

11

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

יולי 1976

חברי הנהלת המכון

המנהל הכללי, קרן קיימת לישראל	שמעון בן-שמש
המנהל הכללי, בנק אפודיקאי כללי בע"מ	יעקב בך
כלכלן, חוקר ראשי	חיים דרין-דרבין
סמנכ"ל ומזכ"ל, בנק "טפחות" בע"מ	עוזי ורדי-זר
המנהל הכללי, חברה לשיכון ופיתוח בע"מ	אברהם כהנוב
ארגון הקבלנים והבונים בישראל	נתן מינקה
מנהל מקרקעי ישראל	אלכסנדר פוזננסקי
יועץ משפטי, חברת שיכון עובדים בע"מ	דוד רוטנברג
המנהל הכללי, חטיבת הבניה בחברת "כלל"	יהודה תמיר

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

"קרקע" — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע

כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

עורך: **א. פוזננסקי**
חברי המערכת: **ש. בן-שמש, ד"ר ח. דרין**
עיבוד החומר ועריכתו: **ש. אול זרחי, אילנה מגן**

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם

נדפס בדפוס "עמל", ת"א, טל. 5 8 4 9 8

תוכן העניינים

3	י. ויסמן	היבטים משפטיים של הבתים המשותפים
10	מ. דניס גולדמן	תפקיד המשפט בפתרון בעיות אורגאניות
14	דן מרגלית	למשמעויותיו של חוק התכנון והבניה בישראל
19	זאב נאווה	שימוש רב-תכליתי לשטחי ההר הים-תיכוניים
25	זאב צור	מדיניות הקרקע הלאומית
28	משה אולמן	זכויות במקרקעין מוחכרים ושומתם
33		בשדה מחקר
40		ברחבי תבל

לקוראים שלום,

גליון זה של חוברת "קרקע" פותח את העשור השני להופעת כתב-העת. נאחל לעצמנו שזוכה בעבודה פוריה; בשיתוף-פעולה ובשביעות רצונם של הקוראים.

גליון זה מוקדש ברובו לנושא האספקטים המשפטיים הקשורים בשימושי קרקע. אחדים מבין כותבי המאמרים בנושא זה נימנו על צוות המרצים שהשתתפו בחוג למדיניות קרקעית, ליד המכון לחקר שימושי-קרקע.

שני המאמרים הראשונים דנים — האחד בהיבטים משפטיים של הבתים המשותפים, והשני בתפקידו של המשפט בפתרון בעיות אורבאניות. אנו ממשיכים לייחד מקום למאמרים הקשורים בדיון על מדיניות הקרקע. נקדם בברכה מאמרים נוספים בנושא.

כמו-כן מוגש לכם מאמר העוסק בבעיות אקולוגיות של שימושי קרקע. המערכת מעודדת מאמרים בשטח זה.

כתמיד, מובא המדור הקבוע "בשדה מחקר" הדין בנושאים: נורמות תיכנוניות של קרקע ושטח בנוי למסחר ולשירותים בערים בינוניות וקטנות; מסחר ושירותים ב-21 ישובי פיתוח; תמורות בתפרוסת הגיאוגרפית בתעשייה הישראלית. ונסיים בלקט ידיעות קרקע מחו"ל במדור "ברחבי תבל".

בברכה,

העורך



מה בחוברת הבאה?

מאמרם של מאיר זורע ואלכסנדר פוזננסקי — היערכות חדשה במדיניות הקרקעית; נתנאל ליצי'פלד — התפתחות חוקי הקרקע באנגליה; מאמרה של רות אניס על שטחי נופש ועוד.

היבטים משפטיים של הבתים המשותפים

נושא הבתים המשותפים הוא נושא נכבד במציאות הישראלית. על פי הסטטיסטיקה האחרונה שבידינו כ-65% מתושבי המדינה גרים בדירות שאינן שבורות, אלא בבתים משלהם. במציאות שלנו אין פירושו של דבר וילות, אלא דירות בבתי-מגורים משותפים. מכאן שב-65% מתושבי המדינה גרים בבתים משותפים. זוהי איפוא תופעה כללית שמן הראוי להתייחס אליה.

מיגבלותיו של חוק המקרקעין 1969

מהו הדין המסדיר את הבית המשותף? החוק הראשון היה חוק הבתים המשותפים משנת 1952. לאחר שורה ארוכה של תיקונים שהוכנסו לחוק זה חוקקו את חוק הבתים המשותפים (נוסח משולב), תשכ"א—1961. לאחר זמן גובשו ההוראות לגבי בתים משותפים בחוק המקרקעין, תשכ"ט—1969. ואולם, האם באמת ניתן למצוא את התשובות לתופעה חשובה זו של מגורים בבתים משותפים בישראל בחוק אחרון זה?

אם נתייחס לחוק המקרקעין ונבדוק את הפרק על בתים משותפים נמצא (בסעיף 52) שבת משותף מוגדר כבית של שתי דירות או יותר, שנרשם בפנקס הבתים המשותפים כבית משותף. כידוע, לא כל בית משותף רשום למעשה בפנקס הבתים המשותפים. נשאלת איפוא השאלה: מה דינם של אותם הבתים, שאינם רשומים בפנקס הבתים המשותפים, ולפיכך הפרק על בתים משותפים בחוק המקרקעין אינו חל עליהם?

בטרם נשיב על שאלה זו, מן הראוי קודם כל לבחון מהו היקף התופעה של בתים משותפים שאינם בתיים משותפים לצרכי החוק — האם זו תופעה רצינית או שולית?

מספר הדירות הרשומות בטאבו בארץ הוא בערך כ-150,000. לעומתם, מספר הדירות שאינן רשומות בטאבו בבתים משותפים הוא בערך כ-450,000. כלומר, החלק המכריע של הבתים המשותפים אינם מוסדרים על-ידי אותו חוק שהיה אמור לחול על נושא זה. התוצאה היא שכאשר נתקל המשפטן יום-יום בשאלות של יחסי דיירים בבתים משותפים, עומד הוא מול שוקת שבורה ואינו יודע באיזה אמצעים משפטיים לפתור את הבעיה.

לפני זמן לא רב הועלתה הצעה במשרד המשפטים לתקן את החוק, כך שההסדרים בנושא של בתים משותפים יחולו גם על בתים שאינם רשומים עדיין בפנקסי המקרקעין. הצעה זו נשקלה ועברה כמה גלגולים, אך נדחתה לבסוף מסיבות תקציביות. ההנחה היתה שאם נרחיב את התחולה של החוק ונכליל בו את הבתים המשותפים שאינם רשומים (דהיינו, אם נוסיף לחוק הזה 450,000

דירות נוספות על 150,000 הדירות המוסדרות), פירושו של דבר שצריך יהיה להגדיל במידה ניכרת את מספר "המפקחים" המטפלים ברישום הבתים האלה וביישוב הסכסוכים שבין הדיירים. פירושו של דבר זה הגדלת המנגנון העומד לרשותם. הרוב המכריע של הדירות בבתים משותפים בישראל נשאר איפוא ללא הסדר משפטי מתאים.

פתרון חוזי

מה ניתן להציע במצב הקיים כדי לפתור בעיה זו? ברצוני להציע רעיון שטרם נבדק בפסיקה, ואיני ערב שהוא יתקבל על דעת בית-המשפט. אך אם יתקבל, אפשר שבעזרתו ניתן יהיה לשפר במידה מסויימת את המצב הנוכחי.

רוכשי דירות שאינן רשומות עדיין בטאבו מחזיקים חוזים עם הקבלן שבהם נקבע כי בבוא העת, כאשר הדבר יתאפשר, יש לרשום את דירותיהם במסגרת בית משותף. הקונה הטיפוסי מוכן לכך שהדירה תירשם מיד על שמו בבית משותף; דהיינו הוא מסכים לכך שיהיה כפוף מיד לחוק הבתים המשותפים, וכי שאלת היחסים בינו לבין הדיירים האחרים בבית תוכרע על פי העקרונות שבחוק בדבר "בתים משותפים". מאחר שעקרונות אלה אינם חלים עליו **מכח החוק**, האם אין לומר **שמכוח הסכם מכללא** כל רוכש דירה מסכים שהיחסים שבינו לבין הדיירים האחרים יוסדרו בהתאם לכללים שנקבעו בחוק לגבי בתים משותפים?

התשובה היא שעקרונית פתרון זה בא בחשבון. בבדיקת-שדה שערכתי פעם בנושא בתים משותפים, הוברר לי שהיו מקרים שבהם לא היתה אפשרות לרישום הבית כבית משותף, אך למרות זאת קבלו על עצמם הדיירים במפורש בחוזה שיראו את הבית כאילו הוא בית משותף, ושיחולו עליו עקרונות הבית המשותף. הדבר נעשה כבר לפני שנים. מה שנעשה על-ידי קביעה מפורשת בחוזה, ניתן לראות כהסכם מכללא, על יסוד הכוונה של הצדדים.

כאן עלול להתעורר קושי מסויים. נשוב לאותו אדם, הקונה דירה בבית משותף שלא נרשמה על שמו. אנו מניחים, שבחוזה בינו לבין הקבלן הוא הסכים שיחולו עליו העקרונות שבחוק הבתים המשותפים. אלא שכאן לפנינו חוזה בין רוכש הדירה והקבלן. הקבלן סופו שימכור את כל הדירות שבנה, והשאלה שתתעורר היא איך מסדירים את היחסים שבין רוכש זה לבין הרוכשים האחרים, ולא בין הרוכש והקבלן? מה עושים כאשר הקבלן יוצא מהתמונה, וכאשר האיש שאתו יתווכח דייר אחד בעניין כלשהו (כגון הסקה) יהיה השכן ולא הקבלן? כאן לא נוכל להסתייע בהסכם מכללא.

חוזה לטובת צד שלישי

זו שאלה חמורה שהפריעה לנו במיוחד עד לחקיקת חוק החוזים החדש תשל"ג—1973. אחד החידושים אשר חוק החוזים החדש הביא עמו מצוי בסעיף 34 הקובע: "חיוב שהתחייב אדם בחוזה לטובת מי שאינו צד לחוזה

(להלן — המוטב) מקנה למוטב את הזכות לדרוש את קיום החיוב, אם משתמעת מן החוזה כוונה להקנות לו זכות זו". זהו החוזה לטובת צד שלישי, אשר עד לחקיקת חוק זה לא היה מוכר אצלנו.

ניתן ליישם את ההוראה הזאת לגבי בתים משותפים בארץ. נוכל להניח כי מכללא, כל מי שערך עם קבלן חוזה לקניית דירה, התכוון להקנות ליתר הדיירים שבאותו בית זכות לתבוע אותו לנהוג לפי משטר הבתים המשותפים שנקבע בחוק, גם בתקופה שלפני רישומו של הבית כבית משותף.

רצוי, לדעתי, גם לנקוט צעד נוסף ולקבוע במפורש בכל חוזה מכר של דירות בבתים משותפים, שעד לרישום הבית כבית משותף יראו את הדיירים ככפופים להסדר החל על בתים משותפים. בדרך זו ניתן יהיה לפתור בעיה שמעיקה עלינו. לגבי העבר נייעזר בקונסטרוקציה של חוזה מכללא לטובת צד שלישי, ואילו לגבי העתיד תיקבע בחוזים הוראה מפורשת בדבר תחולת ההסדרים שבחוק הבתים המשותפים גם לפני רישום הבית כבית משותף.

עם זאת רוצה אני לציין שפתרון זה, אם כי נראה סביר ועשוי לשפר במידה רבה את המצב הקיים, אינו יכול להיחשב כפתרון כולל לסוגיה זו. מכוח חוזה אי-אפשר לאכוף את תחולת החוק בצורה מניחה את הדעת. ונביא מספר דוגמאות: החוק מקים טריבונל מיוחד כדי לטפל בסכסוכים בין דיירים. אך מכוח חוזה אי-אפשר לתת לטריבונל הזה סמכות לדון בדבר שהחוק לא הסמיכו לכך. או דוגמה אחרת: אחת התקלות הגדולות של בתים משותפים במציאות הישראלית היא בכך שהגופים האמורים לטפל בבית (הוועד, האסיפה הכללית של הדיירים) אינם פועלים במקרים רבים, או שהם פועלים בצורה לקויה מאד. כדי להתגבר על כך הוכנסה הוראה בחוק המקרקעין, אשר לפיה ניתנת למפקח סמכות למנות לבית משותף נציגות, אם דיירי הבית אינם בוחרים בנציגות כזאת, וכן להטיל על דיירי הבית את ההוצאות של נציגות זו. באמצעי זה נעשה שימוש נרחב, אלא שאין אפשרות להשתמש בו לגבי אותם בתים שהתחולה של החוק עליהם תהיה מכת חוזה.

זכויות משותפות

אם ההסדרים שבחוק בדבר בתים משותפים לא יחולו על הבתים שטרם נרשמו, ותידחה הצעתנו דלעיל, הרי שבאה בחשבון אפשרות נוספת שאני רוצה להזכיר אותה בקצרה. אני מתכוון לכך שבבית משותף שטרם נרשם יש לדיירים זכויות משותפות לגבי החלקים הצפויים להירשם ברכוש משותף. אלו הן זכויות שאינן רשומות בינתיים בטאבו, אך מכל מקום אלו זכויות משותפות.

חוק המטלטלין משנת 1971 קובע שהוראות החוק הזה בדבר שיתוף יחולו, ככל שהדבר מתאים, גם על זכויות משותפות. בכל מקרה שיש זכויות משותפות פותח איפוא חוק המטלטלין* פתח שניתן לנצלו בבעיה של בתים משותפים שלפנינו.

* ראה סעיפים 9 (ה), 13 (א), לחוק המטלטלין, תשל"א—1971.

חוק המכר

חידוש אחר שנתחדש בתקופה האחרונה בנושא של בתים משותפים, ואשר הסב את תשומת הלב, הריהו החידוש המתבטא בחוק המכר (דירות), תשל"ג—1973.

כאשר קונים דירה בבית משותף ובחוזה עם הקבלן נאמר שהדייר מקבל דירה פלונית עשויה להתעורר השאלה: האם רשאי הקבלן לרשום את המיקלט שבבית כמחסן שבעלותו, או שמא יהיה המיקלט משותף לכל דיירי הבית? האם יכול הקבלן לטעון: בחוזה ביני ובינך לא נאמר דבר על המיקלט; אני התחייבתי למכור לך דירה כפי שהיא צויינה בחוזה, ואין לך זכות לטעון לבעלות משותפת בדברים שלא נזכרו בחוזה. האם טענה מעין זו עשויה להתקבל? האם שתיקת החוזה בנושא זה פועלת לטובת הקבלן הנותן את מה שהוא הבטיח, את הדירה, או שמא היא לטובת הדייר, הזכאי לקבל זכויות במיקלט, במחסן, או בחנייה וכו'?

שאלה זו התעוררה בפסיקה במשפט של **האחים גולדשטיין נ. יעקב.**,** בית המשפט פסק ששתיקת החוזה במקרה זה פועלת לרעת הקבלן. הוא אינו רשאי לשריין לעצמו על ידי שתיקה מיקלט או כל חלק אחר שמקובל לראות אותו כחלק משותף. עקרון זה, שנקבע בפסק הדין, גובש בחוק. חוק המכר (דירות) קובע בסעיף 6 כי אם המוכר לא דאג לכלול בחוזה הוראה שהוא מוציא חלקים מסויימים מהרכוש המשותף, יראוהו כאילו התחייב שלא להוציא חלקים כל שהם מתוך הרכוש המוגדר בחוק המשותף.

אחת הבעיות האופייניות לבתים משותפים בקשר לנושא זה היא שכאשר בונים בית שנועד להיות בית משותף ועורכים חוזה עם הקונה הראשון, כולל חוזה זה בהכרח התייחסות לא רק לדירה שרכש הקונה הראשון, אלא גם לדברים שבהם יש אינטרס לקונים אחרים באותו בית. הכוונה היא לכל מה שנאמר בחוזה לגבי החלקים מתוך לדירה של הקונה; דהיינו, לגבי הרכוש המשותף. ולדוגמא, אם בחוזה יש התייחסות לשטח החנייה, למיקלטים או לגינה, הרי על אף שהחוזה הזה נערך רק עם דייר א', עלול הוא להשפיע על כלל דיירי הבית. השאלה היא איך משיגים תיאום בין כל החוזים שיערכו עם קוני הדירות שבבית, בכל הנוגע לרכוש המשותף שבבית.

המחוקק ניסה במידה מסויימת לפתור אצלנו קושי זה בחוק המכר (דירות). המחוקק מורה לקבלן שאם הוא רוצה לשנות את הסטנדרטים שנקבעו בחוק, חייב הוא לקבוע זאת בחוזה. אם הקבלן מתחייב בחוזה עם הקונה הראשון להצמיד לו שטח חנייה ולאחר מכן הוא עורך חוזה עם קונה ב', מחייב אותו החוק להודיע לקונה ב' על ההסדר שנעשה עם קונה א' לגבי הצמדת החניה. על-ידי כך משיגים תיאום בין החוזים השונים שבאותו בית משותף. הקבלן יודע שאם לא ידווח לקונה השני שהוא כבר התחייב כלפי הקונה הראשון לגבי הצמדת חנייה, הוא צפוי לקנס של 50,000 ל"י. ואכן, הקנס של 50,000 ל"י עלול לעתים קרובות להרתיע קבלנים. אך נשאלת השאלה: מה יקרה אם

** ע. א. 310/64, י"ט פד"י (2) 72.

הסנקציה הפלילית הזאת לא תרתיע אותנו? האם יירשם הבית עם הצמדה של חנייה כפי שסוכם עם קונה א', או בלי הצמדה כפי שמסתבר מהחוזה עם קונה ב'.

התשובה על פי חוק המקרקעין (סעיף 9) היא, כי כאשר יש שני חוזים הסותרים זה את זה לגבי אותו נכס, יד הראשון על העליונה. סעיף זה בחוק מותיר את הקונים הבאים מאוחר יותר, אשר לא תמיד מוכנים לתבוע את הקבלן על הפרת חוזה, ללא סעד יעיל. נדרשת כאן מניעת התקלה ולא רק סעד או פיצויים לאחר שהיא ארעה. אפשר לשאול כאן שאלה הפוכה: מה הדין אם נערך חוזה עם הקונה הראשון ובו לא נאמר דבר על הצמדה, בעוד שעם הקונה השני סוכם על הצמדה? לפי סעיף 9 בחוק המקרקעין הקובע הוא החוזה עם הקונה הראשון. כיצד אפשר איפוא להבטיח את הקונה השני, המוכן לשלם בעד משטח חנייה, והסומך על כך שהקבלן התחייב בחוזה להצמיד לו שטח חנייה?

אין לכך כל תשובה המניחה את הדעת.

המחוקק נגע אך בקצה המזלג בנושא של הרמוניזציה בין החוזים השונים בבתיים משותפים, אבל לא נתן לבעיה זו פתרון מלא. למעשה הדרך לפתרון היא קלה יחסית. בארה"ב למשל נהוג להפקיד במשרד ממשלתי תקנון, ואי-אפשר לבצע בתקנון שינויים על-ידי חוזים עם רוכשי הדירות.

כל חוזה כולל בהכרח אותו תקנון שהופקד במשרד הציבורי. וכך יודעים כל הקונים על פי איזה תנאים הם קונים את דירותיהם שבבית המשותף.

השימוש המותר בדירה

היבט נוסף ואחרון של נושא הבתים המשותפים, אשר חלו בו תמורות בתקופה האחרונה הוא ענין השימוש המותר בדירות שבבית משותף. נביא כאן דוגמא **מפרשת כהן נ. שיינפלד***. העובדות היו כאן כדלהלן: בבית משותף היו שתי חנויות. בעל החנויות החליט להפוך אותן לבית-מדרש. הדיירים האחרים בבית הגישו בקשה לצו מניעה, כי הם חששו שתהיה במקום תנועה רבה של אנשים ושייגרם רעש.

התביעה הוגשה למפקח על הבתים המשותפים. העתירה התבססה על סעיף 2 של התקנון המצוי בחוק והקובע, כי בעל דירה אינו רשאי לעשות בדירתו שינויים או תיקונים הפוגעים ברכוש המשותף או הפוגעים בדירה אחרת, או העשויים לשנות את ערכם. התעוררה בעיה לגבי הפירוש שינתן למלים "שינויים או תיקונים" שבסעיף 2? האם הכוונה בכך אך ורק לתיקונים ולשינויים פיזיים בנכס (כגון פריצת קירות) או שמא הכוונה גם לשינויים בשימוש. השופט פסק שמלים אלה יחולו על שינויים או על תיקונים פיזיים, אך לא על שינויים בשימוש.

אותה שאלה התעוררה בצורה שונה בפסק-דין אחר, והוא **בראונשטיין נגד נציגות הבית המשותף****. כאן עמדו להפוך יחידה מסויימת לקיוסק על-ידי

* ע.א. י— 110/65, נ"ד פס"מ 192.

** ע.א. י— 66/69 ע"מ פס"מ 263.

הנמכת הרצפה, התקנת אינסטלציה מסויימת וכיו"ב. הדיירים האחרים בבנין זה (בית דירות מפואר בירושלים) הגישו בקשה לצו מניעה לפי אותו סעיף שבתקנון האוסר על שינויים העלולים לפגוע בערך הדירות האחרות. הם לא הצליחו להוכיח בבית המשפט שהשינויים הפיזיים כשלעצמם יפחיתו מערך הדירות האחרות. ואולם, בית המשפט הגיע למסקנה שאין לבדוק את ההשפעה של השינויים הפיסיים במנותק מההשפעה של השינויים בשימוש. הוא פסק, איפוא, כי ההשפעה המצטברת של השינויים הפיזיים ביחד עם השינויים בשימוש יש בה כדי לפגוע בערך הדירות האחרות שבבית המשותף, ועל כן יש להעतर לתביעה.

לכאורה זהו נימוק משכנע, אבל במחשבה שניה זו גישה שאינה עומדת בפני הביקורת. שהרי פירושה הוא, כי אם אני הופך יחידה שבבית משותף מדירת מגורים לקיוסק בלי להכניס שינויים פיסיים, אין הדיירים יכולים להתנגד לכך על יסוד סעיף 2 לתקנון כי זהו רק שינוי בשימוש. אבל אם לשינוי בשימוש מתווסף שינוי שאין בו כשלעצמו כדי לגרום נזק, כגון תליית שלט, הרי שבמקרה זה יש לבדוק את התוצאה המצטברת של שני הסוגים של השינויים, ואז יוכלו הדיירים האחרים להתנגד. תוצאה זו אינה מתקבלת על הדעת והיא זכתה לליבון נוסף בפני הפורום המשפטי הגבוה ביותר; דהיינו — לשלב של "דיון נוסף" בבית המשפט העליון. זו היתה פרשת **שמע נגד סדובסקי** (***) המתייחסת למקרה שבו ניסו להפוך דירת מגורים לחנות מכולת.

