

19

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

עמוד	ה ת ו כ ן
3 המערכת	דבר המערכת
5 ד"ר יעקב בך	לזכרו של ד"ר א. להמן
	שימושי קרקע
8 פרופ' יהושע ויסמן	רכישת מקרקעין ע"י נכרים
14 שמחה אסף	זכויות וחובות של בעל הנחלה
20 זאב צור	רישום משבצות הקרקע בהתיישבות
22 זאב כהן	"עסקות קומבינציה"
25 ד"ר יובל לוי	מעמדה המשפטי של הקרקע מייבוש הים
32 יעקב איש שלום	החכרת קרקע באזורי פיתוח
37 צוות אגף התכנון	תגובה על מידע שפורסם
42 מנחם פלור	הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית
	ברחבי תבל
49 מחקרי השוק המשותף	קרקע חקלאית בפריפריה של הערים
	בשדה המחקר
56 מוסד הטכניון	מתודולוגיה לחישוב מיכסות
57 משרד הפנים	ההתפלגות הגיאוגרפית של האסירים
	ספר חדש
58 ד"ר מיכאל רומן	מפת ההתיישבות בתקופת קדם-המדינה
60	מפעולות המכון

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

עורך: **א. פוזננסקי**

חברי המערכת: **ש. בן-שמש, א. פוזננסקי**

עיצוב החומר ועריכתו: **שאל זרחי**

חמאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם.

כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

נדפס בדפוס "עמל", ת"א, טל. 658498

דבר

המערכת

את החוברת התשע-עשרה פותחת רשימה לזכרו של ד"ר א. להמן ז"ל, פרי עטו של ד"ר י. בך, המנהל הכללי לשעבר של בנק האמתיקאי ואחד ממייסדי המכון, אשר הכיר מקרוב את פעלו של ד"ר להמן.

בראש המאמרים עומדת סקירתו של פרופ' י. ויסמן בנושא "רכישת מקרקעין עלידי נכרים". הנושא נדון בחוג למדיניות קרקעית בשנת 1980. היועץ המשפטי (חקיקה) הכין באחרונה הצעת תזכיר — "הצעת חוק המקרקעין (הקניית זכויות לחוכרים) תש"ם 1980".

ה"ה שמחה אסף, המזכיר הכללי של המרכז החקלאי וזאב צור, חבר מועצת מקרקעי ישראל, כל אחד מהם מפרסם מאמר בעניין רישום קרקעות, נושא המהווה אחת הבעיות האקטואליות בהחזקת קרקע חקלאית, עניין שמלבד החיב-טים האדמיניסטרטיביים יש לו גם נגיעה לערכים חברתיים בישראל.

למי שייכת קרקע שיובשה מן הים? על נושא מעניין זה נותן ד"ר יובל לוי חוות דעת משפטית.

בנושא הקצאת קרקע, אנו מפרסמים שני מאמרים: של מר זאב כהן, השמאי הממשלתי לשעבר, "על עיסקות קומבינציה", ושל י. איש-שלום, כלכלן, בנושא "תנאים להחכרת קרקע לתעשייה".

מר מ. פלור, ממשרד הפנים, סוקר את המצב החוקי של שמירת קרקע חקלאית ואת המבנה הארגוני של הוועדה לשמירה על הקרקע החקלאית, בהסתמכו על פסקי-דין של בית הדין הגבוה לצדק.

אנו נערכים כבר עתה לקראת הופעת החוברת ה-20 של "קרקע". בהזדמנות זו אנו פונים לכל קוראי "קרקע" ולכל אוהדי המכון שלנו לתרום מפרי עטם בנושאים המה-וים מסגרת קבועה של בטאונו.

המשתתפים בחוברת:

ד"ר יעקב בך, המנהל הכללי לשעבר של בנק האפותיקאי
פרופ' יהושע ויסמן, האוניברסיטה העברית
שמחה אסף, מזכ"ל המרכז החקלאי
זאב צור, חבר מועצת מקרקעי ישראל
ז. כהן, שמאי ממשלתי ראשי לשעבר
ד"ר יובל לוי, עורך-דין ונוטריון
יעקב שלום, כלכלן
צוות אגף התכנון של מינהל מקרקעי ישראל
מנחם פלור, גיאוגרף, משרד הפנים
ד"ר מיכאל רומן, אוניברסיטת תל-אביב

תנודות במחירי קרקע למבני מגורים

דצמבר 1978—יוני 1980

ב-18 החודשים דצמבר 78—יוני 80 עלו מחירי המגרשים למבני מגורים בשמונה ערים גדולות ובינוניות ברצועות החוף ב-122.4% בממוצע. מחירי הקרקע במרכזי הערים עלו ב-128.8%, ואילו מחירי הקרקע באזורים הבינוניים עלו ב-112.5%.

שינויים אלה מבוססים על סקר, שנערך ע"י המחלקה לסטטיסטיקה של מרכז הקבלנים, לגבי מחירי מגרשים למבני מגורים באזורים בינוניים ואזורים מרכזיים של הערים והרשויות המקומיות: בתים, חולון, רמת-גן, פתח-תקוה, רעננה, רחובות, ראשון-לציון וכפר-סבא. (המידע הסטטיסטי של הסקר פורסם בחוברת לקראת המועצה הכללית ה-31 של מרכז הקבלנים).

מנתוני הסקר מתברר עוד, כי במשך השנה יולי 1979—יוני 1980 עלו מחירי המגרשים למבני מגורים בערים שנסקרו ב-51.1% בממוצע; ברבעון השלישי של 1979 עלו המחירים בכ-17%, ואילו ברבעון האחרון של 1979, התיצבו מחירי הקרקע, ואף ירדו בכ-0.8% בממוצע, וברבעון הראשון של השנה השוטפת חלה עליה של 16.5% לעומת הרבעון האחרון של 1979, ואילו ברבעון השני — נמשכת מגמת העליה ונרשמה התייקרות נוספת של 15.8% לעומת הרבעון הראשון.

ד"ר יעקב בד לזכרו של ד"ר א. להמן

בין הגורמים החשובים ביותר לפיתוח המהיר של הארץ וליצירת התשתית של משק תעשייתי מודרני, יש למנות את הידע הרב שהביאו לארץ אנשי מקצוע מעולים בענפים שונים.

יש ענפים אשר פיתוחם המהיר מוסבר על רקע תרומה אישית של אדם אשר ספג את מיטב המידע, בזכות השכלתו ונסיונו, אדם אשר יכול היה לספק את הדרישות של מערכות החינוך וההשכלה בארצות המפותחות, אך העדיף להעביר את מטענו הרוחני הזה עמו לארץ.

אחת הדוגמאות המרשימות ביותר בתחום זה אפשר למצוא בדמותו של ד"ר ארנסט להמן ז"ל, לשעבר יו"ר הדירקטוריון של בנק לאומי לישראל.

ד"ר להמן הגיע לארץ בשנות השלושים והעלה את ענף הבנקאות האפופיטקאית לרמה, שהקדימה בהרבה את זרמת פיתוח המשק באותה תקופה. ד"ר להמן תפס לפני עלייתו עמדה בכירה באחד הבנקים הגדולים ביותר בגרמניה, אשר התמחו במימון הבנייה לדיוור ובגיוס אמצעים מציבור המשקיעים והחוסכים.

הבנקאי הדגול ז. הופיין, שעמד שנים רבות בראש בנק אנגלו-פלשטינה, הזרוע הפיננסית של ההסתדרות הציונית, הבין מלכתחילה את ההזדמנות, היוצאת מגדר הרגיל, אשר ניתנה לפיתוח מזורו של מערכת הבנקים ע"י צירוף כוחות מסוגו של ד"ר להמן.

הוא מסר לידו את ניהול הבנק האפופיטקאי הכללי, שהפך, תחת שרביטו, תוך זמן קצר, למוסד בעל מוניטין, הן במימון הבנייה והן ביצירת התשתית לגיוס הון מן הציבור, לפי מיטב השיטות המרכז-אירופאיות בתחום זה.

הצלחתו של ד"ר להמן היתה פרי של התמזגות מידע עיוני רחב ומעמיק עם שליטה על הכלים הטכניים והארגוניים למימוש היעדים המשקיים. מאז ומתמיד ראה ד"ר להמן בבנקאות בכלל ובענף האפופיטקאי בפרט אחד המכשירים היעילים לשם הכוונה ופיתוח הדרגתי של המערך המשקי. לכן הוא חילק תמיד, בארבעים שנות פעילותו הפוריה והמבורכת, את תשומת לבו בין קידום היעדים העסקיים, הארגוניים והניהוליים שעליהם היה מופקד במישרין לבין המחשבה על הבעיות המקרו-כלכליות.

הוא ראה את העצים וטיפל בהם כראוי — אך מעולם לא שכח את היער כולו. גם לאחר שתפקידו עברו את תחומי המימון האפופיטקאי והקיפו את כל מערכת הבנקאות הישראלית, עקב תמיד ד"ר להמן אחרי הנעשה בשטח של הדיוור העירוני על כל היבטיו הכספיים, המדיניים, החברתיים והארגוניים. מאחר שכל בעיות הפיתוח העירוני מובילות מן ההכרח לגורם הקרקע כבסיס

פיסי ומשקי — ייחס ד"ר להמן תמיד משקל רב לבעיות של המדיניות הקרקעית.

מעניין לציין, כי עם כל גישתו הליבראלית לבעיות המשק וזיקתו להתמודדות החופשית של כוחות השוק — דגל ד"ר להמן ביחס לקרקע בעקרון של בעלות לאומית, וזה לאו דווקא מתוך השקפת עולם, כי אם גם מתוך הכרה כלכלית ברורה של האופי המיוחד במינו של גורם זה בין יתר גורמי הייצור. הוא היה משוכנע שהעקרון של בעלות לאומית חשוב ביותר במדינה בעלת היצע מצומצם של קרקעות עירוניות לעומת הביקוש ההולך וגובר של התושבים המקומיים והתושבים הפוטנציאליים — היינו יהדות הגולה, אשר קליטתה בארץ היה מאז ומתמיד היעד המרכזי של ישוב הארץ.

ד"ר להמן נשאר נאמן להשקפה זו בכל ימות חייו — ולא פעם קרה שהשגותיו בתחום זה היו יותר קיצוניות ושאפתניות מאשר אלו של המוסדות והאישים אשר היו מופקדים במישרין על הנעשה בתחום זה.

שמעתי מפיו, כי עוד בשנות השלטון המנדטורי, הרגיש לאחר פגישה עם קברניטי ההסתדרות הציונית והקרנות הלאומיות, כאילו הוא היה "הסוציאליסט" התקיף ביותר ביניהם.

ד"ר להמן היה רגיש ביותר לבעיית הספסרות בקרקעות עירוניות והשקיע מאמצים מרובים ביצירת תריסים נגד תופעה זו, אשר פגעה באופן חמור בהכוונה של התכנון העירוני לכיוונים הרצויים מבחינה לאומית-ציבורית.

כאיש המחשבה והמעשה, הקדיש ד"ר להמן תשומת לב רבה לבעיה הכאובה של רישום המקרקעין בישראל. הוא התריע על הסתירה בין התפיסה המשפטית אשר באה לידי ביטוי בחוק המקרקעין לבין הפיגור המדאיג בהכנת הכלים לרישום הזכויות.

הוא הירבה להשתמש בהופעותיו הציבוריות, כגון בנאומו באסיפה השנתית של בנק אפותיקאי הכללי — כדי להצביע על הצורך להקדיש את המשאבים הדרושים לתיקון המעוות בתחום חיוני זה. מן הראוי לצטט כאן כמה קטעים מדבריו, הנשמעים היום לא פחות אקטואליים ואתגריים מאשר בשנות השבעים. בנאומו באסיפה הכללית השנתית של הבנק האפותיקאי הכללי בע"מ, במרס 1975, אנו מוצאים את הקטע הבא:

"זה שנים רבות נאלץ אנוכי בכל אסיפה כללית של הבנק האפותי-

קאי לחזור ולהצביע על אזלת היד של השלטונות שלנו להשליט סוף-סוף סדר ברישום המקרקעין, וביחוד בסקטור העירוני. לצערי, לא נשתנה דבר בתחום זה גם בשנה הנסקרת. על משמעותו המשקית של מחדל זה דיברתי כבר כה רבות, עד שרצוני לוותר הפעם מלחזור ולהוכיח את הנזקים החמורים הנגרמים ממצב זה, של חוסר הסדר במקרקעין.

יש לי הרושם, שאצלנו פשוט אין שוקדים על מציאת פתרון לעניינים מסויימים אשר — אף כי הם עשויים להביא תועלת לציבור — אין בהם כדי להבטיח הישגים בזירת הפוליטיקה הפנימית... מוזר הדבר, שבארצנו שייכים ענייני קרקע וספרי האחוזה לתחום סמכותו של משרד החקלאות. לצערי, אינני יכול לומר כי שמעתי אי-פעם דבר ממשרד זה, שממנו אפשר להסיק, כי מטפלים שם ברצינות בסוגיה זו."

הרעיון של הקמת מכון לחקר שימושי הקרקע, מצא מלכתחילה הד חיובי אצל ד"ר להמן, וכאיש מעשה הוא גרם לכך, שהמוסדות הנתונים להשפעתו — הבנקים האפותיקאיים — יתנו את ידם להגשמתו, הן מבחינה ארגונית והן מבחינה כספית. ד"ר להמן התייחס בזמנו באהדה לרעיון הקמת המכון, והיטה תמיד עניין רב לפעילות המחקרית והפובליציסטית שלו, ויזם דיונים מטעם המכון.

לא כאן המקום להעלות על נס את תרומתו של ד"ר להמן בתחומים שאינם קשורים במישרין בבעיות הקרקע — אבל אין לסיים שורות אלו מבלי להזכיר את חלקו המכריע של ד"ר להמן בהנהגת שיטת ההצמדה בשוק ההון בשנות השישים — שיטה התופסת עד היום הזה מקום מרכזי במערך הפיננסי שלנו ומעניקה להתמודדות באינפלציה ממד מיוחד במינו, שאין דוגמתו במשק של ארצות אחרות.

השיטה התרחקה בהרבה מרעיונותיו המקוריים וכוונותיו של ד"ר להמן בעת הנהגתה — ולכן אין לייחס לה את מכלול הבעיות שצמחו במרוצת השנים בתחום זה והגורמות התלבטויות רבות במשק הארץ.

דווקא בחזית הזאת דרוש לנו היום — יותר מאי פעם — אדם בעל שיעור קומה כמו ד"ר להמן — בעל אופקים רחבים והבנה מעמיקה וכושר פעולה, כדי להדריך את המשק לקראת מציאת מוצא מן הסבך שבו הוא נתון.



רכישת מקרקעין על-ידי נכרים *

פרופ' יהושע ויסמן

חופשית. עם הזמן נעה המטוטלת לכיוון הפוך, כאשר השקפות על שיוויון, אחווה וכו' נתרווחו.

באותה תקופה נתקבלו הוראות שונות ה- מאפשרות לנכרים לרכוש מקרקעין כמו אור- חי המדינה. בימינו נעה המטוטלת חזרה, ומתרבות המדינות הנוטות להגביל את זכותם של נכרים ברכישת מקרקעין. במדינות בעו- לם מרבים לדבר על כך, מקימים ועדות לבדיקת הנושא, ובמדינות שונות אף חוקקו בתקופה האחרונה חוקים המסדירים סוגיה זו של רכישת מקרקעין על ידי נכרים.

סיבת הערנות הגוברת

תקופתנו מצטיינת בפעילות כלכלית של חברות רב-לאומיות, דבר המעורר בעיה של רכישת מקרקעין על ידי מי שאינם אזרחים. הסכמים בינלאומיים, כגון של מדינות השוק המשותף, מעוררים נטייה מוגברת לרכישת מקרקעין על ידי זרים. הזרימה הרבה של כוח עבודה מארץ לארץ כורכת אף היא כמה שאלות של רכישת מקרקעין, ואולי גם מעוד- דת תופעה זו על ידי רמת חיים הגואה והול- כת. יותר ויותר אנשים יש להם די כסף פנוי לרכישת בית-קיץ מחוץ למדינתם, דבר שהביא להתחדדות המודעות לבעיה של רכי- שת מקרקעין על ידי נכרים.

בדברים שלהלן אין התייחסות למצב ביש- ראל ואף לא לסוגייה של רכישת מקרקעין על ידי אזרחי מדינה אויבת. זו היא סוגייה בעלת צביון שונה, אף כי פה ושם אפשר למצוא גקודות דמיון.

לכל מדינה יש סמכות לקבוע בתחומה הגבלות על נכרים ברכישת נכסים, והכוונה לנכסים מכל הסוגים: מטלטליו, מקרקעין וזכויות. בעוד שסמכות כללית כזאת להטיל מגבלות כאלה על נכרים לגבי רכישת נכ- סים — מראה הבדיקה ההיסטורית, שלעיתים רחוקות עשו מדינות שימוש בזכות זו לענין מטלטליו.

שונה הדבר בקשר למקרקעין. לעניין מקר- קעין אנתנו מוצאים שהיו עמדות שונות ומגוונות על ידי המדינות במהלך ההיסטו- ריה. השוני הזה ברור לאור התכונות המיוח- דות של המקרקעין; הכמות המוגבלת; ה- ערך הכלכלי הרב הקשור בכך; האמוציות הפטריוטיות שנכס מסוג זה כורך עימו; ההיבטים הבטחוניים שקשורים בבעלות על מקרקעין במקומות שונים — כל אלה משמ- שים רקע להתייחסות שונה למקרקעין מאשר למטלטליו.

רפרוף היסטורי יעמיד אותנו על כך, שמ- דינות שונות נקטו בתקופות שונות באמצ- עים מגוונים כדי להגביל את זכותם של נכרים ברכישת מקרקעין. ניתן להבחין ביחסן של המדינות בנושא זה בתגודת מטוטלת. בתקופות מוקדמות באה לידי ביטוי הנטייה שלא להניח לזרים לרכוש מקרקעין בצורה

* רשימה זו מבוססת על מחקר השוואתי שנת- פרסם ב-1977, בהוצאת המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הארי סאקר, האוניברסי- טה העברית בירושלים. כמו כן פורסם המחקר ב- The American Journal of Comparative Law, Volume 28, 1980, page 39.

כדי לבדוק את השאלה כיצד מגיבים במדינות בימינו על בעיה זו, הוקם צוות חוקרים באוניברסיטה העברית. הצוות ניסה לדרוש, עד כמה שאפשר, מתוך הספרות המקצועית תשובות מהימנות לשאלה זו, אך היכול היה מצומצם מן הטעם הפשוט שתקופתנו היא תקופת מעבר; עמדות שנגקטו בעבר הולכות ונזנחות, מחפשים פתרונות חדשים, באופן שהספרות שנכתבה על נושא זה מתישנת במהרה. מצב זה אילץ אותנו שלא להסתפק ביכול הדל של הממצאים שדלינו מהספרות המקצועית, אלא לעבור לאיסוף מידע ונתונים מהשדה, על ידי פנייה למדינות שונות, לבירור דרכן לפתרון בעיה זו.

עיבדנו שאלון מפורט, שנשלח למשרדי המשפטים של 32 מדינות. נבחרו מדינות מיבשות שונות שיש להן שיטות משפט שונות, מדינות בעלות משטרים שונים, מדינות גדולות ומדינות קטנות, מדינות המקובלות כמדינות מפותחות, ולעומתן מדינות הנחשבות כמדינות מתפתחות וכדומה.

הדברים שלהלן מבוססים בעיקרם על התשובות לאותן השאלות, בתוספת השלמה, במקרים שניתן היה הדבר, מתוך הספרות המקצועית.

משמעות הטלת הגבלות

השאלה הראשונה המרכזית היתה: האם התופעה של הטלת הגבלות בחוק על זכותם של נכרים לרכוש מקרקעין היא יוצאת דופן, או שגם נסבלת, או שהיא תופעה שגרתית? לא ניכנס בשלב זה לווריאציות כיצד מוטלת ההגבלות. יש מדינות שבהן ההגבלה היא מוחלטת; יש מדינות המתירות לנכרים לרכוש מקרקעין, אבל הן מטילות מיסים שנועדו להרתיע מלעשות כן. המשותף לכל המדינות המנויות להלן הוא בכך, שהן נוקטות בקני מידה מיוחדים, המחמירים לגבי נכרים בהשוואה ללא-נכרים, ואלה הן המדי-

נות: אוסטרליה, אירלנד, ארגנטינה, ארה"ב (לא כל המדינות), ברבדוס, ברזיל, ברמודה, ג'מאיקה, גרמניה המערבית, הודו, הולנד, טרינידד, טובגו, יפן, ירדן, ליבריה, מכסיקו, נורבגיה, ניגריה, ניו-זילנד, צרפת, קנדה (חלק מהפרובינציות), שוודיה ושוויצריה.

אין להסיק מסקנות משמעותיות מהעובדה, שמדינות מסוימות אינן נכללות ברשימה זו. דבר זה אינו מעיד שאותן מדינות מתיחסות בשווה לאזרחים ולנכרים. הדבר יכול לנבוע מכך, שהמדינות לא השיבו על השאלות או שלא מצאנו עליהן מידע בספרות המקצועית. לעומת זאת, ניתן להסיק מסקנות מרשימת המדינות שבהן נתגלו הגבלות. רשימה זו מעידה כי התופעה של הגבלת נכרים אינה בגדר תופעה שולית, אלא היא תופעה נפוצה במדינות רבות ומגוונות ביבשות שונות, במדינות גדולות כקטנות, מדינות ותיקות וחדשות, מדינות מתפתחות ומפותחות, חקלאיות ותעשיתיות, בעלות אוכלוסיה לבנה ושחורה ובמשטרים שונים, מדינות בעלות צפיפות אוכלוסיה גבוהה ובעלות צפיפות אוכלוסיה נמוכה.

התייחסות מחמירה לגבי נכרים

מהו ההסבר לתופעה זו שמדינות כה רבות מוצאות לנכון לקבוע התייחסות מחמירה לגבי נכרים לעניין זכותם לרכוש מקרקעין? יש חשיבות להתעכב על הטעמים שבגללם הטילו המדינות מגבלות בנושא זה מכיוון שיש קשר לוגי בין הטעם שבגללו הטילו המדינות מגבלות לבין תוכן המגבלות. כאשר הסיבות להגבלות הן בעיקרן כלכליות, מתחשבים בגודל השטח של המקרקעין, ונוהגים ברוחב לב, כאשר מדובר ברכישתן של חלקות קטנות. כאשר הטלת המגבלות באה מסיבות בטחוניות — נמצא שמיקום הקרקע שמבקשים לרכוש הוא גורם דומיננטי. ירידה

לבדיקת הטעמים להגבלות זורעת על כן אור על תוכנו.

הטעם הראשון שעליו הצביעו חלק מה- מדינות היה, שמסיבות כלכליות מוצאים לנכון לפקח, בדרך כלל, על הפעילות הכלכלית של נכרים בתחום התעשייתי, המסחרי וכדומה, ובתוך זה משתלב גם עניין ההגבלות על נכרים ברכישת מקרקעין.

הטעם השני הוא טעם כלכלי המיוחד לענף יין מקרקעין. זהו הטעם שניתן על ידי מדינות מסוימות שבהן היתה התמודדות עם פעילות עניפה של נכרים ברכישת מקרקעין. למשל, בקנדה התעוררה בעיה מיוחדת של רכישת שטחים גדולים על ידי נכרים, דבר שגרם לעליית מחירי הקרקעות, וגרר בעקבותיה הגבלה על זכותם של נכרים לרכוש מקרקעין. גם נורבגיה הזכירה טעם זה כנימוק להטלת הגבלות על רכישת מקרקעין על ידי זרים.

הטעם השלישי הוא הטעם שברוחותיה אוכלוסיה. מדינות מסוימות נזעקו להטיל הגבלות על נכרים שעה שהן התחילו לחשוש, שמא רכישותיהם יצמצמו את כמות המקרקעין הדרושים למטרות ציבוריות. הדאגה התעוררה, במידה רבה, עקב רמת החיים הגואה בארצות, כגון ארצות הברית וגרמניה המערבית, מדינות המשגשגות מבחינה כלכלית ושאוורחיהן הירבו לקנות מקרקעין למטרות נופש מחוץ לארץ מגוריהם. בנובה סקוטיה, למשל, התעוררה בעיה זו, ונתגבש לחץ על רשויות המדינה להגביל את רכישת המקרקעין על ידי זרים.

הטעם הרביעי נעוץ בנימוקים חברתיים. כאן המניע להטלת ההגבלות היה הרצון למנוע תופעה של רצף טריטוריאלית בבעלות של נכרים, דבר העלול להביא להפרדה חברתית. מדינות, שבהן ניכר רישומו של טעם זה הן: שוויצריה, מכסיקו, ארגנטינה וברזיל. הטעם החמישי: יש שהנימוק של הדאגה

לבטחון המדינה הוא זה שניתן על ידי המדינה בתשובה לשאלה, מדוע, אם בכלל, מטיילים הגבלות. דוגמה לכך היא שוויצריה, שבה נקבע בחוק, כי לא יינתן לתושב חוץ היתר לרכישת מקרקעין, אם בקרבת המקרקעין שאותם מבקש הוא לרכוש נמצא מיתקן צבאי חשוב והרכישה עלולה לפגוע בבטחון.

