

25

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

עמוד	ה ת ו כ ן
3	דבר המערכת
4	תכנון ויעדי קרקע
7	ביטוי פוטנציאל מערבה לקו פרשת המים הארצית
15	דמי חכירה בקרקע חקלאית בקנדה
23	הערכת מערכת התכנון והבניה בישראל
35	תוכניות ממשלתיות לחיסכון בקרקע
37	בעלות ציבורית על קרקע — אמצעי או מטרה
42	ההכוון העדיף לפיתוח העירוני של ירושלים
45	הצפיפות בהונג-קונג
47	רשימה ביבליוגרפית מכתבי-עת בעברית
53	מחירי מקרקעין ודמי שכירות, מדדים, עלויות ושער יציג לדולר
64	מפעולות המכון
65	תקצירים באנגלית

„קרקע” — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים 91077, המלך ג'ורג' 43, ת.ד. 7816,
טל. 246828 (242040)

כתובת המערכת: תל-אביב 61111 רח' שפירא 11, ת.ד. 11380, טל. 286763
עורך: א. פוזנסקי

חברי המערכת: ש. בן-שמש, א. פוזנסקי
עיבוד החומר ועריכתו: שאול זרחי

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם.
כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

נדפס בדפוס „העשור” ת”א, טל. 3 3 1 5 5 4

דבר המערכת

החברת הנוכחית היא כ"ה למנין מאז שיצא לאור הגליון הראשון של "קרקע" בשנת 1971. במרוצת השנים עוצבה המתכונת של הבטאון ואופיו, והתרחב חוג קוראיו בארץ ומחוצה לה.

המשכנו בשאיפתנו להגיש חומר בצורה מובנת לכל מי שמתעניין בבעיות שימושי קרקע. יחד עם זאת, פרסמנו מאמרים עיוניים שתרמו להעשרת תורת שימושי הקרקע.

בפרסומינו היינו ערים לוויכוחים הציבוריים סביב בעיות קרקע, בעיקר בענייני מדיניות של קרקע לאומית. ניסינו לכלול ב"קרקע" ערכים שימושיים, כגון המדור של מחירי קרקע וכו'.

הביקוש לבטאוננו גדל בחוגי הסטודנטים שבכל הרמות. בדרך זו הגשמנו את שאיפתנו להדק את קשרינו עם הדור הצעיר, אשר במסגרת לימודיו זקוק למקור מידע מהימן.

הביבליוגרפיה הכלולה בחוברת זו מעידה, כי אמנם ריכזנו חומר דידקטני. ביבליוגרפיה זו שימשה לאחרונה חומר משמעותי לאקדמיה בארץ.

אנו מודעים לכך, שזאת היא רק התחלת הדרך להגשמת שלוש המשימות שנטלנו על עצמנו:

- לשמש מקור מידע לעוסקים ולומדים בתחום שימושי קרקע.
- להתייחס לאירועים בתחום מדיניות קרקעית בישראל ובעולם.
- לקדם את תורת שימושי הקרקע.

המערכת

המשתתפים בחוברת:

ליאור גולדנברג, ד"ר אברהם עמיאל — מכון וייצמן למדע,

א. פוזננסקי, המכון לקרקע:

ד"ר אריה שסקין, מנהג האגף לסקר ויועץ כלכלי משרד החקלאות

ד"ר רחל אלתרמן, הטכניון חיפה

גלעד יצחק, שמאי מקרקעין

דן דרין, אדריכל

אליעזר ברצקוס, אדריכל, לשעבר ממונה על התכנון הארצי במשרד הפנים:

דן מרגלית, עו"ד ושמאי מקרקעין

לאחרונה התעוררה בקהילת מתכננים שאלת יחסי גומלין בין „תכנון“ ל„יעדי קרקע“.

לכאורה, הבעיה היא פשוטה, מכיוון שיחס זה הוא חד-סטרי: לאחר „התכנון“ נקבעים „יעדי קרקע“.

תכנון הוא הרעיון המופשט של עיצוב השטח המסובב את ה„אדם“. מתוך רעיון מדיניות ומטרת התכנון — מבטאים „יעדי הקרקע“, באופן ויזואלי ומילולי, את ה„תכנון“. יעד הקרקע הוא בעצם המוצר המאון בתוכו את כל הוראות ומשאלות ה„תכנון“.

אפשר לראות איפוא את מוצר „יעדי ה-קרקע“, כשפת התכנון, שהרי כל „תכנון“ מלווה במסמך של „יעדי קרקע“ שהוא בלעדי לו ובלבד לו.

הנסיון לשנות את מסמך „יעדי הקרקע“ כאילו יהיו מוצר עצמאי, פוגע ברעיון היסודי של ה„תכנון“, שכן שינוי באיזון היעדים הורס את הקונצפסיה היסודית של ה„תכנון“.

נשאלת השאלה: האם „יעדי-קרקע“ הוא יעד סטטי, או שמא הוא מוצר משתנה ו„גושם“.

כל אימת שחל שינוי ב„תכנון“, אם מבחינת תפישות חדשות או כתוצאה מ„חידת הזמן“ המשתנה — חזול שינוי ביעד. איילכך זה מוצר משתנה ו„גושם“.

התנגשות בין ה„יעד“ ל„שימוש“

„שימושי קרקע“ הם אותם השימושים ב-

קרקע הקיימים בשטח ביום בו אנו ניגשים לתכנון או רה-תכנון שטח זה או אחר; ואילו „יעדי קרקע“ הם היעד המוצע לקרקע לאור תכנון השטח.

מכאן יש להניח, וזאת במידת הסבירות, שברוב המקרים ייהפכו „שימושי הקרקע“ כחריג ב„תכנון החדש“ ותיוצר התנגשות בין ה„יעד“ ל„שימוש“. היעד של המחר מתנגש בשימוש של האתמול. יש איפוא לגסות ולאפס התמודדות זו או לכל הפחות לצמצם במידה מירבית את ההתמודדות.

כיום מנסים לברוח מהתמודדות זו בדרך של התעלמות מהקיים והשתלטות על שטחים חדשים שבהם „שימושי הקרקע“ לא נחקרו עדיין. כנראה, שהנוגעים בדבר רואים בכך פתרון נוח.

אולם פתרון נוח זה מעוות את המציאות וגורם התנוונות של הקיים, דבר המצריך טיפול בעתיד במסגרת של שיקום שטונות.

מן הראוי, איפוא, לבדוק את מחכיבי דילמה זו.

אנו יוצאים מהנחת היסוד האומרת, שה„אדם“ עומד במרכזו של כל „תכנון“. השגותיו ומאוויו של ה„אדם“ מכוונים. ביסודו של כל תכנון יש רעיון, מדיניות ומטרה. המטרה בכללותה היא ליצור סביבה, שבה יחיה ה„אדם“ בנחות, תוך איזון של צרכיו במגו-רים, בתעסוקה ובמנוחה. „אדם“ שזאף לאיכות סביבה, שבה יחיה מתוך חדות חיים. אולם יש להביא בחשבון את עובדת היסוד שמאוויו

ה"אדם" ודרישותיו מהסביבה והחברה — חולכים ומשתנים, זאת לאור המאורעות ה"מקיפים אותו סביב.

ההתרחשויות מתפתחות בקצב מהיר

אין אנו יכולים לאמוד כיום, או בכל, "יחידת זמן" משתנה, את אופי ומידת דרישותיו של "האדם" — מסביבתו.

לפני זמן לא רב היתה, "יחידת הזמן" ארוכה וחופפת את משך חיי אנוש. הכל התקדם בדרך של אבלוציה. החידושים, ההתרחשויות היו מעטים. האדם יכול היה לראות את ה"מחר" שלו, הוא מסוגל היה להגדיר לעצמו את הסביבה שבה הוא רוצה לחיות. שאיפותיו ומאווייו היו ברורים, וכן המטרה. באופן כזה מסוגל היה המתכנן לתכנן בצורה ברורה וקפדנית, תוך ראיית המטרה. היתה אפשרות לתכנן מסגרת סגורה וברורה. אם לעיתים רחוקות התרחש מה שהוא חדש — היה הזמן בדי המתכנן הוא מסוגל היה, להתיישר עם הקו. אולם היום אין המצב כך.

היום אנו עומדים בפני, "מחר" מלא תעלור-מות. כתוצאה מהקידום הנמרץ של המדע והטכנולוגיה, אנו עומדים בפני התרחשויות המתפתחות בקצב מהיר ומסחרר, התפתחויות ההורסות מוסכמות. כל זאת ב"יחידת זמן" קטנה ההולכת וקטנה יותר. במצב זה אנו נדרשים למחשבה מעמיקה ופעולה מהירה מאוד.

אין אנו חיים עוד במימדי העבר, אנו חיים בעידן של ממדים גבוהים ומסובכים יותר. אנו חיים בתוך מהלך של התקדמות ולא במעגל סגור.

הנחת היסוד של התנ"ך (למעט קהלת), היא, שתולדות האנושות הן התגלמות התוכנית האלוהית המוליכה את כל העמים מן

העבר אל העתיד ואינה מסתובבת במעגלים. מתוך כך, במהלך הזמן משתנים דרישות ה"אדם" לסביבה ולמסובב.

לשינוי זה יש להתאים את מהלך התכנון לתכנון פתוח, גמיש ודינמי ולא עוד תכנון סגור כבעבר.

לא אוטופיה, כי אם עתידנות מבוקרת

התכנון לקראת העתיד צריך להיות גמיש, כללי וחופשי להתפתחויות בלתי ברורות. יש להכין מספר תשריטים, מעין תכניות צל, למגוון של אפשרויות, כאשר האפשרויות השונות נערכות מתוך עתידנות מבוקרת, ולא מתוך אוטופיה.

לא עוד תוכניות מתאר או תוכניות מפורטות במתכונת הקיימת, כי אם מערכת של תשריטים גמישים וחופפים עם אפשרויות של השתנות בכל, "יחידת זמן".

בד בבד עם הבנת תשריטי האפשרויות, יש לקבוע שלבי התפתחות בסדרי עדיפויות ברורים. בכל זמן מהזמנים שתתעורר בעיית פיתוח מיידית, תתואם תכנית הפיתוח לתוך התשריט שבאותה, "יחידת זמן" עונה להתרחשויות.

קביעת שלבי הפיתוח יש לבצע בשטחי תכנון חדשים וגם בשטחים העומדים בפני תכנון מחדש. במקרה הראשון אנו מקבלים פיתוח ובנייה רצופה, במקרה השני — ניצול השקעות בשרותים המושקעים בשטח.

שינוי גישה תכנונית זו לא תהיה יעילה אם המוסד הקובע מדיניות ומקבל החלטות — לא יותאם לכך. מוסד מעין זה צריך להיות מורכב מבאיי-כח הציבור ומבעלי ידע מקצועי.

עד היום רק ראשי הערים הם באי כח הציבור, יתר חברי מוסדות התכנון הם נבחרת קבוצות שונות ואינם באיי-כח ציבור.

אמיתי וריאלי? לראשונה, הערך הסגולי של הקרקע כאדמה, לאחר מכן ההשקעה הריאלית שביצע בעל קרקע במסגרת אדמתו הוא, וכן ההשקעות הרבות שהשיעו רשויות התכנון בהספקת השרותים העצמיים והציבוריים ה- ענפים והמשפיעים על השבחת ערך הקרקע, ולאחרונה – מידת האיכלוס של הסביבה הקרובה והרחוקה.

לא לתת לפרט זכויות על חשבון השקעות הציבור

בתוך כך יש לזכור שקיים גם ערך קרקע פרטי, כתוצאה מההשקעה של הפרט באדמתו, ערך קטן יחסית לערך הנובע מהשקעות הציבור. איני מתכוון לשלילת זכויות שהן פיקטיביות, אלא לא לתת לפרט זכויות על חשבון השקעות הציבור. שכן ערך הגכס כתוצאה משקעות הציבור שייך לציבור.

כל אימת שהרשות זקוקה לקרקע לצרכי תכנון או תכנון מחדש, אם זקוקה היא לקרקע במטרה לטייב את איכות הסביבה או לכל מפעל ציבורי אחר שהוא לטובת כלל הציבור – יהיה ערך הקרקע רק בגובה השקעתו של הפרט בתחומי מגרשו או חלקתו הוא. איני מבין למה ומדוע יש לשלם לבעל קרקע הנמצא בלב עיר והשומר את אדמתו בתולה. – בעבור ערכים שהציבור גרמם.

בסיכום: הכרחי לשנות את גישתנו בכל המובנים – מבחינת התהליך, המטרה ושיקול הדעת מצד מקבלי ההחלטות, תודה אומר, שינוי חוקת התכנון לקראת עידן אי הוודאות. בהתאם לכך יש לקבוע מדיניות קרקע המבוססת על מטרות התכנון, ולפרט את הזכאים לפירות כתוצאה מהעלאת ערך הקרקע.

מתוך תחושה ברורה כי בעתיד כמו בעבר תהיה קיימת התמודדות בין „יעד קרקע“ ל- „שימוש קרקע“, נראה לי שבדרך זו נוכל להתגבר גם על בעיה זו שהיא בעצם בעייתנו.

באייכח הציבור צריכים להיות דרוכים וערים לכל אפשרות של השתנות, ולהחזיק תמיד את האצבע על דופק מאוויי האדם. בעלי הידע צריכים להיות מתכננים בעלי השכלה רחבה ובעלי חזון ויוזאלי, שהונכו או התאמנו באופן יסודי לכך. ולא זו בלבד, אלא גוף מרכזי צריך לפקח ישירות על מוסדות אלה.

דרושה מדיניות חדשה לערכי קרקע

בקביעת „יעדי הקרקע“ יש והמתכנן שואל את עצמו, מה היא מדיניות ערכי קרקע, שלאורם יש לבצע את מטרות התכנון. ברור הוא, שלצורך התכנון האובייקטיבי והרצינאלי יש להתייחס לערך קרקע גטולת כל ערך, למעט הערך הסגולי של הקרקע כאדמה.

הנוהג השולט והמדיניות הבלתי מוכרזת של „דוּם-דולר“ קובעת, כי לקרקע „ערך שוק“ ככל מצרך העובר לסוחר. אינה קיימת שום התייחסות לעובדה שנוהג זה והשיטה שהוזכרה הורסים כל חלקה טובה ומתנכלים בביצוע ה„תכנון“ האובייקטיבי הדרוש.

לא אחת מפריעה גישה זו לרשות תכנון מקומי לפתור את בעיות שיפור איכות הסביבה או לפתור את בעיות האזורים המתנוונים. הדבר מקשה על רבים מלפתור את בעיית המגורים שלהם באזורים שקיימת בהם מערכת שרותים משוכללת. שיטה ונוהג זה מגבירים את הצפיפות. אם נוסף לכך את מדיניות המיסוי הפיסיקלי, הרי שכל רצון ומחשבה תכנונית טובה יורדת לטמיון.

נמצא שיש לקבוע מדיניות חדשה לערכי קרקע, מדיניות כזו שלא תהפוך כל תכנון פלסטר. יסוד למדיניות זו צריכה לשמש הדעה כי ערך קרקע תלוי במטרות התכנון בלבד. ממה מורכב ומי הם הגורמים לערך קרקע

ליאור גולדנברג

אלכסנדר פוזנסקי

אברהם עמיאל

ביטוי פוטנציאל שטח מערבה לקו פרשת המים הארצית

כלי לקביעת שימוש יעיל של הקרקע המתוכנן

מטרת המאמר היא לתת לידי המתכנן ומקבל ההחלטות כלי נוסף וחדש לקביעת שימוש מירבי של אתר הקרקע המתוכנן, וניצולו היעיל. מדובר באמות-מידה של התאמת צרכיו ותכונותיו של אדם האמור לחיות ו/או לעבוד, או לנפוש, או לנצל את חבל הקרקע הנדון. יתרון ההגדרות של אמות המידה המוצעות הוא בביטויים הכמו-תימתימטי. הדיקות הפרמטרים של ההתאמה בין האדם לבין הקרקע שאינה קשורה בהיבטים פוליטיים או כלכליים או חברתיים בלבד — מוסיפה גוון מדעי ואובייקטיבי לשיקול דעתו של המתכנן ומקבל ההחלטות.

השיטה המוצעת תורמת לצורך החיוני של שמירה על עתודות קרקעיות שלא יבוזבוזו, כי אם ביעילות. אין צורך להיות חסיד של תורת „המועדון של רומא“ כדי להיות חרד לאפשרות חיסול אוצרות הטבע. אצלנו הקרקע היא כמעט האוצר היחיד במדינתנו, אבל היא מוגבלת בשטחה. לכן יש לשקוד על כך ששימושה ינוהל בשיטות מתקדמות ביותר.

יתרה מזאת, ההתחשבות באמות המידה המוצעות — תבטיח לתכנון שימושי קרקע אילוצים חיוביים ליד מגבלות חוקיות ותכתיבים פוליטיים-כלכליים, המקובלים כיום.

הפוטנציאל הטבעי של הקרקע ומכלול התכונות של האדם — הם שצריכים לכוון ולקבוע את סולם העדיפות בקביעת שימושי קרקע במגזרים של מגורים, חקלאות, נופש, בריאות, רווחה, שטחים פתוחים, תעשייה, מסחר, מחצבות וכו'.

מבוא

מידת ההתאמה של חבל ארץ למלא את צרכי האדם תלויה בפוטנציאל השטח שלו. קיימים מאפיינים פיסיים יציבים, יחסית¹, אשר בחינתם תוך התחשבות בממדים של ההנדסה האזרחית, דרישות צמחים למצע זרעים ולסביבה אקלימית נוחה וצרכי הנופש של האדם — תצביע על מידת התאמת השטח להיות מיועד למטרות אלה^{2, 3, 4}.

מדדים אלה הם:

- % אבניות וסלעיות;
- % השיפוע;
- כמות היחידות הגיאומורפולוגיות (ביחידת שטח נבחנת);
- סוג סלע תשתית;

- דרגת עומס החום בשעות היום השונות (או ימי מעלות הסקה);
- משתנים קלימטולוגיים.
- מדדים אלה נקבעו תוך הנחה כי:
- הקרקע הוא גוף טבעי, שעליו גדלים צמחים המשמשים לאדם למוון, לכסות וליופי.
- הסובב בעל יכולת ליצור רשמים אצל האדם המעורב בו, במידה זאת או אחרת; בדרך זו מתמלאים אצלו צרכים נפשיים ופיסיוולוגיים, צרכים שבדרך כלל אינם באים על סיפוקם בשיגרת החיים היום-יומיים.
- לא קיימים דברים שאינם נראים לעין, כגון אילוצים פוליטיים, אדמיניסטרטיביים, חברתיים (כולל ערכים סנטימנטליים, חינוכיים וכו'), אוצרות טבע במעמקי האדמה וכו'.

את פוטנציאל השטח ניתן להגדיר כ-:

$$P_i = f(\Sigma T_a, \Sigma T_b) \quad \text{משוואה 1:}$$

כאשר: P_i — פוטנציאל השטח

T_a — תכונות הסובב

T_b — תכונות חתך הקרקע.

באופן מפורט יותר ניתן להציג משוואה 1 בצורה הבאה:

משוואה 2:

$$P_t = f(\Sigma R, \Sigma S, N, \Sigma L, \Sigma A, \Sigma M, \Sigma T, Pr, NO_8, NO_{14}, NO_{20}, TSM, TSMMK, MIK, MIH, \dots)$$

$$HO_{th1}, SI_{th1}, HA_{th1}, CA_{th1}, \dots, HO_{th2}, \dots)$$

כאשר: ΣR — מרחק מכל מקום רלוונטי (ק"מ).

ΣL — גובה מעל כל מקום רלוונטי (מ').

S — שיפוע המקום (%).

ΣN — מספר יחידות הנוף.

ΣT — סוג הצומח (מספר קוד).

ΣA — אבניות וסלעיות (%).

M — התפנית (מעלות).

Pr — כמות המשקעים (מ"מ/שנה).

Rad — קרינה גלובלית (ק"ג קאל/סמ"ר/שנה).

NO_8 — יחידות עומס חום בשעה 08.00.

NO_{14} — יחידות עומס חום בשעה 14.00.

NO_{20} — יחידות עומס חום בשעה 20.00.

TSM — טמפרטורה שנתית ממוצעת ($^{\circ}C$).

$TSMMK$ — טמפרטורה שנתית ממוצעת מאקסימלית בקיץ ($^{\circ}C$).

MIK — טמפרטורה ממוצעת יומית מינימלית בקיץ ($^{\circ}C$).

MIH — טמפרטורה ממוצעת יומית בחורף ($^{\circ}C$).

HO_{th1} — תכולת החול בשכבה ראשונה בחתך הקרקע (%).

- ST₁₀ — תכולת הסילט בשכבה ראשונה בחתך הקרקע (%).
 - HA₁₀ — תכולת החרסית בשכבה ראשונה בחתך הקרקע (%).
 - CA₁₀ — תכולת הגיר בשכבה ראשונה בחתך הקרקע (%).
 - pH₁₀ — pH הקרקע בשכבה הראשונה (%).
 - HO₁₀ — תכולת החול בשכבה שניה (%).
- וכו'.

פונקציה זאת רבת משתנים. לרוב קשה, מבחינה מעשית, לחשב את כל הנתונים הדרושים לקבלת תמונה מהימנה אודות השטח הנבדק. הימצאותם של קשרי גומלין מובהקים בין התכונות השונות עשויה להקטין את כמות העבודה הדרושה. בעבודה זאת, הנחנו כי בחבל ארץ המשתיך לאיזור הים תיכוני המאריטימי אכן קיימים קשרים אלה, ובדקנו הנחה זאת.

שיטות העבודה

שטח של כ-1,000 קמ"ר, באזור גיאוגרפי המשתרע ברצועה שרוחבה 20 ק"מ, משפת הים התיכון — בקירבת העיר אשקלון ומזרחה, עד קרוב לקו פרשת המים הארצית, חולק לריבועים של 1 קמ"ר. בכל משבצת נבדקו הפרמטרים הבאים: גובה מעל פני הים, המבנה, השיפוע, המרחק מהים, אחוזי האבניות והסלעיות, עומק הקרקע, היחידות הגיאומורפולוגיות, כמות הגשם, כמות הקרינה הגלובלית, ערכי הטמפרטורה של התרמומטר היבש והתרמומטר הלח, הנוחות האקלימית בשעות היום השונות. כמו כן נאסף מידע אודות תכונות חתך הקרקע (מבנה ומרקם).

הנתונים אוספו ועובדו במחשב ספרתי. המידע נאסף וחושב תוך העזרת במפות טופוגרפיות בק"מ מ-1:10,000 עד 1:100,000, נתוני השירות המטאורולוגי, נתוני כרטסת הקרקע של האגף לשימור הקרקע וע"י בדיקות בשטח.

שיטות החישוב

- חישוב הגובה: בכל קמ"ר הוגדרו יחידות „מורד“ בשטח רציף שהמפנה שלו אינו משתנה ביותר מ-15° בשטחים שגודלם יותר מ-10,000 מ"ר.
- הגובה חושב בצורה הבאה:

$$H = \frac{\sum_{h=1}^n \frac{h_{\max} + h_{\min}}{2}}{n} \quad \text{כאשר:} \quad \text{משוואה 3}$$

- H — גובה של קמ"ר
- h_{max} — גובה מקסימלי במורד
- h_{min} — גובה מינימלי במורד
- n — מספר המורדות.

● חישוב המפנה:

$$S = \frac{\sum_{i=1}^n m_i s_i}{\sum_{i=1}^n m} \quad \text{כאשר:} \quad \text{משוואה 4}$$

- S: תפנית של קמ"ר
- n — מספר מפנים המורדות
- m_i — שטח המפנים
- S_i — תפנית המפנה במעלות (360° — צפון; תחילת חישוב הכיוון: 45° — מזרח).

● חישוב השיפוע:

$$P = \frac{H-h}{M}$$

משוואה 5:

$$P = \frac{\sum_{i=1}^n m_i P_i}{\sum_{i=1}^n m_i}$$

משוואה 6:

כאשר:

- P' — שיפוע בקמ"ר
- n — גודל (מ"ר) של קטע מדרון או מדרון בשלמותו
- m_i — שיפוע של (ב-%)
- H — גובה בנקודה הגבוהה ביותר בקטע המדרון
- h — גובה בנקודה הנמוכה ביותר בקטע המדרון
- M_m — מרחק בין הנקודה הגבוהה ביותר לנמוכה ביותר.

- המרחק מהים נמדד בק"מ שלמים משפת הים.
- אחוז אבניות וסלעיות נקבע תוך שימוש במקורות שונים, ובין היתר ידע אישי של ד"ר עמיאל ועריכת בדיקות שדה.
- עומק הקרקע נקבע כרשום בסעיף הקודם. לא נלקחו בחשבון כיסי קרקע בשטח של מספר עשרות מ"ר, או שטחים חשופים בעלי אותו גודל.
- יחידות גיאומורפולוגיות שנלקחו בחשבון הן:
 - מדרון; צוקים (כולל מדרון בעל שיפוע מעל 45%); אגם (כולל בריכת אגירה); ביצה; מכתש; מישור; נחל (כולל ואדי יבש); חולות (נוודים ומיוצבים); פסגה (כולל נקודות שריג); מעבר בין שתי יחידות נוף.
- הגשם נקבע בכל משבצת בהתאם לרשום במפות גשם, תוך עדכון ואנטרפולציה לנתוני התחנות הקיימות בשטח העבודה (גבר-עם, גיאח, כוכב, קוממיות, נגבה, פלוג'ה, גל-און, ניצנים, באר טוביה, כפר אחים, כפר מנחם, בית ג'מל, נתיב הל"ה, איתנים וגס הרים).
- חישוב הקרינה הגלובלית. כל משבצת חולקה לקטעים בהם השיפוע והמסנה דומים. בגבולות של עד 10° תפנית ו-15% שיפוע.
- נעשה שימוש בדיאגרמה המתארת את עוצמת הקרינה הגלובלית לשנה על סמך ע"ג שטח הנטוי בכל זווית שהיא לשמונה כיוונים.

שיטת החישוב

$$K = \frac{\sum_{i=1}^n P_i k_i}{\sum_{i=1}^n P_i}$$

משוואה 7:

כאשר:

K — קרינה ממוצעת בכל סמ"ר של המשבצת

P_i — קטע במשבצת

k_i — קרינה נופלת בשנה ב- P_i .

- נתוני טמפרטורות בחודשים ובשעות הרלוונטיות של התרמומטר היבש והלח בכל קמ"ר חושבו תוך שימוש ב-: קלינורים של תחנות מטאורולוגיות באזור פרסומי השירות המטאורולוגי, האטלס הבין-אקלימי, ופרסומי האגף לשימור הקרקע (בעת הצורך נעשה שימוש בנתוני הלחות היחסית באוויר ותרגום לערכי תרמומטר לח באמצעות דיאגרמה פסיכומטרית).
- דרגת עומס החום חושבה באמצעות הנוסחה:

$$S_h = \frac{T_d + T_w}{2}$$

כאשר:

משוואה 8:

S_h — דרגת עומס החום

T_d — טמפ' תרמומטר יבש

T_w — טמפ' תרמומטר לח.

$S_h < 22$ — אין עומס חום

$22.1 < S_h < 24$ — יש עומס חום קל

$24.1 < S_h < 28$ — יש עומס חום בינוני

$S_h > 28$ — יש עומס חום כבד.

- נתוני פרופיל הקרקע נלקחו מתוך כרטיסי כרטסת הקרקע של האגף לשימור הקרקע.

