

27-28

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

| עמוד | ה ת ו כ ן |
|----------------------|--|
| 1 | דבר המערכת |
| 2 | על מדיניות הקרקעית בישראל ועל החסר בה |
| פרופ' גתנאל ליצ'פילד | |
| 6 | שמאות ככלי עזר למדיניות קרקעית |
| עוזי קמר | |
| 9 | מצויים על נזקי תכנון |
| ארכ' מירי ויטק | |
| פרופ' רחל אלתרמן | |
| 17 | על דמי חכירה של קיבוצים בעבור שטחי תעשייה ונופש |
| זאב כהן ועדי צוויקל | |
| 22 | מושגים בהחזקת קרקע עירונית |
| ויליאם א' דהבלה | |
| 27 | מדיניות קרקע עירונית — בעיות והזדמנויות |
| הרולד ב. דונקרליו | |
| 32 | דרכי הכנת תכניות מתאר מקומיות ואזוריות |
| אליעזר ברוצקוס | |
| 34 | לוח זכויות וחובות של חוכר קרקע לאומית למגורים |
| 40 | מחירי מקרקעין ודמי שכירות, מדדים, עלויות ושער יציג לדולר |
| דן מרגליות | |
| 53 | רישום שיכונים ציבוריים |
| 55 | מחירי קרקע לתעשייה בהתישבות |
| 56 | מחירי קרקע לתעשייה באזורי פיתוח |
| 59 | פסקי דין בענייני קרקע |
| 74 | נפעולות המכון |
| 75 | הסמינר במדיניות קרקעית |
| פרופ' רחל אלתרמן | |
| 77 | הקונגרס הבינלאומי למדיניות קרקעית, לונדון 1986 |
| דן דרין | |

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

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

אנו פותחים את החוברת הכפולה של בטאוננו במאמרו של פרופ' נתנאל ליצ'פילד, שנכתב במיוחד בעבורנו. המאמר זן בחסרונה של מדיניות קרקעית בישראל, המתייחסת עד היום למקרקעי ישראל (המדינה, הקרן הקיימת לישראל, רשות הפיתוח) בלבד. מדיניות זו חסרונה בכך, לדעת המחבר, שאינה כוללת את הקרקעות שבבעלות פרטית.

אנו מקווים כי הנושא יעורר הדים, ואנו פתוחים לקבל מאמרים ותגובות בנדון. עוזי קמר, השמאי הממשלתי הראשי, דן במאמרו על שמאות ככלי עזר למדיניות קרקעית. השמאות מהווה אחד הנושאים המעוררים ויכוח אצל מקבלי ההחלטות בדבר המדיניות הקרקעית בישראל. המאמר מזמין תגובות.

אנו מפרסמים את מאמרם של אינג' זאב כהן ושל הכלכלן עדי צוויקל בנושא אקטואלי בניהול מקרקעי ישראל על אופן גביית דמי חכירה מקיבוצים בעד קרקע למפעלי תעשייה ונופש: המאמר מהווה חומר עיוני למקבלי החלטות.

מספרות מקצועית עיונית לועזית – קיצרנו ותירגמנו שני מאמרים של הוגי תורת שימושי קרקע: ויליאם א' דהבלה על מושגים בהחזקת קרקע עירוני ושל הרולד ב' דנקרלין על מדיניות קרקע עירונית – בעיות והזדמנויות. מאמרים אלה מרחיבים אופקים לכל המתעניינים במדיניות קרקעית.

מתפרסמת עבודתן של הארכיטקטית מירי ויטק ופרופ' רחל אלתרמן. עבודה זו חוברה במסגרת הסמינר למדיניות קרקעית שנערך בטכניון בחיפה, בהשתתפות המכון לחקר שימושי קרקע. לנושא הסמינר הזה מוקדש מאמר מיוחד של פרופ' רחל אלתרמן, שניהלה את הסמינר.

הארכיטקט אליעזר ברוצקוס, על סמך נסיונו העשיר בשטח תכנון אזורי, מוסר מידע בתדרוך על דרכי הכנת תוכניות מיתאר מקומיות ואזוריות.

בחוברת מופיעים שני פרסומים שנערכו על-ידי המכון לחקר שימושי קרקע: לוח זכויות וחובות של חוכרי קרקע עירונית, הנותן תמונה מציאותית בנידון, וכן המלצות של החוג למדיניות קרקעית שליד המכון לחקר שימושי קרקע, בענין רישום קרקעות, נושא כאוב שלא מצא את פתרונו עד היום הזה.

בחוברת – המדורים הקבועים: מחירי מקרקעין בעריכתו של העו"ד והשמאי דן מרגליות, פסקי דין בענייני קרקע ומפעולות המכון. דן דרין מדווח על הקונגרס למדיניות קרקעית שהתקיים בלונדון ביולי 1986.

מדיניות קרקעית בישראל והחסר בה

קע³). אדמות אלו, ביחד עם, מקרקעי ישראל, מהוות את, הקרקע הציבורית. ב-1960, אם כן, היו בשליטתו ובבעלותו של מינהל מקרקעי ישראל כ-92% משטחי המדינה. ובכך הגיע להישג של בעלות ציבורית בקנה-מידה רחב שעליו תולמות רוב מדינות העולם, המנסות לה- התמודד עם בעיותיהן בתחום תכנון ה- התיישבות והפיתוח שלהן. כפי שעולה מתוך דיוניהן של 132 מדינות שהש- תתפו בכנס בוונקובר בקנדה ב-1975⁴). ואכן, במובנים של אחרוני הקרקע ה- נמצאים בבעלות המדינה, המצב בישראל נחות רק ביתס לזה שבברזיל, שם המדינה היא הבעלים של 100% מן הקרקעות, ואולי ביחס לסינגפור; ועולה על הבעלות הציבורית בארצות הגוש המזרחי, כפולין או יוגוסלביה⁵. שליטה ציבורית יוצאת דופן זו על האדמות שבשטחה הייתה לעור רב למדינה שעמדה בראשיתה בפני תהליך פיתוח מהיר בעקבות גלי העליה העצומים שהגיעו לארץ. מדינה שבה רמת העושר ב-1948 הייתה קולוניאלית (מלבד מירושלים היו בה ערי נמל בלבד), הגיעה בשנות השבעים לדגם התיישבותי ה- מאפיין פיתוח מלא⁶).

ואולם למרות הצירוף המוצלח של בעלות ציבורית רחבה בתקופה של פיתוח מהיר, ישנה הסכמה כללית, כי מדינת ישראל לא ניצלה כראוי את אפשרויות

כאשר קמה מדינת ישראל בשנת 1948, ונכללו בגבולותיה כ-20.4 מיליון דונם. רק כ-8.5% משטח זה היו בבעלות יהודית, מתוכם נקנו כ-54% בידי הקרן הקיימת לישראל בעיקר באזורים בלתי מיושבים ובלתי מפותחים, ככפרים לפיתוח אזורי התיישבות הקלאיים. יתרת הקרקע נותרה בידיים פרטיות, בעיקר בתוך הערים וכפריבתן¹).

עם קום המדינה, נוספו לקרקעות שביבעלות יהודית, אדמות מדינה – אלה של ממשלת המנדט הבריטי. לכך הצטרפו ב-1950 אותן אדמות שנלקחו על-ידי האפוסטרופוס על נכסי נפקדים מידי ערבים שברחו במהלך המלחמה, אדמות שהועברו לידי רשות הפיתוח בשנת 1953. שלוש קטגוריות אלו של קרקע בבעלות ציבורית² הועברו ב-1960 לאחריות מינהל מקרקעי ישראל, ויעדו כמקרקעי ישראל. שטחם הכולל הסתכם ב-18.8 מיליון דונם, מתוך סך 20.4 מיליון הדונם שנכללו בגבולות מדינת ישראל². בנוסף לכך החזיקו גם רשויות מקומיות ודארגונים ציבוריים מקומיים. בשטחי קר-

* קיים אמנם חוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965, המתוקן, אולם הוא מתרכז בעיקר במדיניות שימושי הקרקע ולא במדיניות קרקעית. התבדל בין השניים הוא בכך שמדיניות שימושי הקרקע מספקת את הכלים ליישום המדיניות הקרקעית¹³).

הפיתוח שעמדו לרשותה. ישגם כמובן והישגים. לולא הבעלות הציבורית, לא ניתן היה להקים את ההתיישבות החקלאית ואת עיירות הפיתוח, כשם שלא ניתן היה לבנות בהן את השיכונים הציבוריים. אך ישגם גם כשלונות: באופי הפיתוח בערים הגדולות; בקושי להבטיח קרקעות לשיקום עירוני; ובתדמית השלילית הכוללת של מינהל מקרקעי ישראל בניהול המשאב הלאומי הזה.

סיכומו של דבר, ישגה הסכמה כללית, שלא נעשה שימוש מירבי במשאבי הקרקע לצורך פיתוח המדינה בהתאם ליעדיה, וזאת למרות ההודמנות היוצאת דופן של בעלות ציבורית על הקרקע ביקמה מידה גרובה. כאן מונח הפרדוקס: מדיניות הקרקע של המדינה ואופן גיהור לה מותרים, לפיכך, מקום רב לשיפורים.

כשלונה של המדיניות הקרקעית בישראל שבה ועולה בדיוני החוג למדיניות קרקעית⁷ אין בכוחנו להיכנס כאן לדיון הספציפי הזה, אלא להצביע על כמה מן הסיבות העיקריות לקיומו של הפרדוקס. סיבות אלה מפורטות בהמשך בחלקת לארבע כותרות משנה.

החלוקה של בעלות ציבורית פרטית על הקרקע

כבר נאמר, שהבעיה היסודית בישראל המהווה מכשול לקיום מדיניות קרקעית הולמת, מקורה בתופעה ההיסטורית של רכישת קרקעות על-ידי יהודים בתקופת טרום המדינה⁸. בעוד שהקרן הקיימת לישראל התרכזה ברכישת קרקע חקלאית ובאופן כללי נמנעה מלרכוש קרקעות עירוניות, התמקדו אנשים פרטיים בקניית קרקעות בתוך הערים ובסביבתן.

אין נתונים בדקים המורים כיצד השפיעו מאחר יותר הקניות של זכויות במקרקעין על חלוקה זו. ב-1962 היו כ-53% מן הקרקעות באזורים העירוניים בבעלות ציבורית, והייתה בבעלות פרטית. רוב הקרקעות הפרטיות נטות להתרכז במרכזי הערים, ואילו הקרקעות הציבוריות מצויות בשוליהן⁹. מכיוון שבעיות הקרקע העיקריות מצויות באזורים העירוניים, פירושה של חלוקה זו היא שהבעיות הקריטיות של המדיניות הקרקעית ברוב הערים הישראליות הן בעיות הקשורות בשוק הקרקעות הפרטיות; זאת ועוד — כבר הועלתה הטענה כי מחירי הקרקע הפרטית במרכזי הערים הם שקובעים לרוב את המחירים בשאר האזורים¹⁰.

קיצורו של דבר, מקורן של הבעיות הקריטיות של המדיניות הקרקעית בישראל מצוי בקרקעות העירוניות הפרטיות ולא באחרו העצום של קרקעות ציבוריות במדינה בכלל.

מי קובע את מדיניות הקרקע הישראלית?

לגבי הקרקע הציבורית המצב ברור. בשנים הראשונות של המדינה נוהלו ארבעת הקרקעות, שמאחר יותר כונו בשם „מקרקעי ישראל“, על ידי ארבעה גופים עצמאיים, ממשלתיים וממשלתיים למחצה: הקרן הקיימת לישראל, האפוטרופוס על נכסי נפקדים, רשות הפיתוח ומחלקת הנכסים של משרד האוצר. בעיית הפיצול נפתחה עם הקמתו של מינהל מקרקעי ישראל ושל מועצת מקרקעי ישראל, שעליה הוטל לקבוע את המדיניות הקרקעית שיבצע המינהל¹¹. בכך נפתרה לראשונה הדרך בפני מדיניות ריכוזיות כללית של מקרקעי ישראל.

לאיות, מס השבחה, מס רכוש וכו'. אולם נדמה, כי בתוכם זה אין רשות או גוף הגותנים. הנחיות — כפי שהודגם היטב בניתוח של כלי עזר ספציפי אחד¹⁴). בגלל חסרונה של מדיניות לגבי הקרקע הפרטית, נוצרת דיכוטומיה בין הטיפול ב,מקרקעי ישראל" לבין הטיפול בשאר הקרקעות במדינה. אין אפילו נסיון להשפיע על האינפלציה במחירי הקרקע (עוד הפרטיות¹⁵) ולא ניתן להצביע על אידיאולוגיה כלשהי במיגור הפרטי הנוגת ביטוי לאתיקה ציונית בניהול הקרקעי כפי שאכן קיימת במיגור הציבורי¹⁶).

חסרונה של מדיניות קרקעית כוללת

קיימים, אם כן, פערים בפטנציאל ה-מדיניות הכוללת; למרות שמינהל מקרקעי ישראל הוא דומיננטי בשטח — הן מבחינת גודלו והן מבחינת כמות הקרקע שבבעלותו — אין הוא מנהל את כל המדיניות הקרקעית לגבי מקרקעי ישראל. כן נמצא, שאין מדיניות קרקעית כוללת בישראל.

הבהרנו עד כה כמה מן הסיבות להפרדוקס שצויין בתחילה.

השאיפה להשיג בעלות ציבורית על הקרקע מאפיינת את רוב המדינות המנסות להתמודד עם בעיות הקרקע שלהן. לאלה המשוכנעות בצורך לרכוש קרקע בשביל הציבור, המאבק הוא חיוני. אולם, עם בוא ההצלחה שוכחים לעתים כי 'ההישגים' הם רק אמצעי לשינוי החברה, ולא מטרה בפני עצמה. כאן מתחיל השלב השני במאבק. כך הם פני הדברים לגבי מקרקעי ישראל. ההישג של הבעלות הציבורית בהיקף נרחב לא נוצל כקשר קפיצה לשלב הבא במאבק: כיצד לנצל את המשאב הלאומי הזה בצורה הטובה ביותר.

ואולם היקף המדיניות מצטמצם לאור מיגבלות בסמכויותיו של מינהל מקרקעי ישראל. אלה אינן כוללות את הסמכות להפקיע קרקעות, הגתונה בידי הרשויות המקומיות ומשרד האוצר; את הסמכות לרישום מקרקעין, לשומת מקרקעין ולטיפול בנכסי נפקדים, הגתונים בידי משרד המשפטים; ואת הסמכות לרישום שינויים ציבוריים, המופקדת בידי משרד השיכון¹²). מכשול נוסף בפני הגשמת מדיניות קרקעית יעילה ומקיפה הוא אולי העובדה שמינהל מקרקעי ישראל כפוף לשר החקלאות, בעוד שמרבית אוכלוסייתה של המדינה ועיקר בעיות הקרקע שלה הן עירוניות. בהתחשב בחוסר התיאום הקיים בין משרדי הממשלה בישראל, ספק אם מדיניות הקרקע זוכה לתשומת הלב הראויה מצד הדרג הממשלתי.

חסרונה של מדיניות קרקעית לגבי קרקע פרטית וקרקע ציבורית שאינה מקרקעי ישראל

מועצת מקרקעי ישראל המינהל מופקדים על "מקרקעי ישראל" בלבד; אין הם קובעים מדיניות, לא לגבי אותם חלקים קריטיים באזורים העירוניים שהם בבעלות פרטית, ולא לגבי קרקע ציבורית שאינה "מקרקעי ישראל", כגון זו שבבעלות הרשויות המקומיות. כתוצאה מכך נוצר חלל ביחס למדיניות קרקעית ברורה לגבי אדמות אלה, בהשוואה לזו שנקבעת על ידי מינהל מקרקעי ישראל בעבור "מקרקעי ישראל" *.

עם זאת, חסרונה של מדיניות קרקעית מפורשת עדיין מאפשר קיום מדיניות קרקעית בלתי מפורשת, הבאה לידי ביטוי בדרך יישומם של כלי עזר שונים: פיקוח על תהליך העיור של אדמות חק-

לכך מתווספת אי ההכרה בתוצאות ה-
מתבקשות של החלוקה ברכישת הקרקע-
עות לפני קום המדינה, הן מן הבחינה
הגיאוגרפית והן מבחינת הבעלות הסק-
טוראלית. בתחילה פעלו שני המגורים
מתוך מניעים ציוניים, אולם מצב הבע-
לות הפרטיות והמאבק לקידום הפיתוח
הכלכלי שלאחר קום המדינה — הביאו
לניתוק המיגור הפרטי מן האידיאולוגיה
והחלומות הציוניים.

מבחינת המדיניות הקרקעית, היתה
תוצאה אומללה. אותו מיגור שבידיו מ-
צויות המדיניות והסמכות המנהלית —
מקרקעי ישראל — סבל מחוסר יכולתו
הידועה לנצל את המשאב לצרכי פיתוח
המדינה. אותן קרקעות פרטיות הממוק-
מות באזורים הקריטיים חסרות למעשה
מדיניות קרקעית בעלת היקף משמעותי
ביחס לבעיה אופי ציבורי, למעט חוק
התכנון והבניה. ונסיונותיו של מינהל
מקרקעי ישראל לנקוט פעולות שונות,
בנסיון להתמודד עם בעיות הקרקע ה-
פרטיות, אינן מפצות על חסרונה של מדי-
ניות כזו.

עובדות וגורמים אלה אינם חדשים ל-
קהל בישראל. אולם, למרות זאת, אין
התייחסות מספקת אליהן — התייחסות
אשר תוביל לצעד הבא המתבקש: ניסוח
מדיניות קרקעית מקיפה לכלל הקרקעות
בישראל, ולא רק ל"מקרקעי ישראל".

מקורות

(1) דריין-דרבקין, חיים ואחרים. 1972: שיי-
מנשי קרקע, מחירה וצורת אחזקתה בי-
שראל. תל-אביב: משרד השיכון —
אגף הפרוגרמות והאגף למחקר חברתי-
כלכלי; המכון לחקר שימושי קרקע 1977
עמ' 6 (מהדורה אנגלית); וכן צור זאב
מורשת הקק"ל בעיצוב המשטר הקרקעי
אמדינה". (יולי 1983), עמ' 61—60
(עברית).

(2) זרחי שאול וא. פוזנסקי. בעיות קרקע
ומדיניות בישראל בשנים 8—1963. תל-
אביב משרד השיכון 1964, ע' 18 (עב-
רית).

(3) דריין-דרבקין, חיים ואחרים, 1972 ע' 36.

(4) ארגון האומות המאוחדות: דו"ח ה-
אביטאט פרק 4, 1978.

(5) ליצ'פילד נתנאל: „הלאמת קרקע לצרכי
יישוב". קרקע (יולי 1983). (עברית).

(6) דיוני התוג למדיניות קרקעית: (1//
1976; (3—5/2) 1977; (13) 1981; ו-
עוד. ירושלים, המכון לחקר שימושי
קרקע (עברית).

(7) דריין-דרבקין חיים ואחרים, 1972, עמ'
4 (עברית).

(8) כנ"ל, עמ' 9—8.

(9) דריין-דרבקין חיים. היבטים של מדיניות
הקרקע והתפתחות מחירי הקרקע בישראל.
האל. דו"ח לוועדה הכלכלית של הוועד
האירופי למגורים. תל-אביב, משרד ה-
שיכון, האגף למחקר חברתי כלכלי,
1964, עמ' 46.

(10) חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ד—
1960.

(11) מינהל מקרקעי ישראל 1978: נא ל-
הכיר: מינהל מקרקעי ישראל ירושלים
1977, עמ' 7 (עברית).

(12) ליצ'פילד נתנאל ודריין-דרבקין, חיים,
מדיניות קרקע בתכנון. אוקספורד: פרג-
מון, 1980, פרקים 1—2.

(13) אלתרמן רחל 1977: „מס השבחה ומט-
רות ציבוריות", רבעון לכלכלה, 95.
401—390 (עברית).

(14) דריין, דן. העלכה של שיטת החכרת ה-
קרקע העירונית במשאל". האביטט אינ-
טרביטובל 1986.

(15) קימלינג ברוך, ציונות וטרטוריה:
המימדים הסוציוטרטוריאליים של ה-
מדיניות הציונית. ברקלי: המכון ללי-
מודים בני"ל, אוניברסיטת קליפורניה,
1983.

שמאות כנלי עזר למדיניות קרקעית

שבהם מינהל מקרקעי ישראל מספק את צרכי הקרקע, או קובע את רמת מחירים המשפיעה על הקרקעות השכנות. המדינה יכולה לסבסד את מחירי הקרקעות, וכשהיא מוצאת זאת לנכון היא עושה זאת, אך היא אינה חייבת לעשות זאת תמיד, שהרי הביקוש לקרקע נקבע הן כגורם ייצור לבניה והן כגורם להשקעה. כגורם לייצור יכולה המדינה לווסת את מחיר הקרקע, ואילו כאלמנט להשקעה יכולה המדינה להתערב ולטייב קרקע על ידי איזון, תכנון סטטוטורי או ביצוע עבודות פיתוח. המדינה יכולה לעצור תהליך אינפלציוני במחירי הקרקע אם רצונה בכך, אך גם כאן היא אינה חייבת לעשות זאת תמיד.

במדינה כמו ישראל, שבה רוב המימון בא במרוכז מבחוש, דרך הממשלה והסוכנות היהודית, שבה המדינה מתערבת בכל ענפי המשק, ולמעשה קובעת את התנהגותו — יהיה זה גאיבי, אם לנקוט לשון המעטה, לחשוב שניתן במרכיב כלכלי כל כך חשוב כמו מרכיב הקרקע לתת לכוחות הכלכליים במשק להתנהג באופן חופשי וליצור רמות מחירים ספקרטיביים. זה בקושי נכון בארץ הכלכלה החופשית, ארה"ב, שבה אחוז הריבית הבנקאית הממשלתית משפיע על גורמי המשק. אבל זה נכון גם במדינת ישראל.

אין להתעלם משמאות מקרקעין

כאן אני רוצה לנגוע בנושא המקצוע שלנו, השמאות, מקצוע ששימש לדעת

דעה רווחת, כי למעלה מ-90% מקרקעות מדינת ישראל הן בבעלות המדינה. אף כי אמירה זאת עשויה להחמיא למי שאמון על ניהול נכסי המדינה, מן הראוי להטעים, כי חלקן העיקרי של קרקעות אלה מצוי במדבריות הנגב ובמקומות אחרים שרגל אדם אינה מורגלת לדרוך בהם דרך קבע. לעומת זאת, במרכז ערים ובמוקדים, שבהם יש פעילות מקרקעין ערה, חלקן של קרקעות המדינה אינו רב, מכל מקום לא דומיננטי. איני בא להמעיט כלל מהשפעתה של המדינה בכל הכרוך במקרקעין. ואם עוד נוסיף לכך את העובדה, שלא ניתן למעשה לתכנן חטיבות קרקע אלא בהזמנת בעלי הקרקע ובהסכמתם, ולא ניתן לעשות עסקות במקרקעי המדינה, אלא כשהן מתוכננות — הרי שאין למעשה שום תכנון או עיסקה במימדים בינוניים או יותר שאין המדינה מעורבת בהם. לתופעה זו אין אח ורע בארצות הקפיטליסטיות המטפחות את היוזמה הפרטית והבעלות הפרטית.

אישית, אני סבור, שזוהי תופעה בריאה ונכונה, גם אם פה ושם יש חריקות ובידוקרטיה מיותרת. שהרי עיקרו של דבר הוא, שאין מקרקעי ישראל הפקר ביד משחקי היצע וביקוש, לעתים מלאכותיים, המכוונים על-ידי ספקולנטים, כפי שנוהג לראות המסחר בבורסה.

המדינה היא הקובעת את מחירי המקרקעין, על ידי כך שהיא דומיננטית בקביעת מחיר הדיירות באתרים הגדולים של הבניה לשכבות האוכלוסיה הרחבות,

על שומות. אני מבין שהטיעונים מכוון-נים למוסד לערעורים על שומות הנערך-כות על ידי כלל השמאים. לדעתי, אין צורך בכך, כי עומדים לרשותנו בחי המשפט. האם גם אותם רוצים להחליף? חובה לציין, כי בבתי משפט מצויים אנשי-שם חכמים ומבינים ופסקי הדין שלהם מקובלים על כולנו.

אי תלות של השמאי הממשלתי

בהקשר זה אני מביא להלן פסק דין שניתן לאחרונה בבית המשפט העליון, מפיו של כבוד השופט טירקל. זה ערעור אזרחי 370/81, ערעור של לבני פרינה, מוסד תעשייתי בירושלים נגד מדינת ישראל. אינני רוצה להרבות בפרטים, ואסתפק במסירת קטעים רלוונטיים מתוך פסק הדין. טרוניתה העיקרית של ב"כ פרינה היא על הוראת סעיף 28 ד' לחוזה החכירה שנחתם בינה לבין המינהל, לפיו גקבעים הערך היסודי של המגרש, וכן ערכו בזמן אישור העברה – שהם הבסיס לחישוב דמי ההסכמה לפי הערכתו של השמאי הממשלתי, כך כתוב בחוזה. לטענתו של המערער, ההוראה היא בגדר תנאי בלתי סביר, וכי יש לבטל את שומתו של השמאי הממשלתי.

אומר כבוד השופט טירקל: לעיצומה של ההוראה רואה ב"כ ספרינה אי סבירות בכך, שקביעת הערך נמסרה להערכתו של שמאי ממשלתי דווקא אשר בתור שכזה חשוב הוא לדעתו שייסח אחרי הרשות. אין בכך ממש. ענינים שבמוט-חיות מקצועית נמסרים לא אחת על-פי דין או על פי צו של בית משפט, למומחי-חיים הנמנים על הרשות ורועותיה, ואין לומר שעוברת זאת מיניה-זכיה פוסלת אדם או מטילה דופי במהימנות חוות הדעת שלהם. נהפוך הוא, יש מקום לומר

אחדים הנגורם לתחלואי משק המקרקעין בארץ. שמאי, ואני מתכוון לשמאי טוב, השולט במקצוע ופועל לפי מצפוננו המקצועי ולא לאדם ה"תופר" שומות לפי ה"מנה, הוא הוא המשמש קנה-מידה. שמאי מודד בעזרת כלים אובייקטיביים מהי רמת המחירים במקרקעין במקום זה או אחר, ממש כפי שסטטיסטיקאי קובע מדי-דים על פי קריטריונים מקצועיים שלו. לא מקובל על אנשים מבוגרים לשבור מדי-חום כשיש חום, או להזמין מדי-חום אחר. אם תנאי השטח הפיסיים קשים, אין מבתלים את המפה הטופוגרפית. כך לא תיפתר שום שאלה במשק על-ידי התעלמות משמאות מקרקעין, כפי שהציעו אחדים מהמשתתפים.

אינני רוצה להיות יפה נפש. לדעתי, הכנסת שמאים פרטיים לנושא קביעת ערכים לקרקעות המדינה, פירושה במקרה הטוב היא בחוסר אחידות ברמת מחירים שיקבעו על-ידם מחוסר תיאום, ובמקרה הגרוע שומות מוזמנות, ודי להכימא ברמיזא. יש לבדוק בזוהירות את הדרישות להזיל את מחיר הקרקע הציבורית. שהרי הפחתת מחירי הקרקע בלא להפחית בהתאם את מחירי הדירות פירושה הורמת כסף לכיסי יזמים. נכון שלאחר שנעשית שומה, רשאית המדינה לסבסד מחיר הקרקע לפי מדיניותה ומטרותיה, וטעמה שמור עימה. אך מן הראוי שהיא תעשה זאת על בסיס השומה הנכונה. לכן אני משתומם על הצעת היוזמים שהמדינה חייבת למכור קרקעות ולא דווקא על פי שומה ממשלתית.

לדעתי, המדינה רשאית להימנע מלמכור ובודאי שהיא רשאית להימנע מלמכור על פי שומה שנעשית על ידי הקונה. מפעם לפעם נשמעים טיעונים על הצורך, כביכול, לעשות רביזיה לערעורים

שדווקא מעמדם זה מבטיח את אי-תלוי-
תם ואי-משוא פנים מצידם.

עוד טענה היתה בפיו של ב"כ פרינה
כנגד האמור בסייפא לסעיף 28ד' שבחור-
זה התכירה, שלפיה רשאי החוכר לערער
את ההחלטה הקובעת את דמי ההסכמה
בפני מי שימונה לענין זה ע"י מועצת
מקרקעי ישראל, ההחלטה בדבר הערעור
תהיה סופית. ובכן הוא מערער, אומר
השופט: „אשר לענין סופיותה של הי-
החלטה בערעור יש לכך פנים לכאן ול-
כאן, אכן ביקורת שיפוטית על הערכתו
של השמאי יתרונתיה עומה על פני
הרך הביקורת שנקבעה כאן, אך גם חסר
הונותיה, ובמאזן השיקולים הסותרים
מטים שיקולים של תועלת מעשית את
הכף כנגד פסילתה של ההוראה“.

זה פסק דין שניתן בינואר 1984, ו-
אולי זה נותן תשובה לכמה ספקות והע-
רות שהועלו כאן במהלך הדיון. הבאתי
את פסק הדין לדוגמה מאחר שיש בו
תשובה בשני ענינים:

א. מדובר על ערעור על גובה דמי
הסכמה שהמינהל תבע מאת החוכר כ-
תנאי להסכמתו להעברת זכויות החכירה
בקרקע, לאחר. עולה מכך, שקיימת מסו-
רת אשר בפניה ניתן לאזרח לערער.
ב. מן האמור בפסק הדין עולה, כי
יש מקום לומר שדווקא מעמדו של הי-
שמאי הממשלתי מבטיח את אי-תלותו
ואי-משוא פנים מצידו.

כמו כן לא מצא בית המשפט טעם
לפגם בעובדה, כי קביעתו של השמאי
הממשלתי הראשי, בעקבות שמיעת הער-
עור על-ידו תהיה סופית.

שמאים כיועצים מקצועיים למינהל

יש הטוענים נגד השמאי הממשלתי ש-
לדבריהם אינו משרת את האזרח, כי אם

פועל לפי תכתיב של המינהל. צריך
לזכור, שהשמאי משמש יועץ למינהל,
ולפעמים, תוך שיקולי מדיניות, וכבר
דיברתי על כך קודם, זקוק המינהל ל-
יועץ ולבחינת אלטרנטיבות, ואין בכך
פסול אם המינהל מציג שאלה ומקבל
מענה, ואין זה בא לעקוף חלק מנתונים
קיימים.

קורה, שישנו יעוד לקרקע ועל אף
היעוד הקבוע על פי החוק, על פי הי-
ת.ב.ע. התקפה, מבקש המינהל מאת הי-
שמאי לערוך שומה שלא על פיה, או
לצרכי מידע בלבד. הנוהל הוא, שכל
שומה נעשית ונערכת על פי נתוני הי-
ת.ב.ע. יחד עם זה יש פעמים שמתוך
שיקולים — ואני מדגיש שיקולים של
מדיניות של המינהל או של משרד הי-
שיכון בתמיכת המינהל — קורה שישנה
נכונות למסור את הקרקע בתנאים אחר-
רים, על פי פרוגרמה שעובדה על ידי
גוף זה או אחר — ואז, באותם מקרים,
נערכות שתי שומות וניתנות תשובות
לשיקול דעתו של המינהל. אבל צריך
לזכור, שאנחנו משמשים כיועצים למינהל
הל ובתור יועצים מקצועיים חובה עלינו
להדריך אותם בכל שאלה המופנית אלי-
נו.