גם ארגנטינה הסבירה, בתשובה לשאלון, כי הוחלט להטיל הגבלות על נכרים — "על פי הנסיון שנרכש לאחר הסכסוכים הבניים לאומיים שהתרחשו באירופה במאה הנוכחית, ובהתחשב במצב הבטחוני בגבולות המדינה, באורכם הכלתי רגיל של הגבולות, ובעבודה שהמבנה הגיאוגרפי מקל על כניסת תושבים מן המדינות הגובלות בה" ... מדינות נוספות שבהן מטיילים הגבלות מסיבות בטחוניות הן: ברזיל, מכסיקו, הונדורס וירדן (בהבדל ממדינות אחרות קבעה ירדן שכל שטח המדינה הוא שטח חיוני לבטחונה ולכן בשום חלק ממנה אסור לנכרים לרכוש מקרקעין).

הנימוק השישי הוא הנימוק הלאומי: עצם העובדה שפלוגי אינו בן המדינה ואינו אזרח המדינה — הוא נימוק שמדינות שונות מצאו אותו מספיק להטלת הגבלות. בין מדינות אלה נמצא את שבדיה וקנדה, ובעבר גם מדינות אחדות בארה"ב.

ולבסוף, הנימוק הקיצוני ביותר הוא הנימוק האתני: דוגמה מובהקת לכך היא ליביה, אשר חוקקה חוק הקובע, כי אדם שאינו בן הארץ מהגזע השחור — אינו יכול לרכוש מקרקעין. הדברים שמשרד המשפטים הליברלי השיב לנו בעניין זה מעניינים מאוד, לא רק בתוכנם אלא גם בניסוחם:

"Liberia, from its earliest existence as a colony, restricted aliens from owning real property in order to secure a home for the black race free from subjection to other races. Article 5, section 13 of the Constitution of the Republic

תושב מקומי אינו נכרי ומי שאינו תושב מקומי הוא הנכרי.

ההגדרה המקובלת מבוססת על האזרחות. מי שאינו אזרח ייחשב כנכרי לעניין רכישת קרקעות. זהו המצב במדינות אחדות בארה"ב, גרמניה המערבית, אירלנד, מכסיקו, שוודיה, נורבגיה וירדן.

לצד הקריטריונים של אזרחות, יש המגדירים את הנכרי על פי מבחן מקום המגורים. מי שאינו תושב המדינה, ותהא אזרחותו אשר תהא, ייחשב כנכרי לעניין זה אפילו הוא אזרח המדינה שבתוכה הוא מבקש לרכוש קרקע. עמדה זו נוכל למצוא במדינות אחדות של ארה"ב, בשוויצריה, באירלנד, בהולנד וביפן.

השאלה אם לבחור בקנה מידה של אזרחות או בקנה המידה של מקום המושב, בהגדרה של נכרי, היא אחת השאלות המרכזיות בסוגיה זו.

מדינות רבות חתומות על אמנות שבהן קיבלו על עצמן שלא להפלות בין אזרחי המדינות החברות לאמנה. כאשר מדינה היא צד לאמנה כזאת אין לה אפשרות להגביל אזרחים של מדינות שהן צד לאמנה. המדינה יכולה לקבוע בחוק הגבלה על תושבי חוץ, אך לא על אזרחי חוץ. בכך אין מתנגשים עם האמנה, ובאופן פראקטי משיגים תוצאה דומה, משום שרוב אזרחי המדינה הגרים בה ורוב תושבי חוץ אינם אזרחי המדינה.

החזות החיצונית של השווינויות שבקביעת ההגדרה של נכרי על פי מבחן מקום המגורים ולא על פי מבחן האזרחות – היא חזות העשויה להיות מטעה במדינה הנוקטת למבחן מקום המגורים. השאלה המכרעת היא, באילו נסיבות מעניקה אותה מדינה רשיון למגורי קבע. רק אחרי בדיקת שאלה זו אפשר יהיה לומר אם מדינה הנוקטת במבחן המגורים היא יותר שוויונית ממדינה הנוקטת במבחן האזרחות. יש מדינות המשלבות את

of Liberia stipulates that the great object of forming Liberia is 'to provide a home for the dispersed and oppressed children of Africa'".

"Non-African aliens are prohibited from holding real estate in Liberia by the constitution. Article 5, Section 13 of the Constitution of the Republic of Liberia disqualifies persons who are not negroes or of negro descent from eligibility to citizenship, and thus renders non-african aliens incapable of holding real estate".

סיבות אתניות אנחנו מוצאים גם בחוק הירדני. החוק הירדני משנת 1953 נותן מש"קל מיוחד להשתייכות לגזע הערבי לעניין הזכות לרכוש מקרקעין.

ביטויים יותר מעודנים של המניעים האתיים נוכל למצוא במדינות אחרות. יש מדינות המבחינות לעניין הזכויות לרכוש מקרקעין בין שני סוגי אזרחים – אזרחים מלידה וזרים שנתאזרחו, וההיתר ניתן לאזרחים מלידה בלבד. כך קובע החוק בהונדורס, וכך נקבע בחוק הארגנטינאי ובחוק הניגרי.

מנינו שבעה טעמים להטלת ההגבלות על נכרים, אך יש להדגיש, כי אף אחד מהגורמים האלה אינו פועל בבדידות. צירוף של טעמים שונים הוא המביא, בדרך כלל, להטלת ההגבלות.

מבחן להגדרת נכרי

מיהו אותו נכרי שכנגדו חוקקו את החוקים האלה במדינות השונות? גם כאן, כמו בטעמים להטלת המגבלות – נמצא, שיש קשר לוגי בין הסיבה שבגללה החליטו המדינות להטיל הגבלות לבין ההגדרה שניתנה לנכרי. כאשר הסיבה היתה לאומית, העמידו את ההגדרה על האזרחות; כאשר הסיבה היתה רווחת האוכלוסין, קבעו כי מי שהוא

שתי ההגדרות, זו המבוססת על האזרחות וזו המבוססת על מקום המגורים; גישתן של מדינות אלה ליבראלית יותר, משום שעל פי מבחן מצורף זה פחות אנשים כפופים להגבלות.

הגדרה אחרת שנוקטים בה, היא הגדרה אתנית. במספר מדינות ההגדרה מיהו נכרי נקבעת על פי ההשתייכות האתנית. באופן כזה, למשל, יש הרואים את הלבן כנכרי, ובחוק הירדני מי שאינו ערבי הוא נכרי. ההגדרה הזאת של נכרי אינה רווחת, והמדיונות המעטות אשר משתמשות בהגדרה זו עושות זאת על דרך החיוב ולא על דרך השלילה. הן אינן כותבות שלא יהיה זכאי לרכוש קרקע בן הגזע הלבן, אלא הן אומרות שיהיה רשאי לרכוש מקרקעין מי שהוא בן הגזע השחור.

יישום ההגבלות על חברה נכרית

איך מטפלים בשאלת התאגידים לעניין זה של יישום ההגבלות על נכרים ברכישת קרקע? איך קובעים שחברה היא נכרית? הגישה הפשטנית קובעת, כי יש ליישם לגבי חברה מבחנים דומים לאלה שאנו מיישמים לגבי אדם. אם מיישמים את מבחן האזרחות, כי אז נאמר, שחברה אשר התאגדה בחוץ-לארץ רואים אותה כנכרית. לעומת זאת, אם מאמצים את מבחן מקום המושב, כי אז תהיה התוצאה שחברה שמקום מושבה בחוץ-לארץ יראוה כחברה נכרית.

מקום המושב של חברה הוא המקום שבו היא מנהלת את עסקיה ואשר בו היא מקיימת את המשרד הראשי. המבחן של מקום ההתאגדות או מקום המושב נתקבל על ידי מספר לא קטן של מדינות: קנדה, נורבגיה, הודו, ליבריה וירדן.

המבחן הזה הוא פשטני. חברה יכולה להישרש בישראל כאשר בעלי המניות הם זרים.

אם בודקים רק את השאלה היכן החברה נרשמה – מאפשר הדבר לעקוף את הרעיון של הגבלת נכרים ברכישת מקרקעין. על כן יש מדינות, שבהן נקבע כי יש "להרים את מסך ההתאגדות", כלומר לבדוק מי הם בעלי האינטרסים האמיתיים בחברה. יש מדינות, שבהן בודקים מי הם בעלי המניות. אם נמצא שבעלי המניות הזרים הם בשיעור של 20% עד 50%, נאמר שהחברה היא נכרית. ברור ומובן מאליו, שאי אפשר לתת תשובה לשאלה זו כאשר מדובר במניות למוכ"ז. יש על כן מדינות האוסרות להוציא מניות למוכ"ז. כך נוהגות: ברזיל, ארגנטינה, ליבריה, שוודיה ונורבגיה.

אבל בכך לא נפתרה הבעיה, כי קיימת אפשרות שישתמשו בשם מושאל או בנאמנות או בטכניקה של שרשרת חברות, כאשר חברה אחת מחזיקה מניות של חברה אחרת, ועל ידי כך להסתיר את זהותו של הבעל האמיתי.

נוסף לכך, השליטה בחברה אינה מתבטאת בהכרח בבעלות על הון המניות. השליטה בחברה יכולה להיות בידי בעל הון מניות קטן, שבידו כוח הצבעה גדול. צריך איפוא לבדוק למי כוח ההצבעה המרכזי בחברה.

יש מדינות שלצורך זה בודקים בהן את זהות המנהלים. אם המנהלים הם זרים, משמע שזו חברה זרה. כך נוהגים בנורבגיה, בשוודיה ובארגנטינה.

הפתרון המשוכלל ביותר, שמצאנו במחקר השדה שנערך, היה זה שנקבע בחוק השווייצרי. החוק השווייצרי משנת 1961 אומר, שבנוסף לכל המבחנים שמנינו (מקום ההתאגדות, זהות המנהלים, בעלי המניות) צריך להציג גם שאלה למי השליטה הכספית בתאגיד. העקרון שעליו בנויה הגישה השווייצרית היא, שאין מסתפקים במבחנים מוגדרים אלא מוסיפים את השאלה הכללית, למי השליטה הכספית. כאשר מתעורר ספק אם

יש שליטה על תאגיד לגורם זר – חובת ההוכחה שהתאגיד אינו נשלט על ידי גורם זר היא על התאגיד הרוצה לקנות מקרקעין. גישה זו היא משוכללת, כי היא מצמצמת את המידה שבה ניתן לעקוף את המגבלות שבחוק, אבל איני מאמין שהסגירה היא הרמטית.

גישה עקרונית היתה מביאה לכך, כי משהוחלט להגביל נכרים ברכישת מקרקעין לא תהיה הבחנה בין הדרכים השונות שבאמצעותן מבקשים לרכוש מקרקעין. המצב שבו יכול זר לרכוש קרקע, הוא הדבר שמבקשים למונעו, ולכן לא חשוב אם הרכישה היא בדרך של קניה, חכירה, מתנה וכו'. למעשה, נמצא כי אין נוהגים כך, וכי מכירים בחריגים שונים. החריג החשוב הוא לעניין הירושה. כך, למשל, בשבדיה, בדנמרק ובברזיל אין הגבלות חלות על ירושה. לעומתן הודו וליבריה שוללות רכישה על ידי נכרים גם כאשר מדובר בירושה. בתווך נמצאת קבוצת ביניים, שבה מתירים ליורשים לרשת, בתנאי שהם קרובי משפחה מדרגת קירבה מסוימת אל המוריש.

גיוון נוסף בנושא זה מקובל בארה"ב וב-

מכסיקו. שם מתירים לנכרי לרשת באופן זמני. הנכרי יורש אבל הוא חייב להעביר את הקרקע, תוך פרק זמן שנקבע בחוק, למי שאינו נכרי.

חריג אופייני אחר הוא, שמתירים לנכרי לרכוש מקרקעין כאשר הוא נשוי למי שאינו נכרי, או כאשר ילדיו אינם נכרים. יש המתירים לנכרי לרכוש מקרקעין כאשר הוא קרוב משפחה של המוכר.

חריג מובן מאליו מאפשר לשגרירויות, למשלחות זרות, למוסדות דת וצדקה, לגרפים ציבוריים ולאירגונים בינלאומיים לרכוש קרקע הנחוצה להם למגורים, למשרדים או למטרות ציבוריות. יש מדינות אשר כרתו אמנות שעל פיהן רשאים אזרחיהן לרכוש מקרקעין במדינות החתומות עליהן. כך הדבר, למשל, במדינות החברות בשוק האירופי המשותף.

במדינות אחרות יש הוראות יוצאות דופן, שעל פיהן ניתנות זכויות יתר ברכישת מקרקעין לאזרחי מדינות מסוימות. כך, למשל, במדינת מיסיסיפי מעניק החוק מעמד מועדף לאזרחי סוריה ולבנון, ובמדינת קונטיקט ניתן מעמד מועדף לאזרחי צרפת.

זכויות וחובות של בעל הנחלה

השאלה, שהיתה שנויה במחלוקת זמן רב בין החברים בתוך המושב עצמו, ובין חברי המושב-ביים לבין תנועת המושבים, אם לרשום את כל הנחלה על-שם החבר או על-שם המושב — הוכרעה בדרך פשרה, כי רק חלקה א' שעליה נבנה בית המגורים ומבני המשק הסמוכים אליו — תירשם על-שם המושב ואילו יתר המשבצות תירשם על-שם האגודה ● ●

ים המלח, נוכל להגיע למסקנה על קיומם הסדר-קרקעות ישראלי קדום.

ניצני הסדר הקרקעות המודרני נתגלו באי-רופה במאה ה-19, ומאז הוא מתעדכן, משתפר ומתחדש. בארצות שונות (למשל, בצרפת) שומר הסדר הקרקעות, עד היום, על אופיו הפיסקלי ובארצות אחרות (כגון: שווייץ, גרמניה וישראל) נהוג הסדרת קרקעות תחוקתי (יורדי), הגורס סימון ומדידה של גבולות המקרקעין, הכנת תוכניות מדידה לצרכי רישום המקרקעין בהתאם להוראות בחוק, ויישום כל חלקה בדרך נפרד בספר רישום הקרקעות.

בשנים האחרונות קיימת נטייה ברוב מדינות בעולם, שהן בעלות "הסדר קרקעות פסיקלי", להיערך לקראת "הסדר קרקעות תחוקתי" במטרה ליצור שיטת רישום אחידה של זכות בבעלות, חקירה מלאה ומושלמת של זכויות אלה, וסימון ומדידה מדויקים של גבולות ונכסים.

שלוש שיטות רישום מקרקעין בעולם

א. העברה פרטית — לפיה מועברת זכריות הקרקע לפי שטרי מכר, ללא כל חקירה ורישום רשמי.

הסדר הקרקעות כולל אוסף של תעודות בעלות אופי ציבורי, המהוות רקע בסיסי ומשפטי להיטל מיסים על נכסי דלא-ניידי והכוללות תיאור בעל אופי משפטי ואדמיניסטרטיבי, המאפשר קביעת הזכויות הנוגעות לבעלות על הקרקע. מכאן שרישום הקרקעות בימינו הוא צורך חיוני של החברה התרבותית והכרת לכל הנהלה אורחית תקינה.

ידוע לנו, שהסדר הקרקעות כבר היה קיים בזמנים קדומים ביותר. מדברי הימים של העמים הקדומים ומתעודות שנתגלו אנו למדים, שכבר בשחר ההיסטוריה קיימו העמים צורות שונות של רישום הבעלות על נכסי המקרקעין. בהיות הקרקע הבסיס העיקרי של הרכוש הקולקטיבי והאינדיבידואלי בתקופה הנסקרת, טבעי היה, שהחברה הקולקטיבית, שנוצרה בעת ההיא, נטתה להטיל מיסים על יבול מן הרכוש הקרקעי. פעולה פיסקלית זו נראתה כקלה לביצוע ומטרתה — הבטחת הפעילות והתפתחות הקולקטיב.

על בעיית הסדר הקרקעות בארץ ישראל העתיקה, לומדים אנו מספר דברים פרקים י"ד, י"ה, י"ו, י"ז, י"ח, י"ט, כ' אשר נבלו ראשונים כנחלתך". בהסתמך על "הארכיון" של עין-גדי, שנתגלה במערת

ב. רישום שמרי קניין — לפיה מועברות הזכויות בקרקע לפי שטרי מכר החייבים ברישום בספר של תמציות השטרות. הרישום מתבצע ללא חקירה מלאה ומושלמת, ובמקרים רבים אינו מצריך סימון ומדידה של גבולות הקרקע.

ג. רישום זכויות קניין — לפיה גרשמת הבעלות על הנכס לפי זיהויו והגדרתו החד-משמעיים, כתוצאה מחקירה משפטית ומדידת מדוייקות.

כבר במאה ה-19, הונהג במדינות אירופה הסדר-מקרקעין מודרני, אבל ארצנו היתה חלק מן האימפריה העותומנית וחלו עליה החוקים והאגריים של השלטון העותומני, וקרקעות הארץ היו ברובן מונחחות ובלתי מעובדות. כדי למנוע דלדולן הגמור עקב פגעי הטבע, הבהמה והאדם, נעשה מאמץ מטעם השלטון לחלק את האדמות הממלכתי-תיות (אדמות שהוגדרו בשם "מירי") הבלתי מעובדות, לכל המעוניין בהחזקתן ועיבודן, לפי התנאים המוגדרים בחוק.

החוק שגרס, כי הבעלות על האדמות שנמסרו לעיבוד נשארת בידי המדינה, גרם לחוסר עניין בטיוב האדמות וניצולן הרציני, ובוודאי שלמחזיק בהן לא היה כל עניין בסימונן וברישום התקין. מפות הבעלות של אותם ימים היו בבחינת תרשימים בלבד, ורב היה בהן התיאור המילולי על נתוני מדידה.

לאחר מלחמת העולם הראשונה וכיבוש הארץ ע"י הבריטים, נמצאו כמחצית מכלל הקרקעות הרשומות לעיבוד קלאי בבעלות משותפת. כל הקרקעות שבמדינה, הן אלה שבבעלות משותפת והן אלה שבבעלות פרטית, לא היו מוגדרות בעזרת סימני גבול והבעלות עליהן, וכל הזכויות הנובעות מן הבעלות, לא נקבעו באופן ברור ומוחלט. בתוקף החוק, שחוקק השלטון הבריטי ב-1928 ("פקודת הקרקעות — סידור זכויות

קניין"), התאפשר לפצל הקרקעות המשותפות לחלקות פרטיות, לקבוע גבולות כל הנכסים ולבצע רישום המדוייק, לשם הבטחת זכויות הבעלות לכל אדם על רכושו.

שיטת רישום הקרקעות בישראל

שיטת הסדר הקרקעות הארצישראלית היא שיטת "טורנה" האוסטרלית. בשיטה זו הושם הדגש על החלקה המהווה יחידת רישום ולא על הבעלות המשתנה תדירות. לפי שיטה זו, מהווה ספר רישום הקרקעות (ספר האחווה) כעין תעודת-זהות של הקניין ומתפקידו לספק תיאור נאמן ומוסמך של כל הזכויות בבעלות המקרקעין. ספר הרישום מאפשר הגדרת השטח, שעליו חלות הזכויות הראשונות והמשניות (זכויות מעבר, גישה נוחה לצרכי תחבורה ציבורית ולמקורות המים, חכירות לזמן ארוך, משכנתאות ועיבודים אחרים). הרישום מלווה במפה ערוכה בהתאם לחוק, המבוססת על מדידה מדוייקת המאפשרת את איתור הקניין.

פעולות הסדר המקרקעין: בתוקף החוק משנת 1928 וחוק המקרקעין הישראלי משנת 1969, שהחליף את החוק המנדטורי, נעשות במסגרת של יחידות אדמיניסטרטיביות, כגון הכפר או המועצה המתחלקים לצורך הנוחיות לגושים ("גושים לצורך רישום"), שבגבולותיהם מותאמים, במידת האפשר, על-ידי עצי-מים טופוגרפיים. הגוש מתחלק לחלקות — המהוות יחידות רישום והוא כולל רשימת השטחים של כל חלקה וחלקה.

עם הקמת המדינה בשנת 1948, נגמרו פעולות ההסדר רק בכ-25% מהשטח הכללי של המדינה. הכנת ההסדר הוא תהליך ממושך הכרוך בחקירות ובידורים משפטיים וביצוע מדידות מדוייקות, ולכן לא ייפלא אם פעולות הסדר המקרקעין בשטח המדינה טרם הושלמו עד היום.

בפסיפס של הסדר-מקרקעין חלות תמורות

רישום עדכני של הבעלות וזכויות החכירה

לפיכך, הוקם באמצע שנת 1977 על-ידי מינהל מקרקעי ישראל והמרכז החקלאי – המרכז לתכנון ורישום האינטגרטור הקרקעי באזורים כפריים (המרכז לרישום משבצות חקלאיות). תכליתו של המרכז להגיע באמצעותו לרישום עדכני של הבעלות וזכויות החכירה לתקופה ארוכה של כל השטחים הכפריים שבניהול מינהל מקרקעי ישראל. המרכז לרישום משבצות מטפל במשבצת חקלאית שלמה של כל ישוב וישוב, תוך קביעת ייעוד כל חלקה וחלקה בהתאם לשימושים בפועל ולתכנון. במרכז מועסקים שמונה עובדים, מומחים במקצועם, והוא פועל על בסיס חלל מלא, החל מסוף שנת 1978. המטרה היא להגיע לרישום של כ-50 ישובים לשנה.

כדי להכין את הרקע לרישומה של כל משבצת חקלאית, חייב המרכז להכין "מפת-משבצת" לכל ישוב. "מפת-המשבצת" היא תוצאה של מפת סקר-קרקעות שנערך בישוב. הסקר מתבצע על גבי מפות מדויקות, שהוכנו במיוחד למטרה זו מצילומי-אוויר, והוא מפיץ מידע כולל לגבי חלוקת שטח המשבצת לפי שימושים, מידע בדבר בעלויות פרטיות ושיעבודים שונים הרשומים בספרי-המקרקעי עין בשטח האמור (בעיות המצריכות משא ומתן לרכישה, חליפין או ביטול שיעבודים, כדי שאפשר יהיה להגיע למטרה) ומידע רב נוסף הנוגע לשטח והנאסף ממקורות שונים, כגון: מחוזות מינהל מקרקעי ישראל, הסוכנות-היהודית, נציבות-המים, רשות הניקוז והוועדות השונות לתכנון ולבניה וכו'. מימציאי הסקר מרוכזים במפה אחת הנקראת "מפת-המשבצת", החתומה ע"י הישוב, המועצה האזורית, הסוכנות-היהודית ומינהל מקרקעי ישראל.

בעיה מיוחדת במינה בשלב זה של הכנת

תדירות עקב התפתחותה הדינמית של המדינה, וכן – ואולי במיוחד בישראל – בעקבות תוצאות מלחמת השחרור, נפקדים של בעלי זכויות רבים בקרקע וההתיישבות המסיווית שחלה אחרי מלחמה זו בכל רחבי הארץ, התיישבות ששינתה מן היסוד את הסדר המקרקעי שנסתיים קודם לכן.

פעולות העדכון הרצוף של הסדר-המקרקעי הן הכרח ובלעדיהן עשוי ערכו של ההסדר לאבד את כוחו. פעולות רישום הנכסים ששוננו, עקב פיצול או איחוד חלקות, מחייבות הכנת תוכניות המשתקפות אחרי אישורן במיפוי ההסדר, החייב לשמש אספקלריה נאמנה לרישום נכסי המדינה על תמורה-תיהם, דבר המהווה תעודה רשמית לשיקום גבולות ומכשיר מונע משפטים הנובעים מהשגת גבול.

בעוד המדינה חייבת, מכוח החוק, להשלים את ביצוע הסדר-המקרקעי בארץ ומוקדשים לשם כך תקציבים ומשאבי כוח-אדם, הרי אין מוטלת עליה החובה לעדכן את ההסדר ולהתאימו לתמורות החלות בשטח. לפיכך נמצאת רוב ההתיישבות בארץ, במיוחד ההתיישבות שהוקמה לאחר קום המדינה, במצב שהחוקה בפועל בקרקע אינה מתבטאת כלל ברישום בספרי המקרקעי. כתוצאה מכך, אין אפשרות לרשום חוזי חכירה לזמן ארוך ע"ש ההתיישבות, באשר זו משתרעת על חלקי חלקות מקוריים.

מינהל מקרקעי ישראל, שהוא הבעלים של מרבית המקרקעי בישראל, החל לפני כחמש-עשרה שנים בפעולה להסדר ורישום המשבצות החקלאיות בארץ, לפי מצב החוקה בפועל. בחלוף השנים התברר, שהמטרה אינה מושגת, בעיקר בגלל קשיים בגיוס כוח-אדם מתאים בשירות המדינה לריכוז, לתיאום ולביצוע הפעולות הנדרשות, שהן בעלות אופי מקצועי, הדורש מיומנות מיוחדת, ידע מקצועי ונסיון רב של העוסקים בעניין.

רישום מצב קיים ולא מצב מתוכנן

באופן עקרוני, לצורך רישום החוקה בקרקע של ההתיישבות הקיימת, לא היה צורך בהכנת תוכניות מפורטות אילו לא דרש כך החוק, וזאת הואיל והכוונה היא, לרשום ולהסדיר מצב קיים ולא מצב מתוכנן. מובן מאליו, כי לולא דרש זאת החוק, היה תהליך העבודה ברישום המשבצות בחקלאות מתקצר בהרבה, ויש לשקול הכנת חוק או הוראת שעה מתאימים, שידאגו לקיצור הליכים, בדומה לחוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), שלפיו אפשר לרשום שיכונים ציבוריים לפי תוכנית רישום שיכון ציבורי, המהווה צילום מצב קיים והמתאשרת ע"י ועדת תיאום בפרוצדורה מקוצרת בהרבה לעומת חוק התכנון והבנייה.

ברם, לפי החוק הקיים, אין ברירה אלא להכין לכל משבצת-קרקע תוכנית מפורטת, המהווה תצלום מצב קיים של הישוב ואדמותיו עם תוספת אלמנטים תכנוניים מסויימים, הבאים להסדיר את הבנייה בישובים לעתיד הנראה לעין. התוצאה היא, שבדרך אגב, לצורך הרישום, מקדמים גם את נושא התכנון.

