

23

# קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

עמוד	ה ת ו כ ן
3	דבר המערכת
4	מרכיב הקרקע במחיר הדירה
7	חלוקת קרקעות בהתישבות בארצות מתפתחות
11	הקרקע והפיתוח כמרכיב במחיר הדירה
14	תכנון אזורי הכפר והעיר
18	קביעת קריטריונים קרקעיים
20	הפקעת קרקעות לצרכי ציבור
28	קווים למדיניות קרקעית במגזר העירוני
34	מחיר מקרקעין באזורים שונים
37	מחירי קרקע לתעשייה באזורי פיתוח
40	בשדה המחקר
41	מפעולות המכון
42	חוק ומשפט
46	תקצירים באנגלית
פרופ' ד. פינס	
פרופ' י. מעוז	
גלעד יצחקי	
זאב ברקאי	
ל. גולדנברג וא. עמיאל	
א. פרנקל, ד"ר רחל אלטרמן	
מיכה טלמון	
דן מרגליות	
מינהל מקרקעי ישראל	
פסקי דין	

„קרקע“ — בטאון המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים, המלך ג'ורג' 43, ת.ד. 7816, טל. 666828

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

עורך: א. פוזננסקי

חברי המערכת: ש. בן-שמש, א. פוזננסקי

עיבוד החומר ועריכתו: שאול זרחי

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם.

כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

נדפס בדפוס „העשור“ ת”א, טל. 3 3 1 5 4

# דבר המערכת

מחיר הקרקע הוא הנושא המרכזי בחוברת זו. מופיעים בה שני מאמרים הדנים במרכיב הקרקע במחיר הדירה: אחד מאת פרופ' דוד פינס על מרכיב הקרקע במחיר הדירות ואחד מאת שמאי מקרקעין גלעד יצחק על הקרקע והפיתוח במחיר הדירות. מאמרים אלה הם תמצית ההרצאות שהושמעו על-ידי המחברים בסימפוזיון שנערך בשנת 1982 על די מכוננו.

מתפרסמות בחוברת שתי טבלאות מחירים: אחת מאת שמאי מקרקעין דן מרגליות על מחירי קרקע עירונית, המעודכנים לחודש אוקטובר 1982, ואחת מאת מינהל מקרקעי ישראל על מחירי קרקע לתעשייה לשנת 1982.

כן מופיע המאמר מאת מיכה טלמון על קווים למדיניות קרקעית בישראל.

פרופ' יעקב מעוז הקדיש את מאמרו לנושא חלוקת קרקעות בהתיישבות חקלאית-משפחתית בארצות מתפתחות. בשל אקטור אליות הנושא בישראל, אנו מתכוונים לפתחו בחוברות הבאות.

אמנון פרנקל דן במאמרו על הקצאת קרקע ללא תמורה לצרכי ציבור. המאמר כולל תמצית המחקר שפורסם על ידי המכון ושנערך בהשתתפות ד"ר רחל אלטרמן.

כן מופיעים בחוברת המדורים הקבועים משדה המחקר וחוק ומשפט, שבו פורסם פסק-דין של בית המשפט המחוזי בנושא דמי הסכמה, נושא המעניין את הציבור והנדון לעיתים קרובות.

המשתתפים בחוברת:

פרופ' דוד פינס, אוניברסיטת תל-אביב  
פרופ' יעקב מעוז, אוניברסיטת חיפה  
גלעד יצחקי, שמאי מקרקעין  
זאב ברקאי, מנהל חברה  
ליאור גולדנברג, אברהם עמיאל, מכון וייצמן  
אמנון פרנקל, ד"ר רחל אלטרמן, הטכניון חיפה  
מיכה טלמון, מנהל חברה  
דן מרגליות, עו"ד ושמאי מקרקעין

# מרכיב הקרקע במחירי הדירות

### 1. הקדמה

לכאורה נראה שהקשר הפוך. בין השנים 1959 — 1981 עלו מחירי הדירות בשיעור שנתי ממוצע העולה ב-4 אחוזים על שיעור העליה במדד המחירים לצרכן. במילים אחרות, מחירי הדירות הריאליים עלו בשיעור שנתי ממוצע של יותר מ-4 אחוזים. במונחי סל מצרכים סטנדרטי, היתה דירה ב-1981 יקרה פי 2.4 מאשר אותה דירה ב-1959. ב-משך אותה תקופה עלה מדד התשומות של בניה למגורים, שאינו כולל קרקע ורווחים, בשיעור שנתי ממוצע של אחוז אחד בלבד. מכאן נובע, שלא הוצאות הבניה הכלולות במדד גרמו את ההתיקרות של הדירות. ההתיקרות היתה קשורה ברכיבים האחרים של מחיר הדירה: הקרקע ורווחים. מכיוון ששוק הבניה הוא שוק תחרותי (הרבה קבלנים) — קשה להניח שרווחי היוזמים עולים על שיעורי הרווח הנורמלים.

הנושא שעומד על הפרק בסימפוזיון זה הוא מרכיב הקרקע במחיר הדירה או בהוצאות הבניה. קודמי הגדיר את הבעיה בצורה פורמאלית יותר, כשדיבר על משקל ההוצאות על קרקע מכלל ההוצאות לבניה. בהמשך דברתי אתיחס גם להגדרה ספציפית זו, אך כבר בשלב זה יש להדגיש, שלמשקל הקרקע במונח הפורמאלי הזה אין חשיבות. אם אנו יודעים, למשל, שמשקל הקרקע היום הוא 25 אחוזים ולפני חמש שנים היה רק 23 אחוזים איננו יכולים להצביע בודאות על התפתחות שלילית. יתר על כן, איננו יכולים אפילו ליחס זאת להתיקרות הקרקעות. אסביר זאת ביתר פירוש בהמשך הדברי.

### 2. הקשר בין מחירי קרקעות ומחירי דירות

לכן, המרכיב הנתון, שהתיקרותו „מסבירה“ את עלית מחירי הדירות, הוא הקרקע. מתקבל, איפוא, הרושם, שמקורה של התיקרות הדירות נעוץ במדיניות של אספקת קרקע לבניה. אולם רושם זה מוטעה, כפי שמורה התיאוריה והנתוח האמפירי כאחת. יסודות התיאוריה הכלכלית של קביעת הרגטה הקרקעית מוגנים חיים עוד במודלים של הקלסיקאים דוד ריקרדו ווון טונג, שחיו במחצית הראשונה של המאה ה-19. המודל שלהם מניח שקיימת תחרות בין מעבדים (יוזמים) ובין בעלי שדות. הביקוש למוצרים חקלאיים נקבע ע"י ההכנסה וגודל האוכלוסיה. ההצע נקבע ע"י שכר העבודה ופריזון השדות. משנקבעו המחירים חיר לחוצרת החקלאית ושכר העבודה — יכול כל יום לחשב את הרווח שהוא יכול להפיק

את עיקר דברתי אני רוצה להקדיש לסוגיה של הקשר בין מחיר הקרקע לבין מחיר הדירה, או, באופן יותר ספציפי, באיזון מידה התיקרות הדירות היא תוצאה של עליית מחיר הקרקע, הנגרמת ע"י מדיניות קרקעות בלתי נבונה. אך טבעי הוא, שצרכני הקרקע (כלומר הקבלנים) ירצו לקבל „הרבה קרקע ובזול“ ויאשימו את מי שמוכר להם קרקע במחירים הגדלים והולכים, בהתיקרות הדירות. אבל, כשבוחנו את השאלה באופן יותר מעמיק מסתבר, שלא מי שמוכר או מחכיר קרקע לבניה הוא ה„נבל“ האחראי להתיקרות. אדרבא; הקשר הוא הפוך. עליית מחירי הדירות, שהיא תוצאה של גידול ה„ביקוש“ — היא שגורמת בסופו של דבר להתיקרות הקרקעות. ולא להיפך.

משדה נתון. רווח זה שווה לרנטה החקלאית. אם הרנטה היתה גבוהה יותר היו יזמים מתחרים על קבלת השדה לעיבוד, ומכיון שבעל השדה היה מחכירו למרבה במחיר, היתה הרנטה עולה עד לרמת הרווחים. אם הרנטה היתה גבוהה מהרווחים לא היו יזמים שהיו מוכנים לחכור את השדה ובעליו היה נאלץ להוריד את דמי החכירה. הרנטה של השדות שונה כמובן משדה לשדה בהתאם לפרייון שלו. קיים שדה שולי, שהפרייון בו כל כך נמוך, עד שאין אפשרות להפיק רווחים מעבודו.

מה קורה כשגדל הביקוש כתוצאה מגידול האוכלוסיה או ההכנסה? לפי המודל יעלה מחיר התוצרת. לכן יעלו הרווחים שאפשר להפיק מכל שדה. אתם תעלה גם הרנטה ש-היזמים יהיו מוכנים לשלם לבעלי השדות וכך תגדל הרנטה. יתר על כן, שדות שהיו קודם שוליים יתפכו לרווחיים וייכנסו למעגל העיבוד, כפי שהוסבר.

העליה ברנטה היא תוצאה של גידול הביקוש לתוצרת החקלאית (למשל בגלל גידול האוכלוסיה). אבל מבחינתו של היזם המנהל את השדה (שוכר פועלים וחוכר את השדה) עולה המחיר בגלל עליית ההוצאות, שכן כעת מחכירים לו את השדה ברנטה יותר גבוהה. עוד אניע לדיון על מודל אורבני. אבל כבר כאן אפשר לראות את האנלוגיה לשוק הדיור. מנהל השדה הוא הקבלן, שמבחינתו עליית דמי החכירה הם שגרמו לעליית ההוצאות והמחיר ולא להיפך.

מודל וון טונג דומה בעיקרו למודל של ריקרדו, אבל הוא קרוב יותר למודל האורבני. וון טונג מניח, שהשדות זיהם מבחינת הפריון אך הם ממוקמים במרחקים שונים מהשוק. שדה פורה יותר הוא שדה הממוקם קרוב יותר לשוק המאפשר חסכון בהוצאות הובלה לשוק. „שדה שולי“ במקרה של וון טונג, הוא שדה המרוחק כל כך מהשוק, שבמחירים הקיימים לא כדאי לעבדו. עם עליית הביקוש למוצרים עולה מחירם, ומתחילים לעבד שדות

שוליים, כלומר שדות הנמצאים בשולי השטח המעובד. שוב, כמו אצל ריקרדו, עליית מחיר התוצרת מעלה את רווחי בעלי השדות הקרובים לשוק, ובאופן זה את הרנטה. מנהלי שדות שאינם שוליים נאלצים לשלם מחיר גבוהה יותר בעד הקרקע שהם חוכרים.

המודלים האורבנים, שפותחו מאז ראשית שנות הששים מבוססים על מודל וון טונג. הן פשוט שבהם הוא המודל של מוהרינג. לפי מודל זה, שווי המשקל נקבע כך, שמחיר הדירה בכל מקום סמוך למרכז שווה לחסכון בהוצאות התחבורה לעומת מי שגר בפריפריה של השטח האורבני. עם גידול הביקוש לדיור, מתרחב השטח האורבני והפריפריה מתרחבת. לכן החסכון בהוצאות התחבורה גדול, ועמו גדלה הרנטה.

הגידול ברנטה מקורו בגידול הביקוש לעומת קשיחות ההצע: כמות הקרקע בטיב נתון (מבחינת הפרייון או מבחינת הנגישות) נתונה. גידול ההצע, היכול לתרום להורדת הרנטה, יכול להיעשות רק ע"י הגדלת הפרייון. אצל ריקרדו מדובר בפרייון פיזי של הקרקע, אצל וון טונג והמודלים האורבנים — ע"י הגדלת השטח הנמצא בתחום נגישות תחבורתית נתונה. במילים אחרות, שיפור מערכת התחבורה במודלים אלו כמוה כהגדלת הפרייון המביאה להגדלת ההצע הקרקעות. במונחים דלים אורבניים מתוחכמים יותר מוגדר ההצע הקרקע כס"ה כמות הקרקע ברמת נגישות שאינה עולה על רמה מסוימת. כלומר ההצע הקרקע האורבנית מוגדר כס"ה כמות הקרקע שהנסיעה אליה ממרכזי הפעילות נמשכת 20 דקות, חצי שעה, שעה, וכיו"ב. אם ננסה ליישם מודל זה למציאות האורבנית בירושלים, פירוש הדבר שהצע הקרקעות יגדל ומחירי הדירות ירדו אם כמות הקרקע הניינת לפיתוח בתחום של 20 דקות נסיעה מהעיר יגדל, כאשר שאר הדברים קבועים). מובן, שגידול ההצע יכול גם להיעשות ע"י שחרור לבניה קרקעות נגישות המוחזקים

עם הצפיפות. אין פלא איפוא, שאם ברמת אביב ג' נמצאים זה ליד זה בנינים בני 6 קומות ווילות, הרי שמשקל הקרקע בוילות צריך להיות גדול מאוד.

התיקרות הקרקעות תורמת כמובן לעלות משקל הקרקע בהוצאות הבניה, כל זמן שהצפיפות לא גדלה בהרבה. אולם אם צפיפות הבניה עולה הרבה כתוצאה מהתיקרות הקרקעות, יתכן שמשקל הקרקע יקטן ולא יגדל. הדבר תלוי במידת החליפיות שבין קרקע לבין שאר גורמי הייצור הן בייצור דירות והן בתצרוכת דירות. במילים אחרות, באיזה מידה מוכן צרכן הדיור לקבל שטח דיור גדול יותר תמורת צפיפות ובאיוז מידה יכול קבלן לבנות צפוף יותר מבלי שהוצאותיו תעלינה.

מבחינה פורמאלית מתימטית, אנו מגדירים חליפיות זו בגמישות התחלופה. הנוסחה המתימטית אומרת: אם גמישות התחלופה גבוהה מ-1 אז עלית הקרקע תביא לירידת משקל הקרקע. אם גמישות התחלופה קטנה מ-1, עלית מחיר הקרקע תביא לעלית משקלה. לדוגמא, אם פונקצית הייצור היא מסוג Cobb-Douglas, שגמישות התחלופה שלה יחידתית, אין השפעה למחיר הקרקע על משקלה בהוצאות הבניה.

הניתוח לעיל מבוסס על ההנחה, שהקבלן הוא שקובע את הציפיות לפי שיקולי הרווח: כמו ביוסטון (טקסס). אך הרי במציאות קיימות תוכניות מתאר והצפיפות בדרך כלל קבועה מראש. מכאן משתמע, שהניתוח לעיל אינו ריליבנטי. אבל, ראשית, מדובר בצפיפות כמובן של תשומת שאר גורמי הייצור ליחידת קרקע. מבחינה זו יש חופש לקבלן לקבוע את סטנדרט הבניה. שנית, העליה המופרזת במשקל הקרקע כתוצאה מקשיחות תוכניות המתאר יכולה להעיד שתוכניות המתאר לקויות, ולא דוקא שמחירי הקרקעות מופרזים.

שמעתי כי קבלנים התלוננו כי דרשו מהם מחירים מופרזים בעד הקרקע שסופקה לווי-

לצרכים ספקולטיביים. (זה לא אומר כמובן שאפירורי אין מקום להחזיק קרקעות נגישות לצרכים ספקולטיביים. שכן החזקת רזרבות קרקע במרכזים אורבניים הוא נושא חשוב לכשעצמו הקשור בדינמיקה של פיתוח עירוני).

עד כאן התיאוריה. בניתוח אמפירי של הגורמים לעלית מחירי הדיור בישראל בשנים 1959 — 1975 אכן מצאנו, שהגידול בהכנסה ובאשראי לדיור והגידול באוכלוסיה העירונית, דברים שיצרו גידול בבקוש לדיור, הם היו הגורמים העיקריים לעלית הדירות. עלית מחירי הקרקעות היתה תוצאה של גורמים אלו.

### 3. משקל הקרקע בהוצאות הבניה

כעת אחזור לבעיה הספיציפית של משקל הקרקע בהוצאות הבניה. משקל זה מבטא באחוזים. הוא מתקבל ע"י חישוב של היחס בין ההוצאות על קרקע לבין ס"ה ההוצאות. או בין ההוצאות על הקרקע לבין המחיר. ההוצאה על קרקע מתקבלת ע"י מכפלה של כמות הקרקע במחירה וחלוקה בס"ה ההוצאות.

$$W = \frac{Lr}{Kp + Lr} = \frac{1}{\frac{Kp}{Lr} + 1}$$

$W$  משקל הקרקע בהוצאות  
 $L$  כמות הקרקע  
 $K$  כמות שאר גורמי הייצור  
 $r$  מחיר הקרקע  
 $p$  מחיר שאר גורמי הייצור

כפי שאפשר לראות, משקל הקרקע בהוצאות הבניה גדל עם מחיר הקרקע ועם היחס קרקע: שאר גורמי הייצור. במילים אחרות, משקל הקרקע בהוצאות תלוי באופן ישר במחיר היחסי של הקרקע ובאופן הפוך לצפיפות הבניה (כמובן של הוצאות בניה ליחידת קרקע). מובן, אם כן, שבאזור נתון ילך ויקטן משקל הקרקע בהוצאות הבניה,

#### 4. סיכום

את עמדתי בקשר לסוגיה של משקל הקרקע בהוצאות הבניה ניתן לסכם ב-3 נקודות:

1. התיקרות הקרקע היא תוצאה בלתי נמנעת של גידול הביקוש למגורים
2. התיקרות הקרקע אינה חייבת להביא לעליה מקבילה במשקל הקרקע בהוצאות בניה, ובאופן עקרוני יתכן שתביא לירידת משקל הפרוייקט.
3. יתכן שהיתה עליה בלתי סבירה במשקל הקרקע, אבל זו, אם היתה, נבעה מקשיחות תוכניות המתאר לצרכים החברתיים.

לות שנבנו ברמת אביב ג' מהגיתוח שלי גובע שתלונה זו אינה על מה לסמוך. יש הצדקה לבניית ויילות אם קיים ביקוש גנור לקרקע בעבורן, המאפשר תמורה שניתה יהיה לקבל, לו בנו עליה בצפיפות המקובלה כב וים בני 16 קומות. אם לא קיים ביקוש כזוה אין הצדקה מלכתחילה להקצאת חלק מהשטח לבניית וילות במקום כה אקסטיבילי. בהעדר ביקוש גבוה זה, נראה מוזר שיבנו וילות ברמת אביב ג' ובתי קומות ברמת השרון כאשר מדובר ביוממים commuters למרכז תל אביב.

## פרופי' יעקב מעוז חלוקת קרקעות בהתישבות בארצות מתפתחות

רות עובדות, „קשיחות“ בשטח לאחר שבוצעו, דהיינו, עובדות שקשה לשנותן. באיזורי פיתוח רבים, כמו בארצות הרום אמריקה המשופעות בעתודות קרקע גדולות, נהוג לבחור ברכיב הקרקע במקום ברכיב ההון בתור גורם ייצור עיקרי לצורך התישבות חקלאית משפחתית. אם כי השיטה סביבה מבחינה כלכלית, יש להשתמש בה בזהירות רבה כאשר מדובר בהתישבות איכרים המצויים עדיין בשלב של חקלאות קיום, ובמקביל — או כתוצאה מכך — ברמה טכנולוגית נמוכה יחסית. תהליך המודרניזציה וקידום של מתיישבים אלה מחייב מסגרת קהילתית מלווה במערכת תומכת על מגת לשפר את יכולתם לאמץ שינויים.

הגדלת הנחלה גורמת למעשה לפיזור ההתישבות ופוגמת בחיוניותה של הקהילה הכפרית ובתפקוד הנאות של המשק המשפחתי המצוי במעבר מחקלאות קיום לחקלאות מסחרית. נוסף לבעיית המרחקים לשדות ולשירותים, בעיה המתעוררת כתוצאה מגודל הנחלה, קיימת גם שאלת השוויוניות בחלוקת

המפעל ההתישבותי בארץ מצא הדים נרחבים בארצות מתפתחות, המנסות לפתור את בעיית הנחשלות של האוכלוסיה הכפרית, והנסיון שנרכש עד כה מאפשר לסכם סיכום ביניים את אחד הנושאים העיקריים המעסיקים יכיום את המתכנן.

בתוך מכלול ההיבטים הכרוכים בהתישבות חקלאית של משקים משפחתיים באיזורי פיתוח — נודעת חשיבות מיוחדת לתכנון הפיסי, אשר חייב לתרגם את התכנון הכלכלי-חברתי לתכניות ביצוע ברורות וחד-משמעיות. מאידך מושפע אופיו של התכנון הפיסי במידה רבה מחלוקת הקרקע. בהיותה חלק חשוב מהמסגרת התפיסתית שבה מתרקמת תכנית הפיתוח.

שאלת חלוקת הקרקע מהווה, איפוא, נושא הראוי לבחינה מדוקדקת, הן בגלל היקשר בין גודל הנחלה והמרחקים לעבודה ולשירותים והן בגלל העלות הגבוהה יחסית של התשתית הדרושה. חשוב לציין שההחלטות הנובעות מהתכנון הפיסי הן בדרך כלל בלתי הפיכות, הואיל והן יוצ-

המשאבים שהיא מרכזית לכל מפעלי ההת-  
ישובת המבוצעים במסגרת של רפורמה אג-  
ריתית. יתר על כן, גם כאשר מצויים בידי  
המדינה משאבי קרקע גדולים, אין הם מס-  
פיקים על היזב לסיפוק כל הצרכים של האו-  
כלוסיה הכפרית.

מיכסת הקרקע למשפחה חקלאית מחושבת  
בדרך כלל על פי הכנסת מטרה, אותה אמורה  
המשפחה החקלאית להשיג כאשר הפרויקט  
יגיע לעצמאות. ברם, המושג, „הכנסת מטרה“  
כפוף לפירושים שונים ומנוגדים, כגון מקסי-  
מיזציה של תשואה לעומת עלות, או הלוקת  
התועלת למספר מירבי של תרשבים באיזור.  
השיטות לקביעת גודל הנחלה משקפות  
במקומות שונים מגוון של נוהגים או מרש-  
מים ביחס לכדאיות כלכלית. תכופות מג-  
זימים בקביעת גודל הנחלה בגלל מוסכמות  
כאלה, או על מנת ליצור תמריץ למשיכת  
מתיישבים. כך לדוגמה מקובל במספר מדי-  
נות דרום אמריקאיות שטח של 10 הקטאר —  
בעבור משק שלחין ומ-10 עד 20 הקטאר —  
למשק מעורב המבוסס על שלחין ומרעה.  
מפעלי השקיה בארצות עם משאבי קרקע  
יותר מצומצמים מתבססים על 4 עד 6 הק-  
טאר, כדי ליצור הכנסה דומה.

גודל השטח הוא כביכול פיצוי על האיכות  
השולית של הקרקע, על ריחוק משווקים ועל  
העדר תשתית, שהם מכשולים שכיחים בהת-  
ישובת חקלאית חדשה. ברזיל מציעה 100  
הקטאר אדמה למשפחות בהתישבות לאורך  
כביש הטרנס-אמזוניה; אקוודור מקצה 50  
הקטאר למשק המבוסס על מרעה באזור ה-  
טרופי; פרו נוקבת ב-65 הקטאר למשק דומה  
וניקרגואה מקצה 30 הקטאר למשק מעורב  
של פלחה ומרעה. התוצאה היא „גיפוח“ של  
שטחים ומרחקים, הגורם לכך, שהפרויקט אינו  
יכול לתפקד כמערכת התישבות אנושית.  
הסירבול הנוצר בגלל הקצאת שטחים גדולים  
מדי הוא אכן מהסיבות הבולטות לכשלון  
פרויקטים כמו באמזונס ובאזורי פיתוח אח-

רים.

האילוץ של קרקע שולית מובא לפרקים  
כנימוק להגדלת מיכסת הקרקע, ואמנם נכון  
הוא, שהאדמות הפנויות להתישבות הן על  
הרוב באיכות ירודה מאלה התפושות כבר.  
אם כי איכות הקרקע מהווה גורם קריטי ב-  
חקלאות, חשוב לזכור, שהגדרת השוליות עו-  
ברת שינויים מתמידיים בעקבות התפתחות  
האגרו-טכניקה. אדמה שנחשבה לשולית ב-  
עבר יכולה להתגלות מחר כמצע אידיאלי  
לגידולים מסוימים. המחלוקת חריפה במיוחד  
סביב האדמות הטרופיות ועל הדרך הנאותה  
לניצולן. מסתבר, שגורמים כגון גישה, גיזוז,  
בטחון מפני הצפות, תנאים סביבתיים מת-  
אימים למגורי אדם, היבטים אקולוגיים של  
אזור התכנון והשפעת השינויים על איזורים  
סמוכים — חשובים כיום לא פחות מאיכות  
הקרקע כשלעצמה.

הכימות של קרקע כגורם ייצור, בדומה ל-  
תשומות של עבודה, הון וניהול, אפשרית כי  
אשר נמצאים בהישג יד נתונים מדויקים, או  
כאשר יכולים לאמוד נתונים אלה בדיק סביר.  
במקרה כזה ניתן לחשב את גודל הנחלה לפי  
פונקציות ייצור המבוססות על שימושי קר-  
קע אופטימאליים ומדדים משוערים של תו-  
עלת. אולם במציאות מגדירות רוב התכניות  
את מיכסת הקרקע באופן שרירותי על סמך  
הנסיון או לפי נתונים היפוטטיים. בגלל אי-  
הוודאות ביחס למגוון הגורמים הכלכליים  
והחקלאיים (שוק, אקלים וכיו) והחשש מהי-  
מור על שיטות עיבוד מתקדמות, מעדיפים  
המתכננים לנטות לצד היותר גדול בבואם  
להחליט על גודל הנחלה.