תוצאות ודיון

א. נערכו מבחני מתאם ליניארי בין תכונות קרקע לתכונות סובב, במטריצה המתארת את כל השטח (טבלה 1).

ניתוח תוצאות המתאם מצביע על קשרים טובים הקיימים בין התכונות הבאות:

- בין גובה המקום למרחק המקום מהים, לאחוז השיפוע, לדרגות החום ולטמפרטורה השנתית הממוצעת.
- בין המרחק מהים לבין דרגות החום ולטמפרטורה השנתית הממוצעת. קשרים נמצאו גם בין תכונות נוספות:
- בין הגובה מעל הים לעומק הקרקע לאחוז הסלעיות והאבניות.
- בין המרחק מהים לאחוז השיפוע ועומק הקרקע.
- בין עומק הקרקע לבין הסלעיות והאבניות.

טבלה מס' 1: מקדמי מחאס בין חכונות קרקע לתכונות טובב

התכונה	גובה מעל המים	מרחק מהים	שיפוע	יחידות בורף	חברת צומח	עומק קרקע	סלעיות ואבניות	תפניה	עומס חום 08,00	עומס חום 14,00	עומס חום 20,00	קרינה	גשם
גובה מעל הים	0.90610												
מרחק מהים													
שיפוע	0.79706	0.83378											
יחידות בורף	0.40833	0.66278	0.60205										
חברת צומח	0.67308	0.93094	0.81410	0.55494									
עומק קרקע	-0.57931	-0.7397	-0.70072	-0.80121	-0.56296								
סלעיות ואבניות	0.61050	0.66878	0.74604	0.81247	0.79646	0.35396							
תפניה	0.02084	0.02477	0.02959	-0.01419	-0.01419	0.02592	0.05653						
עומס חום 08,00	0.76129	-0.92947	-0.89388	0.00005	-0.65903	-0.70515	0.91931	-0.66233					
עומס חום 14,00	-0.63564	-0.87940	-0.76806	0.95641	0.0178	-0.50689	-0.69248	-0.89398	-0.64772				
עומס חום 20,00	-0.75118	-0.92611	-0.87988	0.90265	-0.0187	-0.68719	-0.64023	-0.90454	-0.62314				
קרינה	0.73652	-0.37018	-0.38889	0.34236	0.28462	0.33837	-0.26136	-0.21956	-0.26677	-0.28042	-0.22750		
גשם	0.51276	0.36039	0.59480	0.20605	-0.48152	-0.32265	-0.48499	-0.02015	0.50114	0.27384	0.38230	0.26599	
טמפ' שנמית ממוצעת	-0.83084	-0.84860	-0.95401	-0.59108	0.37575	0.81002	0.70365	0.82971	-0.02331	-0.7318	0.65634	-0.71269	-0.58281

PROB > |R| UNDER H0:RHO = 0

ב. מבחני מתאם ליניארי נעשו לגבי תכונות ב-20 פרופילים של קרקע, המייצגים את השתמות התכונות ב-3 שכבות עומק — לתכונות השובב, ובין תכונות הקרקע לבין עצמן (טבלה 2).

- ניתוח תוצאות המתאם בשתי טבלאות אלה מצביע על קשרים טובים הקיימים:
- בין תכולת הגיר בשכבות השונות.
 - בין תכולת אחוז החול בחדך לאחוז החרסית.
 - בין תכולת הגיר בשכבות העליונות לתפנית.
 - בין אחוז השיפוע לתכולת הסילט.

בדיקות מתאם מרובה הראו אף הן תוצאות מעניינות. לדוגמא נמצאו הקשרים הבאים:

$$AS = 145.7539 - 0.1986 \times Z - 5.8849 \times TSM$$

$$R = 0.8839$$

$$NO_8 = 25.2831 - 0.0861 \times M - 0.0026 \times L$$

$$R = 0.9475$$

שימוש בתוצאות המתאמים הליניאריים מאפשר הצגת פוטנציאל השטח בצורה הבאה:

משוואה 9:

$$P_t = f \{ H, L = f(H), Z = f(L), AS = f(Z, TSM),$$

$$S = f(L), P_R, Rad, NO_{8,14,20} = f(L, M), TSM = f(L),$$

$$Sa, S_i = f(Sa, Cl_a), Cl_a = f(Sa),$$

$$Ch \}$$

ע"י ביטול המשתנים התלויים מתקבלת הנוסחה הבאה:

משוואה 10:

$$P_t = f(H, N, P_R, Rad, Sa, Ca)$$

טבלה מס' 2

מקדמי מתאם בין תכונות קרקע אחרות לבין עצמן
ובין לבין מספר תכונות טובב *

תפנית מעלות	גובה (מ')	שיפוע (%)	קרינה (ק"מ/ק"מ ²)	גשם (מ"מ)	נוף (יה' גאומטרי)	
חול						
שכבה א'	-0.66116	-0.00708	0.63292	0.24976	0.30247	0.16673
	(0.0054)	(0.1438)	(0.4911)	(0.1930)	(0.7917)	
שכבה ב'	0.83198	-0.12039	0.75057	0.16344	0.30370	0.06305
	(0.0029)	(0.9764)	(0.2518)	(0.2882)	(0.1949)	(0.4823)
שכבה ג'	-0.64794	0.11955	0.92527	0.21400	0.14561	0.21391
	(0.0591)	(0.6156)	(0.0242)	(0.3649)	(0.5402)	(0.3652)
סילט						
שכבה א'	0.57875	0.07789	-0.93286	0.07977	-0.22368	-0.4269
	(0.1025)	(0.7441)	(0.207)	(0.7381)	(0.3431)	(0.8582)
שכבה ב'	0.56236	0.07838	-0.99410	-0.04094	-0.28872	0.06280
	(0.1150)	(0.7426)	(0.0005)	(0.8639)	(0.2170)	(0.7925)
שכבה ג'	0.32645	-0.06581	-0.93201	-0.22171	-0.22253	0.18999
	(0.3912)	(0.7191)	(0.0211)	(0.3475)	(0.3457)	(0.4224)
חרסית						
שכבה א'	0.73420	-0.63785	-0.67610	-0.2953	-0.37627	-0.16569
	(0.0243)	(0.8875)	(0.2112)	(0.2052)	(0.1020)	(0.4851)
שכבה ב'	0.91541	-0.16815	0.69175	0.14594	-0.24297	-0.07527
	(0.0005)	(0.6557)	(0.1957)	(0.5308)	(0.3020)	(0.7527)
שכבה ג'	0.82911	-0.23838	-0.67284	-0.27018	-0.11497	-0.34241
	(0.0057)	(0.3115)	(0.2133)	(0.2493)	(0.6293)	(0.1395)
גיר						
שכבה א'	-0.05426	-0.08263	-0.69463	-0.25815	-0.31827	-0.14900
	(0.8897)	(0.7291)	(0.1930)	(0.2718)	(0.1714)	(0.5307)
שכבה ב'	-0.2350	-0.08189	-0.3450	-0.04599	-0.25500	-0.1150
	(0.5000)	(0.7500)	(0.500)	(0.8500)	(0.2500)	(0.6500)
שכבה ג'	-0.01998	-0.15419	-0.63892	-0.2478	-0.27532	-0.20838
	(0.6200)	(0.5163)	(0.2459)	(0.3770)	(0.2401)	(0.3780)

$$\text{prob} > |R| \text{ under } H_0 : \rho = 0$$

המספר בסוגרים מצביע על הסיכוי האחוזים שמקדם הקורלציה יהיה לא נכון.

סיכום

משתנים המבטאים פוטנציאל שטח ים תיכוני אופייני בגודל של כ-1000 קמ"ר —
נאספו לצורך בדיקת קיום קשרי גומלין ביניהם. התקבל הביטוי:

$$P_t = f(H, N, P_R, \text{Rad}, S_a, C_a)$$

שלרכיביו השונים מקדמי קורלציה גבוהים עם 30 משתני פוטנציאל שונים
השוואת הפונקציה, תוך התאמת מקדמים מתאימים, אל מטריצה של קבועים המבטאת
את ציפיות האדם משטח מסוים, מאפשרת קביעת פוטנציאל השטח.

(ההעברה לעמוד 46)

דמי חכירה בקרע חקלאית בקנדה

במסגרת המחקר של „דמי חכירה בקרע חקלאית בישראל” שהמכון לחקר שימושי קרע יום הנמצא בשלבי הסיום — נבחנו השיטות השונות לגביית הרנטה החקלאית, תוך בסיון להשוותן עם השיטה הקיימת בישראל. אחת הצורות המעניינות ביותר בתחום זה היא השיטה הנהוגה במדינת ססקצ'ואן שבקנדה*. במאמר שלפנינו ננסה לבחון את מרכיביה העיקריים ואת התוצאות שהושגו מאז הופעלה.

● הרקע הכללי

כידוע, קנדה היא אחת מיצרניות הגרגירים הגדולות בעולם. שטחי קרע נרחבים משמשים כבסיס לייצור תבואה בהיקפים הנחשבים עצומים לא רק במונחים ישראליים. זאת ועוד, סקרים שנערכו ע"י מומחים מקנדה ומארה"ב מצביעים על פוטנציאל ייצור נוסף בהיקף של 32 מיליון טונות חיטה, שפירושו כמעט הכפלה של התפוקה הקנדית הממוצעת בעשור האחרון.

נוסף לכך, ניתן להגדיל את ייצור שבולת שועל ב-78% ואת ייצור השעורה ב-63%. כל זאת בהנחה ששיטות העיבוד אינן משתנות. פיתוח טכנולוגי עשוי, איפוא, עוד יותר להרחיב את פוטנציאל הייצור של קנדה. נתונים שנתקבלו מסקרי קרע, שנערכו ב-1976, מצביעים על כך, שחקלאי קנדה מעבדים 43.7 מיליון הקטר של אדמות חקלאיות בעלות איכות משופרת ועוד 23.5 מיליוני הקר אדמות שוליות יותר (Bray, 1979).

למרות פוטנציאל הפיתוח הגדול, נתקלת מדיניות הקרקעות בקנדה בבעיות אחדות, שחייבו מציאת פתרונות בעלות אופי מבני ביסודן. בעיות אלו קשורות בתחרות על שימושים אלטרנטיביים בקרקעות חקלאיות, בעיקר מצד השימושים האורבניים. בנוסף לכך קיימת בקנדה מדיניות העדפה ברורה למשק חקלאי משפחתי לעומת ניצול הקרע ע"י החברות הגדולות.

מטרות אלו מצטיירות על רקע ההתפתחויות שחלו במרוצת שנות ה-60 וה-70, כאשר קרקעות חקלאיות רבות בקנדה עברו מידי החקלאים הקטנים והבינוניים לחברות מסחריות חקלאיות גדולות שברשות בעלי הון אמריקאים. כתוצאה מהרווחיות הנמוכה, הספקולציה בקרקעות, חוסר הפופולריות של ענף החקלאות בעיני הדור הצעיר, הזדקנות החקלאים בעלי המשקים — התחסלו רבים מהמשקים המשפחתיים באופן הדרגתי, בייחוד במדינות כמו ססקצ'ואן, מניטובה ואלברטה. מדינות אלו אף חקקו חוקים מיוחדים לפיקוח והגבלת הבעלות על הקרע והעברתה לידי זרים וחברות מסחריות.

● מדינת ססקצ'ואן — נתוני יסוד לרפורמה

הנסיון של מעורבות ממלכתית בניהול קרקעות חקלאיות שנרכש במדינת ססקצ'ואן מעורר עניין מיוחד, משום שהוא מבוסס על עקרונות של בעלות ציבורית, קביעת דמי חכירה ומעריך תקנות ונוהלים היוצרים מסגרת ארגונית-כלכלית מקיפה ויעילה. במדינה ססקצ'ואן מגיע שטח הקרקעות הניתנות לעיבוד חקלאי ל-26.8 מיליון הקטר. 95% מהקרעות המעובדות מיועדות לייצור גרגירים, במיוחד חיטה, שבולת שועל ושעורה וכן לגידולי שמן.

על-מנת להשיג את מטרות המדיניות הקרקעית, כפי שצוין לעיל, דהיינו שמירה על בעלות הקרקע בידי תושבי המדינה ומניעת העברתה לחברות מסחריות – חוקק בשנת 1974 בססקצ'ואן חוק שמירה על הבעלות הלאומית של הקרקע החקלאית. החוק קבע שתושבים זרים וכן חברות לא-חקלאיות אינם רשאים להחזיק בבעלותם יותר מ-65 הקטר אדמה חקלאית. לבעל הקרקע הלא-תושב, אשר החזיק יותר קרקע מהמותר, ניתנה אורכה של 5 שנים למכור את העודף, למעט בעלי קרקעות שהם חקלאיים בעצמם. במקרה כזה יכול הוא להחזיק בקרקע מבלי להתחשב בהיקף שטחה. לחברות מסחריות שבבעלותן עודפי קרקע, שהיו בידיהם לפני 31.3.1974, ניתנה אורכה להעבירן עד ל-1.1.1994.

חוק הבעלות על קרקעות חקלאיות מופעל על-ידי מועצה מיוחדת, הרשאית לנהל חקירות עצמאיות בנושא זה. החוק קובע קנס בגובה של 10,000 דולר או 6 חודשי מאסר או שני העונשים גם יחד, למי שעובר עליו. במקביל להפעלת הפיקוח על בעלות בקרקע חקלאית – הוקמה בססקצ'ואן מערכת מיוחדת שנועדה לסייע בהקצאת הקרקעות החקלאיות והשימוש בהן. לצורך זה נוצר ב-1972, „בנק הקרקעות” שקבע את המטרות הבאות:

- לעזור למשקים במכירת תוצרתם.
- לאפשר ליחידים היכולים ומסוגלים להתחיל בעבודה חקלאית, גם כאשר אין להם הון משפחתי, לקנות את המשק.
- להקל בהקמה ובהחזקה של יחידות משקיות רנטביליות.
- לעודד העברה של יחידות משקיות לבנים ממשויכים ולעזור בהחזקת המשק
- לפתח שיטה לריכוז וחלוקת קרקע ללא משוא פנים בין מועמדים חדשים לחקלאות.
- לספק שירותי יעוץ לבעלי משקים בייצור חקלאי או בניהול עסקי של משקיהם.

ניתן להגדיר את מטרות „בנק הקרקעות” כסיוע בהעברת משקים מדור המבוגרים לדור הצעירים ומניעת התהליך של מכירתם לחברות מסחריות. המוסד, שהוא גוף ממשלתי, קונה את הקרקעות בעצמו והן נמסרות לאחר מכן לחקלאים בחכירה. למעשה, הבנק יוצר תנאים משופרים לפעילותו של שוק הקרקעות החקלאיות בססקצ'ואן תוך עידוד החקלאות המשפחתית, ותוך התגברות על קשיי המימון האופייניים לרוב החקלאים.

בסוף 1982 היו בבעלותו של הבנק כ-5 מיליון דונם קרקע חקלאית. רוב הקרקעות נועדו לייצור גרגירים, וחלקן למרעה.

המימון של רכישות הקרקע מבוסס על גיוס הלוואות בשוק הכספים הבינלאומי באמצעות הממשלה המקומית. ההון שמתקבל בדרך זו נמסר כהלוואה לזמן ארוך (20 שנים) לבנק הקרקעות. ערך הקרקעות שבידי הבנק נאמד ב-450 מיליון דולר.

- **מדיניות הרכישות וההחכרות של „בנק הקרקעות”**
- „בנק הקרקעות” פרסם כללים מפורטים להפעלת מדיניות רכישת הקרקעות ומסירתן בחכירה.

* חומר רב נתקבל מ„בנק הקרקעות” בססקצ'ואן והמאמר מבוסס על מקור אינפורמציה זה.

לגבי רכישת הקרקעות נקבעו העקרונות הבאים :

א) היקף הקרקעות שתרכשנה בשנה מסוימת ע"י הבנק מוגבל ע"י התקציב העומד לרשותו.

ב) אם היצע הקרקעות לרכישה ע"י הבנק חורג מהמסגרת התקציבית — נקבעו שלוש קבוצות זכאיים, לפי סולם העדיפויות הבא :

● חקלאים שרוצים לפרוש לגמלאות ולמסור את משקם ליורשים הישירים. בקבוצה זו נקבעו העדיפויות לפי הסדר הבא : גיל בעל המשק מעל ל-65, מצב הבריאות. בלתי תקין, אלמנות של בעל המשק, מוכרים בגיל 55 עד ל-65 שנתקלו בקשיים פיננסיים ורוצים לקבל את הקרקע, לאחר מכירתה, בתנאי חכירה, מוכרים בגיל נמוך מ-65 שרוצים למכור את הקרקע על-מנת שניתן יהיה להחכירה ליורשים ישירים.

● מוכרים של משקים גדולים שניתן לחלקם ליחידות קטנות יותר אך עדיין רווחיות ; בעלי משק עם חובות גדולים שיכולים למצוא תעסוקה מחוץ לחקלאות ; ומוכרים שרוצים לשנות את משלח היד.

● כל יתר המוכרים.

קניית הקרקע נעשית במחיר השוק, שנקבע באמצעות שומה. השומה נערכת בהתחשב בערך התפוקה של הקרקע המעובדת תוך התייחסות למחירים הקיימים לסוגי הקרקע הדומים באזור המכירה. ערך התפוקה מבוסס על נתוני מיסוי. השומה מביאה, איפוא, בחשבון את היחס בין המחירים שנתקבלו במכירות אחרונות ובין ערך הקרקע שנקבע לצורך מס רכוש, והיא כוללת גם את ערך המבנים.

הקרקע שנרכשה ע"י הבנק נמסרת על-ידו, כאמור, בתנאי החכירה. אולם לחוכר נשמרת האופציה לקנות את הקרקע מהבנק לאחר חמש שנות חכירה. ברכישה נקבע מחיר הקרקע בהתאם למחיר השוק באותה העת. בעת המכירה הבנק מחזיר לחוכר חלק מדמי החכירה בתנאי שהוא היה חקלאי פעיל ותושב ססקצ'ואן במשך חמש שנים.

מסירת קרקע לחוכרים מבוססת אף היא על העקרונות דלהלן :

● כל החוכרים חייבים להיות בגיל 18 לפחות ולא יותר מ-65 בעת הגשת הבקשה ;

● התנאים הבסיסיים לזכאות לחכירה כוללים את הצורך באזרחות קנדית, מעמד של תושב ססקצ'ואן, עיסוק בחקלאות בעת חתימת חוזה החכירה, הכנסה שאינה חורגת מגבול שנקבע ע"י „בנק הקרקעות“ וערך הרכוש בהיקף קבוע מראש.

● כאשר הקרקע נמכרת לבנק ללא קביעת הזכאים לחכירה ע"י המוכר, היא נמכרת בחכירה בתנאי מכרז פתוח. הזכאות לחכירה נקבעת לפי ניקוד, המביא בחשבון את הגורמים הבאים : גיל, פוטנציאל ההכנסה, רקע חינוכי, נסיון חקלאי, שימוש בקרקע, תפוקת ענף בעלי-החיים שהיה ברשות המועמד, קרבה למקום והעדפות מוכר הקרקע.

ועדת הקבלה עשויה לסרב להחכיר את הקרקע גם לבעל הניקוד הגבוה ביותר כאשר לא מתקיימים תנאים מסויימים, כגון : אין למועמד גישה למיכון חקלאי, חסר לו הון חוזר לשנה ראשונה של חכירה, אין לו הכנסה מספקת לצרכי המשפחה וכד'.

בעל זכויות חכירה יכול לבקש אישור מ„בנק הקרקעות“ לחכירת-משנה זמנית, וזאת מהסיבות הבאות : בעיות בריאות או קשיים פיננסיים, כדי לאפשר ליורשים ישירים להגיע לגיל הקבוע המעניק זכאות לחכירה והיעדרות זמנית לצרכי לימודים.

על-מנת לאפשר לחוכרים שאינם בעלי קרקע משלהם (ועל כן אין להם בטחונות להשגת אשראי) להשיג מימון להשקעות בקרקעות החכורות, מעמיד „בנק הקרקעות“ לרשותם הלוואות מיוחדות לטווח ארוך (לא יותר מ־25 שנה). הנכסים הממומנים במסגרת זו הם: מבנים משקיים, גדרות, פיתוח המים. במקרים מסוימים ניתן גם אשראי למימון מבני מגורים או מוסכים.
 חוזה החכירה של הקרקע מסתיים בעת שהחוכר מגיע לגיל 65, או עם פטירתו, או במקרה שהחוזה הופר בתנאיו העיקריים.

② קביעת דמי החכירה

בנק הקרקעות הפעיל בתקופת קיומו שתי שיטות לקביעת דמי החכירה:
 (1) שיטה המבוססת על ערך השוק של הקרקע שהופעלה לגבי חוזה החכירה שנחתמו עד לאחד ביוני 1978.
 (2) שיטה המבוססת על ערך התפוקה של הקרקע המופעלת לכל אלה שהכרו את הקרקע לאחר התאריך הנ"ל.
 שתי השיטות מעוררות עניין רב, בהתחשב בבעיות הקיימות לגבי קביעת דמי החכירה בקרקע החקלאית בארץ. במיוחד מעניינת השיטה המופעלת כעת בססקצ'ואן, שיטה העשויה להיות בסיס לבדיקה מחודשת של הרגטה הקרקעית בישראל.

③ רמי חכירה על בסיס ערך השוק

דמי חכירה בשיטה זו נקבעים כאחוז מסוים מערך השוק של הקרקע המוחכרת, ואחוז זה נע בין 5 ל־6.5, כפי שקובע זאת השר הממונה על ביצוע החוק. ניתנת רשות לשנות את אחוז דמי החכירה לאחר העשור הראשון לחכירה ולאחר מכן, מדי כל חמש שנים. הגבלת הזמן לגבי שינוי אחוז דמי החכירה תופסת אך ורק אם מדובר בהעלאתו. לעומת זאת ניתן להפחיתו בכל מועד שהוא.
 ערך השוק של הקרקע לצרכי החכירה מעודכן על בסיס שנתי, החל משנת החכירה השלישית. העדכון השנתי מבוסס על הערך הממוצע של הקרקע בשלוש השנים האחרונות לפני העדכון.
 „בנק הקרקעות“ פיתח נוסחה מיוחדת לקביעת ערך השוק של הקרקעות המעובדות. בכל מקרה, החישובים לקביעתו נערכים ע"י שמאים מקצועיים, בהתאם לעקרונות ונוהלים שנקבעו ע"י ה„בנק“. בין היתר, תיבב השמאי לבסס את הערכתו על סקרי קרקע האחרונים שפורסמו. הנוסחה שמשמשת לקביעת שווי הקרקע לצורך החכרתה היא כדלקמן:

$$\frac{As (P_1 + P_2 + \dots P_n)}{(A_1 + A_2 + \dots A_n)} = \text{שווי השוק של קרקע מעובדת}$$

כאשר:

A_s — הערך ה„יצרני“ של הקרקע (הפריזן) המוערך בניכוי הערך ה„יצרני“ של

מרעה, אם קיים;

P_1 — מחיר המכירה בעסקה הראשונה של רכוש בעל תכונות דומות לקרקע המחז-

רת, בניכוי ערך השיפורים וערך המרעה, אם קיימים;

P₂ — מחיר המכירה בעסקה השנייה של רכוש בעל תכונות דומות לקרקע מחזקת, בניכוי, כפי שפורט לעיל;

P_n — מחיר המכירה של העסקה האחרונה ברכוש דומה, בניכוי כנ"ל;

A₁ — הערך, "היצרני" של הרכוש המשווה בעסקה הראשונה;

A₂ — הערך, "היצרני" של הרכוש המשווה בעסקה השנייה;

A_n — הערך, "היצרני" של הרכוש בעסקה המשווית האחרונה;

כאשר אין עסקות ברכוש דומה לזה שעומד לחכירה, ייקבע ערך השוק של הקרקע על בסיס משוואת רגרסיה לאותו האזור בו הקרקע נמצאת. המשוואה מחושבת בהתאם לגידולים שבאזור ונתוניו שאובים מפרסומי משרד החקלאות על מחירי הקרקע החקלאית. בססקצ'ואן.

בסיכום: השיטה של ערך השוק של הקרקע משלבת בתוכה שני מרכיבים: הערך, "היצרני" של הקרקע, דהיינו שומת קרקע לפי פוטנציאל הייצור שלה, כפי שנקבע ע"י שמאים, בהתאם לנוהלים וקריטריונים ברורים וקבועים; ומחירי הקרקע בעלת תכונות דומות, כפי שנתקבלו בעסקות ממשיות באותו האזור. שילוב שני המרכיבים הוא שקובע את ערך הקרקע לצורך קביעת גובה דמי החכירה.

● דמי חכירה על בסיס ערך התפוקה

כאמור, כל החכרות שבוצעו לאחר 1 ביוני 1978 מבוססות על שיטת חישוב חדשה של דמי החכירה המבוססת על הנוסחה הבאה:

דמי חכירה שנתיים =

$$(WY \cdot WP \cdot 73) + (BY \cdot BP \cdot 17) + (RY \cdot RP \cdot 10) \cdot K \cdot F$$

כאשר:

W — חיטה, המייצגת 73% מסה"כ השטח המעובד

B — שעורה, המייצגת 17% מסה"כ השטח המעובד

R — גרעיני שמן, המייצגים 10% מהשטח המעובד

K — השטח המעובד הכלול בכל, "גוש" קרקעות (Quarter Section) — חלוקה גושית מיוחדת לקנדה)

Y — ממוצע נע של 15 שנים של יבול לכל אחד מהגידולים הנ"ל, כפי שנקבע ע"י חברת ביטוח גידולים של ססקצ'ואן

P — מחיר לכל סוג גרגירים שנקבע, כלהלן:

חיטה — מחיר ממוצע סופי של מועצת החיטה הקנדית לזן Grade Number Weterm Spring Two Seed, המתייחס לשנה החולפת, פחות דמי הובלה ואחזקה. המחיר משתנה מדי שנה.

שעורה — מועצת החיטה הקנדית, מחיר שעורה של Grade Number 1 Feed, פחות דמי הובלה ואחזקה. מתעדכן באופן שנתי.

גרעיני שמן — מחיר לפי Flax seed או Pape seed, פחות הובלה ואחזקה, נקבע על-ידי אגף הכלכלה והשווק של משרד החקלאות. מתעדכן באופן שנתי.

F — מיון קרקעות ל-7 קבוצות. לגבי כל קבוצה נקבע אחוז מסוים מערך הייצור כמקדם בחישוב דמי החכירה. אחוז זה מתחיל ב-23% בקרקעות המשופרות ונגמר ב-17% לקרקעות בעלות איכות נמוכה.

בהסבר לעקרונות השיטה לחישוב דמי החכירה כותב מר אד קנש, מנהל המחוז, וכלהלן:

„להערכת, 95% מכל הקרקעות, משמשים לגידולים מסחריים של חיטה אביבית, לגידולי מספוא (שעורה ושיבולת שועל) ולגרעיני שמן (לפתית ופשתה). היות ומספר גידולים אחרים הוא רב יחסית ומשתנה מדי תקופה, התעלמו מהם בנוסחת החכירה. בדרך זו ניתן לשמור על נוסחה פשוטה יחסית, אשר מספקת מדידה מדויקת יחסית לחישוב הכנסה גלמית בכל אחת מקבוצות קרקע. יש לציין כי נוסחה זו מספקת 299 שיעורים של דמי חכירה, המשקפים את סוג הקרקע והשפעות אקלימיות עליהן.“ (מכתב לחוקרים מ-1983:26.1).