במכולת זו נעשו שינויים פיזיים מסויימים כדי להתאימה לתפקידה, אבל השינויים הפיזיים כשלעצמם לא גרמו להורדת ערך הדירות האחרות בבית. מה שעלול היה להוריד את ערך הדירות האחרות בבית היה השינוי בשימוש. ואולם, הרוב בבית המשפט העליון החליט כי שינויים שבסעיף 2 לתקנון שבחוק המקרקעין, יש לפרש כשינויים פיזיים בלבד, ואם אין בהם כשלעצמם כדי לגרום נזק, אין אפשרות להתבסס על הסעיף האמור. כנגד גישה זו יצא השופט חיים כהן בפסק-דין של מיעוט, והביע דעתו כי הביטוי "שינויים ותיקונים" מתייחס לשינוי מכל סוג שהוא העלול להשפיע על שווי הדירות האחרות אשר בבית.

מהי התוצאה המעשית המתקבלת שעה שאנו פועלים על פי ההלכה שנפסקה בדיון נוסף זה, ואשר לפיה רשאי דייר בבית משותף לשנות את השימוש ביחידה שלו על אף התנגדות הדיירים, ועל אף שהדבר מפחית מערך הדירות האחרות? התוצאה המעשית היא שדייר הקונה דירה בבית מגורים והמעוניין להבטיח שהבית ישאר כבית מגורים, יהיה חייב לעשות מאמצים לשאת בהוצאות על מנת להשיג את הסכמת הדיירים האחרים לשינוי התקנון, באופן שייקבע בו במפורש שהבית ישמש למגורים בלבד.

זו התוצאה שניתן לצפות לה על-פי דעת הרוב. ואילו אם תיושם הגישה של השופט חיים כהן, התוצאה תהיה הפוכה. במקרה זה, אם אדם קונה דירה בבית מגורים והוא מעוניין לשמור לעצמו חופש לשינוי השימוש בה, כי אז

(***) ד.ג. 20/73, כ"ח פ"א (1) 730.

הא הוא שיצטרך להשיג קביעת תנאי מפורש בתקנון שיתיר לו לשנות את השימוש, והוא יהיה חייב לשאת בתשלום הכרוך בהשגת ההסכמה להכנסת הוראה כזאת בתקנון. כאשר אנו שוקלים איזו עמדה רצוייה יותר, זו של הרוב או זו של המיעוט, עלינו להחליט, בעצם, על מי להטיל את ההוצאות של שינוי התקנון: על הקונה דירה בבית מגורים המבקש לעצמו את החופש לשנות את השימוש, והוא יהיה חייב לשאת בתשלום הכרוך בהשגת ההסכמה להכנסת הסטטוס־קוו.

על שאלה זו ניתן לענות, כמובן, תשובות שונות בהתאם לגישתו ונטיותיו של כל אדם.

תפקיד המשפט בפתרון בעיות אורבניות*

אחד האתגרים הגדולים של תקופתנו טמון במציאת דרך שבאמצעותה יכולים רבבות בני-אדם לחיות בצוותא בעיר. כל מדע וכל מקצוע — אם זה פילוסופיה, סוציולוגיה, כלכלה, הגדסה, אדריכלות ואמנות — חייבים לתרום את חלקם לפתרון בעיה זו. מאמר זה מתייחס לתרומת המשפט למשימה של יצירת מסגרת עירונית, פיזית ואנושית, בה יוכל האדם לחיות היים שלווים ובטוחים, תוך ניצול מירבי של הפוטנציאל הטמון בו.

לפני שמנתחים את תפקיד המשפט בפתרון בעיות העיר, יש לשקול את תפקידו בחברה בכלל. מעטים האנשים שמפסיקים את עבודת-יומם ושואלים את עצמם מדוע עושים הם את אשר עושים. הפרקליט, שכל עיסוקו במשפט, שואל את עצמו רק לעתים רחוקות לקראת מה מכוונים כל מאמציו. המצב דומה גם באוניברסיטה.

כאשר ביקשנו משתי קבוצות סטודנטים למשפטים לכתוב את חמשת הדברים העיקריים שחפצים הם להשיג בחייהם, ידע כל אחד לרשום דברים לפי טעמו; אך את כולם כאחד הפתיעה השאלה באיזו מידה המשפט, אשר לו עומדים הם להקדיש את מיטב שנותיהם, יעזור לו להשיג יעדים אלה.

המשפט אינו דבר העומד בפני עצמו אלא כלי בידי האדם: למשל, לגבי אדם העוסק בבעיות עיר מהווה המשפט את אחד הכלים, אשר באמצעותם יכול לממש תכנית הכתובה על פיהם. אך אל לנו לשכוח שהמשפט הוא כלי אשר יהיה טוב ככל שיהיה, לא ניתן לפתור באמצעותו בעיות חיים. לשם-כך דרושים מנהיגות, משאבים כלכליים, אמצעי-ביצוע טכניים יעילים, ומעל לכל אומץ לעמוד בפני לחצים ולקבל הכרעות בלתי פופולריות.

אם כן, חקיקה בלבד לא תוכל לפתור בעיות-חיים, ומי שסבור כך אך משלה את עצמו. אשליה זו היא אמנם נוחה אך גם מסוכנת. היא נוחה למנהיגים, כיוון שיכולים הם לטעון שטיפלו בבעיה; ואם הבעיה בכל זאת אינה נפתרת, אפשר תמיד להטיל את האשמה על המשפט. האשליה גם מסוכנת, שכן היא מסיטה את תשומת-הלב מהבעיה החברתית האמיתית אל עבר המישור המשפטי. ואז אנו מוצאים עצמנו בוחנים את האמצעי בלבד, ולא את הבעיה עצמה.

דוגמאות חקיקה

לשם חיזוק טיעון זה אולי נביא דוגמה מהצעת חוק הרשויות המקומיות שהוגשה לכנסת לפני כשנה והמתייחסת לתרנים של אנטנות-טלביזיה, תשל"ד—1974.** הצעת החוק נוגעת בבעיה אסטטית רגישה של איכות-חיים בתוך העיר. על-מנת לפתור אותה דרושים אמצעים טכנולוגיים וכספיים ואומץ לכפות על אוכלוסיה שאינה כלי-כך מעוניינת בו. אך במקום להתמודד עם בעיות אלו, נקט השלטון בדרך קלה יותר — חקיקת חוק. ספק אם ביכולתו של החוק לפתור את הבעיות המעשיות הכרוכות בנושא זה. ביצוע החוק מופקד בידי הרשויות

* המאמר מבוסס על הרצאה שניתנה בחודש ינואר 1976 בחוג למדיניות הקרקעית שליד המכון לחקן שימושי קרקע.

** בינתיים נתקבלה הצעת החוק עם שינויים מסויימים. ראה ספר החוקים 785, תשל"ו, עמ' 14.

המקומיות, אשר אינן מצליחות להתמודד עם בעיות הרבה יתר דחופות וחיוניות. כלום מישוה מעלה על הדעת כי שליחי הרשויות המקומיות יעלו על הגגות ויסירו אנטנות טלביזיה, בעוד ידן קצרה למנוע בניה בלתי חוקית?

לעומת זאת אפשר להביא דוגמא אחרת של הצלחתו של חוק, אשר אמצעי ביצוע מעשיים עמדו לרשותו. כוונתנו לחוק הדרכים (שילוט), – תשכ"ו – 1966. חוק זה צמצם במידה רבה את ריבוי המודעות הגדולות שהחלו בשנות הששים לצמוח לאורך הכבישים הבינעירוניים. היתה החלטה גוקשה של השלטון המרכזי לחסל את התופעה, ואמצעי ביצוע (באמצעות מע"צ) עמדו לרשות החוק. יהד עם זאת הבעיה לא היתה בממדים כה גדולים, ובתנאים אלה יכול היה החוק למלא את יעדו האמיתי. הוא יצר את המסגרת הארגונית הדרושה, הוא הטיל הגבלות על חופש האזרח לעשות כרצונו ברכושו והוא נתן לרשות המבצעת את הסמכויות הדרושות לה להפעיל את כוחה.

בכל דיון על תפקיד המשפט יש גם להביא בחשבון את חוסר יעילותו המכוון. כפי שהתבטא פילוסוף משפטים אמריקאי בשם ג'רום פרנק:

by its very nature, law is doomed to be ineffecient in democratic societies.

לשרת מטרות שונות ולעתים מנוגדות. תפקיד המשפט הפלילי, למשל, הוא לברר את האמת ולהביא להרשעתם של עבריינים. אך אין כללי המשפט הפלילי נועדים לשרת מטרה זו בלבד. לדוגמא, חשוד בשוד בנק טוען כי בזמן שבו בוצעה העבירה, היה בבית במיטה עם אשתו. האשה הודתה בפני הוקרי המשטרה כי באותה שעה היתה בבית עם בעלה. אך אי-אפשר להביא את האשה לבית-המשפט כדי שתאמר דברים אלה, שכן לפי כללי המשפט, אין בן זוג אחד יכול להעיד נגד רעהו. שלמות המשפחה ויחסים תקינים בין בעל ואשה עדיפים כאן על הרשתתו וענישתו של אדם שפגע בציבור.

ניגודים מעין אלה קיימים גם בתחום האורבניזציה. השלטון שואף לפעול, לשנות מהר את פני העיר, לשקם אזורים, להעביר אנשים מאזור אחד למשנהו, להפקיע קרקעות, לבנות ולפתח. מצד אחד החוק מסמך את השלטון לבצע פעולות אלה; ומאידך אותו חוק עצמו מגביל את השלטון בכך שהוא מאפשר לפרט להתנגד לפעולות המוצעות; הוא קובע סידרה של עררים ופניות לבית-המשפט; הוא מחייב מתן הודעות, תקופות המחנה, תשלום פיצויים, וכיוצא באלה דברים המונעים ביצוע מהיר של תכניות, אך מגינים על זכויות האזרח.

תפקיד המשפט בתחומי העיור

מהם תפקידי השונים של המשפט בתחומי העיור?

קביעת המסגרת הארגונית. תפקידו הראשון של החוק, בתחום זה, הוא ליצור את המסגרת הארגונית לפעולות מוסדות התכנון, קרי – המועצה הארצית לתכנון ולבניה, הועדות המחוזיות והועדות המקומיות למיניהן. החוק גם קובע את הרכביהם של מוסדות אלה ומגדיר את תפקידיהם. בהקשר זה אין לשכוח, כי החוק אינו עושה יותר מאשר לתרגם ללשון מחייבת את הרעיונות של מתווי המדיניות. אם הרעיונות האלה מיושנים, ישפיע הדבר על טיב החוק.

חוק התכנון והבניה, למשל, יוצר קשר הדוק ביותר בין הרשות המקומית, בתור גוף פוליטי מקומי, לבין מוסדות התכנון. השפעת הרשויות המקומיות מורגשת לא רק בדרג המקומי אלא גם בדרג המחוזי והארצי. יש הטוענים כי מעמד השלטון המקומי מביא לעתים

לידי כך שמוסדות התכנון נתפסים לשיקולים מוטעים. הכרעות תכנוניות הדורשות ראייה כוללת, ידע מקצועי וגישה בלתי תלויה מתקבלות על סמך שיקולים פוליטיים מקומיים. העתיד נמכר לפעמים כדי לממן את ההווה. הועדה המקומית, שהינה בגדר רשות עירונית, מהססת לגקוט בפעולה בלתי פופולרית, כיוון שעינה מופנית כלפי הבחירות ההולכות וקרבות. אולם, אין זה החוק בתור שכזה, אשר יצר אותו מצב. החוק רק משקף את הקונצפציה בה דגלו המחוקק ואלה שהציעו את החוק לכנסת. ואם קונצפציה זו נלקחה משנות השלושים, אין לצפות לחוק שיפתור את בעיות הרבע האחרון של המאה.

הענקת סמכויות למוסדות התכנון. התפקיד השני של החוק בפתרון בעיות העיר, הוא להעניק למוסדות התכנון את הסמכות הדרושה להם לביצוע פעולותיהם. אם, למשל, רוצים לבנות בית-ספר בתוך העיר, חייב החוק להעניק למוסדות את הכוח להפקיע את הקרקע הדרושה לכך. אם רוצים שחנויות תהיינה סגורות בשעות מסוימות חייב החוק להסמיך את הרשות המקומית להתקין חוקי-עזר בדבר שעות הפתיחה והסגירה של החנויות. אם רוצים למנוע בניה בלתי חוקית, חייב החוק להסמיך את פקחי מוסדות התכנון להיכנס לחצרות פרטיות כדי לבדוק את הנעשה בהן.

חיוני כי סמכויות אלו יהיו בידי השלטון; ליכולת שיש לשלטון לממש סמכויותיו יש חשיבות מכרעת. החוק מעניק סמכויות, אך אין הוא יכול להבטיח, כי השלטון ישתמש בהן. ידוע, למשל, כי אחת המגמות העיקריות של חוק התכנון והבניה היתה להנהיג בארץ שיטה של תכנון ארצי ומחוזי. אך עד כה ההישגים בתחום זה הם דלים למדי. בסך הכל אושרו שש תכניות ארציות, מתוכן ארבע תוכניות חלקיות ביותר. ואילו התכנון המחוזי כמעט אינו קיים. התוצאה היא, שאין לבו עקרונות תכנון ארציים ומחוזיים, שלפיהם חייבים מוסדות התכנון המקומיים לפעול. נהפוך הוא: מן המציאות שנקבעה בדרג המקומי נובעים בסופו של דבר העקרונות הכלליים יותר. לצערנו, הוחמצה ההזדמנות שניתנה ע"י החוק ליצור שיטה מחייבת של תכנון ארצי ומחוזי.

הגבלות על בעל הקרקע. התפקיד השלישי של המשפט הוא להטיל הגבלות על יכולתו של הפרט לעשות ברכושו כטוב בעיניו. כיום רשאי בעל קרקע לפתח את נכסו אך ורק בהתאם לתכנון המאושר ועל-פי היתר הניתן לו ע"י השלטון.

לפני כ-15 שנה פנה בעל קרקע חקלאית באבו-גוש אל בית המשפט הגבוה לצדק וביקש ממנו לחייב את הועדה המחוזית בירושלים להתיר לו להקים את ביתו על יד שדותיו. לפי התפיסה הכפרית המסורתית שלו היתה זאת זכותו היסודית. בית המשפט גאלץ להסביר לו שחוקי התכנון והבניה הגבילו במידה ניכרת את חופש בעל הקרקע לעשות כרצונו בקרקע שלו; כיום — עקב ההגבלות המופעלות על ידי חוקי התכנון — אין בכלל מקום לדבר על חרות בעל הקרקע לעשות ברכושו ככל העולה על רוחו.

החוק הוא יעיל למדי. לפיו מותר להטיל הגבלות רבות על הפרט, ובלבד שנועדו בתום לב לקדם אחת המטרות החשובות של צרכי הישוב. עקרון זה הודגם יפה בעתירה שנדונה על ידי בית-המשפט הגבוה לצדק בשנת 1963. העותרים באותו משפט היו מגדלי חזירים. עם קבלת חוק איסור גידול חזירים תשכ"א—1961, העבירו העותרים את דירי החזירים שלהם אל כפר עיבלין, אחד המקומות הבודדים בארץ שבהם מותר לגדל חזירים. בעיבלין היה אמנם בית-שחיטה לחזירים, אך לא היתה גישה פיזית אליו מדירי החזירים של העותרים. על כן רצו העותרים להקים בית-שחיטה נוסף משלהם ליד דירי החזירים שלהם בכפר עיבלין,

אך בקשתם נדחתה מאחר שלפי תכנית בנין העיר החלה על המקום מותר היה להקים בכפר בית־שחיטה אחד בלבד ומפעל כזה אכן היה כבר קיים.

העותרים טענו כי בקביעת ההגבלה בתכנית חרגה הועדה המחוזית מסמכותה. ההגבלה על מספר בתי השחיטה היתה מבוססת על מה שעשוי לקרות עקב פיקוח וטרינרי לקוי אם יוקם יותר מבית שחיטה אחד בכפר, בעוד אשר עצם הקמתו של בית־שחיטה נוסף — מבחינת מקומו והתאמתו לסביבה — לא פגעו כלל בעקרונות התכנון הטוב. אף על פי כן, קבע בית המשפט העליון כי מותר לכלול בתכנית כל הוראה אשר מטרתה למנוע מראש מקור פוטנציאלי של סכנה לבריאות הציבור.

פסק דין זה מאפשר הטלת הגבלות רבות על הבניה ועל השימוש בקרקע ובלבד שהן מיועדות למנוע פגיעות אפשריות בבריאות, באיכות הסביבה, וגוונות הציבור או באחת המטרות האחרות שלהגשתן שואף חוק התכנון והבניה.

הצבת גבולות להתערבות השלטון. התפקיד הרביעי של המשפט הוא לקבוע את הגבולות להתערבות השלטון בחיי האזרח ולהבטיח, כי מוסדות התכנון לא ינצלו את הסמכויות הרחבות המופקדות בידיהם כדי להגשים מטרות שהמחוקק לא דגל בהן.

דוגמא טובה של תפקיד זה של המשפט יש בעתירה שהוגשה לפני כשנתיים לבית המשפט הגבוה לצדק על ידי גב' אמה ברגר. עותרת זו היתה המנהיגה הרוחנית של כת נוצרית גרמנית. היא האמינה ברכישת קרקעות רבות בארץ הקודש וריכזה פעולות הקניה שלה באזור זכרון יעקב. בין השאר, רכשה את הנכס הידוע כפנסיון דורה שוורץ. המועצה המקומית בזכרון יעקב גיסתה בדרכים שונות למנוע את רכישת הפנסיון על ידי העותרת, אך לשווא. אז החליטה המועצה המקומית למצוא עבור הפנסיון יעוד ציבורי אשר יצדיק את הפקעתו. ובהתאם ליעוד זה יזמה המועצה המקומית שינוי לתכנית המתאר של זכרון יעקב. בדרך זו קיוותה המועצה לקחת מידי העותרת את הפנסיון שרכשה כחוק.

נערכה תכנית, שלפיה נועד הפנסיון לשמש כמרכז קהילתי ויש להפקיעו. התכנית עברה את כל השלבים המינהליים. היא הופקדה לעיון הציבור והועדה המחוזית קיימה דיון על ההתנגדויות לתכנית והחליטה לדחות אותן. לבסוף אושרה התכנית על ידי שר הפנים. אך למרות שהתכנית אומצה על ידי מוסדות התכנון מכל הדרגים, החליט בית המשפט הגבוה לצדק לבטלה. בית המשפט הדגיש כי לא יתן את ידו להשגת מטרה זרה אפילו לבושה היא בבגד של שיקול תכנוני רגיל. במקרה מתאים, יבדוק בית המשפט לא רק את הצורה החיצונית של התכנית אלא גם את המניע העומד מאחוריה, "את הקליפה ואת התוך גם יחד". אם ימצא בית המשפט, כי השיקול האמיתי שעמד מאחורי התכנית היה שיקול פסול, לא יהסס לבטל את התכנית, אפילו אושרה על ידי כל מוסדות התכנון.

למשמעויותיו של חוק התכנון והבניה בישראל

דמשפט המודרני אוסר להפקיע את זכותו של אדם לנכס מסויים, אלא אם כן קיים חוק מיוחד, המעניק לממשלה, לשריה, או לנציגים ממלכתיים אחרים בחוק סמכות מיוחדת לכך. רק אז יכולים להפקיע את זכותו של היחיד ולהעבירה לרשות אחרת.

בהפקעת זכות הפרט נתקל החוק המודרני בקושי רציני, הנובע מההתנגשויות של שני יסודות המשפט האזרחי. אחד מהם הוא זכות הבעלות (או זכות הקניין הפרטי) על נכסים בכלל וקרקעות בפרט¹; ואילו השני הוא הזכות להפקיע נכסים מרשות בעליהם לטובת הכלל. החברה המאורגנת במסגרת של מדינה נאורה מקבלת על עצמה את העקרון, שזכות הקניין הפרטי מבטיחה לבעלים שלטון גמור על נכסיו, שהם קנינו הפרטי הגמור. אך על אף הכרה זו נוטלת לעצמה המדינה רשות להטיל על זכות זו של הפרט הגבלות שונות², ולפעמים היא מגיעה עד לידי הפקעתה הגמורה של זכות הבעלים. דרוש רק תנאי עיקרי חשוב והוא שההפקעה תיעשה לטובת הכלל.

המציאות מוכיחה, שבתנאים מסויימים עשוי עקרון הקניין הפרטי להתנגש בצורה קשה עם האינטרסים של הכלל. לפיכך, הכרחי הוא שהמדינה תהיה זכאית להפקיע נכסים, ובייחוד מקרקעין, לטובת הכלל. משום כך מחוקקת כל חברה מאורגנת חוקים בדבר זכותה של המדינה להפקיע מקרקעין או זכויות מסויימות שבהם.

חוקים אלה קיימים בכל מדינה ותכליתם — טובת הציבור. ויחד עם זאת יש בהם משום ערובה מסויימת לפרט, שלא יפגעו בנכסיו, אם אין טובת הכלל מחייבת את הדבר. המדינה אינה יכולה להפקיע את נכסיו מלבד באותם המקרים המוזכרים בחוק.

אחד החוקים החשובים במדינת ישראל המעניק לוועדות מקומיות סמכויות הפקעה עצמאיות³ הוא "חוק התכנון והבניה, תשכ"ה (1965)". חוק זה נחקק הן כדי ליצור הסדרים חדשים, והן כדי לשפר את המצב התחיקתי, שנוצר על-ידי המחוקק המנדטורי. בהקשר זה יש להזכיר כי פקודת בנין ערים 1936 הקנתה לוועדות המקומיות לבנין ערים סמכות להפקיע מקרקעין לצרכי ציבור. הפקודה קבעה גם שני הסדרים חשובים נוספים: האחד, שהועדה המקומית רשאית להפקיע בלי שום פיצוי קרקע הכלולה בתכנית בנין ערים והיא דרושה לצרכי ציבור, בתנאי שההפקעה לא תעלה על רבע משטח הקרקע של הבעלים. ההסדר השני גורס, שאם על-ידי ההפקעה במסגרת הרבע המותר יגרם עוול לבעל הקרקע, ישולם לו פיצוי בתור חסד⁴.

(1) ראה פרק ג' לחוק המקרקעין, תשכ"ט — 1969.

(2) ראה סעיף 11 לחוק המקרקעין הנ"ל.

(3) ראה סעיפים 188—196 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה—1965.

(4) ראה סעיף 27 לפקודת בנין ערים, 1936.

חוק התכנון והבניה וסמכויות ההפקעה

באוקטובר 1962 הושמה על שולחן הכנסת הצעת חוק התכנון והבניה, שהציעה להעניק לוועדה המקומית סמכויות הפקעה מורחבות. יש לציין שנוסח החוק, הודן בהפקעות כפי שהוגש להצבעה בקריאה שניה ושלישית בשנת 1965 שונה מהנוסח המקורי. בשלב מאוחר זה של פרסום נוסח החוק מופיעה בו לראשונה הפיסקה, הקובעת את הכלל הבא: "אולם אל יופקע חלק ממגרש, בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שוויה של יתרת המגרש"⁶. בהמשך הדברים נגסה לעמוד על המשמעויות השונות של פיסקה זו ועל התוצאות שעשויות לנבוע ממנה בשאלות תכנון ובניה.