קצב חלוקת הקרקע מהווה אף הוא גורם  
בעל חשיבות. מסירת כל מיכסת הקרקע לי-  
מתיישב מיד עם תחילת הפרויקט (ויש לז-  
כור שמדובר בחקלאות התחלתית בארצות  
מתפתחות), פירושה למעשה הגדלת התפוז-  
קה על ידי הגדלת השטח המעובד במקום  
העלאת הפריזון על ידי עיבוד יותר אינטנסיבי.



אין ספק, שהגישה הראשונה קלה יותר כאשר יש די קרקע בנמצא והסכונתית יותר מבחינת השקעת הון. יחד עם זאת יש להביא בחשבון שיעברו שנים בטרם תגיע כל מיכסת הקרקע לעיבוד מלא כמתוכנן. בפרויקטים רבים מעריכים את תקופת הגמילה ב-8 עד 12 שנה, מההתנחלות עד לפיתוח מלא. הפרש הזמנים הזה מצדיק למעשה פיתוח הדרגתי של התשתית והכנסת האדמות למעגל הייצור, בקצב המותאם יותר לכושר הביצוע של המוסד המיישב, מבחינה כלכלית וארגונית.

בצד אילוצים תקציביים, קרוב לוודאי שהיקיבולת המקומית לספיגת שינויים תכתיב גם היא קצב צמיחה מתון. גידול מהיר מדי בהכנסה עלול לעלות על ציפיות המתיישבים עצמם ולבלום מגמות להעמקת הייצור. הצלחת יתר יכולה ליהפך לבעיה, והיא גרמה לא אחת לעזיבת מתיישבים בעלי יכולת טובה, בעוד שהנסיון מראה, שהמעבר המואץ מחקלאות-קיום לחקלאות-מתמחה והשימוש טרם-זמנו באמצעים לחיסכון – גרמו לא פעם לחוסר עבודה אמיתי או סמוי. הבעיות המפורטות לעיל ממחישות את הצורך בגישה שונה מיסודה לחלוקת הקרקע המבוססת על עיקרון של גמישות, כדי להתאימה לצרכים המשתנים של החקלאות המודרנית. ברם, בעוד שמיצוי גורם הגמישות והתאמתו לנסיבות המקומיות הוא אחד מתפקידיו הבולטים של התכנון הפיסי, קיים הקושי כיצד לייעד שטחי קרקע ולהחזיק חלק מהם במלאי כדי לייעד אותם לייצור בשלב מאוחר יותר.

למעשה יש לעשות זאת והדבר אף מתיישב עם המטרות והנימוקים שכבר תוארו קודם. אפשר למסור למתיישבים רק חלק ממיכסת הקרקע המגיעה להם על פי התכנית ולעכב את מסירת היתרה עד שהחלק הראשון יגיע לניצול מלא. את החיסכון בהכשרת קרקע, בניית תשתית ואחזקה אפשר להפנות לשילוב מספר נוסף של מתיישבים

בפרויקט. באופן כזה ניתן ליצור קהילות יותר גדולות ולהשיג באותם אמצעים „כיסוי“ של אוכלוסיה גדולה יותר. זאת ועוד, הגדלת מספר המשפחות המעורבות בפרויקט מאפשרת שיפור השירותים. שהם פונקציה ישירה של מספר הצרכנים. רמת השירותים מהווה, כידוע, אחד הגורמים החיוניים להצלחה בפיתוח האיזור הכפרי.

בנקודה זו נשאלת, כמובן, השאלה איך לנהוג לגבי יתרת הקרקע המגיעה למתיישב. התשובה היא, שאת יתרת השטח ניתן להקצות בבוא הזמן גם מחוץ לפרימטר המקובל של משבצת היישוב, הואיל ומותר לצפות שעם קידומם הכלכלי-חברתי והטכנולוגי יוכלו החקלאים להתגבר בצורה פרוגרסיבית על מרחקים יותר גדולים לשדות. באופן כזה ניתן לצופף מלכתחילה את הישובים החדשים וכך לייעל את השירותים ואת תפקוד המערכת התומכת: חשיבותם של אלה. מכרעת במיוחד ב„תקופת הילדות“ של ההתישבות.

נושא הקשור קשר הדוק לבעיות התכנון הפיסי הוא ריכוז הקרקעות בגושים גדולים של גידולים אחידים, לפי סוגי קרקע, אפשרויות שיווק, או קריטריונים אחרים. השיטה – המוכרת גם כמערכת של שניים או שלושה שדות – נועדה מיסודה לייעול העבודה החקלאית, הנהגת שיטות עבודה משותפות, קיום מחזור גידולים וכו'. תכונות אלו תופשות במיוחד בקונטקסט של התישבות מודרנית.

ריכוז הקרקע בגושים פותח את האפשרות לעיבוד משותף – חלקי או מלא – לפי רצון המתיישבים, דבר אשר עשוי להקנות למשק הקטן יתרונות חשובים לגודל. יתרון נוסף טמון באפשרות הנוחה יחסית לביצוע רה-פרצלציה, אשר ייתכן ותידרש כתוצאה מהכרח מקרוב של השטח, למניעת קיפוח של חקלאים שקיבלו חלקות גרועות, או לצורך הגדלת הישוב (התישבות בנים, למשל).

חברתי מעיקרו. אף כי המתכנן יכול לכאורה „לכפות“ באופן שרירותי צורה פיסית מסוֹר־יימת אשר תשפיע על תפקודו של היישוב כקהילה כפרית, ברור שהתוצאה תהיה תלו־ייה בשיתוף הפעולה של המתיישבים ושל המוסדות המיישבים. ככל שהתכנון ישאף ל־מידה יותר גדולה של גמישות, כן יגדל ה־סיכון שהרקע תישלט על־ידי קבוצות לחץ שונות — מתוך הקהילה או מחוצה לה. כדי למנוע את ההתפרקות של מערכת ש־מושי קרקע מסודרת, דרוש מנגנון בקרה ו־איוון, הצמוד לתהליך רצוף של הסברה וחי־נוך, אשר יבטיח את פעולתו התקינה. מנג־נון כזה חייב להיות מובן ומקובל על מנהי־גות הקהילה.

לסיכום, יקשה לצפות מראש את מגמות ההתפתחות של דפוסים חברתיים. אלה תלו־יים בקידומם החברתי של המתיישבים, ד־פוסית התנהגות קודמים והאווירה החברתית־פוליטית המשתנים מארץ לארץ. מכל מקום, האירגון המרחבי של ההתישבות חייב להת־אים לכל צורת אירגון חברתי אשר יחלט עליה בעתיד. מכאן הצורך במידה רבה של גמישות בתכנון הפיסי כדי להקל על המעבר משלב של חקלאות קיום לחקלאות מודרנית, תוך טיפוח תנאים נאותים לפיתוח קהילתי. אחד היתרונות בפיתוח איזורים כפריים נחשלים טמון בעצם העובדה שהאוכלוסיה החקלאית באזורים הכפריים מצויה במצב חברתי־כלכלי ירוד למדי. מצב זה על אף מגרעותיו, מאפשר ליישם תהליך פיתוח הד־רגתי ובשלבים, המתאים לציפיות ולכושרו של החומר האנושי המצוי. עם זאת יש לדאוג למסגרת פיסית אשר תעודד צמיחה ופיתוח מבלי ליהפך למיטת סדום.

חלוקת הקרקעות על פי תפישה מתקדמת תשאף להתגבר על מגבלות החקלאות המסו־רתית ודלילות האוכלוסיה הכפרית, ע״י יצירת תנאים שיאפשרו למשק המשפחתי הקטן לפעול כיחידה כלכלית גדולה.

החלוקה לגושים מאפשרת בין היתר ש־י־לוב של שיטת השמיטה שהיא מסורתית לאזורים טרופיים שבהם יורדת פוריות הקר־קע במהירות לאחר בירוא הצמחיה הטבעית. יש כאן, איפוא, שיטה של מחזור קר־קעות במקום מחזור גידולים.

ריכוז הגידולים מאפשר גם חלוקה שוויונית יותר של הנחלות מבחינת מרחקים לעבודה. כך, למשל, ניתן לייעד שטחים לגידולים אינטסיביים בהשקיה בקרבת הכפר ושטחים לגידולים אקסטנסיביים, כגון מטעים או מרעה משותף, במרחק יותר גדול מהכפר. חלוקה כזאת מהווה חסכון משמעותי במרחק היומ־מות המצטבר בין הבית לשדות. זהו גורם נוסף שחשיבותו גדולה במיוחד בתקופה ההת־חלתית של היישוב, כאשר אמצעי התחבורה הם פרימיטיביים או חסרים לגמרי. השוויו־ניות במרחקים מתקבלת מתוך כך שניתן ל־פצות בעל חלקה „אקסטנסיבית־רחוקה“ במתן חלקה „אינטנסיבית־קרובה“ ולהיפך. הפיצול המתוכנן של הנחלה (בניגוד ל־פיצול כתוצאה מירושה) וריכוז הקרקע בגו־שים של גידולים אחדים מקובל באזורי הת־ישובות בארץ, כגון בתענכים ובלכיש. שימוש התחלתי של שיטה זו אפשר למצוא במספר התישבויות שבוצעו בשנים האחרונות בחו־ל בצורת חלקה חקלאית הצמודה לבית. חלקה חקלאית נוספת, המהווה את עיקר הנחלה, יושטח משותף למטע או מרעה השייך לכל הכפר. מן הראוי להוסיף, שריכוז הקרקע ב־גושים משתלב היטב בגישה של פיתוח הד־רגתי תוך הקצאה מבוקרת של תשומות הייצור ומאפשר להועיד חלק ממשבצת ה־קרקע כעתודה אשר תוכנס לעבודה בשלב יותר מאוחר של ההתישבות. באופן כזה נש־מר גם אלמנט סביר של גמישות העשוי להקל על הכנסת שינויים בשימושי הקרקע בעתיד.

הטיפול במשאבי קרקע לשם השגת גמישות ושוויוניות בחלוקה כרוך בהיבט נוסף שהוא

# הקרקע והפיתוח כמרכיב במחיר הדירה

בראשית דברי, ברצוני לייחד מספר מילים למושגים עלות ושזוי (הבדל הידוע היטב לעמיתי השמאים). כידוע, אין זהות מושגית בין עלות לשזוי. אלה הם שני ערכים העשויים להיות שונים זה מזה בשיעור ניכר.

המחיר הנדרש לבניית דירה אינו שווי הדירה. ההבדל בין עלות לשזוי נוצר בראש וראשונה מהביקוש וההיצע. הביקוש וההיצע לדירות כמו למוצרים רבים אחרים מושפע מקיומה של אוכלוסייה פוטנציאלית ומרמתה הכלכלית. מסוג הביקוש ורמת הביקוש היחסית לדירות מסוגים שונים. מהמצב הכלכלי, מצב המימון והמשכנתאות ובסיוע הממשלתי. מהיקף ההיצע והבניה במקום ובאזורים אלטרנטיביים.

את התופעה הכלכלית הממחישה את ההבדל בין עלות לשזוי ניתן לראות בעיקר באזורי פיתוח. בחלק מהאזורים האלה אנו מוצאים ששווי הדירה נמוך מעלות בנייתה. תופעה זו קיימת גם אם ננכה משווי הדירה את מרכיב הקרקע.

מהי אם כן הפתרון האפשרי במצב זה? התשובה ניתנת למעשה בפועל ע"י משרד הבינוי והשיכון באמצעות מדיניות סיוע לזכאים ומדיניות של התקשרויות חוזיות מיוחדות עם קבלנים.

משרד הבינוי והשיכון פועל לפי מדיניות סיוע המונחית ע"י העקרון שהסיוע יינתן לנצרך (זכאי) ולא למוצר (דירה). לפיכך מעמיד משרד הבינוי והשיכון הלוואות זסיוע לזכאים. סיוע זה מאפשר להם לרכוש דירות בדרך-כלל במחירים הגבוליים או הזהים למחירי העלות. בדרך זו נעשה משרד הבינוי והשיכון גורם עיקרי המשפיע על מחירי הדירות באזורי הפיתוח ובכך גם יצר מצב חדש של „שוק חופשי“ עם רמת מחירים גבוהה יותר. לכך יש השלכה גם על מחיר הקרקע כמרכיב במחיר הדירה.

כאשר מתייחסים לנושא משקל הקרקע בדירה או בפרויקט — יש לברר קודם מה נכלל במושג זה. שימוש פשטני במושג זה עלול לגרום אי הבנות וטעויות.

יש להכיר בהבחנה הקיימת בין הקרקע לפיתוח. (לעיתים לא ניתן לבצע בקלות הבחנה זו ולעיתים אין צורך מעשי בכך). אולם הבחנה זו חשובה במיוחד בגלל פעילות הקצאת הקרקע ע"י מנהל מקרקעי ישראל.

ניתן לאפיין את הקרקע בהתאם לרמת הפיתוח למדיניות השיווק של ממ"י ולהתקשרויות בשוק החפשי כדלהלן:

קרקע מפותחת — בדרך כלל אינה משווקת ע"י מינהל מקרקעי ישראל. העסקות בקרקע מפותחת נקשרות בדרך כלל באזורים אורבניים בין גורמים פרטיים.

קרקע מפותחת פיתוח חלקי (קרקע במצבה) משווקת ע"י מינהל מקרקעי ישראל באזורים אורבניים או סמוכים להם. העסקות בקרקע מסוג זה נקשרות בדרך כלל בין גורמים פרטיים.

קרקע שאינה כוללת הוצאות פיתוח

● קרקע זו המתונה עיקר השיווק של מינהל מקרקעי ישראל, משווקת באזורי בנייה חדשים עם התחייבות של גורם מפתח כלפי החוכר להביאה לרמת פיתוח מוגדרת.

● קרקע מסוג זה משווקת ע"י מינהל מקרקעי ישראל כאשר גם הפיתוח מוטל על היוזמים או חוכרי הקרקע. זהו מצב שכוח פחות.

ברצוני להתעכב במיוחד על נושא הקצאת הקרקע ע"י מינהל מקרקעי ישראל. מינהל מקרקעי ישראל מקצה קרקע עירונית לפי ערכה הריאלי, במסגרת חוזי פיתוח וחכירה, על בסיס שומת השמאי הממשלתי שבמשרד המשפטים. מחיר הקרקע ללא הוצאות הפיתוח נקבע בדרך אל שומה, בהתבסס על ערך השוק החופשי, ומוקצה על בסיס זה או שנקבע בדרך של מכרז, על בסיס שומה, של השמאי הממשלתי.

מחיר הפיתוח מבוסס על תחשיבי עלות הנקבעים ע"י הגורמים המפתחים. בפועל נוצר מצב שבו, "אזורים חלשים" יחסית מבחינת ביקוש יקבלו ערכים גבוהים יחסית של עלויות פיתוח, וזאת בגלל תנאי שטח וטופוגרפיה קשים, מרהקי הובלה, שכר עבודה וכו'. לגורם הפיתוח משמעות רבה מבחינת כדאיות הבנייה וריזוחיות הבנייה. ערכי הפיתוח שבהם מדובר, מהווים משקל נכבד ביותר בתוך מה שמכונה, "מרכיב הקרקע בדירה". ככל שאנו מדברים על אזורים בהם רמת מחירי הדירות גמוכה יחסית, למרכיב זה משמעות גדולה יותר.

מתוך סקר שהוכן לאחרונה באגף שומת מקרקעין עולה, כי מרכיב הפיתוח בתוך מרכיב הקרקע המפותחת מגיע עד 75% (הסקר התייחס לבנייה של שיכונים ציבוריים על בסיס נתונים של הודש ינואר 1982).

המחיר	המוצר המוגמר + פיתוח	המחיר המוגמר	המחיר המוגמר כמרכיב	המחיר המוגמר כמרכיב ללא פיתוח	המחיר המוגמר כמרכיב ללא פיתוח
שלומי	21.4%	74%	26%	5.5%	
איפקים	14 %	60%	40%	5.6%	
מעלות	25.8%	72%	28%	7.2%	
נתיבות	18.6%	62%	38%	7.1%	
עכו	15.7%	50%	50%	7.8%	
דימונה	21.3%	62.5%	37.5%	8%	
נהריה	16.6%	40%	60%	10%	
באר שבע (שכונה ט')	21.3%	37%	63%	13.5%	
עפולה	20.8%	40%	60%	12.5%	

סקר זה מצביע על ממצאים אלה:

ככל שמחיר הדירה עולה, מרכיב הקרקע בדירה עולה, וכן עולה גם משקל הקרקע ללא פיתוח בתוך המוצר המוגמר.

אין כל קורלציה לשיעור הקרקע ללא פיתוח כמרכיב במחיר הדירה.

דוגמה: היחס בין שלומי לבאר-שבע בקרקע ללא פיתוח היה 1:2½. במוצר המוגמר מתקבל שיעור זהה.

היחס בין נתיבות לעפולה היה 1:1.76 בקרקע ללא פיתוח. במוצר המוגמר מתקבל שיעור דומה.

בקשר לכך ברצוני להתייחס לשאלות אלה:

האם צירוף ערכי הקרקע והפיתוח נותן את התשובה לשאלת משקלו הריאלי-

של הקרקע בדירה או בפרויקט ?

התשובה לשאלה זו תלויה בתשובה לשאלה קודמת. האם עלות הפיתוח זהה לשווי הפיתוח ? במקרים רבים התשובה היא, כי עלות הפיתוח אינה זהה לשווי הפיתוח אלא גבוהה ממנו.

יש להדגיש, כי היזום, החוכר או הקבלן בבואו לחכור קרקע ממינהל מקרקעי ישראל רואה לפניו מוצר מוגמר אחד. המכונה לעיתים „קרקע“. מוצר זה הוא בדרך כלל קרקע עם התחייבות לפיתוח (או תשלום עבור פיתוח שבוצע בפועל).

במידה והערך המצטבר של שני מרכיבים אלה אינו עולה על ערך השוק החופשי של קרקע מפותחת — לא מתעוררת בעיה כלשהיא.

במידה והצטברות הערכים הנ"ל נותנת תוצאה הגביה מהערך הריאלי-כלכלי של הקרקע המפותחת, מתעוררת בעיה והקרקע לא תשווק, אף אם ערכה של הקרקע ללא פיתוח תואם את מחיר השוק החופשי או אפילו גמוך ממנו.

האם הפתרון לבעייה זו הוא להביא את מרכיב הפיתוח למבחן השוק החופשי ? לדעתי, יש להתורר לכך. בדרך זו ניתן יהיה למנוע מצב שבו יתגלעו קשיים בשייוק הקרקע, וכן ניתן יהיה למנוע מצב שבו יתבצע פיתוח ברמה גבוהה יחסית שאינו מתאים לתנאים הכלכליים של הביקוש וההיצע במקום.

האם לא ניתן למצוא פתרון טכני לקביעת מחיר הקרקע בדרך של שומת המוצר המוגמר ובהפחתת עלות הפיתוח ממנו ?

לשומת המוצר המוגמר יש ערך חשוב, אולם אין מקום לקבוע את שווי הקרקע באמצעות פתרון טכני זה.

כאשר עלות הפיתוח גבוהה מהשווי הריאלי והיא אינה מהושבת נכון או אינה תואמת את תנאי המקום, הפחתת מחיר עלות הפיתוח מהמוצר המוגמר בדרך כלל יתרה חיובית בעד ערך הקרקע. ערך זה הינו ערך נותר תחשיבי שאיננו מייצג ערך שוק. שימוש בטכניקה זו ייצור בהכרח דספרופורציה ועיוותים בין מחירי הקרקע באזורים השונים אשר לא ישקפו את המציאות הכלכלית ואשר לא ניתן יהיה להסבירם.

האם אפשר להבין, כתוצאה מהאמור לעיל, כי לא קיים קשר בין שווי הקרקע ללא הוצאות הפיתוח לבין מחיר הפיתוח ?

אין להסיק מהאמור לעיל כי לא קיים קשר גומלין בין הגורמים הנ"ל, המהווים למעשה מוצר אחד, אולם יש לזכור, כי לכל אחד מהגורמים הנ"ל יש משקל ריאלי מירבי כמרכיב במוצר המוגמר.

האם מחיר הדירה אינו גבוה משום שגבוה מחיר הקרקע ?

התשובה לשאלה זו נמצאת גם בספרו של פרופ' סמואלסון „תורת הכלכלה“ —

פרק כ"ז :

גדול המחיר של החזיר	ואל תתמה כי כה יגבה
כי המספוא מאד יקר	לאדמת זה המחיר
והמספוא רב מחירו	הן בה נקצר מספוא יקר
כי יקרה אדמת הבור	בו יפוטם החזיר.

ברור איפוא כי מחיר הדירה אינו גבוהה משום שגבוה מחיר הקרקע. היפוכו של דבר הוא הנכון. מחיר הקרקע גבוה משום שמחיר הדירה גבוהה, ולא להיפך.

# זאב ברקאי • תכנון אזורי - הכפר והעיר

ב„קרקע“ 22 — 21 התפרסם מאמרו של פרופסור פוהורילס בשם „האזור כקטיגוריה של תכנון כלכלי משולב“. מאמר מענין זה, מאחד מבכירי המתכננים בישראל, מחייב כל אדם העוסק בתכנון בישראל לקרוא בו ולהבינו. דזמני, שהמחבר עשה נסיון לתמצת את תורת התכנון האזורי, כפי שמשרד החקלאות והמחלקה להתיישבות מבינים אותה, יפועלים לפיה. לא אוסיף ולא כלום, אם אומר כי התכנון האזורי הקיים בישראל, הינו חוצר של ניסיון רב שנים, ניסיון מוצלח שאנו מנסים ליצאו לארצות רבות, וגם זאת בהצלחה מרובה. אין לי ספק, שהצלחת החקלאות בישראל, הינה בין השאר תוצאה של הצלחת התכנון האזורי כפי שמוצגת במאמר זה.

אסיף רק, שמשנתנה לא פחות חשוב, מפיתוח תורה תכנונית, הינו היכולת של המתכננים ליישם את התורה, הלכה למעשה יום-יום. אין (אפילו היום) סקטור שבו התכנון משפיע על המעשה היומיומי, כפי שאנו מוצאים בסקטור החקלאי בפרט ובסקטור הכפרי בכלל.

## מעמד העיר בחשיבה הציונית

דומני כי לא אטעה אם אומר, כי לאורך כל המאמר, אינה מוזכרת העיר או העיירה. ואין הדבר מקרי כלל ועיקר. פשוט בתכנון האזורי הזה, לא קיימת העיר. דה-פקטו קיימת העיר, כמייצאת עבודה לכפר. גם זאת במקרה הטוב. אין זה מקרה אלא מציאות תכנונית ובוודאי בתודעה של „הציונות המגשימה“ או של „ההתיישבות העובדת“.

בחשיבה הציונית, לא היתה כמעט זכות קיום לעיר. להיפך, העיר נתפסה כדגם גלוי, של זעיר בורגנות, של „תעסוקות איר“ של כל מה שהציונות נלחמה בו. לעומת זאת הכפר, נתפס בהגשמת כל הטוב שבעם היהודי ובציונות, ובהגשמה של רעיון בינלאומי מהפכני של הגשמה עצמית טהורה „וטבעית“. הקשר של עם-אדמה היה וודאי מטיב עיקרי אצל מגשימי העלייה השנייה והחשיבה הבסיסית של מגשימי החזון הציוני לאחר מכן. החשיבה התיאורטית במזרח אירופה, זכתה להיזון חוזר בארץ-ישראל. הערים הקיימות היו מאוכלסות בשתי קבוצות אוכלוסיה, שתיהן אנטי ציוניות — ערבים. חרדים. לכן היתה העיר בארץ ישראל ביטוי של הרודן, של האויב ושל האנטיטיזה של החזון הציוני.

במשך שנים היתה זכות קיום רק לעיר אחת — העיר היהודית היחידה — תל-אביב. שאר הישובים הו מושבות, קבוצים ומושבים. כבר הוכח, כי גם בשנות העשרים והשלושים, התפרנסו רוב היהודים בארץ ישראל, מתעסוקה לא חקלאית. אך הדגם הרצוי, החלוץ האידיאלי היה, החקלאי.

## התפתחות העיר הלכה למעשה

בסוף 1948 חיו בארץ כ-717 אלף יהודים. מתוכם התגוררו בתל-אביב, בחיפה ובירושלים כ-413 אלף תושבים שהיו כ-58% מכלל האוכלוסיה. אוכלוסית ת"א מנתה 244 אלף יהודים, כלומר כ-34% מכלל האוכלוסיה. הישובים בני ברק, בתים, גבעתיים, הרצליה, חולון, קרית אונו, מגו פחות מ-10,000 נפש כל אחת, וביחד התגוררו בהם כ-36,500 יהודים, שהם כ-6000 נפש לישוב. הישובים חדרה, נתניה, פתח-תקוה מגו קרוב ל-20,000 יהודים.