יש המעלים טענות כנגד הנוהל שלא
להפעיל שמאים פרטיים. הם מגמקים את
טענתם בכך, שהמדינה נעזרת בפרקלי-
טים כדי שתייצג אותם בתיקים משפט-
יים. אני חושב שהמשל אינו דומה לגמ-
של. צריך לזכור שענין נושא משפטי,
אף כי יש לו לפעמים גם השלכות עק-
רוניות בעת שזה מגיע לפסקי דין עק-
רוניים, אבל טיבו של דיון משפטי שהוא
מתחיל בנושא ונגמר בו, זאת אומרת
שאין ההשלכות קיימות לגבי מכלול הי-
מקרים האחרים, ולא כך הדבר באשר
למקצוע השמאות.

פיצויים על נזקי תכנון

דרך בית המשפט, אך למעשה, אין בית המשפט המקום המתאים לליבון מדיניות קרקעית ואין לו הכלים להתערב בשיקולי תכנון.

3. איזון בין היטל השבחה לפיצויים: חברה הגובה מס על העליה בערך הקרקע, הנובעת מפעולת תכנון של הרשויות, כפי שאכן קיים בישראל בצורת היטל התשבחה, מן הדין הוא שגם תפצה את הניזוקים מפעולת אלה.

4. שיפור היחסים בין הרשות לאזרח: הבטחת פיצויים על פחיתת הערך של הנכסין מאפשרת לרשויות להעביר ביד פרויקטים, שאלמלא כן היו נתקלים בהתנגדות, ועשויה לעודד יותר הזדהות עם מפעלי תכנון ופיתוח.

5. הגברת מודעות המתכננים להשלכות התכנון על הפרט: התכנון ע"י הרשויות, הגם שנעשה לטובת הכלל, לא תמיד לוקח בחשבון את כל ההשלכות על גכסי הפרט שעלולות לנבוע ממנו. היחשפות לדרישות פיצויים מעודדת את הרשות לבדוק מראש השפעות אלו ולהכניסן במערכת העלויות הכוללת.

6. הקטנת הסכנה שבכפילות תפקידים של הרשות — כגוף מתכנן וכפעל קרקע: הרשות פועלת כגוף מתכנן המודרך ע"י שיקולי טובת הציבור, אך היא עצמה הינה גם בעלת נכסים במרחב התכנון ולכן אינה משוחררת מאינטרסים של עצמה. כך, למשל, עלולה הרשות שרוצה בעתיד להפקיע שטח, ליזעזע אותו

פעולות תכנון שמבצעות הרשויות — גוררות בעקבותיהן נזקים מצד אחד וניזוקים מצד אחר. כלפי הנהנים שערך הקרקע שלהם עלה — מופעל מנגנון משומן היטב, הגובה מהם היטל השבחה על רווחיהם. כלפי הניזוקים קיים הסדר של פיצויים, שהוא מוכר פחות ותלוי בהפעלתו בכושרו של הפרט לתבוע את זכויותיו.

בעבודה זו נעסוק בהסדר זה. תחילה נגדיר את היעדים שהסדר הפיצויים צריך לשרת. נסקור את ההסדר הקיים בחוק התכנון והבנייה והבעיות שבין נבדוק את השימוש בהסדר עפ"י תביעות לפיצויים שהוגשו לוועדה המקומית בחיפה, ונסכם בהערכת החוק עפ"י היעדים שהוגדרו תחילה.

הגדרת יעדים להסדר פיצויים

1. הגנה על קנין הפרט: קיים ניגוד בסיסי בין הצורך בתכנון מקרקעים ובין השמירה על קנינו של הפרט. התכנון מטיל מגבלות על הפרט באפשרויות שימוש בקרקע, ומכיוון שהקרקע היא מהנכסים היקרים שיש לאדם, הרי כל פגיעה בה היא קשה. הסדר הפיצויים יכל להקטין פגיעה זו.

2. שמירה על עקרון השוויון בנשיאה במטל: ההתערבות התכנונית שנועת שית למען טובת הכלל, מטילה לעיתים את מלוא הנטל על בעלי קרקע בודדים.

לכאורה, ניתן להשיג שני יעדים אלה

הבניה תשכ"ה — סעיף 190 ג') שבו התאריך הקובע הוא 60 יום לאתר מועד הפרסום ברשומות על הכוונה להפקיע את המקרקעין.

קיימת סכנה של עיכוב מכון מצד הרשות בהגשת התכנית לאישור סופי, על מנת לדחות את תשלום הפיצויים. בפס"ד ארגז (סימוכין 5) התיחס ביהמ"ש העליון לסכנה זו והעזיר שלא ירשה שתכנית תשארנה בהפקעה ללא סוף. יחד עם זאת קיים קושי לביהמ"ש לפקח על כך, משום שהוא נמנע מלהתערב בשיקולים מקצועיים של רשות התכנון. רק תריגה ניכרת מנהלים, או יחס מפי" לה מצד הרשות, עשויים להביא להתערבות ביהמ"ש.

„בתחום התכנית או הנובלים עמו" — לשון החוק לפני התיקון משנת 1982 היתה „נפגעו מקרקעין". האם בהגדרה זו נכללו גם מקרקעין שמחוץ לתכנית? ביהמ"ש העליון ירד לעומקה של סוגיה זו במשפט וארון (סימוכין 6) וקבע כי רוב דעות שלבעלים של מקרקעין שנפגעו עו ע"י תכנית יש זכות לפיצויים לפי סעיף 197 גם כאשר אין הקרקע כולה בתכנית. על מנת לצמצם את תחולתה של פסיקה זו, הורכס בשנת 1982 התיקון „מקרקעין בתחום התכנית או הנובלים עמו" בלבד.

„שלא בדרך הפקעה" — סעיף 197 מתייחס לגביית שנגרמו למקרקעין שלא ע"י הפקעה. אלא שלעיתים תכופות הגדרת יעוד חדש לקרקע הוא שלב ראשון לקראת הפקעה. מתעוררת השאלה, האם שלב שינוי היעוד יחשב לפגיעה „שלא בדרך הפקעה" ומגיעים עליו פיצויים, או שזו פעולה טרום הפקעתית ויש לה דחות מתן הפיצויים למועד ההפקעה? לשאלה זו משמעות רבה לבעל הקרקע: שינוי היעוד מוריד משמעותית את ערך הקרקע וההמתנה להפקעה שעלולה לה-

תחילה לשימוש לא אינטנסיבי, על מנת להוריד את ערכו. הצורך לפיצות את בעל הקרקע על מגבלות שימוש המוטלות עליו, יקטין סכנה זו.

הסדר הפיצויים — סעיפים 202 — 197 לחוק התכנון והבניה

הזכות לפיצויים על ניזוקי תכנון מעוררת גבולות התכנון והבניה משנת 1965, בסעיפים 202—197, שהתחילפו את סעיף 34 לפקודת בנין ערים 1936. החוק מגדיר את התנאים לזכאות לפיצויים (ראה גם רויטל, 1983, עמ' 197—187):

„נפגעו" — צריך להוכיח פגיעה בערך המקרקעין ולשם כך יש לצרף הערכת שמאי לבזק. לגבי אלו מועדים תחושב הירידה בערך המקרקעין? לפי השופט ו. זילר (משפט וזירו — סימוכין 3): „בבוא בית המשפט לערוך את חישוב הפיצוי המגיע לפי סעיף 197 לחוק, הוא יביא בחשבון את ערך החלקה ערב פירוק התכנית, לעומת ערכה לאחר פירוק התכנית". יש קושי בדרך חישוב זו שהרי עצם הידיעה על הכנת התכנית והפקדתה כבר פגעו בערך הקרקע, ולכן הפיצוי לא יהיה על מלוא הירידה בערך. מהבדיקה שערכנו עלה, שדרך החישוב המקובלת על השמאים היא חישוב ערך המקרקעין לתאריך קבלת החוקף של התכנית על פי מצבם מלפני אישור התכנית, לעומת ערכם לאותו מועד עם התכנית החדשה (סימוכין 4).

„על ידי תכנית" — חייב להיות קשר בין תכנית סטטוטורית לבין הפגיעה בכס.

„יום תחילתה של התכנית" — התכנית צריכה להיות ברת תוקף. לפי סעיף 119 לחוק, מועד התכנית הוא 15 יום לאחר פרסומה ברשומות, להבדיל מהדין החל על הפקעות (עפ"י חוק התכנון ו-

אלמלא היו 40% מהקרקע מיועדים ל-
הפקעה ללא תשלום פיצויים, להערכתה
של רחל אלטרמן (סימוכין 11) הרואה
פסיקה זו באופן ביקורתי – פסיקה זו
משקפת ומחזקת את המגמה של הפיכת
השעור המירבי של 40% המותרים ל-
הפקעה ללא תשלום ממקסימום למיני-
מום. האם פסיקה זו נכונה גם לגבי שטח
שכבר בנוי ומפותח, הגם שם חייבת ל-
בוא איתה גזירה של 40% ולכן נלקחת
היא בחשבון בעת הערכת שווי החל-
קה? – ספק בכך.

„בעל מקרקעין או בעל זכות בהם”
— כל בעל זכויות על הקרקע שזכויותיו
נפגעו רשאי לתבוע פיצויים.

„תוך שנה... שר הפנים רשאי ל-
האריך” — התביעה לפיצויים צריכה
להיות מוגשת תוך שנה מתחילת תוקפה
של התכנית. שר הפנים רשאי להאריך
את התקופה האמורה אם היתה סיבה
סבירה לכך. זוהי הנוראה מקילה לעומת
יתחק בצורתו הקודמת — סעיף 34 ל-
פקודת ערים 1936, שלפני היה על ה-
בעלים לדרוש פיצויים תוך ששה חוד-
שים, ללא אפשרות להארכה.

„בכפוף לאמור בסעיף 200” — בסעיף
200 לחוק מפורטים מצבים רבים שבהם
קרקע נפגעת ולא תהיה בכך עלילה ל-
תביעת פיצויים, ובלבד „שהפגיעה אינה
עוברת את תחום הסביר בנסיבות הענין
ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצוי-
יים”. קשה למצוא פגיעה שלא תיפול
באחד מהסעיפים המפורטים בסעיף 200.
יוצא אפוא שמה שיש להוכיח על מנת
להיות זכאי לפיצויים, הוא שהפגיעה כן
עוברת את תחום הסביר ומן הצדק ל-
שלם לנפגע. מהו „תחום הסביר”? האם
הוא נמדד לפי גודל הנזק או ביחס ל-
מטרת התכנית? על מי מטלת חובת
ההוכחה? האם הנפגע חייב להוכיח ש-
הנזק עובר את תחום הסביר וגר, או שמא

עיתים להתארך, פירושה שהבעלים יש-
ארו כל אותה עת עם קרקע שגיטל
ערכה ושאינ לה קונים. יתר על כן,
בבוא מועד ההפקעה, יחושבו הפיצויים
לפי ערך הקרקע ביעודה החדש, משום
שהתאריך הקובע הוא יום פרסום ה-
הפקעה, וכך יהיה הפיצוי נמוך מאד.

שאלה זו נידונה בהרחבה במספר פסקי
דין (סימוכין 7,3) ודעת ביהמ”ש היתה
שיש לפרש את המילים „בדרך הפקעה”
על דרך הצימצום, כך שלא יכללו פער-
לות טרום-הפקעתיים. כלומר, שינוי הי-
עוד, גם אם צפויה אחריו הפקעה, ישל-
מו עליו פיצויים שיבטאו את הפגיעה
בקרקע עקב אותו שינוי. עם זאת, לפחות
במקרה אחד, בענין ל. בונר (סימוכין
12) גפסק, שניתן לאחד את שני ההלי-
כים (פיצויים על שינוי יעוד ופיצויים
על הפקעה) בתנאי שההפקעה היא מי-
דית.

לסוגיה זו חשיבות רבה, משום שה-
השות המקומית מעונינת בדרך כלל ב-
דחיית מתן הפיצויים, ויש לה סיבה טר-
בה לכך: מפיצויי ההפקעה מקובל ל-
הפחית את 40% המותרים להפקעה ל-
מטרות ציבור ללא תשלום, בעוד של-
גבי ניכויים מפיצויים לפי סעיף 197. —
הדבר פחות ברור. בפסק דין זליר (סי-
מוכין 3) קבע השופט ו. זילר: „בבוא
ביהמ”ש לערוך את חשבון הפיצויים ה-
מגיע לפי סעיף 197 לחוק הוא יביא
בחשבון את ערך החלקה ערב פרסום
התכנית לעומת ערכה לאחר פרסום ה-
תכנית. אם טרם הופקעו מהחלקה אותם
40% הניתנים להפקעות ללא פיצוי, יש-
תקף הדבר, ככל הניתן להניח ולצפות,
בערך החלקה עוד לפני פרסום התכנית.
בחשבון אפשרות הפקעה ללא תשלום,
במילים אחרות, מחיר החלקה בשוק יביא
וממילא יהיה ההפרש בין ערך הקרקע
בשני המועדים האמורים נמוך מאשר

הרשות צריכה להוכיח שהגזק אינו עובר את תחום הסביר, ואין זה מן הצדק ל"שלם – סעיף זה אינו ברור וגם פסיקת בתי משפט לא יעסקו בו ולא פרישוהו.

סעיף 200 הפך את הסדר הפיצויים למעשה מהסדר משפטי ברור עם זכויות מפורטות המעוגנות בחוק, לענין של שיקול דעת לכל מקרה לגופו. נבחן עתה את השימוש בהסדר הפיצויים, הלכה למעשה, על פי תביעות שהוגשו לוועדה המקומית בחיפה.

תביעות פיצויים בחיפה

עד חמש השנים האחרונות לא היו כמעט תביעות לפיצויים. נראה, שהדבר נבע מחוסר מודעות לזכויות שנותן החוק, ואולי גם מנסיון לא טוב עם החוק בצורתו הקודמת (סעיף 34 לפקודת בנין ערים), שאיפשר לשר הפנים להעיד על סבירות הפגיעה ולא היה ניתן לערער על כך.

בתיאור המקרים שלהלן געורתי בעובדי די מחלקת התכנון בחיפה ובפרוטוקולים של הוועדה המקומית. השקפה זו כוללת את רוב המקרים הנזכרים, אם לא את כולם:

✦ תביעה לפיצויים על חסימת אור ורעידות אוויר בדירת מגורים ע"י האגף החדש של בית חולים רוטשילד: התדיינות בין השכן הנפגע והוועדה המקומית הסתיימה בפשרה, והדירה נקנתה ע"י העירייה במחיר של מוכר מצוון. מקרה זה הוא דוגמא לנפגע שהקרקע שלו אינה „בתחום התכנית“ אלא גובלת עמה – ראה סעיף 2.4 לעיל.

✦ „ראש מאיד“ (1980/82): ממצאים ארכאולוגיים הביאו להקפאת הבניה במקום, ומאוחר יותר אושרה תכנית חדשה שהתייחה בניה בהגבלות מסוי-

ימות. תביעה לפיצויים של בעל חלקה נדחתה ע"י הוועדה המקומית משום שהוגשה באיחור ולא בהתאם להוראות תקנות התכנון וההבניה. (לא צורפה הערכת שמאי לגזק).

✦ תכנית לשיפור צומת הרחובות חיל הים – יפו – רוטשילד: התכנית באה לפתור את בעיית התנועה בצומת. היא חייבה שינוי בסיווג שטחים סביב הצומת לשטחים ציבוריים פתוחים, וייצחה חלק מהם להפקעת תביעות לפיצויים הוגשו ע"י דיירים סמוכים לצומת עקב מטריד עתיד והורדה בערך רכושם. הוועדה המזרחית דחתה תביעות חלק מהדיירים הרחוקים יותר מהכביש, ועם הסמוכים לצומת התנהג מוצא לשם רכישת דירותיהם או תחלופין ל"דאוג להם למקום מגורים זמני ל" תקופת עבודות ההריסה וההבניה.

תביעת פיצויים נוספת הוגשה ע"י חברת „סונול“, שהתחנה שלה עמדה ל"הרס עפ"י התכנית. גם המחזיקים והמפעילים של התחנה הגישו תביעה לפיצויים על פגיעה בשווי זכותם האפשרות להעביר הזכות לאחרים. הסכום הגבוה שנתבעה הוועדה לשלם, הביאה אותה להכניס שינויים בתכנית שאפשרה את השארת התחנה במקומה. מקרה זה ממחיש איך התובה לשלם פיצויים מחייבת את הרשות כגוף מתכנן להכניס למערכת השיקולים גם את זכויותיהם של הנפגעים הפוטנציאליים (ראה יעד 1.5 לעיל).

ביטוי נוסף להגברת המודעות לכך, שעוד יוזכר להלן, ניתן לראות בנהג העירייה להחתיים מראש כל יום כתגאי לקבלת רשיון על התחייבות לשאת בכל התביעות שתוגשנה עקב התכנית. ✦ תכנית להמשך רח' ברנדיס (חפ/

1743): מטרת התכנית להעביר דרך משדרות הנשיא לרח' יפה גוף ב' המשך לרח' ברנדיס. התכנית שיני תה יעד של חלקה ממגורים לשטח ציבורי פתוח, מתוך כוונה להפי קיעה בהמשך. התביעה לפיצויים היתה על ירידה בערך המקרקעין עקב שינוי היעד. היא נדחתה ע"י הוועדה המקומית בנימוק שיש תח' לטה על הפקעה והפיצויים ישולמו במסגרת פיצויי הפקעה. יחד עם זאת הודיעה לבעל החלקה, שבי חישוב הפיצויים על הפקעה ילקח בחשבון שווי הנכס בהתאם ליעודו לפני אישור התכנית, כלומר, כחל-קה המשמשת למגורים, ובכך לא יופחת ערך המקרקעין לצורך חישוב הפיצויים.

הוועדה המחוזית תמכה בהתלטת ה-וועדה המקומית, אך לשם בדיקת חוקי-יותה פנתה ליעוץ המשפטי של משרד הפנים ונענתה, שאפשר לכלול את ה-פיצויים עפ"י סעיף 197 במסגרת פיצויי הפקעה. האסמכתא היתה בגי'ץ ליאון בזגר (סימוכין 12). ביהמ"ש הגבוה ל-צדק קבע באותו משפט: „אם תבחר הוועדה המקומית, באופן מידי, בדרך ההפקעה המלאה של המקרקעין, לא יהיה בכך כדי לנגוד תוראותיו של הצו, כי המרובה מכל את המועט, כי הפקעה מלאה תלויה, כמובן, בתשלום פיצויים מלאים בעד הקרקע ולא רק בפיצויים על שינוי היעד“. עד כאן ציטוט דברי השופט, כפי שמופיעים בפרוטוקול ה-ישיבה של הוועדה המחוזית (סימוכין 8). הסיפא של אותה פסקה מדברי ה-שופט: „אולם הכל מתנה בכך, שכל אחת מן התלופות תבצע באופן מידי, כדי לא להמשיך ולפגוע בעותרים“. אך מהו פרק הזמן הסביר שייחשב ל„מיי-די“? לשאל הזו אין תשובה בפסק

הדין. בפועל רואים אנשי הוועדה כסביר, אם ההפקעה נעשית בתוך שנה מפירסום התכנית, אך לא מצאתי סימוכין לכך בפסקי הדין שדנו בבעיה זו (סימוכין 7,3).

הדוגמא מבליטה גם סוגיה קשה נוספת התורגת מנושא פיצויי תכנון, הה-קשורה בבעית „ההפקעה הנקודתית“ (ההפקעה נקודתית) – ראה אלטרמן, סימוכין 11). האם מוצדק לנכות מבעל קרקע שחלקתו מופקעת וביתו גהרס – 40% מערכה, וזאת בשעה שיתר בעלי החלקות בסביבה אינם נתבעים לכך על-אף שדווקא הם ידעו מהפיתוח הגובע מאותה הפקעה? בשאלה קשה זו לא נעטוק כאן. (לדיון מקיף בשאלה זו ראה סימוכין 11).

ניתן לסכם את הנוהג המשתקף בדוגמא זו והקודמות לה – בטיפול הוועדה בתביעות לפיצויים כאשר צפויה הפקעה בהמשך: הוועדה משתדלת לזרז את תה-ליך ההפקעה, מודיעה לבעל הנכס שבי-חישוב פיצויי ההפקעה יילקח בחשבון שווי הנכס בהתאם ליעודו שלפני אישור התכנית הפוגעת, ודוחה את התביעה. פרט לשאלת החוקיות שבדחיית מתן ה-פיצויים ההפגיעה בזכות בעל הנכס, עלו-לה תקדמת מועד ההפקעה ליצור מפגע סביבתי: השטח המופקע שיעמוד ללא שימוש, בעיקר בסביבה בנויה, עלול ל-ההפך למוקד למטרדים.

הערכת החוק בהתאם ליעדי

לאחר תיאור ההסדר הקיים לפיצויים והשימוש הנעשה בו כמתואר בדוגמאות מחיפה, נשוב ונעריך אותו לאור היע-דים שהוצגו לשיל בפרק הדן בהגדרת העדים להסדר פיצויים.

הגנה על קנין הפרט ושזיון בנשיאה בנשל:

אמזן מראש, מבעלי קרקע קרובים ורתוקים. ניתן לחשוב על נזקים רציניים לנכסי הפרט שלא יזכו לכן לפיצוי. למשל, יעוד שטח למזבלה יפגע בערך הקרקעות בכל הסביבה, ולא רק בקרקע הגובלת בתכנית ממש.

★ "שלא ברך הפקעה" – נושא זה בידון קודם בהרחבה. לסיכום ניתן לומר, שעפ"י החוק והתקדימים הי משפטיים, זכותו של בעל קרקע ל- קבל פיצוי תולם על הפגיעה במ קרקעין, גם אם הם צפויים להיות מופקעים בעתיד. במציאות, עפ"י הדוגמאות מחיפה, קיימות שתי אפ- שריות וסכנה עמן:

א. האדם אינו מודע לזכויותיו, אי מגיש תביעה לפיצויים ומסתפק ב- ידיעה שבבוא מועד ההפקעה יקבל פיצוי. ברם, הוא עלול למצוא עצמו מאבד חלק גדול מרכושו, משום ש- חישוב ערך הנכס ייעשה לפי היעוד לפיתוח פרטי.

החדש, הזיינו – לפי היעוד לשטח ציבורי, ששווי רק כ- 10% מה- שווי לפיתוח פרטי.

ב. האדם מודע לחוק ומגיש ת- ביעה לפיצויים בזמן, אך הרשות דוחה אותו בהבטיחה לחשב את ערך הקרקע בעת תשלום פיצויי ההפ- קעה לפי יעודם הקודם. בכך הוא מפסיד פיצוי לתקופת הביניים עד שהפקעה וכן הוא מסתמך על הבט- חה שמידת תקפותה בביהמ"ש אי- גה ברורה.

★ "תוך שנה... שר הפנים רשאי ל- העריך" – אי הצדק כלפי בעל הקרקע בהתייחס לתנאי זה נובע מ- העדר הוראה בחוק שתחייב מתן הודעה לבעלים בדבר פירסום תכ- נית העלולה לפגוע במקרקעין ש-

הסדר הפיצויים נתון הגנה מסוימת לאזרח מפני פגיעה בנכסי המקרקעין שלו, אך הגנה זו מותנית בעירגותו ל- זכויותיו. ללא ידיעת החוק, העדר מעקב קרקע – פיצויים על נזקי תכנון 4. אחר תכניות הרשות לגבי השטח שלו או הגובל עמו, והוסר יוזמה בהגשת תביעה – יותירו אותו ללא פיצוי הר- לם. המספר הקטן של התביעות המוג- שות מרמז, שזהו כנראה המצב.

ההגנה שנותן החוק מוגבלת ע"י ה- תנאים המפורשים בחוק. נבדוק אותם שוב ביחס לשני היעדים הראשונים:

★ "נפגעו מקרקעין" – בעל הקרקע צריך להוכיח שהוא ניזוק. הוא צריך להגיש הערכת שמאי על גודל ה- נזק. הגשת התביעה צריכה להיעשות על טפסים מיוחדים, ולשם כך נחו- צה בדרך"כ עזרת עו"ד. ההודקקות לעו"ד ולשמאי כרוכה בהוצאות ניכ- רות המרתיעות חלק מהניזוקים מ- הגשת התביעה.

★ "על ידי תכנית" – נזקים הנגר- מים מהחלטות תכנון שאינן בגדר "תכנית", כגון מתן הקלה לשכן או התרת שימוש חורג במגרש סמוך, אינם ברי פיצוי.

★ "יום תחילתה של התכנית" – ה- תכנית צריכה להיות מאושרת ובת תוקף, לכן לא נכללים במסגרת סעיף 167 כל אותם נזקים הנגרמים לבעל קרקע מתחילת הכנת התכנית וטרם אישורה הסופי. כל זמן ה- הכנה וההפקדה, שלפעמים נמשך שנים, אין הבעלים זכאי לפיצוי.

★ "בתחום התכנית או הגובלים עמו" – בתיקון לחוק נעשתה פשרה סבי- בה בין הצדק שבפיצוי נפגעים ש- מחוץ לתחום התכנית, לבין הצורך לאפשר לרשות לפעול ללא חשש מהיחשפות לתביעות שלא ניתן ל-

להם. האפשרות לקבל הארכה מר-
ככת תקנה קשה זו, אולם אין ערר-
בה שהותארכה אמנם תינתן.
* „ככפוף לאמור בסעיף 200” – ס'
עיף זה הוא הקשה ביותר, והוא
התופך את החוק מהסדר משפטי עם
זכויות מעוגנות לענין של שיקול
דעת לכל מקרה לגופו. לעת עתה
לא נוצל סעיף זה לרעת האזרחים.

איוון בין היטל השבחה לפיצויים:

היטל השבחה ופיצויי תכנון, ניתן ל-
ראות בהם שני צידי אותה המטבע, ול-
שניהם אותה הצדקה: אין בעל קרקע
צריך ליהנות מעליה בערך נכסיו מפ-
עולות תכנון של הרשויות הציבוריות –
ועל כן ישלם מס על רווחיו, אך גם
אינו צריך להיפגע, ולכן יפוצה על גו-
קים שנגרמו לו.

בדבר אחד החוק גדיב יותר לגיו-
קים: על נזק אפשר לקבל את מלוא
הפיצוי, בעוד שעל השבחה משלמים רק
מחצית מהרווח. ביתר התראות – ה'
חוק מקשה על הגיווק: בהשבחה מדובר
בכל עליה בערך מקרקעין עקב תכנית,
ואילו פיצויים ניתן לקבל רק על נזקים
שאינם מפורטים בסעיף 200 (וכמעט ש-
אין כאלה), או בתנאי שהפגיעה היא
מעל הסביר. כמו כן השבחה נגבית גם
על הקלה או שימוש חורג, ואילו פי-
צויים אינם ניתנים במקרים אלו.

בנוסף לתוסר האיוון הקיים בחוק, אין
להשוות בין כוחה של הרשות בבואה
לגבות את המגיע לה מן האזרח, לבין
מעמדו של האזרח בבואו לגבות כסף מן
הרשות, ונראה לי שהחוק אינו מסייע
די לאזרח. לדוגמא – בסעיפי החוק
הדנים בהיטל השבחה נאמר במפורש
(ס' 6,5): „אפשרה תכנית... תערוך
הועדה המקומית, עפ"י חוות דעתו של
שמאי מקרקעין לוח שומה לכל תכנית
שאפשרה, ובו יפורטו המקרקעין שהוש-

בחו עקב אישור התכנית ושיעור השב-
חתם. לוח השומה יוצג במשרדי הוועדה
המקומית והוועדה המחוזית תוך חצי ש-
נה מיום אישור התכנית. הוועדה ה'
מקומית תביא לידיעת כל חייב בהיטל
עם הצגת לוח השומה או עקב מימוש
זכויותיו, את שיעור ההשבחה שבעדו
הוא חייב בהיטל ואת זכותו לדרוש שו-
מה מטעמו או לערער על השומה”.

מטעמי הקבלה להיטל השבחה והלשם
הגנינות כלפי האזרח, ניתן היה בעת
עריכת לוח השומה לפרט גם את הקרק-
עות שגיווקו ומידת הנזק, ולהודיע על
כך לכל גיווק, וכן על זכותו להגיש
תביעה מטעמו.

התוצאה למעשה היא, שאין כל יחס
בין היקף הסכומים הגיבויים בתור היטל
השבחה לאלה המשולמים כפיצויים. ור-
דווקא בשנים האחרונות, מאז שתוקן ה-
הסדר בענין היטל השבחה והוא נגבה
בהצלחה רבה ומזורים כספים לקופות של
הוועדות המקומיות, יש מקום שדבר זה
יבוא לידי ביטוי גם בתשלומי הפיצו-
יים.

שיפור היחסים בין הרשות לאזרח:

השגת היעדים הקדמים עשויה להביא
לשיפור היחסים בין הרשות לאזרח. הב-
טחת פיצויים גאותים תאפשר לרשות
להעביר פרויקטים, שאלמלא-כן היו
ניתקלים בהתנגדות. לרשות המקומית,
שהיא גוף נבחר, צריכה להיות מודעת
לנושא זה. לפי התרשמותי אין המצב
כך, והפירוש שניתן לחוק הוא על דרך
הצימצום, כשהרצון לחסוך בכספים הוא
המכריע.

פיתרון לכפילות התפקידים של הרשות
— כגוף מתכנן וכבעל קרקע:

הסדר הפיצויים צריך לשמש ככלם
לרשות מפני נקיטת צעדים שמטרתם ל-
שפר את מצב הנכסים שלה ע"י הטלת
מכוונת להורדת ערך קרקע שבכוננת

בנות לשאת בכל התביעות שתוגשנה עקב אישור התכנית, ובכך העירייה מאלצת את הזום לשקול גם את האינטרסים של כל בעלי הקרקע במקום.

פירוט

1. ג'. רסקליף, מדיניות קרקע. עובד מאנג' לית ע"י המכון לחקר שימושי קרקע.
 2. ש. רויטל, דיני התכנון והבניה. הוצאת סדן, 1983.
 3. ולירו ב' הועדה המקומית ירושלי. פס"מ תשל"ח, 1, 187, ת"א (י"ם) 10/75.
 4. עפ"י ראיונות עם השמאי מר תענך ר' שמאי הועדה המקומית חיפה.
 5. שם טוב ארגו ב' הועדה המחוזית י"ם ואח'. בג"צ 192/64. פד"י י"ט, 1, 95.
 6. וארון ב' הועדה המקומית י"ם ואח'. ע"א 603/77. פד"י ל"ג, 409.
 7. אסחייק ואח' ב' חברת חשמל, ת.א. ת"א 748/68.
 8. פרוטוקול מס' 102 של הועדה המחוזית מחוז חיפה מיום 14.2.84.
 9. דב קולקה ואח' ב' מדינת ישראל, פס"מ ע"י ת.א.ח. 126/71.
 10. פייצר ואח' ב' הועדה המקומית ר"ג ואח'. ע"א 377/79. פד"י ל"ה, 3, 655.
 11. רחל אלטרמן, הפקעות קרקע לצורכי ציבור לפי חוק התכנון והבניה לקראת הערכה מתודש. עימוד להתפרסם במשפ" טים ט"ו (1).
 12. עזבון המגות יאון בוגר ואח' ב' הועדה המקומית ראש"צ, בג"צ 682/82.
- ישימת ראיונות
לצורך העבודה רואינו האנשים הבאים, ותדתי נתונה להם.
עו"ד בעמי שטרן, פרקליטת מתח ת"א.
מך תענך, שמאי ראשי של משרד המשפ" טים במחוז הצפון וחיפה.
עובדי מח' תכנון עיר בחיפה: אהרן גינר שטיין, נירה ארבי.

