

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

תוכן העניינים

עמוד	י ש ר א ל
3	דיוני השולחן העגול
33	שימושי קרקע בירושלים ובתל-אביב.....
39	סקר אנליטי על תפוצת מחירי הקרקע בבת-ים
44	הדינאמיקה של שימושי הקרקע
ב א ר צ ו ת ח ו ץ	
56	מדיניות ותכנון של עיור מזורז
64	המלצות וסיכומים של הסמינר הבינאזורי במדלין, קולומביה .
70	ויכוח על מדיניות קרקעית בצרפת.....

המערבת :

ש. בן-שמש, ד"ר ח. דרין-דרבקין, א. פוזננסקי

ערך : דב קווסטלר

כתיבת המערכת : המכון לחקר שימושי קרקע,

רח' צבי שפירא 11, ת.ד. 4083, תל-אביב.

דיוני השולחן העגול: השפעת מינניזם השוק על מחירי קרקע פרטית וציבורית

שמעון בן-שמע

תאריך:

המכון לחקר שימושי הקרקע שבשמו יש לי הכבוד לפתוח את הדיון של השולחן העגול הזה, הוקם בישראל באפריל 1971. המכון הציב לעצמו כמטרה לקדם את המחקר והמידע בתחום יחסי הקרקע והמדיניות הקרקעית ולשמש כמסגרת לחילופי דעות ולליבון בעיות ההלכה והמעשה המתעוררות בתחום זה.

הקמתו של המכון באה על רקע ההתעניינות הגוברת בבעיות הקרקע בארץ ובעולם.

אחד הנושאים המטרידים את הציבוריות הישראלית ואת הגופים האחראיים למדיניות הקרקעית וביצועה, הוא הנושא שבחרנו כראשון לדיון ען שולחן זה: השפעת מכויזם השוק על מחירי קרקע פרטית וציבורית.

הערת המערכת דיוני השולחן העגול נחקיימו לפני זמן-מה ביזמת המכון לחקר שימושי קרקע. אנו מביאים להלן את דבריהם של כמה מן המשתתפים, חוך השמטות וקיצורים הכרחיים:

לשוק המקרקעין יש אופי מיוחד, והוא לא דומה לשוק של סחורות ומוצרים אחרים. מה מאפיין שוק מקרקעין ?

- א. אין שוק לאומי לקרקע. כל מוצר אחר, כשיש מחסור במקום אחד אפשר להביאו ממקומות אחרים. בתקופה האחרונה לא רק שקיים שוק לאומי, אלא למוצרים רבים קיים שוק בינלאומי.
- שוק מקרקעין הוא שוק של אזורים מצומצמים. אחת הטעויות האופטיות אצלנו נעוצה בהנחה שיש לנו הרבה קרקע צבורית, אבל היכן ? בנגב ובאזורים שאין השפעה למחירים בסביבת ת"א.
- מה שמאפיין את הקרקע שאין היא דומה למוצרים סטנדרטיים, כפי שזה בסחורות אחרות. ויש אפשרות של סופיסטיקציה, כלומר החלפת איכות אחת באחרת.
- א. אפשר לומר באופן פרדוקסלי שכל חלקת קרקע יש לה ערך משלה. זאת ועוד, קרקע אי אפשר לייצר והיא נמצאת בכמות מוגבלת. אמנם אפשר לומר שניתן לייצר קרקע ע"י הפיכת קרקע חקלאית לעירונית וע"י אינטנסיפיקציה של שימוש בקרקע, ע"י הגדלת הצפיפות.
- ב. אבל, יש לזה גבול שלא כבמוצרים אחרים. אמצעי התחבורה מהווים את אחד הגורמים המגבירים והמגבילים את האפשרויות של יצירת קרקע הדרושה ע"י הרחבת השטח העירוני, וע"י אינטנסיפיקציה של השימוש.
- ג. הגורם השלישי, ואני חושב שזה אחד הגורמים החשובים להבנת שוק מקרקעין : קרקע אינה מתבלית עם הזמן.
- כל מוצר אחר, פרט לזהב ולעוד מינרלים בעלי איכות גבוהה, מתבלה עם הזמן. ויש גבול להחזקת טקסטיל או נעליים או מוצר אחד לאורך ימים. האיכות יורדת עד שהיא מאבדת את ערכה כליל.

קרקע מבחינה פיסית אינה מתבלית עם הזמן. אפשר להחזיקה זמן בלתי מוגבל. מבחינה זו אני משווה קרקע לזהב. לקרקע יש תכונה שהיא נכס אוגר נכסים. בקרקע משתמשים לא רק למטרות בנייה, אלא שאפשר להשתמש בקרקע כנכס שצריך לשמור על ערכה הריאלי של ההשקעה שולא חייבים להוציאה למכירה, כי הזמן אינו גורם להתבלות, ויש לכך ערך מכריע גם לגבי הבנת שוק המקרקעין.

אמנם קיים סייג כלכלי המגביל את השפעת הגורם הפיסי של אי-התבלות הקרקע. ההון שהושקע בקרקע, יש לו גבול מסוים, שמותר להחזיקו ללא פעולה מבחינה כלכלית.

לפיכך, כדאיות החזקת קרקע קשורה ברווח המצופה בהשוואה לריבית על ההון פלוס הוצאות האחזקה.

הביקוש לקרקע הוא לא לשם שימוש למטרות בנייה מיידית, אלא לטווח ארוך, מתוך ציפיה לשימוש בקרקע.

מהי השפעת הגומלין של מחירי קרקע באזורים שונים ?

מבחינה עיונית ההבדל בין קרקע עירונית לחקלאית מתבטא בכך שבקרקע חקלאית, המחיר הנמוך ביותר של קרקע לצורך ייצור חקלאי קובע את הרנסה החקלאית של כל יתר הקרקעות.

בקרקע עירונית, המחיר הגבוה משפיע על יתר המחירים. המחיר הגבוה במרכז העיר הוא המשפיע על עליית מחירים באזורים הסמוכים. אחד הגורמים האלה הוא הציפיה לשינוי השימוש בקרקע גם באזורים סמוכים. נוסף לכך משפיעים מחירים גבוהים באזורים מרכזיים על צימצום הביקוש של אותן השכבות שבשל המחיר הגבוה במרכז העיר אין ידן משגת לקנותה.

חלק מהביקוש עובר איפוא לסביבה עירונית וע"י כך המחיר הגבוה במרכז העיר משפיע על עליית מחיר הקרקע ברדיוס רחב.

בשטח-מגורים יש השפעה מסוימת למחירים נמוכים יותר בסביבת העיר על האטת קצב עליית מחירים במרכז פתוח. שכונה חדשה במרחק מסוים מהעיר, וסיפוק שירותים, הבטחת תחבורה טובה, עשויים לרסן את עליית המחירים למגורים באזור מרכזי.

מקובל בעולם, כי משקל הקרקע במחיר הבניה, מגיע למקסימום של 50%. יש מקומות שזה מגיע ל-60%, למשל בסביבות בואה דה בולון בפריז. ועוד באזורים מסוימים במדריד, רומא ומילנו. על 80% לא שמעתי. בערים מרכזיות בשווייץ משקל הקרקע אינו מגיע ל-50% באזורי מגורים, בעלי הסטנדרט הגבוה ביותר.

המחירים לקרקע לשימוש מסחרי מגיעים בארצות שונות לממדים שלעומתם המחירים בתל-אביב הם נמוכים. אפילו בעיר לא רחוקה מת"א, בבירות, המחיר הגבוה ביותר לקרקע מסחרית הוא 3,500 דולר למטר מרובע.

לפי הסקר שביצעתי בשביל האו"ם מתברר, שבערים כגון מילנו, רומא ומדריד וגם ערי גרמניה המרכזיות, המחירים הגבוהים ביותר נעים בערך מ-2500 עד 3000 דולר ועד 4000 דולר. בשווייץ, בלוגנו הקטנה, המחיר הוא פי שלושה יותר ממילאנו (7500 \$), בציריך זה מגיע ל-14.000 אלף דולר למטר מרובע יותר מאשר בסיטי בלונדון ויותר מאשר במאנהטן בניו-יורק. ידוע, שביחס לקרקע בשימוש מסחרי לא גורמים פנימיים של העיר בלבד קובעים את המחיר, אלא גורמים מקרו-כלכליים. אפשר לומר שהכנסה מפעילות כלכלית ומהשימוש שיש ממבנה על הקרקע קובעים את ערך הקרקע.

הוא הדין לגבי מגורים ושימוש מסחרי. יש למסדות אלה השלכות ממשיות ותמיד היתה הרגשה שאותנו לא מעניין מה המחירים בת"א. כי אנחנו מעוניינים הלא בפוזר אוכלוסיה, ומחירים גבוהים באזור ת"א ישפיעו על הכוונת אוכלוסיה לאזורי פתוח.

בינתיים קורה שמחירים גבוהים בת"א משפיעים ברדיוס עד ראשון לציון והלאה, ולמחירים הגבוהים במרכז ת"א השפעה על עלית משקל קרקע בהוצאות דירה למעוטי יכולת בסביבת ת"א, בגוש דן ובאיזורים הרבה יותר מרוחקים מת"א. באיזה תנאי יכולה קרקע ציבורית להשפיע באופן חיובי ובאופן שלילי?

לקרקע בבעלות צבורית יש השפעה חיובית באותן הארצות ובאותם תנאים בהם קרקע משמשת כגורם דומיננטי באספקה לשוק לכל השימושים, לא רק להבטחת שכון צבורי, ולשרותים צבוריים, לפיכך, קרקע שבבעלות ציבורית נמסרת לשימוש גם לבנייה פרטית עבור בעלי הכנסה גבוהה, וגם למטרות מסחריות.

אם משתמשים בקרקע בבעלות ציבורית רק למטרה אחת, אז משיגים את המטרה והיא אספקת קרקע לשיכון צבורי, אבל אין בכך השפעה רצינית על השוק.

לקרקע ציבורית יש השפעה גם חיובית וגם שלילית. קנה מידה הינו מחיר קבוע לקרקע ביחס למוצרים אחרים.

סקר בארצות אירופה הוכיח שהולנד שהיא ארץ בעלת צפיפות אוכלוסיה גבוהה ביותר, מצטיינת בעליה ממוצעת במחירי קרקע הנמוכה ביותר מכל ארצות אירופה, ומשקל הקרקע בהוצאות בניה הוא כמעט יציב משך 20 שנה. ואילו בארצות בעלות הכנסה לאומית יותר נמוכה, כגון; ספרד ואיטליה, מגיע משקל הקרקע בשיכון הציבורי ל- 25% - 28% בערך. באזורים מרכזיים שבערים גדולות הגיע משקל קרקע בהוצאות בניה ל- 50%. בהולנד אי-אפשר למצוא בעיר אמסטרדם, וברוטערדם, דירה ברמה גבוהה ביותר אשר משקל הקרקע מגיע ל-40%.

אחת המסקנות של הסמינר במדריר היא להנהיג מדיניות של רכישת קרקע ע"י המדינה, או רשות צבורית, אבל יחד עם זאת נקבע שבעלות על קרקע בידי רשות צבורית כשלעצמה אין בכוחה לשנות ולא כלום.

בעלות צבורית עשויה להיות גורם משפיע כאשר היא קשורה במדיניות קרקעית כוללת.

כשמדברים בבירור על משקל קרקע בתהליך של פיתוח, יש לקבוע הנחה אחת: שינוי קרקע חקלאית לעירונית במידה שניבא להוצרות ערך חדש ולא לעליית מחיר קרקע רגילה.

ח"כ אהרון גולדשטיין

ההרצאה של מר דריין היתה חשובה מאד. הוא מסר בה על המתרחש בשטח אספקת קרקעות לבניית דיור בארצות העולם החפשי. למרבה הצער, אין ארצות אלו יכולות לשמש דוגמא לישראל.

בכל הארצות שמר דריין ביקר וחקר בהן, קיים מסחר בקרקעות והגורם הדומיננטי בשוק המקרקעין בארצות אלו היא הקרקע הפרטית. אני מכיר אישית משפחות רבות בארצות-הברית, שהגיעו לאותה ארץ לפני כיוכל שנים והשקיעו כספן בחלקות קרקע, בסביבות הערים. קרקע זו שהפכה לאחר מכן לאדמת בנין עירונית יקרה, העשירה משפחות. אלו עושר רב.

בישראל, לעומת זאת, אין מסחר בקרקעות, אלא במגרשים בודדים ומספרם של אלה פחת במידה קיצונית בעשור השנים האחרון, לאחר שרובם שימשו לבנייה. במידה ועדיין קיימת קרקע פרטית סביב היא, בעיקרה, חקלאית.

הגורם הדומיננטי בשוק המקרקעין בישראל היא הקרקע הנימצאת בידי הממשלה. גם העיריות, אין להן, למרבה הצער, רזרבות קרקע, כפי שזה מקובל בעולם החפשי. ומחמת היעדר קרקע פרטית ומספרם הזעום של המגרשים המוצעים למכירה-עלה מחירים בשיעורים אסטרונומיים ומוסיף עדיין לעלות.

אין להתעלם מהעובדה שלעליית המחירים המטורפת של המגרשים בככר המדינה המגיעים כבר לכדי 25-30 אלף לירות לחדר (כלומר, הקרקע כשלעצמה, לדירה של 4 חדרים, עולה כבר כ- 100-120 אלף לירות). נודעת השפעה על כל הקרקעות בסביבות תל-אביב, כגון ברמת-גן, חולון, בת-ים ואף יותר רחוק מזה.

אם ברחובות למשל, חושבה, לפני שנתיים, הקרקע לכל חדר בדירה בשווי של כ-2,000 לירות, הרי כיום מגיע שוויה ל-6,000 לירות (300 אחוז).

והוא הדין בראשון לציון ובמקומות אחרים ועל אחת כמה וכמה במקומות יותר קרובים תל-אביב.

אם רוצים לפתור את בעיית הקרקע לבנייה בסביבות הערים, יש רק דרך אחת: הפיכת קרקע חקלאית או פסבדו-חקלאית באותם איזורים לקרקע לבנייה.

אבל כדי למנוע ספקולציה גם בקרקע זו יש להקים חברה מיוחדת ובלעדית, שרק היא תהיה רשאית לקנות קרקע חקלאית לשם הפיכתה לקרקע לבנייה. שאם לא כן, גם מחירי הקרקע החקלאית יאמרו לגבהים שישראל לא תוכל לעמוד בהם.

לדעתי חייב מחיר הדירות בישראל להיות בשעור שיהיה בטווח הישג ידם של רוב אזרחיה ובעיקר הזוגות הצעירים. דבר זה יהיה בר-ביצוע רק כאשר משקל הקרקע בדיור יהיה נמוך יחסית.

אני מתכוון לגוש דן, שבו אין לממשלה שטחי קרקע גדולים פנויים לצורכי בנייה. והרי אזור זה קולט 60% מריבוי האוכלוסיה ומהעליה והוא יוסיף לקלוט שיעור דומה, למרות מאמצינו לפזר את תושבי המדינה ככל היותר.

פתרון בעיית הדיור בגוש דן יתאפשר רק על ידי הפיכתם של 50 אלף דונם קרקע חקלאית או פסבדו חקלאית באיזורים העירוניים הקריטיים שבו אדמת בנין. שטח זה יוכל לספק קרקע להקמתן של כ-300 אלף יחידות דיור.

כפי שאמרתי קודם, יש למסור את הפיכת הקרקע לידי גורם אחד ויחיד, כדי למנוע ספקולציה. גורם זה ראוי שיהיה מורכב ממינהל מקרקעי ישראל וגורמי בנייה מרכזיים – מרכז הקבלנים וחברות בנייה ציבורית.

את ההפיכה המוצעת של הקרקע אפשר לבצע מבלי לפגוע קשה בחקלאות ממש. מה גם שהבעיה בישראל היא יותר בעית המחסור במים מאשר בקרקע חקלאית.

