

14

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

ה ת ו כ ן

דבר המערכת

עמוד
1 המערכת

שימושי קרקע

2 ד"ר ש. רייכמן תפקידיה החברתיים של המדיניות הקרקעית
6 ד"ר א. בורוכוב המדיניות הקרקעית, משמעויותיה ומטרותיה

חוק ומשפט

13 הבהרות וביירווי דברים תיחום הסמכויות בבעיית המדיניות הקרקעית

הערות והשגות

16 יעקב בן-סירה דרושה רביזיה בחוק התכנון
19 בנימין קנדלר נטל המסים העקיפים בענף הבניה
22 מושגי יסוד סיווג ותכנון של שימושי קרקע

בשדה מחקר

26 סיכומי סקר מסי השבחה בישראל
30 מימצאי מינהל שימושי הקרקע החקלאיים בנגב הצפוני
מקרקעי ישראל

ברחבי תבל

35 תמצית מתדריך הקרקע החקלאית — מאפיינים לקראת מפקד החקלאות העולמי

ויכוח על תפוסת המשרדים

39 מ. קון השגות בבעיה של תפוסת המשרדים בירושלים
41 א. צ'רניאבסקי וא. אלגר תשובה להערותיו של האדריכל מ. קון

תגובות של קוראים

43 אליעזר ברוצקוס יעדיה של המדיניות הקרקעית

מפעולות המכון

45 החוג למדיניות קרקעית
46 רשימת המחקרים של המכון

"קרקע" — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים, המלך ג'ורג' 43, ת.ד. 7816, טל. 66828
כתובת המערכת: תל-אביב, רח' שפירא 11, ת.ד. 11380, טל. 286763

עורך: א. פוזננסקי

חברי המערכת: ש. בן-שמשי, א. פוזננסקי

עיצוב החומר ועריכתו: שאול זרחי

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם.

כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

נדפס בדפוס "עמל", ת"א, טל. 58498

דבר המערכת

בחוברת זו מובאים שני מאמרים בסיסיים בנושא האספקטים הכלכליים וחברתיים של המדיניות הקרקעית — נושא המלווה ברציפות את כתב־העת שלנו למן ייסודו. כבסיס למאמרים אלה שימשו דברי המחברים בחוג למדיניות קרקעית בירושלים.

כן מביאים אנו ניתוח של נטל המסים העקיפים בתורת גורם רציני לייקור עלויות הבניה בארץ. לפרובלמטיקה של שימושי הקרקע יש קשר הדוק לבעיות התכנון; ועל רקע זה מביאים אנו מאמר המוקדש לנושא מכובד זה.

במדור המשפטי שלנו מובאים חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה לגבי סמכויות מועצת מקרקעי ישראל, וכן הערות נוספות בנושא זה אשר יש לו ביצוע השלכות רבות ומסועפות ביותר ביחס לניהול קרקעות בארץ.

במדור "בשדה מחקר" מביאים אנו רשימה מקיפה על מחקר בנושא "מסי ההשבחה בישראל", אשר סביבו קיימים כידוע חילוקי דעות רבים.

במדור "ברחבי תבל" מובא החלק השני והאחרון של הערך "שימושי קרקע" ב"אנציקלופדיה למדעי הסביבה".
חידוש בחוברת זו מהוות תגובות קוראים על מאמרים וסקרים המופיעים בבטאוננו. הקוראים מוזמנים לתרום למדור חשוב זה.



רשימת המשתתפים בחוברת:

- ד"ר ש. רייכמן — האוניברסיטה העברית, ירושלים
ד"ר א. בורוכוב — החוג ללימודים אורבניים, אוניברסיטת תל־אביב
יעקב בן־סירה — מתכנן ערים
בנימין קנדלר — כלכלן
מ. קון — אדריכל
א. צ'רינאבסקי — כלכלנית
א. אלגר — כלכלן
א. ברוצקוס — מהנדס

בעיות המדיניות הקרקעית

בתקופה האחרונה עדים אנו לשינויים מקיפים במדיניות של מינהל מקרקעי ישראל ושל משרד השיכון לגבי התנאים של החכרת קרקע לאומית למטרות השיכון הציבורי ומוסדות הציבור. על רקע זה מביאים אנו להלן שני מאמרים, פרי עטם של ד"ר ש. רייכמן וד"ר א. בורוכוב, הדנים בבעיות אקטואליות של המדיניות הקרקעית: מאמרים אלה מבוססים על הרצאות שהשמעו ע"י אישים אלה בישיבות החוג למדיניות קרקעית בירושלים, אשר התקיימו בדצמבר 1976, בפברואר 1977 ובאפריל 1977.

בישיבות אלה השמיעו דברים גם שורת משתתפים אחרים, וביניהם ש. בן-שמש (יו"ר החוג), ז. כהן, ד"ר מ. ברקאי, ש. שפירא, ש. רותם, עו"ד באום, מ. טלמון, ש. בלקינד, ב. קנדלר, א. פוזננסקי, מ. אלמן ועוד. חלק מדבריהם יובאו בכתב-העת "קרקע" בבוא העת.

ה מ ע ר כ ת

תפקידיה החברתיים של המדיניות הקרקעית

ד"ר ש. רייכמן

גישת השוק מול גישה נורמטיבית

העובדה המרכזית היא, כי במשך יותר מ-20 השנים האחרונות נוצרה בישראל הפ"דה ברורה מבחינת איכות הבניה ואיכות החיים העירוניים, בין קרקעות שפותחו באח"ריות משרד השיכון (או בחסות האגף לשיכון שקדם לו) ובין קרקעות שלא היו באחריות משרד השיכון. אולם אינני בטוח אם אפשר לראות פער זה כתוצאה מתהליך הקצאת

הנושא העיקרי שברצוני לדון בו הוא התפקיד החברתי של המדיניות הקרקעית. עד כמה שבדקתי, לא מצאתי בשום ניסוח מפורש של יעדים חברתיים של המדיניות הקרקעית בשיכון הציבורי, זאת למרות שהנושא החברתי הוא עקרון בסיסי שצריך להנחות אותנו. אנסה אפוא לומר בצורה היפוטטית מה אני מצפה למצוא בדו"ח השנתי של מינהל מקרקעי ישראל, אשר בו מפורטת המדיניות הקרקעית.

שית של קרקעות שהייעוד שלהן הוא ציבורי, ואילו המחיר הוא לפי מחיר השוק. הדבר עלול להיות רציני מאד. משום שידועים מקומות רבים אשר אחוזי הפרשות של קרקע לצרכי ציבור היה בהם גמוך מ-40%. מיכסה זו נקבעה למן שנת 1965, ואילו לפני כן ההפרשה היתה רק 25%.

יתירה מזו, אף המכסה של 40% אינה יכולה תכופות להיחשב כמספקת. בהקשר זה ראוי לציין את נושא התחבורה. בידוע הוא שהתחבורה היא צרכן רציני מאד של הפרשות לצרכי ציבור; ובכלל ההפרשות לצרכי ציבור כגון לגן-ילדים, בית-ספר או מועדון-נוער נוטלים קודם-כל קרקע לסלילת כבישים בהיקף של כמחצית מהגורמה של 40%.

ניתן כאן גם להצביע על מימצאי מחקרו של פרופ' א. לין מהטכניון בחיפה. ממימצאים אלה מתברר כי קיים קשר הדוק בין שיעור ההפקעה הנדרש לצרכי ציבור ובין צפיפות הבניה באזורי בניה עירוניים, וכי אין הצדקה לגורמה אחידה של 40%. האמת היא, כי במקרים רבים יש צורך בשעור הפקעות גבוה יותר מגורמה זו.

המדיניות הקרקעית והפער באיכות החיים

כאן מופיע גם הקושי של חוסר-גמישות, משום שאין אפשרות לוותר על כבישים כאשר מייעדים את שטח הציבור. ברצוני להדגיש, שמבחינת הצורך בכבישים המצב אצלנו קשה, כיוון שהפער בין הביקוש לשטחי כבישים ובין ההיצע שלהם הולך וגדל. ניצלנו כבר את כל הזרובה הקרקעית בפרצלציה הראשונית לכבישים באזורים העירוניים, ועכשיו צריך להתחיל בפיתוח פרודורים חדשים בשטחים שעברו כבר תהליך של פרצלציה. זאת היא משימה עצומה, הכרוכה בהוצאה כספית גדולה. מכאן נובע אפוא שלהחלטה של מועצת מקרקעי ישראל הקובעת כי שטחי

הקרקעות, או שהוא נובע ממהותו של השיכון הציבורי. השאלה היא: האם כל מה שאופייני לסוף התהליך הוא תולדה של תחילתו, כלומר, של הפער בין שתי איכויות החיים. כאן מגיעים עים אנו לבעיית התפקיד החברתי של המדיניות הקרקעית.

יש לומר את הדברים בצורה מפורשת: כיום, בשיטה הנוכחית של הקצאת הקרקע בישראל, משמשים בערבוביה שני עקרונות חברתיים בסיסיים:

האחד הוא העקרון של כוחות השוק, והיינו – התהליכים הפוזיטיביים של השוק, אשר מקבלים ביטוי סופי באמצעות הערכת השמאי.

עקרון שני הוא נורמטיבי ביסודו, שהרי לפי חוק התכנון והבניה, מופרשים עד 40% משטח הקרקע לצרכי ציבור, ועל שטחים אלה לא תמוך חלים חוקי השוק. משמשים כאן אפוא בערבוביה שני עקרונות: עקרון אחד, נורמטיבי, המייעד את הקרקע לשימוש מסויים, והעקרון השני, המובסס על מכסימיזציה של הכנסות.

לסיכום נקודה זו: צריך להחליט כיצד מיישבים ומפרשים בין שתי הגישות הערכיות הבסיסיות האלה: גישת השוק מול גישה נורמטיבית. כיום, על כל פנים, קיים שעטנו של נורמות של הקצאות קרקע לצרכי ציבור, עם שימוש בתהליכי שוק.

הפרשות קרקע שמעבר לגורמה

קיימת כאן גם הבעיה הבאה: מועצת מינהל מקרקעי ישראל החליטה בשנה שעבר, דה, שאם רשות מקומית מבקשת קרקע מעבר לגורמה למען יעוד ציבורי, הרי שעל תוספת זו לא יחול הכלל של הגורמה, אלא היא תחזר לפי הערכת שמאי, כמקובל לגבי קרקע שיעודה איננו ציבורי. כתוצאה מהחלטה זו נוצרת קטגוריה שלי-

כאשר המינהל חותר קודם כל למכסימליזציה של הכנסותיו בעוד השעור המירבי של הפקע- עות לצרכי ציבור נשאר ברמה של 40% — אני חושש מפני ירידה חמורה נוספת באיכות החיים האורבנית אצלנו, שהרי עליית מחירי הקרקע תביא בהכרח להגדלת צפיפות הבניה. הצורך לשלם מחירי שוק בעד הפרשות לצרכי ציבור שמעל לנורמה — יהווה מכשול להקמת מוסדות ציבור שהינם חיוניים לרווחת האוכ- לוסיה.

מחירי קרקע גבוהים בולמים פיתוח

תוצאה שלילית נוספת של עקרון המכסימי- ליוציה של ההכנסות בולטת ביותר כאשר מינהל המקרקעין פועל כמונופוליסט בהרבה מקומות, היא מצב שבו מחירי הקרקע הגבו- הים יהיו בלם רציני מאוד לתוכניות פיתוח כלכלי. דוגמה מובהקת לכך יכולה לשמש ירושלים, אשר בה מחירי הקרקע לבנינים ולתעשייה הם גבוהים במיוחד. הסיבה לכך נובעת בין השאר ממדיניות ממשלתית מוצ- הרת של איכלוס מואץ. אנו עדים אפוא, לכך, שמצד אחד הממשלה מחליטה על איכלוס ופיתוח מואצים וכל שמאי חייב לקחת מדיניות כזאת בחשבון שעה שהוא מעריך את הקר- קעות ומעלה את המחירים בהתאם — ויצויין כי הקרקעות הן כאן בעיקר של הממשלה במיוחד הקרקעות שנועדו לפיתוח מואץ — ומצד שני, כאשר בא היום ומשווה את הרמה של מחירי הקרקע בירושלים לאלה שבמקומות אחרים — הוא מוצא כי הרמה בירושלים גבוהה מדי בעיר זו. נמצא כי המדיניות נכנסה למבוך, כשהיא מכשילה את תוכניותיה של הממשלה עצמה.

אני מציע אפוא שלא להעביר לשימאי את נושא המדיניות, אלא להשאיר אותה לגופים ולאנשים המופקדים עליה. הם הם הצריכים לעשות את המלאכה ולקבוע את המחיר. למה

ציבור מעל למכסה יוחכרו לפי מחיר השוק, על יסוד הערכת שמאי ממשלתי, עלולות להיות השלכות חמורות לגבי איכות החיים בישראל.

למעשה, החלטה זו מעוררת שאלה עק- רונית לגבי עצם האפשרות לתקן את הפער באיכות החיים שנוצר בין שני חלקי מדינת ישראל. לדעתי, יש לחזור ולקבוע שלתוספות לשטחים ציבוריים מעל לנורמה לא תחול בהכרח הכלל של הערכת השמאי הממשלתי, כי אם לא נגרע למצב שדווקא במקומות שצריך להוסיף מוסדות לשימו- שים ציבוריים, ימיל הדבר מעמסה כבדה מנשוא על המשאבים המוגבלים של הרשות המקומית או הרשויות הציבוריות האחרות. השאלה היא: מה יש לכלול בנושאים של מדיניות חברתית, או מה שניתן לכנות בשם — מדיניות קרקעית מנקודת מבט חברתית? אני חושב, שצריכה להיות התייחסות הרבה יותר מפורטת לגודל יחידת הדיור וכן לצפי- פות המגורים המירבית. המדובר הוא בגודל יחידות הדיור וצפיפות היחידות ביחידת קרקע מסויימת.

בעיה חשובה נוספת היא — היקף הפרשה לשטחים ציבוריים. בענין זה אני מציע להפריש את השטחים לפי הלוקה לשתי קבוצות שימושים: (א) שימושים ציבוריים, הנועדים לנגישות לכלי רכב, כגון: כבישים ומגרשי חניה; (ב) שטחים ציבוריים שהם במידה רבה נחלתו של האדם כהולך רגל. כאן נכללים שטחים פתוחים והן מוסדות הציבור השונים.

דעתי היא, כי ראוי להרחיב את השטחים השייכים לפעילויות של הולך הרגל לעומת השימושים שהם לצרכי מרחב של הכביש והחניה. היום, למשל, יש במקומות רבים יותר שטחים ציבוריים לחניה מאשר שטחים ציבור- ריים המשמשים להליכה רגילה של האדם. ועוד, אם נמשיך לפעול לפי הגישה הקיימת

להטיל על השמאי הממשלתי לקבוע את המדיניות החברתית של הקרקע? הנני שולל גישה זו לחלוטין.

מספר הערות לסיום דברי. הערה אחת היא, שכאשר ייערך נסיון לגסח מסמך בדבר המדיניות הקרקעית, יש להביא בחשבון את הפער בין שתי האיכויות של חיים אורבניים הקיימות כיום בארץ. נראה, שהדרך היחידה כמעט שבה ניתן להתגבר על פער זה על ידי תוספת ניכרת של מוסדות ציבור המקדמים את רווחת האוכלוסייה. כלומר יש להעניק לאוכלוסייה מחוץ לדירה, מה שאין אפשרות לתת לה בתוך הדירה. מובן שהדבר יעורר בעיות לגבי המדיניות הקרקעית, ובמיוחד לגבי התיקון החדש הקובע מחיר שוק בעד הפרשות שמעבר לגורמה. בין השאר עלול הדבר להביא להעלאת מחיריהן של קרקעות המדינה.

הערה שניה היא, כי ישראל נמצאת בתהליך ארוך-טווח של גידול מתמיד ומהיר של הצרכים בתחום השרותים הציבוריים. הביקוש לקרקע בשביל מוסדות ציבור ילך אפוא ויגדל, זאת אף אם לא נבקש לתקן את הפערים או השגיאות של 20 השנים האחרונות. הדור שלנו, ובמידה רבה יותר הדור הבא אחרינו, צריכים להיות מודעים לתהליך זה אם אנו רוצים להיות חלק מאותו דפוס חיים המקובל בעולם המערבי.

אנו נמצאים, למשל, בתהליך שבמוקדם או במאוחר יביא להנהגת שבוע עבודה של 5 ימים. ולכך יהיו השלכות מרובות לגבי הביקוש לקרקע הן לצרכי מגורים בשולי הערים והן לצורך גופש ופנאי. נצטרך אפוא

להקצות שטחים ניכרים של קרקע לשם מילוי צרכים אלה.

אלה הם תהליכים חברתיים שיש הכרה להביאם בחשבון. על כל פנים, אין לדעת אפשרות להמשיך בשיטה שבה נקטו עד עכשיו, דהיינו, מקבלים החלטה בדבר החלת מחירי השוק על הפרשת שטחי ציבור מעבר למכסה, מבלי לעמוד על הסכנות החברתיות העוללות לנבוע ממנה. בעיה בפני עצמה היא, אם צריך לעבור לחלוטין לצורת שמאות לפי מחיר השוק, כאשר המימון של הקרקע בא ממילא מכספי ציבור. הנסיון מלמד, שכאשר שמים על השולחן תקציב של פרויקטים שאינם תורמים תרומה ישירה לשיפור מאזן התשלומים, ומו-סיפים על העלות הנומינלית 30% על חשבון מחיר השוק של הקרקע, הרי הדבר מקטין את הסבירות שפרוייקט כזה יאושר. זו אולי טענה פסיכולוגית, ואולי באמת צריך להציע פרויקט-טים יותר צנועים. אולם אינני משוכנע שקיים כיום בזבוז גדול מדי בתחום הפרשות של קרקע לצרכי ציבור ומוסדות ציבור.

בכל האמור לעיל מתעוררת השאלה הבאה: כאשר אנו מתקנים עיוות או פער מסויים, האם אין אנהנו מגדילים פער אחר, או יוצרים עיוות אחר? זו אחת הסכנות שנתקלים בהן כאשר משתמשים בכלי רציונלי בשביל ליישר לכאורה את הקו. צריך תמיד לבדוק על איזה בסיס משתיתים את הקו, כדי ששימוש מקומי מסויים לא יגרום לעיוות יותר גדול במקום אחר. החשש שלי הוא, שעד שלא תחול אותה מדיניות של שמאות לפי ערך ריאלי גם על הסקטור החקלאי, אין מקום להפנות אותו אך ורק לסקטור העירוני.



המדיניות הקרקעית משמעותה ומטרותיה

יש הבדל גדול בין ההתעשרות של אדם שקיבל קרקעות ציבוריות בדרך זו או אחרת בזול, ומכר אותן ביוקר, לבין ההתעשרות שנבעה משינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות לקרקעות לבניה • •

השאלה העיקרית היא באיזו מידה יכולה המדיניות הקרקעית לסייע להגשמת משימות היסוד של המדינה שהעיקריות שבהן הן — פיתוח הארץ והבניה לשם פיזור האוכלוסיה • •

שלושת ההיבטים של המדיניות הקרקעית

תוצאה של פעילות פרודוקטיבית, אלא התעשרות על חשבון הציבור.

ענין זה — מניעת התעשרות בלתי מוצדקת — מתייחס הן לקרקעות ציבוריות והן לקרקעות פרטיות. אמנם בהחלט יש הבדל גדול בין ההתעשרות של אדם שקיבל קרקעות ציבוריות בדרך זו או אחרת בזול, ומכר אותן ביוקר, לבין התעשרות שנבעה משינוי זכויות הבניה על הקרקע או משינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות לקרקעות לבניה, דבר שהגדיל בהרבה את ערכה של הקרקע בשוק. אולם, הצד הדומה בשני המצבים הוא שאנשים פרטיים התעשרו עושר רב על חשבון הציבור. ג. המובן השלישי של המושג "מדיניות קרקעית" ושהוא לדעתי המובן העיקרי של מדיניות זו הינו: לסייע להגשמת המשימות שקובעת המדינה לעצמה. בין המשימות האלה יש להזכיר קודם כל את פיתוח הארץ והבניה לשם פיזור האוכלוסיה, אבל גם נושאים אחרים כגון: מיווג קבוצות חברתיות שונות, או מה שרגילים לקרוא מיווג גלויות.

ברצוני להתייחס, קודם כל, להגדרת הנושא של מדיניות קרקעית. לדעתי, משתמשים במונח זה במובנים שונים בערבוביה. מצאתי לפחות שלושה מובנים שונים הרווחים אצלנו בתחום זה:

א. דיון בשאלה האם קרקעות ציבוריות צריכות להמסר למשתמשים בה בחכירה או במכירה? בתקופות מסויימות ייחסו לשאלה זו חשיבות רבה.

ב. מניעת התעשרות מוגזמת והתעשרות בלתי-מוצדקת בעסקות קרקע. גם שאלה זו נראתה בשעתו כשאלה חשובה מאד. בימינו אנו השאלה אמנם איננה נראית כחשובה במיוחד, כי יתכן שנהיה עדים אף לפשיטות רגל בענף המקרקעין. אבל עוד לפני 3-4 שנים, כאשר אנשים הרוויחו מיליוני לירות רבים בעסקות מקרקעין, צויינה תופעה זו כשאלה הדורשת דיון ציבורי. וביחוד שנראה לאנשים שהתעשרות מעסקי מקרקעין היא לא

התעשרות בלתי-מוצדקת

נושא נוסף השייך למשימות אלה הוא הפעולה להעלאת איכות החיים. הבעיה של מניעת התעשרות בלתי-מוצדקת היא בעיה רצינית וחמורה. תופעה זו, אשר התפתחה בארץ במשך השנים ואשר הביאה להתעשרות אנשים על חשבון נכסי הציבור, שהם תרמו תרומה משלהם למשק — מהווה בעיה שיש בה ענין לכל הציבור. אם מישהו הרוויח על חשבון הציבור, הרי פירוש הדבר הוא שמישהו אחר צריך לשלם הרבה יותר מס-הכנסה ולשאת בנטל גדול יותר של מימון הוצאות המדינה. בימים אלה, כאשר הכל מדברים על חלוקה צודקת של הנטל, חשוב לתכנן את הדברים בצורה כזאת, שתופעות ההתעשרות על חשבון הציבור לא יהיו אפשריות. אמנם יש התקדמות גדולה בגביית מס שבח מקרקעין ומסים אחרים מקרקעות המכונות "פרטיות", אבל עדיין יש פריצות רבות גם בשטח זה. עדיין יש הרבה מה לעשות ולתקן.