מגבלות על נכסי אחרים, ולמנוע פעולה הרשות להפקיע כדי לחסוך בפיצויי הר הפקעה. יעד זה מושג חלקית בלבד עקב הקושי של האזרח לדעת על הפגיעה ולקבל את הפיצוי התולם.

הגברת מודעות המתכננים להשלכות התכנון על רכוש הפרט:

התשלום של הפיצויים הוא תמיד ע"י הוועדה המקומית, ולכן בתוכנית שמ" כינה הוועדה מתקיים העקרון שהרשות המתכננת צריכה לקחת בחשבון העלויות גם את מחיר הפגיעה בבעלי הקרקע. ככל שהמודעות לזכות לקבל פיצוי גוד ברת, יש אכן יותר התחשבות בנושא זה בעת הכנת תכניות.

בתכנית של הוועדה המחוזית והמועצה הארצית, לעומת זאת, יש אכן פחות התייחסות למחיר שהוועדה המקומית תי דרש לשלם בעיקבות אישורן. הרצוי הוא, שהגורמים המתכננים יפנו בעת הכנת התכנית לקבל תוות דעת של הוועדה המקומית. לדוגמא, ניתן להביא תכנית מתאר ארצית שדרשה להרחיב את הרצועה, לאורך פסי הרכבת, שבה תיאסר בניה. במקרה זה התריעה הר וועדה המקומית בחיפה, שלא תוכל ל- שאת בנטל הפיצויים עקב התכנית.

בפרויקטים המשותפים לעירייה ולגופים אחרים, פונה הוועדה המקומית לגופים האחרים להשתתף גם בהוצאות על הפי- צויים. הנושא פתוח למו"מ, לעיתים תוך עיכוב בביצוע ההפקעה או תשלום הר פיצויים הנדרש. בדוגמאות מחיפה שהורו כרו לעיל — מחלף בת גלים והמשך רח' ברנדיס, פנתה הוועדה המקומית ל- משרד התחבורה להשתתף בנטל הפי- צויים.

בפרויקטים של יום פרטי נהגת הר עירייה להתחיל אותו מראש על התחי-

על דמי חכירה של קיבוצים בעבור שמחי תעשייה ונופש

זאב כהן
עדי צוויקל

קרקעות, שנרכשו זה לא כבר, היישובים שהוחל בביסוסם — יש לבססם ולהפכם למושבים קבועים... ויש להבטיח את קיומם מ"ע"י הקצבה מספקת למטרה זו". מיקום הקיבוצים תוכנן בהתאם למדיניות שתבטיח שליטה גיאוגרפית ובטחון גיבולות מפתח.

בתקופת המאורעות והמרד הערבי, בשנים 1936—1939, עלו קיבוצים על הקרקע באזורים מרוחקים ממרכזי היישוב היהודי (חומה ומגדל). היתה זו פעולה התיישבותית שהיו לה מטרות פוליטיות אסטרטגיות. חלק נכבד מהיישובים הוקם מן באזורים חדשים ובאזורים מרוחקים ואף צחיחים, המתאימים ליעדים הנ"ל.

באותם שנים נתקבלה החלטה, כי היתה להתיישבות תאופיין ב"משקים מעורבים" שיעסקו במספר אמצעי יצור. היסודות המשקיים של הקיבוצים יבוססו על מגוון חקלאי ולא חקלאי, לרבות חרושת.

מיד עם קום המדינה, נקבע במסגרת "ועדת ההנהלות" בהשתתפות שר החקלאות, נציג קק"ל והמחלקה להתיישבות של הסוכנות — כי המוסדות הלאומיים מעוניינים לפתח קרקעות נטושות, וזאת מחמת החשיבות שיוחסה להקמת "ישובי משלט" ו"ישובי ספר". תוכניות ההתיישבות תוכננו והותאמו להנחיות המטה הכללי של צה"ל בקביעת יישובים באזורי ספר, במגמה שיהיו "חגורות בטחון" קבועות ונקודות אסטרטגיות בפנים-הארץ.

הקיבוצים היוו חלק נכבד מיישום מדיניות ההתיישבות בא"י. חברי הקיבוץ

באחרונה העגשו לקיבוצים המנהלים מפעלי תעשייה ונופש מזה שנים רבות. דרישות לתשלום דמי חכירה ראשוניים ולתשלום דמי היתר. בין המפעלים יש כאלה שהוקמו לפני עשרות שנים ובניהם מפעלים המהווים חלק מאמצעי הייצור של המשק.

מינהל מקרקעי ישראל דורש גם כי יחתמו חוזי חכירה נפרדים, הדומים ל-חוזים העירוניים.

להלן התייחסות לזכויות ושווי נכסים אלה, המיוחדים במינם במקרקעית רות שמאית:

רקע הסטורי

מיד לאחר מלחמת העולם הראשונה הוחלט במוסדות המיישבים ליישב את הארץ עפ"י סדרי עדיפויות מתוכננים מראש. ד"ר ארתור רופין, חבר ההנהלה הציונית, היה הממונה על תכנית זו. היישובים מומנו ע"י מוסדות המיישבים, שמטרתם הייתה "לצייד את המתיישבים בכל הציודים הדרושים להנהלת משק רנטאבילי".

המטרה היתה להביא את המתיישבים לידי כך, שיהיו גם עצמאים מבחינה כלכלית, באופן שלא יהיו זקוקים לתמיכה של ההסתדרות הציונית. כבר בשנת 1918, נתקבלה החלטה, "להשקיע את כל המרץ בביסוס הענפים הקיימים ובחיפוש אחרי ענפים חדשים, כדי לעשות את הקבוצה חי הנושא את עצמו".

מחלקת ההתיישבות פעלה לפי הנחיות הקונגרס הציוני, שהחליט: "שעל ההסתדרות הציונית לגשת מיד לעיבוד

בעת שהוקמו הקיבוצים, ובפרט בתקופה של טרום המדינה, היו ענפי תעשייה ותיירות חלק בלתי נפרד מהחקלאות.

זכויות מתישבים בקרקע

בעולם הגדול מקובל, כי המתישב הגר באיזורים נידחים בעודד הממשלה, זוכה לאחר מספר שנים בזכויות בקרקע. לא ניתן לפתח איזורים נידחים ולפרוס את האוכלוסיה ללא מתן תמורה למתישב. כך הדבר עד עצם היום הזה באירופה (שוודיה, גורבגיה, הולנד) אפריקה — בארצות המתפתחות, וכך היה נהוג בארצנו.

בתקופת השלטון התורכי ולאחר מכן בתקופת השלטון המנדטורי, ועם קום המדינה — נהגו בארץ לפי החקיקה הערת תומנית: „מי שנטל ברשיון הממשלה קרקע „מוואת“ על מנת לעשותה שדה, כלומר — לעבדה, לשפרה, להכשירה ולהחיותה — יקבל את הקרקע וישלם רק 5% בתור מס רישום.“ (ראה דוכן). כך נהגו עד שנת 1969 — מועד חיקוק חוק המקרקעין.

בארה"ב, כמו בארצות אחרות, מעוגגים נים בחוקים שונים הסדרים הדומים במותם ל„מוואת“ התורכי. ה-Homestead האמריקאי מוגדר כ- "Land given to a settler on condition that he lives on it and cultivates it".

היינו, קרקע הנמסרת למתישב בתמורה לכך שהוא יחיה עליה ויעבדה. כך ראו עצמם המתישבים הראשונים בארץ, וכך רכשו לעצמם זכויות מתישבים באדמות פיקא ובשטחי הברון.

המדיניות הקרקעית של ממשלת ישראל

המדיניות הקרקעית, שנקבעה ע"י ה-

צ"מ מלאו תפקידים בטחוניים לאומיים וככאלה נקבעו, כי יקבלו תמיכה כספית ובלבד שיחזיקו בנקודות האסטרטגיות עליהם ישבו. במקביל, נעשו מאמצים וניתן עידוד לפיתוח ענפי משק גוספים ורווחיים, שיאפשרו לקיבוץ להגיע לעצמאות כלכלית.

הקיבוצים שיושבו במרכז הארץ וצפונה הוקמו בתחום איזורים בהם חלו תכניות בנין ערים מחוזיות מנדטוריות. הותכנו מוספרו בהתאם לאזורי תכנון — מרכז 6-R, ירושלים 5-RJ, שומרון 15-SR גליל-1 וכ"ו. תכניות אלה, שהוכנו ביזמת השלטון המנדטורי, תאמו את התפיסות התכנוניות, שנועדו לתת תשובות לאוכלוסיה הכפרית והעירונית דאז.

התפיסה התכנונית, שבאה לידי ביטוי בתוכניות אלו, התירה באזורים המיועדים לחקלאות את התכליות הבאות:

1. Farming, gardening, nurseries and green houses.
 2. Industries, with the approval of the District Commission.
 3. Recreation buildings.
- איזורים שהיו בהליכי פיתוח ושחלק מהם מתיחס להתישבות הקיבוצית כונו development Zone באזורים אלה הותרו התכליות דלהלן:
1. Dwelling houses.
 2. Recreation grounds.
 3. Private clubs.
 4. Hotels.
 5. Other buildings approved by the District Commission.

פרט לשימושים השונים שהוגדרו לעיל, ניתנו זכויות בניה באדמה חקלאית. זכויות אלו איפשרו בניה עד 15% משטח חלקה או 180 מ"ר) בשתי קומות.

ממשלה בשנת 1965, קבעה יעדים מוגדרים והם: —

- תפוקת אוכלוסיה מאוזנת.
 - רווחה חברתית במסגרת חלוקת הקרקע ושימושיה.
 - קליטת עליה.
 - שמירה על קרקע חקלאית.
 - ניצול משאבי הקרקע בצורה אופטימלית בהתאם לצרכי המדינה. באותה קביעה הוחלט, כי הקצאת קרקע חקלאית תתבסס על דמי חכירה בשיעור 2% מגובה ההכנסה הנקיה בנחלה.
- בשנת 1965/6 נקבעו תנאי מסירת קרקע לתעשייה, למלאכה, למסחר, לבניני משרדים, לבתי אוכל, לבידור, לתיירות, להבראה ולנופש כלהלן: —

- תנאי מסירת קרקע לתעשייה, למלאכה, למסחר, לבניני משרדים, לבתי אוכל, לבידור, לתיירות, להבראה ולנופש ייקבעו על-פי המטרה, שלמענה מיועדת הקרקע בחכירה, לפי פירוט המטרות הבאות: מפעלים תעשייתיים, מלאכה — בתי מלאכה ובידור, מלאכה, תיירות — בתי מלון ומוטלים, קמפינג (חניונים), הבראה ונופש — בתי הבראה ומרגוע, שירותי נופש וספורט.

- תקופת החכירה. תקופת החכירה לכל המטרות הנ"ל נקבעה ל-49 שנה, להוציא מפעלים או מטרות שאופיים מצדיק תקופת חכירה קצרה יותר, וחניונים (קמפינג), שלגביהם הועמדה תקופת החכירה על „עד 14 שנה“.

דמי-חכירה ראשוניים ושנתיים
שיעור דמי-החכירה הראשוניים יהיה שונה באזורי הפיתוח השונים וייקבע על-פי עדיפות האיזור לפיתוח.

דמי החכירה השנתיים יהיו 5% מיתרת

ערך הקרקע, לאחר תשלום דמי החכירה הראשוניים, ויהיו צמודים למדד המחירים לצרכן. תחולת החיוב בדמי-החכירה תהיה שונה באזורי הפיתוח השונים ותיקבע בהתאם לעדיפות האיזור לפיתוח.

ערך הקרקע

ערך הקרקע ייקבע על-ידי השמאי הממשלתי, כאשר באיזורי פיתוח ייעוקר המרכיב הספקולטיבי. ערך הקרקע באזורים בעלי עדיפות א' ב' ג' וד' ייקבע על-ידי ועדה משותפת של המינהל ומשרד המסחר והתעשייה או משרד התיירות הפועלת בראשותו של השמאי הממשלתי. עד אשר המועצה תקבע אחרת.

ב-11.9.84 התקבלה במ.מ.י החלטה לפיה: „בתמורה לביצוע עסקת שינוי יעוד וניצול... ישלם החוכר לממ"י דמי חכירה ראשוניים בשיעור של 40% מערך הקרקע, לפי היעוד והניצול החדשים. במקרים בהם ניתן על-פי החלטות המועצה להוון את דמי החכירה השנתיים, ישלם החוכר 51% מערך הקרקע. בתמורה יזכה החוכר בהסכם חכירה של 80% דמי חכירה ראשוניים או בהסכם חכירה מהווה (91%) בהתאמה.

פורסם באחרונה, כי הממשלה החליטה להקצות קרקעות ללא תמורה באיזורים בעלי חשיבות בטחונית מדינית.

תנאי החכירה

של הקיבוצים

בהסכמי החכירה שנחתמו בשנות החמישים בין קרן קיימת לישראל, הנהלת הסוכנות היהודית והקיבוץ, מופיעים תנאים האופרים העברת הזכויות או מכירתן בחוזה מאוחרים יותר, שנוסחו ע"י מינהל מקרקעי ישראל, נקבע כי ההסכם אינו חל על „שטחים המנוצלים לתעשייה, מלונאות, קיט ונופש, אלא אם כן יאושר

של נתק בין רעיון ההגשמה החלוצית להתנגדות הפקידות.

המלצות

על בסיס הזכויות המקנות למתיישבי בים המחזיקים בקרקע עשרות שנים, מומלץ כי המינהל האמון על המדיניות הכלכלית יביא בחשבון את הגורמים המרכיבים שלהן:

הקיבוצים עלו על הקרקע בפקודת המוסדות המיישבים ובהתאם למדיניות ממשלתית, שנועדה ליישב יהודים באזורי פיתוח ובישובי ספר.

המתיישבים מלאו תפקידים בטחוניים לאומיים, וככאלה נקבע כי יקבלו תמיכה כספית, ובלבד שיחזיקו בנקודות האסט-רטגיות עליהן ישובו.

במהלך ביצוע מדיניות ההתיישבות, קיימת חובה לעודד את היישובים לפתח ענפי משק שיעזרו להם להגיע לעצמאות כלכלית.

המצב התיכנוני והאידיאולוגי, שהיה קיים בעת שעלו הקיבוצים על הקרקע, איפשר פיתוח ענפים תעשייתיים ותיירותיים.

המדיניות הקרקעית מנחה, כי בשווי קרקע באזורי פיתוח, יעוקר המרכיב הספקולטיבי.

חוזי החכירה שנחתמו עם הקיבוצים מגבילים את זכויותיהם בכנס, ומונעים העברת זכויות.

לענין שווי הקרקעות, מן הראוי להביא בחשבון המרכיבים דלהלן:

יש להביא בחשבון מחירי קרקע בלתי מפותחת לתעשייה או לתיירות ביישוב סמוך.

מן הראוי להביא בחשבון הפחתה של — 2% בגין הוצאות נוספות של פיתוח סביבתי ופיתוח אחר, המועמסות על מפעל על בודד באזור תעשייה ותיירות קטן

על ידי מנהל המרכז לתכנון במשרד החקלאות כי מפעלים אלה הם חלק מאמצעי היצור.

השמאי הממשלתי, בתאום עם מינהל מקרקעי ישראל, קבע בראשית שנות ה-70 שבעים ערכי קרקע ועקרונות לתשלום דמי חכירה באדמות הקיבוצים בקרקע המשמשת לקיט, נופש ולתעשייה.

ב-1973 נקבעו ערכי קרקע לתיירות על בסיס 400—600 דולר לחדר, ומסכום זה ניתן זיכוי של 40% בגין חזקה.

ב-74/1 ו-1/75 החליט המינהל להתחשב בעובדה כי הקרקע, אינה ניתנת להעברתה, והחליט להפחית 40% משווייה.

ב-1978 המליץ השמאי הממשלתי, כי ייגבו תמלוגים ממחזור, וסוכמו חובות העבר ע"י תשלום חד פעמי של כ-5 דולר/דונם.

בשנים 1977/8 ולאחר מכן נקבע שווי קרקע לתעשייה על פי איזורי פיתוח ה-70 שונים, כאשר התשלום החל על הקיבוץ הוא בשיעור 40% מהשווי. הזכויות המוקנות הן 80%. ערכי הקרקע הוערכו בין 1400—300 דולר/דונם (שווי 100%).

בשנת 1985 הוכנו טבלאות לקרקע לתעשייה בהתיישבות החקלאית ובאיזורי פיתוח בין 2900—600 דולר/דונם. במקביל בוצעו הערכות ע"י השמאי הממשלתי לאתרים ספציפיים בקיבוצים, בהם נקבע שווי קרקע בשיעורים של עד פי 10 מהנ"ל, כשבסיס הערכה הוא השווי שניתן לקבל בעסקה בין קונה, מרצון למוכר מרצון, מבלי להביא בחשבון זכויות עבר, ומבלי להביא בחשבון שהכנס אינו ניתן להעברה. שומות אלה מעמידות במבוכה את ההתיישבות הקיימת, ומעמידות בספק את הבסיס הכלכלי של המפעלים שנועדו לבסס את הקיבוצים. יחד עם זאת נוצרה תחושה

במידה והקיבוץ יבקש להעביר זכויותיו או להתקשר בחוזה שותפות עם גוף מסחרי, תבוטל ההפחתה בגין איסור מכירה שווי הקרקע יהיה 40% מהג"ל, ועל הקיבוץ יהיה להשלים דמי התכירה הראשוניים, על בסיס 20% משווי הקרקע ללא פיתוח ביישוב סמוך.

קרקע למפעל חדש שווקם לאחר 1969

במידה והבניה אינה חורגת מהמותר עפ"י ת.ב.ע. שהייתה בתוקף בעת עליית הקבוץ על הקרקע, ייערך החישוב בהתאם למה שפורט לעיל.

במידה והבניה כרוכה בשינוי ת.ב.ע. יזכה הקיבוץ ב-40% משווי הקרקע בהתאם למקובל לבעלי זכויות עבר במיגור העירוני.

החיוב המתקבל הינו: —

| | |
|-------|--|
| 100%— | שווי בסיסי (קרקע תעשיתית ללא פיתוח ביישוב סמוך |
| 20%— | הפחתה בגין עלויות פיתוח יקרות |
| 40%— | הפחתה בגין איסור מכירה 50% מהיתרה שווי הקרקע בקיבוץ ב- % משווי קרקע ביישוב סמוך |
| 40%— | ללא פיתוח זיכוי בגין החזקה בקרקע — 40% מהשווי (החלטת המינהל מ-11/9/84) |
| 16%— | גותר שווי קרקע לפיכום — הקיבוץ שבו יש מפעל ש- הוקם אחרי שנת 1969 ומבקש להרחיבו מעבר לזכויות שהיו מוקנות לו לפי ת.ב.ע. שהייתה בתוקף בעת עליית הקיבוץ על הקרקע ישלם 24% משווי קרקע (המשך בעמוד 45) |

יחסית מהמקובל באזורים עירוניים. מן הראוי להפחית 50% בגין איסור עיסוק וביטול אפיק מימוש, שהוא מכירת זכויות המקובל בקרקעות עירוניות. חייבים להביא בחשבון זכויות חזקה, וכן שהשטח הגו בתחום המשבצת החקלאית של הקיבוץ. להלן ניתוח שמאי אפשרי במסגרת המרכיבים שצוינו:

קרקע למפעל ותיק שווקם לפני 1969

מוצע להכיר בזכויות המחזיק ולזכותו ב-50% משווי הנכס כתשלום דמי חכירה ראשוניים.

החיוב המתקבל הינו: —

| | |
|-----------|---|
| 100%— | שווי בסיסי (קרקע תעשיתית ללא פיתוח ביישוב עירוני סמוך |
| 20%— | הפחתה בגין עלויות פיתוח יקרות |
| 40% (50%) | הפחתה בגין איסור מכירה (בטול זכות מימוש במכירה) מהיתרה) |
| 40%— | שווי הקרקע בקיבוץ ב- % משווי קרקע ביישוב סמוך ללא פיתוח זיכוי בגין החזקה בקרקע משך עשרות שנים, 5% מהג"ל |
| 20%— | נותר שווי קרקע מתקבל בהתחשב בג"ל, ששווי הקרקע ללא פיתוח לתעשייה במפעל ותיק, שהוקם לפני שנת 1969 — 20% משווי קרקע לתעשייה ביישוב עירוני סמוך. לפיכום — קיבוץ בו מפעל שהוקם לפני שנת 1969, ישלם על בסיס 20% משווי קרקע ללא פיתוח ביישוב סמוך. סכום זה ישולם בתמורה ל"חווה חכירה מהוון, ללא אפשרות להעברת זכויות." |

מושגים בהחזקת קרקע עירונית

בעלות השקעות הון במגורים שלא ניתן היה לגייסן בדרכים מוסדיות אחרות.

פועל יוצא מן הדואליזם הוא, השיטה האופטימלית של החזקת קרקע היא זו המיישבת את הסתירות בין אופיה הציבורי לבין אופיה הפרטי של הקרקע. וב-ראיה כוללת יותר — התפתחותה של חלקת קרקע עירונית היא תוצאה של שלושה כוחות: השוק, תקנות שימושי הקרקע וצורת ההחזקה. מטרתה של ה-מדיניות היא, אם כן, למצוא את האיוון האופטימלי בכל מצב בין שלושת המרכיבים הללו. דובלה מתרכז, כאמור, במרכיב האחרון מבין השלושה, ומציג קריטריונים לקביעת מדינות לפיהן יש לבחון את שיטות החזקת הקרקע השונות. היעדים הרצויים לדעתו הם: יעילות או יצרנות, צדק חברתי, התאמה ו-משכיות, והם מפורטים להלן.

יעילות: האם השיטה מעודדת שוק ה-מאפשר את ניצולה המירבי של הקרקע כמשאב שוק. המגיב לשינויים מהירים בביקוש ולשינויים מהותיים. בדגם העירוני?

צדק חברתי: האם השיטה מאפשרת גישה סבירה לכל שכבות האוכלוסיה אל קרקע למגורים, עסקים וצרכים אחרים? והאם היא מאפשרת לממשלה לספוג את עליית ערכי הקרקע כאשר יש לכך הצדקה חברתית?

התאמה: האם משתלבת השיטה באמצעים האחרים הננקטים לשם השגת מדיניות הפיתוח הכלכלית. כגון תכנון מקומי, אזורי ולאומי, מיסוי ושיטות

בעלות על הקרקע היא המבדיל — כעיני רבים מתושבי אסיה ודרום-אמריקה — בין תלות נצחית והשארות בשולי החברה לבין בטחון ומידה מסוימת של עצמאות כלכלית. במדינות העולם ה-גות היום מגוון שיטות של החזקת קרקע, והן צומחות ומתפתחות מתוך ה-מבנה החברתי-כלכלי הקיים בכל אחת מהן וכן מן האידאולוגיה או האמונה הדתית השלטת בה. תהיה השיטה אשר תהיה, יש לה השלכות ישירות ועקיפות על מדיניות הפיתוח הכללית של המדינה, ולפיכך יש לבחון אותה במסגרת הרחבה יותר של מדיניות אורבנית. וויליאם דה-בלה, במאמרו „מושגים בהחזקת קרקע עירונית“ סוקר את השיטות הקיימות של החזקת קרקע, ובוחן את יתרונותיהן ואת חסרונותיהן.

ייחודה של הקרקע היא בדואליזם ה-מצוי בה כנכס ציבורי ופרטי כאחת. אופיה הציבורי גובע מעובדת היותה נכס קבוע ונצחי. מעובדת היותה אחד משלושת המרכיבים הבסיסיים של תהליך ה-ייצור (במיוחד במדינות חקלאיות), ומכך שערכה באזורים עירוניים היא, במידה רבה, תוצר לוואי של תופעת תהליך העיור. אופיה הפרטי, לעומת זאת, מתבטא בצורך הפסיכולוגי בבטחון הגלוי לבעלות על קרקע וכן בעובדה, ששוק הקרקע הוא כה מורכב עד שגם במדינות ריכוזיות כגון ברה"מ וסין ניתנת בו מידה של חופש פעולה במישור המקומי והאישי, ובכך שבמדינות המתפתחות מגיבה תחושת הבטחון הגובעת מן ה-

מינהל ציבורי?

המשכיות: האם מונעת השיטה במידת האפשר מניתוק פתאומי מן השיטה הי- מסורתית והפוליטית שהביאה להסדרים הקיימים?

מספר החלוקות האפשריות של זכויות במקרקעין הוא כמעט אינסופי, אולם לצורך הדיון שלפנינו בוחן מחבר הי- מאמר את הקטגוריות הבסיסיות של הי- זקת קרקע, הרלוונטיות כמיוחדת לארצות המתפתחות.

החזקה לא רשמית, דה פקטו. תופעה החזקה לא רשמית, דה פקטו. תופעה זו המוכרת בשם „התנתלות“ (squatting), היא תופעה של החזקה ושימוש בקרקע הנעשים ללא קבלת רשות מבעליה. והיא נפוצה מאד באזורי המגורים של הערים הגדולות בעולם השלישי.

בעלות פרטית. זוהי הקטגוריה המוכרת ביותר, שבה אורח פרטי או חברה הם הבעלים המוחלטים של הקרקע, וכוחות השוק הם שמכתיבים את השימוש בה (תוך התייחסות, כמובן, לתקנות הי- קיימות בדבר שימושי הקרקע).

החכרה פרטית. בהחכרה פרטית מחכיר בעלים פרטיים את אדמתו לאורח פרטי או לחברה למשך תקופה מוגדרת, לעתים תוך הגבלות על שימושי קרקע מסוימים. קטיגוריה זו כוללת את שוק השכירות, והיא ניתנת ליישום בכל סוגי הרכוש: מגורים, מסחר ותעשייה.

בעלות ציבורית: בעלות ציבורית מת- קיימת כאשר הבעלות המלאה על הקרקע נתונה בידי סוכנות ממשלתית. בהקשר העירוני חלה שיטה זו על קרקעות ציבוריות כגון פארקים, דרכים ובנייני ציבור. מחוץ לשטחים העירוניים, הממשלה היא לעתים הבעלים של שטחים נרחבים במדינה, הכוללים שטחי יער, שימור, משאבי טבע, נופש או שימושים

אחרים. עם התפשטות האזורים העירוניים, מקבלים שטחים אלה, שנחשבו ב- עבר לשטחים חקלאיים או בלתי מפותחים משנה חשיבות, ועל המדינה להקים מוסדות שיאפשרו את המעבר המהיר של קרקעות ציבוריות אלו לתוך העיר. דוגמה נוספת לבעלות ציבורית המנוהלת על ידי חברה ציבורית היא בנייה של ערי בירה חדשות כגון קנברה וברזיליה, או הערים החדשות דוגמת אלה שהוקמת בבריטניה.

החכרה ציבורית: כאשר סוכנות ציבורית בעלת קרקעות מחכירה או משכירה קרקע לאורח פרטי או לחברה פרטית למשך תקופה מוגדרת, נקראת החזקה זו החכרה ציבורית.

בעלות קהילתית (שבטית): זוהי אולי הצורה עתיקת היום ביותר של החזקה פרטית. למרות שמושג זה השתנה באופן קיצוני בדורות האחרונים, עדיין מת- עוררות לעתים בעיות בערים מסוימות באפריקה, הנובעות ממסורות שבטיות של החזקה פרטית שהועתקו אל תוך הי- עיר.

בעלות קהילתית (שכונתית): מימדיה של התופעה עדיין קטנים, אולם היא הולכת ומתפשטת בארצות המתפתחות. על פי הסדר זה, ניתנת השליטה על המכירה והקניה של הקרקעות בשכונה לידי ארגונים מקומיים בחרים, שמטרתם להלחם נגד ספסרות בקרקע, בעיקר באזורי מצוקה.

בנוסף לקטגוריות הבסיסיות שפורטו לעיל, קיימת באזורים עירוניים גם אב- חנה בין המרכיבים השונים של זכויות במקרקעין. וכל חלקה ניתנת לפירוק לגורמי זכויות שונים: „נכס אופקי“, או בית משותף, שבו ניתנת בעלות מלאה על חלק אופקי של בנין ובעלות משותפת על אזורי המדרגות, השרות, והי-

גינה, היא דוגמא לכך; „זכויות אויר“, על פיהן מתחלקת הבעלות על חלקה מסוימת לשכבות-אופקיות טרם שהוקם עליה בנין. כלשהו, היא-דוגמא נוספת לחלוקה במרחב.

אבחנות אחרות, אולי חשובות יותר, הן האבחנות בין הקרקע-עצמה לבין ה-השבחה הנעשית בה. דהיינו כל מבנה או תוספת המעלים את ערכה המקורי, וכן האבחנה בין זכויות השימוש בקרקע לבין זכויות פיתוח הקרקע. בראשונים הכוונה לזכויות המתחסות לשימוש ה-נעשה בקרקע בהווה ואשר ניתן לממשו באופי מידי, בעוד שהאחרונים מתחסים לזכויות עתידיות שבהכרח אינן בטוחות. מכאן שערך זכויות הפיתוח תלוי בהשקעות הציבוריות. רבים רואים בו תוצר חברתי המצדיק בעלות או שליטה ציבורית.

להלן מנתח המחבר את מידת ההתאמה של כל אחת מן השיטות ליעדי המדיניות שקבע.

יעילות

החזקה דה פקטו: במונחים של מיקרו כלכלה, זוהי שיטה יעילה מאד, שכן לרוב עושים המתנחלים שימוש בקרקע שכוונת השוק פסחו עליה, כגון גיאית ר-מדרונות, וכל זאת באמצעים טכנולוגיים ופיננסיים מיועריים, תוך ניצול מירבי של המשאבים המושקעים. אולם במונחים אורבניים רחבים יותר, מהווים התנחלויות אלה מחסום בפני שימוש פרודוקטיבי יותר בקרקע.

בעלות פרטית: על פי תאוריית הכלכלה הקלאסית. בעלות פרטית מהווה תמריץ ליעילות ויצרנות. ואולם התנאים בעולם השלישי אינם מאפשרים התפתחות שוק „נורמלי“, והתוצאה היא שימוש בזכויות בקרקע, במיוחד כאשר מח-

סור באפיקי השקעה גורם ללחצים ספקרטיביים.

בעלות ציבורית והחכרה ציבורית: כאן מותנות התוצאות במידת היעילות ואפשרויות המימון של הסוכנויות הנוגעות בדבר, ואלה משתנות ממדינה למדינה. כן נכון הדבר גם לגבי החלוקה בין זכויות פיתוח לזכויות שימוש.

בעלות קהילתית (שבטית): לבעלות מסוג זה יש ענין מועט בדרך כלל בהגדרה הכלכלית הקונבנציונאלית של „השימוש המירבי“, ומשום כך אין הן נוטות להיות פרודוקטיביות.

בעלות קהילתית (שכונתית): לשיטה זו מאפיינים דומים לשיטת הבעלות ה-שבטית, אולם טרם נאספו לגביה די נתונים. יש דמיון מסוים בינה לבין ההתנהלות הבלתי חוקיות באופן ניצול המשאבים העומדים לרשותם.

היענות לצרכי ביקוש גוברים

החזקה דה פקטו: זהו אמצעי אופייני במדינות מתפתחות לענות על דרישות הדיור הגוברות של המגזר החלש מבחינה כלכלית לעתים קרובות נוצרות במושבנות מסוג זה יחידות לשכירות משנה, המהוות תוספת חשובה למלאי הדיור הכללי בעבור מעוטי היכולת. מבחינת הרשויות, אין זו כמובן שיטה אופטימלית.