בשעת כתיבת מאמר זה מסכמים סופית את נוסחי חווי החכירה בין מינהל מקרקעי ישראל והתנועות ההתיישבותיות. עם גמר המדידות והכנת התוצאות לצרכי רישום וסיכום סופי של נוסחי חווי החכירה, יירשמו אדמות הישובים במסגרת משבצת הקרקע שלהם ע"ש מינהל מקרקעי ישראל וכן יירשמו זכויות החכירה לתקופה של 49 שנים ע"ש המתיישב ו/או ועד האגודה בהתאם למקרה.

פיתוח דינאמי מחייב שינויים במבנה המשק

בעת האחרונה, כאשר רישום משבצות הישובים ע"ש מינהל מקרקעי ישראל מת-

מפת המשבצת, היא חלוקת החלקות במושבים. בהתאם להנחיות המרכז החקלאי ותנועת המושבים ועל דעת הסוכנות-היהודית ומינהל מקרקעי ישראל, מכינים לרישום חווי חכירה לזמן ארוך את חלקות א' במושב ע"ש המתיישב, ואילו את כל שאר החלקות מכינים לרישום כנ"ל ע"ש ועד האגודה.

הקו המנחה בשיקול הדעת המוביל להנחיה זו היה, כי בעידן של חקלאות מודרנית ואינטנסיבית, רצוי ודרוש לרכוש לעיבוד משהו תפ שטחים גדולים ומרוכזים, במקום שטחים מפוצלים קטנים. בכך יביאו לפתרון בעיות של ריסוס, של תכנון מיקום מרוכז לחממות בריחוק מקום מלולים וכד'. ההנחיה בדבר רישום חלקות א' בלבד ע"ש המתיישב — מעוררת מחלוקת במושבים ונמצאת כרגע בדיון במועצת מקרקעי ישראל (פירוט הנימוקים בעד הסדר הרישום של הנחלה במושבים — בסוף המאמר).

בעוד שהסדר המקרקעין בא לתת "צילום" מדויק של מצב החוקה בקרקע, גבולות החוקה והבעלות עליה — הנובעים מהתפתחות היסטורית, הרי כל תמורה בהסדר חייבת להתבצע בהתאם לתוכנית בנין ערים מפורטת, המטפלת בחלוקה פונקציונלית נכונה של השטח, מועידה שטחים לצרכי ציבור ומסדירה גם את הבניה והפיתוח העתידיים. הכנת התוכניות המפורטות מתבצעת לפי חוק התכנון והבנייה.

לפי חוק זה, דנות באישורן של תוכניות אלה הן ועדות מקומיות לתכנון ולבניה והן ועדות מחוזיות לתכנון ולבניה, וכן ניתן זמן לציבור המעוניין, להגיש התנגדויותיו, — במידה שישנן. מובן מאליו, שתהליך אישור תוכניות מפורטות הוא תהליך איטי ומתמשך. רק עם אישור התוכנית המפורטת למתן חוקה, אפשר להתחיל בביצוע המדידות לצרכי רישום בספרי המקרקעין.

קדם, ובעקבות רישום המשבצות ע"ש מ.מ.י. יערכו חוזי חכירה ל-49 שנים בין המנהל לבין האגודות בקיבוצים ובמושבים – עלה מחדש ויכוח ישן שהיה קיים במושבים בין חברים אשר תבעו רישום כל הנחלה ע"ש הפרט לבין חברים אשר תבעו רישום המשבצות כולה ע"ש המושב.

אולם בעקבות הויכוח הישן, שהתקיים בזמנו, נפלה הכרעה בתנועת המושבים, והכרעה היתה כהצעת פשרה בין המחייבים רישום הנכס כולו ע"ש האגודה לבין המחייבים רישום הנכס כולו ע"ש המתישב. ההכרעה קבעה כי רק חלקה א' תירשם ע"ש המתישב, החלקה שעליה נבנה בית המגורים ומבני המשק הסמוכים אליו, ואילו יתר המשבצות תירשם ע"ש האגודה והנימוקים לכך הם:

הדינאמיות הקיימת בכל שלבי הפיתוח החקלאי, כמעט בכל הענפים בארצות המפותחות בעולם ובישראל בפרט, מחייבת שינויים סטרוקטוראליים במבנה המשקים החקלאיים ובהרכב ענפי החקלאות במשק. שינויים אלה הם בבחינת הכרת המציאות, עקב השימוש הגובר והולך בהישגים הטכנולוגיים ובשיטות מתוחכמות.

ההכרח להתחשב בצורכי איכות הסביבה ובאילוצים תברואתיים, דורש מההתיישבות ומוסדותיה לתכנן ולבצע הקמת רפתות ולולים גדולים, שיהיו משותפים לכלל חברי המושב, וכן ענפים חקלאיים משותפים, בעיקר גידולי תעשייה, שיתרוגם היחסי הוא בגודל היחידה.

הפיתוח הדינאמי של המשק החקלאי המודרני מחייב גם הקצאת שטחי קרקע גדולים בתחום המושב, חפירת תעלות, הנחת צינורות השקייה ורישות שטחים לצורך מתזור זרעים יעיל.

יוקר המים, והמחסור בהם, דורשים הקמת מאגרי מים, הן מי שטפונות והן מי קולחים

וטיהורם. לצורך זה יש להפקיע שטחים. תהליך זה כבר התחיל בשנות ה-70 והוא יימשך בקצב גובר והולך בשנות ה-80.

כל הנימוקים הללו, מחייבים שליטה מלאה של האגודות במושבים על מרבית משבצות הקרקע. ואם כל המשבצות, חלקה א' שליד ביתו של המתישב וכל החלקות האחרות שברשותו של חבר המושב יירשמו לדור רות על שמו של המתישב, אי אפשר יהיה לבצע את המערכת שהוזכרה לעיל.

הצורך ברישום חלק מהמשבצות על שמה של האגודה אינו בא רק כדי להוסיף כוח לאגודה כמטרה עיקרית, אלא כדי לאפשר לאגודה לבצע פעולות, שבסופו של דבר הן לטובת המתישבים עצמם, לאורך ימים, ואינן טרס האגודה הוא האינטרס של חבריה.

צמצום שטח הקרקע ליחידת משק

זאת ועוד: תהליך האינטגרציה בייצור החקלאי, שהתוצאה ממנו היא הקטנת יחידות קרקע ומים בלי להקטין את תפוקת התוצרת, ואף להגדילה – יוצר אפשרות להגיע באזורים מסויימים לצימצום שטח הקרקע ליחידה משקית, דבר המאפשר להגדיל את המושב ולפתח משקים חדשים לבני המושבים, הרוצים להישאר במושב בו נולדו וגדלו, אך אין להם מקום במשקי הוריהם.

מובן, שפעולות כאלה דורשות השקעות גדולות ומאמצים רבים, והתנאי הראשון לכך הוא – רישום שאר החלקות, חוץ מחלקה א', על שם האגודה. די איפוא בנימוק זה כדי לפסול את הדרישה של חלק מחברי המושב בינם לרשום את המשבצות כולה על שם הפרט. אולם, על אף הצידוק שברישום חלק מהמשבצות על שם האגודה, מובן מאליו שחייבים להבטיח, מבחינה משפטית, את מלוא הזכויות של חבר המושב על המשבצות כולה, כלומר אם קבעו, למשל, שמיכסת הקרקע שנחלה היא 60 דונם, יש להבטיח שבמשבצות

**בעידן של חקלאות אינטנסיבית ומתוחכמת רצוי
ודרוש לרכז לעיבוד משותף שטחים גדולים
ומרוכזים במקום שטחים מפוצלים קטנים ● ●**

**ריכוז שטחים מועיל לפעולות משותפות לכלל
המתישבים, כגון ריסוס ועיבוד משותף של
גידולי תעשייה ויצוא ● ●**

אפשר היה לפתור את הבעיות הקיימות במו-
שבים בגין חוק הירושה — אם לא את כולן,
אזי לפחות את רובן.

לסיכום: התביעה לרשום את כל הנחלה
על שם המחזיק בה בלבד, היא לרעת המת-
יישב עצמו, שכן רישום אינדיווידואלי זה
עלול להביא בסופו של דבר כלייה על פיתוח
המשק לעתיד לבוא. לעומת זאת, רישום חל-
קה א' בלבד על שם הפרט, חלקה שעליה
עומדים המכנים, ובו בזמן להבטיח את זכו-
יות החבר על המשבצת כולה על סמך הסכם
בין האגודה לחבר — מאפשרים פיתוח משק
מודרני של כל חבר וחבר במסגרת המושב.

יהיו 60 דונם. בטחונות אלה אפשר להשיג
לאו דווקא בדרך של חתימה על חוזה חכירה
אישי בין המתיישב לבין מינהל מקרקעי
ישראל ורישום המשבצת כולה בטאבו על
שמו של המתיישב, אלא גם על-ידי חוזה
משפטי בין האגודה לבין המתיישבים כולם.

זכויות מלאות לבעל הנחלה

לדעתי, אילו אפשר היה להגיע להסכמה
כללית שהנחלה כולה, לרבות חלקה א', תיר-
שם על שם האגודה במושב, אז נוסף לכל
היתרונות שברישום זה, כפי שהוסבר לעיל,

רישום משבצות הקרקע בהתיישבות העובדת

**צורת רישום המשבצות היא אופיינית למסגרת
החברתית של ההתיישבות בישראל ● ●
הרישום המוסכם בכוחו למנוע סכנות ומשברים
שהתנסו בהם מדינות רבות בעולם בתחום
החקלאות, ובייחוד במשק המשפחתי ● ●**

הסכם בין מינהל מקרקעי ישראל והמרכז החקלאי, "מרכז משבצות" המייצג את חלק הארי של הישובים החקלאיים למטרת רישום.

עד התחלת עבודתו של מרכז זה היו בתהליכי טיפול ראשוניים, כ-70 משבצות וכעת נמצאים בשלבי עבודה שונים בהכנה לרישום כ-60 משבצות. המטרה שהציג לעצמו "מרכז המשבצות" היא להגיע לרישום של 50 ישובים לשנה. לפי זה תהליך רישומם הכולל של הישובים החקלאיים הקיימים הוא רב-שנתי וקשור כאמור בעבודה טכנית מרוכבת ובהתגברות על סבך של שאלות טכניות, יורידיות, מוניציפליות ואחרות.

חילוקי-דעות בדבר רישום החלקות

בעוד שתהליך הרישום של משבצות הקיימות בוצים מחייב איתור גבולותיהם בלבד, הרי במושבי העובדים התעוררה גם שאלה פנימית של רישום החלקות ביחס לחברי המושב בים עצמם. בנוסף לקשיים הטכניים הקשורים בפרצלציה, במדידה וברישום של חלקות נפרדות לחברי המושבים, התעוררה שאלה עקרונית האם יש לעשות פרצלציה קבועה

שאלת רישום משבצות הקרקע של ישובי העובדים בספרי המקרקעין, כדי שאפשר יהיה לחתום על חווי חכירה קבע עם מינהל מקרקעי ישראל, קשורה בסבך של עניינים טכניים, אולם היא גם עוררה שאלה עקרונית שעליה נעמוד להלן.

בשנת 1978/79 הוחכרה ע"י מינהל מקרקעי ישראל קרקע ל-612 ישובים המקיפים 57,845 נחלות. מספר זה כולל את ההתיישבות כולה, הקיימת על אדמת הלאום, לכל צורות ההתיישבות. כל הישובים החקלאיים דורשים כבר מזמן קבלת חווי חכירה קבע, אולם תנאי הכרחי לכך הוא רישומם של משבצות הקרקע בספר המקרקעין.

במצב הקיים אין גם התאמה בין המצב הקיים בפועל לבין גבולות הישובים והחלקות כפי שהם במציאות, בהשוואה לרישום הקיים מתקופת המנדט, ומכל שכן, שהישובים שנוסדו לאחר קום המדינה אינם רשומים בכלל בספרי המקרקעין.

תהליך הרישום הוא מסובך, שכן הוא מחייב קביעת מצב, איחוד וחלוקה מחדש של חלקות, מדידה והכנת תכניות בניין מפורטות בהתאם לחוק. למטרה זו של קידום רישום המשבצות והמדידה הוקם, על יסוד

המעוגנת ברישום זכויות נפרדות על כל חל-
קותיהם של חברי המושבים.

במהלך הדיונים, התקבלה על דעת הכל
הקביעה, שאת חלקה א' שבנחלת חבר המו-
שב, שעליהן קיימים בית המגורים ומבני
המשק יש לרשום כיחידה נפרדת וקבועה,
מה שאין כן כלפי יתרת השטח.

דעתן של תנועות המושבים היא שיתרת
השטח, חלקות ב', ג' יש לרשום על שם הא-
גודה השיתופית של המושב ולא זכויות
נפרדות של החברים. הנימוקים הם – שיש
לקיים את האפשרות של שינויים בתכנון, של
חיבור חלקות וחלוקתן מחדש לפי הצורך,
בהתאם לשינויים בתכנית הגידולים, צרכים
אגרו-טכניים, אפשרות של עיבוד משותף וכן
מטעמים של צרכים מוניציפליים: דרכים,
קוי מים ואחרים.

הצורך הלאומי מחייב

הדעה האחרת שנשמעה ממספר חברים
במושבים טוענת לזכות הפרט להיות הנחלה
כולה רשומה על שמו והאפשרות החוקית
לנהוג בה כרצונו, גם אם הדבר אינו עולה

בקנה אחד עם דרישות האגודה ורוב חבריה.

בתוקף העובדה, שההתישבות כמה רובה
ככולה על אדמת הלאום, בתכנונה ובאמצעי
היסוד שלה, על בסיס של יחידת משק שצרי-
כה לאפשר קיום למשפחה עובדת במסגרת
כפר שיתופי, המבוסס על אחריות ועזרה
הדדית וארגון שיתופי של השיווק, נמנעו
הסכנות והמשברים שידעה בעולם החקלאות
בכללה וזו המשפחתית בפרט. מדינות רבות
נאלצו להשתמש באמצעי החוקה והשלטון
למטרת רפורמות אגרריות שבוצעו בדרך
ארוכה, וקשה. הצורך הלאומי, ולא רק החבר-
תי מחייבים על כן למנוע רישום זכויות
נפרד לכל החלקות של הנחלה ולהשאיר את
האגודה כנושא החוקי לרישום הקרקע.

בדיונים שהתקיימו במועצת מקרקעי יש-
ראל הובאה הצעה לנהוג כך ככלל, אולם
להשאיר בידי הישובים האפשרות של רישום
נפרד. גם הצעה זו נושאת אתה סכנת הער-
עור של שיטת הארגון השיתופי בהתישבות
והבטחת הבעלות הלאומית על הקרקע ויש
להניח כי בסיכום תקבל החלטה הקובעת
רישום חלקה א' בלבד ע"ש החבר, ואילו
יתרת השטח ע"ש האגודה השיתופית.



"עסקות קומבינציה"

לציון — 25—40 אחוז, וכן הלאה. לאחר-נה, עם האטה הכלכלית, ירד שיעור התמורה עד כ-10% מכפי שהיה בשנת 1979. להלן יתרונותיה וחסרונותיה של שיטה זו לצדדיה השונים:

יתרונות למוכר

- (א) בשוק בו חלים שינויים במחירי מב-נים מובטח ערך התמורה בכך, שהיא "צמור" דה למדד המקרקעין" ואין "אבדן רכוש" או המרה של רכוש במזומנים.
- (ב) חסכון במס שבה ותוספת מס (בהת-אם לפסק-דין כהנו) בעל הקרקע משלם מס שבה ותוספת מס רק על חלק מהמגרש וזאת אם ברור מנוסח החוזה שמהות העסקה היא מכירת חלק מוגדר ממגרש, והתמורה — חלק מוגדר מהדירות.
- (ג) דחיה בתשלומי מיסים עירוניים וממ-שלתיים ומיסים אינפלציוניים הנדרשים ב-ביצוע עסקה, וכן דחיה בתשלום מ.ע.מ.
- (ד) אין חשיפת התמורה בסכום מוגדר לעניין המיסוי, וקיימות אפשרויות מיקוח עם שלטונת המס.
- (ה) בעסקת דירות, אפשרות מסירת הדי-רות ללא תמורה לקרובי משפחה והפיכתן לדירות יחיד לפני המימוש. באופן זה יש פטור ממס שבה בעת המימוש, דהיינו בעת מכירת הדירות.
- (ו) שווי התמורה גבוה יותר מאשר בעס-קה רגילה, גם משום היותה מוצר מוגמר בסביבה יחסית בנויה, מפותחת ומאוכלסת יותר.
- (ז) שותפות עם יום ורווח יחסי על היז-מה והשתתפות במימון.
- (ח) אין סיכונים, שהרי הקרקע נשאת בבעלותו של בעל הקרקע עד לגמר הבניה.

בשוק המקרקעין קיימת צורת התקשרות הנקראת "עסקת קומבינציה". עסקות אלה נפוצות למדי ולאחרונה, בתקופת ההא-טה הכלכלית, אף מתגברת הנטייה להתקשר ב"עסקות קומבינציה".

"עסקת קומבינציה" מה היא ?

בעל מגרש מוסר את מגרשו ליום, לקבלן ובתמורה מקבל חלק מהמבנה, דהיינו, מה-דירות, משרדים, מחסנים וכד'.

עסקות הקומבינציה הרבות נקשרות בין בעלי קרקע רגילים שאינם מתוחכמים במיו-חד לבין קבלנים, והתוצאה המעניינת היא שהתמורה המתקבלת, עולה לכדי 20—50 אחוז על התמורה הנומינלית שהיתה מתקב-לת בעסקה רגילה.

צורת ההתקשרות היתה מקובלת בעיקר בערים ובמגרשים קטנים, ולאחרונה ניתן להצביע על עסקאות גדולות בין גופים קבל-ניים וכן על פסיקה מפורטת ומנחה.

תהליך ההתקשרות הוא לכאורה פשוט, אך מחייב תשומת לב רבה לפרטים משמעו-תיים הקשורים להסכם. מספר פסקי דין שפורסמו לאחרונה שופכים אור על חלק מה"סוד" שבעסקת קומבינציה.

באופן כללי ניתן לומר, שהתמורה הגבוהה המתקבלת בעסקה זו נובעת מהמשק האינ-פלציוני וממערכת המיסוי הקיימת. המפתיע בדבר הוא ששני הצדדים מרוצים מהעסקה.

התמורה המתקבלת, המתבטאת באחוזים מכלל המבנים, משתנה מאיזור לאיזור בהת-אם לשוויי היחסי של המגרש וביחס לעלות הבניה, לדוגמא: בעל מגרש בת"א ובירוש-לים עשוי לקבל בין כ-40—60 אחוז; בעל מגרש ברמת-גן, גבעתיים כ-40—50 אחוז; בבתי-ים ובחולון — 35—45 אחוז; בראשון

חלקי של הבנייה ב"הון שחור" (לאותם יו-מים אשר יש בידיהם "הון שחור" וברצונם להשקיעו במקרקעין).

ד) צמצום הסיכון שבמימון וגמישות ב-קביעת מועד התחלת הבנייה וההשקעות עד לחוזה.

ה) חופש גמישות בבחירת אתר, שהרי הקבלן אינו חייב לבנות על המגרש המסויים הנמצא בבעלותו.

ו) דחייה בתשלום מ.ע.מ. עד לקבלת התמורה, דהיינו עד למסירת הדירות בגמר הבנייה.

ז) הוצאות ביול החוזה מינימליים (אין הגדרת סכום בחוזה).

ח) חסכון בהוצאות עקיפות כמו הוצאות עו"ד ומתווך (עסקה אחת לרכישת מגרש ומכירת חלק מהדירות).

חסרונות לקבלן

א) הבעלות על הנכס בידי בעל הקרקע עד לגמר הבנייה.

ב) חובת סיום הבנייה במועדים מוגדרים לאחר תמימת החוזה.

ג) הבנייה נתונה לפיקוח גוף נוסף.

ד) כל החסרונות שבשותפות.

מפאת מורכבות ההתקשרות, חייב החוזה להבטיח את זכויות היוזם והבעלים עד לגמר הבנייה. כפי שנאמר לעיל, יש ליחס חשיבות מרובה לפרטים נוספים המקובלים בחוזה בנייה רגיל ובין השאר יש לתת את הדעת על:

א) מועדי הביצוע וסנקציות.

ב) מועד התחלת אפשרות מכירת הדירות ע"י הקבלן.

ג) תשלום מ.ע.מ.

ד) קביעת בורר מוסכם והגדרת תחום הבוררות.

ה) הכנת מפרט טכני מפורט כחלק מה-חוזה.

ט) הוצאות ביול החוזה הן מינימליות (חוזה ללא סכום מוגדר).

י) חסכון בהוצאות עקיפות כמו שכר טרחת עו"ד ומתווכים מצומצם לעסקה אחת, לפי השווי ערב הבינוי ועל פי הערכות של התמורה.

יא) עד לזמן האחרון סברו שיש גם חס-כון בדמי הסכמה. בפסק דין שניתן בבית משפט נקבע, שמבחנית דמי הסכמה יש כאן עסקה על כל המגרש.

חסרונות לבעל הקרקע

א) דחיה בקבלת התמורה במוזמנים.

ב) ויכוחים עם הקבלן על רמה ומשך הבנייה.

ג) אי בטחון ותלות הקבלן ביחס לגמר הבנייה ורמתה.

ד) צורך בפיקוח ומעקב על הביצוע.

ה) אי ודאות ביחס למצב השוק במועד המימוש.

ו) צורך בחוזה מיוחד ובו דקויות הנוג-עות לצורת ניסוח ההתקשרות, הבטחת מפרט טכני מפורט ככל האפשר, מינוי בורר מוס-כם ואפשרות להתדייניות משפטיות ארוכות.

יתרונות ליזם

א) חסכון במימון — עלות המגרש — המהווה את ההוצאה החד-פעמית הגדולה ביותר במהלך הבנייה, התפרסות ההוצאות ואפשרות לבצע את הבינוי בחלקו או כולו בכספי הלקוחות, במהלך הבנייה.

ב) חסכון בתשלום מס הכנסה על רווחים נומינליים ודחיית תשלום "המיסים האינפל-ציוניים" תוך גמישות במועדי התשלום.

ג) אי הגדרת שווי הקרקע והתמורה ב-מחיר קבוע. כתוצאה מכך קיימת אפשרות מיקוח בעת המיסוי, וכך גם מתאפשר מימון

- (1) הגדרת חלוקת הזכויות גם במקרה של תוספות בינוי.
 (2) ניסוח משפטי של ההסכם שיבטיח מי-נימום מיסוי, בהתאם לפסקי דין.

● פסקי דין

(א) כהנו — נגר מנהל מס שבח מקרקעין. בפסק דין זה נקבע שהעסקה היא חלקית, משום שנאמר בחוזה שהבעלים נותנים תמורת הבנייה חלק מהמגרש, דהיינו יש לחשב המס על החלק היחסי של המגרש המועבר לקבלן.

(ב) ברקאי — נגר מנהל מס שבח מקרקעין. נקבע שהעסקה מלאה משום שבחווה נאמר שהבעל מוסר מגרש ומקבל דירות בתמורה.

כבוד השופט ויתקין קבע בבית המשפט העליון, בדיון בתיקים הנ"ל, שיש לקבוע את התמורה לפי עלות הבנייה בפועל, בתוספת רווח סביר לקבלן, ולא לפי מחירי שוק של דירות.

(ג) בדיון דומה בדמי הסכמה נקבע שיש לשלם דמי הסכמה מלאים, משום שחל ביטול חוזה בין המינהל והחוכר.

● השוואה לעסקה רגילה

בבדיקה כלכלית של שעור התמורה בעסקת קומבינציה נמצא, שהתמורה הנומינלית עולה לעיתים עד לכדי 150% מעסקה רגילה. בחישוב שוויו נוכחי של התמורה, מגיעים לתמורה שערכה 125%—130% מעסקה רגילה. עסקות קומבינציה לא חדרו עדיין במידה מספקת לשוק הבנייה הציבורית, אם כי אפ-

שר להצביע על מספר עסקות גם בתחום זה: חברת חלמיש לשיקום הבנייה בתל-אביב ביצעה מכרז שתוכנו היה התקשרות עם קבלן שיציע אחוזי בנייה גבוהים יותר, והתוצאות מאלפות. חברת ערים יוזמת התקשרות דומה בחולות ראשל"צ; חברת אזורים התקשרה עם המשקיע פלוך בעסקת אחוזים לבניית בית המשרדים במגדלור תל-אביב וכו'.

● עסקות קומבינציה בבנייה הציבורית

נראה לי, שמומלץ לאמץ שיטה זו בהקצאת קרקעות לבנייה ציבורית, בעיקר כיום, כאשר יזמים וקבלנים מהססים לפתוח בהליכי בנייה.

השיטה הוחיחה עצמה כטובה לשני הצדדים, ובהתקשרות שתיעשה בין המדינה ובין הקבלנים יש לצפות לתרונות נוספים כגון: (א) התמורה שתקבל המדינה תהא גבוהה יותר, בעיקר מסיבות מימון, ויש להניח תוספת תמורה בשעור של 20%.

(ב) מספר הקבלנים שייכנסו למעגל הבנייה הציבורית יגדל.

(ג) ניתן יהיה להגדיל הבנייה באיזורי הפיתוח ע"י עסקות קומבינציה משולבת, כגון מסירת קרקע בערים הגדולות תמורת בנייה בערי פיתוח.

(ד) אין צורך לתקצב את הבינוי ולהגדיל את תקציבי הבנייה הציבורית.