משימות היסוד של המדינה

אולם, השאלה העיקרית היא כאמור, באיזו מידה יכולה המדיניות הקרקעית לסייע להג-שמת משימות היסוד של המדינה. בתחום זה קיימות תוכניות פיתוח ארוכות-טווח; ולא רק תוכניות פיזיות אלא תוכניות כלליות של המדינה. אלא שכאן נתקלים אנו בעובדה, כי תוכניות מסוג זה אינן קיימות למעשה. ובמידה שהיו תוכניות הן לא הוכנו היטב, או שהן לא בוצעו — אם משום שלמוסדות המדינה לא היה רצון פוליטי לבצע את התוכניות, או מסיבות אחרות. היו, לדוגמה, תוכניות לפיזור האוכלוסיה, והיתה תוכנית לפיתוח הגליל שלא בוצעה.

איי-אפשר להאשים את המוסדות העוסקים בבעיות קרקע או את מוסדות השיכון בכך, שתוכניות אלו לא בוצעו. התוכניות לא בוצעו

בעיקר בגלל חוסר רצון פוליטי וחוסר תיאום בין המוסדות השונים של המדינה שבידם הופקד הביצוע. וכל זמן שאין למוסדות המר-כזיים של המדינה רצון נחוש לבצע תוכניות ארוכות-טווח ברצינות, הרי האפשרות כי המדיניות הקרקעית תסייע באורח יעיל למשי-מות ארוכות-טווח של המדינה, הינה מוגבלת מאוד.

הועלתה שאלה ע"י ד"ר ש. רייכמן בדבר קיום מסמכים של המדינה המגדירים את מטרות המדיניות הקרקעית. בהקשר זה עלי להזכיר, כי ב-4.9.63 מינה ראש הממשלה המנוח לוי אשכול ועדה לבדיקת המדיניות הקרקעית, וביקש ממנה לגסס מטרות כאלה. בכתב המינוי נכללו נושאים השייכים לשלושת המובנים של המדיניות הקרקעית, אשר עליהם הצבעתי לעיל. אולם, הוועדה הזאת לא הגיעה למסקנות אחידות. היו בה רוב ומיעוט אשר כל אחד מהם הגיש דו"ח נפרד. קיימים אפוא שני מסמכים נפרדים, וכיוון שהממשלה אימצה חלק מהמלצות הוועדה וקיבלה החלטות, הרי שהחלטות אלה חייבו לאחר מכן את מינהל מקרקעי ישראל.

ברצוני לציין, כי על הרוב של חברי הוועדה נמנו האישים הבאים, שמילאו אז תפקידים אחראיים מאוד במנגנון הממשלתי: ד"ר יעקב ארנון, כמנכ"ל משרד האוצר; מר בן-זאב, היועץ המשפטי לממשלה; דוד כוכב, כמנהל רשות התכנון הכלכלי, מר סילברסטון כמנכ"ל משרד הפנים; ומר אריאל עמיעד כמנכ"ל משרד החקלאות. הדו"ח שהוגש ע"י רוב בוועדה הגדיר בצורה הבאה את מטרות ה-מדיניות בתחום בעיותקרקע:

"המדיניות הקרקעית צריכה להיות מכוונת למילוי משימות המדינה בפיתוח הארץ, בקליטת עליה, בפיזור האוכלוסיה, ולמאמצי המדינה במיזוג גלויות ובסתימת הפער החברתי".

— המדינה בבניית אזורי פיתוח ושכונות — התוצאות הן מעורבות. מצד אחד, במקרים שהדירות בשכונה היו קטנות, כרגיל בנות שני חדרים, עזבו אותן דיירים רבים. אבל גם בשכונות אחרות, שבהן האוכלוסיה היתה הטרוגנית יותר וחלק מהדירות היו גדולות למדי, עדים אנו למגמות די חזקות של הומר-גניוציה של האוכלוסיה ושל עזיבות.

ראוי לציין כי לא בכל השיכונים הציבוריים נשארו השכבות הנמוכות ביותר. הדבר תלוי בהרבה גורמים, ואינני בטוח אם אנו מבינים במידה הראויה אלו הם התהליכים המביאים לכך ששכונות מסוימות מצליחות לשמור על הטרוגניות ויציבות חברתית, ושכונות אחרות אינן מצליחות. ודאי שכאן פועלים במשולב גורמים חברתיים, כלכליים, גיאוגרפיים ואקור-לוגיים.

תמורות ביציבות חברתית בשכונות

נתבונן, למשל, באיזור תל-אביב, שהיית מעורב בו במחקר בזמן האחרון. התברר, בין השאר, כי השכונות בחלק הצפוני של העיר הצליחו לשמור על יציבות חברתית והטרוגנית יותר מהשכונות בחלק הדרומי של העיר. התברר גם כי אין זה נכון שקיים הבדל גמור ובולט בין ההרכב החברתי של השיכונים הציבוריים מזה והשיכונים בסקטור הפרטי מזה. יש אזורים של השיכון הציבורי שהאוכ-לוסיה בהם נעשתה דומה לאוכלוסיה בסקטור הפרטי. לעומת זאת, באזורים מסוימים של הבניה הפרטית התרכזה אוכלוסיה משכבות חברתיות וכלכליות נמוכות. אין אנו מבינים במידה הראויה את התהליכים הגורמים לכך ששכונה כגון נוה צה"ל בתל-אביב שונה ממעוז-אביב. שתי השכונות נבנו בסביבות תל-אביב בערך אותה תקופה. כאשר בודקים עכשיו את שתי השכונות הקטנות האלה אחרי 20 שנה, מתברר ששיכון אחד שמר על יצי-

כן קבע הדו"ח שמטרותיה של המדיניות הקרקעית צריכות להיות כדלהלן:

- א. לשמור על הקרקע החקלאית ולהבטיח שתשמש לייעודה;
- ב. להבטיח את היכולת לבצע תוכניות בניה הנדרשות לפיתוח הארץ ולגידול האוכלוסיה;
- ג. לסייע להגשמת התוכניות לפיזור האוכלוסיה;
- ד. להבטיח שהציבור כולו ייהנה מפירות פיתוח הארץ.

מתברר, כי האספקט החברתי בא לידי ביטוי בקביעה, כי המדיניות הקרקעית צריכה לסייע בסתימת הפערים החברתיים. כמו כן ניתן לגרוס גם את פיזור האוכלוסיה כבעלת אספקט חברתי.

אלא שלגבי חלק גדול מהמטרות האלה נשאלת השאלה: האם יש בהסדרים בפועל הקיימים במדינה משום תקווה שמטרות אלו אמנם יתבצעו, נוכח היעדרן של תוכניות מחייבות אשר כל משרדי הממשלה מוציאים אותן בפועל בצורה מתואמת?

במידה שקיים רצון לבצע מטרות אלו (ובכללן גם שמירת הקרקע החקלאית, שהיא צורך ממשי וחשוב), משתמע מכך שבעיצוב המדיניות הקרקעית ובעיצוב מוסדות הממונים על הביצוע יש להביא אותן בחשבון. ברצוני להתייחס לכמה בעיות הנוגעות לתרומתה של המדיניות הקרקעית למשימות הכלכליות והחברתיות הכלליות של המדינה. אחת הבעיות הללו היא: באיזו מידה ניתן על-ידי מדיניות קרקעית ועל-ידי מדיניות שיכון לסייע במיווג קבוצות חברתיות שונות באוכלוסיה הישראלית.

תוצאות מעורבות

השאלה מורכבת ומסובכת, ואינני בטוח אם התשובה ידועה לי. במידה שאנו מתבוננים בנסיון שלנו במרוצת 20 השנים מאז קום

שהיה בבנין בן 4 קומות. אינני חושב שהדבר פגע בלימודים. מספר בתי-ספר מפורסמים בירושלים בנויים בצפיפות, זאת מפני שהיה צורך לקנות את הקרקע בשביל בית-הספר במחירי השוק. כיום יש הרבה מוסדות ציבוריים, מועדוני-נוער ומועדוני-ספורט, שיש להם מגרשים גדולים ובנינים שמשתמשים בהם שעות מעטות יחסית במשך היום. אפשר למקם מוסדות אלה בתוך בניני בתי-הספר, מבלי שהם יפריעו לפעולות ההוראה. שכן בתי-הספר ריקים בדרך כלל מאדם בשעות שלאחר השעה שתיים אחה"צ, ואילו במוסדות אלה מתחילה הפעולה לא לפני השעה 4.00. אכן יש מקומות שבהם הדבר נעשה לשיעור רצונם של כל הגורמים הנוגעים בדבר. מתברר, אפוא, כי יש מקום לחסכון רב בקרקע בדרך ייעול השימוש בה ע"י מוסדות ציבור.

השמירה על קרקע חקלאית

בחזור עתה למטרות המדיניות הקרקעית, כפי שנוסחו בדו"ח הוועדה לבדיקת המדיניות הקרקעית אשר הוגש בשנת 1974.

בין המטרות הכלליות האלה פירטה הוועדה באופן מפורט שתי מטרות:

א. לפייץ להגשמת התוכניות לפיזור האוכלוסייה;

ב. שמירת הקרקע החקלאית.

יש אנשים הטוענים נגד ההגבלות אשר עקרון שמירת הקרקע החקלאית מטיל על שינויי ייעוד של קרקע חקלאית לשיכונים ולשימושים אחרים. לדעתי יש בטענה זו משום קוצר ראות. שמירת קרקע חקלאית היא מטרה חשובה, במיוחד בתנאי של ישראל. בהקשר זה רוצה אני להזכיר שמאז 1972/73 נתחוללה בעולם עליה גדולה של מחירי התוצרת החקלאית. איש אינו יודע מה יהיה בעתיד, אבל ייתכן מאד שתהליך זה של עליית מחירי המוצרים החקלאיים רחוק עדיין מסיימו.

בות חברתית. חלק גדול מהתושבים הינם שבעי-רצון ואינם רוצים לעזוב; וזאת למרות שהדירות קטנות יחסית. ולעומת זאת, בשכונה האחרת התושבים אינם שבעי רצון וחלק גדול מהם עזבו את השכונה. כאשר שואלים אותם לסיבות העזיבה, קשה לקבל תמונה מדוייקת. רבים טענו כי הדירה היתה קטנה, ורובם אמנם עברו לדירה יותר גדולה באזורים אחרים. אך הרי גם הדירות בשכונה השניה היו קטנות, למעשה מאותו גודל, ובכל זאת רק מעטים עזבו את השכונה. גשאלת השאלה: מדוע בעלי רקע דומה, שגרו בדירות מאותו גודל, היו בשכונה אחת שבעי רצון מהדירה ובשכונה האחרת — לא היו שבעי רצון ממנה. כנראה שהתהליך הינו עדין ומסובך יותר ממה שנראה מעל פני השטח. ומה שהאנשים אומרים הוא לא בדיוק מה שקובע את התנהגותם.

מחיר שוק לקרקע

שאלה אחרת שברצוני לנגוע בה מתייחסת להחלטה בדבר תשלום מחירי השוק או מחירים על-פי הערכת השמאי בעד הקצאות קרקע לצרכי ציבור שמעל לנורמה. לדעתי, אם עירייה רוצה לבנות בית-ספר נוסף והשטחים העומדים לרשות העירייה במסגרת ההפקעות אינם מספיקים, היא צריכה להיות מוכנה לשלם מחיר ריאלי בעד הקרקע, דהיינו — את המחיר המירבי שמינהל מקרקעי ישראל יכול לקבל בשביל קרקע אילו היה רשאי למסור אותה לשימוש אחר. דבר זה ימנע בזבוז קרקעות על-ידי העיריות. שהרי התוצאה מהעמדתה של קרקע זולה לרשות העירייה לצורך השירותים הציבוריים שמעל לנורמה תהיה שימוש בזבזני בקרקע. ואם בגלל המחיר סור בקרקע למגורים ומחירה הגבוה בזנים יותר בתים רבי-קומות, אין סיבה שגם מוסדות ציבור לא ישתמשו בקרקע ביתר חסכון. אני זוכר את בית ספר תיכון שבו למדתי,

אחד המכשולים הגדולים לביצוע תוכניות המדינה. כל זמן שאנשים יכולים להרוויח הון רב מהתהליך של העברת קרקע חקלאית לשימוש עירוני, יש יסוד להניח שרווח זה ימריץ אותם לעקור פרדסים ולהפכם לאתרי בנייה. אילו היו מטילים מס השבחה של 100% על הבעלים המעבירים קרקע מחקלאות לבניה, איש לא היה רוצה לעקור פרדס ולבנות במקומו בתים.

בחברת האחרונה של בטאון המכון לחקר שימושי קרקע "קרקע" הופיע מאמר מעניין של ה"ה א. פוזנסקי ומ. זורע על עקרונות המדיניות הקרקעית. בין השאר הם מציעים "שימוש בקרקע בניגוד לייעודה המוסכם יהווה עילה לביטולו האוטומטי של חוזה החכירה שבין המינהל לבין החוכר". אם על הקרקע היה נטוע פרדס ועכשיו בונים שם בית אריות, הרי זו העברה משימוש לשימוש. ברור שאם יכין-חק"ל בונה בית אריות על קרקע חקלאית, שהמינהל הועיד אותה לפרדס, או אם חברת "הזרע" קיבלה קרקע כדי לגדל זרעים ליד תל-אביב, אך במקום זאת היא רוצה לבנות במקום מתקנים — הרי זו העברת קרקע מייעוד לייעוד.

הוא הדין לגבי אחוזי הבניה המותרים. אם היה שטח קרקע בתל-אביב שאפשר היה לבנות בו 120%, ואחרי-כך העיריה שינתה את אחוזי הבניה ל-160% או ל-170%, יש בכך משום תוספת עצומה לערך הנכס. באופן עקרוני, מן הראוי היה להטיל על תוספת זו מס השבחה של 100%. התייחסות חיובית כזו לשמירה על קרקע חקלאית תהווה תרומה רבה לביצוע המשימה של פיזור האוכלוסיה. אין למדינה ענין שבכך המדינה בתל-אביב ובאזורים צפופים אחרים בגדולה שבערי יש-ראל הבניה תתפשט יתר על המידה.

כאן נעוצה התשובה לשאלה אשר הועלתה ע"י ד"ר ש. רייכמן: (*) מניין יבואו הקרקעות הדרושות לשימושים הציבוריים, בעיקר בערים

הכל יודעים שחלו בשנים האחרונות שינויים ניכרים בכדאיות היחסית של הייצור החקלאי וחשיבותו לעומת הייצור התעשייתי, ובהחלט ייתכן שדבר זה יימשך בעתיד הנראה לעין. איש אינו יכול לנבא מה עלול לקרות בעוד 50 שנה; אבל כבר ברור שרצוי לשמור ככל האפשר על הקרקע החקלאית. מה גם שהפיכת קרקע חקלאית לקרקע לבניה, הוא תהליך שלא ניתן לשינוי. אינני מכיר מקרים שבהם קרקע בשימוש עירוני חזרה לשימוש חקלאי.

העברת הקרקע משימוש לשימוש

מטרה שניה, אשר צוינה באופן מיוחד בדו"ח של הוועדה — לסייע להגשמת התוכנית לפיזור האוכלוסיה. אין ספק שהמדיניות הקרקעית צריכה לסייע באופן מיוחד למדיניות פיזור האוכלוסיה בצורה הרבה יותר מקיפה מכפי שהדבר נהוג כיום. המוסדות הממונים על המדיניות הקרקעית אינם יכולים לבדם לבצע ולהגשים מטרה זו. מכאן שנודעת חשיבות גדולה במיוחד לתיאום ולשילוב של התוכניות השונות בשטח של מדיניות קרקעית, עם התוכניות בתחום התעסוקה, החינוך, פיזור שטחים צבאיים ושטחים אחרים.

לפני שאדבר על שילוב ותיאום זה בין התוכניות, ברצוני להגיד משהו על הקשר בין עקרון מחירי השוק (דהיינו עקרון המחירים הריאליים בהעברת קרקע משימוש לשימוש) לבין עקרונות אחרים שלפיהם המדינה יכולה לקבוע מדיניות קרקעית. עקרון מחירי השוק לא רק שאינו עומד בסתירה להגשמת תוכניות המדינה, אלא יש לראותו כאחד מהאמצעים להגשמת התוכניות.

דווקא האפשרות להעביר קרקע משימוש לשימוש מבלי שהנהגה מן השינוי של השימוש בקרקע משלם למדינה תמורה מלאה בעד תוספת הערך של הקרקע — אפשרות זו היא

לה מביצוע פעולות כדי להשיג את המטרות הרצויות.

כתוצאה מכל אלה בולט היעדר תיאום רב בין התוכניות. למעשה התוכניות הקיימות הן בעיקר בגדר הבעת משאלה בלבד. הן אינן מתבצעות וכתוצאה מכך נגרם נזק גדול. כדוגמה יכולות לשמש התוכניות בדבר הבניה בירושלים. כיוון שנזרקו לחלל מטרות בלתי ניתנות להשגה בתחום איכלוס ירושלים, והיבניה התאמה ליעדים אלה, נמצא שבתקופה מסויימת בנו יותר מדי על כל הבובו הכרוך בכך. יתירה מזו: לירושלים לא באו יותר יהודים, אלא נוצרה עבודה לערבים ועל כן גדלה במהירות האוכלוסיה הערבית בעיר.

תוצאותיה של תוכנית איכלוס הגליל

דוגמה נוספת יכול לשמש הנושא של איכלוס הגליל. בשנת 1965 מינה ראש הממ"ד שלה ועדה לשם עיבוד תוכנית לפיתוח הגליל. תוך כדי הכנת התוכנית התנהלו דיונים והיה ויכוח די ממושך לגבי היעדים. על הצוות נמתחה ביקורת מכל הצדדים, ובעיקר מצד הדרג הפוליטי, בנימוק שהיעדים של התוכנית אשר עובדה על ידו הינם צנועים יתר על המידה. יצויין, כי הצוות הציע תוכנית לתורספת אוכלוסיה יהודית של 38,000 נפש עד 1970. התוכנית התבססה על הפניית עליה בממדים מתאימים לגליל.

למעשה, לא הושגו מטרות התוכנית, למרות שהיתה צנועה. לדוגמה, בנצרת עילית היו צריכים להיות ב-1970 לפי התוכנית 19.5 אלף יהודים, אך המטרה לא הושגה; בכרמיאל היו צריכים להגיע ליעד צנוע של 7,000 יהודים, וגם יעד זה לא הושג; במעלות דובר על 6,000 יהודים ב-1970, אך למעשה מספר היהודים בישוב לא גדל כלל. ואותם דברים אמורים גם לגבי צפת. התוכנית לא בוצעה בגלל מספר סיבות, והעיקרית שבהן — משום

שהינן מבונות בצפיפות ואשר האוכלוסיה גדולה בהן ובעת ובעונה אחת הולכים וגדלים הצרכים בשטחים הציבוריים. מקור אפשרי הוא, שבכל מקום שבו מרשים בינוי נוסף, העיריה תעמוד על כך שהבונה יתן לעיריה את כל תוספות הערך של הזכויות הנוספות שקיבל. במקרים מסויימים העיריה יכולה להתנות תנאי לקבלנים וליזמים: החזירו לנו את עלות השירותים הציבוריים שנצטרך לספק כתוצאה מן הבינוי הנוסף, ואז אתן לכם את הרשיון המבוקש.

המדיניות הקרקעית ותוכניות פיזור האוכלוסיה

אני עובר לנושא אחר, דהיינו — לנושא הקשר בין המדיניות הקרקעית לבין התוכניות הכלליות של המדינה בשטח בנין הארץ ופיזור האוכלוסיה.

כאן נשאלת השאלה: האם יש למדינה תוכניות בינוי לזמן ארוך, תוכניות שהמדיניות הקרקעית יכולה וצריכה להתאים עצמה אליהן. לכאורה קיימות הרבה תוכניות, למשל תוכנית לפיזור האוכלוסיה בת 4 מיליון, או תוכנית פיזור האוכלוסיה של 5 מיליון נפש. אלא שתוכניות אלו אינן מתבצעות בגלל חוסר אמצעים למימושן. אפשר גם לטעון שאלו לא היו תוכניות של ממש, כי אם הצהרות על כוונות טובות בבחינת אידיאל שהיינו רוצים להגיע אליו.

בתוכניות אלו לא צויינו האמצעים הדרושים להשגתן, לכן נשאלת השאלה: האם התוכניות הללו בכלל ניתנות להשגה? סבורני שאיש אינו יכול לומר אם התוכניות ניתנות לביצוע או אינן ניתנות לביצוע. איננו יודעים מה הם האמצעים הדרושים בשביל לבצע את התוכניות האלה, ואם בכלל יש מערכת אמצעים היכולה להשיג מטרה זו. ואף אם קיימים אמצעים כאלה, הרי ייתכן שהם כל כך גמרצים ויקרים, דבר שיש בו כדי להרתיע את הממש-

לייחוד הגליל, וכמכוננת נגדם, שימשה למעשה לתעסוקה בשבילם והגדילה את ההכנסות שלהם.

הערת סיום

כללו של דבר, באשר לתיאום בין המדיניות הקרקעית לתוכניות הפיתוח יש לזכור כי אין די רק בתוכנית ובהתאמת המדיניות לה, אלא שיש צורך בשני תנאים נוספים:

- א. יש צורך לבדוק את התוכנית, ולראות אם היא ניתנת לביצוע. זהו נושא בעל חשיבות ראשונה במעלה.
- ב. יש לבחון אם התוכנית אמנם מתבצעת, כי תוכנית שאינה מתבצעת יכולה להביא לעתים לתוצאות גרוועות ביותר.

