

5

קהרלה

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

חברי הנהלת המכון

המנהל הכללי, קרן קיימת לישראל	בן-שמש שמעון
המנהל הכללי, בנק אפותיקאי כללי בע"מ	בד יעקב
נשיא הכבוד של ארגון הקבלנים והבוניס בישראל	ח"כ גולדשטיין אהרון
סמנכ"ל בנק "טפחות"	ורדיזר עוזי
המנהל הכללי, חברה לשיכון ופיתוח בע"מ	כהנוב אברהם
המנהל הכללי, חברת שיכון עובדים בע"מ	ח"כ עופר אברהם
מינהל מקרקעי ישראל	פוזננסקי אלכסנדר
המנהל הכללי, של חטיבת הבניה בחברת "כלל"	תמיר יהודה
חוקר ראשי	דרין-דרבקין חיים

כתובת המכון : רח' צבי שפירא 11, ת.ד. 11380 תל-אביב, 283 ירושלים

"קרקע" — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע

עורך אחראי : **א. פוזננסקי**
חברי המערכת : **ש. בן שמש, ד"ר ח. דרין**
עיבוד החומר ועריכתו : **ש. זרחי, גב' א. מגן**

נדפס בדפוס "עמל", טל. 58498.

תוכן העניינים

- 3 המסע על מקרקעין ורכוש במשק הישראלי — פרופ' א. ברגלס
שינויים במערך מחירי הקרקע בירושלים (1945—1971)
10 פרופ' א. שחר וגב' מ. גבאי
13 אספקטים סוציולוגיים של בעיית הקרקע — פרופ' א. ברלר
מדיניות הקרקע החקלאית בארצות המתפתחות —
18 ד"ר א. שסקין

חיסול משכנות עוני ופתרונות (דיון)

- 25 הבעיה של התבלות מלאי המגורים ש. בן-שמש
26 דרושה רביזה של מושגי היסוד א. פוזננסקי
27 שיכון ממוסד או השתכנות עצמית? מ. קון
30 התנאים האובייקטיביים הם שקבעו א. אפרת
31 עדיפות ראשונה לשיקום האוכלוסיה א. ראב
33 דברי תשובה א. פרבר

בשדה מחקר

- 37 משטר הקרקע בארצות אפריקה
40 מפקד המבנים ויחידות הדיור בתל אביב
44 יישום שיטות סטטיסטיות חדישות לתכנון התחבורה
47 מיקום תעשיות ושיטות למניעת זיהום אויר
48 חיזוי הסכנות של זיהום אויר באיזור מפרץ חיפה
50 מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע
52 ברחבי תבל

לקורא

נוכח החרפת בעיית הדיור בארץ והקשיים בהספקת קרקע הכרוכים בכך, יש עניין מיוחד בדיון המובא בחוברת זו על חיסול משכנות עוני בהשתתפותם של אנשי מקצוע בנושא זה.

הארצות המתפתחות והנעשה בהן מעורר התעניינות בכל העולם. מצאנו איפוא, לנחוצה להביא בחוברת מאמר על בעיות קרקע בארצות אלו, וכן סקירה על מחקר בנושא "משטר הקרקע בארצות אפריקה", שנערך מטעם המכון על שם ד. הורוביץ שליד אוניברסיטת תל-אביב והמכון לחקר שימושי קרקע.

כמוכן מופיע בחוברת מאמר על אספקטים סוציו-לוגיים של בעיית הקרקע, ומאמר על מיסוי מקרקעין ורכוש.

כמו בעבר מובאים גם המדורים הקבועים: "בשדה מחקר", הסוקר מחקרים שוטפים, שנערכים בארץ, והמדור "ברחבי תבל", המספר על הנעשה בתחום מדיניות קרקע בעולם.

ה מ ע ר כ ת

המס על מקרקעין ורכוש במשק הישראלי

מס הרכוש על קרקעות הנגבה כאחוז קבוע מערך הנכסים (כאשר נכסים אלה מוערכים מפעם לפעם מחדש עם השתנות מחירם בשוק), גובה למעשה, בצורה עקיפה, מס מרווחי ההון של בעל הנכס מבלי להביא בחשבון אם רווחים אלה מומשו או לא. מס הרכוש מבוסס על יסודות שונים מאלה של מס רווחי הון, אשר ניתן להגדירו כמס לא-פרוגרסיבי בשעורים מיוחדים, המוטל בעת מימוש רווחי הון. עקב השוני באופיים של שני מסים אלו, פועל מס הרכוש כגורם המעודד מכירת נכסים או אי-אחזקתם, כמובן לפי שיקולים כלכליים, בעוד שמס רווחי הון אשר אינו משולם כאשר עולה ערך הנכס והתשלום נעשה רק בעת המימוש, מעודד אי-מכירה של הנכס אשר ערכו נמצא בעליה.

לשאלה אם מס רכוש זה חייב להיות מלווה במס רווחי הון (כגון מס שבח מקרקעין) יש להתייחס מתוך שיקולים אחרים לגמרי. אילו היה מס רכוש גובה מרווחי ההון סכומים בשעור דומה לזה של מס הכנסה, ז.א. אילו הגיעו שעורי המס לכדי נתח נכבד מרווחי ההון, אפשר היה לטעון טענה נגדית חזקה ולאמר כי למעשה ממלא מס הרכוש תפקיד של השלמה למס הכנסה, ועל כן אין לתבוע מאותה הכנסה גם מס הכנסה וגם מס רווחי הון.

ואולם המציאות שונה לחלוטין. האמת היא כי שיעורי מס הרכוש הינם קטנים יחסית. אמנם נכון כי מס בשעור 2.5% (במקרה של קרקע פנויה) או 1.5% (כשמדובר במבנים שלא למגורים) אינו קטן במקרה שהשערוך הינו מדוייק, אבל בנקודה זו אני ספקני למדי ואינני מאמין שנגיע אי-פעם לשערוך אמיתי, ועל כן, הקובעים הם השעורים האפקטיביים. בתנאים שלנו מס של 1.5%—2.5%, גם במקרה שהוא מלווה בשערוך נכון, עשוי להיות נמוך בהשוואה למס ההכנסה, ולפיכך אין לטעון כי מס רכוש הוא תחליף של ממש למס ההכנסה.

שיעורי מס רשמיים ואפקטיביים

יש הגורסים כי השעור הרצוי למס רכוש הוא 7% או 8%, אך למעשה אין מדינה — אני לפחות אינני מכיר מדינה כזאת — שבה השערוך תואם את המציאות לחלוטין, ואין כוונתי לאי־דיוקים בשיעורים של 5% או 10%, אלא להערכות הנמוכות בעשרות אחוזים, ולעיתים אף יותר מזה, מן השווי האמיתי של הנכס. בתנאים אלה אין משמעות רבה לשעור הרשמי של המס. אם מעריכים את הנכס ב־30% בלבד מערכו האמיתי וגובים מס בשעור 7%, הרי למעשה אין גובים יותר מ־2.1%. יש מדינות בארה"ב (המקובלת כארץ בה שוררים סדרים תקינים בתחום המיסוי), בה המצב הוא בדיוק כפי שתואר לעיל. ז.א. שהשווי המוערך לצרכי מס אינו עולה על 25%—30% מערך השוק של הנכס. במקרה כזה תהיה קביעה כאילו המס הנגבה מגיע ל־7%, בלתי נכונה לחלוטין. כל זמן שאין יודעים מהו הבסיס להערכת שווי של הנכס, אין משמעות ריאלית לנתונים על שיעורי המס. יש טעם לדבר על כך רק כאשר יודעים מהו הבסיס לפיו מוערך הנכס.

באשר למס רווחי הון, הרי בתנאים הקיימים אצלנו הוא נגבה רק בעת מימוש רווחים אלה, וזאת בשיעורים הולכים וקטנים ככל שהנכס מוחזק זמן רב יותר.

אין כל קושי להצדיק את המסוי הנהוג אצלנו על מקרקעין. הלוואי והיינו מגיעים למסים מסוג זה גם לגבי רווחי הון אחרים במשק. אמנם, ברווחי הון אחרים התופעה של אי־מכירה נראית פחות חמורה, ז.א. אם מניות אינן מחליפות ידיים, אין זה מעורר בעיות כה חמורות, כפי שהדבר קורה כשהמדובר בקרקעות; אבל אם דנים בנושא מנקודת הראות של תשלום מס צודק, אין, למעשה, הבדל בין רווחי הון בענף אחד לבין רווחי הון בענף אחר.

המס על דירות מגורים

העובדה שהערך הזקוף על שירותי דיור אינו נכלל בבסיס מס ההכנסה מזה מספר שנים, וגם לפני כן, נעשתה הכללתו על בסיס בלתי־ריאלי — יוצרת עיוותים רבים; הן מבחינת הצדק והן מבחינת חלוקת המשאבים. העיוות נעוץ בכך שמש הכנסה מתייחס לשני אנשים בעלי הכנסה כספית שווה, האחד בעל דירה והשני גר בדירה שכורה, כאל בעלי יכולת תשלום שווה. כדוגמה לעיוות זה יכול לשמש בעל דירה המוכן להשכיר את דירתו בשכר חודשי, בגובה של 400 ל"י. במקרים לא מעטים קורה שלאחר נכוי מס הכנסה, לא תשאר בידו הכנסה נקיה אף בשעור 300 ל"י הדרושים לשכירת דירה צנועה יותר חדשה. נוצרת כאן איפוא, הסתירה הבאה: אדם המתגורר בדירה שבבעלותו יכול להרשות לעצמו דירה ברמה גבוהה יחסית, אך אם הוא משכיר את דירתו, אין ההכנסה מההשכרה מספיקה אף לשכירת דירה ברמה צנועה יותר. סתירה זו היתה נמנעת אילו שילם אדם המתגורר בדירה שבבעלותו מס הכנסה על הערך הזקוף של דירה זו.

המיסוי על ערך זקוף של דירה נתקל מבחינות רבות באותם קשיים המתעוררים לגבי מס רכוש בקביעת הבסיס להערכת שווי הנכס. הערך הזקוף של שירותי דזור מהווה חלק גדול יחסית מהכנסתו של אדם. טלו למשל, אדם שהכנסתו היא 1200 לירות לחודש, ונניח שהחשובים מראים כי הערך הזקוף של דירתו הוא לא 780 ל"י בחודש (כפי שצויין בדוגמתו של ד"ר פינסקי), אלא 500 ל"י. שערן בנפשכם כיצד היה אותו אדם מגיב אילו באו אליו ואמרו לו: הכנסתך לצורך מס הכנסה היא לא 1200 ל"י לחודש אלא 1700, ואתה חייב לשלם מס מהכנסה של 1700 ל"י בחודש. הוא יצטרך, איפוא, לשלם מס על הכנסה חדשית של 500 ל"י שאותה אין הוא רואה כהכנסה כספית. נכון שהוא משתמש בערך של שירותי הדירה שלו, אבל אין הוא רואה אותם כשווה כסף. נצטרך, איפוא, להסביר לאנשים את ההצדקה בהטלת מס בגובה זה, שכן מס חייב להיות מובן לבריות, ולשכנעם שהכנסותיהם גבוהות למעשה במידה ניכרת (בעשרות אחוזים במקרה שלעיל) מהכנסתם הכספית, ומשום כך גם שיעור המס גדול יותר.

נכון אמנם שכבר היה לנו בעבר מס של ערך זקוף של שירותי דזור, ומס זה התקיים במשך תקופה ארוכה, אך הוא לא עורר התנגדות בזמנו, כיוון שהערכים שלו היו כה קטנים ומלאכותיים שלא היה בהם כדי לעורר תשומת לב בציבור. אני משוכנע שאילו הוצעו היום להטיל מס ממשי על ערך זקוף של שירותי דזור, לא היה קיום למס זה בשל הזעם וההתנגדות שהיו מתעוררים בציבור. אמנם כאיש מקצוע מחייב אני מס כזה, אבל אם נתיחס לטענתו של קולין קלארק (והוא לא היחיד האומר זאת). כי מסים יש להטיל הן בהתאם לשיקולים כלכליים והן בהתאם לשיקולים של צדק ומעשיות, הרי שאין להתעלם במקרה זה משיקול זה של מעשיות.

מנקודת ראות זו ניתן להעריך את משמעותו של מס רכוש על דירות. במקום להטיל מס הכנסה על שירותי דזור (וזהו מס שלא יהיה מובן לציבור לגמרי) מטילים מס על ערך הרכוש של שירותי דזור. זהו מס בשעורים הרבה יותר קטנים והוא גם אינו מס פרוגרסיבי במלוא מובן המלה. ואם כי מס הרכוש לא יהיה "אהוד" על הציבור הרי יהיה מובן יותר וניתן יהיה לגבות אותו.

ניתן, איפוא, לראות את מס הרכוש על דירות כתחליף למס על שירותי דזור בבעלות עצמית. אך אם זאת היא נקודת המוצא, הרי המסקנה הנובעת מכך היא כי צריך לשחרר מהמס הזה את כל הדירות שאינן בבעלות עצמית, שהרי אם המדובר רק במס החל על הערך הזקוף של הדירה, אין הצדקה להטילו על דירה מושכרת. כי בדירות אלו יש הכנסות הנובעות מההשכרה, עליהן חל מס ההכנסה, ואין, איפוא, צורך למצוא תחליף בדמות מס רכוש. רק אם משלימים עם המציאות בה אין כמעט דירות להשכרה אפשר לראות

(¹ ראה חוב', „קרקע" מס' 4 עמ' 21

את מס הרכוש כתחליף למס הכנסה, ואילו בראיה כוללת זהו מס שחל על כל הרכוש הדיורי.

טיעון זה מתקשר אצלי עם הטענה שהשמעתי בראשית דברי: אם מתיחסים למס הרכוש כאל מערכת כוללת, אי־אפשר לראות אותו כתחליף למס הכנסה, אלא צריך לראותו כמס שהוא תחליף או משהו המתקרב למס הון נטו.

מס קניה על שירותי דיור?

ניתן גם להצדיק את מס הרכוש כמס קניה על שירותי דיור (גם כאן הכוונה למס רכוש על דיור). נראה לי כי מי שמטיל מס זה לא יתלהב להשתמש בהגדרה זו, אך לאמיתו של דבר הדיור הוא חלק מהתצרוכת וחלק מוגדר מתצרוכת המשפחה. זה לא יהיה איפוא, מס גרסיבי יותר מאשר מערכת מסי העקיפין הקיימת, ואין סיבה לטעון כי דוקא נושא הדיור חייב להיות פטור ממס קניה או ממס תצרוכת. גישה זו נעוצה למעשה ביסוד המלצתה של וועדת אשר, שקבעה בהקשר אחר לגמרי כי מס ערך מוסף (שהוא מס הצריכה העיקרי שאנו רוצים להנהיגו כעת) יחול גם על שירותי דיור ועל בניית בתים חדשים. הוועדה לא ראתה סיבה לפטור את גורם הדיור התופס מקום נכבד בתצרוכת ממסי צריכה, כאשר מדובר על בסיס רחב למסים כאלה.

הבעיה של השערוך

בהקשר לבעיה שרמזתי עליה קודם לכן, הריני מזדהה עם מה שנאמר כאן ע"י מר שטאוּבִי) לגבי הצורך בשיטת שערוך נכונה. אני מסכים, גם כי לא יתכן מצב שבו מוטלים מסים שונים על דירות באותו גודל המצויות זו ליד זו. עם זאת, איני מתפלא על כך שמסי רכוש לא שוערכו מדי חמש שנים; שהרי זאת היתה משמעות ההקפאה לגבי המסוי. אני סבור כי השערוך הוא משימה קשה מאוד, ואני אולי פחות אופטימי ממר שטאוּבִי לגבי האפשרות להגיע לשערוך מדויק ומלא של הרכוש. עם זאת ברצוני לציין כי פתרנו את הבעיה פתרון חלקי, ע"י הורדת חשיבותם דה־פקטו של מסי הרכוש בכלל מערכת המיסוי, שהרי אנו קובעים מראש שמסי הרכוש הקיימים לא יתנו לנו בשנים הקרובות את ההכנסה המתקבלת מהם כיום; ומכירים בכך שעקב ההקפאה הם יתנו לנו אותה הכנסה רק בעוד שמונה שנים ולא בשנים הקרובות. התוצאה היא כי חשיבותם הריאלית הכוללת של מסי הרכוש ירדה, ואני מקווה שלפחות במסי רכוש על קרקע — שהם הצודקים ביותר מבין מסי הרכוש — לא תהיה ירידה זו ניכרת מדי.

ועוד, דעתי היא שאם מגיעים למערכת מסוי המבוססת על שערוך, אין צורך לבצע שערוך מחדש כל אימת שדירה נמכרת; אם השערוך נעשה באורח תכוף למדי, רצוי שאדם הרוכש דירה באמצע תקופה שבין שערוך

* ראה חוב', „קרקע" מס' 4 עמ' 5, 6

אחד למשנהו, יפיק תועלת מהשערוך הקודם עד שהחדש יכנס לתוקף. בדרך זו ניתן יהיה למנוע מצב שבו משלמים מסים שונים על שתי דירות בגודל שווה הנמצאות זו ליד זו.

הפטור על חלק מערך הדירה

ברצוני לציין כי בתיקון לגבי מס רכוש, עליו המליצה ועדת אשר ואותו אימץ האוצר (תוך שינויים מסויימים), כללנו את הרעיון שיש לפטור דירות קטנות ממס. ניסינו לממש רעיון זה ע"י מתן פטור על ערך מסויים ממס, והצענו שחרור ממס לדירה בשווי עד 24 אלף ל"י, ואילו האוצר העלה זאת ל-40 אלף ל"י — תיקון מוצדק לאור העליה המהירה במחירי הדירות. על השווי מ-40 אלף ל"י ומעלה מוטל מס באחוז קבוע (0.7%). לדעתי יש לכך יתרון של פרוגרסיביות, וכן יתרון נוסף: השיטה הזאת מבטיחה יתרון לאזורי פיתוח לגבי אזורים אחרים במדינה באורח קבוע ושיטתי, משום שאחד המאפיינים של אזורי פיתוח הוא שמחירי הדירות בהם נמוכים במידה ניכרת מאשר באזורים המאוכלסים בצפיפות. אם, לדוגמה, דירה בגודל מסויים עולה באזור מאוכלס 100 אלף לירות, הרי מחירה באזור פיתוח יהיה רק 50 אלף לירות, וההפרש במס רכוש יהיה גדול מאוד. שכן המס המוטל על דירה שמחירה 100 אלף יהיה ל"י לשנה (0.73 מערך הנכס בניכוי פטור של 40 אלף ל"י), ואילו על דירה שמחירה 50 אלף — 70 ל"י לשנה בלבד. וזאת על אף העובדה שהמדובר בדירה מאותה איכות. מערכת המס החדשה למרות שביטלנו את האבחנה בין האזורים — מבטיחה עדיפות לאזורי הפיתוח, ועדיפות זו נובעת לא רק מן העובדה שבאזורי הפיתוח מחירי הדירות נמוכים יותר, אלא גם מכך ששעור המס נמוך יותר כאשר המחיר יותר נמוך. יתירה מזו, ההסדר הוא ארצי, כך שאין צורך לערוך מדי פעם סוג חדש של אזורים ולקבוע שעורים חדשים. אני סבור שבכך טמון יתרון חשוב.

כפי שאתם רואים, היה עלי לעמול קשה כדי למצוא הצדקות נאותות למס הרכוש. לדעתי, זהו אחד מסוגי המס אשר לגביו יהיה צורך ברביזיה נוספת, אולי לא בעתיד הקרוב, אלא בבוא הזמן כשאפשר יהיה לחשוב לא רק במונחים של מקורות הכנסה חדשים, אלא גם במונחים של צמצום מסים.

מס שבח מקרקעין

לא נגעתי עד כה בבעיות של מס שבח מקרקעין, וגם עתה אין ברצוני להיכנס לפרטיו של מס זה, ברצוני להבהיר את מעמדו של מס השבח בדיון הכללי על רפורמה במסי הרכוש. יש נסיונות לקשור את מס השבח עם הבעיה הכללית יותר של מס רווחי הון, וזאת משום שמבחינות רבות יש להם הרבה מן המשותף. עם זאת יש נקודה אחת בה בולט השוני ביניהם, וזאת מבחינת השלכות השונות של רווחי הון מקרקעות לעומת רווחי הון ממניות.

כיוון המחשבה שלנו הוא — אם כי עדיין אין סיכומים בענין זה — כי יש לשים קץ למצב שמס שבח מקרקעין מתבטל לאחר תקופה מסויימת של אחזקת הנכס; דהיינו, מעבר לתקופה זו המס הופך לאפס. בשאלה זו נתבלטה תמימות-דעים בין כל חברי ועדת אשר.

עקרון שני המקובל עלינו הוא שצריך לתת פיצוי לבעל הנכס על עליית המחירים הכללית במשק. פירושו של דבר הוא כי בהטלת מס שבח אין להתבסס על רווח הון היסטורי (מחיר מכירה פחות מחיר הקניה), אלא יש להתחשב בירידה של ערך הלירה. אך יש להזהיר מפני טעות: באמרי כי הלירות הן שונות וערכן נמצא בירידה, הריני מתכוון למדד המחירים הכללי ולא למדד ספציפי לענף, שהרי אם נתבסס על מדד ספציפי למחירי קרקע, לא ישולם מס רווחי הון על מחיר ממוצע של קרקע, אלא ישלמו רק אלה שאצלם ארעו חריגות מהממוצע הזה כלפי מעלה, ולאחרים אולי יצטרכו להכיר בהפסדי הון, כך שבסה"כ לא תהיה חשיבות יתירה למס הזה. הכוונה שלנו לתת פיצוי על ההתייקרויות, רק על ירידת ערך הלירה בכללה; כלומר, על עליית המחירים הכללית במשק בהתאם למדד כגון מדד המחירים לצרכן, ואם עליית מחיר הקרקע תהיה מהירה יותר מעליית מדד המחירים לצרכן, יצטרך מוכר הנכס לשלם מס שבח מקרקעין. ד"ר ז. פינס ציין בצדק כי לטווח ארוך, עליית מחירי הקרקע מהירה יותר מקצב ההתייקרות הכללית במשק, וזאת כתוצאה מגידול האוכלוסיה מזה ועלית רמת ההכנסות מזה. מכאן שבענף המקרקעין יהיו תמיד רווחי הון גם אם נשערך את מחירי הקניה ע"י התחשבות בעליית המחירים הכללית במשק, ואין, איפוא, חשש למצב שבו לא יגבו מיסים מרווחי ההון האלה.

הוויכוח הקיים הוא ויכוח קשה. זהו ויכוח על השיעורים שצריכים לחול על רווחי ההון. אצלנו שולטת התפיסה האנגלו-סכסית. אמנם, יש בארה"ב או באנגליה לכלכלנים ואנשי מקצוע רבים הדוגלים בשיטה אחרת מזו הקיימת בפועל באותן מדינות והמתבטאת בחוקי המס שלהן. לפי תפיסה זו נוקטים כלפי רווחי ההון יחס מיוחד, וזאת בשני מובנים: א) הם משתלמים בסוף תקופת האחזקה, כלומר, בעת המימוש; ב) שעוריהם נמוכים יחסית. מסתבר שלפי התפיסות החדשות המתגבשות בארה"ב, יש לחתור לקראת שינויים; אם כי ראוי לשמור על עקרון התשלום בזמן המימוש, הרי יש להגדיל את שעורי המס ולקרבתם עד כמה שאפשר לשעורים המקובלים במס הכנסה. גישה זו באה לידי ביטוי בהעלאת השיעורים של מס רווחי הון בשנתיים האחרונות בארה"ב.