מטרות ההפקעה והתנאים לביצועה על פי החוק

החוק קובע כי מותר לוועדה המקומית להפקיע מקרקעין לשתי מטרות אפשריות:

(א) "צרכי ציבור"⁷.

(ב) "לצורך הפקעה"⁸.

ממבט ראשון לא ברור מדוע מזכיר החוק יעוד לצרכי ציבור כשונה מיעוד למטרת הפקעה. אך בדיקה מפורטת יותר מצביעה על הבדל ניכר בין יעוד להפקעה מלכתחילה, לבין יעוד לצרכי ציבור גרידא, בכך שכדי להפקיע מקרקעין שנועדו לצרכי ציבור יש צורך בהסכמת הוועדה המחוזית⁹ בעוד שאם נועדו המקרקעין מלכתחילה להפקעה, אין ההפקעה טעונה אישור הוועדה המחוזית.

החוק מציב מספר תנאים מפורטים טרם שהוועדה המקומית תוכל להפקיע מקרקעין כמפורט להלן:

(א) ניתן להפקיע על פי החוק רק מקרקעין.

(ב) ניתן להפקיע אך ורק כמסגרת תכנית בניתאר מקומית או תכנית מפורטת.

(ג) ניתן לבצע את ההפקעה בכל עת לאחר תחילת תוקפה של התכנית.

(ד) ביצוע הפקעה למטרה ציבורית טעון אישור ועדה מחוזית.

ביצוע ההפקעה

החוק קובע, בסעיף 190 (א), כי במידה שלא נקבעו הוראות מיוחדות בהוק עצמו, תבוצע ההפקעה על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, כאילו הורשתה הוועדה המקומית בהודעה ברשומות להשתמש בסמכויות ולמלא את התפקידים של הממשלה, או של היועץ המשפטי לממשלה לפי הפקודה האמורה. לכאורה היה מתקבל על הדעת כי דרך ההפקעה העיקרית היא זו המנויה בפקודת הקרקעות הנ"ל, ואמנם סברה זו הועלתה בכתב הגנה לתביעה שהוגשה על ידי ניפקע נגד עיריית רמת-גן¹⁰.

לא כן סבר בית המשפט העליון, בפסק-דין שניתן על ידי כב' השופט י. ויתקון נקבע במפורש שקיימות כיום שתי דרכים נפרדות להפקעת מקרקעין:

5) ראה סעיף 190(א) (1) סיפא הצעת החוק שפורסמה להצבעה וכן אותו סעיף בחוק.

6) ראה סעיף 188(ב) לחוק.

7) ראה המשתמע מסעיף 189 לחוק.

8) ראה סעיף 189 סיפא לחוק.

9) ראה ע"א 269/70 רמת-גן נגד בנימין תיק, פסק-דין כה (1) עמ' 87.

(א) הדרך המוטווית בפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, סעיף 20 של אותה פקודה קובע שלא ישולמו פיצויים על ההפקעה, אלא אם כן יעלה השטח המופקע על רבע מהחלקה כולה.

(ב) הדרך המוטווית בפרק ח' לחוק התכנון והבניה, 1965, ואשר לפיה ניתן לבצע הפקעה ובלבד שלא יעלה החלק המופקע על ארבע עשיריות משטח החלקה.

השופט קובע: "הדרכים שונות זו מזו ולא נתמזגו לדרך אחת. כל עוד חלה פקודת בנין ערים לא היה הבדל בין שני החיקוקים מבחינת גדל החלק הניתן להפקעה ללא תשלום פיצויים. לפי שניהם היה הגבול המירבי רבע משטח החלקה כולה. ואילו מאז תחילת חוק התכנון והבניה יש הבדל, כי הפקעה המבוססת על חוק זה ניתנת לבצועה ללא תשלום פיצויים ובלבד שלא יעלה השטח המופקע על ארבע עשיריות, בעוד שהפקעה המבוססת על פקודת הרכישה (משנת 1943) לבדה עדיין כפופה להגבלה שאין לעשותה בלי תשלום פיצויים כשהחלק המופקע עולה על רבע מהחלקה כולה¹⁰).

שלוש משמעויות אפשריות

נחזור עתה לפסיקה הסופית של סעיף 190 (א) אשר הוזכר לעיל, והמתייחס לאפשרות של ירידת השווי של יתרת המיגרש במקרה הפקעה. לפיסקה זו שלוש משמעויות אפשריות:

(א) אם ניתן להוכיח באמצעות שומה או בדרך אחרת, כי שוויה של יתרת המגרש יפחת עקב ההפקעה, אין אפשרות לבצע את ההפקעה וצרכי הכלל נסוגים בהכרח מפני צרכי הפרט.

(ב) במקרה זה על הגוף המפקיע (הועדה המקומית) להפקיע את כל המגרש בשלמותו ו/או לשלם את מלוא תמורתו.

(ג) במקרה זה רשאי שר הפנים להורות לוועדה המקומית לשלם פיצויים בנסיבות שבהן היא רשאית לשלמם לפי פקודת הקרקעות משנת 1943 (סעיף 20).

נראה כי מכל המשמעויות הללו המתקבלת ביותר על הדעת היא האפשרות הראשונה שלפיה אין להפקיע חלק ממגרש, אם כתוצאה מכך יפחת שוויה של יתרת המגרש. ההנמקה לסברה זו עשויה להיות מושתתת על מספר נימוקים:

ראשית, הפיסקה שלעיל קובעת את העקרון הפותח במילים: "אולם אל יופקע חלק ממגרש בתשלום או ללא תשלום" (ההדגשות שלי — ד.מ.). כלומר, המחוקק קבע בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים שאפילו תמורת תשלום אין כל אפשרות חוקית להפקיע במקרה האמור.

שנית, המשמעות השניה שלעיל אינה סבירה; בעיקר מן הטעם, שאין אפשרות להפקיע מבלי למלא אחר התנאים המוקדמים להפקעה. דהיינו, יתרת המגרש צריכה להיות מיועדת להפקעה בתכנית מיתאר מקומית או מפורטת. אך יש להניח כי הדבר לא נכלל מלכתחילה בתכנית; שהרי אחרת לא היתה מתעוררת כלל מחלוקת.

שלישית, המשמעות השלישית סבירה אמנם יותר מקודמתה, כיוון שסעיף 20(2) לפקודת הקרקעות הנ"ל קובע, כי השר רשאי להורות על תשלום פיצויים באם הוכח שהצמצומים שהוטלו בפסיקות א' ו-ב' של אותו סעיף יגרמו סבל.

ואולם, לאחר התיקונים שהוכנסו בפקודת הרכישה הנ"ל לא ברורה המשמעות של המושג

(10) ראה לעיל בעמ' 89 מול האותיות א-ב.

"צימצומים". עד לפסק-הדין בענין בירמון נגד שר-התחבורה¹¹ סבורים היו כי, לאור הנוסח הלקוי של הפסקות א' ו-ב' לסעיף 20(2), כי בכל פעם שרשות רוצה להפקיע רבע ממגרש חינם היא יכולה לעשות זאת. ובדרך זו אפשר מבחינה טכנית להפקיע מגרש שלם ללא פיצויים כלשהם. פסק-הדין הנ"ל שינה תפיסה זו וקבע כי הפקעה של למעלה מרבע המגרש "המקורי" אמנם מותרת, אך יש לשלם פיצויים בגין "הסבל" שנגרם לבעלים.

כב' השופט בהן מתלבט בשאלה מהו "סבל" ואומר: "אין אני יודע, ואין מעניני לבדוק, אם יש מקרים אשר בהם עלול להיגרם "סבל" כמשמעותו בפקודות ההן". אך בהמשך דבריו קובע השופט כי ברור לו שהפקעת רבע המגרש בפעם השנייה ושלישית היא מקרה ברור המזכה בפיצויים בגין "סבל".

מתברר, אפוא, כי גם המשמעות השלישית אינה באה בחשבון. לכן נותרת רק המשמעות הראשונה, על התוצאות החמורות העלולות לגבוע ממנה הן במישור התכנוני והן במישור הפיסקלי.

דוגמאות לפגיעה בערך של יתרת המגרש

מבחינה טכנית מעשית ניתן לציין לפחות שתי דוגמאות עקרוניות שבהן עלולה להיגרם הפחתה בשווי של יתרת מגרש כתוצאה מהפקעה של חלק ממנו (שאינו עולה על ארבע עשיריות משטחו):

(א) כאשר מחמת ההפקעה המותרת מאבדת יתרת המגרש פוטנציאל בניה (בשלמותו או בחלקו). דוגמה מעשית לכן ניתן להביא ממקרה שבו נקבע בתכנית המיתאר המקומית, כי שטח מינימאלי לבניה הוא 500 מ"ר. מחמת ההפקעה לצורך סלילת דרך הופקעו 40% משטח מגרש בן חצי דונם, באופן שגשאריו בידי הבעלים רק 300 מ"ר. שטח זה אינו מאפשר כל בניה שהיא לפי תכנית המיתאר המקומית, ולפיכך מאבדת יתרת המגרש פוטנציאל בניה בשלמותו.

מקרה אחר הוא הפקעה של 40% משטח מגרש של 2000 מ"ר. בהנחה שבתקנות תכנית המיתאר נאמר שמגרש אשר שטחו גדול מ-1600 מ"ר יכול לזכות בפוטנציאל בניה מיוחד (במסגרת הקלות או במסגרת בניית רב-קומות). הפקעה של 40% משטחו מביאה לכך שהבעלים לא יוכלו לזכות בפוטנציאל מיוחד מסוג זה. ומשמע שיתרת המגרש איבדה חלק משוויה אחרי ההפקעה.

(ב) כתוצאה מההפקעה חל שינוי בצורת המגרש הנותר, באופן שלא ניתן לנצלו כמלואו או בחלקו. אם למשל, עקב ההפקעה נשאר מגרש שצורתו משולשת, נראה שהשימוש בו יהיה פחות יעיל מהשימוש במגרש בעל אותו שטח אך בעל צורה מרובעת.

לגבי קרקע חקלאית יכולה להיות כדוגמה להפקעה לצורך סלילת דרך העוברת בתוך פרדס ומחלקת אותו לשני חלקים. כתוצאה מכך עלול להיפגע העיבוד החקלאי וכן עלולים להיווצר שטחים מתים ללא שימוש או ללא אפשרות של גישה טובה. ואין ספק שמחיר יתרות המגרשים החקלאיים עלול לרדת בעקבות ההפקעה הזאת.

(11) ע"א 336/59 פורסם בפסקי-דין כרך סו (2) עמ' 1681.

מסקנות והמלצות

אם נניח שהמשמעות הראשונה של הפיסקה שלעיל היא הנכונה, הרי אין הועדה המקומית רשאית להפקיע חלק ממגרש (בתשלום או ללא תשלום), אם כתוצאה מכך יפחת שוויה של יתרת המגרש. מסקנה זו היא מנוגדת לאינטרס התכנון ולטובת הציבור, אשר היו צריכים לגבור על אינטרס הפרט, אם כי היא מחייבת לפצות פרט זה בדרך נאותה במקרה של הפקעה הפוגעת בערך של יתרת המגרש).

ניתן להעלות מספר הצעות והמלצות לשם פתרון של בעיה זו :

(א) אם נניח שטובת הציבור עדיפה, יש לשנות את החוק ולתקן את הפיסקה הזאת באופן שאפשר יהיה לבצע הפקעה גם אם נגרם נזק ליתרה, או באופן שיהא צורך להפקיע הכל או לשלם פיצוי מיוחד.

(ב) אפשר להימנע מהתנגשות עם פסקה זו אם בשעה שמכינים תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת מזמינים שמאי מקרקעין (רצוי גוף של כמה שמאים מובחרים) אשר יקבע בהתאם לנסיבות, אם עלול להיווצר מצב שיתרת מגרש מופקע עלולה להיפגע. אין ספק שבעיה זו אינה פשוטה כלל ועיקר, שהרי עלולים להתהוות חילוקי דעות בין מספר שמאים באשר לכל מקרה ומקרה. אך סבורני כי על אף קשיים אלה רצוי לתת לגוף השמאים סמכות לקבוע מתי עלולה להיפגע יתרת שוויו של מגרש באורח עקרוני. וכתוצאה מכך תהיה הועדה המקומית חייבת להתליט אם אמנם יש להפקיע הכל מלכתחילה או יש לייעד את יתרת המגרש כהשלמה למגרש אחר. יש לציין שקביעה מפורטת כי יתרת המגרש (במקרה שאינו ניתן לניצול) תיועד להשלמה, עשויה לפתור את בעיית ירידת ערך יתרת המגרש. שהרי בעל המגרש הזקוק להשלמה זו ישלם מחיר שוק מלא בתמורה לצירוף יתרת המגרש המופקע לחלקו.

(ג) אפשר גם לנקוט דרך דרסטית יותר, והיא שבמקרה של ירידה בערך של יתרת המגרש, ניתן יהיה להציע תיקון לתכנית ולייעד גם את היתרה הזאת להפקעה או להשלמה ועל-ידי כך למנוע כיצויים מיותרים או סיבוכים העלולים לנבוע מביצוע ההפקעה. אך הקושי הוא שפתרון כזה היה מעכב את ביצוע ההפקעה המקורית; וזאת משום שבחוק קיימים פרקי זמן קבועים לפרסומים, התנגדויות, עררים וכו', והתוצאה עלולה להיות סחבת מרובה.

(ד) ניתן היה במקרה זה לפנות לשר האוצר כדי לקבל הרשאה לבצע את ההפקעה לפי סעיף 22 לפקודת הקרקעות. אלא שכאן עלולים להתעורר שני קשיים רציניים: קושי אחד הוא כי במקרה כזה ניתן להפקיע רק 25% בלבד חינם, ונוסף לכך עלולה להתעורר הבעיה של נזק ליתרה כאמור בסעיף 12 לאותה פקודת קרקעות. קושי שני טמון בכך, שהפקעה לפי סעיף 20 לפקודת הקרקעות אפשרית במקרים הבאים בלבד: (א) הגדלה או הרחבה של דרך קיימת; (ב) הגדלת מגרש משחקים או מגרש-נופש; (ג) סלילת דרך חדשה או התקנת מגרש משחקים או (מגרש נופש) חדשים. מכאן משתמע, כי המושג "צרכי ציבור" בפקודה זו מצומצם בהרבה מאשר בחוק התכנון והבניה. הדבר יכול כמובן לגרום קשיים. שכן יתכן שההפקעה היא לצורך שאינו מותר לפי סעיף 20 לפקודת הקרקעות.

שימוש רב-תכליתי לשטחי ההר היס-תיכוניים

הפולמוס החריף שהתעורר סביב הצעתו הפזיזה של האגף לשימור הקרקע במשרד החקלאות להפוך כ-350,000 דונם של חורש טבעי מעוצה לשטח מרעה כדי להפיק מהם מים ובשר, הדגיש ביתר שאת את הצורך בדיון מעמיק על גורלם ויעודם של שטחי ההר בצפון ובמרכז הארץ.

החשיבות האקולוגית והנופית של שטחי ההר היס-תיכוניים

שטחים אלה, שאינם ניתנים לעיבוד חקלאי בגלל אדמותיהם הטרשיות והתלולות, מקיפים למעלה ממיליון דונם. למרות שהפוטנציאל הכלכלי שלהם נופל מזה של האדמות החקלאיות, הרי ערכם האקולוגי והחברתי-לאומי רב ביותר. זוהי למעשה הרזרבה האחרונה של שטחים פתוחים רצופים הקיימת במדינת ישראל באזור הגשום יותר. שטחים אלה מכילים עדיין אקוסיסטמות טבעיות עשירות בפסיפס מגוון של צמחים בהן שליטים עצים ושיחים. רוב הצמחים הם ירוקיעד — ביניהם צמחים פורחים רבים בעלי ערך אורנמנטלי ואסטי ודגניים וקטניות בעלי ערך חקלאי. צמחית-בר זו מהווה את אחד המאגרים הגנטיים האחרונים במזרח הים התיכון שאת ערכו הביולוגי, החקלאי, הרפואי והתעשייתי לא ניתן כלל לאמוד כיוון שהוא "אוצר שמור לבעליו לעתיד". כן קשה מאד לבטא באמצעות חישובי עלות-תועלת את ערכו התרבותי, החינוכי, המדעי והפסיכו-סוציולוגי של "עורף ירוק" בארץ קטנה ושחונה, צרופת אוכלוסייה, העומדת באחד המקומות הראשונים בעולם בקצב תהליך העיור, התיעוש וגידול האוכלוסין; בארץ שחציה מדבר וגבולותיה הם הים וארצות עוינות — ואלה גם בבוא השלום לא יתרמו לנו נופים ירוקים ומגוונים, כיון שגם שם נתונים הנופים ההרריים להשחתה והרס מהירים ביותר. הכלכלן והוגה הדעות הדגול בולדינג מדבר על "העושר הלא-כלכלי" של הנוף הטבעי היציב בחברה התעשייתית המודרנית. הוא מדגיש, שגם הנוסחאות המתמטיות המתוחכמות ביותר של כלכלני ה"נופש בחיק הטבע" אינן מסוגלות לתת ביטוי כמותי וכספי לערכים אלה.

השחתת הנוף ע"י שימושי קרקע שונים

בישראל עדים אנו להשחתת הנוף ההררי—ים תיכוני כתוצאה משילוב שימושי קרקע "מסורתיים" עם שימושים מודרניים: רעית הגזל של עדרי הצאן והבקר הול-כת וגוברת בשנים האחרונות בצורה מבהילה עקב גידול עדרי העזים ופלישת עדרים נוספים מעבר לקו הירק. יחד עם זאת מתרחש תהליך מסוכן של עקירת עצים ושיחים לצרכי הטקה ועשית פחם ופליחת מדרונות בלתי מרוסנת. כל זה עלול להפוך תוך תקופה קצרה את מרבית שטחי ההר באזורי הכפרים הערביים למדברות סלעים מעשה בני אדם — כדוגמת הרבה שטחים מעבר לקו הירוק. השחתת הנוף הנאו-טכנולוגית הינה לא פחות חמורה ומסוכנת בגלל התפשטותה לפי קצב אקספוננציאלי מחמת הגידול בעומס האורבני והתעשייתי והטכנולוגי ובכללם עבודות בנינו ופיתוח, סלילת כבישים, הקמת קוי מים ומתח גבוה. הרחבת מחצבות אבן, שטחי אימונים צבאיים ועוד, כל אלה נוגסים בשטחים הירוקים של אזור ההר ומשאירים סביבם אזורי שממה וזוהמה, האופייניים, לרוע המזל, למקומות הישוב שלנו בכל אתר ואתר.

אין לנו עדיין נתונים כמותיים מדוייקים כדי לקבוע את היקף הפגיעה הישירה והעקיפה בפוטנציאל הביולוגי והאסטטי-נופי של האזור היס-תיכוני ההררי. אולם לפי הקצב הנוכחי, יש חשש שבסוף המאה יוותרו שמורות הטבע ושרידי היערות הנטועים כאיים בודדים ועלובים כשהם מוקפים בשממה ביולוגית-עירונית ותעשיתית דומה לשפלת החוף ובמדבר סלעים צחיחים.

עלינו לדעת שאין כל סיכוי לקיים פארקים, יערות ושמורות טבע לאורך ימים כמפלט אחרון למגוון האורגני ללא עורף נרחב של מערכות אקולוגיות טבעיות דומות. שהרי במערכות אלה רוחשים אותם מיני בעלי-חיים, צמחים מיקרואורגניזמים המבטיחים זרימת אנרגיה וחילוף חומרים תקינים והחלפת גנים חפשית של חומר גנטי בין המערכות השמורות והפתוחות. זאת במיוחד לאור העובדה שהנוף החקלאי היכול לשמש כתחליף מסויים למערכות טבעיות, הולך ומתדלדל אף הוא והופך יותר ויותר מנוף ביולוגי לנוף כימי מרוסס, מדושן ומזוהם עם ערמות כותנה חד-גווניות ויריעות פלסטיק כאלמנטים שולטים. יחד עם זאת, בגלל לחץ המבקרים ההולך וגדל אף הוא בקצב אקספוננציאלי, הפכו שמורות הטבע, הפארקים והיערות עצמם באותה תקופה ל"סלאמס של נופש בחק הטבע", בדומה לחופי הרחצה ולשמורות עין-פשחה ועין-השלושה.

אזורי נוף וקיט מוגנים ויעדי השימוש שלהם

המסקנה הראשונה המשתמעת מכך היא, שאין להסתפק בהפיכת קטעים קטנים ונבחרים של נוף זה לשמורות טבע ולהפקיר את יתרו לגורלו הנוכחי, אלא שיש להתייחס אל הנוף ההררי הפתוח כמכלול אחד, כמשאב טבעי בעל ערך יחודי שאין לו תחליף. למסקנות דומות הגיעו בארצות תעשייה מתקדמות באירופה המרכזית והמערבית. שם מכריזים על אזורים שלמים בעלי יחוד נופי ואקולוגי "כאזורי נוף וקיט מוגנים" בהם אסור כל פיתוח תעשיתי, ופעולות בינוי אחרות (כולל בתי מלון לתיירות פנים וחוף) מוגבלות ומותנות באי פגיעה ביעד עיקרי זה. אם ברצוננו לשמור לפחות על חלק מנוף זה מהרס מוחלט, יהיה עלינו להגיע בזמן הקרוב ביותר לתייחוס דומה במסגרת של תכנון נוף אזורי כוללני.

באזורי נוף מוגנים אלה יהיה צורך בהבחנה ברורה הרבה יותר מכפי שהיא קיימת היום בין שמורות הטבע מזה והגנים הלאומיים מזה מבחינת יעדי השימוש ודרכי הניהול.

בשמורות הטבע: היעד העיקרי הוא שמירה על הרב-גוונות והיציבות של המערכות האקולוגיות הטבעיות הקיימות, על האתרים ההיסטוריים, הארכיאולוגיים, הגיאולוגיים ואחרים הכלולים בהן כשכל השימושים כפופים ומותנים ביעד זה.

בגנים הלאומיים: לעומת זאת, כמו גם ביערות הנטועים באזור ההר, היעד העיקרי הוא אופטימיזציה של ערכי הנוף ומשאבי הטבע להבטחת הנאה מקסי-מלית למספר רב ככל האפשר של מבקרים, תוך גרימת נזק מינימלי למשאבים טבעיים אלה.

ביתר השטחים הפתוחים: המוגנים באזור זה יש לשאוף להפקת תועלת כלכלית וחברתית ע"י שימושים רב-תכליתיים למטרות נופש, תיירות והפקת מוצרים חקלאיים, תעשייתיים ורפואיים ואחרים כחלב, בשר, צמר, תאית ומים בהתאם לפוטנציאל האקולוגי והצרכים הלאומיים הרחבים יותר.