ניתן לומר שלהוציא את תל-אביב, העיר העברית, את ירושלים וחיפה שהיו ערים מעורבות — היו עם הקמת המדינה, מספר מושבות גדולות, ושאר האוכלוסיה התגורר במושבות בינוניות שהחלו לפתח דפוסי חיים עירוניים.

לחץ העליה והצורך ליישב מאות אלפי יעולים, אילץ את המוסדות המיישבים למאמץ התישבות יוצא מהכלל. הוקמו מאות ישובים חקלאים. במשך ראשית שנות החמישים הוקמו גם כ-30 ישובים עירוניים, חלקם בישובים ערבים נטושים, שהיו בהם בתי מגורים ריקים, ובדרך זו נתאפשר האכלוס (למשל עכו, רמלה, לוד, באר-שבע) ומספר ניכר של ערים חדשות — ערי פיתוח.

ערי הפיתוח החדשות שהוקמו בשנות ה-50 הראשונות הן: קרית שמונה, בית שאן, חצור, מגדל העמק, מעלות בצפון, בית שמש אזור, אור-עקיבא, אור יהודה, יבנה, מברשת ציון — במרכז הארץ; אילת, אופקים, דימונה, ידוהם, נתיבות, קרית גת, קרית מלאכי, ושדות — בדרום. בנוסף לכך נעשה מאמץ פיתוח בישובים ותיקים באזורי הספר כגון, נהריה, ופנתחו ערים מעורבות, או ערביות לשעבר, כגון צפת, טבריה בצפון, אשקלון, באר-שבע בדרום. בשנות ה-60 הוקמו הישובים אשדוד, ערד כרמיאל נצרת עלית.

בעוד שבשנת 1961 היו 63 ישובים יהודיים מוגדרים כעירוניים ומהם רק כ-23 כפרים, ומול זה כ-708 ישובים כפריים, הרי בשנת 1979 היו כ-89 ישובים עירוניים ומהם כ-34 ערים, מול 711 ישובים כפריים.

אנו רואים, כי מספר הישובים גדל בכ-29 בלבד, אך מספר הישובים העירוניים גדל בכ-26, ומספר הישובים הכפריים ב-3 בלבד. אוכלוסיית הערים גדלה בכ-1,273,000 נפש, שהם כ-99% מכלל תוספת האוכלוסיה.

### לוח מס' 1

### האוכלוסיה היהודית בישראל לפי סוג התישבות

	1979	1961		
אוכלוסיה	ישובים	אוכלוסיה	ישובים	סה"כ
3,218.4	800	1,932.4	771	ישובים עירוניים
2,907.7	89	1,634.5	63	מוה: ערים
2,465.1	34	1,347.0	23	עירוניים אחרים
442.6	55	287.5	40	ישובים כפריים
291.0	711	297.9	708	כפרים
21.0	41	86.0	70	מושבים
144.8	385	124.2	366	קיבוצים
105.8	232	77.0	228	מוסדות, חוות וכ'
18.1	53	8.5	44	מגורים מחוץ לישובים
1.2	—	2.2	—	

מקור שנתון סטטיסטי לישראל 1980, מס' 31, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כלומר, בכ-20 שנה האחרונות חל קיפאו בגידול האוכלוסיה הכפרית, וחל גידול משמעותי ביותר בגידול האוכלוסיה העירונית ובחלקה בכלל האוכלוסיה.

## המבנה האזורי של ההתישבות

הישובים הכפריים הוקמו על-פי מסגרות עירוניות מורכבות שהן המסגרות הפוליטיות – מושבות. המסגרות האלה דאגו בדרך כלל להקים מספר ישובים באזור גיאוגרפי אחד, לצורך יעילות ארגונית ומתן שירותים, כך למשל מתפלגים הישובים היהודיים לפי תנועות מיישבות ב-1979.

### לוח 2: ההתישבות הכפרית לזרמי ההתישבות

כפרים קטנים	41	21.0
מושבים	385	144.8
מזה: תנועת המושבים	227	86.7
הפועל המזרחי	60	28.5
איחוד חקלאי	36	12.8
העובד הציוני	21	6.1
פועלי אגודת ישראל	12	3.5
חרות	12	2.7
התאחדות האכרים	6	1.8
איחוד הקיבוצים	6	1.2
ללא השתיכות ארגונית	5	1.8

### קיבוצים

מזה: הקיבוץ הארצי	76	36.2
איחוד הקיבוצים	78	33.4
הקיבוץ המאוחד	58	27.8
הפועל המזרחי	12	5.6
העובד הציוני	5	1.7
פועלי אגודת ישראל	2	1.0
	232	105.8

התארגנות תת-אזורית יצרה למעשה רצפים של התישבות תנועתית במידת האפשר. כך, למשל קמים ריכוזים של מושבי הפועל המזרחי, ריכוזים של קיבוצי הקיבוץ הארצי וכו'.

קיימת הפרדה משמעותית ביותר בין קיבוצים ומושבים והתופעה מוכרת. הפרדה זו קיימת בבתי ספר, בארגוני קניות, בפעילות תרבותית וכד'.

כאשר הוקמו ערי הפיתוח, היתה הכוונה להפוך את האזור הכפרי לעורף התעסוקתי והשירותי של „העיר“. זו היתה כוונה, אך לא מומשה אלא בתחום אחד בלבד, תעסוקה. הכפר נתן תעסוקה לעיר; זהו פרדוקס שכמעט ואינו קיים במדינה כלשהי, להוציא את מדינת ישראל.

הכח הפוליטי של התנועות הקיבוציות והתנועות המושביות, יצרו מצב של הפניית



משאבים גדולים יחסית לאוכלוסיה זו, בהשוואה למשאבים שהופנו לערי הפיתוח. תופעה זו ידועה, ולא במקרה לא נחקרה עד היום.

אפילו הרעיון של שילוב העיר באזור הכפרי נבלם ע"י הסקטור הכפרי. הבלמה נעשתה בשני כיוונים משלימים: הכיוון הראשון היה בהקמת שירותים אזוריים שונים (כגון מוסך אזורי, בית ספר אזורי וכדומה) בתחומי המועצות האזוריות ומחוץ לתחומי השליטה של עיר הפיתוח.

הכיוון השני היה בקשר הישיר בין האזור החקלאי לבין העיר הגדולה. כך, למשל, כל המשרדים של ארגוני הקניות האזוריים נמצאים בתל-אביב, אחד בחיפה ואחד בירושלים. כל שירותי הבנקאות, המסחר והקניות — רוכזו בערים הגדולות ולא בערי הפיתוח. התוצאה היתה, ש"העיר" ספקה כח אדם זול וחסר-מקצוע לסקטור הכפרי, בעוד שרוב זרמי הפיתוח על משמעות הפיתוח הנגזר, חלפו ליד העיר, וההנאה העקיפה נחלקה בין האזור הכפרי לבין העיר הגדולה, ללא השלכות חיוביות על העיר האזורית. אפילו קרית-גת שנבנתה באזור לכיש כחלק מאזור תכנון אחד, נלחמת בישובים שמסביבה על חלקה האזורי, עם הצלחה חלקית בלבד.

העובדות הנ"ל, לא נשארו עובדות סטטיסטיות, אלא הפכו לעובדות חברתיות בעלות השלכות סוציו-פוליטיות נרחבות, אשר עדיין לא מוצו, וחלקן ועדיין לפנינו. כך אנו מוצאים שרמת ההשכלה בערי פיתוח נמוך מזה שאנו מוצאים בהתישבות העובדת, חיי תרבות עניים יותר, יש ניכור בין אוכלוסיות קרובות הן במוצא, והן באזור המגורים.

## המלצות לעתיד

לאור מצב עגום זה שצויר בקטעים הקודמים של מאמרי, לא נותר לי אלא להמליץ לשינוי דרסטי במצב. מצב זה יכול להשתנות אך ורק כאשר הדרגים הפוליטיים, בכל הקשת הפוליטית, יסכימו כי אכן יש מקום לשינוי; שינוי תוך שילוב, ולא תוך רמיסת צד אחד (כפי שראנו בזמן האחרון מצד כמה מנהגים). זהו תנאי הכרחי, אך לא תנאי מספיק. על מנת שהדרגים הפוליטיים יוכלו לממש תכנית, צריכים הדרגים המקצועיים להציע הצעות תכנוניות בכיוון הנכון. התכניות הרצויות חייבות לפצל באזור כאזור הכולל אוכלוסיה כפרית ועירונית תוך שילובן הפרודוקטיבי, ללא צורך בהריסת ההווי הקיים, ולא הריסת מסגרות ארגוניות קיימות.

יש ליצור מסגרות חדשות לשילוב מקורות תעסוקה, שירותים (חינוך, תרבות, ביוב, מים). כאשר שתי הקבוצות יכולות ליהנות משילוב זה. אחת הדרכים היא הקמת אינודי ערים לצורך מסוים, או למספר צרכים משותפים. כך, למשל, יש ליצור מצב בו אוכלוסיית בית-שאן תיבנה משירותי התרבות של משקי בית-שאן, או, למשל, להקים בתי ספר תיכוניים איזוריים לחצור, ראש פינה ומשקי הגליל העליון. בדרך זו ניתן ורצוי לשלב את אופקים עם הישובים הכפריים שבסביבתה.

יש לחייב את הממשלה, שמוסדות כגון בניני תיאטרון, איצטדיונים מתנסי"ם יהיו משותפים לאוכלוסיה גדולה, עירונית וכפרית גם יחד. יש לחייב הקמת תאגידי ביוב וניקוז לאזור שלם; ניתן להתחיל בכך באזור הכנרת. אפשר לייצור ארגון אזורי לתיירות בגליל המערבי למועצה האזורית סולם צור ונהריה.

לשמחתי, ניתן לומר, כי קיימת התחלה של רצון טוב לביצוע רעיונות אלה הן במגזר הכפרי, והן במגזר העירוני. כבר קיים שיתוף כוח ברמת הגולן, בנגב המערבי, והתחלה בגליל המזרחי. אך אלה ניצנים ראשונים, החייבים טיפוח ממלכתי, תוך עודד תכנוני.

## קביעת קריטריונים קרקעיים

## ליאוד גולדנברג אברהם עמיאל

לידי ביטוי בתכונות קרקע וסובב, ועל פיהן ניתן לתכנן.

### ב. הגדרת מונחים.

**תכנון:** שיטה כמותית, שישומה בהתאם לתפיסה חברתית שלטת יביא לאופטימום תועלת לאדם תוך השקעה מינימלית.  
**נופש:** צורך נפשי ופיזיולוגי, שיש לאנשים אשר ספקו צרכים בסיסיים יותר; הוא מתבטא לרוב בפעילויות רצוניות שונות. מאלה המקובלות עליהם לצורך פרנסתם.  
**נוף:** רשמים הנוצרים אצל אדם בעת הבחנה בסובב, תוך היותו מעורב בו במידה כל שהיא.

ג. קריטריונים קרקעיים וסביבתיים לתכנון נון נופש.

כקריטריונים שמשו:

1. כמות היחידות הגיאומורפולוגיות ביחידת שטח לתכנון (מתן ערך כמותי ל„דראמטיות“ ו„רב גוניות“ של נוף);
2. חברת הצומח בשטח הנבדק ומידת תיאומה למטרות נופש כרכיב ערכי וכאלו מנט נופי. נבחנו — בהקשר לעבודה זאת, תוך דגש על הדרישות הקרקעיות: חברת אורן ירושלים ופרח קטן עליים, חברת האלון המצוי ואלה א״י, חברת החרוב ואלת המסטיק ואגד הלענה החד זרעית.
3. נוחות אקלימית ביחידת שטח לתכנון

איסוף, אירגון ועיבוד ממוכן של נתוני קרקע וסובב — נתונים הנמצאים מפורזים במוסדות רבים בארץ — מאפשרים את קביעת פוטנציאל שטח למטרות עיור, חקלאות ונופש. בנייתה של מערכת דרישות מדרגית להקצאת שטחים ובחינת פוטנציאל אזור נתון לאורה, הניבו הצעת שימוש אופטימלי בשטחים, שלפיה נמנע הצורך „לאנוס“ את הקרקע והסובב; באופן זה אף נמנעו קונפליקטים בהקצאת שטחים. קריאה נכונה של היצע שטח (הפוטנציאל שלו) ההבנת הקשרים הקיימים בין תכונותיו אפשרו פישוט הפונקציה המתארת את הבסיס הפיזי העומד לרשות המתכנן.

### א. קרקע כנציג הביוספרה

הקרקע — בעבודת מחקר זאת — שימש כנציג עיקרי של הביוספרה. הוא תוצר שלה, ומקיים יחסי גומלין עם יתר רכיבי הסובב: עם עולם הצומח, עם עולם החי, עם ההידרוספרה ועם האטמוספרה. האדם אף הוא תוצר של הביוספרה, ומתורגם אם לחיות במרבית הנוחיות בתחום צר למדי של תנאי סובב. בתחום זה נמצאים קרקעות בעלי איפיונים ומוגדרים. תכונות ביוספרה המרכיבות את הנוף, וכאלה המשפיעות על הנוחות הפיזיולוגית (שניהם אלמנטים חשובים בשטחי נופש), באות

בשעות 08.00, 14.00 ו-20.00. לכל רכיב ניתן ניקוד אשר חושב בכל יחידת שטח ל-תכנון. ניקוד זה מבטא את פוטנציאל היחידה לתכנון, ביחס ליחידות אחרות. ד. ביטוי הקריטריונים באמצעות תכונות מפתח.

ניתן לבטא תכונות קרקע וסובב באמצעות תכונות מפתח, במקרה והקשר ביניהן הדוק (מקדם המתאם גבוה) מקדמי מתאם (דוגמאות אחדות):

מקדם המתאם	לתכונה	בין התכונה
-0.9122	%חול בחתך	% חרסית בחתך
0.6444	%גיר בחתך	%סילט בחתך
-0.86116	תפנית (מעלות)	%חול בשכבה עליונה
0.8500	% שיפוע	% חול
-0.9328	% שיפוע	% סילט

של משאבי קרקע בהתאם לפוטנציאל שלו. מודל דומה ניתן לפיתוח לגבי חלקים אחרים של א"י.

דוגמא לפונקציה מתבטאה תכונות קרקע וסובב (רגרסיה ליניארית)

$$NO8 = 24.468 - 0.0744 \times L - 0.0028 \times H \times 0.009 \times Z \quad R = 0.95062$$

NO8 — יחידות עומס חום בשעה 08.00.

L — מרחק מהים.

H — גובה מעל הים.

Z — עומק קרקע.

N — מספר יחידות נוף.

AS — אבניות וסלעיות.

R — מקדם המתאם המרובה הליניארי.

#### ניתן לסכם:

(הערות: בתקציר זה לא נדונו הנושאים: גורמים קרקעיים ובע"ח — קשר והשפעה; ההתייחסות לחברת הצומח היתה אל חברות צומח בקלימקס משוער, תוך הנחה כי הטור הסוקצסיוני הטבעי לא יושפע; אין התייחסות אל גורמים הינזוכיים-חברתיים-ערכיים העשויים להשפיע באופן מכריע על השיקול בעת קביעת פוטנציאל הנופש של יחידת שטח ולתכנון; ה"אלגוריתמים שפותחו במהלך העבודה ורשימת ספרות מופיעים במאמר:

בא"י המערבית קיימות מספר תכונות מפ-תח של קרקע וסובב שבהן ניתן להשתמש כקריטריונים לתכנון להקצאה אופטימלית.



## הפקעת קרקע לצרכי ציבור

על משחק חפשי של השוק הפרטי. במקרה זה לא מובטחת ההפרשה הנדרשת. משום שהשוק הפרטי מחלק קרקע בהתאם לקריטריונים כלכליים בלבד. הדרך הקיצונית היא שנייה, מן העבר השני, היא ההפקעה או ההל-אמה של הקרקע כולה מראש, כך שבעת ההיזדקקות להפקעה בטרם פיתוח לא תעלה על הפרק.

### הפקעת קרקע ללא תמורה

ברוב הארצות שבהן המדיניות הקרקעית מבוססת בחלקה או בעיקרה על הקנין הפרטי, יש לרשויות הציבוריות הכוח להפקיע קרקע במצבים שבהם נדרשת הקרקע למטרות ציבוריות. אולם, בעוד שברוב הארצות ההפקעה המותרת הינה בתמורה, דהיינו חייבים בתשלום פיצויים בעד הקרקע, הרי הכוח להפקיע ללא תמורה, ללא תשלום פיצויים בעבור הקרקע שהופקעה — נדיר הרבה יותר.

באנגליה ובישראל, שהן מדינות שאין להן חוקה כתובה, הזכות לפיצויים הוכרה בפסיקה. לעומת זאת בארה"ב מעוגנת זכות זו בחוקה. בארה"ב ההפקעה ללא תמורה אינה חוקית, אולם קיימות שיטות חילופיות להשגת קרקע לצרכי ציבור.

שיטה אחת היא שיטת ה־Dedication המוגדרת כקרקע הניתנת במתנה לעיריה על־ידי המפתח, עם זכויות בעלות מלאות<sup>(2)</sup>. Fees in lieu הינה שיטה בה משולמים כספים במקום מתן קרקע. התשלום מבוסס על כמות הקרקע שמקובל לתת או שהיתה צריכה להינתן. שיטת תמריצים, הינה שיטה בה מעודדים את היזם הפרטי לבנות שרותי-ציבור, ובתמורה הוא מקבל הטבות כגון העלאת שעורי הבניה — (1978, Roundtable Policy) (3).

כלי-ההפקעה ללא תמורה לצרכי-ציבור, הוא אחד הכלים החשובים שבידי הרשות המקומית, לביצוע תפקידה בנושא השגת קרקעות לצרכי-ציבור. כלי זה מאפשר לרשות המקומית להפקיע קרקעות לצרכי ציבור ללא חובת תשלום תמורה או פיצויים, עד כדי 40% משטח הקרקע המיועד לפיתוח. כלי ההפקעה, המעוגן בחוק התכנון והבניה, הוא אחד הכלים הזוכים להפעלה רחבה והשגרתית ביותר מבין הכלים השונים אשר חוק זה מעניק לרשויות התכנון. בתור שכזה, מהווה הכלי אמצעי חשוב לביצועה של מדיניות מקרקעין במדינת-ישראל. מאמר זה מנסה להציג בחינה שיטתית של אמצעי זה, תוך התייחסות לכלי ההפקעה כאל אמצעי לביצועה של מדיניות תכנון.

### המדיניות הקרקעית

מדיניות המקרקעין ניתנת להגדרה כצורה מסוימת של התערבות ציבורית בקנין הפרטי, באמצעות כלים שונים, לשם השגת מטרות ציבוריות(1).

התפישה העומדת מאחורי ההצדקה להתערבות בקנין הפרטי רואה בקרקע משאב ציבורי של האומה, גם אם מוחזק הוא בחלקו או ברובו בידיים פרטיות, ודוחה את הגישה הרואה בבעלות הפרטית על הקרקע, הקניית זכויות בלתי מוגבלות לשימוש בה.

אחד הנושאים החשובים והבעייתיים שבהם עומדת מדיניות מקרקעין הוא באופן השגת הקרקעות לצרכי ציבור. לרשותם של מעצבי מדיניות המקרקעין עומדים כלים שונים לביצוע המדיניות מההתערבות הקיצונית ביותר ועד הקיצונית פחות. בשני הקצוות יש מרחב האפשרויות, מצויים שני כלים קיצוניים אשר באמצעותם ניתן להשיג קרקע לצרכי ציבור: הדרך האחת היא ההסתמכות

הכלים הבודדים המאפשרים לרשויות המקור מידת להשיג משאבים בעלי ערך בתהליך ה"גשלת במידה רבה על ידן – תהליך התכנון הסטטוטורי.

כדי לבחון את השימוש בכל זה, דרך הפעלתו והמגבלות ביישומו, תוצג להלן המסגרת ה"משפטית של כל זה. בחינת ההסדר המשפטי איפשרה זיהוי נושאים בעלי השלכות תיכ"נוניות שאינם בהירים במצב המשפטי (עקב העדר פסיקה וכו'), או השנויים במחלוקת.

### **הפקעת קרקע בישראל – ההסדר המשפטי**

סמכותה של המדינה להפקיע קרקעות מעוגנת בישראל במספר חוקים. שני ההסדרים החוקיים העיקריים, המשרתים את התכ"נון העירוני בנושא הפקעות קרקע הם: פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, שבעיקרה מופעלת לצורך של הפקעה בתמורה, אך כוללת גם הסדר להפקעה שלא, בתמורה, וההסדר של חוק התכנון והבניה תשכ"ה: 1965 המשמש בדרך-כלל להפקעה שלא בתמורה, אך כולל גם הסדר להפקעה בתמורה. יחסי הגומלין המשפטיים והתיכ"נולא בתמורה, בשני הסדרים חוקיים אלה יוצגו להלן.

הסמכות להפקיע קרקע – הסמכות להפקיע קרקע שונה בין פקודת הקרקעות לבין חוק התכנון והבניה. פקודת הקרקעות מעניקה בידי שר האוצר סמכויות נרחבות ושיקול דעת כמעט בלתי מוגבל המאפשרים לו להפקיע קרקעות בתמורה. לעומת זאת, הסמכויות בחוק התכנון והבניה מוגדרות ומוגבלות לרשימה סופית של יעודים להפקעה. הגוף המוסמך לבצע הפקעה הוא הועדה המקומית לתכנון ולבניה.

בניגוד לחוק התכנון והבניה, בפקודת ה"קרקעות במקרה של הפקעה בתמורה, לא הוגדרו אותן מטרות לשמן ניתן להפקיע קרקע. סעיפים 2 ו-3 לפקודה מאפשרים לשר האוצר להפקיע בתמורה כל קרקע לצורך הנראה בעיניו כצורך ציבורי<sup>5</sup>). חוק התכנון וה"

בישראל כלי ההפקעה ללא תמורה הוא אחד הכלים החשובים המשמשים לביצוע תכניות, ואכן הוא אחד הכלים העיקריים המנוצלים כמעט עד תום על-ידי רשויות התכנון. ישראל הינה יוצאת דופן בעולם ה"מערבי בכך, שחוק התכנון והבניה מאפשר הפקעת קרקע עד כדי 40% משטח החלקה לצרכי ציבור, ללא תמורה. כלי זה הינו יוצא דופן מבחינת שיעורה הגבוה של ההפקעה המתרת ללא תמורה.

לכאורה, דווקא בישראל בעיית השגת הקרקעות לצרכי ציבור היא בעיה פשוטה וקלה, שכן חלק גדול מקרקעות המדינה (כ-92%<sup>4</sup>) הן בבעלות ציבורית מסוג זה או אחר ובניהול מינהל מקרקעין ממלכתי. הנתון הכללי – 92% בבעלות ציבורית – מטעה במקצת. שכן מרבית האחוזים הגותרים מרו"כיים דווקא בערים הותיקות והמאוכלסות ביותר שבהן מרבית הרורבות הקרקעיות להתפתחות ערי רצועת החוף. דווקא במקומות אלה קיימת מצוקת קרקעות לצרכי ציבור, בין בגלל גידול אוכלוסיה מהיר ובין בגלל חלוקת קרקעות מיושנת.

בעיה נוספת להשגת קרקעות לצרכי ציבור קשורה לעובדה, כי בעלות קרקע על-ידי רשויות המדינה המרכזיות, לא תמיד מבטיחה השגת קרקעות לצרכי ציבור עירוניים ושכונתיים. בתחרות ומאבק בין רשויות ממשלתיות שונות על השגת קרקעות ליעדיהם המועדפים, אין ידן של הרשויות המקומיות על העליונה. תופעה יחודית זו לישראל מצביעה על הצורך לעתים תכופות להפעיל את ה"הפקעה" לא כלפי בעלים פרטיים אלא דווקא כלפי מינהל מקרקעי ישראל.

מצב מיוחד זה מעורר שאלות הן לגבי סמכות והן לגבי יחסי הגומלין שבין המינהל לבין הרשויות המקומיות, ולא תמיד שני גופים אלו רואים עין בעין באשר לשאלות השונות הכרוכות בדרך הפעלתו של כלי ההפקעה ללא תמורה. על רקע זה בולט ייחודו של כלי ההפקעה ללא תמורה בהיותו בין

שה לצרכי ציבור) 1443, העניקה כאמור את הסמכות להפקיע בידי שר האוצר (סעיף 5 לפקודה). הפקודה מגדירה שתי דרכים להפקעת קרקע: האחת על-ידי שר האוצר והשנייה על-ידי שר האוצר או בעבור גורם אחר ולפי בקשתו של גורם זה סעיף 22 (1). הדרך השנייה — האצלת סמכויות לגורם אחר — סעיף 22 (2) לפקודה.

חוק התכנון והבניה תשכ"ה—1965, סעיף 190 (א) לחוק, הסמיק את הועדות המקומיות לתכנון ולבניה להפקיע קרקעות. אקט ההפקעה ייעשה לפי ההוראות שבפקודת הקרקעות.