זאת ועוד, בקנדה נעשה נסיון מעניין. המדובר בהצעה רשמית של שר האוצר (אינני יודע באיזה שלב משלבי החקיקה היא נמצאת), לפיה יש להנהיג שערך של רווחי הון לא בתחום הדיור אלא בתחום המניות דוקא. הכוונה היא להפעיל שערך כל חמש שנים, ולגבות מס לפי שערך זה ולא לפי המימוש. דהיינו גם אם אדם לא מכר את המניה, אפשר להגיד לו: אם אינך

רוצה למכור, שלם מס ממקורות אחרים. מכל מקום, אתה חייב לשלם מס בהתאם לשערוך. זהו נסיון נועז ראשון לפעול בכיוון זה. אינני יודע מה ייצא מכך ואני בטוח כי בהצעה זו כרוכות בעיות רבות, אך אין ספק כי ההצעה משקפת נטיה הקיימת כיום בעולם.

המאמר מבוסס על הרצאתו של פרופ. א. ברגלס בסימפוזיון בנושא: "השפעת המיסוי על שוק המקרקעין", אשר נערך מטעם אוניברסיטת תל-אביב והמכון לחקר שמושי קרקע ב-15.6.72. הרצאות אחרות בסימפוזיון זה פורסמו בחוב' "קרקע" מס. 4.

שינויים במערך מחירי הקרקע בירושלים 1945-1971

מטרת המחקר היתה לבחון את חלקם של הגורמים האורבניים השונים בקביעת מערך מחירי הקרקע ב מ ר כ ז ירושלים, ואת השינויים שחלו בחשיבותם היחסית של גורמים אלה במשך תקופת המחקר; דהיינו משלהי תקופת המנדט הבריטי ועד לאחר מלחמת ששת הימים. בתקופה זו חלו שינויים דרמטיים במערך הגורמים העירוניים בירושלים, ובעיקר יש עניין לבחון את השפעת קו שביתת הנשק, אשר חצה את העיר לשני חלקים נפרדים, שכל אחד מהם התפתח בדרך מיוחדת משלו במשך תקופה של עשרים שנה.

השפעת קו שביתת הנשק על מערך מחירי הקרקע

ירושלים המערבית: בתקופת ביתור העיר נשאר גלעין מרכז העסקים הראשי (המע"ר) של ירושלים המערבית פחות או יותר באותו מקום („המשולש“) כפי שהיה בסוף תקופת המנדט. תופעה זו של קשיחות בהתאמת המע"ר למציאות עירונית חדשה היא ידועה ונגובעת מאורד החיים של הבניינים. כתוצאה מכך נותר המע"ר בקצה המזרחי של ירושלים הישראלית; ואזור מחירי השיא של הקרקעות השתרע אפוא במרחק של 600—1200 מטר בלבד מקו שביתת הנשק.

לעומת זאת חלו שינויים מרחיקי לכת במיקומן של שלוחות המע"ר. אותה שלוחה באזור המרכז המסחרי (ממילא), שבה היו מחירי הקרקע בסוף תקופת המנדט ברמה שהיא גמוכה רק במקצת ממחירי השיא של גלעין המע"ר, נעלמה לחלוטין ומחירי הקרקע באזור זה ירדו לרמה גמוכה ביותר תוך קפאון בשוק המקרקעין. מצד שני התאמתה ההנחה כי כל התפתחות חדשה של המע"ר, ועימה העליה היחסית במחירי הקרקעות, מתאימה עצמה לכיוון הגידול הכללי של העיר. ואמנם כזאת היתה ההתפתחות לנוכח גידולה החד-חדדי של ירושלים המערבית באותה תקופה לכיוון מערב ודרום-מערב.

חישוב מקדמי המתאם בין המרחק מקו שביתת הנשק לבין מחירי הקרקע מראה כי לגבי כל שטח המחקר לא נמצא קשר משמעותי גם בתקופת ביתור העיר. למעשה התברר כי ההשפעה השלילית המכרעת של קו שביתת הנשק הצטמצמה לרצועה של 500 מטר

מאמר זה מבוסס על מחקר, שנעשה באוניברסיטה העברית בירושלים במסגרת מכון אשכול לחקר הכלכלה, החברה והמדיניות בישראל.

מקו זה, כשִמְקדמי המתאם הם 0.7 — הן בתחילת שנות החמישים והן בשנות השישים מלפני מלחמת ששת הימים. ברצועה זו עד 500 מטרים מהגבול נודעה לקו הגבול לכל אורכו השפעה מכרעת על מחירי הקרקע. אך בגבול השטח הבנוי היו גם שטחים מרוחקים יותר שבהם ניכרה ההשפעה השלילית של הקו. מצד שני התהוו בתחילת שנות השישים שטחים של מחירים גבוהים יחסית במרחק של קילומטר ופחות מזה מהקו, באזורים המצויים בשולי המרכז.

ירושלים המזרחית: העיר הירדנית התפתחה בעיקר לכיוון צפון, לאורך הדרך לרמאללה. גם כאן התאמתה ההנחה, כי כל התפתחות חדשה של המע"ר מתאימה עצמה לכיוון הגידול הכללי של העיר; שהרי המע"ר החדש של ירושלים הירדנית התפתח מצפון לחומת העיר העתיקה בין מוזיאון רוקפלר במזרח לשער שכם במערב ולעבר המושבה האמריקאית בצפון. התפתחות זו התבטאה גם במערך מחירי הקרקע. רמת השיא של מחירי הקרקעות בעיר הירדנית היתה באזור המע"ר של באב א-זוהרה, ואילו הרמה השניה במעלה באזור שיח ג'ראח. השוואה בין שני עברי קו שביתת הנשק מראה כי השפעת הקו על מחירי הקרקע היתה אמנם מצומצמת מבחינת המרחקים והשטחים משני הצדדים, אך בצד המזרחי היתה ההשפעה מצומצמת אף יותר מאשר בצד המערבי, ואזור מחירי השיא של הקרקעות היה סמוך לקו הגבול עד כדי מאות מטרים ספורים.

אחוד העיר והשלכותיו

איחוד העיר חל כידוע בתחילתה של תקופת גאות מחודשת במשק הישראלי וירושלים המאוחדת נטלה מלוא חלקה בגאות זו. במקביל לביקוש הגובר נוצר גם היצע של קרקע לבניה בצפון העיר ובדרומה; וזאת באותם שטחים שהיו סמוכים לקו הגבול והנמצאים באזורי ההתפתחות הטבעיים של העיר לאורך הדרכים שעל במת ההר. אלה הם שטחים בעלי טופוגרפיה נוחה הנמצאים בקרבה יחסית למרכז העיר. ואכן נמצא כי בשטחים אלה — סנהדריה ואתרים שממזרח לה בצפון ואזור אבו-תור ותלפיות בדרום — חלה ההתאוששות הגדולה ביותר במחירי הקרקעות (בצד האזור שחזר למעגל המע"ר): מחירי הקרקע בשטחים אלה, אשר עמדו בשנים 1951/52 על 16% מהממוצע של מחירי קרקע למגורים בכל שטח המחקר, עלו לאחרונה לרמה של 85% מהממוצע הנ"ל. לעומת זאת נותרו לאורך קו הגבול אשר נתבטל בינתיים, אזורים של מחירי קרקע נמוכים יחסית וזאת למרות קירבתם למרכז העיר שהיא עוד יותר גדולה. אלה הם שטחים שהיו בנויים עוד לפני מלחמת העצמאות, ובעקבות הירידה הגדולה במחירי נכסי-דלא-גידי באזורים אלה עם הפיכתם לאזורי גבול, נמשכה אליהם אוכלוסיה בעלת רמה כלכלית נמוכה. זאת היא תופעה קשיתה שהשפעתה עומדת בעינה גם לאחר איחוד העיר. נכון אמנם שביטול קו הגבול אשר הקיף את ירושלים פתח אפשרויות להתהוות מרכזי אוכלוסיה משניים, אולם אלה לא הגיעו עדיין לידי ביטוי.

גם במרכז העיר נסתמנה תנופת התפתחות. בדיקת הנתונים שנתקבלו מעידוכן מפקד שימושי הקרקע בירושלים, (עידוכן זה בוצע במחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית בשנת 1971) מלמדת כי המע"ר של ירושלים המערבית המשיך להתפתח כמע"ר של העיר כולה, בעוד שהמע"ר של מזרח ירושלים (זה שבתוך חומות העיר העתיקה וזה שמצפון לה) התפתח בעיקרו כמע"ר תיירות.

נתוח רב־משתני

ניתוח הנתונים, על בסיס רגרסיות רבות־משתנים, נעשה בהנחה כי הגורמים הבאים הם הקובעים, במידה זו או אחרת, את מערך מחירי הקרקע בירושלים: מרחק מהמרכז, מרחק מקו שביתת הנשק, גובה טופוגרפי, סוג שימושי הקרקע, אחוזי בניה – ולגבי קרקע המשמשת למגורים, הרכב האוכלוסיה (ארץ מוצא, שיעור האוכלוסיה הדתית והאוכלוסיה הלא־יהודית). המסקנה הבולטת היא כי במשך כל תקופת המחקר היתה הקירבה למרכז הגורם המכריע בקביעת מערך מחירי הקרקע בירושלים. יחד עם זאת, נמצא בבדיקה נפרדת של קרקע למגורים, כי מאז ראשית שנות השישים חלה ירידה בחשיבות היחסית של הקירבה למרכז. זו תופעה ידועה הנובעת מגידול השטח העירוני בד בבד עם מגמת המוטוריזציה הגוברת שנסתמנה בישראל מאז תחילת שנות השישים.

בניתוח הקשר בין הגורמים המאפיינים את האוכלוסיה לבין מחירי הקרקע למגורים, נתברר כי קיים קשר הדוק בין רמת ההכנסה לבין מחירי הקרקע למגורים. כך, למשל, נמצא כי בכל התקופה היה מחיר הקרקע למגורים גבוה יחסית באזור שבו גבוה אחוז האוכלוסיה שמוצאה מאירופה. לגבי השכונות בהן יש ריכוזים של אוכלוסיה דתית נמצאה השפעה שלילית לגבי מחירי הקרקע למגורים רק עד לשנות השישים, אך בתקופה האחרונה נתבטל מיתאם זה, עם התפתחותן של שכונות דתיות שאוכלוסיתן הינה בעלת רמת ההכנסה גבוהה יותר.

מקדם המיתאם הכללי שהתקבל בחישוב הרגרסיה מרובת־המשתנים היה גבוה משך כל התקופה ובכך יש כדי לאשר את ההנחות לגבי הגורמים הקובעים את מערך מחירי הקרקע במרכז ירושלים בתקופת המחקר.

אספקטים סוציולוגיים של בעיית הקרקע

ב פרספקטיבה היסטורית ניתן להבחין בין ארבעה שלבים עיקריים בהתפתחות יחסה של החברה האנושית לקרקע:

(א) **השלב הקדם-רציונלי.** בשלב זה עדיין לא התבסס היחס לקרקע במידה מספקת על שיקולים תועלתניים ורציונליים. היחס לנכס זה היה במידה רבה ערכי, כשהקרקע מהווה ביטוי לזהות עצמית של שבט, קבוצה לאומית או כל קיבוץ אנושי אחר.

(ב) **שלב הניצול האכסטיבי.** בשלב זה מתחיל היחס לקרקע להתבסס על שיקולים רציונליים-תועלתניים. עם זאת, ניצולה של הקרקע נושא אופי אכסטיבי, ואין מקדישים עדיין תשומת לב מספקת לייעול ואינטנסיפיקציה של השימוש בנכס זה.

(ג) **שלב הניצול האינטנסיבי.** בשלב זה מתחילים להתייחס לקרקע כאל אחד המשאבים הנדירים (Scarce Resource) ונוקטים אמצעים לשימוש אינטנסיבי רב יותר. הווה אומר, גוברת הנטייה להשקיע עבודה מרובה יותר, מכשירי ייצור וידע על-מנת להשיג אותן תפוקות מכמות קטנה יותר של קרקע.

(ד) **שלב הניצול למיקום שימושים עירוניים.** שלב זה עומד בחברה ובמשק בסימן אורבניזציה גוברת ועולה וחשיבותה של הקרקע כמשאב שעליו ניתן למקם שימושים עירוניים לסוגיהם — בתי מגורים, מגורים, מרכזי מסחר ועסקים, מפעלי תעשייה וכיו"ב.

לארבעת השלבים האלה עדים אנו גם בישראל. בתהילתה של ההתיישבות הציונית היה היחס אל הקרקע ערכי ביסודו. התחיה הלאומית היהודית מצאה בשיבה לקרקע וההשתרשות בה את זהותה המחודשת. לאחר מכן בא השלב של החקלאות האכסטיבית, שבו גשא היחס לקרקע שיקולים רציונליים, אך יחד עם זאת נתלו אליו גוונים רומנטיים-פסטורליים. השלב השלישי הוא זה של החקלאות האינטנסיבית והמתקדמת, אשר קיבלה במרוצת השנים אופי יותר ויותר מתועש. ואילו בשלב הרביעי, הנוכחי, עם כניסתו של משק הארץ לשלב של אורבניזציה ותיעוש מזורזים הולכת וגוברת חשיבותה של הקרקע כמשאב כלכלי, המשמש למיקום שמושים עירוניים לסוגיהם.

ראוי לציין את האופי הדיאלקטי של ההתפתחות הזאת בקנה-מידה עולמי וישראלי כאחד: היחס הערכי הטהור, נעדר המימד הכלכלי, מפנה בהתחלה מקומו ליחס תועלתני-אינסטרומנטלי (דהיינו, שמוש בקרקע כמשאב ייצור). ואילו בסיימה של ההתפתחות

חוזר היחס לקרקע ומקבל שוב אופי ערכי מסויים, אמנם על רמה מתוחכמת יותר. שהרי בקביעת ערכה של הקרקע המשמשת ליעדים עירוניים, תופסים מקום בכבד שקולי יוקרה וגורמים ערכיים אחרים.

הפונקציות החברתיות המשפעות משימושי הקרקע

א. בעיית הקומוניקציה. האופי ומידת האינטנסיביות של שימושי הקרקע מטביעים, בלי ספק, את חותמם על כמה וכמה פונקציות חברתיות חשובות. בולטת, קודם כל, העובדה כי שכירותם של המגעים והקשרים בחברה מושפעת מגורמים כגון צפיפות הבינוי והמגורים או קשרי התחבורה. ניתן לקבוע אופטימום מסויים שבו צפיפות הבינוי מספקת לקיום מיגוון רחב של מיפגשים חברתיים, מבלי לכפות על הפרט שכירות גדולה מדי של מיפגשים שהיא מעל ליכולת הספיגה שלו. באם הצפיפות הינה גדולה מהאופטימום, הרי נפגעת הרגשת הפרטיות והאינטימיות והאנשים סובלים מהתחושה כי הם חשופים יותר מדי לעיניים זרות. ולעומת זאת, אם הצפיפות קטנה מהאופטימום הרי האנשים סובלים מהיעדר מגעים חברתיים ואף הרגשת בדידות. במלים אחרות, בשני צדי האופטימום גולש סיפוק הצרכים האנושיים אל רמה מינימלית, כשנוצרת עקומה דמויית עקומת פעמון.

ב. רמת השירותים הציבוריים. לשימושי הקרקע נודעת גם חשיבות מרובה לגבי רמת התפתחותם של השירותים הציבוריים. ולדוגמה: בינוי דליל מייקר את התשתית ומכביד על פיתוחם של מוסדות הציבור. והתוצאה מכך היא ירידה ברמתם של השירותים הציבוריים. בתנאים אלה נפגעת יכולתה של העיר לשמש כבסיס לחיים חברתיים מאורגנים. ומצד שני, צפיפות בינוי ניכרת, אך לא מופרזת מסייעת לפיתוח התשתית, מוסדות הציבור והשירותים בכללם.

בהקשר לכך ניתן להצביע על הכלל כי המכפלה של צפיפות הבינוי מזה ויוקר השירותים מזה נוטה לערך קבוע.

ג. בעיית ההזדהות. יסודה של התפיסה הרואה בקרקע מוקד להזדהות חברתית קשור, כפי שאמרנו, בשלב הקדם-רציונלי של היחס לקרקע. עם זאת עשויות גם צורות השימוש בקרקע, האופייניות לחברה המודרנית, לסייע לחיזוק זיקתו של האדם לחברה שאליה הוא שייך, לעיר שבה הוא מתגורר וכיו"ב.

ניתן לציין כי עיצוב סגנון ייחודי של מוצרי אדם הצמודים לקרקע, בתורת מערכת המושתתת על הפרדה ברורה בין הפונקציות השונות, לא רק שתשרת את היעדים הפונקציונליים לסוגיהם, אלא אף תסייע גם ביצירתם של מוקדי זהות והזדהות. הצורך במוקדים אלה הוא כה בסיסי, עד שאנשים נמשכים למקומות (ערים, שכונות וכו') שבהם צורך זה בא על סיפוק, והם נדחקים תכופות ממקומות שבהם מרגישים הם בחסרונו של אותו סיפוק.

המציאות בערי הפיתוח בשלביהם הראשונים

כדוגמה מובהקת — שלילית בעיקרה — יכולה כאן לשמש המציאות ברבות מערי הפיתוח בתקופה הראשונה לאחר הקמתן. בערים אלו בלט העדרם של דיפרנציאציה פונקציונלית מזה ושל סגנון ייחודי מזה. הבניה היתה חד-גונית ואמורפית, וקשה היה

להבחין בין עיר אחת לשנייה, בין שכונה לשכונה, וכן בין מוסד לבין בית מגורים. וכאשר בכל בולט העדר צורה ואופי ייחודי, נוטה האדם לראות עצמו בפריפריה, רחוק ממרכז (מציאותי או מדומה) ועוזב לנפשו. ויש להדגיש כי למצב זה של שימוש בלתי תכליתי בקרקע היינו עדים דווקא בזמן כשמרבית האוכלוסיה היתה זקוקה בצורה חריפה במיוחד למשענת של הזדהות ושל זהות, בפרט לאחר החוויה של העקירה והעליה וכל קשיי ההסתגלות הכרוכים בכך.

למעשה, התשתית כמעט בכל ערי הפיתוח היתה דומה למדי: בניה דלילה ונמוכה ברמה נמוכה יחסית. צורה זו של בניה ושל התפרסות על הקרקע הושפעה ממספר שיקולים: (א) השיקול של מהירות הבניה, שהוכתבה ע"י לחץ העליה ההמונית (שהיתה לרוב עליית הצלה); (ב) השאיפה למינימליזציה של הוצאות הבניה במזומן; וזאת תוך התעלמות מדעת מהבעיה המקיפה יותר וארוכת-הטווח של עלות הקרקע; (ג) השיקול של מתן תעסוקה מיידית לעולים המתיישבים, אשר בחלקם הניכר עבדו בבנין בתייהם הם; (ד) במקרים מסויימים השפיע כאן גם הרצון להשתית באופן חלקי את הכלכלה על משקי עזר. ייתכן שלשיקולים אלה הצטרפה גם תפיסה תכנונית, שהושפעה מן הקונצפציה של „עיר גנים“: חסרונות העיר הגדולה (העדר מרחב, מחסור בירק, צפיפות מופרות וכו').

השינוי בסגנון הבינוי

גישה זו, על ההבטים הכלכליים והתכנוניים הכרוכים בה, היתה דומיננטית למן קום המדינה ועד לסוף שנות החמישים. ואולם, למן תחילת שנות ה-60 עדים אנו לשינוי בולט בסגנון הבניה — שינוי שהשתקף במעבר לבניה צפופה יותר ולהקמת בתי קומות במקום הבניה הנמוכה הקודמת.

לשינוי זה בסגנון הבניה הביאה, קודם כל, ההכרה הגוברת במיגרעותיו של הסגנון הקודם. התברר כי הבינוי הדליל גרם לייקור ניכר של התשתית ולהפרעות וקשיים בעצם הבטחתם של השירותים הדרושים לאוכלוסיה. התברר גם כי סגנון הבניה הקודם היה כרוך בבזבוז קרקע על ערכה הכלכלי והתכנוני הרב. ועוד, במרוצת השנים גברה ההכרה כי סגנון הבינוי הדליל גורם להעדר תדמית אורבנית נאותה לישוב ויוצר מעין צירוף אומלל של חסרונות ההוי העירוני והכפרי גם יחד (אדישות חברתית ודלילות פיזית). ולבסוף, השפעה לא-מבוטלת היתה גם להעדר היכולת (הכלכלית והטכנית כאחד) לטפח את השטחים הגדולים יחסית שנועדו בערי הפיתוח לשטחי ירק ושטחים פתוחים אחרים. משום כך נוצרו בערים אלה חללים ריקים רבים שפגמו בפיתוח האורבני במקום.

סלקציה שלילית

עם זאת יש לציין כי השינוי שחל בתפיסות התכנוניות לא היה כמובן יכול למחוק את העובדות הקיימות. נוצר איפוא מעין שילוב של בניה חדשה שהיא צפופה וגבוהה בעיקרה עם הבניה הקודמת, הדלילה והנמוכה. שילוב זה אינו פרי של תכנון כולל, אלא הוא בעיקרו תולדה של השינוי בתפיסות התכנוניות. ומשום כך, נושא שילוב זה במידה רבה אופי בלתי אורגני, והוא לעתים פגום מבחינת ניצול הקרקע, וכן מבחינת השתלבות הפונקציות של חלקי העיר השונים וצרכי האסתטיקה הארכיטקטונית.

ועוד, כל ההתפתחות הזאת החישה את התפתחותם של משכנות עוני בערי הפיתוח. שהרי הבניה הנמוכה המאפיינת את שנות ה־50 איכלסה עולים מאותה תקופה, שברובם באו מארצות אסיה—אפריקה. כאשר החלה להסתמן בין העולים דיפרנציאציה גוברת בהתאם ליכולת הכלכלית והכשירות התעסוקתית שלהם, הופיעו גם הזדמנויות להטבת תנאי המגורים ע"י מעבר לבנייני-קומות ברמה גבוהה יותר. על רקע זה נתבלטה תופעה של סלקציה שלילית, כאשר בשיכונים המקוריים שלהם אופיינית בניה נמוכה — נשארו שכבות האוכלוסיה החלשות מבחינה כלכלית, והמפגרות מבחינה חברתית ותרבותית. העדר יכולת כלכלית גאוה והעדר שאיפה חזקה לשינוי — חברו יחד וגרמו להעמקת הפערים בין שני הרבדים של המגורים. כך נוצר כאן מיתאם ניכר בין בניה נמוכה ודלילה בעלת איכות גרועה (שבה ההתיישנות הפיזית היא כידוע מהירה) לבין אוכלוסיה דלה ומפגרת מבחינה כלכלית וחברתית כאחד; וזהו הצירוף הטפוסי לתופעה של משכנות העוני.¹

מיקום השירותים

תוצאותיה של סלקציה שלילית זו בשיכונים הוותיקים הוחפרו במידה נוספת כתוצאה מההסט שחל בתכנון העירוני הכולל. צמיחה אורגנית של תשתית עירונית מביאה כרגיל למיקום מרכז השירותים בסביבת הגרעין העירוני הראשוני, וממנו היתה העיר מתפרסת כלפי חוץ. אך מחמת הרביזיה שנתבצעה בשיטות התכנון והמעבר המהיר לסגנון בניה חדש — צפוף, גבוה ואורבני יותר — מוקמו מרכזי השירותים בחלקם הגדול באזורי הבניה החדשה, כשהשיכונים הוותיקים, נוסף על בינויים הלקוי, נשארים ללא שירותים מפותחים ועם דרכי גישה לקויות. באופן זה נדחקו למעשה השיכונים הוותיקים לשוליהן של ערי הפיתוח. דוגמאות בולטות לכך הן דימונה, שדרות, קרית-מלאכי וחצור.