שלא היפנו לגליל עולים בהיקף המתחייב מתוכנית זו. אמנם, בשנים 1967 עד 1973 היתה עליה ניכרת לארץ, אך העליה לא כוונה לגליל, ועיקר העולים התיישבו במרכז הארץ. נשאלת השאלה: האם טוב הדבר שעובדה תוכנית שהינה הרבה יותר מרחיקת לכת ממה שהושג למעשה? תשובתי לכך היא שלילית, ולמעשה אפשר להסיק ממנה כי התוכנית הביאה נזק. המדובר, קודם כל, בנזק עקב בובוז כספים. אפשר אמנם להפחית מחשיבות הדבר ולטעון כי אם בנו יותר מדי, הרי מכל מקום קיימים עתה בתים רזרביים לתקופה של 5—10 שנים מראש. אלא שיש להביא בחשבון, כי נגרמו גם נזקים נוספים: ראשית, נגרם נזק מפני שנוצרו אשליות אצל היהודים; ושנית, מפני שהרבה מפעלים שהוקמו במסגרת התוכנית הזאת והתבססו עליה, יצרו תעסוקה לאוכלוסיה ערבית.

למעשה הרבה ממפעלי התעשייה שפותחו ביישובים אלה הם היום אזורי תעשייה לאוכלוסיה הערבית בגליל. התוצאה היתה, שתוכנית זו שנתפסה על-ידי הערבים בשעתה כתוכנית

(*) ראה מאמרו של ד"ר ש. רייכמן בנושא "תפקידי החברתיים של השיכון הציבורי", המופיע בחוברת הנוכחית של "קרקע".



תיחום הסמכויות בבעיית המדיניות הקרקעית

(הבהרות ובירורי דברים)

הייתי מבקש להעיר כי בישיבה שא-
ליה מתייחס מר קסוטו בהערותו, כיהן
כיו"ר מר ז. צור ובסכמו את הנושא
קבע: "...מר אונא אמר שהוא עומד
לפנות בבקשה כזאת ליועץ המשפטי
לממשלה. אני מבקש לרשום זאת..."

מיד לאחר הישיבה מיום 17 בינואר
1977, פניתי במכתב אל מר אונא ובי-
קשתיו להודיעני אם קיבל חוות דעתו
של היועץ המשפטי לממשלה. ואמנם,
בתאריך 13 במרס 1977, נשלחה אלי
חוות הדעת האמורה, כשהיא מלווה
בהערותיו של מר אונא.

הריני מתכבד לשגר אליך את חוות
דעתו של פרופ' ברק, היועץ המשפטי
לממשלה, והערותיו של מר אונא.

ב) חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, פרופ' א. ברק

אם הבינותי אל נכון מה שאלתו של
מר אונא, מוסבת היא על היחס בין
המדיניות הקרקעית הנקבעת ע"י מר
עצת מקרקעי ישראל לבין מדיניות
ההפקעות הנקבעת לפי פקודת הקרק-
עות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. הר-
איל והשאלה מנוסחת באורח כללי, לא
אוכל להשיב עליה אלא באורח כללי
בלבד.

אחת הבעיות החשובות, העומדות
בפני המדיניות הקרקעית בישראל, היא
התיחום הברור של סמכויות ממלכ-
תיות אחרות כגון משרדי האוצר, הפ-
נים, השיכון וכיו"ב.

בהקשר לבעיה זו, מביאים אנו להלן
את שלושת המסמכים הבאים:

א) המכתב שנשלח ב-23.3.77 ע"י
עו"ד ב. ש. חריפאי, מזכיר מוע-
צת מקרקעי ישראל, לשר החק-
לאות א. אוזן;

ב) חוות דעתו של פרופ' אהרון
ברק, היועץ המשפטי לממשלה,
המובא במכתבו מה-9.9.76 לח-
בר הכנסת שמחה פרידמן;

ג) מכתב אשר נשלח ב-13.3.77 ע"י
משה אונא, חבר מועצת מקרקעי
ישראל, לעו"ד ב. ש. חריפאי.

א) מכתבו של עו"ד ב. ש. חריפאי לשר החקלאות

בישיבת המועצה, שהתקיימה ביום
17 בינואר 1977, העיר מר קסוטו, כי
כבר בישיבה מיום 8 באוגוסט 1976,
התעוררה השאלה לגבי סמכויות מינ-
הל מקרקעי ישראל בקביעת המדיניות
הקרקעית ודובר על-כך שהיועץ המש-
פטי של המינהל ימסור למועצה חוות
דעת...

סמכויותיה של מועצת מקרקעי ישראל

כי יישומו במקרה זו או אחר. לרקע דברים אלה, מציג מר אונא שאלה בא-שר ליחס בין סמכויות מועצת מקרקעי ישראל מזה, לבין סמכויות שר האוצר מזה, כאשר התחומים עשויים להשיק או אף לחפוף זה את זה. וכך, למשל, מצביע מר אונא על אפשרות סתירה בין מדיניות מועצת מקרקעי ישראל לבין מדיניות שר האוצר.

לבעיית תיחום הסמכויות

לשאלה זו שני היבטים: ההיבט האחד עניינו בסמכויות מועצת מקרקעי ישראל כשהן לעצמן, לאמור, מה נכלל בגדרי סמכויות אלו ומה אינו נכלל בהן. לענין זה אין לי להוסיף על שאמרתי לעיל, דהיינו, שקשה לתחום מראש את המסגרת (ובלבד שהמדובר במדיניות קרקעית "שלפיה יפעל המינהל"). בתחומי סמכויותיה יכולה המועצה ורשאית להביא במניין שיקוליה את מדיניות ההפקעות של שר האוצר, בשים לב לכך שהמדובר במאטריה האוצלת על נושא מקרקעי ישראל. ההיבט האחר עניינו ביחס בין מדיניות מועצת מקרקעי ישראל לבין מדיניות שר האוצר, הכל מתוך הנחה שגם זו וגם זה פועלים כל אחד במסגרת סמכויותיו. שאלה זו — בדבר היחס בין שני בעלי סמכות המפעילים סמכות יות עפ"י דין, כל אחד בתחומו, במסגרות משיקות או חופפות בחלקן — אינה חדשה עמנו, והרי היא מתעוררת מעת לעת. וכך, למשל, עשויות להתעורר שאלות באשר ליחס בין מדיניות המועצה והמינהל לבין מדיניות משרד הממשלה השונים, כאשר ברור שהמינהל ומשרד הממשלה השונים אינם יכולים זה בלא אלה ואלה בלא זה.

סמכויותיה של מועצת מקרקעי ישראל — בנושא קביעת מדיניות קרקעית — מפורשות בסעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך—1960. (להלן: חוק המינהל), הקובע לאמור: "הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר הצעת תקציבו שייקבע בחוק".

אפשר ראוי להזכיר באותו הקשר אף הוראות סעיף 2(א) לחוק המינהל הקובע את סמכויות מינהל מקרקעי ישראל, להבדילו ממועצת מקרקעי ישראל:

"הממשלה תקים מינהל מקרקעי ישראל (להלן — המינהל) שינהל את מקרקעי ישראל".

משמעות המושג "מדיניות קרקעית"

הנהגה כ"כ מוצאים אנו את המושג "מדיניות קרקעית" — וזו נקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל — בצד המושג ניהול מקרקעי ישראל, פעילות הנעשית על ידי הגוף הקרוי מינהל מקרקעי ישראל. המושג "מדיניות קרקעית", ובו ענייננו, הינו מושג מסגרת וקשה לקבוע מסמרות באשר לתחום התפרשותו. נספק עצמנו איפוא באומרו, שכולל הוא, כעקרון, קביעת נורמות כלליות באשר לפעילותו של המינהל.

בצד מדיניות זו של מועצת מקרקעי ישראל, יכול ורשאי שר האוצר לקבוע מדיניות באשר להפקעת קרקעות. בין באשר לנושא בכללותו ובין באשר לדר-

הידברות בין הרשויות

התשובה לשאלה כיצד ייעשה ולא תיווצר סתירה או אי-התאמה בין זרר עות השלטון השונות — ובהיעדר הסדר מיוחד בחוק — מצויה בתחום הכלי הקרוי ניהול תקין של ענייני מימ של ומינהל. הואיל והמדובר במסגרת שלטון אחת, אשר לה זרועות שונות, חייב מטבע הדברים להיווצר מגע בין אותן זרועות לתיאום פעילות, גם כאשר הנושא אינו מוסדר מפורשות בחוק. ההידברות עשויה ללבוש פנים שונות, ומכאן לידתם של ועדות תיאום, ועדות בינמשרדיות וכיו"ב גופים שנועדו לשיח ושיג ולתיאום.

תשובתי העקרונית לשאלתו של מר אונא היא, איפוא, זו:

מסגרת המדיניות הקרקעית של מר עצת מקרקעי ישראל אינה ניתנת לתחימה מוגדרת וחד-משמעית מראש, וככל שהיא מושפעת ממדיניות ההפקעות או משפיעה עליהן, עשוי הדבר להביא להידברות בין הרשויות כדי שזרועות המימשל השונות תדברנה לשון אחת.

ג) מכתבו של חבר מועצת מקרקעי ישראל משה אונא

מר חריפאי הנכבד,

רצ"ב הנני מעביר אליך את חוות דעתו של היועץ המשפטי של הממשלה בדבר משמעות הוראת החוק הנותנת סמכות למועצת מקרקעי ישראל לקבוע "את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל" והבעיות המתעוררות ע"י כך שסמכות ההפקעות נמצאת בידי שר האוצר וכו' — מניח כפי הנראה שאין

שרים אחרים. ואלו הן הערותי (לח- וות דעת זו):

א. קביעת היועץ המשפטי ש"המור שג' מדיניות קרקעית",... הינו מושג מסגרת וקשה לקבוע מסמרות באשר לתחום התפרשותו" (סעיף 3) צריכה להעמיד בפני המועצה את הדרישה להביא לידי הבהרת מושג זה.

ב. המשפט בסעיף 5 של חוות-הדעת האומר: "בתחומי סמכויותיה יכולה המועצה ורשאית להביא במניין שיקר ליה את מדיניות ההפקעות של שר האוצר וכו'" מניח כפי הנראה שאין השר צריך לקחת בחשבון את המדיניות הקרקעית של המועצה, שעה שהוא מחליט על הפקעות. הדבר טעון, לדעתי, ברור. כי לא ברור לי, מדוע סמכות האוצר עדיפה על סמכות המור עצה. לדעתי "ההבאה במנין השיקר לים היתה צריכה להיות הדדית".

ג. במצב הקיים רואה היועץ המשפטי את הפתרון ב"הידברות" בין ה- גורמים בעלי הסמכות המקבילה או החופפת (סעיפים 6 ו-7). על המועצה לקחת יוזמה בענין זה, לדעתי.

ד. המצב החוקי הקיים מעורר, לדעתי, מחדש את הצורך, לתקן את פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943. ידוע לי, שהכרת הצורך לתקן את הפקודה הנ"ל או יותר נכון לחוקק חוק בענין ההפקעות, אינה חדשה. הפקודה לוקה מכמה וכמה בחינות ויש צורך לתקן ולעדכן אותה. היה מן הנכון, אגב זה, לעורר גם את שאלת ההתיאמה בין חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך—1960 ובין חוק ההפקעות לצר" כי ציבור. מועצת מקרקעי ישראל היתה צריכה לקחת יוזמה בענין.

יעקב בן־סירה

דרושה רביזיה בחוק התכנון

מבט רטרוספקטיבי

כשאני מסתכל אחורה, אל התקופה מלפני ארבעים שנה ויותר, נדמה לי שפני התכנון הפנו לנו עורף והם מתקד־מים לעבר נקודה, שלא ניתן עדיין לקבוע לה קואורדינטות. אבל מכל מקום ברור, שזו לא אותה הנקודה שאליה שאפנו להגיע לפני ארבעים שנה וגם לאחר מכן עדיין אנו הולכים לק־ראתה.

אנו עדיין חיים לפי חוק התכנון והבניה משנת 1965. וגם חוק זה מתבסס למעשה על נסיון תחיקתי שנעשה אצלנו בשנת 1952, במידה רבה בהשפעתו של חוק שנתקבל בבריטניה בשנת 1947. חוק זה, משנת 1947, היה בשעתו נושא לדיונים שנערכו בחוג ה־מהנדסים העירוניים של ירושלים, חיפה ותל־אביב, באותו זמן שכינתו בו כיו"ר. ייחסנו לחוק זה חשיבות מרובה, כיוון שראינו בו יסוד לתכנון מקומי, אזורי וכלל ארצי.

במאי 1948, עם הכרזתה של מדינת ישראל, הוקמה ועדה בראשותי (על חבריה נמנו מר צבי ברנזון, לשעבר שר־פט ביה"ד העליון ואחרים). הוועדה עיבדה הצעה המבוססת על אותו חוק בריטי משנת 1947. הצעה זו היתה אמורה לשמש נקודת מפנה לקראת קידומו של התכנון האזורי־מקומי

וכלל־ארצי בישראל. עבודת הוועדה באה לסיימה ב־1952, עם הגשת הצעת חוק לכנסת, אשר אושרה עוד באותה שנה. לאחר מכן שונה במקצת אותו חוק ב־1953, אולם ההבדלים לא היו גדולים.

למן 1953 ועד לאישור חוק התכנון והבניה משנת 1965, עברו 12 שנה, וניתן לאמר כי שנים אלו נתבזבזו במי־דה רבה. שהרי אם נשווה את החוק מ־1965 לזה של 1953, נראה כי מהחוק המאוחר יותר הוצאו סעיפים חיוניים המתייחסים למסי ההשבחה. החוק של 1965 נשאר אפוא בלא שיניים.

האמת היא, שיועצי המדינה באותו זמן האדריכלים (אריה שרון וסגנו ציון השמשוני) העדיפו להשאיר בתוקף את הפקודה מ־1936 שפורסמה מטעם ממשלת המנדט הבריטי. טענתם היתה, שפקודה זו מתאימה ביותר לכל מה שדרוש.

אולם בינתיים חלו בבריטניה (שאנו הלכנו בעקבותיה) שינויים גדולים בכל הבעיה הזאת בשנים 1963 ו־1968. ביחוד יש לשים לב לחוק משנת 1968, הקובע כי בעניני תכנון יש להבחין בין המיתאר שבו מראים רק את רשת הכבישים ויעודי קרקע למיניהם לבין תוכניות מפורטות שצריך לבצען תוך חמש שנים הבאות, ולכן יש לראותן כתכנון פעולות (action planning).

הנוף שנשקף מזרחית מהאפיתאיסטרוך ועוד.

צפיפות הבינוי גוברת

תופעה זו היתה גם בחיפה ובייחוד בתל-אביב. אם נתבונן, לדוגמה, בתחנה המרכזית החדשה — אשר למעשה לא היתה נחוצה כלל — אני רואה שהכל נתפסו לאותו השגעון של ריצה מבוהלת מבלי להתחשב עם המשאבים העומדים לרשותנו.

הוא הדין גם בתוכנית ממילא בירושלים. זאת היא תוכנית מרשימה ורבת-היקף יוצאת מן הכלל, אבל האמנם יש בידינו המשאבים לבצע אותה? האם גורלה של תוכנית זו יהיה דומה לזה של מנשיה או התחנה המרכזית החדשה בתל-אביב? מדוע זקוקים אנו לבנייני ציבור רבים כל כך? האין אפשרות להיות יותר צנועים ולעשות לפי מיטב יכולתנו מבלי לשאוף לגדולות כביכול.

בכל מקום שאתה פונה ואפילו בישראל בים קטנים וזעירים, אתה רואה לפניך בנייני קומות. והלא אפשר להוכיח שנתניה יכולה לכלכל מאות אלפי אנשים גם ללא הצפיפות הזאת. והוא הדין לגבי ראשון-לציון וחיפה. לשם מה דרושה הצפיפות היתירה הזו? אפילו בנושאי מגורים התרגלנו לראות אחוז בניה של 160% כדבר מובן מאליה. מדוע לא נסתפק אפוא ב-120% או ב-110%? מדוע לא נרבה קוטג'ים ובניינים של קומה אחת?

לדעתי, מוטב להפוך את סדר הדברים: להתחיל בסלילת כבישים ורק לאחר מכן לבנות שכונות, במקום להתחיל לבנות תחילה שכונות שלמות, ורק אח"כ להתחיל לחשוב על הכבישים.

באיחור רב, רק בשנת 1976, החלו אצלנו להבין ולהעריך בצורה ברורה יותר את הקטיגוריות התכנוניות הנהרות בבריטניה ובארצות תבל; ובראש וראשונה את הקטיגוריות של "תוכנית מיתאר" ו"תכנון פעולות". אך בינתיים חלה בארצות חוץ התפתחות נוספת, כאשר שאלת השיפור של איכות הסביבה תופסת מקום מרכזי בנושא התכנון.

איכות הסביבה

ח"כ יוסף תמיר גילה בכנסת פעילות בתחום הבעיות של איכות הסביבה. גם ח"כ אבא אבן היה פעיל בנושא זה ואף השתתף בוועידה שהתקיימה בשטוק-הולם בעניין זה. עם זאת מתברר, כי בעיות שיפור הסביבה עדיין אינן תופסות מקום ראוי לשמו בתכנון הערים בישראל.

בו בזמן עדים אנו לכך, כי איכות הסביבה הולכת ומידרדרת אצלנו והצפיפות הגוברת מכלה כל חלקה טובה מסביב לנו. הרשויות המקומיות משתדלות להגדיל ככל האפשר את התעשייה והבניה, אך אין הן חושבות על מה שעלול לקרות בעתיד. כך הוא המצב בתל-אביב ובחיפה, וגרוע אף מזה המצב בירושלים. נמצא יסוד מספיק לטענות אלה אם נבדוק את הנעשה בהרחצות בירושלים, את הצפיפות הנוראה שנוצרה שם, את ההליכה הרבה ברגל, במעלות ובמורדות, כשמסביב צפוף ביותר, וכל זה מבלי שידאגו להצבת מזכרת לנכבד ולנעלה מהעבר. למעשה אנו מוצאים עצמנו מרומים באותה סביבה של הרחצות, סביבה שנחשבה לפני כן כפאר התכנון — עם הספריה הלאומית, בית החולים, הצמחיה וכל הכרוך בה, כולל

אמידים, רוב העם הם עמלים בעיירות הפיתוח ובישובים אחרים. יש להביא בחשבון עובדה בסיסית זו במערכת ה־תכנון שלנו.

לדעתי, על משרד הפנים או על הכנ"ס למנות ועדה ציבורית מוסמכת לט"פ פול בנושא התכנון. בנושא זה יש לכלול גם את בעיות שיפור איכות הסביבה, היינו האויר, המים והנוף.

אחת מבעיות המפתח בתכנון היא: מה הם צירי ההתפתחות המועדפים בכל עיר ועיר. עלינו לתכנן את העיר לצירי התפתחות מועדפים אלה, לבנות בהם לפי צפיפות נמוכה ככל האפשר, ותוך תשומת לב מירבית לצרכי הציבור. יצוין, כי באסטרבורו (שבדיה) קבעו כי נוכח הגידול המ"היר של צרכי הציבור, יש להגדיל את אחוז הפרשות הקרקע לצרכים אלה מ־40% ל־70%. גם בעיה זו תצטרך להתבהר בוועדה הציבורית.

אפשר אולי להטיל את הדאגה לצרכי חינוך על המדינה במקום על הרשויות המקומיות. אך אין ספק כי מתפקידן של הרשויות המקומיות הוא לדאוג לכך שלא יהיו מגרשים מלאי גרוטאות, שה־כבישים ישופרו וכן יחול שיפור באח־זקת הבתים.

על חוק הגנת הדייר מוטלת ללא ספק האשמה לצורת האחזקה ה־לקויה של הבנינים השונים. צריך אפוא להבטיח, שעם שינוי חוק הגנת הדייר יהיה על בעלי הבתים לדאוג לשינוי פני הדירות.

בבעיות אלו ואחרות של התכנון תצטרך לטפל הוועדה הציבורית ה־מוצעת.

כל ההתפתחויות השליליות הללו היו כרוכות בהאמרה מהירה של מחירי הקרקע. מצערת היא בהקשר זה העובדה, כי מינהל מקרקעי יש־אל, שצריך ויכול היה למלא תפקיד ממתן ומרסן בתחום מחירי הקרקע — נמנע מלמלא תפקיד זה.

יש לציין, כי עם הצפיפות הגדלה חלה גם הרעה באיכות הסביבה. אנו רואים מסביב מגרשים מלאי גרוטאות, הן בעיר והן בדרכים מעיר לעיר, וכמעט אין איש שם לב לכך.

עלינו לזכור, שיש בערים שלנו די קרקע בשביל אוכלוסיה הרבה יותר גדולה מזו הקיימת עתה, ועל־ידי תכנון מתאים אפשר להגיע לצפיפות נמוכה ביותר. עתודות קרקע אלו יכולות להס־פיק למשך כמה וכמה דורות.

אפילו בתל־אביב הצפופה יש עוד 46% קרקע פנוי לבניה, ונוסף לכך יש קרקעות רבות שהבניה עליהן נעשתה באופן חלקי בלבד. אותם דברים אמר־רים גם לגבי חיפה, ירושלים, באר־שבע וערים אחרות. חוזרת ונישנית השאלה: האם הכל צריכים להצטופף בתל־אביב? מדוע לא יפנו למקום אחר? ואמנם הצעירים עוזבים את תל־אביב ומשתק־עים במקומות אחרים, פחות צפופים. בעצם העובדה שתל־אביב מרכזת בת־כה את מרבית מרכזי הבנקים, משרדי הביטוח והבידור, יש כדי להבטיח כי כך זה ישמש כנקודת מוקד, ואין צורך להרבות בה מגורים צפופים למיניהם.