זכויות הבעלים — קיימים הבדלים ניכרים בין זכויות הבעלים להתגונן נגד ההפקעה בחוק התכנון והבניה לעומת פקודת הקרקעות. בפקודה סמכות שר האוצר להפקיע (בתמורה) היא כמעט ללא הגבלה, וקשה מאד על הבעלים להתגונן כנגד ההפקעה. בתי המשפט, בדרך-כלל, לא ראו מקום לחייב את הרשויות להחזיר קרקע לבעליה או אפילו למכור אותה בחזרה במחיר שוק, אפילו במקרה בו כעבור מספר שנים לאחר ההפקעה שמשה הקרקע ליעוד פרטי מסחר (רי מובהק<sup>2</sup>).

בחוק התכנון והבניה, לעומת זאת, מוענקות לבעלים מספר הגנות, במיוחד במקרה של הפקעה בתמורה. הגנות אלה הכלולות בסעיפים 195 ו-196 לחוק, מאפשרות בין השאר, לבעלים, לרכוש זכות ראשונה לרכישת הקרקע בחזרה במקרה של הסבת ייעודה לשימוש אחר מזה שהוכרז בעת ההפקעה. במקרה שההפקעה היתה ללא תמורה, הבעלים זכאים לבחור בין תשלום פיצויים לבין החזרת הקרקע לבעלותם.

לאור הבדלים אלה בין חוק התכנון והבניה לבין הפקודה, אין פלא כי הרשויות מעדיפות לבצע הפקעות בתמורה על-פי פקודת הקרקעות, וכמעט שאינן נזקקות לחוק הקרקעות. מאידך, במקרה של הפקעה ללא

בניה מבחין בין היעדים להפקעה בתמורה ושללא-בתמורה, אך בשני המקרים הרשימה מוגדרת ומסויגת.

הזיקה לתהליכי-תכנון — הליכי פקודת הקרקעות אינם כרוכים בהליכי התכנון הסטוטוריים. שר האוצר מוסמך להפקיע קרקע או להסמיך גוף אחר לעשות כן, ללא התייחסות אם הקרקע המיועדת להפקעה קשורה בתכנית סטטוטורית כלשהי. לעומת זאת, שני ההליכים שבחוק התכנון, הפקעה בתמורה, שניהם כרוכים בהליכי התכנון. סעיף 189 לחוק התכנון והבניה קושר את פעולת ההפקעה לעצם הליך תכנוני — קיומה של תכנית סטטוטורית המיועדת קרקע לצרכי ציבור לאחת מן המטרות המותרות להפקעה, כמפורט בסעיפים 188-190 לחוק.

המטרה הציבורית (צרכי ציבור המותרים להפקעה) — בעוד אשר בחוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965 קיימת הגדרה מפורשת של צרכי הציבור המותרים להפקעה הן בתמורה והן שלא בתמורה (סעיפים 1188 ו-190 לחוק), הרי שבהעדר הגדרה בפקודת הקרקעות מ-1943, מהי מטרה ציבורית במקרה של הפקעה בתמורה, נשאר ענין המטרה הציבורית בה, בתחום שיקול דעתו של שר האוצר.

העמדה המובעת בפסיקה, בעיקרה קובעת כי הפקודה מעניקה לשר האוצר שיקול דעת מוחלט. החסין בפני הביקורת השיפוטית כמעט כליל. אומר השופט ויתקון<sup>3</sup>: „אין זה מתפקידנו לבחון האם המטרה לשמה נדרשו האדמות, היתה מטרה ציבורית במובן החוק, אם לא היתה מטרה כזאת, שהרי לפי סעיף 5 (2) לפקודה עצם פרסום ההודעה משמשת ראיה חותכת שהמטרה אושרה כמטרה ציבורית ואין להרהר אחריה“. בניגוד להפקעה שבתמורה בפקודה, הרי שיעדי ההפקעה שלא בתמורה, מוגדרים בה במפורש — סעיף 20 (2) לפקודה ומוגבלים לכבישים, מגרשי-משחק ונופש. דרכי ההפקעה — פקודת הקרקעות (רכי-

תמורה, מעדיפות הרשויות להיזדקק להוראות חוק התכנון והבנייה ולא להוראות הפקודה. שיעור ההפקעה המתאפשר הגבוה יותר, הוא, כמובן, הסיבה העיקרית לכך.

הפקעה ללא תמורה בפקודה ובחוק התכנון — האפשרות להפקיע קרקע ללא תמורה מוענקת לוועדה המקומית לתכנון ולבניה ב"חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965, בהתאם לסעיף 190 (א)(1). סעיף זה מסתמך על פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, סעיף 20(2), הקובע כי לא ישתלמו פיצויים אלא אם כן יעלה השטח המופקע על רבע משטחה של החלקה כולה והקרקע ה"מופקעת מיועדת לשתי מטרות בלבד: סלי-לת דרך חדשה או הרחבת דרך קיימת, התקנת מגרש משחקים או מגרש גופש.

סעיף 190 (א)(1) לחוק התכנון, הרחיב את אפשרויות ההפקעה ללא תמורה והרחיב את המטרות לשמן ניתן להפקיע קרקע ללא תמורה, הכוללות למעשה את מירב ייעודי הקרקע הדרושים לצרכי ציבור לפחות במי-שור השכונתי. מן הראוי להדגיש, כי הגדרת צרכי הציבור בסעיף 188 לחוק, רחבה עוד יותר, ורק חלק מאלו כלולים בסעיף 190 (א) לחוק כמותרים להפקעה ללא תמורה. כמו-כן נקבע בסעיף 190 כי בכל מקום בו מדובר בסעיף 20 לפקודה על "רבע", יבוא "ארבע עשיריות". המשמעות היא — הגדלת האפשרויות להפקעת קרקע ללא תמורה עד 40% משטח החלקה לעומת 25% כמותר לפי הפקודה.

הבדלים אלו הם אשר יוצרים את האבחנה בין שתי צורות ההפקעה ללא תמורה, הנבדלות זו מזו. אבחנה זו נקבעת בפסק-הדין במשפט בנימין תיק<sup>8</sup> ועל הרשות לבחור באחת משתי הדרכים בבואה להפקיע קרקע.

הבדלים אלה מצביעים כי בהפקעת קרקע לצרכי ציבור שיועדה למטרה זו בתכנית סטטוטורית, כדאי לוועדה המקומית לפעול

בהתאם להסדר שבחוק התכנון והבנייה. יחד-עם-זאת, לא תמיד ניתן לפעול לפי הסדר זה. השימוש בהסדר שבפקודה הינו חיוני כ"אשר הקרקע המופקעת לא נועדה בתכנית מתאר או תכנית מפורטת לצרכי-ציבור.

סוגיות הנובעות מהגדרת החוק באשר ל"הפקעה ללא תמורה" — על אף הבהירויות שברשימת הייעודים המותרים להפקעה ללא תמורה המופיעים בחוק התכנון והבנייה, נותרות מספר שאלות ללא מענה, כדלקמן: — (א) מה פרוש המונח "צרכי ציבור" שבסעיף 190 (א) לחוק התכנון? האם הכוונה לאופי השרות או לגוף המפעיל אותו? ניתן להפקיע עבור ייעודים אשר יופעלו על-ידי רשויות שאינן ממלכתיות?

(ב) קביעת גודל השטח המותר להפקעה ללא תמורה הינו אחד מהסוגיות המעניינות. סעיף 20 (1) לפקודת הקרקעות מגדיר מהו מגרש שממנו יש ל"חשב את החלק שניתן להפקיע ללא תמורה, בהתאם לכך מגרש הוא "כלל הקרקע הנמצאת בבעלות אחת ומהווה שטח אחד".

מבין חמשת החיקוקים המאפשרים הפקעת קרקע ללא תמורה, בכולם — למעט חוק התכנון והבנייה — קיימות הוראות לפיהן מותר להפקיע קרקע ללא תמורה עד רבע משטח החלקה כ"ל. חוק התכנון והבנייה הינו היחיד המאפשר הרחבתה של ההפקעה ללא תמורה ל-40%.

החוק לתיקון דיני רכישה תשכ"ד-1964 בא על-מנת לתקן עיוותים שהיו קיימים קודם לכן, ואשר איפשרו למעשה לערוך הפקעות חוזרות ונישנות מאותה חלקה. התיקון לחוק קבע כי לצורך חישוב האחוז המכסימאלי להפקעה ללא תמורה, יש לחבר את כל השטחים שהופקעו במועדים שונים ועל פי

הוראות חוקי ההפקעה השונים. האחרון המותר ייחשב מתוך כלל שטח החלקה המקורית ערב ההפקעה הראשונה ולא יובא בחשבון שינוי בבעלות החלקה אם היה כזה או חלוקתה ו/או איחודה עם חלקות אחרות.

(ג) סוגית חישוב הפיצוי בגין הפקעה ו- היחס להפקעה שבוצעה ללא תמורה, הועלתה לאחרונה בפני בית-המשפט העליון. בית המשפט, בדחותו את ה- העליון<sup>9</sup>, בית המשפט, בדחותו את ה- בהפקעת כל החלקה למטרות שניתן ל- הפקיע ללא תמורה, ניתן לנכות מסכום הפיצויים סכום השווה לשווי של חלק המגרש המותר להפקעה ללא תמורה – „על כורחינו נאמר, המחוקק ביקש לה- טיל מעין מס רכוש על בעל המקרק- עין שיהיה חייב לתרום 25% (או 40%) מן הנכס שבבעלותו לצרכי ציבור“.

(ד) שוויה של יתרת המגרש – הסיפא של סעיף 190 (א) (1) בחוק התכנון והבנייה קובע, כי לא יופקע חלק ממגרש בתש- לום או שלא בתשלום אשר כתוצאה מכך יפחת שוויה של יתרת המגרש. השאלה המתעוררת היא מה פרושה של פגיעה בשווי יתרת המגרש? מפסק- הדין במשפט לילי גולדברג<sup>10</sup> ניתן לל- מוד כי פגיעה בשוויה של יתרת המג- רש, משמעותה פגיעה בזכויות הבניה, יחד עם זאת, לא פרש בית המשפט מהי פגיעה בזכויות הבניה. האם חישוב זכויות הבניה מן השטח נטו (שלאחר ההפ- קעה), יחשב כפגיעה בזכויות הבניה ועל כן בשוויה של יתרת המגרש, או שמא רק פגיעה בגודלו המינימאלי של המגרש או בצורתו הרגולרית אשר יבי- או לא-יכולת ניצולו יחשבו להפחתת שוויה של יתרת המגרש?

לסוגיה זו השלכות תכנוניות חשובות אשר ידונו בהמשך.

(ה) סוגית חישוב שיעור הבניה: היא אחת מן החשובות ביותר בהקשר זה. דרך חישוב שיעורי הבניה לא הוגדרה בחוק או בתקנות. מחוסר הגדרה חוקית מפור- שת הונהגו נוהלים שונים על-ידי מוס- דות התכנון הקשורים אל נושא חישוב ה-, „ברוטו“ וה-, „נטו“, דהיינו חישוב זכויות הבניה משטח החלקה המקורית ערב ה- הפקעה או מן השטח נטו הנותר לאחר- ההפקעה.

### זיהוי יעדים ושאלות להבהרה

כלי-ההפקעה לצרכי ציבור והאפשרות להפקיע קרקע ללא תמורה בשיעור 40%, הינו כלי תכנוני ממדרגה ראשונה בישראל. כלי ההפקעה מהווה אמצעי להשגת יעדים הקשורים להתווית מדיניות מקרקעין נאותה. כמובן שלגופים שונים ישנה התייחסות שונה ליעדים שונים ואלו הקובעים את משקל חשי- בותו של היעד, כל אחד, בהתאם לאינטרסים שלו כפי שיוצא בהמשך. להלן רשימת היעדים שזוהו כיעדי השגת על-ידי כלי זה: –

- (א) להשיג קרקעות לצרכי ציבור בכמות הנדרשת, במיקום ובעיתוי הרצוי, ול- אפשר גמישות בהסבה ליעודים שונים בהתאם לצורך.
- (ב) להפיק קרקע לצרכי ציבור תוך שמיי- רה על מכסימום שיויוניות בכלל ההפ- קעה.
- (ג) להפקיע קרקע לצרכי ציבור תוך מיני- מיזציה של פגיעה בפרט.
- (ד) להבטיח יעילות הביצוע: יכולת לה- שיג קרקע לצרכי ציבור במהירות וללא עיכובים.
- (ה) להשיג קרקע לצרכי ציבור תוך מיני- מיזציה של העלות לציבור.
- (ו) לתת אפשרות לביקורת ציבורית ושי- פוטית.
- (ז) להיות אמצעי חיובי המסייע בבצוע



תכניות עירוניות על-ידי מתן תמריץ להכוננת פיתוח פרטי או ציבורי בכיוון הרצוי ובעיתוי הרצוי.

כדי להעריך את כלי ההפקעה ללא תמורה לאור היעדים שהוצגו, הוצגה סידרת שאלות אשר שימשה לזיהוי עמדותיהם ודעותיהם של גופים אינטרסנטיים שונים, אשר לכלי ההפקעה ללא תמורה.

סידרת השאלות, כפי שתוצג להלן, הוצגה בפני אנשי מפתח בגופים האינטרסנטיים שזוהו במסגרת ראיונות שנערכו עימם. הגרפים האינטרסנטיים שלהם הוצגה סידרת השאלות כללו: עורכי-דין המייצגים בעלי קרקעות פרטיים, ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה, משרד המשפטים — האגף לשמאות מקרקעין, משרד הפנים — האגף לתכנון ומינהל מקרקעי-ישראל.

סידרת השאלות כללה את הרשימה הבאה: —

(א) באיזו מידה הגדרת החוק את צרכי הציבור המותרים להפקעה ממצה וכו' ללת את כל ייעודי הקרקע הציבוריים הנדרשים לתכנון עירוני? ובמסגרת זו, שאלת-משנה: מהי ההגדרה הראויה של „הציבורי“?

(ב) באיזו מידה רשימת היעודים המותרים להפקעה מבחינה בין הצרכים השונים הנגזרים מרמות תכנוניות שונות (תכנונית ברמות תכנון שונות, אזורי-תכנון וכו'), האם רצוי להבחין ביניהם? מהו השיטות השונות ליישומן של כלי ההפקעה ללא תמורה על-ידי רשויות התכנון, מהן השלכותיהן התכנוניות ואלו מהן עדיפות?

(ג) באיזו מידה שיעור ההפקעה המותר ללא תמורה (40%), עונה על הצרכים בהיקף הנדרש? לשאלה זו שתי שאלות-משנה:

(1) השלכות המצב של מחסור בקרקע

קעות לצרכי-ציבור.

(2) השלכות המצב של עודפים בקרקעות לצרכי ציבור באזורים מסוימים.

(ה) באיזו מידה מאפשר כלי ההפקעה ללא תמורה להשיג שיוויון בנטל ההפקעה? לבושא זה: סוגית הפגיעה בשווי יתרת המגרש, סוגית דרך חישוב זכויות הבנייה במגרש נטו וברוטו, וסוגית ההפקעה הנקודתית.

## זיהוי עמדות הגופים האינטרסנטיים ומסקנות

לימוד הנושאים הטעונים הבהרה ביחס ללימוד כלי ההפקעה, כפי שהוגדר דלעיל, נעשה בעזרת הצגת שאלות בפני נציגי גופים שונים, בהנחה שהגישות והעמדות השונות יבירו את תמונת המצב וישקפו את האינטרסים של גופים אלו. הבהרת השאלות ע"י גופים אלו המצביעה על עמדותיהם, ניגודי האינטרסים והמסקנות המשתמעות כלפי כלי ההפקעה — מוצגים להלן:

(א) העמדות השונות של הגופים שנבדקו במסגרת מחקר זה, משקפות את ניגודי האינטרסים שבין קבוצת בעלי הקרקע (הכוללת את בעלי הקרקע הפרטיים ומינהל מקרקעי-ישראל) לקבוצת הגופים הציבוריים הקשורים להליך תכנון ציבורי, בכל הנוגע להפעלתו של כלי ההפקעה ללא תמורה.

ניגודי אינטרסים אלו משקפים את תפיסות העולם הנמצאות בקיטוב זו מזו. קבוצת בעלי הקרקע שתפיסתם עולמם מעוגנת בעקרון היסוד — זכות הקניין הפרטי, ומייחסת חשיבות רבה לערך זה. לעומתה הקבוצה השנייה, הכוללת את מוסדות התכנון הציבוריים, שתפיסת עולמם דוגלת בהרחבת זכותה של המדינה להטיל הגבלות על זכות זו לטובת הכלל.

(ב) בהתאם לעמדות כל הגופים האינטרסנטים, קיים צורך בתיקון החוק הנוגע להגדרת המטרות שלשמן ניתן להפקיע קרקע ללא תמורה. מוסכם על דעת כל הגופים, כי דרושה הגדרה ספציפית מזו הקיימת בחוק, כזו אשר תקבע כי מדובר בצרכי ציבור שאין בהם כדי עשיית רווחים. העמדה באשר לייעודים המופיעים על ידי גופים לא ממלכתיים, איננה ברורה ודורשת הבהרה.

עמדת מוסדות התכנון גורסת, כי יש להרחיב את הגדרת המטרות ולכלול בה פונקציות ציבוריות נוספות, כגון מוסדות עירוניים שאינם נכללים כיום בהגדרת היעודים המותרים להפקעה ללא תמורה, כגון: משרדי עירייה, משרדי ממשלה, בתי-משפט וכו'. לעומת זאת, שוללת מעיקרה גישת בעלי הקרקע את הרחבת ההגדרה בחוק בנושא זה, וגורסת כי צימצום ההגדרה רק לאותן מטרות, מהן עשויים בעלי הקרקע להינות במסגרת פיתוח השטח.

אשר להפקעה נקודתית, טוענים בעלי הקרקע, כי יש לצמצם את המטרות לאלה המותרות בסעיף 20 לפקודת הקרקעות. שכן רק במטרות אלה יש משום השבחת יתרת השטח הנותן לאחר ההפקעה ולפיכך ניתן לראות בהם משום פיצוי בגין ההפקעה.

(ג) לא נסתמנה עמדה חד-משמעית אשר להבדל באופן הפעלת כלי ההפקעה ביחס לתכנית מתאר לעומת תכנית מפורטת. חוסר הבהירות הקיימת בישראל בפועל בנוגע להבדלים שבין תכנית מתאר לתכנית מפורטת, מקשה על גקיטת עמדה חד-משמעית בנושא. מן ההמצאים עולה, כי ראוי להביא בחשבון קיומו של פחת קרקעי בתכנון כלל המרחב העירוני, כזה הבא לידי ביטוי בתכנית מתאר, פחת שאין להחשיבו

במסגרת ההפקעה המותרת בחוק להשגת צרכי הציבור השכונתיים.

(ד) מבדיקת עמדותיהם של כל הגופים שנבדקו עולה, כי לדעת כולם, יש לפסול את הגישה הישירה לשימוש בכלי ההפקעה להפקעה של 40% אד-הוק, ולהפיעילו רק על בסיס של פרוגרמה, אשר תקבע ותגדיר את צרכי הציבור הנדרשים באזור המתוכנן. הגישה הישירה הופכת את שיעור ההפקעה המותר בחוק למעין נורמה תכנונית, במקום ההפיעילו את שיקול הדעת ולהפקיע בהתאם לצרכים ריאליים הנדרשים. זוהי גישה פסולה מעיקרה.

נוסף לכך, יש לעקור מן השורש את הנוהלים הקיימים ברשויות שונות להשגת קרקע לצרכי ציבור מעבר ל-40% המותרים בהפקעה ללא תמורה, תמורת העלאת אחוזי בנייה. נוהלים שכאלו הינם פסולים מבחינה תכנונית ופוגעים באופי ומטרות התכנית החלה על השטח.

(ה) העמדה המשותפת לגופים השונים שנבדקו, כפי שהתברר, היא כי שיעור ההפקעה הקבוע בחוק אינו עונה על הצרכים הציבוריים הנדרשים ועולה עם העליה בצפיפות הבניה. יחד עם זאת, טוענים בעלי הקרקע, כי יש להפריד את התכנון מנושא ההפקעה. באזור אינו מפותח יהיה זה מאינטרס בעל הקרקע לספק שטחים בשביל הציבור, אולם שיעור ההפקעה הקבוע בחוק 40% כיום מהווה נטל עצום על בעל הקרקע ואין בשום פנים ואופן הצדקה להרחיבו אלא להיפך מכך.

לעומת גישה זו, גורסים מוסדות תכנון כי יש מקום לתקן את החוק ולקבוע אפשרות של חוק מודרג שיאפשר את הגדלת ההפקעה לצרכי ציבור עם העליה בצפיפות המתוכננת, כפי שה

בהעלאת השאלות המרכזיות באשר לל הפקעה ללא תמורה ובמיפוי ראשוני של עמדות.

1) Alterman R., "Land Betterment Taxation Policy and Planning Implementation", in the Journal of Urban Law and Policy, 1979, pp. 201-204.

2) Mary E. Brooks, "Mandatory Deductibility, Roundtable Policy Analysis Series No. 201, 1978, Incentive Zoning in New-York City, a cost Benefit Analysis.

3) Lincoln Institute of Land and Pollution of Land or Fees in Lieu of Parks and Schools", in Planning Advisory Service, No. 266, Feb. 1971, Chicago.

4) נחמה עמיר, חלוקה חרשה של מקרקעין ככלי כביצוע תכניות עירוניות. חיבור על מחקר לתואר מגיסטר בתכנון ערים ואזורים, הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל חיפה, אוגוסט 1980.

5) ראה בג"צ 147/74, ספולנילסקי נגד שר האוצר ואח', פד"י כ"ט(1), עמ' 421. בבג"צ זה נדון מקרה בו שר האוצר הפקיע בירושלים שטחי קרקע נרחבים על חלקם נבנו דירות פאר שנמכרו בחלקם לתושבי חוץ במטבע זר. בית המשפט ראה במטרה זו צורך ציבורי לגיטימי לאיכלוס העיר ולהגדלת הכנסות המדינה במטבע זר.

6) ראה בג"צ 30/55, ועדה להגנת קרקעות נצרת המופקעות ואח' נ. שר האוצר ואח' פד"י ט, עמ' 1261, השופט ויתקון, עמ' 1264.

7) לענין זה ראה בג"צ 282/71, בנין נ. שר האוצר, פד"י כ"ה(2), עמ' 466.

8) ע"א 268/70, עיריית רמת גן נ. בניכין תיפ, פד"י כ"ה(1), עמ' 87.

9) ע"א 377/79 ערעור שכנגד, אדית פיצר ואח' נ. הועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת-גן, עמ' 4 (טרם פורסם).

10) בג"צ מט' 43/79, לילי גולדברג ואח' נ. הועדה המקומית לתכנון ולבניה מרחבת ת"א, פד"י לג(3), עמ' 122.

הומלץ על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה (כזה הקיים בנוהל הפנימי שנבקע ע"י מינהל מקרקעי-ישראל).

(1) לדעת רוב הגופים שנבדקו, יש צורך בהגדרה חד-משמעית בחוק התכנון והבניה, באשר לשיטת חישוב שיעורי הבניה. השיטה הרצויה צריכה להיות חישוב על בסיס השטח נטו שלאחר הפקעה. יחד עם זאת גורסים בעלי הפקעה, כי במקרה של הפקעה נקודתית באזור מבונה, יש צורך לשמור על עקרון השיוויוניות שבנטל ההפקעה, ולפיכך אין לפגוע בזכויות הבניה כתוצאה מהפקעה הנקודתית מבלי לפצות את בעל הקרקע.

(2) יש צורך בפסיקה או פרשנות חוקית למשמעותה של הסיפא של סעיף (א) (1) לחוק התכנון והבניה, בדבר פגיעה בשווי יתרת המגרש. בעוד שמוסדות התכנון נוטים לראות פגיעה רק כאשר נפגע שווי היתרה, כלומר, ערכה היחס ישל היתרה בלבד לפני ההפקעה ולאחר ההפקעה צריך להיות זהה — שווה ללת גישת בעלי הקרקע תפיסה זו.

לדעתם, לא ניתן לדבר על ערך היתרה לפני שזו נוצרה ולכן לא קיים ומושג הערך, "היחסי של היתרה". תפישתם היא, כי הפגיעה בשווי היתרה היא כאשר היתרה שווה פחות בזכויות הבניה) מאשר כל המגרש כולו לפני הפקעה, או שווי מ"ר בני (ערך כס"פ) של היתרה, הייב להיות זהה לשווי מ"ר של המגרש לפני ההפקעה גם עם אין פגיעה בזכויות הבניה.

הבסיס למאמר הזה הינה עבודת מחקר שלב א' על "הפקעת קרקע ללא תמורה לצרכי ציבורי ככלי בביצוע תכניות", שובצה על ידי ד"ר ירחל אלתרמן ומר אמנון פרנקל מהמרכז לחקר העיר, האזור שבטכניון ובשיתוף עם המכון לחקר שימושי-קרקע, ירושלים; ; שלב א' עסק

# קווים למדיניות קרקעית

## במגזר העירוני

### 1. כללי

הקרקע הינה הבסיס לכל תחומי הפעילות האנושית. מכאן, שמלאי הקרקע של המדינה צריך לספק את צרכי פעילות זו לדורות העתידים.

המדיניות הקרקעית חייבת למצוא את האיזון בין צרכי השעה והיום-יום, לבין צרכי העתיד הקרוב והרחוק, תוך מגבלות שטח המדינה והצרכים הגדלים והולכים.