ברור שהמצב השורר כיום אינו נסבל, כאשר מחיר הקרקע בחל-אביב קפץ מ-7,000 לירות לחדר – כפי שהיה לפני שלוש שנים ל- 25-30 אלף לירות וזאת כתוצאה מספקולציה שמקורה בהעדר קרקע עירונית פרטית.

אין גם ספק שהמצב ילך וירע, אם לא ייעשה בהקדם לפתרון הבעיה בדרך שהצעתי.

?

~

-

,

ד"ר א. להמן

אני מצטער שלא יכולתי לשמוע את הרצאתו של ד"ר דריק, אולם אני רוצה במקום זה להגיד מלים אחדות על ענין שבמשך כמעט 50 שנה הוא מבחינת "אידיאה פיקס" שלי.

אני לא חושב שהשאלה של השוק היא שאלה אקדמאית. אנחנו יודעים שבדרך כלל הגדלת המחיר של סחורות יכולה לגרום להגדלת יצור. בקרקע אין אפשרות של הגדלה ע"י ייצור, פרט למקרה של הולנד אשר רכשה קרקע מהים. אבל אני מסתפק בדבריו של ד"ר בכ על "Imperfect Market".

אין חשיבות בכך איך הקרקע תגיע לרשות שעליה דובר כאן, אם זו שותפות של גורמים שונים וכו'. בכל אופן, תהיה זאת רשות ציבורית, ואני מוכן ללכת בקו של ח"כ גולדשטיין, ולהניח להגע קט שבאמת אפשר להצליח ולרכז באיזו צורה שהיא 50 אלף הדונם ביד של רשות כזאת. מה הלאה?

אנחנו ארץ קטנה, ארץ שתמשיך למשוך אוכלוסייה נוספת כל שנה ושנה, ואנחנו מוכרחים להודות בזה, שאפילו אם ה-50 אלף הדונם יהיו בידינו, איננו רשאים לומר באופן מוסרי-פוליטי: לעשר שנים הבעייה נפתרה ואחרי זה המבול.

אנחנו יכולים לדחות לחקופה מסויימת את ההשפעה של הספקולציה, אולם לא עשינו בזה מעשה קונסטרוקטיבי לתמיד. אני רואה בהזנחת הנקודה הזאת – וטענתי זאת בפני הקק"ל, עוד בשנות ה-30 – אחת השגיאות ההיסטוריות של התנועה הציונית. אם נצליח לרכז את ה-50 אלף דונם בידי רשות אחת יש להפסיק מאוחו מועד כל עיסקות של מכירת קרקע, ויש לומר: יש רק חכירה. דמי החכירה מוכרחים להיות מבוססים על ההכנסה של הבניין המוקם על הקרקע.

לא איזה חישוב פיקטיבי ולא איזה חישוב שהשוק החפשי יכול ליצור
רנטה פוטנציאלית – אלא חישוב של רנטה ריאלית. וזה לא יגביל את
הפעילות של הבנייה הפרטית ולא יגביל את הפעילות של הבנייה הציבורית.
אז אפשר יהיה להפעיל גם את התכנון שדובר עליו בהרבה יותר אפקטיביות
כלכלית.

אז גם לא תפריע לי המחשבה שקנייה במקום אחד תגדיל את הערך של הקרקע
באותה סביבה מפני שאנשים יעדיפו את הקרקע הזאת בגלל האפשרות לקבל
אותה בחכירה.

נשארתי הבעיה הקשה שתידרש השקעה של כסף ציבורי בקנה מידה גדול.
רבותי, אני לא מקבל את הטענה הזו מפני שהסכומים שמשקיעים היום מכסף
ציבורי בבניין הם פנטסטיים, ולפי דעתי במידה מסוימת מוגזמים. בתוך זה
אנחנו מממנים את המחירים של הקרקע (כפי שנאמר: 20 אלף לירות לחדר)
בכסף ציבורי.

אני מודה ומתוודה שאני במשך כל השנים שאני בארץ לא הצלחתי לשכנע
אף אחד. בכל אופן, אף אחד מאנשי הממשלה... בפעם האחרונה שעשיתי
נסיון זה היה עם הופיין ז"ל. הלכתי יחד אתו לאשכול, שהזמין למטרה
זו מספר אנשים, הורוביץ ונפתלי ומנדלסון ועוד, ואנחנו נכשלנו בעניין
הזה במאה אחוז והופיין עזב יחד אתי אחרי שעה של ויכוח את האולם
ואמר: להמך, אני חושב שכאן אנחנו שני הסוציאליסטים היחידים.

ד"ר י. בך

יש להודות לד"ר דרין אשר העמיד בפתיחתו לדיון את הנושא בכל היקפו; אבל אני מניח שגירסתו, כי ביחס לקרקע לא מדובר בשוק הובעה בכוונה, כדי לעורר תגובה וויכוח. אין זאת שאלה אקדמאית גרידא – בזה אני חולק על הערתו של מר תמיר. הנכון הוא שגם ביחס לקרקע מדובר ב"שוק" אבל בשוק בלתי מושלם (Imperfect Market). הייתי אומר שהקרקע, היא דוגמה קלאסית לפעילות של גורמים בתנאים של שוק בלתי מושלם. אם ברצוננו לנתח את הסוגיה, אנו חייבים לחקור את המרכיבים של ההיצע והביקוש אם פועלים בשטח זה.

מה הם הכוחות המצויים מאחורי הביקוש לקרקע ?

למשל : המחיר של קרקע במרכז תל-אביב הוא פונקציה של אותו מחיר אשר מוכנים לשלם עבור דירה באותו איזור. לכן, אם יעמידו את הקרקע לרשות בניית דירות באיזור מסויים מתחת למחיר המהווה מרכיב של מחיר הדירה, אזי בעל הדירה יהנה מרנסה שנוצרת ע"י כך, דהיינו הוא ירוויח את ההפרש. כל תכנון צריך לקחת בחשבון את כוחות השוק ולהתבסס על הגורמים אשר יוצרים את הביקוש לקרקע. הניתוח של כוחות ההיצע והביקוש הוא הדרך להבהרת המחשבה ולקביעת מדיניות התכנון הנכונה.

שאלה שניה היא – אם יש ליצור רזרבות קרקעיות בידי גורמים מסויימים ע"י מכירת הקרקע או אם יש לשמור את הבעלות על הקרקע בידי הציבור ולמסור אותה לשימוש בתנאים של חכירה בלבד. הוזכרו כאן הקרקעות של חולות ראשל"צ. קרקעות אלו נמצאות כיום ברשות הקרן הקימת ומינהל מקרקעי ישראל. מדוע יש צורך, במצב דברים זה, להכניס גורם נוסף לריכוז קרקעות אלה ?

בכלל אין לדעתי מקום להעברת הבעלות על הקרקע, כי הרנסה נוצרה בכל מקרה לאור השימוש בקרקע והשאלה היא רק מי יזכה בקבלת הרנסה הזאת, דהיינו אם יקבל אותה משקיע פרטי או אם יקבל אותה הציבור. הואיל והרנסה נובעת בעיקר מפיתוח הסביבה, יש להבטיח כי יהנה ממנה הציבור.

א. הוֹזְנָטָקִי

בקשר לדברי קודמי, אין זה מיותר להתייחס למספר הגדרות שהובאו במושג הראשון של שולחן עגול זה.

נראה לי שכמה הגדרות לגבי קרקע ומחירי קרקע הן קצת מיושנות :

א. ההגדרה האומרת שכמות הקרקע היא קונסטנט, מיושנת לדעתי, בעידן החלל. נראה לי שחוק שמירת החומר כמו שהוא פועל על כל דבר בעולם, פועל גם על קרקע. מבחינת ניצול העיר, אני אומר שההגדרה הקובעת כי כמות הקרקע לא גדלה ומוגבלת, עם כל ההשלכות שיש לכך על המחיר והסחר הקרקע, היא מיושנת הואיל והקרקע הפכה ממושג דו-מימדי למושג תלת-מימדי. קרקע לא נמדדת עוד לפי אורכה ורוחבה אלא גם לפי גובהה. נוסף כאן מימד האויר שהוא במחינת הקרקע מהווה תוספת.

ב. לא נראה לי שדווקא באכסניה זו אומרים שאין מייצרים קרקע. הקרן הקיימת מייצרת קרקע וזה נכון בפרט בחקלאות, ואם להוסיף לכך את יבוש הקרקע בחיפה, תל-אביב ויפו הרי ההגדרה הזו היא קצת מיושנת ולא נכונה.

ג. השוואת הקרקע עם זהב לא נראית לי היות וזהב במבחן הכלכלי לא נתון לאותן תנודות מחירים כמו הקרקע. לגבי הזהב יש ביקורת רבה וכן הסכמים בינלאומיים ודברים אלה אינם מתייחסים לקרקע. הזהב הוא גם חומר עקר ואילו הקרקע היא חומר פורה ומניב תנובות בצורה של רנטות ורווחים כתוצאה משימוש.

ד. נראה לי שאותם דברים נוגעים גם למכניזם של מחירי הקרקע. אבל נותרו כמה הנחות ישנות שכוחן עדיין יפה, כגון ההנחה שהקרקע נשארה כהגדרה היחידה למושג "מולדת" והיא הנכס היקר ביותר שבעבורו מוכנים תמיד הבנים להקריב את חייהם על מנת להיות על אדמה זו חופשיים ולעבדה.

אך ההגדרות הבאות לקבוע מכניזם של מחירי הקרקע – התיישנו. אין לחשוב שהמכניזם הקיים באנגלית בשוק הקרקעות, דומה למכניזם שלנו בקביעת מחירי הקרקע.

היו כמה נוסחאות לקביעת מחיר הקרקע :

נוסחה אחת אמרה שמחיר הקרקע נקבע ע"י נוחיות הגישה לקרקע, מרחק אפקטיבי ממרכז העיר. לעומת תיאוריה זו היו תיאוריות אחרות שהן קרובות יותר למציאות הישראלית והן אומרות שמחיר הקרקע תלוי בחשיבות האזור שבו מצויה הקרקע, מבחינה חברתית והמעמד החברתי, גודל החלקות העומדות למכירה, קשר תחבורתי ביניהן, תשתית ופיתוח ולבסוף גם טופוגרפיה. נוסחה זו אמנם מתקרבת למציאות שלנו אך מי שיאמר שיש גורם דומיננטי בזה יטעה.

כל הגורמים האלה ביחד, הם גורמים שמשפיעים על מחירי הקרקע.

יחד עם זאת נראה לי שבמשק שלנו, ישנם שני יסודות שהם בכל זאת העיקריים אבל לא נבדלים מאחרים. יסוד אחד הוא חוק ישן של חברה רכושנית, של משק רכושני, האומר שמחיר הקרקע נתון לכלל של היצע וביקוש. ההיצע פירושו כמות הסחורות המוצעות למכירה בשוק הביקוש, הוא סכום האמצעים העומדים לרשות הקונים המוכנים לרכוש את הרכוש הזה.

יסוד שני הוא התכנון. הקרקע, לדוגמה, בדימונה, באופקים, ירוחם ובערד לא היתה שווה פרוטה אולם ברגע שתוכנן להקים ערים במקומות הנ"ל הקרקע קבלה את ערכה.

כלומר שני גורמים אלה – ההצע הביקוש והתכנון – בנוסף לכל הגורמים שהוזכרו קודם הם שנותנים את הצביון העיקרי.

אינני רוצה לדבר על סתירות בתורת המחירים כאשר מלומד אחד טוען כי תכנון עיר טוב הוא זה שהופך את הקרקע לזולה בכל שטחי העיר ואילו מלומד שני אומר את ההיפך, כלומר תכנון עיר טוב הוא זה שמביא למצב שמחיר כל הקרקע בעיר עולה ואין קרקע יקרה יותר או זולה יותר. המחיר יעלה גם בפריפריה ע"י תכנון גישות למרכז.

אני אומר את הדברים על אחריותי ללא כל קשר למוסד שבו אני עובד. מינהל מקרקעי ישראל היה ער לכל הבעיות האלה במשך 10 שנות קיומו.

בשלוש השנים האחרונות המינהל העמיד את התיזה האומרת כי מחיר הקרקע הוא חלק בעל משקל קבוע בתוך ערך הנכס שנבנה עליה.

המינהל חילק את הארץ לשקבע קבוצות וקבע את ערך הקרקע כ-1/33-1/5 מערך הנכס. ע"י כך המינהל רצה מצד אחד להשתחרר מחובת שמאות מתמדת ומצד שני לקבוע, לפי מושגי תורת מחירים מודרנית, את ערך הקרקע על בסיס התכנון, קרי על בסיס הנכס שנבנה על פי תכנון.

לתכנון יש השלכות על מחירי הקרקע אך נמצא כי לעיתים מחיר הנכס במרכז העיר ובפריפריה הוא אותו מחיר. הדבר נובע מכך שליחידת דיור במרכז העיר מחושב שטח של כ-120 מ"ר וזה חלק יחסי של כל בנין בו בזמן שאדם המתגורר, למשל, בסביון משלם אמנם אותו סכום בעד יחידת דיור אולם השטח שהוא מקבל הוא הרבה יותר גדול מאשר מקבלים במרכז העיר. בסביון גם יתכן ניצול של 15% מכלל השטח ואילו בעיר הניצול מגיע לאחוז הרבה יותר גדול - 240-250 אחוז.

מינהל מקרקעי ישראל נוהג להקצות קרקעות ולדוגמה בשנת 71-72 ביחס ל-7.5% מסה"כ הדיירות שנבנו - 14.313 ערך הקרקע היה 1% - 0.4% מערך הנכס וביחס ל- 5.8% מסה"כ הנ"ל ערך הקרקע היה 8% - 6% מערך הנכס.

מינהל מקרקעי ישראל הקצה את רוב הקרקעות מחוץ לערים הגדולות במחירים נמוכים ולכן אין תרומה זו משפיעה על מחיר הקרקע בתוך עיר גדולה. הקהק"ל לפני 49 או 48 שנים נתנה קרקע ב-40 ליי לדונם (אני מדבר על חכירה ולא על קניה). לפני 15 שנים הקהק"ל מסרה מגרש שעלה 200 ליי. ולפני 8 שנים עוד היו מגרשים שדמי החכירה היו מבוססים על 300 ליי למגרש. אני מדבר על ערים גדולות אך זה לא הביא לשום רוויה הואיל והנכסים של הקהק"ל ורשות הפיתוח בערים הגדולות היו מצומצמים.

עובדה היא שאם עושים היום תחזית הרי נמצא שחסרה קרקע באותם המרכזים שאליהם מכוונת וזורמת העליה.

וכן למטרות ציבוריות חסרה קרקע מעל ל-40% המוקצבים למטרות אלו לפי החוק.

היה נחוץ לדעתי לעשות סקר מדויק של הקרקעות אשר ברשות העיריות.

אני רוצה להקריא לפניכם את דברי פרופ' מיכאל ברונו אשר נמנה עם הכלכלנים הבכירים של מדינתנו :

" הממשלה חייבת להשפיע בעזרת מדיניותה המקרו-כלכלית על תנאי הרקע של מספר מחירים המהווים מפתח להקצאה נכונה של גורמי יצור כגון : שער הריבית , שער-החליפין ומחירי קרקע ומים".

נראה לי שיותר נכון יהיה לומר לא מחיר קרקע, כי אם מחיר למטר של בניה, שכן הדפיניציה דונם קרקע איננה יכולה להצביע עד כמה ניתן לבנות על דונם זה. כל המושגים שלנו ביחס למחירים נוגעים יותר למטר בניה מאשר למטר שהוא במציאות.

לדעתי מתוך הדברים עד כה מתבקשות המסקנות הבאות :

לא ניתן מבחינת המשטר שלנו להשפיע על מחירי הקרקע במרכזי העיר מאחר והדבר יכול להוביל למצב הקיים בשוויץ המהוללת כאשר מטר מרובע של קרקע עולה בה יותר מאשר עולה מטר מרובע של זהב בעובי מסוים. בשוויץ מטר של קרקע מרובע במרכזים עירוניים מסוימים עולה 14 אלף דולר .

