

הבעור לכלכלה

- | | |
|-----------------|------------|
| א. גפני | י. מצר |
| א. רזין | מ. אוליניק |
| א. דורון | י. חורין |
| א.א. פזנר | א. טלר |
| ח. צוקרמן-בראלי | ר. אלטרמן |
| ח. בן-שחר | צ. מגן |
| ד. נחמני | |



שנה עשרים וחמש

ענין עורבד

אלול תשל"ח - SEPTEMBER 1978

מדיניות קרקעית וצמיחה עירונית *

המשכו. דומתני כי ניתן היה לצמצם את 137 העמודים המוקדשים לנושא מחירי הקרקע ולהציב טיעון קצר וחד יותר הממחיש את החיוניות שבגיבוש מדיניות קרקעית, בין השאר לשם התמודדות עם תהליכי השוק הבלתי מבוקרים. מסקנה דומה חלה על פרק נוסף הסוקר מספר גדול של מודלים כמותיים אשר פותחו לצורך חיזוי התפתחות עירונית. סקירה זו היא מקיפה מאוד וללא ספק תביא תועלת לרבים, אך אין היא חיונית להמשך הספר.

עיקר הספר מתחיל בפרק 8 בו מוצג, לראשונה, אופיו המיוחד של שוק המקרקעין: שהרי בניגוד למצרכים אחרים, אין קרקע מתכלה ואינה אוזלת כחלוף הזמן, אינה ניתנת להעברה ממקום למקום, אין כמותה ניתנת להגדלה בצורה ניכרת, והיא משת לא רק לצרכי ייצור אלא גם בתור השקעה וחיסכון; וניתן להוסיף: ללא קרקע קשה לתאר את קיום האנושות וצורות חיים אחרות כפי שאנו מכירים אותם.

מנקודה זו ואילך מתמקד הספר במדיניות מקרקעית. פרק שלם מוקדש לנושא החשוב של אמצעי לבקרת תכנון שימושי קרקע (Land use controls) כגון ציון שימושי קרקע מותרים, הגבלת בניה לצורה מסוימת, הצבת כוונת לפתח קרקע תוך זמן קצוב, עריכת הפקעות לצרכי ציבור, ביצוע חלוקה מחדש וכו'.

המחבר ראוי לברכה על שראה לנכון לכלול נושא זה בתוך ספר העוסק במדיניות קרקעית, ובכך גישר על הניתוק הקיים לעתים תכופות בין נושאים מתחום תכנון הערים לבין נושאים מתחום הכלכלה העירונית. יתר כל-כך, הסקירה החשואתית של אמצעי בקרה שונים מהווה תרומה חשובה בפני עצמה וניתן לאתר בה כר נרחב למחקרים החשואתיים מעמיקים. חבל רק שהמחבר לא הזכיר את הכלים החדשים, בעיקר בתחום בקרת-העיתוי (Timing control) והפיקוח על צמיחה עירונית אשר בפיתוחם משקיעים עים לאחרונה המתכננים בצפון אמריקה מאמצים רבים, תוך התמודדות עם המכשולים אשר מציבה בסניחם החברה בה הבעלות הפרטית על קרקע היא כמעט בבחינת קדושה.

ספרו החדש של עמיתנו הישראלי, ד"ר חיים דרין-דרבקין, אודות מדיניות קרקעית יצא לאחרונה בתור כרך עבה-כרס (440 עמוד) בסדרה רבת-תפוצה של בית הדפוס פרגמון העוסקת בנושאים מרכזיים בתכנון עירוני ובמדעים האורבניים.

הופעתו של הספר באה בעתוי טוב, כאשר אנו ערים להרחבת ההתענינות במדיניות מקרקעית מעבר לארצות המתפתחות ומספר ארצות אירופאיות, לכוון של אמריקה הגדולה, ארץ המבצר המסורתי של הבעלות הפרטית על קרקע. גם בישראל צפויה התעוררות מקצועית וצבורית בנושא חשוב זה כאשר תוגש הצעת חוק הנמצאת כיום בהכנה והקוראת להעלאה ניכרת באחוז מס ההשכחה אשר ניתן לגבות לאחר אישור תכניות עירוניות. אף כי קיימת ספרות לא דלה בנושאים הקשורים במדיניות קרקעית, נעדר עד כה מבט בין-מקצועי רחב ומעמיק.

התרומות הקיימות נוטות לאמץ נקודת ראות מקצועית בודדת – בין אם כלכלית, משפטית או תכנית – ונוטות לעסוק בתחום אחד צר כגון ערכי קרקע, אמצעי תכנון שימושי קרקע, אמצעי מיסוי, או בעלות צבורית על קרקע. הספר הנדון אינו כה כוללני בגישתו, הוא אף החשואתי מבחינה בין-לאומית ומשכיל לסקור הן את נסיונו של ארצות המערב והן את נסיונו המיוחד של ארצות בעולם המתפתח. חלקו הראשון של הספר מוקדש לסקירה רחבה של תהליכי שינוי בערכי קרקע בחלקי עולם שונים. המחבר מצביע על התחליף המהיר של עלית ערכי הקרקע באזורים מטרופוליטניים ובמרכזי ערים, תוך הפנית תשומת-לב מיוחדת לבעיותיהן המיוחדות של ארצות העולם המתפתח, בדמות עליה תלולה במחירי קרקע הנובעת מתהליכי עיור מואצים בלתי מבוקרים.