העלאת רמת החיים המתמדת וגידול האוכלוסיה מצריכים שימושים גוברים והולכים למטרות ציבוריות, כגון, אתרי גופש, חינוך, בידור, דרכים, נמלים, שדות תעופה, מתקני בטחון, וזאת בנוסף לצרכי המגורים, המסחר, התעשייה ושרותי הציבור.

לאוכלוסיה במגזר העירוני אינטרס מובהק בשמירת הקרקעות החקלאיות, הנמצאות בין הישובים העירוניים, כריאות ירוקות ואתרי גוף, וזאת בנוסף לאינטרס הלאומי של

הייצור החקלאי וחשיבותו.

דיון במדיניות קרקעית חייב להביא בחשבון את האספקטים המיוחדים של הקרקע:

- הקרקע הינה מוצר שאינו ניתן לייצור;
- הקרקע הינה מוצר שאינו ניתן להעברה מאזור לאזור;
- לקרקע אין ערך בשלעצמו, אלא על-פי מרכיבי התכנון והשימוש.

### 2. חידוש המלאי הקרקעי

הצורך בחידוש המלאי הקרקעי מחייב מדיניות דינאמית ורב-שנתית בתחומים:

הבאים:

- א. שמירת חוקה, מלחמה בפלישות ובתפישת שטחים.
  - ב. פעולת רכישות מתמדת בתכנית ארוכת טווח.
  - ג. פעולות איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים של אותם אתרים עירוניים, שאי-פיתוחם גורם נזק אורבאני וכלכלי.
  - ד. הפקעות לצרכי ציבור של שטחים פרטיים הנמצאים במתחמים בעלי עדיפות. (תוך מתן תוקף חוקי לפיתוח אתר כולל כ"צורך ציבורי" במשמעותו בחוק)..
  - ה. פעולת פינויים של מבנים ארעיים והרכוש הנתוש.
  - ו. תכנון רב שנתי להכנת מלאי תכנוני לכל סוגי השימושים.
  - ז. הכשרת קרקע בלתי מעובדת — לעיבוד חקלאי.
  - ח. ביצוע תשתיות יסוד, כ"פיתוח מראש" של אתרים המתוכננים לפיתוח בעשור הקרוב.
  - ט. תכנון והכנות לייבוש הים בקטעים מועדפים לאורך חוף הים.
- כל תקבולי המינהל צריכים להיות מיועדים לחידוש המלאי הקרקעי ופיתוחו.

### 3. יעול השימוש בקרקע

שימוש בזבזני בקרקע בשנות העבר ושינויים באורחות החיים שחלו בעשורים:

האחרונים הביאו לכך; ששטחי קרקע גרחבים, בתחום העירוני, הינם היום במצב של תת-ניצול.

סקר שהוכן בשנת 1973, בעבור משרד השיכון והמינהל ע"י אדר' צ. השמשוני וכן כל הבדיקות האחרות שנעשו, הראו שקיים תת-ניצול של קרקע, במסגרת תכניות בנין מאושרות, בהיקף של מאות אלפי יחידות.

עם זאת, יש להבהיר הבהר היטב, שמלאי קרקע זה אינו זמין ללא פעולה רבת היקף, לא יוכל מלאי קרקעי גלמי זה לעמוד לרשות הבונים.

המלאי הקרקעי הנ"ל מפוזר בתחומים הבאים:

- מגרשים פרטיים פנויים בתחום העירוני הבנוי: מגרשים אלו המהוים „קופת חסכון“ משפחתית, העוברים מדור ונהנים מהשקעת הכלל בפיתוח העירוני.
  - מגרשים בניצול חלקי: מגרשים הנמצאים באזורים המיועדים כיום לבנייה צפופה ועליהם בנויים בתים חד-קומתיים, בעיקר בערים, שבמקורן היו מושבות יהודה והשרון.
  - שטחים הטעונים תכנון: שטח פרצלציה שאינה ניתנת כיום לבנייה והטעונים איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים, וזו מתנהלת בעצלתיים (שטחי עבר הירקון, דרום הולון, בית וגן ירושלים ועוד).
  - אתרי הבנייה הארעית של שנות החמישים: אסבסטים, רכבות, קליפורניה ועוד, שבהם ניתן לבנות, על-פי בדיקה שנערכה בזמנו, כשתיים וחצי יחידות דיור נוספות כנגד פינוי כל יחידה. פינוי אתרים אלו הוא בעל חשיבות ציבורית כשלעצמו, גם מבחינה אנושית וחברתית, ועשוי להגיב גם פירות קרקעיים.
  - שכונות משקי עזר: שכונות משקי עזר, שהוקמו לפני הקמת המדינה ובשנותיה הראשונות, במגרשים בני 1-2 דונם, במגמה שהמשתכן יוכל להסתייע בשטח להשלמת פרנסתו. מרבית שטחים אלו אינם מעובדים למעשה והינם כיום שטחים עירוניים לכל דבר. הליך של פיצול המגרשים ותכנון האזור מחדש, עשוי להגיב מלאי קרקעי חשוב לבנייה צמודת קרקע המבוקשת כיום מאד.
  - הערים הוותיקות: בערים שבהן קיים רכוש שנגטש בזמנו על-ידי התושבים הערביים (יפו, חיפה, לוד, רמלה, עכו וכו') קיימים שטחים שבהם יש להשלים את הפינוי ובכך לאפשר הן שיקום התושבים והן בינוי מספר רב יותר של יחידות מגורים.
  - המחיר האומי של תת ניצול הקרקע:
  - אי ניצול תשתית קיימת (כתי ספר ריקים בדרום תל-אביב ועוד).
  - גלישה לפריפריה: הגדלת מערכת הכבישים, הוצאות תחבורה, בזבוז שעות עבודה ומשאבים לאומיים.
  - נגיפה מתמדת של הקרקע החקלאית.
- על המינהל להגביר מעורבותו הארגונית והכספית לקידום הנושאים דלעיל, במגמה להעמיד לרשות הציבור קרקעות זמינות בתחום העירוני.

#### 4. שימוש חוזר בקרקע

בד בבד עם הפעולות הנזכרות ליעול השימוש בקרקע, צריך להביא בחשבון שינויים החלים במרוצת הדורות בשימושי הקרקע — התפצלות הבעלויות, צרכים חדשים ובלתי נחזים מראש וכו'.

על מנת להבטיח אפשרות לאומית לשימוש חוזר בקרקע, יש להשתית את שיטת

החכירה על תקופת חכירה אחידות לאתר (על-פי „תכנית בנין עיר“ או „שכונה“ או כל הגדרה שתיקבע במהלך העבודה) ולא על-פי תקופה לכל חוכר וחוכר, כמקובל כיום. שיטה זו, של תקופת חכירה לאתר שלם, תאפשר את בדיקת השימוש בשטח ותכנונו מחדש לקראת תום התקופה, ותאפשר חשיבה מחודשת על-פי הצרכים המתחדשים, ובכך למנוע ניוון אזורים קיימים, הקיים כיום בעולם כולו וגם במדינת ישראל (אזורי דרום ת"א, צפת העתיקה, ראש-פינה, ברנע — אשקלון, שכונות בירושלים ועוד). כעשר שנים לקראת תום תקופת החכירה, ייקבע התכנון המחודש את דרכי השימוש לתקופת חכירה נוספת באחד המסלולים הבאים:

- אתרים שבהם אין כל שינוי ביעוד — תקופת חכירה נוספת (דרכי התשלום עבור תקופה זו יידונו בנפרד).
- אתרים שבהם יש צורך בפניו כולל — ביטול החכירה ללא אפשרות חידוש (דרכי פיצוי החוכרים יידונו בנפרד).
- אתרים שבהם יש שינוי יעוד להלק מהשטח — על-פי היעוד החדש (כאמור לפי תנאים שיידונו בנפרד).

## 5. קרקע כנכס כלכלי ושיטת החכירה

לשימוש בקרקע יש ערך כלכלי רב המושפע הן מדרכי ניצול הקרקע והן מתנאי המשק כולו, ואין לנתק את ערכי השימוש בקרקע מהמערכת הכלכלית והמשקית הכללית. בעת החכרת הקרקע, על המינהל לקבל את מלוא התמורה הכלכלית בעד השימוש בקרקע, על-פי יעודו ולמשך הזמן שלפני גמסרת הקרקע לשימוש. יתרה מזאת, תמורה גבוהה בעבור שימוש בקרקע, תמנע, בין היתר, שימוש בזבוגי בקרקע ותביא לחסכון בקרקע (דוגמאות לשימוש בזבוגי ישנן למכביר).

השיטה הרווחת כיום לגבי שיכונים רוויים, שלפיה דמי החכירה השנתיים ל-49 שנה מראש לפי 5%, מהווה 91% מערך הקרקע, נראית סבירה. אני ממליץ להחילה על כל המגזר העירוני, כולל בנייה חדיקומתית, מסחר, תעשייה, משרדים, מלונאות וכו', כל זאת על-פי יכולת הניצול המלא על-פי התכנון בעת ההקצאה.

בשיטה זו לא חלים על החוכר תשלומי דמי חכירה שנתיים ודמי הסכמה. יתכן ובאתרים מרכזיים במיוחד כגון מנשיה ומרכז ירושלים, יש להחכיר הקרקע ל-99 שנה, כנגד 99% מערך הקרקע.

תנאי החכירה לתקופת חכירה נוספת, באותם האתרים שהליכי התכנון אפשרו זאת, צריכים להביא בחשבון את השקעות החוכר (כהצעה מוקדמת הטעונה בדיקה נוספת — הייתי מציע לחשב את דמי השימוש כמחצית מאשר קרקע פנויה).

## 6. השבחה בתקופת החכירה

במונח השבחה הנני כולל שינוי יעוד, תוספת ניצול, תוספת בנייה וכו', כל זאת במהלך תקופת החכירה.

לאחרונה הוחק חוק מס השבחה, הקובע במפורט את זכויות הרשות המקומית בכל נושאי ההשבחה.

אין זה מתקבל על הדעת שחוכר קרקע ממינהל מקרקעי ישראל יצטרך לשלם לציבור פעמיים בעד אותה ההשבחה — פעם על-פי החוק, לרשות המקומית, ופעם

למינהל, על-פי זכויות המינהל בחוזה החכירה.

הגני מציע, שעם הפעלת חוק מס השבחה והתשלום לרשות המקומית – לא ישלם החוכר למינהל כל תשלום עבור ההשבחה, זאת בתנאי שחישוב מס ההשבחה שייקבע על-ידי הרשות המקומית, ייקבע במקביל למספר שנות החכירה שנותרו לחוכר במסגרת הסכם החכירה עם המינהל, כך שבעת תום תקופת החכירה של האתר, יפוגו כל זכויות החוכר – הן הזכויות המקוריות ששולמו והן הזכויות הנוספות שבעדן שולם מס ההשבחה.

ההסדר המוצע ימנע את ההתרוצצות הקיימת כיום במקרים רבים, חיפוש הסדרים „אד-הוק” ואי-צדק ציבורי. מומלץ, שהמינהל יספק לרשויות המקומיות, ובעיקר לקטנות שבהן, ייעוץ מקצועי בתחומי ההשבחה להבטחת התשלום ע”י חייבי התשלום.

## 7. חוכרי העבר

המישור המסובך ביותר מבחינה ציבורית והמהווה מעמסה מינהלתית וציבורית על המינהל, הינם חוכרי העבר, אשר טרם נכללו בשיטת החכירה המהוונת. במידה ותתקבל הצעתי בסעיף ההשבחה, לפיה כל התשלומים הנדרשים מהחוכר עבור שינוי יעוד, שינוי גיצול ותוספת בניה ישולמו לרשות המקומית, יהיו כל חוכרי העבר פטורים מתשלומים אלו למינהל.

דמי הסכמה המשתלמים למינהל כתוצאה מעלית ערך הקרקע, בקיוזן האינפלציה, צריכים למעשה להיכלל במס שבח מקרקעין הממלכתי ואין לדעתי לגבותם תחילה במינהל ואח”כ לקזום בעת תשלום מס שבח מקרקעין, כמקובל כיום.

שיעורי מס שבח משתנים מדי פעם על-פי המדיניות הכלכלית-הברתית של המימשל, ובזאת בא לידי ביטוי ההליך הדימוקרטי וספיגת עודפי ערך נכסיים. דמי החכירה השנתיים מתבססים כיום על שיעור שנתי של היתרה הבלתי משולמת של ערך הקרקע במקור.

הגני מציע את ההסדר הבא לגבי משתכני העבר, כל זאת עד תום תקופת החכירה של האתר.

● שיכונים רוויים: להחיל על כולם, באופן חד צדדי וללא תשלום נוסף, את שיטת ההיוון, עד תום תקופת החכירה.

● מגורים צמודי קרקע: מאחר וכל המשתכנים שהשתכנו בעשור האחרון שילמו 80% דמי חכירה ומרבית המשתכנים שהשתכנו קודם לכן כבר שילמו במהלך התקופה דמי הסכמה למינהל, יש להכיר גם להם זכויות 80% ולהתנות היוון ליתרת התקופה, בעת העברת זכויות.

● תעשייה, מסחר ומלונאות: במקרים אלו, שאינם מרובים יחסית, יש לבדוק כל תיק ולאפשר הצטרפות להיוון תוך קיוזן ערך התשלומים ששולמו בעבר, כדמי חכירה ראשוניים ודמי הסכמה.

## 8. המשמעות הכספית

לכאורה, בטווח הקצר יקטנו באופן משמעותי תקבולי המינהל והעברתם לאוצר בגלל מכלול הצעותי:

גביית ההשכחה — לרשות המקומית;  
גביית דמי הסכמה — כחלק ממש שכח מקרקעין;  
ביטול גביית דמי החכירה.

אולם ביצוע הצעותי במכלול — יביא לזמן הארוך להגברה משמעותית של הכנסות המינהל כתוצאה מהגדלת המלאי הקרקעי הקצאתו במלוא שווי השימוש בקרקע. עם זאת הנני להדגיש, שבמסגרת חוקי מקרקעי ישראל 1960, לא הוטל על המינהל לשמש צינור לגביית מסים והיטלים לאוצר, אלא לנהל את מקרקעי ישראל. גמצא שקבלת הצעותי במכלול יהווה ניהול יעיל של המקרקעין לתועלת המדינה ותושביה.

## 9. מדיניות ההקצאה

במדיניות הקצאת מקרקעין, בתנאים השוררים בארץ, שבה בכל מקרה של רכישת זכויות שימוש במקרקעין בשוויון המלא — מספר המעוניינים גדול מאפשרות ההקצאה, רצוי לקיים ולהרחיב את שיטת המכרזים וההיצע הפומבי. הרחבת שיטת המכרזים מחייבת העמקת מעורבותו של המינהל בהליכי התכנון והפיתוח; על מנת לאפשר הוצאת מכרזים לקרקע זמינה ובשלה לשימוש, ובכך להביא לקבלת מירב התקבולים ולמימוש זכויות הבנייה במועד קצר ככל האפשר, לטובת החוכר והציבור כאחד.

מבחינת הליכי ביצוע העיסקאות, מוצע לא לשנות המצב הנוכחי, שלפני הבינה מסדיר את תשלומי השימוש בקרקע לפני תחילת הבנייה. כל הסדר שלא יבטיח את הסדר התשלומים לפני תחילת הבנייה וישאיר את הסדר התשלומים למינהל לשלב מאוחר יותר, או עיסקות קומבינציה, יביא לכך שחלק ניכר מערכי השימוש בקרקע לא יתקבל על-ידי המינהל.

בשיכון הציבורי מומלץ לבדוק שיטת מכרז, שבה ערך הקרקע הוא נתון קבוע, מפרטי הדירות קבועים וההתחרות בין הקבלנים היא לגבי מחיר הדירה למשתכן. המציע את המחיר הנמוך ביותר — הוא הזוכה.

להבטחת יעילות בנייה זו, רצוי להפעיל מכרזים אלו במתחמים של 200-300 דירות לפחות. מוצע להמשיך ולחזק את השיטה שלפיה נמסרת הקרקע לחוכר לתקופת בנייה ופיתוח מוגדרת, ורק בהשלמת הביצוע יוקנו לחוכר זכויות החכירה.

## 10. המינהל והקרקע הפרטית

לכאורה לא חלה, על-פי החוק, כל אחריות על המינהל בתחום הקרקעות הנמצאות בבעלות פרטית. אולם למעשה, קרקעות פרטיות בתחום העירוני, אשר קיבולת הבנייה המתוכננת עליהם לא מנוצלת, אם במלואה ואם בחלקה, מהווה עומס כבד על הציבור. כתוצאה מתת-ניצול זה, מוטל על הציבור — באמצעות העיריות ו/או הממשלה, לבצע ולהחזיק מערכות תשתית ומוסדות ציבור בלתי מנוצלים במלואם.

כתוצאה מתת-ניצול זה קיימת זחילה מוגברת של הישוב העירוני לפריפריה, תוך פגיעה במירקם האורבאני ותוך כרסום מהמיד במלאי המגבל של הקרקע החקלאית של המדינה ותוך שימוש מוגבר במלאי הקרקעי של המינהל.

על המינהל למצוא דרך להשפיע על הגברת השימוש בקרקע פרטית זו, בין בדרך של זירוז הליכי רה-פרצלציה, כנזכר בסעיף חידוש המלאי הקרקעי דלעיל, הן בדרך



של ייזום מערכת מיסוי כתמריץ והן, במקרים מיוחדים, בדרך של הפקעה לצרכי ציבור, כנזכר בפרק של חידוש המלאי הקרקעי.

## 11. אחרית דבר

בנושאי מינהל מקרקעי ישראל מעורבים מרבית תושבי המדינה ופישוט המגע בין המינהל לחזכריו הינו הכרח דחוף.

מרבית הרעיונות המפורטים בתזכיר הינם תוצאה של שמונה שנות כהונתי כמנהל האגף העירוני במינהל מקרקעי ישראל והיה בדעתי לנסות ולישםם בכהונתי כמנהל המינהל. כהונתי כמנהל המינהל, שהחלה ב-1 למאי 1977, נפסקה כתוצאה מהמהפך הפוליטי. הנני שמח להודמנות שניתנה לי, לגבש את הרעיונות לתכנית מסגרת ולהגישה לוועדה שנתמנתה ע"י שר החקלאות.

דומני, שתכנית מסגרת זו חורגת מגיוון פוליטי זה או אחר ונוגעת לאשיות האומה — הקרקע.

\*

## לזכרו של אהרן דנין ז"ל

ביום ו' באלול תשמ"ב, 25 באוגוסט 1982, הלך מאתנו אהרון דנין, תלמידו של יהושע חנקין, איש הקרן הקיימת לישראל וממקימי מינהל מקרקעי ישראל במחוז חיפה והצפון.

גאולת הקרקע והסדר הקרקעות היו התחומים שלהם הקדיש אהרון את מיטב חייו.

הוא ראה בעבודתו בגאולת הקרקע, ליישוב העם על אדמתו, שליחות לאומית, והתמסר לה בכל מרצו המופלא וביושרו במגעיו עם הזולת.

מומחיותו היתה רבה, והוא שימש לא פעם מקור מידע לחוקרים ולאנשי קרקע.

יהי פעלו ברוך ויישמר לעד.

# דן כורגליות מחירי מקרקעין באזורים שונים

## לחודש אוקטובר 1982 (בדולרים)

כל הערכים המצוינים להלן משקפים אמת מידה כללית למגמות שוק המקרקעין בחודש אוקטובר 1982.

(א) מחירי מקרקעין בירושלים וסביבתה		
		מגורים
קרקע לחדר	\$ 9,000 — \$ 7,000	בית וגן
" "	\$ 13,000 — \$ 12,000	בית הכרם
" "	\$ 25,000 — \$ 23,000	רחבייה, טלבייה
" "	\$ 7,000 — \$ 6,000	מרכז תלפיות
" "	\$ 10,000 — \$ 8,000	מושב גרמנית
" "	\$ 10,000 — \$ 8,000	גבעת שאול
" "	\$ 5,000 — \$ 4,000	נווה יעקב
		בנייה נמוכה
מגרש של חצי דונם	\$ 80,000 — \$ 60,000	מבשרת ירושלים
מגרש של חצי דונם	\$ 150,000	גבעת שאול
		מסחר
לממ"ר מבונה	\$ 8,000 — \$ 6,000	במשולש
" "	\$ 3,000	בנין „כלל“
" "	\$ 2,000	רמת אשכול
" "	\$ 2,500 — \$ 2,000	גילה, קרית יובל
		תעשייה
לממ"ר קרקע	\$ 80 — \$ 70	עטרות
	\$ 150 — \$ 120	גבעת שאול
		משרדים
לממ"ר מבונה	\$ 1,500 — \$ 1,300	מרכז העיר (חדש)
" "	\$ 1,300 — \$ 1,100	מרכז העיר ישן
		דמי מפתח
לחדר מבונה	\$ 15,000	במקום טוב

### מחירי מקרקעין באזור תל-אביב והמרכז

(1) בכניה רוויה (בדולרים, קרקע לחדר)

אזור בחשל	אזור בינוני	אזור טוב	העיר
6,000—4,000	12,000—10,000	20,000—15,000	תל-אביב
	בבלי, רמת אביב	16,000—13,000	רמת-גן
6,000—4,000	10,000—8,000	16,000—13,000	גבעתיים

6,000—4,000	10,000— 8,000	16,000—13,000	בני ברק
6,000—4,000	10,000— 8,000	10,000— 8,000	חולון
5,000—4,000	8,000— 5,000	9,000— 7,000	בת-ים
5,000—3,000	7,000— 4,000	10,000— 8,000	ראש-ל"צ
5,000—4,000	8,000— 5,000	9,000— 8,000	רחובות
5,000—4,000	7,000— 4,000	8,000	רעננה
3,000	5,000	8,000	הרצליה
3,000	5,000	8,000	כפר-סבא
3,000	5,000	8,000	פתח-תקוה
3,000	5,000	6,000	אשדוד
2,000	4,000	6,000	אשקלון
1,500	4,000	צפון העיר	

(2) בעיר תל-אביב

לחדר מבונה	\$ 10,000 — \$ 13,000	דמי מפתח (במקום טוב)
לממ"ר מבונה	" 4,000 — " 3,000	חנויות (במקום טוב) אלנבי
" "	" 6,000 — " 3,000	דיונגוף
" "	" 3,000 — " 1,500	חנויות (במקומות בינוניים)

(3) בעיר ראשון לציון (בדולר לממ"ר מבונה)

לממ"ר מבונה	\$ 4,000 — \$ 3,000	חנויות (במקום טוב)
" "	" 3,000 — " 2,000	חנויות (במקום בינוני)

(4) בעיר פתח-תקוה (בדולר לממ"ר מבונה)

לממ"ר מבונה:	\$ 4,000 — \$ 3,000	חנויות (במקום טוב)
" "	\$ 3,000 — " 2,000	חנויות (במקום בינוני)

(5) בעיר חולון (בדולר לממ"ר מבונה)

לממ"ר מבונה	\$ 4,000 — \$ 3,000	חנויות (במקום טוב)
" "	" 3,000 — " 2,000	חנויות (במקום בינוני)

(6) רמת-גן נכעתיים

לממ"ר מבונה	\$ 5,000 — \$ 3,000	חנויות (במקום טוב)
-------------	---------------------	--------------------

משרדים בתל-אביב

לממ"ר מבונה	\$ 2,000	(1) רמה מעולה במקום מרכזי
" "	" 1,400	(2) רמה בינונית במקום מרכזי
" "	" 800—1,000	(3) משרדים ישנים

**בנייה נמוכה — שווי קרקע ליחידה למגורים בדולרים**

ממ"ר קרקע	ל-500	\$ 150,000	אפקה
" "	ל-400	" 120,000	צהלה
" "	ל-400	" 130,000	רמת השרון (טוב)
" "	ל-1,200	" 200,000	סביון
" "	ל-1,000	" 200,000	כפר שמריהו
" "	ל-500	" 50,000	אבן-יהודה
" "	ל-500	" 40,000—50,000	אזור יהוד
" "	ל-280	" 50,000	ראשל"צ
לדונם (מגרשי מינהל)		\$ 30,000—35,000	כפר יונה א'
של 3 קוטגים נפרדים)		\$ 300—280 לממ"ר לבניה	רמת-גן (רחוב מקדונלד)

**תעשייה (בדולרים לממ"ר קרקע)**

200—250	תל-אביב — גבורי ישראל
" "	" — שונצינו
200—150	בני ברק — השומר
60— 80	פתח-תקוה — קרית אריה
100	חולון
50	ראשל"צ (חדש)
45	" (ישן)
40— 50	רחובות
20— 25	רמלה
250—300	רמת-גן

**פרדסים (בדולרים לדונם)**

	פרדס ממ"י באזור המרכז
1,500— 2,200	לא בשטח שיפוט עירוני
	פרדס פרטי בגבול שיפוט עירוני
4,000— 8,000	ללא אפשרויות ניצול לבניה
	קרקע חקלאית בגבול שיפוט עירוני
12,000—24,000	(במקום טוב)

**חיפה והסביבה**

**מגורים (בדולרים, קרקע לחדר)**

7,000—10,000	חיפה — כרמל
7,000—10,000	חיפה — נוה שאנן
5,000	קריות: טוב
3,500	בינוני
3,000	נהריה — מרכז

	בנייה נמוכה (דולר ממ"ר קרקע)
150—220	דניה
50— 60	טבעון
	משרדים (דולר לממ"ר מבונה)
1,200—1,000	חיפה — כרמל
	מסחרי (דולר לממ"ר מבונה)
3,000—4,000	מקום טוב בחיפה
2,000—3,000	מקום בינוני בחיפה

באזור גוש דן האחוז המכסימאלי המקובל במקומות טובים בערים הגדולות עד 55%, בערים ראשון לציון, רחובות, חולון, נתניה, פתח-תקוה, כפר-סבא עד 50% מכסימום. ביחס למחירי המקרקעין בחודש 10/81 ניתן לומר שהיתה ירידה ריאלית ביחס למודד ברוב סוגי הנכסים והתקרבות לשעור הפיחות של המטבע.