אנו רחוקים עדיין ממדיניות ניהול אקולוגית-מדעית עקבית בשמורות הטבע. בהעדר מדיניות זו, קיימת סכנה שהמטרה האקולוגית, המדעית וחינוכית של שמורות הטבע תקופח עוד יותר על חשבון השאיפה להפוך לאתרי נופש ותיירות,

כדוגמת הגנים הלאומיים של ארצות הברית, המשתרעים על עשרות ואף מאות אלפי דונמים ומוקפים קטעי נוף טבעיים על פני שטחים הגדולים פי כמה וכמה ממדינת ישראל כולה. שאיפה זו מביאה לידי "פתוח", סלילת דרכים ואף כבישים, הקמת חניונים וקיוסקים ולבקורים המוניים שאינם ניתנים יותר לשליטה ופיקוח יעילים ועלולים לפגוע בחי ובצומח דבר שיפגע אף בעצם קיומה של השמורה לטווח ארוך.

תפקיד הנופש ההמוני בחיק הטבע מוטל בעיקר על הגנים הלאומיים ועל יערות הקרן הקיימת לישראל. אך גם באלה "כושר הנשיאה" אינו בלתי מוגבל ותלוי לא רק כפי שחושבים רבים — במספר מתקני הנופש, השירותים והחניונים ובדרכים, אלא גם בתנאים הפיזיוגרפיים ובאופי הצומח, בדרכי התנהגות של קהל הנופשים ושיטות הפיקוח עליו.

על כן, יש צורך דחוף ביישום מדיניות ניהול עקבית המבוססת — בין היתר — על מחקר שיטתי כדי לקבוע את "כושר הנשיאה" ולמצוא דרכים מעשיות להעלאתו ע"י דרכי ניהול וטיפול נוף, נטיעה, גיזום ודילול, במקביל לפיתוח התשתית הפיסית והאדמיניסטרטיבית.

בשטחים הפתוחים הנותרים, שאינם מצויים עדיין תחת פיקוח וניהול אחד המוסדות הני"ל, אך ניתנים להיות בפיקוחו של מינהל מקרקעי ישראל — יש לעשות כן ולנסות להתמודד עם בעיית המורכבות של יעדן וניצולן הרציונלי. דבר זה מחייב בחירה של מספר אלטרנטיבות משולבות או נפרדות, תוך קביעה ברורה של סדר העדיפויות על-פי גישה מערכתית כוללת ובשיטות של קבלת החלטות מתקדמות של אופטימיזציה המקובלת היום בארצות הנאורות לגבי ניצול מתוכנן של משאבי טבע. היא מחייבת נקיטת צעדים תחיקתיים, ארגוניים ויישומיים בעלי השלכות מדיניות וחברתיות מורכבות, אותן אפשר יהיה להשיג רק אם תחדור גם אל מקבלי ההחלטות ההכרה בחיוניותם של שטחים אלה לא רק לרווחתם הכלכלית קצרת הטווח של תושבי האזור, אלא של כל אזרחי הארץ לטווח ארוך. היא תחייב גם תשומה והשקעה רציניים בכוחות אדם, מידע מחקר ואמצעים כספיים, ודבר זה נראה, כיום, כמעט כאוטופיה. אולם יש להדגיש שניהולם וניצולם היעיל של מאות אלפי דונמים אלה המופקרים היום, היא אתגר ציוני-לאומי ממדרגה ראשונה, אותו אסור לדחות פן נאחר את המועד.

אלטרנטיבות לניצול רב-תכליתי

במקום אחר, * פירטתי את האופציות השונות הפתוחות, לדעתי, לניצול רב-תכליתי של השטחים הנידונים. אזכיר אותם כאן בקצרה :

הפקת מוצרי בעלי חיים ע"י רעיה שיטתית ומבוקרת, בעיקר בחלקות מגודרות כדוגמת שטחי המרעה של משקי המקנה לבשר בהתישבות העובדת. בשטחים הנרחבים המכוסים בשיחים חשובה במיוחד **רעית עזים אקסטנסיבית**, המסוגלת יותר מאשר כל בהמת מקנה אחרת להפיק תועלת משטחים קשים אלה, בתנאי שיהיה פיקוח יעיל על מספר הראשים ועצם הרעיה. לשם כך, יש להעלות את רמת הממשק, ההזנה והאחזקה של עדרי העזים השחורות הערביות ולהפכן לבהמות מקנה מודרניות — בהתאם להצעות של מנחם לאור ממשרד החקלאות.

הניסוי המוצלח עם עזי אנגורה במשק ידפת הוכיח, כי ניתן להחזיק עזים אלו בחלקות מגודרות של שיחים ללא רועה ולהפיק מהם צמר ובשר שאינם

*) Ecological Management of Mediterranean Upland Ecosystems, Journal of Environmental Management 2 : 351—371, 1975.

נופלים בכמות ובטיב מאלה של עדרי העזים המשובחות בטקסס, וחבל שניסוי זה בא לקיצו טרם זמנו ולא הופקו ממנו הלקחים.

השבחת מרעה שיחים אינטנסיבית, ההופכת את השטח לפארק מרעה פתוח ומגבירה את יבולי המים בשטחים אלה, ניתנת להגשמה רק ע"י פעולה משולבת ימתואמת של שריפה, שזרוע צמחי מרעה באפר השיחים, ריסוסים בררניים למניעת התחדשותם ורעיה מחזורית קפדנית ביותר. זוהי דרך יקרה המחייבת רמה מקצועית וטכנית גבוהה. מסתבר, איפוא, בניגוד להצעת האגף לשימור הקרקע, כי דרך זאת מתאימה רק לשטחים מצומצמים ונבוטים ליד משקי מקנה שהוכיחו כבר את כושרם בניהול מרעה תקין — ואלה אינם רבים. מטעמים שהובאו למעלה, אין כלל להעלות על הדעת את הפיכתם של כל שטחי החורש למרעה — גם אילו הדבר ניתן לביצוע והיה מביא את התועלת המקווה, דבר המוטל בספק חמור. מן הראוי לבחון אותה על פני שטח מצומצם ובאגן הקוות מתאים ע"י צוות מומחים רב־תחומי.

טיפוח יערות נופש טבעיים ע"י דילול, גיזום והעלאת נוף העצים. שיטה זו נוסתה בהצלחה ע"י הקרן הקיימת בגליל המערבי בשטח חורש צפוף ובלתי נגיש, שהפך תוך שימוש מוצלח ברעית עזים מבוקרת שמנעה את התחדשות הגדמים, ליער פתוח ורב גוני.

טיפוח יערות נופש ומרעה משולבים המאחדים את מטרות הנופש עם איכלוס שטחים אלה בחיות בר או מקנה ברעיה מבוקרת ומתוונה. לשם כך התחלנו ב־1970 בתמיכת הקרן הקיימת במבחני־איקלום, בחלקות טרשיות טיפוסיות ביער "אחיהוד" ובגלבע והתוצאות המעודדות שהושגו עד כה מצדיקות בהחלט בחינה נרחבת בהיקף גדול הרבה יותר של המינים המבטיחים. שיטה זו, אם תוכיח את עצמה, תהווה פתרון רציונלי לעשרות אלפי דונמים של שטחים מכוסים בצמחית בתה של סירה קוצנית, בעיקר בתות מדולדלות בגליל ובהרי יהודה, מהם מפיקים היום מעט מאוד מזון במרעה. שטחים אלה תורמים מעט מאוד לאיכות הנוף ומשוללים כל ערך לנופש ואף נטיעתם ביערות מחטניים נתקלת בהתנגדות הולכת וגוברת. הם עשויים בחלקם לשמש כיערות מרעה אשר יקלו את הלחץ מיתר השטחים הנטועים והעשבוניים, ובחלקם יהוו יערות נופש מובהקים שיאפשרו גם צייד מבוקר של חיות בר. אך תהיה צורת ניצולם אשר תהיה, הם צריכים, לדעתי, להוות חלק בלתי נפרד מרשת היערות של הקרן הקיימת והם יוחכרו לשימוש לתקופות קצובות — כדוגמת נוהלי המרעה ביערות הלאומיים של ארה"ב — אחד הגופים הציבוריים אשר השכילו ליישם הלכה למעשה שיטות שימוש רב־תכליתיות בקנה מידה נרחב ביותר. שם גם מקבלים היערנים השכלה משולבת בבעיות יעור, מרעה, נופש ושימור טבע; תשתית מקצועית ואקדמית שבלעדיה אין עתיד גם ליערות שלנו.

בחינת דרכים חדשות ובלתי שיגרתיות של ניצול הצמחיה המעוצה־הקוצנית ובלתי אכילה לשימושים ביו־טכנולוגיים חדשים למזון ומוצרי תעשייה. דבר זה היה מאפשר פתיחת שטחים נרחבים למטרות נופש ומרעה (כתוצרת לואי בלבד 1), תוך כדי הפקת תמורה כלכלית. לאור העובדה שצמחים אלה מכסים מאות אלפי דונמים גם בארצות הים־התיכון האחרות יכול להיות כאן אתגר כלכלי מדיני גם יחד למציאת פתרון ישראלי לניצולם הכלכלי.

בסיכום, ניתנת טבלה המדגימה את אופציות הניהול והתועלת הרב־תכליתית הנובעת מהם:

אופציות הניהול של אקוסיסטמות יס-תיכוניות-הרריות ותועלתן הרב-שימושית

שימושי קרקע	דרכי ניהול	יער	תועלת רב-שימושית		חיות-בר
			מקנה	מיס נופש	
1) רעיה מסורתית	רעיה בלתי מבוקרת והרסנית, שריפה וקיצוץ וגידום וכו'.	אין	נמוך	גבוה	אין
	יבולי מיס גדולים בגלל נגר עלי מוגבר – שמוש קרקע בלתי רצוי.				אין
2) ממשק עזים אקסטנסיבי משופר בשטחי שיחים	רעיה מבוקרת של עזים מושבחות בחלקות מגודרות.	אין	בינוני	נמוך	נמוך
	עזים שחורת לחלב, בשר וצמר או עזי אנגורה משובחות למוחר ובשר. דרוש מחקר על האספקטים הזואוטכניים והכלכליים.				
3) ממשק בע"ח אינטנסיבי	הפיכת שיחים ע"י שריפה מבוקרת, שזרוע, ריסוס ורעיה מושהית במח-זורים בחלקות מגודרות.	אין	גבוה	גבוה	גבוה
	ב. על שטחים עשבוניים	אין	גבוה	גבוה	נמוך
	רעיה מושהית במחזוריים. דישון (בעי-קר זרחני) וריסוס ברני בחלקות המגודרות.				
	דרושות שיטות זולות ועילות למניעת התחדשות השיחים. רצוי שילוב עזים עם בקר ; דרוש מחקר על האספקטים ההידרולוגיים.				
4) שמורת טבע בחורש ויער פיתוח	ניהול אקולוגי ; רעיה מתונה ומבוקרת. ושריפה מבוקרת בקטעים נבחרים. פיקוח קפדני על מספר המבקרים ודרכי התנהגותם.		נמוך	נמוך	נמוך
	דרוש מחקר להשגת רב-גוניות ביולוגית ולהבטחת התפתחות הצומח בחלקות מיוחדות.				

שימושי קרקע	דרכי ניהול	יער	תועלת רב־שימושית			חיות־בר
			מקנה	מים	נופש	
5) יער טבעי שמור (חורש)	אין ניהול.	בינוני	אין	אין	בינוני	בינוני
6) יער טבעי מטופח לנופש	עקירת שיחים קוצניים ודלול וגזום והעלאת הנוף, מניעת התחדשות ע"י רעית עזים מבוקרת.	בינוני	נמוך	בינוני	גבוה	בינוני
	צורך בשיטות מכניות ונצול ביר־טכנולוגי של השיחים.					
7) יער מחטנים נטוע	ממשק יערני אינטנסיבי ע"י דלול בר־רני להפקה מקסימלית של עצה ; פי־תוח שבילי הליכה ומתקני נופש.	גבוה	אין	אין	בינוני	אין
	נופש ביערות צעירים רק בשוליים — דרוש מחקר לניהול דו־תכליתי לעצה ונופש					
8) יער נטוע רב־שימושי לנופש, למרעה חיות בר ומקנה	נטיעת עצים ושיחים רב־ערכיים ; רעיה מבוקרת.	נמוך או בינוני	נמוך או בינוני או גבוה	בינוני או גבוה	נמוך או גבוה	בינוני או גבוה
	דרוש הרחבת מחקר ; הרכב המינים ודרכי הניהול בהתאם לעדיפויות לנופש, חיות בר או מרעה מקנה.					

מדיניות הקרקע הלאומית

המדיניות הקרקעית ואופן ניהול הקרקעות שבבעלות המדינה הועמדו לבחינה מחדש במספר מאמרים כגיליון העשור של "קרקע". אף-על-פי שבמשך הזמן גובשו דפוסים מסויימים באופני הניהול של הקרקעות שבבעלות המדינה, מן הראוי לבחנם מחדש – בהתחשב במשקל הרב שיש לקרקע בחיי המשק והחברה מחד, והרגשת אי-הנחת מהמצב הקיים מאידך.

הקרקע החקלאית

הבקורת על המדיניות הקרקעית, כמעט ואינה מתייחסת לקרקע החקלאית, אשר שטחיה המעובדים מגיעים לכדי 4,2 מיליון דונם ומהווים את רובו של השטח המיושב והמאוכלס כיום במדינת ישראל. אין אמנם להסיק מכך, כי אין מה לבחון ולתקן בשיטת הניהול של הקרקע החקלאית שבבעלות לאומית ואשר נמסרה ברובה בתנאי חכירה כ"נחלה" למתיישבים. אבל אפשר לקבוע, כי בניגוד למצב הקיים כמעט בכל המדינות ללא הבדל משטר סוציאלי, בהן הקרקע החקלאית מהווה לא רק בעיה אגררית, אלא גם בעיה מדינית וסוציאלית מציקה הדוחפת לרפורמות או למהפכות, הצליחה ישראל עד כה בשיטת החכירה הנוכחית לקיים לא רק להלכה אלא גם למעשה את הבעלות הלאומית על הקרקע. הישג זה אינו עומד בסתירה להבטחת זכותם של המתיישבים לעבד את הקרקע ולהתפרנס ממנה תוך שמירת העקרון שאין הקרקע וזכויות החכירה מהוות אובייקט למסחר. הישג זה הוא פרי דבקותם של המתיישבים וארגוניהם בעקרונות הקרקע הלאומית. כמו-כן הוא נובע משיטת ה"נחלה" והחכירה הקיימת. הסטיות הקיימות – כגון גילויי חכירות משנה והשימוש בקרקע כרנטה קרקעית למתיישבים – הן אך תופעות שוליות. האחראים נוקטים אמצעים לעקירתן, אפילו עד לתביעה לביטול זכות המתיישבים ל"נחלה". מצב זה מאשר את נכונותה של השיטה בכללותה שעמדה עד כה במבחן המציאות.

משקל הבעלות הלאומית בקרקעות העירוניות

ברם, שונה היתה ההתפתחות בתחום ההתיישבות העירונית. יש להזכיר כי הקביעה כי חלקה של הקרקע הציבורית בכלל הקרקעות במדינה הוא יותר מ-90% מוטעית ומטעה. שכן, אף שהיא נכונה ביחס לשטחה של ישראל בכללותה (הכולל את הנגב הדרומי, מדבר-יהודה והאזורים ההרריים) שונה המצב מיסודו בתחום הקרקעות המשמשות להתיישבות העירונית בפועל והמרוכזות ברובן המכריע ברצועת החוף. אם כי אין בידינו נתונים מדויקים על התפלגות הקרקעות העירוניים מבחינת הבעלות ולפי האזורים, הרי לפי האומדן, אין הקרקע שבבעלות המינהל מהווה יותר ממחציתם. ובשים לב לתהליך האורבניזציה של הקרקעות החקלאיות במושבות ובערים שברצועת החוף שהן בבעלות פרטית, משקלה היחסי של הקרקע הלאומית באזורים אלה אף נוטה לירידה נוספת.

הסטיכיה של שוק המקרקעין הפרטי

אם כן קיים שוק וקיים מסחר בקרקעות העירוניות. וכן עובדה היא כי האוכלוסיה נוטה

להצטופף בערים שברצועת החוף. תנאים אלה משפיעים השפעה רבה על המדיניות הקרקעית של המינהל. שהרי המינהל אינו יכול לקיים מדיניותו בתחומים אלה כאילו הוא היה הגורם היחיד שמספק קרקע לשימושים השונים; ואמנם, התעלמות מכך בעבר רק גרמה לעיוותים כלכליים ולהפסדים כספיים למדינה מחד ולהתעשרות גורמים פרטיים מאידך.

סיכוי לעצב מדיניות שתצמצם במידה מכרעת את המסחר בקרקעות, נוצר אמנם לאחר מלחמת העצמאות, עם העברת הקרקעות הנטושות בערים וביישובים סביבם לרשות המדינה. ואולם, בפועל גברו ההשפעות המנוגדות. למעשה השתלטה הסטיכיה של המסחר החופשי בקרקעות של הספקולציה בקרקע, ואלה השפיעו להכשלת המדיניות של פיזור האוכלוסיה ברחבי הארץ. וכן הביא הדבר למסחר בקרקעות בבעלות המדינה שנמכרו או נמסרו בחכירה לפרטים.

ועוד, לחצים פיסקליים, כלכליים ופוליטיים גרמו לכך, שקרקעות המיועדות להקמת מפעלים, בתי מלון, שיכונים אכסלוסיביים וכיוצא באלה, נמסרו לא פעם למשקיעים בתנאים מועדפים ביחס לתנאי השוק.

התמורות במדיניות הקרקע הציבורית

המדיניות שגובשה בשנים האחרונות במינהל מקרקעי ישראל להפסקת מכירת הקרקעות ומסירתן בתנאי החכירה בלבד, וכן לביסוסה של החכירה על תשלום מראש של דמי החכירה על בסיס ערך מהוון ולפי מחירי השוק – יש בה נסיון רציני להתגבר על העיוותים שהתהוו בעבר, וזאת תוך הסתגלות לעובדה שבפועל קיים מסחר ער בקרקעות עירוניות בארץ.

מדיניות זו עשויה לסייע לפיזור האוכלוסיה ע"י העמדת הרזרבה הקרקעית שבאזורי הפיתוח לרשות צרכי השיכון והאיכלוס, התעשייה והפיתוח בתנאים נוחים.

צרכי פיתוח התעשייה, צרכי המשק וכן צרכי הציבור האחרים בערים שברצועת החוף מסתייעים אף הם בפיתוח יזום ומתוכנן מצד מינהל מקרקעי ישראל. אשר למדיניות השיכון, הרי שהמינהל מעמיד לרשות הבניה הציבורית את הרזרבות הקרקעיות שברשותו ובפיתוחו, תוך העברת גטל הסובסידיה עבור שיכון זוגות צעירים, עולים חדשים, משפחות גדולות וצרכים סוציאליים אחרים, על מחיר הדירה באמצעות תקציב השיכון, מבלי לעוות חישובים אלה ע"י סובסידיה לקרקע.

מדיניות זו מחייבת הקפדה על מסירת הקרקעות בדרך של מכרזים, בעוד שהשחרור ממכרזים ניתן רק למטרות שנקבעו ע"י מועצת מקרקעי ישראל, כגון לפיתוח תעשייתי, נכי מלחמה ואחרים.

תפקידו של מינהל מקרקעי ישראל

הבטחת קיומה של המדיניות הקרקעית אינה מחייבת בהכרח הקמתו של משרד מיוחד לבעיות קרקע כאשר אנו סובלים בלא-הכי מריבוי משרדים.

מינהל מקרקעי ישראל מהווה, בהתאם לאמנה שבין מדינת ישראל והק"ל גוף סטטוטורי עצמאי. המינהל אינו מסונף למשרד החקלאות; אלא ששר החקלאות משמש בהתאם לאמנה בתפקיד יו"ר מועצת מינהל מקרקעי ישראל.

מבנה זה נקבע באורח מכוון והוא בא בין היתר, כדי לעצור, אם לא למנוע, את תהליך הפיכתן של קרקעות חקלאיות לקרקע עירונית. הצורך לשמור על הקרקע החקלאית לקיום ייעודיה אינו כלל וכלל אינטרס בלעדי של החקלאים, שבוודאי יפוצו תמורת קרקע שתלקח

מהם לצרכים אחרים. אלא שהשמירה על הקרקע החקלאית מפני הסחף האורבני היא צורך לאומי וחברתי; וזאת כדי לקיים מינימום עצמאות בייצור מזון; כדי לאפשר את הרחבת תחומיו של הישוב היהודי; וכן מטעמים אקולוגיים שהאורבניזציה גוררת בעקבותיה. אין להתעלם גם מהעובדה שבניגוד לענפי משק אחרים, הקרקע משמשת בענף החקלאות כגורם ייצור עיקרי. הדבר טבעי, איפוא, שיש למינהל זיקה לשר-החקלאות. העובדה שבישראל נשמרו יסודות המדיניות הקרקעית הלאומית במירבם בתחומי ההתיישבות החקלאית, אף היא מקנה יתר בטחון באפשרות יישומם גם בתחומים אחרים בתנאי הזיקה הקיימת של המינהל, יותר מאשר במקרה צירופו למשרד-השיכון, למשרד האוצר ואפילו במקרה הקמתו של משרד מיוחד עבורו. עם זאת, הצרכים האורבניים מחייבים את הרחבתה של יוזמת התכנון והפיתוח בקרקעות העירוניים לצרכים המידיים ולטווח ארוך. ואמנם מינהל מקרקעי ישראל נערך בכיוון זה בעת האחרונה בתנופה גוברת.

זכויות במקרקעין מוחכרים ושומתם

בעלות על מקרקעין אינה אלא צרור זכויות: זכות להשתמש בנכס, זכות למכרו בשלמותו או בחלקים, זכות לתתו במתנה, זכות להעבירו בשלמותו או בחלקים לאחר לתקופת זמן קצובה וכיו"ב. הבעלים של יחידת מקרקעין, בהשכירו או בהחכירו את כולה או חלק ממנה לדייר או לחוכר, מעביר למעשה אחת מזכר יותיו ב"צרור הזכויות" — הזכור לגור או להשתמש במקרקעין בהתאם לתנאי השכירו תאו תנאי החכירה ומשאיר לעצמו את שאר הזכויות: כפיצוי עבור מסירה זמנית של זכויותיו מקבל הבעלים דמי שכירות או דמי חכירה. לאחר מסירה זו יש לבעלים מעין שני נכסים שונים:

א) חוזה חכירה וההכנסה הנובעת ממנו בהתאם לתנאיו;

ב) הבעלות שהינה כפופה לחכירה הנ"ל עם זכות לרברסיה בתום תקופת החכירה.