בעלות פרטית והחכרה פרטית: מידת יעילותן של שיטות אלו תלויה באופיו של השוק הפרטי מחד, ובאמצעי הפיקוח על שימושי הקרקע מאידך, ובעיקר אמ"צעי המימון ואפשרויות ההפקעה.

בעלות קהילתית (שבטית): שיטה זו, מעצם הגדרתה, אינה בנויה לענות על ביקושים חוץ שבטיים, אולם היא אמורה לשרת נאמנה את צרכי בני השבט.

בעלות קהילתית (שכונתית): גם ב-
הקשר זה אין מידע מספיק על מנת ל-
העריך את השיטה.

היענות לשינויים במבנה העירוני

החזקה דה פקטו: במידה שתשתיות
חדשות גוררות אחריהן התישבות חדשה,
הרי שה"התנחלויות" כשלעצמן הן תגו-
בה לשינויים במבנה העירוני. מאידך,
מהווים רובעי ה"מתנחלים" מכשול בפני
שימושים מתוכננים.

בעלות קהילתית (שכטית ושכונתית):
בדומה להחזקה דה פקטו, גם צורות
בעלות אלה עלולות לחסום שינויים ב-
מבנה העירוני, וזאת מעצם תפקידן כ-
מעוזים פוליטיים הפועלים מחוץ למס-
גרת.

בעלות ציבורית ובעלות פרטית: ל-
כאורה, אין שיטת הבעלות הציבורית
נתונה לאילוצים הנובעים מקיומם של
בעיות פרצלציה ותיאום עם תשתיות צי-
בוריות, והיא מותאמת לשינויים במבנה
העירוני יותר מאשר שיטת הבעלות ה-
פרטית. ואולם הנסיון במקומות כמו בר-
זיליה, שגדיגאר ואיסלאמאבאד הוכיח,
שתכנון קשוח מדי מונע את הגמישות
הרצויה לצרכי שינויים.

החכרה ציבורית: שיטה זו מונעת ל-
עתים קרובות כל שינוי בגלל אורכם של
הרוי והחכירה הנהוגים לגבי כל שימושי
הקרקע.

שיטת הפיצוי בין זכויות הפיתוח ל-
זכויות השימוש מאפשרת גמישות התח-
לתית, ואולם לאחר שנעשתה החלוקה
נותרת שוב מסגרת קשיחה.

החזקה דה פקטו: מעצם טיבם מהנה
ההחזקה הלא רשמית חלוקה מחדש דה
פקטו של משאבים. מאידך, היא גורמת
הוצאות לדיירים מעוטי היכולת, לבעלי

הקרקע החלקיים ולרשויות.
בעלות קהילתית (שכטית ושכונתית):
גם שיטות החזקה אלו נוטות לעשות
חסד עם חברי השכונה או השבט, אולם
הן עשויות לפגוע בקהילה העירונית כ-
כלל.

בעלות פרטית והחכרה פרטית: שתי
שיטות אלה יכולות מבחינה תאורטית
להיות צודקות או לא צודקות, אך הנסיון
בארצות המתפתחות מוכיח, כי בפועל
הן מהוות מקור עיקרי לאי שוויון כלכלי
ופוליטי.

בעלות ציבורית: כינונה של השיטה
נועד לעתים קרובות ליצור חלוקה צו-
דקת יותר של המשאבים, אולם מידת
הצלחתה תלויה ביושרן של הרשויות
המנהלות אותה.

החכרה ציבורית: בשיטת ההחכרה ה-
ציבורית גם פקידים ממשלתיים שאין
בהם רוב (כמו בשבדיה) מתקשים לשמור
על החלוקה הצודקת על פני תקופה
ארוכה, והם נתונים ללחצים פוליטיים
רבים.

בעיות דומות צצות גם בבעלות ציבו-
רית של זכויות הפיתוח, אשר בתיאוריה
היו עשויות לסייע לחלוקה השוויונית
באמצעות סבסוד פרויקטים לשכבות
מעוטות היכולת.

חוסר התאמה

החזקה דה פקטו: אחד המאפיינים ה-
בסיסיים של שיטת החזקה זו הוא קיומה
מחוץ למסגרת החוקית והמוסדית, ומכאן
גם חוסר התאמתה למדיניות הכללית ו-
לאמצעי האכיפה הנהוגים לצורך יישומה.
בעלות קהילתית (שכטית ושכונתית):
בדומה להחזקה דה פקטו, גם שיטות אלו
נוטות להיות בלתי תלויות בישויות ה-
פוליטיות או הפוליטיות למחצה, ולפיכך
מידת התאמתן למדיניות הלאומית או
העירונית עלולה להיות בעיה.

בעלות פרטית וחכירה פרטית: למרות אופיין הפרטי של צורות הזקנה אלו, ניתן להתאימן למדיניות הכללית בעזרת הגבלות חוקיות ותקנות ציבוריות.

החכרה ציבורית: שיטר זה מאפשרת תיאום ניכר למדי בזמן ההחכרה הראשונית, ואלם לאחר מכן קשה להתאימה לשינויים במדיניות.

שליטה ציבורית בזכויות הפיתוח: אחד היתרונות של שליטה ציבורית באמצעי הפיתוח היא העובדה, שהיא מאפשרת תיאום הדוק בין התכניות הכלכליות, התברתיות והפיזיות. ואלם גם טאן, כי דומה להחכרה ציבורית, נכון הדבר רק לגבי השלב הראשוני. בסיכומי של דבר, יכולתה של סוכנות ציבורית לתאם את פעולותיה עם המדיניות הציבורית הכללית — תלויה במידת התיאום הפנימי של הממשלה בכל מדינה.

המשכיות ההסדרים

לבעלות ההחכרה פרטית, בדרך כלל, יש מידה רבה של המשכיות עם ההסדרים הקיימים, למעט מדיניות בהן רוב האוכלוסיה העירונית מורגלת בבעלות שבטית או שיתופית כלשהי. במדינות בהן לממשלה יש מחויבות אידיאולוגית הזקנה לבעלות שיתופית — מובן ששיתות הבעלות הציבורית, ההחכרה הציבורית והבעלות הציבורית על זכויות הפיתוח תורמות יותר להמשכיות.

בעלות קהילתית שבטית היא, כמובן, המשכות לגבי המהגרים הכפריים לעיר, שהיו מורגלים לכך בעבר, אלם יש בה חוסר המשכיות עם התפישה האירופאית של בעלות פרטית ושוק חפשית, תפישה ששרדה בכמה מן המדינות המתפתחות מאז התקופה הקולוניאלית. בעלות שכזו נתית, לעומת זאת, מוכרת פחות. עם זאת גם בקרב שיטות ההחזקה האירופאיות מוכרים סוגים של בעלות שיתופית,

ויתכן שניתן לראות בבעלות השכונתית מעין הד המשכיות לשיטות אלו.

לבסוף, כמעט כל המחקרים מוריי, ש-מלבד בכמה אזורים באפריקה, החזקה דה פקטו נחשבת בעיני ה"מתנחלים" עצמם כסטיה חמורה מן המוסכמה של כיבוד זכויות הרכוש הפרטי, וזהו צעד שיש לנקוט רק כאשר גסתמו כל שאר דרכי הפעולה האפשריות.

מכל האמור כאן ברור, כי אין שיטה אידאלית אחת של החזקה קרקע המתאימה לארצות המתפתחות, לא רק משום שלכל אחת יתרונות וחסרונות, אלא גם בגלל שיטות הרישום המסורבלות, ה"עורפול השורר בכל הנוגע לבעלויות רשומות בטאבו, חוסר אמצעי הפקעה לזרכי ציבור, והמוסדות המיושנים הקיימים באותן ארצות. במיוחד מקשה הדבר על השכבות החלשות באוכלוסיה. מסקנתו של דובלה היא, כי אין לראות את הקרקע כמצויה בבעלות פרטית או ציבורית, אלא יש ללכת לקראת שיטות מורגלות יותר של בעלות שיתופית. מבין אלה הוא מזכיר ארבע שיטות בעלות ענין מיוחד:

● התערבות ציבורית בקנה מידה גדול בדרך של ריכוז קרקעות, בנית תשתיות ופרצלציה חדשה. (land re-adjustment). בדרך זו מתערבת הממשלה באופן ישיר מבלי לרחוק בבעלות לטווח ארוך.

● רכישה מוקדמת של זכויות הפיתוח; למרות הקשיים האדמיניסטרטיביים הכרוכים בכך, מוצדק וכדאי לדעת המחבר, ליישם את השיטה.

● הפרדה בין בעלות על הקרקע לבין בעלות על המבנים שעליה; יתרון של השיטה היא בכך שהיא מהווה תמריץ להשקעות פרטיות בבניה,

(המשך בעמוד 33)

מדיניות קרקע עירונית בעיות והזדמנויות

הרולד ב. דנקרלוו

ובעיות הקשורות בזכויות הבעלות על הקרקע.

הספר „מדיניות קרקע עירונית – בעיות והזדמנויות“¹ הוא קובץ מאמרים שהוצאו ביוזמת הבנק העולמי, הימחפש מענה ופתרונות לבעיות אלו. במהדמה לספר סוקר העורך, הרולד ב. דנקרלוו, את התיבטים השונים של מדיניות הקרקע עירונית בארצות מתפתחות, כגון עליית מחירי הקרקע, צורות התייחסות של קרקע והעברת בעלויות, רכישת קרקע לצרכי פרויקטים ציבוריים ופיקוח על שימושי קרקע (כל אחד מן הגישות אים גידון בהרחבה בגוף הספר).

גיבוש מדיניות קרקעית היא משימה קשה ומסובכת, לאור מגוון היעדים – עיתוי בסתירה זה מזה – שעליה לקדם, ומגבלות הכלים והאמצעים העומדים לרשות מעצבי המדיניות. היעדים המוצגים בדרך כלל מתחום זה הם:

- היצע הולם של קרקע עירונית ל-מגורים, לצרכים קהילתיים ול-צרכים יצרניים, כולל שירותים עירוניים בסיסיים.
- התפרסות גיאוגרפית הרמונית, שתשאף להקטין את ניצול המשאבים בהססת לתועלת הכלכלית החברתית.
- שאיפה ליתר שוויוניות בעושר והכנסה, כולל מתן דיור הולם ל-משפחות מעוטות יכולת.
- פיזור גיאוגרפי של אוכלוסיה ופ-עילויות במישור המחוזי ותואם

(פקירה מתוך ההקדמה לספר בנושא זה שיצא לאור ביוזמת הבנק העולמי)

ארבע מאות מליון בני אדם נוספו לאוכלוסיה העירונית בארצות המתפתחות בין השנים 1975–1950, מספר הימשתווה כמעט לסך-כל האוכלוסיה העירונית בעולם המערבי המתועש. צופים, כי למספר זה יתווספו עד שנת 2000 עוד כמיליארד בני אדם, ואוכלוסייתן של כארבעים ערים באזורים אלה של העולם תעלה על חמישה מליון נפש. נהיגים מדהימים אלה (שאינם כוללים את סין) ממחישים את מימדיו המדאיגים של תהליך העירור בעולם המתפתח. מדאיגים, משום העימות התריף בין הלחצים ל-אורבניזציה מתד, והעדר המשאבים הידרושים על מנת לספק דיור, תעסוקה ותשתית פיזית וחברתית, מאידך.

שני שלישים מאוכלוסיית העולם המתפתח חיים במדינות בהן התפוקה השנתית הממוצעת לנפש היא מתחת ל-500 \$. לא פחות מדלות המשאבים הכלכליים חמור גם המשור בכוח אדם מיומן כדי לעצב וליישם את המדיניות הדרושה נוכח התיפתחויות אלה.

כנס האביטאט של האומות המאוחדות שנערך בוונקובר שבקנדה ב-1976 הציג על מספר בעיות תמורות העומדות בפני העולם המתפתח בתהליך העירור, בעיות שיש בהן גם ענין אוניברסלי ו-ביניהן העליה התלולה במחירי הקרקע העירונית, שאלת ספינת הרווחים מ-מקרקעין שמקורם בהשקעות ציבוריות,

את העדיפויות והיעדים הלאומיים הכלליים.

הבעיה בהגדרה זו של היעדים, טרען דנקרלי, היא ניסוחם המערפול, המתחמק מקביעת סדרי עדיפויות לצרכי ביצוע, ו- התאמה לתנאים משתנים, ערפול הנבע מחוסר הידיעה לגבי השלכות ארוכות טווח ושינויים עתידיים צפויים. כן מעור- רים יעדים אלה את הסתירה בין השאי- פה לשוויוניות מחד ולעילולת כלכלית מאידך, ביחוד בטווח הקצר.

לאור המורכבות של הנושא, אין ה- מחבר מתיימר להשיב על כל השאלות, אלא לסקור את הבעיות והנושאים ה- שונים הכרוכים בו.

ההסלמה במחירי הקרקע העירונית והקצאת ערכה העודף

עיקר הדרישה הנגזרת מקרקע עירו- נית נענית על ידי הפשרה והסבה של קרקע חקלאית בשולי האיזור הבני ה- קיים. מתוך ציפייה להתהליך זה הגורר אחריו עליה בהכנת ובשווי הנכס, מת- חילים מחירי הקרקע החקלאית הסמוכים לאיזורים עירוניים להאמיר שנים אחדות לפני עצם השינוי בשימוש. התפשטות העיר מלווה בעליית ערכם של האזורים המרכזיים יותר, ועליה זו מצידה מפעילה לחצים לחסוך ולהצטמצם בקרקע. מכאן, שתלק מן הדרישה לקרקע עירונית מ- צאת את פתרונה בהגדלת הצפיפות ב- איזורים היקרים יותר במרכז העיר.

הלחצים הבסיסיים, הגורמים לעליית מחירי הקרקע העירונית, נובעים מהבני- קוש הגובר של האוכלוסייה העירונית. ה- גדולה, והם מחיריפים עקב אילוצים שו- גים; בחלקם אלו אילוצים פיזיים (הרים, ביצות, הים, וכו'), ובחלקם — אילוצים ביורוקרטיים (התהליך הארוך והקשה של

פרצלציה), הפוגעים בעיקר בהיצע של חלקות קטנות למעוטי יכולת.

אולם כיום האילוצים החמורים יותר בארצות המתפתחות הם המחסור במשא- בים כלכליים, וחוסר היכולת לספק שירות- תים עירוניים בקנה המידה התואם את הצרכים הגדלים והולכים. לכך מתווספים תכנון ברמה לא מציאותית (ביחס ל- יכולת הכלכלית של רוב האוכלוסייה) וכן גביית תעריפים נמוכים מדי מאלה של- מעשה, נהנו מהשירותים הניתנים.

ספסרות ושימושים מוגזפוליסטיים גם הם עלולים לגרום למחסור במלאי ה- קרקע העירונית (במלאי כולו או במלאי לשימושים ספציפיים), ביחוד כאשר ל- רשויות אין כלים נאותים להפקעת קרק- עות. לעתים קרוב, שדווקא החוקים ה- תקנות בדבר יעודי קרקע — הם הם הגורמים למחסור כללי או ספציפי בקר- קעות, משום העלות והעיכובים הנובעים מן התהליך הביורוקרטי של הכנת ופי- קוח.

לסיכום, הנקרלי מבחין בין שלושה מרכיבים בעליית מחירי הקרקע: הרא- שון — מקורו בהשקעות שנעשו בזמן השנוי בשימוש הקרקע, כגון עבודת הכנה, עלות הפרצלציה, אספקת התשתית והשירותים, פיתוח הקרקע, או שיכונם מחדש של הבעלים הקודמים. השני נ- בע משנויים בשימושים המותרים בקר- קע, והשלישי — משינויים גיאוגרפיים המקנים יתרונות לאיזורים מסוימים בעת שהעיר גדלה ומתרחבת.

מבנה השוק הפיננסי גם הוא גורם בעל השפעה רבה על רמת מחירי הקר- קע, משום שברוב הארצות המתפתחות אין אפיקי השקעה אלטרנטיביים המתח- רים במקרקעין. בארצות אלו חסר לרוב שוק הזן שיספק אפשרויות השקעה ו- חסכון בטוחים; הרבית על השקעות ב-

בנק, הנתונה לפיקוח ממשלתי, היא לעתים קרובות מתחזת לשיעור האינפלציה. הלוואות לרכישת קרקעות, לעומת זאת, ניתן להשיג – תמורת הצגת בטחונות הולמים – בשערי ריבית גמורים או אף שליליים. כתוצאה מכך העלייה במחירי הקרקע העירונית בארצות הברית פתחת גבחה בדרך כלל מעליית המחירים הכללית.

כאשר מחירי הקרקע אכן מאמירים בשיעור גבוה בהרבה מזה של יתר המצרכים וכאשר ההשקעות הפרטיות בקרקע אינן יכולות להצדיק את הרווחים הגבוהים, יש הצדקה לדעת המחבר, להפקיע את הרווח בחלקו או ברובו להפנתו לצרכי הכלל.

בדמשך המאמר מרחיב המחבר את הדיבור בנושא הערך העודף של הקרקע העירונית. הערך העודף מוגדר ראיתו חלק בעליית שווי הקרקע על פני תקופה מסוימת שהיא – לאחר שנלקח בחשבון שיעור האינפלציה – מעל ומעבר לחלק המיוחס לעלייה עקב ההון שהושקע בדרך על ידי משקיעים פרטיים (תוך התחשבות גם בהוצאות החזקת הקרקע והסיכונים העסקיים).

המקורות העיקריים לערכים עודפים כאלה הם השקעות ציבוריות בבניית תשתיות, הגידול הכללי בשטחים עירוניים ובהכנסות. ומחסורים, „מלאכותיים“ בקרקע, הנובעים מנהגים מינופוליסטיים או מאי אספקת שירותים אשר יש להם ביקוש בעלות האספקה.

לדעת המחבר, ערכים עודפים אלה מן הראוי, אם כן, שיוקצאו לקופת הציבור, שכן הם נוצרים בעיקרם כתוצאה ממאמצים ציבוריים ולא עקב תרומות משקיעים פרטיים. הקצאתם לקופת הציבור יכולה להקל רבות בשלבי התכנון

של פרויקטים ציבוריים.

ערכי קרקע גבוהים מהווים לעתים קרובות מכשול בפני הרשויות המקומיות, וכאשר אין מנצלים את הערך העודף לטובת הציבור, נוצר מצב שבו הפרויקטים עצמם תורמים לעליית ערך הקרקע. אם, לעומת זאת, ישכילו הרשויות לגבות את הערך העודף – יתכן שהגידול בשווי הקרקע יוכל לתרום באופן משמעותי למימון פרויקטים ציבוריים.

לשם כך קיימים שלושה אמצעים: גביית תשלום עבור שירותים, גביית מס על הקרקע, ושיתוף הציבור בפיתוח הקרקע, דהיינו, רכישה ציבורית של קרקע או זכויות בנייה. מבין שלושתם הקשה ביותר ליישום הוא האחרון, משום שהמיומנות הנדרשת לרכישה, גיהול והקצאה של קרקע לצרכי ציבור במחירים שאינם מנצלים את הערך העודף.

מיומנות זו היא בדרך כלל מעל ומעבר ליכולתן של הרשויות, אפילו במדינות המפותחות יותר. על מנת להקטין את העומס הכרוך בתהליך זה, יכולות הרשויות להתמקד ברכישת חלקות קרקע קטנות יותר, סמוך ככל האפשר לזמן הפיתוח, הצפוי. רכישת קרקע ציבורית בשולי האיזור העירוני גם היא עשויה להפחית חלק מן ההוצאות.

אפשרות ביניים נוספת – אשר נוסחה בהצלחה חלקית בכמה ממדינות סקנדינביה – היא רכישה של זכויות הבנייה בלבד, כך שערך השימוש בקרקע בתוקף אינו נכלל במחיר, ואולם גם שיטה זו נתקלת בקשיים בירוקרטיים.

בטוח וארוך, חייגי יותר לצמצם את התגוררים המביאים לעליית מחירי הקרקע, במיוחד את אותם אילוצים פוליטיים ומסדיים התורמים למחסור בקרקע עירונית זמינה.

החזקה והעברה של קרקע עירונית

אופני החזקתה החוקית של הקרקע וההבעלות עליה משפיעים במידה ניכרת על הצורה הפיזית של העיר ועל יכולתה להתאים את עצמה ללחצי הגידול והתפשטות המהירים.

לעתים, יותר משחשובים ההיבטים המשפטיים של החזקת הקרקע, חשובים ההיבטים הפסיכולוגיים, והיינו, כיצד נתפשת הבעלות על הקרקע בעיני המשתמש בה. למשל, חווה הכירה לטווח קצר, שנתהגים להתאיכו אוטומטית בתום היתקופה, עשוי לתת תחושת בטחון רבה יותר למשתמש בקרקע מאשר חווה לזמן ארוך שנתון להפקעה שרירותית על-ידי הרשויות.

אין שיטה אידאלית להחזקת קרקע, ולכל שיטה היתרונות והחסרונות שלה; תחושת בטחון היא תיונית על מנת ל-עודד יוזמה פרטית מצד הדיירים לשיפור תנאי מגוריהם, ואולם מאידך גיסא, חזי תכירה לטווח קצר מאפשרים יתר גמישות והתאמה לתנאים ולצרכים המשתנים בעיר הגדולה.

הגבלת זכויות הבעלות של הדיירים בפרויקטים של דיור ציבורי מסובסד הוא אמצעי נפוץ על מנת להגן מפני ספס-רות. לעתים נדרשים הדיירים למכור את גכסם לתברה המשכנת כאשר ברצונם לעזוב, וזאת כדי להבטיח שבעלי הכנסה גבוהה או משקיעים ספקולטיביים לא ירכשו את הקרקע שהושבחה.

בעיית שיטה זו — מלבד הקושי שב-אכיפתה — היא שהגבלות אלו מקטינות במידה ניכרת את המובליות של הדיירים ומסאן גם את אפשרויות התעסוקה שלהם. יישום ההגבלות גם כרוך בעלות של שכר לזכ אדם מיומן. ניתן למצוא דרכי ביניים שונות לפתרון בעיה כגון

הגדלת זכויות הבעלות באופן הדרגתי על פני תקופה ממושכת, או מתן פיצוי לדיירים עוזבים — על השקעותיהם בכס.

הנסיון מלמד, אומר המחבר, כי ברוב הפרויקטים העירוניים קל יותר להצביע על בעיות החזקה והבעלות של הקרקע מאשר לפתרון. ואולם במידה וניתן לבצע שינויים כלשהם בדפוסי החזקת הקרקע הטהורים, הזמן הנכון לעשותם הוא בעת שינויים בשימושי הקרקע.

רכישת קרקע בעבור פרויקטים ציבוריים

אחת הדרכים להוזיל את מחירי הקרקע בפרויקטים ציבוריים בעיר היא רכישה מוקדמת של הקרקעות, בשלב שבו השימוש החדש של הקרקע טרם הביא לעלייה במחירה, ולבעליה אין עדיין כח מיקוח גדול משום שהעברת הבעלות אינה תיונית ולוחצת בזמן. לעומת זאת, חסרונה של השיטה הוא בכך, שהיא דורשת השקעת כספי ציבור שיכלו לשרת מטרות אחרות בשלב הביניים.

יתרה מזו, המיקום האופטימלי של האתר לעתים לא מתברר עד לשלבים מאוחרים יותר של תכנון הפרויקט. בחירת העיתוי הנכון לרכישת קרקע לצרכי פרויקטים ציבוריים קשה יותר ככל שהתהליכים החוקיים של העברת הבעלות מסובכים יותר, וככל שבחירת האתר המדויק של האתר תשובה יותר.

ברוב המדינות ישנה חקיקה המאפשרת הפקעת קרקעות לצרכי ציבור, אם כי אורך התהליך ומורכבותו שונים מדינה למדינה. לעתים די בעצם האיום בשימוש בהליכי ההפקעה כדי לזרז את הרכישה; במקרים אחרים אין דרך זו יעילה כלל.

אחת הבעיות הקשות בארצות המת-

מיושנות מן העולם המערבי, והן מתעל-
מות מן התנאים המקומיים וממגבלות
הרשויות. ואלו השיטה השניה — רכישת
קרקעות ציבוריות לצורך שליטה ופי-
קוח על שימושי הקרקע — דורשת משי-
אבים פיננסיים נרחבים, שאינם עומדים
לרשות המדינות המתפתחות.

סיכום

מכל האמור לעיל, מסכם המחבר, ברור
כי בעיית הקרקע העירונית במדינות מת-
פתחות היא סבוכה, וכל נסיון להציע
מדיניות כוללנית תיתקל בריבוי יעדים
ובחפיפה וסתירה ביניהם. הגישה הנכונה,
לכן, צריכה להיות של טיפול פרגמטי,
צעד אחר צעד, העושה שימוש בכלים
ומשאבים הנמצאים בהישג יד. בד בבד,
יש להכשיר ולפתח שיטות עבודה הול-
מות יותר.

חשוב ביותר לנסות לפשט את החו-
קים והתקנות הקיימים, ולבטל את אלו
שאינם משרתים את המטרה. תשומת לב
מיוחדת צריכה להינתן כדי להבטיח ש-
משפחות מעוטות יכולת לא תקופחנה
עקב תכנון דיוור ושרותים ברמה המיו-
עדת לאוכלוסייה האמידה בלבד.

מעל לכל יש לדאוג להגדלת מלאי
הקרקע המפותחת הזמינה. זהו, לדעת
הנלקט, התשובה היחידה להתפוצצות
האוכלוסין בעיר והדרך היחידה לתקן את
הפגם החמור בנושא הקצאת קרקע ה-
קיים בחברות קפיטליסטיות וסוציאליס-
טיות כאחת — העדפתו של מיעוט עשיר
ובעל השפעה.

1) Dunkerley, Harold B. Editor :
Urban Land Policy, Issues and
Opportunities, Oxford University Press,
1983.

פתוחה היא דלות המידע העדכני בנו-
שא בעלויות קרקע ותוסר מהימנותם של
הסקרים הנערכים.

במציאות, משתדלות רוב המדינות ל-
בנות פרויקטים ציבוריים על קרקע ש-
גמצאת כבר מראש בבעלות ציבורית.
כתוצאה מכך לא תמיד נבחנים לעומק
היתרונות הכלכליים והחברתיים של ה-
אתרים האלטרנטיביים.

הפיקוח על שימושי קרקע

הפיקוח על שימושי קרקע נועד ל-
מנוע התפתחות מרקם עירוני יבילתי יעיל
ושימושי קרקע אנטי-חברתיים. אולם
דיכוי שוק הקרקע עלול להביא לחוק
היוזמה הפרטית. המידע הדרוש לשם
קבלת החלטות מנהליות הוא לעתים רחו-
קות בגמצא בערים העוברות תהליך
גידול מואץ. כמו כן, ניתן בקלות לנצל
לרעה את אמצעי הפיקוח כדי שישרתו
את האינטרסים של קבוצות פוליטיות
בעלות השפעה.

דנקרלי מבחין בין שתי קטגוריות כל-
ליות של אמצעי פיקוח על שימושי קר-
קע: הראשונה היא זו הכוללת תכניות
סטטוטוריות, חוקים ותקנות אשר ב-
מסגרתם חייבות הפעולות הנוגעות ל-
קרקע עירונית להתבצע; השניה כוללת
את פעולות הרשויות הקובעות באופן
ישיר את שימוש הקרקע, כגון פיתוח ש-
נעשה על ידי חברות ציבוריות. בשתי
השיטות ניתן למצוא פגמים. ברוב הערים
הגדולות בארצות המתפתחות יש מער-
כות תכנוניות הכוללות חלוקה לאזורי
וקנסות. הבעיה טמונה תמיד ביישום
תכנון, חוקי ותקנות בנייה, רשויות
ואכיפת החוק.

רבות מתכניות המתאר בערים אלה
הוכנו על פי מודלים של תכניות מתאר

אליעזר ברזקוס דרכי הכנת תוכניות מתאר תקופיות ואזוריות

מה של התכנית, מתברר לרוב, שמרבית עבודה זו היתה בעצם בלתי-רלבנטית ל- תוכן התכנית ונשארה בלתי-מנוצלת. קיימת גם נטייה לדחות את ההחלטות הקובעות ביחס לכווני ויעדי התכנית עד הזמן שבו המתכנן יהיה כביכול מצויד בידע המירבי.

התוצאה היא, שסקר ומחקר בולעים את מרבית המשאבים הכספיים העומדים לרשותה של עריכת תכנית המתאר, וגם מרבית הזמן והמאמץ. כאשר מגיעים ב- סוף לעריכת תכנית עצמה, נוכחים ל- עתים קרובות שהאמצעים כבר אזלו וה- זמן „לחץ“ מאד, ואז ההחלטות הקוב- עות התשובות של הגדרת היעדים וה- כוונים לתכנית — מתקבלות בפזיזות מסוכנת.

מגוימים גם בערך הלימודי של שלב הסקר למתכנן עצמו, ובמיוחד כאשר בתכניות גדולות יותר — מלאכת הסקר והמחקר בעשית על ידי צוותים ומשרדים מיוחדים ללא השתתפות ישירה של ה- מתכנן.

להפסד ניכר בזמן בעבודות סקר נרח- בות — ישנו עוד חסרון בולט נוסף. התפתחות בעיר או באיזור אינה עומדת במקום וממתינה לעריכה הסופית של ה- תכנית; היא נמשכת ויוצרת בשטח עוב- דות כבדות משקל. בהעדר הגדרה מוקד- מת של כווני ויעדי התכנית, חסר ל- מקבלי ההחלטות „המצפון“ להתייחסות לפרויקטים התפתחיות בודדים, העוב- דות הנצרות בתקופת בנייהם זו עלולות

השיטה המקובלת בהכנת תכניות מת- אר מקומיות ואזוריות בישראל ובמדינות אחרות היתה זמן רב קבועה, פחות או יותר. תחילה נערך סקר מקיף של רוב הנתונים הפיזיים והכלכליים, ולפעמים אף החברתיים, בתחום המיועד לתכנון, ואליו התלווה גם חקר של נושאים ו- תהליכים רבים. רק אחרי סיומן של ה- עבודות בסקר ומחקר שנמשכו לפעמים שנים אחדות — נגשו המתכננים להג- דרת כיווני התכנית עצמה ויעדיה.

במשך עשרות שנים לא הטילו ספק בנכונותה של דרך מתודולוגית זו שיש לה יתרונות רבים. כיוונים, יעדים ותוכן התכנית נקבעים במקרה זה על יסוד ידע רחב ומפורט של הנתונים הבעיות בתחום העיר או האיזור ומתוך ניתוח מעמיק של מגמות ההתפתחות. כמו כן עיסוק בסקר ומחקר משמש למתכנן ב- תקופת „לימוד“ של הרקע העובדתי ושל הבעיות שאתן הוא חייב להתמודד. הצגת מספר רב של מפות-סקר לפני הגוף המאשר את התכנית — יוצרת גם את הרושם הרצוי של יסודיות ומהעיות של מלאכת התכנון.

חרף הלגיטימיות, הברורה והמשכנעת, כביכול, של דרך מקובלת זו — הנסיון התכנוני בפועל מצביע על לקויים רבים וכבדים הקשורים בשיטה זו.

קיימת נטייה ברורה להרבות בסקר ו- להרחיב אותו לתחומים נוספים רבים, לאסוף עוד ועוד נתונים ופרטים ולחקור עוד תהליכים ובעיות משניים. אחרי סיו-

לצמצם לא מעט את השפעתה של התכנית הסופית ואף באופן חלקי להכשיל אותה.