מספר תנאים נוספים מלווים את קביעת דמי החכירה בקרקע חקלאית:

• החוכר משלם בנפרד בעד כל הנכסים הצמודים לקרקע ובעד השיפורים שנעשו בה. לצורך זה, כאמור, הוא יכול לקבל הלוואה ארוכת-טווח, בהתאם לאורך החיים של הנכסים.

• ניתן להחכיר קרקע לאגודות שיתופיות שתקופת חכירתה תסתיים עם פירוק האגודה או הפסקת פעולותיה בתחום החקלאות.

בסיכום השיטה המתוארת ניתן לקבוע, כי היא מבוססת על שני מרכיבים המבטאים את הפוטנציאל היצרני של הקרקע המוכרת: מחירי החיטה, השעורה וגרעיני שמן ויבולים ארוכי-טווח של קרקעות בעלות איכות דומה באותו האזור.

• המסגרת המוסדית

השיטה הנהוגה לגבי דמי החכירה בקרקעות בבעלות ציבורית בססקצ'ואן מהווה, כאמור, חלק בלתי נפרד ממערכת חוקית-מינהלית שנועדה להשיג את יעדי מדיניות הקרקע החקלאית במדינה זו.

חוק „בנק הקרקעות“ המהווה בסיס לפעילות שתוארה לעיל, כולל, כמובן, הוראות ברורות לגבי הקמת המסגרת המוסדית שתהיה אחראית להפעלתו. מסגרת זו נקבעה, בזכור, גם בישראל לגבי „מינהל מקרקעי ישראל“, אולם במקרה של ססקצ'ואן היא הוגבלה מראש לקרקעות חקלאיות בלבד.

הגוף המבצע את החוק נקרא „הוועדה של בנק הקרקעות“ וכולל לא פחות משלושה חברים שמונו ע"י ראש ממשלת ססקצ'ואן. לפחות שניים מחברי הוועדה חייבים לעבוד במשרה מלאה. לוועדה הוענקו כל הזכויות של תאגיד באשר לחתימת החוים, ביצוע עסקות וכד'. בחוקף היותה סוכן של הממשלה המקומית.

ל, וועדת בנק הקרקעות“ ניתנו הסמכויות והתקציב. להקמת צוות מקצועי-טכני לביצוע החוק.

חוק „בנק הקרקעות“ יוצר מחוייבות ברורה של התאגיד כלפי הממשלה. הוא חייב להגיש לבית הנבחרים דו"ח על פעולות הבנק ועל מצבו הפיננסי בסוף שנתה כספים. בנוסף לכך ממנה ראש הממשלה המקומית ועדת ערער המורכבת מחמישה חברים לפחות.

„בנק הקרקעות“ פועל בשיתוף פעולה מלא עם החקלאים המשולבים בהנהלתו. החוק קובע לצורך זה שתי מסגרות:

- ועדות אזוריות: הכוללות תושבי המקום, שרובם צריכים להיות חקלאים או נציגי ארגונים חקלאיים. מספר נציגי ציבור אלה לא יעלה על חמישה. לוועדות נועד בעיקר תפקיד מיעוץ לשר, להנהלת הבנק או למועצה המייעצת.
- המועצה המייעצת: השר האחראי להפעלת החוק ממנה מועצה מייעצת הכוללת לא פחות משבעה חברים, שרובם חייבים להיות חקלאים או נציגי ארגונים חקלאיים. המועצה מייעצת לשר בכל הנושאים הקשורים בחוק.

● הלכחים לגבי ישראל

השיטה הקנדית של ניהול קרקעות שבבעלות ציבורית פועלת כבר קרוב ל-12 שנה, ואין ספק שפעילותה הביאה לתוצאות חיוביות ומשמעותיות מבחינת המטרות שהוצבו בפניה בעת הקמתה.

כאשר בוחנים שיטה זו תוך נסיון להשוותה עם מערכת ניהול קרקעות ציבוריות בישראל, יש להביא בחשבון את הנקודות העקרוניות המפורטות להלן:

1. השיטה לקביעת דמי החכירה, כפי שהיא נהוגה כעת בקנדה, מבוססת על הריכוזיות הגבוהה בייצור החקלאי האופייני למדינת ססקצ'ואן. מספר גידולים קטן, השייכים כולם לגידולי-שדה, מייצג כמעט 95% מהשטח המעובד, ואז אין כמובן כל בעיה להפעיל נוסחה, שתתחשב בפרוטנציאל הקרקע ופריגונה. אולם גם במקרה זה מתברר, שקיימים קרוב ל-300 שיעורים של דמי החכירה. בישראל לא רק שאין ריכוזיות ארצית כזו של הייצור, אלא גם בחתך האזורי הגיוון של תוצרת רב ביותר. כמו-כן קיים גיוון בשיטות העיבוד, כאשר רמת היבולים משתנה הן בהתאם לטיב הקרקע ותנאי האקלים והן לפי שיטות ההשקיה, עתירות ההון וכד'.
2. אין להתעלם מכך, שהשיטה הקנדית כוללת גם אלמנט של מכירה ולמעשה כל חקלאי יכול לקנות את הקרקע החכורה לאחר חמש שנים מיום חתימת החוזה.
3. החוק מְעַנֵּק ל„בנק הקרקעות“ סמכויות ביצוע ואכיפה נרחבות ביותר, כולל פינוי הקרקע מידי עם הפרת אחד מתנאי החכירה הבסיסיים. בנק הקרקעות יכול לסיים את תקופת החכירה, עוד לפני תום החוזה, כאשר החוכר אינו עוסק עוד בחקלאות, אינו תושב המדינה, אינו משלם דמי חכירה או פורע הלוואות, פוגע בטיב הקרקעות ע"י עיבוד לא נכון וכד'. אם החוכר אינו מפנה את הקרקע מרצונו – מועבר הנושא לבית המשפט לצורך הוצאת צו פינוי.
4. מבנה הייצור החקלאי בססקצ'ואן מבוסס על משק אינדווידואלי גדול מאוד המגיע בממוצע לכ-3,700 דונם.
5. גדל המשק החקלאי אינו קבוע ומשתנה מחקלאי לחקלאי ומאזור לאזור. מושג „הנחלה“ הקובע את גדל החלקה המעובדת בארץ ושאינו ניתן לשינוי, אינו קיים בקנדה. כתוצאה מכך ניתן בהחלט לצפות לשינויים בגודל המשק החקלאי כתוצאה מגובה דמי החכירה.

מכל האמור לעיל ברור, שאי-אפשר ליישם את השיטה הקנדית לקביעת דמי החכירה למציאות הישראלית. עם זאת, מספר מרכיביה מצדיקים בדיקה מעמיקה יותר של אלטרנטיבות לחישוב הרנטה בעבור השימוש בקרקע החקלאית, תוך נסיון למצוא קריטריונים להערכה אובייקטיבית יותר של ההכנסה הנובעת ממנה.

הערכת מערכת התכנון והבניה בישראל

ד"ר רחל אלתרמן פרופ' ארנסט אלכסנדר ד"ר יוברם לויין

הבחינות הללו: כיצד היא ממלאה את תפקידיה (ההיבט המערכתי), ובאיזו מידה היא הצליחה למלא את מטרותה החברתית (ההיבט החברתי-פוליטי).

● **מסקנות: מערכת התכנון בישראל**
ההיבט המערכתי: כיצד מבצע התכנון את תפקידיו?

המימצאים שלנו בנוגע לתפקוד מערכת התכנון שעל פי חוק התכנון והבניה, מגלים ליקויים בכמה מרכיבים חשובים של המערכת. בין התפקידים האלה: הכנת תכניות ומעקב אחרי ביצוען, הפיקוח על הבניה והאכיפה. תכניות המיתאר המקומיות, שמהוות את המצע העיקריים בתיאום החלטות הפיתוח ובפיקוח עליהן — אינן ממלאות את התפקיד הזה. קיימים סימנים של כירסום נרחב בתכניות המיתאר, שאיבדו לעתים קרובות את תכליתן כמסמך להכוונת מדיניות. במקומן בא פסיפס של תיקונים מפורטים אד הוק, המשקפים פעולות-פיתוח שוטפות, יותר מאשר תהליך שיטתי של התאמה לשינויים. נדירים הסימנים של מיסוד תהליך כלשהו של פיקוח ומעקב במישור המקומי, תהליך שהיה מסייע בקיומן של תכניות מיתאר כמסמך מעודכן להכוונת החלטות פיתוח.

תהליך הענקת רשיונות הבניה סובל לעתים קרובות מדחיות ממושכות, שנובעות בחלקן מקיום אישורים שלאחר מעשה, ומבנייה בלתי חוקית נרחבת. סימנים אלה של התמוטטות המערכת מחריפים כתוצאה מהיעדר ביקורת בגלל משאבים בלתי מספיקים

לאחרונה התפרסם מחקר בהוצאת Pergamon Press* בצורת ספר דק שיצא לאור כחלק מסדרה רבת-יוקרה העוסקת במחקרים בתחום תכנון ערים ואזורים. המחקר מדווח על נסיון — חדשני מבחינה תיאורטית — להעריך את תפקידה של מערכת התכנון והבניה הישראלית בפעולתה במישור המקומי. נתוני המחקר מבוססים על סקר ראיונות עם נציגים של כרבע מוועדות התכנון המקומיות בישראל. המימצאים הרבים מובאים בגוף העבודה. לאור חשיבותו של פרסום זה, ראתה המערכת לנכון להביא תרגום הפרק האחרון של הספרון, המציג את המסקנות וההמלצות.



הנתונים שבמחקר ניתחו את מערכת התכנון הסטטוטורית בישראל משני היבטים. היבט אחד הוא מערכת התכנון עצמה ותפקידיה הפנימיים; ההיבט השני משקף על מערכת התכנון במסגרתה החברתית והפוליטית הרחבה יותר. ניתוח זה נזקק לשתי אנלוגיות מושגיות — המודל המערכתי מחד ומודל המשחק מאידך. במקביל לשתי מסגרות ההתייחסות, יש להבדיל בין שני מקורות של ליקויים בביצוע: מחדל פונקציונלי ומחדל שורשי (אנדומי).

עתה נוכל להשתמש במימצאינו, כדי להעריך את תפקוד מערכת התכנון משתי

* E.R. Alexander, R. Alterman and H. Law-Yone, *Evaluating Plan Implementation: The National Statutory Planning System in Israel*. Pergamon Press, Progress in Planning, Vol. 20 part. 2.

קים ודרכי אכיפה והענשת עבריינים שאינן תואמות את הצרכים. כתוצאה מכך נכשלה במידה רבה אכיפת החוק כגורם מרתיע נגד בנייה בלתי חוקית וכתמריץ למילוי צרכי התכנית.

גורמים אחדים יכולים לתרום למחדלים הללו בתיפקוד. קיימת נטייה לאשר בקלות תיקונים שעומדים בסתירה לתכנית המיתאר כמעט מבלי שתהיה קיימת הבחנה בחוק בין תיקונים כאלה לבין אישור תכניות מפורטות התואמות את תכנית המיתאר. המעקב אחרי התכנית אינו נחשב להכרחי. ולעתים רחוקות נעשית פעולה של פיקוח ומעקב מרצון. כ- תוצאה מכך תכניות המיתאר נדחקות בדרך כלל הצידה, כאמצעי בקרה יעילים של הה- לטות שוטפות.

כן מצאנו, כי הרשויות המקומיות חסרות כלי-ביצוע חיוביים, ואין הן נוטות להשתמש ברצון בכלים העומדים לרשותן. סיבות אלה, עם תלותן התמידית כמעט של הרשויות ה- מקומיות במימשל המרכזי בנוגעל משאבים הדרושים, הן, ככל הנראה, גם הסיבות לכש- לון שיטת רישוי הבניה ואכיפתה.

אולם, הכשלונות בתיפקוד הם עד כדי כך רבי-השפעה, שהם מעוררים שאלות בנוגע למערכת כולה ויכולתה למלא את משימתה. שאלות אלו רומזות על אפשרות של כשלון שורשי, דבר הנידון בסעיף הבא.

ההיבט החברתי: האם המערכת משיגה את מטרתה?

כדי להעריך את מערכת התכנון הלאומית מנקודת מבט כלל-חברתית — התבוננו ב- פעולת תהליך התכנון על פי הדימוי של משחק. תוך שימוש במטאפורה זו, יכולנו לראות אם מתרחשים כשלונות שורשיים (אנ- דמיים), כלומר שיבושים שאי-אפשר לתקנם על-ידי התאמת המרכיבים הפנימיים של ה- מערכת בלבד. כשלונות אנדמיים אובחנו על- ידי ניתוח הדרך שבה הכללים והתמריצים

של מערכת התכנון משפיעים באופן הדדי על המטרות של כל אחד מהמשתתפים ב- משחק התכנון. הערכנו גם את התיאום ההדדי של מטרות כל אחד מהמשתתפים, ואת המי- דה שבה הם תמכו במטרות הכלל-חברתיות של המערכת או חתרו תחתיה.

השלטון המקומי משמש, אולי, כשחקן ה- חשוב ביותר במערכת התכנון. לכן ניתן היה לצפות ממנו שהוא יבצע את המדיניות ה- לאומית ואת המטרות החברתיות במסגרת התפקידים שמוטלים עליו. אולם אנחנו מוצ- אים, כי מטרות הרשויות המקומיות ותמרי- ציהם הממשיים במשחק — פועלים למעשה נגד ההכנה היעילה של תכניות המיתאר ו- שמירתן השיטתית כמסגרת מבנית.

השלטון המקומי מבצע גם את תפקידי הרישוי והאכיפה של מערכת התכנון. מימ- צאינו מגלים, כי ההיערכות היעילה של כלים אלה נפגמת על-ידי המחסור במשאבים. בתוך אילוצים אלה, שמח השלטון המקומי להס- תפק באכיפת רישוי הבניה, ונוטה להרשות תיקוני אד הוק לתכניות תוך שימוש בהם בתור כלים פוליטיים, כלים של חסות ומקו- רות פוטנציאליים של כספים חסרים.

נראה, כי האכיפה הדיפרנציאלית של ה- הגבלות שבתכניות, משמשת לפעמים בידי הרשויות המקומיות מכשיר פוליטי לפי שי- קול דעתם, בניגוד לצרכי האכיפה השיטתית שטמונים ביסודה של כל מערכת חוקית.

מימצאים אלה מטילים ספק כבד ביושרה ובשלמותה המהותית של מערכת התכנון, ו- הם רומזים על כך, שקיים אולי באמת מחדל שורשי. המטרות החברתיות שלמענן הוקמה המערכת, ביחוד התאמתן של החלטות אינ- דיבידואליות לאינטרס של האוכלוסיה המקו- מית לטווח ארוך (בה ראינו את המטרה מס' 1 של מערכת התכנון) כמעט שאינן משפיעות על התנהגות השלטון המקומי.

גם המטרות האמיתיות של הגופים הממ- שלתיים אינן עולות בקנה אחד עם המטרות

המוצהרות של מערכת התכנון, כגון תיווך ותיאום בין-משרדי (מטרות מס' 2 ומס' 3). כך קורה, שאנחנו מוצאים משרדי ממשלה הפועלים כיומי פיתוח לכל דבר, מצב העומד בניגוד לאחריותם החוקית לתכנון ולאילוץ מערכת התכנון. כאשר התכניות הסטטוטוריות אינן מתואמות עם תכניותיהם של גופים אלה, נוצר באופן טבעי מצב שלפיו מטרות מדיניות, כגון קליטת עולים או פיזור האוכלוסיה — גוברות על האילוץ המינהליים שמערכת התכנון הסטטוטורית מציבה.

שותף חשוב אחר במערכת התכנון הוא ציבור הבונים והיוזמים המקצועיים, היוזמים תיקונים נקודתיים רבים בתכניות המיתאר לפי צרכיהם, והמבקשים חלק גדול מרשויות הבניה. על אף שמערכת התכנון גותנת למשתתפים האלה את מידת המידע והבטחון, הנוגעים למסגרת של החלטות הפיתוח לעתיד שהם מעוניינים בהם — הם רואים בה הגבלה בלתי רצויה ובלתי מוצדקת של אפשרויותיהם. מוטב לשרת את המטרות הבסיסיות של משתתפים אלה על-ידי מערכת שתהיה הרבה יותר גמישה והפיקוח בה יהיה פחות נוקשה. במצב הנוכחי הדרך בה הם משחקים את משחק התכנון מזיקה להשגת המטרות הסביבתיות שהמערכת נועדה לקדם.

דרושה מערכת גמישה יותר

לבסוף, אנחנו מוצאים כי המערכת מתערערת גם בגלל התנהגות ציבור הצרכנים, שאותו נועדה מערכת התכנון לשרת. במצב האופייני לישראל, נתקלים צרכנים רבים בצורך לשמש כיוזמים בקנה מידה קטן לצורך בניית תוספות או שינויים לבתיהם. אנשים רבים בציבור חשים, שהשיטה הנוכחית של פיקוח גוקשה מדכאה אותם — וזאת למרות שהאכיפה אינה יעילה כלל ועיקר. התנגדות האזרחים לשיטה באה לביטוי בהשתמטות נפוצה ובעקיפת הדרישות של רישוי הבניה. אכיפה בלתי עקבית היא אחת התוצאות של

אדישותם הגלויה של עובדי ציבור ונבחרינו, והיא עולה בקנה אחד עם הגישה שהם רואים מצד ציבור הבוחרים.

אף-על-פי-כן היינו מצפים מהציבור, כצרכנים של הסביבה הבנויה והטבעית, שיתמכו במערכת תכנון לאומית, וידרשו ממנה למלא את תפקידיה, כדי להבטיח דיור ברמה טובה וקהילות אטרקטיביות שמתפקדות היטב. הן תנועה למען הסביבה, המתפתחת לאיטה גם בישראל, ומודעות צרכנית גוברת בהדרגה, יכולים להביא במשך הזמן להקמת רשות תכנון ציבורית. אולם כיום בולטת רשות כזו זאת בהיעדרה, והגישות השוררות בציבור והתנהגותו הן הוכחה ברורה של הכשלון השורשי של מערכת התכנון.

מצאנו כמה סוגים של כשלונות אנדמיים של המערכת. אחד מהם הוא התופעה של קיום מערכות ומטרות שונות של קבוצות מסויימות, הנוגדות לעתים זו את זו ואשר אינן משתלבות בתוך המטרות הכלל-חברתיות של המערכת. השימוש שעושה השלטון המקומי בתכנית המיתאר ובתהליך התיקונים, ניצול התיקונים המפורטים בתכנית על ידי יומי הפיתוח ואישורם על ידי ועדות התכנון המקומיות, ההפרה הנפוצה מאד, יחסית למדינות מערביות, ע"י דיירים פרטיים של דרישות חוק התכנון, וקיומה של בניה בלתי חוקית רבה — כל אלה מוכיחים שמערכת התכנון לא הצליחה לשעבד את המטרות הפארטיזניות למטרות חברתיות.

סוג אחר של מחלל אנדמי שמצאנו, בא כתוצאה מהיחסים הבין-קבוצתיים. המערכת אינה מסוגלת עוד לתווך בהצלחה בין משתתפי משחק התכנון, כדי להשיג את המטרות החברתיות שלמענו הוא נוצר. נראה שהפכו אותה למשחק מסוג אחר, המשרת את המטרות הפרטיזניות של רשויות מקומיות ושל הממשלה המרכזית, אך מאבד משתתפים רבים מתוך הציבור, המעדיפים לפרוש מהמשחק.

● השלכות והמלצות לשינוי

איננו יכולים להימנע מהמסקנה, כי מערכת התכנון והבניה בישראל, כפי שהיא קיימת ופועלת 'כעת', סובלת מכשלונות תיפקודיים ושורשיים כאחד. חשוב להבדיל בין שתי התופעות, אם נרצה להתאים את הפתרון לבעיה.

אם הבעיה היא תיפקודית בלבד, שינוי המערכת כולה, כגון ניסוחם מחדש של עיקרי החוק, עלול להיות מרחיק לכת מכדי להשיג את המטרה שהוא נועד להשיג. מאידך, התאמות תיפקודיות לא יספקו פתרונות לבעיות האנדמיות. כמה תיקונים, שהוכנסו לאחרונה לחוק, כגון החמרת העונשים, הם תיפקודיים בלבד. התיקונים הללו, אם ייחסו אותם למקרה של כשלון אנדמי, עלולים להיות לא רק בלתי-יעילים, כי אם יוכלו אפילו להחמיר את המצב.

את אחת הסיבות של הכשלונות הללו אפשר לזהות כחולשתו של התכנון הכוללני. ללא תכנון יעיל, הופכת המערכת למכונה שאין לה תכלית. אין כל בטחון שמכונה זו אמנם תתרום לתועלת הציבור לטווח הארוך. ללא מטרות תכנון ברורות, הנתמכות ע"י הציבור הרחב, בקרת הבניה הופכת ל"עונש" מעייף, מכביד ובלתי מוצדק, שאין הציבור אוהד אותו ואף אינו רוצה להשלים איתו. התוצאה היא תופעה של בניה בלתי חוקית רחבה ואי-רצון מצד השלטונות לנקוט צעדי האכיפה הדרושים. בלי תכנון יעיל, אי אפשר להגשים את המטרות החברתיות, המשמשות הצדקה להתערבות בניצול הקרקע לצרכים פרטיים.

דרושים שינויים יסודיים במערכת התכנון והבניה הלאומית, שיתקנו את הגורמים לכש-לון האנדמי שהוצג לעיל. רבים מהמחדלים הללו נובעים מאי-יכולתה של המערכת, כפי שהיא קיימת כיום, לספק תמריצים או להרתיע, כדי להבטיח את שיעבודן של מטרות פרטיות או מוסדיות צרות למטרות החבר-

תיות שלשם קידומן חוקק חוק התכנון והבניה. הסעיפים הבאים מתארים כמה שינויים מומלצים.

מטרות התכנון

יש להכניס תיקונים לחוק שיחייבו את כל רשויות התכנון הסטטוטורי הארצי, לגסס מפורשות את מדיניות התכנון והיעדים שאומצו בכל תכנית. מטרות אלה צריכות להיות פועל יוצא של ויכוח ציבורי, והן צריכות לההפך לחלק בלתי נפרד של מסמכי התכנון הנדרשים בחוק.

תהליך התכנון

ניתן לשפר את תיפקוד התכנון במישור המחוזי ובפרט הכנת תכניות מיתאר במישור המקומי באמצעות שיטה של אילוצים ותמריצים מצד השלטון המרכזי. בישראל קיים מצב מוזמן שלפיו משרד הפנים חולש הן על מערכת התכנון והבניה והן על תקציבי הרשויות המקומיות. אולם למרבית התמיהה, כיום אין כמעט שיתוף פעולה לצורך הנדון בין שני האגפים של משרד הפנים הנוגעים בדבר. ניתן להתנות את אישור תקציביהן של הרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים בהקמתה של מערכת תכנון מקומית יעילה, ויש לכלול תמריצים במענקי הפיתוח הגרביים שהממשלה מעניקה בדרך השיגרה לרשויות המקומיות לצרכי מטרות פיתוח מוגדרות, כדי לעודד פעולות תכנון יותר טובות ומחלקות תכנון משופרות במישור המקומי.

רצוי גם לשנות את סגנון התכנון, וליוזם ברמה של תכנית המיתאר, תכנון גמיש יותר, ברמה של קווי מדיניות עיקריים והתייחסות לנושאים המבניים. תכנון זה יבוא במקום הגישה הנוכחית של תכנון נוקשה ומפורט מדי של השימוש בקרקע. ניתן להנהיג שינויים אלה, תוך נסיון הסקת לקחים מהתוצאות החיוביות והשליליות כאחת של הרפורמות שהונהגו בתהליך התכנון הבריטי בשנות השבעים המוקדמות (מאק'אוסלאן, 1975, עמ' 158-244).

יונות הזמן, מן הראוי שמשדך הפנים יעודד את השימוש בכלי הביצוע הפוזיטיביים שחוק התכנון הבניה מעניק ביד נדיבה. במיוחד יש לעודד את הוועדות המחוזיות להיות סובלניות יותר כלפי חידושים, כדי לסייע באימוץ ההמלצות הנ"ל ובגישה חיונית יותר לגבי בעיות של ביצוע. כיום, דווקא הוועדות המחוזיות הן, לעתים, החסם בפני גישות חדשות ותכנון גמיש יותר.

שינוי תכניות פיקוח ומעקב

השינויים המוצעים לעיל יחליפו את תכניות המיתאר הנוקשות הנוכחיות בסגנון גמיש יותר של תכנון, אשר ממילא ידרוש להנהיג תהליך מתמשך של עידכון, פיקוח ומעקב. אולם, תהליך זה צריך להפוך לחלק מחייב של התכנון במישור המקומי, כפוף לאותה חבילה של תמריצים ואמצעי הביקורת שהוצעו לעיל.

עם מיסוד מקומה המוביל של הרשות המקומית או הוועדה המקומית בהתאמת תכניות המיתאר שלה לפיתוח ולשינויים שיתרחשו – יקטן הפיתוי לקבלת תיקונים מיזמי פיתוח בצורת שינויים נקודתיים לתכניות. ביתו הזמן יש לשנות את החוק, כדי להבדיל באופן ברור בין תהליך האישור של תכניות מפורטות, שאינן אלא עיבוד נוסף של תכנית המיתאר ואשר עולות בקנה אחד עם עקרונותיה, לבין תהליך האישור של תכניות המציעות שינויים מהותיים. עם הפעלתם של קריטריונים ברורים למתיחת הקו המבדיל הזה, ניתן יהיה לפשט ולזרז את תהליך אישור התכניות המפורטות, ואילו שינויים מהותיים יצטרכו לעבור תהליך אינטנסיבי יותר של הפצת מידע, של השתתפות הציבור ושל מעקב.

עם מיסוד מקומה המוביל של הרשות המקומית או הוועדה המקומית בהתאמת תכניות המיתאר שלה לפיתוח ולשינויים שיתרחשו – יקטן הפיתוי לקבלת תיקונים מיזמי פיתוח בצורת שינויים נקודתיים לתכניות. ביתו הזמן יש לשנות את החוק, כדי להבדיל באופן ברור בין תהליך האישור של תכניות מפורטות, שאינן אלא עיבוד נוסף של תכנית המיתאר ואשר עולות בקנה אחד עם עקרונותיה, לבין תהליך האישור של תכניות המציעות שינויים מהותיים. עם הפעלתם של קריטריונים ברורים למתיחת הקו המבדיל הזה, ניתן יהיה לפשט ולזרז את תהליך אישור התכניות המפורטות, ואילו שינויים מהותיים יצטרכו לעבור תהליך אינטנסיבי יותר של הפצת מידע, של השתתפות הציבור ושל מעקב.

הוצאת רשיונות ואכיפתם

כך גם מקובל בעוד מדינות בעולם. בזה יתבטל אחד המקורות החזקים ביותר של ההתנגדות למערכת התכנון בקרב הציבור ותקודם יצירת נורמות ציבוריות חדשות של שמירת חוק התכנון והבניה. ועדות התכנון הנתפסות כיום בציבור כעוסקות בקטנות מרבית זמנן, תתפסנה כעוסקות בנושאים מהותיים של איכות חייהם של התושבים, ותוכלנה להצביע על התוצאות של דיוניהן. ייתכן שזו הצעתנו החשובה ביותר, כי בסופו של דבר, בלי תמיכת הציבור מוכרחה מערכת התכנון להיכשל כדרך מועילה להשגת סביבת חיים יותר טובה למען כולם.