ההיררכיה של היוקרה החברתית

תופעה זו של הידחקות השיכונים הוותיקים לשולי העיר הביאה גם לעיוותים מסויימים בהיררכיה של היוקרה החברתית. יחידות הדיור הראשונות, שהן הגרועות ביותר באיכותן והמקופחות ביותר מבחינת המיקום ואספקת השירותים — נשארו בידי התושבים הוותיקים; בעוד שהאוכלוסיה החדשה קיבלה דיור משופר יותר ובמיקום נוח יותר. על כן, וותק האיזור וותק התושב במקום מהווים תכופות אינדיקציה שלילית לגבי יוקרתו. וזהו גורם נוסף המביא לעויבתן של השכונות הוותיקות ע"י יסודות מבוססים יותר מבחינה כלכלית. ערך יוקרתי שלילי זה של הוותק במקום ושל מגורים בשכונה וותיקה משפיעה גם על נוהגי המוביליות הפנים-ישובית, ויתכן שיש בו גורם המפריע להתקשרות אמצויונית והודדות עם מקום המגורים.²

בתנאים אלה קשה עדיין לדבר על גיבוש הזהות של שכונות כחידות אקולוגיות-קהילתיות ולמעשה אף קשה לצפות להתפתחות כזאת בשלב מוקדם יחסית של חי הערים החדשות, אשר הוותיקות ביניהן קיימות בקושי כ־20 שנה. ובפרט גם שהקמתן ואיכלוסן של ערים אלו לא היו פרי התפתחות ספונטנית, אלא הן תולדה של תהליך מלאכותי המודרך ע"י הכוונה מוסדית. יש רגליים לסברה שהשיפור בתדמית הקהילתית של שכונת המגורים יהיה בו כדי לסייע בהתהוות קשר אפקטיבי לא רק לשכונה עצמה

אלא גם לעיר כולה. ואם קיים מכניזם של הרחבת ההזדהות, ייתכן מאוד שהוא פועל במעגל רחב עוד יותר, וישפיע לטובה על תהליך הקליטה החברתית של העולים בארץ בכללו. באספקלריה זו ראוי להתייחס לשאלת קיומם ופיתוחם של המרכיבים הבונים את דמותה של התשתית העירונית.

(1) על בעיית מעגל הקסמים של העוני עיין ב-G. Myrdal, *Economic Theory of Under-Developed Regions*, London 1959, pp. 11–22

(2) יוצאי ממכלל זה הם אזורי שיכון ברמה גבוהה יותר, שהוקמו בדלילות מתוך מגמה לפתח מעין Suburbia. שיכונים, בשל מצב כללי טוב של בעליהם, העלו רמתם והגדילו את שטח בחיהם, ובכך סגלו לעצמם אופי של אזורי וילות על כל היוקרה החברתית הכרוכה בכך.

מדיניות הקרקע החקלאית בארצות המתפתחות

ח הליך הפיתוח הכלכלי מורכב, כידוע, מאלמנטים רבים מאוד — כלכליים, חברתיים ומדיניים. אחד הביטויים המובהקים לאופי המורכב של תהליך זה הוא התפקיד המיוחד שממלא משטר הקרקע החקלאית ברוב הארצות המתפתחות.

חשיבותה של הקרקע החקלאית לגבי שבירת, מעגל הקסמים של הפיגור הכלכלי נעוצה בעובדת היותה גורם ייצור מרכזי שניתן להפעילו בקלות ובמהירות יחסית, והמסוגל לספק את הצרכים הבסיסיים של האוכלוסיה למזון. נוכח המחסור במשאבי הון והקשיים בהפעלת עתודות כח עבודה בעלות הכשרה מקצועית מתאימה — שהם גורמים בסיסיים לביצוע התיעוש — נשאת הקרקע החקלאית בגדר אמצעי עיקרי לשיפור המצב הכלכלי של ארצות מתפתחות. מבחינה זו ממלאת היא תפקיד אסטרטגי ראשון במעלה בתהליך הזינוק לקראת קידום הכלכלה הנחשלת של „העולם השלישי“.

ואולם, השימוש הרצינונאלי בקרקע חקלאית המבוסס על ניצולה היצרני על בסיס כלכלי איתן, נתקל במספר מכשולים שהחשוב ביניהם קשור בשיטות המקובלות של הבעלות והאחזקה של הקרקע. צרכי המודרניזציה של הייצור החקלאי, כאשר המטרה היא הגדלת התפוקה ליחידת קרקע, וכן הצורך ברפורמה במסגרות החברתיות של הכפר המסורתי, מעמידים את שאלת המשטר הקרקעי במרכז המדיניות הכלכלית בארצות אלו. לא יפלא, איפוא, כי אין כמעט ארץ מתפתחת שלא נעשו בה נסיונות שונים של רפורמות אגרריות המכוונות לשינוי בדפוסים הקיימים של הבעלות על הקרקע החקלאית.

חשיבות האסטרטגית הנודעת לקרקע חקלאית בתהליך הפיתוח מצטיירת גם על רקע קיומו של משטר דו-סקטוריאלי ברוב הארצות מעוטות הפיתוח. משטר זה מבוסס על קיומו של סקטור תעשייתי מתקדם מבחינה טכנולוגית אך בעל ממדים מוגבלים ביותר, מזה, וסקטור חקלאי נחשל המקיף את רוב רובה של אוכלוסיית המדינה מזה. רוב החוקרים גורסים כי דיכוטומיה זו אינה יכולה לשמש בסיס לקידום המשקים הנחשלים וכי התיעוש לא יוכל להתבצע בתנופה המתאימה כל עוד תשאר החקלאות בפיגורה.

דפוסי הבעלות על הקרקע, אשר שינויים או התאמתם לצרכי פיתוח מהווים תנאי יסודי לקידום כלכלי, בארצות המתפתחות, נתגבשו כתוצאה מהתפתחות היסטורית ארוכת שנים. אופיים נקבע, כאמור, על ידי מערכת מורכבת של גורמים סוציו-כלכליים, משפטיים ומדיניים. במובן זה מהווה הבעלות על הקרקע נגזרת של היחסים הבינאנושיים בחברה המסורתית.

ברשימה זו נתבסס, בין היתר, על חומר שנכלל בסקר תשתית שפורסם בנושא זה על ידי אוניברסיטת תל-אביב (*) והמתייחס למשטר הקרקעי ביבשת אפריקה.

משמעותה הערבית של הקרקע

הקשר אל הקרקע חורג ברבות מן הארצות המתפתחות, ובמיוחד בארצות אפריקה, הרחק מעבר למסגרת של התייחסות כלכלית פשוטה. האדמה נחשבת מאז ומתמיד לנכס מקודש הקשור עם היווצרות החיים עצמם. כתוצאה ממערכת ערכית זו, קשה מאוד להפריד בין הערכים הכלכליים של הקרקע לבין האלמנטים הלא-כלכליים שמקורם בדפוסים אנטרופולוגיים, בחוק המקובל בחברה או במבנה הסוציו-פוליטי של הסקטור הכפרי.

במקומות רבים הקרקע בתורת נכס מקודש, אינה נתונה לבעלות במובן המערבי המקובל. הבעלות על הקרקע באירופה מעוגנת בחוק רומי המעניק לבעלים את הזכות המלאה של השימוש, לטובה או לרעה. במלים אחרות, זכות הבעלות על הקרקע העניקה עדיפות ברורה לאינטרס של הפרט על זה של הכלל. לעומת זאת, זוכה המושג של בעלות על הקרקע בארצות אפריקה ובארצות מתפתחות אחרות למשמעות רחבה יותר, ואנו עדים להיווצרות קטגוריה של בעלות קבוצתית או בעלות משותפת. צורות מעין אלו של בעלות יוצרות מערכת סבוכה של חובות וזכויות הפרט והקהילה הכפרית, ומהוות גורם המעצב במידה רבה את דפוסי החיים של אוכלוסיית המגזר הכפרי.

יחסים אלה ביסודם היו תולדה של תנאי החקלאות הפרימיטיבית. הפטישיזציה של הקרקע ענתה לצרכי חקלאות של הקיום, אשר תפקידה העיקרי והכמעט בלעדי היה סיפוק צרכי המזון של מעבד הקרקע ובני משפחתו. מכאן צמחה גם „שיטת העיבוד הנודד“ (Shifting Cultivation) אשר משמעותה ניצול שטחי קרקע עד תום, ומעבר תקופתי לשטחים חדשים, בעוד שאדמות אשר נוצלו בעבר נשארות תקופה מסוימת בלתי-מעובדות.

סיווג שיטות הבעלות

סיווג מפורט של שיטות הבעלות והאחזקה של הקרקע נעשה על ידי פרופ' דנמן, (**)

המבחין בין ארבע קטיגוריות בתחום זה: קנין פרטי המבוסס על עקרון הבעלות האינדיבידואלית, קנין פרטי המבוסס על עקרון הבעלות הקהילתית, קנין המדינה ושילוב של קנין פרטי המושגת על בעלות קהילתית עם קנין המדינה. ברור כי בכל אחת מהקטיגוריות

(*) ד"ר ש. פוהורילס, ד"ר א. ססקין, משטר הקרקע באפריקה והשפעתו על תהליך הצמיחה הכלכלית, סקר תשתית, המכון על שם דוד הורוביץ לחקר ארצות מתפתחות, בשיתוף עם המכון לשימושי קרקע, אוניברסיטת תל-אביב, דצמבר 1972.

(**) Prof. D.R. Denmann, Rural Land Systems, Int. Fed. of Surveyors Commission, London, 1968

האלו קיימות חלוקות-משנה התואמות את המספר הרב של צורות הבעלות הקיימות במציאות.

הקטגוריה המעניינת אותנו במיוחד היא זו של הקנין הפרטי המבוסס על עקרון הבעלות הקהילתית. השיטה הנפוצה ביותר בארצות אפריקה ואסיה מהווה, מבחינת הסיווג, תת-קבוצה של קטגוריה זו והיא קשורה ביחסי בעלות הנקבעים על יסוד קרבה משפחתית. האדמה נחשבת כרכוש משותף של כולם, תוך התעלמות מוחלטת מגורם הזמן כשהבעלות נתונה הן לאבות המשפחה הקיימת וכן לבניה שטרם נולדו. ראשי השבטים או מועצות הזקנים מחלקים את הקרקעות בין ראשי המשפחות בתוך השבט. בחברות מסוימות מהשיבים רק את הקשרים המטריניאליים (קשרי שארות מצד האם), באחרות החלוקה נקבעת בתוקף קשרי השארות מצד האב. מובן שלשיטת בעלות זו וריאנטים רבים שנוצרו עקב הבדלים במידת השיפוט והסמכות שבידי ראשי השבטים והמשפחות. מכל מקום מצביע תיאור סכמטי זה על החשיבות העצומה הנובעת לדפוסים אנטרופולוגיים בכל הנוגע למשטר הקרקע בחברות המסורתיות של הארצות המתפתחות.

על מנת להמחיש את דפוסי הבעלות המסורתית על הקרקע בארצות מתפתחות נוכל להשתמש במספר דוגמאות הלוקחות מן המציאות האפריקנית. ההתפתחות ההיסטורית של הבעלות המשותפת קשורה בתולדות הכיבושים, ההתיישבות וסדרי העברת הרכוש בין השבטים, שהתרחשו במשך מאות שנים. אחת הדוגמאות המעניינות היא התהוות הבעלות הקהילתית על קרקע בחבל לואונדה שבקונגו. האופייני למשטר קרקעי זה הוא המבנה הדו-שלבי שלו. בתחילה התיישבו בשטחי „הבוש“ קבוצות רבות של מתיישבים חדשים, המבוססות על קשרי שארות. לאחר מכן נכבשו יישובים אלה, אם בדרכי שלום ואם בדרכי מלחמה, על ידי ראשי השבטים שהשתלטו על כל החבל ויצרו מסגרת מדינית עצמאית. כל ראש שבט היה ממנה כמה מנאמניו על שטחי קרקע מסויימים. הבעלות על הקרקע היתה נתונה, איפוא, לשתי קבוצות אוכלוסיה: המתיישבים הראשונים מזה והמנהיגים המקומיים הנאמנים לשלטון המרכזי מזה. הבעלות המשותפת של המתיישבים הראשונים לא הושפעה מן העובדה כי השלטון המרכזי היה נתון בידי מנהיגים לא-מקומיים, אם כי הם נדרשו לשלם מסים ולבצע עבודות כפייה לעתים מזומנות.

משטר דו-שלבי כזה הינו אופייני להרבה אזורים אפריקניים ומשמעותו כי בעוד שהבעלות המשותפת על הקרקע נשארה בידי המתיישבים הראשונים, נתגבש השלטון הפוליטי ללא התערבות בסדרי הבעלות.

דוגמאות אחרות הלוקחות מארצות שונות מצביעות על דפוסי בעלות דומים, אם כי מספר הוריאנטים בשיטות אחזקת הקרקע רב מאוד. אם נסכם את האספקטים העיקריים של הבעלות המסורתית על הקרקע החקלאית, יתברר לנו כי מעמדו של הפרט כלפי שיטה זו הינו מישני לעומת המעמד המוענק למשפחה ולקהילה הכפרית. הקשר אל הקרקע מתקיים באמצעות המשפחה המחזיקה בידה חלק מן המקרקעין של הכפר כולו. בשיטה זו מצויים יסודות של משק משפחתי; שהרי הפרט מקבל את הקרקע ממשפחתו, בדרך כלל מאביו, אך הבעלות הסופית על הקרקע נתונה בידי הכפר, אם כי העיבוד המעשי של החלקות מופקד בידי הפרט. המשפחה מחזיקה בסמכות של הענקת זכויות בקרקע, העברתה ודרכי השימוש בה, אך גודל החלקה הנמסרת לפרט נקבע בהתאם ליכולתו ואפשרויותי לעבדה בעצמו או בעזרת עובדים שכירים.

בעידן החדש הופיעו, במקביל לתמורות כלכליות ומדיניות, שינויים מרחיקי לכת במשטר הקרקעי. מעמדו של הפרט התחזק והתחייבויותיו כלפי החברה הסובבת אותו פחתו, ולעומת זאת התחזקו קשריו עם השלטון המרכזי.

שינויים אלה מקורם, בין היתר, בהופעת החקלאות המסחרית, שהתפתחה לצדה של חקלאות הקיום המסורתית. חשיבותה של החקלאות המסחרית, המתרכזת בגידול מטעים אשר תפוקתם מיועדת רובה ככולה ליצוא (קפה, קקאו ואחרים), גדולה ביותר באפריקה. המשטר הקרקעי התפתח בשלשה כיוונים עיקריים, שכמעט בכולם נשתמר סולם הערכים המסורתי הקשור לקרקע. אחת הצורות, שהתפתחה בעיקר בגאנה, היא רכישת קרקע במשותף ע"י קבוצת מעבידים, המחלקים את הקרקע ביניהם לאחר סיום העיסקה. בדרך זו הוקמו כפרים חדשים באזורי היערות. צורה אחרת מבוססת על החכרת האדמה על ידי בעלי המטעים. לשיטה זו נתלווה ניצול מחפיר של האריסים אשר לא זו בלבד שחוייבו למסור לפחות 1/3 מהיבול לבעל הקרקע, אלא היו תלויים בו גם באספקת זרעים, כלים וציוד שנמכרים להם במחירים מפולפלים. הצורה השלישית היא מכירת הקרקע לבעלים אינדיבידואליים. יצויין כי חדירתה של החקלאות המסחרית הביאה להופעת מעמד חדש של עובדים שכירים, מחוסרי קרקע. עובד שכיר כזה מקבל לרוב מקום מגורים ומזון לצרכיו ולצרכי משפחתו.

ניתן לסכם ולומר כי החקלאות המסחרית מעודדת את המגמה של הענקת ערך כלכלי לקרקע ההופכת במידה גוברת והולכת לגושא למקח וממכר. עם זאת, עדיין נשמרת ברוב הארצות המתפתחות מערכת הערכים הלא-כלכליים המסורתיים הקשורים בבעלות על הקרקע.

ההשפעה על תהליך הצמיחה הכלכלית

שיטת הבעלות המסורתית תאמה את צרכי החקלאות המסורתית, הבלתי-מסחרית, בזמנים שבהם הקרקע היתה מצויה בשפע והייצור החקלאי נשא אופי של אספקת אמצעי קיום לחקלאי ותו לא. בדרך זו נמנעה, בין השאר, תופעה של ריכוז הבעלות בידי מעטים, הובטחה רמת חיים מינימלית לכל חבר בקבוצה, בהתאם ליכולתו וצרכיו, ונמנע ניצול האיכרים על ידי בעלי אחוזות (שגבו כרגיל רגטה גבוהה כמו, למשל, בהודו). המנהיג המקומי דאג לרוטציה בגידולים ומנע בדרך זו את דלדול הקרקעות ופגיעה בפוטנציאל שלהן.

ואולם, בתנאי הכלכלה המודרנית יש לשיטה זו של בעלות משותפת מיגבלות רציניות המעכבות את צמיחתן הכלכלית של ארצות מתפתחות. בעית היסוד של הפיתוח החקלאי ברוב ארצות אפריקה ובחלקים רחבים של אסיה, קשורה במודרניזציה של ענף זה, המתבטאת בהכנסת מיכון, השקיה, ניקוז, סיקול שטחים ובירוא יערות. כל הפעולות הללו דורשות השקעות גדולות של הון ועבודה ובתנאי המשטר הקרקעי הקיים אין כמעט כל אפשרות לבצען. צורות אחזקת הקרקע המבוססות על קשרי שארות סובכים פוגעות במידה רבה ביוזמת הפרט והופכות כל מאמץ להכנסת חידושים לחקלאות לבלתי-כדאי. שהרי ברור כי ביצוע השקעות להעלאת התפוקה מחייב מתן ערבויות אשר יבטיחו כי המשקיע יהנה מפירות השקעתו לאורך זמן ואף יוכל להעבירם לבניו.

מאידך, ברור כי הרחבת זכויות השימוש בקרקע, הרצויה לצורך פיתוח הפוטנציאל

החקלאי, אינה מחייבת דווקא הרחבת הבעלות הפרטית על הקרקע. יש הטוענים כי דוקא העיקרון של הבעלות המשותפת מאפשר מודרניזציה של הסקטור הכפרי; וזאת משום שהוא מונע פיצול קרקעות ויצירת מעמד חדש של אכר עני ובעל „מיני-משק“. הפתרון לבעיות אחזקת הקרקע החקלאית, במיוחד ביבשת אפריקה, מחייב איפוא גישה השונה מזו הנקוטה זה זמן רב בהשפעת צורות הבעלות הנהוגות במערב אירופה.

בהקשר זה יש לציין כי הבעלות הפרטית עלולה ליצור מעמד של בעלי הון תושבי הערים ומאפשרת ריכוז של קרקעות בידי סוחרים מזה וראשי הכפרים מזה. התפתחות כזו עלולה להביא לספסרות בקרקעות ולהקפאת הון רב בעסקות בלתי-יצרניות. הדוגמה של אמריקה הלטינית מעידה בעליל באיוו מידה עלולה ספקולציה באדמות לעצור את הפיתוח הכלכלי של יבשת שלמה. עובדות הלכות מן המציאות הן עדות ניצחת לליקויים של שיטת הבעלות האינדיבידואלית. בארצות מסוימות, כמו קניה, חוף השנהב וגאנה נוצרו קבוצות של בעלי קרקע, רובם חסרי נסיון וידע חקלאי בסיסי, המנצלים עבודת שכירים כשהם שואפים להתקיים רק מהרנטה.

בעיה אחרת, שהיא תוצר-לואי של הבעלות האינדיבידואלית, קשורה באי-ניצול הקרקע ובהחזקתה למטרות ספקולטיביות. אי-ניצול קרקעות אלו פוגע קשה בסיכויי הפיתוח של החקלאות בארצות הנחשלות מבחינה כלכלית. המצב הקיים הוא בלתי נסבל ואי אפשר להשאירו בעינו, נוכח התפקיד החשוב שממלאת הקרקע כספק מזון לאוכלוסיה ולאור הצורך הדחוף לשפר את מצב התזונה של תושבי ארצות מתפתחות. מספר נתונים מאלפים מדגימים את חומרת הבעיה: כאשר בוחנים את הפער בין רמת התזונה באפריקה, ובארצות המפותחות, בולט הפיגור בכמות הקלוריות היומית שצורך תושב אפריקה בהשוואה לתושב אמריקה הצפונית, אירופה וכלל הארצות המתפתחות. פיגור זה מגיע עד ל-30—40 אחוזים ובארצות מסוימות אף יותר מזה. ברוב ארצות אפריקה נעה כמות הקלוריות היומית בין 2000—2200. בעוד שהרמה המקובלת בארצות תעשייתיות היא כ-3000 קלוריות ליום. (נוסף לכך, חלק לא-גדול יחסית של צריכת הקלוריות בארצות המתפתחות היא בחלבונים ושומנים.)

על רקע זה של רמת התזונה הירודה המתבטאת הן בכמות קלוריות נמוכה לגפשו והן במבנה נחשל של סל המזונות (צריכה מועטת יחסית של חלבונים ושומנים לגפשו), יש להעריך את הרמה הנמוכה של ניצול הפוטנציאל הקרקעי לייצור חקלאי בארצות המתפתחות. מתוך נתונים על ארצות אפריקה בולט חלקה הקטן יחסית של הקרקע המעובדת מתוך כלל שטח הקרקע. גם אם נניח, כי חלק ניכר משטחים אלה אינו מתאים לעיבוד (אגמים, מדבר, שטחי יער וכו'), הרי עדיין נראה אחוז הקרקע המעובדת נמוך יחסית גם בהשוואה עם ישראל. ב-15 מתוך 26 ארצות אפריקניות, השטח המעובד הוא פחות מ-10% מכלל שטח המדינה. דרגת הניצול הנמוכה של הקרקע באה לידי ביטוי לא רק בהיקפה הקטן אלא גם בצפיפות אוכלוסין גבוהה ליחידת קרקע מעובדת.

רפורמה אגררית — האתגר והמכשולים

הצורך ברפורמה אגררית מתעורר, איפוא, נוכח ההכרח להתאים את משטר הקרקע לצרכי הייצור המודרניים שיענו לדרישות הכלכלה המתפתחת. מבחינה פורמלית ניתן

לפתור את בעית החלוקה הבלתי שווה של הקרקעות בצורה פשוטה מאד, דהיינו על-ידי חלוקת האחוזות הגדולות בין האכרים מחוסרי הקרקע. למעשה הבעיה מסובכת הרבה יותר, וזאת מכמה טעמים: ראשית, בארצות מתפתחות רבות הקרקע נמצאת, כאמור, בבעלות משותפת של הכפר או השבט. הפעלתה הרציונלית אפשרית רק על ידי יצירת תנאים מתקדמים לניצולה, כלומר ע"י שימוש בהון וידע מקצועי. הרפורמה האגררית במקרים כאלה אין פירושה דוקא שבירת המסגרת המסורתית של הבעלות אלא התאמתה לתהליכי המודרניזציה בייצור הקלאי. למרבה הצער טרם נמצאו דרכים יעילות למעבר מייצור המבוסס על „חקלאות של קיום“ לייצור המבוסס על חקלאות המיועדת לשוק. הנסיון שנרכש במספר ארצות אפריקה, ובעיקר בקניה, מצביע על אפשרות לבצע רפורמה אגררית בעזרת תוכניות נרחבות של התיישבות על קרקעות בבעלות ציבורית. אם כי שיטה זו נמצאת עדיין בראשית דרכה, תולים בה רבים תקוות גדולות. במיוחד גודעת חשיבות למגמה המסתמנת בארצות שונות והמכוונת לשלב בעלות ציבורית על הקרקע עם צורות התארגנות קואופרטיבית, בעיקר בשלבים הקריטיים של תהליך הייצור — שלב האספקה של תשומות ושלב השיווק של התוצרת.

לעומת זאת, ברוב המקומות לא הצליחו רפורמות אגרריות המבוססות על עקרון חלוקת אחוזות או גושי קרקע גדולים בין המון אכרים. הסיבות לכך שונות. באמריקה הלטינית, לדוגמה, הסיבה העיקרית נעוצה בכוחם ומעמדם של בעלי האחוזות אשר הכשילו כל יוזמה בתחום זה. נוסף לכך חלוקה של שטחי קרקע גדולים לחלקות קטנות אינה עומדת במבחן הכלכלי המחייב הגדלת יחידות ייצור ולא הקטנתן.