ועדה ציבורית לבעיות התכנון

לסיכום הדברים: עלינו לזכור שאנו עם במצור. ואם כי ישנם בינינו אנשים

נטל המיסים העקיפים בענף הבניה בישראל

המסים העקיפים נעשו לאחד הגורמים המשפיעים במידה רבה על ייקור הבניה בישראל. יש צורך לבצע רביזיה בכל מערכות המסוי-העקיף של ענף הבניה, בעיקר על תשומות הקרקע לבניה ועל ההשלכות העתידות להיות לכך לגבי המדיניות הקרקעית בכללותה.

אחד הנושאים החשובים, שנודעת להם משמעות מרובה לגבי התפתחותה של בניית המגורים, היא בעיית המעמסה הגדולה של מסי עקיפין המוטלת על ענף הבניה בארץ. הנתונים המובאים להלן מבוססים על סקרים שנערכו במרכז הקבלנים והם מתייחסים לשיעורי המסים העקיפים החלים על התשומות השונות בענף הבניה ולמשקלן בעלות הכוללת של בניה למגורים. נתונים אלה מתייחסים לסוף שנת 1976, ובסיכומם ניתן לקבוע שמשקל המסים העקיפים מגיע, לפי האומדן, לכי-32% מעלות הבניה למגורים. יש להוסיף לזה את מס ערך מוסף בשיעור של 8% החל על מחיר הדירה למן מחצית שנת 1976. אומדן זה מבוסס על שיעורי מס משוקללים בהתאם לתשומות השונות בענף הבניה, זאת בהתחשב עם משך זמן הימצאות התשומה בתהליך הייצור. שהרי ניתן לסווג את מסי העקיפין לפי זיקתם למספר קבוצות של תשומות מתאמות לתהליכי הייצור השונים של מיבני מגורים. משקלן של תשומות אלו בעלות הבניה מובא בלוח הבא:

לוח 1:

התפלגות התשומות בבניה למגורים לפי קבוצות עיקריות (באחוזים)

המשקל בעלוות הבניה	—	התשומות
35.0	—	קרקע
28.0	—	שכר עבודה
31.0	—	חומרים ומוצרי בניה
6.0	—	שירותים (הובלה, ציוד ושונות)
100.0	—	סה"כ תשומות

על מסי העקיפין שלעיל מתווספת קבוצת המסים המוניציפליים, הכוללת אגרות רישוי וכן מסים והיטלים שמשלמים בוני הדירות לרשויות המקומיות. כמובן שצריך להוסיף

לכלל המסים את מס ערך מוסף בשיעור 12% המשולמים בעת מכירת הדירות. יצויין, כי בעת שהוכנה הרפורמה במערכת המיסוי (אשר נכנסה לתוקפה ב־1.7.76) הועלתה הצעה להפחית וגם לבטל חלק ממסי העקיפין כגון מכס ומס קניה החלים על חומרי בניה וכו' בד בבד עם הטלת מס ערך מוסף. אלא שהצעה זו טרם מומשה וחלק משיעורי המס אף הוגדלו. כמו כן יש להוסיף, כי החל מה־1.4.77 שונה מס מימון רכש והפך למס רכוש, והדבר מקטין במקצת את נטל המסים (לאחר שמס רכוש מוכר כהוצאה לצורך חישוב מס ההכנסה).

לגבי גורם הקרקע הבאנו בחשבון תקופה של שלוש שנים בממוצע שבה משולמים מסי העקיפין. אומדן זה מבוסס על ההנחה, שחברות הבניה רוכשות את המגרשים כשנה או שנה וחצי לפני הבניה. רכישה מוקדמת של המגרשים דרושה כדי לתכנן את הבניה ולקבל בעוד מועד את הרשיונות המתאימים. לתקופה זו צריך להוסיף את משך זמן הבניה עד לכניסת הדיירים למגורים. נמצא שעוברת תקופה של שלוש שנים לפחות למן רכישת המגרש ועד לכניסתם של הדיירים לדירותיהם בבנין המגורים החדש. יש גם להביא בחשבון שהקבלן משלם מלווה חסכון מעבידים בשיעור של 4.75% מהשכר. אם־כי מדובר במלווה, בכל זאת מקשה הדבר על הנוזילות וגורם לגידול במרכיב הרבית בהוצאות עלות הבניה.

אומדן של נטל המיסוי

להלן פירוט מסי העקיפין המוטלים על הבניה למגורים לפי הקבוצות של תשומות שלעיל:

לוח 2:
משקל המסים העקיפים בעלות הבניה למגורים בישראל,
סוף 1976

אגרת העברה בטאבו	מסים על תשומת הקרקע	מס מימון רכש	מס רכוש (קרקע פנויה)	מס רכוש (קרקע מבונה)	ס"ה	מסים על תשומת העבודה	מס מעסיקים	ביטוח לאומי	סה"כ
1.575	35.0	14.461	2.625	0.420	9.081	28.0	1.120	3.416	4.536
1		3	3	1			1	1	
	4.5	1.7	2.5	1.2			4.0	(2)12.0	

מסים על תשומת החמרים (מכס, מס קניה, בלו וכו')	מסים על תשומת השרותים	מסים מוניציפליים	מס ערך מוסף	סה"כ כולל
מסילות המסורות (%)	מסילות המסורות (%)	מסילות המסורות (%)	מסילות המסורות (%)	
31.0	30.0—40.0	1	10.850	
6.0	30.0—40.0	1	2.100	
	5.0)	1	5.000	
	8.0		8.000	
			39.567	

הערות ללוח:

- בחישוב משקלו של מס מימון רבש, נקטנו בדרך של גילום מס זה שהיה בתוקף בשלוש השנים האחרונות ושלא הזכר בהוצאה לצרכי מס הכנסה;
 - התשלומים לביטוח לאומי על שכר העבודה בבניה הגיעו ל-18.6% (עד לתקרה של 4,900 ל"י בחודש). כשני שלישם משעור זה, דהיינו כ-12%, הינם ללא תמורה ממשית למעביד ויש לראות אותם איפוא כמס;
 - המסים המוניציפליים על מבני מגורים כוללים את אגרת הרישוי; אגרות ומסי מים, ביוב ותיעול מי גשמים; מס עסקים; מס חניה ועוד.
- מסים אלה הינם שונים מרשות לרשות. אך כרגיל נע שיעורם הכולל של המסים המוניציפליים בין 4.5% ו-5.5% מעלות הבניה, דהיינו, ממוצע של 5.0%.

רביזיה של מערכת המיסוי

בסיכום ניתן לקבוע, כי משקלם של מס העקיפין לסוגיהם (כולל מסים מוניציפליים ומס ערך מוסף) הגיע בסוף 1976 לקרוב ל-40% מהעלות הכוללת של הבניה למגורים. מכאן גובע שהמסים העקיפים הפכו לאחד הגורמים החשובים ביותר לייקור הבניה בישראל. לאור מימצאים אלה יש צורך לבצע רביזיה בכל מערכת המיסוי-העקיף הרובצת על ענף הבניה. בין השאר מחייב הדבר רביזיה במערכת המיסוי על תשומות הקרקע לבניה ועל ההשלכות העתידות להיות לכך לגבי המדיניות הקרקעית בכללותה.

מכל מקום, יש לציין כי השאיפה להתפתחות דמוגרפית וכלכלית סבירה — שקולה במקרה זה כנגד ההכנסות שיש לשלטון המרכזי וכן לשלטון המקומי מהמיסוי העקיף על ענף הבניה.

סיווג ותכנון של שימושי קרקע

(חלק ב', חלק א' פורסם ב"קרקע" מס' 13)

באנציקלופדיה האמריקנית Encyclopedia of Environmental Science הופיעו מספר ערכים המבהירים מושגי יסוד בתחום בעיות הקרקע. בחוברת הקודמת של "קרקע" (מס. 13) הובא תרגום של ערכים הדנים בשיטות של סיווג הקרקע ובתכנון שימושי קרקע; ואילו בחוברת שלפנינו מובאים ערכים המתייחסים למיקום ולתיחום של שימושי הקרקע וכן לחלוקה ולמיפוי לפי "אזורי מחיה".

גנה משפטית מפני הסגות גבול, "נגיסת" חלקים, ומפני מדיניות מיסוי הקונסט שלא בצדק, מגרשים ומשקים חקלאיים. אנו עדים גם לכך, שלמטרות חינוכיות ומדעיות וכן גם למטרות נופש, יש לתת תכופות עדיפות לפארקים ושמורות טבע, בהשוואה לשימושים מתחרים; זאת בהתאם למיקומם של הקרקעות וטיבם באזור הנתון. וכן עדים אנו לתופעות כגון רמיסת צמחים והשחתת הקרקע הנגרמות על-ידי בהמות-משא וכלי-רכב, סחף בשל רוח או מים, רעשים ומיטרדים אחרים.

התחיקה האמריקאית, המגינה על הנוף ה"טבעי בפארקים לאומיים ובאזורים אחרים, מסמנת נקודת מיפנה בהתגבשותה של מדיניות המכירה — בקיום רמות וסוגים שונים של שימושי קרקע, מדיניות שתכליתה לקבל בשעת הצורך החלטות קשות בדבר סולם העדיפויות לשימושים אלה.

למן הדיונים הראשונים בתחיקה זו (בהקשר של הפארק הלאומי בהרי גייר סמוקי) ניתנה, לדוגמה, עדיפות ציבורית גדולה יותר להכללת שטחים חדשים בפארקים, זאת בניגוד לדעתם ורצונם של המשקיעים המקומיים ופקידי הרשות המקורבים אליהם.

בדרך כלל יש לציין כי בישוב הבודד, במחוז וכן גם במדינה, הכרחי לקדם את תכנון

א. המיקום והתיחום של שימושי קרקע

תיחום השימושים לטווח ארוך

המיקום והתיחום של שימושי הקרקע מת-בצעים כרגיל בהתחשב עם הערך הכלכלי השוטף של הקרקע. אך לעומת זאת, אין מבי-אים לרוב בחשבון בעיות ועלויות לטווח ארוך, וכתוצאה מכך נגרמים קשיים ולפעמים אף אסונות כבדים.

אזורי מגורים ומפעלי תעשייה נבנים תכופות במישורים המועדים לשטפונות. הסיבה לכך היא, כי קל וזול יותר לפתח מישור מאשר לפתח אזור הררי. אך אם מביאים בחשבון את הנזקים הנגרמים ע"י שטפון וכן את האמצעים הנדרשים לפיקוח עליו, הרי יתכן כי לטווח ארוך כדאי להשקיע השקעות גדולות דווקא באזורים בעלי אופי הררי. בעיה נוספת מהוות החוות, המשתרעות על שטחים רחבי-ידיים ופוריים המתאימים לעיבוד חקלאי ממוכן, ואשר נאלצים תכופות להפסיק את השימוש המעולה שעשו בקרקע, עקב התפשטות הערים והישובים העירוניים לסוגיהם.

קיימות גם בעיות אחרות בתחום והמיקום של הקרקע. בעלי קרקעות רבים זקוקים לה-

אנשי המינהל מפני סכנות אפשריות או מצביעות על אלטרנטיבות עדיפות, — קולם של עתירי ממון והשפעה ובעלי אינטרסים משוריינים, המעוניינים בקידומה של תוכנית מסוימת — הינו חזק ורעשני יותר ותכופות גם משפיע שההכרעה תהיה לטובתם.

בעיות איכות הסביבה

זיהום אויר, מים ונוף הוא בעיה הנוכה בזמן האחרון לתשומת-לב ציבורית; אך עדיין אין נוקטים אמצעים ראויים לשמם נגד ההתפתחויות השליליות בתחום זה. בעיה בעלת משמעות ציבורית גדלה והולכת היא השאלה כיצד להבטיח כי הצטברות הפסולת והשיירים לסוגיהם לא תפריע לאיכות הסביבה. ברור שניהול יעיל וטיפוח איכות הסביבה מצריך ידע יסודי לגבי כל סוג פסולת ונוקיה והדרכים לסילוקה או לפחוט לנטרלה.

דעת הקהל עסקה רבות, ובצדק, בגידול הכמות של פסולת רדיואקטיבית, שהיא תולדה של ניצול אנרגיה אטומית, ולחקר תאונות ואסונות בתחום זה. האדם המודרני נאלץ לטובתו לשאת בנטל הוצאות הכרוכות בחי-סולם וסילוקם של תוצרי הלואי המזיקים, בהתקנת אמצעי התאמה במקום שאין אפשרות לחסל תוצרים אלה, ובהכנת פעולות לשעת חרום במקרה אסון. המעמסה של הוצאות אלו הוטלה על הממשלות ועל מספרם הגדל והולך של יצרני חמרים גרעיניים ואנרגיה גרעינית.

ב. אזורי מחיה

אזורים נרחבים של כדור הארץ, אשר אקלימם וסוגי אדמתם אחידים כמעט, מאופיינים בו בזמן במידה רבה של אחידות בצורות החיים: זני הצמחים, סוגים של בעלי החיים וכו'. על רקע זה עדים אנו בתקופה האחרונה להתגבשות המושג של "אזורי מחיה".

שימושי הקרקע, ולהבטיח איוון מירבי בין שלוש הקטגוריות הבאות של שטחים ואזורים: (א) שימושי קרקע עירוניים מובהקים (כולל אלה שבפרברים); (ב) שימוש, במידת הצורך לאחר שיקום והידוש, במשאבים טבעיים (קרקעות לחקלאות, מכרות מתצבים וכו'); (ג) הבטחת הפיקוח על נופי טבע וצרכי מים; או לפחות שמירת האופציות לגבי פיקוח זה.

הלחץ על משאבי קרקע

ההתבלות והשחיקה של הפרברים, על המונוטוניות והאפרוריות הכרוכים בהן, הן סימפטומים נוספים — יקרים מאד — של מכלול הבעיות המסובכות העומדות בפני חברה טכנולוגית. הערים הגדולות שצמחו באופן בלתי מבוקר במאה ה-19, מתקשטות אמנם תכופות בחזית של ירק, אך אין הדבר בא אלא כדי להסוות את הכשלון בהתאמת שימושי הקרקע לאופי המוגבל של המשאבים. התפוצצות האוכלוסין בארצות ובאזורים המתועשים הינה אמנם איטית יותר מאשר באזורי תבל אחרים. על אף זאת קיים גם בהם לחץ חזק על משאבי הקרקע לצורך תעשייה, כבישים ראשיים, שדות תעופה, מרכזי מסחר, משטחי אספלט לחניות, רובעי מגורים וכו"ב; וכל זה מבלי להשאיר מרחב לאיוון נאות. מקובל שבמדינה דמוקרטית זכותו של כל אדם, בכפר ובעיר, ללמוד ולהכיר את הברי-רות המשפיעות על חייו, להיוועץ במומחים לגבי התוצאות האפשריות של המתרחש בסביבתו ולהשפיע על החלטות. על אף זאת, גם במקומות שבהם קיימים מנגנונים המייש-מים זכויות אלו מתבצעות פעולות שאין אפשרות להחזירן לקדמותן מבלי שקדמו להן בדיקות מתאימות ומבלי שזוהו תוצאותיהן האפשריות. ואף במקומות שבהם מזהירים אזרחים ש"אכפת להם" את המחוקקים או את

אזורי מריאם

דמיון-מה מבחינה ביולוגית בין אזורים בעלי טמפרטורות דומות. יצויין, כי הצפוניים שבין אזורי המחיה הצפון-אמריקאיים של מריאם (הארקטי-אלפיני, ההדסוני והקנדי) הינם כולם בין-יבשתיים.

שיטת מריאם גורסת גם תת-חלוקה של האזורים המערביים לפי תת-אזורים בעלי לחות גבוהה (לאורך החוף) מחד ויבשים (באיים) מאידך. אזור המחיה הטרופי כולל את השלוחה הדרומית של ארה"ב, השפלה המקסיקנית ומרכז אמריקה.

למרות ששיטת מריאם זכתה בשעתו להדים נרחבים, נעשה בה כיום שימוש מועט בלבד, כיוון שהיא פשטנית וכוללת וריאנטים ביולוגיים מרובים מדי. עם זאת, רבים מהמונחים שהוצעו על-ידו הינם מקובלים כיום, בפרט בספרות הזואו-גיאוגרפית של צפון אמריקה.

תחומי דיס

גישה אחרת לבעיית אזורי המחיה בצפון אמריקה, היא התפיסה של "מחוזות ביולוגיים" שפותחה ע"י לר. דיס. לפי תפיסה זו, כל מחוז מכסה אזור גיאוגרפי נרחב ורצוף ומדאופיין ע"י מאורע אקולוגי חשוב, אחד לפחות, הקורה בו והשונה מאלה של מחוזות סמוכים. לגבי כל מחוז ביולוגי מסוג זה נערכה תת-חלוקה למיתחמים ביולוגיים, שאף הם אזורים רצופים, אך קטנים יותר ומובדלים ע"י שוני אקולוגי בעל חשיבות פחותה מזו המאפיינת את המחוזות.

חגורות חיים, או תת-חלוקות אנכיות, כלולות אף הן בתוך המחוזות הביולוגיים. הן אינן בהכרח רצופות, אבל מופיעות בדרך כלל על הרים מרוחקים מאוד במחוז, מקומות שבהם התנאים האקולוגיים מתאימים.

הגבולות בין המחוזות הביולוגיים שנקבעו על יסוד מאפיינים הכוללים צמחים ובעלי חיים כאחד. אלא שהמידע בפועל לגבי מאפיינים אלה, במיוחד במה שנוגע לבעלי החי,

החלוקה ל"אזורי מחיה" הוצעה בשעתו ע"י מספר חוקרים כגון א. הומבולדט, א. פ. ד'קאנדול ואחרים; וזאת תוך שימת דגש על סוגי הצומח השונים. בתחילת המאה הנוכחית יישם ס. הארט מריאם, בשעתו ראש המחקר הביולוגי של ארצות הברית, את החלוקה לאזורי מחיה, תוך התבססות על חגורות אקלים רחבות סביב היבשת הצפון-אמריקאית, וכן תוך התאמה למקומות מחיה של קבוצות חיות אמריקאיות עיקריות.

האבחנה בין אזורי מריאם המאופיינים בסוגים מוגדרים של הצמחיה והחי — נקבעה קודם כל בהתאם לטמפרטורה, כשהלחות והמשתנים האחרים נחשבו כמשניים בחשיבותם. הדבר נעשה תוך הקפדה כי לכל אחד מאזורי המחיה יותאם במידה רבה סוג צמחיה עיקרי. יצויין, כי מחקר של מריאם היווה נקודת מפנה חשובה במחקר הביאוקלימטולוגיה של צפון אמריקה. בין היתר הצביע חוקר זה, על יסוד בדיקה לגבי האזור ההררי סן-פרנציסקו אריונה, את חשיבות הטמפרטורה כגורם להתהוות תחומים ביאולוגיים בהרים. איזוטריות מבוססות על סכומי הטמפרטורות האפקטיביות מזה והתפלגויות החי והצומח מזה, שימשו בסיס לחוק ראשון של מריאם, הקובע כי תפוצת חיות וצמחים בכיוון דרום — מצטמצמת בהתאם לסכום הטמפרטורות החיוביות בתקופת הצמיחה והגידול. ואילו חוק שני של אותו חוקר קבע, כי תפוצת הצמחים ובעלי החי בכיוון לדרום מוגבלת ע"י הטמפרטורה הממוצעת בשבועות החמים ביותר של הקיץ.

המערכת של מריאם מדגישה את הדמיון של החי והצומח באזור הארקטי והלפיני מזה והאזוריים הבורליים והמונטאניים מזה. כן מושתתת מערכת זו על העובדה, כי לאזורי רוחב גיאוגרפיים יש מקבילים, מבחינת אקלים, בקווי גובה על מדרונות הרים, וכי קיים

**זיהום אויר, מים ונוף הוא בעיה הזוכה בזמן האחרון לתשומת-לב ציבורית, אך עדיין אין נוקטים אמצעים ראויים לשמם נגד ההתפת-
חויות השליליות בתחום זה • •**

בעיה בעלת משמעות ציבורית גדלה והולכת היא השאלה כיצד להבטיח כי הצטברות הפסולת והשיירים לסוגיהם לא תפריע לאיכות הסביבה •

ע"י סיכום כל ממוצעי הטמפרטורות החדשיים ב- 0°C , כאשר חורף עם טמפרטורות שליליות נחשבים כ- 0°C עד לכ- 30°C , וחלוקת הסכום ב-12.

המשקעים מחושבים כממוצע המשקעים השנתי במילימטרים, ואילו גורם הלחות מחוץ שב ע"י חילוק הממוצע של ההתאיידות השנתית הפוטנציאלית בממוצע המשקעים השנתי במילימטרים.

בשיטה של הולדריג' מופיעים בשילובים מיוחדים בעלי קווי-היכר ברורים המאפיינים של צמחיה, בעלי חיים, אקלים, פיזיוגרפיה, גאולוגיה וכיו"ב.

שיטת הולדריג' יושמה בהצלחה לא-מבוטת לת במיפוי אזורי מחיה, בראש וראשונה באזורים הטרופיים של יבשת אמריקה. שמות אזורי המחיה האלה לקוחים מהצמחיה השלטת בכל אחד מסוגי האקלים, ומניחים כי בכל אזור שונים גם בעלי החיים.

היה מועט למדי.

שיטת דייס מכירה ב-29 מחוזות ביולוגיים בצפון אמריקה. הצפוניים ביותר מביניהם (האסקימואי וההדסוני) הם בין-יבשתיים, ומייצגים חגורות אקלימיות רחבות בקווי רוחב גבוהים. המחוזות הביולוגיים במזרח ארה"ב (קנדי, קארוליני ואסטרוריפאריני) שונים הן בטמפרטורות קווי רוחב והן בפיוזוגרפיה, בעוד שקביעת גבולות המחוזות בשאר צפון אמריקה מושפעת מאוד מפיזיוגרפיה.