השיטה הקיימת של טיפול בבקשות לרשיונות

● מערכות תכנון וביצוע תכניות :

סקירה השוואתית

הניתוח שלנו של מערכת התכנון בישראל הציע את המסקנות שהוצגו לעיל. מה יכולות מסקנות אלו לומר לנו על מערכות תכנון לאומיות בדרך כלל?

כמובן, ארצות אחרות שונות מישראל הן במערכות התכנון שלהן והן בהקשרים החברתיים, התרבותיים, הכלכליים והפוליטיים, שבהם מתנהל התכנון. כיצד יכולים הבדלים אלה להשפיע על אפשרות היישום הכללית של מסקנותינו? — שאלה זו הוצגה בגוף המחקר, בדיון שיבוא, נסקור את מסקנותינו ונפתח את השלכותיהן, לאור הכללתן האפשרית לגבי ארצות אחרות ובהקשרים אחרים. ראשית, נתבונן בסימפטומים ובסיבות של מחדל תיפקודי; אחר-כך נבדוק את המחדל השורשי וגורמיו.

המחדל התיפקודי

בישראל מצאנו הוכחות למחדלים תיפקודיים בהכנת תכניות ובמעקב, באישור רשיונות ובאכיפה. מחדלים אלה נובעים מסיבות שונות. הנוקשות של תהליך התכנון, בהשקעה לקלות שבה משנים תכניות, אשמה בהכשלת התפקיד המכוון של התכנית. היעדר כלי ביצוע חיוביים של השלטון המקומי, החסרון הכרוני שלו במשאבים ומורכבות מערכת — כל אלה תורמים לכשלון מערכת הרישוי והאכיפה.

מערכת התכנון הסטטוטורית של ישראל מבוססת על הדגם הבריטי מלפני שנת 1968, והתוצאות שנתגלו בתהליך תכנון נוקשה מדי, מזכירות את הבקורת שנמתחה על התכנון הבריטי שקדם להנהגת התכניות המבניות כרובד נוסף (PAG 1965). אולם התהליך הבריטי, שגקבע בחוק משנת 1968, גם הוא לא הוכיח את עצמו כתרופת-פלא כפי שציפו (האיור אנד טיילור, 1979, עמ' 110; ליצ'פילד, 1979). תוצאות דומות נתגלו במערכות

דומות עם ליקויים דומים. „תכנון הפיתוח“ הבלגי, למשל, כפי שהתברר, מהווה מערכת כל כך מכבידה, שרק ארבע-עשרה שנה אחרי הוצאת התקנות אושרה התכנית הראשונה לפירסום (טיפס אנד סלאח, 1979). ההתפתחות המטרופוליטנית של אתונה חרגה מעבר למערכת התכנון היוונית הבלתי-גמישה (אנדרוסי, 1979, עמ' 22, 25) ואפילו בהולנד — „לא מכבדים את התכנית“ (פאלודי, 1979, עמ' 82) בגלל נוקשות המערכת (פאלודי אנד האמט, 1977).

התלות של השלטון המקומי במשאבים, ההתנהגות הקשורה בזה, והשלכותיה על ביצוע התכנית באמצעות אישור רשיונות ואכיפתם, למרות שהיא חמורה בישראל, איננה בלעדית לגבי ארצנו. אפילו בריטניה, עם התשתית המפותחת שלה של רשיונות מקומיים ויכולתן המינהלית, הינה ארץ ריכוזית למדי והתלות הכספית של השלטון המקומי במרכז — מהווה בעיה המשפיעה על גיהול מערכת התכנון (סטיוארט, 1979, עמ' 60—62, 64). העוני והיכולת המינהלית הנמוכה של הרשויות המקומיות ביוון (אנרוסי, 1979, עמ' 22) דומים לישראל, התוצאות הן שוות. למעשה, כאשר מערכות התכנון מגלות תכונות של תת-פיתוח האופייניות לארצות רבות בעולם השלישי, הן מגלות מצב של „ריכוז יות מפרצלת“ (ברי, 1976, עמ' 133). הפיקוח באמצעות כלים חוקיים שהוא תנאי מכריע לביצוע המוצלח של כל תכנית שימושי קרקע, מתמוטט תחת הנטל המינהלי (האומות המאוחדות, 1975, עמ' 189).

הערות אלה מציינות, כי נסיונה של ישראל עשוי להיות רלבנטי בקנה מידה רחב יותר מאשר נראה במבט ראשון. נוכח התרופעות הכלליות שתוארו לעיל, ייתכן שמסכת קנתו נוגעת (עם התיקונים המתאימים לכל מקרה) הן לארצות המערב והן לאותן ארצות מתפתחות, שבהן מערכת תכנון על פי חוק היא חלק של המימסד המינהלי הלאומי.

בשלון שורשי

משתמשים בפריווילגיה היחידה שנותרה להם: לצאת מהמשחק (הירשמן, 1970). ככל הנראה, תופעה זו היא נפוצה יותר ככל שהמציאות של החברה ותרבותה מתרחקת מההנחות של רציונליות בסיסית הגלומה במערכת התכנון.

כך, לדוגמה, המצב במדינות פחות מפותחות שבהן בניה לא חוקית מתקבלת לבסוף אפילו בברכה, כביטוי של „עזרה עצמית“ והופכת למקור העיקרי למחסה (טרנר ופייכ-טר, 1972; דאייר, 1979). דוגמאות לכך אפילו למצוא אפילו במדינות מפותחות, אם נסתמך על הרשמים של פקחי תכנון במדינות מערביות. מכאן נובע שהתחמקות מפיקוח תכנוני — לפחות ככל שמדובר בשימושי קרקע — הוא הרבה יותר נפוץ מכפי שהעדות המתועדת והספרות הקיימת עשויות להראות.

כשלונות שורשיים כאלה, לדעתנו, הם מקרה נוסף של קונפליקט בין הגיון התכנון לבין ההגיון הפוליטי של ממשלות, מוסדות, ארגון ומשקי בית, שמהם מורכבת למעשה מערכת התכנון. קונפליקט זה מתועד היום בצורה הולמת (רבינוביץ, 1969; קטניו, 1974; וילדבסקי, 1979; הול, 1980). שום מערכת תכנון אינה מצליחה להשיג את יעדיה, אם אינה בנויה להתחשב במניעים ובכוונות של משתתפיה. התכנון אינו מטרה כשלעצמו ויתחייב רק אם המשתתפים יבינו שיש בכך גם משום השגת תועלת מוחשית בשבילם.

לקחים אחדים ניתנים להכללה לארצות אחרות מניתוח מערכת התכנון והביצוע בישראל. לקחים אלה ניתנים ליישום במידה שחברה והמערכת הפוליטית האחרת היא בעלת מאפיינים דומים לאלה של ישראל, ובמידה שמערכת התכנון בה מראה אותם סימפטומים של כשלון שצויינו לעיל. מאחר שרבות המדינות שבהן קיימות בעיות דומות בדרגות שונות — הלקחים עשויים להועיל גם להן. יתר על כן, יתכן שמסקנות ספציפיות

מצאנו גם עדות לשלון מקומי במערכת התכנון הלאומי בישראל, דהיינו — קלקולים שהם תוצאה של אי התאמה בין יעדי המשותפים לבין המטרות החברתיות של המערכת. כדבר שלם: מחסור באמצעים עודד את השלטון המקומי לנצל את סמכויות הרישוי שלו לצרכי יצירת הכנסה. בעת ובעונה התחמקו הרשויות המקומיות במכוון מקיום הרישות התכנוניות של המערכת, דרישות שהיו מטילות מעצורים רציניים על הגמישות הפוליטית שבהחלטות הפקידים המקומיים.

משרדי הממשלה עושים יד אחת עם יומי הפיתוח בניצול הגמישות של המערכת מעבר להגבלות החוקיות שלהם, בעוד שצרכני המערכת — הציבור הרחב — רואים בכך מעמסה המעניקה מעט מאוד טובות הנאה מוחשיות. תפיסה זו מתבטאת בהתחמקות בייקף רחב ובבניה לא חוקית. בשורש תופעת זאת אלה, כך הסקנו, מצויה העובדה שמערכת התכנון אינה מעודדת תכנון מקיף ומעקב האמורים להעניק לזרוע המווסתת את זכות קיומה החברתית.

בהיעדר מחקרים בארצות נוספות, המאמצים נקודת מבט דומה של מערכת התכנון הלאומית כמשחק תפקידים, לא גותר לנו אלא להציע השערות בדבר פעילות הגומלין בין המשתתפים בארצות אחרות. בכל אופן, הנסיון מוכיח, שקיום בצוותא בין מימשלים מקומיים הכמהים לאמצעים כלכליים ובין אינטרסים של פיתוח המבטיחים שפע, אינו מצב יבדיר (פאלודי, 1979, עמ' 81—80).

בו בזמן, המשתתפים הקטנים של מערכת התכנון — החנווני שאינם יכול להרשות לעצמו להמתין שנה תמימה לאישור חזית חדשה לחנותו, בעל דירה הרוצה רק לסגור את מרפסתו או חבר מושב הרוצה להוסיף אגף בעבור משפחת בנו או בתו — אלה שאינם בעלי השפעה פוליטית על המערכת,

אישורי בניה שרירותיים, ולעתים אף בדיעבד, שמטרתם, לעתים תכופות, ל-קדם פיתוח מקומי או להשיג כספים ב-עבור המימשל המקומי. היעדר תכנון מנחה עלול, לעתים, גם להוליך לאכיפה סלקטיבית לשם רווח פוליטי.

● כאשר נעלם התכנון כנימוק הגיוני של מערכת התכנון הסטטוטורית הלאומית ואינו תורם, או רק אך במעט, לשיפור הסביבה — אזי הוא מאבד את קהל התומכים שלו. התערבות בפעולותיהם נתפס ע"י הפרטים והחברות כמעמסה. תהליך ההימנעות ממערכת הפיקוח עלול להוביל בסופו של דבר לנטישה מוח-לטת ע"י הקהל הרחב.

כשלונות יסודיים כאלה, מטבע הדברים, קוראים לתיקונים רדיקליים. מה, אם כן, ניתן לעשות? אנו יכולים להציע מספר כיווני פעולה:

● לצמצם את המעמסה התכנונית והאדמי-ניסטרטיבית ע"י הכנסת יותר גמישות למע-רכת התכנונית. דבר זה יכול להיעשות בשתי דרכים: האחת היא לבנות מחדש דרישות תכנוניות להצגת תכנוניות המגבילות את עצמן לעקרונות והן פחות „נעולות“ על פרטים. האחרת היא לעצב מחדש את מערכת הוויסות והבקרה.

הן בנות יישום להיבטים מסויימים או לחל-קים ממערכת תכנון לאומית מסויימת ש-לגביהם אי אפשר לייחס מימצאים אחרים. להלן תמצית מסקנותינו:

● פיקוח קשיח והדוק יותר אינו תמיד מו-עיל. מערכת הדורשת פיקוח כזה ותכנון מקיף וממצה, נוטה לגרום להארכת משך זמן הדרוש לבקרה ואישור של תכנויות. התוצאה היא עיכובים (לעתים למשך שנים) בהגשת תכנויות מאושרות או אי-שור רק חלק קטן מהתכנויות הנחוצות. תהליך זה, יחד עם גורמים נוספים, יוצר כרסום של תפקידי תהליך התכנון בהכ-וונה ובהדרכה.

● חוסר עידוד ואמצעים לעריכת ביקורת ועדכון של התכנויות הקיימות מביא ל-התיישנות מהירה של התכנויות שזה עתה אושרו, שלא לדבר על התכנויות הישנות. זהו גורם נוסף המגביל את תפקודן ה-מכוון של התכנויות.

● ללא עידוד מוחשי להכנת תכנויות (או סנקציות ריאליות על כשלון בהכנתן) תהיה התחמקות מתכנון מקיף כדי ל-השיג טובות הנאה, הקלות יותר להשגה במצב של החלטות פוליטיות הנעשות במצב של העדר הנחיות. הכרסום במר-כיב התכנוני של המערכת מוביל למתן

BIBLIOGRAPHY

AKZIN, B. and DROR, Y. (1966) *Israel: High Pressure Planning*, Syracuse, University Press, New York.

ALEXANDER, E.R. (1975) (with R.M. BECKLEY) *Going It Alone? A Case Study of Planning and Implementation at the Local Level*, USGPO, Washington D.C.

ALEXANDER, E.R. (1981a) *Slum Rehabilitation in Israel — The Administrative — Institutional Context: Working Paper No. 8 — Neighborhood Re-*

newal in Israel: History and Context, Technion-Israel Institute of Technology, The S. Neaman Institute for Advanced Etudies in Science and Technology, Haifa.

ALEXANDER, E.R. (1981b) *Slum Rehabilitation in Israel — The Administrative-Institutional Context: Working Paper No. 9 — Project Renewal 1978-1980*, Technion-Israel Institute of Technology, The S. Neaman Institute for Advanced Studies in Science and

- Technology, Haifa.
- ALEXANDER, E.R. (1982) 'Implementation: Does a Literature Add Up to a Theory?', *Journal of the American Planning Association (JAPA)* 48, 1 (Winter), 132-135.
- ALEXANDER, E.R., ALTERMAN, R. and LAW-YONE, H. (1979) *Urban Plan Implementation: An Evaluation of the Israel Statutory Planning System*, Technion-Israel Institute of Technology, Center for Urban and Regional Studies, Haifa.
- ALTERMAN, R. (1975) *Selected Aspects in the Implementation of Urban Plans: Empirical Measurement of Effectuation and Identification of Influencing Factors*, D.S. Dissertation, Technion.
- ALTERMAN, R. (1978) *What is an Outline Plan under the Planning and Building Law?*, Working Paper of the Center for Urban and Regional Studies, Technion, Israel (in Hebrew).
- ALTERMAN, R. (1979) Whatever Happened to Our Land Use Plan? A Method for Analysing Transformation in Planned Land Uses, *Socio-Economic Planning Sciences*, 13, 275-283.
- ALTERMAN, R. (1980) Decision-Making in Urban Plan Implementation: Does the Dog Wag the Tail or the Tail Wag the Dog?, *Urban Law and Policy*, 3(1) 41-58.
- ALTERMAN, R. (1981) The Planning and Building Law and the Local Plan: Legal Regulations or a Flexible Framework?, *Mishpatim* (Hebrew University Law Review) 11(2) (May), 197-223.
- ALTERMAN, R. (1982) Implementation Analysis in Urban and Regional Planning: Toward a Research Agenda. In: *Planning Theory Prospects for the 1980's*, (P. Healey, G. McDougall and M. Thomas, eds) Pergamon Press, Oxford.
- ALTERMAN, R. and HILL, M. (1978) Implementation of Urban Land Use Plans, *Journal of the American Institute of Planners*, (JAIP), July, 274-285.
- ALTERMAN, R. and RAGSDALE, J.W. Jr. (1977) The Higher Consciousness of Plans and Planners: Lessons for Israel and NEPA, *The Urban Lawyer*, 9(3) (Summer), 588-598.
- ANEROUSSI, F., DERGALIN, E. GARZOU, A. LOUKAKIS, P. MARINOS, A. MATRAKIDES-PHILLIPPAS, E. PAPADAKIS, E. PANZARIS, TH. PSOMOPOULOS, P. (1979) National Reports: Greece, pp. 17-27 In: *Implementation of Urban Plans* (I. Haywood, ed), OECD, Paris.
- ARNON, Y. (1965) *The Role of Government in Promoting Development in a Mixed Economy*", Rehovot Conference on Fiscal and Monetary Problems in Developing Countries (August).
- ATAC, M. (1979) National Reports: Turkey, pp. 28-39 In: *Implementation of Urban Plans* (I. Haywood, ed.), OECD, Paris.
- BABCOCK, R.F. (1966) *The Zoning Game*, University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin.
- BARDACH, E. (1977) *The Implementation Game: How a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- BARRETT, S.M. (1980) *Perspectives on Implementation*, paper presented for the Social Science Research Council on Central-Local Government Relationships, March 14-16, INLOGOV, University of Birmingham, U.K.
- BENVENISTE, G. (1972) *The Politics of Expertise*, University of California Press, Berkeley, California.
- BERMAN, P. (1978) The Study of Macro- and Micro-Implementation, *Public Policy*, 26(2) (Spring), 157-184.
- BERNARD, P.J. (1966) *Planning in the Soviet Union*, Pergamon, Oxford.
- BERRY, B.J.L. (1976) Comparative Urbanization Strategies, *Ekistics* 42 (249) (August) 130-135.

- BOURNE, L.S. (1975) *Urban Systems—Strategies for Regulation: A Comparison of Policies in Britain, Sweden, Australia and Canada*, Clarendon Press, Oxford.
- BRACEWELL-MILNES, B. (1974) Market Control over Land Use 'Planning', In: *Government and the Land* (Walters et al.) Institute of Economic Affairs, pp. 73-95, Gordon Pro-Print, Lancing.
- BURKE, G.L. (1971) *Towns in the Making*, Arnold, London.
- CAIDEN, G. (1968) Israeli Administration After Twenty Years, In: *Public Administration in Israel and Abroad* (E. Samuel, ed.), Israel Institute of Public Administration, Jerusalem.
- CAIDEN, N. and WILDAVSKY A. (1974) *Planning and Budgeting in Poor Countries*, Wiley, New York.
- CARMON, N. HILL, M. and ALTERMAN, R. (1981) *Multi-Group Integrated Evaluation: A Synthesis of Approaches to the Evaluation of Broad-Aim Programs*, Working Paper, Samuel Neaman Institute, Technion, Israel.
- CATANESE, A.J. (1974) *Planners and Local Politics: Impossible Dreams*, Sage, Beverly Hills, California.
- CAVE, M. and HARE, P. (1981) *Alternative Approaches to Economic Planning*, Macmillan, London.
- CLAWSON, M. and HALL, P. (1973) *Planning and Urban Growth: An Anglo-American Comparison*, John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- VOHEN, S. (1976) *Modern Capitalist Planning: The French Model*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- CULLINGSWORTH J.B. (1976) *Town and Country Planning in Britain* (6th ed.), Allen and Unwin, London.
- DALAND, R.T. (1967) *Brazilian Planning: Development, Politics and Administration*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, North Carolina.
- DINKELSPIEL, J.R. (1969) Administrative Style, pp. 301-314 In: *Planning Urban Growth and Regional Development* (L. Rodwin and Associates), MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- DROR, Y. (1968) *Public Policymaking Reexamined*, Chandler, San Francisco.
- DWYER, D.J. (1979) *People and Housing in Third World Cities: Perspectives on the Problem of Spontaneous Settlement*, Longman, London.
- DYCKMAN, J. (1961) Planning and Decision Theory, *JAIP*, November, pp. 335-343.
- DYCKMAN, J. (1969) The Practical Uses of Planning Theory: Guest Editor's Introduction, *JAIP* 35(3) (September), 298-303.
- EDWARDS, G.C. III (1980) *Implementing Public Policy* Congressional Quarterly Press, Washington D.C.
- FALUDI, A. (1979) The Promotion and Control of Development in the Netherlands, pp. 77-83. In: *Implementation of Urban Plans*, (I. Haywood, ed.) OECD, Paris.
- FALUDI, A. and HAMMETTS S. (1977) *Flexibility in Dutch Local Planning* (Working Paper No. 28), Dept. of Town Planning, Oxford Polytechnic, Oxford.
- FRIEDLY, P.H. (1975) *National Policy Responses to Urban Growth*, Heath, Lexington, Massachusetts.
- FRIEND J.K., POWER, J.M. and YEWLETT, C.J.L. (1974) *Public Planning: The Intercorporate Dimension*, Tavistock Publications, London.
- GOULDMAN, M. (1966) *Legal Aspects of Town Planning in Israel*, Institute for Legislative Research and Comparative Law, Jerusalem.
- HAGMAN, D.G. (1980) *Public Planning and Control of Urban and Land Development*, West, St. Paul; Minnesota.
- HALL, P. (1980) *Great Planning Disas-*

- ters, Weidenfeld and Nickolson, London.
- HAYNES, P.A. (1974) Toward a Concept of Monitoring, *Town Planning Review* January, pp. 6-29.
- HAYWARD, J. and WATSON, M. (1975) (eds.) *Planning, Politics and Public Policy: The British, French and Italian Experience*, Cambridge Univers. Press, London.
- HAYWOOD, I. and TAYLOR, J.L. (1979) Planning Implementation and Urban Management Viewed As a Learning Process in the United Kingdom, pp. 108-112 In: *Implementation of Urban Plans*, (I. Haywood, cd.) OECD, Paris.
- HEALY, R.G. and ROSENBERG, J.S. (1979) *Land Use and the States* (2nd ed.) Resources for the Future, Inc., Washington D.C.
- HERRICK, B. and HUDSON, B. (1981) *Urban Poverty and Development: A Case Study of Costa Rica*, St. Martins Press, New York.
- HILL, M. and CARMON, N. (1980) *Urban Renewal in Israel: 'Project Renewal'*, presented to the American Planning Association Conference, San Francisco (October).
- HIRSCHMAN, A.O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- INGRAM, H.M. and MANN, D.E. (1980) (eds) *Why Policies Succeed or Fail*, Sage, Beverly Hills, California.
- JEFFREY, N. (1977) Administrative/Political Structure for Planning, pp. 117-125, In: *Planning and Urbanism in China*, N. Jeffrey and M. Caldwell, (eds) *Progress in Planning*, 8, Part 2, Pergamon, Oxford.
- KASSOFF, M. (1976) Local Government in Yugoslavia and the Constitutional Reform of 1974, *JAIP* 42(4) (October), 399-409.
- KEYES, L.C. (1969) *The Rehabilitation Planning Game*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- KOSKI, H. (1977) Developing Local Planning in Finland, *Planning and Administration* 4(2) (Autumn), 39-48.
- LARSON, J.S. (1980) *Why Government Programs Fail: Improving Policy Implementation*, Praeger, New York.
- LAW-YONE, H. (1974) *Planning as Control*, Doctoral Dissertation, Technion, Israel.
- LAW-YONE, H. (1977) *Legal Constraints in Building*, background paper presented to research on Innovations and Improvements in Housing, Center for Urban and Regional Studies, Technion, Israel.
- LEVIN, P.H. (1976) *Government and the Planning Process*, Allen and Unwin, London.
- LICHFIELD, N. (1979) Towards an Acceptable Planning System, *Town Planning Review* 50(1) (January), 5-17.
- LICHFIELD, N. and DARIN-DRABKIN, H. (1980) *Land Policy in Planning*, Allen and Unwin, London.
- McAUSLAN, P. (1975) *Land, Law and Planning*, Weidenfeld and Nicholson, London.
- MANDELKER, D. (1976) *Environmental and Control Legislation*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, Indiana.
- MAZMANIAN, D. and SABATIER, P. (1980) The Role of Attitudes and Perceptions in Policy Evaluation by Attemptive Elites: The California Coastal Commissions, In: *Why Policies succeed or Fail* (H.M. Ingram and D.E. Mann, eds) sage, Beverly Hills, California, pp. 107-135.
- MAZMANIAN, D. and SABATIER, P. (1981) (eds) *Effective Policy Implementation*, Lexington Books.
- MONTJOY, R. and O'TOOLE, L.J., Jr. (1979) Toward a Theory of Policy Implementation, an Organization Perspective, *Public Administration Review* Sept.-Oct., pp. 465-476.

- MUSKATEL, A.H. and JUDD, D.R. (1981) The States' Role in Land Use Policy, *Policy Studies Review* 1(2) (November), 263-274.
- MAKAMURA, A.T. and SMALLWOOD, F. (1980) *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press, New York.
- NAOR, GIDEON *et al.* (1978) *Local Government in Israel*, publication No. 24, of the Center for Rural and Urban Settlement Studies, Rehovot (Hebrew).
- NEUTZE, M. (1978) *Australian Urban Policy*, Allen and Unwin, Sydney.
- PAG (1965) Planning Advisory Group, Ministry of Housing and Local Government, *The Future of Development Plans*, HMSO, London.
- PADDISON, R. (1978) Restructuring the New South Wales Planning System: The Administrative Basis for Reforms and Its Implications, *Planning and Administration* 5(1) (Spring) 20-26.
- PENNANCE, F.G. (1974) Planning, Land Supply and Demand, In: *Government and the Land*, (Walters *et al.* ed) Institute of Economic Affairs.
- PRESSMAN, J.L. and WILDAVSKY, A. (1973) *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, etc. University of California Press, Berkeley, California.
- RABINOWITZ, F. (1969) *City Politics and Planning*, Atherton, New York.
- REIN, M. (1980) Comprehensive Program Evaluation, In: *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspective* (R.A. Levine *et al.* eds), Sage, pp. 132-148, Beverly Hills, California.
- ROBINSON, I.M. (1979) Trends in Provincial Land Planning, Control and Management, pp. 204-227 In: *Urban and Regional Planning in a Federal State: The Canadian Experience*, (W. T. Perks and I.M. Robinson, eds), Hutchinson Ross, Stroudsburg, Pennsylvania.
- RODWIN, L. (1979) *Nations and Cities: A Comparison of Strategies for Urban Growth*, Houghton-Mifflin. Boston, Massachusetts.
- ROSENBAUM, N. (1980) Statutory Structure and Policy Implementation: the Case of Westlands Regulation, *Policy Studies Journal*, 8(4) (Summer Special Issue), 575-596.
- ROSS, J.M. (1972) Land Use Controls in Metropolitan Areas: The Failure of Zoning and a Proposed Alternative, *Southern California Law Review* 45 (Winter), pp. 355-364.
- ROSSI, P.H. FREEMAN, H.E. and WRIGHT, S.R. (1979) *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage, Beverly Hills, California.
- SCHONFIELD, A. (1969) *Modern Capitalism: The Changing Balance Between Public and Private Power*, Oxford University Press, Oxford.
- SIEGAN, B.H. (1972) *Land Use Without Zoning*, Lexington, Toronto.
- SMITH, T.B. (1973) The Policy Implementation Process, *Policy Sciences*, 4, 197-209.
- STATE OF ISRAEL (1957-8) *Laws of the State of Israel 1957-8*, Jerusalem Government Printer (Hebrew).
- STATE OF ISRAEL (1964) Municipalities' Ordinance (New Version), *Laws of the State of Israel*, 1964, Jerusalem, Government Printer, p. 197 (Hebrew).
- STATE OF ISRAEL (1965a), Planning and Building Law, *Laws of the State of Israel*, 1965, Jerusalem, Government Printer, (Hebrew).
- STATE OF ISRAEL (1965b) *Knesseth Proceedings*, Vol. 43, Jerusalem, Government Printer, (Hebrew).
- STATE OF ISRAEL (1977) Planning and Building Law, Amendment No. 9, *Proposed Bills 1977*, Jerusalem, Government Printer, (Hebrew).
- STATE OF ISRAEL (1963-1978) *Reports of the State Comptroller General of*

- ment Printer, (Hebrew).
- Local Authorities*, Jerusalem, Government Printer, (Hebrew).
- STEFANOVIC, D.V. (1976) Participation in Urban and Rural Development in Yugoslavia, *Ekistics*, 42(251) (October), 235-236.
- STEWART, M. (1979) Financial and Resource Aspects of Implementation in Plans — The British Context, pp. 57-65, In: Implementation of Urban Plans, (I. Haywood, ed.) OECD, Paris.
- STRONG, A.L. (1971) *Planned Urban Environments: Sweden, Finland, Israel, The Netherlands, France*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- TIPS, W., and SALLEH, W. (1979) Belgian Structure Planning, *Town and Country Planning* 48(3) (June), 90-91.
- TOWN PLANNING ORDINANCE (1936) *Palestine Gazette* (Supp. 1), No. 589, p. 157.
- TURNER, J.F.C. and FICHTER, R. (1972) (eds.), *Freedom to Build*, Macmillan, New York.
- UNITED NATIONS (1975), *Urban Land Policies and Land Use Control Measures: Volume VII*, Global Review, Dept. of Economic and Social Affairs, New York.
- VAN METER, D.S. and VAN HORN, C.E. (1975) The Policy Implementation Process: a Conceptual Framework, *Administration and Society*, 6(4), February, pp. 445-488.
- WEDGEWOOD-OPPENHEIM, F. et al. (1975) Extracts from an Explanatory Study on Strategic Monitoring (Parts 2 and 3), *INLOGOV*, University of Birmingham, U.K.
- WEISS, R.S. and REIN, M. (1970) The Evaluation of Broad-Aim Programs: Experimental Design, its Difficulties, and an Alternative, *Administrative Science Quarterly*, 15(1), 97-109.
- WHITE, P. (1980) Urban Planning in Britain and the Soviet Union: A Comparative Analysis of Two Planning Systems, *Town Planning Review*, 51, (2) (April), 211-226.
- WHOLEY, J.S. (1979) *Evaluation: Promise and Performance*, The Urban Institute, Washington D.C.
- WILDAVSKY, A. (1973) If Planning is Everything, May be it's Nothing, *Policy Sciences*, 4(2) (March), 127-153.
- WILDAVSKY, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little-Brown, Boston, Massachusetts.
- WILLIAMS, W. (1980) *Government by Agency: Lessons from the Social Program Grants-in-Aid Experience*, Academic Press, New York.
- WILSON, D.E. (1980) *The National Planning Idea in U.S. Public Policy: Five Alternative Approaches*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- ZIV, R. (1974) The Lenient Punishments for 'Illegal Building', *HaPraklit* (the Lawyer), Vol. 28, p. 467, (Hebrew).