לאמיתו של דבר אין הרפורמה הקרקעית מצטמצמת בחלוקת הקרקע בין בעלים חדשים. ט. קרול אומר בהקשר לכך: „... לגבי אנשים רבים רפורמה אגררית פירושה לקחת אדמה מאדם אחד ולהעבירה למישהו אחר. אך למעשה כוללת היא תחום נרחב של פעילות המיועדת לשפר את תנאי הייצור כגון: מתן אשראי חקלאי, שרותי הדרכה וכד'. לעתים היא משתרעת על תחום הפיתוח החקלאי בכללותו“ (*).

מתברר, איפוא, כי רפורמה אגררית אינה תהליך משפטי בעל אספקטים כלכליים צרים אלא תהליך בעל ממדים נרחבים ביותר הטומן בחובו שינויים חברתיים, פוליטיים ואף תרבותיים מרחיקי לכת. בנוסף לקביעת המסגרת לרפורמה קרקעית מתעוררות גם בעיות קשות בשלב הביצוע. לעתים קרובות, חסרים הכוחות הנחוצים להגשמת חוקי הרפורמה ולעתים המערך המינהלי אינו תואם את המשימות המוטלות עליו. אולם אחת הסיבות העיקריות לקשיים בביצוע מדיניות קרקעית המיועדת להאצת פיתוח כלכלי, קשורה ביחסי-הגומלין ההדוקים שבין האספקטים הכלכליים והאספקטים הסוציו-פוליטיים של המשטר הקרקעי. המעמד הכלכלי של מעבד הקרקע נובע במקרים רבים משיטות בעלות שונות שהן פונקציה של מבנה החברה המסורתית. הפתרון הכלכלי חייב, איפוא, להיות מלווה בהקטנת גקודות החיכוך הנובעות ממעבר משיטת בעלות אחת לשניה. ברור, כי כל נסיון לשינוי דפוסי הבעלות הקיימים, יוצר התנגדות חזקה מאד — גלויה או סמויה — מצד אלה שאת שלטונם ומעמדם הוא עשוי לערער.

בסופו של דבר תלוי הפיתוח החקלאי ברצונו ובאפשרויותיו של בעל הקרקע להפעיל

*) Th. F. Caroll, The Concept of Land Reform, Rome, F.A.O., 1955, p. 35.

גורמי ייצור אחרים על אדמתו. ברור כי הצמיחה הכלכלית של ארצות מתפתחות מחייבת בעיקר את הפעלת האוצר הטבעי הגדול ביותר שלהן — עתודות הקרקע החקלאית — על מנת לספק מזון לאוכלוסייה הגדלה בקצב מהיר. פיתוח הפוטנציאל הקרקעי של ארצות אלו מחייב רפורמות במשטר הבעלות שאינן מאפשר להפעיל בצורה כלכלית גורמי ייצור נוספים, ובראש וראשונה, את גורם ההון.

רק התאמת המשטר הקרקעי בארצות מתפתחות לדפוסי הייצור המודרניים תאפשר את פתרונה של אחת מבעיות היסוד של הפיגור והנחשלות הכלכלית, המתבטאת בתת-תזונה, ולעתים אף במכת רעב.

חיסול משכנות עוני - בעיות ופתרונות

בחוברת "קרקע" הקודמת הובאה הרצאתו של מר א. פרבר בחוג לבעיות המדיניות הקרקעית בנושא של משכנות עוני. להלן תמצית מדברי המשתתפים בדיון סביב הרצאה זו.

ש. בן-שמש: הבעיה של התבלות מלאי המגורים

ברצוני לנגוע בבעיה אחת המתייחסת למשכנות העוני. בעית משכנות העוני המתווספים מדי שנה כתוצאה מהתבלות המבנים, התבלות האזור בכללו וכיו"ב. גם התופעות עליהן דיבר מר פרבר בהרצאתו, כגון הטעויות שנעשו בבניית השיכונים, שמוש בפריטים שונים (כגון צנורות ביוב) בגודל בלתי מתאים ועוד נוגעות לענין זה. למעשה ניתן להסתכל על מלאי בתי המגורים הקיים בארץ כעל נתון מסוים, מעין קרן, אשר חלק ממנה מתבלה מדי שנה. בהצטברותו של בלאי זה יש לראות אחת הסיבות החשובות להתהוות משכנות עוני.

במלים אחרות, קיימת התבלות של מלאי המגורים, והבלאי הזה הוא גורם היוצר משכנות עוני. מכל מקום, הבלאי נותן בהכרח את אותותיו בתחום הדיור. לגבי בתי משותפים קיימת, לדוגמה, דילמה רצינית ביותר בין החזקה משותפת לבין אחזקה נפרדת. יש טענה כי אחזקה נפרדת גורמת לשעור הרבה יותר גדול של התבלות המבנים. בעקבות התבלות זו מזניחים הדיירים עוד יותר את הבנינים ותוך תקופה של 20 שנה לערך — לפנינו משכנות עוני בפוטנציה. המצב חמור יותר במבנים של האפוטרופוס לנכסי גפקדים. כמשכנות עוני בפוטנציה יש לראות גם את קרית-שלום, נוה שלום וכיוצא באלה. בכל אלה ניתן לראות מעין רבית שלילית על הקרן של מלאי הון המגורים, וזוהי לצערי רבית שלילית גדולה, דוהרת. יש כאן מידה רבה של דינאמיות קשה ושלילית.

למעשה אפשר כאן להבחין — בדומה לבלאי של מכשירים וציוד — בין שני סוגי התבלות. יש התבלות פיסית של ציוד, מבנים וכו', ויש התבלות שמקורה בהתיישנות: יש וציוד שטרם יצא מבית החרושת נפגע מהתיישנות, וזאת משום שבאותו זמן כבר מייצרים בבתי חרושת אחרים ציוד משופר יותר. בדומה לכך, במידה שרמת החיים בארץ עולה ובונים דירות מרווחות ומשופרות יותר, מתחילים להתיחס לחלק מהדירות הקיימות

כאל דירות מיושנות ואף כאל משכנות עוני. רבים מדיירי הדירות הוותיקות מתחילים להתלונן על שהם גרים בתנאי דיור גרועים; מצב זה גורם לרגשות קיפוח, ואף לצמיחת הפנתרים. ניתן איפוא לסכם ולאמר כי ההתבלות של מלאי המגורים מקורה גם בהתבלות פיזית וגם בהתיישנות עקב עליית רמת החיים. הבעיה היא איפוא, דינמית, וגם אם נבטיח פתרונות דיור ל-20—30 אלף משפחות המתגוררות במשכנות עוני, עדיין לא פתרנו את הבעיה. שיפוץ המבנים או הוספת חדרים יכולים אמנם לשפר את המצב במידה מסויימת, אך זהו רק אחד האמצעים הבאים בחשבון.

א. פוזננסקי: דרושה רביזיה של מושגי היסוד בתחום השיקום

לדעתי יש להציג קודם כל את השאלה: האם הדיור הוא הפתרון היעיל לבעיית השיקום? כשאנו מוציאים עשרות ומאות מיליוני ל"ל לדיור, האם בכך אנו פותרים את הבעיה שלפנינו או שמא קיימים פתרונות אחרים טובים יותר. ייתכן שהפתרון לאזורי השיקום יימצא עקב שיפור התעסוקה, העלאת רמת ההשכלה, הבראת החברה ויצירת תנאים סוציאליים וקהילתיים נאותים. מכל מקום יש לי ספקות לגבי הגישה הגורסת כי הדירה היא המרכיב הקובע והדומיננטי בבעיית השיקום. מגסיוני האישי הכרתי משפחות ברמה גבוהה שהתגוררו בחדר אחד. במשך חמש שנים, בנסיבות של גלות, גרנו ארבע משפחות בדירה בת ארבעה חדרים, כששכני היו רופא, קצין גבוה ומהנדס. לכל משפחה היה חדר אחד. היה לנו מטבח משותף ולכל משפחה פרימוס אחד. אף-על-פי-כן היו חיינו מסודרים למדי. לפי הגישה הרווחת אצלנו כיום היינו צריכים לעבור שיקום. האם גישה זו היא באמת מוצדקת?

ואם אמנם הגיעה ההנהגה שלנו למסקנה כי הדירה היא הגורם החשוב ביותר, הרי מתעוררות מיד שאלה נוספת: האם הפתרון הוא בדירה בבעלות? האם מוצדקת השיטה, לפיה רבבות דיירים אשר אתמול עוד שילמו שכר דירה נמוך מאוד, קופצים בבת אחת למעמד של בעלי דירות, דבר המחייב אותם לעמוד בתשלומי משכנתא גבוהים, במסים מוגדלים וכיוצא באלה. האם, בהפכנו שוכר דירה לבעל דירה — פתרנו בעיה כלשהי. הרי יש מקרים בהם תשלומי משכנתא גבוהים יוצרים בעיה שאין לה פתרון, והדברים מגיעים לפעמים עד לבית המשפט. קורה גם שנאלצים לסלק מדירה משפחה שלא שילמה את המשכנתא ובמקרה זה חייבת אותה ממשלה להתערב ולחפש למשפחה פתרון של שיקום. ייתכן, איפוא, שהפתרון המתאים אינו דירה בבעלות, אלא סובסידיה לדיירות להשכרה או סובסידיה לתשלום דמי שכירות. שכן המשכנתא המוטלת על הדירה החדשה מהווה גטל חדש, שאין המשפחה יכולה לעמוד בו והדבר גורם לא אחת לעבירה על החוק, על טוהר המידות, למריבות משפחתיות, ואפילו לטרגדיות.

ברצוני להציג שאלה המתייחסת לכדאיות הכלכלית של הפעולה לחיסול משכנות עוני. מה יהיה מאזן ההוצאות וההכנסות באם נמסור שטח קרקע המצוי בידינו למטרה סוציאלית כגון שיקום 200 משפחות; ומה יהיה המאזן באם נמסור אותה קרקע לבניית

שיכוני רווחה. האם נערך חשבון כדאיות מדויק לגבי מגשיה? באופן כללי הדברים לגבי מגשיה ידועים, אך לא ידוע מה המצב בשיכונים פחות מפורסמים? מהי הרווחיות הכלכלית, ומהם הגורמים המשפיעים עליה? יש מקרים בהם לאמיתו של דבר מנשלים אזרח אחד ומכניסים במקומו אזרח אחר, והרינו משתבחים בכך שחוללנו גסים ונפלאות כביכול. אך בסופו של דבר מתברר כי המחיר שקיבלנו עבור הקרקע מכסה את מה שהוצאנו בתורת הוצאה סוציאלית כביכול. ואם נוסיף לכך את האינטרס של העיריה אשר תגבה מסים מהדיירים במשך דורות ואת האינטרסים של גורמי תחבורה וספקים העשויים להיות מעוניינים בהקמתו של מרכז מסחרי בקרבת מקום, ועוד — הרי בחשבון כולל יתברר אולי, כי הפעולה אינה נושאת אופי סוציאלי מובהק וכי אנחנו איננו נותנים כה הרבה, כפי שסברנו תחילה.

בחישוב הכלכלי עלינו להביא בחשבון גורמים מסוגים שונים ולא רק גורמים מסוג אחד כי אם נשפוט לפי מה שמופיע על הנייר היום, לגבי הנחלאות בירושלים למשל, הרי המאזן הוא תמיד לטובת המשתכן. אך האם באמת הובאו בחשבון כל המרכיבים וכל האספקטים של הבעיה — כולל ההכנסות השונות העשויות לנבוע מהשיקום, תשלומי אגרות לסוגיהן ועוד.

ומכאן החשיבות הנודעת לעיבוד תכנית ממלכתית מקיפה, אשר תתבסס על בדיקת הדילמות היסודיות בתחום השיקום, ובראש וראשונה — הברירה בין בעלות ושכירות, והברירה בין פתרונות הרואים את העיקר בשיכון, לבין אלה הרואים את העיקר בשיקום סוציאלי, השכלתי וחברתי של המשפחה. למיטב שיפוטי הגישה האחרונה היא הנכונה: יש לשקם קודם כל את המשפחה בתחומי העבודה, ההכשרה המקצועית וההשכלה, וכאשר הכנסותיה של משפחה זו יעלו, היא תהיה מסוגלת לדאוג לעצמה בתחום הדיור — למכור את דירתה הישנה ולקנות חדשה, לשכור דירה וכדומה.

מ. קון: שיכון ממוסד או השתכנות עצמית האמנם תהליך מוגמר?

ב רצוני להביע את הערכתי להרצאתו של מר פרבר. היא היתה מעניינת, כנה והציגה בפנינו בעיות חשובות. עם זאת רוצה אני בדיון הנוכחי להתייחס לכמה שאלות עקרוניות. רבים מהבתים המשותפים המוקמים אצלנו הם דוגמה מובהקת לסוג מסויים של שיכונים עירוניים הנבנים בארץ וברוב ארצות תבל, סוג שהוא גפוף ופרובלימטי כאחד. ניתן להסביר את התפיסה המונחת ביסוד שיכונים אלה, ומתיחסת אל הדירה כאל "אריזה" — מיכל שבו אורזים כביכול משפחה, ובכך גומרים את התהליך אתה. כלומר, יש בכך מעשה חד-פעמי ומוגמר הפותר לכאורה את בעיית המשפחה אחת ולתמיד.

לדעתי תפיסה זו אינה מציאותית ואינה מוצדקת, שהרי אם אנו נותנים דעתנו על המשפחה, עדיין איננו פותרים את בעיית השיכון והשיקום שלה, ואני תמים דעים עם מר פוזננסקי. ההתפתחות במציאות מראה כי אין דבר המסתיים עם מתן הדירה.

התהליכים נמשכים והקונפליקטים מחריפים והולכים. למעשה יוצר השיכון בעיות חריפות וחדשות שאין אנו ערוכים לפתרונן. השיכון איננו, איפוא, תהליך חד-פעמי ואף לא תהליך מוגמר, כי אם תהליך מתמשך. יתירה מזו, התהליך אינו פסי בעקרו, כי אם אנושי. אני משתמש במתכוון במונח אנושי ולא חברתי, מפני שהמדובר הוא בתהליכים אינדיבידואליים, משפחתיים, ולא רק בתהליכים חברתיים ומוסדיים, בהם עוסקת הסוציולוגיה, והתהליך נוגע גם לאורחות החיים והפעולה שבהם מטפלת האנתרופולוגיה. זהו, לאמיתו של דבר, תהליך אקולוגי; דהיינו, תהליך שענינו בהתפתחות האדם על רקע סביבתו.

כאן עלי להדגיש שבעולם הרחב כבר הגיעו למסקנה כי יש יתרונות חשובים לשיכון המבוצע בדרך בלתי-ממוסדת; דהיינו, שיכון המתבצע ע"י אנשים המכירים את צרכיהם ופותרים את בעיית מגוריהם ביזמתם הם, לפי מיטב יכולתם בסביבה המצוייה או הנתונה להם ובאמצעים שבידם, ואפילו אם הדבר נעשה בדרך פרימיטיבית, כדוגמת המחצלות בפרו, סוכות הבמבוק בתאילנד, או מגורים בסירות או רפסודות בנהרות ובתעלות. נתברר שכל השיכונים האלה, שנבנו באמצעים מינימליים הביאו תוך דור אחד או אף פחות מזה להיווצרות רקמה עירונית גורמלית; בתנאי, כמובן, שבאזור התחוללו באותו זמן תהליכים גמרצים של פיתוח כלכלי והאוכלוסיה היתה בתהליך עליה כלכלית. כשאני אומר "גורמלית" כוונתי היא לרקמה הבינונית—נמוכה של תל-אביב, או אתונה או ערים דומות. אני מתייחס לשכונות שנחקרו ע"י ג'ון פרידמן וג'ון טרנר בפרו, קולומביה ואזורים מסויימים של ברזיל, וכן לתהליכים דומים שהתרחשו ומתרחשים בארצות אחרות.

יצויין כי במונח השתכנות עצמית, אינני מתכוון לכך שבני האדם יבנו את ביתם בעצמם בעזרת פטיש וגרזן ופועלים. כוונתי לדירה הגבנית בפיקוחו של המשתכן, לפי תפיסתו ובהתאם להחלטותיו. ואין זה תהליך חד-פעמי. אדרבא, המשתכן יכול להוסיף חדר ואח"כ עוד חדר. זה אינו תהליך מוגמר, דוגמת המוצר הנמסר לצרכן.

עקרון הגמישות

על כל פנים התברר שהאזורים שהוקמו בדרך השתכנות עצמית עולים מבחינה אנושית על אלה שנוצרו ע"י שיכון ממוסד. עצם העובדה, שתהליך השיכון בוצע ביזמתו ובפיקוחו של המשתכן עצמו, מעניק לו יתרון, וכן יש יתרון בכך שבשיכון כזה ניתן להוסיף, להרחיב ולשכלל.

השאלה היא אם ניתן לבצע שיכון עירוני בדרך גמישה זו, שהרי עקרון הגמישות הוא לדעתי העקרון הקובע יותר מאשר טיבה של הדירה עצמה. ייתכן מצב בו תכנון הדירה יהיה הטוב וההגיוני ביותר, ואף על פי כן אין הוא עונה על הצרכים. ולעומת זאת, תכנונו של בית ערבי בצפת או ביפו יכול להיות בלתי הגיוני לחלוטין, ועם זאת מתאים לצרכים של משפחה נתונה. גם בית ישן בתל-אביב עם המסדרון הארוך שלו יכול לשמש כדירה מצויינת, וזאת יודעים גם האדריכלים. רבים המקרים בהם רוכשים אנשים — בארץ וגם בארה"ב — דירה ישנה ומעצבים אותה לפי רצונם, ואין כוונתי למשכנות עוני דווקא.

העקרון המנחה בהשתכנות העצמית הזאת הוא עקרון הגמישות, המתבטא באפשרות

להכניס שינויים בדירה לפי טעמו וצרכיו של המשתכן, עקרון זה חסר בשכונים שלנו ובבניה שלנו לחיסול משכנות עוני.

גישה ביורוקרטית

קיימת כאן גם בעיה נוספת הקשורה ביחסים בין האדם לבין החברה ומוסדותיה. המשתכן הוא מעין צרכן, בעוד שהמוסד המטפל בשיכון הוא היצרן. מוסד שלטוני זה הוא הקובע את המדיניות — מה לבנות, איך לבנות ולמי לתת את הדירות. יש כאן קביעה מראש, קביעה קשיחה מאד על-פי תפיסות הנקבעות מלמעלה, הנעשית באורח ביורוקרטי ופשטני מאד. יתירה מזו, האנשים הקובעים הם בעלי רקע חברתי ותרבותי שונה מזה של המשתכנים, והמושגים שאנשים אלה מנסים לכפות על הציבור הרחב הם תכופות בלתי-רלבנטיים. אפשר להביא כדוגמה לטענתי את הנורמות לגבי דודי שמש. אני מסכים שדודים אלה מכערים את הבית. אך האם אפשר להתקין דודי שמש שלא יהיו מכוערים? אפילו נביח שיש לראות כהצלחה את הוצאתם של דודי השמש מנורמות השיכון, הרי מכל מקום יש בכך משום כפיה. לדעתי יש יתרונות לדירור בהשכרה או בעלות שתאפשר גמישות והתאמה מתמדת, אם אמנם רוצים אנו להגיע לגמישות, אך השאלה היא כללית יותר ונוגעת לערכי היסוד של השיכון. האידיאל של דוד טנה ז"ל, אשר גילם במשך 20 שנה את מדיניות משרד השיכון, היה מתן בית או דירה לכל משפחה בישראל. אידיאל זה פירושו חוסר מוביליות כמעט מוחלט של האוכלוסיה וזאת בתנאי חברה תעשייתית הזוקה מאוד למוביליות. זאת סתירה גדולה מאד, ואפשר להביא דוגמאות מן ההתפתחויות בארצות כגון בלגיה, צרפת ועוד ולראות כיצד השתקף דבר זה בפונקציונליות של החברה. האידיאל הזה, הוא לדעתי, אידיאל שוא ואני גם מטיל ספק בכדאיות הכלכלית של הבעלות על דירה, וההשקעה בדירה בחסכון, בהיעדר אפשרויות חסכון יעילות וטובות אחרות. ואני סבור, שיש בהחלט מקום לשינוי ערכין ושינוי מדיניות.

שיקום האוכלוסיה או שיקום האתר

אשר לתכנית שיכון לאומית מקיפה, הרי עלינו קודם כל להבהיר לעצמנו את מטרותינו. מה אנו רוצים להשיג ומהן צורות החיים הרצויות בעינינו. אחת השאלות הרלבנטיות היא: האם השיכון הוא מטרה בפני עצמה, או אמצעי להפיכת חיי האנשים למאושרים ונוחים יותר. לדעתי המטרה היא הבטחת אושרם של בני האדם, וברצוני להצביע כאן על שכונת גונן שהייתי קשור בה, ואשר לגבי שיקומה נתגלעו חלוקי דעות רציניים. בעוד שאני ראיתי את השיקום כמיועד לטובתם ורווחתם של תושבי השכונה, טענו נציגי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון כי המטרה היא רחבה הרבה יותר — שיפור דמותה של ירושלים. לשם קידום מטרה זו סברו כי מן הראוי להעביר את תושבי השכונה לאזורים אחרים. כאשר הדגשתי את חשיבות האינטגרציה של תושבי השכונה בסביבתה ומניעת הפיכתה של השכונה למעין גיטו סגור, היה מי שהעיר לי כי אינטגרציה כזאת אינה רצויה וכי הבעיה היא דווקא כיצד לצמצם את מגעיהם של בני שכונת העוני המשוקמת עם תושבי רחובות פלמ"ח וטשרניחובסקי, בהם מתגוררת אוכלוסיה מבוססת, "טובה".

אין להתעלם גם מן האספקטים הכלכליים של הבעיה. במקרה של גונן נערכה בדיקה מעניינת ע"י משרד לייעוץ כלכלי. לשם כך בחרנו בקטע הגרוע ביותר והמוזנח ביותר בשכונה, בו הבתים היו רעועים ביותר; אין אלה בתי אבן, כי אם בלוקים של טיח ובטון.

בדקנו את חשבון הכדאיות במקרה שנהרוס את כל המבנים ונפעיל במקום בניה אינטנסיבית בצפיפות של 12 יחידות דיור לדונם נטו. הבאנו בחשבון גם את המחירים הצפויים בעוד חמש שנים, וכן הנחנו כי במקום ייבנו וילות, וכי יקום בו מרכז-משנה מסחרי וכן היו הנחות אחרות הכרוכות בעליית מחירי הקרקע. והנה התברר שאף בתנאים אלה אין הפיגוי כדאי מבחינה עסקית. רק במקרה שהבניה תהיה ברמה גבוהה מאוד המתקרבת לזו של מגדל שלום ייתכן שהפיגוי יהיה כדאי מבחינה עסקית ויהיה בו כדי לכסות את מחיר הקרקע, ההריסה והתכנון.

דברים אלה אמורים גם לגבי העיר העתיקה או אזורי שיקום אחרים. בתנאים רגילים אין להתיחס אל שיקום שכונות העוני כאל עסק משתלם, כאל מפעל שהוא כדאי מבחינה עסקית "טהורה". אך אנו מצויים לפעול לשיקום שכונות אלו, מתוך דאגתנו לרווחתה ואושרה של האוכלוסיה, כיוון שאנו מעוניינים באיכות אנושית גבוהה בירושלים ובערים אחרות. בהקשר זה עלי לציין כי קסמה המיוחד של ירושלים, גלום, לדעתי, לא בארמונותיה ואפילו לא בחומותיה, כי אם במוזאיקה האנושית ובגוון של אורחות החיים שלה, בסימביוזיס האופייני לה. וקסם רב מצוי גם בתל-אביב: זוהי עיר מיוחדת במינה בפעלתנותה, בדינמיות שלה, שאין דומה לה בעולם.

ובסיכום, דברי הביקורת שלי אינם מכוונים כלפי טקטיקה זו או אחרת, אלא כלפי המדיניות והשקפת העולם שמאחורי מדיניות זו. הבעיה היסודית העומדת בפנינו היא: האם יש להמשיך בדרך של מניפולציות יזומות מלמעלה, מניפולציה בחטיבות של בני-אדם, או שעלינו להתחיל בפתיחת תהליכים לגיבוש תשתית ואפשרויות — תהליכים שבהם יהפכו בני אדם ליוזמים ולמתכננים של חייהם הם; וזאת כמובן במסגרת המדיניות המחייבת לגבי העיר או הארץ כולה.