הגישו האלטרנטיבית יוצאת מתוך הנחה שהגוף הממלכתי או המוניציפלי הפרטי המושרש באיזור מצוייד מראש הפרטי המושרש באיזור מצוייד מראש בדע בסיסי מסוים של עובדות וגושיים בתחום המיועד לתכנון. די בידע זה כדי להגדיר את הבעיות שהתכנית חייבת להמציא להן פתרון וגם כדי לקבוע באופן מוקדם את הכוונות הרצויים לתכנית.

לקביעה מוקדמת שעדיין אינה סופית, זו של הכוונות ויעדים לתכנית, שהיא המרכיב המרכזי בתכנון, מקדישים, בשלב יחסי התחלתי של העבודה, תשומת לב מירבית וגם די זמן לדיון מעמיק ולידיקת האלטרנטיבות האפשריות. צעד מוקדם זה מעניק מיד שני יתרונות חשובים:

● כאשר בעיות הוגדרו וכוונות מוקדמים נקבעו — סקר ומחקר מצטמצמים בהיקפם לחלק קטן מהשחאא עם סקר ה"כללי" של התחום המיועד לתכנון. הוא הרי פך גם למכוון וצמוד לנושאים הלהונטיים והחיוניים למטרות התכנית, בזמן שלפי השיטה הקרמת הוא כלל בהכרח נושאים רבים שהיו בלתי רלבנטיים ל-

עריכת התכנית.

● למקבלי החלטות עומד כבר בתחילת הכנת התכנית, "מצפון" המדריך אותם בהתייחסותם (חזית בית או שלילית) להתפתחויות בודדות בתקופת הביניים.

אחרי סיום עבודות סקר ומחקר, שהיקפן כעת הרבה יותר מצומצם, נעשית, לאור תוצאותיהן, בדיקה חוזרת של יעדים וכוונות שנקבעו באופן מוקדם ומכניסים שינויים דרושים מסויימים. כעת גם מגדירים את מרכיבי הפרוגרמה התכנית יותר מפורט מבחינה כמותית ו-ואיתורם בשטח. גידיר מאד שיווצר ה-צורך בשינוי עקרוני ומחלט של הכוונות שנבחרו תחילה באופן מוקדם.

כמובן, שקיים חסרון מסויים בשיטה זו כאשר היעדים נקבעים בשלב מוקדם ועל סמך ידע "כללי" ואינו בדוק די הצורך. שיטה זו, במידת מה, גם מכבידה על אימוץ פתרונות מקוריים שמגיעים אליהם רק מתוך לימוד ממושך של עובדות ותהליכים. חסרונות אלה אינם עומדים נגד היתרונות הגדולים של השיטה השניה הנכנסת בהדרגה יותר ויותר לפרקטיקה של התכנון בארץ ובמדינות העולם, ואלה הם — חיסכון ניכר מאד בזמן ובמשאבים כספיים ויצירת מוקדמת מאד של "מצפון" תכנוני המכוון את החלטות בתקופת הביניים, בהתאמה ליעדי התכנית בהכנה.

מושגים

(המשך מעמוד 26)

בו בזמן שהיא מאפשרת לרשויות להנות מעלויות בערכי הקרקע, ולשנות את שימשי הקרקע על פי הצרכים (כפוף להשלום פיצוי עבור עריכתם של מבנים שנהרסו תוך כדי כך).

● בעלות שכונתית: למרות המעט חיוניות רבה עבור תכניות בניה ל-שכבות החלשות, ויש באפשרותה לסייע בקבלת החלטות שיוניות בנוגע

להחזקה, בדרכים שהבירוקראטיה אינה יכולה להתמודד אהן.

לסיום מדגיש המחבר את חשיבות החקיקה בדבר זכות ההפקעה לצרכי ציבור, ואת הצורך הדחוף בעריכת סקרי קרקעות, מיפוי מדויק ועדכון של המידע לגבי בעלויות — שני תהליכים הלוקים בחסר במדינות המתפתחות, ואשר בלעדיהם לא ניתן כמעט לבצע שום רפורם מה בתחום החזקת הקרקעות.

(תרגום ותמצית עלי-ידי ליטל ידן)

לוח זכויות וחובות של חוכר קרקע לאומית למגורים

הצעות להקלות אדמיניסטרטיביות ולהסברה ודברי סיכום

הנכס הגדול ביותר של המדינה ושל עם ישראל הוא הקרקע הלאומית. על קרקע זו ניבנו שיכונים, קיימת התיישבות חקלאית, התפתחה תעשייה, מפעלים, אתרי נופש, מוסדות תרבות ובריאות, הכל בתנאי חכירה. על הנכס הזה ממונה מועצת מקרקעי ישראל הפועלת על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך—1960. מועצת מקרקעי ישראל קובעת את המדיניות הקרקעית בישראל שלפיה מתפקד מינהל מקרקעי ישראל. היום ציבור החוכרים מהווה רוב מכריע של אזרחי ישראל. מהן הזכויות והחובות של חוכרי האדמה. הנ"ל:

זכויות החוכר

1. חוזה חכירה

חוזה אחיד לכל שימוש בקרקע ל-49 שנים עם זכות הארכה לראש המשפחה (הבעל והאשה) ולצאצאיהם אחריהם המהווה מסמך יחיד לקביעת תנאי החכירה, שלפיו ניתנת לחוכר זכות לכל הפעולות הקרקעיות החוקיות והפיננסיות, כולל רישום בספרי לשכת המקרקעין, מסמך המוכר בחוק לציבור ולפרט.

2. הקצאת קרקע

בעבר הוקצתה הקרקע ללא תשלום. עם ריבוי המבקשים להשתכן התבקש המועמד לשלם דמי חכירה ראשוניים שהגיעו עד לגבולות של 40% עד 80% ממחיר הקרקע. דמי החכירה הראשוניים שימשו להקטנת דמי חכירה שנתיים, ולהנחות בעת העברת הזכויות.

3. מחיר הקרקע

בימינו מוקצת הקרקע הלאומית למטרות מגורים בשיטת היוון דמי חכירה שנתיים, כשמרכיבה של הקרקע במחיר הדירה בממוצע 14% לעומת 26.5% בקרקע בבעלות פרטית (*). למרות זאת, בתנאי השוק של היום בעת שהחוכר יוצא למכור את זכויותיו בדירה הרי המחיר ששיג בעד דירתו על אדמה חכורה לעומת קרקע פרטית יהיה שווה או כמעט שווה. ההשקעה הכספית הדרושה לחכירת קרקע פנויה לאומית היא קטנה לעומת רכישת קרקע בבעלות פרטית.

4. תקופת החכירה

החכירה היא ל-49 שנים ומובטחת הזכות לחידוש החכירה לעוד 49 שנים, בתנאי שהחוכר ממלא את כל חובותיו בהתאם לחוזה ואז כמובן אין כל סיבה ורצון לנישול אחרי גמר 49 שנים. ההגבלות על חידוש חוזה נכנסו לחוזה על-מנת להבטיח התמדה במילוי תנאי החוזה ע"י החוכר, ובשום אופן לא לסרב או להקשות על צאצאיו המבקשים לגור על קרקע שהוכרה לאבות. בתנאי, כאמור, שיתמידו במילוי תנאי החוזה, כגון ישיבה על הקרקע, פיתוחה בהתאם לחוזה כנ"ל תנאים הדרושים למדינה ולציבור שכניו של החוכר.

5. פיצויים

והיה מסיבות שונות שהחכירה תסתיים בתוך תקופת החכירה הרי זכות החוכר לקבל פיצויים בעבור מלוא שווי המחוברים לקרקע, השקעותיו ברכישתם, פיתוח הקרקע, גידור, בניה וכו'.

6. דמי חכירה

תשלומי דמי החכירה הם שנתיים ומינימליים. ב-1983 ממוצע התשלום היה 500 שקל לשנה (פחות מכרטיס קולנוע). ב-1984 התשלום הממוצע יהיה 1200 שקלים לשנה. מחצית האוכלוסיה של החוכרים לא עברה את המכסה הנ"ל. רבים החוכרים המשלמים 100 שקל לשנה וגם פחות מזה. מן הדין היה להעלות את דמי החכירה האלה למסגרת הממוצעת המתאימה.

7. תשלומים לא מכבידים

לחוכר הגר בהתאם לתכנון המאושר של הקרקע, לא מצפה כל סכנה של הצמדה למחיר הקרקע בשוק. תשלום דמי החכירה, כאמור בסעיף הקודם, צמוד לעלייה של 70% ממדד המחירים בלבד. תשלום של דמי הסכמה בעבור העברת זכויות מהווה 1/3 מעלות ערך הקרקע בלבד וללא השבחות החוכר ובניכוי תשלום דמי החכירה הראשוניים. אחרי התאמה אינפלציונית נעשים דמי ההסכמה עוד יותר נמוכים וניתן לנכות אותם מתשלום מס-שבת, אם החוכר חייב בתשלום.

ראוי כאן להדגיש, כי העברת הזכויות היא לא תופעה שכיחה. הסטטיסטיקה מראה, כי בממוצע העברת זכויות במגורים מתקיימת פעם ב-14 שנים. על תשלום דמי ההסכמה חלים גם הנחות ופטורים רבים ואין לראות בהם גזירה שהציבור אינו יכול לעמוד בה ושיש ללחום נגדה.

8. רישום קרקע

ניהול ספרי נכסים ע"י מינהל מקרקעי ישראל מהווה זכות גדולה לחוכרים שקרקעותיהם אינן עדיין רשומות בספרי לשכת המקרקעין וכאלה יש רבים. הרישום במינהל מקרקעי ישראל מהווה תיעוד לרכישת זכויות בקרקע שבגלל חוסר פרצלציה או מסיבות רבות אחרות לא נרשמו כחוק. בקרקע פרטית יחסר הסעד הזה לזקוקים לו.

9. הורשה

לחוכר הרשות להוריש את זכויותיו בקרקע ובמחובר אליה לצאצאיו ללא תשלום. גם ההעברה בין היורשים פטורה מתשלום.

10. היוון

לחוכר הזכות להוון את דמי החכירה השנתיים, כלומר לשלם את דמי-החכירה מראש לכל תקופת החכירה, ואז הוא נהנה מפטור מתשלום דמי הסכמה ומוטלת עליו רק חובה לקבל הסכמת ממ"י (על שינוי יעוד) על העברת זכות החכירה וכמובן שהוא פטור במקרה זה מתשלום דמי חכירה שנתיים לתקופה שנעשה לה היוון. במסגרת הנוהל הקיים מנוצלת זכות ההיוון ע"י מעבירי זכות. בעת שמחליטים למכור דירה באים למינהל, מהוונים את דמי החכירה השנתיים וע"י כך משתחררים הם עצמם וגם מקבלי הזכות מתשלום דמי הסכמה.

11. תוספת בניה

אם בעת חתימת חוזה החכירה המקורי היתה בתוקף תכנית בנין עיר שקבעה אחוזי בניה שטרם נוצלו והחוכרהחליט לנצל אותם, או אם התוספת בבניה שהחוכר מבקש לבצע אינה עולה על 120 ממ"ר, החוכר פטור מכל תשלום למינהל בעד הסכמתו לאשר תכנית תוספת בניה כזו.

12. שמירת שבת ומועדי ישראל

חוכר של אדמת לאום השומר מצוות מבטיח לעצמו כי גם שכניו יימנעו מכל עבודת כפיים בעד תמורה ובפרהסיה במוחכר בשבתות ובחגים.

13. הבטחת בעלות לאומית

בעלות לאומית על קרקע מאפשרת למינהל מקרקעי ישראל למנוע העברת זכויות לאלמנטים עויינים או פוגעים בהומוגניות של השכונה.

14. ערר

ברוב המקרים בהם מקבל החוכר טיפול במינהל בבעיות החכירה, ניתנת לו זכות של ערר בפני ועדה ציבורית והחלטתו של המנגנון אינה ארביטרלית.

15. השכרת משנה

החוכר רשאי לקבל משכנתא על זכות החכירה שלו. ההסכמה לכך ניתנת ע"י המינהל כמייצג בעל הקרקע ללא תשלום.

חובות החוכר

1. חוזה חכירה

חובת חתימת חוזה חכירה המאושר ע"י מועצת מקרקעי ישראל ל-49 שנים עם זכות הארכה המהווה מסמך יחיד לקביעת תנאי החכירה (ראה סעיף 4 לעיל של הזכויות).

2. הצמדות למטרת החכירה
על החוכר להיות נאמן למטרת החכירה המוגדרת בחוזה, לפתח את הקרקע בזמן ולמטרות המוסכמות בחוזה החכירה.

3. דמי חכירה
לשלם דמי חכירה שנתיים ו/או להוונם.

4. תוספת בניה
לבקש אישור ולשלם דמי היתר רק לתוספת בניה מעל ל-120 ממ"ר ו/או מעל לאחוזי בניה וליעוד שנקבעו בתכנית המאושרת בעת חתימת חוזה החכירה.

5. הסכמה לשינוי יעוד והעברת זכויות
לבקש הסכמת המינהל לשינוי יעוד והעברת זכויות ולשלם דמי הסכמה במקרים שדמי החכירה לא הונו (ראה סעיף 10 לעיל – זכויות).

6. שמירת שבת ומועדי ישראל
לשמור על השבת ומועדי ישראל. אסורה עבודת כפיים בתמורה ובפרהסיה באתר המוכר.

7. החזקת הנכס
להחזיק את הנכס במצב טוב.

הצעות להקלות בתלות החוכר במנגנון המינהל

1. פרסום והסברה.
פרסום לוח זכויות וחובות של החוכר ברבים, במיוחד מומלץ לפרסם על לוח מיוחד ובולט במחוזות המינהל את מסכת ההנחות, הפטורים וההטבות שלהם זכאים החוכרים.

2. מענה לפניות
הכנסת משמעת במתן תשובות לחוכרים על פניותיהם בכתב בזמן סביר.

3. היסול תורים
על מנת לחסל תורים במשרדי המינהל מומלץ להכניס סידורים של פניות בטלפון ובכתב במקום בפניה אישית. בכל הטיפולים להם זקוקים החוכרים. מתן אפשרות של קביעת פגישות בין חוכר לפקיד בזמן קבוע מראש במקרים שהטיפול דורש זאת.

4. סידורי תשלום
הכנסת סידורים לתשלום ולגביית דמי חכירה לפי דגם העיריות, הטלויזיה וכ"א או ע"י צרופם למערכות אחרות.

5. היוון
להעמיק את שיטת ההיוון ולעשותה מובנת ואטרקטיבית לציבור החוכרים.

6. „אשנב אחד“

להכשיר את משרדי המינהל לטיפול „בו במקום“ וב„אשנב אחד“ וב„יום אחד“ של כל הטיפולים שלהם זקוק החוכר, כפי שהבנקים משרתים את הקהל.

7. חוק חכירה תחיקת חוק חכירה.

דברי סיכום

ריכזנו בחוברת זו את הזכויות ואת החובות של החוכרים על קרקע עירונית בבעלות לאומית בניהולו של מינהל מקרקעי ישראל. כן הצענו מספר הצעות להקל על החוכרים ביחסיהם עם המינהל.

מטרת מאזרנו הינה מתן פרסום לזכויות ולחובות של החוכרים לשם הבאתן לידיעת המעוניינים בהן ובעיקר החוכרים ומקבלי ההחלטות. מטרה נוספת היתה להבהיר האם ההבדלים בין בעלות על קרקע לבין חכירת אדמת הלאום, לפי התנאים המקובלים, מגבילים את זכויות החוכרים בצורה מהותית עד שמן הראוי יהיה להחליף את שיטת הקצאת הקרקע בחכירה — למכירתה. סביב נושא זה מתעורר מזמן לזמן פולמוס חריף המעלה טיעונים של חופש הפרט, תלות בלתי נסבלת של החוכרים במינהל וכו'. הכצעקתה? ההבדלים בין חכירה לבעלות מתרכזים בעיקר בשלושה תחומים:

(1) משך האחזקה

(2) זכויות בהעברה

(3) זכויות בבניה

אשר לסעיף (1), בעל קרקע מחזיק בה כל זמן שלא מכר אותה, לעומת החוכר שזמן האחזקה הוא לכאורה מוגבל. לאמיתו של דבר כאשר החוכר ממלא אחר תנאי החכירה, זכות החכירה שלו מתארכת מדור לדור (ראה סעיף 4 של הזכויות). יתכן שהזכות הזו לא באה די לביטוייה בנוסח החוזה המקובל ויש לשאוף להבלטתה.

אשר לסעיף (2) — בעל הקרקע רשאי למכור את הקרקע ללא תלות בזולת, לעומת המגבלות הצלות על החוכר. ראשית יש לציין, כי מכירת קרקע שעליה בנויים שיכונים והעברתה מיד ליד איננה תופעה שכיחה. שנית, המיגבלה העיקרית היא תשלום דמי הסכמה ע"י החוכר למינהל מקרקעי ישראל והיא אינה בסדר גודל שהציבור אינו יכול לעמוד בה (ראה סעיף 7 של הזכויות). מדובר בדמי הסכמה על הסכומים שהלאום השקיע את רובו והחוכר את מיעוטו, מן הראוי שעל הלאו לא יעשה החוכר רווחים.

שלישית, כל תשלום של דמי הסכמה מוכר כהוצאה בחישובי מס שבח אם החוכר המעביר את הזכות חייב בו.

אשר לסעיף (3) — החוכר מוגבל בזכויותיו לתוספת בניה (ראה סעיף 11 של

הזכויות). המיגבלות אינן נוגעות לרוב ציבור החוכרים שהשתכנו על אדמת הלאום, היות והאפשרויות להרחבת שיכונם הן בדרך כלל אפשיות וגם כאן יש מקום להקלות הנובעות מתכנית בנין ערים.

במזכרנו ציינו גם כמה יתרונות של שיטת החכירה על זו של הבעלות (רישום, מחיר, הומוגניות וכו'). לעומת זאת לא עמדנו על הצד האידיאולוגי הלאומי והחברתי של שיטת החכירה היות וזה נושא נפרד ועליו כתבו בפרסומים מיוחדים. אולם, אין להתעלם מכך גם כאן בהערה שמשקלה הוא רב. חזון מדינת ישראל המתפתחת, יצירת עתודות קרקע לעם שהכורח ההיסטורי יחזיר אותו למולדתו, אינם מתיישבים עם ההצעות למכור את הקרקע הלאומית והדירות שברובן נבנו מכספי הציבור, בצורה גלויה או מוסווית על מנת לחסל את שיטת החכירה, שהיא ההבטחה היחידה לקיום המטרות הנ"ל.

מתוך מבט היסטורי — מושגי בעלות ובפרט בעלות על הקרקע השתנו באופן רדיקאלי בכיוון הגבלת זכויות אלה עד לצורך המוסכס. הגבלות אלה נעשו בעולם באמצעות חוקי מדינה ו/או חוקי עזר עירוניים. אין להכיר את זכויות בעל הקרקע כפי שהם הוגדרו בקודקס הנאפוליוני, כמשתרעות עד לשמיים ומתחת לפני האדמה וכן זכויות בעל הקרקע בזמן הזה. לעומת זאת שיטת החכירה שמקורותיה במסורת היהודית עתיקות הימים ושפותחה ע"י הוגי דעות וקברניטי התנועה הציונית בתחילת המאה, עוברת שלבי התפתחות בכיוון המיוחל — זכויות מירביות לפרט עם הבטחת אינטרס הציבור בקרקע. לא נצא ידי חובה אם לא נציין שתוך חקר הנושא הוברר לנו שמערכת שיטת החכירה הנהוגה היום דורשת שוב בדיקה מעמיקה והכנסת שינויים המתבקשים בנושאים כגון העמקת שיטת ההיוון, התאמת החכירה למציאות היום ובעתיד, ועד לשעה המיוחלת של תחיקת חוק חכירה על ידי המוסד המחוקק בישראל.

(המזכר הזכר ופורסם בחוברת מיוחדת ע"י המכון לחקר שימושי קרקע)

* ר' מזקרי, משקל הקרקע במחיר הדירות בישראל, ירושלים, תשי"ט, מכון לחקר שימושי קרקע, מס' 16 (מהדורה שנייה).

דו מרגליות אחירי מקרקעין ודמי שכירות אדדים, עלויות ושער יציג לדולר

מעודכן לחודש יוני 1986

1. געצרה מגמת הירידה במחירים בשוק המקרקעין. בדירות שמחוץ לערים הגדולות ניכרת עדיין מגמת ירידה מתונה במחירים.
2. בתוך מספר חודשים ירדו דמי השכירות למשרדים באזור שכונת מונטיפיורי ב-25% בממוצע, כפי שתראה הטבלא הבאה:

שוק המשרדים באזור המרכז

| מחיר לממ"ר ב-\$ | דמי"ש ב-\$ לממ"ר/חודש | אזור |
|-----------------|--------------------------|--------------------|
| 1,000 — 700 | 11 — 8 | מרכז תל-אביב |
| 1,000 — 900 | 10 — 9 | מנשיה |
| 800 — 700 | 7 — 6 | שכונת מונטיפיורי |
| 1,200 — 950 | 12 — 9 | איזור הקריה |
| 1,000 — 750 | 10 — 7 | דרך הרצליה |
| 1,300 — 1,000 | 13 — 10 | צפון תל-אביב |
| 1,000 — 700 | 9 — 7 | הרצליה פיתוח |
| 800 — 700 | 9 — 6 | קרית אונו — סביון |
| 700 — 600 | 7 — 6 | ראשון-לציון |
| 700 — 600 | 7 — 6 | תולון |
| 1,000 — 700 | 9 — 7 | ליד הבורסה ברמת-גן |
| 650 — 500 | 6 — 5 | פתח-תקוה |
| 900 — 700 | 9 — 7 | רמת-השרון |
| 800 — 500 | 8 — 5 | בת-ים |

3: במחירי הדירות בירושלים גיכרת יציבות מסוימת עם נטיה לירידת מחירים, כפי שתעיד הטבלא הבאה (המחירים באלפי דולרים):

| האיזור | 3 חדרים | 4 חדרים | 5 חדרים |
|--------------|---------|---------|---------|
| קטמון | 55 | 75 | |
| מרכז העיר | 55 | 80 | |
| רובע יהודי | 80 | 100 | |
| גבעת מרדכי | 55 | 90 | |
| קרית משה | 70 | 85 | |
| בית וגן | 80 | 100 | |
| עזריאל | 70 | 90 | |
| סן-סימון | 55 | 60 | |
| רמת דניה | 60 | 85 | |
| רמת שרת | 90 | 100 | |
| מעלות דפנה | 65 | 80 | |
| רמת אשכול | 70 | 85 | |
| גבעה צרפתית | 60 | 70 | |
| בית הכרם | 75 | 100 | |
| קרית שמואל | 70 | 100 | |
| מגידו | 70 | 90 | |
| קרית וולפסון | | 140 | 170 |
| אבו-טור | 110 | 130 | 170 |
| טלביה | 110 | 130 | |
| רחביה | 85 | 125 | 160 |

4. יש יציבות עם נטיה לירידה קלה באזורים לא־מרכזיים, כפי שתעיד הטבלא הבאה.
(בדולרים לחודש):

| דירת 5 חדרים מרוהטת לא מרוהטת | | דירת 4 חדרים מרוהטת לא מרוהטת | | דירת 3 חדרים מרוהטת לא מרוהטת | | העיר/ שכונה |
|-------------------------------------|---------|-------------------------------------|---------|-------------------------------------|---------|----------------|
| תל־אביב | | | | | | |
| 500-400 | 500-400 | 400-350 | 450-350 | 300 | 350-300 | מרכז |
| 600-450 | 750-500 | 600-400 | 700-400 | 400-300 | 450-350 | צפון |
| 400 | 450-400 | 400-350 | 450-350 | 300 | 350-300 | בבלי |
| 400 | 500-400 | 400-350 | 450-400 | 300 | 350-300 | תכנית ל' |
| 500-400 | 500-400 | 400-350 | 500-400 | 300 | 350-300 | רמת־אביב ג' |
| 600-400 | 500-400 | 400 | 600-400 | 350 | 400 | נווה אביבים |
| 200 | 280 | 180 | 250 | 150 | 180 | רעננה |
| | 350 | | 250 | 160 | 200 | הרצליה |
| פתח־תקווה | | | | | | |
| | 280 | 250 | 220 | | | כפר גנים |
| | | | 170 | 120 | | מרכז |
| | | | 170 | | 120 | עין גנים |
| ראשון לציון | | | | | | |
| | 250 | 150 | 170 | 130 | 150 | מערב |
| | 250 | 150 | 170 | 130 | 150 | אברמוביץ |
| | 250 | 150 | 170 | 130 | 150 | גן נחום |
| 220 | 240 | 140 | 160 | 110 | 130 | מזרח |
| | 260-240 | 180-160 | 200-170 | 150-130 | 160-140 | בת־ים |
| | 340-290 | 290-220 | 280-240 | 220-170 | 250-200 | קיראון |
| | 220 | 160 | 180 | 140 | 160 | חולון |

5. באשר לשאר סוגי המקרקעין, כפי שפורסמו בחוברות 25 ו-26 של „קרקע“, ניתן לומר, כי מאז אוגוסט 1984 תלה יציבות עם נטיה לירידות מחירים, כפי שמראות הטבלאות הבאות:

| המחיר | האיזור | מהות הנכס | יחידת הישוב | מחיר נמוך \$ | מחיר גבוה \$ |
|------------------|-----------------|------------------|-----------------|--------------|--------------|
| ירושלים | בית וגן | קרקע בניה צפופה | קל"ח | 8,000 | 10,000 |
| | רחביה — טלביה | קרקע בניה צפופה | קל"ח | 10,000 | 15,000 |
| | תלפיות | קרקע בניה צפופה | קל"ח | 3,000 | 4,000 |
| | גוה יעקב | קרקע בניה צפופה | קל"ח | 2,000 | 3,000 |
| | „המשולש“ | בנין מסחרי | לממ"ר מבונה | 4,000 | 6,000 |
| | גבעת שאול | קרקע לתעשייה | לממ"ר קרקע | 70 | 110 |
| | מרכז העיר | בנין משרדים | לממ"ר מבונה | 1,000 | 1,200 |
| | המרכז | תל-אביב | קרקע בניה צפופה | קל"ח | 2,500 |
| גוש דן | | קרקע בניה צפופה | קל"ח | 2,000 | 16,000 |
| ראשול"צ | | קרקע בניה צפופה | קל"ח | 1,500 | 5,000 |
| צומת השרון | | קרקע בניה צפופה | קל"ח | 1,500 | 5,000 |
| הרצליה פיתוח | | קרקע בניה נמוכה | לממ"ר קרקע | 60 | 90 |
| רמת השרון | | קרקע בניה נמוכה | לממ"ר קרקע | 160 | 250 |
| תל-אביב מרכז | | בנין מסחרי | לממ"ר מבונה | 2,000 | 4,000 |
| פתח-תקה | | בנין מסחרי | לממ"ר מבונה | 1,000 | 3,000 |
| ר"ג — כפר גנים | | קרקע בניה נמוכה | לממ"ר קרקע | 300 | 400 |
| ת"א — שונצינו | | קרקע לתעשייה | לממ"ר קרקע | 350 | 400 |
| ב"ב — 6196 | | קרקע לתעשייה | לממ"ר קרקע | 160 | 170 |
| פ"ת — רח' הסיבים | | קרקע לתעשייה | לממ"ר קרקע | 80 | 90 |
| חולון | | קרקע לתעשייה | לממ"ר קרקע | 60 | 110 |
| ראשול"צ | | קרקע לתעשייה | לממ"ר קרקע | 60 | 70 |
| רמלה | | קרקע לתעשייה | לממ"ר קרקע | 20 | 30 |
| גוש 6896 | | קרקע ספקולטיבית | לממ"ר קרקע | 40 | 45 |
| גוש 6632 | | קרקע ספקולטיבית | לממ"ר קרקע | 30 | 45 |
| גוש 6620 | | קרקע ספקולטיבית | לממ"ר קרקע | 50 | 65 |
| גוש 6608 | | קרקע ספקולטיבית | לממ"ר קרקע | 15 | 18 |
| גוש 6590 | | קרקע ספקולטיבית | לממ"ר קרקע | 30 | 35 |
| ח/300 תולון | קרקע ספקולטיבית | לממ"ר קרקע | 65 | 70 | |
| גוש 6052 | קרקע ספקולטיבית | לממ"ר קרקע | 6 | 8 | |
| צפון | חיפה — דניה | קרקע בניה נמוכה | לממ"ר קרקע | 150 | 170 |
| | בנימינה | קרקע בניה נמוכה | לממ"ר קרקע | 25 | 30 |
| | רמת ישי | קרקע בניה נמוכה | לממ"ר קרקע | 40 | 45 |
| | חיפה — כרמל | בנין מסחרי | לממ"ר מבונה | 2,700 | 3,500 |
| | חיפה — כרמל | בנין משרדים | לממ"ר מבונה | 900 | 1,200 |
| | חיפה — צ'ק פוסט | קרקע לתעשייה | לממ"ר קרקע | 100 | 120 |
| דרום | באר-שבע | קרקע לתעשייה | לממ"ר קרקע | 20 | 26 |
| | באר-שבע | קרקע לבניה נמוכה | לממ"ר קרקע | 35 | 55 |
| | באר-שבע — מרכז | בנין מסחרי | לממ"ר מבונה | 1,200 | 2,000 |
| | אילת — מרכז | בנין מסחרי | לממ"ר מבונה | 1,000 | 1,300 |
| | ערד | בנין מסחרי | לממ"ר מבונה | 900 | 1,000 |

**דמי שכירות בדירות לפי חוק הגנת הדייר
(בחדר לחודש)**

| מספר קובץ תקנות | תאריך פרסום רשומות | תאריך תחילת תוקף | תוספת דמ"ש כ" % | מס' חדרים | | |
|-----------------|--------------------|------------------|-----------------|---|--------|--------|
| | | | | 1—1.5 | 2—2.5 | 3—3.5 |
| | | | | החל מ-4 | | |
| | | | | 50.00 | 40.00 | 30.00 |
| | | | | 62.50 | 50.00 | 37.50 |
| | | | | 87.00 | 69.50 | 52.00 |
| | | | | 125.00 | 100.00 | 75.00 |
| | | | | 152.50 | 122.00 | 91.50 |
| | | | | 207.40 | 165.90 | 124.40 |
| | | | | 355.00 | 284.00 | 213.00 |
| | | | | 24.00 | 30.00 | 37.50 |
| | | | | 30.00 | 41.50 | 52.00 |
| | | | | 44 | 60.00 | 75.00 |
| | | | | 22 | 73.20 | 91.50 |
| | | | | 36 | 99.50 | 124.40 |
| | | | | 71 | 170.00 | 213.00 |
| 4161 | 3108.80 | 01.10.80 | 206 | התוספת של דמי השכירות החדשיים חלה על כל סוגי הדירות כדלקמן: | | |
| | | | | (א) בין 01.10.80 — 31.03.81 תוספת של 90% | | |
| | | | | (ב) בין 01.04.81 — 31.12.81 תוספת של 58% | | |
| | | | | (ג) מתאריך 01.01.82 תוספת של 58% | | |
| 4274 | 28.09.81 | 01.11.81 | 120.9 | התוספת של דמי השכירות החדשיים חלה על כל סוגי הדירות כדלקמן: | | |
| | | | | תוספת של 96.7% | | |
| | | | | (א) בין 01.11.81 — 31.1.81 תוספת של 96.7% | | |
| | | | | (ב) מתאריך 01.01.81 תוספת של 24.2% | | |
| 4411 | 23.09.82 | 01.11.83 | 105 | התוספת של דמי השכירות החדשיים חלה על כל סוגי הדירות בשלמות. | | |
| 4543 | 12.10.83 | 01.11.83 | 120 | התוספת של דמי השכירות החדשיים חלה על כל סוגי הדירות | | |
| 4701 | 13.09.84 | 01.11.84 | 336 | התוספת של דמי השכירות החדשיים חלה על כל סוגי הדירות כדלקמן: | | |
| | | | | (א) מיזם 01.11.84 תוספת של 168% | | |
| | | | | (ב) מיזם 01.02.85 תוספת של 168% | | |
| 4859 | 24.09.85 | 01.11.85 | 360 | | | |

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

מידע על הקפאת דמי שכירות מקרקעין

התמצאות במבוך הישבוני הקפאת דמי שכירות במקרקעין אינה פשוטה כלל ועיקר. בדיקת חברי התקיקה הרלוונטיים מעלה, כי השאלה כיצד לקבוע דמי שכירות מושתתת על פירוטמים בקובץ החוקים; קובץ התקנות וילקוט הפרסומים בתפוזרת. ביחס לדמי שכירות של דירות לא מוגנות – חלה הקפאת לפיכך אם חוזה השכירות נעשה לפני 2.11.84 – דמי השכירות להיום יכולים לנוע בין שער דולר מוקפא של 1.23 ש"ח = \$1 לבין 1.36 ש"ח = \$1. התשובה באיזה שער לבחור נעוצה במרעד התשלום לפי החוזה. אם מרעד התשלום היה בתחילת החודש יחול השיעור הנמוך, ואם בסופו – יחול השיעור הגבוה. התקופה הקובעת לצורך החישוב היא יום 4.85 כיון שרק ב-1.5.85 הוקפא שכר הדיקה מחדש. על השער המחושב לפי מרעד התשלום יש להוסיף 39% יצויין, כי שכר דירה בעסקים לא מוגנים משחרר מהקפאה מתחילת 1986. גם דמי שכירות מוגנים אינם כפופים: עוד להקפאה.