תוכניות משלחיות לחיסכון בקרקע

שרי האוצר בממשלות ישראל מעלים מדי פעם בפעם תכניות ממשלתיות לחיסכון בקרקע. בתחילת שנת 1980 הועלה נושא זה לדיון במסגרת „ועדת שרים לענייני קרקעות“, ובדצמבר 1980 התקבלה החלטת ועדת השרים לענייני קרקעות, שבה הוגדרו מטרות התכנית כדלקמן:

„במגמה לספוג כספים במינימום של זמן ובשיעור גבוה מן הציבור הרחב, ועל-מנת לאפשר לציבור זה לרכוש חלקות קרקע כדי שישתמש בהן בבוא העת ולפי רצונו בכפוף ליעדים האחרים של הממשלה, להטיל על ועדה בינמשרדית להגיש בהקדם לאישורה של ועדת השרים הצעה שתכלול תכנית השקעה למשקיעים זעירים במגרשים קטנים – לתקופות זמן שונות“.

לאור האמור לעיל, מטרותיה של התכנית המוצעת היו: ● ספיגת כספים מהציבור, ● תכנית חסכון בקרקע למשקיע (תוסך) זעיר. אף שמטרות התכנית ברורות, הרי שהכנת התכנית מציבה שאלות מורכבות בתחום מדיניות המקרקעין ובתחום המעשי, ואלה הן:

★ היום בידי המדינה רורבה קרקעית המתאימה למטרת התכנית. האם היצע הקרקע שיוקצה למטרת התכנית הוא די גדול ומספיק אטרקטיבי על-מנת שיבטיח את הצלחת התכנית?

★ כיצד משתלבת התכנית במסגרת יעדים של תכנון אורבני ויעדי תפוסת האוכלוסיה?

★ מה הקשר ומה השוני בין התכנית המוצעת לתכנית קיימת והמופעת ע"י מינהל מקרקעי ישראל המכונה תכנית „בנה ביתך“?

★ קביעה מפורטת של תנאי התכנית: האם מדובר במכר או בהחכרה. מה תהיה משך תקופת החסכון. כיצד ייקבע המחיר. מה יהיו תנאי התשלום. מה יהיה גורל חוסכים שירצו לפרוש מהתכנית לפני תום תקופת החסכון או חוסכים שלא יהיו מעוניינים לממש זכויותיהם בתכנית. ה"אם במהלך התקופה יהיו זכויות החוסכים סחירות ופטורות מתשלום דמי הסכמה היתר?

במהלך דיוני הוועדה הבינמשרדית שהוקמה לצורך הכנת התכנית, נבחנה השאלה העקרונית: האם מדובר במגרשים המתוכננים לבניה שניתן לפתח ולבנות עליהם בפרק זמן של מספר שנים, או האם מדובר גם בהיצע קרקע ששאלת תכנונו וזמינותו לבניה תהיה בטוחה הארוך?

הוועדה התייחסה בעיקר לשאלת היצע הקרקע המתוכנן לבניה בהתאם לאלטרנטיבה הראשונה.

להערכתני, האלטרנטיבה השניה אינה מעשית, הואיל והיצע קרקע לציבור שניתן להגדירו כקרקע ספקולטיבית (אף אם המדובר בתכנית חסכון) – אינו עולה בקנה אחד עם מטרות התכנית, בגלל שיקולים מעשיים של ספיגה כספית מינימלית, בשום לב לערכי הקרקע נמוכים יחסית.

אלטרנטיבה זו גם אינה רצויה, בשים לב לבעיות שעלולות להתעורר ביחסי המימשל והציבור בשיווק מוצר מסוג זה.

הוועדה הבינמשרדית גיבשה תכנית המכונה „מגרש בחסכון“ והביאה אותה בפני הממשלה. התכנית שגובשה לא הופעלה עד עצם היום הזה.

הערכת התכנית או תכנית אלטרנטיבית

שתופעל בתנאים דומים, צריכה להיבחן בי-
זהירות רבה בטרם הפעלתה, וזאת לאור המב-
חנים הבאים: —

✱ באיזה מידה תענה התכנית על מטרותיה
היסודיות.

✱ מה היתרונות, החסרונות והסיכונים אשר
נוטלת הממשלה וציבור החוסכים בתכ-
נית מסוג זה.

השאלה היסודית הראשונה היא: האם יש
בידי המדינה רורבה קרקעית מתאימה לצרכי
תכנית לחסכון בקרקע.

במהלך דיוני הוועדה הבינמשרדית הוברר,
כי למינהל מקרקעי ישראל יש רורבות קר-
קעיות העשויות לשמש את התכנית, אולם
ההיצע הקרקעי נמצא בעיקר באזורי הפיתוח,
בעירות הפיתוח ובאזורים שבהם מחירי ה-
קרקע אינם גבוהים יחסית.

במרכז הארץ ובאזורים הנחשבים באזורים
אטרקטיביים יותר אותרו מאות בודדות של
מגרשים בלבד.

הואיל והמדובר בהיצע קרקעי קטן יחסית
ולא אטרקטיבי במיוחד — לתכנית שאחד
מיעדיה המרכזיים הוא ספיגה כספית מהצי-
בור, ובשים לב לעובדה שהמדובר בתכנית
חסכון שהתשלום הראשוני שיופקד בה יהיה
בשיעור 20%—30% ממחיר המגרש בער-
כים נוכחיים — מטרת התכנית, בכל הקשור
לגיוס כספים משמעותי מהציבור, נועדה ל-
כשלון מלכתחילה.

חששות לגבי התכנית „בנה ביתך“

מינהל מקרקעי ישראל מפעיל בהצלחה,
זה מספר שנים, תכנית המכונה תכנית „בנה
ביתך“. תכנית זו מתבצעת בעיקר באזורי
הפיתוח.

האם התכנית המוצעת תתרום לכוח המשי-
כה שיש לאזורים אלה ותאיץ את הפתוח
בהם, ובדרך זו תשתלב ביעדי המדיניות ה-
קרקעית בנושא הפרוסת האוכלוסיה?

להערכתנו, תכניות „בנה ביתך“ אטרקטי-
ביות בהרבה מתכניות החסכון בקרקע, משום:
שבחלק ניכר מתכניות אלה, מחיר הקרקע
נמסר לחוכרים על בסיס מחיר מופחת ונמוך
ממחיר השמאי הממשלתי.

מבחינתו של חוסך, עדיפה תכנית „בנה
ביתך“ גם משיקולים אחרים של פעולה בתנאי
דאות יחסית והיעדר סיכון כמעט.

להערכתנו, קיים חשש, שתכנית מגרש בי-
חסכון עלולה לפגוע בהליכי הפיתוח, וזאת
במידה וחלק מהרורבה הקרקעית המיועדת
לתכנית לחסכון תבוא על חשבון הרורבה;
הקיימת לצרכי תכניות „בנה ביתך“, ותוקפא.
עד לתום תקופת החסכון.

האם ידע החוסך מה המחיר האמיתי שיהיה
עליו לשלם בעבורה מגרש? לשאלה זו ה-
תשובה ברורה — לא.

תשובה זו מתבססת על ההנחה הסבירה,
שמחיר הפיתוח (הגבוה ברוב המקומות ה-
פוטנציאליים הנ"ל ממחיר הקרקע) ייקבע
רק בסמוך למימוש הפיתוח והבניה באתר.

בתנאים אלה, נוטל על עצמו החוסך סיכון
גבוה והתכנית הסולידיית של חסכון בקרקע
עלולה לשנות את אופיה ולהפוך לתכנית:
בעלת אופי ספקולטיבי. (האמור לגבי אל-
טרנטיבה א', האלטרנטיבה השניה שהיא תכ-
נית בעלת אופי ספקולטיבי אינה מעשית,
לדעתנו).

פתרון אפשרי לבעיה זו יכול להיות בהת-
חייבות הממשלה למחיר פיתוח ידוע בעת.
פרסום התכנית והצמדתו למדד כלשהו.

במקרה כזה, יש להניח, יתעוררו בעיות:
כזו מחושב לבצע את השקעות הפיתוח בי-
עתיד על בסיס אומדנים תקציביים, שלגבי-
הם אין כל בטחון שיוכחו כמציאותיים בעת.
ביצוע הפיתוח בפועל. בתכנית זו נוטלת על
עצמה הממשלה התחייבות מראש להעמיד
קרקע זמינה ברמת פיתוח מסוימת עם תום
תקופת החסכון.

בעלות ציבורית על קרקע אמצעי או מטרה

הם מנסים ליצור מצב השווה למכירה מבלי להשתמש במינוח הבעייתי.

אם נתעלם מצורת ניסוח הצעת ההחלטה ונתרכז בתוכנה בלבד — נמצא שמציעי ה"תקנה עוררו את תשומת לב הציבור לאחת מבעיות היסוד השייכות למועצת מקרקעי ישראל:

האם להמשיך במדיניות החכרת קרקעות המדינה, האם מדיניות זו הצדיקה את תקנות מעצביה, או שמא יש צורך בשינוי, ויותר למינהל, בתנאים אלו ואחרים, למכור מקרקעות המדיניות, תוך שינוי האמנה עם הקרן הקיימת לישראל?

אפשר לשאול את אותה שאלה בצורה מקיפה יותר: האם בעלות המדינה על קרקעותיה הינה אמצעי בלבד או מטרה כוללת? יצוין, כי עם השימוש במונחים „אמצעי“ ו„מטרה“, איננו בוחנים עוד את התקנה המוצעת בפני עצמה, אלא את התייחסותה למדיניות הקרקע בישראל. בתוך כך, אפשר גם לשאול אם מדיניות הקרקע הקיימת זה עשרים שנה, על יעדיה, מטרותיה, והאמצעים הנקוטם להגשמתה, האם הם עומדים במבחן הזמנים ומתאימים לתנאים המשתנים.

בישיבת מועצת מקרקעי ישראל, בחודש מאי השנה, הועלתה הצעה מהפכנית — להקצות קרקע בחכירה למגורים, למשרדים/ לתעשייה, למלונאות ולמסחר לתקופות מתחדשות אוטומטית כל 49 שנים, בתנאי שהחוכר ימלא אחרי כל ההתחייבויות. תמורת הקרקע, יגבה מינהל מקרקעי ישראל 99% מערך הקרקע. השמאי הממשלתי יקבע את ערך הקרקע „הריאלי“. בתום תקופה של 10 שנים לא ישולם למינהל דמי היתר, אם שונתה תכנית בנין הערים שהיתה בתוקף בעת הערכת הקרקע. החוכר יהיה רשאי למכור את החווה למי שירצה, חוץ מלזרים. למינהל תהיה „זכות סירוב ראשונה“. זכות זו תופעל רק לאחר אישור הממשלה.

מגמת מנסחי ההצעה הובהרה בדברי הסבר להצעה. לדעתם, קיים עיוות כאשר חוכרי קרקע משלמים למינהל מחיר גבוה, באחווים מערך הקרקע, מחיר המתקרב למחיר בעלות, אך אינם זוכים לזכויות בעלות על הקרקע במידה שווה. מאחר וחוק יסוד במדינת ישראל אוסר מכירת קרקעות המדינה, משתמשים מנסחי ההצעה בתקנה המתירה החכרת קרקעות המדינה. בדרך זו

אחר התחייבויותיה החוזיות, עלולים להתקורר סכסוכים שונים בין ציבור החוסכים לממשלה בנושאים שונים הקשורים לפירוש תנאי התכנית בהקשר לשאלת זמינות הקרקע, רמת פיתוחה וכו'.

בסיכום, הנני סבור, כי יש להמליץ בפני הממשלה לוותר על יישום תכניות לחסכון או השקעה בקרקע, הואיל ותכניות מסוג זה הועלתן מועטה וסכנתן מרובה.

מה יקרה אם מסיבות כלשהן לא תוכל הממשלה לעמוד בהתחייבויותיה או לבצע את התחייבויות הפיתוח במועד שנקבע מראש? במקרה כזה, ש להנחת, יתעוררו בעיות סכסוכים ועוגמת גפש לכל הנוגעים בדבר, גם אם הממשלה תציע לציבור החוסכים אתר זה או אחר קרקע חליפה או תנאי פרישה אחרים מהתכנית.

מן הראוי לציין, כי גם אם תמלא הממשלה

במאי 1965 בדבר „מדיניות הקרקע בישראל“, מעוררים תמיהות אחדות, וכל זאת על רקע ההצעה החדשה בדבר „החכרת“ קרקעות ה- מדינה.

ראשית: כותרת המסמך מ-1965 היא מדי-ניות הקרקע בישראל. בפתחו של המסמך כתוב בפירוש: „מחליטים כי מדיניות המ-שלה בענין החזקת ומסירת קרקעות ואדמות ישראל כמשמעותן בחוק יסוד מקרקעי ישראל תש”ך—1960 תהיה כפי שפורטה להלן.“ וב-המשך ראשי הפרקים מדברים על „מדיניות מסירת קרקע חקלאית“, „מדיניות מסירת קרקע עירונית“, ו„תכנון“.

אמנם, קרקעות המדינה, שבאו לה לרוב כתוצאה מאירועים פוליטיים אזוריים, ולא כחלק ממדיניות כוללת — מסתכמים בכ- 93%—92% מכלל הקרקעות במדינה. אך 8%—7% מכלל הקרקעות שהם כ- 50%—40% מכלל הקרקעות המיועדות לשימוש עירוני, הינן בבעלות פרטית. והקרקעות שבבעלות הפרט — מסתבר על פי המסמך המגדיר את המדיניות — נמצאות מחוץ למדיניות הנו-געת לקרקע בישראל. והיתכן כי לקרקעות אלו אין תפקיד בדרך להשגת יעדי-העל? קשה להבין מדוע מוזכרות הקרקעות הפר-טיות במסמך הקובע בדרך עקיפה בלבד. בפרק ב, סעיף 3 מוגדר, כי „ערכה של קרקע עירונית הוא ערכה הריאלי, דהיינו, ערך הקרקע במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון על פי הערכת השמאי הממשלתי.“

שמאי הגון מביא בחשבון בהערכתו את מחירי העברות הקרקע מיד ליד באזור ש-לגביו הוא נתבקש להעריך את „ערכה הרי-אלי“ של הקרקע. מתקבל על הדעת, כי חלק מאותן העברות היו בין בעלי קרקע פרטיים. נמצא שבקביעת ערך הקרקע, הבעלות הפר-טית על הקרקע משפיעה. מחירי קרקע מש-פיעים אולי במידה רבה ביותר, על האפש-רות להגשמת יעדי מדיניות הקרקע. באופן כזה, היתכן כי מדיניות כוללת כלשהי לא

בהזדמנות זו, מן הראוי לברך את המכון לחקר שימושי קרקע על מאמציו הבלתי-גלאים לקידום נושא הקרקע בישראל. המכון פירסם במחצית 1981 סקירה מדיויגה חוג למדיניות קרקעית על „מדיניות הקרקע ב-ישראל — החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1965“. ראובן ארוז, שהיה חבר במועצת מ-קרקעי ישראל בתקופה שבה עוצבו העקרונות, חזר באותו דיון על המלצות הוועדה לבדיקת המדיניות הקרקעית שמונתה על ידי הממשלה. הוא חזר והדגיש בדיון, כי הוגדרו המטרות של המדיניות הקרקעית כדלקמן:

- לשמור על הקרקע החקלאית ולהבטיח שתשמש ליעודה;
 - להבטיח את היכולת לבצע תוכניות בניה הנדרשות לפיתוח הארץ ולגידול האוכ-לוסיה;
 - לסייע להגשמת התכניות בפיוור האוכ-לוסיה;
 - להבטיח שהציבור כולו ייהנה מפירות פיתוח הארץ.
- בהמשך הדין וחשבון של הוועדה הוסברו המטרות ביתר פשטות: „המדיניות הקרקעית צריכה להיות מכוונת למילוי משימות ה-מדינה:
- בפיתוח הארץ;
 - בקליטת העליה;
 - בפיוור האוכלוסיה ולמאמצי המדינה ב-מיזוג הגלויות;
 - בסגירת הפער החברתי.“

ניתוח ההצעה החדשה בדבר החכרת קרקעות המדינה

בהתאם לרוח הזמנים הגדרת יעדים אלו היו יכולים לשמש את רוב המפלגות הציוניות באחד מתשדירי הטלוויזיה שלהם במערכת הבחירות האחרונה. מטרות אלו הינן כל כך כלליות, ולכן יכלו אף לשרת כיעדי-על ב-שטחי מדיניות אחרים. יעדים אלו והחלטת מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה ביום 17

תתייחס לבעלויות שונות? ומדיניות קרקע
בפרט? היש עוד מדינה בעולם, חוץ ממדי-
נות הגוש הסובייטי, אשר מתעלמת במדי-
ניותה מקיום בעלות פרטית על הקרקע?

★

שנית: במסמך הקובע את מדיניות הקרקע
מצוין, כי „עבור זכות החכירה ישלם חוכר
דמי-חכירה כדלקמן: עם חתימת הסכם ה-
הרשאה תשולם מקדמה של 40—80% מערך
הקרקע, לפי בחירת החוכר...” (ההדגשה היא
של ד.ד.). מנסחי ההחלטה ייחסו חשיבות ל-
מחיר החברתי של הקרקע והתחשבו בחוכ-
רים. אולם, בספטמבר 1973 מחליטה המועצה
לייעל את עבודת מינהל מקרקעי ישראל וקו-
בעת, כי החוכר ישלם דמי חכירה מראש,
מהוונים לכל משך תקופת החכירה, הכוונה
ל-91% הידועים. ועתה מדובר על תוספת
קלה, על תשלום ראשוני של 99% מערך
הקרקע. על איזה יעד-על אמורות התקנות
הללו לענות: על פיתוח הארץ או על קליטת
העליה? או שמא המדובר הוא ביעד של
סגירת הפער החברתי? (שהרי שום חוכר לא
יוכל לשלם את הנדרש, ואז כולם יהיו שווים.)
כשם שלא תיתכן הבדלה בין בעלויות
שונות על הקרקע, לא תיתכן החכרה אחידה
של הקרקע מבלי לקחת בחשבון קבוצות
אוכלוסיה שונות וכנהוג, במקרים אחדים,
חבלי ארץ שונים.

★

שלישית: בחודש מרס שנה זו אגף תכנון
ופיתוח במ.מ.י. בדק והשווה אלטרנטיבות
לתנאי החכרת קרקע. הסתבר, כי ההכנסה
הצפויה למינהל מ„החכרת” קרקע ב-99%
מערכה — תהיה לאחר 98 שנה 100.5%
מערך הקרקע. אבל במקרה של החכרת ה-
קרקע בתשלום ראשוני של 80% מערך ה-

קרקע ובתוספת של דמי חכירה שנתיים רי-
אליים, תשלום דמי היחור לשינוי יעוד או
דרגת הניצול, ותשלום דמי הסכמה להעברת
החזוה בגובה של שליש מההפרש הריאלי —
במקרה כזה הכנסת המינהל תהיה בגובה
של 127% מערך הקרקע. נמצא שיש הבדל
עצום, לכל הדעות בין שתי השיטות.

זאת ועוד: אם יעד המדיניות הוא, כמצוין
בדברי ההסבר להצעה החדשה סעיף 3, כי
„...תשלום המתקרב למחיר הבעלות של ה-
קרקע, מן הראוי שישקף מכלול רחב של
יכויות, יצמצם עד למינימום ההכרחי את
הזיקה בין החוכר למחכיר ויאפשר לחוכר
חופש תמרון בנכס המוחכר, במסגרת המג-
בלות שנקבעו בחוקים הקיימים.” — הרי
שהצעת לשכת המנהל במ.מ.י. היא טובה
ועונה ליעד המוצהר. אך אם, למשל, היעד
הגבוה יותר הינו הגברת ההכנסות הצפויות
למינהל על פני טווח הזמן, הרי שבגינת דמי
חכירה ראשוניים בגובה של 80% בלבד, עדי-
פה על ההצעה החדשה.

★

רביעית: באותם דברי הסבר טוען מגיש
ההצעה, ובצדק (סעיף 2ג), כי „גביית תש-
לום בלבלי ריאלי מהחוכרים, המתקרב ל-
מחיר הבעלות, בנין הזכויות המוענקות להם
— היא מוצדקת אם לצד אותו תשלום מוב-
טחת להם תמורה הולמת, המתקרבת למכלול
זכויות הבעלות. אולם בהיעדר איזון בין היקף
הזכויות המוענקות והתמורה הנגבית בעבורן,
קשה למצוא הצדקה לגביית סכום ראשוני
חד-פעמי בשיעור גבוה, הנגזר מערך הקרקע
בבעלות מלאה.”

ראובן ארוז, באותו דיון שהוזכר כבר ל-
עיל, מסכים עם מגיש הטענה חד-משמעית.
„כל עסקה שבה משקיע אדם מעל ל-50%
של ערך הנכס, יוצרת בו הרגשת שותפות.
אך שותפות מוזרה היא, כאשר המשקיע ה-

זוטר של 20%, בידו זכות הבעלות, ואילו המשקיע 80% של ערך הנכס — נשאר חוכר לתקופת 49 שנה." יש בדברים אלה משום אבחון לשורש הבעיה, אך הפתרון שארוזי הציע הוא אחר לחלוטין: לא להגדיל את הזכויות בקרקע, אלא להקטין את דמי החכירה הראשוניים ולהנמיך את האחוזים מ־ ערך הקרקע הריאלי. כי ארוזי כותב בפירושו: „לדעתי, אין השקעת החוכר צריכה לעלות על 49% שניים צודקים בניתוח הבעיה, אך מסקנותיהם שונות.



חמישית: בהזדמנויות שונות הועלתה ה־ דרישה למכירת קרקעות המדינה לחוכרים בשיכונים בנויים. אם מטרת הדרישה היתה הגברת הכנסות המדינה, הרי צוות פנימי ב־ אגף תכנון ופיתוח — מ.מ.י., הגיע ב־1979 למסקנות שליליות. לפי ניתוח הצוות, רק כרבע מכלל החוכרים ירצו לרכוש את ה־ קרקע; התקופה תיערך 5—10 שנים, וכל זאת אם יינתנו לחוכרים הטבות מפליגות בכל הכרוך לערך הקרקע. מאידך, עלולה להיווצר בעיה משפטית רצינית, כאשר חלק מדיירי אותו בנין הינם בעלי הקרקע ואחרים רק חוכרים.

בעבודה אחרת, תחת הכותרת „היחסים ה־ כספיים שבין מ.מ.י. לבין חוכרי קרקעות עירוניות“, שביצע יגאל דנין בשביל המכון, הוא מצוין, כי „מבחינה כלכלית פשע ש־ עומד בפני המשתכן ובשיעורי האינפלציה שהוא צופה, לא כדאי לו להוון.“ וזה נכתב רק לפני שנתיים. אם לחוכר לא כדאי להוון — על אחת כמה וכמה שלא כדאי לו לרכוש את הקרקע. כידוע, ההפרש במחיר דירה ה־ בנויה על קרקע פרטית לבין זו הבנויה על קרקע ציבורית מסתכם באחוזים בודדים בל־ בד.

אך המסקנה בדבר אי־כדאיות קניית קר־

קעות בבניה רוויה אינה פותרת את הבעיה שמישה אלמן ז"ל העלה באותו דיון. להלן דברים שאמר בנושא זה: „אני סברתי תמיד כי אין טעם להיאחז במדיניות החכירה לגבי הקרקע שעליה נבנו בתי דירות כי כמילא לא יצליח מינהל מקרקעי ישראל לשחרר את הקרקע כתוב תקופת החכירה, אלא על ידי הפקעה.“ בידי החוכר יש, בדרך כלל, שני חוזים: האחד לרכישת הדירה ממשד ה־ שיכון או חברה בונה כשבו בפירושו צויין המשתכן „קונה הדירה“ והחווה השני לחכ־ רת הקרקע. חוזים כאלה מצויים בידי מאות אלפים של משתכנים בדירות, והם בטוחים כי אין משמעות לסעיף בחווה החכירה המת־ ייחס לתקופת החכירה, שהרי הם קנו את הדירה והיא שלהם. מצב שבו יש זכויות שו־ גות על הדירה ועל הקרקע שעליה בנויה הדירה הינו מצב שבו בעל הקרקע יוצא גיוזק בטווח הארוך. אם כך אולי הצעת 99% = 999 שנה כן צודקת?



שישית: במחקר „קרקע כנכס השקעה ב־ ישראל“ טענו המחברים, זרחי, פווננסקי ו־ זרחי ב־1982, כי „בדיקת ההתפתחות ההיס־ טורית מראה, כי בטווח ארוך יחסית היתה התייקרות הקרקע מהירה יותר מעליית המחיר הכללית במשק, כפי שהיא משתקפת ב־ מדד המחירים לצרכן, וכתוצאה מכך הניבו תכופות ההשקעות בקרקע רווחי הון גדולים... על יסוד בדיקה של התפתחות מחירי הקרקע בתקופה של עשרים שנה, 1960—1980, נת־ קבלה המסקנה כי התשואה השנתית הריא־ לית של ההשקעות בקרקע למגורים הגיעה בתקופה זו לממוצע של 7.3%... הקרקע היא נכס השקעה אשר תודות לו ניתן תכופות להגיע לתשואות גבוהות — ולפעמים אף גבוהות במידה בלתי רגילה על ההשקעה.“

היתכן שבארץ קולטת עליה, השואפת ל־

משנה ומשימות, ותבחר בין האמצעים השונים שהוכיחו את עצמם במקומות שונים בעולם, יקח הדבר שנים אחדות. בדרך זו יתכן שבתום חצי יובל שנים למדיניות הקרקע הראשונה — נזכה למדיניות חדשה.