אלישע אפרת: התנאים האובייקטיביים הם שקבעו

ל אור הדברים שהושמעו כאן אודות מתן בחירה חופשית לאוכלוסיה והשתכנות עצמית, ברצוני להעיר כי אם נשווה את ההתפתחות בהווה עם המצב בתקופה מלפני קום המדינה, נוכל להבחין בין שני דפוסי חיים, בין שתי גישות של האוכלוסיה לנושא ההשתכנות, המגורים והיאחזות בקרקע. הגישה שרווחה בעבר, כאשר אנשים היו מוכנים להתגורר בחדר עם שרתים משותפים להם ולשכניהם, אינה הולמת את המציאות בהווה — מציאות של אוכלוסית עולים גדולה ופערים חברתיים.

האוכלוסיה הבאה לארץ כיום מצפה כי המדינה תעניק לה את השרותים הבסיסיים הנחוצים לה. זאת היא אוכלוסיה תובענית וקולנית מרגע עלייתה ארצה. המדינה מצדה מביאה בחשבון שהיא מספקת את השרותים ואילו האוכלוסיה תקבל מה שיסופק לה. אנו עדים לסימביוזה בין הנורמות של העולים לבין עמדתה של הממשלה כלפיהם, ושני הצדדים כאחד מרוצים ממצב זה. הראשונים מרוצים משום שהם מקבלים הכל מן המוכן, ואילו הממשלה מרוצה מכך שהיא פועלת, מפנה את העולים לאזורים המועדפים על ידה ופותרת בעיות מסויימות של פיזור האוכלוסיה. יתירה מזו, אינני סבור שרוב

העולים המגיעים כיום או שהגיעו ארצה בחמש השנים האחרונות, יודעים בכירור מה רצונם בתחום המגורים והשיכון. לדעתי אין המשתכן מודע כלל לבעיות האקולוגיות, הארכיטקטוניות והפונקציונליות הכרוכות בדיוור, ואילו היינו שואלים את האנשים על רצונם ומשאלותיהם, ספק רב אם היינו מגיעים לפתרון כלשהו, ואם היינו מסוגלים לפתור את הבעיות הכבדות שעמדנו בפניהן בקצב בו פתרנו אותן למעשה. אם יוצאים מתוך הנחה שמחובתנו לספק דיוור לעולים, משתדלים להנהיג שיפורים במטרה למצוא פתרונות יעילים יותר לבעיית המגורים של הוותיקים והחדשים, ובמשך הזמן מוצאים את נקודות התורפה ולאורם מחפשים את הפתרון הרצוי. לאמיתו של דבר אנו שבויים במלכודת של תהליכים דמוגרפיים ואינני סבור שניתן להצביע על פתרונות פשוטים בענין זה. כיום, בהסתכלו 10 או 20 שנה אחורנית, קל לנו לומר, כי עשינו משגים והקימונו קופסאות, ובנינים בלתי-מתאימים. ההערות ששמעתי כאן אמנם מעניינות ואף צודקות במידה מסוימת, אך אני סבור שבתנאים הקיימים לא היתה לנו אפשרות לנהוג אחרת מכפי שנהגנו.

דעתי היא כי מה שנוצר, נוצר כתוצאה מלחצים של עליה דחוסה. ואם כי יש מקום לשיפורים, הרי ככלות הכל ישארו כבסיס אותן הקופסאות עצמן, ואינני רואה עתה פתרונות אחרים שיש בהם כדי להבטיח הגשמת אותן מטרות בטווח הקצר, אם כי לטווח הארוך בוודאי שיתכנו גם פתרונות משופרים יותר.

א. ראב: עדיפות ראשונה לשיקום האוכלוסיה

Nני סבור שלא עשינו פעולה של ממש לשיקום משכנות העוני. נכון שבנינו פה ושם שכונים טובים או פחות טובים, אך אין דבר זה נוגע במהות הבעיות של האוכלוסיה המתגוררת במשכנות העוני. ברצוני להדגיש כי מאז קום המדינה ומאז פרסום החוק לפינוי ולבינוי ב-1965 לא עשינו דבר לשיקומה של האוכלוסיה היושבת במשכנות העוני. מר אפרת צדק בהרבה מדבריו. אך רוצה אני לציין כי אם אדם מתגורר בשכונת עוני במשך 4—5 שנים, הרי זו תקופה מספקת כדי שיכיר את סביבתו ויבהיר לעצמו את משאלותיו, ואין זה חשוב אם הוא מכיר את המלה אקולוגיה או לא. תקופה זו מספיקה, בדרך כלל כדי שאדם ידע את רצונו בתנאי שיעזרו לו לפתח את רצונותיו ומשאלותיו.

חשיבותה של השכונה

השאלה היא כפי שניסח אותה מר פוננסקי, האם הדירה היא הגורם הקובע בתהליך השיקום. תשובתי שלילית. לא הדירה הקובעת, אלא השכונה, ואין המונח שכונה חופף את האיזור לו קוראים בשם מסויים — הקובע הוא הטווח שבו אדם רואה את סביבתו. אדם בעל גישה תובענית זקוק בדרך כלל לשכונה גדולה. אדם אחר, לעומת זאת, מסתפק בשכן הקרוב. אך אם לא הדירה אלא השכונה היא הקובעת, המסקנה תהיה כי יש לבצע שיפורים בסיסיים לטובת האוכלוסיה של השכונה, ואין להסתפק בסלילת כביש, השכונה עצמה צריכה להשתנות. אנו חייבים, איפוא, להבטיח לשכונה תשתית

מלאה — כלומר, שירותי ביוב, טלפון, דואר, הרחקת אשפה וכן גם שטחים ציבוריים, מועדונים ופעולה קהילתית המכוונת לשכונה. אני מכיר את מיגבלותיה של הסוציולוגיה, ואני יודע כי אין בידה פתרון מושלם לבעיה, אך יודע אני כי המועדון משחרר את הילד מן התלות בבית. שהרי בו יוכל להכין את שעוריו ולבלות בו חלק ניכר מזמנו.

פעילות קהילתית

עובדה יסודית היא כי ניתן לשפר את איכות החיים לא באמצעות שיפור הדירה, אלא בראש ובראשונה באמצעות השכונה, היינו על ידי פעולה קהילתית. מן הראוי להפנות את הפעילות הקהילתית לאופקים הנכונים, להנחות את העובדים הקהילתיים כדי שיודהו עם האוכלוסיה המתגוררת בשכונה. מן הראוי, כמו כן, להימנע מהעברת האוכלוסיה — או חלק ניכר ממנה — לאתרים אחרים. אפשר אמנם להפקיע קרקעות פה ושם, ולהעניק למינהל מקרקעי ישראל, סמכויות לעשות כן, אך בעיקרו של דבר יש להשאיר את האוכלוסיה במקום. כאשר נשאיר אותה במקומה וניתן לה את התשתית המלאה הדרושה לה, תפתח בקירבה תודעה ובמרוצת הזמן יתגבשו משאלותיה ורצונותיה.

במסגרת השכונה יש לטפח גם את מערכת החינוך. לא רצוי לטלטל יום יום את התלמידים למרחקים גדולים לשכונות אחרות, ואפילו הם בגיל בית-ספר תיכון. אין להפריז בשאיפה לאינטגרציה במסגרת בתי-ספר בין-שכונתיים. אינני גורס בתי-ספר בין-שכונתיים גדולים. לדעתי מוטב לקיים בתי-ספר קטנים במסגרת השכונה עצמה. בכלל, הפרדה בין בני שכבות חברתיות שונות אינה רצויה, ויש להעדיף בתי-ספר שכונתיים שבהם לומדים תלמידים משכבות שונות.

ולסיכום: ראשית, הגישה הרווחת אצלנו מבוססת על ההנחה, כי ניתן לפתור את בעיית השיקום ע"י שימוש נאות בקרקע. לפי גישה זו, הרי פיתוח הקרקע בצפיפות גבוהה, מבטיח פיתוח עירוני והכנסות שיש בהן כדי לכסות את כל הוצאות הפינוי והבינוי; ברם, הגסיון מוכיח כי תפיסה זו אינה מבוססת די צרכה. האמת היא כי בדרך כלל אין אפשרות לשקם את משכנות העוני ללא סובסידיה מצד המדינה או העיריות, ואכן, סובסידיה כזאת מוצדקת בהחלט, שהרי העיריה מקבלת מסים ממפעלים ומעסקים שאצלם עובדים תושבי משכנות עוני, תכופות בשכר ירוד למדי. מן הראוי, איפוא, שהעיריה תפריש אמצעים לשיקומם של תושבי משכנות העוני, וכי המפעלים והמעסקים הנ"ל יסייעו לה במשימה זו.

גישה "אישית"

שנית, התלות הרבה של החברות העוסקות בחיסול משכנות עוני — כגון "חלמיש", "פרוזות" ועוד — במשרד השיכון אינה רצויה. שהרי החברות פיתחו לעצמן גישה "אישית" לבעיותיהם של משכנות העוני, הנובעת מן המגע הישיר שהן מקיימות עם אוכלוסיתן. החברות מגסות לפתח פעילות קהילתית במשכנות העוני, אם כי לא תמיד בצורה הנאותה. רצוי, איפוא, שתובטח לחברות אלו מידה רבה של אי-תלות, על-מנת שיוכלו לפתח יוזמה עצמאית ולא יהיו תלויות בכל ענין קטן כגודל במשרד השיכון וגורמים אחרים.

א. פרבר: דברי תשובה

גמישות ולמוד מהנסיון

ב רצוני לדון בנושא בשלמותו ולהשיב לכל שאלה שנשאלה כאן. עלי לציין כי גישתה של החברה לשיקום משכנות עוני, שאני עומד בראשה, אינה בהכרח זהה לגישת משרד השיכון או עיריית תל-אביב. החברה מתיחסת בראש וראשונה לפתרון בעיותיהם של אנשים ולא של בתים או אתרים. אנו פועלים כגוף המפנה שטח מרוכז, אך יחד עם זאת רואים לבגד עינינו גם את המשפחות האינדיבידואליות. אנו עורכים סקרים ושואלים שאלות כדי לעמוד על משאלותיהם של האנשים, ומתוך רצון להגיע להערכת רצונותיו של הפרט. נכון אמנם שהגישה הינה מכניסטית למדי, אך עם זאת יש בה מקום לגמישות. עצם מתן הזכות לאדם לבחור את השיכון הרצוי לו כבר מעניקה לו ברירה בין אפשרויות שונות. זאת ועוד, המעקב אחר אפשרויות השיכון איננו מתנהל בצורה ממלכתית. כל גורם עורך לעצמו את המעקב שלו. אדם המסייר בשיכונים שנבנו ע"י החברה שלנו, מבחין מיד בהבדל המהותי בין שיטות הבינוי בהן נקטנו בשלבים הראשונים, לבין אלה בהן אנו נוקטים כיום. השיטה הנוכחית היא פרי הלקחים מהשגיאות והליקויים של העבר. וכיום, כשאנו מוסרים משימות תכנון לאדריכלים, אנו דואגים לכך שיסיירו ביסודיות במקום וילמדו היטב את הבעיות, על מנת להימנע מן השגיאות שעשו חבריהם.

פתרון לבעיות מיוחדות

הגענו גם למידה של גמישות וגיוון בפתרון בעיות מיוחדות של דיור. אנו בונים בתים מיוחדים לקשישים, כתחליף לשיטה הישנה של בניית דירות תחת המדרגות עבורם. אנו בונים גם דירות מיוחדות למשפחות גדולות. במקרים מסויימים אנו משכנים משפחות בבתיים חד-קומתיים עם חצרות, וזאת על אף הטענה שיש בכך ביזבוז קרקע. ועוד, על אף הלחצים לא הסכמנו להקים בניינים בני יותר מ-4 קומות.

עבודה קהילתית

אנו גם שוללים את הדעה שעם מתן הדיור פתרנו את הבעיה כביכול, אלא ממשיכים לטפל בשכונה גם אחרי השיקום. אנו מקיימים עבודה קהילתית בשכונות, אף-על-פי שקשה להשיג כיום עובדים קהילתיים טובים. תפקידו של עובד זה הוא לקבל את האנשים, לארגן אותם ולחנכם לפעילות עצמאית. אנו רואים הישג חשוב בכך שלאחר מספר שנים באו תושבי שכונה מסויימת והודיעו כי הם יודעים כבר להסתדר בכוחות עצמם ואינם זקוקים לעובד הקהילתי.

יזמה עצמית

הגענו גם להישג נוסף: אמנם נכון שהבית הוא מעין אריזה ואין בו מקום רב לדמיון אך יש ויש בו מקום לגילוי יוזמה. כך, למשל, באו תושביה של אחת השכונות ואמרו: הגינה אינה טובה — אנו רוצים לעשותה יפה יותר. הם עקרו, איפוא, את השיחים

המכוערים, שתלו שושנים ופרחים ושיפרו את הכניסה. הגענו לכך שאנשים גאים על ההחזקה הנאה של מקום מגוריהם וגאים גם להראות לאורחיהם את אשר עשו במו ידיהם. ובסיכום: הקונצפציה שלנו היא אמנם מכניסטית ביסודה, אך יש בה מקום לגיוון וריבוי צורות, וניתנת האפשרות לאנשים להגיע לביטוי עצמי, הן בהתארגנות והן מבחינת איכות החיים.

דעתי היא כי כל שכונה מתוכננת כך שתובטח לה תשתית מלאה. הבעיה היא כיצד לבנות את התשתית בד בבד עם האיכלוס וכאן עדים אנו לא אחת להיעדר תיאום בין הגורמים האחראיים. בנייתם של בתי-הספר, גנים, מעונות יום, מגרשי משחקים וכיו"ב, מפגרת כרגיל אחר הצרכים. לעומת זאת יש כיום בכל בית מקלטים המסוגלים לשמש כמקום כינוס.

האמנם השתכנות עצמית?

אינני חושב שתושבי משכנות העוני יודעים בדיוק מה הם רוצים. מבחינה זו אני חולק על דעתם של מר בן-סירא ושל מר קון. אנשים אלה נוטים בדרך כלל לחקות מה שהם רואים סביבם. במקום מגורי ברמת-חן, יש בתים בהם מתגוררים תימנים כשתימני בונה בלי רשיון, הוא בד"כ משתדל לחקות וילה שראה ברמת-חן. אין הוא בונה בית בסגנון תימני. אמנם בארץ רווח פעם נוהג של בניה עצמית, ויתכן כי שכונת התקווה קמה לפי טעמים ויכולתם של האנשים שהשתקעו בה. אבל כל אלה מביניהם שהתבססו מבחינה כלכלית כבר אינם גרים בשכונת התקווה; השכונה מצדה לא שינתה את אופיה ונשארה במצבה הירוד. נותרו בה בדרך כלל אנשים מעוטי יכולת. היתה גם תופעה יותר חמורה: אדם שגר בדירה בת שלושה חדרים, ועזב את השכונה, השכיר את שלושת החדרים לשלוש משפחות, וכך נוצרה בה צפיפות יתירה. אינני חושב שנגיע אי-פעם לכך שתושבי שכונת התקווה יחוללו במאורגן שנויים בתחום זה. עובדה היא, כי בסקר שבצענו בשכונת התקווה התברר כי 50% מתושביה שואפים לעזובה, וזאת משום שאינם שבעי רצון מתנאי החיים בשכונה.

אין לנו גישה אפריורית שכל המבנים בשכונת העוני ייהרסו. כפר שלם הוא אולי האזור היחיד שבו הוחלט על הריסה טוטאלית — כיוון שלא היה שם דבר שראוי היה לשמור עליו. לעומת זאת, לגבי גבעת עליה — עגימי, ידוע כי שם התוכנית היא לשפץ לפחות כ-1000 דירות מתוך 4000 הקיימות, בעוד שהיתר הם בתים ההולכים ומתמוטטים ואין אפשרות לשפצם. ואותם הדברים אמורים בשכונת התקווה. איש מהמתכננים אינו סבור כי יש להרוס כליל את השכונה. הכוונה היא להרוס חלק בלבד ואילו בחלק הנותר יש לשפר את התשתית ולשוות לשכונה דמות חדשה על ידי הוצאת אוכלוסיה זקנה, שיפוצ דירות והעברת אנשים מדירה לדירה.

מתן סובסידיה — תנאי הכרחי לשיקום

כאן הועלתה גם בעיה שלדעתי היא בעיית המפתח של פעולת השיכון. המטרה בה דגל דוד טנה, לפיה יש לחתור למצב בו יהיה כל אזרח בעל דירה — קשה כיום להגשימה. מחירי הדירות האמירו בשנים האחרונות במידה שאינה מאפשרת לרוב האוכלוסיה לרכוש דירות גם אם ירצו בכך. אם בעיה זו לא תיפתר, חוששני שקשה יהיה

להמשיך בפעולה של שיקום משכנות העוני. אנו אמנם מאפשרים למשתכנים שלנו לרכוש דירה זולה ב-30 אלף ל"י ממחירה בשוק הפרטי, אך עם זאת מטילים אנו על המשפחה הלוואה אפוזיטיונית בסך 40 אלף לירות ומשפחה שהכנסתה מגיעה ל-850 ל"י לחודש אינה יכולה לעמוד בכך, אפילו אם הריבית מסובסדת. אמנם הסובסידיה הניתנת היא מהותית מאד, שכן הערך הנוכחי של לירה אחת הניתנת ב-7.5% ל-25 שנה, אף אם מהוונים אותה ל-12% ריבית (ולא ל-18%) היא 40 אגורות. כלומר, הסובסידיה היא 60 אגורות ללירה, וזאת היא בלי ספק תמיכה של ממש, אלא שגם בסובסידיה זו אין משום פתרון לבעיותיהן של שכבות רחבות השרויות בעוני. ביחס לשכירות קיים חישוב המראה כי הסובסידיה הניתנת מגיעה ל-70 אגורות ללירה בשכירות של עמידה. ובדרך כלל יש לציין כי כל השיטה של מתן סובסידיה באופן כוללני, לכל מי שגר בבית, היא פסולה מעיקרה. הוברר לנו כי בשיכונים שלנו מתגוררים אנשים לא מעטים בעלי הכנסות גבוהות למדי. ידוע לי על מקרה בשיכון שלנו בו ניתנה דירה לבעל בית חרושת לנעליים. לאחר כניסתו לדירה, השקיע בחרסינה 18 אלף ל"י. אם הוא יכול להרשות לעצמו השקעה כזאת בחרסינה בלבד, משמע שהוא אדם בעל אמצעים. אמנם אנשים אמידים מסוגו אינם מהווים רוב, אך אין ספק שהשיכונים שלנו אוכלסו במספר לא מבוטל של אנשים בעלי-אמצעים.

סובסידיה לפי המצב הכלכלי של המשפחה

בהקשר זה יש לציין כי באירופה נהוגה שיטה לפיה מעניקים סובסידיה למשפחה בהתאם למצבה הספציפי. אצלנו נערכו מחקרים בנושא זה וקיים מחקר של הכלכלן ברוך, הממליץ על הנהגת שיטה זו, אלא שאצלנו כנראה נרתעים ממתן סובסידיה בהתאם למצב הכלכלי, משפחתי וכיו"ב. נראה לי כי אם לא נאמץ לעצמנו שיטה זו של סובסידיה, לדמי שכירות בהתאם למצבה הכלכלי של המשפחה, לא יעלה בידינו להנהיג שיטה של דיור להשכרה.

קיים כאן גם קושי נוסף: האוכלוסיה התרגלה כבר למושג של בעלות. זכורה לי פגישה שקיימנו עם וועד השכונה בכפר שלם. כשהם תבעו פיצויים בסך 100—200 אלף ל"י למשפחה, הצענו להם דירה חדשה בדמי שכירות באותם תנאים כמו לעולים. הם דחו הצעה זו בטענה שהם רוצים שהדירה תהיה בבעלותם. הדיור בבעלות הפך איפוא להרגל.

בעיית האינטגרציה

ועתה לבעיית האינטגרציה. כאן ברצוני להביא דוגמא הממחישה את המצב: קיים שיכון ביפו שנבנה בשביל עולים אקדמאים. ובקרבת מקום נמצא דיור למפונים ולחוסכים במפעל חסכון לבנין. לפנינו, איפוא, שלוש רמות של אוכלוסיה ונוסף לכך זוגות צעירים. כל קבוצה חיה בחוג שלה, ולא נוצרה שכונה בדמות משופרת יותר מאשר שכונות אחרות. לעומת זאת, באבו-כביר, קיימת זהות שכונתית והאוכלוסיה הרבה יותר מלוכדת. עובדה היא שאנשים נהנים לחיות בשכונה זו ואין כאן מתיחות. אין גם תחרות בין סוגי אוכלוסיה שונים והאנשים מרגישים בטוב. לדעתי יש לגבש קבוצות גדולות של אוכלוסיה שתתגוררנה אחת על-ידי השניה, מבלי להפריז בענין האינטגרציה. שיטה זו הצליחה ביפו ב', כי שם הבתים הגבוהים עומדים למכירה חופשית ולזוגות צעירים.

בעיית הריווחיות

אשר לבעיית הקרקע: בשום מקום בעולם לא נעשה חישוב מדוייק של כדאיות חיסולם של משכנות העוני. אך ברור, שפרט למרכז העיר אין פעולה כזו יכולה להיות ריווחית בשום מקום. בדינגוף צנטר לעומת זאת, בו עומדים להקים בנייני עסקים ומסחר, ניתן היה להשיג רווחיות. חוסר הריווחיות של פעולה זאת מתגלה לעין אף כי בכל החישובים שלנו לא הבאנו בחשבון את כל הסובסידיה המושקעת במתן הדיור אלא רק חלק מסובסידיה זו, שהרי ערכנו את ההיוון על בסיס רבית של 11%, שאינה ממצה את כל הסובסידיה. כך, למשל, מגיע ההפסד הצפוי בערכי קרקע בכפר שלם (במונחים של שנת 1968 שבה נעשה החישוב) לסכום של 11 מיליון ל"י. וזהו הפסד ניכר אם מביאים בחשבון כי כל השטח אינו עולה על 600 דונם.

ולבסוף, לענין האיכלוס הסלקטיבי. רוצה אני להדגיש כי לכל אדם ניתנת הברירה בין קבלת דמי הפנוי ויציאה למקום אחר, לבין קבלת שיכון באזור המשוקם עצמו. עם זאת מקפידים שחולה נפש לא יקבל שיכון במקום. אם נתברר כי האיש באמת חולה נפש, אין אנו מגשלים אותו חלילה, אלא משתדלים להעבירו למקום אחר. אנו משתדלים לפזר את המקרים האלה ברחבי העיר, על מנת למנוע ריכוזם במקום אחד ומקבלים על עצמנו את האחריות עבורם כלפי בעל הבית.

בשדה־מחקר

משטר הקרקע בארצות אפריקה

בשימוש יעיל ומלא ככל האפשר בגורם הייצור של הקרקע.

אך התקלה נעוצה בכך שארצות אפריקה סובלות מחוסר יעילות בשימוש בקרקע; במיוחד בולטות בהן התופעות הבאות:

א) היקף הקרקע המעובדת בארצות אפריקה הינו לרוב מצומצם יחסית. מתוך 34 ארצות שנכללו בסקר, הרי בעשר הארצות מגיע ה־שטח המעובד לפחות מ־10% של כלל שטח המדינה, ב־13 ארצות הוא נע בין 10% ל־20% משטח המדינה, ורק ב־11 ארצות הניצול הוא יותר מ־20%. אפילו נביא בחשבון כי שטחים ניכרים בארצות אפריקה אינם ראויים לעיבוד (אגמים, מדבר, שטחי יער ועוד), הרי עדיין אחוז הקרקע המעובדת נמוך ביותר.