על דמי חכירה (המשך מעמ' 21)

3%–2.5% מההכנסה ברוטו. דמי שכי-
קעה במבנה.

ניתן לראות את התמלוגים הנ"ל כחלק ממבנה החיוב ללקוח, כמקובל בהיטלים עירוניים, לדוגמא: היטל עינוגים או מע"מ.

לאור התאור והנתונים שלעיל, סביר לקבוע דמי חכירה שגתיים לקרקע בלבד בשיעור של כ-2% מהתקבולים, או אחוז סביר אחר.

זכויות העבר במפעלים וותיקים, ש-
הוקמו לפני 1969 מהוות 50% משווי הקרקע. דהיינו התמלוגים יהיו בשיעור 1% מהתקבולים.

זכויות העבר במפעלים חדשים, שקמו
לאחר 1969 מהוות 40% דהיינו התמ-
לוגים יהיו בשיעור 1.2% מהתקבולים.

ביישובים המוקמים בהתאם להחלטות
מדיניות במטרה לאכלס אזורים אסטר-
טגיים מסיבות דמוגרפיות וביטחוניות,
מומלץ להקצות קרקעות ליצאי צבא ללא
תמורה ובלבד שהמתיישבים ימלאו אחר
מטרות המדיניות המוגדרות.

ללא פיתוח ביישוב סמוך. סכום זה ישר-
לם בתמורה, לחוזה חכירה מהוון ללא
אפשרות להעברת זכויות.
במידה והקיבוץ יבקש להעביר זכויות-
תיו תבוטל ההפחתה בגין איסור מכירה,
(שווי הקרקע יהיה 48%) ועל הקיבוץ
היה להשלים לדמי חכירה ראשוניים על
בסיס תוספת 24% משווי הקרקע ללא
פיתוח ביישוב סמוך.

שיטת התמלוגים

ב-29.10.78 הוצע ע"י המינהל לקבוע
דמי חכירה במפעלים תיירותיים בשיטת
תמלוגים על בסיס 3% מההכנסה ברוטו
של החניון.

שיטת התמלוגים יוצרת מצב לפיו מש-
תנה התשלום למינהל בהתאם לפעילות
העונתית והעסקית, ומונעת ויכוח על
שווי הקרקע.

בשוק המקרקעין קיימות התקשרויות
המבוססות על שכירות בשיטת התמל-
גים. דמי השכירות שנתייצבו בערי ה-
מרכו ברשתות הקניות מבוססות על כ-
רות אלה מביאות בחשבון גם את ההש-

מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים מ-1951 עד 1985

מקושרים לתקופת הבסיס – 1 ליולי 1950 = 100 .

מבוסס על ירחון לסטטיסטיקה של מחירים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

| שנה | ינואר | פברואר | מרס | אפריל | מאי | יוני |
|------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| | | 116.0 | | | 118.0 | |
| 1951 | 160.4 | | | 214.0 | | |
| 1952 | 239.9 | 239.9 | 250.9 | 258.4 | 258.4 | 280.1 |
| 1953 | 306.4 | 343.9 | 352.4 | 352.4 | 356.5 | 356.5 |
| 1954 | 337.4 | 377.2 | 377.2 | 377.7 | 377.1 | 379.1 |
| 1955 | 427.2 | 427.4 | 444.9 | 444.9 | 450.1 | 459.4 |
| 1956 | 468.9 | 468.9 | 468.9 | 468.9 | 468.9 | 468.7 |
| 1957 | 480.6 | 479.5 | 479.5 | 481.1 | 478.5 | 475.6 |
| 1958 | 475.4 | 479.3 | 481.0 | 484.1 | 483.4 | 482.9 |
| 1959 | 491.1 | 491.1 | 502.0 | 503.8 | 503.1 | 513.5 |
| 1960 | 521.5 | 538.8 | 540.7 | 550.4 | 550.8 | 554.3 |
| 1961 | 576.2 | 599.7 | 618.0 | 618.6 | 617.9 | 618.3 |
| 1962 | 655.3 | 662.7 | 659.7 | 660.1 | 660.1 | 660.6 |
| 1963 | 668.0 | 670.0 | 670.7 | 672.7 | 672.7 | 686.7 |
| 1964 | 720.8 | 724.1 | 728.8 | 734.8 | 736.8 | 750.8 |
| 1965 | 756.8 | 779.6 | 795.6 | 798.3 | 798.9 | 817.6 |
| 1966 | 804.9 | 804.3 | 804.3 | 803.6 | 803.6 | 803.6 |
| 1967 | 819.0 | 821.0 | 821.7 | 823.7 | 829.7 | 855.1 |
| 1968 | 839.3 | 840.2 | 840.2 | 841.9 | 842.7 | 867.1 |
| 1969 | 877.2 | 889.0 | 902.4 | 936.1 | 937.7 | 964.7 |
| 1970 | 999.4 | 1,006.8 | 1,009.2 | 1,006.8 | 1,015.1 | 1,047.0 |
| 1971 | 1,138.7 | 1,141.2 | 1,163.9 | 1,169.0 | 1,182.4 | 1,216.9 |
| 1972 | 1,349.0 | 1,365.8 | 1,391.8 | 1,465.8 | 1,491.9 | 1,554.1 |
| 1973 | 1,897.2 | 1,982.2 | 2,003.2 | 2,087.3 | 2,208.5 | 2,287.5 |
| 1974 | 2,791.2 | 2,820.7 | 2,857.7 | 2,887.9 | 2,890.5 | 2,983.0 |
| 1975 | 3,309.6 | 3,335.4 | 3,369.0 | 3,647.4 | 3,707.9 | 3,849.6 |
| 1976 | 4,308.7 | 4,340.5 | 4,363.6 | 4,574.4 | 4,681.2 | 4,883.4 |
| 1977 | 6,220.5 | 6,419.8 | 6,575.7 | 7,312.1 | 7,476.7 | 7,823.3 |
| 1978 | 10,015.6 | 10,117.3 | 10,700.4 | 11,953.4 | 12,689.9 | 14,003.9 |
| 1979 | 22,839.0 | 23,275.0 | 23,887.0 | 27,211.0 | 28,955.0 | 31,358.0 |
| 1980 | 54,578.1 | 57,850.2 | 59,291.4 | 67,415.4 | 69,659.4 | 73,644.9 |
| 1981 | 113,101.2 | 119,989.2 | 123,142.9 | 136,173.7 | 145,126.7 | 154,922.9 |
| 1982 | 257,361.5 | 269,580.8 | 276,454.3 | 307,298.5 | 322,844.8 | 349,299.2 |
| 1983 | 743,248.8 | 870,182.2 | 936,452.7 | 1,176,046.0 | 1,321,841.0 | 1,549,709.5 |
| 1984 | 3,852,863.3 | 4,280,053.0 | 4,790,845.4 | 5,396,455.6 | 5,736,474.1 | 6,410,903.6 |
| 1985 | 8,795,111.20 | 9,035,214.20 | 9,116,678.00 | 9,272,258.60 | | |

| דצמבר | נובמבר | אוקטובר | ספטמבר | אוגוסט | יולי | שנה |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|------|
| | 139.5 | | | 127.0 | | 1951 |
| 239.9 | 236.5 | 235.9 | 235.9 | 231.7 | 232.0 | 1952 |
| 303.7 | 300.6 | 066.0 | 300.6 | 294.2 | 281.9 | 1953 |
| 371.6 | 365.6 | 363.1 | 363.1 | 358.7 | 353.5 | 1954 |
| 427.2 | 422.2 | 421.6 | 419.2 | 383.7 | 381.7 | 1955 |
| 461.1 | 461.1 | 461.1 | 461.1 | 461.1 | 460.4 | 1956 |
| 481.1 | 481.5 | 481.7 | 477.9 | 477.4 | 477.2 | 1957 |
| 476.3 | 478.4 | 478.8 | 480.1 | 481.5 | 482.9 | 1958 |
| 491.4 | 490.0 | 489.3 | 488.0 | 487.9 | 484.6 | 1959 |
| 521.3 | 521.3 | 520.8 | 521.4 | 520.9 | 521.0 | 1960 |
| 575.3 | 574.7 | 572.2 | 571.4 | 568.1 | 565.3 | 1961 |
| 649.0 | 649.6 | 650.3 | 650.3 | 650.4 | 627.9 | 1962 |
| 661.9 | 662.5 | 661.2 | 661.2 | 662.1 | 662.1 | 1963 |
| 718.0 | 717.1 | 707.4 | 704.8 | 722.8 | 722.1 | 1964 |
| 745.5 | 745.5 | 742.8 | 768.9 | 770.9 | 765.5 | 1965 |
| 805.0 | 805.6 | 805.6 | 721.7 | 836.4 | 835.0 | 1966 |
| 812.3 | 806.3 | 805.0 | 805.3 | 805.0 | 805.0 | 1967 |
| 837.7 | 836.3 | 833.0 | 856.4 | 879.8 | 978.1 | 1968 |
| 868.8 | 860.4 | 857.0 | 878.0 | 898.2 | 893.2 | 1969 |
| 973.9 | 971.4 | 972.2 | 1,025.2 | 1,002.5 | 993.2 | 1970 |
| 1,103.4 | 1,093.3 | 1,077.3 | 1,101.8 | 1,108.4 | 1,082.3 | 1971 |
| 1,291.8 | 1,271.6 | 1,255.6 | 1,262.3 | 1,312.8 | 1,264.8 | 1972 |
| 1,805.6 | 1,740.8 | 1,654.2 | 1,697.1 | 1,690.4 | 1,660.1 | 1973 |
| 2,759.3 | 2,578.5 | 2,436.4 | 2,498.6 | 2,529.7 | 2,506.2 | 1974 |
| 3,271.4 | 3,245.4 | 3,173.0 | 3,066.2 | 3,156.2 | 3,136.0 | 1975 |
| 4,250.4 | 4,183.9 | 4,086.4 | 4,066.3 | 4,068.7 | 3,999.8 | 1976 |
| 5,940.0 | 5,888.4 | 5,362.8 | 5,258.8 | 5,299.2 | 5,140.4 | 1977 |
| 9,403.3 | 9,253.1 | 8,808.4 | 8,623.6 | 8,401.2 | 8,152.8 | 1978 |
| 20,360.4 | 19,658.6 | 18,359.0 | 17,226.9 | 16,542.5 | 15,369.9 | 1979 |
| 47,653.0 | 44,795.0 | 41,934.0 | 37,668.0 | 37,666.0 | 35,503.0 | 1980 |
| 99,775.8 | 96,789.6 | 93,335.5 | 90,551.4 | 86,823.0 | 83,926.3 | 1981 |
| 229,922.2 | 223,282.7 | 212,048.2 | 195,185.0 | 191,629.8 | 181,351.2 | 1982 |
| 640,274.7 | 566,867.4 | 509,772.9 | 434,112.1 | 426,490.6 | 394,511.4 | 1983 |
| 3,688,206.7 | 3,495,512.6 | 2,924,057.2 | 2,431,693.8 | 2,165,515.1 | 1,854,943.9 | 1984 |
| 8,698,764.20 | 8,461,719.70 | 8,185,423.00 | 8,158,405.00 | 8,367,921.60 | 8,001,904.7 | 1985 |

למטרות מעשיות ניתן לקשר המדדים המוצגים ביחס לתקופות בסיס שונות ולהביאם לבסיס שווה. לצורך השוואת סדרת המדדים שעל בסיס ינואר 1964 = 100 לסדרת המדדים הקודמת שעל בסיס ממוצע 1950 = 100, יש להכפיל את המדדים שעל בסיס 1964 = 100 במקדם הקשר — 6,680.

לצורך השוואת סדרת המדדים שעל בסיס 1968 = 100 לסדרת המדדים הקודמת שעל בסיס ממוצע 1964 = 100, יש להכפיל את המדדים שעל בסיס 1968 = 100 במקדם הקשר — 1,259.

לצורך השוואת סדרת המדדים שעל בסיס אפריל 1975 = 100 לסדרת המדדים הקודמת שעל בסיס ממוצע 1968 = 100, יש להכפיל את המדדים שעל בסיס 1975 = 100 במקדם הקשר — 3,434.

לצורך השוואת סדרת המדדים שעל בסיס אוקטובר 1983 = 100 לסדרת המדדים הקודמת שעל בסיס ממוצע 1975 = 100, יש להכפיל את המדדים שעל בסיס 1983 = 100 במקדם הקשר — 176,512.

תשלום בעד שירותים בדירות

(בחדר לחודש)

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

| מס' ק"ת | תאריך פרסום | תאריך תחולה | ניקוי | מאור | הרמת בור שופכין |
|---------|-------------|-------------|----------|-------|-----------------|
| 2716 | 04.07.71 | 04.07.71 | 2.70 | 0.15 | 0.80 |
| 3018 | 15.06.73 | 15.06.73 | 3.30 | 0.15 | 0.80 |
| 3298 | 02.03.75 | 02.03.75 | 6.40 | 0.30 | 1.45 |
| 3549 | 01.08.76 | 01.08.76 | 9.00 | 0.37 | 2.20 |
| 3769 | 18.10.77 | 01.12.77 | 12.00 | 0.50 | 3.00 |
| 3988 | 05.06.79 | 05.07.79 | 21.60 | 0.85 | 6.30 |
| *4167 | 19.09.80 | 19.10.80 | 5.10 | 0.30 | 1.50 |
| 4314 | 07.02.82 | 07.03.82 | 15.36 | 1.14 | 4.51 |
| 4453 | 02.01.83 | 02.02.83 | 33.68 | 2.20 | 9.89 |
| 4524 | 25.08.83 | 25.09.83 | 53.52 | 3.50 | 15.72 |
| 4595 | 15.02.84 | 15.03.84 | 103.36 | 6.76 | 30.36 |
| 4688 | 16.08.84 | 16.09.84 | 229.97 | 15.04 | 67.55 |
| 4759 | 10.02.85 | 10.03.85 | 563.15 | 36.83 | 165.42 |
| 4873 | 15.11.85 | 15.11.85 | 1.29 ש"ח | 0.08 | 0.38 ש"ח |

הער ה:

* החל מה-1 לאוקטובר 1980 מבוטאים הסכומים בשקלים ולא בלירות!!

מדד המחירים לצרכן
על בסיס ספטמבר 1951 = 100.0, מספטמבר 1951

| שנה | I | II | III | IV |
|---------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1951 | | | | |
| 1952 | 113 | 120 | 132 | 144 |
| 1953 | 181 | 182 | 184 | 187 |
| 1954 | 214 | 216 | 217 | 217 |
| 1955 | 228 | 228 | 229 | 230 |
| 1956 | 238 | 239 | 244 | 246 |
| 1957 | 254 | 259 | 261 | 265 |
| 1958 | 267 | 269 | 268 | 272 |
| 1959 | 275.3 | 277.5024 | 277.7777 | 276.4012 |
| 1960 | 278.6036 | 279.1542 | 281.9072 | 287.6036 |
| 1961 | 295.9475 | 293.4698 | 294.0204 | 293.7451 |
| 1962 | 316.5950 | 318.2468 | 325.4046 | 331.1859 |
| 1963 | 347.7039 | 347.7039 | 347.7039 | 343.8497 |
| 1964 | 367.8008 | 367.8008 | 367.2502 | 363.9466 |
| 1965 | 384.549777 | 386.403922 | 394.191333 | 397.528795 |
| 1966 | 413.474447 | 417.924396 | 424.970149 | 432.757560 |
| 1967 | 439.803313 | 435.724193 | 437.578338 | 444.253262 |
| 1968 | 444.994920 | 444.624091 | 447.961553 | 452.040673 |
| 1969 | 451.669844 | 450.557357 | 456.861451 | 459.828084 |
| 1970 | 465.596331 | 467.431193 | 472.018349 | 475.688074 |
| 1971 | 523.394496 | 522.935780 | 520.816514 | 533.944955 |
| 1972 | 591.284404 | 588.073395 | 600.000000 | 606.880734 |
| 1973 | 667.431193 | 673.853212 | 690.366973 | 716.972478 |
| 1974 | 857.339450 | 926.605505 | 951.376148 | 977.064221 |
| 1975 | 1318.348625 | 1338.073395 | 1370.642203 | 1394.036698 |
| 1976 | 1618.807341 | 1630.275231 | 1688.990827 | 1785.779818 |
| 1977 | 2199.354130 | 2220.102751 | 2263.486237 | 2318.187154 |
| 1878 | 3214.150457 | 3265.078897 | 3385.798163 | 3572.535778 |
| 1979 | 4885.357795 | 5004.190823 | 5285.240364 | 5743.596327 |
| 1980 | 10561.049535 | 11081.651370 | 11647.522929 | 12835.853203 |
| 1981 | 24598.696984 | 25953.042656 | 27197.150890 | 30094.820701 |
| 1982 | 50032.048858 | 52882.474052 | 55559.668986 | 61480.994252 |
| 1983 | 116001.281676 | 123040.729532 | 129985.688155 | 147229.973172 |
| 1984 | 357216.545243 | 399972.923162 | 442634.811847 | 533816.921664 |
| ** 1985 | 1782696.86 | 2023644.41 | 2267741.59 | 270711.52 |
| 1986 | 4765800.69 | 4843754.31 | 4918164.38 | 5081158.50 |

| VIII | VII | VI | חוק ש V | שנה 1951 |
|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| 165 | 162 | 157 | 150 | 1952 |
| 201 | 200 | 197 | 191 | 1953 |
| 222 | 217 | 214 | 218 | 1954 |
| 231 | 233 | 232 | 230 | 1955 |
| 247 | 244 | 249 | 249 | 1956 |
| 269 | 264 | 258 | 270 | 1957 |
| 274 | 274 | 267 | 276 | 1958 |
| 269.5187 | 269.7940 | 273.3729 | 287.1379 | 1959 |
| 279.4295 | 278.8789 | 277.5024 | 284.1096 | 1960 |
| 294.8463 | 297.3240 | 303.9312 | 314.6679 | 1961 |
| 330.0847 | 326.2305 | 323.4775 | 327.8823 | 1962 |
| 346.6027 | 352.3840 | 352.1087 | 355.1370 | 1963 |
| 367.2502 | 370.8291 | 365.8737 | 376.3351 | 1964 |
| 396.416308 | 400.866257 | 403.832890 | 405.687035 | 1965 |
| 429.420098 | 434.240876 | 433.128389 | 434.611705 | 1966 |
| 433.128389 | 437.207509 | 440.544971 | 445.365749 | 1967 |
| 443.882433 | 447.961553 | 446.478236 | 451.299015 | 1968 |
| 453.153160 | 462.053059 | 461.682229 | 457.232280 | 1969 |
| 481.192661 | 478.899083 | 480.733945 | 481.651377 | 1970 |
| 537.614679 | 534.862386 | 537.614679 | 536.697248 | 1971 |
| 611.467890 | 608.715597 | 604.587156 | 613.302753 | 1972 |
| 746.330276 | 741.743120 | 729.357799 | 727.064221 | 1973 |
| 1025.229359 | 1020.183487 | 1006.422019 | 1003.211010 | 1974 |
| 1415.596331 | 1415.137616 | 1408.715597 | 1413.761469 | 1975 |
| 1944.036699 | 1920.642203 | 1827.522937 | 1823.853212 | 1976 |
| 2561.511925 | 2465.313760 | 2429.475228 | 2372.888072 | 1977 |
| 3889.423851 | 3798.884401 | 3710.231190 | 3638.554126 | 1978 |
| 7124.322932 | 6573.541281 | 6230.245868 | 6017.100914 | 1979 |
| 16608.330265 | 15342.664211 | 14699.456872 | 14050.590817 | 1980 |
| 35212.987487 | 33890.138225 | 31953.108949 | 31102.705853 | 1981 |
| 81575.704464 | 75622.882787 | 69244.859561 | 65307.808188 | 1982 |
| 183261.867345 | 171009.763469 | 160946.660158 | 155356.047208 | 1983 |
| 905033.621592 | 777032.207328 | 691613.940723 | 610132.725492 | 1984 |
| 4401623.44 | 4236660.98 | 3322871.36 | 2891370.53 | 1985 |
| | | | 5162457.00 | 1986 |

חור ש

| XII | XI | X | IX | |
|----------------|---------------|----------------|----------------|------|
| 107 | 105 | 103 | 100 | 1951 |
| 178 | 175 | 173 | 169 | 1952 |
| 212 | 208 | 207 | 205 | 1953 |
| 228 | 228 | 227 | 227 | 1954 |
| 239 | 236 | 238 | 239 | 1955 |
| 250 | 248 | 259 | 260 | 1956 |
| 263 | 267 | 268 | 268 | 1957 |
| 274 | 273 | 280 | 280 | 1958 |
| 279.7048 | 281.0813 | 280.5307 | 275.5753 | 1959 |
| 289.3403 | 291.2674 | 292.3686 | 286.5873 | 1960 |
| 315.4938 | 311.3643 | 308.8866 | 304.7571 | 1961 |
| 347.7039 | 343.8497 | 341.3720 | 337.7931 | 1962 |
| 365.0478 | 363.1207 | 356.2382 | 353.4852 | 1963 |
| 381.2905 | 377.4363 | 374.1327 | 370.0032 | 1964 |
| 408.282839 | 407.912010 | 405.687035 | 401.607915 | 1965 |
| 440.174142 | 437.207509 | 439.432483 | 435.724193 | 1966 |
| 440.915800 | 437.949167 | 436.095022 | 432.757560 | 1967 |
| 449.444869 | 447.590724 | 448.703211 | 455.736578 | 1968 |
| 466.873837 | 465.019691 | 461.682229 | 456.119793 | 1969 |
| 514.220184 | 510.550459 | 510.550459 | 500.458716 | 1970 |
| 583.027523 | 576.146789 | 566.972478 | 555.045872 | 1971 |
| 655.045872 | 645.871560 | 634.862386 | 620.183487 | 1972 |
| 827.981652 | 806.422019 | 772.477065 | 758.715597 | 1973 |
| 1293.119267 | 1196.330276 | 1071.559634 | 1045.412845 | 1974 |
| 1597.247708 | 1584.862387 | 1536.238533 | 1444.954130 | 1975 |
| 2204.587158 | 2146.788989 | 2055.045873 | 1988.532113 | 1976 |
| 3142.473392 | 3082.113759 | 2755.794494 | 2659.596329 | 1977 |
| 4655.236695 | 4500.565135 | 4236.491741 | 4006.370640 | 1978 |
| 9840.506416 | 9102.987151 | 8295.677059 | 7693.966968 | 1979 |
| 22923.456867 | 21629.497235 | 19775.324759 | 17815.522925 | 1980 |
| 46189.486717 | 43921.745125 | 41512.269685 | 38079.160887 | 1981 |
| 106930.315311 | 101308.205949 | 95134.909395 | 87764.749224 | 1982 |
| 310838.080060 | 278507.014179 | 241813.695375 | 199734.490293 | 1983 |
| 1693688.004570 | 1632679.56480 | 1365778.869750 | 1098437.333270 | 1984 |
| 4829974.63 | 4768556.62 | 4746509.14 | 4535483.18 | 1985 |

* לשימושים מעשיים קושרו מדדי המחירים לצרכן, אשר פורסמו בתקופות השונות ביחס לתקופות בסיס אחרות, לתקופת בסיס אחידה: ספטמבר 1951 = 100.0 על מנת לחשב אחוז שינוי במדד בין חודשים שונים יש לחלק את המדד המאוחר במדד המוקדם, להכפיל ב-100 ולהחסיר 100 מן התוצאה.

** מינואר 1985 עוגל מספר הספרות שלאחר הנקודה לשתי ספרות בלבד.

שערים יציגים של הדולר האמריקאי

ערוך ע"י דן מרגליות

| החודש | 1977 | היום | 1978 | היום | 1979 | היום | 1980 | היום | 1981 | היום | 1982 | היום | 1983 | היום | 1984 | היום | 1985 | היום | 1986 | היום |
|---------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|--------|------|--------|------|----------|------|------|------|
| ינואר | | | 15.42 | 3 | 19.04 | 2 | 35.35 | 1 | 7.55 | 1 | 15.60 | 1 | 33.50 | 1 | 108.93 | 1 | 638.54 | 2 | 1.49 | 3 |
| | 8.96 | 17 | 15.75 | 16 | 18.82 | 15 | 36.40 | 15 | 7.85 | 15 | 16.05 | 15 | 34.60 | 15 | 115.00 | 15 | 663.31 | 15 | 1.49 | 15 |
| פברואר | 8.97 | 15 | 16.02 | 15 | 19.07 | 1 | 37.11 | 1 | 7.85 | 1 | 16.75 | 1 | 35.93 | 1 | 124.07 | 1 | 686.73 | 1 | 1.49 | 1 |
| | | | 16.00 | 15 | 19.74 | 15 | 37.95 | 15 | 8.52 | 15 | 18.64 | 15 | 38.50 | 15 | 128.85 | 15 | 819.33 | 15 | 1.48 | 15 |
| מרס | 9.13 | 1 | 16.33 | 1 | 19.43 | 1 | 39.52 | 1 | 8.65 | 1 | 18.15 | 1 | 37.80 | 1 | 137.70 | 1 | 765.96 | 1 | 1.48 | 1 |
| | 9.13 | 15 | 16.47 | 15 | 20.15 | 15 | 40.35 | 15 | 8.81 | 14 | 18.64 | 15 | 38.50 | 15 | 145.98 | 15 | 819.33 | 15 | 1.49 | 15 |
| אפריל | 9.28 | 1 | 16.41 | 3 | 21.38 | 3 | 41.48 | 2 | 8.99 | 1 | 19.23 | 1 | 39.78 | 1 | 154.02 | 1 | 863.88 | 1 | 1.49 | 1 |
| | 9.26 | 15 | 16.53 | 17 | 22.00 | 17 | 42.83 | 15 | 9.29 | 15 | 19.94 | 15 | 40.69 | 15 | 165.46 | 15 | 917.55 | 15 | 1.48 | 15 |
| מאי | 9.23 | 1 | 16.75 | 1 | 22.69 | 1 | 42.98 | 1 | 9.53 | 1 | 20.50 | 1 | 42.12 | 1 | 180.90 | 1 | 949.47 | 1 | 1.48 | 1 |
| | 9.24 | 15 | 17.98 | 17 | 23.42 | 17 | 45.07 | 15 | 10.01 | 15 | 21.04 | 15 | 43.35 | 15 | 191.50 | 15 | 980.23 | 15 | 1.48 | 15 |
| יוני | 9.42 | 1 | 17.46 | 1 | 24.11 | 1 | 46.17 | 4 | 10.88 | 1 | 21.90 | 1 | 44.78 | 1 | 202.80 | 1 | 1,063.40 | 1 | 1.49 | 1 |
| | 9.42 | 15 | 17.43 | 25 | 24.65 | 25 | 47.49 | 15 | 11.46 | 15 | 22.97 | 15 | 46.06 | 15 | 213.15 | 15 | 1,136.50 | 15 | 1.50 | 17 |
| יולי | 9.57 | 4 | 17.89 | 3 | 25.21 | 3 | 49.60 | 2 | 11.61 | 1 | 24.24 | 1 | 47.45 | 1 | 238.85 | 1 | 1,500.00 | 1 | 1.49 | 17 |
| | 9.70 | 18 | 17.90 | 17 | 25.67 | 17 | 51.03 | 16 | 12.05 | 15 | 25.29 | 15 | 49.60 | 15 | 255.60 | 15 | 1,488.00 | 15 | | |
| אוגוסט | 9.87 | 1 | 18.17 | 1 | 25.82 | 1 | 52.38 | 1 | 12.18 | 1 | 26.01 | 1 | 51.00 | 1 | 285.95 | 1 | 1,469.40 | 1 | | |
| | 10.10 | 17 | 18.21 | 17 | 26.50 | 15 | 53.37 | 15 | 12.44 | 15 | 27.15 | 15 | 57.30 | 15 | 304.91 | 15 | 1,482.50 | | | |
| ספטמב' | 10.08 | 1 | 18.36 | 1 | 27.24 | 1 | 55.78 | 3 | 12.68 | 1 | 27.67 | 1 | 59.23 | 1 | 327.52 | 2 | 1,503.60 | | | |
| | 10.10 | 15 | 18.50 | 17 | 28.35 | 17 | 56.92 | 17 | 13.23 | 15 | 28.80 | 15 | 61.30 | 15 | 364.09 | 15 | 1,491.90 | 16 | | |
| אוקטוב' | 10.26 | 2 | 18.27 | 3 | 29.02 | 3 | 59.05 | 2 | 13.48 | 1 | 29.21 | 1 | 63.68 | 1 | 408.64 | 1 | 1,491.20 | 1 | | |
| | 10.18 | 15 | 18.28 | 17 | 29.84 | 17 | 60.44 | 15 | 13.66 | 15 | 29.87 | 15 | 81.28 | 15 | 447.01 | 15 | 1,470.40 | 15 | | |
| נובמבר | 15.23 | 1 | 18.51 | 1 | 30.62 | 1 | 63.70 | 1 | 14.06 | 1 | 30.61 | 1 | 88.33 | 1 | 517.57 | 1 | 1,489.40 | 1 | | |
| | 10.21 | 15 | 18.83 | 15 | 31.51 | 15 | 66.43 | 15 | 14.37 | 15 | 31.20 | 15 | 88.60 | 15 | 550.18 | 15 | 1,472.70 | 16 | | |
| דצמבר | 15.53 | 1 | 18.77 | 1 | 33.09 | 1 | 69.70 | 3 | 14.96 | 1 | 32.20 | 1 | 95.62 | 1 | 588.27 | 3 | 1,486.20 | 3 | | |
| | 15.53 | 15 | 18.64 | 15 | 33.93 | 15 | 74.00 | 17 | 15.25 | 15 | 32.90 | 15 | 100.48 | 15 | 608.70 | 16 | 1,483.30 | 17 | | |

הערות:

- (1) עד דצמבר 1980 היה ההילך החוקי בלירות ומינואר 1981 בשקלים.
- (2) ב-10 לאוגוסט שנה זו היה פיתוח חד-פעמי עד 57.13 שקל, ואילו ב-11 לאוקטובר היה פיתוח ל-80 שקל.
- (3) ב-1.1.86 החלף השקל הישן בשקל חדש, היינו חלוקה ב-1,000.