(ה) תוך שנתיים שלוש יעמדו לרשות המדינה דירות גמורות למסירה לזכאים הנכונים טת מכירה מקובלת והן בשיטת השכרה וזאת ללא כל תקציב.



מעמדה המשפטי של הקרקע מייבוש הים

ככל שפוחתת והולכת הרזרבה הקרקעית שברשות המדינה, עולה החשיבות של הקרקע המתקבלת מייבוש הים. בקשר לכך, התעוררה שאלת מעמדה המשפטי של קרקע המתקבלת מייבוש הים ואפשרות פיתוח וביצוע עסקאות בקרקע זו ● ● כדי לברר סוגיה זו ביקש המכון לחקר שימושי קרקע מהעו"ד ד"ר יובל לוי לתת פרסום לחוות דעתו בעניין זה ● ●

הבעלות על קרקע המתקבלת מייבוש הים

סעיף 108 לחוק המקרקעין תשכ"ט—1969 קובע כי: "מקרקעין הנמצאים מתחת למימי החופין של ישראל ומקרקעין הנמצאים מתחת למימי האגמים שבישראל הם של המדינה ונמנים על מקרקעי הציבור".

סעיף 107 לחוק הנ"ל מגדיר "מקרקעי ישראל" במלים הבאות: — "מקרקעי ציבור" — מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, ומקרקעין של רשות מקומית או של תאגיד שהוקם על ידי חיקוק".

חוק יסוד מקרקעי ישראל תש"ך—1960 קובע בסעיף 1: "מקרקעי ישראל, הם המקרקעין בישראל של המדינה של רשות הפיתוח או של הקק"ל, והבעלות בהם לא תעובר אם במכר ואם בדרך אחרת".

מכאן שהבעלות במקרקעין תת-ימיים היא בידי המדינה ומקרקעין אלה מסווגים כ"מקרקעי ציבור".

נשאלת השאלה, אם חל שינוי בסיווג המקרקעין או בבעלות בהם כתוצאה מייבוש הים, שהרי עם ייבוש העם הופכים המקרקעין התת-ימיים לחלק מחוף הים. לשאלה זו חשיבות רבה, משום ששפת הים אינה חלק מ"מקרקעי ציבור", אלא נמנית על סוג מקרקעין אחר הקרוי "מקרקעי יעוד" וכפי שנראה להלן, לסווג המקרקעין חשיבות לגבי סוג העסקות שניתן לבצע בגינם.

"מקרקעי יעוד" מוגדרים בסעיף 107 לחוק המקרקעין כדלקמן: — "מקרקעי יעוד" — מקרקעי ציבור המיועדים לתועלת הציבור והם: (1) שפת הים, לרבות מקרקעין שבתחומי נמל;

- (5) פונים אחרים של מקרקעי ציבור שנקבעו בתקנות באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, כמקרקעי יעוד לענין פרק זה".
- מי הם איפא הבעלים של שפת הים, האם הבעלים המדינה, או שמא הרשות המקומית שהמקרקעין מצויים בתחומה?
- תשובה לשאלה מצויה בפסיקה שניתנה לפני צאת חוק המקרקעין, ואף בהוראות המעבר שבחוק עצמו.
- א. ב-ע.א. 454/58 — עיריית חיפה נ. מדינת ישראל, פד"י י"ד, ע' 129, נפסק ששטח שייבוש בשעתו מן הים הפך לקרקע מולק של ממשלת המנדט ואחריה אל מדינת ישראל.
- ב. ב-ע.א. 504/61 — מדינת ישראל נ. עיריית תל-אביב-יפו, פד"י ט"ו, ע' 872, 874—875 נפסק, ששפת הים הינה קרקע מתרוכה שבבעלות המדינה, מאחר שהעירייה, שטענה לבעלות עליה, לא הוכיחה שרק תושביה נהנים מהשימוש בחוף הים, וכן לא הוכיחה שמאז ומקדם השתמשו באותה קרקע לצרכי ציבור.
- ג. ב-ע.א. 455/58 — עיריית חיפה נ. מדינת ישראל, פד"י י"ד, ע' 130, 133, נפסק שקרקע בתחום רשות מקומית שאין לתושבי אותה רשות מקומית שימוש בלעדי בה אינה שייכת לרשות המקומית, אלא שייכת למדינה.
- ד. ב-ע.א. 4/50 — היועץ המשפטי נ. עיריית תל-אביב, פד"י ה', ע' 726, בו נקבע, שרצועת שפת ים בתל-אביב שייכת לעירייה ולא לממשלה, מהווה חריג למגמות דלעיל בפסיקה. ההלכה העולה ממנו צומצמה בפסיקה מאוחרת יותר לגבי קרקעות שהוכח לגביהם שימוש מאז ומקדם של בני העיר (ראה ע.א. 504/61 דלעיל, בעמ' 874).
- ה. ב-ע.פ. 851/60 — פוטרמן נ. היועץ המשפטי, פס"מ ל', ע' 8, 11, נפסק ששפת הים הינה מתרוכה שהנאתה לציבור, ואין לעירייה או רשות מקומית זכות למנוע גישה חפשית לים. (זכות הגידור והאפשרות לגביית כספים ממתרחצים הוקנו מאוחר יותר לעיריות ולרשויות מקומיות על ידי חוק הסדרת מקומות רחצה תשכ"ד—1964).
- בחוק המקרקעין בסעיף 152 בוטל סיווג הקרקעות העותומני ונקבע בסעיף 154(א), כדלקמן: —
- "מקרקעין שעריב תחילתו של חוק זה נמנו עם הסוג "מתרוכה" יירשמו על שם המדינה, אולם אם היו המקרקעין בתחום רשות מקומית וערב תחילת חוק זה היו דרכים או שטחים פתוחים, למעט שפת הים ששימשו בעיקר את תושבי אותה רשות מקומית, יירשמו על שם הרשות המקומית".
- סעיף זה קובע בצורה ברורה, ששפת הים תרשם על שם המדינה, אפילו אם צריך היה לראותו בבעלות עירייה או רשות מקומית בהתאם לסוג כמתרוכה עירונית, כלומר, מאז צאת חוק המקרקעין כל שפת ים מצויה בבעלות המדינה, אפילו נוצרה לפני צאת חוק המקרקעין.
- (ראה גם מאמרו של ד"ר ז. נגבי — עם חקיקת חוק המקרקעין החדש — "משפטים", כרך ב', ע' 162). מצב זה דומה במידה רבה למצב המשפטי באנגליה.
- בסיכום, הבעלות בקרקע שנתקבלה מייבוש הים, בין אם הינה בגדר "מקרקעי ציבור" ובין אם בגדר "מקרקעי יעוד", הינה של המדינה. החשיבות באבחנה בין סוגי המקרקעין אינה כרוכה איפוא, בבעלות בהן, אלא, רק באפשרויות הדיספוזיציה, וזאת כפי שיובהר להלן.

לצורך השוואה נבדוק את שאלת הבעלות והכשירות לבצע עסקות במקרקעין שנתהווה לאחר ייבוש הים באנגליה ובארה"ב.

● המצב המשפטי באנגליה

כאן הבעלות בחוף הים היא בידי הכתר, אלא אם הועברה לתושב המדינה באמצעות הענקה. קרקע הים שבין קו השפל לבין קצה גבול המים הטריטוריאליים, גם היא שייכת לכתר. באנגליה מבחינים בין תהליך מלאכותי של ייבוש הים לבין הגדלת החוף כתוצאה משינויים טבעיים.

שינוי מלאכותי ומהיר של חוף הים בדרך של ייבוש או מילוי אינו משנה זכויות קודמות בחוף או בקרקע שמתחת למים, והיות וגם זו וגם זו שייכת לכתר או למדינה, ממילא זכויות המדינה על החוף עומדות בעינם.

לעומת זאת, שינויים טבעיים בחוף כתוצאה מהתאדות מי ים, סחף וכו', שכתוצאה מהם מתווספת קרקע לחוף הים או לקרקעות גובלות בקו המים, גורמת לכך, שבעל הקרקע היבשה הגובלת במים רוכש בעלות בקרקע שנוספה, אם זו מצויה מעל לקו גאות המים, ואם הקרקע מצויה מתחת לקו המים אך מעל לקו השפל, עוברת הבעלות בה לידי הכתר.
ראה:

Halsbury's — Laws of England (Simonds Edition) Vol. 39 pp. 559—561.

A.G. (S. Nigeria) v. J. Holt & Co. (1914—15) All. E.R. Rep. pp. 444, 450—452.

● המצב המשפטי בארצות הברית

בארה"ב מסובכת הבעיה יותר, וקשה לקבוע חד משמעית מהו המצב המשפטי בנדון. כאן הכלל הוא, שהבעלות בתוספת קרקע כתוצאה מנסיגת מי אגמים ונהרות או כתוצאה מסחף, היא בידי בעל הקרקע אליו נוספה אותה קרקע. כלל זה ישים הן לגבי איש פרטי והן לגבי המדינה או גוף ציבורי.

הענין מוסדר בחיוקים שונים ובא גם לידי ביטוי בפסק הדין:

Humble Oil & Refining Co. v. Sun Oil Co. 190 F 2d, 191.

מתעוררת בעיה, אם הכלל דלעיל חל גם על קרקעות הגובלות בים, מאחר שהדבר לא מצא ביטויו בחוק.

קיימות שתי גישות נוגדות בענין הנ"ל:

א. ששתיקת המחוקק לגבי בעלי קרקע הגובלת בים אין פירושה שהחיוקים הדנים בנהרות ובאגמים לא חלים על הים.

ב. ששתיקת המחוקק פירושה שהחוק לא חל לגבי הים.

הגישה השנייה מוסיפה ואומרת, שאם יתיבשו מימי האגם והנהר כליל, הרי הקרקע שמתחת למים תמשיך להשאר בבעלות המדינה, אפילו אם היא מהווה תוספת פיסית לבעל קרקעות פרטי.

לגבי תוספות קרקע כתוצאה מאמצעים מלאכותיים, הרי גם כאן קיימות שתי גישות

נוגדות:

א. בעלי הגישה הראשונה טוענים שהכלל הנ"ל לגבי תוספות קרקע טבעיות חל גם על תוספת קרקע מלאכותית.

ראה:

Western Pacific R. Co. v. Southern Pacific Co. 151 F. 376, Jackson v. U.S. 50 F 2. 340.

ב. בעלי הגישה השניה הטוענים שהכלל הנ"ל לא חל במקרה של תוספת קרקע מלאכותית.

Duke v. Durfee 215 F supp. 901 ; 308 F 2d. 209 ; 375 U.S. 106.

בסיכום, יש פסיקה התומכת בכל אחת מהגישות המנוגדות, תוך ערפול המצב המשפטי.

● האפשרות לבצע עסקות בקרקע שיובשה מהים

כאמור, נראה כי אין מחלוקת שלפי דיני ישראל קרקע שייבשה מהים הינה בבעלות המדינה בין אם מכח סעיף 108 לחוק המקרקעין, ובין אם מכח סעיף 107.

באשר לסיווג, נראה לנו, כי קרקע שייבשה מהים הופכת ל"שפת ים", וככזו הינה מסווגת כ"מקרקעי יעוד" בהתאם לסעיף 107 לחוק המקרקעין.

אפשרות ביצוע עסקות במקרקעי יעוד מוגבלת ביותר מכח סעיף 111 לחוק שלשונו: "במקרקעי יעוד לא יהיה תוקף לכל עסקה הטעונה רישום. לא יינתן צו אכיפה בשל התחייבות לעשות בהם עסקה כזאת, ולא תרשם הערה ביחס להתחייבות כזאת, אלא אם העסקה או ההתחייבות אושרו על ידי הממשל או השר שקבעה לכך." קדם לסעיף זה סעיף 94 "לחוק הקרקעות העותומני" מ-1858, שבוטל על ידי חוק המקרקעין ושהיתה בו הוראה דומה לגבי קרקע ציבורית. אם כי שם לא ניתנה לשלטון רשות לאשר עסקה כזאת.

יוצא אם כן, שעסקה במקרקעי יעוד, הטעונה רישום, ניתנה להעשות רק אם אושרה על ידי הממשלה או על ידי שר שמונה לשם כך על ידי הממשלה. סמכויות הממשלה באשר לעסקאות כאלה אף הן מפורטות בחוק וכוללות סייגים והגבלות שונים.

בסעיף 5(א) "לחוק נכסי המדינה תשי"א—1951", נאמר שרשאית הממשלה בשם המדינה למכור נכסים מנכסי המדינה, להעבירם בדרך אחרת, להשכירם, להחכירם, להחליפם, לשעבדם, לחלקם, להפרידם, לאחדם ולהרשות את השימוש בהם או את ניצולם, ולהעניק זכויות אחרות בהם, הכל בתנאים שתראם נאותים.

ובסעיף 5(ב) לחוק נאמר שהממשלה אינה רשאית למכור מקרקעי ישראל, כמשמעותם ב"חוק יסוד מקרקעי ישראל", שאינם קרקע עירונית וששטחם עולה על 100 דונם, להעביר את הבעלות בהם בדרך אחרת, להשכירם או להחכירם, אלא באישור מועצת מקרקעי ישראל.

בסעיף 188 לפקודת העיריות, מוצאים אנו שעירייה באישור 2/3 (שני שלישי) לפחות מחברי המועצה רשאית להחליט לבצע עסקות במקרקעין שבבעלותה.

נראה, כי לכאורה קיימת סתירה בין הוראה סעיף 111 לחוק המקרקעין האוסר ביצוע עסקות ב"מקרקעי יעוד" לבין הוראות סעיף 5 לחוק נכסי המדינה, או סעיף 188 לפקודת העיריות המתירים ביצוע עסקות כאלה, אך לדעתנו אין ניגוד בין השניים וזה מהטעמים הבאים: —

א. גם בסעיף 111 לחוק המקרקעין וגם בסעיף 5 לחוק נכסי המדינה, מדובר על כך

שניתן לעשות עסקות בנכסי המדינה באישור הממשלה או באישור שר שהממשלה תיפה בוחו לשם כך.

בסעיף 5(ג) לחוק נכסי המדינה, ייפתה הממשלה את כוחם של שר האוצר בצירוף שר אחר, או מנהל מקרקעי ישראל או אדם אחר לתתם בשם הממשלה על עסקות מסוג אלה, שעליהן מדובר בסעיף 5; וחתומה כזו תשמש ראיה חותכת לכך, שהממשלה עשתה את העסקה על ידי ההותם ושראתה את תנאי העסקה נאותים.

ב. סעיף 5 לחוק נכסי המדינה וסעיף 188 לפקודת העיריות דנים בעסקות של המדינה והעיריות בכל נכסיהם – הכוללות אף "מקרקעי ציבור" – ולא רק במקרקעין שהם "מקרקעי יעוד" לפי ההגדרה, כלומר, ההוראה בסעיף 5 ובסעיף 188 דלעיל היא הוראה כללית, ואילו זו שבסעיף 111 היא הוראה ספציפית למקרקעי יעוד.

ג. סעיף 111 לחוק המקרקעין הינו סעיף המגדיר מהם מקרקעי יעוד, כלומר, מגדיר את מהות הנכס, ואילו הסעיפים האחרים מגדירים את סמכויות המדינה והעיריה.

בסיכום, כתנאי לביצוע עסקות בשפת הים שהינה "מקרקעי יעוד", יש לקבל את אישור הממשלה או שר שקבעה לכך.

קיימת אפשרות שניה, המותנית בשינוי סיווגה של הקרקע מ"מקרקעי יעוד" למ"קרקעי ציבור", וזאת ניתן לעשות לפי הוראות סעיף 110 לחוק המקרקעין האומר:

"מקרקעי יעוד לא יהפכו למקרקעי ציבור שאינם מקרקעי יעוד, אלא אם אישרה הממשלה או השר שקבעה לכך שחללו לשמש ליעודם, הודעה על האישור תפורסם ברשומות וציון המקרקעין כמקרקעי יעוד ימחק".

סעיף דומה היה קיים לפני חקיקת חוק המקרקעין ב"חוק לתיקון דיני קרקעות (המרת מחרובה) תש"ד–1960", שבוטל עם צאת חוק המקרקעין.

השאלה היא, אם בנסיבות שלפנינו ניתן להמיר את הקרקע, ואם הדבר מעשי?

התנאי להמרת סוג הקרקע הוא, שהממשלה תאשר שהמקרקעין חדלו לשמש ליעודם. קשה לראות כיצד ניתן לקבל אישור כזה כאשר המקרקעין שיווצרו כתוצאה מייבוש הים לא החלו עדיין לשמש לתועלת הציבור, או ליעוד כלשהו אחר.

אם מלכתחילה אין המקרקעין מיועדים לתועלת הציבור, כגראה שלא יהיו "מקרקעי יעוד" אלא יהיו "מקרקעי ציבור". גדר הספקות בענין נובע מכך שבהגדרת "מקרקעי יעוד", מדובר על "מקרקעי ציבור" שהם לתועלת הציבור ומוזכר ביניהם במפורש שפת ים, אך אין תשובה למקרה והקרקע היא אמנם "שפת-ים", אך אינה מיועדת לתועלת הציבור. האם היא תיכלל בגדר "מקרקעי יעוד" או "מקרקעי ציבור"?

באין תשובה מוסכמת דומה, ששפת ים אפילו אינה לתועלת הציבור, היא בגדר "מקרקעי יעוד".

אפשר גם לשקול אפשרות תיאורטית, לפיה תעשינה העסקאות בקרקע לפני הייבוש, והיינו שעה שהיא עדיין בחינת "מקרקעין הנמצאים מתחת למימי החופין של ישראל", ואז אליבא דכל הדעות הינה בחינת "מקרקעי ציבור". הייבוש יעשה רק אחרי דיספוניציה ולא תתעורר שאלת הסיווג המכביד של "מקרקעי יעוד".

מכל מקום, בהנחה שענין הסיווג מוסדר, עדיין עומדת השאלה מהם התחומים לביצוע

עסקאות ב"מקרקעי ציבור", האם ניתן לעשות במקרקעין כאלה עסקאות בצורה חופשית? גם כאן התשובה שלילית.

ב"חוק יסוד מקרקעי ישראל תש"ך—1960", נקבע בסעיף 1 שבמקרקעי המדינה אין לבצע עסקאות.

בסעיף 2 נאמר שסעיף 1 לא יחול על סוגי מקרקעין וסוגי עסקאות שנקבעו לענין זה בחוק.

סעיף 2 "לחוק מקרקעי ישראל תש"ך—1960", מפרט על אלו עסקאות אין סעיף 1 לחוק היסוד חל והן:

1. פעולות רשות הפיתוח לפי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים) תשי"ג—1953.

2. העברת בעלות במקרקעים לנפקים ויורשיהם המצויים בישראל.

3. העברת בעלות במקרקעין למילוי התחייבויות שנוצרו לפני שהוחק חוק היסוד.

4. העברת בעלות במקרקעים לצורך חילופין במקרקעים שאינם מקרקעי ישראל, או כפיצוי עבור קרקע שהופקעה.

5. העברת בעלות לצורך יישור גבולות והשלמת נחלאות ובלבד שההעברה תהיה בגבול 100 דונם.

6. העברת בעלות בין המדינה, רשות הפיתוח וק"ל, בינם לבין עצמם.

7. העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח למטרת פיתוח לא חקלאי, או העברת מקרקעין כאלה שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות מכח פיסקא זו יחד לא יעלה על 100 אלף דונם.

דומה, שלענינו קובעת הוראת פיסקא 7 של סעיף 2 לחוק מקרקעי ישראל, לפיו ניתן להעביר בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח, אם הדבר מיועד לפיתוח חקלאי ובלבד ששה"כ השטח המועבר לא יעלה על 100 אלף דונם, ולפי סעיף 5(ב) "לחוק נכסי המדינה" הממשלה חייבת לקבל את אישור מועצת מקרקעי ישראל למכירת מקרקעי ישראל שאינם קרקע עירונית ושטחם עולה על 100 דונם.

אם שטח הקרקע קטן מ-100 דונם רשאית הממשלה בשם המדינה, למכור את הקרקע בהתאם לאמור בסעיף 5(א) לחוק הנ"ל, המכירה נעשית באמצעות רשות הפיתוח בהתאם לחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תשי"ח—1958 סעיף 3(4), כשמינהל מקרקעי ישראל מבצע את פעולת המכירה או ההעברה.

בסיכום, אנו רואים שבין אם הקרקע הינה "מקרקעי יעוד" ובין אם היא "מקרקעי ציבור", בשני המקרים יש צורך באישור הממשלה או מועצת מקרקעי ישראל לביצוע עסקאות בקרקע זו.

נעיר בכל זאת, שיתכן וקיימת דרך אחרת לתקנות מקרקעין ציבוריים, וזו מוזכרת ב"חוק הרשויות המקומיות (הקניית רכוש ציבורי) תשי"ח—1958", בסעיף 2(א), (2) שם נאמר:

"שר הפנים רשאי בצו הקנייה להקנות לרשות המקומית על פי בקשתה, נכסים אלה:

(2) קרקע מטוג מתרובה שבתחום הרשות המקומית, המשמשת במיוחד את צרכי התרשבים של אותה רשות."

המתרובה, כידוע, בוטלה בתוקף סעיף 152 לחוק המקרקעין, אך החוק הנ"ל לא

בוטל על ידי חוק המקרקעין או כל חוק אחר ואפשר לנסות לטעון כי ההוראה הנ"ל אקטואלית גם כיום, וכי הסמכות מסורה בידי שר הפנים. יודגש, כי יש להבדיל היטב בין הסמכות לבצע עסקאות בקרקע שייבושה לבין זכויות שמוקגות בקרקע כזו מכח זכויות. נדון בקצרה בשאלה זו.

● זכויות באדמות המדינה

ההגבלות בעסקאות באדמת מתרוכה הולידו חוקים שונים המקנים זכויות באדמות כאלה.

בסעיף 5(ג) "לחוק נכסי המדינה", יש הוראה כללית המונעת מהממשלה, בשם המדינה, להעניק זיכיון במכרות או במחצבים, לתקופה העולה על שלוש שנים, אך נופלת מעשר שנים, אלא באישור ועדת הכספים של הכנסת ולתקופה העולה על עשר שנים, באישור הכנסת בלבד.

הוראות אלה אינן קיימות לגבי הענקת זכויות לחיפושי נפט, בהתאם לחוק הנפט תשי"ב—1952, וזה בתוקף סעיף 81(ב) לחוק זה.

כמו כן קיימות הוראות מיוחדות לגבי כרייה וחציבה באדמות המדינה. בהתאם לפקודת המכרות מ-1925, וכן ניתן לעיריה לפי "חוק הסדרת מקומות רחצה תשכ"ד—1964", לגדר חוף ים, לגבות תשלום דמי כניסה, להקים בחוף סככות וביתנים וכו'.

לפי פקודת זכויות חשמל מ-1927, ניתן לחברת החשמל להעמיד עמודי חשמל בצידו הרחובות.

איננו רואים ברשימת החוקים הקיימים, פתח כלשהו המאפשר לעיריה לנצל את המקרקעין שייבושו למטרות פיתוח חרציניות.

כל פעולה כזו, תהיה מותנית בחקיקה של הכנסת אשר תסדיר על דרך זכיון, או אחרת, את ענין הזכויות, השימוש, והפיתוח של המקרקעין שיתקבלו כתוצאה מייבוש הים באיזור התוכנית בתל-אביב—יפו.

● מסקנות

א. מקרקעין תת-ימיים שייכים למדינה והם "מקרקעי ציבור", ייבוש הים והרחבת החוף על ידי יצירת שטח אדמה מיובש, אינם מעבירים את הבעלות במקרקעין מהמדינה לגוף אחר, אך סיווג המקרקעין מוחלף לזה של "מקרקעי יעוד".

ב. העסקות ב"מקרקעי יעוד" אסורות בכפוף לאישור הממשלה, בעוד שהעסקות ב"מקרקעי ציבור" השייכים למדינה גם הן אסורות, בכפוף ליוצאים מהכלל, המפורטים בחוקים שונים ואישור לעסקאות ניתן על ידי הממשלה או מועצת מקרקעי ישראל.

ג. תכניות בדבר ייבוש החוף באיזור התוכנית והסדרים בדבר פיתוחו, מחייבים הסכם מוקדם, מפורט, באורח המסידר את מכלול הבעיות הארגוניות, מימוניות ואחרות שתהינה קשורות בפיתוח כזה.

ד. ההסכם האמור חייב להתבסס על אישור מוקדם שיינתן על ידי הממשלה או מינהל מקרקעי ישראל, בהתייחס לעסקאות המתוכננות בשטח המיובש.

ה. יש גם להסדיר מראש את ענין הרחבת שטח השיפוט העירוני של עיריית תל-אביב—יפו לגבי השטח שייבוש, לכשיוצר ויהפך להיות חלק מחוף הים של תל-אביב—יפו.

תנאים להחכרת קרקע לתעשייה ומלאכה באזורי פיתוח

החלטות הממשלה בדבר מתן עדיפות ליישובים שהוגדרו על-ידיה כאזורי פיתוח, מהוות אחת מאמות המידה המשמשות קו מנחה לפעולות מינהל מקרקעי ישראל והקובעות את סולם העדיפויות לגבי הקצאת קרקע. גורם זה הינו בעל חשיבות רבה לפיזור המגורים ומקורות התעסוקה, דבר המעודד פיזור אוכלוסין, החיוני מגודת מבט לאומית, חברתית ומשקית.

ואכן, במשך השנים העניק המינהל עדיפות ראשונה לאזורי הפיתוח בהקצאת קרקעות לכל השימושים, ביניהם לתעשייה, כפי שיובהר להלן.