ב) התפוקה החקלאית ליחידת קרקע נמוכה; וזאת כתוצאה משיטת העיבוד האכסטנסיבית, השימוש ה־מועט בדשנים כימיים, דרגת המיכון הנמוכה וכיו"ב.

ג) הייצור החקלאי במרבית ארצות אפריקה מופנה לייצור חמרי גלם לייצוא. לעומת זאת אין החקלאות המקומית ממלאת במידה הראויה את תפקידה העיקרי שהוא אספקת מזון לאוכלוסייה.

אחת הבעיות החשובות לגבי התקדמותן הכלכלית של ארצות אפריקה, והארצות המתפתחות בכ־לן, נעוצה במשטר הקרקעי האופ־ייני לארצות אלו, וביחסי הבעלות על הקרקע השוררים בהן. לנושא זה מוקדש סקר בנושא: "משטר הקרקע באפריקה", שנערך לאחרונה מטעם מכון הורוביץ לחקר ארצות מתפתחות באוניברסיטת תל־אביב בשיתוף עם המכון לחקר שמושי קרקע*.

מחברי הסקר, ד"ר ש. פוהורילס וד"ר א. שסקין, מציינים כי בכלכלה האפריקנית בולט פיגור רב בשני גורמי ייצור בסיסיים: **ההון והעבודה**. וזאת משום שההון העומד ל־רשות ארצות אפריקה מועט יחסית, ואילו העבודה מאופיינת ברמה נמוכה ביותר של הכשרה מקצועית והשכלה. משום כך מותנית התקדמותן של ארצות אלו במידה כה בולטת

* ד"ר ש. פוהורילס וד"ר א. שסקין, משטר הקרקע באפריקה והשפעתו על תהליך הצמיחה הכלכלית. המכון ע"ש דוד הורוביץ לחקר ארצות מתפתחות באוניברסיטת תל־אביב ב־שיתוף עם המכון לחקר שמושי קרקע. דו"ח מחקר מס. 1 תל־אביב, דצמבר 1972.

בעיית התזונה

כתוצאה מאי-ניצול נאות של ה- פוטנציאל הקרקעי, לא הצליחה ה- חקלאות בארצות אפריקה לספק תזונה לאוכלוסייה, ברמה ובהרכב הדרושים למניעת שעורים גבוהים של תחלואה ותמותה ולהבטחת חיים תקינים. יתירה מזו, במצב הפיגור הקיים מרתקים ייצור המזון והחקלאות בכללה כוח אדם רב במידה שרק חלק קטן יחסית ממנו יכול להשתחרר לפעילות כלכלית אחרת כגון פעילות תעשייתית, מס- חרית ואחרת. על רמת התזונה ה- נמוכה בארצות אפריקה תעיד ה- עובדה כי ברובן נעה צריכת הקלור- ריות לנפש בין 2000 קלוריות ו- 2200, ובחלקן היא אף נמוכה מ- 2000 קלוריות, בעוד שבארצות ה- מפותחות מגיעה צריכת הקלוריות ל-3000 לנפש ויותר. ועוד, במחצית ארצות אפריקה הנסקרות, מגיעה צריכת החלבונים מהחי לנפש לפ- חות מ-10 גרם ליום, לעומת שיעור מקביל של כ-50 גרם בארצות המפר- תחות בעולם.

דפוסי הבעלות על הקרקע

המחברים מתעכבים, כמו כן, על האספקטים המוסדיים והחברתיים של המשטר הקרקעי בארצות אפרי- קה, ובין השאר מנתחים — בעקבות מחקרים שנעשו באוניברסיטת קיי- מברידז' (ובמיוחד מחקר מקיף של פרופ' ד.ר. דנמן) — את הצורות ו- הסוגים השונים של בעלות על הקר- קע הרווחות בארצות אלו. הם מנת- חים את דפוסי הבעלות המסורתיים על הקרקע, ומציינים כי על-אף ה- שוני בין ארצות שונות, קיים ביניהם

מכנה משותף והוא העקרון כי ה- בעלות המוחלטת על הקרקע היא בידי הכפר כולו. לפרט אמנם יש זכות לנצל את פירותיה של הקרקע, אך זכות זו אינה מקנה לו שמץ של בעלות. כל משפחה מקבלת לניהולה חלק מנכסי הקרקע השייכים לכפר, והפרט מקבל את הקרקע ממשפחתו, בדרך כלל מאביו, וזאת בדרך כלל בהתאם ליכולתו ואפשרויותיו ל- עבד אותה בעצמו או בעזרת שכירים. ועוד, נוסף על משמעותה הכלכלית, נודעת לקרקע משמעות ערכית, בתו- רת נכס מקודש הקשור עם היוצ- רות החיים עצמם. דפוסים מסור- תיים אלה מהווים גורם הבולם פי- תוח חקלאי מתקדם ומודרניזציה. עם הופעת החקלאות המסחרית בארצות אפריקה בתקופה המודר- נית, חלו תמורות במשטר הקרקע. בין היתר התפתחה חקלאות המט- עים, והקרקע הפכה לנושא למקח ומימכר. אך חרף התמסחרות זו, נשארה הקרקע צמודה לסולם הער- כים המסורתי של האיכר האפריקני. במספר ארצות באפריקה — כגון: חבש, קניה, גאנה ועוד — בוצעו ריפורמות אגרריות בהיקף שאינו מבוטל, אלא שרפורמות אלו נתנו תוצאות מצומצמות ביותר — הן מבחינת היקפן והן מבחינת הישגי- הן.

סיכומים והמלצות

בסיכום הסקר (המהווה למעשה, מעין סקר תשתית לקראת מחקר מקיף יותר), מסיקים המחב- רים כמה מסקנות. קודם כל, טוענים הם שאין לשנות את המשטר הקר-

המיגזר העירוני המפותח יחסית, לבין הסקטור החקלאי הדומיננטי הנחשל. כן מציינים הם כי בעוד שעד כה מילאה הממשלה המרכזית ב־ארצות אפריקה תפקיד של יוזם. מבצע ומממן של הריפורמה האגרא־רית, הרי מעתה חיוני לחזק במקביל את הגורם האזורי והמקומי, ולהע־ביר בהדרגה את רוב הפונקציות וה־סמכויות של התכנון והביצוע לידי השלטונות האזוריים.

הסקר כולל, כמו כן, הצעה של מודל המיועד לתת ביטוי כמותי ל־ערך הקרקע בארצות אפריקה, כש־הפארמטרים שלו הם אחוז הבעלות המשותפת על הקרקע באזור, חל־קה של התוצרת המסחרית בכלל ה־ייצור החקלאי ועוד.

קעי הנוכחי בארצות אפריקה בדרך הפשטנית של העתקת דפוסי בעלות אירופיים (כגון בעלות אינדיבידוא־לית או ניהול ממשלתי ישיר) למצ־אות האפריקנית. הפתרון הרצוי הוא גיבוש מערכת מקורית של דפוסי בעלות שתהיה פלורליסטית בצור־תיה ותתבסס על התאמה הדרגתית של הצורות הקיימות לצרכי המשק המודרני, ועל ניצול היתרונות הגל־מים בבעלות המשותפת של הכפר.

המחברים מדגישים כמו כן, כי בל־עדי ריפורמה אגררית אשר תעצב משטר בעלות המותאם לצרכי המו־דרניזציה, אין אפשרות לפתח באר־צות אפריקה את התשתית הבסי־סית החיונית לקידומן הכלכלי של ארצות אלו, ולצמצום הפער בין

מיפקד המבנים ויחידות הדיור בתל-אביב

דיור" בעיר על סוגיהן השונים. כ- יחידת דיור הוגדר כל בנין או חלק מבנין הנמצא בשימוש הבלעדי של מחזיק אחד ומשתמשים בו לשמוש אחד בלבד כגון למגורים, תעשיה, מסחר, משרדים ממשלתיים וכו'. לרוב זהה יחידה כזאת עם מפעל או עסק, אך בחלק מהמקרים כולל ה- מפעל (או העסק) יחידות אחדות. מנתוני המיפקד מתברר כי בשנת 1968 הגיע מספרן של יחידות אלו בתל-אביב ל-165.2 אלף, והן הת- חלקו כלהלן: 125.4 אלף למגורים, 11.0 אלף לתעשיה, 10.3 אלף למס- חר, 10.2 אלף לשירותים ו-4.5 אלף לאחסנה ושימושים אחרים.

חומר רב-ערך כלול בחוברת* אשר פורסמה לאחרונה ע"י המחלקה ל- מחקר ולסטטיסטיקה של עיריית תל-אביב. בחוברת מובאים נתונים ממיפקד המבנים ויחידות הדיור, שנערך בעיר בשנת 1968. המיפקד נערך אמנם לפני חמש שנים, אך ה- שינויים שחלו מאותו זמן אינם גדו- לים וחשיבותם המעשית של הנתו- נים לא פחתה. המיפקד התייחס ל"יחידות ה-

* מיפקד המבנים ושטח יחידות הדיור בתל-אביב-יפו, 1968. המחלקה למחקר ול- סטטיסטיקה של עיריית תל-אביב. פרסומי המפקד, חוברת ג'. פברואר 1973.

3.8 אלף היו יחידות עסק ריקות. השטח הבנוי הכולל של יחידות אלו הגיע ל-11.1 מיליון מטרים מרובעים, אשר התחלקו לפי היעדים השונים כלהלן:

מגורים	—	7,193,638	ממ"ר
חרושת	—	1,102,330	"
מסחר	—	612,567	"
שירותים	—	1,553,486	"
אחסנה ושירותים			
אחרים	—	467,638	"
יחידות עסק ריקות	—	181,045	"
סה"כ	—	11,110,704	ממ"ר

חשיבות רבה במיוחד נודעת ל- נתונים לגבי השטח הכולל והשטח הממוצע ליחידה בשלושת הסקטורים הבאים: (א) מסחר ושירותים אישיים ועסקים; (ב) שירותים ציבוריים; (ג) תעשייה.

ענפי המסחר והשירותים האישיים והעסקיים

התפלגות השטח הבנוי בענפי המסחר והשירותים האישיים והעסקיים באה לביטוי בנתונים הבאים:

לוח 1: השטח הבנוי והשטח הממוצע ליחידה בענפי המסחר והשירותים האישיים והעסקיים בתל-אביב, 1968

שטח בנוי בממוצע ליחידה (בממ"ר)	השטח הבנוי (בממ"ר)	מספר יחידות	הענף
59	612,567	10,300	מסחר קמעוני וסיטוני
274	93,960	343	שירותי בידור וספורט
45	83,585	1,841	שירותי אוכל ומשקה
1,441	146,989	102	שירותי הארחה
36	16,770	464	שירותי ביקוי
23	18,369	793	מספרות ומכוני יופי
42	10,799	258	שירותים אישיים אחרים
75	191,433	2,555	שירותים עסקיים ומשפטיים
70	1,174,472	16,656	סה"כ

גי השירותים האחרים — בידור וספורט, שירותי אוכל ומשקה (מסעדות, בתי קפה ועוד), שירותי נקוי (מכבסות), מספרות ומכוני יופי וכן שירותים אישיים אחרים — היה, קטן יותר ולא עלה ביחד על 223.5 אלף ממ"ר. בולטים גם ההבדלים הגדולים בין

נתונים אלה מראים כי מתוך שטח בנוי כולל של 1,174.5 אלף ממ"ר בקטגוריה זו, הגיע חלקם של המסחר הקמעוני והסיטוני ל-612.6 אלף ממ"ר, של שירותי ההארחה (בתי מלון, פנסיונים) ל-147.0 אלף ושל שירותים עסקיים ומשפטיים ל-191.4 אלף, לעומת זאת, חלקם של כל סר-

מסחר ושירותים עסקיים לא עלה השטח הממוצע של יחידה על 25 עד 75 ממ"ר.

שירותים ציבוריים

באשר לשירותים ציבוריים ומוסדות ציבור, התקבלה מהמיפקד הנתמנה הבאה:

השטח הממוצע של יחידה בענפים השונים. השטח הממוצע של בית הארחה היה 1,441 ממ"ר, של יחידה בתחום שירותי בידור וספורט (בתי קולנוע, תיאטרונים מועדון נים, ארגוני ספורט וכו') — היה 274 ממ"ר. ולעומת זאת, בענפי השירותים האישיים האחרים וכן ב-

לוח 2 : סה"כ השטח הבנוי והשטח הממוצע ליחידה בענפי השירותים הציבוריים בתל-אביב, 1968

הענף	מספר יחידות	סה"כ השטח הבנוי (בממ"ר)	שטח בנוי בממוצע ליחידה (ממ"ר)
מוסדות ממשלתיים עירוניים וציבוריים אחרים	841	301,504	359
שרותי חנוך גני ילדים	281	30,550	109
בי"ס יסודיים	175	165,437	945
חנוך תיכוני	35	58,394	1,668
חנוך מקצועי	85	48,628	572
מוסדות חינוך אקדמאיים וגבוהים	2	47,922	5,990
חנוך אחר	157	16,876	113
סה"כ חינוך	741	367,807	497
שירותי בריאות רופאים פרטיים	480	15,065	31
מרפאות ציבוריות	150	70,136	467
בתי-חולים	10	35,569	3,557
שירותי רפואה אחרים	601	19,161	155
סה"כ שירותי בריאות	1,241	139,931	113
שירותי רווחה ופעד	10	8,735	873
בתי אבות	44	9,561	217
שירות סעד וארגוני סעד	24	11,700	487
שירותי רווחה אחרים	78	29,996	385
סה"כ שירותי רווחה וסעד	10	29,996	385
שירותי דת (בתי כנסת וכו')	499	66,594	133
שירותים ציבוריים אחרים	454	83,085	183
סה"כ כולל	3,854	988,917	257

מתברר, כי מתוך שטח בנוי כולל של 989 אלף ממ"ר בשירותים ציבוריים בתל-אביב, הגיע חלקם של מוסדות חינוך ל-367.8 אלף ממ"ר, של מוסדות בריאות ל-139.9 אלף ממ"ר ושל מוסדות מינהל ממשל-תי, עירוני וציבורי אחר — ל-301.5 אלף ממ"ר.

מסקנה מאלפת אחרת היא כי השטח הבנוי הממוצע ליחידה בתחום השירותים הציבוריים, הגיע לפי נתוני הלוח שלעיל ל-257 ממ"ר, הוא גדול הרבה יותר מהממוצע בענפי המסחר והשירותים האישיים והעסקיים (70 ממ"ר). עם זאת בולטים כאן הבדלים ניכרים

בין הענפים השונים, וקיימים הבדלים גדולים אף יותר בין ענפי המשנה השונים בתחום ענף מסויים. ולדוגמה, השטח הבנוי ליחידה בגני ילדים הוא 109 ממ"ר, בחינוך יסודי — 945 ממ"ר, בחינוך תיכוני — 1,668 ממ"ר ובחינוך גבוה — 5,990 ממ"ר. אצל רופאים פרטיים השטח ליחידה הוא 31 ממ"ר בלבד, אך במרפאות הציבוריות הוא מגיע ל-467 ממ"ר ובבתי חולים ל-3,557 ממ"ר.

ענף התעשייה

ולבסוף, השטח הבנוי בתעשיית תל-אביב לענפיה בא להשתקפות בנתונים הבאים:

לוח 3 : סה"כ השטח הבנוי והשטח הבנוי הממוצע למפעל בתעשיית תל-אביב לענפיה, 1968

השטח הבנוי הממוצע למפעל (ממ"ר)	סה"כ השטח הבנוי (בממ"ר)	מספר המפעלים	הענף
252.7	100,336	397	מזון
74.6	195,390	2,618	טכסטיל והלבשה
88.9	148,053	1,664	עץ ורהיטים
188.4	28,641	152	נייר וקרטון
117.4	72,437	617	הוצאה לאור
37.4	50,357	1,347	עור ומוצריי
			גומי, כימיקלים ומוצרי מינרלים
166.3	73,019	439	אל-מתכתיים
99.6	19,719	198	יהלומים
132.9	98,724	743	מתכת ומוצרי מתכת
119.2	113,084	949	מכונות
88.8	36,484	411	חשמל
182.3	139,820	767	כלי הובלה
36.2	26,266	725	שונות
100.0	1,102,330	11,027	סה"כ

יימת גם מתכת ומוצרי מתכת והוצאה לאור. לעומת זאת, בענפים אחרים השטח למפעל קטן יחסית והוא קטן מ-100 ממ"ר.

השטח הבנוי הממוצע למפעל הוא איפוא הגדול ביותר בענף המזון (252.7 ממ"ר). כן אופייני שטח גדול יחסית למפעלים בענפי הנייר והקרטון, כלי הובלה ובמידה מסוי

יישום שיטות סטטיסטיות חדישות לתכנון התחבורה

המתכנן (בתחום התחבורה או ב־ תחומים אחרים), אשר נאלץ תכנן פות לבחור בין אלטרנטיבות שונות מבלי שתהיה לו אפשרות לחזות מראש במידה נאותה של בטחון את התוצאות העתידות של כל אחת מאלטרנטיבות אלו. ויתירה מזו, המתכנן נאלץ להיעזר לצורך הכר־עות בהנחות המבוססות על מידה זו או אחרת של שיפוט אישי והכ־רעה "סובייקטיבית".

בזמן האחרון חלו התפתחויות חשובות בתחום זה של תורת הסט־טיסטיקה. כמה וכמה חוקרים (בי־ניהם א. וואלד, ל.י. סבאג, ר. שלאייפר ואחרים) פיתחו שיטות סטטיסטיות חדשות שניתן ליישמן למצבים בהם יש לקבל החלטות בתנאים של חוסר וודאות לגבי ה־התפתחות העתידה. בין שיטות אלו ראויה התורה הסטטיסטית מיסודו של באייס (על שם עקרונות שפותחו לפני למעלה ממאתיים שנה, ב־1763 ע״י הכומר האנגלי Bayes). תורה זו היא נורמטיבית ביסודה, ומרכיביה העיקריים הם הבאים:

א) מתכנן חייב לבחור בין מספר פעולות אלטרנטיביות, אשר תוצ־אותיהן והשלכותיהן אינן ידועות במידה נאותה של בטחון;

ב) המתכנן נושא בהפסדים מסויי־מים כתוצאה מהחלטות מוטעות. המדובר הוא בהפסדים במונחים כספיים או במונחים של תועלת; ג) למתכנן יש אפשרות להשיג מי־

אחת מבין הבעיות החש־רות ביותר לגבי תכנון הערים ושימושי הקרקע, היא הבעיה של מערך התחבורה. כתרומה מעניינת בתחום זה — בעיקר מבחינה מתודולוגית — ניתן לראות את עבודת המחקר*) של ד״ר דן שפר בנושא "החלטות לגבי השקעות בתחבורה בעזרת התורה הסטטיס־טית של באייס", אשר הופיעה לאחרונה מטעם המכון לתחבורה ע״ש ברונר שליד הטכניון בחיפה.

הבעיה המתודולוגית

מחקרו של ד״ר ד. שפר כולל שני חלקים עיקריים. החלק הראשון נ־שא אופי מיתודולוגי, ובו מפתח המחבר את השיטה הסטטיסטית שניתן ליישמה לתכנון המערך ה־תחבורתי.

המחבר מציינ כי השיטות הקל־טיות בתורת הסטטיסטיקה לא הביאו בחשבון מצבים של חוסר בטחון לגבי האפשרויות והתוצאות החזויות. הן גם חתרו למידה מיר־בית של "אובייקטיביות", מבלי להביא בחשבון גורמים של שיפוט אישי, שהינו במידה רבה סובייקטי־בי. אולם שיטות אלו, עם כל חשי־בותן, אינן תואמות את צרכיו של

*) Dr. D. Shefer, Transportation Investment Decisions with Bayesian Statistical decision theory. Brunar Institute of Transportation. The Technion Haifa.

דע רב יותר לגבי ההשלכות האפש-
ריות של פעולותיו. אלא שהשגתו
של מידע נוסף כרוכה בהוצאות
כספיות. השגת המידע תצריך, כמו
כן, זמן ותביא לדחיית ההחלטות;
ויתירה מזו, בדרך הטבע יש לצפות
לכך שמהימנותו של המידע הנוסף
לא תהיה מוחלטת.

ד) השיטות מיסודו של באייס
מאפשרות לקבוע האם ובאיזו מידה
יש צורך במידע הנוסף הזה, ומהי
הדרך שיש להעדיפה לאחר קבלתו
של המידע.

הבחירה בין אלטרנטיבות

בחלק השני של עבודתנו מצביע
המחבר על האפשרויות של יישום
השיטות הסטטיסטיות הנ"ל לב-
עיות של תכנון התחבורה וקבלת
החלטות לגבי השקעות בתחום זה.
לצורך הדגמה מובא במחקר המק-
רה הבא:

נניח כי הרשות לתכנון התחבורה
מבצעת מחקר לגבי הכדאיות של
סלילת כביש חדש בין שני ישובים.
כן נניח כי האלטרנטיבות הבאות
בחשבון הן בעיקרן שלוש: א) סלילת
לת כביש של 4 מסלולים; ב) כביש
של 8 מסלולים; ג) סלילת כביש של
4 מסלולים בשלב ראשון, תוך הח-
טה להרחיבו לשמונה מסלולים
בשלב שני.

על מנת שהמתכנן יוכל לבצע את
הבחירה בין אלטרנטיבות אלו עליו
להגיע מצד אחד לתחזית הביקוש
העתיד לשרותי התחבורה בכביש
הנתון, ואילו מצד שני — עליו לב-
חון את התועלת העשויה לנבוע
לציבור בכל אחת מהאלטרנטיבות
שלעיל.

תחזית הביקוש לשרותי תחבורה

הדרך הפשוטה ביותר לחיזוי הבי-
קוש לשרותי תחבורה בין שתי הע-
רים היא ע"י מודל גרביטציה. מודל
זה מבוסס על ההנחה כי נפח התח-
בורה בין שני אזורים הוא בפרו-
פורציה ישרה למכפלת גודלי האו-
כלוסיה בשני האזורים ובפרופורציה
הפוכה לגורמים הבולמים הנמדדים
ע"י זמן הנסיעה בין האזורים, המר-
חק ביניהם ועוד.

גישה ספציפית ומתוחכמת יותר
מראה כי הביקוש לשרותי תחבורה
בין שני האזורים הוא פונקציה של
הגורמים הבאים: א) מטרת הנ-
סיעות ביניהם? ב) תכיפות הנסי-
עות; ג) טיב אמצעי התחבורה; ד)
אורך הנסיעות (כפי שהוא נמדד ע"י
יחידות מרחק או זמן); ה) התפרו-
סת המרחבית של הפעילויות הסו-
ציו-כלכליות; ו) מחיר הנסיעות;
ז) גורמים כגון רמת השרות, הנו-

חיות, בטחון וכו'.
בנוסף לכל אלה מושפע הביקוש
לשרותי תחבורה באורח בולט ע"י
גובה ההכנסה הפנויה של משקי
הבית; וזאת משני טעמים: ראשית,
הכנסה גבוהה יותר של משקי הבית
מביאה כרגיל בעקבותיה למספר רב
יותר של נסיעות. ושנית, ערכו של
הזמן המשמש לנסיעות גדל במידה
שההכנסה גדולה יותר. ועוד, מחק-
רים רבים הצביעו על מידה גבוהה
של קורלציה בין מספר הנסיעות
לבין הבעלות על מכוניות.

בעיקרו של דבר מותנה אפוא גי-
דול הביקוש לשרותי תחבורה בשני
גורמים: א) גידול האוכלוסיה; ב)
גידול ההכנסה הממוצעת של משקי
בית. ניתן אפוא, להגיע לתחזית נפח

קעות בפרוייקט, באם יוחלט כי הוא יבוצע בשלבים. וגם בבעיה זו יש, כמובן, השפעה לשיפוט האישי של המתכנן.

על יסוד כל אלה מגיע המחבר למסקנה כי לנוכח המידה הרבה של אי-וודאיות שבהן כרוכה הכרעתו של המתכנן בין האלטרנטיבות השוריות, מהראוי ליישם לתכנון התח"ב בורה את השיטות הסטטיסטיות התואמות מצבים של חוסר בטחון ושל צורך בהחלטות על יסוד שיפוט אישי של המתכנן. ובראש וראשונה מהראוי ליישם כאן את השיטות הסטטיסטיות מיסודו של באייס.