צורת עבודה שכזו או דרך דומה לה, הוצגה, באופן תיאורטי, ב-1981 בליאג, על ידי קבוצת העבודה למדיניות קרקע עירונית של הפדרציה הבינלאומית לשיכון ותכנון. מבין 47 האמצעים לביצוע מדיניות קרקע, שזוהו על ידי קבוצת עבודה זו — אמצעי מספר 23 דן בהלאמתה קרקע העירונית; מספר 24 דן בבעלות העירונית על קרקעות, ואילו אמצעי מספר 37 מתייחס לבנקים לקרקעות. 44 ה- אמצעים האחרים אינם דנים כלל בבעלות על הקרקע, כאמצעי להגשמת מדיניות.

אין להסיק מכך, שאנו מתנגדים לבעלות הציבור על הקרקע, אך אם זהו יעד לאומי — יש להחילו על קרקעות שאינן עדיין בבעלות המדינה. אם המדובר הוא באמצעי בלבד, הרי שרק לאחר הגדרת יעדי-העל ויעדי-המשנה אפשר יהיה לקבוע את דרגת חשיבות הבעלות הציבורית על הקרקע, השפעתה על השגת היעדים, ובלעדיותה כאמצעי.

התייחסות שהוקדשה לבעלות ציבורית על אמצעי הייצור או למשאבי הקרקע הינו יעד אידאולוגי. אם יעד זה הינו נחלת החברה כולה או רובה — יש לכלול אותו בין שאר היעדים ולהתוות את האמצעים להגברת הבעלות הציבורית על הקרקע ולא לקבוע תקנה נוסח 99% והארכה אוטומטית כל 49 שנים, בתנאי שהחוכר ימלא אחרי כל התחייבויותיו. אך אם אין הוא יעד לאומי אלא אמצעי אחד בין רבים, הרי אפשר לשקול מכירת קרקעות המדינה, בצורה ישירה וברורה, כאמצעי להשגת אותם יעדים אשר הוגדרו כיעדים לאומיים.

סגירת הפער החברתי ושבה רוב הקרקעות הם בבעלות המדינה — מרכיב הקרקע במחיר הדירות הוא מהגבוהים בעולם ועדיין עולה ?



שביעית: כיצד יש להתייחס לטענות מרכז הקבלנים והבונים, כפי שהוגשו, „לוועדת גולדנברג“ ב-1982, כי „כתוצאה משיטת המכרזים... נוצר מצב שמקור הקרקע העיקרי — קרקעות מ.מ.י. — הינו סגור, הלכה למעשה, בפני ציבור היוזמים בבניה הפרטית... (אשר) בנה בעשור האחרון 57.5% מס"הה דירות החדשות.“ ואיך להגיב על תביעות המרכז, כי הקרקע תימסר ישירות לבונים ולא לגורמי תיווך; כי מחיר הקרקע ייקבע בשמאות מוסכמת ולא בלעדית על ידי השמאי הממשלתי; כי ניתן יהיה לשלם בעד הקרקע — בדירות, וכי התכנון יבוצע בצוותא על ידי בעל הקרקע והיוזמים. לפי איוו מדיניות אפשר לתת תשובות לשאלות אלה ?

סיכום

בדוגמאות ספורות אלו נערך הנסיון לראות כמה מההשלכות להצעת ה-99% והארכה אוטומטית כל 49 שנים, עד 999 שנים, בתנאי שהחוכר ימלא את כל התחייבויותיו — על מדיניות הקרקע בישראל, על החוסר הקיים באותה מדיניות קרקע, ועל הקשר הלקוי בין מטרות-העל והעשייה העכשווית. כל מדיניות חייבת לעמוד במבחן לאחר שתי עשרות שנים, ביחוד בתנאי מציאות משתנים כבמדינת ישראל. אם מועצת מקרקעי ישראל (גוף אשר צריך להתרחב כדי לכלול מומחים בנושא הקרקע שאינם קשורים לביצוע), תחל היום באיסוף נתונים, הפקת לקחים, בניתוח ובהתוויית מטרות-על, יעדי-

ההכונן העדיף לפיתוח העירוני של ירושלים

- יצירת מערכת כבדה של עורקי תנועה חדשים בתוך העיר הקיימת, שהיה צריך לחתוך אותם דרך שטחי הבינוי הקיים.
- ההרחבה המסיבית של שטחי בינוי של ירושלים לדרום ובמקצת גם למזרח — ולעומת זה בלימה מירבית של הרחבתה לצפון ולמערב.

תכנית אב 1968 לא זכתה מעולם למעמד רשמי

- השארת המרכז המסחרי הראשי במקומו הנוכחי של „משולש“ הרחובות יפו, בן-יהודה והמלך ג'ורג'; התבססותו הנוספת באתר הזה והרחבתו עד החומה של העיר העתיקה, גם בתור אמצעי „לאחד“ את שני חלקי העיר — המזרחי הערבי עם המערבי היהודי.

עורכי תכנית האב 1968 הסתייגו מכל התרחבות משמעותית של הבינוי לצפון. הם דגלו, עם הגיון תכנוני מסוים, בגבול מאד חד בין השטח העירוני הבנוי לבין המרחב הכפרי והמדברי מסיבי. לכן הם חיפשו לבי-לום את התרחבותה של העיר לצפון על ידי קביעה של שטח פיתוח ציבורי רחב ואיתור האינטרס האולימפי צפונה מנחל הצופים. הם התנגדו גם לכל התפתחות הבינוי מזרחה מדרך לרמאללה, מתוך שאיפה להשאיר מבט חפשי מדרך זו שעליה יסעו התיירים משדה התעופה על יד עטרות לירושלים בכיוון אל מדבר יהודה.

תכנית אב 1968 מעולם לא זכתה למעמד רשמי וסטטוטורי ובמרוצתה זמן ירדה מה-

ירושלים נכנתה ונהרסה פעמים רבות בי-תולדותיה הארוכות. גם בעידן החדש ביותר שלה, המתחיל עם הכיבוש הבריטי בשנת 1917 — תכנונה ופיתוחה עברו תמורות רבות. הקו האופייני לתכנון בינוי עיר לירושלים בימי המנדט הבריטי, היה ההפניה של כיוון פיתוחה המודרני — למערב, ועצירת התרח-כותה — למזרח, וזה בתור קיום התנאי הי-מוקדש לשמירת הצביון המסורתי של העיר העתיקה וסביבתה הקרובה — יעד בעל עדי-פות רבה בעיני ממשלת המנדט.

בגבולות שנוצרו אחרי מלחמת העצמאות ועד שנת 1967, כיוון המערבי היה גם הכיוון היחידי האפשרי לפיתוח. לכן תכנית המתאר לתחומה של ירושלים, משנת 1959, קבעה התרחבות העיר בכיוון הזה ושאפה אף להר-חיק ממנה את המרכז המסחרי הראשי לעיר העתיקה, ולמשוך אותו מערבה בכיוון אל האתר של תחנת „אגד“ החדשה.

מלחמת ששת הימים שינתה את כל המצב מעיקרו ופתחה אופציות רבות חדשות. עורכי תכנית האב החדשה לירושלים, שבהכנתה התחילו ביסודיות יתירה עוד שנים רבות מלפני שנת 1967 — הועמדו עם סיום מלחמת ששת הימים לפני הצורך הדחוף לקבוע קווי יסוד חדשים לתכנונה של ירושלים במציאות שנשתנתה מיסודה. ארבע הנחות יסוד לחכ-גית האב של 1968, שנקבעו בפזיונות מסוימת — לא הוכיחו את עצמן כמוצלחות וחיוניות: ● בינוי מסיבי מחדש של חלקים המרכזיים של העיר הקיימת, מתוך הגברה ניכרת של צפיפות הבינוי.

פרק ונגנוה בפועל. ברם, במשך זמן די ממו-
 שך היא השפיעה, ובמידה לא מעטה באופן
 שלילי, על הכיוון של מדיניות התכנון ופיתוח
 ירושלים. אמנם השיקום המסיבי של חלקי
 עיר קיימים על ידי בינוי מחדש בצפיפות
 מוגברת ויצירת מערך עורקי תנועה חדשים
 בתוך העיר הבנויה — שני מרכיבי יסוד של
 תכנית האב — נעזבו ונגזזו בתור קווים
 בלתי-מציאותיים (ובפועל גם עקרונית מוט-
 עים) שאינם נתונים ליישום, גם בגלל היעדר
 היכולת הכלכלית ליישם אותם. אבל קווי
 יסוד אחרים נשארו והשפיעו במידה לא מע-
 טה על הפקעות קרקע לצורכי הבינוי, על
 כיוון התכנון ופעולות שיוכו. העדיפות ש-
 קבעה תכנית האב לכיוון דרומה, בצירוף
 שיקולים פוליטיים מסויימים — הובילה ל-
 יצירת רובעים רבי תושבים של תלפיות ב'
 ובגילו, במקרה האחרון מתוך הקרבת ערכי
 גוף וטבע יקרים. העקרון להשאיר את מ.ע.ר.
 במקומו הנוכחי ולהרחיב אותו עד החומה
 של העיר העתיקה שימש עילה לאישורן של
 תכניות בינוי גדולות נוספות בין ה„משולש“
 ועד העיר העתיקה, והצדיק גם פרוייקטים
 מפוקפקים מאד מבחינות רבות, כגון תכנית
 למתחם ממילא.

תכנית המתאר לא הציגה קו ברור לגבי כיוון הפיתוח לעתיד

מדיניות תכנונית בירושלים עברה בעשור
 האחרון גלגולים ותמורות רבות נוספות. תכ-
 נית המתאר החדשה, הנמצאת זמן רב בתה-
 ליכי עריכה ושלבי דיונים ואישורים וטרם
 הגיעה לאישורה „לתוקף“ — נטשה את ה-
 קווים הבלתי-מציאותיים ושליליים אחדים
 של תכנית אב 1968, אבל לא הציגה קו
 ברור לגבי כיוון הפיתוח לעתיד. היא גם
 לא אימצה את המדיניות הרסטרוקטיבית ה-
 רצויה לגבי הרחבת המ.ע.ר. מה„משולש“
 בכיוון אל העיר העתיקה. היא גם היתה נא-
 לצת להתחשב בעובדות שנוצרו בינתיים, בין

שאלה בינוי בפועל או תכניות שאושרו ו-
 קיבלו מעמד מחייב — עובדות בחלקן חיר-
 ביות ובחלקן שליליות.
 הכיוון העדיף לבינוי נוסף בירושלים, וזה
 בתוקף שיקולים רבים מאד, הוא הכיוון ה-
 צפוני. כאן נמצאות העתודות הרחבות ביותר
 יחסית, של השטחים לבינוי נוסף בכלל וב-
 בעלות יהודית בפרט — ובמיוחד אחרי ההפ-
 קעה של התחום בין נווה-יעקב וגבעת שפי-
 רא. תחומים בצפון כוללים יחסית פחות מ-
 אשר בדרום ערכי גוף וירושה הסטורית ה-
 ראויים לשימור. הצפון מופנה בכיוון למקו-
 רות העיקריים של התנועה הבאה מהחוץ —
 מתל-אביב, מרצועת החוף ומצפון הארץ.
 תנועה זו בצירוף התנועה מחלקים מערביים
 של ירושלים עצמה יכולה להגיע לצפון העיר
 בלי לעבור דרך הרחובות הפנימיים הצרים
 של העיר הקיימת. הרחבת העיר לצפון מקלה
 בהרבה גם על התפקיד הקשה לקיים את
 הצביון המיוחד של החלק ההסטורי של ירו-
 שלים.

רצוי שלחלק ההסטורי של העיר יהיה מעמד פריפרי ולא מרכזי

לפי הנסיון העשיר הקיים היום בעולם ב-
 נושאי השימור של הערים העתיקות, במידה
 ורוצים לשימור על הצביון המסורתי של ה-
 חלק ההסטורי ואינם מסתפקים בשימור של
 המונומנטים הבודדים הנמצאים בתוכו — ה-
 תנאי המוקדם לזה הוא ההרחקה המירבית של
 מוקדי הדינמיקה המודרנית ושל זרמי התנו-
 עה מקרבתו של החלק המיועד לשימור. לכן
 רצוי שלחלק ההסטורי של העיר יהיה מעמד
 פריפרי ואינו מרכזי בתוך הקומפלקס העירוני
 כולו.

הרחבת העיר לדרום והשארית מ.ע.ר. ב-
 קרבתה הבלתי-אמצעית מהעיר העתיקה וב-
 תוך חלקי עיר יותר ותיקים הראויים גם כן
 לשימור — הכבידה מאד על סיכויי השימור,
 גם בגלל התהוות זרמי תנועה חזקים מדרום,

זרמים שחייבים להעביר אותם דרך החלק ההסטורי של העיר. גם ההתמקדות של ה-מ.ע.ר. והתרחבותו במקום הנוכחי — יוצרת בעיות תנועה וחניה שאין להן פתרון.

בחירת הכיוון הצפוני בתור הכיוון העדיף והעיקרי להרחבת הבינוי של ירושלים מחייבת הוזה הדרגתית של מרכז הכובד של מ.ע.ר. צפון-מערבה לאורך רחוב יפו ועד האזור מסביב לתחנת „אגד”. נוסף על זה, דרוש השינוי של יעוד אזור התעשיות ב-רוממה ליעוד המסחרי. שינוי זה ניתן לביצוע, מאחר ושימוש בשטח לצורכי מרכז מסחרי — רווחי יותר מהשימוש הנוכחי לתעשייה. לעורמת המשיכה של מ.ע.ר. בכיוון מערב-צפוני, רצויה בלימה של כל גידול נוסף של מ.ע.ר. בתחום בין ה„משולש” והעיר העתיקה. הוזה הדרגתית של מ.ע.ר. העתידים להיבנות ועל בעיות התחבורה בעיר כולה, וגם מרחיקה את מ.ע.ר. מהחלק ההסטורי של העיר, דבר המקל על יעדי השימור של הירושה ההסטורית והארכיטקטונית של ירושלים.

כיוון צפוני להתרחבות הנוספת של העיר בתור הכיוון העדיף, הוצג כבר לפני שנים רבות. הוא היה מנוגד בתכלית למגמות של תכנית אב 1968, אבל הכוחות הספונטניים וגם החלטות אחדות שינו במרוצתה זמן את המצב וקירבו את כיוון ההתפתחות בפועל לכיוון הזה; ביניהם ההכרעה של הגורמים הממלכתיים, שנתקבלה בניגוד לדעתה של העירייה, לבנות ב„רמות” אזור מגורים רב תושבים, גם ההחלטה להפקיע לצורכי בינוי עירוני את התחום הנרחב בין גבעת שפירא לנווה-יעקב.

דרושה עדיפות מוחלטת לכיוון הצפוני

הגורמים המקצועיים בעיריית ירושלים, ה-

מנסים לכוון את מדיניות התכנון בעיר — התקרבו היום לקו הנותן עדיפות ברורה ל: פיתוח בכיוון הצפוני. אבל מפנה זה טרם זכה להכרה ברורה חד-משמעית, וגם בא מאוחר. לא היה בכוחו למנוע הקמת אזורי מגורים גדולים בדרום — בתלפיות ב' ובגילור א-א את אישורו של תכנית למתחם ממילא ושל תכניות אחרות העלוות להגדיל עוד יותר את משקלו של המ.ע.ר. באיתורו הנוכחי.

הגיע הזמן להכיר בפה מלא במתן עדיפות מוחלטת לכיוון הצפוני וגם להוציא בהתאם לזה מספר מסקנות ברורות מקבילות לגבי מדיניות התכנון ביחס לאזורים אחרים של העיר; ביניהם ריסון של גידול נוסף של מ.ע.ר. באזורה „משולש” ובכיוון אל העיר העתיקה ובאזור רחוב הנביאים, עידוד נדידה של מ.ע.ר. בכיוון מערב-צפוני, החלפת אזור התעשיות ברוממה באזור מסחרי, ביטול ה-תכנית להקים בנייני העירייה בתחום מגרש הרוסים, מתן עדיפות גבוהה לסלילת עורק תחבורה ראשי מצפון לדרום במערבה של העיר (מס' 4), ולעומת זאת ביטול ההצעה להעביר עורק דומה (מס' 1) סמוך לחומה של העיר העתיקה, ועוד.

אין זה מן הדברים הקלים לבטל זכויות בינוי המוקנות על ידי תכניות בינוי עיר מאושרות „לתוקף” באזורים בקרבת ה-מ.ע.ר. הקיים לרבות התכנית למתחם ממילא, אבל העידוד של נדידה של מ.ע.ר. מערב-צפונה תוריד את הרווחיות והכדאיות של מימוש הזכויות האלה עד שיגיע הזמן כאשר יהיה ניתן לשנות את המצב גם מבחינה משפטית. חיוני לתקן, במידה וזה עוד ניתן, את שגיאות תכנוניות של העבר ולהחליף את אי-בהירות הקיימת היום במדיניות של מקור-תכנון של ירושלים — בקו ברור ועקבי ב-כיוון שציינתי אותו קודם.

ברנד לונג

הצפיפות בהונג-קונג

שלפי התחזית יהיו בו 2.45 מיליון מקומות עבודה, אם שדה התעופה יישאר בקיי-טאק. לפי גירסה אחרת, שדה התעופה יכול להימצא באיי-לנטאו השכן – תכנית שנגנוה לעת-עתה בגלל התרצאות הגבוהות, אך אפשר להפעיל אותה מאוחר יותר.

החלטה על ההצעות החדישות תצטרך להחליט בהקדם. אוגוסט 2001 לא תביא גאולה מרחבת להונג-קונג, אבל היא עשויה לפתור במידת מה את בעיית חוסר מקום התמידית. כפי שאמר מר טשאן נייקיונג, שר האדמות והפעולות של ממשלת הונג-קונג, בנאום שנשא בזמן האחרון, האוכלוסיה של הונג-קונג (כיום בערך 5.4 מיליון) מתרבה בשיעור של מיליון נפש כל עשור. בסוף המאה יהיו באזור כשבעה מיליון אנשים ומהם 3.4 מיליון עובדים.

עד עכשיו, הממשלה מוציאה מדי שנה, מאז 1977, מיליארד דולר (ארה"ב) על תכניות פיתוח שיבוצעו עד 1990. לדברי שר האדמות והפעולות, מר טשאן נייקיונג, הדרישה לדירור, עבודה ושרותים אחרים, לא תיפסק בהתחלת שנות ה-1990, „כי לפי לוח הזמנים של התכניות“, הוא הסביר, „אנחנו מוכרחים להחליט בהקדם מה יהיו הצרכים והיכן“.

SHRUG הביא בחשבון כשטחים לפיתוח הבא את אי-הונג-קונג, קאולון, גי קאולון, גמל ויקטוריה ואיי-לאמא – ביתם של 72% מכל האוכלוסיה בשטח ומקור של 79% מקור-מות עבודה. המחקר רואה עבודה שיקום מירבית במערב קאולון המאחדות אי-סטונ-קאטרס ליבשת, ובצד המערבי של אי-הונג-

המבקר באזורים העירוניים הצפופים של הונג-קונג וקאולון, אזורים שמפריד ביניהם אחד הנמלים הסואנים והסגונים ביותר בעולם, עומד מייד על הצפיפות הרבה שלהם. אולם מחקר חדש ומקיף שנעשה ובעבור ממ-שלת הונג-קונג, ממליץ על הגדלת האוכלוסיה של היום באזורים אלה מ-3.6 מיליון ל-4.5 מיליון נפש עד שנת 2001, וזאת בעיקר ע"י שימוש בנמל. לפי מחקר זה, האוכלוסיה יכולה לצמוח בו בזמן שרמת החיים תשתפר ומקומות העבודה יגדלו.

„המחקר על שיקום הנמל וצמיחה עירונית“ (SHRUG) נעשה ע"י קונסורציום בראשות סקוט וילסון קירקפאטריק ושות'. זה אחד מחמשה מחקרים תת-אזוריים שנעשו לפי הזמנת הממשלה במשך שלוש השנים האחרונות. המאגרים יישמשו כבסיס לתכניות בש-כיל פיתוח הונג-קונג במאה הבאה.

SHRUG, שהממשלה מעיינת בו עכשיו, מציג שינוי קיצוני ממהלך המחשבה התכנוני שהיה מקובל עד כה. שהרי אין כבר מקום לשימוש נרחב של הנמל השטחים העירוניים מאוכלסים בצפיפות כה רבה שרק פיזור האוכלוסין מן המרכז לערים חזרות יוכל לשפר את איכות החיים באופן ניכר.

SHRUG קובע, כי להיפך: שיקום נרחב של הנמל הוא בריבוע, בלי להגדיל את זרמי המים לרמות בלתי סבירות ובלי להעלות את מעמסת הפעילות של הנמל למצב בלתי רצוי.

לפי המחקר, 4.55 מיליון אנשים יכולים למצוא דירור באזורי המחקר עד שנת 2001,

קונג, מקום שבו איי-גרין יתייחד עם היבשת. בעתיד יהיה צורך בכ-3000 אקר אדמה, מתוכם 56% לדיור, 17% לגמל ו-20% ל-מתקנים שונים ו-7% לדברי מאחרים.

אך הדו"ח הוא לא רק על דיור והעסקת אנשים. הוא מכיר בעובדה שתחבורה היא יסוד חיוני בתכניות פיתוח מחדש קאלה, והוא עומד על כך שרשת הרסבות לתהבורה מסיבית תורחב לשטחים שאוזכרו במחקר ולחלקים שכנים באזורים החדשים. הרחבה כזאת תכלול כ-45 קילומטר של פסים חדשים ו-32 תחנות חדשות.

נוסף לכך יש לבנות לפי המחקר 160 קילור-מטר כבישים חדשים, מהם 60 ק"מ כבישים בין-עירוניים. בנוסף למנהרה המקשרת את שני צדי הגמל — הכביש היחיד החוצה את הגמל יהיה זקוק לארבעה גתיבים נוספים ו-

עוד כביש חוצה יש לבנות בצד המערבי של הגמל.

SHRUG רואה בגמל, "אחד הגורמים העיקריים בפעילות הכלכלית", ובאותו עת שהנא ממליץ על שיקום נרחב של הגמל הוא גם דואג לפיתוחו. המלצות אלו דורשות הרחבה גדולה של גמל המיכלים ורציפים נוספים שיוכלו להגדיל פי ארבעה את תכולת המטענים.

על אף ההוצאות הגדולות הכרוכות בביצוע הפעולות המומלצות, תכנית השיקום המסיבית היא אפשרית מבחינה כלכלית. שכן, "ההכנסות הנראות לעין מן הקרקע הן גדולות בשיעור ניכר מן ההוצאות הציבוריות", אומר הדו"ח. על אף ש-SHRUG הוא החדש והמעניין ביותר מבחינה טכנית, הוא רק אחת מ-5 תכניות אזוטריות שהממשלה מעיינת בהן עכשיו, קודם שתחליט על דרכי ביצוען.

מקדמי מתאם בין תכונות קרקע

(המשך מעמוד 14)

גופים מתכננים וקובעי מדיניות עשויים לראות בקשרים שנמצאו כלי עבודה בעת חיפוש אחר שימוש אופטימלי בשטח נתון. קביעת סולם עדיפויות לשימושי קרקע למטרות מגורים, חקלאות, נופש, תעשייה וכו' והתאמת סולם זה לתכונות קרקע וסובב ו/או ליחסים קיימים בין תכונות אלה בעלי חשיבות יתר במציאות הישראלית, בה הצורך בשמירה על עתודות הקרקע, וניהולם היעיל, חשוב במיוחד.

- 1) A.S.A., Soil Survey and Land Use Planning, S.S.S.A., 2971.
- 2) Winterhorn, H.F. and H.Y. Fang, Foundation Engineering Handbook, van Nostrand Reinhold Comp., 1975.
- 3) Simenson, R.W., Soil Classification in the U.S., Soil Conservation Service, Pub. U.S.A., 1976.
- 4) Tucker, A., Climate for Living, McDonald and Comp., 1967.

רשימה ביבליוגרפית מכתבי־עת בעברית

ד"ר רחל אלתרמן

הרשימה הוכנה במסגרת המקצוע של מדיניות קרקעית לקראת הלימודים לתואר שני במסלול לתכנון ערים ואזורים, בפקולטה לאר-כיטקטורה בטכניון חיפה. הלימודים הנ"ל הוכנסו בטכניון בפעם הראשונה על־ידי ד"ר רחל אלתרמן. הרשימה הוכנה על־ידי עוזרת הוראה רונית דוידוביץ.