נראה לי שכל שאיפוחינו להטיל מרות על מחירי קרקע במרכז העיר הן תקוות שווא אלא אם היום נבנה איזו עיר חדשה בין ת"א ולאשקלון או מודיעין חדשה. במקרה זה נוכל לקבוע מחירים אדמינסטראטיביים גם במרכזי העיר.

יש לזכור את פרשת ההפקעות במנשיה, אם נרצה להפקיע שטחים אחרים. יושב כאן מנהל המינהל ואין צורך לספר את כל קורות הפרשה הזו, אומר רק שהיו שם דירות רעועות וכן שטחים פנויים ומה שנתקבל מהפקעת מנשיה זה ערך קרקע שלילי, ואף הערכות השמאי בדבר 400 אלף לירות לדונם לא יספיקו לכסות את הוצאות ההפקעה של אותם השטחים. מכיון ששום סובסידיה לא תעזור, אין לנו כל אמצעים לכסות את ההפסדים שנגרמו במנשיה.

לדעתי אין זה אלא חלום להטיל מרות על מרכזי עיר אך אין זה כך ביחס ליתר חלקי הארץ, שם יש כח והשפעה לקבוע מחירים. אולי זה נוגד את התיאוריה שאני כופר בה, האומרת כי מחיר הקרקע במרכז העיר משפיע על הפריפריה ולא להיפך אך זה מתייחס לשוק החופשי.

אנו יכולים להגדיל את ההיצע של הקרקע ע"י תכנון וע"י יצירת רזרבות קרקעיות. נוסף לכך, אם אנו רוצים להציל את מחירי הקרקע אנו צריכים לתת את הדעת על המשטר הפיננסי במדינה. האם כבר נבדק מדוע קונים קרקעות ודירות גדולות? האם נערכה סטטיסטיקה שתבדוק כמה דירות נרכשות שלא למגורים אלא לשם השקעה? למרות שלא נעשתה סטטיסטיקה כזו, לדעתי, חלק מהדירות לא נרכש לצרכי דיור אלא כהשקעה שהכנסה סבירה בצידה.

כל עוד אין במדינה זו אפשרות לחסכון יציב, אין כל דרך לעצור את זרם הכסף לרכישת קרקעות ודירות יקרות והדבר גורם לעלית המחירים.

כלומר, יש מערכת יחסים פיננסיים שאין להחעלם ממנה ואם לא ניתן את הדעת על השוק הפיננסי, על נזילות הכספים, על האינפלציה הדוהרת ועל רצונו של האזרח הקטן והגדול לחסוך כסף שלעת זקנה יתן לו פירות או שישמר ערך הכסף שהשקיע, הרי עלול להיווצר מצב שאותו זרם יתמיד ונצטרך לשלם רבע מיליון לירות עבור דירה בינונית או 20 אלף לירות עבור דונם פרדס שיתכן ובעוד 50 שנה יהפך לקרקע עירונית ויתכן שלא.

לדעתי יש צורך לשאוף לחוק חכירה אשר יגדיר את זכויות בעל הקרקע עם כל המשמעות הנובעת מכך וכן יוגדרו זכויות המחזיק בקרקע.

יש גם לשנות, לפי עניות דעתי, את חוק מינהל מקרקעי ישראל שהוא חוק לא מוגדר ושסמכויות המינהל בהתאם לחוק זה לא הוגדרו בכל השטחים. אני לא רוצה להכנס לפרטים.

יש לדעתי לתת למינהל מקרקעי ישראל יותר סמכויות ביצוע, יותר סמכויות בתהליך התכנון והפיתוח להרחיב את המשאבים שלו ולאפשר לו לרכוש רזרבות קרקעיות. כמו כן יש לקבוע בעל בית אחד בלבד לתכנון, פיתוח והקצאת קרקעות.

שמעון בן-שמש

כדי לנתח את הנושא, עלינו לקבוע כמה עובדות והליכים השולטים בנידון בארץ:

מחיר ולא ערך: כיום, לפי דעתי, אין לדבר בארץ על ערך קרקע אלא על מחיר קרקע; כלומר, מחיר השוק.

רצונו של המוכר הוא הקובע: לפי הנוהג של מוכר מרצון וקונה מרצון. שום קונסטלציה אחרת איננה קיימת בהעברת קרקעות. ומוכר הוא בעל זכויות שרוצה להשיג את המחיר הגבוה ביותר עבור זכויותיו.

יתרה מזאת, אם איננו רוצה למכור, הרי הקרקע איננה קיימת לעניננו. כלומר, מספר האנשים שאינם מוכרים את הקרקע באותו איזור תכנון, הם הם הקובעים את מחירי הקרקע. ומכאן שאי-רצונו של המוכר למכור הוא הקובע את מחיר הקרקע באיזור הנידון.

רוצה בעל הזכויות למכור ואיננו יכול : יש בעלי זכויות הרוצים למכור את זכויותיהם אך אינם יכולים, כגון בעלים נעדרים, ירושות מסובכות, שותפויות, ציפיה לעלית מחיר הקרקע וסתם אי יכולת להחליט.

עד כאן עמדנו על העובדות וההליכים הפשוטים המניעים את גלגלי מחירי הקרקע.

ולעומת כל האמור לעיל, עומדים צורכי הציבור ולוחצים על מחירי הקרקע ומצמצמים אגב ניצול ופיתוח את הרזרבות הקרקעיות. וככל שהרזרבה מתדלדלת והמוצר, הקרקע, נעשה יותר נדיר. ומשום כך התיקרות היא תופעה בלתי נמנעת. בנוסף לכך קיימת אמוטיזציה של איזורים שאינם חוזרים למערכת הרזרבות אלא בזמנים וקשיים מרובים. איזורים אלה מתבלים במהירות שונה מזו של הפיתוח והדרישה לרזרבות חדשות והם מהווים "מטען מת", מעיק ומגדיל יותר ויותר על לחץ צרכי הציבור לעומת הרזרבות הקטנות והולכות.

ומה עומד בפנינו ? גלי העליה גוברים, רמת החיים עולה ומאידך איננו מדביקים את פער הדיור, והנושא ידוע. יהיה הכרח לפתור את הבעיה של חוסר קרקע וריסון מחירה על ידי פניה לבעלי הזכויות בקרקע המתוכננת (שאינם רוצים או אינם יכולים להכניס את אדמתם למעגל הפיתוח הרצוי, ובכך אנו כוללים גם בעלים פרטיים וגם בעלי זכויות חכירה) שישתמשו בזכויותיהם ויפתחו את הקרקעות בהתאם ובזמן ולמטרות הרצויים לציבור או שיסכימו למכירתם לגופים הציבוריים

האחראים למטרת הנ"ל ויקבלו תמורת זכויותיהם תמורה כספית שתקבע על ידי טריבונלים מיוחדים בעלי סמכויות קבועות וברורות.

בכך תבוא הגאולה גם לבעל הזכות (על ידי היוון זכויותיו), גם לגורמים הציבוריים ולבסוף גם לרוכש הדירה הבנויה בשטח המתוכנן כאמור לעיל.

פתרון ציבורי נוסף בלתי נמנע הוא להועיד אדמות חקלאיות ולהכניסן למסגרת תכנון מורחב ולעייר אותן, אולם רק בתהליכים הנ"ל.

יצחק לוי :

ועדה ממשלתית לתכנון שנות ה-80 וה-90 בהשתתפות נציגי משרדי הממשלה דנה בבעיות פיזור אוכלוסין. נציגי משרדי השכון והקליטה הסתייגו ממדיניות פיזור האוכלוסין המוצעת.

לדעתי, פיזור האוכלוסין הוא חלום. במשך 20 שנה הוקפאו אזורי החוף של המדינה ואז קפצו המחירים. עניין שני הוא האם באמת חסרה קרקע. לדעתי לא חסרה ואם כבר אומרים שחסרה הרי זה במרכז הארץ, ולא בגליל ובבאר-שבע ואפילו לא בירושלים ובחיפה.

מתוך כך שכל אחד רוצה לגור במרכז, הרי במשך 5 השנים הבאות, מתוך הרצוי וההכרחי לבנייה באזור זה יחסרו 43% קרקע. לכן יש ליצור את רזרבות הקרקע בפריפריות. לדעתו, גם בצורה כזו לא ירדו מחירי הקרקע ברח" אבן גבירול, והאוכלוסיה בכל זאת תרצה לגור באזור זה.

אני מתייחס לחוק הככירה : המינהל פועל כבר מזמן בחיפושי דרך להגיע לחוק ככירה. חוק ככירה צריך לחול על פוטנציאל קרקעי לגבי 320.000 שכוניס שיש לנו בארץ.

לגבי הקמת טריבונלים אשר יפקחו ויקבעו מחירי קרקע - אמונתי קטנה ביותר. תחליף אחד שנאמר פה לטריבונל, הוא מיסוי, אך למיסוי טוב דרושה הוצאה לפועל. אך איננו אופטימי שנגיע לזה כמו לגבי פיזור האוכלוסין. פיזור אוכלוסיה ייתכן רק על פי תכנון מכוון. ייתכן מאד שיצטרכו להפוך חקלאית לעירונית, ע"י כך נרויח קרקע עירונית, באותה העת החקלאות תהיה אינטנסיבית יותר בשטח קטן יותר, עם תוספת מים. אם נהפוך בהגיון קרקע חקלאית לעירונית לא יהיה המצב של היום שמחירים במרכז תל-אביב מאמירים בלי סוף.

ד"ר דוד פינס :

הדברים שהושמעו כאן התייחסו לשני תחומים שונים. האחד הוא תחום של חלוקת ההכנסה והשני הוא תחום של הקצאת מקורות. הנושא הראשון הוא ענין למערכת המיסים. הנושא השני הוא ענין למדיניות קרקעות.

האספקט של חלוקת ההכנסה. עלית מחירי הקרקעות הבאה לידי בטוי ישיר בהתיקרות הדירות, היא תהליך בלתי נמנע בעיר מתפתחת. זהו תהליך המאפיין את כל האיזורים המטרופוליטניים בעולם הנמצאים בתהליך של צמיחה. עלית המחירים נובעת מעצם גידול הביקוש. עם התרחבות העיר מתרחקת הפריפריה ממרכזי הפעילויות. לפיכך, גדל היתרון של חלקי העיר הקיימים הנמצאים קרוב יותר למרכזים הללו. יתרון זה בא לידי ביטוי ישיר במחיר הקרקעות וגידולו לאורך זמן בא לידי בטוי בעלית המחירים. (מבחינה זו זהות המסקנות של כל המודלים העוסקים בהסבר של הרנסה האורבנית).

לעלית מחירי הקרקעות יש השפעה מרחיקת לכת על חלוקת ההכנסה. היא מראה את מצבם של חסרי הזכויות בקרקע, הנזקקים למוצרים ושירותים המיוצרים בעזרת קרקע ובמיוחד מגורים. על קבוצה זו, שניתן לכנותה "הנכנסים לשוק הדיור", נמנים עולים חדשים, זוגות צעירים, ומהגרים מן הכפר ומעירות הפיתוח אל העיר.

לעומת קבוצה זו קיימת קבוצה גדולה של בעלי זכויות על קרקע, שמצבה במקרים רבים משתפר כתוצאה מעלית מחירי הקרקעות. על קבוצה זו נמנה חלק גדול מבעלי הדירות, בעלי זכויות החזקה בדירות (דיירים מוגנים) ובעלי קרקעות פנויות. כדאי לזכור שלא מדובר בקבוצה קטנה של ספקולנטים, אלא בקבוצה גדולה (אחוז המשפחות שבבעותם דירה עולה על 60%).

עלית מחירי הדירות מעשירה, איפוא, קבוצה מסוימת של אוכלוסיה ומרוששת קבוצה אחרת.

לכן, אם סבורים שאין הצדקה להרעה יחסית במצבם של הנכנסים לשוק הדיור לעומת בעלי הדירות, יש להתאים את מערכת המיסים לכך שהמעוות יתוקן. כלומר, יש להטיל מיסים על בעלי הדירות ועל בעלי הזכויות במקרקעין ולהעבירה לקבוצת הנכנסים לשוק הדיור.

כמובן, שיכולים להיות שיקולים שונים בעמדה שיש לציבור ביחס לבעיה זו של חלוקת הכנסה. לגבי עולים מדיניות ההעדפה הקיימת היא ברורה. קיימת העדפה ברורה הבאה לידי ביטוי בתמיכה הממשלתית במימון רכישת הדירות של העולים, שהיקפה הולך וגדל במקביל לעלית מחירי הדירות. לתמיכה זו יש משמעות הדומה להעברת הכנסות משאר הקבוצות לסוג זה של נכנסים לשוק הדיור. אשר לזוגות הצעירים, המדיניות פחות ברורה כי קיימים שיקולים לכאן ולכאן. (צריך לזכור שזוגות צעירים נמצאים בראשית דרכם ופוטנציאל הגדול של הכנסתם גבוה לעתים קרובות מזה של הותיקים בעלי הדירות. על קבוצת בעלי הדירות נמנים גם כאלו שפוטנציאל הגידול בהכנסתם הוא מצומצם וכאלו שהכנסתם כבר בתהליך ירידה).

לסיכום: בעית התיקרות מחירי הקרקעות היא תופעה בלתי נמנעת בעיר הנמצאת בתהליך גידול. להתיקרות זו יש השלכות על חלוקת ההכנסה בין קבוצות אוכלוסיה שונות, שאותה יש לפתור לאור המדיניות ביחס לאופן של חלוקת ההכנסה.

האספקט של הקצאח מקורות עם גידולה של האוכלוסיה יש לספק לה קרקעות נוספות לצרכי הדיור והצרכים האחרים. המדיניות הקרקעית בתחום זה צריכה להיות מכוונת להגדלת האספקה של הקרקעות בדרך הזולה ביותר מבחינת המקורות הכלכליים הריאליים שיש להקדיש לשם כך. קיימת אפשרויות שונות להגדלת האספקה של קרקעות לצרכי פיתוח, אפשרות אחת היא להגדיל את מספר הדירות של שטח נתון, כלומר להגדיל את הצפיפות. אפשרות אחרת היא להפוך שטחים חקלאיים לאדמת בנין.

אפשרות נוספת היא לפסוח על האדמה החקלאית ולהגדיל היצע קרקע נגישה (אקססיבילית) בשטחים שלא יוכשרו לעיבוד חקלאי ע"י פיתוח מערכת תחבורה מחאימה. (למשל, קישור איזור מודיעין עם האיזור המטרופוליטני באמצעות – כביש מהיר או אמצעי להסעה המונית). כמובן, קיימת גם אפשרות ליבש חלק מהים.

כל אחת מהאפשרויות הללו של הגדלת אספקה הקרקעות כרוכה בהוצאות ריאליות. הגדלת הצפיפות מחייבת הריסה ובינוי מחדש. ההוצאה הריאלית הכרוכה בכך היא ערך שירותי הדיור המסופקים ע"י המבנים הקיימים שאותם הורסים בתוספת הוצאות ההריסה. הפיכת אדמות חקלאיות לאדמת בנין מחייבת עקירה של מטעים והעברת האדמות החקלאיות לאיזורים פחות מתאימים ויותר מרוחקים. ערך ההכנסות הנקיות של מטעים קיימים שיעקרו והוצאות נוספות להעברת מים ותוצרת חקלאית משקפים את ההוצאה הריאלית הכרוכה בהגדלת היצע הקרקע בדרך זו. הכשרתם של איזורים בלתי חקלאיים, המרוחקים יחסית ממרכזי הפעילות האורבנית (איזור מודיעין), כרוכה גם היא, כמובן ריאלית, כגון, הוצאות פיתוח תשתית מקומות, תשתית תחבורתית והעתק המהוון של הוצאות התחבורה השוטפות הכרוכות במיקום רחוק יחסית. הגדלת האספקה של הקרקע ע"י ייבוש הים כרוכה בהוצאות המיוחדות לייבוש.