יישום על בסיס נתונים קונקרטיים

במחקר נעשה גם נסיון לבחון את האלטרנטיביות שלעיל לגבי כביש בין שתי ערים על יסוד נתונים קונקרטיים. התברר, כי סלילת כביש רחב של שמונה מסלולים יבטיח מכסימציה של התועלת המצופה נטו, אשר תגיע במקרה זה ל-22.6 מיליון דולרים. לעומת זאת, סלילת כביש צר תוך השארתו במצב זה לאורך כל תקופת התכנון, תבטיח תועלת מצופה של 15.4 מיליון דולרים. ואילו אם בהתחלה ייבנה כביש צר, והוא יורחב לאחר מכן בשלב השני, יש לצפות להפסד של 2.2 מיליון דולרים. במלים אחרות, לאלטרנטיבה הראשונה עדיפות ברורה לעומת האלטרנטיבות האחרות.

נניח עתה כי המתכנן דוחה את ההכרעה בין האלטרנטיבות השונות לזמן מסויים עד שיצבור אינפורמציה נוספת. אינפורמציה חדשה זו תסייע להבהרת ההשלכות והאפשרויות השונות הכרוכות בכל אחת

התנועה בין שני אזורים על יסוד הנחות מסויימות לגבי הגידול העתידי של האוכלוסיה ושל רמת ההכנסות הממוצעת, וכן לגבי גורמים אחרים. הנחות אלו מושפעות כמובן מהמידע שבידי התכנון; אך בו בזמן הן מושפעות גם מהשיפוט האישי של המתכנן ויש בהן אלמנט ניכר של חוסר וודאות.

תועלת הציבור

לאלמנט דומה של חוסר וודאות עדים אנו גם בבעיה הבסיסית השניה שבפניה ניצב המתכנן — הבעיה של התועלת הנובעת מהפרוייקט התחבורתי הנתון.

מפעל תחבורתי מסויים מבטיח בעיקרו תועלת בשלושה המובנים הבאים:

(א) תועלת לצרכנים הוותיקים (אשר נסעו גם בעבר בין שני האזורים) ע"י צמצום זמן הנסיעה או ע"י הגדלת הנוחיות והבטחון של הנסיעה;

(ב) תועלת לאותם צרכנים המשיגים — עקב ביצועו של הפרוייקט — את נהגי הנסיעה שלהם (ע"י הגדלת מספר הנסיעות, הגדלת אורך ועוד);

(ג) תועלת לצרכנים חדשים שהשתמשו בעבר בצנורות תחבורה מתחרים, אך עם ביצועו של הפרוייקט החדש החלו להפיק תועלת משירור תינ.

הנסיון מוכיח כי החלטותיו של המתכנן יהיו תלויות במידה רבה בתועלת המצופה מהפרוייקט לטווח ארוך. וכאן, כמובן, מתעוררות בעיות של חוסר וודאות לגבי ההתפתחות בעתיד הרחוק יותר. וכן נודעת כאן חשיבות לעיתוי של ההש-

מהאלטרנטיבות שלעיל. לצורך רי-
כוז המידע הנוסף ניתן, למשל, לב-
חון את המגמות הפוטנציאליות בת-
חום החינוך הגבוה על מנת להגיע
למסקנות מבוססות יותר לגבי הגי-
דול הפוטנציאלי העתיד ברמת ההכ-
נסות. וכן ניתן לבדוק ביתר יסודיות
את המגמות בתחום גודל המשפחות
ומבנה גילים, כדי להשיג שיפור בת-

חזיות לגבי הגידול העתיד של האור-
כלוסיה. המתכנן ניצב כאן בפני די-
למה: השגתו של מידע נוסף זה
כרוכה בהוצאה ניכרת. אך מצד שני,
עשויה אינפורמציה זו לשפר במידה
ניכרת את המידע לגבי ההשלכות
והתוצאות האפשריות הכרוכות לגבי
כל אחת מהאלטרנטיבות, אשר
עליהן חייב המתכנן להחליט.

מיקום תעשיות ושיטות למניעת זיהום אויר

עם גידול הערים והעליה ברמת
הפעילות הכלכלית ורמת הצריכה,
הולכות ומחריפות הבעיות של זי-
הום האויר והסביבה. חריפות במ-
יוחד הן הבעיות המתעוררות עם
הקמתם של מפעלי תעשייה; שהרי
חלק ניכר מהתעשיות מביאות בעק-
בותיהן הפרעות שונות כגון עשן,
ריחות, גזים, מזיקים, זיהומים לסו-
גיהם, רעש וכיו"ב. על רקע זה גדלה
לאחרונה ההתעניינות בשאלה של
הבטחת מיקומם הנאות של מפעלי
התעשייה, על מנת לצמצם ככל ה-
אפשר את הסכנות הכרוכות בפיתוח
התעשייתי לגבי איכות הסביבה.

השפעת התיעוש על איכות הסביבה

לנושא זה של השפעת התיעוש על
איכות הסביבה מוקדש סקר בשם
"דגמים מתמטיים של מיקום מפ-
עלי תעשייה והאסטרטגיה של מניעת
זיהומים"*¹, אשר הופיע לאחרונה מ-

טעם המרכז לבעיות העיר והאזור
של הטכניון בחיפה. מחבריו של ה-
סקר, ד"ר ד. שפר ומר ז'. מ. גולד-
מן, מציינים כי הדרך המקובלת ל-
מניעתן של ההשלכות השליליות של
התיעוש על איכות הסביבה היתה
עד כה הקצאת אזורים נפרדים בעיר
לפעילויות הכלכליות השונות, ובין
השאר — אזור נפרד לתעשייה. ואו-
לם, נוכח הקצב הגובר של הפיתוח
האורבני והתעשייתי, דרך זו אינה
מספקת עוד, ויש צורך לפתח שיטות
חדשות לשם מניעת זיהום הסביבה.
חשיבות מרובה נודעת כאן לעבודו-
תיו של ר.א. מון, אשר פיתח קריט-
ריונים מטרולוגיים, העשויים לסייע
בקביעת מיקומם של מפעלי התע-
שיה. אמנם שיטתו של ר.א. מון הי-
תה פשטנית באופן יחסי, ואילו שי-
טות מתוחכמות יותר — המבוס-
סות על דגם הדיפוזיה של האויר —
פותחו לאחרונה ע"י ה.ו. הרצוג ו-
ד.ב. טורנר.

מודלים לצורך אופטימיזציה

על בסיס שיטות אלו מפתחים
מחברי הסקר מודלים מתמטיים,

¹) Dani Shefer and Jean Michel
Gulman, Mathematical Models of
Industrial plan location and pollution
strategies. Center for Urban and
Regional Studies. The Technion,
Haifa, February 1973

שמטרתם היא להגיע לאופטימיזם ציה בתחום מיקומם של מפעלי ה-תעשייה ומניעת זיהום האוויר כתוצאה מפעילות תעשייתית. מודלים אלה מביאים בחשבון שורת גורמים כגון המהירות והכיוון של הרוחות, היציבות האטמוספירית, גובה המפעלים וגורמים אחרים. בדרך זו מגיעים המחברים למטריצת המקדמים של זיהום האוויר, שבה מתבטא הקשר בין כל מקור זיהום לבין כל אובייקט הקולט זיהומים. תודות למטריצה זו ניתן לחזות מראש את דרגת הזיהום של האוויר כתוצאה מפעילות תעשייתית בכל אזור משנה, וניתן להמליץ על האמצעים יש לנקוט כדי למנוע או לפחות לצמצם תופעה זו.

השקעות כספיות גדולות

עם זאת מדגיש הסקר, כי הפי-

קוח על זיהום האוויר אינו בגדר משימה קלה, וזאת משום שפיקוח זה כרוך בהוצאות כספיות גדולות ובמיגבלות טכניות. על מנת לממן הוצאות אלו ניתן לנקוט בדרך של מסים או סובסידיות; עם זאת ה-שיטה הראשונה עדיפה, כיוון שה-סובסידיות הן למעשה בגדר "מערכת שוחד" שגורמת לעיוותים בהקצאת המשאבים הכלכליים.

המחברים מציינים כי כמה מהמור-דלים שעובדו על-ידם מיושמים כבר לאזור של מפרץ חיפה במגמה לקבוע את ההתפרסות האופטימלית של מפעלי החרושת באזורי התעשייה המיועדים. בדרך זו ניתן יהיה להשיג מינימליזציה של הנזק הנגרם כתוצאה מזיהום האוויר לרובעי המ-גורים בסביבה.

חיזוי הסכנות של זיהום אוויר באזור מפרץ חיפה

תחום זיהום האוויר, מוקדש הסקר בשם "חיזוי זיהום האוויר התעשייתי באזור מפרץ חיפה בעזרת מודל תשומה-תפוקה", אשר הופיע לאה-רונה מטעם המרכז ללימודים אור-בניים ואזוריים שליד הטכניון ב-חיפה*).

שיטת תשומה-תפוקה

מחברו של הסקר הד"ר דני שפר (אשר נעזר בעבודתו ע"י מישל גולדמן) מנתח את השפעותיה של התעשייה בתחום זיהום האוויר בעזרת השיטה של תשומה-תפוקה; זאת משום ששיטה זו מאפשרת ל-

ההתפתחות התעשייתית באזור חיפה טומנת בחובה סכנות רציניות מבחינת איכות הסביבה וזיהום האוויר; וזאת משתי סיבות עיקריות: א) באזור נוצר ריכוז גדול יחסית של תעשיות אשר חלקן בכלל התפוקה הגלמית של התעשייה הישראלית מגיע ל-16% לערך; ב) תעשיית האזור מורכבת בחלקה גדול מתעשיות כבדות כגון כימיה וזיקוק, נפט, חמרי בניה, מתכת בסיסית וכו'. ואלו הן כידוע תעשיות בעלות השפעה שלילית חזקה במיוחד על זיהום האוויר. מסתבר גם כי בעיות אלו של זיהום האוויר ואיכות הסביבה ילכו ויחריפו בעתיד, עם התרחבותה של תעשיית האזור, ויהיה צורך בנקיטת אמצעים מקיפים על מנת להתגבר על בעיה זו, או לפחות כדי להקל על פתרונה.

לנושא זה של ההתפתחות התעשייתית באזור חיפה והשפעתה ב-

*) Daniel Shefer, Forecasting industrial air pollution in the Haifa Bay Area with an input-output model. Center for Urban and Regional Studies. The Technion, Haifa — August, 1972.

העריך את הגידול הצפוי בזיהום ה-
אוויר כתוצאה מההתרחבות העתי-
דה של התפוקה בענפי התעשייה ה-
שונים. על חשיבותה של שיטה זו
יכולה להעיד הדוגמה הבאה: לענף
הבניה כשלעצמו אין השפעות של-
ליות במיוחד בתחום זיהום האוויר.
אך אם בודקים את התשומות המ-
שמשות לביצועה של הבניה — כגון
מלט, חצץ וכיו"ב — יתברר כי אכן
נודעות לבניה תופעות לוואי קשות
בתחום זיהום האוויר. ואין המדובר
כאן בבניה בלבד. ידועים כמה וכמה
ענפים ותעשיות אשר ממבט ראשון
אין להם השלכות מיוחדות על זי-
הום האוויר. אך אם מנתחים את
הענפים והתעשיות הללו לפי התש-
מות שלהם, מתברר כי הם יוצרים
אתגר רציני ביותר מבחינת זיהום
האוויר ואיכות הסביבה.

הגידול החזוי בעוצמת הזיהום

על יסוד המודל של תשומת-
תפוקה, ובהתבסס על הנחות מסו-
יימות לגבי ההתרחבות העתידה
של תעשיית אזור חיפה לענפיה,
מגיע מחבר הסקר לתחזית לגבי ה-
גידול העתיד בעוצמת זיהום האוויר
באזור בשתי תקופות שונים: (א)
התקופה 1970—1975; (ב) התקופה
1970—1980.

מתברר כי בתקופה של חמש
השנים 1970—1975 עתידה עוצמת-
תו של זיהום האוויר באזור מפרץ
חיפה לגדול ב-80%; ואילו בתקופה
של עשר שנים 1970—1980 הגידול
החזוי הוא פי 3.3. ממימצאי הסקר
מתברר, כמו כן, כי הגורם הראשי ל-
זיהום האוויר נעוץ בתחנות הכוח
החשמלי. תעשיות אחרות שנודעת

להן השפעה שלילית ניכרת בתחום
זה הן תעשיות זיקוק הנפט, תע-
שיית מוצרי המינרלים האל-מתכ-
תיים (חמרי בניה) ותעשיית הכי-
מיה).

דרכים לפעולה נגד הזיהום

בהצביעו על הסכנה של זיהום
אוויר גובר, הצפויה עקב ההתרחבות
החזויה של התעשייה באזור מפרץ
חיפה, מציין המהביר כי להלכה ניתן
לפעול נגד סכנה זו בשלוש דרכים:
(א) **הטלת הגבלות על גידול היי-**
צור. דרך זו אינה מעשית כיוון ש-
היא נוגדת את צרכי החברה המער-
ניינת בפינוח וצמיחה מזורזת. אין
לחייב איפוא את דרך ההגבלות ל-

הוציא מקרים מיוחדים.
(ב) **פיקוח טכנולוגי עשוי לשמש, ר-**
בלי ספק, אמצעי יעיל לפעולה נגד
זיהום האוויר. ולדוגמה, ניתן לצמ-
צם בהרבה את הזיהום ע"י שימוש
באיכות נאותה של דלק (דהיינו
דלק בעל תכולת גפרית נמוכה), וכן
ע"י תהליכים משופרים של שריפת
הדלק ושימוש במסננות.

(ג) **מיקום גיאוגרפי של התעשיות**
באזורים ואתרים, שבהם ההשפעות
המזיקות לגבי רובעי המגורים ב-
סביבה יהיו מינימליות. דרך זו אי-
נה מצמצמת אמנם את הזיהום כש-
לעצמו, אך היא מקטינה את הנז-
קים הכרוכים בו לאוכלוסייה.

הסקר מטעים, כמו כן, כי במקרה
שהמשק הפרטי לא יוכל לשאת ב-
מעמסה של הפעולות וההוצאות ה-
כרוכות במניעת הזיהום, תידרש
מעורבות גוברת של הממשלה על
מנת להתגבר על סכנה זו.

מפעולות המכון לחקר שימושי קרקע

קשרי שיתוף פעולה עם "סידהק"

המכון לחקר שימושי קרקע בישראל קשר קשרים של שיתוף פעולה עם המרכז הבין-ממשלתי לתיעוד בבעיות הדיור והסביבה הידוע בשם "סידהק" (CIDHEC). מוסד "סידהק" מרכז מידע בבעיות דיור, בניה, תכנון, סביבה וארגון עבור ארצות הוועדה הכלכלית לאירופה של א"ס. המכון לחקר שימושי קרקע ירכז במסגרת "סידהק" אינפורמציה בבעיות קרקע ומדיניות קרקעית לגבי ישראל וארצות אירופה המערבית.

*

**

סקר מתודולוגי על בעיית הרזרבות הקרקעיות

בימים אלה מגיע לשלב סיום סקר מטעם המכון לחקר שימושי קרקע לגבי השיטות והדרכים של איסוף מידע על הרזרבות הקרקעיות הקיימות בישראל. הסקר הוא מתודולוגי בעיקרו, והוא סייע להבהרת המושגים ולעיבוד שיטות נאותות לריכוז אינפורמציה בתחום זה.

*

**

מחקר על שטחי הקרקע הפנויה במרכז הארץ

המכון לחקר שימושי קרקע החל לאחרונה בעריכת מחקר של שטחי הקרקע הפנויה באזור שבין הרצליה ורחובות. במחקר זה מיושמות השיטות שנבדקו בסקר המתודולוגי שלעיל, והן מהוות למעשה המשך לסקר מתודולוגי זה.

*

**

מחקרים בבעיות המיסוי על מקרקעין

המכון לחקר שימושי קרקע הפיץ לאחרונה בין מוסדות ואישים בארץ, שני מחקרים אשר נערכו מטעמו והמשלימים למעשה זה את זה: א) המחקר בנושא "השפעת המסים על רישום זכויות במקרקעין" שהופיע מטעם המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ליד הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים והמכון לחקר שימושי קרקע. מחקר זה, שנערך ע"י דוד א.

פרנקל בהדרכתו של פרופ' י. ויסמן, דן באספקטים המשפטיים של המיסוי על מקרקעין;

ב) המחקר בנושא "השפעת המיסוי על שוק המקרקעין" שנערך ע"י שאול זרחי (הקדמה מאת ד"ר יעקב בך). מחקר זה דן באספקטים הכלכליים של המיסוי על מקרקעין בישראל.

*
**

מחקר בנושא הבעלות הלאומית על קרקע בישראל

מר **ירוחם בן-דור**, מהעובדים הבכירים של הקרן הקיימת לישראל, חזר ארצה משנת השתלמות והרצאות בפקולטה לכלכלת קרקע של אוניברסיטת קיימברידז'. בעת שהותו באנגליה עסק בעבודת מחקר בנושא: "בעלות לאומית על קרקע בישראל". עבודת מחקר זו הוכרה כנושא לדוקטורט, ועתה ניתנה לו מילגה מטעם אוניברסיטת קיימברידז' להמשך המחקר בישראל.

ברחבי תבל

מגמות במדיניות הקרקע באנגליה

לקראת מס על אגירה ספקולטיבית של קרקע באנגליה

החלטות לגבי בקשות להארכה, אך בדרך כלל תוגבל תקופת הזמן המורחבת עד להשלמת הבניה ל-4 שנים מתאריך מתן הרשיון. במקרה שמדובר בר קרקע שלגביה קיים כבר רשיון — תוגבל התקופה ל-3 שנים.

לבוניים תוענק זכות ערעור על החלטות השלטונות המקומיים בפני השר.

המס יוטל לפי ערכו המלא של הכס בשוק למחרת מתן רשיון התכנון הרלבנטי, ובמקרה שמדובר בקרקע שכבר ניתן לה היתר — לפי ערכה בתאריך פרסום "הספר הלבן" (ה-9 לאפריל 1973). במקרה זה יאמוד שמאי מחוזי את ערכו של הנכס, כשלבוניים שמורה זכות ערעור בפני בית הדין לקרקעות.

כוונת הממשלה היא, להטיל מס בשעור של 30% עבור כל שנת פיגור. החלטה סופית לגבי שעור המס תתקבל בהתאם לנסיבות שישררו בשעת הפעלת החוק. כל מי שניתנו לו 3 שנים להשלמת הפיתוח ולא קיבל ארכה נוספת, יהיה חייב במס במקרה שלא שלם את הפיתוח עפ"י התוכנית, ביום הראשון לשנה הרביעית.

ב"ספר לבן" שהוגש ע"י מר ג'ופרי ריפון, השר לבעיות הסביבה באנגליה, ומר פטר תומס, השר של וולס, הותוו ראשי פרקים לתקנות רחבות-טווח שמטרתן להבטיח הצענאות של דיור באיכות טובה לאוכלוסיה. בכיוונת הממשלה לשריין מלאי נאות של קרנות לאשראי אפותיקאי ושל קרקע לבניה, על-מנת לקיים היקף רחב של בנייה פרטית למגורים ואספקה מוגברת של בתים לרכישה. הממשלה תעודד גם את הרשויות המקומיות לבנות למטרת מכירה וכן למכור בתים קיימים.

מס על אגירת הקרקע

תקנות הממשלה שנועדו להבטיח תוספת דיור לא ישאו פרי כל עוד תמשך אגירת קרקעות בעלות רשיונות תכנון, ע"י ספסרי קרקעות ללא עונש.

כוונת הממשלה היא להטיל מס על בעלי קרקע במקרה פיגור בלתי-מוצדק בהשלמת מפעלי שיכון שעבורם ניתנו כבר רשיונות תכנון. במקרים מיוחדים יוטל על שלטונות התכנון המקומיים לקבוע את משך הזמן הנאות עד להשלמת הבניה ולקבל

דוגמאות לחישוב המס

דוגמא א'

לאחר הפעלת התקנות ניתן רשיון תכנון מלא לעשר דירות על שטח בן אקר אחד, עם ארכה בת 3 שנים להשלמת הביצוע. בתום תקופה זו לא הושלמה אף אחת מהדירות ולמעשה לא הושלמו עד היום האחרון של השנה הרביעית.

ערך הקרקע ביום שלאחר מתן הרשיון נאמד ב-£ 60,000. בנסיבות אלה גובה המס שיש לשלם הוא:
 $£ 18,000 = £ 60,000 \times 30\%$

דוגמא ב'

לאחר פרסום "הספר הלבן" אך לפני פרסום החוק החדש ניתן רשיון לתכנון ובניה של 40 דירות על שטח של 4 אקרים קרקע, ונקבעה ארכה בת 4 שנים החל מתאריך קבלת הרשיון עד לגמר הביצוע. בתום השנה הרביעית הושלם פיתוחם של שני אקרים עם 25 דירות, אולם לא הושלמה אף אחת מ-15 הדירות שהוצע לבנותן על שני האקרים הנותרים. לאחר מכן הושלמה בניית עשר דירות על אקר וחצי נוספים ביום ה-100 של השנה החמישית, וחמש דירות על חצי האקר הנותר ביום ה-160 של אותה השנה. הערך המוערך של 1.5 האקרים למחרת מתן הרשיון הוא: £ 50,000 ; וזה של חצי האקר הנותר £ 20,000.
בנסיבות הנ"ל סכום המס הכולל לתשלום הוא:

$$£ 50,000 \times 30\% + \frac{100}{365} \times £ 20,000 \times 30\% \times \frac{165}{365} = £ 6,740$$

(Estates Gazette, London, April 1973 : מתוך)

סכום המס יגדל מיום ליום, עד שיגיע, בתום השנה הרביעית ל-30% מהערך בעת מתן הרשיון, ובסוף השנה החמישית יגיע ל-60% מאותו ערך וכיו"ב.

באתר שבו פותח חלק מהקרקע עפ"י התוכנית, יוטל המס רק על ארבעה חלקי שלא הושלם עדיין.

המס לא ניתן לניכוי לצרכי מס הכנסה, כלומר: לא ייחשב כהוצאות עסק לבונים ולמפתחי השטח או כתוספת עלות לאלה החייבים במס רווחי הון.

מקרים חריגים

המס לא יחול על המקרים הבאים כדלקמן:

1) מקרים בהם היתר התכנון ניתן לצורך שיפור או שינוי במבנה קיים, או לצורך הרחבת מבנה קיים בתנאי שהמבנה בצורתו המורחבת לא יכלול יותר מ-2 דירות.

2) מגרשים אשר ב-9 באפריל 1973 הוצאו עבורם רשיונות תכנון להקמת שתי דירות חדשות נוספות לכל היותר.

3) קרקע עליה ניתן רשיון מעורב — לשיכון ולצורת פיתוח אחרת — אם לדעת שלטונות התכנון המקוריים אין הדיור בבחינת צורת הפיתוח העיקרית.

על הגורמים להתייקרות הדיור והקרקע באנגליה

ב"ספר הלבן" מדובר גם על אמ- צעים שמטרתם לעודד את הרשויות המקומיות למכור בתי מגורים ולבנות למטרת מכירה; וזאת בנוסף לבניה לשם השכרה, פנוי משכנות עוני ושיפור בתים מיושנים. כן מוזכרים בו אמצעים אחרים, בלתי-מוגדרים, שמטרתם לאפשר לרשויות המקומיות לטפל באופן מקיף בבעיות הבניה המיושנת באזורי מצוקה.

במה מסתכם כל האמור לעיל? ברור שה"ספר הלבן" מלא וגדוש כוונות טובות, אך לדעת רבים ההצעות המובאות בו הן תמימות למדי. קשה להניח כי משהו יורשע בעוון אגירת קרקע על יסוד ההצעות הבלולות במסמך זה. ואף אם קבלן בלתי זהיר מסוויים יאלץ לשלם מס על אגירת קרקע, הרי הוא יעביר עלות זו לקונה הבית.