התנאים להחכרת קרקע

נסקור תחילה בקצרה את התנאים להחכרת קרקע לתעשייה ומלאכה של מינהל מקרקעי ישראל מאז הקמתו, בשנת 1960. החוכר קרקע לתעשייה משלם בעת קבלת זכות החכירה חלק מערך הקרקע, כתשלום ראשוני, הנקרא דמי חכירה ראשוניים. יתרת ערך הקרקע מהווה בסיס לתשלום דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5%. כמו כן על החוכר לשלם, בעת העברת זכויות החכירה לאחר, דמי-הסכמה שהם שליש מהפרש ערך הקרקע בין קבלת זכות החכירה לבין העברתה, החל אך ורק על החלק שלא שולם עבורו דמי חכירה ראשוניים.

כדי לעודד הקמת מפעלי תעשייה ומלאכה באזורי פיתוח, נקבעו, בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, תנאים מיוחדים להקצאת קרקע למטרות הנ"ל באזורי פיתוח. אזורי הפיתוח נקבעו ועודכנו מדי פעם בפעם על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה ואושרו על ידי ועדת הכספים של הכנסת.

בהחלטות המועצה מיום 19.4.66 ו-30.10.67 נקבע, כי באזורי פיתוח א' על החוכר לשלם, לפי בחירתו, דמי חכירה ראשוניים בשיעור של 80%, 40% או 0% מערך הקרקע. באזורי הפיתוח ב' — 80% או 40% מערך הקרקע. בשאר אזורי הארץ 80% מערך הקרקע.

שיעור דמי החכירה השנתיים מערך הקרקע אומנם יהיה אחיד לכל האזורים בארץ — 5% מיתרת ערך הקרקע שלא שולם כדמי חכירה ראשוניים, בתוספת 35% בכל 7 שנים והצמדה למדד המחירים לצרכן, אך יהיו הבדלים באזורי הארץ במועד תחילת תשלום דמי חכירה. באזור פיתוח א' יהיה מועד תחילת תשלום דמי-חכירה — שנתיים אחר תום הבנייה.

במקרים מיוחדים היה רשאי המינהל לדחות מועד תחילת החיוב וזאת על פי המלצת משרד המסחר והתעשייה.

באזור פיתוח ב' יהיה מועד תחילת תשלום דמי-חכירה שנתיים עם התחלת הפעלת המפעל, ואילו באזורים אחרים בארץ יהיה התשלום מיום הקצאת הקרקע.

השוני במועד תחילת תשלום דמי חכירה בוטל על-פי החלטת המועצה מיום 24.5.71, לפיה נקבע כי תחילת תשלום דמי החכירה השנתיים יהיה אחד לכל הארץ, החל מתאריך החכירה. דוגמא של סיווג והיישובים העיקריים לאזורי פיתוח, כפי שהיה בתוקף עד לשנת 1975 ומעודכן ל-1979 — מובא בלוח שלהלן.

אזורי פיתוח א'		אזורי פיתוח ב'	
1975	1979	1975	1979
1. אופקים	אזור ב'	1. באר שבע	אזור ד'
2. אילת		2. בית שמש	
3. בית שאן		3. יבנה	
4. דימונה	אזור ב'	4. יקנעם	
5. חצור		5. ירושלים	אזור ד'
6. טבריה	אזור ב'	6. מגדל העמק	
7. ירוחם		7. נצרת עלית	אזור א'
8. כרמיאל		8. עכו	אזור א'
9. מעלות		9. עפולה	
10. מצפה רמון		10. קרית מלאכי	
11. גתיבות	אזור ב'	11. קרית גת	
12. ערד	אזור ב'	12. קרית ארבע	
13. צפת		13. שדרות	
14. קרית שמונה			
15. שלומי			

ב-16.6.75 החליטה מועצת מקרקעי ישראל על הפעלת שיטת ההיוון להחכרת קרקע לתעשייה ולמלאכה. לפי שיטה זו ישלם החוכר דמי חכירה שנתיים מראש, מהוונים בשיעור של 5% לכל משך תקופת החכירה. ויהיה פטור מההתחייבויות הבאות:

- תשלום דמי-חכירה שנתיים.
- תשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות החכירה.
- הקרקע תוחכר לאחת התקופות הבאות:
 - לתקופה של 24 שנה עם זכות חידוש לתקופה נוספת של 25 שנה.
 - לתקופה של 49 שנה, ללא זכות חידוש, פרט למקרים מיוחדים אשר לגביהם ימליץ משרד המסחר והתעשייה לתת זכות לחידוש החכירה ל-49 שנים נוספות. תקופת החכירה, כאמור לעיל, תיקבע מראש על פי המלצת משרד המסחר והתעשייה.
 - שיטה זו אינה חלה על יתרת תקופת החכירה של 7 שנים או פחות.
- שיטה זו הופעלה, למעשה, החל מ-1.1.79 לגבי חוכרים ותיקים המעוניינים בהיוון דמי החכירה, ומ-1.4.79 חלה חובת ההיוון לגבי חוכרים חדשים.

מחיר הקרקע

בהתחשב בהגדרת העדיפות של אזורי הפיתוח, נקבעים ע"י הנהלת מינהל מקרקעי ישראל מחירי הקרקע לתעשייה ולמלאכה באזורי פיתוח על פי המלצת ועדה מיוחדת, בה מיוצגים השמאי הממשלתי הראשי, משרד המסחר והתעשייה ומינהל מקרקעי ישראל. העובדה הבולטת מהנתונים היא, כי מחירי הקרקע נמוכים ובחלקם אף נמוכים ממחירי קרקע חקלאית ומהווים סכום מבוטל ביחס להוצאות הקמת מפעל תעשייתי. למשל, מחירי הקרקע לשנת 1978/79 נעו בין 8,000 ל-40,000 ל"י לדונם ואילו בשנת 1979/80 —

בין 14,000 ל"י ל-400,000 ל"י לדונם.

- במשך השנים חלו שינויים בקביעת העדיפויות של היישובים :
- החל משנת 1975/76 שונה סיווג היישובים של שלומי וירוחם מעדיפות ב' לעדיפות א'.
- בטבריה עלית שונה הסיווג החל משנת 1978/79 מעדיפות ב' לעדיפות ג'.
- מגדל העמק, יוקנעם, עפולה ואילת הועברו בשנת 1978/79 מעדיפות ג' לעדיפות ד', ושוב הוחזרו בשנת 1979/80 לעדיפות ג'.
- דברת הועברה מעדיפות ג' לעדיפות ב' בשנת 1979/80.
- בית שמש וקרית מלאכי הועברו בשנת 1979/80 מעדיפות ד' לעדיפות ג'.
- קרית ארבע הועברה בשנת 1978/79 מעדיפות ב' לעדיפות א'.
- על מנת לעודד הקמתן של תעשיות עתירות מדע בירושלים, נקבעו בשנת 1978/79 מחירי קרקע נמוכים ממחירי השוק לאזורי התעשייה בירושלים כמפורט להלן :

מחיר למ"ר ללא פיתוח	האזור
500 ל"י	נבעת שאול
400 ל"י	תלפיות
150 ל"י	הר החוצבים
100 ל"י	עטרות

סיווג המפעלים, אשר לגביהם יחולו מחירים אלו, נקבעו בהתאם לקריטריונים מוגדרים שנקבעו ע"י תמ"ת ואושרו ע"י מינהל מקרקעי ישראל. כדי למנוע קפיצה גדולה של מחירי הקרקע באזורי הפיתוח, החליט מינהל מקרקעי ישראל לקבוע מחירי הקצאה נמוכים מאלה שנקבעו על ידי הוועדה (להלן המחיר המוול) :

ההפרש בין המחירים שנקבעו על ידי הוועדה לבין המחירים המוולים יהוו הלוואה עומדת לחוכר המנהל את מפעלו למעלה מ-5 שנים מתום תקופת הפיתוח ויהפוך למענק לאחר 5 שנות חכירה.

יום אשר לא יעמוד בתנאי ההסכם יצטרך לשלם למינהל את הלוואה העומדת בתוספת ריבית על פי הוראות חשב המינהל.

להלן טבלת מחירי הקרקע כפי שהיא בשנים 1978/79, 1979/80 :

מחירי הקרקע באזורי פיתוח

בשנים 1978/79 — 1979/80

מחיר הקרקע למ"ר, בל"י, ללא הוצאות פיתוח		מחיר הקרקע למ"ר, בל"י, ללא הוצאות פיתוח		
1979/80		1978/79		
8	14	22	8	האזור
13.5	26.5	40	15	עדיפות א'
20	45	65	25	עדיפות ב'
30	70	100	40	עדיפות ג'
				עדיפות ד'
				ירושלים
400	400	800	500	נבעת שאול
400	400	800	400	תלפיות
200	200	400	150	הר החוצבים
100	100	200	100	עטרות

מחירי קרקע לתעשייה ומלאכה באזורי פיתוח (בל"י לדונם)

בשנים 1973/74 — 1979/80

השנה	עדיפות א'	עדיפות ב'	עדיפות ג'	עדיפות ד'
1973/74	1,200	1,600	5,400	5,400
1974/75	1,500	3,900	5,400	5,400
1975/76	2,500	6,000	9,000	9,000
1976/77	3,000	7,500	11,000	11,000
1977/78	5,000	10,000	15,000	28,000
1978/79	8,000	15,000	25,000	40,000
1979/80	22,000	40,000	65,000	100,000
מחיר מומלץ	14,000	26,500	45,000	70,000
מחיר מזול	8,000	13,500	20,000	30,000
הפרש				

קבוצות עדיפויות של היישובים

בשנים 1973/74 — 1979/80

הנפה והיישוב	1973/74	1971/75	1975/76	76/77	77/78	78/79	79/80
א. נפת צפת							
1. רמת הגולן	א						א
2. קרית שמונה	א						א
3. חצור הגלילית	א						א
4. מחניים, אליפלט	א						א
5. צפת	ב						ב
ב. נפת עכו							
1. שלומי	ב	ב	א				א
2. מעלות	א						א
3. גבעת המשורין	ב						ב
4. תסן	א						א
5. כרמיאל	ב						ב
ג. נפת כנרת							
1. כרי דשא	א						א
2. טבריה-עלית	ב				ג	ג	ג
3. צומת גולני	ב						ב
4. טבריה תחתית							

79/80	78/79	77/78	76/77	1975/76	1974/75	1973/74	הנפה והישוב
							ד. נפת יזרעאל
ג						ג	1. נצרת עלית
ג	ד	ג				ג	2. מגדל העמק
ג	ד	ג				ג	3. יקנעם
ב	ג					ג	4. דברת
ג	ד	ג				ג	5. עפולה
א						א	6. בית שאן
							ה. נפת ירדשלים וחברון
ג				ג			1. מעלה אדומים
ג	ד					ד	2. בית שמש
א	א	ב				ב	3. קרית ארבע
							ו. נפת אשקלון
ג	ד					ד	1. קרית מלאכי
ד						ד	2. קרית גת
ג						ג	3. ארז
ב						ב	4. שדרות
							ז. נפת באר-שבע
ב						ב	1. נתיבות, עזתה
ב						ב	2. אופקים
ב						ב	3. ערד
ג			ג				4. רמת חובב
ב						ב	5. דימונה
א				א	ב	ב	6. ירוחם
א						א	7. מצפה רמון
ג	ד	ג				ג	8. אילת
							ח. יו"ש, רצועת עזה וסיני
	א					א	1. בקעת הירדן
	א					א	2. ימית ופתחת רפיח
	א					א	3. אופירה
	א			ב		ב	4. אלון שבות

תגובה על איצ שפורסם

**להלן תגובת אגף התכנון של מינהל מקרקעי ישראל
על מידע סטטיסטי שפירסם מרכז הקבלנים והבונים
בישראל לקראת ועידתו ה־30**

מרכז הקבלנים והבונים בישראל הוציא לקראת ועידתו ה־30 לקט של מידע סטטיסטי על ענף הבניה. לוח 13 בפירסום זה מציג נתונים על מחירי קרקעות ב־8 ערים בגוש דן ובמחוז המרכז, תוך הדגשת אחוזי הגידול במחירי הקרקעות הנ"ל לאורך תקופות זמן שונות. מכיון שאותו לוח הוצג גם בביטאון אגודת השמאים — מקרקעין וערכם — מספר פ"ג—פ"ד, ספטמבר 1979, וגם בחוברת קרקע מס' 18, ינואר 1980, ברצוננו להעיר כדלהלן.

מסקנות עורכי הפרסום מן הנתונים המופיעים בלוח 13 הן כי: "...במשך 30 חודש, ינואר 77 ועד יוני 79, עלו מחירי המגרשים באותן ערים בכ־235% בממוצע, והתיקרות זו הינה תוצאה ישירה מדילול עתודות הקרקע שבידי הבונים, הקטנה בהיצע של קרקע פרטית לשוק, ובעיקר — הפסקת מכירת וחכירת קרקעות מינהל המקרקעין לבנייה פרטית, ...במידה ולא יחול שינוי בהזרמת קרקעות המינהל לשוק עשוי המצב הנוכחי להחמיר עוד יותר ולהקפיץ את מחירי המגרשים לשיאים נוספים."

להלן תגובתנו:

1. עליות מחירי הקרקע, המופיעות בטלה מס' 13, מציגות את העליה הנומינלית של מחירי הקרקע, ובתור שכזו אין היא משמעותית. בתוך עליה זו גלומה גם עליית המחירים הכללית של המשק, המבוססת במדד המחירים לצרכן. עליה זו אינה תוצר ההתפתחויות בשוק המקרקעין בלבד, אלא היא כוללת גם השלכה והשפעה על ההתפתחויות במשק הלאומי ועליות המחירים הכלליות שבו, על שוק זה.

כדי לקבל את עליית המיחור הריאלי בשוק המקרקעין, יש לנכות איפוא מן העליות הנומינליות, המופיעות בטבלה מס' 13, את עליות מדד המחירים לצרכן בתקופות המקבילות. טבלה מס' 1 להלן מציגה את עליות מדד המחירים לצרכן בתקופות מקבילות לאלה שבטבלה מס' 13. כמו כן מציגה הטבלה את אחוז השינוי במחיר הקרקע המוסבר ע"י עליית מדד המחירים לצרכן. קרי: ע"י עליית רמת המחירים הכללית במשק.

טבלה מס' 1: מדד מחירים לצרכן..

מדד נוב' 77	מדד מאי 79	שינוי ב-%	אחוז השינוי במחיר הקרקע המוסבר ע"י השינוי במדד 27—54
163.4	319.0	95.2	
מדד מאי 78	מדד מאי 79	שינוי ב-%	אחוז השינוי במחיר הקרקע המוסבר ע"י השינוי במדד 30—80
192.9	319.0	65.4	
מדד נוב' 78	מדד מאי 79	שינוי ב-%	אחוז השינוי במחיר הקרקע המוסבר ע"י השינוי במדד 33—100
238.6	319.0	33.7	

* העבודה הוכנה במסגרת האגף לתכנון ופיתוח של מינהל מקרקעי ישראל.

** מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מן הטבלה שלעיל ברור, כי בין 30 עד אחוז מעליות מחירי הקרקע המופיעות בטבלה מס' 13 (הכל בהתאם לתקופת הזמן ומיקום המגרש), מוסברת ע"י עליית המחירים הכללית במשק ולא ע"י ההתפתחויות הפנימיות בשוק המקרקעי. העליות הריאליות במחירי הקרקעות הנ"ל הן מתוננות בהרבה, אם כי במקרים מסויימים הן מרשימות למדי.

2. קרקע מהווה גורם הייצור, ובתור שכזו נגזר מחירה מן השימוש הנעשה בה ולא להיפך. יכולת התשלום של שימוש נתון לגורם ייצור מוגדרת ע"י מחיר השוק של המוצר הסופי אותו מייצר אותו שימוש והרווח הצפוי ממנו, וע"י חלקו של גורם הייצור בפונקציית הייצור של אותו מוצר סופי. במקרה שלנו, מהווה הקרקע גורם ייצור לדירות ומחירה נגזר ממחירן הסופי של הדירות בשוק הדיור. מכאן גם שעם עליית מחיר הדירות יעלה מחיר הקרקע. ניתן להוכיח את היחסים האמורים שבין קרקע ודירות (קרי: יחסי ייצור) בשני אופנים משלימים:

א. מחירה של קרקע נתונה, בזמן נתון ובמיקום נתון, ישתנה בהתאם לייעודה של הקרקע ואינטנסיביות השימוש בה. וכך אותו מגרש עצמו יקבל מחיר שוק שונה אם יוגדר כמגרש לבנייה באחוזים שונים, כשטח ציבורי פתוח, כקרקע חקלאית, כקרקע מסחרית וכו'.

ב. מחיר הקרקע מהווה לכל היותר כ- $\frac{1}{3}$ מסה"כ מחיר הדירה. למרות זאת, כפי שאנו רואים מטבלה מס' 2, היחס בין אחוז השינוי במדד מחירי הדירות ואחוז השינוי במחירי הקרקעות — כפי שהם מופיעים בטבלה מס' 13 — יחס זה נע בין 0.5—1.0*. ניתן להסביר תופעה זו רק בכך, שמחיר הקרקע נגזר ממחיר הדירות ולא להיפך. אילו היתה התופעה הפוכה הרי עליה של כ-100% במחיר הקרקע היתה משפיעה בלא יותר מאשר 30% על השינוי של מחיר הדירות.

* היחס כפועל צריך להיות נבדל אף יותר, וזאת מן הסיבה הבאה: מדד מחירי הדירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מתעדכן אחת לשלושה חודשים; לא קיימת חפיפה מלאה בין תקופות הזמן שבטבלה מס' 13 ותקופות הזמן המבוצעות ע"י מדד מחירי הדירות, כאופן שלוח מס' 13 מתאר תקופות זמן שבין 19—13 חודש, ואילו מדד מחירי הדירות בטבלה שלעיל מציג תקופת זמן שבין 12—8 חודש.

טבלה מס' 2 : מדד מחירי הדירות .

מקום	מדד אוק' 79	מדד דצמ' 78	שינוי ב-%	אחוז שינוי במחיר הקרקע	אחוז שינוי במחיר הדירות
גוש דן	112.2	320.7	185.8	0.77—10	
ערי מרכז	107.3	288.5	168.9	0.49—0.97	
מקום	מדד אפר' 78	מדד דצמ' 78	שינוי ב-%	אחוז שינוי במחיר הקרקע	אחוז שינוי במחיר הדירות
גוש דן	148.8	320.7	116.4	0.89—1.43	
ערי מרכז	137.9	288.5	109.2	0.50—0.98	

* מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משקיעים ספקולטיביים

הראינו אפוא כי מחיר הקרקע נגזר ממחיר הדירות בהתאם ליחסי הייצור ביניהם. יחד עם זאת יש לציין, כי אין התאמה מלאה בין השינוי במחיר הדירות לשינוי במחיר הקרקעות. בדרך כלל נמצא כי בתקופות של עליית מחירי הדירות יעלו מחירי הקרקעות מהר יותר מאלה של הדירות. ובתקופות של ירידת מחירי הדירות ירדו מחירי הקרקעות מהר יותר ממחירי הדירות.*

הסיבה לחוסר הליניאריות בקשר שבין מחירי הדירות ומחירי הקרקעות הוא באלמנט הספקולטיבי הנכנס לשוק עם שינוי המחיר. עליית מחירי הדירות מעלה את מחירי הקרקעות ביעוד מגורים. עלייה זו יוצרת ציפיה לעליות מחיר נוספות ומכניסה לשוק המקרקעין משקיעים ספקולטיביים. רכישת קרקע הופכת לרכישת נכסי השקעה ותופעה זו מאיצה את התהליכים המגדירים את מחירי הקרקע שמקורם ביחסי הייצור בין קרקע ודור. בתקופה של ירידת מחירי הדירות מואץ, כמובן, התהליך בכיוון הפוך, כאשר הציפיות לירידת מחירים גורמות למשקיעים הספקולטיביים לגסות להיפטר מן הקרקע ולהעביר את השקעותיהם לתחומי השקעה כדאיים יותר.

העלייה הריאלית במחירי הדירות בתקופה שלעיל, שגררה אחריה עליית מחירי הקרקע לבנייה למגורים, מקורה בגורמים הבאים:

(א) טבלה מס' 3 להלן, מציגה את השינוי במדד תשומות הבנייה בתקופות המקבילות לאלה שבטבלה מס' 13.

טבלה מס' 3 : מדד תשומות הבנייה .

מדד נוב' 79	מדד מאי 79	שינוי ב-%	אחוז שינוי מדד מחירים לצרכן
203.9	439.4	115.5	95.2
מדד מאי 78	מדד מאי 79	שינוי ב-%	אחוז שינוי מדד מחירים לצרכן
258.9	439.4	69.7	65.4
מדד נוב' 78	מדד מאי 79	שינוי ב-%	אחוז שינוי מדד מחירים לצרכן
320.4	439.4	37.1	33.7

* ראה — מנשיה ב' — ברור אפשרויות, אגף ת"מ, ממצא, 1975.
* מדד תשומות הבנייה אינו כולל את מרכיב הקרקע בהוצאות הבנייה.

עיון בטבלה מראה, כי חלק מן העליות הריאליות במחירי הדירות מקורן בעליית מחירי תשומות הייצור בבנייה. בגלל קשיחותו היחסית של ההיצע בשוק הדיור, מועבר חלק גדול מעלייה זו אם לא כולה, אל כתפי רוכשי הדירות — כלומר, היא מוצאת את בטויה הכמעט מלא במחיר השוק הסופי של הדירה.

(ב) אותו חלק מן העליות הריאליות במחירי הדירות שאינו מוסבר ע"י הגידול במחיר התשומות, מקורו במגבלות של היצע יחסית לביקוש. כלומר, התוספת היחסית של ההיצע בשוק הדיור קטנה מכדי לספק את התוספת היחסית של הביקוש, כל זאת לתקופת זמן נתונה, ולכן מתאזנים הביקוש וההיצע ברמת מחירים גבוהה יותר.

לא כאן המקום לדון בסיבות השונות המגדירות את מגבלות ההיצע יחסית לביקוש. נציין רק, כי במסגרת זו אין הקרקע מהווה מגבלת ייצור, אלא גורמי ייצור אחרים, בעיקר של עבודה והון. ההוכחה הטובה ביותר לכך היא התארכות על פני זמן של משך הבנייה הממוצעת ליחידה. עיון בטבלה מספר 4 מראה, כי משך הבנייה הממוצע של דירת מגורים גדל בכ- 44% בשנים 72—77 שהם 7.6% במוצע לשנה.

טבלה מס' 4: משך בנייה ממוצע בישראל (חודשים)

שנה	משך בנייה לדירה	משך בנייה לבנין
1972	17.3	15.1
73	17.8	15.4
74	21.3	18.2
75	22.4	19.7
76	23.1	20.2
77	24.9	20.7

מכל האמור לעיל ברור, כי הדרך להורדת מחיר הקרקעות אינה ע"י הצפת השוק בקרקע. כיון שמגבלות הייצור בשוק הדיור אינן מתמקדות במחסור בקרקעות, הרי תוספת קרקעות לא תגביר את יכולת ייצור הדירות של המשק וממילא, אם הביקוש לדיור לא ישתנה, לא תרד רמת מחירי הדירות. בעקבות זאת לא ירדו גם מחירי הקרקעות הנגורים ממחירי הדירות והקרקע תמשיך להיות השקעה אטרקטיבית ומשקיעים ספקולטיביים.

כדי להוריד את מחירי הקרקעות יש איפוא להוריד את מחיר הדירות, אם ע"י הגדלת כושר הייצור של ענף הבנייה באופן שיהיה תואם את הביקוש הגואה, אם ע"י הקטנת הביקוש לדיור, ואם ע"י שניהם גם יחד.

הורמת קרקעות מדינה במצב השוק הקיים, אם היא אפשרית ככלל, כפי שנראה להלן, תגדיל רק את הרווחים הספקולטיביים של אותם גופים אשר יקבלו את הקרקע. הורמה כזו תאפשר להם להמשיך להחזיק בקרקע הפרטית שבידיהם, תוך שהם מנצלים

• מקור: הלשמה המרכזית לסטטיסטיקה.

את קרקעות המדינה ונהנים מן הרווחים הספקולטיביים של אותה קרקע פרטית בלתי מנוצלת. כמו כן יגבו אותם גופים מן הדייר את מחיר הקרקע האמיתי, הנגזר מיחסי הביקוש וההיצע בשוק הדיור.

3. גם אם נתעלם לרגע מכל האמור לעיל, ונניח כי המדינה יכולה להשפיע, השפעה כל שהיא, בשוליים על מחיר הקרקע ע"י "הצפת" השוק — הרי יכולת ההשפעה של המדינה בכל 8 הערים המופיעות בטבלה מס' 13, ובכל ריכוזי האוכלוסיה הצפופים במישור החוף — היא מוגבלת ביותר, ולמעשה אינה קיימת. זאת מן הסיבה הפשוטה שהמדינה, מסיבות היסטוריות שונות, אינה מחזיקה בשטחי קרקע משמעותיים ביחס בכל אותם מקומות.

חלק גדול מן הקרקעות אותן היא כן מחזיקה במקומות אלה דורשים פינוי. מעבר לבעיות החברתיות והאורבניות החמורות הכרוכות בטיפול בשטחים אלה, הרי ברוב המקרים מחיר הפינוי גבוה ממחיר השוק של הקרקע וניצולה ללא סיבסוד אינו אפשרי*.

סיכום

4. הטענה כי עליות המחירים הריאליים של הקרקע בערים, המופיעות בטבלה מס' 13 בפירסום מרכז הקבלנים והבונים, מקורם במדיניות מינהל מקרקעי ישראל — אין לה על מה לסמוך. שהרי קרקע מהווה גורם ייצור לדיור ומחירה נגזר מן המחיר הסופי של הדירה בשוק.