## מחירי קרקע לתעשייה באזורי פיתוח

### בניהול מינהל מקרקעי ישראל, לשנת 1982

טבלה זו באה לקבוע מחירים להקצאת קרקע לתעשייה באזורי פיתוח ותנאים להקצאה במחירים המוזלים.

הטבלה הוכנה על-ידי הוועדה לקביעת מחירי קרקע לתעשייה באזורי פיתוח, שחבריה הם: השמאי הממשלתי הראשי, מנהל אגף עירוני בממ"י והממונה על תיעוש אז"פ במשרד המסחר והתעשייה.

הטבלה מבוססת על הערכות השמאי הממשלתי ואשר עליהן ניתנו הנחות והקלות מיוחדות, בהתחשב בסיווג אזורי הפיתוח וברגישויות כלכליות ולאומיות אחרות.

לאור הבעיות המיוחדות במספר אזורי פיתוח, הוחלט גם השנה להקצות קרקע לתעשייה במחיר מוזל לאותם יזמים אשר יבנו ויפעלו על הקרקע המוקצעת להם. במשך חמש שנות חכירה, לפיתוח.

הטבלה ערוכה בשלושה טורים, כדלקמן:

- סיווג הקבוצות ופירוט הישובים בכל קבוצה.
  - המחיר המוזל, שיהיה הבסיס לקביעת מחיר העיסקה.
  - המחיר הבסיסי שהוא המחיר שנקבע על-ידי השמאי הממשלתי. והתפרש בין המחיר המוזל למחיר הבסיס ייחשב כהלוואה עומדת ליזם אשר יחזיק בקרקע בהתאם להסכם, לפחות 5 שנים ממועד חתימת חוזה החכירה.
- אם יחזיק בקרקע פרק זמן קצר מזה, יהיה על היזם לשלם למינהל את התפרש הנ"ל בצירוף ריבית והפרשי הצמדה בהתאם להוראות החשב, וזאת בנוסף לתשלומים אחרים המגיעים למינהל בעד השימוש בקרקע והעברת הזכויות (דח"ש, דמי הסכמה).

להלן הטבלה (בשקלים לרזנים) :

מחיר בסיסי 1982/83	מחיר מוול 1982/83	הישו ב	
75,000		קבוצה מס' 1	רמת הגולן
85,000		קרית שמונה	
75,000		ח צ ו ר	
75,000		מת"ש מחניים	
75,000		תמ"ש תפן	
75,000	12,500	שלומי	
75,000		מעלות	
85,000		בית שאן	
40,000		ירוחם	
40,000		מצפה רמון	
120,000		קבוצה מס' 2	טבריה עלית
150,000		מגדל העמק	
75,000		מת"ש אלון תבור	
75,000		מת"ש (צ. גולני) לביא	
120,000		צ פ ת	
150,000		נצרת עילית	
150,000		עפולה	
85,000	31,000	שדרות	
85,000		אופקים	
110,000		נתיבות	
110,000		דימונה	
110,000		ע ר ד	
80,000		מת"ש עין עברונה (אילת)	
150,000		קבוצה מס' 3	יקנעם
150,000	42,000	כרמיאל	
75,000		קבוצה מס' 4	מישור אדומים
75,000		בית שמש	
100,000	54,000	רמת חובב	
—		א ר ז	
200,000		אילת (העיר)	
90,000		קרית מלאכי	
180,000		קבוצה מס' 5	קרית גת
220,000	72,000	אשקלון	
מחיר רגיל	מפעל רגיל	מפעלים מאושרים	עתירי מרע
150,000	עפ"י שומה בלבד	100,000	80,000
600,000	— " —	400,000	320,000
			הר חוצבים

ה: ע ר ו ת :

א. שערור –

מחירי הקרקע הנקובים בטבלה יהיו בתוקף החל מיום 1.4.82 ועד 30.4.82. החל מיום 1.5.82 ואילך, בכל ראשון לחודש, יש להוסיף דמי שערור בשיעור 5% על „המחיר המוזל“ המופיע בטבלה.

השערור יהיה לפי חישוב חדשי (ולא חישוב יומי).

לדוגמא: מחיר מוזל לדונם במגדל העמק ב-1.4.82: 31,000 שקל

מחיר מוזל לדונם במגדל העמק ב-1.5.82: 32,550 ש' =  $31,000 \times 1.05$  ש'

מחיר מוזל לדונם במגדל העמק ב-1.6.82: 34,100 ש' =  $31,000 \times 1.10$  ש'

ב. בתאריך 30.9.82 ייבחנו המחירים מחדש, ובמידת הצורך – תפורסם טבלה חדשה.

2. מחירי קרקע לתעשייה ביו"ש ועזה:

א. המגרשים יוקצו לפי שומה.

ב. תינתן הנחה עד 40% מהשומה, בתנאי שהמחיר המתקבל לא יפחת מ-12,500 ש' לדונם, בתוספת השערור.

3. הוראת מעבר: כל המלצת משרד התעשייה והמסחר אשר תגיע לממ"י עד ליום 31.3.82 והיום ישלם את מחיר העסקה, לאחר אישורה, עד ליום 15.5.82 – תתבצע עפ"י מחירי הטבלה ליום 1.10.81. כל עסקה אחרת תתבצע עפ"י הוראות טבלה זו.

4. הלוואה עומדת: יש להוסיף בהסכמי הפיתוח והחכירה שיערכו עפ"י תנאי טבלה זו, בסעיף „תנאים מיוחדים“, את התנאי בדבר הזכות להלוואה עומדת.

5. הוצאות פיתוח: מחירי הטבלה אינם כוללים הוצאות פיתוח. גובה הוצאות הפיתוח ייקבע על-פי גהלי משרד המס"ח.

6. מס השבחה: אם תחוייב עסקה הנעשית על-פי טבלה זו בתשלום מס השבחה ע"י הרשות המקומית – יחוייב היזם בתשלום המס במלואו.

7. אתרים אשר אינם מיועדים לתעשייה ומלאכה, כגון: שטחי מסחר, תחנות דלק, אזורים מיוחדים, והנמצאים בתוך אזור התעשייה – יוקצו לפי שומה מעדוכנת.

8. לגבי מפעלים שאינם תעשייתיים והנמצאים באזורי התעשייה הכלולים בטבלה, כגון: שטחי אחסנה וחניונים – יש להוסיף 50% למחירים המוזלים הנקובים בטבלה.

9. עסקות הקפאה: מימוש עסקות הקפאה יהיה על-פי מחירי הטבלה האחרונה שבתוקף ליום המימוש.

10. דמי הפכמה: דמי ההסכמה יחושבו על בסיס ההפרש בין המחיר הבסיסי המופיע בטבלה לבין המחיר ששולם בעת רכישת הזכויות ע"י החוכר המעביר ובהתאם לנהלי המינהל המקובלים.

11. בכל אזורי התעשייה אשר אינם מופיעים בטבלה זו וכן באזורי התעשייה שבכפרי המיעוטים – ייקבע שווי הקרקע ע"י השמאי הממשלתי.

## בשדה החקר

זים עירוניים אחרים; לחיפה ולירושלים דר-  
גת פיתוח גבוהה אך הן חסרות השפעה על  
אזורים אחרים. מכאן נובעת דרגת הפיתוח  
הנמוכה ביותר ברוב אזורי הפיתוח בגליל  
ובנגב;

4. מרכזיותו של היישוב העירוני, כספק  
שירותים באזור, תלויה בשני גורמים: בדר-  
גת הפיתוח של האזור והרגלי הצריכה בו ו-  
במידת קירבתו של האזור למרכזים עירו-  
ניים גדולים. נמצא כי באזורים שבפריפריה  
של שלוש הערים הגדולות, מצומצם תפקיד  
העיר כמרכז מקומי. תפקיד זה מצומצם עוד  
יותר בישובים עירוניים המאוכלסים בבני  
המיעוטים. ישובים המשמשים כמרכזים מ-  
קומיים הם ברובם אלה המרוחקים ממרכז-  
זים עירוניים גדולים. עם אלה נמנים: קרית-  
מלאכי, קרית-גת, דימונה, קרית שמונה;  
5. בדיקת הקשר בין הריכוז התעשייתי  
לבין גודל המפעלים לא העלתה תוצאות מש-  
מעוטיות: בניגוד להשערה המקובלת, בדרך  
כלל, נמצא כי קיומם של מפעלי תעשייה  
גדולים אינו מותנה בהכרח בקיומו של פי-  
תוח תעשייתי אינטנסיבי באזור. יתר על כן,  
לעתים ייתכן שדווקא באזורים שבהם אינה  
קיימת שום תשתית תעשייתית יהיו יותר סי-  
כויים להקמת מפעל גדול היוצר לעצמו  
את מרכיבי התשתית והשירותים הנחוצים לו  
מאשר להקמתו של מפעל קטן, התלוי יותר  
בתנאים החיצוניים;

6. בדיקת ההתפלגות של ענפי התעשייה  
באזורי הארץ השונים העלה, כי כמעט  
בכל אחד מאזורי הפיתוח מיוצג ענף מוזן  
או ענף טקסטיל או שניהם כאחד, במשקל  
כפול לפחות למשקלם של ענפים אלה בתע-  
סוקה התעשייתית באזורי הארץ האחרים.  
בנוסף לענפים אלה, שכיה באזורי פיתוח  
אחדים גם ענף הגומי והפלסטיקה, וזאת בעי-  
קר באזורים בעלי אוכלוסיה קיבוצית דומי-  
ננטית. ענף הכרייה והחציבה שכיה באזורי  
הנגב.

התכונות העיקריות המאפיינות את ענפי

„תיעוש ופיתוח“, מאת רפי בראל ובהש-  
תתפות דפנה שורץ, רחל פינקל ופלה קוצר.  
מרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית,  
רחובות 1982.

המחקר מנתח מאפייני האזור, מדיניות ה-  
תיעוש ויעדי הפיתוח, ומנסה למצוא כיוונים  
חדשים לתיעוש, שיתאימו למגבלות האזור-  
יות הקיימות, ושיענו על צרכי הפיתוח של  
אזורים אלה.

המחקר מתבסס על נתונים סטטיסטיים  
רבים מכל אזורי הארץ, ומתחומים שונים  
של תעשייה, גיאוגרפיה ודמוגרפיה. מטרתו  
לתרום לתכנון צרכי הפיתוח הכלכלי של ה-  
גליל והנגב.

קידום החקלאות והפיתוח של מוצרים חד-  
שים, לא הביאו עמם מקורות תעסוקה בהי-  
קף העונה על המשימות הדמוגרפיות שיש  
למדינה בהרי הגליל ושתוכננו לשנים  
1985—1990. רק פיתוח התעשייה יכול לת-  
רום להגשמת היעד.

השיטה שבה השתמש מבצעי המחקר היא  
שיטה אקונומטרית. היא מתבססת על אומדן  
סימולטני של מערכת משוואות, המתדגמות  
השערות שונות הנוגעות לקשרים בין תכו-  
נות תעשייתיות לבין תכונות אזוריות, ובי-  
ניהן לבין מטרות הפיתוח האזורי.

המסקנות שמוציא המחקר מלמדות כי:

1. הבעיה העיקרית המאפיינת את אזורים  
הפיתוח, בכפר ובעיקר בעיר, היא רמת החיים  
הגבוהה ולא גורם תעסוקה;
2. שיפור במאזן ההגירה של אזורי הפי-  
תוח עשוי להתאפשר על ידי שיפור רמת  
החיים ולא על-ידי העלאת רמת התעסוקה;
3. ככל שהמרחק מתל-אביב גדול יותר  
כן הולכת ופוחתת דרגת העיור והפיתוח של  
האזור, כמעט ללא קשר לקירבתם של מרכי-



עם הבידוד הגיאוגרפי: אפשר בהחלט שיתקיימו מרכזי פיתוח תעשייתי באזורי הפיתוח המרוחקים ממרכז הארץ ומהערים הגדולות.

אחד התחומים שבהם קיימת השפעה למרחק הגיאוגרפי, הוא המגוון התעשייתי: באזורי הפיתוח המרוחקים קיימת נטייה לריכוז הפיתוח התעשייתי בענפים יחידים. קיימת גם נטייה ברורה לרכז את הפיתוח התעשייתי לא רק בענפים יחידים, אלא גם במפעלים גדולים יחידים, במקום לפרוץ על פני מספר גדול של מפעלים יותר קטנים.

המזון והטקסטיל הן: מפעלים גדולים למדי, עתירות הון גבוהה למדי בענף המזון ונמוכה יותר בענף הטקסטיל, עתירות ידע נמוכה ביותר, ערך מוסף נמוך. המרחק הגיאוגרפי מהערים הגדולות אינו מהווה, בדרך היקפו ולא מבחינת רמתו: לא נמצאה כלל, מכשול לפיתוח תעשייתי, לא מבחינת השפעה שלילית נקייה מובהקת של המרחק על היקף התיעוש, או על עתירות הידע של התעשייה.

בחינת התלות של האזור בתעסוקה תעשייתית של אזורים אחרים, לא העלתה כל קשר

## מפעולות המכון

הופיע כרך 16 מפרסומיו של החוג למדיניות קרקעית שעל-יד המכון. הכרך מכיל הרצאות ודיון שהתקיים בשתי פגישות החוג ושהוקדשו לנושא: „תחבורה ושימוש קרקע“.

כן הופיע כרך 17 של החוג ה"ל, אשר הוקדש ל„רשמים מהקונגרס של הפדרציה הבינלאומית לשיכון ולתכנון I.F.H.P. — בלגיה 1981.

כן התקיים סימפוזיון רב משתתפים שהוקדש לנושא: „מרכיב הקרקע במחיר הדירות“. בסימפוזיון הרצו: ה"ה מאיר שמיר, מנהל מינהל מקרקעי ישראל; פרופ' דוד פינס מן האוניברסיטה של ת"א; ח"כ רפי אדרי, מנכ"ל שיכון עובדים; דוד שטרן, נשיא מרכז הקבלנים; גלעד יצחקי, השמאי הממשלתי הראשי (לשעבר); זאב ברקאי ממשדד הבינוי והשיכון. בקרוב תפורסם חוברת המכילה את ההרצאות ודברי המשתתפים בדיון. הופיע פרסום מס. 17, הכולל דו"ח ביניים מורחב על המחקר בנושא: „הפקעת קרקע לצרכי צבור ללא תמורה, ככלי בביצוע תכניות“ של ד"ר רחל אלתרמן ואמנון פרנקל, מן המרכז לחקר העיר והאזור של הטכניון. המהדורה הראשונה אזלה.

הופיע פרסום מס. 18 המכיל את דו"ח מחקר — שלב א', המוקדש לנושא: היחסים הכספיים שבין מינהל מקרקעי ישראל לבין חוכרי קרקעות עירוניות. עורכי המחקר: תה"ל, מהנדסים יועצים בע"מ. המחקר דן בבעיות דמי חכירה, דמי הסכמה עבור העברת זכות החכירה והיוון דמי חכירה.

ספריית המכון הוציאה חוזר מס. 16 המפרט את הרכישות

החדשות.

## חוק ולשפט

לאור החלטות מועצת מקרקעי ישראל מיום 29.6.82 בדבר התחשבות באינפלציה בחישוב דמי הסכמה, אנו רואים ענין רב בפסק-דין שניתן ביום 23.8.82 בבית המשפט המחוזי בתל-אביב מפי הנשיא ב. כהן, בתביעה להשבת דמי הסכמה בהתחשבות באינפלציה: א. ות. בובילסקי נגד קק"ל ואח' ת.א. 1446/81.

התובעים טענו, כי דמי ההסכמה נקבעו ללא התחשבות באינפלציה ודרשו לקבוע את דמי ההסכמה לאחר שיערוך ערך הרכישה ולהחזיר להם את הסכום העודף ששילמו.

להלן פסק-הדין בתמציתו:

### בית המשפט המחוזי בתל-א-יפו

אליהו ותהילה בובילסקי, נגד הקרן הקיימת לישראל, ע"י מינהל מקרקעי ישראל

מטעם התובעים: עו"ד יצחק פרידמן, מרה' ביאליק 32 רמת-גן.  
מטעם הנתבעת: קק"ל ע"י מינהל מקרקעי ישראל, אין איש.

### פסק-דין

1) את הוויכוח המובא להכרעתי על ידי התובעים מותר להציג על דרך זו. התובעים היו חוכרים על פי חכירה השוללת את העברתה בלי הסכמת המחכירה שהיא הנתבעת. לכן פנו אל הנתבעת, והלזו אמרה כן אבל תמורת דמי-הסכמה בסכום של —648,817 ל"י: התובעים נעגו ושילמו; והחכירה הועברה בהתאם לכך. תמה המערכה הראשנה. כעבור שלושה חודשים ניעורו התובעים לשאול את הנתבעת, בעצם מדוע עלה בדעתה לנקוב בדמי-ההסכמה ההם, ולא אחרים; ופה אני יכול להכניס מלה משלי כדי להדגיש את המובן מאליו והוא שסכום של —648,817 ל"י באשר אינו עגול עומד בחזקה שהוא פרי חישוב, שלא לדבר על כך שהנתבעת היא קרן קיימת לישראל העומדת בחזקה שאיננה נוקבת בסכום של דמי-ההסכמה בלי חישוב. הנתבעת לא נשארה חייבת תשובה. זה החישוב שלה. ראשית עליית ערך הקרקע מן השעה של רכישת המכירה על ידי התובעים עצמם, ועד השעה של העברתה הנדונה: הערך בשעת הרכישה, כך וכך; הערך בשעת ההעברה כך וכך; וכאשר מגכים זה מזה והנה 3,456,900 ל"י. שנית התעלמות מ-50% מעליית הערך משום „השתתפות בשעת הרכישה (רסקו)“. ושלישית דמי ההסכמה בשיעור של  $\frac{1}{3}$  מ-50% הנוותרים, בתוספת מע"מ. תמה המערכה השנייה.

2) הרהרו התובעים ואמרו: מכל נתוני החישוב, אין לנו ויכוח אלא עם אחד; יוגם הוויכוח הזה הוא עקרוני. בחישוב שלה השאירה הנתבעת את ערך שעת הרכישה בסכומו הנומינלי, בעוד לדעתנו צריך היה לשערך אותו (על ידי הצמדה למדד). אילו שיערכה, היתה עליית ערך הקרקע פוחתת ועומדת רק על 1,558,110 ל"י; וכתוצאה מזה דמי-ההסכמה היו פוחתים ועומדים רק על — 290,847 ל"י. תמה המערכה השלישית, שבה הגענו להבין מדוע עתירת התביעה הוא להשיב לתובעים — 354,441 ל"י מתוך דמי ההסכמה אשר שילמו כאמור, בתוספת הצמדה וריבית.

3) הנתבעת אומרת: הכל נכון; אבל בוויכוח העקרוני, הדין עמי. זה איפוא בינתיים הוויכוח שהובא להכרעתי. מדוע סייגתי את עצמי במלה בינהיים? מפני שמיד יתברר שהתובעים יוסיפו נתון עובדתי כאשר גם הוא לא יהיה שנוי במחלוקת.

4) כאשר התובעים נשאלים מה האסמכתה לטענתם שאת ערך הרכישה צריך היה לשערך? הרי עונים כך. חישוב הנתבעת מוכיח, שהיא התיימרה לערוך אותו לפי מסמך שבו מצעת מקרקעי ישראל קבעה את דרך החישוב. באופן כללי (מכוח סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך—1960); ומה שכתוב במסמך על פי פרשנותו הנכונה, הוא האסמכתא שלנו. הנתבעת אינה מתכחשת לכך שהמסמך הוא אשר היה האורים והתומים שלה, באופן שהוויכוח לובש אופי פרשני. מהו המסמך כי נדע? ובכן רצונך הוא זה שפורסם בילקוט הפירסומים מיום 30.9.77; רצונך הוא זה שבא תחתיו ביום 12.5.80 ופורסם בילקוט הפירסומים מיום 20.6.80 (שניהם מצגים בתיק באדיבות עורכי-הדין): לא חשוב איזה משניהם, כי לעניננו קביעותיהם זהות.

5) אם לדבר על הקביעה בהא הידיעה, הרי בשני המסמכים כאחד הקביעה: השייכת לעניננו הוא זו שבפרק ג' סעיף 1 אשר מתוכו ראוי שאביא את הקטע הבא:

„חוכר המעביר זכות חכירה חייב בתשלום דמי הסכמה

בשעור... מעלית ערך הקרקע...”.

והתובעים מדגישים, כי צריך לדקדק: כי את עליית הערך שבמסמך צריך להבדיל מעליות המחיר שאיננה במסמך; שהמסמך היה יכול לכתוב עליית מחיר, אך בחר לכתוב עליית ערך כדי שאת רכיב האינפלציה (שאינו רכיב של ערך אמיתי) ניתן יהיה לעקר, בפרט בחכירות של הקרן הקיימת שהן חכירות-לדורות.

6) מתברר כי בפרשנותם יכולים התובעים גם להתלות בשני פסקי דין אשר ניתנו בהרכב ערערים של בית משפט זה (השופטים בן דרוור, טלגר ואילן); ופסיקה כזו בוודאי ראוייה לכבוד רב. אף על פי כן גמרתי בדעתי לפסוק אחרת, ונימוקי עמי. נימוק אחד של הנתבעת אינני יכול לקבל; הוא הנימוק המבקש לבנות על כך שקביעות מועצת מקרקעי ישראל, יש והן יותר נוחות לחוכר מאשר תניות החכירה עצמה: הנה בחכירה שלנו אין התעלמות מ-50% מעליות הערך (בחכירה קרי מן „הרווח הנגרם לחוכר מהעברה”); ואילו שיעור דמי ההסכמה (מתוך 100 האחוזים) הוא 50%.

זכור שלפי קביעות המועצה, הנתבעת התעלמה מ-50% מעליות הערך ואילו מתוך 50% הנותרים גבתה רק שלישי. הנתבעת מציעה שמתוך כך בלבד תועמד המועצה בחוקתה שגורם האינפלציה זכה אצלה להתחשבות איזושהי, אומנם בדרך אחרת. אינני יודע מאימתי החלה המועצה לקבוע כאמור (כי פירסם קביעותיה ברשומות. הוא נוהג חדש באופן יחסי); אולם כבר בפרשות הנישנות של ארגמן והוכצייט (בג"צ 160/63

174/63 פד"י י"ז 2613) מצינו לפחות זאת שדמי ההסכמה יהיו בשיעור של שלישי; ובין האינפלציה של אז לזו של היום, יש עולם ומלואו (ההתעלמות מחלק מעליית הערך — במקרה שלנו 50% — הוא כאשר תמורת החכירה המקורית כבר שולם סכום אשר מבחינה כלכלית ראוי להחשב בתור תמורה הונית לחלק מערך הקרקע). אם להעמיד את המועצה בחזקתה בענין קביעותיה הכלליות, די שגניח כי בנושא הנדון פשוט רצה להכניס אחידות באנדרלמוסיה אשר עד אז שררה מכוח חיות הכירות שנכרתו בדורות שונים ובתנאים שונים.

7) גימוקי שלי הוא בעצם אימוץ גימוקו של השופט ויתקון בסוף עמוד 542 ובראש עמוד 543 מפרשת תבל וסביצקי: ע"א 840/75 פד"י ל' III 540 (פסקי הדין של חברי המכובדים מערכתאי מאזכרים את פסק הדין של השופט ויתקון, אך איננו יודע מדוע לא ראו בו את אשר עיני שלי כן ראו). לשם שלמות הרי אצביע על כך שלפי פרק ה' (שומה) סעיף 1:

„לא צויין בחוזה החכירה ערך הקרקע בעת רכישת זכות החכירה יקבע השמאי את הערך לפי המחיר שהיה משלם קונה מרצון ולמוכר מרצון בעד הקרקע בעת רכישת זכות החכירה או בכל דרך אחרת שתקבע המועצה“ (את הקו המדגיש מתחתיו בשעת פסק-הדין).

ובכן הנה, ברחל בתך הקטנה, המלה „מחיר“, אשר התובעים כה סמכו על פיה איננה הנה כי כן פרק ג' (דמי הסכמה) הקובע דמי הסכמה בשיעור „מעליית ערך הקרקע“ (הקו המדגיש שלי) מוביל לפרק ב' (פרשנות) שבו מצאנו לעניננו לאמור:

„ועליית ערך הקרקע“ — השיעור שבו עולה ערך הקרקע בעת העברת זכות החכירה על ערך הקרקע בעת שרכש החוכר את זכות החכירה.