תחומי הולדריג'

שיטה נוספת לקביעת אזורי מחיה, המאופיינים בגבולות מוגדרים יותר, היא זו של לר. הולדריג'. אזורי מחיה אלה מוגדרים בעזרת האפקטים של שלושה מדדי אקלים רבי משקל: טמפרטורה שנתית ממוצעת, משקעים ולחות. ממוצע הטמפרטורות השנתי מחושב



מסי ההשבחה בישראל

בשולי המחקר של ד"ר ר. אלתרמן

בציבור, ולאחר שבוטל הוצעו והונהגו שיעור רים שונים נמוכים יותר של מסי-השבחה. לפי חוק חדש שאושר לאחרונה, מגיע מכסי-מום של שיעורי מס ההשבחה ל-80%, אך השיעור בפועל הוא נמוך יותר עקב הענקתם של הקלות ופטורים שונים.

ביסוד המדיניות של מסי-השבחה, הנהוגה בארצות תבל שונות, הונחו שני סוגים עיקריים של יעדים וקריטריונים:

(א) יעדים תכנוניים. מטרתם של מסי-השבחה היא לסייע בהשגתם של יעדים כגון הכוונת הפיתוח לאפיקים וכן לאזורים ואתרים מסויימים, השגתן של מטרות כגון רצויות, עידוד אחזקה נאו-תה וניירות, הכוונת המועדים לביצוע היתוכניות וכו'.

(ב) יעדים פיסקליים. כאן המטרה היא להבטיח לרשות המקומית (או רשות ציבורית אחרת) הכנסות כספיות שמקורן בעליית ערך נכסי המקרקעין הנמצאים בתחומה של אותה רשות. מטרה אפשרית אחרת היא ריסון תופעות כגון התעשרות יתירה של חלק מבעלי המקרקעין, עיסקות ספקולטיביות בתחום מקרקעין וכו'. יעדים אלה עשויים להיות משלימים באופיים. אך יש מקרים שבהם היעדים מהסוג האחד נוגדים את היעדים מהסוג האחר, ויש

מטעם "המרכז למחקרים אורכניים ואזוי" ריים" שליד הטכניון בחיפה הופיע בזמן האחרון סקר, פרי עטה של הגב' רחל אלתרמן, בנושא "המדיניות של מסי השבחה לאור היעדים החברתיים". הסקר מהווה תרומה לספרות המקצועית הישראלית העוסקת בבעיות קרקע ופיתוח עירוני, אשר, כידוע, עריון אינה עשירה וענפה במידה הראויה. חשיבות מרובה נודעת, בין השאר, להשוואות המאלפות בין מסי ההשבחה בישראל לבין אלה שבארצות חוץ (ובמיוחד אנגליה) המוכאות בסקר זה.

יעדים תכנוניים ופיסקליים

הכל יודעים שפעולות התכנון של הרשויות הממלכתיות והמקומיות, וכן העבודות הציבוריות המבוצעות ע"י הרשויות האלו, מביאות לעליה בערכם של נכסי מקרקעין. מטרתם של מסי-השבחה היא להעביר לידי הרשות הציבורית חלק מתוספת הערך הזאת.

מסי-ההשבחה הינם נפוצים למדי כמעט בכל אזורי תבל. הדברים אף הגיעו לידי כך, שבשנת 1947 הוצע באנגליה חוק המנהיג מסי-השבחה בשיעור 100%, דבר שפירושו היה הלאמת התוספת בערך מקרקעין שמקורה בפעולות התכנון והעבודות הציבוריות המבוצעות ע"י הרשויות הממלכתיות השונות. חוק זה בוטל בגלל ההתנגדות הקשה שעורר

לנקוט אמצעים כדי למנוע סתירות וניגודים כאלה.

מסי ההשבחה בישראל

כבסיס עיקרי לגביית מסי השבחה בישראל משמש סעיף מס. 32 "בפקודת תכנון ערים" (Town planning Ordinance) משנת 1936, אשר הונהגה ע"י ממשלת המנדט הבריטית. סעיף זה נשאר בתוקף גם לאחר ש"חוק התכנון והבניה" משנת 1965 החליף את רוב סעיפיה של פקודת תכנון הערים. בהתאם לאותו סעיף נקבעו מסי-השבחה בשיעור 50%.

יש לציין כי בתקופת המנדט הבריטי לא הופעלו למעשה התקנות לגבי מסי-השבחה, והן נשארו על הנייר, אך במרוצת השנים מאז הקמת המדינה נשתנה המצב ומסי-ההשבחה הפכו למקור הכנסות רציני של הרשויות המקומיות. ניתן כאן להצביע על העובדה המעניינת, כי בתקופה שבין 1968 ו-1973 גבתה עיריית בת-ים סכום ניכר למדי של 14 מיליון ל"י בתורת מסי השבחה. זאת היא למעשה הסיבה לכך שבתקופה האחרונה קיימת בישראל התעניינות לא-מעטה בתחיקה הנוגעת למסי-השבחה, ואף נשקלת הצעת חוק חדשה בבעיה זו.

בעיות וקשיים בתחיקה הקיימת

מחברת הסקר, הגב' ר. אלתרמן, מצביעה בהקשר זה על כמה וכמה בעיות המתייחסות לתקנות הקיימות לגבי מסי ההשבחה.

(א) שיעור המס. בתחיקה הישראלית צויין שיעור אפשרי אחד בלבד של מס ההשבחה, דהיינו 50%. אין בה, לדוגמה, כל נסיון לקבוע הבדלים מסויימים בשיעור המס על בסיס פרוגרסיבי, וכן לא נעשה בה נסיון רציני להביא בחשבון את ההוצאות שבהן נושא בעל

הנכס וכן המאמצים שהושקעו על-ידו בהשבת הנכס.

לשם השוואה ניתן לציין, כי בחוק שנתקבל לאחרונה באנגליה נקבעו שלוש דרכים לחישוב מסי-ההשבחה כשבעל הנכס רשאי לבחור מביניהן את הדרך הנוחה לו ביותר. כן מביא החוק בחשבון את ההשקעות שבוצעו ע"י הבעלים בהשבחת הנכס ושיפורו, וגוסף לכך הנחה של 10% מעל לערך הקודם על חשבון ההוצאות וההפרעות הכרוכות במעבר לשימוש החדש בנכס. ועוד, החוק האנגלי קובע תקרת מס בגובה של 80%, אך יש בו דירוג של ש - עור המס על בסיס פרוגרסיבי, וכן נקבע בו פטור ממס במקרה שהערך אינו עולה על 10 אלפים ליש"ט. התוצאה היא, שהשיעור האפקטיבי של המס באנגליה נופל בהרבה מהתקרה של 80%.

המסקנה היא, כי בהשוואה למה שנהוג באנגליה החוק הישראלי הוא פחות גמיש. יתירה מו, השיעור האפקטיבי הממוצע של המס בישראל הינו גבוה בהרבה מאשר באנגליה. וזהו למעשה הטעם לכך, שרשויות מקומיות בישראל מנסות לגבות את המס על בסיס נמוך וגמיש יותר, כשנסיונות אלה נתקלים בהסתייגויות חוזרות ונשנות מצד מבקר המדינה.

(ב) הנסיבות המצדיקות גביית המס. בבעיה זו קיימת אי-בהירות מסויימת בחוק הנהוג בישראל והקובע שיש לגבות את המס במקום שבו ערך הקרקע עלה כתוצאה מעריכתה או ביצועה של תוכנית. כאן יכולה להתעורר הבעיה: האם יש לגבות אם המס עם אישורה של תוכנית בניה או שיש לגבותו עם השלמת הביצוע של התוכנית? המושג של "ביצוע" גם הוא אינו די בהיר, מתעוררת גם השאלה אם שינוי בתוכנית מצדיק גביה של מס-השבחה. ידוע כי רשויות מקומיות רבות גבו את המס בהזדמנות של שינויים בתוכנית, מעשה שמבקר המדינה מתח עליו ביקורת.

לעומת זאת, יש הגורסים כי אין לקשור את גביית המס לעלויות התכנון והביצוע. בהשקפה זו דוגל השופט ברנזון, וגם מחברת הסקר מביעה את תמיכתה באותה השקפה.

(ה) הרשות הנהנית מהכנסות המס. התחיקה הישראלית אינה מותירה כל ספקות ביחס לכך שהרשות המקומית היא הנהנית מההכנסות שמקורן במסי ההשבחה; וכפי שצויין כבר לעיל, מס זה מהווה כיום מקור הכנסה נכבד למדי בתקציביהן של רשויות מקומיות רבות בישראל.

לעובדה זו יש צדדים שליליים לא-מעטים; שכן היא יוצרת לגבי הרשויות המקומיות פיתוי לאשר בקלות יתירה שינויים בתוכניות בניה והגדלות של אחוזי הבניה, על מנת לזכות בדרך זו להכנסות ניכרות ממס השבחה. והתוצאה מכל אלה היא עידוד לצפיפויות בינוי גבוהות, וכמו כן עידוד המעבר לשימושי קרקע מכניסים יותר (כגון המעבר ממגורים או תעשיה למסחר ושירותים).

בהקשר זה מן הראוי לציין כי בצרפת, למשל, המגמה שונה לחלוטין מאשר בישראל. בארץ זו מטילים את השיעור הגבוה ביותר של מס-השבחה, דהיינו 90%, דוקא על צפיפויות הבינוי הגבוהות ביותר. וכתוצאה מכך משמשים מס-ההשבחה כמכשיר לריסון הע-ליה בצפיפות הבינוי.

מחברת הסקר מעלה בהקשר זה את הטיעון, כי ניתן להתגבר על ליקוי זה אם מס-ההש-בחה ייגבו ע"י רשות ארצית מרכזית. ואת כספי הקרן הכספית שתיווצר בדרך זו ניתן יהיה לחלק לפי מפתח מסויים בין הרשויות השונות. זאת היא למעשה הפרוצדורה הנהוגה כיום בתחום מס-ההשבחה לפי מפתח מסויים בין הרשויות השונות. זאת היא למעשה ה-פרוצדורה הנהוגה כיום בתחום מס-ההשבחה במספר ניכר של ארצות תבל.

(ו) היעדר נמישות בתקנות המס. מחברת

גם כאן רצוי להזכיר, לשם השוואה, את החוק האנגלי הקובע בצורה ברורה כי יש לחשב את מס-ההשבחה עם הענקתו של רשיון פיתוח ספציפי לבעל הנכס או לבונה.

(ג) מועד הגביה. שאלה נוספת מתייחסת למועד שבו יש לגבות את מס ההשבחה. כיום קובע החוק כי יש לגבות את המס תוך תקופה של שנתיים, וזאת מבלי להתחשב בכך אם אמנם השיג בעל הנכס תוספת ערך ממשית. ניסוח זה פגע לא-אחת קשה באזרחים, כגון משפחה מעוטת-אמצעים או זוג זקנים. מש-פחות מסוג זה נאלצו לשלם מס השבחה גבוה, כיוון שהן "בנהנו" כביכול מתוכנית אשר הג-דילה את צפיפויות הבניה, וזאת למרות של-מעשה לא היתה להם תועלת ממשית מתוכנית זו.

גם כאן מהראוי להקדיש תשומת לב לבנה-ים המקובלים באנגליה. החוק שאושר לאח-רונה באנגליה קובע, כי על בעלי הנכס לשלם את המס רק לאחר שהיתה להם טובת הנאה כספית מעליית ערך הנכס כתוצאה ממכירתו, פיתוחו או קבלת פיצויים עליו.

לאור בעיות אלו, אין זה מפתיע שהרשויות המקומיות נרתעו תכופות מגביית המס בהתאם להוראות המדוייקות של החוק והעדיפו לעומת זאת לבצע את הגביה בהזדמנות של הענקת רשיון בניה או של מכירה.

(ד) הזיקה להוצאות התכנון והביצוע. בעיה השנויה במחלוקת היא באיזו מידה קיימת זיקה בין עלות הכנתו וביצועו של תוכניות והפיתוח לבין ההכנסה ממס-ההשבחה על תוספת הערך שמקורה בתוכניות אלו. יש ה-טוענים, כי קיימת בתחום זה זיקה מוחלטת, והם מסיקים מכך כי במקום שאין עלויות תכנון וביצוע אין גם הצדקה להטלת המס. הם אף גורסים, כי אם ההכנסות מהמס גבוהות יותר מעלויות התכנון והביצוע, יש להתזיר את היתרה לבעלי הנכסים. זאת היא, לדוגמה, גישתו של השופט מ. שמגר.

הרשות לפצות את האזרח על ירידה בערך נכסיו כתוצאה מתכנון ציבורי.

הצעת החוק החדשה

מחברת הסקר מקדישה גם דיון קצר להצעת חוק חדשה בבעיית מס־ההשבחה, שהובאה לאחרונה לפני משרד הפנים. מתברר, כי בהצעת חוק זה מצויים אמנם שינויים ושיפורים חשובים, אך בו בזמן יש בה מספר ליקוטים רציניים. ראשית, בהצעה נקבע שיעור מס השבחה של 80%, וזהו שיעור גבוה יותר על המידה, שאין בו משום תמריץ מספיק לפיתוח. בהקשר זה ניתן לציין, כי הנסיון שנעשה באנגליה להנהיג שיעור מס השבחה בגובה 80%, נכשל לחלוטין. שנית, החוק המוצע — בדומה לחוק הקיים כיום — אינו די גמיש. הוא קובע שיעור מס אחיד, מבלי להביא בחשבון הנחות, הקלות ופטורים. ועוד, בהתאם לחוק המוצע תימסר גם בעתיד גבייתו של המס לרשות המקומית, על ההשלכות השליליות הנובעות לכך.

נכון, אמנם, שבחוק המוצע נכללים גם שינויים לא־מעטים בעלי אופי חיובי. כך, למשל, קובע החוק המוצע, כי בעל הנכס ישלם מס־השבחה רק לאחר שהוא מימש את תוספת הערך ע"י מכירת הנכס, קבלת רשיון בניה או הפעלת השימוש המאושר החדש בנכס. זהו שינוי חשוב שיש בו כדי למנוע קיפוח של האזרח. החוק המוצע גם מחסל אי־בהירויות לגבי הנסיבות להטלת המס, והוא קובע, לדוגמה, כי המס יוטל עם אישורה של תוכנית הבינוי ותייחס לקרקע הכלולה בתוכנית.

אולם, על אף שיפורים אלה יש לקבוע, כי החוק המוצע בכללותו אינו יכול להיחשב כמשביע רצון ויש לבדוק מחדש ולערך בו רביזיה יסודית כטרם יאושר ויופעל הלכה למעשה.

הסקר מציינת, כי בארצות תבל רבות נהוגה מידה מרובה של גמישות בהפעלתם של מס־ההשבחה. התחיקה מעניקה, קודם כל, למוסדות המתאימים מידה רבה של יד חופשית בהפעלת המס. יתירה מזו, התחיקה מביאה בחשבון דיפרנציאציה בשיעורי המס וכן היא קבעה מערכת של הקלות ופטורים. כתוצאה מכך משמש המס מכשיר להשגתם של יעדים תכנוניים חשובים. ע"י מערכת הקלות ופטורים ניתן, לדוגמה, לעודד צפיפויות בנייה רצויות וכן לסייע בקידום התעשייה והמסחר בעיר. מלבד זה, ערים מרוחקות יכולות למשוך אגפים והשקעות־הון ע"י קביעת שיעורים נמוכים במיוחד של מס השבחה.

שונה, לעומת זאת, המצב בישראל, שבה מס־ההשבחה לוקה בהיעדר גמישות ומידה רבה של נוקשות. שכן החוק קובע מס השבחה בשיעור אחיד של 50%; וזאת ללא כל פטורים והקלות וכן ללא כל דיפרנציאציה.

ז) בעיית הפיצויים. רבים טוענים, כי בעוד שמוצדק לגבות מס־השבחה במקרים שבהם התכנון הציבורי מביא לעליה בערכם של נכסי מקרקעין, הרי בו בזמן מוצדק לשלם לאזרח פיצויים במקרה שבו התכנון הציבורי הביא לירידה בערך נכסיו. ירידה כזאת בערך הנכס־סים עלולה להיגרם כתוצאה מתוכניות בניין־ערים המנמיכות באזורים מסויימים את צפיפות הבינוי וכן בשל התוכניות המאפשרות בניה של כביש ראשי או בנייה תעשייה בתוך אזורי מגורים או בקרבתם הישירה.

מתברר, כי בבעיה זו של מתן פיצויים — החוק הישראלי אינו יכול להיחשב כמשביע רצון. אמנם, החוק מרשה לרשות הציבורית להעניק פיצויים, לפי שיקול דעתה, במקרה קיפוח בולט של האזרח או הגבלות בלתי־סבירות, אך אין בחוק הוראה המחייבת את

שימושי הקרקע החקלאיים בנגב הצפוני

השטח המעובד בממוצע לנחלה מגיע בקיבוצים ל-123.6 דונם; מזה 43.8 דונם קרקע שלחין ו-79.8 דונם קרקע בעל • •
במושבים מגיע השטח המעובד בממוצע לנחלה ל-116.9 דונם; מזה 46.2 דונם קרקע ושלחין ו-70.7 דונם קרקע בעל • •

הסקר בנרשא "סקר החזקה ושימוש – הנגב הצפוני", אשר הופיע לאחרונה מטעם מינהל מקרקעי ישראל*, מהווה תרומה נכבדה לחקר שימושי הקרקע החקלאיים בישראל. הסקר כולל ממצאים מאלפים על שימושי הקרקע במועצות האזוריות של הנגב הצפוני (אשכול, בני שמעון, מרחבים, עזתה ושערי-הנגב); ויש בו כדי לסייע בניבוש היסודות התכנוניים של האזור, קביעת משכצות קבע לישובים המצויים בו, וכן התוויית אופציות לכיצוע תוכניות התיישבותיות בעתיד.

השטח הכולל והשטח המעובד

חמש המועצות האזוריות שלעיל משתרעות על שטח כולל של 1,953.2 אלף דונמים. מתוך שטח זה 891.1 אלף דונם הם קרקע חקלאית מעובדת. מסתבר, אפוא, כי העיבוד החקלאי מקיף 45.6% מכלל הקרקעות הכלולות במועצות האזוריות של הנגב הצפוני. יש לציין, כי מבחינת משקלה של הקרקע החקלאית המעובדת, קיימים הבדלים בולטים בין המועצות האזוריות השונות. על כן יכולים ללמד נתוני לוח 1 שלהלן:

לוח 1:

השטח הכולל והשטח המעובד בנגב הצפוני, 1977 (אלפי דונמים)

מועצה אזורית	השטח הכולל	שטח מעובד	השטח המעובד באחוזים מכלל השטח (%)
אשכול	779.7	258.9	33.2
בני שמעון	431.7	143.6	33.3
מרחבים	430.7	256.5	59.6
עזתה	127.1	109.6	86.2
שער הנגב	184.0	122.4	66.5
סה"כ	1,953.2	891.0	45.6

* סקר החזקה ושימוש – הנגב הצפוני (סיכומים). מינהל מקרקעי ישראל, הצוות הארצי להכנתם לרישום של האזורים הכפריים ומחוז הדרום. יוני 1977.

מתברר, כי במועצה האזורית עזתה מקיפים שטחי העיבוד החקלאי 86% מהשטח הכולל. אך במועצות מרחבים ושער הנגב חלקו של השטח המעובד הינו נמוך יותר ומגיע ל-60% עד 70%. ואילו במועצות אשכול ובני-שמעון שטחי העיבוד החקלאי קטנים יחסית הרבה יותר, והם מקיפים 33% בלבד מהשטח הכולל. אין ספק, כי הרחבתו של השטח החקלאי המעובד כרוכה בקשיים רבים, אשר אחד הבולטים ביניהם הוא המחסור במים לצורך השקאה. עם זאת, ברור כי ישראל רחוקה עדיין ממיצוי הפוטנציאל החקלאי וההתיישבותי הגלום בנגב הצפוני.

שטחי העיבוד בקיבוצים

ממימצאי הסקר מתברר, כי מבין הצורות השונות של התיישבות כפרית בנגב הצפוני, ההתיישבות הקיבוצית היא רבת המשקל ביותר מבחינת היקף השטח החקלאי המעובד. בתאריך הסקר נמצאו באזור 30 ישובים קיבוציים. מספר הנחלות החקלאיות (המתוכננות) הגיע ביישובים אלה ל-3,560, ואילו השטח המעובד אשר עמד לרשותם הגיע ל-440.1 אלף דונם. התפלגותו של שטח מעובד זה (בהשקיה ושלא-בהשקיה), לפי המועצות האזוריות, מתוארת בלוח הבא:

לוח 2 :

התפלגות השטח המעובד של קיבוצי הנגב הצפוני לפי המועצות האזוריות וצורות העיבוד, 1977

המועצה האזורית	מספר נחלות מתוכננות	שטח מעובד (דונמים)	שלחין בעל	סה"כ
אשכול	1,300	66,168	131,130	197,298
בני שמעון	720	25,686	76,939	102,625
מרחבים	120	6,273	11,881	18,154
עזתה	240	9,798	8,188	17,986
שער-הנגב	1,180	47,908	56,121	104,029
סה"כ	3,560	155,833	284,259	440,092

בולטת העובדה כי מתוך הקרקע המעובדת שבידי הקיבוצים בנגב הצפוני, קרוב ל-92% מتركוזים במועצות האזוריות אשכול, בני שמעון ושער הנגב. ולעומת זאת, במועצות מרחבים ועזתה חלקם של הקיבוצים הינו דל יחסית. יצויין גם, כי מתוך שטח הקרקע הכולל שבידי הקיבוצים 35.4% הם קרקע שלחין, בעוד שחלקה של קרקע בעל הוא 64.6%. גבוה במיוחד הוא חלקן של קרקעות השלחין במועצה האזורית שער-הנגב, המסתכמות בכדי 46.1%. לעומת זאת, במועצה אשכול חלקה של קרקע השלחין הוא 33.5%, ובמועצה בני-שמעון 23.4% בלבד.

