוטין.

* * *

"The Pedestrian Oriented Neighbourhood", Charles Abrams, Yoshinobu Ashihara, Lawrence Halperin, (Discussion), 3 pp.

דיון בתכנון הערים והדיור.

* * *

"Administrative Strategies for Urban Development", by Lyle C. Fitch, Eiichi Isomura, Roger Gregoire, James A. Perkins, C.A. Doxiadis, Robert Wood, John Platt, (Discussion), 10 pp.

סימפוזיון על בעיות התכנון וכן הפיתוח והתמורות האורבניים.

* * *

"The Concept of Ecumenopolis", by C.A. Doxiadis and J.G. Papaionnou, 5 pp.

כרך 33, מס' 199, יוני 1972

המאמר דן במושג של האקומינופוליס. המחברים קובעים: "אם נביא בחשבון את התוצאה המשולבת של אוכלוסיה, משאבים טבעיים, התפתחויות כלכליות חזויות והמרחב העומד לרשות השכון ביחס לצפיפויות, מגיעים אנו למושג של ה"אקומינופוליס", המייצג שלב סטטי נוסף בהתפתחותם של ישובי האדם".

* * *

"The Great Lakes Megalopolis", by C.A. Doxiadis, J.G. Papaioannou, C. Nagadhima, T. Vournas, A. Drymiotis and G. Sheather, 8 pp.

במאמר זה מוגדר המגלופוליס של האגמים הגדולים, תוך ניתוח המרכיבים הראשיים ושמוש בשטות של נתוח מערכות.

* * *

"Megalopolis in Japan", by Catherine Nagashima and Takashi Doi, 4 pp.

המאמר מתאר את ההתפתחות של המגלופוליס טוקאידו.

* * *

כרך 34, מס' 201, אוגוסט 1972

"Issues in Democratic Development of New Towns", by Royce Hansan, 4 pp.

המחבר קובע כי קיימת אפשרות לפתח אספקטים פיזיים מסויימים של עיר באופן שיעודד קומוניקציה פוליטית". כן טוען הוא: "הסידורים הממשלתיים הקיימים לערים חדשות, הן הצבוריים והן הפרטיים, הביאו בחשבון בעיקר את הצורך באמצעי מימון וברמה גבוהה של שרותים קהילתיים. לעומת זאת מייחסים לכל המוטב חשיבות משנית ליצירת כלים ואמצעים המיועדים לתת בטוי לאנטרסים של האזרח ולהעדפות הצבור". המאמר דן גם בבעיית הפיכתו של ה"תושב" ל"אזרח" וכן בעיות אחריות האזרח לתכנון, ולפתוח והפלורליזם הפוליטי בערים חדשות.

* * *

"Exploring the Future with Computer", by Stuart Umpleby and John Briggs, 4 pp.

המחברים מפתחים מעין "משחק" בסיוע מחשב אלקטרוני, אשר בו משתתפים מצד אחד מומחים ומצד שני הציבור. מטרת המשחק היתה לשפר את ההבנה בין המומחים לציבור. במהלך המשחק מבקשים אנשי הצבור לבחון את האפשרויות השונות של ההתפתחות בעתיד. בתהליך החקירה מובא לידיעתם מידע על ארועים אפשריים והם מתבקשים לציין האם וכיצד היו רוצים לשנות את ההסתברות שכל אחת מההתפתחויות תתרחש בסביבת שנת 2000.

* * *

כרך 34, מס' 202, ספטמבר 1972

"TUSCA: Transportation and Urban Settlements Combined Action", by Etienne R. Dusart, 6 pp.

מאמר זה מתאר את הפרויקט "טוסקה" בפורטו ריקו, המיועד לתכנון ויישום מערכת תחבורתית מאוזנת מזה ומערכת שמושי קרקע וישובים עירוניים מזה, כששתי המערכות מסייעות האחת לשניה.

* * *

כרך 34, 203, אוקטובר 1972

"Limitations On Night Rise Buildings", Recommendation from DELOS Ten, 3 pp.

זוהי הצעה להגביל את הבעלות הפרטית על זכויות למרחב אוירי. דיון בבעיות הבנינים הגבוהים, הצפיפויות הגבוהות וחופש הברירה של התושב.

* * *

"Costing and Taxing Urban Development", 2 pp.

תמצית הדיונים מחודש האקיסטיקה שהתקיים באתונה ב־1972.

* * *

"Land Use Policy and Legislation in Poland".

קטעים מהרצאתו של יוליוש גורינסקי על התקנות הקיימות בפולין לגבי שמושי קרקע.

* * *

"Econometric Constraints on Investment in Infrastructure", 4 pp.

קטעים ממאמר, פרי עטם של הוליס צ'נרי ומרטין מאירסון לגבי העלויות העתידות של השקעות בתשתית.

* * *

כרך 34, מס' 204, נובמבר 1972

"Environmental and Behavioral Congruence as a Measure of Goodness in Public Space: The Case of Stockholm", by Lars Lerup, 18 pp.

במאמר מתוארים שני אזורי פתוח חדשים בלב שטוקהולם ונעשה נסיון להעריך את "רמת הטיב" שלהם; דהיינו, רמה המתייחסת למידת ההתאמה שבין הסביבה הבנויה לבין דרכי ההתנהגות של המשתמש בה. לצורך הבדיקה משתמש המחבר בקריטריונים הבאים: מיקום בשטח, מבנה, רציפות, שרותים, נוחות, נוחיות, התמצאות, עירנות, הסברה, מידע, התבטאות עצמית, פרטיות, והשפעת גומלין ציבורית.

* * *

כרך 34, מס' 205, דצמבר 1972

"Social-Demographic Aspects of Urbanization in the USSR", by D.V. Larmin, V.M. Moiseyenko and B.S. Khorev, 4 pp.

* * *

המחברים קובעים: חשובינו מראים כי קצב גידול הערים בבריה"מ הינו כיום פונקציה של שני גורמים: (א) האופי הרב־תכליתי של המרכזים העירוניים האדמיניסטרטיביים. כתוצאה מאופי זה גדלות הערים המרכזיות בקצב מהיר יותר מאשר אזורים עירוניים אחרים ו־(ב) התיעוש והבינוי התעשיתי מזרזים את קצב הגידול של אזורים שהיו בעבר תת־מפותחים.

* * *

"Patterns of Urban Grouth", by C.M. Correa, 2 pp.

דיון על מרכזים עירוניים עתידים בהודו, המתבסס על הנתונים לגבי הערים הקיימות ועל תחזיות לגבי העתיד.

TABLE OF CONTENTS

"KARKA" — *Quarterly published by the Institute of the Land Use Research*

Editor : **A. Poznanski**

Editorial Board : **Mr. Shimon Benshemesh, Dr. H. Darin-Drabkin**

Printed in "AMAL" Printing-Press — Tel. 58498