„ערך הקרקע בעת רכישת זכות החכירה — ערך הקרקע כפי שנקבע בחוזה החכירה ובהעדר קביעה כזו בחוזה החכירה — ערך הקרקע כמעמד רכישת זכות החכירה כפי שיקבע השמאי על פי ההנחיות שבהחלטות (כלומר שבקביעות) האלה“.

פרק ב' הנ"ל מוביל לפרק ה' (שומה) סעיף 1, שמתוכו הבאתי לעיל כיצד השמאי יקבע בדיעבד את ערך הקרקע בעת רכישת הזכות לפי המחיר אשר, לדעת השמאי, קונה מרצון היה משלם למוכר מרצון בעד הקרקע בעת רכישת הזכות. הנה חלופה שלפיה הערך הישן והמחיר הישן חד הם.

8) פרשנות המסמך היא איפא כפרשנות הנתבעת, ולגמרי לא כפרשנות התובעים..

9) הקורא את כתב התביעה לא היה יודע על קיום המסמך בכלל: הקורא היה חושב שהתובעים עותרים שדינם ייחרץ על פי הפרשנות הנכונה של החכירה לבדה. אולם במהלך הדיון התברר לגמרי, כי דווקא על פי המסמך רוצים הם שדינם ייחרץ; אם הם נזקקים לחכירה, הרי זה כנראה רק כדי לחזק את פרשנותם שלהם למסמך, מתוך מחשבה שלשון החכירה, שלפיה דמי הסכמה הם מן „הרווח הנגרם לחוכר מההעברה“, עוד יותר נוחה לפרשנותם מאשר לשון המסמך שלפיה דמי הסכמה הם „מעליית ערך הקרקע“. ואולם לשון החכירה, בהנחה שהיא שייכת לפרשנות המסמך, אינה יכולה לעזור לתובעים בכלל, מפני שבלשון החכירה יש לא רק שדמי ההסכמה הם „מן הרווח הנגרם לחוכר מההעברה“.

10) בסעיף 14 לחכירה (זה הסעיף שעליו מצביעים התובעים בעצמם) יש גם

סעיף-משנה 2 שלפיו בתור רווח (הגגרם לחוכר מההעברה) ייחשב ההפרש בין ערך- המגרש שלפיו שילם החוכר דמי-חכירה לבין התמורה שמקבל ההעברת משלם לחוכר בעבור המגרש. והערך שלפיו החוכר שילם דמי-חכירה (בפרט נוכח הפניית סעיף- המשנה אל סעיפים 12-13) הוא כמוזן הסכום הנומינלי אשר דמי החכירה היו משתלמים באחוזים ממנו ולא הסכום ההוא כשהוא משוערך להיות!

11) התוצאה איננה מרתיעה אותי, משום שבעניני דמי הסכמה יש בידי בתי המשפט, כבר מאז 1.1.70, כלי חיצון מספיק כדי לשים גבול לחמדנות מחכירים בנושא שלנו. כוונתי לכלי של סעיף 82 לחוק המקרקעין תשכ"ט, אשר מאז 1.1.72 הוחלף על ידי סעיף 22 לחוק השכירות והשאלה תשל"א לאמור:

„השוכר אינו רשאי להעביר לאחר את הזכות להחזיק ולהשתמש כמושכר או להשכירו בשכירות משנה, אלא בהסכמת המושכר; אולם האם לא הסכים המושכר לעסקה מטעמים בלתי-סבירים או התנה הסכמתו בתנאים בלתי סבירים, יהיה —

(1) בשכירות מקרקעין — רשאי השוכר לעשות את העסקה בלי הסכמתו של המושכר;

(2) ככל שכירות — רשאי בית המשפט להרשות את העסקה בהנאים שייראו לו;

ובשכירות של מקרקעין רשאי בית-המשפט לעשות כן על אף האמור בחוזה השכירות”.

משמע, התובעים מלכתחילה לא היו הייבים להיענות לדרישת הנתבעים לשלם דמי הסכמה בסכום של כך וכך דווקא. התובעים היו זכאים לפנות אל בית המשפט, אם חשבו כי הסכום שנדרש היה בלתי סביר; אך הם לא רק נענו ושילמו, אלא שגם עכשו — כאשר העתירה היא להשבה — הם בפירוש אינם משתיחים את עילתם על אי סבירותו של הסכום ושילמו: אני מגיח כי את הסכום שאותו שילמו (— 648,817 ל"י) מספיק להעמיד אל מול סכום עליית הערך אחרי עיקור האינפלציה (— 1,558,110 ל"י) כדי להבין מדוע.

12) תביעה זו מכונה להשבה על דרך הקיצור; באופן מלא צריך היה לומר להשבת עושר אשר נעשה שלא כדין. וניכח הצגת הוויכוח על ידי התובעים, אינני רואה מה לא כדין היה בקבלה על ידי הנתבעת של התשלום אשר התובעים עשו בתור דמי-הסכמה כאמור. לפי התביעה התובעים פנו אל הנתבעת, מה יקר? הנתבעת אמרה כך וכך; והתובעים נענו ושילמו. משמע תשלום על פי חוזה ללא שמץ של פגם: אין טעות, קל וחומר הטעיה; אין עושק, קל וחומר כפיה; אין כל מאומה.

13) התביעה נדחית איפא, והתובעים הודית ישלמו לנתבעת עשרת אלפים שקל הוצאות כוללות בתוספת הצמדה וריבית החל מכעבור 15 יום מהיום. ניתן היום 23.8.81 בפני עו"ד יצחק פרידמן לבדו.

The landowners claim that the remaining area cannot be valued before it comes into existence and therefore the concept "relative value" is meaningless. In their opinion, depreciation in the value of the remaining plot means that the remaining land is worth less (in building rights) than the whole plot was worth prior to expropriation. Or, alternately, the monetary value of the plot after expropriation should be equal to its monetary value before expropriation, even where there is no reduction in building rights.

### Notes

1. Alterman, R., "Land Betterment Taxation Policy and Planning Implementation", *Urban Law and Policy*, 1979, pp. 201-204.
2. Mary E. Brooks, "Mandatory Dedication of Land or Fees in Lieu of Parks and Schools", in *Planning Advisory Service*, No. 266, Feb. 1971, Chicago.
3. Lincoln Institute of Land and Policy, Roundtable Policy Analysis Series, No. 201, 1978, *Incentive Zoning in New York City, a cost Benefit Analysis*.
4. Nehama Ami-Rav, *Resubdivision of Land as a Means of Urban Plan Implementation* — M.Sc. Thesis, in *Urban and Regional Planning Program*, Technion, Israel, Institute of Technology, Haifa, Aug. 1980.
5. See High Court 147/74, *Spolinsky vs. Minister of Finance and others*, P.D.I. 29(1), p. 421. In this case the Minister of Finance expropriated large areas of land in Jerusalem, parts of which were later used as sites for luxury apartment. Some of these apartments were later sold to foreign residents in foreign currency. The court saw this as a legitimate public need to increase the city's population and to raise the State's income in foreign currency.
6. See High Court 30/55, *Committee for Defending the Expropriated Lands of Nazareth and others vs. Minister of Finance and others*. P.D.I. verdicts 9, p. 1261, Judge Vitkon P. 1264.
7. For details regarding this affair, see High Court 282/71, *Blivan vs. Minister of Finance*, Israeli Verdicts, 25(2) p. 466.
8. Civil Appeal 268/70, *City of Ramat Gan vs. Benjamin Tick*, Verdicts, 25(1), p. 87.
9. Civil Appeal 377/79, *Edith Pitzer and others vs. The Local Planning & Building Commission of Ramat Gan*.
10. High Court 43/79, *Lily Goldberg vs. Local Planning & Building Commission of Greater Tel Aviv*, P.D.I. 33(3) p. 122.

cut program that defines and determines the public functions needed in a particular area. The standard approach makes the maximum legal rate of expropriation the prevailing norm instead of tailoring it to realistic needs.

In addition, the practice prevalent in some local authorities, whereby land is taken for public purposes over and above the 40% rate, in return for higher development rights, should be completely eliminated. Such procedures are quite negative from a planning point of view in that they mar the character and goals of the plan that applies to the area.

- (E) All the parties questioned agree that the legal rate of expropriation does not fulfill those public needs that tend to rise with the rise in building density. However, the landowners claim that planning should be separated from expropriation. In an undeveloped area it is the landowner's interest to supply land for public use. However, to them the present rate of 40% is an unbearable burden on the landowner and this rate should under no circumstances be increased but rather decreased.

On the other hand, the planning establishment would like to change the law so as to enable an option of a graduated rate that would rise with increase in planned density. This approach was recommended by the National Planning and Building Council and is similar to the internal procedures adopted by the National Lands Administration.

- (F) Most of the interviewed agree that a clear definition of the method for calculating building rates is required and should be included in the Planning and Building Law. The preferable method should be calculation on the basis of the net area after expropriation. Those representing the landowners add, though, that in the case of spot expropriation in a build-up area, developing rights should not be reduced so as to maintain the principle of fairness in dividing the burden of expropriation.

- (G) There is a need for a court decision or other means of clarification as to the meaning of the final part of clause 190(A) (1) of the Planning and Building Law, regarding depreciation in the value of the remaining plot. The planning establishment recognizes depreciation only when the **relative** value of the remaining area is reduced after expropriation.

This clash of interests reflect two opposing attitudes. The persons representing the landowners all strongly believe in the principle of private property, while the public planning institutions all believe in the right of the State to restrict the individual in the name of the "public good".

- (B) According to all interested parties, the law regarding the definition of purposes for which land may be expropriated without compensation must be corrected. All group representatives agreed that a more specific definition is needed, one that will limit 'public purposes' to not-for-profit uses. The policy as regards facilities run by non-governmental bodies is not defined well and should be clarified.

The attitude of the planning establishment is that the definition the permitted purposes should be widened to include additional public functions, such as municipal institutions, that today are not included in the list of purposes for which expropriation is possible. This includes municipal government offices, courts etc. The landowners, on the other hand, do not want to widen but rather to narrow the above list to those functions from which the landowners may benefit directly by development of the area. As to spot expropriation, the landowners claim that the only purposes allowed should be those included in clause 220 of the Lands Ordinance (roads, playgrounds) as only with those purposes does the value of the remaining plot rise, thereby compensating somewhat for the expropriation.

- (C) There was no clear-cut position on whether there should be differences in application of expropriation related to the different levels of plans. The fact that in Israel there exists some confusion as to the difference between an outline (master) plan and detailed plans makes it difficult to take a definite stand on this issue. It was ascertained from the findings, that the additional land required in planning of an entire urban area should be taken into account. This "loss" should not be subtracted from the land necessary for neighborhood needs.
- (D) According to all the groups, the direct ad-hoc approach of expropriating 40% of each plot should be eliminated. Expropriation should be invoked only on the basis of a clear-



land may be expropriated without compensation encompasses the list of public land uses that in your opinion are needed for urban planning? And within this context:

What is the proper definition of "public"?

- (B) How well does the list of public needs for which it is legal to exact land, distinguish between the different needs that arise from the different levels of planning (neighborhood urban, regional, etc)? Is it desirable to differentiate between them?
- (C) What are the various methods by which planning authorities carry out the expropriation without compensation and what are the planning implications of these? Which ones do you prefer?
- (D) How fully does the rate of expropriation without compensation (40%) answer the needs for public land? This question has two sub-questions:
  1. The implication in terms of lack of land for public facilities.
  2. The implications in terms of surplus of land for public facilities in certain areas.
- (E) How fairly does expropriation without compensation distribute the burden of expropriation? This question refers to: the issue of depreciation of the value of the remaining land, the issue of calculating the building rights of a plot according to the 'net' and 'gross' approaches, and the issue of spot expropriation.

#### **Identification Of The Positions Of The Interested Parties And General Conclusions**

The set of questions were put to the representatives of the various groups concerned, on the assumption that identification of variety of attitudes and viewpoints would clarify the picture and point to those parties' interests. The conclusions here were the following:

- (A) The attitudes of the groups that were interviewed reflect the clash of interests between the land owners on the one hand (both private owners and the Lands Administration) and the public bodies related to public planning on the other hand. This dichotomy applies to almost every issue regarding expropriation without compensation.

procedures, some based on "gross" and some on "net" densities, i.e., some being based on the area of the original plot prior to any expropriations, and some on the net area of the plot after expropriation.

### **Identification Of Objectives And Questions To Be Clarified**

Expropriation for public purposes as well as the option of exacting up to 40% of a plot without compensation are major planning tools in Israel. Expropriation is a means of achieving objectives related to land policy. It goes without saying, however, that different bodies have different attitudes towards various objectives and each has its own set of priorities based on the interests as will be shown below.

The following is a list of major objectives of exactions policy:

- A) Procurement of the needed amount of land for public purposes, in the right place and at the right time, with enough flexibility to be applied to different uses as necessary.
- B) Maximal fairness in expropriation.
- C) Minimal infringement on the individual rights.
- D) Efficiency: the ability to acquire land for public purposes quickly and without delays.
- E) Minimal cost to the public.
- F) To enable public and court supervision.
- G) To constitute a positive means for implementing local plans by providing incentives for public or private development in the desired and at the desired timing.

In order to evaluate Israel's policy of expropriation without compensation in the light of these objectives, a set of questions has been identified which has been used to focus on the position and opinions of the various interest groups and parties.

The set of questions were presented in an interview to key people representing each interest group. These groups included:

Lawyers representing private landowners, local Planning and Building Commissions, District Planning and Building Commissions, the Lands Appraisal Department of the Ministry of Justice, the Planning Branch of the Ministry of the Interior, and the Department of Planning of the Lands Administration.

The questions included the following :

- (A) How well does the legal definition of public needs for which

Prior to this amendment, it was possible to expropriate parts of the same plot time after time. After the amendments, in order to calculate the total amount of land to be expropriated, it is necessary to include all the areas that were expropriated at various dates and according to the various expropriation laws. The permissible percentage must be calculated based on the entire area of the original plot before the original expropriation, while ignoring any change in ownership, resubdivision or unification with other plots.

C) The question of how expropriation is related to expropriation without compensation was recently raised before the Supreme Court.<sup>9)</sup> In rejecting the appeal, the court ruled that when an entire plot is expropriated for a purpose for which it is possible to expropriate land without compensation, payment may be made only for the percentage of land over and above that which can be expropriated without compensation. 'Against our will we must admit that the law requires, in effect, a "property tax", whereby each landowner must donate 25% (or 40%) of his land for public needs".

D) The Value of the Remaining Land. The latter part of clause 190(A) (1) of the Planning and Building Law says that no part of a plot may be expropriated, even with payment, if as a result the rest of the plot depreciates in value. The question arises, what does depreciation in the value of the rest of the plot mean? We can conclude from the decision in the **Lily Goldberg** case<sup>(10)</sup> that depreciation in the value of the remaining plot means reduction in building rights. At the same time the court did not define what reduction in building rights means. Would calculation of building rights based on the net area of the plot (after expropriation) rather than on the gross area be considered a reduction in building rights? Or perhaps only a reduction in the minimal size of a developable plot or a disfiguration of its regular shape would be considered depreciation in the value of the remaining plot?

This issue bears some important implications for planning, which will be discussed later.

E) Calculation of Building Rights: This is one of the most problematic issues. The method to be used in calculating building rights (usually floor area ratios) has never been spelled out in legislation. The planning establishment has developed a variety of

paving a new road or widening of an existing road, and development of a playground or recreation area.

Clause 190(A) (1) of the Planning Law expanded both the possibilities of expropriating land without compensation and the uses for which land may be taken. These uses actually include most conceivable public needs, at least on the neighborhood and local level. It should be noted that the definition of 'public needs' in clause 188 is even more general, and only part of these are included in clause 190(A) as legitimate reasons for requiring exactions. In addition, clause 190 (A) instructs that every time the word "quarter" appear in clause 20, of the ordinance "four tenths" should be substituted. This means that it is possible to require exactions of up to 40% of the given plot, instead of the 25% in the Lands Ordinance.

These differences distinguish between the two types of expropriation without compensation as emphasized in the decision re. **Benjamin Tik**<sup>3</sup>). The authorities must choose only one of the ways possible when expropriating land.

These differences point to the fact that when expropriating land for a public use that has been designated in a statutory plan it is advantageous to the local commission to base itself on the Planning and Building Law. However, where the expropriated land is not slated for public use in any master plan, it is necessary to rely on the Lands Ordinance.

**Issues Arising from the Laws:** Despite the relative clarity of the list of uses for which exactions are allowed in the Planning and Building Law, there are still a number of unresolved issues.

A) What is the definition of the term "public needs" as it appears in clauses 190(A) of the Planning Law? Does "public" refer to the type of service given, or to the persons who operate it? In other words, can land be expropriated for "public" type activities supplied by non-governmental authorities ?

B) One of the more interesting issues pertains to the cumulative total area allowed for expropriation without compensation. According to the Land Ordinance (clause (20(1))), the "plot" from which the percentage of land expropriated without compensation is to be calculated, is defined as all contiguous land under one ownership.

In 1964 a law was passed to amend the Lands Ordinance:

**Methods of Expropriation:** The Land Ordinance defines two types of expropriation: One is where the Minister of Finance undertakes expropriation of his own initiative or at the request of a second party (Clause 22(1)). The second way is where this authority is granted by the Minister to another party (Clause 22(2)). The 1965 Planning and Building Law in clause 190A authorizes the local Planning and Building Commission to expropriate land, but the actual expropriation is carried out with the aid of the Land Ordinance.

**The Owner's Rights** — Each of the two laws defines differently the owners' rights in expropriation. Under the Lands Ordinance, the Minister of Finance has almost unlimited authority over expropriation with compensation, and the private land owner has almost no way to defend himself or herself. Even when the expropriated land is later obviously being used for private commercial purposes, the courts have usually not seen fit to order the authorities to return or even to resell the land at the market price to the former owners. 7)

Under the Planning and Building Law, however, the owner has several ways to defend himself. Clauses 195 & 196 give the owner first option in buying back the land where the use of the land has changed from that which was declared when the land was expropriated to an unpermitted category. If the land was expropriated without compensation, the owner can choose between payments or return of the land.

In light of these differences between the two laws, it is not surprising that the authorities prefer to apply the Lands Ordinance when expropriating land with compensation, and to apply the Planning and Building Law when expropriating land without compensation. The higher rate of expropriation allowed is naturally the reason for the latter tendency.

**Exactions Under the Lands Ordinance and under the Planning & Building Law** — The right to expropriate land without compensation is vested by the Planning and Building Law (Clause 190(A)). This clause is based on clause 20(2) of the Lands Ordinance which states that compensation will be paid if the amount of expropriated land is larger than a quarter of the entire plot. Then, the land may be slated for two types of users only :

may be expropriated. The body authorized is the local Planning & Building Commission.

In the case of expropriation with compensation, the Lands Ordinance does not define the objectives for which it is legal to expropriate land. Clauses 2-3 in the Lands Ordinance allow for Finance Minister to expropriate with compensation, any land he or she considers necessary for public use.<sup>5)</sup> The Planning and Building Law, on the other hand, differentiates between the objectives for expropriation with compensation and those without, but in either case the list is defined and limited.

**The Relationship with the Planning Process :** Procedures originated with the Lands Ordinance are not dependent upon the existence of statutory planning procedures. The Finance Minister is authorized to expropriate land or to authorize some other party to do so, even where the land is not slated for expropriation in any statutory plan. Under the Planning & Building Law, however, expropriation both with and without compensation is subject to planning procedure. Clause 189 in the Planning and Building Law permits expropriation only when the land is slated for public use in a statutory plan and only when such use falls within one of the categories for which expropriation is permitted, as listed in clauses 188 and 190.

**The List of Public Purposes :** The Planning and Building Law explicitly defines the categories of public uses for which land may be expropriated, both with and without compensation (Clauses 188 and 190). No such definition exists in the Lands Ordinance for land that is expropriated with compensation and the definition of 'public use' is left to the discretion of the Minister of Finance.

According to the legal precedent, the Lands Ordinance grants the Minister of Finance the absolute discretion in this matter. Supreme Court Judge Vitkon<sup>6)</sup> comments: "It is not our task to decide whether a use for which land is required is legally considered a public use, since according to clause 5(2) of the Land Ordinance, publication of the notice is overriding evidence that such use is public, and is not to be questioned". On the other hand, the purposes for which land may be expropriated **without** compensation by means of the Lands Ordinance, are well defined in Claus 20(2). The only purpose permitted are: roads, play-grounds and recreation.

These areas suffer from a lack of land for public services due to the rapid population growth and obsolete methods of land subdivision.

Another problem is the fact that land owned by the State does not guarantee that land be automatically acquired for municipal public uses. The various government agencies vie with each other over acquisition of land for their particular purposes, and the local authorities often lost out. Local authorities thus often find it necessary to 'expropriate' from the Israel Land Administration, rather than from private owners. This situation raises questions regarding the relationship between the Administration and the local authorities. These two bodies do not always see eye to eye on questions of how and when to use exactions. Against this background, expropriation without compensation stands out as one of the few tools that local authorities have for acquiring valuable assets, in a process that they to a large extent control — the statutory planning process.

In order to analyze the uses and limitations of this tool, we shall now present its legal framework. Analysis of the legal situation leads to the identification of various questions which bear implications for planning, and which require further clarification.

### **Land Expropriation In Israel — The Legal Framework**

The State's right to expropriate land is defined in a number of laws. There are two principal legal arrangements that apply to urban planning as regards land expropriation. The first is the 1943 Lands Ordinance (Appropriation for Public Purposes), usually applied in cases of "regular" expropriation (with compensation). The second is the 1965 Planning and Building Law which is usually invoked for expropriation without compensation but also includes an arrangement for "regular" expropriation. The inter-relationship between expropriation with and without compensation in these two laws will be presented next.

**The authority to expropriate land:** Each of the two laws provides a different authorization. The Lands Ordinance grants the Finance Minister general authority and almost unlimited discretion regarding expropriation of land with compensation. On the other hand, the authorization given by the planning and Building Law is defined and limited by a finite list of objectives for which land

market distributes land according to economic criteria only and does not supply public goods adequately. At the other extreme is nationalization of all the land so that the problem of expropriation prior to development does not even arise.

### **Land Expropriation Without Compensation**

Public authorities in countries whose policy is based partly or solely in private property, usually have the power to expropriate land for public purposes when needed. In most cases, however, expropriation of land is legal only when compensation is paid. Land expropriation without any compensation whatsoever is much more rare.

In both England and Israel, the right to compensation, though not enshrined in a constitution, is grounded in legal precedent, whereas in the U.S., this right is stated in the Constitution. Expropriation without compensation is not considered legal in the U.K. or the U.S., but alternative methods exist for acquiring land for public needs, with the same effect.

One method is 'Dedication' defined as land donated to the city by the developer along with complete ownership rights.<sup>2)</sup> "Fees in Lieu" is another method where monetary payment is made in lieu of land. Payment is based on the amount of land that is usually given, or that should have been given. In "Incentive Zoning", the private developer is encouraged to allot land for public use or to build public services, and in return receives various benefits, such as higher building percentages (Roundtable Policy, 1978).<sup>3)</sup>

In Israel, land expropriation without compensation is one of the more important means of plan implementation and is in fact almost the sole means used by the planning authorities. Israeli law, as opposed to that of the most Western countries, permits expropriation of up to 40% of the plot for public purposes. Such a high percentage of expropriation without compensation grounded in a statute is extremely rare.

Ostensibly acquisition of land for public needs should therefore be a very easy task in Israel. Furthermore, most of Israel's territory (about 92%) is under some kind of public ownership and under the jurisdiction of the National Lands Administration.<sup>4)</sup> The statistics, however, are slightly misleading. Most of the remaining land is located in the highly populated coastal cities.



**Amnon Frenkel and Dr. Rachelle Alterman**

## **EXACTION OF LAND FOR PUBLIC PURPOSES IN ISRAEL \***

### **Introduction**

One of the most important tools that local authorities have for acquiring land for public purposes is dedication of land — also called “exaction of land”. This tool permits the local authorities to expropriate for public purposes up to forty percent of the land area designated for development without compensation or purchase.

Exaction of land is one of the most widely and commonly used means of plan implementation and is well defined in the 1965 Planning & Building Law. As such it is one of the more important facets of Israel's land policy.

This article will present an analysis of exactions in Israel, viewing them as a means for implementing planning policy.

### **Land Policy**

Land policy can be defined as public intervention with private property by various means, in order to achieve public goals.<sup>1)</sup>

The assumption justifying intervention into private property is that land is a public asset belonging to the community as a whole, even where it is partially or mostly in private hands. This rejects the view that private ownership of the land confers upon the owner absolute, unlimited rights of usage.

One of the more important and problematic subjects that land policy deals with is the procedure by which land is acquired for public purposes. The designers of land policy have various means of implementation at their disposal, from the most radical type of intervention to the less radical.

At each end of the spectrum stands an extreme solution to the problem of acquiring land for public needs. One way is to leave land allocation to the free play of the private market. In this case the needed allocation is not guaranteed since the private

---

\* This article is based on part I of a research project entitled “Land Expropriation Without Compensation for Public Purposes as a Means of Plan Implementation”, by Rachelle Alterman & Amnon Frenkel commissioned by the Land Use Research Institute and carried out at the Urban Center for Urban and Regional Studies at the Technion.