אם צוינו בחוזה דמי חכירה קבועים, יהיו אלה "דמי חכירה חוזיים", להבדיל מ"דמי חכירה כלכליים". חוכר מקרקעין ששילם למחכיר מחיר בעד זכות החכירה, או שהתחייב לשלם דמי חכירה במשך תקופת החכירה וקיבל על עצמו התחייבויות מסוימות כלפי המחכיר, זכאי להשתמש במקרקעין לאורך התקופה שהוסכם עליה בינו לבין המחכיר. המחכיר זכאי לדמי החכירה החוזיים ולהנאות נוספות במשך תקופת החכירה אם חוזה החכירה מקנה לו זאת והוא גם זכאי לחזור ולקבל את הבעלות המלאה במקרקעין ולהשתמש בהם כחפצו, במידת האפשר עם תום תקופת החכירה.

דמי חכירה חוזיים ודמי חכירה כלכליים

חוכר אדם מקרקעין ומשלם בעד דמי חכירה נמוכים מדמי-החכירה המקובל-לים בשוק המקרקעין (דהיינו, נמוכים מדמי-חכירה כלכליים) כי אז יתבטא השווי של זכות החוכר בהפרש שבין דמי החכירה הכלכליים לבין דמי החכירה החוזיים במשך תקופת החכירה. חכר אדם קרקע, פיתח אותה ובנה עליה, שווי זכותו יתבטא בסכום המתקבל מהיוון ההכנסה השנתית שאפשר להפיק מיחידת המקרקעין כולה לאחר ניכוי סכומי מיסים וארנונות למיניהם, ההוצאות הכרוכות בהחזקת הנכס ודמי החכירה החוזיים. פעולת ההיוון תיעשה לפי שער ריבית מקובל ומתאים למקרה. למעשה שער הריבית הוא התשואה באחוזים הנדרשת על-ידי קונים של זכויות-חכירה. התשואה שתדרש תהיה תלויה מגורמים רבים שונים כגון: מיקום הנכס, טיבו, הבטחון בהכנסותיו בעתיד, תקופת החכירה, תנאי חוזה-החכירה וכו'.

בעת ההתקשרות מסכימים לעתים המחכיר והחוכר שבמקום דמי חכירה שנתיים ישלם החוכר בתחילת תקופת החכירה סכום חד-פעמי הנקרא "פרמיה" ובהתאם לכך נקבעים דמי-חכירה כשהם מופחתים. שיטה זו נותנת בטחון גדול יותר בהכנסותיו של המחכיר. אותו מצב מתהווה כשבידי החוכר חוזה חכירה נושא ריווח במשך השנים שנותרו עד לתום תקופת החכירה ובאפשרותו למכור ולהעביר את זכויותיו בחוזה לזולתו. קונה הזכויות יקבל על עצמו לשלם למחכיר את דמי החכירה החוזיים ולשלם לחוכר את הסכום המתקב למהיוון ההפרש בין דמי החכירה החוזיים לשווי השנתי של הנכס.

מחיר הנכס והזכויות עליו

חישוב מתימטי מראה שההפרש הוא כמעט אפסי בין מחיר-השוק של נכס בבעלות פרטית בלתי-מסוייגת לבין התמורה המשתלמת בראשית תקופת החכירה לגבי אותו נכס, כשהחכירה היא לתקופה של מאה שנים והחוכר חופשי להשתמש בנכס כחפצו במשך תקופת החכירה ולמחכיר אין במשך תקופת החכירה כל הנאה מהנכס המוכר. כל תנאי בחוזה החכירה המגביל פעולותיו של החוכר ונותן הנאה כלשהי למחכיר, מפחית משווי זכויות החוכר והתמורה עבור זכות-חכירה כזאת תהיה פחותה משווי זכות חכירה ללא מיגבלות. והדבר חל גם על חוזה-חכירה ל-99 שנים כשיתר התנאים של חוזה החכירה הם זהים; וזאת משום שהנכס עובר להנאתו של המחכיר בתום תקופת החכירה, ועל החוכר לדאוג שהסכום שהשקיע יחזור אליו בתום התקופה האמורה.

חישוב מתימטי אינו סוף פסוק בקביעת שווי זכות-חוכר וביחוד לגבי מקרקעין שהמכירה של זכויות חכירתם נאלצת להתמודד בהיצע של מקרקעין העומדים למכירה בבעלות מלאה. שווי זכויותיו של חוכר קרקע לבניה ל-99 שנים, בתנאי יד חופשית פרט לחובת בניה תוך פרק זמן מסוים, כאשר שילם את מלוא דמי החכירה מראש, הוא דומה או קרוב לשווי הקרקע בבעלות מלאה. אם יתווסף לתנאי-חכירה אלה גם תנאי שעם שינוי באפשרויות ניצול הקרקע, המעלה את ערכה, תתחלק ההנאה הממשית שתצמח מכך בעת מימוש השינוי בין המחכיר והחוכר יהיה שווי הזכויות נמוך יותר; לאחר שבנו על הקרקע או נטעו עליה, תהא באמת-המידה לשווי זכויות החוכר אותה הנאה שהחוכר עשוי להפיק מהנכס במשך התקופה הנותרת של החכירה וההנאה שהוא עשוי להפיק מן האופציה לחידוש החכירה.

בחכירת מקרקעין ל-99 שנים כשהוסכם שהחוכר משלם מראש מחצית שווי של הזכויות או יותר, וכשדמי החכירה השנתיים מושגות על יתרת השווי בשיעורי ריבית מקובלים בשוק שאינם מותירים לו רווח, תהינה זכויותיו שוות ל-95% לערך משווי הקרקע בשוק החופשי כפול החלק היחסי שהוא שלם מראש. לעומת זאת, אם ייקבעו דמי חכירה אשר יותירו רווח שנתי הנובע מההפרש

שבין שיעוריהם לבין דמי חכירה כלכליים, יתווסף לשווי זכויות החוכר הסכום שיתקבל מהיוון הרווח.

קורה והמחכיר, אף כי לא השאיר לעצמו זכות להנאה כלשהי לתקופה של 99 שנים ויותר וכתוצאה מכך שווי זכותו במקרקעין לכאורה פעוט, עשוי לקבל מהחוכר עבור ויתור על הבעלות הערטילאית שלו מחיר המספיק כדי לרכוש את הבעלות של יחידת המקרקעין. אין אמת-מידה לקביעת מחיר זה והוא תלוי במקרה. מאידך גיסא, גם כשהחוכר חייב לשלם מלוא השווי השנתי של המקרקעין המוחכרים לו, עשוי הוא להיות במצב שתוצע לו תמורה בעד הסכמתו לבטל את חוזה החכירה, והדבר נובע מכך שהוא רשאי להחזיק במקרקעין בתקופה מסויימת של שנים בהתאם לחוזה ולהוות מכשול מסיבה זו או אחרת לתוכניותיו ולפעולותיו של המחכיר.

יתכנו מקרים שתקופת החכירה עתידה להסתיים כעבור מספר שנים, אולם הצדדים מסכימים בעוד מועד על המרת החכירה בחכירה חדשה למספר שנים שונה או המרת החכירה בתנאים מסויימים בחכירה חדשה בתנאים שונים. במקרים אלה עורכים שומה של זכויות החוכר לפני ואחרי ההמרה המוצעת ואם מוצאים שהחוכר משפר את מצבו ומעלה על-ידי ההמרה את שווי זכויותיו אזי עליו לשלם למחכיר עבור ההעלאה בשווי; בע דשווי מוסף זה ישלם החוכר בעת חתימת החוזה החדש.

חמש קבוצות

אפשר לסווג את החכירות לתקופות ארוכות בחמש קבוצות בהתאם לתנאים המוסכמים לגבי שעורי דמי החכירה. (א) כשדמי החכירה הם קבועים לכל התקופה; המחכיר אינו נהנה מעליה בשווי השנתי של הקרקע ועלול להפסיד מירידת ערך הכסף; (ב) כשדמי החכירה עולים בהדרגה בתקופת קבועות מראש; חכירות מסוג זה נעשות כשלבעלי הקרקע יש ענין לעודד פיתוח ובניה על-ידי קביעה של דמי חכירה נמוכים בשנים הראשונות של תקופת החכירה והעולים עם הזמן. תנאי זה מקשה לעתים על החוכרים בעת משבר כלכלי וירידה בערך הקרקע; (ג) כשדמי החכירה נקבעים מחדש במחזוריות של כל $7\frac{1}{2}$ או 10 שנים כשהם מושתתים על שווי המשתנה של הקרקע; הנסיון מראה שבדרך כלל אין הצדדים מגיעים לתמימות-דעים על השווי והסכסוכים מסתיימים בערכאות, דבר הכרוך בזמן ובהוצאות. יתר-על-כן, לחוכרים עלול להיגרם סבל כששווי הקרקע עלה באופן ניכר ודמי חכירה מושתתים על שווי זה עולים על דמי חכירה כלכליים. (ד) כשדמי החכירה צמודים למדד יוקר המחיה, למדד יוקר הבניה,

למחיר מטבע זר, לשער הזהב וכו'; עליה וירידה בשווי הקרקע וכיוצא מזה בדמי החכירה לא תמיד תואמות את התנודות במחירים לצרכן, מחירי חומרי בניה ועבודה, מחיר מטבע זר, מחיר זהב וכו'. מחיר זהב עשוי להיות די יציב במשך תקופה מסויימת בעת ששווי קרקע עשוי להישאר יציב ואף לרדת; ה) כשדמי חכירה מושתתים על אחוז מסויים מההכנסה או ממחזור העסק; כתוצאה, דמי החכירה עשויים להיות למטה או למעלה מדמי חכירה כלכליים. בארץ ידועים בעיקר חוזי החכירה מסוגי ג' רד' שלעיל.

(תירגום מוסמך לאנגלית של מאמר זה, יופיע בחוברת הבאה).

רשימת המשתתפים בחוברת

פרופסור למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים	—	י. ויסמן
סגן בכיר לפרקליט המדינה	—	מ. דניס גולדמן
עורך־דין	—	דן מרגלית
פרופסור בטכניון	—	זאב נאוה
חבר מועצת מקרקעי־ישראל	—	זאב צור
השמאי הממשלתי לשעבר	—	משה אלמן

בשדה מחקר

מכסות קרקע לענפי השירותים בערים קטנות ובינוניות בישראל

בשים לב לתנאים הגיאוגרפיים והטופו-גרפיים במקום. יצויין, כמו כן, כי המ-דובר הוא בנורמות לגבי ערים בינו-ניות וקטנות, אשר האוכלוסיה שלהן מגיעה עד ל-75,000 נפשות, אך לא לגבי ערים גדולות יותר.

קבוצות עקריות של ענפי שרותים

לצורך עיבוד המכסות חולקו כלל השירותים בעיר או השכונה לתשע קבוצות עיקריות:

(א) חינוך. כאן נכללו מעונות לתי-נוקות, גני ילדים, בתי ספר יסודיים ותיכונים וכן בתי-ספר מיוחדים ומוסדות לחינוך מיוחד. לעומת זאת, לא נכללו בתי מדרש למורים, בתי ספר להנדסאים, מכללות ואוניברסיטאות.

(ב) בריאות. בקבוצה זו נכללו תח-נות לאם ולידל, מרפאות שכונתיות ומרפאות מרכזיות מקצועיות. לא נכללו כאן בתי חולים.

(ג) דת. כולל בתי כנסת, מקוואות ובתי מרחץ.

(ד) תרבות, נוער וספורט. כאן נכללו מועדוני תרבות, מועדונים למבוגרים, בתי נוער מרכזיים ומועדוני נוער, מרכזי ספורט, מגרשי ספורט אגודתיים, איצטדיון עירוני ובריכת שחיה עירונית.

(ה) שטח ציבורי פתוח. כולל גן עירוני מרכזי, גינות ציבוריות בשכונות וכן מגרשי משחקים לילדים, המשור-לבים עם גינות קטנות.

(ו) מסחר. חנויות שכונתיות וכן חנויות במרכזים המסחריים השכונתיים (החנויות במרכז המסחרי הראשי של

הספר בנושא "שטחים ציבוריים בתכ-נון עיר", אשר לאחרונה יצא לאור מט-עם המכון לחקר הבניה והתעשייה שליד אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים (בש"אל*), מהווה תרומה נכבדה לספ-רות המקצועית בארץ, העוסקת בנוש-אים של תכנון ערים ושימושי קרקע. לספר זה, שמחבריו הם הממונה על מוסדות הציבור במשרד השיכון ד. בן-אלול והאדריכל ש. יבין, נודעת חשי-בות מעשית מרובה לגבי מתכנני הערים בארץ.

מסגרת גמישה

מטרת המחברים הייתה להעמיד לר-שות המתכננים, נורמות בסיסיות לצר-כי תכנונה של עיר או שכונה. המדובר במכסות לגבי מספר-המוסדות (בתי-ספר, מרפאות, מועדונים וכיו"ב) והע-סקים הדרושים לעיר בגודל נתון של אוכלוסיה וכן לגבי שטח הקרקע הד-רוש בממוצע למוסד או עסק. בענפים מסויימים מתייחסות המכסות גם לת-חומים נוספים כגון מספר הכתות בבתי-ספר, השטח הבנוי הממוצע למוסד או עסק וכיו". המחברים מדגישים כי אין כוונתם לנורמות נוקשות וקשיחות, אלא למסגרת גמישה שיש ליישמה בכל מקרה תוך התחשבות בתנאים הדמו-גרפיים, חברתיים וכלכליים המאפיינים את העיר (או השכונה) הנתונה וכן

(*) דוד בן-אלול, שמואל יבין: שטחים ציבוריים בתכנון עיר. המכון לחקר הבניה והתעשייה, אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בישראל. תל-אביב, 1975.

חרום לסוגיהם (תחנת משטרה, מגן דוד אדום, מכבי אש ומרכז בקרה של הג"א); שירותים סוציאליים (לשכת עבודה ולשכת סעד); שירותי תחבורה ואחסנה (תחנת אוטובוסים, תחנות דלק ומחסני עיריה לרכב ועבודות ציבוריות); מרכזת טלפון וכן בית עלמין; (ט) מגרשים רזרביים. למטרת שונות שאין חזותן מראש.

מכסות קרקע בגודלי אוכלוסייה שונים
להלן נורמות שנתקבלו לגבי התפלגות השטחים הצבוריים בערים ושכונות בגודלי אוכלוסייה שונים לפי תשע הקברות שלעיל:

העיר כלול בקבוצת "מרכז העיר" של- (הלן).

ז) מרכז העיר. כאן כלולות קבוצות המשנה הבאות: (1) בנייני מינהל ותרבות הנבנים ללא קומת קרקע מסחרית, כגון: בניין עיריה, בית משפט, מרכז תרבות עירוני וכן בית קולנוע עם במה להצגות; (2) בנייני מינהל, תרבות ומסחר הנבנים מעל לקומה מסחרית והכוללים משרדים, אולמי שמחות, מועדוני מבוגרים, ותכופות גם בית קולנוע קטן או בית מלון מסחרי; (3) קומה מסחרית הכוללת חנויות לסוגיהן (ובכלל זה סופרמרקט), בתי קפה ומסעדות, בנקים, דואר וכו'.

לוח 1: מכסות קרקע הדרושות לענפי השירותים בערים ובשכונות בגודלי אוכלוסייה שונים (דונמים)

ענף שרות	ערים בינוניות וקטנות				
	30 אלף תוש'	50 אלף תוש'	75 אלף תוש'	100 אלפים תוש'	200 אלף תוש'
חינוך	218.5	368.4	557.6	78.1	149.1
בריאות	9.0	15.5	23.5	2.0	4.0
דת	25.7	36.5	52.7	7.2	11.5
תרבות, נוער וספורט	220.0	308.0	408.0	37.0	44.0
שטח צבורי פתוח	210.0	350.0	525.0	40.0	80.0
מסחר (בשכונות)	16.0	27.0	40.0	5.5	11.0
מרכז העיר	60.0	100.0	135.0	—	—
שרותים כלל-עירוניים	76.0	110.0	139.0	3.0	4.0
מגרשים רזרביים	15.0	25.0	37.0	5.0	10.0
סה"כ כולל	850.2	1,340.4	1,917.8	177.8	313.6

השטח בממוצע לאלף תושבים פוחת אפוא במידה שגדלה אוכלוסיית העיר; וזאת משום שבעיר גדולה יותר מרובות יותר האפשרויות של בניה לגובה וכן אופייניים לה יתרונות אחרים לגודל. עם זאת מראים הנתונים כי החסכון היחסי בשטח עם הגידול בממדיה של אוכלוסיית העיר, אינו רב. בדומה לכך ניתן להסיק מנתוני הלוח שלעיל, כי בשכונה של 10 אלף תושבים דרושים לענפי השרותים 17.8 דונם בממוצע לאלף תושבים, ואילו בשכונה של 20 אלף תושבים — 15.7 דונם. אנו עדים אפוא לירידה במכסה במידה

ח) שירותים כלל עירוניים. אשר בהם כוללים המחברים שרותי לשרותיה של עיר בת 30 אלף תושבים דרוש אפוא שטח קרקע בהיקף 850 דונם; ושטח זה גדל עד ל-1,340 דונם בעיר בת 50 אלף תושבים ול-1,918 דונם בעיר של 75 אלף תושבים. אם נחלק את מכסת השטח הדרוש לשרותיה של העיר במספר התושבים, נתקבל המסקנה הבאה: לעיר בת 30 אלף תושבים דרושים לענפי השרותים 28.3 דונם בממוצע לאלף תושבים, בעיר של 50 אלף תושבים — 26.8 דונם, ושל 75 אלף תושבים — 25.6 דונם. מכסת

שהאוכלוסיה גדלה יותר. אלא שגם כאן החסכון היחסי בקרקע עם גידול מספר התושבים אינו ניכר במיוחד. **חישוב מפורט בענפי שירותים נבחרים** בלוח שלהלן מובא כדוגמא חישוב מפורט של מיכסות הקרקע הדרושה לעיר בת 50 אלף תושבים בארבע קברי צות של ענפי שירותים: חינוך, בריאות, תרבות, נוער וספורט וכן שירותים כלל-עירוניים.

לוח 2: חישוב מפורט של מכסות הקרקע הדרושות לענפי שירותים נבחרים בעיר בת 50 אלף תושבים

הענף	מספר מגרשים	שטח ממוצע למגרש (דונם)	סה"כ שטחי קרקע (דונם)
חינוך			
מעונות ילדים (40—70 כתות)	14	1.0	14.0
גני ילדים (112 כתות)	42	1.2	50.4
בתי ספר יסודיים (222 כתות)	6		166.5
מוסדות חינוך מיוחד (10—20 כתות)	5	2.5	12.5
סה"כ חינוך			368.4
בריאות			
תחנות לאם ולילד	6	0.5	3.0
מרפאות שכונתיות	5	1.5	7.5
מרפאות מרכזיות-מקצועיות	2	2.5	5.0
סה"כ בריאות			15.5
תרבות, נוער וספורט			
מועדוני תרבות שכונתיים מרכזיים	4	3.0	12.0
מועדונים שכונתיים למבוגרים	4	2.0	8.0
בית נוער מרכזי	1	5.0	5.0
מועדוני נוער שכונתיים	4	3.0	12.0
מועדוני נוער תנועתיים	8	2.0	16.0
מרכז ספורט עירוני	1	50.0	50.0
מרכזי ספורט שכונתיים	4	25.0	100.0
איצטדיון עירוני	1	25.0	25.0
מגרש ספורט אגודתי	5	16.0	80.0
סה"כ תרבות, נוער וספורט			308.0
שירותים כלל-עירוניים			
תחנת משטרה	1	4.0	4.0
מגן דוד אדום	1	4.0	4.0
מכבי אש	1	4.0	4.0
מרכז בקרה של הג"א	1	2.0	2.0
לשכת עבודה	1	2.0	2.0
לשכת סעד	1	1.0	1.0
תחנת אוטובוסים	1	10.0	10.0
תחנות דלק	4	15.0	15.0
מחסני עירייה	1	15.0	15.0
מרכזת טלפונים	3	4.0—3.0	10.0
בית עלמין	1	50.0	50.0
סה"כ שירותים כלל-עירוניים			110.0

תמורות בתפרוסת הגיאוגרפית של התעשייה הישראלית *

היציבות הכלכלית במקרה שפורץ מש- בר באחד הענפים הללו. לצורך בדיקה זו משתמשים המחברים במקדם ג'יני (Gini Coefficient), הבוחן את מידת אי-השוויון של התפלגות ענפי התעשייה באזור.

כן בודקים המחברים את אופי הענפים הבולטים בתעשיית כל אזור; לשם כך משתמשים הם בהבחנתו של הכלכלן הגיאוגרף ר. איסטאל (R. Estall), המח' לק את ענפי התעשייה לענפים "צומחים" (growth industries) מזה ולענפים "מפגרים" (laggard industries) מזה.

בקטגוריה הראשונה נכללים ענפים דינמיים כדוגמת ענפי החשמל והאלקטרוניקה, כלי הובלה, ענף הכימיה, תעשיית הגומי והפלסטיקה, וכן תעשיית המתכת. ואילו ענפי העץ ומוצריה, הטכסטיל וההלבשה, ענף העור ומוצריה, מזון וכן ענף המתכת הבסיסית שייכים לקטגוריה השנייה.

בצד שתי קבוצות עיקריות אלו, מב' חין ר. איסטאל בקבוצת-ביניים הכוללת את ענפי הדפוס וההוצאה לאור, נייר ומוצריה, ומוצרים מינרליים אל-מתכתיים. ההבדלים העיקריים בין שתי קבוצות הענפים העיקריות של עיל הם הבאים: (א) לענפים "הצומחים" אופייני קצב גידול מהיר מבחינת מספר המועסקים והיקף התפוקה, בעוד שענפים "המפגרים" קצב הגידול הינו איטי הרבה יותר; (ב) התעשיות ה"צומחות" הן בדרך כלל עתירות הון וידע ואופייניים להם היקף גדול של הוצאות למחקר ופיתוח, מספר רב יחסית של מהנדסים וכן רמת שכר גבוהה יחסית. ואילו התעשיות ה"מפגרות" הן עתירות עבודה, מספר המהנדסים בהן מצומצם ורמת השכר הינה נמוכה למדי; (ג) מוצרי התעשיות ה"צומחות" משמשים לרוב כתשומות לתעשיות ולענפי כלכלה אחרים, או

נסיון מעניין של בדיקת התפרוסת הגיאוגרפית של התעשייה בשרא, נעשה לאחרונה בסקר שהופיע מטעם החוג לגיאוגרפיה של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. מחברי הסקר, ד"ר י. גרדוס וש. קרקובר, מבססים את מימצאיהם על ההתפתחויות שחלו בין 1965 ו-1971 בתעשייה במרכז הארץ מזה, ובערי הפיתוח מזה.

שני קריטריונים עיקריים

לצורך בדיקותיהם השתמשו החוקרים בשני קריטריונים עיקריים: הקריטריון הראשון היה מידת התייחסות עושי האזור הגיאוגרפי הנתון. לצורך קביעתה של מידת התייחסות חושבה לכל אזור "מנת המיקום" (Location Quotient), אשר הוגדרה כיחס שבין הגודל של המועסקים (א) משקל המועסקים בתעשייה באזור מכלל המועסקים בתעשייה בארץ; (ב) משקל השייכים לכוח העבודה באזור מכלל השייכים לכוח העבודה בארץ. ולדוגמה, חלקה של תעשיית הנפה של ירושלים בכלל המועסקים בתעשייה בישראל הגיע בשנת 1971 ל-5.2%, ואילו חלקה של הנפה בכלל השייכים לכוח העבודה בארץ הגיע באותו זמן ל-0.95%. מנת המיקום הגיעה אפוא ל-0.55.