עליות מחיר הקרקע מקורן, מעבר לעליות המחירים הכלליות במשק, בעליית מחירי הדירות. דבר זה מודגש בשעורי העלייה התואמים של מחירי הדירות והקרקע. מחירי הדירות עלו הן בגלל העלייה במחירי התשומות לדיור, והן בגלל מגבלות של ייצור ביחס לביקוש. במסגרת זו אין הקרקע מהווה מגבלת ייצור ולכן אין בכוחה לתרום להורדת מחירי הדירות וכך גם להורדת מחירה שלה.

* ראה "מנשיה ב' — בירור אפשרויות", אנף תו"ם, ממי, 1975.

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ופעולתה

בתחילת שנות ה-50, נוצרו לחצי בנייה חוקים בישובים החקלאיים, ביחוד במושבות, כתוצאה מגלי העליה ההמונית שהגיעו עם הקמת המדינה. המושבות החלו נושאות אופי עירוני למחצה, והדבר הצריך קביעת מדיניות בנושאים של שינוי יעוד קרקע, מחקלאי לעירוני.

ביום 18.5.53 קיבלה הממשלה החלטה מס. 274 בענין שמירה על קרקע חקלאית. בעקבות החלטה זו הקים שר הפנים ועדה מייעצת ליד אגף התכנון, לשם ייעוץ והכוונה. אולם לא היו בידיה סמכויות התנגדות לתכניות מוגשות. עיקר הצלחתה של הוועדה היה בנקיטת עמדה עקבית להעברת תהליכי הפיתוח המואץ לשטחים שאינם חקלאיים כגון: בתים, חולון ואשדוד, ובייעוץ לקביעת מיקומן של עיירות הפיתוח שהוקמו ברובן על קרקעות שאינן חקלאיות, או קרקעות חקלאיות שוליות.

בראשית שנות ה-60, כאשר הוחל בהכנת חוק התכנון והבנייה, ניתן שיקול דעת רב לנושא השמירה על קרקע חקלאית והפיקוח על המרתה לקרקע עירונית. חוק התכנון והבנייה תשכ"ה—1965, דן ביסוד השמירה והפיקוח על קרקע חקלאית, החל מתכניות מיתאר ארציות וכלה בתכניות מיתאר מקומיות. להלן מובאות מהחוק הנ"ל:

פרק ג': תכניות

סימן א': תכנית מיתאר ארצית

הוראות תכנית מתאר ארצית

49. "תכנית המיתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה, ובין השאר — (1) ייעוד הקרקע ושימושה, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות";

סימן ב': תכנית מיתאר מחוזית

הוראות התכנית

57. "הוועדה המחוזית רשאית, לאחר התייעצות בוועדות המקומיות שבמחוז, לקבוע בתכנית מיתאר מחוזית הוראות בכל ענין שיכול להיות נושא לתכנית מיתאר מקומית, ובין השאר: (1) שטחים וגבולות לפיתוח עירוני וכפרי; (2) שטחים חקלאיים";

מסמכי לוואי של התכנית

60. "הוועדה המחוזית תגיש למועצה הארצית עם כל תכנית מיתאר מחוזית מסמכי סקר הדרושים להסברתה והבהרתה, ובהם מפה המראה את טיב הקרקעות שבתכנית, לענין ניצול למטרות חקלאיות והמאוסרת על-ידי מי ששר החקלאות מינה לכך."

סימן ג': תכנית מיתאר מקומית

מטרות התכנית

61. מטרת תכנית מיתאר מקומית הן:
(1) "פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך";

מסמכי לוואי של התכנית

65. "הועדה המקומית תגיש לוועדה המחוזית עם כל תכנית מיתאר מקומית מסמכי סקר הדרושים להסברתה ובהם מפה המראה את טיב הקרקעות לענין ניצולם למטרות חקלאיות והמאפשרת על ידי מי ששר החקלאות מינה לכך, וכן כל תעודה אחרת שתדרוש הוועדה המחוזית להבהרת התכנית."
על מנת להדגיש את מידת החשיבות בה רואה המחוקק את ענין השמירה על קרקע חקלאית, אנו מוצאים בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה—1965 סעיף מיוחד:

הגבלות בקרקע חקלאית ובמימי החופים

156. "א) לא ישתמש אדם בקרקע חקלאית אלא בהתאם לאמור בתוספת הראשונה." התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה עוסקת במפורט בענין השמירה על קרקע חקלאית ובשחרורה המבוקר לצרכי הפיתוח של המדינה.
ליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הוקמה ועדה של אחד עשר איש לתכלית השמירה על קרקע חקלאית. הרכב הוועדה משקף את צרכי המדינה, וגיתן לחלק את הנציגים בה ל-3 קבוצות:
נציגי השלטון המרכזי; נציגי החקלאים; נציגי הגופים המפתחים במדינה כגון: הרשויות המקומיות ומשרד השיכון.

הרכב הוועדה — כמפורט להלן: שני נציגים של שר הפנים; שני נציגים של שר החקלאות; נציג שר השיכון; נציג שר הבטחון; נציג המוסדות המיישבים, שימנה שר הפנים לפי המלצת הסוכנות היהודית לארץ ישראל; נציג המועצה הארצית שימנה שר הפנים לפי המלצתה; נציג הרשויות המקומיות שימנה שר הפנים; שני נציגי החקלאים שימנה שר הפנים.

בניגוד לכל ההגדרות הקודמות של קרקע חקלאית, הוחלט בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה—1965, כי ההגדרה של קרקע חקלאית תיעשה על יסוד חוות דעת מומחים שנתמנו לענין זה על-ידי שר החקלאות, ויפורסם בהודעה ברשומות, כי כל קרקע אשר הוגדרה על ידי ועדת המומחים והוכרזה ברשומות ע"י הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, תהא קרקע חקלאית לענין חוק זה.

הדאגה לענין הקרקע החקלאית באה לידי ביטוי בעוצמה הסמכותית שהיתה בידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית הן בסמכויות ההכרזה על קרקע חקלאית והן בדרך פעולתה. לדוגמא: מלבד האפשרות להכריז על קרקעות פנויות כקרקע חקלאית, הסמך המחוקק את הוועדה, לפי סעיף 10 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה—1965, ליוזם התליית תכניות, שינוין, או ביטולן.

בדיקת תכניות קיימות-

10. "הוועדה תבדוק את התכניות החלות על קרקע חקלאית, תכניות שאושרו לפני שהוכרזה כקרקע חקלאית, במידה שלא נעשו באותה קרקע, אגב ביצוע התכנית, עבודות בנייה או עבודות אחרות שנתן עליהן היתר לפי החוק, ורשאית היא לזום התליית תכנית כאמור, שינויה או ביטולה."
מיום שהוכרזה קרקע פלוגית כקרקע חקלאית, לא ניתן לעשות בה פעולה כלשהי הזקוקה להיתר עפ"י חוק התכנון והבנייה, אלא אם אושרה התכנית תחילה על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

הגבלת אישור תכנית

6. "לא תאושר תכנית החלה על קרקע חקלאית, אלא אם כן אושרה על-ידי הוועדה או אם היא תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מתאר שאושרה על ידי הוועדה.

7. (א) לא יינתן על ידי ועדה מקומית או מחוזית היתר לבנייה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא חקלאית אלא בהתאם לתכנית שנתמלאו בה הדרישות של סעיף 6 או אם הסכימה לכך הוועדה.

(ב) "מטרה לא חקלאית", בסעיף זה – בנייה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים."

המחוקק, מתוך ידיעה מה רבים הלחצים לשינוי יעוד קרקע חקלאית לקרקע עירונית, דאג, כפי שהובהר לעיל, למכשיר אשר יהיה מסוגל לעמוד בפני לחצים אלה, ויאפשר לוועדה לשקול באופן אובייקטיבי, תוך בחינת כל העובדות הקשורות בכל תכנית, האם קיימת הצדקה לשינוי יעודה של הקרקע.

בעית המרת יעוד הקרקע החקלאית בישראל בשנים האחרונות הפכה להיות חמורה ביותר. ידוע, כי בתחומי רשויות מקומיות רבות קיימים שטחים לא מבוטלים של קרקע חקלאית. חוק התכנון והבנייה תשכ"ה–1965 מורה את הדרך בה ניתן לפעול לצורך המרת הקרקע מחקלאית לעירונית.

אולם הנטל המוטל על הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושיקול הדעת אותו היא צריכה להפעיל בכל תכנית ותכנית המובאת לדיון בפניה, הינו כבד ביותר. טענות רבות מושמעות נגד הוועדה על היותה בלתי ליברלית, אולם ידוע כי מחירי הקרקע העירונית גבוהים בהרבה ממחירן של קרקעות חקלאיות.

קיימת הסכנה, שבעלי קרקעות חקלאיות יונחו את העיבוד החקלאי של הקרקעות וימכרו אותן לכל המרבה במחיר. משק המדינה עלול להפסיד עתודות ניכרות של קרקע חקלאית המעובדת בפועל על אף היותה בתחומי ערים מתפתחות כמו: פתח תקוה, ראשון-לציון, נס ציונה, רחובות, גדרה, חדרה, הרצליה ועוד.

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית נוכחה לדעת, לא במעט מקרים, כי קרקעות משובחות ביותר מוזנחות במזיד, כדי שניתן יהיה לטעון מאוחר יותר בפני הוועדה כי הקרקע אינה מעובדת. גופים שונים, בעלי אמצעים, רוכשים קרקעות חקלאיות מתוך כוונה ברורה שלא לעבד אותן, גורמים בכוונה לייבושם של פרדסים וכו' אך ורק לצורך הפקת הרווח מהמרת יעוד הקרקע.

חיזוק לדעתה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית שאין לנהוג בפזיזות בשינוי יעוד הקרקע, בא בבג"צ 445/71 — "חב' ליטור נגד הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית", ובבג"צ 324/71 — "סביון — גני יהודה נגד הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית". חוות דעת-בית המשפט העליון מסייעת בידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית לעמוד בלחצים הרבים החל ביזמים לפיתוח הקרקע וכלה בחקלאים המעוניינים למכור את אדמתם במחירים גבוהים. בג"צ 445/71 קבע כי "הוועדה אינה חלק ממנגנון התכנון", וכי שיקוליה הינם מקיפים ביותר.

על אף העובדה כי בדבר שמירת קרקע חקלאית עוסקת התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה—1965, הועלו מדי פעם השגות משפטיות באשר למהות הוועדה ודרר פעולתה. על מרבית השגות אלו נתן בית המשפט את דעתו בסדרת הבג"צים אשר הוגשו כנגד הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

הבג"צ הראשון אשר הוגש נגד הוועדה הינו בג"צ מס' 113/68 — "הורנשטיין נגד הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית", אשר טען בעיקרו נגד סעיף 5 לתוספת ההכרזה על קרקע חקלאית; כללותה של ההכרזה, אי מתן אפשרות להשמיע הסתייגות נגד ההכרזה, וכי הקרקע אינה מעובדת בפועל. בית המשפט דחה את העתירה בנימוקים דלהלן:

● "בטענה כי ההכרזה על קרקע חקלאית בלתי סבירה עד כדי כך, שבית משפט זה חייב לבטלה — בטענה כי אין בה ממש. לפי סעיף 5 של התוספת הראשונה פועלת הוועדה על יסוד חוות דעת של ועדת המומחים שנתמנתה ע"י שר החקלאות ומעיקרו של דבר נהסס אנחנו לשים בענין כזה את דעתנו הבלתי מומחית תחת דעת המומחים. לגופו של ענין נקאית לנו הכרזה זו סבירה בהחלט."

● "באשר לטענה כי המשיבה היתה חייבת להזמין לפנייה כדי שישמיע את טענותיה, לפני שכללה את חלקתה בהכרזתה — שמיעה סיטוגית מראש של כל בעלי החלקות היתה מעוררת בעיות מעשיות חמורות בעבודת ועדה זו. עפ"י סעיף 7 (א) של התוספת הראשונה, כאמור, יכולה הוועדה להתעמק מאוחר יותר בדיון בחלקה זו או אחרת."

● "באשר לטענה כי לא נתמלאו לגבי חלקת התנאים שבסעיף 11 לתוספת הראשונה שהוועדה לא תשתמש בסמכותה אלא במידה שהדבר דרוש לשם שמירה על היעוד של הקרקע החקלאית וניצולה החקלאי, והנה חלקה זו לא נוצלה עד עתה שום ניצול חקלאי, והיא חלקת בור, התשובה לטענה זו היא, שעד כה חלקה זו היא חלקת בור וטרם שימשה לא לחקלאות ולא לבנייה, אך בעתיד היא מסוגלת לשמש כל אחת ממטרות אלה. מי שמבקש לשמור על חלקה זו למען ניצולה החקלאי בעתיד פועל גם הוא לשם שמירה על ניצולם החקלאי במשמעות סעיף 11."

בג"צ שני 324/71 — "הוועד המקומי סביון וגני יהודה נגד הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואחרים", עיקר הדיון נסוב סביב לשאלה מה הם השיקולים על פיהם על הוועדה לשיקול שיקוליה בבואה לדון בתכנית המוגשת אליה.

במקרה הנדון באה לידי ביטוי שיקול הוועדה בהחלטתה:

"הוחלט להסכים לשינוי יעוד קרקע של כ-80 דונם למגורים ללא הכביש, על מנת לפתור את בעיות יהוד, בתנאי כי במסגרת תכנית המגורים הנ"ל ייבנו לפחות 250 יחידות דיור לזוגות צעירים. הוועדה ממליצה לספח את השטח הנדון בלבד למועצה המקומית יהוד, על מנת להבטיח שיכון זוגות צעירים לבני יהוד. לאחר הגשת התכנית המפורטת

לוועדה המקומית והמחוזית תועבר התכנית לאישור סופי לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.”

בית המשפט הוציא צו החלטי נגד הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית בנימוק העיקרי כי למרות “השיקולים אותם שקלה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית – הינם טובים וחשובים על מנת לפתור את בעיית יהוד ולהקל על מצוקת דיורם של זוגות צעירים וכיוצא באלה, אין להם ולא כלום עם הייעוד החקלאי והניצול החקלאי של הקרקע – לא יהיה נגד עיני הוועדה בבואה להשתמש בסמכותה, כל שיקול זולת צרכי השמירה על היעוד החקלאי והניצול החקלאי של הקרקע הנדונה.”

לשון אחרת, רשאית הוועדה לדון בתכנית עפ”י סעיפים 6 או 7 לתוספת לחוק, אולם תדון ותחליט בהן הוועדה תוך כדי שיקול השיקולים האמורים בסעיף 11 לתוספת, הם בלבד.

בג”צ 445/71 – “נוה מדור השקעות בע”מ, ליטור בע”מ נגד הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית” ואחרים, נסך אור נוסף על סמכויות פעולת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

● באשר להכרזה על קרקע חקלאית, פסק בית המשפט “כי לדעתנו נעלה מכל ספק שהוועדה רשאית להכריז על אדמת בנין כקרקע חקלאית.”

● “הקרקע מצויה באזור המסווג כאזור פיתוח בתכנית 2/6, שאמנם אינו אזור חקלאי מובהק, אבל גם אינו תעשייה או מגורים, ויתכן שיהיו בו שטחים חקלאיים נרחבים.”

● באשר לצורך בפיצוי בעלי קרקע, במקרה של הכרזה חקלאית: “ההכרזה של הוועדה אינה משנה את טיב הקרקע ורק מונעת את ניצולה בעתיד למטרה לא חקלאית. והרי יסוד היסודות של זכות הוועדה היא לשמור על יעוד חקלאי של הקרקע, כך, שתשאר חקלאית ושתנוצל למטרה זו (סעיף 11 לתוספת). זאת ועוד, הוועדה אינה אלא חלק ממנגנון התכנון, ולא בכל מקרה של פגיעה ע”י פעולת תכנון, זכאי בעל הקרקע הנפגעת לפיצוי עליה.”

ראה את הרשימה הארוכה של פגיעות המנויות בסעיף 100 לחוק. חוסר הקביעה בחוק לתשלום פיצויים אינו היחיד או יוצא דופן. במקרה דנו, פטור בעל קרקע מחובת תשלום פיצויים בעד פגיעה שפגע על ידי שינוי יעוד הקרקע מאדמת בנין לקרקע חקלאית. אי-קיום ערר בפני ערכאה עליונה מנהלית או מעין שיפוטית על החלטות הוועדה בענין זה, מחייבות כמובן גישה זהירה מצד הוועדה, כשהיא באה להשתמש בסמכותה זו, וחוקה עליה שלא תעשה כן אלא במקרה נדיר והכרחי מאד.”

“אין לשכוח כי תפקידה המרכזי של הוועדה הוא לשמור על השטחים החקלאיים במדינה לבל ייבלעו, ללא מחשבה וללא צורך חיוני, ע”י ה”ממותה” העירונית, השולחת את זרועותיה לכל עבר, והופכת תבלים שלמים ליער של בנינים ושיכונים. איזון בין הצרכים החקלאיים החיוניים של המדינה והצרכים העירוניים הדוחקים, היא המונח היסודי בפעולתה של הוועדה.”

בג”צ 601/79 – “הוועד המקומי סביון נגד הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית” ואחרים, דן שוב בסמכויות הפעולה של הוועד לשמירה על קרקע חקלאית.

- "בראש מעייניה צריכה הוועדה לשים את הצורך לשמור על יעודה של קרקע חקלאית, אבל היא רשאית, משיקולים כלליים, להתיר שינוי, אם ישנו גורם חיוני עדיף המדריך ומצדיק אותו. יחד עם זאת, משהוכרזה קרקע פלוגית כקרקע חקלאית, היא נמצאת במעמד מועדף שהמחוקק חפץ ביקרו, וכדי לבטלו שומה על הוועדה החקלאית להראות, כי מאז שנעשתה ההכרזה חל שינוי מהותי בנסיבות המצדיק את החלטת הביטול."
- "אין ספק, כי סמכותה של הוועדה אינה מוגבלת רק להכרזתה של קרקע חקלאית, אלא היא גם רשאית לבטל הכרזה כאמור (סעיף 16 לפקודת הפרשנות, נוסח חדש). למותר להוסיף, כי המסלול שהותווה בסעיף 5 מן התוספת לחוק, לענין ההכרזה על קרקע חקלאית, הוא גם המסלול לביטולה של ההכרזה."
- "במלים אחרות, הכרזתה של קרקע חקלאית יכולה להתבטל רק אם קיים צורך חיוני, אשר אין לפתרו בדרך סבירה אחרת, וכאשר צורך חיוני זה עולה בחשיבותו על המגמה של שמירת קרקע חקלאית. לשם הסרת ספק יודגש, כי אין להיתפש לטעות בשל השימוש במושג "איוון", כפי שאירע למשיבים: משקלו של השיקול החקלאי איננו שווה ערך ליתר השיקולים, אלא בעל מעמד עדיף ומכריע."
- בג"צ 41/78 — "האחים נאמן נגד ועדת הערר לשמירה על קרקע חקלאית ואחרים", טענת העותרים נגד ועדת הערר היתה: הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית סרבה לאשר תכנית מתאר מזכרת בתיה בשלמותה. באה ועדת הערר ואישרה את אשר סרבה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית לאשר. אמנם ייעוד הקרקע בבעלותם לא שונה, אולם טענת העותרים הינה, כי ייגרם להם נזק בגלל השחתת הפרדס שלהם, בסמוך לו ייבנו בתי מגורים. בבג"צ זה נתן בית המשפט דעתו על הבג"צים אשר קדמו לבג"צ זה, וקבע באופן ברור את דרכי הפעולה וסמכויות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית וועדת הערר.
- הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית מוסמכת לדון בתכניות עפ"י סעיף 6, לאשר תכנית על קרקע חקלאית. זאת מבלי לבטל את ההכרזה על הקרקע החקלאית, דהיינו, אישורה של תכנית ספציפית. שינוי המבוקש בתכנית המאושרת חייב לקבל אישור מחדש ע"י הוועדה. כמו-כן רשאית הוועדה לבטל הכרזה עפ"י סעיף 5.
- הוועדה רשאית לתת הסכמתה ע"י סעיפים 7, 8.
- ועדת הערר מוסמכת לדון רק בערר על סירוב של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית לתת אישור לפי הסעיפים 6 או 16, או לתת את הסכמתה לפי סעיפים 7 או 8.
- "אין ועדת הערר מוסמכת לבקר סירוב של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית לבטל הכרזת קרקע, כולה או מקצתה, כקרקע חקלאית, בגדר סעיף 5; סמכות זו שמורה בלעדית לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית."
- ביחס לפרשנות הגרסא של סעיף 11 לתוספת הראשונה, "ברור, שסעיף זה בא להגביל את סמכותה של ועדת השמירה להוציא קרקע מן המחזור הכללי, בדרך הכרזה, לפי סעיף 5 של התוספת הראשונה, ואין הוא בא לשים סייג בפני ביטולה, המלא או החלקי, של הכרזה לפי אותו סעיף. קל וחומר, אין הוא בא לשים סייג בפני סמכויותיה של ועדת השמירה לתת היתר לשימוש לא חקלאי בקרקע שהוכרזה כקרקע חקלאית, לפי אחד הסעיפים 6, 7 או 8.
- הדבר ברור מלשון סעיף 11 עצמו, הבא לסייג הטלת איסור ולא לסייג מתן היתר, וגם מהגיון הדברים, שאם המטרה המתוקנת היא גם בלאו הכי מטרה התואמת את השמירה

על הייעוד החקלאי והגיצול החקלאי של הקרקע, לשם מה הותקנה האפשרות לבקש ביטולה של הכרזה לפי סעיף 5 או מתן היתר לפי הסעיפים 6, 7 או 8.

משום כך צריך לעמוד בראש מעייניה של ועדת השמירה האיזון הנכון בין צרכי השמירה על קרקע חקלאית ובין צרכים חשובים אחרים המצדיקים את ביטול ההכרזה או את מתן ההקלה; והוא הדין בוועדת ערר על סירוב ועדת השמירה לתת אישור, כאמור בסעיף 12 (ב), אבל אין על הוועדות לנהוג בדוקטרינריות נוקשה, אלא יש לבחון כל מקרה לגופו, כדי לגלות אם יש מקום להקלה מסיבות דוחקות, הנעוצות בצרכי פיתוח הכרחיים, בלי להזיק לעיקר, שהוא השמירה על קרקע חקלאית בתור שכזאת.

עוד נראה לי, שיחסה של ועדת השמירה חייב להיות מחמיר יותר לצד שמירת הקרקע החקלאית, כאשר היא באה לדון בבקשה לביטולה של הכרזה הניתנת לפי סעיף 5 של התוספת, מאשר בדיון בבקשה לפי אחד הסעיפים האחרים.

סיכום

דרך פעולתה וסמכויותיה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית מותווה על-ידי חוק התכנון והבנייה תשכ"ה—1965, התוספת הראשונה לחוק וסדרת בג"צים. והמצב הנוכחי הוא דלהלן:

- הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית רשאית להכריז על קרקע כקרקע חקלאית עפ"י סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה—1965. אין סמכות ערר לגבי ההכרזה על קרקע חקלאית.
- הוועדה רשאית באופן בה הכריזה על קרקע חקלאית לבטל ההכרזה על קרקע חקלאית, לכשתמצא את הבקשה לבטל ההכרזה כמוצדקת.
- באפשרות הוועדה לאשר תכניות על קרקע חקלאית מוכרזת בהתאם לסעיפים 6, 7, 8 זאת מבלי לבטל ההכרזה על קרקע חקלאית. האישור ניתן לתכנית ספציפית אשר הובאה לדיון בפני הוועדה. כל שינוי בתכנית אשר אושרה בוועדה עפ"י סעיפים 6, 7, 8 חייב להיות מועבר לדיון נוסף בוועדה.
- הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית רשאית ליוזם התלייה, שינוי וביטול תכניות קיימות עפ"י סעיף 10 לתוספת הראשונה.
- הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית הינה חלק ממנגנון התכנון וסמכויותיה הם לשקול שיקולים רחבים, בנוסף לענין סעיף 11 לתוספת שמירה על קרקע חקלאית בלבד, כאשר במכלול השיקולים, אותם שוקלת הוועדה בדיוניה בתכניות, יעמוד בראש מעייניה ענין השמירה על הקרקע החקלאית.
- בידי הרואים עצמם נפגעים מסירוב הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית לערור בפני ועדת הערר כאשר הסירוב לתת אישור ניתן עפ"י סעיפים 6 או 16. או לתת את הסכמתה לפי סעיפים 7 או 8.