## ● The Authority and Private Lands

According to the Law, it would appear that the Authority has no responsibility for lands under private ownership.

However, for practical purposes, privately-owned land within the urban boundaries, on which the planned construction capacity is not being utilized, whether fully or partially, puts a heavy burden on the public.

As a result of this under-utilization, the public — through the municipalities or the central government — must install and maintain infra-structure networks and public institutions which are not fully utilized.

As a result of this under-utilization is the increasing movement of urban population to the suburbs, thus damaging the urban fabric; the constant eating away at the limited amount of State-agricultural land; and the using up of an increased amount of the Authority's land supply.

The Authority must find a way to increase the use of this private land, whether through speeding up the reparcelling process, as mentioned in the above section on replenishing the land supply, both through initiating a system of taxation as an incentive for doing so and, in special cases, through expropriation for public purposes, as also mentioned in the section on replenishing the land supply.



It is unreasonable for a lessee of Authority land to pay the public twice for the same improvement — once, according to the Law, to the local authority, and once to the Lands Authority, according to the Authority's rights in the leasing contract.

I recommend that, when Improvement Tax Law becomes operational and the payment goes to the local authority — the lessee will not pay anything to the Land Authority for improvements, in every case of purchasing the rights for land use at their full value, it is described that the system of tenders and public supply be maintained and expanded.

Expansion of the tender system requires greater involvement by the Authority in the planning and development process, in order to put out tenders for land available and ready for use. This will result in the maximum income and the utilization of building rights in the shortest possible time, benefitting both the lessee and the public.

As the processes for carrying out transactions, it is recommended that the present situation not be changed, according to which the builder arranges the payments for land use before beginning construction.

Any arrangement which does not ensure the arrangement of payments before the beginning of construction, and leaves such arrangement of payments to the Authority to a later stage, or combination deals, will mean that a sizable part of the value for land use **will not be received by the Authority.**

In public housing, it is recommended that an investigation be made of the tender system, in which the value of the land is a fixed factor; apartment specifications are fixed; and the competition between contractors is over the price of the apartment to the purchaser. Whoever offers the lowest price, wins.

To ensure the efficiency of this construction, it is desirable that these tenders begin in the range of at least 200-300 dwelling units.

It is recommended that the system be reinforced whereby the land is transferred to the lessee for a **specified construction and development period**, and only upon completion of the work will the lessee be granted leasing rights.

Annual leasing fees are today based on an annual rate of the unpaid balance of the original value of the land.

I recommend the following arrangement for past lessees, up to the end of the site's leasing period:

In order to ensure national opportunities for the re-use of land, the leasing system must be based on **uniform leasing periods for such site** (according to a "city" or neighborhood building plan" or any definition which will be determined as the work proceeds) and not according to a period for each lessee, as is done today.

This system, of a leasing period **for an entire site**, will allow for an investigation into the use of the site and its re-planning before the end of the period, and will allow a re-thinking according to the new needs. It will thus prevent the deterioration of existing areas such as can be found today all over the world, including Israel (areas of south Tel Aviv, old Safad, Rosh Pinna, Barnea-Ashkelon, neighborhoods in Jerusalem, etc.).

About ten years before the end of the leasing period, the replanning will determine the usage for an additional leasing period, for one of the following ways:

- 4.1 **Sites which have no change in designation** — an additional leasing period (methods of payment for this period will be discussed separately).
- 4.2 **Sites which necessitate total removal** — cancellation of leasing, with no possibility of renewal (methods of compensation to the lessees will be discussed separately).
- 4.3 **Sites which have a change of designation for part of the area** — according to the new designation (as stated, to conditions which will be discussed separately).

## 5. **Land as an Economic Asset and the Leasing Method**

Land use has great economic value which is influenced both by methods of land utilization and by conditions on the entire market. The values of land use cannot be separated from the total economic market system.

An Improvement Tax Law was recently enacted expressly determines the rights of the local authority in the entire area of improvements.

## ● Allocation Policy

In land allocation policy, under the present conditions in Israel, in which interested parties outnumber the allocation options, on condition that the calculation of the Improvement Tax set by the local authority will be determined in conjunction with the number of years left to the lease, within the framework of the leasing agreement with the Lands Authority. Thus, when the leasing period of the site has ended, all the lessee's rights will end — both the original rights which were paid to the Land Authority and the additional rights for which the Improvement Tax was paid.

The proposed arrangement will prevent the run-around which occurs today in many cases, the search for "ad hoc" solutions, and injustice to the public.

It is recommended that the Lands Authority provide the local authorities, especially the smaller ones, with professional guidance in the area of improvements, to ensure payment by those owing such payments.

## ● Long-Standing Lessees

The most complicated area, which represents a public and administrative burden on the Authority, are the long-standing lessees who have not yet been included in the capitalized leasing system.

Should my recommendation set forth in the section of improvements be adopted, according to which all payments demanded from the lessee for a change of designation, change of utilization and additional construction will be paid to the local authority, all long-standing lessees will be exempt from these payments to the Authority.

Consent fees paid to the Authority as a result of a rise in the value of the land, minus inflation, must in fact be included in the State Land Betterment Tax. In my opinion, they must not be collected first by the Authority and then be deducted when paying the Land Betterment Tax, as is done today.

The Betterment Tax rates change from time to time, according to the social-economic policy of the government, thus reflecting the democratic process and the absorption of surplus assets.

### **7.1 Built-up Housing Developments**

To impose on all of them, unilaterally and without additional payment, the capitalization method, up to the end of the leasing period.

### **7.2 Dwellings with Adjacent Land**

Since all those who have taken up leases during the past decade have paid 80% of the leasing fees, and most of those who did so previously have already paid consent fees to the Authority during that period, 80% rights should be recognized for them as well, and capitalization should be made a condition for the balance of the period, at the time of the transfer of rights.

### **7.3 Industry, Commerce and Hotels**

In the cases, which do not involve a relatively large number: to examine each case and allow inclusion in the capitalization method, by deducting the value of payments made in the past, as preliminary leasing fees and consent fees.

## **8. Financial Significance**

It would seem that, in the short-term, my recommendations would decrease the income of the Authority which it transfers to the state Treasury:

Payments for improvements — to the local authority.

Payment of consent fees — as part of Land Betterment Tax.

Elimination of the collection of leasing fees.

However, implementation of my recommendations as a whole will, in the long run, result in a significant increase in the Authority's income, as a result of an increase in the supply of land and its allotment at full value of the use of the land.

In addition, I would emphasize that, within the framework of the Israel Lands Laws of 1960, the Authority was not expected to serve as a conduit for collecting taxes and levies for the Treasury, but to administer the State lands. The acceptance of my recommendations as a whole would represent the best method for administering the lands for the benefit of the State and its inhabitants.

### 3.4 Sites of Temporary Construction during the 1950's

Asbestos huts, etc., on land on which it is possible to build about 2½ dwelling units upon relocation of every unit, according to an examination carried out some time ago. The removal of these sites has a public importance in itself, from the human and social aspects, and could also result in land gains.

### 3.5 Neighborhoods with Adjacent Supplemental Plots

Areas with farm plots adjacent to the houses, which were set up before the establishment of the State or during its first years. These plots of 1—2 dunams were intended to aid the resident with supplementary income. Most of these plots are no longer cultivated, thus making them urban areas for all practical purposes.

Dividing the plots and re-planning the area can provide an important source of land for construction with adjacent land which is so much in demand today.

### 3.6 Old Cities

In cities where property was abandoned by Arab residents (Jaffa, Haifa, Lod, Ramle, Acco, etc.), there are areas where relocation must be completed, thus allowing both for the rehabilitation of the residents and for the construction of a greater number of dwelling units.

### The National Price for Under-Utilization of the Land

- ★ Under-Utilization of the existing infrastructure (empty schools in south Tel Aviv, for example).
- ★ The gradual move to the suburbs enlarges the network of highways, increases transportation costs, and is a waste of work hours and national resources.
- ★ Constant inroads into agricultural land.

The Authority must increase its organizational and financial involvement to advance the above matters, in order to place at the public disposal lands available within urban sectors.

### 4. Reuse of Land

Together with the activities mentioned above to make land use more efficient, consideration must be given to changes which have occurred over the years in land uses — division in ownerships, unforeseen needs, etc.

of the total site for "public use", according to its meaning by law)

- f. Long-range planning to prepare a planned supply for all types of uses.
- g. Preparation of uncultivated land for agricultural cultivation
- h. Completion of basic infrastructures as 'advance development' of sites planned for development in the coming decade
- i. Planning and preparations for draining the sea in priority areas along the coast.

**All income of the Authority must be directed towards replenishing the supply of land and for its development.**

### ● **Making Land Use Efficient**

Wasteful land use in past years and changes in life styles which occurred in the past decades have resulted in large land areas, within urban boundaries, which are at present under-utilized.

A survey prepared in 1973 for the Ministry of Housing and for the Authority by Architect Z. Hashimshoni, as well as other investigations undertaken, showed that the under-utilization of land, within the framework of **approved construction plans, encompasses hundreds of thousands of units.**

Nonetheless, it must be clearly understood that this land supply is not readily available, and without comprehensive action this unused land supply cannot be placed at the disposal of builders.

The above land supply is spread out within the following types of areas:

#### **3.1. Empty Private Plots within the Built-up Urban Area**

these plots, which represent a family 'savings', pass from generation to generation and benefit from the public investment in urban development.

#### **3.2 Partially-utilized Plots**

Plots located in areas now designated for dense construction, on which stand one-story houses, mainly in cities which were the original settlement of the coastal and inland areas.

#### **3.3 Areas Requiring Planning**

A parcelled area which cannot be built upon at present, and which requires unification and re-parcelling without the owner's consent. This is being done slowly (areas across the Yarkon, south Holon, Bayit Vegan in Jerusalem, etc.)



● **General**

Land is the basis for all areas of human activity.

The State's supply of land must fill the needs of this activity for future generations.

The land policy must find the balance between the daily, current needs and the short — and long-term needs, within the limitation of the State's borders and its ever-increasing needs.

The constant rise in the standard of living and the increase in population necessitate increasing use for public purposes, e. e., sites for recreation, education, entertainment, roads, ports, airports, and security installations, in addition to housing, commercial, industrial and public service needs.

The population in the urban sector has a clear interest in preserving the agricultural lands located between urban settlements, as green belts and recreation sites, in addition to the national interest of agricultural produce and its importance.

A discussion of land policy must take into account the unique aspects of the land :

- ★ Land is an entity which cannot be manufactured.
- ★ Land is an entity which cannot be transferred from area to area.
- ★ Land has no value in and of itself, only in relation to planning and usage factors.

● **Replenishing the Land Supply**

The need to replenish the land supply necessitates a dynamic and long range policy over many years in the following areas:

- a. Preservation of possession, fighting against incursions and seizure of lands.
- b. Constant acquisition according to a long-range plan
- c. Unification and parcelling of land without the consent of owners of urban sites, the non-development of which causes urban and economic harm.
- d. Allotments for public purposes of private sites in priority locations (through granting of legal rights to the **development**).

high degree of flexibility increase the risk of land being appropriated by economical or political pressure groups within or without the community.

A mechanism of checks and balances is needed therefore to prevent deterioration of the land-use system. Such mechanism must be linked to a continuous process of education and dissemination and should be understood and approved by the leading elements of the community.

It is difficult to predict the development trends of social patterns. These depend on the human and social progress of the settlers, their prior behavioral traits, and the general socio-political environment. The spatial patterns, however, should be adaptable to any associative forms that may be opted for the future.

This dictates a high degree of flexibility in the physical plans, in order to enable a successive transition from subsistence to specialized farming, providing at the same time the conditions for communal development. An adequate land distribution system is imperative for creating a framework in which the smallholder may eventually be able to operate within larger economic units.



The pace of land distribution is another important element. Turning over the full land quota to the settler right at the outset of the project, generally implies increased output through expanded acreage, rather than higher productivity per unit area through intensification. While the first approach may be easier to implement where land is available, the fact is often overlooked that it may take years before the entire land allotment is brought under cultivation. This time lag can be put to use for applying an incremental development process which is better suited to the institutional and financial capacity of the executing agency.

Beside budgetary constraints the local potential for absorbing changes may also require a moderate pace of growth. Too rapid an increase of income may outrun the settlers' aspirations and stifle propensities for higher productivity. In effect, the hurried transition from subsistence to specialized farming and the premature introduction of labour-saving devices have often been the cause of real or disguised unemployment.

The described problems point to the need for improved land allotment techniques with a built-in element of flexibility that will make them adjustable to the changing requirements of modern farming. For example, by turning over only part of the planned land quota to the settlers, with the rest held pending until the first part is fully exploited, the savings in land, infrastructure and upkeep, could be used to incorporate more settlers into the scheme, thereby creating larger communities and thus achieving a wider distribution of benefits.

This may enable, in return, better services which are indispensable prerequisite of successful rural development. The balance of lands to be added later, may be located when necessary beyond the usual perimeter, since it may be expected that the farmers will be able progressively to overcome larger distances to work. A related aspect is the concentration of agricultural lands in blocks of homogenous crops and the equitable distribution of holdings, both in terms of soil quality and distance to work.

The wielding of land resources for the purpose of ensuring equity and flexibility, introduces another aspect which is essentially a social one. Even though planners may be in position to impose a given spatial or organizational system, the outcome will depend largely on the collaboration of the settlers and the various executing agencies. Also, planning approaches which pursue a

**LAND DISTRIBUTION  
IN SMALLHOLDER SETTLEMENT SCHEMES  
IN DEVELOPING COUNTRIES**

Various developing countries with abundant reserves of virgin land usually apply land resources, rather than capital, as the main production factor for the settlement of smallholders (family farms). Although admissible, economically speaking, such an approach must be judiciously used in the case of peasants who are still in the subsistence stage and on a comparatively low technological level. The issues involved are distances to fields and services, as well as equity in the distribution of resources, all of which affect the proper functioning of the individual farming family in the transition from subsistence to the market-oriented farming, and the viability of the rural community as a whole. These aspects merit particular care because of the high cost of infrastructure involved in the opening of new lands and the irreversibility of physical planning decisions once implemented and converted into rigid facts.

In general the extent of land allotted per farming family is calculated according to given income targets, to be reached when the project is fully consolidated. Such income targets, however, tend to be subject to conflicting criteria (e.g. maximization of benefits over costs, versus maximum spread of benefits). Frequently, excessively-sized holdings are offered as an incentive for attracting settlers. As a result, areas and distances become inflated to the point of rendering the project inoperative as a human settlement system, aggravating the notorious rural problems of low densities, lack of communication and feeling of isolation.

The quantification of land inputs, similar to those of labour, capital and management, is possible only when accurate data are available or when they can be reasonably assessed. The size of holdings can then be calculated by means of production functions, based on optimum intensities of land use and estimated parameters of utility. In practice, however, the size of holdings is defined arbitrarily, on the base of hypothetical data. In view of the uncertainty regarding agro-economic factors, and the unwillingness to gamble on advancing farming methods, planners prefer to err on the large side when determining the size of holdings.

flexibility of substitution is per unit, there is no influence of land price on its component share of construction costs.

The above analysis is based on the assumption that it is the contractor who determines the density according to profit considerations, as in Houston (Texas). But in reality, master plans exist which usually determine the density in advance. It thus appears that the above analysis is not relevant. However: first, density is taken to mean the input of the rest of production factors per land unit.

I have heard that contractors complained that they are being asked for excessive prices for land supplied for single-family houses built in Ramat Aviv Gimmel. From my analysis it seems that this complaint is unfounded. There is a justification for the construction of single-family houses if there is a specific demand for land for them, which provides compensation for income which could have been received, had the contractors built upon it the standard density of 16-story buildings. If there is no such demand, there is no prior justification for allotting part of the area for the construction of single-family housing in such an exclusive location. In the absence of such great demand, it appears strange to build single-family houses in Ramat Aviv Gimmel and high-rise building in Ramat Hasharon when considering the commuting distance to the center of Tel Aviv.

### ● Summary

My position concerning the question of the land component in construction costs can be summed up in three points:

1. The increase in land price is an unavoidable result of the increase in the demand for housing.
2. The increase in land prices does not necessarily have to result in a parallel rise in the land price component in construction costs, and in principle can result in a decrease in the land component.
3. It is possible that there has been an unreasonable rise in the land price component but, if so, it was caused by a rigidity in master plans and their unsuitability to social needs.

$$W = \frac{Lr}{Kp + Lr} = \frac{1}{\frac{Kp}{Lr} + 1}$$

where  $W$  = land price component in expenditures  
 $L$  = amount of land  
 $K$  = rest of production factors  
 $r$  = price of the land  
 $p$  = price of the rest of production factors

As can be seen, the land price component in the construction costs rises with the price of the land, and with the relation of the land to the rest of the production factor. In other words, the land component in the costs depends in the relative price of the land, and in inverse proportion to construction density (in the sense of construction costs per land unit). It is thus clear that, within a given area, the land component in construction costs will continue to decrease as the density increases.

It is no wonder, therefore, that if in Ramat Aviv Gimmel, 16-story buildings and single-family houses are placed side by side, the land price component in the latter must be very high.

The land price increase, which I explained previously, contributes of course to a rise in the land price component in building costs, as long as the density is not increased by much. But if the building density increases sufficiently as a result of the increase in the cost of the land, it is possible that the land price component will decrease and not increase. This is dependent on the degree of interchangeability between land and the rest of the production costs, both in the production of apartments and apartment consumption. In other words, it depends on the degree to which a housing consumer is willing to have a larger dwelling area in exchange for density, and to what degree a contractor can build a given number of housing units more densely without raising expenditures.

From a formal mathematical point of view, we define this interchangeability as flexibility of substitution. The mathematical formula states: if the flexibility of substitution is higher than one then the increase in the land price will cause a decrease in the land component. If the flexibility of substitution is smaller than one, the rise in land price will cause its share to be larger. For example, if the production function is of the Cobb-Douglas type, where the

of view of productivity or accessibility) An increase in the supply, which could contribute to a decrease in the rent, can be accomplished only by increasing productivity. Ricardo refers to the physical productivity of the land: Von Thunen and the urban models refer to increasing the area within a given accessibility to transportation. In other words, an improvement in the transportation system in these models is comparable to an increase in productivity, which causes an increase in the land supply. (In more sophisticated urban models, the land supply is defined as the local amount of land at a level of accessibility which does not exceed a certain level; i.e., the supply of urban land is defined as the total amount of land which is 20 minutes, or half an hour, or an hour, etc., distant from the centers of activity. If we attempt to apply this model to the urban reality of Jerusalem, this means that the land supply will increase and apartment prices will decrease, if the amount of land which can be developed within an area 20 minutes' drive from the city will increase, everything else being constant.)

It is clear that the increase in supply can also be attained by releasing for construction accessible land held for speculative purposes. (This does not mean, of course, that **a priori** there is no justification for holding onto accessible lands for speculative purposes, since holding land reserves in urban centres is an important subject in itself, related to the dynamics of urban development.)

Up to now I have discussed the theory. Through an empirical analysis of the causes of the rise in apartment prices in Israel during 1959—1975, we did indeed find that the increase in income/credit for housing and the increase in the urban population which created an increase in the demand for housing, were the main factors in the rise in apartment prices. The rise in land prices was a result of these factors.

### ● Land Price Component in Construction Expenditures

I shall now return to the specific problem of the land price component in construction costs. This factor is expressed in percentages. It is arrived at through the calculation of the relation between the cost of the land and the total costs, or between the expenditures for the land and the price. The expenditure on the land is arrived at by multiplying the quality of the land by its price, and its division by the total expenditures:

Moreover, the fields which were previously marginal will become profitable and will enter the pool of cultivated land. As explained, the rent increase is a result of an increase in the demand for the agricultural product (for example, because of an increase in the population). But from the point of view of the entrepreneur who manages the field (hires workers and rents the field), the price rises because of an increase in expenditures, because now he leases the field for a higher rent.

I will discuss an urban model below, but even now the analogy to the housing market can be seen. The manager of the field is the contractor, **from whose point of view** the rise in the rental fees is what caused the rise in expenditures and price, and not vice versa.

Von Thuenen's model is similar in principle to Ricardo's model, but is closer to the urban model. Von Thuenen assumes that the fields are identical from the standpoint of productivity, but are located at varying distances from the market. A more productive field is one located closer to the market, allowing for savings in transport expenditures to the market. A "marginal field," in Von Thuenen's model, is a field so distant from the market that it is not feasible to cultivate it at existing prices. An increase in the demand for products causes a rise in prices, and cultivation is begun on marginal fields, i.e., fields located at the fringes of the area under cultivation. Again, like Ricardo's model, the rise in the price of the product raises the profits of the owners of fields near the market, and thus the rent. The managers of fields which are not marginal are forced to pay a higher price for the land they are leasing.

The urban models, which were developed at the beginning of the '60's, are based on Von Thuenen's model. The simplest of them is Mowring's model. According to this model, a balance is fixed so that the price of an apartment in every place near the center is equal to the savings in transportation expenditures, in comparison with someone living on the periphery of the urban area. With the increase in demand for housing, the urban area expands and the periphery moves further away. Thus, the savings in transportation expenses grow, and with them the rent.

One motif is repeated in all these models: the source of the rent increase is the increase in demand, while supply remains fixed; a given quantity of land at a given quality (from the point



It can thus be seen that the construction expenditures included in the Index did not cause the price increase of the apartments. The increase was related to the other components of the apartment price: the land and profits. Since the construction market is a competitive market ( many contractors), it is difficult to assume that the entrepreneurs' profits would be higher than the normal profit rates.

Thus, the remaining factor, whose increase "explains" the rise in apartment prices, is the land. The impression is given, therefore, that the source of apartment price increase can be traced to the policy whereby land is supplied for construction. But this impression is false, as both theory and empirical analysis show.

The bases of economic theory for determining land rent can be found in the models of the classicists David Ricardo and Von Thunen, who lived in the first half of the 19th century. Their model posits the existence of competition between those working the land (entrepreneurs) and the owners of the fields. The demand for agricultural products was determined by the income and size of the population. The supply was determined by the wages for labor and the productivity of the fields. When the price for agricultural produce was determined, and given the labor wage, every entrepreneur could calculate the profit he could obtain from a given field. This profit is equal to the agricultural rent. If the rent were lower, the entrepreneur would compete to get the field for cultivation, and since the owner of the field would lease it for the highest price, the rent would rise to the level of the profits. If the rent was higher the profits, no entrepreneur would be prepared to lease the field, and its owner would be forced to lower the rental fee.

The rental fee for fields is different, of course, for each field, according to its productivity. A marginal field is one for which productivity is so low that it would be impossible to make a profit by working it.

What happens when demand rises as a result of the increase in population or income? According to the model, the price of the product will rise. Thus the profits which can be gotten from each field will rise, as will the rent which the entrepreneur will be willing to pay the owners of the fields, and thus the rent will rise.

⊙ **Introduction**

I shall be discussing the land component in apartment prices or in construction costs. Some define the problem more formally as the proportion of expenditures on land to the total construction costs. I shall also refer to this specific definition further on, but at this point it should be emphasized that there is no significance to the land component in this formal sense. If we know, for example, that the land component is today 25 percent, and five years ago it was only 23 percent, this would not indicate, with certainty, a negative development. Moreover, we cannot even attribute this to the increase in land prices. I shall explain this in more detail below.

● **Relation between land prices and apartment prices**

I want to devote the main part of my lecture to the question of the relation of the land price of the apartment, or, more specifically, to what extent the increase in apartment prices is a result of a rise in land prices caused by an incorrect land policy. It is but natural that land users (i.e., contractors) will want to receive "a lot of land, cheap," and will accuse whoever sells them land at prices which are continually rising, for the increase in apartment prices.

However, when one examines the question more closely, it turns out that it is not the one selling or leasing land for construction who is the "villain" responsible for the price increase. On the contrary, the opposite relation holds: the rise in apartment prices, which is a result of the increase in demand, is the factor causing the increase in land prices, and not the opposite.

At first glance, it appears that the relationship is the opposite. Between the years 1959 and 1981, apartment prices rose at an average annual rate of more than 4% over the rate of the increase in the Consumer Price Index. In other words, the real price of apartments rose at an average annual rate of more than 4%. In terms of the "Standard Consumer Basket," an apartment in 1981 costs 2.4 times the same apartment in 1959. During the same period, the Index for Inputs for Residential Construction, which does not include land and profit, rose of one percent only at an average annual rate.

## CONTENTS

<b>The Land Component in Apartment prices</b>	74	Prof. David Pines
<b>Land Distribution In Small- holder Settlement Schemes in Developing Countries</b>	68	Prof. Jacob O. Maos
<b>Guideline for Land Policy</b>	65	Micha Talmon
<b>Exaction of Land for Public purposes</b>	57	Amnon Frenkel and Dr. Rachele Alterman



---

**"KARKA"** — Published by the Land-Use Research Institute,  
Jerusalem, Hamelech George Str. 43, P.O.B. 7816, Tel. 666828  
Editorial Office: Tel-Aviv, Shapira Str. 11, P.O.B. 11380, Tel. 286763.

Editor: **A. Poznanski**

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

23

# **karkaa**

(LAND)

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

**December 1982**