אף כי חלק זה של הספר עשוי להיות שימושי לחלק מהקוראים אין ספק שהוא בעל ערך בפני עצמו, אין הוא חיוני להבנת עיקר טיעונו של הספר בנושא מדיניות המקרקעין ואף אין הוא מעורה היטב ב-

* סקירה על ספרו של חיים דרין-דרבקין Land Policy and Urban Growth, Pergamon Press, Urban & Regional Planning Series, Vol. 16, 1977.

אזורים שם למינהל מקרקעי ישראל קרקעות רבות, לבין איוורים שם רוב הקרקע פרטית, ראיות ש" תעוררנה שאלות בדבר מטרות מדיניות הקרקע ה" ישראלית. ליתר דיוק, המחבר טוען כי לא קיימת אצלנו מדיניות עקבית ומקיפה.

חבל שהמחבר ראה לנכון לסיים את ספרו בפרק אשר מן הראוי היה לכללו בתור פתיחה: פרק הדין בהתפתחות התפיסות השונות באשר ליהס בין קרקע לבין האינטרס הציבורי וקנין הפרט, החל בעולם העתיק וכלה בעולם המערבי. פרק זה, לו הוצג בתחילה, יכול היה לשמש נקודת מוצא מושגית תאורטית לספר, בו ניתן היה לעגן הסברים באשר לדפוסים השונים של מדיניות המקרקעין בארצות השונות שנסקרו. גם במקומו בסוף הספר, פרק זה הוא מסתן הספר.

על אף מגרעותיו של ספרו של ד"ר דרין-דרבקין, אין ספק כי הספר מהווה תרומה חשובה לתחום המדיניות הקרקעית מן ההיבט הכלכלי והתכנוני. הופעת הספר מהווה תזכורת טובה לכך שזמן הראוי שגם בישראל יתעורר נושא המדיניות הקרקעית מ" תנומת החורף אשר אפפה אותו שנים רבות ויתפוס את מקומו כחלק אינטגרלי מהשכלת מתכנני הערים ומתודעת מגבשי המדיניות הכלכלית והסביבתית. ספרו של דרין-דרבקין יוכל לשמש כ" Text-book כולל לצרכי לימוד וגיבוש מדיניות.

המשך הספר מוקדש לניתוח השוואתי של אספק" טים שונים במדיניות מקרקעין. הסקירות התשוואתיות של אמצעי מיסוי שונים — מסי רכוש, מסי השבחה ושבח, מסוי על קרקע בלתי מנוצלת, ומסים המיועדים להוות המריצים או סנקציות ככלי ב" מימוש תכניות עירוניות — ראיות לציון מיוחד שכן המחבר משכיל להציג היטב את הסכנות השונות הכרוכות בבטוי זה או אחר של מסוי. למשל: מיסוי גבוה מדי של השבחה ערך קרקע בעקבות אשור תכנית עלול להביא למילכוד הנוגד את עצם מטרת המס, כפי שקרה בבריטניה אחרי 1947: הקרקע לא תעבור ידיים במחיר שלפני השבחה, כמתוכנן, אלא תימכר במחיר הכולל את השבחה כאשר נטל המס מועבר לקונה. גם לנו בישראל יש מה ללמוד מלקח זה, אף כי אין המחבר דן בכך: בימים אלה, בהם עומד על הפרק תזכיר להצעת חוק להעלות את מס השבחה ל"80% במקום 50% הקיים, מן הראוי שנקדיש תשומת לב להשפעות הישירות והעקיפות של מס בהיקף זה, ונדרוש דיון ציבורי ומקצועי מעמיק על המדיניות המוצעת.

פרק נוסף מוקדש לניתוח מדיניות רכישת קרקע. כאן נכללת ישראל לראשונה בין המדינות הנסקרות, בתור מדינה בה 53% מהקרקע בערים ובקרבת ערים בבעלות המדינה — מסקנותיו של המחבר לפיהן לא ניתן לתבחין בהבדלים בערכי הקרקע בין

THE ECONOMIC QUARTERLY

Volume 25

Number 98

September 1978

Issued and published by Am Oved, Tel Aviv, Israel

CONTENTS

- Economic Growth and Reduced Dependence :
A Reassessment in the Wake of the Foreign
Currency Reform — A. Gafny
- Balance of Payment Developments — the Last Decade — A. Razin
- Income Support Reform for the Underprivileged — A. Doron
- Wage Indexation to Prices and Output : A Proposal — E.A. Páznér
- Factors in Abandoning a Development Town — C. Zuckerman Bareli
- Oil, Petrodollars and the Quest for Peace in the
Middle East — H. Ben-Shahar
- The Debate on the Inflationary Process — D. Nachmany
- Economic Structure and National Goals —
the Jewish National Home — J. Metzger

HEVRAT HAOVDIM

- Its Essence and Purpose — M. Olenik

NOTES & COMMENTS

- Reflections on Developments in the Economy — Y. Horin
- Energy, Science and Policy — E. Teller

BOOKS

- Money for All — A. Doron
- Land Policy and Urban Growth — B. Alterman
- The Age of Uncertainty — Z. Magen