שטחי העיבוד במושבים

בשטחי העיבוד החקלאי של הנגב הצפוני תופסים מקום נכבד גם המושבים, אם כי חלקם נופל מזה של הקיבוצים. באזור מתקיימים 37 מושבים, אשר המספר המתוכנן של

חלקות מגיע בהם ל-2,771. ההיקף הכולל של השטחים המעובדים ע"י מושבי הנגב הצפוני הוא 323.9 אלף דונמים. שטחים אלה מתחלקים כדלהלן:

(א) שטחים המוחזקים ומעובדים בנפרד ע"י הנחלות כמושבים השונים. ההיקף כולל של שטחים אלה הוא 183.3 אלף דונם;

(ב) שטחים בהיקף כולל של 140.6 אלף דונם, המוחזקים ומעובדים במשותף על-ידי שלושים וארבעה מושבים בנגב הצפוני. העיבוד מתבצע ע"י "אגודת מושבי הנגב", וההכנסות מתחלקות בהתאם למספר היחידות המאוכלסות בפועל בכל מושב וכן בהתחשב בגודל שטח הקרקע המוחזק באופן ישיר למושב ע"י מינהל מקרקעי ישראל. להלן התפלגות השטחים המעובדים של המושבים לפי המועצות האזוריות וצורת העיבוד:

לוח 3:

התפלגות השטח המעובד של מושבי הנגב הצפוני לפי המועצות האזוריות וצורת העיבוד, 1977

סה"כ	שלהין בעל	שטח מעובד (בדונמים)	מספר נחלות מתוכננות	המועצה האזורית
39,365	19,202	20,163	416	אשכול
13,807	1,628	12,179	273	בני שמעון
70,012	20,129	49,883	1,167	מרחבים
74,794	18,989	36,816	837	עזתה
4,261	—	4,261	78	שער הנגב
182,239	59,948	123,302	2,771	סה"כ שטחים מעובדים במשותף
140,647	135,912	4,735		ע"י אגודת מושבי הנגב
342,886	195,860	128,037	2,771	סה"כ כולל

הקרקעות המוחזקות באופן ישיר בידי המושבים, מתרכזות איפוא במועצות האזוריות מרחבים, עזתה ואשכול. לעומת זאת, במועצות שער הנגב ובני שמעון חלקם של המושבים מועט יחסית. כן ניתן לציין, כי מתוך הקרקע המעובדת על-ידי המושבים 39.5% הם קרקע שלחין ו-60.5% קרקע בעל.

מסקנות מעניינות מתקבלות אם משווים את שטח הקרקע המעובדת במוצע לנחלה. הוא מגיע בקיבוצים ל-123.6 דונם; מזה 43.8 דונם קרקע שלחין ו-79.8 דונם קרקע בעל. ואילו במושבים מגיע השטח המעובד במוצע לנחלה ל-116.9 דונם; מזה 46.2 דונם קרקע ושלחין ו-70.7 דונם קרקע בעל. מתברר כי מנקודת הראות של משאבי קרקע ומים, אשר הוקצו למושבים על-ידי מוסדות המיישבים, אין למעשה כל הבדל בין הקיבוצים ובין המושבים.

הבדלים בגודל הנחלה בין הישובים השונים

בידוע הוא כי הנחלות בישוב שיתופי נתון הינן שוות בגודלן. עם זאת מתברר מנתוני הסקר, כי בנגב הצפוני בולטים הבדלים גדולים יחסית בין הישובים השונים מבחינת היקף השטח המעובד (וכן גם שטח השלחין) לנחלה.

התופעה של אי-שוויון בגודל השטח המעובד לנחלה בישובים השונים באה לביטוייה בנתונים הבאים:

לוח 4 :

התפלגות הנחלות בישובי הנגב הצפוני לפי גודל השטח המעובד לנחלה, 1977 (באחוזים)

מושבים *	קיבוצים	קבוצת גודל (דונמים לנחלה)	
		30 — 40	40 — 50
8.2	—	40 — 30	—
16.2	—	50 — 40	—
27.0	3.4	60 — 50	—
10.6	—	70 — 60	—
8.2	10.0	80 — 70	—
16.2	23.4	100 — 80	—
10.8	19.9	120 — 100	—
2.8	10.0	150 — 120	—
—	26.5	200 — 150	—
—	6.7	200 ויותר	—
100.0	100.0	סה"כ	

* אינו כולל שטחי העיבוד המשותף

מתברר, כי ל-36.8% מכלל הנחלות בקיבוצים היה שטח מעובד בהיקף שבין 50 ו-100 דונם. ואילו מצד שני, ב-26.5% מהנחלות היה השטח המעובד בהיקף שבין 150 ו-200 דונם, ובי-6.7% בהיקף 200 דונם ויותר.

בולט אף יותר היה אי-השוויון במושבים: ל-24.4% מהנחלות היה שטח (מעובד) שבין 30 ו-50 דונם, ואילו ל-13.6% מהנחלות היה שטח שבין 100 ו-150 דונם.

באשר להיקף שטח השלחין לנחלה, ההבדלים בין הישובים השונים באים להשתקפות בנתונים הבאים:

לוח 5 :

התפלגות הנחלות בישובי הנגב הצפוני לפי גודל שטח השלחין
לנחלה, 1977 (באחוזים)

קבוצות גודל (דונמים לנחלה)	קיבוצים	מושבים *
10 — 20	—	2.7
20 — 30	16.8	—
30 — 40	23.2	28.6
40 — 50	26.6	39.1
50 — 60	16.8	24.2
60 — 70	13.3	5.4
70 — 80	3.3	—
סה"כ	100.0	100.0

(*) אינו כולל שטחי העיבוד המשותף.

נתוני הלוח שלעיל מראים כי ל-16.8% מהנחלות בקיבוצים יש שטח מושקע עד 30 דונם לנחלה, ומצד שני 16.6% מהנחלות מתברכות בשטח שלחין של 60 עד 80 דונם. וגם למושבים אופיינית מידה לא-מעטה של חוסר שוויון בחלוקת שטחי השלחין. התופעה של אי-שוויון בחלוקת השטחים החקלאיים בין הישובים השונים, אשר צוינו לעיל, הן תולדה של נסיבות היסטוריות, ועל כך מעירים מחברי הסקר את הדברים הבאים: "חלוקת הקרקע בין המעבדים השונים איננה פרי תכנון מפורט, אלא תוצאה של עובדות שנוצרו משנות החמישים המוקדמות ואילך. על אף העובדה כי במשך שלושים השנים האחרונות חלו תמורות גדולות בחקלאות האזור, והמשקים שבו הינם כיום ברובם משקים חקלאיים מפותחים ומשגשגים, לא חלו — פרט להתאמות קטנות — תמורות רציניות בחלוקת הקרקע בין ישובי האזור. הסיכום המרוכז המוגש בזה מצביע בעליל על כך, כי חלוקת הקרקעות באזור אינה מבוססת דיה וכי לא קיימים כללים ברורים לפיהם מוחזקים הקרקעות בפועל ע"י הישובים".

על רקע האמור לעיל מעלים עורכי הסקר את ההצעה הבאה: "הגיע הזמן לדעתנו, לריון מעמיק ורציני בכל הנוגע למכסות הקרקע לישובי הנגב הצפוני וזאת תוך התחשבות בגורמים החיוניים של ישובי האזור ומבלי להתעלם מהעובדה כי המדינה עשויה להזקק לשטחי קרקע באזור למטרות ההתיישבות ואחרות בעתיד".

הקרקע החקלאית - מאפיינים ושימושים עיקריים לקראת מפקד החקלאות העולמי

היחידה החקלאית יכולה להיות מופעלת ע"י גורמים שונים: ע"י אדם אחד, ע"י משפחה, ע"י שותפות, ע"י מנהל של גוף מסויים (חברה, קולקטיב, קואופרטיב, ארגון דתי, רשות ממלכתית וכו'), או ע"י שבט, בית אב וכיו"ב. יצויין, כי אם מספר משקים חקלאיים נמצאים באותה בעלות, אך הם מופעלים ע"י אנשים או גופים שונים, הם נחשבים כיחידות חקלאיות נפרדות. כן יש להדגיש כי אם קולקטיב, קואופרטיב, ארגון דתי או גוף אחר מקצה לחבריו משקים חקלאיים, הנמצאים בניהולם ומעובדים על אחריותם הטכנית והכלכלית, הרי גם אלה נחשבים כיחידות חקלאיות נפרדות.

מצד שני, אדמת מרעה הנמצאת בשימוש של עדה כפרית שלמה אינה נחשבת כיחידה חקלאית ואינה כלולה במפקד החקלאות. כן אין מונים בין היחידות החקלאיות מפעלי שירות חקלאיים (כגון תחנות ומוסכים לציד), מפעלים ליערנות או חוות גידול סוסי מרוץ, בריכות דגים ועוד.

גודל היחידות ושטחן

מבחינה מופשטת רצוי כי המיפקד יכלול את כל היחידות החקלאיות בארץ נתונה, מבלי שים לב לגודלן. אולם, לאור שיקולים מעשיים הכרחי, כרגיל, לכלול במיפקד רק אותן יחידות

הארגון למזון וחקלאות שליד האו"ם (F.A.O.) פירסם בזמן האחרון תדריך מקיף לקראת מפקד החקלאות העולמי, העומד להי" ערך בארצות תבל בשנת 1980. החומר הכולל בתדריך זה עשוי לתרום להבהרתם של מספר מושגים יסודיים בתחום הקרקע החקלאית ושימושי הקרקע החקלאיים. אנו מביאים להלן בצורה תמציתית כמה חלקים ממנו.

1. היחידה החקלאית

הגדרת "היחידה החקלאית"

כמסגרת עיקרית לריכוז נתונים על ענף החקלאות (ובתוך זה על הקרקע החקלאית), תשמש במפקד המתוכנן ה"יחידה החקלאית" (holding). היחידה החקלאית מוגדרת כיחידה טכנו-כלכלית הכוללת קרקע ואיבונטר חי לצורך ייצור חקלאי והמופעלת ע"י הנהלה נפרדת. המדובר בהנהלה של אדם אחד או של מספר אנשים, בלי שים לב לאופי ההחזקה והבעלות על היחידה, הצורה המשפטית שלה, הגודל והמיקום. יש לציין, כי היחידה החקלאית מורכבת לפעמים ממספר חלקות-משנה הממוקמות באזורים שונים, אלא שחלקות-משנה אלו מהוות כולן חלק אינטגרלי של אותה יחידה טכנו-כלכלית.

(כגון 30 שנה) ע"י המחזיק בה ללא תש" לום דמי חכירה, וזאת מבלי שיהיו לו זכויות בעלות או חוזה חכירה; 3) קרקע שאדם מקבל בארצות מסויימות מאדמות השבט, העדה הכפרית או גוף שיתופי (כגון "אחידו" במקסיקו), הוא יכול להח" זיק בה ללא תשלום דמי חכירה כל עוד הוא מעבד אותה בעצמו ובעזרת בני ביתו, אך אין הוא רשאי למכור או למשכן אותה. 2) קרקע המצווקת בתנאי חכירה, כרגיל לתקופת זמן מוגבלת. ידועות צורות שונות של חכירה: תמורת סכום כסף מזערי; מראש; תמורת כמות מוגדרת של תוצרת; תמורת חלק מסויים של יבולי החיידה החקלאית; וכן תמורת שירותים מסויימים (כגון התחייבות לבצע עבודות עבור בעל הקרקע במשך מספר ימים בחודש וכיו"ב).

2. שימושי הקרקע החקלאיים

במיפקד יוטל דגש רב על ריכוז הנתונים לגבי הקטיגוריות השונות של שימושי קרקע חקלאיים. ההבחנה היא בין חמשת הסוגים העיקריים הבאים של קרקע חקלאית:

א) אדמות חריש (Arable land)

בקטיגוריה זו נכללים כל סוגי הקרקע ה" חקלאית אשר עיבודה נושא אופי מחזורי כגון גידולים בעלי אופי זמני, קרקעות מזברים באופן זמני וכן קרקע המיועדת זמנית למרעה. בין הגידולים בעלי אופי זמני נכללים, קודם כל, הגידולים עם מחזור עיבוד של פחות משנה, ולפעמים חדשים אחדים בלבד, גידולים אשר לאחר הקציר יש לזרוע או לנטוע אותם מחדש (דגניים לסוגיהם, צמחי תעשייה וכו'); גידולים הנשארים בשדה למשך תקופה של יותר משנה אחת — נחשבים אף הם כגידולים זמניים באופיים, אם פעולות הקציר מחסלות למעשה את הצמחים. וכן נכללים באותה

אשר גודלן עולה על מינימום מסויים. מינימום זה יכול להתייחס לשטח היחידות, היקף ה" תפוקה השנתית שלהן, היקף האיננוטר החי או המטעים, מספר העובדים וכו'. המינימום אינו אחיד, וקיימים בתחום זה הבדלים ניכרים בין הארצות השונות בהתאם לתנאיהן הספ" ציפיים.

שטח היחידה החקלאית מוגדר כסך-הכל השטח של חלוקת-המנה שלה, כולל כל השטח- חים הנמצאים בבעלות האדם (או הגוף) המפעיל אותה, או שנכרו על ידו מאחרים. לעומת זאת, אין כלולים ביחידה החקלאית השטחים שהוחכרו לאנשים או לגופים אחרים.

צורות האחזקה

במיפקד תוקדש תשומת לב לצורות האח" זקה השונות של הקרקע העומדת לרשות היחידות החקלאיות. כאן ניתן להבחין בין שלוש קטיגוריות עיקריות:

א) קרקע הנמצאת בבעלותו של האדם (או הגוף) המחזיק ביחידה החקלאית ומפ" עיל אותה. כיוון שלמחזיק בעלות על הקר" קע יש זכות מלאה לקבוע את האופי וההיקף של השימוש בקרקע — אם חלק מהקרקע הוחכר לאחרים, אין לכלול חלק זה בשטח היחידה החקלאית;

ב) קרקע שהאחזקה שלה הינה דמויית- בעלות. דהיינו, המחזיק ביחידה החקלאית יכול לפעול כאילו הוא בעל הקרקע, וזאת על אף העובדה שאין לו זכויות בעלות רשמיות.

בין הטיפוסים השכיחים של אחזקה דמויית-בעלות, ניתן למנות את הבאים:

- 1) קרקע המעובדת בתנאי חכירה לזמן בלתי-מוגבל, חכירה העוברת בירושה מדור לדור וכן חכירה ארוכת-טווח לתק" פה של 30 עד 99 שנה (ואשר בה דמי ה" חכירה הם במקרים רבים נומנליים בלבד);
- 2) קרקע אשר עובדה כמשך תקופה ארוכה

ג) קרקע לאפרים ושדות מרעה קבועים

המדובר בקרקע המוחזקת לתקופה ארוכה (חמש שנים ויותר) לצורך גידולי מספוא או כמרעה טבעי. אפרים ושדות מרעה קבועים, שעליהם גדלים שיחים ועצים, נכללים בסוג זה רק אם הגידולים לצורך הזנת בעלי החיים הם השימוש העיקרי של האזור;

ד) אדמות יער

בסוג זה נכללים כל שטחי היערות והעצים (הטבעיים או השתולים) המהווים חלק מהיחידה החקלאית והמשמשים, או עתידים לשמש בעתיד, להפקת עץ ומוצרי עץ לסוגיהם. מש- תלות של עצי יער נמנים גם הם על סוג זה של שימושי קרקע. לעומת זאת אין כוללים כאן אדמות יער וחורש המשמשות לנופש בלבד;

ה) קרקע אחרת

המדובר בכל הסוגים האחרים של קרקע השייכת ליחידה החקלאית; וזאת מבלי להת- חשב בכך אם לקרקע זו יש פוטנציאל יצרני או לא. יש המציעים לחלק קרקע זו לשני סוגים: קרקע המתאימה מבחינה פוטנציאלית לעיבוד, וקרקע שאין אפשרות לעבדה.

3. צורות ארגון ומעמד משפטי

במסגרת המיפקד עתידה גם להתקבל אינ- פורמציה מפורטת לגבי זהותם ומעמדם המש- פטי של האנשים (או הגופים) המחזיקים ביחידות החקלאיות.

המחזיק בחלקה מוגדר כאדם (או גוף) המקיים בידו את הפיקוח הניהולי על פעילותה של יחידה חקלאית, והמקבל החלטות בעלות חשיבות מכרעת לגבי השימוש במשאבים העומדים לרשותה של אותה יחידה. מחזיק כזה נושא למעשה באחריות הטכנית והמשקית ליחידה החקלאית, אשר אותה הוא יכול להפ-

קטיגוריה כל אותם גידולים אשר עיבודם הוא מחזורי והם מתחילים עם ביצוע החריש של הקרקע (עשבים, מספוא וכו').

הגידולים המתמחים של ירקות, פרחים, צמחי נוי וכן גידולי גן לסוגיהם (כולל גידו- לים תחת זכוכית או פלסטיק) נחשבים גם הם כגידולים בעלי אופי זמני. לעומת זאת, שיחים לצורך גידול פרחים (כגון שושנים) אינם נכללים בין הגידולים שהינם זמניים באופיים.

הקרקע המוברת באופן זמני היא קרקע אשר נמנעים מניצולה ומעניקים לה תקופת "מנוחה" מסוימת בטרם תעובד מחדש. אם הקרקע הינה מוברת יתר על המידה במשך תקופה ארוכה, אופייה משתנה והיא הופכת תכופות לקרקע של מרעה קבע או אדמת יערות. על כן, יש לקבוע תקופת מכסימום להברה, בדרך כלל לא יותר מחמש שנים. לעומת זאת, אין לראות קרקע כמוברת כל עוד אין מתכוונים להחזיקה במצבה זה למשך תקופה של שנה חקלאית אחת לפחות.

ולבסוף, באשר לקרקעות המשמשים באופן זמני כשדות מרעה או כאפרים, הרי תכופות קשה להבחין ביניהן לבין קרקעות המיועדים למטרות אלו באופן קבוע. על כן ממליצים על קביעת תקופת-מקסימום ל"זמניות" זו, כגון תקופת מקסימום של חמש שנים.

ב) קרקע לגידולי קבע

המדובר בקרקע המשמשת לגידולים רב- שנתיים (כגון מטעי פרי), אשר במשך תקופה ארוכה אין צורך לנטעם מחדש לאחר איסוף היבולים. כן שייכת לכאן הקרקע לצורך שיחי פרחים (כגון שושנים או פרחי יסמין) וכן לצורך משתלות.

לעומת זאת אין נכללות כאן אדמות יער המהוות קטיגוריה בפני עצמה. וכן אין נכללות קרקעות המשמשות באופן קבוע כשדות מרעה או כאפרים.

עיל במישרין בתורת בעל או חוכר, או שהוא יכול להפעילה באמצעות מנהל אשר קיבל לידו את האחריות היום-יומית לניהול העבודה ביחידה.

אם שני אנשים (או יותר), הנמנים על משקי בית שונים, מפעילים במשותף יחידה חקלאית, כל אחד מהם נחשב כשותף להחזקת היחידה. לעומת זאת, אם שני אנשים (או יותר), המפעילים במשותף יחידה חקלאית, נמנים על אותו משק-בית, רק אחד מהם (דהיינו, ראש המשפחה או נציג בכיר אחר שלה) נחשב כמחזיק ביחידה. במקרים שבהם מטע גדול, קואופרטיב או קולקטיב מקצה לאחד העובדים חלקת קרקע, אשר אותה הוא מעבד בעצמו כשהוא נהנה מהזכות של שימוש בפירותיה, נחשב העובד כמחזיק ביחידה חקלאית, והחלקה מופיעה כיחידה חקלאית נפרדת.

בעיה לפני עצמה היא המעמד המשפטי של המחזיק ביחידה החקלאית. יצויין, כי המדובר כאן הוא לא רק במאפיינים המשפטיים במשמעותם הצרה, אלא גם ובעיקר באספקטים הרחבים יותר הכרוכים בזהויה הסוגיים השונים של היחידה החקלאית.

גיתן להבחין בין שבעה הסוגים דלהלן של המעמד המשפטי:

(א) יחידה חקלאית המופעלת ע"י משק בית אחד. המחזיק ביחידה החקלאית הוא ראש

המשפחה, או בן משפחה. בכיר אחר המוכר ע"י בני המשפחה האחרים כמחזיק ביחידה;

(ב) יחידה המופעלת במשותף ע"י שני משקי בית (או יותר), או ע"י אנשים אחדים הנמנים על משקי בית שונים;

(ג) יחידה חקלאית המופעלת ע"י חברה; דהיינו ע"י מספר אנשים שיש להם סטטוס משפטי של חברה. כדוגמה של חברה מסוג זה יכולה לשמש חברת המניות. מכיוון שיש הבדלים בין התקנות המתייחסות לחברות בארצות השונות, הרי בסיווג המעמד המשפטי יש להביא בחשבון הבדלים אלה;

(ד) יחידה המופעלת ע"י קואופרטיב, כפי שהוא מוגדר בחוקיה של הארץ הנדונה. בסוג זה נכללות צורות שונות של ארגון כפרי המבוססות על שילוב בעלות (או חכירה) אינדיבידואלית מזה ובעלות שיתופית מזה;

(ה) יחידה המופעלת ע"י קולקטיב; דהיינו, קבוצת אנשים המתאגדים בדרך וולונטרית, או על יסוד יפוי כוח מטעם הרשות, במטרה להשתמש במשותף בקרקע;

(ו) יחידה המופעלת ע"י רשות ממשלתית או מטעמה;

(ז) יחידה המופעלת ע"י גוף אחר כגון מוסד דתי, בית ספר פרטי, שבט או בית-אב.



השגות בבעיות של תפוסת המשרדים הפרטיים בירושלים

התהוות היי-קהילה היא תנאי ראשון להתהוות איזור עיר חי, מעניין, יפה ואהוד ● ●
היי-קהילה אפשריים רק אם הם מקיפים את כל סוגי הפעילות האנושית ואם נוצרת אצל האזרחים הרגשת השתייכות סביבתית לאתר המגורים ולציבור החי בו ● ●
הרגש השתייכות זו אינה נוצרת כלפי אזורים חד-פונקציונאליים וחד-משמעיים ● ●

הנקרא "השלכות שליליות", אך אין בו כלל פרק המנסה לראות "השלכות חיוביות" של התופעה הנדונה. גישה זו נראית לי בלתי שקולה ובלתי מאוזנת, והנני חולק עליה מן הטעמים הבאים:

עצם תופעת פיזור השירותים העסקיים בעיר הוכרה במקרים רבים כתופעה חיובית, הבאה לרפא נגעים קשים בערים בעלות ריכוזיות רבה והתמחות-יתר של אזורים פעילי לנת.