רישום שיכונים ציבוריים

בחודשים מרץ, אפריל ומאי 1985 דן החוג למדיניות קרקעית שע"י המכון, בפגישותיו החודשיות, בנושא: „רישום שיכונים ציבוריים (תמונת מצב, הפיגורים ודרכים לחיסולם)“.

כן קיים המכון, במקביל, דיונים/בצוות מומחים מיוחד כדי ללמוד את הנושא. להלן הצעות והמלצות שנערכו על סמך ההרצאות והדיונים הנ"ל והן מוגשות לעיון ולקבלת הערות של חברי החוג ושל הגורמים המעוניינים והנוגעים בדבר:

1. אין נתונים מהימנים ומאושרים של מספר השיכונים (דירות) שטרם נרשמו בספרי האחוזה. קיימים רק אומדנים הנעים בין 190,000 יחידות דיור לבין 500,000. ואפילו אם נניח שהמספר הממעיט הוא הנכון – הרי גם הוא נוגע לחלק גדול של בתי אב בישראל ומהווה פגיעה חמורה בעקרונות של ניהול תקין של מקרקעין, נוגד את חוקי מקרקעין, גורם הפסדים לקופת האוצר, אינו מאפשר איסוף נתונים לניתוח התופעה והשלכותיה, פוגע בזכויות האזרח ועלול לסכן את השקעותיו של האזרח ברכישת הדירה.

2. ניתוח הסיבות שגרמו לפיגור כה עצום ברישום השיכונים הציבוריים מגלה, בין היתר, את המיגבלות המותנות בחוקים ובתקנות שהמוסדות האחראיים והמבצעים את הרישום העמידו בזמנו, כשממדי התופעה היו קטנים לאין שיעור מהיום. קשיים ומיגבלות אלה אין כוח להתגבר עליהם, עקב המצב המשפטי שנוצר, במיוחד כאשר הדבר נוגע למקרקעין שלא עברו הליכי איחוד וחלוקה, ושאינם רשומים בלשכות הרישום כחלקות מוגדרות.

3. על מנת להתגבר על הפיגור המשווע של רישום הזכויות במקרקעין צריך, ראשית כל, להכיר ככל האפשר, בגבולות שנקבעו בשטח, הלכה למעשה, בהתאם לתכנון והבניה.

4. לפיכך מוצע: לאפשר שרישום הזכויות במקרקעין יהיה מבוסס על צילום מצב גבולות המגרש, בהתאם לחזקה הקיימת בעזרת השיטה הפוטוגרמטרית, המושתת על קואורדינטות של נקודות. צילום מצב זה יהווה בסיס רישום לגבולות המגרש כשהוא מוסכם על הנוגעים בדבר, ובעיקר על משרד רישום הקרקעות, בהסתייגויות המובאות להלן.

5. רישום כנ"ל בספרי האחוזה של משרד רישום הקרקעות, יכול הודאת משרד זה, שהרישום כולל העובדה שהגבולות שנקבעו מבוססים על המצב העובדתי הנ"ל בלבד. ובמגבלה זו תהיינה גם הזכויות נתונות

להעברה. לעומת זה, רשאי כל מעוניין לפנות לערכאות על מנת לקבוע בודאות וסופית את גבולות המגרש הנדון. הואיל והסטטיסטיקה מוכיחה שרוב הזקוקים להודאה בזכויותיהם אינם נזקקים לדיוק מוחלט של גבולות המגרש, יש להניח שהמקרים שיידרשו לערכאות יהיו מוגבלים במספרם. על כל פנים, הצדדים יפעלו לפי הרישום הנ"ל, ואפשר יהיה להעביר הזכויות. כל זה בתחומי המיגבלה שהגבולות הם מקובלים, הלכה למעשה, אולם אינם סופיים.

6. במקביל יש לגרום לניצול מלא של הישגי הטכנולוגיה החדשים, על מנת לחסל את הפיגורים ברישום שיכונים, הן הוותיקים והן החדשים. המיכשור החדש מאפשר להתגבר על אחד מצווארי הבקבוק העיקריים בתהליכי הרישום, והוא הכנת מפות לצרכי רישום ע"י מודדים בשטח. מוצע לערוך נסיון באתר מסויים בשיטה פוטוגרמטרית, להשוות אותו עם השיטה הקונבנציונלית מבחינת עלות וזמן, ואם הוא יוכיח את יתרונותיו – לשנות את תקנות הרישום של השיכונים הציבוריים ע"י מתן היתר להשתמש במפות שייעשו בשיטה החדשה. מפעילי השיטה הפוטוגרמטרית מבטיחים להכין מפות תוך זמן קצר (שנתיים ל-300,000 יח') ובעלות פחותה בהרבה מן השיטה המקובלת היום.

7. מובן מעצמו, שתהליך הרישום המקובל לפי החוקים הקיימים יימשך, אלא שחוששים אנו שאם לא נשתמש בשתי השיטות הנ"ל, יגדל הפיגור, זכויות חוכרים בדירות תועברנה מיד ליד מחוץ לכותלי משרד רישום הקרקעות, וללא ידיעת ומעקב המוסדות הצריכים לדעת. נמצא, כי המצב הנזכר בראשית נייר-עבודה זה ילך ויחמיר.

8. שר המשפטים יתבקש, לצורך קידום הנושא, ליזום תחיקה הקשורה בהצעות הנ"ל ובעיקר לתחום את זכויות החוכרים לפי ההצעות האלה, ליזום תיקון בתקנות המודדים תשכ"ה – 1965, כדי לאפשר הכנת תוכנית לרישום בשיטה פוטוגרמטרית, או לשנות תקנות רישום מקרקעין (ניהול לרישום) על מנת לאפשר לשר המשפטים או למי שיוסמך על ידו להתיר רישום מקרקעין גם ללא הסתמכות על תקנות המודדים הנ"ל בקשר למדידה בשטח.

אחירי קרקע לתעשייה בהתיישבות

להלן טבלת מתירי הקרקע הנ"ל לתקופה 1.4.86 — 31.3.87, ערוכה לפי תחומי שיפוט, שהוכנה בתאום עם השמאי הממשלתי ומשרד התמ"מ, בהתחשב בסוגי אזורי הפתוח, ואושרה על ידי מנהל המינהל.

קבוצה מס' 1 — 886 ש"ח לדונם

מועצות אזוריות: בקעת הירדן, גוש עציון, הר הברון, חוף עזה, מגילות, מטה בנימין, מעלה יוסף, ערבה, רמת הגולן, רמת הנגב, שומרון.
מושבנות הגליל: מטולה.

קבוצה מס' 2 — 1035 ש"ח לדונם

מועצות אזוריות: משגב (כולל מצפים — ישובים קהילתיים), עמק עירון — ישובים קהילתיים.

קבוצה מס' 3 — 2141 ש"ח לדונם

מועצות אזוריות: אשכול, בקעת בית שאן, הגליל העליון, הגליל התחתון, חבל אילות, מבהאות התרמון, מרום הגליל, עותה — איזור התעשייה הצמוד לגתית בלבד, שער הנגב — איזור התעשייה הצמוד לשדרות בלבד, תמר.
הגליל: השעיה (ישוב קהילתי).

קבוצה מס' 4 — 2585 ש"ח לדונם

מועצות אזוריות: בני שמעון, מרתבים, סלם צור (לשעבר), עותה (למעט איזור התעשייה הצמוד לגתית), שער הנגב (למעט איזור התעשייה הצמוד לשדרות).
מושבנות הגליל: יבניאל, יסוד המעלה, מבטמה.

קבוצה מס' 5 — 3692 ש"ח לדונם

מועצות אזוריות: גלבע, מטה יהודה, עמק הירדן.
מושבנות הגליל: כנרת (המושבה), כפר תבור, מגדל, ראש פינה.

קבוצה מס' 6 — 4283 ש"ח לדונם

מועצות אזוריות: אלקנה, באר טוביה — איזור התעשייה הצמוד לקרית מלאכי בלבד, געתון (לשעבר), חוף אשקלון, יזאב, לכיש, מגידו, מודיעים, עמק יזרעאל, שפיר.

קבוצה מס' 7 — על פי שומה

מועצות אזוריות: אונג, באר טוביה, (למעט איזור התעשייה הצמוד לקרית מלאכי), ברנר, גדרות, גזר, גן רוהה, הדר השרון, הירקון, השרון הצפוני, השרון התיכון, זבולון, חבל יבנה, חוף הכרמל, חוף השרון, מנשה, מפעלות אפק, נתל שורק, נעמן (לשעבר), עמק חפר, עמק לוד.

עם תום תקופת ההקפאה תוצא הוראה בפרדת בענין שערך המחירים.
המחירים הנ"ל אינם כוללים הוצאות פיתוח.

לגבי הקצאת קרקע הנעשית על פי המלצה לפטור ממכרו של משרד התמ"ם, והיום חייב בתשלום הוצאות פיתוח לגורם מפתח אחר, יצויין הדבר במפורש בהמלצת משרד התמ"ם, לרבות שם הגוף שיתן אישור זה למינהל כתנאי לתחיתת הסכם הפיתוח. לגבי מפעלים אשר מטרם אינה תעשיה או מלאה מובהקים, כגון אחסנה, יש לתוסיף 50% למחיר הנקוב בקטוצות 1-6 לעיל.

אחירי קרקע לתעשיה באזורי פיתוח

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

הטבלה הוכנה ע"י הוועדה לקביעת מחירי קרקע לתעשיה באזורי פיתוח שחבריה הם: השמאי הממשלתי הראשי, סמנכ"ל ומנהל האגף העירוני בממ"י ועוזר שר התמ"ם לא"י.

הטבלה מבוססת על הערכות השמאי הממשלתי האשר עליהן ניתנו הנחות הקלות מיוחדות בהתחשב בסיווג אזורי הפיתוח וברגישויות כלכליות ולאומיות אחרות. לאור הבעיות המיוחדות במספר אזורי פיתוח, הוחלט גם השנה להקצות קרקע לתעשיה במחיר מוזל לאותם יזמים שיבנו ויפעלו במקום במשך חמש שנות חכירה, לפיתוח.

הטבלה ערוכה בשלושה טורים. כדלקמן: (מימין לשמאל).

- א. סווג הקבוצות ופירוט הישובים בכל קבוצה.
 - ב. מחיר המוזל שיהיה הבסיס לקביעת מחיר העסקה.
 - ג. המחיר הבסיסי שהוא המחיר שנקבע ע"י השמאי הממשלתי.
- ההפרש בין המחיר המוזל למחיר הבסיסי, ייחשב סתנתה מותנית ליום שיחזיק בקרקע מהתאם להסכם, לפחות 5 שנים ממועד תחיתת חוזה החכירה. אם יתזיק בקרקע פרק זמן קצר מזה, יהיה על היזם לשלם למינהל את ההפרש הנ"ל, בצרוף דיבית והפרשי הצמחה, בהתאם להוראות החשב, וזאת בנוסף לתשלומים אחרים המגיעים למינהל בעבור השמוש בקרקע והעברת הזכויות (דח"ש, דמי הסכמה).

המחירים בשקלים חדשים לדונם

| מחיר בסיסי | מחיר מוזל | ישוב |
|------------|-----------|------------|
| 4,431 | | מצפה רמון |
| 4,431 | | ירחם |
| 3,988 | 886 | רמת הגולן |
| 4,431 | | בית שאן |
| 6,647 | | קרית שמונה |
| 32,000 | | נהריה |
| | | שלומי |
| | | מעלות |

קבוצה מס' 1

קבוצה מס' 2

| | | |
|-------|-------|--------|
| 4,431 | | חצור |
| 4,431 | | מחניים |
| 6,647 | 1,035 | חפן |
| 4,431 | | שגב |

קבוצה מס' 3

| | | |
|--------|-------|-------------------|
| 5,862 | | דימונה |
| 11,078 | | טבריה עלית |
| 5,170 | | אלון תבור |
| 5,170 | | צומת גולני |
| 7,385 | 2,141 | צפת |
| 10,339 | | שדרות |
| 7,385 | | אופקים |
| 11,078 | | נתיבות |
| 5,170 | | אילת (עין עברונה) |

קבוצה מס' 4

| | | |
|--------|-------|-----------|
| 14,770 | | מגדל העמק |
| 14,770 | 2,585 | נצרת עלית |
| 14,770 | | עפולה |
| 11,078 | | ערד |

קבוצה מס' 5

| | | |
|--------|-------|-------|
| 16,770 | 3,693 | סרמאל |
|--------|-------|-------|

קבוצה מס' 6

| | | |
|--------|-------|--------------|
| 8,862 | | מישור אדומים |
| 12,998 | | יקנעם |
| 10,339 | | כית שמש |
| 8,862 | 4,282 | רמת חיבב |
| 8,862 | | ארז |
| 14,770 | | אילת (העיר) |
| 8,862 | | קרית מלאכי |

קבוצה מס' 7

| | | |
|--------|-------|--------------------|
| 13,293 | | קרית נת |
| 22,155 | 6,203 | אשקלון — את. דרומי |
| 12,998 | | רמת ישי |

אזורי התעשייה בירושלים

| מחיר מזול למפעל מאושר/עתידידיע | מחיר בסיסי |
|-----------------------------------|------------------|
| עטרות הר תוצבים | מחיר בסיסי |
| 11,816 ש"ח/דונם | 17,724 ש"ח/דונם. |
| 57,603 ש"ח/דונם | 96,005 ש"ח/דונם. |

ה ע ר ו ת

תוקף הטבלה ושיערוך המחירים :

מחירי הקרקע הנקובים בטבלה יהיו בתוקף החל מיום 1.4.86 ועד 31.3.87. שערון המחירים יעשה עפ"י הוראות מיוחדות שתתנה עם תום תקופת ההקפאה. בתאריך 30.9.86 יבחנו המחירים מחוץ במסגרת הצורך, תפורסם טבלה חדשה. מחירי קרקע לתעשייה כיו"ש וחבל עזה (להוציא: מישור האדומים, ארזו — הכלולים בטבלה זו) — יהיו לפי קבוצה מס' 1 דלעל.

הנחה מותנית :

תובה להוסיף בהסכמי הפיתוח והחכירה שיערכו עפ"י תנאי טבלה זו, את התנאי בדבר הזכות להנחה מותנית, כפי שנוסח ע"י היועצמ"ש למינהל. זכאי להנחה מותנית בגובה ההפרש בין המחיר הבסיסי למחיר המזול — רק מי שיבנה ויפעל במקום במשך תמש שנות חכירה לפחות. מי שלא יעמוד בתנאי זה — יצטרך לשלם את ההפרש בצרוף ריבית והצמדה.

הוצאות פיתוח :

מחירי הטבלה אינם כוללים הוצאות פיתוח. הוצאות הפיתוח יקבעו עפ"י נהלי משרד התמ"ס וישולמו לגורם המפתח, כתנאי לכצור העסקה ע"י סמ"י. אתרים שאינם מיועדים לתעשייה ומלאכה, (כגון: שטחי מסחר, תחנות דלק, אזורים מיוחדים) הנמצאים בתוך אזור התעשייה — יוקצו לפי שומה. לגבי מפעלים שאינם תעשייתיים והנמצאים באזורי התעשייה הכוללים בטבלה, (כגון שטחי אחסנה, חניונים) — יש להוסיף 50% למחירים המוזלים הנקובים בטבלה.

עסקות הקפאה :

מימוש עסקות הקפאה יהיה עפ"י מחירי הטבלה האחרונה שבתוקף לים המימוש.

דמי הסכמה :

דמי הסכמה יחשבו על בסיס ההפרש בין המחיר הבסיסי המופיע בטבלה בתוספת לנהלי המינהל המקובלים. בכל אזורי התעשייה שאינם מופיעים בטבלה זו וכן באזורי התעשייה שבכפרי השערון, לבין המחיר ששולם בעת רכישת הזכויות ע"י התוכר המעביד ובתנאים המישיטים — ייקבע שווי הקרקע ע"י השמאי הממשלתי.

פסקי דין בענייני קרקע

הלכות והחלטות

בפני ועדת ערר לפי חוק מס שבח מקרקעין
שליד בית-המשפט המחוזי בתל-אביב—יפו

כפני היו"ר השופט (בדימוס) ש' אשר והחברים עו"ד דן מרגליות, ורמי לזר
העוררים: 1. בנישו יעקב
2. בנישו אסתר
עמ"ש (ת"א) 654/83

נגד

המשיב: מנהל מס שבח מקרקעין נתניה

מס שבח מקרקעין — שוויה של „דירת מגורים“ שהתמורה המשתלמת בעדה הושפעה
מזכויות לבניה נוספת, לפי סעיף 149(א) לחוק (3) — הדרך הנאותה לקביעת השווי —
הצורך להיזקק למומחותם של שמאים.

הדיון נסב על השאלה כיצד לשוים „דירת מגורים“ עפ"י סעיף 149(א) לחוק מס שבח
מקרקעין, כאשר במכירתה „התמורה המשתלמת בעדה הושפעה מזכויות לבניה
נוספת“.

הוועדה פסקה:

- א. המעריכים הם אלה שצריכים לקבוע שווי „דירת מגורים“ וזאת בהתייחס
לנתונים השייכים לענין.
ב. בקביעה זו, רצוי כי יסתמכו על ידע בתורת השמאות כדי להגיע לתוצאה
סבירה.
- א. חישוב הפחתת הערך הכללית של מבנה אינה קלה כלל ועיקר ויש להתייחס
לכל מקרה לגופו ע"י בדיקות וחקירות.
ב. בהעדר כל נתון מסייע לבדיקת עלות מבנה שנהרס לפני ביקור המומחים
לדבר, ניתן להסיק הפחתת ערך בקו ישר כפי שהדבר מקובל בתקנות מס
הכנסה (פחת) 1941.
- אין להתעלם מערך הפיתוח הקיים מסביב ל„דירת המגורים“ ויש לחשב כל גורם
שניתן להכלילו בהגדרת „פיתוח השטח“ הצמוד ל„דירת המגורים“ ולקחתו
בחשבון.

אזכורים:

פסקי-דין של בית-המשפט העליון:

- [1] ע"א 277/78 פמואל ואח' נ' מנהל מס שבח מקרקעין, פ"ד לג (2) 337.
פסקי-דין של בית-המשפט המחוזי:
[2] עמ"ש (ת"א) 483/81 בלה ראור, פד"א יב 44.
חקיקה ישראלית:
[3] חוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג—1963, ס' 149(א).
[4] תקנות מס הכנסה (פחת) 1941.

ספרות משפטית:

[5] The Appraisal of Real Estate (7th ed.) by the American Institute of Real Estate Appraisers, Chicago, Illinois, 239.

הערות העורך:

לקביעת שוויה של דירת מגורים לפי סעיף 149(א) לחוק מס שבח מקרקעין, ראה:
ד"ר י' הדרי, „ההקלות במס שבח במכירת דירת מגורים: קשיים בהפעלת החוק
הקיים והדיון הרצוי” הפרקליט לא 133.
ע"א 502/77 זהבי נ' מנהל מס שבח, פ"ד לב (1) 589.

טענות:

לעוררים: עו"ד פלוסקונוס ורמ' קרייצברג

למשיב: עו"ד גב' ב' אופיר

פסק-דין

החבר עו"ד די מרגליות:

הצדדים לדיון זה צמצמו בסיכומיהם הדיון לשאלה אחת ויחידה והיא: כיצד לפרש
הוראת סעיף 149(א) לחוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג—1963, [3], היינו: כיצד לשום
„דירת מגורים” כאשר במכירתה, „התמורה המשתלמת בעדה הושפעה מזכויות לבניה
נוספת” לדעת המשיב.

1. טענות מופכמות:

(1) בתאריך 19.2.82 נחתם זכרון דברים בין העוררים לבין ה"ה רורמן מיכל
וצבי, לפיו מכרו הראשונים מלוא זכויותיהם — זכויות חכירה — ביחידת דיור המהווה
חצי בית דו-משפחתי ואשר מכיל 2 חדרים, מטבח ושירותים ושטח קרקע של כ-750
ממ"ר עליה בנוי הבית.

(2) יחידת הדיור הנ"ל הוקמה לפני כ-26 שנה (ראה ת/1 סעיף 1 ודברי מר
לפיד, העד מטעם המשיב, בעמוד 3 לפרטיכל שורה 13 מתחתית העמוד).

(3) חוזה מכר מודפס בין הצדדים נחתם ביום 1.4.83 (ראה נספח לכתב הערר).
החוזה הנ"ל מאזכר את זכרון הדברים שקדם לו.

(ה) המועד הקוב לצורך קביעת השווי הוא יום חתימת זכרון הדברים, היינו:
19.2.82.

(5) התמורה הכוללת ששולמה בגין מכירת זכויות העוררים כאמור שווה לסכום
של 1,120,000 שקל וכן דמי הסכמה בסכום של 200,000 שקל אשר שולמו על-ידי הקונים
כאמור בזכרון הדברים. אמנם בסעיף 9(ג) לחוזה שנחתם ביום 1.4.82 יש קביעה הפוכה,

אך העוררים לא התייחסו לכך וגם בחוות הדעת ת/1 התייחס המומחה מטעמם למועד ולתמורה על-פי זכרון הדברים. (ראה גם החלטת המנהל בהשגה מיום 16.2.83 המצורפת כנספח לכתב הערר). לפיכך, התמורה הכוללת היא 1,320,000 שקל.

(6) הבית והחלקה מצויים במושב כפר חרוצים בגוש 7735 חלק מחלקה 1, גוש 7696 חלק מחלקה 1, גוש 7692 חלקה מחלקה 18 וחלקה 40 בשלמותה. (ראה הקדמה להווה מיום 14.82).

(7) לפי תכנית בנין ערים מאושרת מותר לבנות על המגרש שטח בנוי כולל של 160 מ"ר.

(8) בהסכמת הצדדים הוצג בפנינו פסק-דין שניתן על-ידי ועדת ערר בהרכב הנוכחי בעמ"ש 225/82 שמיאן נ' מנהל מפ שבח נתניה (ניתן ביום 4.2.83 ולא פורסם עדיין). פסק-דין זה מתייחס למכירת זכויות ביחידת דירור מס. 54 שבכפר חרוצים, שהכילה דירה בת 2 חדרים. בשטח כולל של כ-44—45 מ"ר והיא בנויה על חלק מחלקה 18. בגוש 7692 ששטחו 700 מ"ר. התמורה לפי חוזה מיום 14.8.81 בגין הנכס היתה 800,000 שקל. הוועדה קיבלה עמדת המשיב, לפיה שווי „דירת המגורים“ הוא 250,000 שקל. גם שם הניצול האפשרי על מגרש ריק היה 160 מ"ר.

(9) בהסתמך על הוראת סעיף 149(א) לחוק, פיצל המשיב את התמורה ששולמה במקרה דגן לשני חלקים:

א. חלק אחד של 600,000 שקל המהווה „כפל הסכום שיש לצפות לר ממכירתה של הדירה“, ללא זכויות לבנייה נוספת. ראה הודעת השומה המהווה נספח לכתב הערר מס. 252791.

ב. החלק האחר בסכום של 609,220 שקל המהווה „שווי הזכות האחרת“. ראה הודעת השומה המהווה נספח לכתב הערר מס. 28213. אגב, סיכום שני הסכומים הינו רק 1,209,000 שקל ולא 1,320,000 שקל והפרש זה לא הוסבר בפנינו על-ידי הצדדים.

(10) העוררים סוברים כי מגיע להם פטור מלא ממס שבח בגין מכירת הנכס וזאת כיון שלדעתם „כפל השווי“ עולה על שווי המכירה.

2. סיכום חילוקי הדעות בין הצדדים:

(1) שטח הבית הקיים על המגרש לטענת העוררים הוא כ-55 מ"ר ברוטו (ראה ת/1), ואילו לטענת המשיב הוא כ-50 מ"ר (ראה עמ' 3 לפרטיכל). העד מטעם המשיב לא ביקר בתוך הבית ואילו המומחה מטעם העוררים ביקר בתוכו. אני מציע לסמוך על עדות המומחה מטעם העוררים בנקודה זו ולקבוע את שטח הבית לפי 55 מ"ר בקירוב.

(2) שני הצדדים מסכימים כי יש לחשב הבנין הקיים לפי ערך כחדש בניכוי פחת, אלא שהמשיב העריך שווי למ"ר חדש כ-280\$ לפי השער היציג ביום ההסכם ומסכום זה ניכה פחת של 2% לשנת או כ-52% בקירוב והגיע לעלות אחרי הפחתה של 111,600 שקל (ראה עמ' 5 לפרטיכל), לסכום זה הוסיף ערך קרקע יחסי מתוך שווי של 600,000 שקל, המהווה 160/50 = 31% או כ-200,000 שקל. ובסך הכל הגיע במעוגל לסכום כולל של כ-300,000 שקל. (ראה עמ' 5 לפרטיכל).

מאידך גיסא, המומחה מטעם העוררים קבע עלות למ"ר כחדש לפי כ-400\$ ואחרי הפחתה של 40% בקירוב הגיע לעלות של כ-275,000 שקל. לסכום זה הוסיף הוצאות

פיתוח המגרש (חיבור לחשמל, מים, גיבון וגדר) בסכום של 50,000 שקל ובסך הכל העריך שווי הבית ופיתוח בסכום של 325,000 שקל. כדי להגיע לשווי הקרקע של היחידה ניכה את שווי הבית והפיתוח כאמור מן התמורה הכוללת של 1,320,000 שקל. והגיע ליתרה של כ-1,000,000 שקל. מסכום זה ייחס ל"דירת המגורים" חלק יחסי/בשיעור של 160/55 או כ-34% או כ-344,000 שקל. לפי גישתו יוצא ששווי "דירת המגורים" הוא 344,000 שקל + 325,000 שקל = 669,000 שקל. (ראה ת/1 עמ' 3 ועמ' 1 ו-2 לפרטיכל).
העד מטעם המשיב מצדיק שומתו ל"דירת המגורים" בכך שהתמורה שישלמו במקרה דנן מופרות ושווי העיסקה לא היה צריך לעלות על 600,000 שקל. (ראה עמ' 5 לפרטיכל).
המומחה מטעם העוררים סובר כי יש לקחת התמורה--ששולמה בעיסקה כבסיס לחישובים.

(ד) מצב הבית מבחינת אתיקה שנוי במחלוקת בין עדי הצדדים. המומחה מטעם העוררים ביקר בנכס תקופה ניכרת לאחר תאריך ההסכם ומצא יחידה משופצת ישנה. העד מטעם המשיב-ביקר במקום מספר חודשים לאחר תאריך ההסכם, אך לא נכנס פנימה, כיון שהבית היה סגור. התרשמותו היתה ממצב חיצוני "לא מלבב", כאמור בדבריו לפרטיכל בעמ' 3 שורה 11 ממעל. בענין זה מוכן אני לסמוך על עדות בן העורר בנישו שמואל שאכן נערכו שיפוצים בבית כחצי שנה לפני העיסקה (עמ' 2 לפרטיכל).
זהו העד היחיד שראה את הבית סמוך לתאריך העיסקה.

3. עלי לציין כי העד מטעם המשיב והמומחה מטעם העוררים לא הביאו כל דוגמה של עיסקה דומה. שניהם הסתמכו על נסיונם בתחום מקצועם ועל ידע הנובע משמועות. גם ביחס לעלויות בנייה לא הובאה בפנינו כל ראיה, אלא שהתייחסו לפרסומים כלליים ללא שם ומקור הניתן לבדיקה. בענין הפחת ניכה העד מטעם המשיב 2% לשנה. המומחה מטעם העורר ניכה פחות מזה. הסיוע העיקרי שניתן לנו על-ידי הצדדים היה בהצגת פסק-הדין בענין עמ"ש 225/82 שמיאן הנ"ל, שניתן על-ידינו במקרה דומה, והמתייחס למכר זכויות מיום 14.8.81. שני הצדדים הסתמכו על הצמדת מחיר העיסקה ומחירי הבניה לדולר, כך שגם אנו רשאים להיוקק להצמדה זו בבואנו להכריע בערר זה.
מן הבחינה של גושא השמאות, שני הצדדים בערר הנדון לא היו מוכנים והצגת הדברים נעשתה ללא מחשבה מעמיקה ובלו פירוט מספיק העשוי לסייע לנו בקבלת הכרעה. בסיכומיהם מסתמכים שני הצדדים על פסק-הדין ע"א 277/78 שמואל ואח"י מנהל מס שבח מקרקעין, [1] ופסק-הדין עמ"ש (ת"א) 483/81 בלה ראוך [2].

4. לפני התייחסות לניתוח העובדות והמסקנות שיש להוציא מן החומר שהוצג בפנינו בכתב ובעל-פה, יש צורך בליבון הסוגייה של הערכת, "דירת מגורים" לפי החוק. פסק הדין בענין שמואל ואח"י הנ"ל [1] דן במושג, "דירת יחיד" כמשמעותו בחוק מס שבח מקרקעין, לפני תיקון מס' 8. לדעתי, נוסח הסעיף בחוק דאו אינו שונה במהותו מן הנוסח של סעיף 149(א) שלאחר תיקון מס' 8. במקרה של שמואל וקוואט, מכרו יחידת מגורים קיימת בשטח של 184 מ"ר + חדר כביסה בשטח של 12,50 מ"ר ושטח קרקע של 2,777 מ"ר לקבלן למטרת בניית בית דירות בשטח רצפות כולל המהווה 42% משטח החלקה כולה.

גם שם היוותה התמורה הכוללת בסיס לחישוב, "שווי דירת היחיד" ושוי, הזכות האחרת". השוני במקרה הנ"ל לעומת המקרה הנדון מתבטא, בין השאר, בכך שבמקרה הנ"ל, לא נקנתה החלקה בגדר נכס נגרר לדירה, אשר לא ניתן לנצלה מעבר לניצול

הקיים, אלא נהפוך הוא – המקום נקנה בעיקרו של דבר בשל הקרקע והבית שנרכש כבר נהרס כדי לפנות מקום לבניה של בית משותף, אשר בו תהיינה מספר דירות” (ראה עמ' 173 דברי כב' השופט שמגר). במקרה שלנו היחידה הקיימת לא נהסרה ועתידה ככל הנראה לשמש בסיס לתוספת בניה.