הקריטריון השני מתייחס למבנה הענפי של התעשייה באזור הנדון. כאן יש לבדוק, קודם כל, אם התעשייה באזור נושא אופי מגוון במידה מספקת, או שזאת תעשייה המתבססת בעיקרה על ענפים בודדים; דבר העלול לערער את

* יהודה גרדוס, שואל קרקובר: מידת התייחסות עושי מנחה התעשייה ומאפייניה באזורי הפיתוח והמרכז (על פי מועסקים, 1965, 1971), החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. נובמבר 1975.

שהם בגדר מוצרים ברי-קיימא. ואילו התעשיות ה"מפגרות" מייצרות בעיקרן מוצרי צריכה פרטית; (ד) ענפי התע"שיות ה"צומחות" תורמים לרוב תרומה גדולה יותר לקידום היצוא מאשר ענפי התעשיות ה"מפגרות".

מידת התיעוש בנפות השונות

על יסוד הקריטריונים שלעיל, ניסו עורכי הסקר לנתח את התמורות שחלו בין השנים 1965 ו-1971 בתפרוסת הגי-אוגרפית של התעשייה הישראלית לענ-פיה השונים. לשם נתוח זה חולקו, קו-דם כל אזורים של הארץ לשלוש קבו-צות:

(א) אזורים בעלי מידת תיעוש **מוג-בלת**; אשר "מנת המיקום" בהם שווה לכל היותר ל-0.85 או שהינה נמוכה

מזה. אלה הם אזורים אשר חלקם בת-עשיית הארץ נמוך במידה ניכרת מחל-קם בכלל כוח העבודה העומד לרשות המשק הישראלי.

(ב) אזורים בעלי מידת תיעוש **סבירה**, אשר "מנת התיעוש" בהם עולה על 0.85 אך הינה נמוכה מ-1.15. במלים אחרות, אלה הם אזורים אשר חלקם בתעשיית הארץ תואם פחות או יותר את חלקם בכוח העבודה הארצי.

(ג) אזורים בעלי מידת תיעוש **גבוהה**. באזורים אלה "מנת המיקום" עולה על 1.15; דהיינו, חלקם בתעשיית הארץ גבוה במידה ניכרת מחלקם בכוח העבו-דה העומד לרשות המשק.

על בסיס ההגדרות שלעיל, נתקבלה לגבי שנת 1965 החלוקה הבאה של הנ-פות בישראל:

לוח 1: מנת המיקום של התעשייה בנפותיה של ישראל בשנת 1965

מידת תיעוש מוגבלת	מידת תיעוש סבירה	מידת תיעוש גבוהה
נפת כינרת	1.12	1.21
נפת עכו	0.53	1.22
נפת צפת	0.58	1.26
נפת יזרעאל	0.64	1.38
נפת רחובות	0.65	
נפת השרון	0.66	
נפת ירושלים	0.67	
נפת חדרה	0.70	
נפת באר-שבע	0.82	
	0.85	

נתונים אלה מראים כי בשנת 1965 היתה דרגת התיעוש הגבוהה ביותר במשק הארץ אופיינית לנפות תל-אביב, חיפה, פתח-תקוה ורמלה; דהיינו, נפות הנמצאות כולן במרכז הארץ, בקרב ריכוזיה העיקריים של האוכלוסיה הישראלית, ולעומת זאת, כמעט לכל נפות הפיתוח שבנגב ובגליל (דהיי-נו, נפות עכו, צפת, כנרת, יזרעאל ובאר-שבע) היתה אופיינית דרגת תיעוש מועטה ורק נפת אשקלון הגיעה למי-דת תיעוש סבירה. במלים אחרות, מרכז

הארץ נהנה מיתרון בולט בתחום ה-תיעוש בעוד שאזורי הפיתוח בצפון וב-דרום סבלו מתת-תיעוש. ואולם, בכל התחום הזה נסתמנו תמורות בולטות בתקופה שבין 1965 ו-1971. דרגת התיעוש ברוב אזורי הפי-תוח בנגב ובגליל עלתה במידה מוח-שית. ולעומת זאת, חלק מאזורי מרכז הארץ הפסיד את יתרונותיו בתחום זה. על כך יכולים להעיד הנתונים הבאים לגבי שנת 1971:

לוח 2 : מנת המיקום של התעשייה בנפותיה השונות של ישראל, 1971

מידת תיעוש גבוהה		מידת תיעוש סבירה		מידת תיעוש מוגבלת	
1.23	נפת פתח-תקוה	0.88	נפת צפת	0.54	נפת כנרת
1.37	נפת אשקלון	0.89	נפת יזרעאל	0.55	נפת ירושלים
2.63	נפת רמלה	0.96	נפת באר-שבע	0.66	נפת השרון
		1.00	נפת חדרה	0.74	נפת רחובות
		1.03	נפת תל-אביב	0.77	נפת עכו
		1.11	נפת חיפה		

המבנה הענפי

ואולם, התמונה הינה מעודדת פחות אם אנו בוחנים את השינויים שחלו בין 1965 ו-1971 במבנה הענפי של התעשייה באזוריה השונים של ישראל. כאן מתברר, קודם כל, כי התקדמותה של התעשייה בנפות הפיתוח מבחינת הגיוון הענפי היתה מעטה יחסית. בשנת 1965 סבלה התעשייה בנפות אלו ממידת גיוון נמוכה; כשמשקל מכריע נודע בה לשניים — שלושה ענפים (כר-גיל ענף הטכסטיל וההלבשה, ולפעמים גם ענף מוצרי מינרלים אל-מתכתיים, מזון או כימיה), ואילו משקלם של יתר הענפים היה מועט מאד. אך אותה מידת גיוון מועטה היתה אופיינית לתעשיית נפות הפיתוח גם בשנת 1971, והשינויים בתחום זה היו זעומים בלבד. ולעומת זאת, הן בשנת 1965 והן ב-1971 היתה מידת הגיוון הגבוהה ביותר אופיינית לשלוש נפות עיקריות של מרכז הארץ — נפות תל-אביב, רושלים ופתח-תקוה. בדומה לכך עדים אנו לעובדה כי בנפות של מרכז הארץ מתרכזים בעיקר ענפים "צומחים" ועתירי-ידע, בעוד של נפות הפיתוח אופייניים לרוב ענפים "מפגרים" ועתירי-עבודה. על כך יכולים להעיד המימצאים הבאים לגבי הענפים העיקריים שהתבלטו בשנת 1971 בתעשיית הנפות של מרכז הארץ, ונפות הפיתוח בדרום ובצפון מזה:

השוואה בין מימצאים אלה לשנת 1971 לבין המימצאים המקבילים של שנת 1965, מוכיחה כי בתקופה הנסקרת חלה עליה משמעותית בדרגת התיעוש של רוב אזורי הפיתוח במדינה. וכך לדוגמה, מתברר כי שלוש נפות פיתוח בדרום ובצפון — דהיינו, נפות באר-שבע, צפת ויזרעאל — אשר בשנת 1965 היתה להן עדיין אופיינית דרגת תיעוש מוגבלת, השיגו כבר בשנת 1971 דרגת תיעוש סבירה. יתירה מזו, נפת אשקלון עברה מדרגת תיעוש סבירה בשנת 1965 לדרגת תיעוש גבוהה בשנת 1971. ואילו מצד שני, נפות תל-אביב וחיפה אשר בשנת 1965 היו מאופיינות בדרגת תיעוש גבוהה ירדו לדרגת תיעוש סבירה בשנת 1971.

במלים אחרות, בתקופה שבין 1965 ו-1971 חל שיפור מוחשי בתפוצת הגיאוגרפית של התעשייה בישראל בכיוון לפיזור שוויוני יותר ואיזון טוב יותר בין אזורי מרכז הארץ מזה ואזורי הפיתוח מזה. התפתחות זו היתה תולדה של כמה גורמים: איכלוסם הגובר של אזורי הפיתוח בדרום ובצפון אשר היוותה עידוד להתקדמות נמרצת יותר בהם, המדיניות הממשלתית של מתן תמריצים גדולים במיוחד לצורך הכוונת תעשיות לנפות הפיתוח וכו'.

לוח 3 : הענפים הבולטים בתעשיית נפות מרכז הארץ ונפות הפיתוח, 1971

נפות הפיתוח בדרום ובצפון		נפות מרכז הארץ	
מנת המיקום ב-1971	הענף	מנת המיקום ב-1971	הענף
1.04	מזון	1.15	מוצרי מתכת
1.74	טכסטיל	1.16	כלי הובלה
1.17	הלבשה	1.27	חשמל ואלקטרוניקה
1.30	מכונות	1.07	גומי ופלסטיקה
1.28	עץ ומוצריו		
1.16	כימיקלים ונפט		
	מוצרי מינרלים		
1.40	אל-מתכתיים		

דר ענפים צומחים, אלא שהמדובר כאן בתעשיות שמשקלן בכלל התעשייה בארץ אינו רב.

בסיכום ניתן לקבוע כי בין 1965 ו-1971 חלה אמנם התרחבות כמותית ניכרת בתעשייה של נפות הפיתוח, ודר-גת התיעוש עלתה בהן במידה מוחשית. ואולם, **התרחבות זו לא היתה מלווה בשינויים הסטרוקטורליים הראויים**: מידת הגיוון בתעשייה של נפות אלו נש-ארה נמוכה, וכן בולט בה המשקל המכ-ריע של ענפים מסורתיים ו"מפגרים".

מתברר, כי **כל** הענפים הבולטים בת-עשיית הנפות של מרכז הארץ (דהיינו, הענפים של מוצרי מתכת, כלי הובלה, חשמל ואלקטרוניקה וכן גומי ופלס-טיקה) הם בגדר ענפים "צומחים" ה-מצטיינים במידה רבה של דינמיות. ול-עומת זאת, מבין 7 ענפים בולטים בת-עשייה של נפות הפיתוח 4 הם ענפים "מפגרים" מובהקים (מזון, טכסטיל, הלבשה וכן עץ ומוצריו) וענף נוסף (מור-צרי מינרלים אל-מתכתיים) שייך לקטג-גורית ביניים. שני ענפים (כימיקלים ונפט מזה ומכונות מזה) הם אמנם בג-

ברחבי תבל

בעיית הקרקע העירונית באנגליה*

(מסיכומי המכון המלכותי לתכנון ערים)

"המכון המלכותי לתכנון ערים" באנגליה פרסם לאחרונה מיסמך, שבו הוא מסכם כקצרה את הבעיות ונקודות התורפה העיקריות בתחום יחסי הקרקע. להלן תרגומם של עיקר הדברים של מיסמך זה:

הסיבות להחרפתה של הבעיה

אחת הסיבות נעוצה בכך שהשליטה על קרקע היא מקור לעוצמה. הקרקע היא מעין במה לכל מעשיו היומיומיים של האדם: עבודה, משחק, תנועה, תזונה, שינה, אהבה, חינוך וכן הקניות שהוא מבצע. השולט בקרקע יכול להשפיע על דרכי השימוש בה. הדבר הובן בתקופה הפיאודלית, כפי שהוא מובן בימינו.

שנית, הקרקע היא הבסיס לביתו של האדם. והרי אצל האנשים קיימת שאיפה עמוקה, כמעט ראשונית, לשאוב בטהון ומיבטח בתוך ביתם.

שלישית, הבעלות על הקרקע היא מוקד חשוב של המאבק הפוליטי בין ימין ושמאל. מצד אחד השוק החפשי בקרקע משקף את האמונה הבסיסית ביעילותו של השוק כמכשיר להקצאתם של משאבים נדירים. מצד שני, קיימת ההכרה שאם העדיפות הראשונה במעלה ניתנת לקריטריונים סוציאליים, הרי יש להבטיח למדינה הדמוקרטית סמכויות לגבי השימוש בקרקע.

רביעית, הקרקע היא משאב אשר אספקו הכוללת הינה מטבע הדברים קבועה, בלתי-משתנה. יתר על כן, לכל חלק

קרקע ייחוד משלה לאור האופי הייחודי של מיקומה. אספקת הקרקע בשטח של קילומטר מרובע במרכז העיר לונדון היא בלתי-משתנה. יתירה מזו, אין בעולם כולו חלקה המסוגלת למלא תפקיד דומה לזה של החלקה הנתונה שבמרכז לונדון.

חמישית, הקרקע היא תכופות מקור לעושר רב. ואין מדובר רק בעושר שמקורו בהפקת מינרלים מהאדמה, אלא גם העושר הבא מרינטה קרקעית במשך דורות, מאות בשנים, או שמקורו בעליית מחירים פתאומית הבאה בזכות נסיבות סביבתיות-חיזוניות (כגון, לדוגמה, צמיחת הערים).

ששית, קיים אי-שוויון בולט בהתחלקותם של משאבי הקרקע. לרוב גדול מאוד של האנשים אין כל קרקע. מצד שני, מספר מועט של בעלי קרקעות חורש על אחוזות ושטחי קרקע גדולים.

שביעית, בעלויות הקרקע ושימושיה קרקע יוצרים תגובות רגשיות חזקות במיוחד; וזאת משום שלשוק הקרקעות מבנה מיוחד במינו. זהו בעיקרו שוק פרטי, אך קיימת בו דרגה גבוהה של מעורבות ציבורית. הגבול הוא כאן מטושטש למדי; בין היתר משום שמטרותיה של ההתערבות הציבורית אינן מוגדרות וברורות

* תרגומה מאנגלית: גב' צפורה וינברגר.

במידה מספקת, דבר המוביל למבוכה ולחילוקי דעות.

הסיבה להתערבותם של גורמים ממלכתיים

שוק המקרקעין העירוניים באנגליה מתחלק לשלושה סקטורים שהינם נפרדים, ובו בזמן גם קשורים זה בזה: (א) היצע הקרקע העירונית שמקורו בהמרת קרקע כפרית לשימושים עירוניים; (ב) מלאי הקרקעות והבניינים העירוניים על שימושי הנוכחיים; (ג) שוק העסקות שיסודן בהמרת שימוש עירוני במשנהו לצרכי פיתוח מחדש.

שווקים אלה הינם מזמן נושא להתערבותם של גורמים ממלכתיים, גורמים שמחוץ לשוק. לרוב החברות המערביות נוהלי תכנון המסדירים את שימושי הקרקע ע"י התערבות מצד סוכנויות ממשלתיות, מרכזיות ומקומיות. יתירה מזו, לסוכנויות אלה הוענקו, במידה זו או אחרת, סמכויות של הפקעה כפויה, של פיקוח על דמי החכירה וכן של מסי רכוש.

ההצדקה להתערבות זו של גורמים ממלכתיים, נעוצה בהשפעות החיצוניות העוללות לנבוע מההחלטות המתקבלות בתחום הפיתוח העירוני. פיתוח זה עשוי להביא בעקבותיו לתנועה או רעש בחלקות הקרקע השכנות. הוא עלול לגרום לכיעור הנוף, או לעורר דרישות חדשות להספקת שרותים ציבוריים לביטוי ספר או לעובדים.

בכלכלה מעורבת, כגון בבריטניה, אין גישה אידיאולוגית חד-משמעית לגבי הסמכויות שיש להקנות לסקטור הפרטי מזה והסקטור הציבורי מזה. קיים ויכוח לגבי מספר שאלות: מי יחזיק בידו את הבעלות על הקרקע ומי יפקח על פיתוח המקרקעין? אלה הם דפוסי הפיתוח הרצויים, וכיצד משפיעים יחסי הבעלות על דפוסי פיתוח אלה?

נקודות תורפה עיקריות

מכל מקום קיימת כיום מידה מרובה של אי-שביעות רצון לגבי יחסי הבעלות, התכנון והפיתוח בתחום הקרקע. וניתן

כאן להצביע על נקודות התורפה העיקריות הבאות:

(1) **מחסור בקרקע לצרכי פיתוח.** הסקטור הפרטי מטיל את האשמה למצב זה על המתכננים שלא הקצו קרקע מספקת לצרכי פיתוח. ואילו המתכננים מאשימים את הבעלים הפרטיים אשר לא פיתחו את מלוא הקרקע שעמדה לרשותם. מכל מקום, חסרה כיום קרקע לצרכי מגורים, מפעלי תעסוקה, נופש ותחבורה.

(2) **רווחי הון מופרזים מקרקע עירונית.** כשמחיר קרקע עירונית גבוה פי 30–50 ממחיר קרקע חקלאית באותו מקום עצמו, עשויה חתימה של המתכננים על רשיון לבניה או פיתוח להזרים לכיסו של חקלאי המחזיק בשטח של 100 אקרים רווחי הון בהיקף 2–3 מיליון לירות שטרלינג.

(3) **עלות הון מופרזת בפיתוח עירוני.** פירוש הדבר הוא כי חלקת קרקע לבניה עולה 6–5 אלף לירות שטרלינג עוד לפני שהונחה עליה אפילו לבנה אחת. המצב הגיע לידי כך שקרוב ל-25% משכרו של האדם הממוצע, נדרשים לשם תשלום המשכנתא על החלקה (אינו כולל מחיר הבניה). הגענו למצב מגוחך שבו ניתן לחכור על בסיס עסקי נכסים שהם בגדר מותרות או מותרות-למחצה, אך אין כמעט אפשרות כזאת לגבי בתי מגורים.

(4) **שרירות וחוסר שיוון.** חקלאי אחד יכול לצבור הון, ואילו השני שיש לו חלקה דומה הוא נטול כל סיכויים; הכל תלוי במה שקובעת הרשות המתכנתת. הדבר מהווה עידוד למניפולציות פוליטיות שונות ואף לשחיתות.

(5) **פיגור בעבודות ציבוריות.** לפני שהקרקע ניתנת לפיתוח, יש לבצע בה השקעות ציבוריות גדולות: כבישים, מערכות ביוב, גשרים, בתי-ספר, וכן שירותים ציבוריים אחרים. בתחומי השקעה אלה מורגש כרגיל מחסור באמצעי מימון, והשאלה היא אם בעול המימון צריך לשאת הסקטור הציבורי, או שזה תפקידם של העסקים המטפלים בפיגור השטח.

(6) **עליה תלולה בערך הרכוש,** במ-

יוחד במרכזי הערים. מתן רשיון לתכנון יכול להעלות בבת-אחת במיליוני לירות את ערכה של פיסת קרקע. נוסף לכך, ערך הנכסים במרכז עיר עשוי לעלות במהירות בלי שים לב אם נעשה בהם שימוש ואם לא. ולדוגמה, ה"הקפאה" של רשיונות פיתוח באזור הדרום-מזרחי של אנגליה היוותה דחיפה חדשה לעל-יית דמי החכירה וערך המקרקעין. ואם כי אין ממששים כרגיל מחירים גבוהים אלה כדי להימנע מהמס של רווחי הון, הרי מכל מקום ניתן להשתמש בנכסים בתורת בטחונות לקבלת הלוואות חד-שות.

7) מחסור בשטחים פתוחים. באזור פיתוח או פיתוח-מחדש יש כמובן צורך בשטחים פתוחים לשם בילוי ונופש, מג-רשי משחקים בבת-יספר וכו'. אך רשו-יות מקומיות רבות נתקלות בקשיים רציניים ואף מכשולים שאין להתגבר עליהם, בבואן לרכוש את הקרקע הדרו-שה; וזאת כתוצאה מחוקי ההפקעה והפיצויים הקיימים.

8) עליה מהירה של מחירי הקרקע החקלאית. ענף החקלאות נמצא במבו-כה לנוכח העליה המהירה במחירי הקרקע החקלאית כתוצאה מציפיות לפיתוח עירוני עליה והרכישות של קר-קעות חקלאיים לצורך בניית מגורים. מתברר כי ייקורה של הקרקע החקל-אית מביא לגידולן של עלויות הייצור בענף החקלאות.

9) הקרקע בתורת גורם משיכה להשקעות. מחירה של הקרקע הוא בע-ליה מתמדת. נוסף לכך, מס הרווחים ממכירת קרקע הינו נמוך ממס הכנסה; וכן משמשת הקרקע ערובה ראשונה במעלה לקבלת הלוואות. במיוחד רב כוח משיכתה של הקרקע כאשר במשק פועלות מגמות אינפלציה חזקות, ובפרט אם ההנחה היא כי האינפלציה תתמיד ותהיה ממושכת. ההשקעה המכוונת לקרקע אינה כמובן פרודוקטיבית באר-תה מידה כמו השקעה בתעשייה או

בשירותים הציבוריים. נוצר איפוא מצב אבסורדי שבו התעשייה סובלת ממיעוט השקעות ואילו לשוק המקרקעין אופ-יינית השקעות-יתר. והרי חברה שפויה צריכה לארגן את חייה בדיוק בדרך הה-פוכה.

10) ניגודים ומתיחויות בין הרשויות המקומיות והמפתחים. הגורמים בבעיה שלפנינו — חלוקת הרווחים, החתירה למכסימציה של הרווח, האסטטיקה של הפיתוח העירוני, הקריטריונים שב-הם משתמשות הרשויות המתכננות, ה-אינטרס הציבורי — כל אלה הם מרכי-בים שהינם תכופות מנוגדים קשה לצר-פם לתערובת מוצלחת אחת.

11) תהליכי ההפקעה. התקנות לגבי שומת מקרקעין במקרה של הפ-קעה מבוססות על ההנחה שלפנינו עיסקה בין קונה מרצון ומוכר מרצון. אך המצב בפועל הינו שונה לחלוטין ונוצרת טינה שסיבותיה מובנות בהח-לט. יתירה מזו, במקרים לא-מעטים נפגע ה"איש הקטן" קשות מפעולות ההפקעה.

12) מחיר השוק כבסיס לפיצוי. במ-חיר השוק נכלל בדרך כלל כל יתרון הנובע מאפשרויות הפיתוח. הרשות המקומית משלמת כרגיל מחיר זה פע-מיים: שעה שהיא משלמת פיצויים, וכ-שהיא מספקת את התשתית המעניקה לקרקע את ערך הפיתוח שלה. כל זה יכול להצטרף לסכום בסדר גודל של 2 מיליון לירות שטרלינג עבור משק חק-לאי בשטח של 100 אקרים. הדבר נכון גם לגבי מגרשים בתוך העיר עצמה.

כל האמור לעיל. מראה כי יש צורך במחשבה מחודשת לגבי כל הנוגע לבע-לות על הקרקע וכן תכנון הקרקע ופי-תוחה. אם נתעלם מבעיות אלו, הן לא ייעלמו מעצמן. אם נשב באפס מעשה, הבעיות יחמירו בקצב גובר והולך, כיוון שהלחצים הפועלים מתחת לפני השטח הולכים ומתחזקים.