הלחצים האינפלציוניים והתייקרות הדיירות

יתירה מזו, יש מקום להניח כי העלייה הנוכחית הניכרת במחירן של קרקעות היא בעיקרה תוצאה של מגמות האינפלציה במשק וחוסר אמון בערך הכסף ולא של מחסור בקרקע. שהרי עובדה היא כי חברות בטוח וקרנות פנסיה מוכנות לשלם מחיר גבוה עבור קרקע חקלאית למרות שאין כל סיכוי לפתחה לייצור צורך בניה. רבים רואים בקרקע זרז השקעה כדאית כדי להבטיח את

בכתב העת "איסטייטס גאזיט", הופיע מאמר, פרי עטו של א.א. ווד, המותח ביקורת על מימצאי ה"ספר הלבן הנ"ל של ממשלת אנגליה והנוגע בבעיות יסוד של מדיניות הקרקע בארץ זו. להלן תמצית ממאמר זה:

האמנם מחסור ברזרבות קרקעיות

מהו הגורם שהביא להאמרה ה"מדהימה של מחירי הדיירות באנגליה בשנתיים האחרונות, האם ה"מחסור בקרקע או גורם אחר? נראה שהממשלה מאמינה בכנות כי הרעב לקרקע הוא הסיבה העיקרית לגידול העצום שחל במחיר בתי המגורים. גישה זו מוצאת את ביטויה ב"ספר הלבן" שפורסם לאחרונה ע"י הממשלה. ההצעות ה"מובאות בספר הלבן כוללת הנחיות שתכליתן להניע את הרשויות המקומיות לספק קרקע מרובה יותר לייצור דיור. בו בזמן מדובר על הטלת מס המכוון כנגד ספסרי קרקעות האוגרים קרקע שלגביה קיימים רשיונות תכנון, וזאת מתוך ציפייה לרווחים קלים בעתיד. הממשלה מציעה, כמו כן, להרחיב את תפקידי "האיגוד לבניה" ו"סוכנות הבניה הלאומית" (בהנהלתו של לורד גודמן) על מנת להמריץ את תנועת הבניה המספקת זירות למטרת השכרה באזורי מצוקה.

כספם בפני אינפלציה חריפה. נוסף לכך לדירות בבעלות יש יתרונות פיסקאליים גדולים המגדילים את ה"כדאיות של ההשקעה ברכישת בית מגורים.

כגורם אינפלציוני נוסף יש לראות את הגידול העצום בזרם הכספים לרכישת בתים העובר דרך חברות הבניה. בשנתיים האחרונות חלה עליה של קרוב ל-50% בזרם הכספים בעוד שמלאי הבתים במשק הלאומי גדל ב-3% בלבד. מצב זה לא יכול היה שלא להביא לייקור הבתים וזהו בדיוק מה שקרה. מלאי ההון של חברת הבניה החל אמנם להצטמק לאחרונה (מגמה דיפלציונית במובן מסויים), אך הממשלה הודיעה על מתן סובסידיה לשיעורי הריבית למשכנתאות.

המסקנה הבלתי נמנעת היא שיש לחפש דרך נאותה של מימון לרכישת דירה, אשר תבטיח תאום בין אספקת הכסף לבין ההיצע של בתי מגורים — הן בתים חדשים והן בתים מ"יד שניה". מסתבר כי קיימות שתי אפשרויות: על הממשלה לקבל על עצמה את האחריות לפעילותן הפיננסית של חברות הבניה (תפקיד שאין להניח שיהא לרוחן של חברות אלו) או שהפרלמנט יתן ערבות להבטחת שיעורי ריבית נארים לצרכיהן של חברות הבניה.

סתימת פירצה

"הספר הלבן" מבטיח כי הממשלה תגיש הצעה לחוק שלפיו הסכמים שבין הרשויות המקומיות לבין גורמים (אנשים או חברות) העוסקים בפיתוח ובניה, יחייבו גם את

הגורמים שיבואו במקומם מאוחר יותר, כאשר הקרקע תעבור מיד לידי בתהליך הפיתוח. בדרך זו תיסתם פירצה רצינית, שהרי כמה מהרשרות המקומיות נתקלו עד כה בקשיים בהחזר עלות השירותים החירייים כאשר הגורם המקורי שעסק בפיתוח העביר את הקרקע לבעלים חדשים. נראה גם כי לנוכח הנסיון בעבר, יהיה זה הגיוני ביותר שהרשות המקומית תרכוש את הקרקע בעצמה, תפתח בה את התשתית החיונית, תפתח ותכשיר את השטח לצורך השכרה או מכירה או תוציא מרשותה קרקע בערכה המוגדל על מנת שאחרים יפתחוה.

חגורת ירק

מאחר שלאחרונה נוספו 70,000 אקרים לחגורת הירק המטרופוליטנית של לונדון, מציע ה"ספר הלבן" להפריש מתוך שטח זה 20,000 אקרים לשם פיתוח מוקדם למטרות דירה. כן שם ה"ספר הלבן" דגש על הפיכת חגורת הירק של לונדון (ושל מקומות אחרים) לאתר שימושי יעיל למטרות נופש ורווחת התושבים. פיתוח הגיוני למטרות דירה, בתנאי צפיפות המתקבלת על הדעת (כמודגש ב"ספר הלבן"), של שטח קטן מתחורת הירק המוניציפאלית. יתקבל בברכה ע"י רבים מהמתכננים.

בסיכום הדבר קובע המחבר כי עיקר הסתייגותו כלפי ה"ספר הלבן" מתייחסת לטענה שאין היצע מספיק של קרקע לדירה בערים הגדולות. האמת היא כי קיימות הוכחות

של אנשים רבים לחזור ולגור במר־
כזי הערים וסביבתם, הרי יש מקום
לפיתוח מזורז של קרקעות בלתי־
מנוצלות אלה.

חות ניכרות לקיומן של קרקעות
בלתי־מנוצלות או מוזנחות בסביבות
מרכזיות למדי של הערים. ואם גם
מביאים בחשבון את רצונם המוגבר

הקצאת קרקע לצרכי נופש באנגליה

את מגרש אחד למשחק כדור-רגל, מגרש להוקי, מגרש לקריקט, משטח דשא תלת-מסכוכי למשחק הכדורת, שני מגרשים לטניס, מגרש משחקים קטן לילדים וביתן — כל זאת, על שטח של 6 אקרים קרקע (24 דונ"מ) (מיס). לכל אלה ניתן להוסיף אקר אחד לאלף נפש עבור פארקים; וב- סך הכל מתקבלת איפוא מכסה של 7 אקרים לצרכי נופש בממוצע לאלף תושבים (28 דונס).

שמירה על נורמות

למרות הביקורת שהושמעה לאח-רונה, נודעה לנורמה זו של 7 אקרים לאלף נפש השפעה ניכרת על רשויות התכנון. בסקר שהקיף 245 רשויות בשנת 1969, נאסף מידע רב על הקצאת השטחים לשטחי נופש עירוניים. היחס שבין גודל האוכלוסיה לבין סה"כ שטחי הנופש משתקף בנתונים הבאים:

בעיית מימדיו של הביקוש לשטחים פתוחים לצרכי נופש בערים העמידה את המתכננים בפני בעיות רציניות. מירב המאמצים, שנעשו לאחרונה כדי לגשר בין הביקוש ל- היצע של שטחי נופש התרכזו בעיקר בדרג האזורי, בעוד שבמישור העירוני רוני ניתנה לבעיה זו תשומת לב מועטה יחסית. הנורמות המקובלות בתחום זה באנגליה הן אלו שנקבעו בשנת 1925 ע"י ה"איגוד הלאומי למגרשי משחקים". נורמות אלו מתבססות על ההנחה כי הממוצע מתוך מדגם של 1000 איש, יימנו 500 איש על הקבוצה הפעילה של גילאי 10—40. מתוך 500 איש אלה, 150 לא ירצו לעסוק בספורט כלל, או שיימנעו מכך בגלל מחלה או חולשה, ואילו 150 איש ישתמשו במתקני הספורט והבידור של ביה"ס או ה-אוניברסיטאות שבהם הם לומדים. את דרישותיהם של 200 האיש הנותרים אפשר יהיה למלא ע"י הקצ-

לוח 1: גודל האוכלוסיה והיקף שטחי הנופש ב-98 רשויות תכנון באנגליה, 1969

האוכלוסיה

סה"כ הנופש (אקרים) מ-50 אלף	עד 100 אלף	עד 150 אלף	עד 250 אלף	עד 500 אלף	עד 1,000 אלף ממיליון	יותר	סה"כ ערים
—	—	—	1	3	2	6	5,000 ויותר
—	1	5	6	2	1	15	5,000—2,000
1	2	3	1	—	—	7	2,000—1,500
1	—	3	11	—	—	18	1,500—1,000
1	—	3	1	—	—	8	1,000—800
3	—	2	2	—	—	7	800—600
4	10	2	—	—	—	16	600—400
5	5	1	—	1	—	12	400—200
8	—	—	1	—	—	9	עד 200
22	16	14	23	15	5	3	98

נפש, בעוד שערים גדולות נמצאות מתחת למכסה זו. ממצאים אלה דו"מים למדי ממימצאיו של ק. קלארק, לפיהם מכסות שטחי הנופש העירוני ניים בארה"ב עולות במידה שפוחתת האוכלוסיה. הן מגיעות ל-17 ממ"ר לנפש בערים שאוכלוסיתן היא יותר מ-250,000 תושבים, ועולות עד 61 ממ"ר לנפש בערים בעלות 5 עד 10 אלף תושבים בלבד.

שטחי הנופש וצפיפות האוכלוסיה

לוח 2 שלהלן מראה את היחס שבין הרמה הנוכחית של הקצאת שטחים לנופש לבין צפיפות הבינוי בערים השונות. כפי שמסתבר מ-תשובותיהן של הרשויות, השיגו כבר בשנת 1969 53% מביניהן את הנור-מה של 7 אקרים לאלף נפש. אולם 20% מכלל הרשויות עודן מקצות פחות מ-4 אקרים לאלף נפשות.

נתונים אלה מצביעים על מידה מרובה של קורלציה ($r=0.82$) בין גודל אוכלוסית הערים לבין גודל השטחים המוקצים בהן לנופש.

אך העובדה המעוררת תש-מת לב מרובה ביותר מתייחד-סת למספר הגדול יחסית של רשר-יות שהקצאת השטחים לנופש מגי-עה אצלן למכסה של כ-7 אקרים לנפש. מתוך 98 תשובות בעלות מש-מעות, שנתנו בסקר, ב-45 רשויות ההקצאה היא בסביבת מכסה זו של 7 אקרים לאלף נפש, בעוד ש-26 רשויות מקצות למעלה מ-7 אקרים, ו-27 פחות מזה. משוואת הרגרסיה שנתקבלה היא: $Y = 531 + 5.1 \cdot X$ כאשר Y הוא סה"כ השטחים לנופש (באקרים) ו- $X =$ סה"כ האוכלוסיה (באלפים).

מסקנה אחרת המתקבלת מנתוני הלוח היא כי ערים קטנות נמצאות מעל למכסה של 7 אקרים לאלף

לוח 2: צפיפות האוכלוסיה והשטחים המיועדים לנופש ב-98 רשויות תכנון באנגליה, 1969 מספר נפשות בממוצע לאקר

שטחים לנופש בממוצע לאלף תושבים (אקרים)	עד 35	עד 25	עד 15	עד 5	1 עד 5	פחות מ-1 סה"כ
4-0.5	2	1	3	7	4	19
5-4	1	2	2	3	—	9
6-5	1	1	4	3	—	10
7-6	—	—	5	3	—	8
8-7	—	—	5	8	2	16
10-8	—	—	6	5	2	13
15-10	—	—	1	11	1	15
50-15	—	—	—	4	1	8
סה"כ ערים	4	4	26	44	10	98

נופש פחות מ-6 אקרים לאלף נפש. ולעומת זאת, מתוך 37 רשויות שבהן צפיפות האוכלוסיה פחותה מ-10 נפשות לאקר, רק 13 רשויות מקצות לא יותר מ-6 אקרים לאלף נפש ל-צרכי נופש.

נתוני לוח 2 מצביעים גם על כך שיש יחס הפוך בין גודל שטחי ה-נופש המוקצים לנופש לבין צפיפות הבינוי בעיר הנתונה. 14 מתוך 19 רשויות שבהן עולה צפיפות האוכל-ר-סיה על 20 נפש לאקר מקצות לצרכי

תכנון לשנת 1980

עקב החשש למחסור בשטחי נר-פש, במיוחד כתוצאה מהגידול בשעות הפנאי וההשתתפות הגדלה והולכת בפעילויות של נופש ובידור, נשאלו רשויות התכנון ביחס ל-מדיניות הפעולה שלהן לעשור הבא. 86% מהנשאלים הצהירו שבכוונתם להגדיל את שטח הקרקע לאתרי ה-נופש, ואילו 69 רשויות הצביעו על נורמות שונות של הקצאת שטחים לנופש שאותן קיוו להשיג עד שנת 1980. אלו נעו בין שני אקרים ל-אוכלוסיה של אלף נפש עד ל-3 אקרים; בעוד שהמוצע הגיע ל-7.3 אקרים לאלף נפש.

מתוך 98 הרשויות שנשאלו אם יש ברשותן מלאי מספיק של קרקע על מנת למלא את הדרישות שמציגות תחזיות התכנון לשטחי נופש לשנת 1980, 14 רשויות (14% בלבד) ענו, כי כנראה לא יעמדו לרשותן עתודות מספיקות של קרקע.

מתוך הרשויות שציינו, כי אין ברשותן מלאי מספיק של קרקע כדי לספק את הצורך בשטחי נופש הצפוי עד לשנת 1980, רק 5 עשו הסדרים עם רשויות שכנות על מנת להשיג את שטחי הקרקע הדרושים. עובדות אלו מראות כי בתכנון שטחי נופש נוטות רוב הרשויות לפעול ב-נפרד. מבין 128 הרשויות שענו לשאלון, צידדו 47 רשויות (37% בלבד), לשיטת תכנון שטחי נופש בשיתוף

עם רשויות אחרות, בעוד ש-81 רשויות (63%) פעלו בנפרד בתחום זה. יתכן כי כתוצאה מהקשיים הכרוכים באומדן הביקוש לשטחי נופש עירוניים, העדיפו המתכננים להתבסס על המכסה המקובלת של שב-עה אקרים לאלף נפש, כפי שהומלץ עוד בשנת 1925. על אף הביקורת שנמתחה לאחרונה על נורמה זו, מסיבות אמפיריות ותיאורטיות כאחד, מוכיחים מימצאי הסקר שלעיל כי היתה לה השפעה גדולה על ההקצאה של הרשויות לצרכי נופש. עם זאת מתברר כי בעוד ש-7 אקרים לאלף נפש מהווים את הרמה ה-ממוצעת של הקצאה, קיימת נטיה שיטתית ברשויות הקטנות יותר ל-הקצות יותר מכך, ואילו הרשויות הגדולות מקצות פחות מכך. קיימת גם עדות לכך שכמה מרשויות התכנון — ובעיקר אלו הסובלות ממחסור בקרקע מקטינות את שטח ה-הקצאה לנפש לצורך נופש, כשהן יוצאות מההנחה כי כניסה חפשית לאתרים בלתי מפותחים בכפר תשמש מעין תחליף לאתרי נופש עירוניים כגון פארקים. רק רשויות מעטות עשו עד כה הסדרים כלשהם כדי למלא את המחסור ע"י שיתוף פעולה עם הרשויות שברשותן מלאי קרקע גדול יותר.

מתוד:

Journal of Royal Town
Planning Institute. March 1973

(התרגומים מן השפה האנגלית של שלושת הרשימות על אנגליה נעשו בידי הגב' זהבה בס).

קרקע בבעלות ציבורית בגרמניה המערבית

46%, קיל — 39%, ליבק — 41%
וקארלסרוהה — 39%.

ב) קרקע בלתי מפותחת, אשר פיתוחה ובינוייה צפויים אמנם לפי התכניות הקיימות אך עדיין לא ניתן האישור להתחלת עבודות הפיתוח.

מבחינה זו יש עניין בנתונים הבאים לגבי המחיר הממוצע של קרקע לבניה וקרקע בלתי-מפותחת בגרמניה המערבית בחדשי יולי-ספטמבר 1972 לפי סוג הישובים והיצוין כי הנתונים שלעיל אינם כוללים את הקרקע בבעלות פדרלית וכן בבעלות המדינות ("לאנדר") החברות בפדרציה המערב-גרמנית. נוסף לכך מצויות כמויות מסוימות של קרקע בבעלות מוסדות וגופים צבוריים שונים. אם נביא בחשבון את כל הגורמים האלה, נראה כי חלקה של הבעלות הציבורית על הקרקע לכל צורותיה מגיע במספר ערים ליותר מ-50%.

מתוך: Stadtbau-Informationen,

(בטאון האיגוד הגרמני לעיור, בנין ערים ותכנון מרחבי. יוני 1973).

נתונים שפורסמו בשנת 1973 מראים כי מתוך שטחה הכולל של גרמניה המערבית, המגיע ל-24.3 מיליון הקטרים, קצת יותר מ-6.1 מיליון (דהיינו, כ-15%) נמצאים בבעלות ציבורית-קהילתית; דהיינו, בעלות הרשות העירונית או הכפרית. שטח זה מתחלק כלהלן:

(בהקטרים)	
קרקע חקלאית	— 140,000
שטחי יערות	— 3,800,000
כבישים ושטחים אחרים	
המיועדים לתחבורה	— 850,000
שטחים בנויים	— 170,000
פארקים ושטחי ירק	— 270,000
נהרות, אגמים וכו'	— 330,000
קרקע אחרת	— 570,000
סה"כ	— 6,130,000

בעוד שבממוצע לכל המדינה מגיע, כאמור, חלקה של הקרקע בבעלות ציבורית-קהילתית ל-25% קיימים ערים ורשויות אחרות שבהם משקלה של הבעלות הציבורית רב יותר. וכך, למשל, מגיע בברלין חלקה של בעלות זו ל-47%, בהמבורג — 34%, פראנקפורט — 47%, האנובר —

מחירי קרקע לבניה וקרקע בלתי-מפותחת

שניתן לבנות עליה לפי התכניות המאושרות של בנין ערים ורמת הפי- תוח שלה מאפשרת בניה מיידית ; ערים השונות. הנתונים מבוססים על העיסקות של העברת מקרקעין שבוצעו באותה תקופה בגרמניה המערבית.

אחת הבעיות שנודעת להן חשי- בות מיוחדת לגבי תכנון הערים והמדיניות הקרקעית היא ההבדל בין מחיריהם של שני הסוגים הבסי- סיים הבאים של קרקע :
(א) קרקע לבניה ; דהיינו, קרקע

מתוך :

Stadtbau-Informationen, May 1973

מחיר ממוצע של קרקע לבניה וקרקע בלתי מפותחת בגרמניה-המערבית, יולי-ספטמבר (במרקים למ"ר)

גודל הישוב	קרקע לבניה	קרקע בלתי-מפותחת	סה"כ קרקע
עד 10,000 תושבים	27.6	16.8	22.4
10,000 עד 100,000 תו'	52.9	28.9	39.5
100,000 תושבים ויותר	113.0	30.7	56.1
סה"כ	40.0	21.5	30.5

היה בישובים קטנים, המונים עד 10 אלף תושבים, גבוה יותר ב-64% מאשר המחיר של קרקע בלתי-מפו- תחת ; ובערים המונות בין 10 ו-100 אלף תושבים גבוה יותר ב-83%. לעומת זאת בערים גדולות יחסית המונות 100 אלף תושבים ומעלה היה המחיר של קרקע לבניה גדול פי 3.7 מאשר מחירה של קרקע בל- תי-מפותחת.

נתונים אלה מראים, קודם כל, כי לגבי גרמניה המערבית כולה, היה המחיר הממוצע של קרקע לבניה לממ"ר 40 מרקים, לעומת 21.5 מר- קים בקרקע בלתי-מפותחת. כלומר, הקרקע לבניה היתה יקרה ב-86% מאשר קרקע בלתי-מפותחת. עם זאת מתברר כי במידה שהעיר גדולה יותר, גדל הפער בין מחירי קרקע לבניה וקרקע בלתי-מפותחת. המחיר הממוצע של קרקע לבניה

נחירי שיא של הקרקע ביפן

רדה הראשי בטוקיו לפי מחיר של כ-10,000 דולרים לממ"ר. אחת הסיבות למחירי הקרקע הגבוהים ביפן נעוצה בצפיפות האור-כלוסין הגדולה בארץ זו. צפיפות האוכלוסיה בשטח הבנוי גדולה ביפן פי 4 מאשר באנגליה, פי 3 מאשר בגרמניה המערבית ופי 30 מאשר בארה"ב.

(מתוך:

Stadtbau-Informationen, June 1973

המחירים בשוק המקרקעין ביפן עולים בהתמדה ובקצב מהיר; לפי המשוער הם כיום הגבוהים ביותר בעולם. חברת בניה יפנית, המעוניינת להקים בנין קומות בטוקיו, הציעה לבעל מגרש (בגודל 160 ממ"ר) תמורה לפי מחיר של 3,000 דולרים לממ"ר. יצויין כי כל המגרש נקנה לפני 25 שנה ע"י בעליו במחיר 250 דולרים.

ועוד, רשות השידור הממלכתית ביפן מכרה לפני זמן קצר את מש-

Dear Reader

In view of the deteriorating housing situation and the difficulties of finding valuable land, there is a special interest in this issue's discussion on slum clearance.

The things being done in the developing countries are arousing interest throughout the world. We found it, therefore, important to publish an article on land problems in these countries, as well as a summary of a research on the subject of land system in African countries.

This issue also includes an article on the sociological aspect of land problem, and an article on land and property taxation.

As usual there are the regular sections of Research Studies and Around the World.

The Editor

TABLE OF CONTENTS

Taxation on Land & Property in Israeli Economy		
	Prof. Eytan Bergless	3
Evolution of Land Prices in Jerusalem 1945—1971		
	Prof. Arie Shahar & Miriam Gabai	10
Sociological Aspects of land Relations & Policy		
	Prof. Alexander Berler	13
Agricultural Land Policy in Developing Countries		
	Dr. Alexander Sheskin	18
A Panel on Slum-Clearance in Israel		
Amortization of Housing Stock	S. Benschemesh	25
Towards Revision in Basic Concepts of Rehabilitation	A. Poznanski	26
Housing: Institutional or Self-Activated?	M. Kuhn	27
Decisive Role of objective conditions	E. Efrat	30
First Priority for Rehabilitation of Residents	A. Raab	31
Answers	A. Farber	33
Research Studies		
Land System in Africa		37
Census of Building & Dwelling Units in Tel-Aviv		40
Application of Modern Statistical methods for Planning of Transportation system		44
Location of Industries & Methods for Prevention of Air pollution		47
Forcast of Airpollution dangers in Haifa Bay Region		48
Institute's Activities		50
Around the World		52

THE LAND USE RESEARCH INSTITUTE BOARD OF DIRECTORS

CHAIRMAN :

Keren Kayemeth Leisrael Mr. Shimon Benshemesh,
Director General

MEMBERS OF THE BOARD :

General Mortgage Bank Ltd. Dr. Jacob Bach, Joint General
Manager

Housing and Development for
Israel Ltd. Mr. Avraham Cahanoff,
Director General
Dr. Haim Darin-Drabkin,
Economist

Federation of Building
Contractor's Association in Israel Mr. Aharon Goldstein, M.K.,
Honorary President

Shikun Ovdim
(Workers' Housing) Ltd. Mr. Abraham Ofer, M.K.,
Director General

Israel Land Authority Mr. Alexander Poznanski,
Controller

Clal Construction and
Engineering Ltd. Mr. Yehuda Tamir,
Director General

Tfahot Mortgages Bank Ltd. Mr. Uzi Vardy-Zer,
Deputy General Manager and
Secretary General

“ K A R K A ” — *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