הריכוזיות יוצרת נטל תחבורתי וריכוזי קהל בשטח מרכזי מצומצם במשך שעות פעילות מסוימות. בשעות היממה האחרות נמצא ה-אזור המרכזי כמעט ללא שימוש, אלא אם

בחוברת מס. 13 (יולי 1977) של "קרקע" פורסמו מימצאי סקר ההתפרסות המרחבית של השירותים העסקיים בירושלים, שנערך ע"י ארית צ'רניאכסקי ואלון אלגר, מטעם המחלקה לתכנון עיר של עיריית ירושלים.

המימצאים מאלפים, למרות שהם חלקיים וללא דיפרנציאציה מספקת. הם גם צפויים בהיותם דומים למתרחש בערים וארצות אחרות. אך השגתי אינה על ה-מימצאים, כי אם על המסקנות שהסקרונים מסיקים מהם ועל המלצותיהם.

עמדתם השלילית מראש של מחברי הסקר כלפי התופעה של פיזור השירותים העסקיים בעיר מתבטאה בכך, שבסקר מופיע פרק

אצל האזרחים הרגשת השתייכות סביבתית לאתר ולציבור החי בו. הרגשת השתייכות זו אינה נוצרת כלפי אזורים חד-פונקציוני-ליים חד-משמעיים.

יש גם להביא בחשבון את העובדה, כי המחירים של יחידת שטח בנוי למשרדים באזור המרכזי הינם גבוהים מאוד, ומייקרים את השירותים. גם אין זה נכון שמשרדים בבתי-משרדים הם תמיד טובים ממשרדים בבתי-מגורים. לעיתים ההפך הוא הנכון, דבר המעיד על ליקויים בסיסיים בתפיסה מהו משרד ומה דרוש לו. המשרדים המצויינים ביותר בסן-פרנציסקו ובבוסטון נמצאים בבתי חרושת ובמחסני-נמל ישנים, שהותאמו לכך, ולא בגורדי השחקים המשרדיים.

הערות אלו באות לציין היבטים חיוביים של פיזור עסקים ושירותים בשכונות מגורים. אין הן סותרות את ההיבטים השליליים. אולם גראה לי, כי רובם של אלה, כפי שצויינו בסקר הנדון, הינם שליליים לא מעצם מהותם כי אם בגלל הפרזה, היעדר וויסות ותכנון, והיעדר שירותים עירוניים הדרושים לתיפקוד גאות ולשילוב פעילויות.

משום כך נראה לי, כי ההצעות של הפוקי-רים הן מוטעות, וכי תוצאות יישומן יגרמו נזק יותר משיועילו. במקום סגרגציה מופלגת וחד-פונקציונלית, המוצעים ע"י הפוקרים, יש לדאוג לעיון מחדש באופי אזורי המגורים, הקיימים וחדשים כאחד, ולהתאימם לרבי-גוניות הפונקציונליות הנדרשת ולרבי-משמעיות של הסביבה, שבלעדיה הופכים אזורי המגורים לקריות-לינה בלבד.

קיימים בו עסקי בידור. ריכוזיות משרדי עסקים ועסקי בידור יוצרת נסיעות מיותרות לכל הגזקקים להם ומרוקנת את רובעי העיר האחרים מפעילות ומפיקוח בטחוני, המבוסס בעיקרו על מציאות קהל. ירושלים יכולה לשמש דוגמה מובהקת לתופעה זו.

ועוד, התמחות-יתר של אזורים גורמת לבזבז עוצם בשטחי קרקע, בתשתית ובשירותים עירוניים. כל אלה מנוצלים למטרה אחת בלבד ובמשך חלק מהיממה. שירותים רבים, כולל שטחי חניה, חייבים להיות מסופקים בשניים או בשלושה מקומות שונים לאותו אורח ולאותה מכונית. אופי העיר ורובעיה נקבע כחד-משמעי.

היבטים חיוביים של פיזור עסקים בשכונות מגורים

הגישה של יצירת חלקי-עיר בעלי התמחות יתירה היא גישה מינהלית וטכנולוגית, הרואה את האדם, בכל עת, כמבצע פונקציה אחת מוגדרת. אדם כזה אינו קיים אלא בדמיונם של סטטיסטיקאים. במציאות קיימים אנשים בעלי כל תכונותיהם, חושיהם, תודעתם ותורבותם, אפילו הם עסוקים בעיסוק מסויים. משום כך חייבים כל הלקי העיר להיות רבי-גוניים מבחינה פיוזית ומלאי פעילות מגוונת. התהוות חיי-קהילה היא תנאי ראשון להתהוות אזור-עיר חי מעניין, יפה ואהוד. חיי-קהילה אפשריים רק אם הם מקיפים את כל פוגי הפעילות האנושית ואם נוצרת



תשובה להערותיו של האדריכל מ. קון

ההמלצה לפתח מרכזי-משנה באזורים שונים בעיר, אשר בהם ימוקמו רבים משרדים הנדחים מן המע"ר. ההמלצה לפינוי המודרג של מרכז העיר ממשרדי ממשלה הארציים אל קריות הממשלה המתוכננות, מצביעה לדעתנו על כך שעורכי הסקר אינם נימנים על ציבור המתכננים הסוגר ל"אלילת הריכוז-זיות" של שימושי הקרקע.

יתרונות הגלומים בפיזור שימושי קרקע

עורכי הסקר מכירים ביתרונות הגלומים בפיזור שימושי קרקע, אשר כמה מהם נמנו ע"י מר מ. קון, ואף ממליצים על דרך תכנונית כיצד לבצע את הפיזור תוך הימנעות מתופעות השליליות המלוות אותו — שעה שאיננו מתוכנן. מהאמור לעיל נובע גם, שאין אנו נמנים על חסידי של התמחות קיצונית של אזורים — אלא גורסים ערוב שימושים על בסיס סקטוריאלי ורובעי.

עם זאת, אין אנו גורסים שחידרה "פרא-אית" של משרדים ועסקים לתוך דירות כמבני המגורים תורמת לגיבוש קהילתי ומגבירה את הפיקוח החברתי בתוך אזורים המגורים. המציאות מזכיחה, לדעתנו, כי ההיפך הוא הנכון.

נראה לנו, שנטייתו של מר מ. קון לראות את 'האידיאל טיפוס' של המסגרת השכונתית בתוך העיר כיחידה צרכנית ויצרנית אוטונומית, הינה בגדר הגזמה מופלגת שאינה הולמת את מערכת-היחסים הכלכלית, התרבותית והחברתית של החיים העירוניים בחברה של ימינו.

האדריכל מ. קון צודק בקביעתו שעורכי הסקר "משרדים פרטיים בירושלים 1968/1976, מגמות פרישה ומדיניות פיתוח" לא הכלילו בסקר פרק הדון בהשלכות החיוביות של תופעת חדירתם של משרדים פרטיים לאזורי מגורים, תוך שינוי יעודן של חידות הדיור רבות ממגורים למשרדים.

הסיבה להזנחה זו נעוצה, לפי הערכתנו בכך שהתופעה הנ"ל כתהליך מתמשך הינה הרסנית ויקרה מכל הבחינות אשר הועלו ע"י מ. קון, ובראש ובראשונה בהשלכותיה על חיי הקהילה בשכונות שבהן הינה נצפית.

אין לנו כל ספק בדבר, שבמערכת הנתונים הקיימת כיום במערך העירוני ישנם יתרונות בולטים, מנקודת מבטם של העסקים הפולשים לאזורי המגורים, להתמקם בהם, בשל כל הגורמים אותם מונה מ. קון. דבר זה ברור מאליו, כי אלמלא כן התופעה לא היתה קיימת. כמו כן, בטווח קצר מקל התהליך הנ"ל במידת-מה גם את הלחץ מעל המרכז העירוני הן בתחום הביקוש לשטחי רצפות והן בתחום שירותי התשתית הנלווים, בעיקר התחבורה והחניה.

אולם עם הימשך התהליך של חדירת משרדים ועסקים לאזורי המגורים בשולי המע"ר ומרכז העיר, בעיקר לאורך צירי התחבורה העיקריים למע"ר — נוצרות, בנוסף לניווט שכונות המגורים, הפרעות לתנועה אל המרכז וממנו, בעיקר באזורים בהם התשתית התחבורתית הינה מוגבלת מלכתחילה.

לא ברור לנו מדוע בא מ. קון למסקנה שעורכי הסקר שוללים מראש פיזור של שירותים עסקיים, באשר אף במסגרת התמציתית של הסקירה בגליון 13 של "קרקע" מופיעה

איננה נתונה לוויכוח, השאלה היא אם לא ניתן היה לחסוך במשאבים ולהגיע לתיפקוד יותר טוב על אותה קרקע או באזור דומה, פריפ־ראלי למרכז. למשל במרכז משני, כמוצע על ידנו ? בראה לנו שהתשובה לשאלה זו הינה חיובית.

לדעתנו, על המתכנן האורבני ליצור, באמצעות מכלול הכלים העומדים לרשותו, את האפשרות להתפתחותו של איזון דינמי בתחום פרישת שימושי הקרקע, תוך הפחתה מירבית של החיכוך וההשפעות השליליות בין השימושים השונים ולהשפיע בדרך זו להפחתת המחיר ההברתי והכלכלי הכרוך בתהליך הפיתוח.

כמסגרת הסקר הצבענו על תהליך, הערכנו את השלכותיו בהתאם לאופן בו הינו מתבצע כיום והצענו הפעלה משולבת של מספר איסטרטגיות של מדיניות, אשר לפי מיטב הבנתנו נותנות במשולב תשובה נאותה, להיבטים השונים של התופעה: צרכי בעלי המשרדים, צרכי התיפקוד הקהילתי של אוכי לוסית שכונות המגורים וצרכי המערך העירוני בכללותו.

לדעתנו, ניתן לבנות הרגשת שייכות לשכונה עירונית על בסיס של שילוב תיכנון פיזי ופעילות תרבותית הממקדים את עיקר הפעילות החברתית-תרבותית והצרכנית היומיומית בשכונה וברובע (מיקוד אזורי המפגש החברתי כמו גנים, מועדונים, שירותי חינוך תרבות, ספורט ודת וכן שירותים מסחריים ואישיים במרכזים שכונתיים או רובעים נפרדים או משולבים, לפי הענין והרמה) ותוך מתן אפשרות לחלק מהעובדים לבצע את עיסוקם במסגרת האזור או הרובע, בדרך כלל במרכזי משנה המותאמים לתיפקודים השונים.

בסקר לא נאמר שגורדי השחקים המצויים במרכז העיר הינם המבנים המתאימים ביותר לכל סוגי המשרדים. כל שנאמר הוא ש"דירות המגורים מטבע הדברים אינן מתאימות לשימוש כמשרדים...". כל מי שנכנס למספר דירות שהפכו למשרדים נוכח לדעת שברוב המקרים יש בהן ביובוב, הן של שטחים, בשל חלוקה לא נכונה, והן של השקעה בבניה, כאשר הדוגמה הבולטת הינה בתחום השיירות.

העובדה שהקרקע באזורים אלה זולה יותר



יעדיה של

המדיניות הקרקעית

כל "בעל קרקע" השואף לניצול מירבי של השטח, ללא התחשבות בשיקולים מקרו-תכנוניים, סביבתיים ואחרים.

נכון שבימי הנהלתו של מר זורע — רב הפעלים ובעל המעוף הרב — ההיבט הראשון הלאומי היה מאוד דומיננטי (אבל גם בתקופה זו לא בכל מקרה ספציפי), אבל מקודם זה היה אחרת ויכול להיות שוב אחרת.

בכל אופן, רצוי שהתכנון הפיזי הכולל וארוך הטווח לא יהיה בידי הגורם שיכול להיות, על כל "לאומיותו", גם במידת מה גורם "סקטורלי" ו"אינטרסנטי".

3. ההסתייגות העיקרית שלי היא מהצגה "הצהרתית" ובלתי-מציאותית של יעדי פיזור האוכלוסיה המוגדלים לעומת היעדים השקולים של תוכנית ה-5 מיליון שבעיבודה — במשך יותר משנתיים — השתתפו שבעה משרדים הנוגעים בעניין. (אגב, שימשתי יו"ר ועדת ההיגוי הבינמשרדית של התוכנית ואחד מעורכיה).

מערכת השיקולים של התוכנית סוכמה על-ידי ב"דברי הסבר" שפורסמו בחוברת ב' של התוכנית המקורית ב-1972. יעדים של תוכנית ה-5 המיליונים מבחינת פיזור האוכלוסיה, ובצפון במיוחד, בוודאי שאינם "מינימליסטים", וכ-נראה אף ה"גבול העליון" לזה מה שניתן להשיג בלי לאבד את הבסיס המציאותי.

כיצד חושבים המחברים להשיג בפועל תוספת של עוד 180 אלף יהודים לצפון ו"להוריד" 480 אלף מהמרכז של הארץ לעומת התוכנית של 5 מיליון? וזה עוד בלי לפגוע באיכלוס

רק כעת הזדמן לי לעבור על המאמר המשותף של אלכסנדר פוזנסקי ומאיר זורע על "מדיניות קרקעית", שפורסם בחוברת מס' 12 של "קרקע" מדצמבר 1976.

עם כל הערכתי למחברים הנכבדים, ועצם החיוב בהצגת בעיות המדיניות הקרקעית באספקלריה רחבה — יש לי, בכל זאת, מספר ניכר של הסתייגויות, גם אם בתחומים רבים אני תמים דעה עם תוכן המאמר.

1. לראות את כל הקרקע בתחומים של המועצות המקומיות בתור קרקע "עירונית" — זה פשטני ובלתי-משמעותי לחלוטין. במורצות המקומיות (ואף בעיריות כמו רחובות וחדרה) גדולות ולא כל שכן בקטנות כמו יבניאל או כפר-תבור, נמצאים שטחים חקלאיים נרחבים ו"מוגנים" בתור כאלה יחסית טוב מאוד על ידי מנגנון של שמירת קרקע חקלאית.

2. אני גם כן מצדד בארגון ממשלתי שבו תכנון הפיסי ומינהל מקרקעי ישראל יימצאו באותו המשרד, אבל כל זמן שהמצב הוא שונה, ישנה מידה ניכרת של "אגוצנטריות" משרדית לטעון, שהתכנון הפיזי — הארצי והאזורי — יוזם וירוכן בידי המינהל ולא בידי משרד "נייטראלי" שאינו "אינטרסנטי" מסוג משרד הפנים ובבקורת של המועצה הרצית לתכנון.

בתחום התכנון, היו תמיד למינהל מקרקעי ישראל שתי גישות בערבוביה מסויימת — מצד אחד גורם המייצג מדיניות כלל-לאומית ומצד שני "בעל קרקע", שלפעמים נוהג כמו

היהודי של ירושלים ?

ההתחרות ההדדית של הגורמים השונים ב"הצהרות" על יעדים יותר ויותר גבוהים בתחום הפיזור של האוכלוסיה — לא הוסיפה בפועל אף יהודי נוסף לגליל (אבל יתכן שמספר אלפים של יחידות שיכון בלתי־תפוסות בידי חברת "שיכון ופיתוח" שיבשה במקרים רבים את המערכות וגם הזיקה בפועל להשגת מטרות מציאותיות. לא הכל מה שנקרא "פיתוח" בגליל הוא פיתוח משמעותי ומועיל. בכל אופן, מעורבותי הרצופה של למעלה מ־40 שנה — רעיונות, יוזמת, תכנונית ומעשית — בתחום מדיניות פיזור האוכלוסיה, גם ידע ונסיון של ארצות אחרות, מלמדת אותי שאין כל טעם בהצגה "הצהרתית" של יעדים גבוהים מאוד, אלא רק בשיכלול האמצעים להשגת יעדים מציאותיים על־ידי מדינת ישראל ויעקבית וזו אינה קיימת, וכאן אני בנקודות רבות תמים דעים עם המחברים. במרכז אין מקימים ישובים עירוניים חדשים, ומנגנון שמירת הקרקע החקלאית פועל לא רע, ובכל זאת גם ללא תוכניות בינוי ערים נוספות — האוכלוסיה גדלה במרכז וגם המחברים מודים שישנו פוטנציאל ניכר של שטחים גם בלי ההרחבות בינוי ערים. יותר מזה — ענייני קרקע ובינוי ערים כאמצעי

וויסות הגידול באזור זה הוא גורם משני מאוד לעומת הגורמים הקובעים של "האטרקטיביות" הגבוהה והגיאות הכלכלית-תעסוקתית הרבה של האזור לעומת חומר "האטרקטיביות" של הצפון.

איתור התעשייה האווירית על כל ענפיה על יד לוד הוסיף לאזור ת"א המורחב, במישור ריני ובעקיפין, בין 100 ל־150 אלף תושבים, ואף הגידול המזורז של אוניברסיטת תל־אביב סייע לגידולו הדימוגרפי של האזור הרבה יותר מכל בנייה אפשרית בחולות ראשון־לציון, שהוצגה ללא כל הצדקה ובצורה כמעט דמגוגית בתור "שעיר לעזאזל" לא־הצלחה מספקת של פיזור האוכלוסיה.

אגב, אגף התכנון ואני במיוחד, עשינו הכל כדי לבלום (ולא בלי תוצאות) את הפיתוח העירוני של קיסריה בשלב זה, אבל ואדי פאליק וחולות ראשון הן עתודות חיוניות והכרחיות, כאשר האלטרנטיבות בפועל במקרה של הקפאתן הן גרועות הרבה יותר.

בינתיים מדיניות הכלכלית המסתמנת של הממשלה החדשה יכולה לפגוע גם במדיניות הקרקעית הנבונה (הצעה למכור קרקעות מינהל ל"מגרשי חסכון") ובעקיפין גם במדיניות פיזור האוכלוסיה, גם אם מבחינה "הצהרתית" היא תשאר להלכה אף תוגבר.



מצוות המכון

החוג למדיניות קרקעית

● המכון לחקר שימושי קרקע הוציא לאור את מחקרו של הגיאוגרף מר **נחום דונסקי**, בנושא: סקר הרזרבות הקרקעיות באזור המטרופולין של תל-אביב — מבחן מוקדם.

מחקר זה הוא בבחינת מבחן מוקדם למחקר מתודולוגי שהוזמן ע"י המכון ושתכליתו פיתוח שיטה לאיסוף ועיבוד נתונים של קרקע לשם הקמת מאגר מידע על קרקע.

הנושאים שבהם דן המחקר הם:

א. בחירת אינפורמציה הנדרשת להגדרת עתודה קרקעית.

ב. בחירת מפות ופיתוח העזרים הטכניים הדרושים לאיסוף מידע והכנתו לעיבוד.

ג. שיטות עבודה ואירגון מומלצות לאיסוף מידע על קרקע תוך שילוב בין שיטות שונות בשביל נושאים שונים.

ד. שיטות לעיבוד ואיכסון המידע כהכנה לשליפת נתונים כמותיים וקרטוגרפיים.

המחקר של מר דונסקי מהווה חלק מחומר רקע לפגישה הבאה של החוג למדיניות קרקעית המסונף למכון, שבה ישתתף גם החוקר כמרצה.

● קיבלנו ממנהל האגודה לתרבות הדיור מר י. זהר — חבר החוג של המכון — את המכתב דלהלן, אשר לבטח יעניין את קוראי "קרקע":
"אני שמח להודיעכם שהכנסת בישיבתה האחרונה אישרה בקריאה שניה ושלישית את תיקון חוק המקרקעין מ-1965. התיקון מתייחס לניהול הרכוש המשותף בבתיים שאינם רשומים בטאבו.

אחרי הכנה של כ-6 שנים, זכינו שוועד-בית בבית לא רשום בטאבו יכול באופן חוקי לנהל את הרכוש המשותף. תיקון החוק יופעל בתחילה רק בירושלים בגלל בעיות תקציביות של משרד המשפטים, אך אני תקווה שתקופת הפעלתו בכל הארץ לא תארך כמו תקופת הכנתו.

אשמח על מסירת הידיעה הטובה לכל המשתתפים עם חידוש פעילות החוג למדיניות קרקעית".

אנו סבורים שגם דיוני החוג של המכון תרמו את חלקם להבנת הסוגיות של הבתיים המשותפים.

רשימת המחקרים שנערכו ע"י המכון

1. "שמושי קרקע וצורת אחזקתה בישראל" —
בשיתוף עם משרד השיכון, אגף הפרוגרמות, המחלקה למחקר כלכלי-
חברתי — מאת ח. דרין-דרבקיין, ש. זרחי, א. פוזננסקי.
2. "PATTERNS OF LAND USE AND LAND TENURE IN ISRAEL"
by : H. Darin-Drabkin, S. Zarchi, A. Posnanski.
3. "סקר רזרבות קרקעיות באזור המטרופולין של תל-אביב
(רחובות, כפר-סבא)" מאת נחום דונסקי.
4. "השפעת המיסים על רישום זכויות במקרקעין" —
בשיתוף עם המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, הפאקולטה
למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים — מאת ד"ר דוד א. פרנקל ;
הדריך וערך : פרופ' י. ויסמן.
5. "השפעת המיסוי על שוק המקרקעין ושימושי קרקע" —
מאת ש. זרחי.
6. "משטר הקרקע באפריקה והשפעתו על תהליך הצמיחה
הכלכית" —
בשיתוף עם המכון ע"ש ד. הורוביץ לחקר ארצות מתפתחות באוניברסיטת
תל-אביב — מאת ד"ר ש. פוהורילס, ד"ר א. שסקין.
7. "תמורות במדיניות הקרקעית בארצות אירופה והשלכותיהן
לגבי ישראל" —
מאת ד"ר ח. דרין-דרבקיין.
8. "התמורות הניגולות בשימושי קרקע כפרית כתוצאה מהתפש-
טת השטח הבנוי" —
בסיוע המכון לחקר שימושי קרקע — מאת דב גביש.
9. "מרכיב הקרקע במחירי דירות" —
מאת ד"ר דניאל שפר ומירה ברון.
10. "המדיניות של אספקת קרקע ע"י רשויות ציבוריות בהולנד
(הנסיון של אמסטרדם)" — מאת ד"ר ח. דרין.
11. "סדרי רישום מקרקעין למגורים" —
מאת א. פוזננסקי.
12. "סקר ברזרבות הקרקעיות באזור המטרופולין של תל-אביב" —
מבחן מוקדם — מאת נחום דונסקי.