הבעיה המרכזית בתחום זה לאור הצרכים לטווח ארוך היא לבדוק מהי הדרך הזולה ביותר מבין האפשרויות שמניתי, וכאלו שאולי לא מניתי, לאספקת קרקע. לשם כך דרוש תכנון כולל שבו יובאו בחשבון הצרכים לזמן ארוך בתחום השכון, החקלאות, התחבורה והפיתוח הכלכלי והחברתי (ההתייחסות התכנון לכל האספקטים הללו היא שמקנה לו את שם התואר "כולל"). המדיניות הקרקעות היא, איפוא, מכשיר במסגרת התכנון הכולל. היא מתייחסת לשאלה איך להשתמש בקרקע ואיך להבטיח הצע מספיק של קרקעות לאור מדיניות הפיתוח.

לבסוף ברצוני להתייחס למושג שנעשה בו שימוש רב אבל לא תמיד מוצדק, במהלך הדיונים כאן. אני רוצה להתייחס למושג "ספקולציה", שמשתמשים בו כתואר גנאי. בכלכלה מוגדרת "ספקולציה" כקניה בזמן שהסחורה זולה, אחזקתה ומכירתה בזמן שהיא יקרה (אבא לרנר בספרו "עניין של כולם"). יתכן שהרווחים המופקים מעסקאות כאלו אינם אסטטיים ויש לספוג אותם ע"י מיסים, אבל הרבה פעמים הפונקציה שמבצעים הספקולנטים היא חיובית. קונים כאשר המחיר נמוך, כלומר שהטובין בשפע (שבע שנים טובות) ומוכרים כאשר המחיר גבוה, כלומר שהטובין בצמצום (שבע שנים רעות). מבלי להתייחס באופן ערכי לזכאות של הספקולנט ביחס לרווחים, עצם הפונקציה עשויה להיות חיובית.

הוא הדין לגבי קרקעות. כדאי לפעמים להחזיק קרקע כרזרבה קרקעית, הן לצרכים בלתי נראים מראש והן לצרכים שונים הנראים מראש. אפשר אפילו להראות שאחזקת קרקע פנויה במרכז העיר ע"י ספקולנטים יכולה לפעמים להתגלות בדיעבד כשמוש נכון. למשל, בצפון תל-אביב הרסו בתים נמוכים רבים שאורך חייהם היה קצר מ-25 שנה.

מסתבר בדיעבד שהערך המהוון של שירותי הדיור במשך שנים אלו היה נמוך מערך ההשקעה.

כלומר, בדיעבד הסתבר שלא כדאי היה לבנותם וכדאי היה אולי מלכתחילה להחזיק רזרבות קרקעיות פנויות בצפון תל-אביב במידה הרבה יותר גדולה. במרכזי ערים בארה"ב הורסים לפעמים בתים בני שלושים קומות, שאורך חייהם אינו עולה על 40-50 שנה, ומקימים תחתם בנינים בני 40 קומות. ייתכן שבמבט לאחור אפשר להגיע למסקנה שמוטב היה לו הושאר השטח כרזרבה במשך תקופה זו. באופן יותר כללי:

באוניברסיטה תל-אביב בוצעה עבודה שבעזרתה הראנו שיש לפעמים הצדקה, משיקולים של יעילות כלכלית חברתית, להשאיר רזרבות קרקעיות סמוך למרכזי הערים. שוב, אם יש להחזיק רזרבות ובאיזו צורה (אחת הצורות של רזרבה קרקעית יכולה להיות שימושי קרקע בלתי אינטנסיביים) זוהי שאלה של תכנון כולל לסווח ארוך, שבה דנתי קודם לכן.

י. מרר

אני שייך לתומכים בהצעת ד"ר ליהמן בקשר לחכירה אך לא מאמין בהגשמה. קיים בזמן האחרון מו"מ לגבי שלש הערים הגדולות שבהן מצב הקרקע הצבורית אינו פשוט. במקומות רבים שוקלים הפקעת שטח של אדמה פרטית. לכן חשובה מאד בעיית התכנון שתאפשר לנו ליצור רזרבה קרקעית.

לדעתי אין מחסור קרקע אבל אין תכנון מתאים לקרקע שישנה ואין שליטה על המחירים. הבעיה היא איך להשתלט על המחירים. המיסים הקיימים כגון ; מס שבח ומס השבחה לא יועילו הרבה, מפני שזה מתווסף למחיר הקרקע.

הדרך הנכונה כעת לפקח על מחירי הקרקע היא לא הקפאה במחיר השוק אלא עריכת מיסוי חדש על קרקע פנויה בגובה כזה שלא יתן לבעל הקרקע רווחים הנוגעים מתקופת הציפייה. אם לדוגמא ידרשו מס שנתי של 10% מערך השוק, ספק אם כדאי להחזיק את הקרקע כדי להרוויח באופן ספקולטיבי.

אם רוצים כיום לשחרר כוח אדם וחומרי-בנין, יש להקטין או לאסור את הבנייה הלוקסריוזית, מפני שזה מביא גם למחסור בפועלים ולהתיקרות בחומרי בניה.

שמעון בן-שמש - טיכום

לפני שאני בא לנסות ולסכם דיון רחב ומסתעף זה, עלי להעיר שאין בסיכום זה אלא כיצד הבינתי אותו אני אישית :

א. התערבות בשוק מחירי הקרקע הכרחית היא, הן לפרט בעל הזכויות, הן לבונה והן לציבור. הדרכים להתערבות זו יכולות להיות : התערבות ישירה, עקיפה או שתיהן גם יחד.

התערבות ישירה - על ידי קביעת מחירים באמצעות מוסדות ציבוריים מוסמכים לכך.

עקיפה - על ידי מיסים על קרקע פנויה המנוצלת בניגוד לתיכנון המוסכם באותה שעה לגבי אותה קרקע.

ב. יצירת רזרבות קרקעיות מספיקות וזמינות על ידי תכנון נכון ופתוח שייעשה על ידי הציבור בשיתופה של היוזמה הפרטית.

ג. לתכנון ולפתח שטחים חקלאיים פריפריים, הגובלים עם ההתפשטות העירונית ההכרחית, כרזרבה נכונה ולזמן הנכון על מנת להמנע מלחצים המעוותים התפתחות נכונה והמעניקים, באמצעות מחירים מופרזים של הקרקע כספים עצומים בידי יחידים, בעלי הקרקע והנגבים, בסופו של דבר, מידי בודדים הזקוקים לדירה.

ד. הבעלויות על השטחים המתוכננים או על הרזרבות חייבות להתרכז בידי גוף ציבורי, במקרה זה מנהל מקרקעי ישראל, המייצג את כל בעלי הקרקע הציבורית. מימון הבעלות על שטחים אלה חייבת לחול על הבעלים הנ"ל ועל גופים פרטיים המשתתפים ביוזמה ובביצוע הפיתוח והבניה.

ה. מעגל הקביעה והפיקוח על המחירים צריך להיות סגור וכולל, החל מזכויותיו הכספיות של בעל הזכות לקרקע שלפני התכנון וכלה במחיר המשולם על ידי קונה הדירה, כלומר, סיום מבצע התכנון, הפתוח והבניה.

שימושי הקרקע בירושלים ובתל אביב

כדחיפה חשובה לקידום החקר האמפירי של בעיות קרקע בישראל, שימשה המדיניות של משרד הפנים, המחייבת את הרשויות המקומיות, האזוריות והמחוזיות לעבד תכניות מתאר לטווח של 15 עד 30 שנה. הכנתן של תכניות אלו, הצריכה בדיקה מפורטת ומקיפה של שימושי הקרקע, בקנה מידה מקומי ואזורי, וכתוצאה מכך הועשר בהרבה הידע על ההיקף וההתפרסות של שימושי הקרקע לסוגיהם, ברבות מעריה של ישראל.

השימושים בירושלים

אחת העבודות הראויות לציון, בתחום זה, היא הפרסום על הנושא "שימוש הקרקע בירושלים, 1963", אשר הופיע מטעם המשרד לתכנית אב בירושלים. בבסיס עיקרי לעבודה זו, שימש סקר מבנים מפורט שנערך ע"י המחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, בשנת 1963. על מנת להשלים את הנתונים, לגבי השטחים הבלתי בנויים, נעזרו המחברים במפות הקרן קיימת לישראל, מפת גנים ציבוריים שהוכנה ע"י מהנדס ירושלים, נתונים ממנהל מקרקעי ישראל ועוד.

מנתוני הסקר מתקבל, כי מתוך שטח שיפוט כולל של ירושלים, בהיקף 35,937 דונם, באותה תקופה, 16,311 דונם היו בשימוש ואילו יתר 19,626 היו פנויים לחלוטין, ללא כל שימוש. השטח בשימוש התחלק כלהלן

לוח 1 התחלקות שימושי הקרקע בירושלים, לפי סוגיהם השונים,
1963 (בדונמים)

ה שי מ ו ש	ה ש ט ח	% מכלל השטחים בשימוש	מכסה לנפש (בממ"ר)
מגורים	5,626.4	34.5	31.1
מסחר (כולל בידור)	377.4	2.3	2.1
מנהל ציבורי וממשל	314.9	1.9	1.7
מלונות ופנסיונים	81.0	0.5	0.4
תעשייה ומלאכה	444.6	2.7	2.5
מתקנים הנדסיים	118.4	0.7	0.6
מוסדות ציבור	1,911.7	11.7	10.6
מתקני תחבורה	273.4	1.7	1.5
שטח פתוח ציבורי	3,737.5	22.9	20.6
שימושים מיוחדים	1,007.2	6.2	5.6
בתי קברות	393.6	2.4	2.2
דרכים סלולות	2,025.0	12.4	11.2
סה"כ שטח בשימוש	16,311.1	100.0	90.1

נוסף על הנתונים, לגבי התחלקות שימושי הקרקע בעיר כולה, כולל
הסקר נתונים מפורטים לגבי התחלקות שימושי הקרקע באזורים הסטטיסטיים
השונים של העיר.

השימושים בתל-אביב

נתונים מאלפים על שימושי הקרקע בתל-אביב, פורסמו בשנתון הסטטיסטי,
המופיע בספר השנה של עיריית תל-אביב, ואשר הוכן ע"י המחלקה למחקר
ולסטטיסטיקה בעיריה.

מנתונים אלה מתקבלת התמונה הבאה לגבי ההתפלגות של שטח השיפוט של תל-אביב, המקיף 49,600 דונם, לפי השימושים השונים :

לוח 2 ההתפלגות של שטח השימוש המוניציפלי של תל-אביב לפי השימושים השונים, 1970. (בדונמים)

סוג השימוש	דונמים	באחוזים מסה"כ (%)
נהרות	590.0	1.2
דרכים ומדרכות	7,910.5	15.9
גנים צבוריים ושדרות	1,283.0	2.6
חורשות ופארקים	1,817.0	3.7
רכבת	541.5	1.1
בתי קברות	560.0	1.1
שטחים לא בנויים בשימוש	1,768.5	3.6
שטחים לא בנויים ללא שימוש	16,061.0	32.4
שטחים בבניה	710.5	1.4
שטחים בנויים	18,358.0	37.0
סה"כ	49,600.0	100.0

אחת המסקנות הבולטות, המשתמעות מנתוני הלוח דלעיל, היא כי מתוך שטח שיפוט כולל של 49.6 אלף דונמים, היו עדיין בתל-אביב בשנת 1970 שטחים לא בנויים ושאינם בשימוש בהיקף של 16.1 אלף דונמים; דהיינו קרוב לשליש בכלל שטחה של העיר, ומשמע שתל-אביב רחוקה עדיין למדי מניצול מלא של הפוטנציאל הקרקעי העומד לרשותה.

שטח המבנים ליעדיהם השונים כולל גם אינפורמציה מענינת לגבי ההתפלגות של שטח המבנים שהתקיימו בשנת 1968 בתל-אביב לפי היעדים השונים (כגון; מגורים, תעשייה ועוד)

לוח 3 התפלגות שטח המבנים בתל-אביב לפי היעדים השונים, 1968
(בממ"ר)

ה י ע ד	השטח הבנוי בממ"ר	באחוזים מסה"כ
מגורים	6,194,900	61.7
תעשייה ומלאכה	1,060,100	10.6
עסקי מסחר ובנקאות	605,400	6.0
שימושים אחרים		
(עסקי שירותים, מוסדות צבור וכיו"צ)	2,182,000	21.7
סה"כ	10,042,400	100.0

נחונים אלה מצביעים, קודם כל, על המשקל שמכריע שנודע למגורים בכלל השטח של המבנים בעיר : לא פחות מ-61.7% ב-1968. אך חלק ניכר משטח המבנים מוקדש גם לשימושים כגון ; מוסדות צבור ועסקי שירותים לסוגיהם, תעשייה ומלאכה וכן מסחר ובנקאות.

התחלופה בתחום הבנוי

מהראוי גם לציין כי על רקע התפתחותה הדינמית של כלכלת תל-אביב, בולטת מידה רבה של תחלופה במבנים הקיימים בעיר, תחלופה זו מקבלת שלש צורות עיקריות

א. הריסת מבנים פגומים, בעיקר באזורי שיקום שמבוצעות בהם עבודות פנוי וחיסול משכנות עוני כגון: בשכונת מנשיה, מחלול וכפר שלם.

ב. הפיכת דירות מגורים לעסקי מסחר ושרותים שונים, תופעה הרווחת בעיקר במרכז העיר.

ג. אחוד דירות מגורים קטנות לדירות גדולות יותר. במיוחד בולסת תופעה אחרונה זו במרכז העיר ודרומה.

על היקפה של תחלופה זו יכולים להעיד הנתונים הבאים לגבי דירות ששינו את ייעודן בתל-אביב בתקופה 1965 - 1969.

לוח 4 מספר הדירות ששינו את ייעודן בתל-אביב בתקופה 1965 - 1969

מס'ר הדירות	באחוזים מסה"כ (%)	
3,561	38.7	דירות שנהרסו
2,438	26.5	דירות שהפכו לעסקים
3,198	34.8	דירות שאוחדו ליחידות גדולות יותר
9,197	100.0	סה"כ

בסה"כ שינו אפוא את יעדיהן 9,197 דירות בתקופה 1965-1969. אם נביא בחשבון שהמספר הכולל של דירות מגורים הגיע בתל-אביב ל-127.6 אלף, הרי ששעור התחלופה היה בלי ספק גדול.

תכניות מיתאר

הבעיות של שימושי קרקע תופסות גם מקום נכבד בתכניות המיתאר ובעבודות אחרות, שהוכנו מטעם אגף התכנון של משרד הפנים. בין היתר, ניתן לציין את תכניות המיתאר של מחוזות המרכז, חיפה והצפון וכן את שתי העבודות הבאות

א. הצעת תכנית ארצית לאיתור מוסדות (צוות בן-סירה);

ב. הצעת תכנית סיכום מתוקנת לגנים לאומיים, שמורות טבע וגוף. עבודות אלו יהיו מוכנות לפרסום תוך חדשים אחדים.

סקר אנליטי על תפוצות מחירי הקרקע בבת-ים

מאת ש.זרחי

עבודתם של ד"ר א. שחר וי. שלהב על הנושא :

" הגורמים המרחביים בתפוצת מחירי הקרקע בבת-ים " , אשר הופיעה לפני מספר חדשים , מהווה בלי ספק הרומה חשובה לחקר הפרובלמטיקה של יחסים קרקעיים ומחירי קרקע בישראל . אם כי עבודת מחקר זו מתייחסת לעיר אחת בלבד – ולא דוקא מהגדולות בארץ – הרי נודעת לה חשיבות רבה מבחינה מתודולוגית ועקרונית כאחת.

כיסוד לעבודה זו משמשים נתונים סטטיסטיים , שרוכזו ע"י המחלקה למחקר כלכלי וחברתי של משרד השיכון .