מ ק ו ר ו ת

1. התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה—1965.
2. (א) בג"צ 113/68 — ד"ר נפתלי א' הורנשטיין
נ ג ד
הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.
- (ב) בג"צ 324/71 — 1. ועד מקומי סביון; 2. ועד מקומי גני-יהודה
נ ג ד
1. ועדה לשמירה על קרקע חקלאית;
2. ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, השרון הדרומי;
3. ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז;
4. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה;
5. ועדת הגבולות יהוד-מפעלות אפק;
6. מועצה מקומית יהוד.
- (ג) בג"צ 445/71 — 1. גוה מדור השקעות בע"מ; 2. ליטור בע"מ
נ ג ד
1. הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית;
2. שר הפנים.
- (ד) בג"צ 601/75 — וועד מקומי סביון
נ ג ד
1. הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית;
2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "השרון הדרומי";
3. אפריקה ישראל להשקעות בע"מ.
- (ה) בג"צ 29/77 — "רסקו", חברה להתיישבות חקלאית ועירונית בע"מ
נ ג ד
1. הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית;
2. ועדת המומחים לקרקע חקלאית.
- (ו) בג"צ 41/78 — 1. איתן נאמן; 2. בניה נאמן.
נ ג ד
1. ועדת ערר לשמירה על קרקע חקלאית;
2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "זמורה";
3. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז המרכז;
4. המועצה המקומית מזכרת בתיה.
- (ז) בג"צ 162/78 — קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל
נ ג ד
1. ועדת הערר לפי סעיף 12 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה;
2. מר ח. קוברסקי, יו"ר ועדת הערר;
3. מדינת ישראל — משרד הפנים;
4. מנהל מינהל מקרקעי ישראל;
5. מינהל מקרקעי ישראל;
6. הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

דרכים לייעול השימוש בקרקע חקלאית בפריפריה של הערים

ליוקר הקרקע החקלאית ליד הערים יש כמה משמעותות: החקלאי אינו יכול להגדיל את הקרקע המעובדת; קשה מאוד לחקלאים אלה להגדיל את המשק שלהם על-ידי חכירת קרקע, כי ברוב ארצות אירופה וביפן החכירה נעשית לפרק זמן ממושך וחקלאים בפרט ברי הערים אינם רוצים להיות קשורים עם חוזים כאלה; בארצות כגון ארה"ב וקנדה יש לשלם מיסים גבוהים על קרקע יקרה. גורם מפריע ליציבות במחירי הקרקע החקלאית ליד הערים מהווה אי-הוודאות ביחס לעתיד (גידול העיר, שינויים בחקיקה ועוד). בעוד שחקלאים צעירים מעדיפים להעמיק את החקלאות האינטנסיבית על שטח קטן יחסית, מעוניינים החקלאים הוותיקים בחקלאות אקסטנסיבית, מבלי להשקיע בהרחבת משקיהם, זאת מתוך רצון לחכות להזדמנות טובה למכור את האדמה ולפרוש מהעבודה בחקלאות.

התוצאה מכך היא, שבארצות כגון יפן וחבל הרוהר בגרמניה, שבהן מורגש מחסור חריף בקרקע, מעוניינים החקלאים בחקלאות אינטנסיבית. ואילו בארה"ב מטפחים חקלאות אקסטנסיבית ולעיתים קרובות אדמה חקלאית בכלל אינה מעובדת.

כדי לסלק במידה מסויימת את חוסר הוודאות לעתידה של הקרקע החקלאית ליד הערים, או לפחות להחלישו, קובעים בארצות

שאלת החקלאות במבואות הערים היוותה לאחרונה נושא למחקר מטעם הארגון הבינלאומי לשיחוף פעולה כלכלי ופיתוח. 20 ערים בארצות שהן חברות בארגון זה נחקרו בענין זה ותוצאות המחקר פורסמו בשני כרכים.*

בדרך כלל מגדירים חקלאות בפריפריה הערים כחקלאות המשתרעת על שטח של עד 20 ק"מ ליד הערים המאוכלסות ב-100,000 תושבים. למעשה, כמעט כל החקלאות בבליה מרוכזת ליד הערים. בצרפת ובגרמניה, חלקה של החקלאות ליד הערים מגיע ל-25% מכלל החקלאות ובארה"ב לכדי 15%.

האספקט החשוב ביותר של השפעת הערים על האדמה החקלאית שבקרבתן הוא מחיר הקרקע. המחיר של אדמה חקלאית בחבל הרוהר בגרמניה היה 28,000 דולר להקטר (10 דונם) בשנת 1976, ובפדובה באיטליה — 28,000 דולר. בחבל אנג'ז ליד העיר נגוואי ביפן עלה הקטר אדמה חקלאית 35,000 דולר.

(*) החומר למאמר זה תורגם ושוכתב מן הפרסום מים בנושא "המדיניות של שימושי קרקע", שפורסמו באפריל 1980 בכתב-העת World Farming המופיע מטעם הפדרציה הבינלאומית של יצרנים חקלאיים, שמושבה בפאריס.

העובדות והנתונים הסטטיסטיים שבמאמר, מבוססים על מחקרים, שנערכו בנושא שימושי קרקע, מטעם הוועדה החקלאית של השוק המשותף.

רבות חלוקה לאזורים עירוניים מזה ואזורים חקלאיים מזה.

● תכנון מבנה המשק החקלאי, תוך שימת דגש מיוחד על המשק המשפחתי.

ההגנה על קרקע חקלאית, בדרך של חלוקה האזורית, נהוגה בקפדנות בארצות אירופה וכן גם בישראל. גם בארה"ב, חרף המסורת הליברלית במדיניות הקרקעית, הונהגה השיטה של אזורים חקלאיים, אם כי לא באותו תוקף כמו באירופה. לכן מורגש בארה"ב ביתר תוקף הלחץ של האורבניזציה על האדמה החקלאית.

תשומת-לב רבה מוקדשת במספר רב של ארצות לשאלות הראשונה והשלישית. אשר למבנה המשק המשפחתי וההגנה עליו, נראה שבארצות אחדות מטפלים בדבר בצורה אינטינסיבית, אולם יש חילוקי דעות בשאלה איזה משק משפחתי הוא היעיל ביותר. שאלה זו נבחנת בקפדנות על-ידי צוות של מומחים.

תגופת האורבניזציה בשנים האחרונות יצרה מעין תהליך "טבעי" של כירסום מתמיד של הערים בקרקע חקלאית המשתרעת בקרבתן, ללא התחשבות בכך אם הקרקע היא מן העידית. הפיכת קרקע חקלאית לשימוש אחרים דוחקת את החקלאות שבפרברי הערים לקרקע שולית ולירידה ברנטביליות של החקלאות. תהליך זה מעורר דאגה אצל קובעי מדיניות השימוש בקרקע בארצות מסוימות.

פיחות בקרקע חקלאית

בשנים האחרונות גוברת והולכת בארצות אירופה דאגה ליעול השימוש ברזרבה הפוחתת והולכת של הקרקע החקלאית. נוכח התעשייה המתפתחת המושכת אליה אנשים צעירים, יש ליצור תנאים מפתים לאנשים צעירים הרוצים לעסוק בחקלאות. התנאי הראשון לכך הוא אפשרות לרכוש קרקע במחיר סביר, אם על ידי רכישת הבעלות עליה או בחכירה. יש גם לשמור על שלמות המשק המשפחתי ולא לפצלו בין הצאצאים, כדי לאפשר חקלאות יעילה ממוכנת, דבר שקשה להשיגו במשק קטן.

אין עדיין נתונים סטטיסטיים מדויקים בדבר שימושי קרקע בארצות שונות בעולם. אולם, פרסומי המחלקה הסטטיסטית של מינהלת השוק האירופי המשותף בדבר השימוש בקרקע בהולנד, מראים כי בין השנים 1961—1970 איבדה החקלאות בהולנד 8,616 הקטאר בכל שנה ושנה, שהועברו לשימוש שים אחרים, בו בזמן שהחקלאות הכשירה 2,987 הקטאר בלבד.

לפי נתוני מינהלת "השוק" פחתו כמעט בכל ארצות אירופה שטחי הקרקע הראויים לעיבוד חקלאי. בפרק הזמן שבין 1970 ל-1980 הפיחות נטו של קרקע החקלאית מגיע ל-14.16% בפנילנד ובין 4 ל-7 אחוזים בגרמניה, בשוודיה, בהולנד ובאירלנד.

דרכים לסתימת פרוצות בחוק

סימון אזורים חקלאיים בדרך חוקית ברוב ארצות אירופה היווה בעבר הגנה משמעותית

כל הבעיות הללו הניעו את הממשלות בארצות המפותחות לנהל מדיניות קרקעית דינאמית. הואיל ומדינות רבות מתלבטות באותן השאלות, נמצא הנושא של מדיניות השימוש בקרקע בדיון מתמיד בארגונים חקלאיים אירופאיים.

המומחים רואים את שאלת הקרקע החקלאית מארבע בחינות:

● הגנה מאסיווית על קרקע טובה הראויה לעיבוד חקלאי.

● הגנה על מחירי הקנייה והמכירה של קרקע.

● ניידות של רזרבה קרקעית.

על קרקע המיועדת לשימושים החקלאיים. אבל ברוב הארצות אפשר בקלות לעקוף את החוק. לכן המגמה עתה היא לבחון מחדש את ההוראות ולהבטיח לחוק "שיניים" ולסתום כל פירצה בחוק המאפשרת לנצל קרקע באזור חקלאי לצרכי מגורים לתעשייה ולסלי-לת כבישים.

זהסתדרות הלאומית של חקלאי בריטניה פנתה לממשלה להקפיד שלצרכי בנייה למגורים ולתעשייה תנוצל קרקע שאינה ראויה לעיבוד חקלאי. התכנון הלאומי בדנמרק מכוון לניצול אדמות שוליות שאינן ראויות לעיבוד חקלאי, לסלילת כבישים, אוטוסטר-דות ואיצטודיונים, גם אם זה יקר יותר.

יתרה מזו, ממשלת דנמרק חוקקה חוק, לפיו כל העברת קרקע מחקלאות לכל שי-מוש אחר, טעונה הסכמה בכתב מאת משרד החקלאות ומשרד לאיכות הסביבה. במשר-דים אלה קיימות ועדות לצורך בירור בקשות להעברת קרקע. בוועדות אלה מיוצגים גם חקלאים.

השיטה להיעזר בוועדות ייעוץ נהוגה לצו-רך זה גם בגרמניה, שם ועדה חקלאית עוקבת אחר כל השינויים העומדים לחול בקרקע חקלאית. נוהג זה קיים גם בשוודיה ובנורב-גיה. בפילנד נחקק חוק בשנת 1978 לפיו כל עסקה של מכירת קרקע מעל ל-2 הקטא-רים טעונה רשיון, כדי להבטיח שקרקע חקלאית תישאר באזור חקלאי.

בקרב חוגים חקלאיים בהרבה ארצות נפו-צה הדעה, כי הסיבה העיקרית להאמרת מחי-רי הקרקע החקלאית נעוצה בגורמים שמחוץ לסקטור החקלאי, הקונים קרקע לשימושים אחרים ומשלמים בעדה מחירים הרבה יותר גבוהים מאלה שהחקלאים מוכנים לשלם בע-בורה. לפי דעת המומחים ב"שוק", יתכן שדעה זו נכונה לגבי ארצות רבות, אך לא לגבי בריטניה. ועדה מיוחדת לענייני קרקע בדקה ומצאה כי 60% מהקרקע שנמכרה

בבריטניה בשנים 1977—1978 נקנתה על-ידי בעלי משקים חקלאיים וחוזאים שבקרבת הקרקע העומדת למכירה, זאת כדי להגדיל את משקיהם. גם בצרפת 75% מהקרקע הנמכרת נרכשת על-ידי חקלאים. עם זאת גוברת והולכת הדאגה בחוגים הממשלתיים בשוודיה, בהולנד, בבלגיה, בצרפת ובאיר-לנד לנוכח ההאמרה המתמדת של מחירי הקרקע החקלאית. בארצות אלה מכינים חו-קים שבאמצעותם אפשר יהיה להגביל את התהליך של הפיכת קרקע משימוש חקלאי לשימושים אחרים, ללא התחשבות במחיר הקרקע.

לעומת זאת ביוון עיסקאות בקרקע הן חופשיות לגמרי, פרט לסייג שאסור למכור קרקע לאורח חוץ. הלוואות לשם קניית קרקע בצרפת מבוססות על המחיר הממוצע הארצי של הקרקע ולא על מחיר הקרקע שמבקש ההלוואה עומד לקנות. בשוויץ, שבה מחיר הקרקע החקלאית עולה פי 10 על ערך ההכנ-סה שלה, מוגבלות ההלוואות לרכישת קרקע ל-125% מערך ההכנסה שלה.

גורמים מעכבים

עובדת היות מחיר הקרקע גבוה בהרבה מערך ההכנסה החקלאית ממנה, מהווה גורם מעקב בעד פיתוח החקלאות באזורים שה-מדינה מעוניינת בה. יוקר הקרקע מטילה מעמסה כבדה על החקלאים ביחוד על צעי-רים הרוצים להתפרנס מחקלאות. כדי לעכב בעד תהליך ייקור הקרקע מעבר לסבירות הרנטביליות בחקלאות, הועלתה הצעה בשו-ודיה שלא לאשר עיסקות קרקעיות, אם מחיר הקרקע העומדת למכירה עולה בהרבה על ערך הקרקע החקלאית המחושב על בסיס ההכנסה הצפויה מהיבול בפועל.

נוכח יוקר הקרקע, המרתיע חקלאים צעי-רים להקים משקים, מעודדות ממשלות בריט-ניה ובלגיה שיטה של החכרת קרקע. בדרך

זו יכולים גם חקלאים ותיקים להרחיב את משקיהם על-ידי חכירת קרקע. השיטה של חכירת קרקע לצרכי חקלאות התרחבה בשנים האחרונות גם בשוויץ ובנורבגיה.

ממשלות רבות נותנות את הדעת על עידוד שיש לתת לחקלאים ותיקים שיפרשו ממשקייהם וימכרו או יחכירו אותם לחקלאים צעירים. יש חקלאים רבים שאין במשפחתם יורש הרוצה להמשיך כחקלאי. ברוב המקרים חקלאים מזדקנים מחזיקים את משקיהם מעבר לגיל הפרישה והתועלת שהם מפיקים ממשקיהם פוחתת והולכת עם עליית הגיל שלהם.

המדינה כגורם מכריע בניידות הבעלות על הקרקע

בארצות רבות מהווה המדינה גורם חשוב, ולעיתים אף מכריע, בניידות הקרקע, מבעלים לבעלים ומשימוש לשימוש, ביחוד בארצות שבהן יש ברשות המדינה הרבה קרקע.

ביוון אדמה שהוכשרה על ידי המדינה לעיבוד חקלאי, מחולקת למחוסרי קרקע או לבעלי משקים במחיר נמוך יחסית ובתשלום מים ל-10 שנים. קרקע שנרכשה בתנאים כאלה אסורה למכירה בפרק זמן של 30 שנה מיום רכישתה.

בארצות אחדות, גם בשוודיה ובנורבגיה, אפשר בדרך חוקית להפקיע קרקע חקלאית מבעליה אם המשק אינו מתנהל כראוי, לפי סטנדרט מקובל במשקים אחרים מסוגו.

בדנמרק הותקנו תקנות המאפשרות להורות למוסדות שונים, שבבעלותם קרקעות שרכשו בזמנו לשם השקעה, להחכיר את הקרקע לחקלאים.

ועדה מיוחדת לענייני קרקע באנגליה העלתה הצעה, שמוסדות כגון קרנות פנסיה ועוד שברשותם קרקעות, יש להתייחס אליהם

כבעלי רכוש בלבד שרכשו קרקע לשם השקעה, אבל שלא יעבדו בעצמם את הקרקע.

בארצות רבות מכינים הצעות לשיפור תנאי החכירה של קרקע חקלאית, ביחוד בכל הנוגע לתקופת ההחכרה. לפי החוק החדש להחכרת קרקע בדנמרק תקופת החכירה המירבית היא 15 שנה והחוכר צריך למלא כמה דרישות מקצועיות.

כדי לפצות את המחכיר על ירידת ערך הכסף בשל האינפלציה וכן כדי להמריצו לדאוג להחזקה נאותה של המבנים, יש סעיפי פים בחוזה החכירה בדבר האפשרות להעלות, לפי הצורך, את דמי החכירה. בארצות רבות קיימות תכניות פרישה מיוחדות לחקלאים צעירים. בצרפת מכינים עתה חוק פנסיה חדש מיוחד לחקלאים. ככל שבעל המשק החקלאי יפרוש מוקדם יותר, הפנסיה שלו תהיה גבוהה יותר. הפנסיה היחסית תהיה הגבוהה ביותר אם החקלאי יפרוש בהגיעו לגיל 60, במקרים מסויימים גם בגיל 55.

בגרמניה, עד שנת 1979, אפשר היה לבצע עיסקות חכירה של קרקעות באופן חופשי, בין הצדדים, ללא התערבות ממשלתית. אבל משנת 1979, חייב המחכיר להגיש את הצעת החכירה לבדיקה בוועדה החקלאית. בצרפת יש תחיקה מיוחדת שתכליתה לעודד חכירת קרקעות. אם תקופת החכירה היא 18 שנה ויותר, דמי החכירה הם יותר גבוהים והקרקע משוחררת ממסים שונים.

בבלגיה הוציעו להקים בנק לקרקע, וזה יפעל כבעל קרקע זמני, היינו הוא יקנה קרקע בשוק הקרקעות, בתנאים מסויימים, ויחפש משקיעים הרוצים לקנות אותה הקרקע, תוך כוונה להחכיר אותה. מסיבות מעשיות יגביל הבנק את עצמו לפעולות במסגרת האזורים החקלאיים. בצרפת פועל כבר בנק קרקע כזה.

מסים כמכשיר לשמירה על קרקע חקלאית

מדינות רבות משתמשות, בשנים האחרונות, במכשיר המיסוי כאמצעי להכוונה רצויה של השימוש בקרקע בהתאם למדיניות שקבעה הממשלה. בארה"ב, מדינות רבות מטילות מסים על קרקע לפי השימוש בה ולא לפי ערכה בשוק. עם זאת הוכיחו מחקרים רבים, כי ההפחתה במסים על הקרקע אינה מהווה תמריץ די חזק לעיבוד הקרקע.

בבריטניה הונהג חוק בשנת 1976, לפיו גובים מס שבח בשיעור של 67–80 אחוזים מתוספת הערך של הקרקע שנגרמה בגין שינויים בשימושה.

בצרפת אושר חוק בשנת 1975, לפיו חייב כל קבלן לשלם מסי בניה מוגדלים לרשות המקומית בעד בניה שמעבר למכסה שנקבעה בחוק.

באיטליה נקבעה בשנת 1977 הזכות לרשות המקומית להטיל על הקבלנים מס בשעור של 5–10 אחוזים מערך הבניה וכן מערך ההוצאות האורבניות.

בדנמרק נתנו עד שנת 1978 פיצוי חד-פעמי לבעלי קרקעות שעמדו לבנות על הקרקע, אך הדבר נאסר עליהם כתוצאה משינויים שחלו באזורים המיועדים לבניה.

המגמה כיום בהרבה ארצות היא למצוא דרך כדי לפצות בעלי הקרקע בפרברי הערים שנועדו לשימוש חקלאי. הפיצוי צריך להינתן על-ידי הקבלנים.

עזרה ממלכתית למשק המשפחתי

בהרבה ארצות מפותחות באירופה מייחסים חשיבות רבה לפיתוח המשק החקלאי המשפחתי. בארצות כגון שוודיה, דנמרק, פינלנד, נורבגיה, הולנד, צרפת ואירלנד רואים במשק המשפחתי יחידה חקלאית יסודית

שתועלתה רבה מבחינת איכות הסביבה, טיפוח אזורי ויחסים סוציאליים ועוד סיבות.

בכל הארצות הללו נוקטים אמצעים כדי להגן על המשק המשפחתי, קודם כל בפיקוח על מכירת אדמה חקלאית ותנאי חכירתה ונקיטת אמצעים כדי למנוע מהון ספקולטיבי וגם מהון מוסדי מלחדור לשוק הקרקע החקלאית. בדרך זו מעודדים חקלאים להרחיב את משקיהם ומרתיעים גורמים לא חקלאיים מלספסר בקרקע חקלאית.

בחוק לרכישת קרקעות הקיים בשוודיה נאמר בפירוש על הצורך לעודד טיפוח המשק המשפחתי. מאדם הרוכש משק חקלאי דורשים התחייבות שיגור במקום לפחות 5 שנים, יעבד את האדמה וינהל כיאות את המשק. לשלטונות יש גם זכות לדרוש להכניס, לפי הצורך, שיפורים בניהול המשק.

עדיפות בהגשת עזרה ממלכתית למשק המשפחתי ניתנת למשק צעיר שעדיין אינו מפותח די צרכו, והסיוע נחוץ לו כדי ליעל את עצמו מאשר למשק מפותח די, המעוניין לקבל סיוע ממלכתי כדי להרחיב את משקו. מסרבים לתת סיוע ממשלתי לשני משקים משפחתיים קטנים, הרוצים להתאחד למשק אחד. הסיבה לכך נעוצה בצורך לפזר את האוכלוסיה.

בדנמרק קבעו תקרה לגודל המירבי של המשק המשפחתי. התקרה היא 75 הקטאר (750 דונם). שטח לא קטן לפי המציאות החקלאית בישראל. עם זאת אם יש משקים גדולים מעל לגבול התקרה – אין מכריחים להקטינם.

משקים, בגבולות של 100 הקטאר, רשאים להתאחד לצורך פעולות עסקיות משותפות. עד ל-5 משקים, בתנאי שהם מצויים במרחק של לא יותר מ-15 ק"מ זה מזה.

אם בעל משק רוצה למכור את משקו, הוא רשאי למכרו כיחידה שלמה אחת, אך לא לפצלה.

כדי למנוע חלוקת משקים באיסלנד חייבים 'היורשים' לקבל רשיון לחלוקת המשק, גם אם הסכימו ביניהם על כך. בגרמניה מקבל היורש שנשאר לנהל את המשק משכנתאות לפרק זמן ארוך בריבית נמוכה, כדי לאפשר לו לשלם את חלקי הירושה המגיעים לשאר היורשים, זאת כדי למנוע חלוקת המשק.

נוכח החשיבות הגוברת והולכת של החקל-אות, ביחוד בארצות מפותחות שבהן יוזמות להפוך קרקע חקלאית, מסיבות ספקולטיביות, למגרשי תעשייה ומגורים, הוקמו בהרבה ארצות ועדות חקלאיות העוקבות אחר תהליכי מכירה של קרקע חקלאית. בארצות כגון הולנד, גרמניה, דנמרק, שוודיה וצרפת אפשר שלא להוציא רשיונות מכירה לקרקע חקלאית מסיבות שונות.

★

ברור שחשיבות הקרקע החקלאית עולה ככל שפוחת והולך שטח הקרקע המעובד או המיועד לעיבוד חקלאי. לארצות כאלה יש מגיע חזק לשמור בכל הדרכים על מעט הקרקע החקלאית הנמצאת ברשותן. עם זאת הוכיחו המחקרים, כי בזמן האחרון החקלאות מהווה בכל הארצות גורם חשוב ממדרגה ראשונה שמביאים אותו בחשבון בתכנון פיתוח פרברי הערים.

בדנמרק חייב אדם שרכש משק חקלאי להשתקע בו לא מאוחר מאשר 6 חודשים לאחר הרכישה ולגור שם לא פחות מ-8 שנים והחקלאות צריכה להיות העיסוק העיקרי של בעל המשק, זאת לאחר שמילא אחר דרישות המתייחסות לידע המקצועי שלו כחקלאי.

גם ממשלת צרפת משקיעה בשנים האחרונות מאמצים רבים כדי ליצור מערכת תחיקתית, שתכליתה לחזק את המשק המשפחתי. הוכנסו שינויים בחוקי הירושה, מתוך כוונה מודגשת להגן על אחד היורשים במשפחה שכבר עבד במשק המשפחתי לפני היותו היורש או שהוא מתכוון להישאר במשק ולעבדו. כן קיימים סייגים למניעת פיצוץ המשק המשפחתי על-ידי היורשים, לאחר מות הבעלים.

בשוויץ ובנורבגיה מעניקים זכויות מיוחדות לקרקע במקרה של ירושה. בנורבגיה רשאי הצאצא המבוגר ביותר ליהנות מזכות זו ובשוויץ – הילדים והנכדים, הבן או בת הזוג, וההורים של בעל המשק, רשאים לדרוש שהמשק לא יחולק.

בשוויץ נהוג שהיורש הממשיך בניהול המשק משלם את חלקי הירושה המגיעים ליורשים אחרים, לא לפי ערך הקרקע ותכולת המשק אלא ערך ההכנסה של המשק.

— ★ —

מתודולוגיה לחישוב מיכסות

של דבר, מערכת מכסות קרקע לתכנון בנושאי שטחים פתוחים וקרקע למבני ציבור. העבודה החלה בשנת 1976, ושנה לאחר מכן יצא לאור דו"ח הקובע מתודולוגיה לחישוב מכסות וכן הצעות לשטחי ספורט וגנים ציבוריים.

המחקר כולו אמור להסתיים בקיץ 1981, עם פרסום קובץ תמציתי ושימושי למתכננים. לעבודה עשויה להיות השלכה מרחיקת לכת על היקף השטחים שיוקצו לצרכי ציבור בשנות ה-80.

אנו רואים חשיבות רבה בנושא המחקר הנ"ל, משום שעקב ההגבלות והמחסור בקרקע עירונית קיים צורך בקריטריונים כמותיים להקצאת קרקע למוסדות ציבוריים מצד אחד וליוזמה פרטית, כגון למפעלים תעשייתיים, מסחריים, מלונות וכדומה, מצד שני. מחקרים כנ"ל תורמים לכך, שבידי המתכננים וגם האחראים להקצאת קרקע יהיה המפתח הנכון לקביעת גודל השטחים הדרושים להקמת המפעלים.

מכסות קרקע לתכנון — שלב ב' — מערכת החינוך בעריכת פרופ' משה היל וד"ר רחל אלתרמן. בהוצאת מוסד הטכניון למחקר ופיתוח ובמימון משרד הפנים. 176 עמ', דיאגראמות וטבלאות. 13 פרקים.

חלק א' — מערכת החינוך והגישות למכירת: הגישה הכללית, שיטת פיתוח המכסות, פרמטרים לאלטרנטיבות של מוסדות חינוך, משתנים מקומיים המשפיעים על מערכת החינוך, התאמת המכסות לשינויים החלים במשך הזמן.