מסי קרקעות עירוניים ומדיניות הקרקע*

אורביל פ. גריימס

בכתב העת האמריקני "Development and Finance" הופיע מאמר מקיף, פרי עטו של אורביל פ. גריימס, הסוקר את המיסוי על הקרקע בארצות שונות ואת ההשפעה הנודעת למוסוי זה לגבי המדיניות הקרקעית. להלן תרגום של מאמר זה תוך השמטות מסויימות.

מסים כבדים ביותר. ושלישית, לנוכח העליה המתמדת במחירי הקרקעות בעיר (הן בארצות מתפתחות והן במפותחות) על השלטונות לנכס לעצמן לצורך מימון הוצאותיהם חלק גדול מן השיעור של העליה בערך המקרקעין.

בנוסף למס הרכוש המסורתי, נכללים בין המכשירים הפיסקליים שבאמצעותם יכולות הרשויות להשפיע על שימור שי הקרקע, אמצעי המיסוי הבאים:

— מס על עליית ערך הקרקע

— מסי השבחה

— מס על רווחים ספקר לטיביים ממכירת קרקעות

— הטלים לצורכי פיתוח

מס על עליית ערך הקרקע

היות שערך הפיתוח של חלקת קרקע מושפע מפעולתן של הרשויות הציבוריות עצמן, הן בתחום ההשקעות הציבוריות והן בתחום ההחלטות התכנוניות, קיימת הצדקה לכך שאותן רשויות ינכסו לעצמן — באמצעות המיסוי — חלק מהעליה בערך המקרקעין. ואמנם, הרשויות הציבוריות ניסו תכופות לנקוט דרך זו, אלא שהן נתקלו בכמה וכמה קשיים רציניים.

ניתן לגבות את המס על עליית ערך הקרקע בעת מכירתה (כפי שנהוג בארצות רבות באמריקה הלטינית, בהודו, קוריאה, אינדונזיה וישראל), ואפשר לגבותו בפרקי זמן קבועים ללא קשור

בעיית המיסוי על קרקע עירונית עוררה, בעת האחרונה, ענין מיוחד בארצות המתפתחות. עובדה זו נראית כפרדוכסלית, אם מביאים בחשבון את ההצלחה המוגבלת בלבד אשר לה זכו מסים אלה במקומות בהם יושמו.

נסיגון של רוב המדינות (מתפתחות ומפותחות כאחת) בהטלת מס על העליה בערך הקרקעות העירוניים נסתיים בכשלונו, ובמיוחד בהשוואה ליעדים של יעילות ושוויון סוציאלי אשר אותם מסים היו מיועדים להגשים. התברר כי יעדים אלה היו בלתי מציאותיים ושאפתניים יתר על המידה. כן הוכיח הניסיון כי הקשיים המעשיים הכרוכים בגביית המסים הללו, וכן עוצמת ההתנגדות הפוליטית למוסוי על קרקע לא הובאו בחשבון במידה מספקת. ועוד, המציאות הוכיחה כי אם הטלתם של מסים על קרקעות אינה מלווה בצעדים כלכליים משלימים, ספק אם יש בה כדי להבטיח תוצאות ממשיות.

מכשירים פיסקאליים

הטלתם של מסים על קרקעות עירוניים הינה מוצדקת בהחלט. יש לכך שלושה מרכיבים עיקריים: ראשית, המיסוי על קרקעות אינו משפיע על היחס שבין עלות החזקתן לבין עלות פיתוחן או מכירתן. ועל כן, אין בו כדי לשנות את ההחלטות בתחום הייצור. שנית, הקרקע כגורם פיזי קבוע "לא תעזוב את העיר", אף אם יוטלו עליה

* תרגום מאנגלית: אלי מייזלס

למכירה (כמו בדנמרק, איטליה ואנגליה).

קיימים שיקולים בזכות שיעורים פרוגרסיביים של המס על עליה בערך הקרקע. כדוגמה יכול לשמש "המס על תוספת ערך המקרקעין" בטאיוון (פורמור זה), שהינו אחד המוצלחים ביותר בתחום זה. מס זה הוא בשיעור של 20% מעלית מחיר הקרקע כאשר העליה היא בשיעור של פחות מ-100% ממחירה הקודם של הקרקע; 40% כאשר שיעור העליה נע בין 100 ל-200 אחוזים, 60% עבור שערי עליה שבין 200 ל-300 אחוזים ו-80% על עליות של יותר מ-300% ממחירה הקודם של הקרקע. נתונים אודות טאיוון בכללותה ועל טייפה ברט לשנת 1972 מראים שכ-54% מכלל גביות המס הן מהקבוצה בה עלה מחיר הקרקע בשיעור של 300% ויותר (ואשר שילמה 80% משיעור העליה). 24% נרשמו מקורם בקבוצה אשר שילמה 60% מסה"כ עלית ערך הקרקע.

יש הטוענים ששיעורים פרוגרסיביים עלולים להוות תמריץ לבעלי קרקעות לחלק את אדמותיהם בין חברים וקרובים, ולשלם את המס לפי השיעור הנמוך בכל אחת מהחלקות. אלא שחשש זה הינו מופרז במידה רבה. ראשית, משום שרישום הבעלות הוא תהליך ארוך המצריך זמן רב. ושנית, כיוון שהחלטות לגבי מיקום הבנייה, השבחת הקרקעות או מכירתן נתקלות בקשיים מרובים יותר ומחייבים מאמץ גדול יותר, כאשר הבעלות הנומינלית הינה מפוצלת; ואפילו אם המדובר הוא בפריטים השייכים לאותה משפחה עצמה.

מס השבחה

ההשבחה מוגדרת כ"עליה בערך הקרקעות (כולל הבנינים שעליהן) הנובעת מפעילות הרשויות המקומיות או השלטון המרכזי", וכן "גידול בערך הנכס הנובע מגורמים קהילתיים, כגון גידול באוכלוסיה העירונית" (מתוך הדו"ח הסופי של ועדת הממחים בבעיות הפיצויים וההשבחה, סעיפים 260 ו-276. לונדון, 1942).

מאז שנת 1427, שעה שממשלת ברי-

טניה אישרה הטלים על מנת לנכס לעצמה את העליה בערך הקרקע אשר נבעה מהרחבת הרחובות, פיתוח מערכת הביוב והשקעות אחרות — נחשבה העליה במחיר הקרקע, שמקורה בהשקעה ציבורית, לנכס השייך לציבור כולו. ב-1947 הוטל באנגליה מס השבחה בשיעור של 100% מההפרש שבין שווי הנוכחי של הקרקע לבין הערך העתידי הצפוי בהתאם לתכניות בנין ערים. נסיון זה נסתיים בכשלון, היות שבעלי הקרקע סרבו למכור את רכושם תמורת מחיר שלא ענה לציפיותיהם לגבי הערך העתידי הנקי של הקרקע. כתוצאה מהטלת המס הזה פחת באורח דרסטי היצע הקרקע העירונית לצרכי פיתוח. הטלת מס בשיעור של 40% בשנת 1967 היתה מוצלחת יותר, לפחות משום שנמנעו ההשפעות השליליות על היצע הקרקע. נראה שנסיונות אלה ואחרים הביאו לכלל הסכמה בדבר השיעור האופטימלי של גביית מס שבח מקרקעין, שאינו צריך לעלות על מחצית מהשיעור המוצדק מבחינה תיאורית. השיעור המעשי הינו תקופות נמוך במקצת מזה. בטאיוון נוהגים תקופות להפחית את מס השבח (המכור נהיטל רווחי בניה) מהשיעורים המומלצים של 50% או 70% ל-30% או 40%. באוסטרליה הונהגו באזור ניו ויילס הדרומית מסי השבחה בשנים 1945 ו-1970. הראשון בשיעור של 80% לא הופעל למעשה; בעיקר משום שהשמאי הראשי נמנע מלקבוע שאישורי התכנון ופעילויות ציבוריות אחרות הן הגורם לעלית מחירי הקרקע. המס השני, מ-1970, כוון באורח ספציפי לקרקעות בעלי ערך "ביניים" — לא אורבני ולא כפרי — ונקבע בשיעור של 30%, שהינו נמוך ללא ספק, מהמכסימום האפשרי, אך גבוה מספיק על-מנת להשפיע על שימושי הקרקע בכיוונים הרצויים.

בקאלקוטה (בהודו) גובים מס השבח בשיעור של 50% מעלית הערך השנתית של הקרקע, בעיקר לצורך שיפור רישום ברשת הכבישים. לרוע המזל, המיסוי לגבי מס זה הינו מועט יחסית.

הטלת מס ההשבחה תלויה, לב-סוף, בתמורות הצפויות בהיצע של קרקע עירונית. אם בעלי הקרקעות סבורים כי תחולתו של המס היא לאורך ימים, הנטל עשוי ליפול במלואו על המוכר. מאידך, קיימים שני מצבים בהם ניתן להעביר חלק מהמס לרוכשי החלקות. הראשון הוא כאשר נפוצות ציפיות כי מס ההשבחה יבוטל בזמן הקרוב (כפי שקרה באנגליה בשנים 1948–50 וב-1968–69), ובמקרה זה תחודש העליה המהירה במחירי הקרקע.

במצב השני נגבה המס רק כאשר פיתוח הקרקע מתבצע הלכה למעשה, ולא בעת אישור התכנון. במקרה זה יכול בעל הקרקע לדחות את הפיתוח עד שהעליה במחיר הנכס תפצה אותו על המס שעליו לשלם.

מיסוי על רווחים ספקולטיביים

הספסרות בקרקע נחשבת תכופות לעינות מוחלט של החוק, שיש להתגבר עליו באמצעות מיסוי כבד או אמצעים אחרים. אלא שגישה זאת נראית כקצרת-רואי. כי כשם שספסרות בחיטה יכולה למנוע עליות חדות במחירים ואף מחדסור על ידי קניית חיטה בשנה מסויימת ושחרורה ההדרגתי למכירה לאחר מכן, הרי שספסרות בקרקעות עשויה לסייע לכך שהקרקעות יפותחו בשיעור אופטימלי לאורך זמן. בנוסף לכך: בעולם הנרתע מסיכונים הרי כל עוד קיימת אי-ודאות לגבי מחירם העתידי של הקרקעות, ראוי האדם המוכן לשאת בסיכון לתגמול מסויים.

המיסוי על הקרקע אינו מיועד, אלא, לחסל את הספסרות, אלא להקטין אותה לרמה מקובלת על החברה. רמה סבירה זו הינה עניין להחלטה פוליטית בעיקרה, אשר כל רשות מקומית או שלטון מרכזי חייבים לקבלה.

רוב המסים על רווחים ספקולטיביים ממכירת קרקעות מתייחסים לספסרות במונחים של תקופת הזמן שבין הקניה והמכירה. שיעור מיסוי גבוה מאד מופעל כלפי רווחים ממכירת קרקעות שהוחזקו במשך לא יותר משנתיים עד

שבע שנים. לפי רפורמת המס הצרפתית משנת 1963, רווחים ממכירת קרקעות לבניה אשר הוחזקו פחות מחמש שנים, דינם כדין רווחים מסחריים ותעשייתיים והם כפופים לשיעורי מס ההכנסה האישי. בהודו מצרפים את כל הרווחים ממכירת קרקעות שהוחזקו פחות משנתיים להכנסה הכוללת הנתונה למיסוי. 65% מן הרווחים ממכירת קרקעות שהוחזקו שנתיים או יותר, נתונים למיסוי בשיעורי מס ההכנסה הרגילים. בשוודיה היו לפני 1967 רווחי ההון ממכירת קרקעות נתונים למיסוי בשיעור של 100%, כאשר החלקה היתה בבעלות המוכר פחות משבע שנים. ואילו מצד שני לא הוטל מס לחלוטין על רווחים מקרקעות שהוחזקו עשר שנים ויותר. עבור קרקעות שהוחזקו פחות משמונה, תשע או עשר שנים, המיסוי היה בשיעורים של 75%, 50% ו-25% מרווחי ההון, בהתאמה. לפי השיטה הנהוגה כיום בשוודיה רווחים ממכירת קרקעות שהוחזקו פחות משנתיים נתונים למיסוי בשיעור של 100%, ואילו לגבי קרקעות שהוחזקו במשך שנתיים או יותר שיעור המיסוי הוא 75%. נראה כי למערכת מיסוי זו השפעות שליליות מועטות יותר לגבי היצע הקרקע העירונית, מאשר השיטה הקודמת. בצרפת נהגו רוב בעלי הקרקעות לדחות את המכירה עד שתעבור התקופה המינימלית (חמש שנים) על מנת שישלמו מס בשיעור נמוך יותר על הרווחים.

היטלי השבחה

להבדיל ממס ההשבחה, ההיטלים לצרכי פיתוח מיועדים להחזיר לרשויות הציבוריות את עלות ההשקעות שהן ביצעו במקום. מתוך המיגוון הרחב של היטלים ומסים הנמנים על הקטגוריה הזאת, מקדישים אנו תשומה לב לשלושת סוגי-המשנה הבאים:

(א) **מסים לעידוד הפיתוח.** מסים אלה, המיועדים לפיקוח יותר מאשר להבטחת הכנסה לאוצר, מופעלים כאשר המס הרגיל על הקרקע אינו מטיל את הקנס הראוי על קרקע פנויה לעומת קרקע מפותחת. הדבר קורה באר-

צות (כדוגמת הודו) שבהן מעריכים את ערך הנכסים הקרקעיים על בסיס ערך החכירה השנתית. עם זאת, שיעורי המס נמוכים, בדרך כלל, מהעליה הצפויה במחיר השוק של הקרקע כתוצאה מדחיית הפיתוח למועד מאוחר יותר. יתר על כן, מס יעיל לעידוד פיתוח הקרקע עלול לגרום בטווח הקצר ללחצים כבדים על שוק חמרי הבנין ועל שכר פועל הבנין.

המס על קרקע פנויה בצרפת, שנקבע בהתאם לחוק תכנון הקרקע משנת 1967, לא הופעל למעשה היות ואף אחת מהשומות לגבי מחיר השוק של הקרקע לא נראתה כמהימנה במידה מספקת. באותו כיוון ניסתה גם לפעול הממשלה השמרנית באנגליה אשר העלתה באפריל 1973 הצעה של "היטל על אגירת קרקע". בהתאם להצעה זו הוטל מס בשיעור 30% על הנכסים אשר לא פותחו ע"י בעליהם למרות שחלפה תקופה של שלוש שנים או יותר למן מתן רשיון התכנון. עם זאת, עוד לפני החלפת השלטון ב-1973 נראה היה שהשמרנים מהססים לגבי ביצועה של הצעה זו.

(ב) **היטל על תשתית.** למרות הסתייגויות לגבי מה שמכונה "היטל על תשתית", זוכה הוא לתשומת-לב הולכת וגוברת. בצרפת, למשל, ניסו מאזן השלטונות להחזיר לעצמם את עלות התשתית שסופקה על-ידם ע"י השתתפות ישירה מצד בעלי הקרקעות במימון הפיתוח.

בשנות הששים המוקדמות נעשה בצרפת ניסיון ראשון של הנהגת "היטל תשתית" על מנת להבטיח את השתתפותם של בעלי הקרקעות במימון העבודות הציבוריות. אך ההיטל הזה נתקל במכשולים גדולים אשר מנעו את הפעלתו הלכה למעשה. היטל התשתית הנהוג כיום בארץ זו מבוסס על שטח הבניה המוגדר מרת באובייקטים המוקמים על המ-קרקעין שבתהליך הפיתוח.

עקב הירידה ביעילותו של היטל זה בזמן האחרון החלו למן 1971 רשויות מקומיות רבות לחזור לשיטה של הט-

לים ישירים על המפתחים. היטלי תשתית נגבים בצרפת גם על ידי מספר סוכנויות תממלכתיות לפיתוח הקרקע. וכך, למשל, סוכנות האחראית לייבוש והכשרת קרקעות בנורמנדיה העלית, מקבלת שני שלישים של הכנסותיה מהיטל מיוחד שהיא מוסמכת לגבות מבעלי הקרקעות אותן היא מפתח. היטל שלישי הנוסף מתקבל ממכירת הקרקעות.

(ג) **ריפארצליה והתאמה מחדש של החלקות.** שיטה חשובה "למימון עצמי" של הוצאות הפיתוח של הקרקע נוסתה בקוריאה ובטאיוון. המדובר בכך שהתאגדויות של בעלי קרקעות או הרשויות הציבוריות בעצמן, יוזמות פרויקטים גדולים הכרוכים בשינוי היעוד עקב התאמתו מחדש של מרשם הקרקעות. התאגדויות אלו הצליחו לפתח אזורים גדולים של סיאול וערים ראשיות של הקרקע ליעדים פרויקטים דוקטיביים יותר, תוך צירוף חלקות מפורצלות לגושים גדולים יותר, הקמת מתקנים ציבוריים על החלקות הנתונות ועוד. לאחר מכן, ובהתאם לנוסחה מורכבת מעבירים בעלי הקרקעות לרשות העירונית חלק מנכסיהם, כהחזר להוצאות סלילת דרכי גישה, הקמת מתקנים לשם אספקת מים וחשמל וכ"י.

סיכום ומסקנות

סקרנו לעיל בקצרה את מנגנוני הפיקוח והמיסוי של הקרקע העירונית, תוך הדגשת נסיוןן של הארצות המפותחות מזה מסקנותינו הן הבאות:

ניתן להפעיל **מסי השבחה** כאשר התועלת הכלכלית הנובעת מהפרוייקט ניתנת למדידה בדרך נוחה; ובמיוחד כאשר ניתן לזהות בקלות את כל אלה המפיקים ממנו תועלת או לפחות את רובם. המימון בעזרת מסים אלה תואם איפוא השקעות כדוגמת כבישים, דרכים כפריות, מערכות ביוב, רחובות ומיזרקות וכ"י.

מאידך בעריהן של הארצות המתפתחות — אשר לאוכלוסייתן אופיינית יכולת מסוי נמוכה — היטל התשתית

הוא תכופות האמצעי היעיל למימון פרויקטים. אמנם, קיים כאן סיכון שתינתן עדיפות לביצוע פרויקטים המביאים תועלת לקבוצות קטנות יחסית של אוכלוסיה, לעומת פרויקטים אשר התועלת הנובעת מהם כללית ומפוזרת יותר. במידה מסויימת נכון הדבר לגבי כל תכנית פיתוח. וזוהי למעשה אחת הסיבות לקשיים שבהם נתקל הביצוע של תכניות פיתוח, אשר המדידה הכמורתית של הוצאותיהן מעוררת בעיות רציניות; ואפילו יש לתכניות אלו השכות משמעותית בתחום התעסוקה, היתונה, חלוקת ההכנסות בחברה וכיוצא בזה.

לאור שיקולים אלה מתברר כי יש מקום לממן באמצעות מסים (כגון מסי השבחה, היטלי תשתית ודומיהם) אר פרויקטים שבהם מתקיימים התנאים הבאים:

(א) התועלת הנובעת מהפרוייקט הינה גבוהה יחסית בהשוואה לעלות. יש בכך כדי להפחית את ההסתייגויות כלפי הפרוייקט.

(ב) במדידת התועלת מביאים בחשבון את הירידה האפשרית בערך המקרקעין באזורים שמחוץ לפרוייקט הנתון. שיטה זו של "פיצוי על הרעה" היא

חלק ממערכת הפיקוח על שימושי קרקע בהולנד, שוודיה וטאיוון.

(ג) מימושו של הפרוייקט מזה ותשכח לום ההטלים לצורך מימונו מזה מתבצעים פחות או יותר באותו זמן.

(ד) מתבצעת בדיקה מדוקדקת של יעילות אותם פרויקטים בהם התחמקת קות מתשלום המסים מקטינה את הכנסה בצורה משמעותית. פרויקטים אלה מהווים, למעשה מעין העברה של אמצעים מאלה המשלמים עבור ההשכחות לאלה אשר השתמטו מתשלום מסים.

בחירת הכלים לביצוע הפרוייקטים שונה, כמובן, ממקום למקום; וזאת בהתחשב עם ההתפרסות המרחבית של האזור הנתון, רמת ההכנסות של האוכלוסיה, המבנה הפוליטי, המסורות התרבותיות של אוכלוסיית הערים וכיו"ב. מכל מקום, אין אפשרות לנקוט כאן בגישה אחידה וקשוחה כלפי כל המצבים.

בסיכום הדברים ניתן לומר כי הקריטריונים שלעיל מבליטים היבטים עיקריים להערכת פרויקטים אשר מימונם כרוך במיסוי של הקרקע. עם המשך המחקר ועם צבירתו של נסיון נוסף, אפשר יהיה לפתח ולהעמיק מסקנות אלו.

מסחר ושירותים ב-21 ישובי פיתוח

כן עמדו החוקרים על המבנה הכלכלי של הישובים: התעשייה לענפיה, השרר-תים, מבנה התעסוקה וכו'.

באשר לענפי המסחר והשירותים — שהם ייעודו העיקרי של הסקר — מר-באים נתונים מקיפים על מספר עסקי המסחר והשירותים לסוגיהם השונים (כשהם מעודכנים לשנת 1974), על שעור העסקים לסוגיהם לאלף 60 שבים בישוב, על התפרסות העסקים באזורים השונים של הישוב — השכונות מזה והמרכז המסחרי מזה וכיו"ב.

הסקר מביא, כמו כן, לגבי כל ישוב תחזית של גידול האוכלוסיה בשנים הקרובות, עד לשנת 1978. הוא מביא גם נתונים על תכניות הבניה של עסקים בישובים, ומנסה להגיע לאומדן ה-מספר האופטימלי של עסקי מסחר שיי-דרשו בכל אחד מהם עד לשנת 1978. ולבסוף, נעשה גם נסיון לבדוק את הכדאיות של רכישת חנויות לעסקים עבור עולים חדשים בישובים אלה.

השיטות של רגרסיות ושל ערך נוכחי נקי

לצורך בדיקת הכדאיות הכלכלית נקט הסקר בשתי שיטות המקובלות כיום במדע הכלכלה: (א) השיטה של רגרסיות ליניאריות, שבעזרתה ניתן לבטא תופ-עה נתונה כפונקציה ליניארית של מש-תנה "מסביר" מסויים או מספר משת-נים "מסבירים". ובאופן קונקרטי, בס-קר בוטא שעור העסקים בממוצע לאלף תושבים כפונקציה ליניארית תשל משת-נים כגון גודל האוכלוסיה בישוב הנ-תון, רמת ההכנסות של אוכלוסיית הי-שוב, הקף הפריפריה הנזקקת לשירותים המרוכזים בישובועוד ;

מטעם היחידה לשיווק, מסחר וצרכ-נות של המכון לפיתוח העבודה והייצור הופיע לאחרונה סקר*) בנושא "מסחר ושירותים ב-21 ישובי פיתוח". הסקר הוא מקיף ומשתרע על שלושה כרכים גדולים. הוא כולל מידע רב על מרבית ישובי הפיתוח בארץ; מהם ערים גדו-לות יותר כגון באר-שבע, אשקלון, עכו ונהריה, ומהם ישובים קטנים יותר כאילת, אופקים, טבריה, צפת, כרמיאל, ערד, קרית-שמונה ואחרים. צוות החוק-רים שעסקו בהכנת הסקר היה ניכר יחסית וכלל את ש. זרחי, ר. ברזניצקי, ד. חלד, א. מייזלס ומ. שמיר.