הגישה המתודולוגית

מחברי המחקר קבעו לעצמם, כמטרה עיקרית, לבדוק את הקורלציה בין גובה מחירי הקרקע באזורים ואתרים שונים של העיר, לבין משתנים כלכליים ודמוגרפיים שונים, כגון ריכוזי האוכלוסיה, ריכוזי המסחר והתעשייה וכיו"ב. לצורך זה הם ריכזו, קודם כל, נתונים (שמקורם באגף לשומת מקרקעין במשרד הפנים – לגבי העסקות של מכירות קרקע בבת-ים בשנים 1948 – 1967 – והמחירים שנחקבלו בעסקות אלו. לגבי כל שנה, אותרה החלקה שעבורה הושג המחיר הגבוה ביותר, ואילו כל יתר מחירי החלקות – חושבו כאחוזים ממחיר זה, שהוא מחיר השיא. נתונים אלה הועלו על מפות, לגבי כל שנה, וסומנו " קוים שווי מחיר יחסי " ; דהיינו, קוים המחברים את כל הנקודות בעיר, שערכן היחסי למחיר השיא הוא שווה. בדרך זו נתקבלה תמונה בהירה למדי, לגבי יוקרם היחסי של האזורים והאתרים השונים בעיר.

במקביל למפות אלו. לגבי המוצא מחירי הקרקע, הוכנו מפות לגבי חמישה משתנים כלכליים – הברתיים. כלהלן : א) מפות על האוכלוסיה – התפלגותה בין אזורי העיר, קצב גידולה באזורי העיר השונים וכן התחלקותה לפי קבוצות גיל, יבשות מוצא ונתק בארץ ;

ב) בעלות הקרקע וייעודה : ג) הבנייה – גידול השטח הבנוי, מפת המבנים לפי קומותיהם וכן התפתחות הבנייה למגורים ; ד) מסחר ותעשייה : דהיינו, תפוצתם של תפקודי המסחר (שמהם הובחנו בנפרד תפקודי ענף המזון מזה והתעשייה מזה ; ה) התחבורה – מפת קוי התחבורה הציבורית, לפי שנות פתיחה ותדירות הנסיעה ליום.

יצויין כי לצורך הניתוח של סידרות הנתונים, נקטו המחברים בשתי שיטות עיקריות. השיטה האחת, הפשוטה יחסית, היתה חישוב מקדם המיתאם שבין מחירי הקרקע לבין המשתנים הכלכליים והדמוגרפיים השונים. שיטת שנייה, מורכבת יותר, היתה הפעלת רגרסיות רבות-משתנים, שבהן הוצגו מחירי הקרקע כפונקציה לינארית של משתנים כלכליים ודמוגרפיים שונים.

ב. השיטות

איתור הפעילויות המסחריות ומחירי הקרקע.

1. הפעילויות המסחריות

מנתוני המחקר מתקבל כי הגורם אשר השפעתו על מחירי הקרקע הינו החזק ביותר, הוא האיתור של הפעילויות המסחריות בעיר. שכן, נמצא כי מבין הקורלציות שנקבעו במחקר, מקדם המיתאם הגבוה ביותר ($R = 0.783$) הוא בין מחיר הקרקע ובין מרחקה ממרכז הכובד של תפקידי המסחר בעיר, והמדובר הוא בכך, שככל שהקרקע היא במרחק גדול יותר ממרכז הכובד, כך פוחת המחיר שלה. יצויין כי השפעה זו הינה חזקה במיוחד עד למרחק של 1;200 מטרים ממרכז הכובד של המסחר. דהיינו : מרכז הכובד של המסחר שליט למעשה על מחירי הקרקע, כמעט בכל שטחי העיר.

ועוד, השוואת הנתונים בשלושה תאריכים (1949, 1955 ו-1965), מראה כי מרכז הכובד של המסחר בבת-ים – זו מזרחה; וזאת כתוצאה מפיתוח שיכוני עמידר והאיזור שממזרח לשדרות העצמאות בשנות ה-50, ופיתוח רמת הנשיא ורמת יוסף בשנות ה-60. והנה, התברר כי מרכז הכובד של מחירי השיא של הקרקע – זו באותו כיוון ובצמוד למרכזי הכובד של המסחר.

מימצאים אלה מאשרים, איפוא, את ההנחות בדבר ההשפעה החזקה מאוד, הנודעת לאיתור התיפקודים המסחריים על תפוצת מחירי הקרקע.

שימושי קרקע "מעורדים"

המחקר ניסה לבחון גם את הגורמים האחרים, המשפיעים השפעה מעודדת על עליית מחירי הקרקע; דהיינו, ריכוזי האוכלוסיה, צפיפות הבינוי, מציאותם של עורקי תחבורה ועוד.

הבדיקות הראו, קודם כל, כי מחירי הקרקע הגבוהים ביותר – נוטים להתרכז באזורים, שאופייניים להם ריכוזים גדולים של אוכלוסיה. עם זאת, נודעת כאן חשיבות לא רק לגודל האוכלוסיה; אלא גם לרמתה הכלכלית והסוציאלית; וכך מתברר כי מחירי הקרקע גבוהים במיוחד באזורים הסטטיסטיים 05, 02 – שבהם מרוכזת אוכלוסיה גדולה, המורכבת רובה מילידי הארץ ויוצאי ארצות המערב. לעומת זאת, באיזור סטטיסטי 01 – אין מחירי הקרקע גבוהים, על אף קיומה של אוכלוסיה גדולה וצפופה; וזאת, משום שכאן מתרכזת אוכלוסיה אשר רכשה הסוציאלית ירודה למדי ומרובים בה בעלי הכנסות נמוכות.

גם לצפיפות הבינוי נודעת השפעה מעודדת על מחירי הקרקע. אלא שהתברר כי השפעה זו הינה חלשה בהרבה, מכפי שמקובל לחשוב. ולדוגמא: מהנתונים לגבי 1955, התברר כי מקדם המיתאם בין מחיר הקרקע לבין המרחק מן השטח הבנוי – היה $R = -0.481$ בלבד. כן התברר כי קורלציה בין תפוצת מחירי הקרקע, לבין אחוזי הבנייה באזורים ובאתרים השונים של העיר, אינה חזקה במיוחד. קיימת גם קורלציה בין מחירי הקרקע, לבין הקירבה לעורקי התחבורה, אך קורלציה זו חזקה במיוחד ($R = -0.758$) – בכל הנוגע לקירבה לשדרות העצמאות, שהן עורק התנועה הראשי לתל-אביב. לעומת זאת, הקורלציה בין מחירי הקרקע, לבין המרחק מעורק התחבורה החדש – המוביל לחולון, דרך הרחובות אנילביץ', מבצע סיני ויוספסל – חלשה בהחלט ($R = -0.539$).

שימושי קרקע "דוחים"

המחקר ניסה לבחון גם את השפעתם של שימושי קרקע "דוחים"; דהיינו, שימושים ה"מזיקים" למחיר הקרקע ומביאים להנמכתו. כידוע נמנים על קטגוריה זו שני סוגים עיקריים של שימושי קרקע (א) שימושים המפצים סביבם מפגעים סביבתיים, כגון: עשן, רעש וריח. לכאן שייכים בעיקר מפעלי תעשייה; (ב) שימושים שבהם כרוך אלמנט של דימוי רע ואבדן יוקרה, כגון: משכנות עוני ומגורים בסטנדרט ירוד בכללם.

כאשר לגורם הראשון, הרי נמצא אמנם כי איזור התעשייה הוא בכל מקרה, בגדר שימוש קרקע דוחה. ככל שגדל המרחק של קרקע מאיזור התעשייה, כן גדל מחירה; ומקדם המיתאם הוא במקרה זה $R = -0.684$. השפעה זו קיימת, בדרך כלל, עד למרחק כ-900 מטרים מאיזור התעשייה.

עם זאת, אין לייחס לגורם זה משמעות קובעת. עובדה היא, הנתונים לגבי התקופה 1963 – 1965 מצביעים על עלייה ניכרת של מחירי הקרקע באזוריה הדרומיים והדרום-מערביים של בת-ים; וזאת על אף איזור התעשייה הסמוך. נראה כי שלוש סיבות עיקריות לכך: (א) רוב החלקות הפנויות בעיר נמצאות בדרום, ועל כן פונה לחץ הביקוש לקרקע – לחלק זה של העיר; (ב) השפעתה המרתיעה של התעשייה אינה גדולה במיוחד; כיוון שמועטים כאן מפעלי התעשייה הגדולים ממש; (ג) עליית מחירי הקרקע בדרום ניזונה מהקמתו של בנין העיריה החדש.

השפעתו של הגורם הדוחה השני (דהיינו, של המגורים בסטנדרט ירוד ומשכנות העוני), גם היא אינה מוחלטת. קיימת אמנם קורלציה מסויימת ($R = -0.720$) בין מחירי הקרקע, לבין מרחק החלקות משכונני עמידר בבת-ים. אך עם זאת, קיימים ריכוזי חלקות שבהם מחירי הקרקע הגיעו לרמה גבוהה יחסית, על אף קרבתן לשיכונני עמידר; וזאת משום שהן קרובות להצטלבות המסחרית של רחובות עצמאות – רוטשילד ולמוקד התחבורתי של שדרות העצמאות.

* * *

בסיכום, ניתן לקבוע כי מחקרם של ד"ר א. שחר וי. שלהב, מהווה נסיון מענין לבחון את השפעתם של פרמטרים כלכליים ודמוגרפיים שונים על תפוצת מחירי הקרקע בעיר. מן הראוי שבדיקות במטרה דומה, ייערכו גם לגבי מספר ערים אחרות בישראל.

לתשומת לב ראוייה גם העובדה כי מחברי המחקר מסתמכים על ספרות מקצועית ענפה בבעיות הקרקע; בין השאר, על עבודותיהם של ל. וינג'ו, ר. מ. הארד, ר. י. ראטקליף, ו. אלונזו, ד. י. ריינולדס ורבים אחרים.

הדינאמיקה של שימוש הקרקע

(מתוך מחקר שנעשה בידי ח. דריין-דרבסקין, ש. זרחי וא. פוזנסקי)

התקופה שלאחר כינונה של מדינת ישראל עמדה בסימן התרחבות מהירה של הביקוש לקרקע ושימושי הקרקע במדינה. הסיבה העיקרית להתרחבות זו הייתה נעוצה בגידולה המהיר של אוכלוסית הארץ, אשר במאי 1948 הקיפה לא יותר מ-800 אלף נפשות, ואילו בראשית 1971 היא מנתה כבר יותר מ-3 מליון. הגידול הדמוגרפי המזורז הביא להרחבה ניכרת של שימושי הקרקע בנשובים הקיימים. בו בזמן היה גידול האוכלוסיה כרוך בהקמת שובה ארוכה של ישובים חדשים: המדובר הוא לרוב בישובים חדשים לחלוטין אשר נוסדו ואוכלסו בשנים שלאחר קום המדינה, אך כלולים כאן גם מספר ישובים (כגון צפת, טבריה או נהריה) אשר התקיימו כבר לפני כן אך קיבלו תוספת גדולה של אוכלוסין מבין העולים החדשים. בסוף 1969 התקיימו כבר בארץ הישובים היהודיים החדשים הבאים:

סוג ישוב	נפשות
12 ערים חדשות עם אוכלוסיה כוללת של	393,4 אלף נפשות, 32
32 ישובים עירוניים חדשים עם	269,6 אלף נפש, 443 כפרים חדשים
עם אוכלוסיה של	148,5 אלף נפש. אין צורך להסביר כי הופעתם של מאות ישובים חדשים אלה תרמה לגידול ניכר של שמושי הקרקע במדינה.

בו בזמן הושפעה התרחבותם המהירה של שימושי הקרקע העירוניים והכפריים גם מהתפתחות הכלכלית הנמרצת, בעקב התפתחותה המזורזת של החקלאות חל גידול רב בשטחי העיבוד החקלאיים, ואילו תהליכי התיעוש הביאו אתם גידול ניכר בהקצאות קרקע עירונית לצרכי אזורי תעשייה. על רקע העליה ברמת החיים והתפתחות המסחר והשרותים גדל גם השטח הממוצע של דירות והורחבו במידה ניכרת אזורי המגורים;

וכן גדלו במידה בולטת שימושי הקרקע המסחריים והעסקיים^א והקצאות הקרקע למבני ציבור ולשטחי ירק ושטחים פתוחים לסוגיהם. ועוד, עם התפתחות המשק ועלייתה של דרגת המוטוריזציה הורחבה במידה בולטת מערכת הכבישים והדרכים, המצריכה גם היא שטחי קרקע ניכרים.

תהליכי האורבניזציה

בבואנו לבדוק את הדינמיקה של שימושי קרקע בישראל, מתבלטת קודם כל העובדה כי בתקופה של 10-15 השנים האחרונות עדים אנו להתרחבות מהירה ומחמדת בשטחי הקרקע העירונית ובביקוש לקרקע עירונית. ביסודה של תופעה זו היו נעוצים כמה גורמים :

ראשית, למן המחצית השניה של שנות ה-50 נסתמן בישראל תהליך בולט של אורבניזציה גוברת, המשתקף בעליית משקלה של האוכלוסיה העירונית. על תהליך זה יכולים להצביע הנתונים הבאים :

לוח 5 : גידול האוכלוסיה העירונית בישראל לפי צורות הישוב השונות (באלפים)

1969		1957	
מספרים	%	מספרים	%
מוחלטים	מסה"כ	מוחלטים	מסה"כ
1,983.8	68.0	1,194.4	60.4

צורות ישוב עירוניות

ערים

לוח 6 גידול מספר התושבים בערים הגדולות והבינוניות של ישראל

1969 – 1955

<u>1969</u>	<u>1962</u>	<u>1955</u>	
74,500	51,600	20,500	באר-שבע
69,700	51,700	28,000	בני ברק
76,600	39,100	16,000	בת-ים
84,700	55,200	30,500	חולון
214,500	191,200	158,700	חיפה
283,100	175,500	146,100	ירושלים
62,500	46,200	31,000	נתניה
80,000	58,700	44,800	פתח-תקוה
112,500	95,800	58,500	רמת-גן
382,900	392,900	359,700	תל-אביב

(*) כולל ירושלים המזרחית.

מקור: שנתונים סטטיסטיים לישראל לשנת 1964 (ע' 26) ולשנת 1970 (ע' 40).

מחברר כי בערים מגודל בינוני, שלגביהן מובאים נתונים בלוח שלעיל, גדלה האוכלוסיה פי 2-3 ולפעמים אף ביותר מזה. בערים הגדולות - ירושלים (בגבולותיה שלפני יוני 1967) וחיפה - היה קצב הגידול אטי יותר, אך גם כאן הגיע ל-30%-40%.

ראויה לתשומת לב ההתפתחות הדמוגרפית באזור המטרופוליטני של תל-אביב. תל-אביב עצמה גדלה בתקופה הנסקרת רק במידה מעטה, ובתקופה שבין 1962 ו-1969 אף פחת בה במידת מה מספר התושבים.

אך לעומת זאת עדים אנו לגידול מהיר מאד של הערים הסטליטיות שבקרבת תל-אביב והמהווה למעשה מעין המשך של עיר המטרופולין :

בחולון גדל מספר התושבים מ-30,500 ב-1955 ל-84,700 ב-1969, בבני ברק מ-28,000 ל-69,700, בבתי-ים - מ-16,000 ל-76,600 וכיו"ב. כיום קיים כבר במחוז תל-אביב, המשתרע על שטח קרקע של 170 קמ"ר בלבד, ריכוז גדול של אוכלוסיה ההולך ומתרבה במהירות; ריכוז זה מנה 549,200 תושבים ב-1954 והוא עלה ל-699,300 תושבים ב-1961 ול-860,500 ב-1969. ואילו בשנת 1980 עתיד כבר ריכוז זה למנות קרוב ל-1.1 מליון נפשות.