א. מדיניות הקרקע בא"י — סקירה כללית

1. מסקנות מסמינר בן־איזור על מדיניות קרקע — ב — קרקע 1972 3 34—38
2. יעקב בן־סירא — המדיניות הקרקעית בישראל — מגמות וקשיים — קרקע 1973, 4 21—29
3. מאיר זורע — אתגרים ובעיות בתחום המדיניות הקרקעית — קרקע 1974 8 3—6
4. אירית צ'רניאבסקי — קרקע ומדיניות קרקעות בישראל — קרקע 1975 9 26—32
5. זאב ברקאי — המדיניות הקרקעית ועקרונותיה — קרקע 1979 16 31—33
6. קורץ ישראל — מדיניות קרקעית הלכה למעשה — קרקע 1982, 22 43—46
7. גולדנברג, א. עמאל — קביעת קריטריונים קרקעיים — קרקע 1983 23 18—19
8. זאב צור — מורשת הקה"ל בעיצוב המשטר הקרקעי בישראל — קרקע 1983, קובץ עיונים 59—69
9. א. בורוכוב — המדיניות הקרקעית, משמעותה ומטרותיה, קרקע 1977, 14 6—12
10. בנימין קנדלר — מדיניות קרקע, קרקע 1972 29—32
11. יעקב בן־סירא — המדיניות הקרקעית בישראל — מגמות וקשיים, קרקע 1973, 4 25—28

ב. יחסי חברה—קרקע וסמליות הקרקע

1. א. ברלר — אספקטים סוציולוגיים של בעיות הקרקע, קרקע 1973, 5 31—17
2. נתן רוטנשטרייך — ביסוס וקניין, קרקע 1983, קובץ עיונים 6—10
3. א. שסקין — היחס אוכלוסייה—קרקע והפיתוח החקלאי, קרקע 1977, 13 20—29
4. אבינועם מאיר — התמורה הדמוגרפית בקרב בדואי הנגב, קרקע 1984, 24 15—9

ג. מדיניות קרקע חקלאית

1. א. פוננסקי, ש. זרחי, א. פרבר — המרת היעוד של קרקע חקלאית לעירונית — קרקע 1973, 4, 29—34
2. ש. בן-שמש — לקראת רפורמה קרקעית שניה, קרקע 1974, 7, 3—6
3. אליהו שטרן — מעקב ומיפוי שונים בדגמי שימוש בקרקע חקלאית, קרקע 1979, 16, 2—5
4. דוד גרוסמן — התהוותם של ישובי בת וזיקתם למשאבי החקלאות, קרקע 1977, 13, 26—39
5. דוד עמירן — תמורות בהערכת הקרקע בישראל. כמשאב חקלאי, קרקע 1983, קובץ עיונים 11—32
6. מיכאל עוזרמן — שמירת קרקע חקלאית מול מטרופוליטיזציה, קרקע 1984, 24, 41—30

ד. מדיניות ושימושי קרקע עירוניים — והשפעות תהליך העיור

1. ח. דריין-דרבקין, ש. זרחי, א. פוננסקי — דינאמיקה של שימושי הקרקע, קרקע 1972, 2, 44—55
2. חורחה הרדוי — מדיניות ותכנון של עיור מזורז, קרקע 1972, 2, 56—63
3. ש. פוהורילים — מגמות התחרות על קרקע בין החקלאות לבין העיר, קרקע 1963, 6, 15—21
4. דן תיכון — קרקע תעשיתית לצרכיהן של ערי הפיתוח, קרקע 1974, 9, 17—22
5. מאיר גירון — תפרוסת האוכלוסיה ועתודות הקרקע, קרקע 1973, 15, 9—16
6. מיכה טלמון — קווים למדיניות הקרקעות במגזר העירוני, קרקע 1973, 23, 28—33
7. איריס גרייצר — המדיניות הקרקעית העירונית של הקה"ל והשפעתה על הפיתוח העירוני בא"י בתקופת המנדט, קרקע 1983, 11, 70—86
8. מ. טלמון — האם יש מחפור בקרקע עירונית — מקרקעין וערכם 1978, 83, 50—54
9. הלל רסקין — עקרונות לשימושי קרקע למטרות נופש ובילוי קרקע, 1983, 24, 8—4

ה. מדיניות קרקעות ודפוסי התיישבות

1. אלישבע אפרת — יעודי קרקע לצורות התיישבות חדשות, קרקע 1931, 20, 4—9
2. אבשלום רוקח — גורם הקרקע בעיצוב דפוסי התיישבות, קרקע 1983, קובץ עיונים 46—58

ו. מגמות במדיניות הקרקעות — סוגיות עכשוויות

1. מאיר זורע ואלכסנדר פוננסקי — להערכות חדשה בתחום המדיניות הקרקעית, קרקע 76, 11, 3—18
2. אלכסנדר פוננסקי — רכיבים לתיקון משטר הקרקע בישראל, קרקע 1973, 7, 3—18
3. יוסף מתר — בחינה מחדש של המדיניות הקרקעית בישראל, קרקע 1976, 11, 38—42
4. דניאל גת — על אפשרות שימוש בקרקע לאום כאחד האמצעים לבלימת ההתייכרות, עיר ואזור 73, 1, 82—84

5. אלישע אפרת — קרקע ופיתוח בישראל בשנות ה־80, קרקע 79, 17 9—2
6. א. אדמונד, נ. בייקון (תרגום) — משכר האנרגיה, והשפעתו על תכנון שימושי קרקע, קרקע 73, 6 43—48

ז. השגת מקרקעין לצרכי ציבור

1. יוחנן אילון — הפקעת קרקע לצרכי ציבור, קרקע 76, 12 25—28
2. יהודה זיו — הפקעות קרקע לצרכי ציבור בישראל, קרקע 77, 13 16—19
3. נתנאל לידפילד — הלאמת הקרקע לצרכי ישוב, קרקע 83, קובץ עיונים 33—45
4. יוחנן אילון — הקשר בין שיעור ההפקעה לצרכי ציבור ובין צפיפויות הבניה באזורי מגורים עירוניים, עיר ואזור 1976, 1 76—82

ח. הסדרי חכירה

1. זאב צור — משטר הקרקע בהתיישבות ומדיניות החכירה, קרקע 1979, 17 27—30
2. אלכסנדר פוזנסקי — בתום יובל החכירה, קרקע 83, קובץ עיונים 93—109
3. ישראל קרני — אדמות חכירה, מקרקעין וערכם 1972, 69 1619—1621

ט. מדיניות המיסוי

1. סימפוזיון באוניברסיטת ת"א — יוקר הקרקע לדירות הוא תוצאה משימת מיסוי בלתי יעילה, קרקע 1972, 3 7—10
2. זאב אייזנברג — האם מס על קרקע עירונית פנויה תזויל מחירי הדירות? קרקע 1972, 3 22—23
3. סימפוזיון על השפעת המיסוי על שוק המקרקעין והדירה, קרקע 1973, 4 3—21
4. א. ברגלס, המס על מקרקעין ורכוש במשק הישראלי, קרקע 1973, 5 3—9
5. רחל אלתרמן, מיסי השבחה בישראל, קרקע 1977, 14 26—29
6. נתן מאיר — מס השבחה — חלק א' של המאמר במקרקעין וערכם 1971, 68 1582—1590
7. י. שלו — נהגים בנכסית מס השבחה — מקרקעין וערכם 1972, 69 1626—1634
8. דן מרגליות — הישוב גובה מס השבחה ביחס למקרקעין, מקרקעין וערכם 1970, 83 63—67

י. מחירי קרקע ושמאות

1. שמעון בן־שמש (דיוני השולחן העגול) — השפעת מכניזם השוק על מחירי קרקע פרטית וציבורית, קרקע 1972, 2 3—32
2. אלמן משה, בעיות שומת מקרקעין בישראל, קרקע 1974, 8 13—16
3. אלכסנדר כהן, המדיניות הקרקעית של הרשות המקומית, קרקע 1975, 9 16—22
4. אלכסנדר פוזנסקי, הפרובלמטיקה של מחיר הקרקע בעולם ובישראל, קרקע 1975, 9 19—25

5. יונה אנגל ודן מרגלית, מקרקעין ושמואות בחוק ומשפט, מקרקעין 70, 72, 1652—1664
6. דן מרגלית, מחירי מקרקעין באזורים שונים, קרקע 1983, 24, 52—58
7. יוסף דיטל, פיקוח ושליטה על מחירי קרקע אורגנית, קרקע 1983, 24, 42—51

יא. רישום וארגון נתוני מקרקעין

1. יעקב בר, הניתן להחיש רישום הזכויות במקרקעין? קרקע 1971, 1, 12—14
2. אלכסנדר פוננסקי, בנק הנתונים כמכשיר לניהול משק הקרקע, 1971, 1, 15—20
3. המלצות החוג למדיניות קרקעות, מערכות מידע ממוחשבות, קרקע 80, 18, 40—45

יב. מחקר בין-תרבותי בתחום מדיניות קרקעות

1. קטעים מפרסום ממשלתי של משרד המשפטים בשבדיה — שטוקהולם 1969
2. מרון-גומז-מורן (תקציר מאמר 1969), מדיניות קרקעות וספרות
3. דו"ח מכנס מומחים בארה"ב מטעם האו"ם, בנושא מדיניות קרקעות
4. עירונית ואמצעי פיקוח על שימוש בקרקע, קרקע 1971, 1, 49—55
5. דו"ח מסמינר האו"ם על מדיניות קרקע עירונית, קרקע 1972, 3, 32—33
6. גולדוין היל (תרגום), מהפכה שקטה במדיניות הקרקעות בארה"ב, קרקע 1974, 7, 57—60
7. מעוז, חלוקת קרקעות בהתיישבות בארצות מתפתחות, קרקע 1983, 32, 7—10

רשימה ביבליוגרפית בעברית (השלמה לרשימה הקודמת)

א. מדיניות קרקעית — וסוגיות מדיניות

1. צבי קלמטובובסקי, הקרקע כגורם כלכלי ומדיני, תמורות 1979, 17—19
2. אליקים העצני, בעיות הקרקעות ביהודה ושומרון, האומה 1979, י"ח(59), 14—21
3. זאב צור, מקומה של הקה"ל בעיצוב גבולות המדינה, עם ואדמתו, 1981, 44, 12—21
4. דב קווסטלר, במאבק למען אדמות הלאום, שנה בשנה, תשמ"א, 464—467

ב. יחסי חברה—קרקע, וסמליות הקרקע

1. שלום רייכמן, תפקידיה החברתיים של המדיניות הקרקעית, קרקע 1977, 14, 2—5
2. א. ססקין, היחס אוכלוסיה—קרקע והפיתוח הכלכלי, קרקע, 1977, 13, 20—25
3. דב שילנסקי, על משמר אדמות הלאום, בארץ-ישראל, 1980, 7

ג. מדיניות קרקע חקלאית

1. זאב צור, הכרסום בקרקע חקלאית, קרקע 1981, 20, 18—19
2. אהרון דרור, קרקע לתעשייה בהתיישבות חקלאית, קרקע 1981, 20, 32—37
3. מנחם פלור, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ופעולתה, קרקע 1980, 19, 42—49

ד. מדיניות ושימושי קרקע עירוניים

1. מיכה טלמון, האם יש מחסור בקרקע עירונית? מבנים, 1981, 3:50, 53 (מופיע גם ב„מקרקעין וערכם“, ברשימה ביבליוגרפית קודמת)
2. דב גביש, השתקפותה של ההתפשטות המטרופוליטנית בשימושי קרקע כפריים, מחקרים בגיאוגרפיה של א"י, ט', תשל"ו 75—87
3. הקצאת קרקע לישובים קהילתיים, קרקע 1981, 20 58—59
4. בנימין קנדלר, מדיניות קרקע למגורים 1981 — לאן? מבנים 1981, 2 38—41

ה. השגת מקרקעין לצרכי ציבור

1. חמון שלח, הפקעת קרקעות לצרכי ציבור — להרחבת הבקורת השיפוטית, עיוני משפט 1980, ז 618—652
2. אמנון פרנקל, רחל אלתרמן, הפקעת קרקע לצרכי ציבור, קרקע 1982, 23 27—20
3. ציון אוריאל, אינטרס הציבור בקרקע — ואמנות, יעוד, שימוש וניהול, קרקע 1981, 20 64—60
4. פ. שלח, סקירת ספר של אריה קמר, דיני הפקעת מקרקעין, משפטים תשל"ט ט' 168—172
5. הנריך רוטוביץ, „דמי ההסכמה של מינהל מקרקעי ישראל“, הפרקליט ל"ד, תשמ"ב 318—321

ו. חוק ומשפט

1. פסקי דין עקרוניים, קרקע 1982 21—22, 63—68
2. יהושע ויסמן, עד אנה ישלמו בנו חוקי הקרקעות העותומניים?
3. יונה יהב, דינה של קרקע שיעודה שונה לאחר הפקעתה, מבנים 1981, 6 67
4. נתן מאיר, הצמדת פיצויי הפקעת מקרקעין למודד — תיקון העוול והעוול שבתיקון, הפרקליט 1981, ל"ד 77—87
5. קלוד קליין, סקירת ספר של י. ויסמן, הגבלת נוכרים ברכישת מקרקעין — מחקר השוואתי, משפטים תשל"ט ט' 548—549

ז. מדיניות חכירה

1. ניר ווייץ, שלמה בלקינד, החכרת קרקע לתעשייה באזורי פיתוח, קרקע 1981, 20 28—25

ח. בעלות על מקרקעין

1. א.ב., מכירת קרקעות המדינה לפרטים, תכנון סביבתי 1979, 26 8—9
2. משה אונא, מכירת קרקעות המדינה — הצעה שתחטיא את מטרותה, שנה בשנה תשמ"א 439—463
3. בעלות פרטית על קרקע תחסום את התכנון הארצי ותכשיל את פיתוח הארץ — סקר מטעם המכון לחקר שימושי קרקע, קרקע 1980, 18 35—39

4. אלכסנדר פוננסקי, „דמי הסכמה בהעברת זכויות במקרקעי ישראל“,
מקרקעי המדינה, הרבעון הישראלי למסים, י"ב, תשמ"א 130—141
5. Landau, Leah D., "Vacant (state) Lands and, the Right of Cultivation",
Israel Law Review, Vol. 1 (1966), 665-668.

ט. מס שבח

1. דב שטאוב, חוק מס שבח מקרקעין, רואה החשבון 1978, כ"ט 52—54
2. פנטס רובין, חוק מס שבח מקרקעין, תשל"ז—1976, ויתור על הולכת מרגוליס, הפרקליט 1977, ל"א 517—527
3. זאב המר, חיוב לפי חוק מס שבח מקרקעין — זכות לקבלת רווחיו של איגוד, הפרקליט 1977, ל"א 193—190
4. רחל אלתרמן, „מי מפחד ממש השבחה?“ מבנים, 1981, 3 46—47
5. יצחק חדרי, „מס השבחה במכירת קרקע תמורת דירות בבנין שייבנה עליה“, משפטים, 1982, י"ב 35—59
6. יהודית ברק, „מס שבח מקרקעין ותוספת מס בשנים 1964—1978“, הרבעון הישראלי למסים, 1982, י"ב(48) 381—383
7. יצחק חדרי, „רפורמה במס השבחה“, רואה החשבון, 1980, ל 343—349
8. נחום פריידקס, „לקחי התיקון במס השבחה“, ניהול, 1980, 15 21—22
9. רחל אלתרמן, „מס השבחה ומטרות ציבוריות“, רבעון לבנקאות, 1977, כ"ד(95) 390—401

י. מחירי קרקעות ושמאות

1. שאול וייסמן, „שומת שווי מקרקעין“, הפרקליט 1980, ל"ג 22—33

יא. מחקר בין-תרבותי

1. „דרכים לייעול השימוש בקרקע חקלאית בפריפריה של הערים“, ברחבי תבל), קרקע, 1980, 19 50—55

יב. מגמות במדיניות הקרקעית — סוגיות עכשוויות

1. דב קווסטלר, „על הפרק: בעיות קרקע בוערות, עם ואדמות, 1979, 41 2
2. „המלצות לסיכום הדיון בחוג למדיניות קרקעית בנושאי קרקע בשנות השמונים (היבט פיזי)“, קרקע, 1980, 118 43—45

יג. מדיניות קרקעית — ראייה הטורית

1. אברהם סוכובולסקי, „תולדות העברת זכויות במקרקעין“, רואה החשבון כ"ו, תשל"ז 333—339
2. לאה דום-לנדאו, „החברות הציוניות לרכישת קרקעות בא"י — 1914—1897“, הפרקליט, תשמ"א, ל"ג 288—290

דן מרגליות מחירי מקרקעין ודמי שכירות מדדים, עלויות ושער יציג לדולר

ערוך ומוגש על-ידי דן מרגליות, עורך-דין ושמאי מקרקעין *

עד לבחירות לכנסת ה-11 ניכר שיפור בשוק המקרקעין ובעיקר בשוק הדירות. היתה מחשבה שלאחר הבחירות יעלה מחירם במידה ניכרת והציבור הזדרז לרכוש, עובדה שהשפיעה על יצירת ביקוש עודף על היצע. אלא שתוצאות הבחירות ככל הנראה איזונו את "המשקיעים" למיניהם ולאחר הבחירות ניכר קיפאון ברור בשוק הנדל"ן וניכרים סימני אי יציבות במשק בכלל. אין ספק כי אם המשק הולך לקראת מיתון מעמד המקרקעין יחמיר כפי שהיה בד"כ עד כה. בשוק המגרשים קיימת הנטייה להוריד את אחוז הקומבינציה שהיה מקובל עד כה וניכר מיתון במספר העסקאות הנקשרות בתחום זה. האחוז הניכרי לעסקות קומבינציה אינו מגיע במקרה הטוב ביותר ל-55%.

במחירי דירות גם כן ניכרת ירידה ריאלית מאז הבחירות ומתקבל הרושם כי מגמה זו נמשכת. עובדה נוספת היא שמתרבים הפיגורים בהחזר משכנתאות של זכאים (שבהן החלק הארי צמוד למדד) וקיימת ירידה בכמות הזכאים הבאים לממש זכויות לקבלת משכנתאות. מחירי המקרקעין בטבלה שלהלן מבוטאים במינימום ומקסימום סבירים (ממוצאים סטטיסטיים).

מחוז	האזור	יחידת המשוב	מחיר נמוך	מחיר גבוה	הערות
ירושלים	בית וגן	קרקע בניה רוויה	8,000	10,000	כולל פיתוח
	בית הכרם		11,000	15,000	כולל פיתוח
	רחביה וטלביה		16,000	26,000	כולל פיתוח
	מרכז תלפיות		3,000	4,000	כולל פיתוח
	מושבה גרמנית		8,000	12,000	כולל פיתוח
	גוזה יעקב		2,000	3,000	לא לבנייה
	גבעת שאול		4,000	5,000	במועצות
	מבשרת ירושלים	קרקע בניה גמוכה	45,000	55,000	אזוריות
	גבעת שאול	חצי דונם	100,000	125,000	עם ציפיות
	"המשולש"		5,000	7,000	ללא פיתוח
	בנין, כללי	ממ"ר מבונה	3,000	4,000	
	גילה, ק. יובל		1,600	2,500	
	רמת אשכול		1,600	2,500	
	גבעת שאול	קרקע לתעשייה	90	130	
	עטרות	ממ"ר מבונה	35	55	
	מרכז העיר	בנין משרדים חדש	1,100	1,500	
		בנין משרדים ישן	900	1,300	
		דמי מפחח מגורים	10,000	16,000	
		דמי שכירות משרד	8	20	
	לא מרכזי	לממ"ר לחודש	5	8	

* נקוב בדולר ארה"ב לאוגוסט 1984

מחוז	האזור	יחידת הישוב	מחיר נמוך	מחיר גבוה	הערות	
המרכז	תל-אביב	קרקע בניה רוויה	3,000	20,000		
	רמת-גן		2,000	16,000		
	גבעתיים		3,000	16,000		
	בני ברק		2,000	14,000		
	חולון		2,000	9,000		
	בתי-ים		1,500	8,000		
	ראשון-לציון		1,500	6,000		
	רחובות		1,500	8,000		
	צמת השרון		1,500	7,500		
	הרצליה פתוח	קרקע בניה נמוכה	דונם ל-2 יח"ד	140,000	220,000	
	אפקה		חצי דונם	120,000	150,000	
	צהלה		350 ממ"ר	110,000	125,000	
	תל ברוך		חצי דונם	80,000	90,000	
	סביון		דונם ורבע	150,000	210,000	
	שיכון דן		דונם ל-4 יח"ד	150,000	200,000	
	רמת השרון		400 ממ"ר	100,000	120,000	
	כפר שמריהו		דונם	160,000	200,000	
	אבן יהודה		חצי דונם	40,000	55,000	
	כפר יונה א'		דונם ממ"י	20,000	30,000	
	יבנה		חצי דונם	20,000	30,000	
	תל-אביב	בנין מסחרי		1,000	7,000	
	רמת-גן			1,000	5,000	
	ראשון-לציון			800	4,500	
	פתח-תקה			300	3,500	
	חולון			1,000	4,000	
	בתי-ים			700	3,000	
	תל-אביב	בנין משרדים		700	2,200	
	רמת-גן			700	1,700	
	פתח-תקה			600	850	
	תל-אביב	קרקע לתעשייה	ממ"ר קרקע	60	400	
	רמת-גן			60	400	
	בני ברק			40	200	
	חולון			40	120	
	ראשון-לציון			30	60	
	רחובות			30	55	
רמלה-לוד			15	35		
גוש דן	דמי מפתח מגורים	חדר מבונה	4,000	15,000		
תל-אביב	דמ"ש משרדים	ממ"ר לחודש	6	25		
תל-אביב	גוש 6896	ממ"ר קרקע	35	50		
	גוש 6630, 6632		30	45		
ראשון-לציון	גוש 3947, 3946		50	80		
חולון	ת.ב.ע. ח/300	דונם	70	100	לא לבניה	
מחוז לערים	פרדס נטוע		1,000	2,500	במוע. אזור	
בגבול שיפוט	פרדס נטוע/חקלאי		4,000	20,000	עם צפיית	
הצפון	חיפה/כרמל	קרקע בניה רוויה	7,000	14,000		
	חיפה/גני"ש		6,000	11,000		
	קריית		2,500	5,500		
	נהריה		1,500	4,000		
	טבריה		600	4,000		
	חדרה		600	4,000		
	חיפה/דגיה	קרקע לבניה נמוכה	ל-700 ממ"ר	100,000	115,000	
	בנימינה			30,000	40,000	
	זכרון יעקב			35,000	70,000	
	טבעון/רמת ישי	דונם ל-2 יח"ד		30,000	50,000	
	חיפה/כרמל	מבנה מסחרי	ממ"ר מבונה	3,000	4,500	
		מבנה משרדים		800	1,500	
דרום	חיפה	קרקע לתעשייה	ל-ממ"ר קרקע 90	120		
	אילת	מבנה מסחרי	ל-ממ"ר מבונה 700	2,000		
	ערד		700	2,000		
	אלקנה ד'	קרקע לבניה נמוכה	לדונם ברוטו	3,000	4,000	ללא פיתוח

עלויות בניה למגורים לפי חוזרי מם שבח 81/58 ו-83/23 מעורבנת עד אפריל 1983

מוגש ע"י דן מרגליות, עו"ד ושמאי מקרקעין

טבלאות אלה מיועדות לשמש כלי עזר בלבד ואין להשתמש בהם אוטומטית ללא בחינות נוספות. הטבלאות מתייחסות לדירות מגורים בלבד. בחישוב העלות יש לקחת בחשבון גם את שטח המרפסות וחדרי המדרגות. אין לקחת בחשבון בחישוב העלות: מקלטים, מרתפים, קומת עמודים ושטחי חניה המשמשים את אותן יירות. מכיוון שבטבלאות נכללות התוצאות של הנספחים הנ"ל. הטבלאות מבהינות בין בניה בהר ובניה במישור. קיימת הבחנה בין בית בודד ועד בית בן 9 קומות ויותר (5 סיגי צפיפות). אם יש צורך לקבוע עלות בניה למועדים השונים מאלה המפורטים בטבלא, יש לתאם העלות בעזרת מדד לוח התשומה בבנייה למגורים כפי שפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נוסחת התיאום היא: עלות מוכפלת במדד של ההודש הרלוונטי ומחולק במדד של תודש אפריל הנתון. המתירים נקובים בטבלא באלפי שקלים לכמ"ר.

		עלות בניה למגורים כמישור										עלות בניה למגורים - בהר													
		נמוכה		בינונית		גבוהה		מותרות		מעולה		נמוכה		בינונית		גבוהה		מותרות		מעולה		מותרות		תיאור הבנין	
		-100	+140	-110	+85	-110	+110	-100	+180	-100	+140	-110	+70	-100	+110	-100	+140	-110	+70	-100	+140	-110	+180		
4.4	4.8	3.3	3.8	2.5	3.0	1.8	2.2	1.4	1.7	3.7	4.6	2.5	3.2	1.6	2.0	1.3	1.6	1.1	1.3	4.80	4.80	4.80	4.80	בית בודד	
1.10	121	8.2	9.4	6.2	7.5	4.5	5.4	3.6	4.2	9.3	11.5	6.4	8.0	4.1	5.2	3.3	4.0	2.8	3.2	4.81	4.81	4.81	4.81	הד	
22.0	242	16.4	18.8	12.5	15.0	9.0	10.9	7.2	8.5	18.0	23.0	13.0	16.0	8.2	10.0	6.7	7.9	5.6	6.5	4.82	4.82	4.82	4.82	משפחתי	
		36.2	42.5	27.6	33.9	20.3	24.6			29.4	36.2	18.5	22.6	15.1	17.9					4.83	4.83	4.83	4.83	בית טורי	
		2.5	2.9	2.0	2.3	1.4	1.9	1.1	1.3	2.0	2.4	1.4	1.9	1.1	1.3	0.8	1.0	0.8	1.0	4.80	4.80	4.80	4.80	חד קומתי	
		6.3	7.2	5.1	5.8	3.5	4.8	2.6	3.2	5.0	6.1	3.7	4.8	2.8	3.3	2.0	2.5	4.81	4.81	4.81	4.81	4.81	4.81	בית טורי	
		12.6	14.4	10.1	11.5	6.9	9.6	5.3	6.5	10.0	12.0	7.3	9.6	5.7	6.7	4.0	5.0	4.82	4.82	4.82	4.82	4.82	4.82	חד קומתי	
		28.5	32.5	22.6	26.0	15.6	21.7			22.6	27.1	16.5	21.7	12.9	15.1					4.83	4.83	4.83	4.83	בית טורי	
		2.0	2.6	1.5	1.9	1.05	1.4	0.85	0.98	1.7	2.1	1.2	1.5	0.9	1.1	0.68	0.8	4.80	4.80	4.80	4.80	4.80	4.80	או מרובע	
		5.1	6.7	3.8	4.8	2.6	3.5	2.1	2.4	4.2	5.2	3.0	3.7	2.3	2.7	1.7	2.0	4.81	4.81	4.81	4.81	4.81	4.81	2-4	
		10.2	13.4	7.6	9.6	5.2	7.0	4.2	4.9	8.4	10.5	6.0	7.3	4.5	5.5	3.4	4.2	4.82	4.82	4.82	4.82	4.82	4.82	קומות ללא	
		23.1	30.3	17.2	21.7	11.8	15.8			19.0	23.7	13.6	16.5	10.2	12.4					4.83	4.83	4.83	4.83	מעלית	
		1.8	2.5	1.4	1.65	1.0	1.2			1.8	2.5	1.4	1.6	1.0	1.2					4.80	4.80	4.80	4.80	8-5	
		4.6	6.3	3.5	4.1	2.5	3.0			4.5	6.2	3.5	4.1	2.5	3.0					4.81	4.81	4.81	4.81	קומות עם	
		9.1	12.5	7.0	8.2	4.95	6.0			9.0	12.0	7.0	8.2	5.0	6.0					4.82	4.82	4.82	4.82	מעלית	
		20.6	28.3	15.8	18.5	11.2	13.6			20.3	27.1	15.8	18.5	11.3	13.6					4.83	4.83	4.83	4.83	9 קומות	
		1.4	2.0	0.9	1.3					1.4	2.0	0.9	1.3							4.80	4.80	4.80	4.80	ויותר	
		3.5	4.9	2.3	3.2					3.5	4.9	2.3	3.2							4.81	4.81	4.81	4.81		
		7.0	9.8	4.6	6.4					7.0	9.7	4.6	6.3							4.82	4.82	4.82	4.82		
		15.8	22.1	10.4	14.5					21.9	30.4	14.2	19.0							4.83	4.83	4.83	4.83		

מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים מ-1951 מקושרים לתקופת הבסיס — 1 יולי 1950 =
 100 המספרים מעוגלים למספר שלם

ערך ע"י דן מרגליות

השנים	ה ח ו ר ש י ם											
	ינואר	פברואר	מרץ	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
1951	116				118							
1952	160			214							139	240
1953	240		251	258	258	258	280	232	232	236	301	304
1954	306	240	352	356	356	353	379	382	384	363	367	372
1955	377	377	377	377	377	379	469	469	477	461	461	427
1956	427	427	445	445	450	459	469	469	477	461	461	461
1957	469	469	469	469	469	469	469	469	477	461	461	461
1958	481	479	479	481	478	476	476	483	481	478	481	481
1959	475	479	481	484	483	483	483	485	488	479	478	476
1960	491	491	502	504	503	513	503	503	488	490	490	491
1961	521	539	541	550	551	554	551	565	568	521	521	521
1962	576	600	618	619	618	618	618	628	650	572	575	575
1963	655	663	660	660	660	661	660	662	650	661	662	662
1964	668	670	671	673	673	687	673	722	723	707	717	718
1965	721	724	729	735	739	751	739	765	771	743	745	745
1966	767	780	796	798	799	817	799	835	836	806	806	805
1967	805	804	804	804	804	804	804	805	805	805	806	812
1968	819	821	822	824	830	855	830	879	880	833	836	838
1969	839	840	840	842	843	867	843	893	878	857	860	869
1970	877	889	902	936	937	964	937	993	1002	972	971	974
1971	997	1007	1009	1007	1015	1047	1015	1082	1108	1077	1093	1103
1972	1139	1141	1164	1169	1182	1217	1182	1265	1313	1272	1292	1292
1973	1349	1366	1392	1466	1492	1554	1492	1660	1660	1654	1741	1806
1974	1897	1982	2003	2087	2208	2287	2208	2506	2530	2436	2759	2759
1975	2791	2821	2858	2888	2890	2983	2890	3136	3156	3173	3271	3271
1976	3310	3335	3369	3647	3708	3850	3647	4000	4069	4086	4250	4250
1977	4309	4340	4364	4574	4681	4983	4574	5140	5299	5363	5940	5940
1978	6220	6420	6576	7312	7477	7823	7312	8153	8401	8808	9403	9403
1979	10016	10177	10700	11953	12690	14004	11953	15370	16542	18359	20360	20360
1980	22839	23275	23887	27211	28955	31358	27211	35503	37666	41934	47653	47653
1981	54560	57840	59280	67404	69628	73597	67404	83900	86837	93307	99776	99776
1982	113066	119989	123143	136174	145126	154923	136174	181351	191629	195185	229922	229922
1983	257764	269878	276625	307331	323005	349491	307331	394575	426536	434214	639986	639986
1984	7890.91	780142	936409	1179991	1321779	1549637	1321779	1853957	2165414	2497770	2923920	2923920

* מקדמי המעבר במדד מחירי תשומה בבנייה למגורים : מבסיס ינואר 1964 לבסיס יולי 1950 —
 6.680 ; מבסיס אפריל 1975 לבסיס יולי 1950 — 28.879 ; מבסיס אוקטובר 1983 לבסיס אפריל
 1975 — 176.512.

© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

תשלום שירותים בבתי עסק

מבח סעיפים 63 (א) ו-160 (א) לחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ג-1972

ק"ת 2716 (4.07.71) ק"ת 3018 (15.6.73) ק"ת 3298 (2.3.75) ק"ת 3549 (1.8.76)												שטח המושכר בממ"ר
ניקוי מאור			הרקה			ניקוי מאור			הרקה			שטח המושכר בממ"ר
3.20	0.62	13.60	2.15	0.50	9.70	1.20	0.25	5.00	1.20	0.25	4.00	16 —
5.00	0.94	20.30	3.25	0.75	14.55	1.80	0.37	7.50	1.80	0.37	6.00	24 — 16
6.54	1.25	27.20	4.30	1.00	19.40	2.40	0.50	10.00	2.40	0.50	8.00	32 — 24
8.10	1.56	33.90	5.40	1.25	24.25	3.00	0.63	12.50	3.00	0.63	10.00	40 — 32
9.75	1.90	40.70	6.50	1.50	29.10	3.60	0.75	15.00	3.60	0.75	12.00	48 — 40
11.20	2.20	47.50	7.55	1.75	33.95	4.20	0.87	17.50	4.20	0.87	14.00	56 — 48
12.95	2.50	54.30	8.65	2.00	38.80	4.80	1.00	20.00	4.80	1.00	16.00	64 — 56
16.50	3.10	67.90	10.80	2.50	48.50	6.00	1.25	25.00	6.00	1.25	20.00	88 — 64
19.45	3.75	81.50	12.95	3.00	58.20	7.20	1.50	30.00	7.20	1.50	24.00	112 — 88
22.65	4.35	95.00	15.10	3.50	67.90	8.40	1.75	35.00	8.40	1.75	28.00	136 — 112
26.00	5.00	108.60	17.30	4.00	77.60	9.60	2.00	40.00	9.60	2.00	32.00	160 — 136

לגבי כל 24 ממ"ר או חלק מהם נוספים על ה-160 ממ"ר הראשונים, תהיה תוספת של השיעור שנקבע עד 16 מ"ר

ק"ת 3769 (1.12.77) ק"ת 3988 (5.7.79) ק"ת 4187 (19.10.80) ק"ת 4314 (7.3.82)												שטח המושכר בממ"ר
ניקוי מאור			הרקה			ניקוי מאור			הרקה			שטח המושכר בממ"ר
6.32	1.77	22.88	2.10	0.50	7.60	9.00	1.40	32.40	4.30	0.80	18.00	16 —
10.24	2.82	34.62	3.40	0.80	11.50	14.20	2.20	48.60	6.75	1.30	27.00	24 — 16
12.95	3.53	46.37	4.30	1.00	15.40	18.30	2.90	65.20	8.70	1.70	36.20	32 — 24
16.26	4.59	57.80	5.40	1.30	19.20	23.00	3.60	81.20	10.90	2.10	45.10	40 — 32
19.57	5.65	69.25	6.50	1.60	23.00	27.70	4.40	97.40	13.15	2.60	54.10	48 — 40
22.58	6.36	80.68	7.50	1.80	26.80	31.90	5.10	113.80	15.10	3.00	63.20	56 — 48
26.19	7.42	92.43	8.70	2.10	30.70	36.80	5.80	130.00	17.45	3.40	72.20	64 — 56
33.42	9.18	115.30	11.10	2.60	38.30	46.90	7.20	162.50	22.25	4.20	90.30	88 — 64
39.44	10.93	138.49	13.10	3.10	46.00	55.40	8.70	195.10	26.25	5.10	108.40	112 — 88
45.77	12.70	161.67	15.20	3.60	53.70	64.60	10.00	227.40	30.60	5.90	126.35	136 — 112
52.69	14.82	184.55	17.50	4.20	61.30	74.00	11.60	259.90	35.10	6.80	144.40	160 — 136

לגבי כל 24 ממ"ר או חלק מהם נוספים על ה-160 ממ"ר הראשונים, תהיה תוספת של השיעור שנקבע עד 16 מ"ר

* מקובץ תקנות 4176 הסכומים נקובים בשקלים !!

ק"ת 4153 (20.2.83) ק"ת 4524 (25.9.83) ק"ת 4595 (15.3.84) ק"ת 4688 (16.9.84)												שטח המושכר בממ"ר
ניקוי מאור			הרקה			ניקוי מאור			הרקה			שטח המושכר בממ"ר
94.62	23.34	342.62	42.53	10.49	154.00	22.02	1.43	79.74	13.86	3.42	50.18	16 —
153.35	37.22	518.36	68.93	16.73	232.99	35.69	8.66	120.64	22.46	5.45	75.92	24 — 16
193.91	46.59	694.32	87.16	20.94	312.08	45.13	10.84	161.59	28.40	6.82	101.69	32 — 24
243.46	60.54	865.45	109.43	27.21	389.00	56.66	14.09	201.42	35.66	8.87	126.76	40 — 32
293.03	74.55	1036.89	131.71	33.51	466.06	68.20	17.35	241.32	42.92	10.92	151.87	48 — 40
338.10	83.92	1208.00	151.97	37.72	542.97	78.69	19.53	281.14	49.52	12.29	176.93	56 — 48
392.16	97.91	1383.89	176.27	44.01	622.03	91.27	22.79	322.09	57.44	14.34	202.70	64 — 56
500.40	121.16	1726.36	224.92	54.46	775.96	116.46	28.20	401.78	73.29	17.75	252.85	88 — 64
590.51	144.28	2073.60	265.42	64.85	932.04	137.43	33.58	482.60	86.49	21.13	303.71	112 — 88
685.28	167.62	2420.63	308.02	75.34	1088.02	159.49	39.01	563.36	100.37	24.55	354.54	136 — 112
788.94	195.58	2753.25	354.61	87.91	1242.02	183.61	45.52	643.10	115.55	28.65	404.72	160 — 136

לגבי כל 24 ממ"ר או חלק מהם נוספים על ה-160 ממ"ר הראשונים, תהיה תוספת של השיעור שנקבע עד 16 מ"ר

תשלום בעד שירותים בדירות (חזר לחודש)

לפי סעיף 63(א) לחוק הנגה הדייר (נוסח משולב), תשל"ב — 1972

מס' ק"ת	תאריך פרסום	תאריך תחולה	ניקוי	מאזר	הרמת כוח שופכין
2716	4.7.71	4.7.71	2.70	0.15	0.80
3018	15.6.73	15.6.73	3.30	0.15	0.80
3298	2.3.75	2.3.75	6.40	0.30	1.45
3549	1.8.76	1.8.76	9.00	0.37	2.20
3769	18.10.77	1.12.77	12.00	0.50	3.00
3988	5.6.79	5.7.79	21.60	0.85	6.30
* 4167	19.9.80	19.10.80	5.10	0.30	1.50
4314	7.2.82	7.3.82	15.36	1.14	4.51
4453	2.1.83	2.2.83	33.68	2.20	9.89
4524	25.8.83	25.9.83	53.52	3.50	15.72
4595	15.2.84	15.3.84	103.36	6.76	30.36
4688	16.8.84	16.9.84	229.97	15.04	67.55

הערה: החל מה"1 לאוקטובר 1980 מבוטאים הסכומים בשקלים ולא בסירות!

דמי שכירות בבתי עסק

על פי כעוף 52 לחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ב — 1972

מס' קובץ תקנות	תאריך תחילת תקף	תוספת באחוזים לדמי שכירות ששולמו בפועל ערב תחילת התקנות	תחום א'	תחום ב'	תחום ג'
2684	11.4.71	120	140	128	113
3179	2.6.74	132	132	121	113
3965	1.4.79	440	440	400	250
*4459	1.1.83	300%	300%	300%	300%

הערות: תחום א': תחום העיריות: ירושלים, תל-אביב, חיפה, פתח-תקוה, נתניה, בני-ברק, בת-ים, רחובות, ראשון לציון, חולון, הרצליה. תחום ב': תחום עירייה אחרת. תחום ג': בכל מקום אחר. סוג א': מכולת. סוג ב': עוסק זעיר שאינו מכולת. סוג ג': בית עסק שאינו נכלל בסוג א' או בסוג ב'.
* ראה חוק הגנת הדייר (נוסח משולב) (תיקון מס' 2), התשמ"ג—1982 (ס"ח 1070 מיום 31.12.82), לפיו תוקן סעיף 52 לחוק העיקרי. בוטלה ההדרגה שהיתה נהוגה קודם לכן בסעיף 52(ה) ל"4 שנים. כמו כן החל מה'1 לינואר 1983 יועלי דמי השכירות ששולמו ערב מועד תחילת החוק ב-300%.

החל מה'1 לינואר 1983 יהיו דמי השכירות וההעלאה צמודים למדד יוקר המחיה כפי שיתפרסם על ידי הממשלה אחת לשלישה חודשים.
בק"ת 4459 הוציאה הממשלה 21 סוגי מישכרים ממסגרת התקרה של סעיף 52 לחוק העיקרי. מושכרים אלה ישלמו דמי שכירות לפי ייעור שינוע בין 6% ל-7% בד"כ משווי המושכר כפגוי ובשלמות לפי הפסיקה.

תקנות הגנת הדייר (דמי שכירות בבתי עסק)

(או תחולת השיעורים המירביים), התשמ"ג—1983

בתקנות אלה נקבע כי הוראת סעיף 52 לחוק הקובע תקרת שכר לבתי עסק לא יחול על סוגים דלהלן: בית עסק המשמש לחאגיד בנקאי. בית עסק של מבטח. בית עסק שעיקר שימוש ייבוא או יצוא. בית עסק המשמש משרד, מחסן או חנות של מפעל תעשייתי המעסיק 30 עובדים או יותר, ובית העסק נמצא במבנה נפרד מהמפעל התעשייתי עצמו. בית עסק המושכר לממשלה, לרשות מקומית או לתאגיד ציבורי שהוקם על פי דין. בית קולנוע, אולם תיאטרון, אולם ריקודים וכל בית עסק אחר שעיקר עיסוקו בקיום מופעי בידור ושמהווה משפתחיות. בית עסק המשמש בעיקר כסוכנות נסיעות. בית עסק המשמש בעיקר לעסקי עבודות בניין קבלניות או מסחר במקרקעין לרבות תיווך מקרקעין. מלון מכלושה כיכבים ומעלה. בית עסק המשמש לעסקי תעופה, ספנות, תחבורה או תובלה או לשירותי מזינות. מרפאה של רופא לרבות פסיכיאטר, רופא שיניים או מרפא שיניים, פסיכולוג או רופא וטרינר. מעבדה רפואית. מועדון קלפים והימורים. בית עסק המשמש משרד בו עוסק בעל מקצוע הפשי. בית עבוט. גלריה לאמנות. בית מסחר לפרוות. בית עסק למכירת כלי רכב. חניון. תחנת דלק. בית ספר לנהיגה.

דמי שכירות כדירות לפי חוק הגנת הדייר (בתדר לתדש)

מספר קובץ תקנות	תאריך פרסום רשומות	תאריך תחילת תקה	תוספת דמי'ש ב-%	כס' חדרים	
				1—1.5	2—2.5
2684	11.4.71	11.4.71	25	3—3.5	4
3000	25.4.73	25.7.73	39	40.00	50.00
3179	2.6.74	2.9.74	44	62.50	87.00
3362	1.7.75	1.10.75	22	100.00	125.00
3554	1.7.76	1.10.76	36	122.00	152.50
3761	15.9.77	15.12.77	71	165.90	207.40
3896	1.7.78	1.1.79	206	284.00	355.00
4161	31.8.80	1.10.80		213.00	170.00
				התוספת של דמי השכירות החודשיים חלה על כל סוגי הדירות כדלקמן:	
				(א) בין 1.10.80—31.3.81 תוספת של 90%	
				(ב) בין 1.4.81—31.12.81 תוספת של 58%	
				(ג) מתאריך 1.1.82 תוספת של 58%	
4274	28.9.81	1.11.81	120.9	התוספת של דמי השכירות החודשיים חלה על כל סוגי הדירות כדלקמן:	
				(א) בין 1.11.81—31.12.81 תוספת של 96.7%	
				(ב) מתאריך 1.1.82 תוספת של 24.2%	
4411	23.9.82	1.11.83	105	התוספת של דמי השכירות החודשיים חלה על כל סוגי הדירות בשלמות	
4543	12.10.83	1.11.83	120	התוספת של דמי השכירות החודשיים חלה על כל סוגי הדירות	
4549					
4701	13.9.84	1.11.84	336	התוספת של דמי השכירות החודשיים חלה על כל סוגי הדירות כדלקמן:	
				(א) מיום 1.11.84 תוספת של 168%	
				(ב) מיום 1.1.85 תוספת של 168%	

הערות: לפי חוק הגנת הדייר (תיקון) תש"ם—1980 ס"ח 978 מיום 31.7.80 מותר לממשלה לשנות מדי פעם את דמי השכירות, כאשר שיעור ההעלאה יכול לנוע בין 70% ל-100% משיעור עליית המדד באותה תקופה!
 החל מה'1 לאוקטובר 1980 מבוטאים הסכימים בשקלים ולא בלירות!

שערים יציגים של הדולר האמריקאי
קרור על ידי דן מרגליות

החודש	1977	היום	1978	היום	1979	היום	1980	היום	1981	היום	1982	היום	1983	היום	1984	היום
ינואר			15.36	2	19.11	3	35.35	1	7.55	1	15.60	1	33.50	1	108.93	1
	8.98	17			19.11	15	36.40	15	7.85	15	16.05	15	34.60	15	115.00	15
פברואר			16.07	1	19.23	7	27.11	1	7.85	1	16.75	1	35.93	1	124.07	1
			16.31	27			37.95	15	8.52	15	17.58	15	36.84	15	128.85	15
מרס	9.14	2	16.40	6	19.32	1	39.25	1	8.65	1	18.15	1	37.80	1	137.70	1
	9.28	21	16.48	28	21.38	22	40.35	15	8.81	15	18.64	15	38.50	15	145.98	15
אפריל			16.54	5	21.60	5	41.48	4	8.99	1	19.23	1	39.78	1	154.02	1
			16.73	24	21.67	27	42.83	15	9.29	15	19.94	15	40.69	15	165.46	15
מאי			16.80	2	22.86	4	42.98	4	9.53	1	20.50	1	42.12	1	180.90	1
	9.44	25	17.52	30	24.24	30	45.07	15	10.01	15	21.04	15	43.35	15	191.50	15
יוני			17.52	8	24.10	6	46.17	6	10.88	1	21.90	1	44.78	1	202.80	1
			17.86	28	25.44	28	47.49	28	11.46	15	22.97	15	46.06	15	213.15	15
יולי	9.57	4	17.90	4	25.39	5	49.60	5	11.61	1	24.24	1	47.45	1	238.85	1
	9.70	18	18.24	31	25.69	31	51.03	31	12.05	15	25.29	15	49.60	15	255.60	15
אוגוסט	9.83	1	18.26	8	26.02	6	52.38	6	12.18	1	26.01	1	51.00	1	285.95	1
	10.10	17	18.40	29	27.26	27	53.37	27	12.44	15	27.15	15	57.30	15	304.91	15
ספטמבר			18.37	5	27.34	3	55.78	3	12.68	1	27.67	1	59.23	1	327.54	2
	10.28	20	18.42	28	29.11	28	56.92	24	13.23	15	28.80	15	61.30	15	364.09	16
אוקטובר	10.56	17	18.46	12	29.12	2	59.05	2	13.48	1	29.21	1	63.68	1	408.64	1
	15.00	28	18.58	26	30.71	30	60.44	30	13.66	15	29.87	15	81.28	15	447.01	15
נובמבר	15.36	2	18.70	8	31.14	5	63.70	5	14.06	1	30.61	1	88.33	1	517.57	1
			18.91	29	32.63	26	66.43	26	14.37	15	31.20	15	88.60	15	550.18	16
דצמבר			18.75	5	33.21	3	69.70	3	14.69	1	32.20	1	95.62	1		
	19.00	27	19.00	27	35.48	31	74.00	31	15.25	15	32.90	15	100.48	15		

הערות : עד דצמבר 1980 היה ההילך ההוקי בלירות ומינואר 1981 בשקלים. ב-10 לאוגוסט שנת 83 היה פיחות חד פעמי עד 57.13 שקל ואילו ב-11 לאוקטובר היה פיחות ל-80 שקל.

מדד המחירים לצרכן, על בסיס ספטמבר 1951 — 100

שנה	1	2	3	4	5	6
1951						
1952	113	120	132	144	150	157
1953	181	182	184	187	191	197
1954	214	216	217	217	218	214
1955	228	228	229	230	230	232
1956	238	239	244	246	249	249
1957	254	259	261	265	270	258
1958	267	269	268	272	276	267
1959	275.3	277.5024	277.7777	276.4012	287.2379	273.3729
1960	278.6036	279.1542	281.9072	278.6036	284.1096	277.5024
1961	295.9475	293.4698	294.0204	293.7451	314.6679	303.9312
1962	316.5950	318.2468	235.4046	331.1859	327.8823	323.4775
1963	347.7039	347.7039	347.7039	343.8497	355.1370	352.1087
1964	367.8008	367.8008	367.2502	363.9466	376.3351	365.8737
1965	384.549777	386.403922	394.191333	397.528795	405.687035	403.832890
1966	413.474447	417.924396	424.970149	432.757560	434.611705	433.128389
1967	439.803313	435.724193	437.578338	444.253262	445.365749	440.544971
1968	444.994920	444.624091	447.961553	452.040673	451.299015	446.478236
1969	451.669844	450.557357	456.861451	459.828084	457.232280	461.682229
1970	465.596331	467.431193	472.018349	475.688074	481.651377	480.733945
1971	523.394496	522.935780	529.816514	533.944955	536.697248	537.614679
1972	591.284404	588.073395	600.000000	606.880734	613.302753	604.587156
1973	667.431193	673.853212	690.366973	716.972478	727.064221	729.357799
1974	857.339450	926.605505	951.376148	977.064221	1003.211010	1006.422019
1975	1318.348625	2338.073395	1370.642203	1394.036698	1413.761469	1408.715597
1976	1618.807341	1630.275231	1688.990827	1785.779818	1823.853212	1827.522937
1977	2199.354130	2220.102751	2263.486237	2318.187154	2372.888072	2429.475228
1978	3214.150467	3265.078897	3385.798163	3572.535778	3638.554126	3710.231190
1979	4885.357795	5004.190823	5285.240364	5743.596327	6017.100914	6236.245868
1980	10561.049535	11081.651370	11647.522929	12835.853203	14050.590817	14699.456872
1981	24598.696984	25953.042656	27197.150890	30094.820701	31102.705853	31953.108949
1982	50032.048858	52882.474052	55559.668986	61480.994252	65307.808188	69244.859561
1983	116001.281676	123040.729532	129985.688155	147229.973172	155356.047208	160946.660158
1984	357216.545243	399972.923162	442634.811847	533816.921664	610132.725492	691613.940723

מדד המחירים לצרכן, על בסיס ספטמבר 1951 — 100

12	11	10	9	8	7
107	105	103	100		
178	175	173	169	165	162
212	208	207	205	201	200
228	228	227	227	222	217
239	236	238	239	231	233
250	248	259	260	247	244
263	267	268	268	269	264
274	273	280	280	274	274
279.7048	281.0813	280.5307	275.5753	269.5187	269.7940
289.3403	291.2674	292.3686	286.5873	279.4295	278.8779
315.4938	311.3643	308.8866	304.7571	294.8463	297.3240
347.7039	343.8497	341.3720	337.7931	330.0847	326.2305
365.0478	363.1207	356.2382	353.4852	346.6027	352.3840
381.2905	377.4363	374.1327	370.0032	367.2502	370.8291
408.282639	407.912010	405.687035	401.607915	396.416308	400.866257
440.174142	437.207509	439.432483	435.724193	429.420098	434.240876
440.915800	437.949167	436.095022	432.757560	433.128389	437.207509
449.444869	447.590724	448.703211	445.736578	443.882433	447.961553
466.873837	465.019691	461.682229	456.119793	453.153160	462.053059
514.220184	510.550459	510.550459	500.458716	481.192661	478.899083
583.027523	576.146789	566.972478	555.045872	537.614679	534.862386
655.045872	645.871560	634.862386	620.183487	611.467890	608.715597
827.981652	806.422019	772.477065	758.715597	746.330276	741.743120
1293.119267	1196.330276	1071.559634	1045.412845	1025.229359	1020.183487
1597.247708	1584.862387	1536.238533	1444.954130	1415.596331	1415.137616
2204.587158	2146.788989	2055.045873	1986.532113	1944.036699	1920.642203
3142.473392	3682.113759	2755.704494	2659.596329	2561.511925	2465.313760
4655.236695	4500.565135	4236.491741	4006.370640	3889.423851	3798.884401
9840.506416	9102.987151	8295.677059	7693.966968	7124.322932	6573.541281
22923.456867	21629.497235	19775.334759	17815.522925	16608.330265	15342.664211
46189.486717	43921.745125	41512.269685	38079.160887	35212.987487	33890.138225
106930.315312	101308.205949	95134.909395	87764.749224	81575.704464	75622.882787
310836.080060	278507.014179	241813.695375	199734.490293	183261.867345	171009.763469
			1098437	905034	777040.24

מפעולות המכון

- (1) הופיעה חוברת מס' 20 של החוג למדיניות הקרקעית שע"י המכון בנושא „המחשב ככלי עזר בניהול מקרקעין“.
החוברת כוללת את הרצאותיהם של ה"ה שלום רותם, חנה הרצמן, ד"ר אברהם עמיאל, אלכס אשד, פרופ' אבי דגני, ופרופ' בנימין שמוטר, וכן את דברי חברי החוג שהשתתפו בדיונים.
- (2) הופיע פרסום מס' 21 של המכון בנושא:
„לוח זכויות וחובות של חוכר קרקע עירונית לאומית למגורים“.
החוברת כוללת גם הצעות להקלות אדמיניסטרטיביות, להסברה ודברי סיכום.
- (3) החוג למדיניות למדיניות קרקעית שע"י המכון פתח את שנת הי"ג לקיומו. הנושא שבו סיים החוג את דיוניו בשנה שחלפה היה „תכנון מנחה בקביעת שימושי קרקע“.
הנושא שבו תפתח השנה החדשה הוא: „שמאות ככלי עזר לקביעת מדיניות קרקעית“.
- (4) הסתיים שלב א' של המחקר „דמי חכירה בעבור קרקע חקלאית“ בזמן הקרוב יוחל בשלב ב' המסיים את המחקר.
בסמסטר ב' של שנה"ל תשמ"ד התקיים סמינר חדש לסטודנטים כתואר שני בתכנון ערים ואזורים בטכניון. הסמינר ניתן בשיתוף פעולה עם המכון לחקר שימושי קרקע, והוא קרוי „מדיניות קרקעית“.
זו הפעם הראשונה שניתן מקצוע מסוג זה במסגרת הכשרת מתכננים עירוניים — שמטרתו לעסוק במדיניות הציבורית אודות קרקע בתור שכזאת, להבדיל משימושי קרקע, שבהם עוסקים הסטודנטים במרבית שאר המקצועות בתכנית. הסמינר שימש פורום למרצים אורחים ולדעות שונות.

L.C. Goldenberg

Isotope Department, Weizmann
Institute of Science, Rehovot

A. Poznanski

The Land-Use Research Institute,
Jerusalem

A. Amiel, Ramot Meir

The Natural Ground and Environmental Potential in the Mediterranean Part of Israel

ABSTRACT

The natural potential of a 1000 sq.k. area, where agricultural activities, urbanization and leisure need best be planned, was established. Thirty four qualities, at a level of detail of 1 sq.k., regarding the characteristics of the profile of the ground, as well as the properties of the surface and of the environment, were collected in a multidimensional matrix.

Statistical examination revealed close relations between several qualities of the ground and environment. The main significance of these relations lies in the simplification of the function which represents the potential of the area for different planning purposes.

Studying the interconnections between various components, six key factors were found: the elevation above sea-level, the amount of rock and stone in the ground, the inclination, the amount of sand in the texture of the ground, the volume of

precipitation and the radiation. This, in a characteristic Mediterranean area, geographically extending from the sea-shore, about 20 km near Ashkelon and up to the vicinity of the main watershed line, near Hebron.

The aim of this article is to give the planner and the one responsible for making decisions an additional, new instrument in determining the use and positive exploitation of a planned site. It concerns the criteria for adjusting to the needs and characteristics of the person who will be living and/or working, or vacationing in or using the area of soil in question.

The value of the proposed definitions of the criteria is in their quantitative mathematical expressions. An examination of the parameters of adjustment between man and the soil which are not tied to political, economic or social considerations exclusively, adds an objective, scien-

tific aspect to the determination of the planner and decision-maker.

The proposed system contributes to the vital need of guarding soil reserves so that they will be used effectively and not wasted.

One doesn't have to be a great believer in the theory of the "Roman Club" in order to worry about the exploitation of the treasures of nature. For us the soil — which is very limited in area — is practically the only natural resource in our country and we must be very careful to control it in the most pro-

gressive methods.

Moreover, giving due consideration to the proposed criteria is a positive motivation for the planning of soil use, besides the legal limitations and the political-economic requirements of this time.

The natural potential of the soil and the many varied characteristics of man must direct and determine the scale of preferences in deciding the soil usage in various area : housing, agriculture, relaxation, health, welfare, open spaces, industry, trade, quarries etc.



C O N T E N T S

Planning and Designation of land uses	4	Z. Hashimshoni
A Function to express the Natural ground and Environmental potential In the Mediterranean part of Israel	7	L.C. Goldenberg A. Poznanski A. Amiel
Farmland Rents in Canada	15	Dr. A. Sheskin
Evaluating Plan Implementation ; The National Statutory Planning	23	Dr. R. Alterman Prof. E. Alexander Dr. H. Law-Yone
Government Planning for Land Economy	35	G. Izhaki
Public Ownership of Land — A mean or an aim	37	D. Darin
Priorities in Urban Development of Jerusalem	42	E. Brutzkus
Density Problems in Hong-Kong	47	B. Long
Land Prices, Rents eand Indexes	53	D. Margalio



"KARKA" — Published by the Land-Use Research Institute,
Jerusalem 91077, Hamelech George Str. 43, P.O.B. 7816, Tel. 246828
Administration : Tel-Aviv 61 111, Shapira Str. 11, P.O.B. 11380,
Tel. 286763

Editor: **A. Poznanski**

Editorial Board: **Shimon Ben Shemesh, A. Poznanski**

25

karka (LAND)

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

November 1984