חלק ב' — מכסות קרקע: מעונות יום, גני ילדים והחטיבה הצעירה, בתי ספר יסודיים, חטיבת ביניים, חטיבות עליונות, בתי ספר של החינוך המיוחד, קריות חינוך, מוסדות להכשרת מבוגרים.

פרסום זה הוא, למעשה, דו"ח ביניים (שלב ב') של מחקר רב-שנתי שנועד להציע, בסופו

תחזית ההתפלגות הגיאוגרפית של האסירים בעשור הבא

(השלכות על שימושי קרקע)

התחזית מראה על הכפלת מספר האסירים בתחילת שנות ה-90 ● ●
צפויים 5500 אסירים ישראליים לעומת 2800 אסירים בשנת 1977 ● ●
הכרחי לבנות עוד ששה בתי סוהר עד 1992 כדי לקלוט את כולם ● ●

תחזית ההתפלגות הגיאוגרפית של האסירים. בדיקת המצב הקיים העלתה, שאין הבדלים משמעותיים בשיעורי הפשיעה בין המחוזות השונים בישראל. על פי הנחה זו, נתקבלה התחזית הבאה לגבי ההתפלגות הגיאוגרפית של האסירים; 17.2% במחוז הצפון, 15.3% במחוז חיפה, 41.9% במחוזות המרכז ותל-אביב, 12.3% במחוז ירושלים ו-13.3% במחוז הדרום.

הפרוגרמה מקדישה פרק לדרישות השטחיים לבתי סוהר. אחרי הכנת אומדנים לגבי השטחים הנחוצים למגורים, שרותים, תעסוקה, ספורט ובטחון, הומלץ על שטח של 300 דונם כשטח אופטימלי למוסד ל-360—400 אסירים.

נקבעו קריטריונים לאיתור המדויק של המוסדות. בין הגורמים שיש להתחשב בהם בזמן קביעת האתר יש לציין: הבעלות על הקרקע, ממדי השטח, דרכי גישה, תשתית, קירבה לישובים ולמתקני צה"ל ומשטרה. קירבה לבתי סוהר אחרים וטופוגרפיה. בסיכומו של דבר, בפרוגרמה זו נמצאים מרבית המידע וההכוונה הדרושים למתכננים כדי להכין תכנית כללית לתפרוסת עתידית של בתי סוהר במדינה.

בתי סוהר לאסירים ישראליים — פרוגרמה להכנת תכנית ארצית חלקית, בהוצאת משרד הפנים, ירושלים תש"ם—1979. בעריכת מאיר גרון, הממונה על הפרוגרמות, מינהל התכנון. 31 עמ', טבלאות ודיאגרמות.

עיקרי הפרוגרמה מוצגים בתחילת החוברת ומסכמים ששת הפרקים הראשיים של העבודה.

תחזית על מספר האסירים הישראליים שיהיו בשנות 1983, 1987 ו-1992 הוכנה על פי ניתוח שינויים חזויים בשיעור האסירים ל-1000 תושבים, ותחזית האוכלוסיה הכללית במדינה בשנות היעד.

עפ"י מתודולוגיה זו ניתן לתקן אומדנים, אם יחולו שינויים באחד ממרכיבי דרך החישוב. התחזית מראה על הכפלת מספר האסירים בתחילת שנות ה-90 (5500 אסירים ישראליים לעומת 2800 בשנת 1977). על פי תחזית זו, תידרש בנייתם של שישה בתי סוהר נוספים עד שנת 1992 כדי לקלוט את הכלואים. כן דרושים עוד שני מוסדות, כדי להחליף שני בתי סוהר אשר יבוטלו מפאת התנאים הקשים השוררים בהם. כדי להקל על מיקום בתי הסוהר, נערכה

מפת ההתיישבות היהודית בתקופת קדם-המדינה

ד"ר מיכאל רומן

תנות בקביעת היעדים המדיניים, החברתיים והכלכליים של ההתיישבות, יעדים שלא היו תמיד חופפים.

שלום רייכמן: "ממאחז לארץ מושב",
הוצאת יד יצחק בן-צבי, ירושלים, 1979

המחבר בוחן את היחס בין המטרות ארו-כת-הטווח מצד אחד והאילווצים הפוליטיים והמגבלות התקציביות מצד שני, משמע: בין הרצוי והמצוי, והוא מדגיש את הצורך להת-אים הן את המטרות והן את הכלים הארגוניים ודרכי הביצוע לנסיבות המשתנות.

ספרו של שלום רייכמן על יצירת המפה של ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל בתקופת טרום המדינה, מהווה השלמה מתבקשת למח-קרים המתרכזים על התקופה הזו. המפתיע הוא, שכמעט לא דנו עד כה בצורה כה מקיפה בנושא שהיה והינו בעל חשיבות רבה לגיבוש הישות היהודית בארץ. בתוך כך, העניין הנידון בספר חורג מההקשר הגיאוגרפי-היס-טורי גרידא, בשל ההשלכות הנרחבות הכרו-כות בשאלת ההתיישבות, כמו באקטואליות הרבה של הנושא הנידון.

בהקשר זה, מאלף ביותר ניתוח הדילמות העיקריות שעמדו בפני מעצבי מפת ההת-יישבות וצורות ההתיישבות: האם לפזר את המאמץ או לרכזו? להרחיק את אזורי ההת-יישבות היהודית תוך חדירה לאזורים חדשים ורחוקים על מנת להרחיב את האחיזה הי-הודית בכל חבלי הארץ (תקיעת יתד), או להתרכז באזורים המיושבים כבר, תוך אב-טחת רצף טריטוריאלי, הומוגניות דמוגרפית ושליטה פוליטית על מנת לבסס את הקיים? האם להעדיף יישובים בודדים בכל מקום, או התיישבות אזורית? התיישבות כפרית המ-יועדת לתפיסת מכסימום שטח או התיישבות עירונית המאפשרת מכסימום קליטת עליה ונוכחות יהודית?

בהצגת הנושא, לא הסתפק המחבר בס-קירה כרונולוגית-גושאית של העובדות העיק-ריות, בדבר תולדות רכישת הקרקעות היהו-דיות באזורי הארץ השונים, התפתחות ההת-יישבות היהודית לצורותיה והאישים והאר-גונים שהיו אחראים למימושה.

הדיון בכל הנושאים האלה נעשה בהקשרם הרחב, תוך נסיון ליצירת סינתזה בין הדב-רים. הדבר אמור, בעיקר, בהערכת משקלם של הרעיונות המגחים והתפיסות השונות והמש-

המחבר מכוון את דבריו לעניין האקטואלי שבנושא, תוך ציון העובדה ש"ירושת" טרום-המדינה עיצבה במידה מרובה גם את המציאות הנוכחית בכל האמור בדגם הגיאוגרפי ובמסד הרעיוני כמו בכלים הארגוניים של ההתיישבות היהודית בארץ. היה זה בתקופת המנדט בה נוצר הריכוז היהודי העיקרי באיזור החוף ובמספר ערים גדולות.

במשך תקופה זו, ובעיקר לקראת סופה, התגבשו הרעיונות התכנוניים העיקריים בדבר הצורך בפיוור אוכלוסיה, ביצירת מוקדים עירוניים נוספים וגיבוש דגם אזורי המשלב את העיר עם סביבתה הכפרית. כאז כן היום ממשיכה להתקיים החלוקה בין האחראים לתכנון ולביצוע ההתיישבות במגזר הכפרי והעירוני.

מאלפת לא פחות היא העובדה, שרבות מהבעיות הנידונות בספר ושהיו אופייניות לתקופתן — עומדות על הפרק גם היום (גם אם המחבר לא מתייחס לנקודה זו במפורש). זאת, בכל הנוגע לשאלות בסיסיות כגון עצם שאלת גבולות ארץ-ישראל ותחום ההתיישבות היהודית, שאלת חלוקתה של הארץ בין יהודים וערבים, או גם שאלת כושר הנשיאה הכלכלי של ארץ-ישראל ואזוריה השונים. וכן ההתיישבות כאמצעי לקביעת גבולות המדינה היהודית וכצורך בטחוני, בעיית ההת-

יישבות היהודית באזורים מאוכלסים ערבים, בעיית הקרקעות ומעמדו המשפטי, ובמיוחד: הקצאת המשאבים בין אזורים וצורות התיישבות אלטרנטיביים.

המחקר הנידון חייב איתור, ליקוט וניתוח מקורות רבים ומגוונים של התקופה. בתוך כך, שילובם בספר, ככתבם, כלשונם, של מבחר קטעי ספרים ומאמרים, תוכניות ודו"חות — בהם תעודות רבות שלא ראו אור עד כה — מהווה השלמה רבת-עניין לסקירה וניתוח הדברים של המחבר עצמו.

במיוחד מעניינים בהקשר זה הפרוטוקולים מדיונים שהתקיימו בנושאים כגון רכישת קרקעות ותוכניות התיישבות בתקופות השונות, המאפשרים לקורא להתרשם מכלי ראשון ממהות המידע, השיקולים המנחים ודרכי הפעולה של מקבלי ההחלטות בזמנו. (יש להצטרף, עם זאת, על העדרה של רשימה ביבליוגרפית ממצה, שהיתה עשויה להנחות את הקורא שאינו מסתפק בקטעים המובאים עצמם, בשפע מראי-המקומות ובמפתח העניינים המפורט).

✱

אין ספק, שלסטודנט, לחוקר ולכל המתעניין בתקופת המנדט בכלל ובנושא ההתיישבות בפרט, זהו ספר רב ערך ודבר בעיתו.

אפולות המכון

הופיע המחקר של ה"ה : ש. זרחי, א. פוזנסקי וע. זרחי בנושא : "משקל הקרקע במחירי הדירות בישראל".

המכון מסר לחברת נשיונל קונסלטנטס בע"מ ביצוע מחקר בנושא : "התפתחות הקרקעות בהרצליה". המחקר יופיע בשנת 1980.

בימים אלה הופץ חוזר מס' 13 של ספריית המכון, המפרט את הספרים וכתבי העת שנרכשו בזמן האחרון ע"י המכון. החוזר יופץ בחודש אוגוסט 1980.

החוג למדיניות קרקעית שליד המכון סיים את השנה התשי-עית לפעילותו. הנושא האחרון שנדון בו, ב-4 פגישות, היה "אינטרס הציבור בקרקע — נאמנות, יעוד, שימוש וניהול". כתוצאה מן הדיון הזה, נבחרה ע"י חברי החוג ועדה לעריכה ולהכנת המלצות והצעות. הוועדה ממשיכה בעבודתה, וסיכומיה יוגשו לחברי החוג עם פתיחת השנה העשירית לקיומו, בתחילת שנת תשמ"א הבאה עלינו לטובה.

יצאו לאור חוברות החוג : (1) כרך 10/1-3 בנושא "רכישת מקרקעין ע"י נכרים" ; (2) כרך 11/1-2 בנושא : "בתים משותפים בישראל בשנות השמונים".

* *

הקונגרס העולמי ה-35 של הפדרציה הבינלאומית לשיכון ותכנון

זו הפעם נטלה מדינת ישראל על עצמה — ובצדק — לארח את הקונגרס הנ"ל בבנייני האומה בירושלים בימים 9—14 בנובמבר 1980 (א—ו כסלו תשמ"א). הקונגרס ייערך בחסות משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון, וצפויה בו השתתפות רבה של אנשי מקצוע מכל רחבי תבל. הנושא המרכזי של הקונגרס — תכנון ופיתוח קהילתי, האפקטיביות של שיכון, ותכניות פיתוח חברתיות-כלכליות ברמות התכנון השונות. כן יידונו בהרחבה עניינים הקשורים לנושא המרכזי, בקבוצות דיון במשך כל ימי הקונגרס. נתבקשנו על-ידי מארגני הקונגרס להפיץ את דבר הקונגרס בין פעילינו.

Activities for Preservation of Agricultural Land

It was in 1953 that the government of Israel first took a decision that agricultural land should, as far as possible, be preserved for that purpose, and its conversion to urban uses be prevented. Following that decision, a "Committee for the Preservation of Agricultural Land" was set up which, in the course of the years — particularly on the basis of the "Town Planning and Construction Law" of 1965 — has extended its powers.

In recent years the problem of preserving farmland has become more intense, because of growing pressure of urbanization, steep rises in the price of urban land and the increasing danger that the owners of agricultural land may stop cultivating their land, preferring to sell it to the highest bidder.

The State economy is thus likely to lose large reserves of agricultural land which is still being cultivated in practice, even though it falls within the area of jurisdiction of developing towns such as Petah Tikva, Rishon LeZion and Rehovot etc.

The Committee for the Preservation of Agricultural Land has discovered in quite a few cases that the highest quality land has been deliberately neglected in order to enable the owners to maintain, later on, that it is uncultivated land and that the Committee should therefore agree to its conversion to urban land.

Various institutions or companies purchase agricultural land with no intention whatever of cultivating it but deliberately cause citrus groves to dry up purely and solely in order to profit from conversion of the land to urban rather than agricultural use.

The view of the Committee that consent should not be too readily given to the conversion of agricultural land to sites for urban purposes was endorsed recently by the opinion of the Israeli Supreme Court in law suits brought by several private companies against the Committee for the Preservation of Agricultural Land.

These opinions help the Committee to withstand pressures from entrepreneurs anxious to alter Land Purposes, and from farmers keen to sell their land at high prices.

Leasing Land for Industrial Purposes

The Israel Lands Authority, the State body that controls the major part of Israel's land, grants first priority to the development areas of the country in its allocation of land for all purposes, including industry and small crafts.

The decisions of the Israel Lands Councils in the years 1966-67 determined that any person who leases land for industrial purposes from the Israel Lands Authority must make a down payment, "Preliminary Lease Fees" which, in preferred development areas, range from 0%—80% of the value of the land, and in other development areas from 40%—80% of that value.

The lessee pays off the rest of the value of the land through annual payments of 5%. If the lessee transfers the lease rights to another person, he is obliged to pay "consent fees" equivalent to one-third of the difference between the value of the land at the time the lease right was granted and its value at the time of the transfer.

In June 1975 the Israel Lands Council introduced a new lease fees based on the system of capitalization, under which the lessee pays annual lease fees in advance for two years, and is exempt from making any further payments during the two-year period, and from paying "consent fees" in case the lease rights are transferred. As to the period of the lease, the lessee has the option to choose between two possibilities :

- a. A 24-year lease, with the right to renew the lease for a further 25 years.
- b. A 49-year lease with no right of extension except exceptional cases, which require a recommendation from the Ministry of Commerce and Industry for the right to extend the lease for a further 49 years to be granted.

Another problem relates to prices of land for industrial and artisanship purposes. These prices are determined upon recommendations from a special committee on which are represented the Chief Government Assessor, the Ministry of Tourism, Commerce and Industry and the Israel Lands Authority.

These prices are set at a low level, some even lower than the price of agricultural land. The outlay on land thus constitutes a small proportion of the total initial outlay for setting up an industrial enterprise — providing a significant incentive for promoting industry in development areas.

The Legal Status of Land recovered from the Sea

As Israel develops the land reserves owned by the State, particularly in the large coastal cities of Tel Aviv and Haifa, growing importance attaches to land recovered from the sea. In this context the question has arisen of the legal status of such land, and the possibilities of carrying out deals and development with regard to such land.

A study of the Israeli laws pertinent to the question, and a comparison of the relevant legal practices in Britain and the United States, leads to the following main conclusions on this problem :

- a. Undersea land is the property of the State and is regarded as "Public Land". Drainage of the sea and expansion of the coastal land by creating an area of such drained land, does not alter this status or transfer ownership of the land from the State to any other body. The land obtained by draining areas formerly covered by the sea is thus the property of the State, though a change occurs in its classification (i.e. after the drainage, it becomes "designated land").
- b. Any plan to drain any specific area of coastal land requires prior and detailed agreement clarifying the entire complex of organizational, financial and other problems that arise in connection with the plans, and such agreement should be based on prior permit issued by the Government of Israel or the Israel Lands Authority.
- c. Any extension in the area of jurisdiction of the respective municipal authority (of Tel Aviv) resulting from plans to drain coastal land must be duly regulated in advance.

Advantages for the Promoter

1. Saving in financing land acquisition which is the contractor's main and heaviest expense. This transaction enables the contractor to finance most of the construction with the buyer's money by selling apartments while construction takes place.
2. Saving in income tax which should be paid on nominal profits, thus delay payment of inflationary taxes through flexibility in defining the day of income payment.
3. Some promoters have the possibility to finance construction with "black money" meaning money which is not declared to the income tax authorities, as they do not pay in cash for the plot.
4. There are less risks in financing the project since financing is reduced to only the cost of the building.

Disadvantages for the Promoter

1. The seller is the owner of the plot till end of construction.
2. Usually he has to complete the construction in a determined period of time.
3. He is under the supervision of another partner.
4. There are all the disadvantages of state of partnership.

Supreme Court's Decision

The Supreme Court dealt with such transactions, and decided that when the contract determines that a plot is exchanged for apartments, the seller is obliged to pay full betterment tax for the sale of the whole plot. But when the contract says that the seller is selling part of the plot and gets in return some of the apartments which are being built on it, the seller is obliged to pay betterment tax only for that part which he has sold.

The value of return consists of the expenses of construction plus the contractor's appropriate rate of profit.

The Israeli "Real Estate" market has adopted a system : "Combination Transaction". According to this, the owner makes an exchange-transaction by selling his plot and getting in return part of the building, meaning apartments, which is constructed on his land. The interesting phenomena is that the rate of return value in such transactions is higher than in normal transactions by 20—50% of the present value.

The Supreme Court has made some decisions recently concerning betterment tax, which is a legal way of avoiding tax.

In general, we may say that the high return value is a direct result of the inflation period and the tax system.

The advantages and disadvantages to both sides in "Combination Transactions" are :

Seller's Advantages

1. The return value is *the same* (real estate), and there is no loss converting land to *cash*.
2. There is a saving of betterment and stamp tax according to the decisions of the Supreme Court.
3. There is a *long* delay in the payment of municipal and governmental taxes which are to be paid during the sale.
4. There is a possibility of *bargaining* with the tax authorities about the value of the transaction since the value is not fixed in financial terms.

Disadvantages for the Seller

1. Delay in realization of property in cash terms.
2. Risks involved in the standard of construction and length of time taken for the completion of apartments.
3. There are all the disadvantages deriving from state of partnership.
4. There is a necessity for supervision of the construction process.
5. There is uncertainty about the market prices at the termination of construction.

cooperative village in Israel. Here a controversy arose between members of Moshavim who insisted that the registration be made in the name of the Moshav.

A compromise was arrived at a little while ago under which the family home and the farm buildings in its vicinity are registered in the names of the individual members concerned, while everything else — i.e. almost all the areas under cultivation — is registered in the name of the Cooperative Society of the Moshav.

ZEEV TSUR

Registration of Land and National Ownership

In light of the activities being conducted today regarding Registration and arrangements for land in the rural sector in Israel, some members of Moshav villages insisted that the smallholder's plot be registered in his own name so that he would be able to do as he thinks fit with the land.

This approach should be rejected categorically. The major part of Jewish agricultural settlements were set up on State-owned land, and this includes Moshavim as well.

Furthermore, the Moshav is a cooperative village based on mutual responsibility and mutual help, and with a cooperative marketing organization. It is because of these principles that Israel was spared the shocks and crises that affected agriculture in so many other countries, with the subsequent need to introduce far-reaching agrarian reform.

Both the national needs and social considerations make it vital to prevent registration of the plots in the private name of the members and to leave the cooperative society as the legal subject in the Land Register.

However, the compromise proposal under which only the house and its immediate surrounding be registered in the name of the Moshav member, while the remaining area is registered in the name of the Cooperative Society of the Moshav does seem convincing.

Intensive and comprehensive activities have been conducted of late in Israel for the registration and regulation of lands, particularly in the rural sector.

It should be borne in mind that, in the nineteenth century, when modern practices for regulating land ownership had already been introduced in Europe, Palestine was still part of the Ottoman Empire where obsolete regulations pertained to land relations, and the matter was sadly neglected.

When Palestine came under British mandatory rule after World War I, ownership of the land was not clearly defined. Furthermore, about half of the agricultural land was jointly owned by the rural community ("Mushea").

The British mandatory law of 1928 created conditions for regulating and registering land and for the parcelation into private plots of the community lands, but by the time the State of Israel was established in 1948, regulation of land ownership had been completed with regard to only 25 per cent of the total area of the country.

The Israel Lands Authority, which owns the greater part of the land of Israel, in the mid-sixties began systematic action to regulate and register agricultural land in Israel, but this progressed very slowly and was given an impetus only after the Centre for Planning and Registration of the Land Inventory in Rural Areas was established in 1977. The purpose of this Centre is to arrive at updated registration of the ownership and lease rights pertaining to all the rural areas under the management of the Israel Lands Authority. It is drawing up complete agricultural records for each settlement and aims to complete the registration of fifty settlements and villages annually.

One of the problems that has arisen in this context concerns the registration of plots in Moshavim, one of the two dominant forms of

on the principle of ethnic adherence. The latter approach is accepted in only a few countries, including Liberia which regards the White Man as a foreigner, where land purchases are involved.

Another problem is how to define a foreign company. Here too different approaches are applied. Some argue that a company should be regarded as foreign if it was formed abroad, others take a different view and say a company is foreign if its centre is in a foreign country.

However, both these approaches tend to oversimplify the issue to a lesser or greater extent. For a company can register in Israel (or have its head offices in Israel) even if its shareholders are foreigners. That is why some countries have determined that the “curtain of the company’s formation must be lifted” — in other words, it is necessary to discover who the major investors in the company really are, and what their interests are. If, for example, a major part of the shares is held by foreigners, then it is a foreign company.

But even that does not solve the problem, as there is still the possibility of the shareholders using a borrowed name, or applying the technique of a chain of companies, with one company holding the shares of another, thus covering the identity of the real owners.

For this reason there are countries which have a policy of checking the identities of the directors, i.e. whether they are foreigners, to check whether the company is foreign. Such is the practice in Norway, Sweden and the Argentine, inter alia. An even more sophisticated solution has been found by the Swiss, who are not satisfied with merely checking the location of the company, the identity of its directors etc., but also pose the general question “Who controls its funds?”, and if any suspicion arises that a foreign element controls the company, the onus of proof that this is not the case rests upon the company.

regard to foreigners than to their own residents. The main reasons given by these countries for such restrictions are as follows :

- a. Restrictions on land purchase are vital in order to ensure control of the activities of foreigners in local industry, commerce and other spheres of the economy ;
- b. There is a need to impose restrictions in order to prevent economic damage such as exaggerated hiks in land prics as a result of large-scale land purchases by foreigners ;
- c. Purchases of land by foreigners are liable to deplete the reserves of land required for public purposes ;
- d. There is the apprehension that such purchases might lead to territorial continuity of land owned by foreigners, with subsequent complications and social barriers springing up ;
- e. Then there is the security argument : in Switzerland for example, foreigners may not purchase land that is in the vicinity of any military installations ;
- f. In some cases the reason for the restriction is national, i.e. the very fact that the potential buyer is not a native of the country or a subject of the state ;
- g. In some cases, the restrictions are extreme, of a racist character. Liberia for example bans the purchase of land by anyone not of the Black race.

The following problem then arises — how to determine whether a person wishing to purchase land is indeed a foreigner. The accepted definition is based on citizenship — i.e. a person who is not a subject of the State is regarded as a foreigner where the purchase of land is concerned. Such is the situation in certain States of the USA and in West Germany, Ireland, Mexico, Sweden, Norway and Jordan. However there are some states that define a foreigner by the criterion of his place of residence. Thus a person who is not a resident of the respective country, whatever may be his citizenship, is regarded as a foreigner where land purchases are concerned. This approach is the accepted criterion in certain other States of the USA as well as in Switzerland, Holland and Japan. Others again accept a definition based

Acquisition of Land by Aliens

The Hebrew University of Jerusalem has conducted an international comparative survey into the problem of land acquisition by aliens ● ●
The results of this research show that in many countries there are restrictions on the rights of foreigners to purchase lands ● ●
Different approaches are applied to the problem how to define a foreign company ● ●

The problems involved in purchase of lands by foreigners have intensified greatly in many countries recently. This several factors: the activities of Multi-national corporations; the great influence of international agreements, such as the EEC, the large-scale movement of labour from one country to another, the rising standard of living, enabling more people to purchase assets in other countries, etc.

Against this background, the Hebrew University of Jerusalem has conducted an international comparative survey into the problem of the attitudes of different countries to the phenomenon of purchase of land by foreigners. For the purpose of this research, a detailed questionnaire was drawn up that was sent out to the Ministries of Justice of thirty different countries.

The results of this research show that, of all these countries, at least 24 have restrictions on the rights of foreigners to purchase lands, and they certainly adopt special criteria that are far more severe with

CONTENTS

Aquisition of Land by Aliens	70	Prof. J. Weisman
Land Regulation in Israel	67	Simha Assaf
Registration of Land and National Ownership	66	Zeev Tsur
Combination Transactions	65	Zeev Cohen
The Legal Status of Land recovered from the Sea	63	Dr. Yuval Levi
Leasing Land for Industrial Purposes	62	Yaacov Ish-Shalom
Activities for Preservation of Agricultural Land	61	Menahem Flor



"KARKA" — Published by the Land-Use Research Institute,
Jerusalem, Hamelech George Str. 43, P.O.B. 7816, Tel. 66828.
Editorial Office: Tel-Aviv, Shapira Str. 11, P.O.B. 11380, Tel. 286763.

Editor: **A. Poznanski**

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

19

karka

(L A N D)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL

AUGUST 1980