הלחץ על משאבי הקרקע העירונית

גידול מהיר זה של האוכלוסיה בעריה של ישראל הביא להתרחבות מהירה של שימושי הקרקע העירוניים ויצר לחץ גובר על משאבי הקרקע המצויים בערים. שהרי כל תוספת אוכלוסין כרוכה בתוספת של שימושי קרקע לצרכי מגורים, תשתית חיונית (כבישים וכיו"ב), מוסדות צבור, שטחים פתוחים ושטחי ירק וכמובן גם שטחים לפעילויות כלכליות. אלא שיש להביא בחשבון גורם נוסף : התקופה שלאחר קום המדינה עמדה (מחוץ לכמה הפסקות קצרות יחסית; דהיינו שנות השפל 1952 - 1953, ו-1966 - 1967) בסימן התפתחות כלכלית נמרצת ועלייה מזורזת של רמת החיים והסנדרטים של הצריכה. ניתן כאן לציין כי בין 1952-ו-1969 גדל בארץ התוצר הלאומי הריאלי לנפש פי 2.4, ואילו הצריכה הפרטית הריאלית לנפש - פי 2.3. חלה איפוא במשק הארץ התרחבות גדולה מאוד של הייצור המקומי וכן עלתה במידה בולטת רמת החיים וההכנסות. ומסתבר כי תהליכים אלה של צמיחה כלכלית מהירה ועלייה מזורזת ברמת החיים השפיעו השפעה בולטת על היחסים הקרקעיים בארץ והביאו להחשת התרחבותם של שימושי הקרקע העירוניים.

ניתן כאן להביא כמה דוגמאות : בתקופה של 15-20 השנים האחרונות חל גידול ניכר בתעשיה הישראלית ומספר המועסקים בה גדל מ-96.5 אלף ב-1952 ל-230.9 אלף בשנת 1968/69, וכך נסתמנה עליה מוחשית במשקלה של התעשיה בתוצר המקומי הנקי של המשק : מ-21.7% ב-1952 ל-25.3% ב-1969.

עובדות אלו חייבו לכשעצמן הגדלה רבה של שטחי הקרקע המיועדים לתעשיה. אך פעל כאן גם גורם נוסף : בתעשיית הארץ מסתמנת בתקופה האחרונה עליה מהירה במשקלם של המפעלים הגדולים, בעוד שחלקם של המפעלים הזעירים והבינוניים נמצא בירידה ניכרת. בשנת 1952 לא עלה בישראל מספר המועסקים במפעלי תעשיה גדולים יחסית, עם 100 עובדים ומעלה, על קרוב ל-17 אלף. יתירה מזו, חלקם של מפעלים גדולים אלה בכלל המועסקים בתעשיית הארץ, הגיע ל-17.6% בלבד. ואילו בשנת 1968/69 היו כבר היחסים בתעשיית הארץ שונים לחלוטין. מספר המועסקים במפעלים גדולים של 100 עובדים ומעלה הגיע כבר ל-96.8 אלף, ואילו חלקם בכלל המועסקים בתעשיה הישראלית הגיע ל-41.9%.

לתמורות אלו במבנה התעשיה נודעת השפעה בולטת על הביקוש לקרקע עירונית בארץ. שהרי הנסיון בארץ מראה כי מפעלי תעשיה גדולים זקוקים לשטחי קרקע גדולים יחסית הרבה יותר מאשר מפעלים זעירים ובינוניים. במפעל גדול שטח הרצפות הממוצע למועסק הוא 35 - 40 מ"ר ולפעמים אף יותר, בעוד שבמפעלים זעירים ובינוניים אין המכסה של שטח רצפות למועסק עולה כרגיל על 15 - 20 מ"ר. יתירה מזו, מפעלים זעירים ניתן לשכן תכופות בבנינים של מספר קומות, בעוד שמפעלים גדולים זקוקים כרגיל לבנינים של קומה אחת. התוצאה מכך היא שבתעשיה גדולה דרוש דונם אחד לפחות ל-8 - 10 עובדי תעשיה, בעוד שבתעשיה זעירה ובינונית יכולים למקם עצמם על דונם אחד 15-20 עובדי תעשיה ולפעמים אף יותר.

יש גם להביא בחשבון כי תעשיה זעירה ולפעמים אף בינונית, מעונינת תכופות למקם עצמה במרכזי הערים ולפעמים גם באזורי מגורים, בעוד שמפעלים גדולים זקוקים לאזורי תעשיה נפרדים, בריחוק מסוים ממרכז העיר. מתברר איפוא כי התזוזה שחלה בתעשיה הישראלית בכיוון לעליית משקלו של המפעל הגדול, הביאה לגידול ניכר בביקוש לקרקע עירונית, ובראש וראשונה – לגידול הביקוש לקרקע לצרכי אזורי תעשיה.

עם עלייתה של רמת החיים גברה גם הדרישה לשרותים מפותחים ומודרניים וכן לשטחים צבוריים פתוחים ושטחי ירק. כיום אין כבר אפשרות להקים שכונה חדשה או עיר חדשה, מבלי להקצות שטחי קרקע ניכרים למרכזים מסחריים, לבתי ספר לסוגיהם ומוסדות בריאות, לגנים ושטחי ירק ועוד. להגדלת הביקוש לקרקע באזורים עירוניים תרמה גם העליה המהירה יחסית בדרגת המוטוריזציה בישראל, וניתן כאן להצביע על העובדה כי מספר כלי הרכב האזרחיים בארץ גדל מ-34.1 אלף בלבד בפברואר 1951 ל-262.7 אלף בנובמבר 1969. גידול זה בקרוב לפי שמונה ראוי לציון. לנוכח העובדה כי אוכלוסיית ישראל גדלה בתקופה הנסקרת רק פי 2.1. אין צורך להטביר, כי העליה בדרגת המוטוריזציה חייבת את פיתוחה והרחבתה של רשת הכבישים ואה התקנתם של מקומות חניה, על הקצאות הקרקע הדרושות לכך. וניתן כאן להצביע על העובדה כי בין 1961 ו-1969 גדל אורכם הכולל של הכבישים והדרכים בישראל מ-6,675 ק"מ ל-9,086 ואילו שטחם עלה מ-32.7 קמ"ר ל-50.3.

ועוד, עם התקדמות המשק ועליית הסטנדרטים של הצריכה, חלו גם שנויים בולטים בכל הנוגע לדיור ולאזורי מגורים. בשנת 1957 לא עלה שטחה הממוצע של דירה מוגמרת חדשה על 50 מ"ר, ואילו בשנת 1969 היה כבר שטחה הממוצע של דירה מוגמרת חדשה כדי 95 מ"ר. ומובן ששנויים אלה חייבו שטות חדשות בתכנון אזורי המגורים, והיו להם השלכות גם בכיוון להגדלת הביקוש לקרקע עירונית והגברת הלחץ על משאבי הקרקע העומדים לרשות הערים בישראל.

גידול שטחי השיפוט העירוניים :

מכל האמור לעיל נובע כי ההתפתחות הדמוגרפית והכלכלית המזורזת בישראל יצרה לחץ חזק ומתמיד בכיוון להרחבתם של שמושי הקרקע העירוניים.

ללחץ זה היו כמה וכמה גלויים :

ראשית, הרשויות המקומיות הגבירו את הלחץ בכיוון להרחבתם של שטחי השיפוט העומדים לרשותם, על מנת לזכות בדרך זו לתוספת קרקע. לחץ זה נשא במקרים רבים פרי, ועל רקע זה עדים אנו לגידול מתמיד וניכר של שטחי השפוט העומדים לרשות הערים בארץ.

על כך יכולים ללמד הנתונים הבאים לגבי גידול שטחי השיפוט של העיריות בתקופה 1952 - 1969 :

לוח 8 : גידול שטחי השיפוט של העיריות בישראל,
1952 - 1969 (בדונמים)

<u>1969</u>	<u>1960</u>	<u>1952</u>	
110,000	38,100	33,500	ירושלים
49,600	49,600	42,425	תל-אביב
51,600	50,400	47,515	חיפה
64,000	64,000	. .	אילת
38,000	28,000	-	אשדוד
44,000	48,100	1,330	אשקלון
50,000	27,000	27,360	באר-שבע
24,500	24,500	. .	הרצליה
51,000	51,000	46,436	חדרה
19,700	19,400	18,422	חולון
12,300	10,100	7,300	טבריה
14,200	14,200	. .	כפר-סבא
10,400	10,400	. .	נהריה
29,000	29,000	28,935	נתניה
11,700	11,700	10,500	עכו
36,500	36,500	11,731	פתח-תקוה
15,000	15,000	10,000	צפת
44,000	44,000	44,495	ראשון-לציון
22,800	22,800	17,781	רחובות
10,100	10,000	8,320	רמלה
12,300	12,300	11,000	רמת-גן
41,800	40,000	22,670	יתר הערים
762,400	594,300	397,630	סה"כ

(* כולל ירושלים המזרחית).

מקור: 1. הרשויות המקומיות 1968/69, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ע' 7.

מתברר כי היקפם הכולל של שטחי השיפוט של העיריות בישראל גדל מ- 397.6 אלף דונם ב-1952 ל-762.4 אלף ב-1969; דהיינו: בקרוב לפי שחיים. נכון כי גידול זה הושפע במידה מסוימת מהכללתם של ירושלים המזרחית (שטח שיפוט של כ-70 אלף דונם) בשטחה של ישראל וכן מהענקת סטטוס של עיריה לכמה מועצות מקומיות (בת ים, הרצליה, אילת, גבעתיים ועוד). אולם, הסיבה העיקרית לגידול נעוצה בהרחבת שטחי השיפוט של העיריות הקיימות וניתן כאן להצביע, בין השאר, על העובדה כי פתח-תקוה הגדילה את שטח השיפוט שלה מ-11.7 אלף דונם ב-1952 ל-36.5 אלף ב-1969; באר-שבע - מ-27.4 אלף דונם ל-50.0 אלף; טבריה - מ-7.3 אלף ל-12.3 אלף; צפת - מ-10.0 אלף ל-15.0 אלף; רחובות - מ-17.8 אלף ל-22.8 אלף ועוד.

הרזרבות של קרקע פנויה

שניה, העיריות החישו את פעולות הפרצלציה, התכנון והפיתוח על מנת להרחיב את שטחי המגורים, התעשייה והפעילויות הכלכליות האחרות וכן הדרכים והשטחים הפתוחים. כתוצאה מכך נידלדלו מאוד בחלק מהערים הרזרבות של הקרקע הפנויה והן מהוות כיום חלק לא גדול משטח השיפוט העומד לרשותן, ואילו בערים רבות אחרות צפויה הידלדלות זו בעתיד הקרוב. על המצב בתחום הרזרבות הקרקעיות בעריה של ישראל נוסכים אור מסויים הנתונים הבאים לגבי שנת 1967:

לוח 9 : התחלקות שטחי השפוט של העיריות בישראל
לפי היעדים השונים, מארס 1967 (בדונמים) -

ה ע י ר	שטח בנוי	אדמה חקלאית	דרכים, גנים מגרשים צבוריים וקרקע תפוסה	שטח פנוי	שטח אחר ולא ידוע	סה"כ שטח שפוט
<u>הערים הגדולות</u>	8,382		7,604	18,166	3,898	38,050
ירושלים	8,382	. .	7,604	18,166	3,898	38,050
תל-אביב	16,441	1,700	9,003	21,446	1,010	49,600
חיפה	9,870	-	15,567	22,177	3,958	51,570
<u>ערים בינוניות וקטנות</u>						
50 אלף נפשות ומעלה	31,577	20,985	18,240	27,832	5,866	104,500
30 עד 50 אלף נפשות	26,509	63,961	2,322	21,587	26,392	150,780
20 עד 30 אלף נפשות	29,150	46,387	6,852	16,032	6,669	105,090
פחות מ-20 " "	2,767	1,841	5,030	5,389	55,503	70,530

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

מתברר כי בערים הבינוניות והקטנות של ישראל מגיעות הרזרבות של קרקע פנויה ל-15%-25% בלבד משטחי השפוט. ניתן היה אמנם להגדיל בהרבה את הרזרבות, אילו הופנה לשימושים עירוניים חלק לפחות מהאדמות החקלאיות המצויות בתחומי אותן ערים (והמקיפות כ-20% משטח הערים הבינוניות בעלות אוכלוסייה של 50 אלף תושבים ומעלה ולמעלה מ-40% משטח הערים עם אוכלוסייה של 20 עד 50 אלף תושבים). אלא שצמצום הקרקע החקלאית נתקל בהתנגדות ; בעיקר מחשש שהדבר יפגע בחקלאות.

בשלוש הערים הגדולות של ישראל – ירושלים, תל-אביב וחיפה – המצב הוא למראית עין משופר יותר. הרזרבות של קרקע פנויה מקיפות קצת יותר מ-40% של שטחי השיפוט של תל-אביב וחיפה, וקרוב ל-50% משטח השיפוט של ירושלים המערבית (דהיינו, ירושלים בגבולות שלפני יוני 1967). אלא שיש כאן להביא בחשבון את העובדה הבאה: הרזרבות של קרקע פנויה מצויות לרוב כפריפריה של הערים הגדולות, הרחק ממרכזי הערים וכן מהאזורים המאופיינים ברמה ניכרת של ביקוש לקרקע. במיוחד בולט הדבר בתל-אביב שבה מתרכזת הקרקע הפנויה בעיקרה באזור שמעבר לנחל הירקון (אזור תכנית "ל") מזה וביפן מזה. לעומת זאת נדלדלו מאד הרזרבות של קרקע פנויה באזורים מרכזיים ומבוקשים של שלוש הערים הגדולות.

בסיכום ניתן לקבוע כי היצע הקרקע בעריה של ישראל הינו כבר כיום מוגבל מאוד, ותכופות מורגש בתחום זה אף מחסור רציני, וזאת על אף העובדה כי מבחינה פוטנציאלית קיימת בהן עדיין קרקע פנויה בהיקף ניכר בהחלט.

אינטנסיפיקציה של שימושי הקרקע

על מנת להתגבר על הקושי הזה נוקטים הרשויות המקומיות ומוסדות התכנון הארציים בכמה דרכים. הם מנסים, קודם כל, להגיע לאינטנסיפיקציה של שימושי הקרקע הקיימים. לחלק גדול של השטח הבנוי בערים הישראליות אופייניים כיום צפיפות נמוכה ליחידת קרקע ובינוי דליל בצורת בתים חד-קומתיים. יתירה מזו, בשכונות רבות של הערים, המרחקים מבית לבית גדולים מאוד, או שליד הבתים מצויות חלקות גדולות יחסית של קרוב לדונם ויותר אשר נועדו למשקי עזר חקלאיים. צורת בינוי דלילה זו גורמת לנזקים מרובים: היא מביאה לבזבוז רציני של קרקע, ובו בזמן היא מפריעה לגיבוש הווי חיים אורבני ומגדילה את ההוצאות הכרוכות באינפראסטרוקטורה עירונית (כבישים, תאורה, ביוב ועוד). והנה בזמן האחרון מתחיל להסתמן בתחום זה מפנה בולט.

על מנת להתגבר על הסכנה הכרוכה בדלדול הרזרבות הקרקעיות, מתחילות הרשויות המקומיות והארציות לעודד ולזרז מעבר לשיטות בינוי צפוף ולבנינים רבי-קומות. ואמנם, לאמצעים אלה היו כבר תוצאות מוחשיות בכוון לאינטנסיפיקציה של שמושי הקרקע העירוניים.

הרשויות המקומיות והמוסדות הארציים החלו גם להקדיש תשומת לב מרובה הרבה יותר מאשר בעבר לתכנון ארוך-טווח בצורת תכניות-אב ותכניות-מיתאר. אחת המטרות העיקריות של תכנון זה הוא למנוע בזבוז של עתודות הקרקע העומדות לרשות העיריות ולהבטיח שמוש יעיל ככל האפשר בעתודות אלו, ובין השאר מיועד התכנון לאתחיל רזרבות קרקע נאותות לאזורי תעשייה בערים וכן להבטיח שטחים מספיקים לגנים, פארקים ושטחים ציבוריים פתוחים אחרים.

יצויין גם כי הגידול המהיר של שמושי הקרקע העירונית הביא גם להחרפת התחרות בין האפשרויות האלטרנטיביות השונות של שמוש בקרקע, ובין השאר החריפה התחרות בין האפשרות של שמוש בקרקע לצרכים חקלאיים לבין האפשרות של שמוש בה לצרכים אורבניים כגון מגורים, תעשייה, עסקים וכו'.