נושאי הסקר

מטרתו של הסקר היתה לבחון את התפתחותם של ענפי המסחר והשרר-תים ב-21 ישובי פיתוח וכן להגיע להע-רכת הסיכויים והאפשרויות בתחום זה בעתיד הקרוב.

הבדיקה נעשתה על רקע ההתפתחות הדמוגרפית והמשקית הכללית בישובים אלה והתחזיות לגבי ההתקדמות הצ-פויה בהם בשנים הקרובות. החוקרים בחרו, איפוא, לגבי כל אחד מ-21 הישר-בים את קצב גידול האוכלוסיה בעשור האחרון, את מרכיבי גידול האוכלוסיה (ריבוי טבעי, הגירה פנימית אל הישוב וממנו, וכן הפניית עולים לישוב) וכן את התכונות העקרויות של אוכלוסיית המקום ורמת ההכנסות האופיינית לה.

(*) מסחר ושירותים ב-21 ישובי פיתוח. היחידה לשיווק, מסחר וצרכנות של המכון לפיתוח העבודה והייצור. (ריכוז הפרוייקט והעריכה הסופית — ש. זרחי; ערכו — ר. ברזניצקי, ד. חלד, א. מייזלס ומי שמיר. הביאה לדפוס — ר. מגור).

מביאים או להלן נתונים לגבי שלושה תחומים :
 (א) אינדיקטורים לגבי תנועת האר-כלוסיה ואופייה וכן רמת ההכנסות והחיים ;
 (ב) שעורי עסקי המסחר והשרותים בממוצע לאלף תושבים בישובים ;
 (ג) מספר עסקי המסחר והשרותים המרכזיים המסחריים של הישובים מזה ובשכונות שלהם מזה.
 להלן לוח הכולל אינדיקטורים דמוגרפיים וכלכליים לגבי הישובים השונים :

ב) שיטת ה"ערך הנוכחי הנקי" שהי' נו המודד המקובל לגבי כדאיות כלכלית ומחשבים אותו ע"י היוון זרם התקבור לים העתידיים של המפעל או העסק הנ"תון, תוך התחשבות בהוצאותיו התפעור ליות וההון המושקע בו. בסקר חושב הערך הנוכחי הנקי של עסקי המסחר אשר יירכשו בישובים ע"י העולים החדשים.

אינדיקטורים דמוגרפיים וכלכליים

מתוך החומר הרב המרוכז בסקר, נים :

לוח 1 : אינדיקטורים דמוגרפיים וכלכליים למצבם של ישובי הפיתוח

ה י ש ו ב	מאזן שנתי ממוצע של הגירה פנימית	% המשפחות בנות 6 נפשות ויותר	% המשפחות המקבלות סעד	
			כלל המשפחות 'א'	משפחות המקבלות עזרה כלכלית 'ב' קבועה
אופקים	—147	39.1	67.9	27.1
אילת	838	13.1	11.4	2.0
אשקלון	—200	25.6	32.3	6.8
באר-שבע	—72	22.7	24.8	3.8
בית-שמש	—162	35.1	65.6	22.0
דימונה	—235	28.8	37.9	6.0
טבריה	—300	30.8	30.3	6.1
ירוחם	—20	39.0	66.0	10.9
כרמיאל	126	8.4	15.3	3.1
מגדל העמק	67	24.1	62.4	9.0
נהריה	66	11.3	29.5	2.6
נצרת עלית	133	10.4	39.9	4.2
נתיבות	12	45.2	57.1	12.3
עכו	—287	25.0	29.0	5.9
עפולה	—404	22.4	35.9	4.6
ערד	651	8.7	13.2	1.1
צפת	—259	23.7	36.5	8.1
קרית-גת	—169	28.7	49.6	13.3
קרית-מלאכי	—105	32.5	44.5	10.7
קרית-שמונה	—413	34.5	43.1	9.2
שדרות	—152	32.3	57.9	11.9
ישראל כולה		17.5	17.9	3.7

1969—1971, לגבי גודל המשפחות ל-1972, לגבי סעד — 1972/73 ומכוניות פרטיות — סוף 1973.

הערה : הנתונים לגבי הגירה פנימית הם לשנת

ניתן לראות את שעור עסקי המסחר והשרותים בישובים אלה בממוצע לא-לף תושבים. התמונה שנתקבלה בסקר היא כדלהלן:

לוח 2: **שעור עסקי המסחר והשרותים בממוצע לאלף תושבים בישובי הפיתוח בישראל כולה, 1974**

הישוב	עסקי מסחר	עסקי שרותים*	סה"כ עסקי מסחר ושרותים
אופקים	8.6	2.3	10.9
אילת	9.6	5.7	15.3
אשקלון	10.5	3.3	13.8
באר-שבע	11.1	3.4	14.5
בית-שמש	4.9	1.5	6.4
דימונה	7.6	2.7	10.3
טבריה	15.3	5.7	21.0
ירוחם	4.9	2.1	7.0
כרמיאל	7.0	1.8	8.8
מגדל-העמק	7.7	2.5	10.2
נהריה	12.9	4.3	17.2
נצרת-עלית	5.7	2.1	7.8
נתיבות	7.6	2.2	9.8
עכו	11.8	3.8	15.6
עפולה	10.1	4.6	14.7
ערד	9.0	2.5	11.5
צפת	15.1	4.9	20.0
קרית-גת	10.2	3.2	13.4
קרית-מלאכי	10.7	2.5	13.2
קרית-שמונה	9.8	3.7	13.5
שרות	11.5	2.2	13.7
ממוצע בישראל	11.3	3.9	15.2

* בין השרותים נכללו מסעדות, בתי-קפה וקיוסקים, מכבסות, מספרות ומכוני יופי וכן סניפי בנקים.

המסקנות העקריות המתקבלות מנתונים אלה הן:

(א) רוב הישובים סובלים ממאזן שלילי של הגירה פנימית; דהיינו, מספר העוזבים אותה עולה על מספר הנכנסים. עם זאת יש כמה ישובים (כגון כרמיאל, מגדל העמק, ערד, נהריה ונצרת עלית) שבהם המאזן הוא חיובי;

(ב) ברוב הישובים עולה אחוז המשפחות הגדולות בנות 6 נפשות ויותר בהרבה על הממוצע בארץ;

(ג) היקפה היחסי של האוכלוסיה הנזקקת לסעד עולה ברוב ישובי הפיתוח בהרבה על הממוצע בארץ. עם זאת יש כמה ישובים שבהם הזקיקות לסעד נופלת בקר בכלל האוכלוסיה בארץ (אילת, ערד וכרמיאל);

(ד) שעור המכוניות הפרטיות בממוצע לאלף תושבים — שהינו אינדיקטור חשוב לרמת ההכנסות — הינו נמוך ברובם המכריע של ישובי הפיתוח. אך יש מספר ישובים (אילת, באר שבע, כרמיאל וערד) שבהן שעור זה מתקרב לממוצע הארצי או אף עולה עליו.

ובסיכום ניתן לומר, כי רוב ישובי הפיתוח סובלים גם כיום מבעיות דמוגרפיות וכלכליות קשות. עם זאת, בכמה מיישובים אלה (בעיקר ערד, כרמיאל, אל, נהריה ובמידה מסויימת גם באר שבע ונצרת עלית) המצב משופר בהרבה יותר והם הצליחו להתבסס במידה ניכרת בשנים האחרונות.

שעור עסקי המסחר והשרותים בממוצע לאלף תושבים

כאינדיקטור חשוב לרמת ההתפתחות של המסחר והשרותים בישובי הפיתוח,

**לוח 3 : מספר העסקים במרכזים
המסחריים ובשכונות המגורים,
1974**

המרכז המסחרי	השכונות**)	סה"כ בישוב
אילת	80	205
אשקלון	394	632
באר-שבע	833	1,396
בית-שמש	56	82
דימונה	141	294
טבריה	355	574
ירוחם	38	56
מנדל העמק	89	143
נהריה*	222	381
עפולה	192	322
ערד	71	104
קרית-גת*	107	231
קרית-מלאכי*	82	107
קרית-שמונה	155	248

כאן בולטת העובדה כי ברוב הישר-
בים שלגביהם קיימים נתונים 60%—
70% מהעסקים הינם ממוקמים במר-
כז המסחרי של הישובים, בעוד שחלקן
של שכונות המגורים הוא 30%—40%.

* עסקי מסחר בלבד.
** כולל אזור תעשייה.

מתברר כי השעור של עסקי מסחר
ושרותים בממוצע לאלף תושבים בישר-
אל כולה הגיע בשנת 1974 ל-15.2. לעו-
מת זאת, מתוך 21 ישובי פיתוח שנבד-
קו בסקר, ב-9 ישובים הגיעו השעורים
המקבילים לכדי 6 עד 12 בלבד וב-5
ישובים נוספים לכדי 12 עד 14. כלו-
מר, מתוך 21 ישובים, ב-14 היו השעור-
רים נמוכים במידה מוחשית מהשעור
הארצי המקביל. ב-4 ישובים היו הש-
עורים קרובים למדי לשעור הארצי המ-
מוצע; ורק ב-3 ישובים (טבריה, צפת
ונהריה) הם עלו על הממוצע הארצי,
אל אשאין לראות זאת כהישג כיוון
שאלו הן ערי תיירות מובהקות.
המסקנה היא איפוא כי רמת ההת-
פתחות של המסחר והשרותים ברוב
רובם של ישובי הפיתוח אינה יכולה
להיחשב כמשביעת רצון.

**העסקים במרכז המסחרי
ובשכונות המגורים**

ולבסוף מביאים אנו נתונים על ההת-
פרסות של עסקי המסחר והשרותים
ברוב הישובים במרכזים המסחריים
מזה ובשכונות המגורים מזה:

LIST OF PARTICIPANTS

J. Weisman — A professor in the Law-Faculty, Hebrew University, Jerusalem.

M. Denis Goldman — Assistant to the Government Attorney General.

Dan Margalit — A lawyer

Z. Naveh — A professor in the Technion, Haifa.

Z. Tzur — Member of the Israel Land Administration Council.

M. Elman — The former Chief Valuer.

- sible for management of the nationally and publicly owned land, has decided to stop all sales of land to private persons and bodies and to transfer land in future to its users only on terms of lease.
- b. It has been decided to base the lease of publicly-owned land on advance payment of the rent, in accordance with market prices and the capitalisation value.
 - c. The Administration enlarged its activity in the field of initiated and planned development in order to have at its disposal a reserve of land suitable for purposes of housing and populating given areas; for industry and other needs of urban settlements.

It may be said that the development needs of the towns call for the extension and consolidation of the activities of the Israel Lands Administration in the sphere of urban lands. At the same time, in our view there is no need for such far-reaching changes in the organizational structure of the Administration as the establish a special ministry for land affairs, or placing the Lands Administration under the auspices of the Ministry of Housing or the Ministry of Finance.

It should be borne in mind that the Israel Lands Administration today is an *independent statutory body* with considerable powers. It is not affiliated to the ministry of agriculture and the only link it has with that ministry is the fact that the minister of agriculture is chairman of the board of the Lands Administration, which lays down the policy lines for its activities. There are two main reasons for this link :

- a. First, there is the need to protect agricultural land from urban erosion and from the spread of urban uses of the land;
- b. Secondly, in counter-distinction to other branches of the economy, where agriculture is concerned land is the principal factor of production.

intensively improved pastures, and controlled grazing of fenced shrub-ranges by improved local or Angora goats. In addition, new methods of mechanized and bio-technological shrub utilization should be investigated.

Afforestation of denuded slopes should be directed towards multiple purpose recreation and fodder forests and pine forests should be managed as dual purpose timber and recreation forests.

The inputs necessary for these management options can only be provided on a national level as parts of comprehensive landscape development and utilization master plans. As a first step, combined research and demonstration schemes could be carried out in nature and forest reserves and recreation parks where better scientific management is urgently needed.

Zeev Tzur

PUBLIC LAND POLICY IN ISRAEL

It is no co-incidence that, in the criticism levelled against land policy in Israel, agricultural land is hardly ever mentioned. It may be said that, in counter-distinction to the situation in almost all other countries in which agricultural land constitutes a complex economic and social problem, Israel has succeeded in arriving at satisfactory solutions in this area, in the context of the existing system under which the major part of farm land is under national or public ownership and is leased to the settlers who cultivate it and make their living from it.

An entirely different situation prevails where urban land is concerned. Here processes of free commerce and speculation in real estate predominate processes that have led to economic distortions, failure of the policy of population distribution, and accumulation of wealth by private persons at the expense of public assets etc. One of the causes of this situation stems from the relations of ownership regarding urban lands : whereas agricultural land in Israel is for the most part nationally owned, the proportion of urban land under national ownership does not exceed 50 per cent, the other 50 per cent being privately owned.

However, it should be noted that certain measures have been enacted recently which constitute an attempt to overcome the irregularities that emerged in the past concerning urban lands :

- a. The Israel Lands Administration which, it will be recalled, is respon-

And finally a *third* interpretation is also possible under which, in such a case, the Minister of the Interior would be authorized to instruct the local town planning committee to pay compensation in accordance with the provisions of the Land Ordinance of 1943. Under this Ordinance (Section 20), compensation shall not be paid for acquisition unless the requisitioned area exceeds one-quarter of the entire area of the plot.

A careful examination of all the possible interpretations has led us to conclude that the authoritative interpretation is the first one (see above) i.d. that the local town planning committee is not empowered to requisition part of a plot (with or without compensation) if as a result thereof the value of the rest of the plot is reduced.

Such waiving of an intended requisition is counter to the interests of planning and the public welfare. In fact, this clause is a loophole in the law and suitable measures are called for. One of the ways in which this problem can be overcome is to alter the law, amending the above clause in such a way as to ensure that a decision to requisition land can be implemented even if it causes a lowering in the value of the "rest of the plot" (possibly through payment of special compensation or by obliging the local authority to requisition the entire plot).

Z. Naveh

MULTIPURPOSE UTILIZATION OF MEDITERRANEAN UPLANDS

The biological diversity, stability and attractiveness of Mediterranean upland ecosystems is threatened both by increasing agricultural and pastoral pressure and by urban sprawl and neo-technological despoliation. In order to reconcile the need for conserving and improving the open Mediterranean landscape with the needs of the people and the national economy, new management strategies are proposed. These should emphasize flexible policies of multiple use for nature conservation, wildlife and recreation, livestock and forest production and increase in water-yields, according to ecological site potentials and socio-economic requirements.

These strategies include ecological management and vegetation manipulation of nature reserves, conversion of Maqui and forest reserves, brush thickets and woodlands into multi-layered recreation and fodder forests or

and the local authorities be authorized to requisition properties, particularly land, for the benefit of the community as a whole. In every state such laws, which are designed for the good of the public, contain a clause of protection for the private owner guaranteeing that his properties will not be touched if this is not necessitated for the welfare of the community.

One of the important laws in Israel giving the town planning committees of the local authorities the powers to requisition real property on their own is the "Planning and Building Law, 1965" which lays down the following conditions for land seizures :

- a. Only land may be requisitioned under this law;
- b. Under this law, land may be requisitioned only in the framework of a local outline plan or a detailed plan;
- c. Implementation of the requisition order requires approval by the district Town Planning committee.

The law furthermore determines that part of a plot may be requisitioned for the public good without payment of compensation if the area requisitioned does not exceed 40 per cent of the total area of the plot. This however is modified by the following clause: "No part of a plot shall be requisitioned, with or without payment of compensation, if as a result thereof the value of the rest of the plot is diminished." The following example illustrates what is meant by a reduction in the value of the "rest of the plot": let us suppose that, under the local outline plan of a certain locality, the minimal area for building is 500 sq.m. In a case of requisitioning of 40% of a half-dunam (500 sq.m.) plot for purpose of road-laying, the owners will be left with only 300 sq.m. Such an area would be insufficient for any building under the regulations of the local outline plan; consequently the "rest of the plot" remaining after the requisitioning would lose all the potential for building that it had to begin with.

This clause of the law is not sufficiently clear, particularly when compared with the Land (Acquisition for Public Purpose) Ordinance, 1943. It is open to interpretation in three different ways :

The *first* possible interpretation is that if it is found that, as a result of requisitioning the value of the remainder of the plot has indeed been diminished, the local authority must waive its claim to implement the requisitioning. In such a case, the needs of the community would be overruled by the rights of the individual.

The *second* possible interpretation is that in the above-mentioned hypothetical case, the local authority would have to requisition the entire plot and pay full compensation for its entire value.

THE ROLE OF LAW IN SOLVING URBAN PROBLEMS

The aim of the article is to consider the contribution made by law towards creating a secure and convenient physical setting in which the town-dweller can develop his human potential.

For this purpose, the true nature of law must be grasped. Law may be regarded as a tool for achieving given social aims; and like any tool it may be used or abused. Moreover, even a good legal tool is not in itself sufficient. A clear policy and the courage and means to enforce it are also needed.

The inactment of legislation does not, by itself, solve social problems. It can even prove an obstacle, since attention is then focussed on the defects of the legislation, instead of on the social problem itself.

It must also be realised that many laws try to reconcile conflicting aims and are thus by their very nature doomed to be inefficient.

In the solution of urban problems, law is used to create the necessary institutional framework (e.g. establishment of planning commissions, local authorities) and to grant these bodies the powers they need to carry out their functions (e.g. the power to expropriate land). Law enables restrictions to be placed on right of the individual to do as he wishes with his property (e.g. the control of development). It also gives the limits beyond which government may not interfere with the individuals freedom of choice and acts as a watchdog, seeing to it that the administration does not exploit its wide powers for ulterior purposes.

The above principles are considered with reference to examples taken from Israeli legislation and case law.

Dan Margalitt

DIFFERENT INTERPRETATIONS OF THE PLANNING AND BUILDING LAW

It has been found in cities abroad as well as in Israel that, in certain conditions, the principle of private ownership can come into open conflict with the interests of the community. It is therefore essential that the state

signed between the contractor and the various apartment purchasers. For example, in the first contract no mention is made that an area which is usually common property (e.g. parking lot) shall be excluded from the common property, while this area is in fact sold together with a second apartment for the exclusive use of the second purchaser. The case law has established that each purchaser has the right to his relative part of all usual common property unless his contract explicitly states otherwise. This position was adopted by the legislature in the Apartment Sales Law 1973, which further provides a criminal fine for a contractor who sells the same property twice. The disputed area, however, belongs to the purchaser who was the first in time to sign his contract. This is true both when the first signer's right results from the fact that the property was not excluded in his contract and when he explicitly purchased it. The only remedy of the other purchasers is a breach of contract suit. Prof. Weisman believes that this arrangement provides insufficient protection to bone fide later purchasers. He proposes the adoption of the U.S. system under which the contractor must deposit the condominium regulation with a public authority. This enables each prospective purchaser to know what his part of the common property will be.

The third issue is the construction of Rule 2 of the Standard Rules for Condominiums. These Rules are annexed to the Land Law and apply unless the apartment owners amend them in accordance with the procedure set out in the law. Rule 2 forbids an apartment owner from making changes in his apartment which effect the value of other apartments or of the common property. On a number of occasions the court has been asked to decide whether the "changes" referred to are physical changes only or also include changes in use (e.g. from residential to commercial). The rulings have been contradictory. One decision held that only physical changes are relevant; a second that changes in use may be considered when accompanied by physical changes. The latest ruling of the High Court supported the "physical Change only" interpretation, though a minority held that any change whatsoever effecting value was proscribed.

While not expressing his own stand, Prof. Weisman stated that the real issue is who should be burdened with the effort and expense involved in changing the Standard Rules: i.e. should the owners of a residential condominium be able to rely on the Standard Rules to ensure that the building remain residential, while anyone wishing to provide for the possibility of changing that use be required to act — or should each owner retain maximum rights to do with his apartment as he desires, unless contrary action is taken.

LEGAL ASPECTS OF CONDOMINIUMS

Condominiums are an important institution in Israel, with approximately 65% of the population living in dwellings of this nature. However the legal arrangements governing such dwellings do not provide satisfactory solutions to a number of problems. Prof. Weisman addressed himself to three of these questions.

The first is that the Land Law 1969, which was meant to regulate the relationships among condominium dwellers, includes in its definition of "condominium" the element that such houses be registered as condominiums. In fact, only about 25% of the houses which are in substance condominiums are so registered (c.a. 150,000 out of a total of 600,000), with technical and budgetary problems precluding that this situation will markedly change in the foreseeable future.

As an interim solution, Prof. Weisman suggests the following construction which to the best of his knowledge has not as yet been tested before the court: The delay in registering a condominium is not of the purchaser's choosing and the typical contract provides that registration will be done as soon as possible. This indicates the purchaser's intent to be governed by the law regulating condominium relationships also before the actual registration. Thus, certain provisions of the law can be seen as applying through implicit contractual consent, though not through force of law. Prof. Weisman proposes that a clause explicitly applying the law be inserted in future contracts. As to the claim that the contract is between the contractor and purchaser and therefore cannot determine the relationships among the various owners, such an implicit or explicit application of the law can be seen as a contract for the benefit of third parties (i.e. the other owners) which is recognized by the Contract Law (General Part) 1973. Prof. Weisman admits that this construction cannot be used to apply all provisions of the law. For example, the jurisdiction of the special tribunal established in the law to settle disputes between condominium dwellers can not be extended by contractual intent to cover dwellers in houses which are legal condominiums.

A second problem is the possible contradiction among the contracts

Dear Readers,

This issue of Karka inaugurates its second decade. We wish ourselves continued cooperation and joint interest with our readers.

This issue is mainly concerned with the legal aspects of various land uses. Among the contributors are lecturers and instructors who participated in a debate on land policy held by The Land-Use Research Institute, Jerusalem.

The first two articles deal with the legal aspects of condominiums houses and of urban problems.

In addition we present an article on the ecological implications of land use.

As always, we also include our permanent columns "Around the World" and "In the Research-Field".

The Editor

THE LAND USE RESEARCH INSTITUTE, BOARD OF DIRECTORS

CHAIRMAN :

Keren Kayemeth Leisrael Mr. Shimon Benshemesh,
Director General

MEMBERS OF THE BOARD :

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

Housing and Development for
Israel Ltd. Mr. Avraham Cahanoff,
Director General

Institute of Land Use Research Dr. Haim Darin-Drabkin,
Economist

Federation of Building
Contractor's Association in Israel Natan Minke

Shikun Ovdim
(Worker's Housing) Ltd. Adv. D. Rotberg

Land-Use Research Institute Mr. Aleander Poznanski,
Director

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

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

“K A R K A ”— *Published by the Land-Use Research Institute*

Editor : **A. Poznanski**

Editorial Board : **Mr. Shimon Benshemesh, Dr. H. Darin-Drabkin**

Printed in "AMAL" Printing-Press — Tel. 58498

11

karka (LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL

JULY 1976

11

karka (L A N D)

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

JULY 1976