פירסומים מדיוני החוג למדיניות קרקעית

1. התפתחות מחירי קרקע והמדיניות הקרקעית.
2. תפקיד המשפט בפתרון בעיות עיור.
3. סוגיות בתים משותפים (3 חלקים).
4. הפקעות קרקע לצרכי ציבור.

the individual at any one time as performing only one specific function. In reality of course no such person actually exists except in the imagination of the statisticians. Each individual has many different characteristics and emotions, a certain consciousness and culture, even while engaged in a specific area of activity. That is why all parts of the town should be many-faceted physically, and should provide for variegated activities.

The architect M. Kuhn concludes by pointing out that emergence of community life is a pre-condition for the chrysalization of a living, stimulating district of any town that has the attachment of its inhabitants. But community life is possible only if many different kinds of human activity are encompassed, and if the residents have the sense of belonging to the location and to the group living in it.

Such a sense of belonging can never be created in districts of a single function and significance.

Replying to the comments of M. Kohn, the authors of the survey, Irit Cherniavski and Alon Elgar, point out that while in the short term there is some advantage to penetration of private business offices to residential quarters as it eases the pressure on the town centre, this phenomenon of over-dispersal entails certain longterm dangers mainly because it leads to the deterioration of residential areas and causes disturbances to traffic to and from the centre (particularly in areas where the transport infrastructure is inadequately developed).

At the same time it would be mistaken to conclude (as M. Kuhn has done) that we take an absolutely negative view of the trend to disperse private offices, the authors reply. The truth is that we recognise the advantages of this trend but in the survey we recommended a policy that would ensure that the dispersal is carried out in a planned manner avoiding the negative phenomenon that are part of this process at present.

Specifically, we recommended the opening of subsidiary centres in various districts, to which many of the offices driven out of the city's main business centre could be transferred. We also recommended that national government offices be removed from the city centre and transferred to the planned centres of government offices.

sale of the assets, receipt of a building licence or has put into operation the new use of the property. The draft law also does away with the confusion that prevailed over the circumstances in which the tax could be levied.

And yet, despite these improvements, it should be said that the draft law as a whole cannot be regarded as satisfactory and should be thoroughly revised before it is approved and goes on the statute books.

On the Problem of Dispersal of Business Services

The survey of regional distribution of Business services in Israel, carried out by Irit Cherniavski and Alon Elgar and a summary of whose findings was published in the July 1977 issue of "*Karka*", provoked a controversy over one of the major dilemmas facing urban planning — the dilemma between centralization and de-centralization in the locating commercial and business uses in the town.

Michael Kuhn, an architect, sent a letter to "*Karka*" criticising the conclusions reached by the authors of the survey for their negative attitude to the phenomenon of increased dispersal of business services throughout the town and of the infiltration of such services into residential neighbourhoods and the city's periphery.

M. Kuhn argues in his letter that in many cases the phenomenon of dispersal of private business offices should be regarded as positive and as a way of overcoming serious effects in towns or a high level of centrality and of over-specialization of areas of activity. This over-centralization creates a transport burden and an undesirably high concentration of people in the limited area of the town centre during specific hours of activity, while during the rest of the day these central areas remain practically unused.

Furthermore, over-specialization of areas causes a huge waste of land areas, infrastructure and municipal services because all these are exploited for a single purpose only, and even then not around the clock.

In fact the approach that opts for creation of parts of the town that over-specialise is a managerial and technological one conceiving of

budgets of many local authorities in Israel. This has certain negative aspects, as it offers a temptation to local authorities to approve more easily than would otherwise be the case changes in building programmes and increases in building rates in order to realize substantial revenues from the betterment taxes. As a result, high building densities are encouraged, as are transition to more lucrative land uses (for example transition from dwellings or industry to commerce and services).

The way to overcome these defects would be to have the land betterment taxes collected by a central national authority, with the funds collected in this way being distributed to the various local authorities according to a pre-determined scale.

And finally, while it is justified to collect betterment tax in cases when public planning leads to an increase in the value of the land assets, it is also justified to pay the citizen compensation in cases when the planning leads to a fall in the value of his assets. Such a drop in the value of assets is liable to result from town plans that in certain districts lower the building density and from plans for construction of main roads or industrial buildings in or near residential neighbourhoods.

In this matter of compensation, the Israeli laws cannot be regarded as adequate. The law does admittedly permit the public authority to pay compensation according to its own considerations, in cases when a citizen is disadvantaged. But the law does not obligate the authority to compensate the citizen for any drop in the value of his assets resulting from public planning.

In this context, a new draft law on betterment taxes which was recently brought before the Ministry of the Interior should be mentioned. While this draft law contains important changes and improvements, it also has certain serious faults. First of all it stipulates a betterment tax rate of 80%; this is far too high a rate, and is a deterrent to development. Secondly, the draft law — like the existing law — is not sufficiently flexible, for it determines a uniform tax rate without allowing for any discounts or exemptions. And lastly, under the draft law once again collection of the tax will in the future too be the concern of the local authority, with all the negative implications of this arrangement.

However, the draft law also proposes a not inconsiderable number of positive changes. For example it is proposed that the property owner pay betterment tax only after he has realised the additional value by

The policy of betterment taxes on land in many countries is based on two principal objectives: a) planning supports such as directing development to the appropriate channels and regions, and obtaining the required building densities; and b) fiscal targets, i.e. ensuring monetary revenues stemming from increases in land values, for local authorities or for other public authorities.

Betterment taxes have been in force in Israel for a long time. But the system has several defects, the most noteworthy of which are the following:

First, while in Britain (and in a number of other countries) there is a certain flexibility regarding the rate of betterment tax, and the tax rate is graded on an progressive basis, in Israel the betterment tax is a uniform rate of 50 per cent of the increase in the land value.

Admittedly certain local authorities are aware of this problem and have attempted to collect this tax on a more flexible way and on a lower basis, but these attempts have invariably countenanced the criticism of the State Comptroller.

Secondly, there is a certain lack of clarity over the problem of whether the tax should be collected when the building plan is approved or only when the implementation of the plan is completed.

Thirdly, the law states that the tax is to be collected within a two-year period, irrespective for whether the owner of the property has actually realised the added value. This formula has on various occasions caused serious damage to individuals, particularly lower-income families or elderly couples. Families of this kind are obliged to pay a high rate of betterment tax once a plan increasing the building density is approved, even when in fact they derive no real benefit whatsoever from the plan.

Fourthly, Israeli legislation leaves no doubts as to the fact that it is the local authority that benefits from revenues stemming from betterment taxes. In fact these taxes constitute a substantial source of income in the

- b. *Taxes on building inputs*, which include payments of the building companies to the National Insurance Institute as well as employers' tax. These taxes account for app. 4.5% of total building costs.
- c. *Taxes on the building materials input* — which include customs on imported building materials, purchase taxes, excise (e.g. the excise payment on cement), etc. — altogether more than 10.8% of total building costs.
- d. *Taxes on the services input* — 2.1% of building costs.
- e. *Municipal taxes*, including a series of taxes levied on building, such as the levy on the building licence, levies and taxes on water, sewage and drainage; business taxes, parking taxes etc. These taxes add up to about 5% of total building costs.
- f. *Value Added Tax*, which in 1976 amounted to 8% of the price of building.

This breakdown of components demonstrates that the weight of the various categories of indirect taxes (including municipal taxes and VAT) in 1976 reached 40% of total costs of housing construction. We thus find that indirect taxes have become one of the most important causes of the rising price of building in Israel.

The national and local authorities are duty-bound, in light of these findings, to revise the entire system of taxation imposed on the building industry so as to lighten the heavy burden of taxes weighing down the industry.

BENJAMIN KANDLER

The Burden of Indirect Taxes on the Building Industry

Indirect taxes have become one of the most important causes of the rising price of building in Israel ●●
The weight of the various categories of indirect taxes — including municipal taxes and VAT — in 1976 reached 40% of total costs of housing construction ●●

One of the important subjects which is of great significance for the development of housing construction in Israel is the great burden of indirect taxes imposed on the building industry. Surveys conducted by the Contractors and Builders' Association Centre show that at the end of 1976 indirect taxes accounted for app. 32 per cent of building costs. If we add to this Value Added Tax at the rate of 8%, we find that the burden of taxation amounted to app. 40% (in the meanwhile the rate of VAT has been increased to 12%, in accordance with the New Economic Policy launched in Israel at the end for October 1977).

This conclusion was reached on the basis of a calculation according to which building costs were divided into four principal groups of inputs:

- a. land — which in Israel today accounts for 35% of land costs;
- b. wages — 28% of building costs;
- c. building materials and commodities of various kinds — 31%; and services in the building industry (transportation, equipment etc.) — 6 per cent.

The various indirect taxes were categorized and divided in accordance with these groups of costs. In this way the following division was arrived at:

- a. *Taxes on the land input*, including the levy on transfer at the "Tabu" (land register) and property taxes. These taxes account for 9.1% of the total building costs.

An examination of the relations governing urban and regional planning in Israel will reveal that this planning is based on outdated legislation. The most important law applicable in this field — the Planning and Construction Law — was passed by the Knesset in 1965, but this law is in fact based on legislation made in 1952, which in turn drew its inspiration from a law passed in Britain in 1947. And then there are some areas in which regulations on planning and town planning enacted by the British mandatory rule in 1936 are still in force.

It should be noted that in the past few decades far-reaching changes have been introduced in the planning and town-planning laws in Britain itself, changes that are reflected in new laws passed in 1963, 1968 and 1976. Israel, by way of contrast, lags far behind in this respect and planning is still governed by out-dated laws that no longer correspond to the needs of the new situation.

Another important area in which Israel lags behind is in problems of quality of the environment. The rising building density in the towns of Israel, particularly in the three large cities, has very negative effects on the quality of the environment.

Even in very small localities, there is a growing number of buildings of 3—4 storeys. Yet there is no justification for such density in small communities. As the density increases in the cities, we find a growing number of plots along the inter-urban roads filled with scrap and debris of all kinds, both spoiling the view and constituting health hazards.

There has also been a trend recently to promote expensive prestigious plans, such as the grandiose plan for the new central bus station in Tel Aviv or the Mamila plan for Jerusalem — without due consideration for the limited resources available to the economy.

In my view the Ministry of the Interior (or the Knesset) should appoint a public committee to deal with every such issue of planning and environmental quality.

Action should also be taken with the following aims:

- a. to place greater emphasis on public needs. (There are many indications that the present rate of 40% of land allocations for public requirements is too low, and that a rate of app. 70% should be established);
- b. to reduce housing density as far as possible, and
- c. for a substantial improvement in the maintenance of the houses and cleanliness of the plots and gardens.

- b. The aspect of the relation between the policy of the Israel Land Council and that of the Minister of Finance. It should be pointed out here that since several divisions of the same ruling body are concerned, it is only natural that these divisions maintain contact in order to cooperate, even when this is not explicitly provided by the law. There should be, then, a *rapprochement* between the various authorities, when such *rapprochement* may take several forms such as the establishing of coordination committees.

In relation to the opinion of the Attorney General mentioned above, Mr. Una has brought forward to the Israel Lands Council the following proposals and recommendations :

First, in view of the Attorney General's statement that the concept of "land policy" is a "frame concept", in relation to which expansion it is difficult to lay down a hard and fast rule, The Israel Lands Council should take measures to classify this concept in order to avoid confusion and misunderstandings in relation to land problems.

Secondly, the Attorney General claimed that the Israel Lands Council should take into consideration the expropriation policy of the Minister of Finance. Yet the question is whether the Minister of Finance shouldn't take into consideration the policy of the Israel Lands Council? It may so happen that in the opinion of the Attorney General the power of the Minister of Finance is above that of the Israel Lands Council, and this point should be classified thoroughly.

And thirdly, since the Attorney General is of the opinion that the problem may be solved through "rapprochement" between the various state authorities in relation to the land policy, then the Israel Lands Council should take the initiative in order to advance such a *rapprochement*.

Defining Competences in Relation to the Problem of Land Policy

(Considerations and Classifications)

One of the urgent problems facing land policy in Israel is the lack of a clear definition of the competences of the various state authorities in relation to this significant matter. Reference is made in particular to defining the competences of the Israel Land Administration on the one hand, and to those of the various state ministries such as the Ministry of Finance, Housing or Commerce and Industry, on the other hand.

On the grounds of this confusion regarding the power of the various authorities vis-a-vis the land policy, Mr. A. Una, a member in the Israel Land Administration Council, applied to Prof. A. Barak, the Attorney General of the government and asked his opinion on this matter.

The Attorney General expressed his opinion that the *land policy* was stated in the 1960 Act, according to which the Israel Land Administration should operate, through the Israel Lands Council. The concept of Land Policy is a “frame concept” and it is difficult to establish hard and fast rules as to how far it goes. It may be generally said that the concept of “Land Policy” includes, in principle, the establishing of general norms on the activities of the Administration.

Parallel to the policy of the Israel Land Council, the Minister of Finance may and is entitled to determine the policy in relation to expropriation of lands. The problem arises, then — which Mr. A. Una has set forth — as to the relation between the powers of the Israel Lands Council on the hand, and those of the Minister of Finance on the other, when the terms of reference may touch or even overlap. This problem has two aspects :

- a. The aspect of the powers of the Israel Lands Council. In view of the above, it should be noted that the Council, within its terms of reference, may, and is entitled to take into consideration the expropriation policy of the Ministry of Finance.

But the difficulty lies in the fact that these are not real plans but only declarations of intent. The means required to achieve these aims are not stipulated in the programmes, and in fact it is not known whether there is any system of means whereby the achievement of the aims stated in the programme can be achieved. Even if such a system were to exist, the means might be so expensive that perhaps the government would be deterred from setting itself such far-reaching targets.

In fact the existing programmes are mainly wishful thinking. They are not being implemented and as a result, much damage has been caused. Let us consider for example the plans for building in Jerusalem. Because unattainable targets have been bandied about concerning the future population of Jerusalem, and building adapted to these targets, for a certain period too much building was going on in the City, with all the waste that this entailed.

The same applies also to Galilee.

To sum up, the issues regarding this problem, it could be said that it is not enough that a plan exists and that land policy has been adapted to that plan. Two further conditions are necessary:

- a. It is necessary to examine the plan to see whether it is feasible, and
- b. Checks must be made as to assure that the plans are actually being implemented, for a plan that is not carried out can cause damage and waste of resources.

are contented and do not wish to leave the quarter, while in the other instability prevails, the residents are dissatisfied and a large proportion of them have moved out. The reasons for these differences are not sufficiently clear, and the process is clearly far more delicate and complex than it would appear on the surface.

A further question here relates to the supply of the additional public institutions and public utilities required in the neighbourhoods and settlements, and the price the local authority will be required to pay for land allocations for these public land uses. The Israel Lands Authority decided recently that the local authorities would have to pay the market price (i.e. prices according to the evaluation of the government assessor) for land allocations above the norm for public purposes.

In my view this decision is justified. If for example a municipality wishes to construct an additional school, and the area placed at its disposal in the framework of the requisitions included in the norm are insufficient, it will have to be prepared to pay the real (market) price for the land needed. This will prevent waste of land by the municipalities, and I see nothing wrong with public institutions being built at greater density than is the case today, and in making the utmost effort to be less wasteful in the use of land.

The second aim of land policy, as stated, is to ensure proper preservation of agricultural land and prevent its being decimated by conversion to competitive urban uses. In my view this is a most important objective in Israel's circumstances. And in this connection I would like to recall that there has been a big increase in the prices of agricultural produce in the world since 1972—73, as a result of which the economic feasibility of agricultural production has increased considerably.

Furthermore this trend is quite likely to continue in the foreseeable future, and though no one can foretell what will happen in several decades from now, it is already evident that agricultural land should be preserved as such.

And finally, an important aim of land policy relates to its contribution to the long-term construction and development plans of the state. Several plans of this kind have been drawn up in Israel, particularly plans for dispersal of the population. There is, for example, the plan for dispersal of a population of four million in the country, and a parallel plan for dispersal of a 5-million population.

There is no need to explain that land policy must adapt itself to these long-range plans.

Land Policy — its Significance and its Aims

The subject of land policy can be discussed from three viewpoints. The first relates to the manner of ownership of the land, and this brings us to the question whether public lands should be handed over to the users on lease or on sale. The second aspect is prevention of exaggerated and unjustified wealth accumulation from land transactions and speculations.

But what appears to be the most relevant aspect is the following: how can land policy help in the realization of the basic aims that the state has set itself? In this connection I would like to dwell on the contribution that land policy can make to the realization of the following aims:

- a. the aim of merging and integration between different groups of Israeli society;
- b. concern for land supply for the vital objectives of the economy and society; and above all — concern for the preservation of agricultural land; and
- c. the aim of planned population concentrations and population distribution.

As to the task of helping with social integration, this is far more complex than it might appear at first glance. I am not sure whether we sufficiently understand what are the processes that result in certain neighbourhoods successfully preserving a certain heterogeneity and social stability, while others fail.

In any case the size of apartments and scope of land allocations in themselves do not account for the differences between different neighbourhoods.

Let us consider for example two neighbourhoods in the Tel Aviv area that were both established twenty years ago: Naveh Zahal and Ma'oz Aviv. In both neighbourhoods the flats are relatively small and the background of the population is largely similar.

But today, twenty years later, we find that one of the two has preserved a certain social stability and a large proportion of the population

At this stage a serious difficulty arises; in 1967 the Israel Lands Council took a decision to the effect that if a local authority wishes for land above the norm for certain public purpose, it may obtain such land on lease at *market prices only*: i.e. according to the evaluation of the assessor, as is the practice regarding land not earmarked for public uses.

This decision could have the most serious implications for the quality of life in Israel, as the local authorities, facing serious financial problems and budget deficits as it is, will find it difficult to muster the resources needed to pay the market price for the additional land required for the needs of public institutions and requirements of transportation and open spaces.

It will therefore be found that the need to pay the market price for land allocations for public uses over and above the norm will constitute an obstacle in the way of setting up public institutions that are vital for the welfare of the community, and this will also hamper the endeavours being made to bridge the gap between the two standards of life that have emerged in Israel.

Furthermore this decision is liable to lead to an increase in land prices in general, and clearly high land prices will prove a most serious obstacle to the country's economic development programmes. A classic example of this trend may be found in Jerusalem, where land prices for housing and industry are particularly high, partly as a result of the government's own declared policy of accelerated increase in the city's population.

Here we have a case of the government deciding on accelerated population increase and development, a policy that every assessor is duty-bound to take into consideration in evaluating land, and which must inevitably result in a rise in prices.

On the other hand, when a prospective entrepreneur compares land prices in Jerusalem with those in other localities, he finds the rate in Jerusalem far higher. The government's policy thus sows confusion, hampering the implementation of its own development plans.

It is therefore suggested that policy and price determination should not be left to the assessor but should be treated as matters of policy for those responsible to decide, exercising their authority in determining priorities and land prices.

The Social Functions of Land Policy

In the course of the past twenty years a considerable gap has emerged in building standards and the quality of urban life between neighbourhoods and settlements built in the framework of public housing projects and those constructed mainly by private contractors. This emergence of two standards presents Israeli society with one of its most serious challenges.

The best way available towards bridging this gap is to provide a substantial addition of public institutions and other public utilities to promote the welfare of the inhabitants. By this we mean building more institutions such as schools, kindergartens, youth clubs, cultural centres, clinics etc. as well as providing more open spaces (parks, gardens etc.), roads and shops.

In this way it would be possible to offer the residents of public housing projects outside their homes what it is not possible to provide inside their apartments.

However, if the population (particularly in the districts of sub-standard housing) is to be provided with these additional public utilities, the land allocation for public uses will have to be increased substantially.

The Law of Planning and Construction of 1965 established a norm of allocations for public requirements at the rate of 40% of the total area of land plots. There are many locations in Israel today where the allocation is even lower. This is because before 1965 the norm stipulated by law was for 25% of available land to be earmarked for public purposes.

But it has been found that even the 40% norm cannot be considered sufficient in many instances, and certainly any norm lower than 40% is inadequate. In this connection it is relevant to note the research findings of Professor Eilon of the Haifa Technion; he found that there was no justification for a flat 40% rate of allocation of land for public uses, and that in many cases a higher percentage was needed. A major consumer of the allocation for public purposes is transportation (20 percent or even more of the total land area), but substantial allocations of land area also required for open spaces and public institutions.

TABLE OF CONTENTS

The Social Function of Land Policy	60	Dr. S. Reichman
Land Policy its Significance and its Aims	58	A. Borochoy
Defining Competences in Relation to the Problem of Land Policy	55	
Planning Problems	53	Ya'acov Ben Sira
The Burden of Indirect Taxes on the Building Industry	52	Benjamin Kandler
Betterment Taxes in Israel	50	Dr. Rahel Alterman
On the Problem of Dispersal of Business Services	48	



"KARKA" — Published by the Land-Use Research Institute,
Jerusalem, Hamelech George str. 43, P.O.B. 7816, Tel. 66828.
Editorial Office: Tel-Aviv, Shapira str. 11, P.O.B. 11380, Tel. 286763.
Editor: **A. Poznanski**
Editorial Board: **Shimon Ben Shemesh, A. Poznanski**

14

karka
(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL

DECEMBER 1977