תחרות זו בולטת בני מישורים :

ראשית, כיוון שכיום חופסים השמושים החקלאיים חלק ניכר יחסית משטחי השפוט של חלק מהערים בארץ, קיימת בערים אלו מגמה להרחבת השמושים האורבניים על חשבון השמוש החקלאי. ושנית, כמה וכמה ערים שואפות להרחיב את שטחי השפוט שלהן על חשבון הסביבה החקלאית. יצויין כי השלטונות בארץ מנסים ככל האפשר לבלום את המגמות הללו, וזאת משום שישאל היא ארץ קטנה, והעתודות של קרקע הבאה בחשבון לעיבוד חקלאי הן מצומצמות למדי.

יצויין, כי על אף המאמצים של העיריות, אשר צוינו לעיל, הלחץ על משאבי הקרקע העירונית נשאר במקומות רבים חזק בהחלט. ודבר זה בא, בין השאר, להשתקפותו במגמה הבולטת לעליית מחירי הקרקע העירונית.

מדיניות ותכנון של עיור מזורז

מאת ד"ר חורחה הרדוי

(המרכז למחקר עירוני- מוסד די סלא, בואנוס איירס)
משך העשור הנוכחי תתמודדנה ארצות רבות עם קווי היסוד שנועדו לקבוע מדיניות-עיור אזורית ומקומית ועם ביצוע התכניות הנובעות ממנה. עד כה רק מדינות אחדות התמודדו עם בעיה זו ומסקירת מאמציהן נוכל להגיע לכמה נתוני-יסוד.

(הסקירה הנרחבת ביותר על מצב העיור בעולם פורסמה ביוזמת המרכז לשיכון, בנייה ותכנון של האומות המאוחדות. הסקירה כוללת נתוני היצע וביקוש לקרקע עירונית, מחירים ותקנות הנהוגות לגבי פיקוח על הקרקע האמורה. בסקירה זו מצוי רק מידע חלקי על ענייני מדיניות העיור בקני-מידה אזוריים ולאומיים או מקומיים).
בשל הנסייה הרווחת לערבב בין איסטרטגיות של גידול עירוני ומדיניות עיור מזה לבין תכניות מקומיות לפיתוח עירוני מזה - חל לעיתים טשטוש בין המושגים: "רפורמה עירונית" ו"חידוש עירוני".
זאת ועוד: חוקרים מארצות מפותחות ומתפתחות משתמשים במונחים אלה כדי להגדיר מושגים שונים בהחלט.

במרוצת העשורים שלאחר המלחמה גברה התעניינותם של חוגים נרחבים בתחומים חדשים של תהליך הפיתוח: א. הגידול המזורז של אוכלוסיית העולם, במיוחד בארצות מתפתחות, גורם שהשפיע בעבר עוד ישפיע רבות על דפוסי התיישבות ועל אזורים עירוניים וערים;
ב. ההכרה הגוברת בקרב שכבות אוכלוסייה רחבות בדבר קיום פער משווע בין אזורים מפותחים ואזורים נחשלים, בין עשירים ועניים בכל מדינה ומדינה; ג. ההכרה כי לשלטון המקומי חסרה היכולת המדינית והכלכלית לפתור את בעיות העיור וזאת משום שתהליכים אלה הינם תולדה של החלטות המתקבלות בדרגים הגבוהים ביותר של הממשל ומפעילות הסקטור הפרטי; ד. גישה ביקורתית על תנאי החיים בערים.

ה. פיגור הטכנולוגיה בה מסתייעים בהקמת ערים ובשיפור תנאי החיים בערים.

יצויין, כי לאנשים רבים, ובכללם בעלי מקצוע וראשי ממשל טרם הובהרו העובדות הבאות :

נוצרים והולכים ריכוזים אנושיים במימדים שלא היה להם תקדים, והמצריכים צורות ותיפקודים חדשים ; ב. ריכוזים עירוניים מן הדין שיתוכננו וייבנו בשיטות בטכנולוגיות ובאמצעים חדשים ויידרשו בהם מוסדות וגופים שונים על מנת לפתור את הבעיות הרבות שתתעוררנה ; ג. מצבם של ריכוזים עירוניים אלה עוד יוחמר בשל היותם מוקד של מבנה לאומי-פיסי שאינו עונה – מתוך סיבות היסטוריות ומדיניות – על הצרכים של מדינות מתפתחות ; ד. לא ניתן למצוא פתרונות מידיים לרוב בעיות העיור, כי הללו הינן תולדה של עקרונות אשר אומצו ע"י החברה בכל מקום ומקום.

תופעות אלה מקבלות משנה תוקף בשל חוסר האיזון האזורי, בו נאבקות ממשלות רבות. אמנם שמענו רבות על "העיר כמוקד לפיתוח ולקידום כלכלי" אך דיבורים אלה נשארים לרב במישור אקדמי בלבד. עלינו לדעת כי בעיות אלה הן המחיר שהחברה משלמת בעד עיור מופרז. במגמה לפתרון, נעשים גם גישושים למצוא את ממדי העיר הרצויים. האמת היא שרק מעט מועיר ידוע לנו על דרכי הגידול וההתפתחות של מערכים עירוניים והשתלבותם באזור, במדינה ובמישור הבינלאומי. באותה מידה זעומה יודעים אנו על תחזית העיור ועל האמצעים להגברת יעילותו ולצמצום מחדליו. טרם למדנו את דרכי ההשפעה של שינויים כלכליים על המבנה החברתי-האזורי והתפתחותו.

ברוב המקרים נקבעה מדיניות העיור בהתאם לדרישות שמצילות הממשלות המבקשות לאזן את הפעילות הכלכלית, את האוכלוסייה ואת השרותים הציבוריים שלקו עד כה בריכוזיות-יתר. נימוק זה הועלה על ידי תורכיה, בראזיל ופאקיסטן, בבואן להקים ערי בירה חדשות. כך נהנה גם ונצואלה במפעלה למען סיודאן ג'יאנה ובעקבותיה הלך גם המימשל הקובאני. ברוח זו נעשים באמציה של יפן למען פיתוח איזור הוקאידו הצפוני – למרות תנאי האקלים הקשים – תוך ריסון גידולן של טוקיו ואוסקה. דוגמא נוספת לאותה מדיניות: מאמציה של ממשלת איטליה למען פיתוח איזורי הדרום או תכנית החומש השלישית של הודו (1961-1966), שעודדה את הפיתוח הכלכלי והתעשייתי במרכזי עיור קטנים. ארצות אחרות אימצו לעצמן עקרונות אלה מזה שנים רבות. ההכרח לרסן את גידולה של מוסקווה בא לביטוי כבר בתכנית החומש השלישית של ברית המועצות (1938-1942), ומאז תחילת השלטון הסוביאטי הוקמו ברחבי ברית המועצות אלפי ערים קטנות וגדולות וישובים עירוניים מגוונים.

כיום מתנהל הגידול העירוני בברית המועצות בצעדים מהונים במסגרת התכנית הלאומית, תוך שליטה על גורמי העיור" (נ.ב. באראנוב: "הקמת ערים חדשות", מחוך "האומות המאוחדות"; ו"תכנון אזורים עירוניים וערים חדשות", עמ' 209, ניו יורק, 1967).

ממשלת קובה הצליחה, החל במחצית שנות הששים, לרסן את גידולה של הבירה הבאנה ולעודד את ההשקעות היצרניות ואת ריכוז האוכלוסיה באזור אוריילאנטה, ממקומות שנבחרו לשם כך ברחבי האי.

(מ. אקוסטא וי.א. הרדוי: "מדיניות העיור ורפורמה של עיור בקובה" פרק 7. מרכז למחקרי אמריקה הלטינית, אוניברסיטת ייל – בהבנה).

בהעדר תכנון איזורי, המגדיר את מימדי הגידול העירוני ואת תפקידיו, לא תיתכן במדינות מתפתחות בעלות משטר קאפיטאליסטי שליטה כלשהי על מניעי-הדינאמיקה לעיור המזורז. זאת ועוד: בתנאים אלה ייכשלו תכניות העוסקות בדרג מקומי בבעיות של תיחוס, צפיפות, וגידול עירוני. בתכנון-אב מקומי הושקעו זמן, ממון ומרץ רבים מדי: מאמצים אלה נדונו לכשלון כי לא ניתן לשלבם בכלכלה בלתי מחוכמת. סיבה נוספת: העדר תמיכה נאותה של חוגי הממשל במדינה.

העיור המזורז שמט את היסוד הכלכלי היציב מתחת לערים ואגדי-ערים בארצות מתפתחות. יתירה מזאת: המערכת הכלכלית והחברתית של ארצות מתפתחות לקויה ומקוטעת. יש בה הסממנים של כלכלת-מעבר הצועדת לקראת תיעוש, אליה נלוות תופעות חמורות של חוסר-עבודה, חוסר איזון כלכלי ודמוגרפי, צמיחת שכונות עוני ותת-תרבויות, ליקויים בשרותים הציבוריים, טכנולוגיה מפגרת ומתחים חברתיים. המונח הנפוץ ביותר בספרות המודרנית העוסקת בבעיות עיור הוא "משבר". מונח זה, מה פירושו? מן המלה עצמה משתמע קיומו של מפגע כלשהו – אך מי הוא הנפגע על ידי חולי זה? הערים עצמן או המבנים החברתיים-העירוניים המתקמים עליהן והקובעים את צורתן? אל איזו מטרה, איפוא, יש לשאוף: לשינוי פני העיר או החברה? הגורם שיקבע את פני הערים החדשות אינו הממון המושקע בהן, אלא הטכנולוגיה בה נעשה השימוש לצורך זה. חברות לאומיות המסוגלות לעשות זאת – ואין רבות כאלה – תהרוסנה שוב ושוב את כל טיפוס-הערים שהן עצמן תכננו. דבר זה יימשך עד אשר ישכילו חברות אלה לאזן את המבנה החברתי של אוכלוסי אותן הערים. עלינו להיות ערניים להשפעה המכרעת שנודעת למערך חברתי מסויים על התפתחותה של החברה העירונית. שכן, החברה העירונית בכללה תוכל לשרת את צרכי האזור או המדינה רק אם ידעו השלטונות לנצל כהלכה את גורמי-היסוד עליהם

מושתתת אותה החברה. קיים קשר בין ההתפתחות הכלכלית החברתית של העיר לבין המבנה החברתי המתהווה בה. אמנם ממשלות רבות הגיעו למסקנה שבריאיות, חינוך, תעסוקה וחלוקת ההכנסה הלאומית הם יעדיהן העיקריים, אך עדיין נותרו ללא פתרון הבעיות של הקרקע העירונית והשיכון העירוני ובשל כך נפגמה הניידות של החברה העירונית.

הקרקע עליה תתהווה התפתחותן של ערים ראויה שתוכרז לנכס הציבור.

יחד עם זאת, יש לנקוט באמצעים חמורים למניעת ספסרות קרקעות

באזורי – בינוי.

אמנם יש להניח כי רוב הממשלות תרחענה בפני אמצעי קיצוני כגון הלאמתו של הקרקע העירונית. ברם, נדרשת עירנות לסכנה הסמונה בהענקת חופש מוחלט לסקטור הפרטי. אין להניח כי סקטור זה מסוגל לספק לאוכלוסייה שיכונים שצורתם, תיפקודם ומיקומם יענו על צרכיה. שיטת השוק החופשי בתחום השיכון העירוני גורמת לכך, כי שכבות בעלות הכנסה נמוכה מתגוררות בבתיים המתפנים מדיירים בעלי הכנסות גבוהות, העוקרים לשכונות טובות יותר. תהליך זה אינו צודק. והוא אף נידון לכישלון כי בארצות המתפתחות קיים מחסור מחמיר והולך בתחום השיכון שמחירו מאמיר בלא הרף. שיטת השוק החופשי מסוגלת לפתור בעיה זו רק על ידי חלוקה חוזרת של הקרקע. מאליו יובן שחלוקה מעין זו מכבידה על מתן שירותים נאותים; מערערת את המערך הקהילתי-שכונתי, יוצרת תנאי-מחייה קשים מנשוא, גורמת למפגעים ולנזקים באיכות הסביבה ולעיתים אף הורסות שטחי אדמה חקלאית מעולה ויקרה.

מול האדישות המוגנת של השלטון מגיב הציבור לעתים בחומרה רבה : הוא פלש לקרקעות ציבוריות ופרטיות ומנסה לשפר שכונות ושיכונים באמצעים הדלים. אין להכחיש ששיטה זו עשויה להזיל את מחירי הבנייה, אך ברוה גם שניצול מקרי של כוח אדם, ללא התחשבות ביכולת ובכישורים האישיים עלול להסב, לטווח ארוך, יותר, נזקים חמורים לכלכלה הלאומית. גורם מחמיר נוסף הוא כי ברוב הארצות אין הקרקע העירונית מצויה בבעלות ממשלית. בחנאים אלה אין כמעט אפשרות ליזום הקמתם של מוסדות ציבור כלכליים לענייני קרקעות ; מכל מקום, הקופות של מדינות מתפתחות, דלות מכדי לאפשר רכישת שטחים ניכרים של קרקע עירונית במקרים מתקבלים על הדעת. לכן נדרשת קבלת החלטות קיצוניות, שאינה ניתנת לדיחוי. לדעתי יש כיום, בידי ארצות מתפתחות רבות, כל נתוני היסוד החיוניים להבנת התהליך הנ"ל ולמציאת פתרון הנאות.

הצרכים המידיים הם כה דחופים עד כי אין לדחות קבלת החלטות בשל הצורך לאסוף ידע ולארגנו לצורך הבנה שיטתית. חזקה על הממשל, כי בתחום זה ינהג על פי הנחת יסוד אחת : המצב הנוכחי בעירון של ארצות מתפתחות הוא תולדת הבנה מוטעית של מושגי הבעלות על קרקעות ובניינים. ברם, כל המסתמך על הנחה זו יבין כי אין כל תועלת באמצעי העיור המקובלים – תכניות-אב, תקנות – חלוקה ועוד. הקרקע הוא גורם היסודי בכל מדיניות מקומית למען פיתוח עירוני וחברתי-עירוני, ואף כי אין בקרקע לבדה ערובה מספקת להצלחה מיידית, יש בה כדי לאפשר לשלטונות פיקוח מעשי על גידולן של ערים, על הגדרת תיפקודיהן, על הכוונת ההשקעות לשירותים הציבוריים, על עידוד התיעוש בענף הבנייה ועל שינוי ושיפור המערך החברתי העירוני.

זה האחרון היה מבוסס עד כה על הפלייה חברתית-כלכלית או
עדתית.

מחשבה רבה תוקדש מן הסתם בשנים הבאות לבדיקת המושג
"רפורמה עירונית". רפורמה עירונית מעצם טבעה אינה יכולה
להגביל את עצמה לשינויים בחוקי הבעלות על קרקע עירונית,
לרבות החקנות בדבר ררכי ניצולה והתפקודים של הקרקע האמורה.
ריפורמה זו חייבת גם לחדש את שיטות המימשל העירוני, ליצור
כלים ואמצעים להזרמת השקעות ציבוריות גדולות, לאפיקי הפיתוח
העירוני. הווה אומר, כי אנו דנים במהפכה שתחולל בגופים האחראים
לקבלת הכרעות – יסוד בכל תחומי הגידול העירוני והתפתחות החברה
העירונית.

הרפורמה העירונית איננה בגדר מדיניות לטווח קצר. יעדה העיקרי
הוא חיסול הספרות, זו משפיעה על ההתפתחות העירונית ויוצרת
בחופעות רבות של הפלייה מעמדית.

הספרות הקרקעית והחלוקה הבלתי-צודקת של הקרקע הינן תולדה
של מבנה סוציו-פוליטי, הנשען על קבוצות-לחץ המחזיקות ברסן
השלטון המוניציפלי. אי לכך, תנאי מוקדם לרפורמה העירונית הוא
עריכת שינויים במבנה השלטון.

מצטייר איפוא, תהליך, הכולל: יצירת מוסדות חדשים, ריכוז
המשאבים האנושיים והכלכליים והפעלת טכנולוגיה חדישה היפה
לתכנון של ערים.

יחד עם זאת יש לחוקק חוקים שיגדירו מחדש את מושגי הבעלות על הקרקע העירונית ועל השיכונים. עלינו לבנות ערים שתהווה לא רק סביבה נאה לחיי-אנוש אלא גם שתהיינה יעילות מבחינה משקית, נוחות לניהול ואינן מצריכות הון רב להקמתן. את כל אלה ניתן להשיג ע"י ניצול רציונאלי יותר של הקרקעות.

אין לתאר בנייתם של אגדי-ערים ענקיים באמצעים הטכנולוגיים הנהוגים עד כה. כבר כיום עומדות לרשותנו טכנולוגיות מפותחות יותר מאשר בדור הקודם. למדנו לנצל את המשאבים הקיימים באופן יעיל יותר- אך שיטות הבינוי המקובלות הן עדיין פרימיטיביות, בהשוואה לטכניקות שהאדם סיגל לעצמו בתחומים חיוניים אחרים של החיים.

בנייתן ופיתוחן של ערים רבות בארצות המתפתחות מתבצעות עוד היום בשיטות שהיו נהוגות לפני יובל שנים או אפילו במאות הקודמות. ואם יש ממשלות הנוטות לחידושים בתחום הבנייה והפיתוח העירוני, הרי שהשיטות החדשות הן בדרך כלל בבחינת נסע זר בתרבות ובחברה המקומית והלאומית וכיוון שכן, אין שיטות אלה מאפשרות ניצול יעיל של המשאבים הקיימים.

לא ידוע לנו על קיומם של קני-מידה להשקעה באזורים העירוניים- כפי שהדבר מקובל בתחומי החינוך, הבריאות, הביטוח הלאומי, הבידוד ואפילו בניהול בתי קברות. רמות שונות של שירותים סוציאליים וקהילתיים מעמיקות הפער הכלכלי והחברתי הקיים. מכאן הצורך החיוני להנהיג רמה מינימאלית אחידה של השירותים הציבוריים בכל הישובים העירוניים וזאת בהתאם לגודל אוכלוסייתם. רמה זו תיקבע על פי השירותים החיוניים שכל קהילה וקהילה נזקקת להם, וזאת בהתאם לקריטריונים אזוריים.

התלצות וסיכומים של הסמינר הבינאזורי במדלין, קולומביה

הסמינר הבינאזורי - שהתקיים מ- 15 בפברואר עד 1 במרץ 1970 - כלל 33 נציגים רשמיים של 27 ארצות מתפתחות. נוסף אליהם השתתפו 22 נציגים של הארץ המארחת וכן משקיפים רבים של ארצות מפותחות ומוסדות בינלאומיים.

מובאים בזה התלצות וסיכומים של הסמינר - בשטח מדיניות קרקעית ומימון בארצות מתפתחות - שמטרתם לשפר את מצבם של שכונות עוני ויישובים עירוניים שהוקמו ללא תכנון וללא פיקוח.

אמצעים לשיפור המדיניות הקרקעית

א. מדיניות קרקעית

1. שתי סיבות עיקריות להידרדרות העירונית : א) אבטלה והכנסה בלתי מספקת, בקרב שכבות רחבות של האוכלוסייה . - דבר המוציא אותן משוק רומש הדירות . ב) כמות בלתי מספקת של קרקע עירונית, בהתייחס לצורכי השיכון של קבוצות האוכלוסייה ברמות ההכנסה הבינונית והנמוכה.
המסקנה המתבקשת - נקטת אמצעים :
(א) לפיתוח כלכלי , לשם שיפור הכלכלה העירונית.
(ב) לפיקוח על ויסות השימוש בקרקע עירונית.
2. מחירי קרקעות עירוניים (בין בשוק החופשי ובין על פי הפקעה), צריכים להיות ביחס מסויים לערך הקרקע, כפי שנקבע לשם מסוי. בדרך כזו , ניתן להקטין את ממדי הספרות ולהגדיל את הכנסה ממסי רכוש.
3. יש לקבוע את מס השבח ואת המסים על קרקע - שלא - בשימוש, בצורה שהרווח שמפיק הרכוש הפרטי מביצוע עבודות פיתוח - יוחזר , בחלקו , לקהילה.
4. הנוסחה , המקובלת בחקיקה האגררית המודרנית, המאפשרת הפקעת קרקע, שאין לה שימוש נאות - יפה גם לאזורים עירוניים. הפעלתה תמנע החזקת קרקעות לצורכי ספרות.

5. רשויות ציבוריות, הרוכשות שטח שאין בו שירותים עירוניים מתאימים חייבות לדאוג להתקנה של שירותים ציבוריים וקהילתיים, על חשבונן.
6. יש לקבוע נוהלים מזורזים יותר להפקעת קרקע עירונית – הנדרשת להתרחבות העיר, או לשירותים קהילתיים וציבוריים.
7. לעתים חסרות הרשויות המקומיות את הסכומים הדרושים להפקעת קרקע עירונית, לצורך פיתוח העיר. רצוי, על כן, לגבות מהגורמים הפרטיים המעוניינים בשימוש באותם שטחים – את הסכומים הדרושים, בהתאם להערכה.
8. רכישת רזרבות קרקעיות, לצורך התרחבות עירונית עתידה. ייעשה בהתאם לתכניות השימוש בקרקע, הן בדרג מקומי והן בדרג אזורי.
9. במקרה של חלוקת קרקע למטרות שיכון, באזורים שיוחדו למטרה זו – יש לאסור שינוי הבעלות על הקרקע. כדי למנוע סכסוכים במחירי הקרקע – יש לאפשר השכרתה, או לתת בחכירה להקופה כמושכח.
10. הגורם הקובע לגבי הבטחת עתודות קרקע למטרה התרחבות עירונית. אינו עובדת הבעלות, אלא ההחלטה – מי וכיצד ישתמשו ברכוש. כדי שיושג האיזון הפיזי והחברתי בהתפתחות העיר.
11. בהקצאת קרקע, יש להתנות בחוזה כי במקרה שלא ישתמשו בקרקע, כפי שנקבע מראש – תוחזר זו למדינה.

12. יש לקבוע שיטות לפיקוח על מחירי הקרקע המיועדת לשיכון, היות וספסרות הקרקע מסבכת ומשתקת את המאמצים לטיפול בבעיות השיכון של שכבות מעוטות יכולת.
13. יש להטיל מסי רכוש פרוגרסיביים על מגרשים גדולים במיוחד כדי למנוע אי שימוש בקרקע יקרת ערך.
14. יש לפתח ערים חדשות באזורי הביניים. שבין האזורים הכפריים והערים צפופות האוכלוסיה. הערים האלה יספקו תעסוקה ואפשרויות לימוד ליישובים – ויהיו אלטרנטיבה ליישובים שצמחו בצורה בלתי מתוכננת סביב הכרכזים העירוניים הגדושים יתר על המידה.
15. רכישת קרקע לצורך התרחבות עירונית, מעלה את בעיית המימון של רכישה כזו ומקומה ביחס להשקעות אחרות, הדרושות לפיתוח תעשייתי. במסגרת מדיניות ריסון האינפלציה, יש לשאוף לחלוקה מחודשת של המשאבים הממשלתיים, המוקצים כרגע למימון בנייה מכל הסוגים, ובעיקר אלה המיועדים לבעלי הכנסות גבוהות – והכוונת המשאבים בעיקר לבניית שיכונים לקבוצות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה. פתרון זה עדיף על השגת מימון ממקורות חוץ.

ב. מ י מ ו ן

עלינו להתייחס ליישובים המוקמים ספונטנית, ללא כל רשיונות ותכנון, כאל קבוצות "צמיחה" ולא כאל קבוצות "שוליים". תושבי היישובים האלה נעזרים, באופן יעיל, בצורות חדשות של הלוואות – כאמצעי לפיתוח מקומות מגוריהם ויישוביהם.

1. ההשקעה הציבורית צריכה להעמיד את היישובים הסטיכיים האלה, בראש סולם העדיפויות, ומביניהם להתרכז ביישובים הנצרכים ביותר.
2. יש לקבוע דרכים למימון הכשרתה של קרקע עירונית והתקנת שירותים ציבוריים מתאימים.
3. בהתחשב באמצעים הכספיים המוגבלים של משק הארצות המתפתחות, יש להקצות את המשאבים הקיימים, באופן יעיל – מתוך התייחסות מיוחדת לביצוע תכניות של שירותים חיוניים ליישובים בלתי מתוכננים.
4. יש צורך בתמריצים לעידוד בניית שיכונים ע"י גורמים פרטיים, שיכללו פטור ממס, או סובסידיות מיוחדות ממקורות ציבוריים.
5. יש ליצור קרנות מיוחדות, במסגרת המוסדות הממנים, לשם שיפור היישובים הבלתי מתוכננים, תוך גמישות בכל הנוגע לתנאי ההלוואות.
6. יש צורך ביצירת קרן מיוחדת למתן הלוואות לחושבי היישובים הנ"ל. ניתן לעשות זאת באמצעות מס מיוחד שיוטל על מעבידים ועובדים וייגבה בדרג מקומי.
7. יש לבצע שינויים במערכות החוקים הקיימים, כדי לענות על צרכי הדיירים האלה, ליצור נוהלים חדשים למתן הלוואות – תחת שיטת המשכנתאות המסורתית.

8. יש להקים קרנות ציבוריות למתן הלוואות קולקטיביות להתאגדויות קהילתיות בשיכוני עוני, על בסיס של ערבויות אישיות ולא ערבות ברכוש או במשכנתא.
9. יש לעשות כל מאמץ לעידוד חיסכון עממי באזורי עוני.
10. יש לעודד אגודות-שיתופיות לשם שיפור הדיור באזורי עוני ושיפוצו, כהכונה לניצול היעיל ביותר של פוטנציאל ההלוואות והמשאבים של הדיירים באותם מקומות.
11. יש להשתמש במקורות מימון חוץ, לצורך השקעה בתעשיות המייצרות חומרי בנייה, במטרה להקטין יבוא חומרי בנייה.
12. על ארצות מתפתחות לתת דעתן כיצד להעזר בצורה הטובה ביותר בקרנות ובעזרה טכנית מן החוץ – כדי לעודד חיסכון מקומי. למשל, ע"י יצירת מסגרות לאומיות לשיכון ולמימון וכן הקמת שרשרת בנקים ואגודות שיתופיות לשיכון או התאגדויות להלוואה וחיסכון.
13. יש צורך בגיבוש תכניות בינלאומיות לעידוד העברת משאבים מארצות בעלות עודף הון, לארצות הזקוקות לו. למשל, תיתכן הקמת התאגדות בינלאומית למימון תכניות שיכון ויצירת קרן שיכון בינלאומית, שתפעל במתכונת קרן המזון הבינלאומית. הקרנות ירכזו תרומות ציבוריות ופרטיות וכן ציוד, חמרים, כוח-עבודה מאומן – על מנת לעזור למתגוררים בשכונות עוני וביישובים בלתי מתוכננים, במסגרת שיטות של עזרה עצמית.

ינח על מדיניות קרקעית בצופת

מבוטס על מרסומים ב- "Le Monde"

ממשלת צרפת דחתה, באופן סופי, את ההצעה להנהגת מס רכוש קרקעי, ששיעורו צריך היה להיקבע ל- 1% - 3% מהערך הריאלי של הקרקע, במקום 0.1% - 0.2% הנהוגים כיום.

המיניסטריון לשיכון בצרפת, ראה בהנהגת מס זה - הקרוי גם מס הכשרת קרקע - אחד האמצעים היעילים לריסון ספרות קרקעית וכן שיטה יעילה להבטחת אמצעים כספיים לרשויות המקומיות, למען ביצוע עבודות פיתוח והכשרת קרקע לבנייה. מומחים רבים המליצו על הנהגת מס זה, אשר בכוחו לייקר החזקת קרקע פנויה ולדרבן שימוש באותה קרקע למטרות בנייה. נוסף לכך ראו במס זה אפשרות להעברת חלק מעליית ערך הקרקע לרשות הציבורית.

ההצעה הובאה לבית הנבחרים, אך הדעות נחלקו: חלק מהצירים התנגד להנהגת מס זה, בעיקר בגלל התנגדותה של שכבת ניכרת מקרב בעלי הנכסים הבינוניים.

כחוצאה מההתנגדות להנהגת המס, החליטה הממשלה לדחות באופן סופי את ההצעה הזאת.

במקום מס זה החליטה הממשלה להציע שורת חוקים שתפקידם לזרז אספקת קרקע לבנייה.

אזורי בנייה מוקפאים

באזורים עליהם הכריזה הממשלה כאזורי פיתוח עירוני, הוקפאו עסקות. הקרקע לתקופה של 8 שנים. לפי הצעת הממשלה, הוארך תאריך ההקפאה ל - 16 שנים. באזורים אלה קיימת בידי הרשות הציבורית זכות עדיפות ברכישת קרקע, במקרה בו בעל הקרקע מעוניין למכור את החלקה שלו. נוסף לכך, הוקפאו המחירים באזורים אלה - לפי הרמה שהיתה קיימת לפני הכרזת האיזור כאיזור פיתוח לבנייה בעתיד.

מומחים רבים היו בדעה שתקופת הקפאה של 8 שנים קצרה מכדי לזרז את בעלי הקרקע למכור את הנכסים; נקל להבין את הציפיה שלאחר 8 שנים יהיה האיזור חופשי לעסקות קרקע. ההארכה ל - 16 שנים, תפקידה לאפשר לממשלה לגייס את האמצעים הכספיים, הדרושים. לרכישת הקרקע, ומאידך - לצמצם את הסיכויים של השיקול שבעתיד יוכלו בעלי הקרקעות למכור אותן באופן חופשי.

תאריך לקביעת ערך הקרקע לשם הפקעה

אחד הקשיים בתהליך הפקעת הקרקעות טמון בקביעת קנה-מידה לערך הקרקע שהופקע ע"י הרשות הציבורית. אחת המטרות של המדיניות הקרקעית; למנוע תשלום עבור הקרקע המופקעת לפי מחירים ספקולטיביים קיימים בשוק המקרקעין.

הכוונה למנוע מבעל הקרקע ליהנות מעליית מחירי הקרקע, הנגרמת כתוצאה מהכרעות הרשות הציבורית בקשר לשינוי השימוש בקרקע.

קיימת הצעה לקביעת תאריך קובע להערכת שווי הקרקע, תקופה מסוימת לפני הכרזת הרשות הציבורית על שינוי השימוש בקרקע, דהיינו לפני הכרזת הקרקע כשטח שהרשות מתכוונת להפקיע. עד כה, היתה התקופה שנתיים לפני הכרזת צו ההפקעה. לפי ההצעה הנוכחית צריכה התקופה להיות ממושכת ביותר, ומכוונת לשנים רבות לפני הכרזת צו ההפקעה. הכוונה לאותה תקופת זמן שלפני התחלת עליית המחירים הספקולטיביים.

לפי הצעת החוק יש באפשרותה של הרשות המשפטית, הקובעת את ערך הקרקע, לקבוע את הערך בהתאם למחיר שהיה קיים 10 – 15 שנים אחורנית. ערך הקרקע אינו צריך לכלול את תוספת הערך, שהיא תוצאה ממחסור בקרקעות, או מחוסר ביצוע עבודות הכשרת קרקע. על מנת להבטיח לבעל הקרקע את הערך הריאלי של הכסף, שהושקע על ידו בנכס, יתחשבו השלטונות בקביעת ערך הקרקע באינדקס יוקר החיים, אשר עלה במשך השנים:

TABLE OF CONTENTS

<u>Israel</u>	<u>Page</u>
Round Table debate : " The influence of the market structure on prices of Public and privately owned land "....3	
Uses of land in Jerusalem and Tel Aviv33	
An Analytical Survey of land prices in Bat Yam 39	
Dynamics of land uses 44	
<u>From Abroad</u>	
Planning and policies of accelerated Urbanization..... 56	
Conclusion and recommendations of the interregional seminar in Colombia 64	
Debate on Land policy in France..... 70	