במקרה של סמואל ואח' קבע השופט שמגר: „אולם בהיעדר אמת-מידה מנחה בחוק שבפנינו מסורה קביעת השווי כל כולה להערכת המוסמכים לכך, אשר עליהם להישען על מערכת הנתונים העובדתית הקשורה לדירת היחיד המסוימת שבה מדובר” (עמ' 175): דברים אלה יפים גם לאחר תיקון מס' 8 לחוק. הפירוש שיש לתת לדברים אלה הוא כי המעריכים הם אלה שצריכים לקבוע שווי „דירת מגורים” וזאת בהתייחס לנתונים השייכים לענין. יהיה זה רצוי כי יסתמכו על ידע בתורת השמאות כדי להגיע לתוצאה סברה. יש לציין, כי מפסק-הדין הנ”ל לא ברור האם נוצר קשר בין שווי „דירת היחיד” לבין שווי ה„תמורה הכוללת” אשר שולמה בגין הנכס לצורך קבלת סיוע בחישוב שווייה של „דירת היחיד” על סמך העיסקה הכוללת.

5. בענין בלה ראוך הנ”ל [2], התייחסתי לנושא שומת „דירת המגורים” לאור פסק-הדין סמואל וקוואט הנ”ל, ותורת השמאות, כדי להביע עמדה ביחס לשאלה כיצד יש להעריך „דירת מגורים” לפי החוק לאחר תיקון מס' 8.

בענין בלה ראוך [2] לא נזקקתי לנושא בכל פרטי, מכיוון ששם היה מדובר במגרש שמותר לבנות עליו בית קומות והיתה קיימת עליו יחידת מגורים קטנה. במקרה הנ”ל לא היה ניתן להקיש מן העיסקה גופה כדי להוציא מסקנה באשר לשווי „דירת המגורים” וזאת כיוון שהיה מדובר בשני מישורים שונים: המישור האחד, שווי קרקע בדירות בבית קומות והמישור השני, שווי קרקע בבית פרטי. זהו שוני עקרוני. הקשר בין שני מישורים אלה טעון הוכחה ובדיקה. בעקרון, פסלתי כל שיטה שרירותית לפיה מוסיפים אחוז מסויים לשווי דירה דומה בבית משותף, כיוון שהשוואה זו לא הוכחה באופן ממצה.

6. אף נציבות מס הכנסה ומס רכוש התלבטה בנושא זה של הערכת „דירת המגורים”. התוצאה של התלבטות זו הינה הוראת ביצוע מ”ש 83/14 מיום 9 לספטמבר 1983. הוראת ביצוע זו משקפת את דעתי ביחס לצורך לחלק השווי של „דירת המגורים” לשני מרכיבי יסוד: (א) המבנה ו- (ב) הקרקע, וזאת בניגוד מסויים להוראות ביצוע קודמות. ביחס לשווי המבנה, קובעת ההוראה כי זה ייקבע על-פי ההוצאות הדרושות לבנייתו כחדש בעת תאריך ביצוע העיסקה ובניכוי פחת מתואם של עד 2½% לשנה ועד לתיקרה של 60% מערך הנכס כחדש. שם גם נאמר, כי הפחת המגובה צריך לבטא הסכום הדרוש לשיפוץ המבנה הקיים עד להבאתו למצב כחדש.

ביחס להערכת שווי הקרקע, נקבע הסדר שרירותי לפיו יהיה שווי הקרקע ל„דירת המגורים” חלק יחסי משווי המכירה כחס שטח הדיירה הנ”ל לשטח הכללי המותר לבניה, ולתוצאה זו יש להוסיף אחוזים מחמת פרטיות והיעדר צפיפות. הוראת הביצוע מוסיפה וקובעת, כי ביחס לשווי הקרקע מותר למעריך לשום גם על-פי שיטת ההשוואה, אם יש דוגמאות של עיסקות בהם נמכרו נכסים מסוג בניה גמורה.

7. השיטה ביחס להערכת המבנה נכונה עקרונית, אלא שקיים בה ליקוי מסויים. אין לקחת באופן אוטומטי פחת קבוע, כפי שהדבר משתקף בתקנות מס הכנסה (פחת), 1941 [4]. פחת זה הינו פחת חשבונאי בקו ישר, שנועד לנוחיות המשתמשים בו והוא משתנה בהתאם לסוג וטיב הנכס. אם ה„פחת בקו ישר” ישים בפקודת מס הכנסה כאמת-

מידה נוחה לשימוש, אין הדבר בהכרח נכון ביחס לחוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג—1863 [3].

נציבות מס הכנסה היתה ערה לקושי זה ולכן נקבע בהוראת הביצוע שיש תיקרה לגיכוי הפחת הקצוב. קביעה זו עומדת בסתירה ל"פחת בקו ישר" ועובדה זו טענה בירור קצר של הסוגיה.

בתורת השמאות קיים המושג של "פחת נצבר" — Accrued Depreciation (ראה בספר: **The Appraisal of Real Estate** [5]). מבחינים בשלושה סוגי פחת עיקריים:

(א) פחת פיסי Physical, המתחלק לשני סוגים:

(1) שניתן לתיקון ע"י שיפוץ Curable ;

(2) שאינו ניתן לתיקון ע"י שיפוץ Incurable.

(ב) פחת פונקציונלי Functional המתחלק לשני סוגים:

(1) שניתן לתיקון ע"י שיפוץ.

(2) שאינו ניתן לתיקון ע"י שיפוץ.

(ג) פחת כלכלי-סביבתי Economic (Environmental) שאינו ניתן לתיקון.

בד"כ.

בספרות מקובל שהפחת שווה לסכום בו ניתן לשפץ (אם ניתן) הנכס הקיים כדי להביאו למצב כחדש, היינו: שיפוץ ליקויים פיסיים (מבניים) ושיפוץ ליקויים בתיפקוד (פונקציונליים). ברור כי הפחת אינו שווה לכל חלקי המבנה. בד"כ הפחת על שלד נמוך מאד בעוד שהוא גבוה יותר ביחס למעטפת השלד (עבודות הגמר).

השיטות להערכת הפחת שנצבר מתחלקות לשני סוגים: (א) שיטה ישירה ו-(ב) שיטה עקיפה (שם, בע' 239 [5]). הפחת ב"קו ישר" מסווג כאמצעי להערכה ישירה של פחת כאשר קיימת הבחנה יסודית בין חיים פיסיים של מבנה לחיים מועילים מבחינה כלכלית. תיקרה לגיכוי פחת כפי שעשתה הנציבות בהוראת הביצוע מסווגת למישור החיים המועילים של מבנה, בעוד שאילו היתה תורת ה"קו הישר" מיושמת בעקביות, היה מבנה מופחת שמאית תוך 50 שנה לפי 2% פחת לשנה. המסקנה היא, כי למבנה תתכן יתרת חיים מועילים בניגוד לשיטה זו.

בספרות מקובל הדיבור העממי, "יותר בניינים נהרסים מאשר כורעים תחתיהם" שם, בעמ' 243 [5]. דיבור "More buildings are torn down than fall down" זה מצביע על העובדה שהערכת פחת פיסי אינה מספקת למדידת הפחתת ערך מכל הסיבות.

בישראל, כמעט בכל מקום שהבניה אסורה או מוקפאת, משפצים המבנים הקיימים ומביאים אותה למצב כחדש. כך למשל, ניתן לראות מבנים משופצים רבים באזור יפו ליד הנמל, באזור נווה צדק בתל-אביב וכיוצא באלה. לעומת מצב דברים זה, בעולם המערבי מקובלת יותר השיטה של הריסת מבנה ובנית מבנים חדשים. דוגמאות רבות לכך ניתן לראות בארצות הברית ובקנדה. באירופה היו חלקים עירוניים רבים שנהרסו במלחמת העולם השנייה. לאחר המלחמה שופצו המבנים באותו סגנון שהיה קיים קודם לכן. בשיטה העקיפה ניתן למדוד פחת על-פי שיטת ההשוואה לנכס דומה חדש שנמכר או שידועה והכנסה המתקבלת ממנו.

מכל אלה אפשר להסיק, כי חישוב הפחתת הערך הכללית של מבנה אינה קלה כלל ועיקר ויש להתייחס לכל מקרה לגופו על-ידי בדיקות וחקירות. חישוב הפחת שנצבר

בשיטה עקיפה כמו על-ידי הסכום הדרוש להביא המבנה למצב כחדש, דורש ידע מסויים בחישוב כמותיות, עלות חומרים, עבודה ורווח קבלני. לפיכך, בהיעדר כל נתון מסייע לבדיקת עלות מבנה שנהרס לפני ביקור המומחים לדבר, ניתן להסיק הפחתת ערך בקו ישר כפי שהדבר מקובל בתקנות מס הכנסה (פחת), 1941.

כדי להקל על עבודת אגף מס שבת, היה זה מן הראוי כי המחוקק יתן דעתו על הנושא ויגיע למסקנה, כי המצב הנוכחי מסובך מדי, ויש צורך בקביעת אמות-מידה שרירותיות לחישוב הפחת שנצבר כאמור.

אם המחוקק היה קובע כי יש ליישם פחת בקו ישר עם תיקרה מגבילה לצורך חישוב פחת, לא היה מתעורר כל ויכוח באשר לחישוב פחת כולל. עד לקביעה בחוק יש צורך להפעיל כיוון מחשבה שמאי בנדון.

8. המשיב מתעלם מערך הפיתוח הקיים מסביב ל"דירת המגורים" שלא כדין. החוק קובע בסעיף 149(א) כי מדובר על "הסכום שיש לצפות לו ממכירתה של הדירה ממוכר מרצון לקונה מרצון" — זו בתמצית שיטת שווי השוק "The market data approach". אין ספק כי לפיתוח השטח יש חשיבות כערך נגרר הכרחי ליחידה הקיימת. בהקשר זה יש לציין כי פיתוח כולל לא רק הכשרת השטח לשימוש היחידה הקיימת, כגון: חצר, שבילים, גטיעות, גדרות ועוד אלא גם מבני עזר שמטרתם לסייע למבנה המגורים העיקרי כגון: חדר כביסה, מחסן וכיוצא באלה. לפיכך, יש לחשב כל גורם שניתן להכלילו בהגדרת "פיתוח השטח" הצמוד ל"דירת המגורים" ולקחתו בחשבון.

9. שאלה נכבדה היא, האם יש לקחת בחשבון את נתוני העיסקה המסויימת לצורך קביעת ערך הקרקע של "דירת המגורים". לדעתנו, התשובה לכך היא חיובית בתנאי שאנו נמצאים באותו מישור של הערכה. ניתן להשתמש בהשוואה של דברים דומים או דברים שונים לאחר שיקלול ההבדלים ביניהם.

10. במקרה שלנו, כיון שהעיסקה מתיחסת לניצול אפשרי של 160 ממ"ר ביחידת מגורים אחת, הרי ניתן להשתמש בה להשוואה לשם קביעת שווי הקרקע הדרושה לדירה הקיימת. מבחינת גוחיות גרידא, ניתן לומר כי היחס הוא כמקובל על שני הצדדים בענין הנדון והוא המנה הנוצרת על-ידי חלוקת שטח הרצפה הקיים ברוטו בשטח הרצפות המותר לביה מירבית מוכפל ב-100%, או בנוסחה הבאה:

שטח רצפה קיימת

$$\times 100\% = \frac{\text{שטח רצפות מותר}}{\text{שטח רצפה קיימת}}$$

שטח רצפות מותר

תוצאה זו ניתן להכפיל בסך הכל התמורה ששולמה בגין העיסקה לאחר הפחתת ערך תמורה מופחת של המבנה הקיים והפיתוח הצמוד לו בשטח שמסביב. לפיכך, הדרך שבה נקט המומחה מטעם העוררים נראית לי מבחינה שמאית, כאשר הניצול המותר הוא מאותו סוג של הניצול הקיים. (בניה נמוכה).

11. מסקנה זו אינה ישימה ביחס למקרה כמו בלה ראוך [2] הנ"ל, כיון שמדובר בשני מישורי הערכה: האחד, מישור בניה נמוכה והאחר, מישור בניה צפופה (רוויה). המינימום בלבד ביחס למקרה כמו בלה ראוך הוא השיטה שנקבעה בהוראת הביצוע שאוזכרה לעיל. החישוב השמאי צריך להיעשות בדרך שציינתי בענין בלה ראוך. הליקוי בשיטת היחס הישר במקרה של מישור הערכה דומה כאמור לעיל הוא, שאין בטחון שהיחס בין שטח בנוי קיים לשטח מותר הוא ישר מבחינת החלק המגיע בערך הקרקע הכולל

זכויות בניה נוספות. כאן לפחות, הטעות אינה גדולה כל כך כמו במקרה שיש שני מישורי הערכה שונים של בניה נמוכה לעומת בניה צפופה. רצוי היה אולי לבצע מחקר יסודי ולהשוות מחירי דירות בצפיפות נמוכה למחירי דירות בצפיפות גדולה, כדי ליצור יחס או קשר נוסחת כלשהו. בהיעדר מחקר כזה, אין לקבוע כל מקדמים שרירותיים שאין להם ולמציאות כל קשר הכרחי. לכן, דעתי היא, שאיך עדיין קשר מוכח בין שווי דירה בבית משותף לשווי דירה בודדת.

12. בהתייחסתי למקרה הנדון, ציינתי כבר כי הצדדים לא הקלו על הוועדה בנתונים עובדתיים אשר עשויים לסייע לנו להגיע למסקנה פשוטה. לפיכך, ניתן להיעזר לצורך הענין בחומר הידוע לנו כוועדה ממקרים אחרים שבהם עסקנו. פסק-הדין בענין שמיאן שאווכר קודם, סותר את דברי עד המשיב, כי שווי העיסקה הנדונה מופרז. אם מוסיפים למחיר העיסקה של שמיאן הצמדה לדולר, כפי שהמשיב עשה, מגיעים למסקנה כי המחיר של העיסקה דגן סביר. שם שולמו כאמור 800,000 שקל ביום 14.8.81 שהם כ-64,000 \$ לפי שער ממוצע של כ-12.4 שקל לדולר ב-14.8.81. הכפלת השיעור הדולרי בשער הדולר ביום העיסקה דגן, היינו: 19.2.82 גותן שווי מתואם של כ-1,400,000 שקל. לפיכך, זה לכשעצמו, מראה לכאורה סבירות העיסקה. כמו כן, המשיב לא התערב במחיר העיסקה מכח הסמכות המוקנית לו בסעיף 1 לחוק בהגדרת „שווי” של זכות פלוגית. קביעה זו מועלית לראשונה בערר זה והיה זה מן הראוי שתועלה קודם. הבנתי מעדותו, כי במקרה של סכום נמוך מתערבים על-ידי הוצאת שומה לפי מיטב השפיטה, ואילו כאשר הסכום גבוה אין מתערבים. העד מטעם המשיב אומר בעדותו (עמ' 5) „בשמות החווה לא מעניין אותי”. אמירה זו נוגדת ההגיון והחוק. להיפך, יש לקרוא החווה ומסמכים גלויים ולדלות מהם כל עובדה או נתון העשויים לסייע להגיע למסקנה בענין השווי.

13. ביחס לקביעת עלות המבנה במקרה הנדון, ניתן להיעזר בחישובים המצויים בפסק-הדין שמיאן הנ"ל. החישובים שם גערכו על-ידי אותו עד אשר הופיע בערר הנדון. המשיב קבע עלות בניה של דירה בשטח של 45 ממ"ר לפי 4,000 שקל לממ"ר כחדש ומזה ניכה פחת. כיון ששני הצדדים בערר זה ביססו חישוביהם לצורך שיקלול על הצמדה לדולר, ניתן ליישם הצמדה זו כדי להקיש ממקרה שמיאן למקרה הנדון.

לפיכך, 4,000 שקל מחולקים בשער הדולר של עיסקת שמיאן (12.5 שקל = \$1) גותנים עלות דולרית של כ-320\$. הכפלת 320\$ בשער העיסקה במקרה הנדון (17.6 שקל = \$1) גותן סכום של 5,600 שקל לממ"ר. לאחר קבלת עדות עד העוררים מס' 2 ביחס למצב המבנה ליום העיסקה אני מייחס למבנה פחת כולל של כ-40% כגריסת מומחה העוררים. לפיכך, שווי ממ"ר בניכוי הפחת יהיה 5,600 שקל $\times 6\% = 3,360$ שקל. שווי המבנה הכולל לאחר ניכוי הפחת יהיה איפוא: $3,360 \times 55$ ממ"ר = 184,800 שקל.

14. בענין הוצאות הפיתוח של המגרש הצמוד למבנה הקיים נוטה אני לקבל גירסת המומחה מטעם העוררים בסכום של 50,000 שקל.

| | | |
|-----|-----------|------------------------------|
| שקל | 1,085,200 | יתרה (ערך הקרקע כולל זכויות) |
| שקל | 184,800 | לפיכך, שווי המבנה |
| | + | |
| שקל | 50,000 | שווי הפיתוח |

| | | |
|-----|-----------|---|
| שקל | 234,800 | סך הכל שווי מבנה + פיתוח צמוד |
| שקל | 1,320,000 | 15. סכום זה של המבנה והפיתוח יש לבנות מסך התמורה ששולמה כדלקמן: |
| שקל | 1,320,000 | תמורה כוללת |
| שקל | 234,800 | שווי מבנה מופחת ופיתוח |
| שקל | 1,085,200 | |

ערך הקרקע שיש לייחס למבנה הקיים יהיה החלק היחסי כדלקמן:
55 מ"ר

$$100\% \times \frac{55 \text{ מ"ר}}{160 \text{ מ"ר}} = 34\% \text{ (מעוגל)} \times 1,085,200 \text{ שקל} = 368,968 \text{ שקל.}$$

לפיכך, שווי „דירת המגורים” יהיה כדלקמן:

| | | |
|-----|-----------|------------------------------|
| שקל | 234,800 | (א) שווי מבנה מופחת + פיתוח |
| שקל | 368,968 | (ב) שווי החלק היחסי בקרקע |
| שקל | 603,768 | סך הכל שווי |
| שקל | 1,320,000 | 16. התמורה הכוללת בעיסקה היא |
| שקל | 1,207,536 | כפל שווי „דירת המגורים” |
| שקל | 112,464 | שווי ה„זכות האחרת” |

17. לסיכום הסוגיה שהועלתה לפנינו בערר זה ניתן לומר, שיהא זה ראוי כי המחוקק ייתן דעתו בגדון ותימצא הדרך להקל על קביעת השווי של „דירת מגורים” כדי למנוע בזבוז משאבים במציאת פתרונות לנושא בעייתי זה.

פתרון אפשרי אחד יכול להיות קביעת כללים לשומה אפילו שרירותיים, העיקר שיהיו ברורים וקלים להפעלה.

פתרון אפשרי שני יכול להיות מתן ניכוי כפל של שטח בנוי במקום שווי ואז יתרת השטח הבנוי תחושב ללא קושי וייקבע הסכום לתשלום.

עד לשינוי החוק יש לפעול, לדעתי, בדרכים שהתוו עליהן בית-המשפט העליון בענין סמאל ואחי [1] והפרשנות שניתנה בענין בלה ראוך [2] ופסק-הדין במקרה שלפנינו המשלימים זה את זה.

לפיכך, הייתי מקבל הערר חלקית, ומורה למשיב להוציא הודעת שומה מתוקנת כאמור בפסיקה 16 של פסק-דין זה.

בנסיבות הענין הייתי גמנע מפסיקת הוצאות.

אנו מצטרפים לאמור בפסק-הדין ולתוצאה אליה הגיע חברנו. על כן הוחלט לקבל הערר חלקית ולהורות למשיב להוציא הודעת שומה מתוקנת לפי פסיקה 16 לפסק-דין זה. אין צו להוצאות. ניתן היום 27.1.84.

היו"ר, השופט ש' אשר, והחבר מ' לזר:

ע.א. 370/81 — מדינת ישראל נגד לבני פרינה בע"מ

(ערעור ופרעור נגדי — הערעור בוטל והערעור הנגדי נדחה). המשיבה תבעה בבית-המשפט המחוזי לחייב את מינהל מקרקעי ישראל להשיב לה את מרבית דמי ההסכמה וכן ריבית פגורים ששולמה בגין העברת זכויות חכירה שלה במקרקעין בירושלים. ביהמ"ש המחוזי נענה לתביעה, למעט התביעה להשבת ריבית, ועל פסקו ערערו המדינה והמשיבה. המדינה ביטלה את ערעורה וערעורה של המשיבה נדחה.

טרונייתו העיקרית של בא כוח המשיבה היא על הוראה בחוזה החכירה שלפיה נקבעים הערך היסודי של המגרש וכן ערכו — בזמן אישור ההעברה, שהם הבסיס לחישוב דמי ההסכמה, לפי הערכתו של השמאי הממשלתי. לטענת המשיבה ההוראה היא בגדר תנאי בלתי סביר, ומאחר ומדובר בהעברת זכויות שכירות המקרקעין, רשאי ביהמ"ש להתיר את ההעברה בניגוד לדעת המשכיר, כדבר סעיף 22 לחוק השכירות והשאלה. עפ"י סעיף זה, אם לא מסכים המשכיר להעברת זכויות שכירות מטעמים בלתי סבירים, רשאי ביהמ"ש להרשות את העיסקה בתנאים שיראו לו על אף האמור בחוזה השכירות. טוען בא כוח המשיבה, שיש לבטל את שומתו של השמאי הממשלתי ולקבוע, כי התמורה שעליה הסכימו המשיבה והרוכש את המקרקעין תשמש בסיס לחישוב דמי ההסכמה.

על הטענה לפיה עצם הפער שבין השומה לבין המחיר אות הוא לאי סבירותה של ההוראה, אין צורך לעמוד. עצם קיומו של הפער, הוא כשלעצמו, אין בו כדי להצביע על חוסר סבירות של הסעיף. אך גם הטענות לגופה של ההוראה אין להן על מה שיסמכו. המשיבה רואה אי סבירות בכך, שקביעת הערך נמסרה להערכתו של שמאי ממשלתי דווקא, אשר בתור שכזה חשוד הוא לדעתו שייטה אחרי הרשות. אין בכך ממש. עניינים שבמומחיות מקצועית, נמסרים לא אחת, על פי דין או על פי צו של ביהמ"ש, למומחים הנמנים על הרשות ורועותיה, ואין לומר שעובדה זאת פוסלת אותם או מטילה דופי במהימנות חוות הדעת שלהם.

המשיבה טוענת גם נגד האמור בחוזה שאם החוכר אינו מסכים לסכום דמי ההסכמה וְאוּרְשָׁאֵי לַעֲרוֹר, בפני מי שימונה לענין זה ע"י מועצת מינהל מקרקעי ישראל. ההחלטה בדבר הערעור תהיה סופית. לדעת בא כוח המשיבה, לוקה הוראה זו באי סבירות גם בשל סופיותה של הקביעה וגם משום שמדובר במי שנתמנה מטעם הרשות. ואשר לענין האחרון, כבר ניתנה תשובה לעיל, ואשר לענין סופיות ההחלטה, יש לכך פנים לכאן ולכאן. אכן, ביקורת שיפוטית על הערכתו של השמאי יתרונותיה עמה על פני דרך הביקורת שנקבעה כאן, אך כך גם חסרונותיה, ובמאזן השיקולים הסותרים מטים שיקולים של תועלת מעשית אף הכף כנגד פסילתה של ההוראה.

גם ההוראה כי ערך המקרקעין בזמן אישור ההעברה נקבע לפי הערכה במקום לפי המחיר המוסכם, שעל פיו נקבע בדרך כלל מס שבח מקרקעין, אינה בלתי סבירה. (בפני השופטים: אלח, ברק, טורקל. החלטה — השופט טורקל, עו"ד גב' ע. ראובנילמערער, עו"ד רוטבוניץ למשיבה. 26.1.84).

ג. פסקי-דין עקרוניים ו/או חשובים

להלן מספר פסקי-דין עקרוניים ו/או חשובים שניתנו בשנת ה'תש"ח ע"י בית המשפט העליון בישיבתו כבימ"ש עליון לערעורים, או כבימ"ש גבוה לצדק בתיקים בהם היו

למינהל ו/או האפוסטרופוס לנכסי נפקדים מעורבים כאחד מבעלי הדין. חשיבותם של פסקי דין אלה היא בכך, שבהם נקבעו הלכות או ניתנו החלטות העשויות להדריך ולהיות לעזר לעובדי המינהל להגיע להחלטה נכונה במקרה ויתקלו בשאלות דומות לאלו שבהן ניתנו פסקי הדין הנ"ל.

1. ע"א 766/79 בביהמ"ש העליון — מגני (מרני) מיכה ודוד נגד האפוסטרופוס לנכסי נפקדים, מינהל מקרקעי ישראל ואחרים (פורסם בפד"י כרך ל"ה (4) עמ' 490).

המערערים תבעו בהסדר רקעות בעלות על חלקת מקרקעין בטענה שהם החזיקו במקרקעין במשך תקופה העולה על תופת ההתיישנות. תביעתם לביהמ"ש המחוזי נדחתה ומכאן הערעור. בית המשפט העליון בדחתו את הערעור, פסק:

אם הותנה פועלו של דין מהותי בקיום עובדה פלונית, הרי מי שמבקש את עורת ביהמ"ש, חייב לשכנע את ביהמ"ש בקיום אותה עובדה, ואם לא הוכיח אותה, פוסקים נגדו (המערערים לא הוכיחו כי הקרקע היתה מסוג מולק ולכן החיל ביהמ"ש על המקרה את סעיף 22 לחוק ההתיישנות, תשי"ח—1958).

מי שתובע בעלות בגלל חוקת שנים, חייב לשכנע את פקיד ההסדר, שהוא „מחזיק במקרקעין החזקה שתקופתה ותנאיה יש בהם למנוע כל תובענה לקבלתם“.

במקרה דנן, מוטל היה על המערערים להוכיח, לא רק מה היתה התקופה, שבה החזיקו בקרקע, אלא גם שלפי סוג הקרקע — החזקתם נותנת להם זכות להירשם כבעלים.

חייבת לפעול נגד המערערים העובדה, שלא הוכח סוג הקרקע, ושם הקרקע היא מסוג מירי, שזהו סוג המקרקעין של כמעט כל המקרקעין בישראל, הרי לא החזיקו המערערים במקרקעין במשך התקופה, העולה על תופת ההתיישנות. (פסק"ד ניתן ביום 21.10.81).

2. בג"צ 141/81 — ועד עקורי איקרית כפר רמה ואחרים נגד מדינת ישראל, רשות הפיתוח ואחרים (פורסם בפד"י כרך לו (1) עמ' 129).

בית המשפט הגבוה לצדק, בדחתו את הבקשה, פסק:

העותרים השוו את פנייתם לבג"צ זמן רב מאז הוצאת התעודה ע"י שר האוצר והצווים ע"י המפקד הצבאי.

אפילו נשאר פתח לבג"צ לבדוק חוקיות תעודה שניתנה על-פי סעיף 2 לחוק רכישת המקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג—1953, הרי פתח זה הוא צר למדי, ואין כל אפשרות לערוך בדיקה זו זמן כה רב לאחר מתן התעודה.

אין טעם לבדוק עתה את השיקולים, שהנחו את המפקדים הצבאיים בעת שהוציאו את צווי הסגירה לפני 18 שנים ולפני 9 שנים.

לאור המצב הקיים בגבול הצפון אין לומר, שהתנאים, שבעטיים הוצאו צווי הסגירה, אינם קיימים עוד.

(פסק-הדין ניתן ביום 23.1.81).

3. ע"א 156/80 — עומר מוחמד עאצי נגד האפוטרופוס לנכסי נפקדים (פורסם בפד"י כרך ל"ו (1) עמ' 251).

קרקע שנרשמה בהליכי הסדר קרקעות ע"ש האפוטרופוס לנכסי נפקדים. המערער לא הגיש תביעה במועד ועתה ביקש להאריך לו את המועד להגשת תביעה. משנדחתה בקשתו ע"י ביהמ"ש המחוזי, הגיש ערעור זה.

- ביהמ"ש העליון, בדחתו את הערעור פסק:

- הלכה-פסוקה היא שהטוען מרמה חייב לפרט את העובדות, עליהן הוא סומך.

בדרך כלל, תנאי בל יעבור לקבלת הארכת מועד לתקופת רישום שבוצע בהסדר הוא שבבקשה תפורטנה העובדות, אשר אם תוכחנה יהא בהן כדי לבסס עילה לתיקון הרישום הקיים, שהרי דרוש לכך טעם מיוחד במוכן תקנה 488 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשכ"ג—1963.

(פסה"ד ניתן ביום 15.12.81)

4. בג"צ 666/81 — חלימה מחמד סלימאן אלריאתי ואחרים נגד מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בפד"י, כרך ל"ו (1), עמ' 389).

נגד אבי העותרים קיים פס"ד של ביהמ"ש המחוזי לטובת מינהל מקרקעי ישראל לסילוק ידו משטחי קרקע מסויימים שלגביהם טען אבי העותרים בעלות על הקרקע. ערעורו של אבי העותרים על אותו פס"ד עודנו תלוי ועומד בביהמ"ש העליון. הבקשות שהוגשו לעיכוב ביצוע ההליכים בהוצאה לפועל גדחו ומכאן עתירתם לבג"צ לאסור על המשיבים את פינויים.

בית המשפט הגבוה לצדק, בדחתו את העתירה, פסק:

בג"צ לא יושיט סיוע לעותר שעתירתו הוגשה בתחבולה לשם התחמקות מתוצאות

פסקי הדין המחייב את פינוי המקרקעין.

(החלטה מיום 15.12.81).

5. ע"א 10/80 — משה גולדפיין נגד מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בפד"י כרך ל"ו (3) עמ' 388).

חלקת אדמה מסוג מולק ביפו שקטע ממנה מהווה מגרש עליו עומד מבנה בשטח 120 מ"ר המושכר למערער. החלקה עברה הסדר קרקעות בשנת 1961 ונרשמה ע"ש האפוטרו- פוס לנכסי נפקדים. בשנת 1962 הועברה ע"ש רשות הפיתוח.

המערער טוען כי הוא זכאי שהמגרש הנ"ל יירשם על שמו בהסתמכו על סעיף 906 למגילה בהצית ערך המבנה עולה על ערך הקרקע.

תביעת המערער בביהמ"ש המחוזי בת"א נדחתה ומכאן הערעור לביהמ"ש העליון.

בית המשפט העליון, בדחתו את הערעור, פסק:

עיקרו של סעיף 906 למגילה, שהמדובר בו בקרקע שנלקחה שלא כדין והגוזל בנה עליה מבנה מתוך זכות משוערת מדומה על הקרקע.

במקרה דגן לא מתקיים אף אחד מעיקרים אלה, ולכן אין למערער זכות שבדין לתבוע רישום הבעלות בקרקע על שמו.

(פסה"ד ניתן ביום 15.7.82).

6. ע"א 738/79 בביהמ"ש העליון — יחיאל מאיר רוזנברג (ורדימון) נגד קרן קיימת לישראל ומניהל מקרקעי ישראל (טרם פורסם)

ערעור על פסק דינו של ביהמ"ש המחוזי בת"א שלפיו נדחתה תביעתו של המערער לקבוע כי דמי החכירה בתקופת החכירה הנוספת יחושבו על יסוד הערכת שווי הקרקע לפי החווה הקיים, היינו לפי המגבלות שבסעיף 9 לחווה הקיים. ביהמ"ש העליון בדחתו את הערעור, פסק:

סעיף 15 לחווה החכירה הקיים דן בזכות העומדת לחוכר עם תום, תקופת החכירה בהתאם לחווה. אין המדובר בזכות להארכת תוקף של החווה הקיים אלא בזכות לחידוש החכירה.

אין ללמוד מנוסח הדברים אלא על זכות מוקנית להמשיך בחכירה ל-49 שנים נוספות. אין ללמוד מנוסחו של סעיף 15 כי הצדדים נתכוונו ליצירת רצף של קביעת ערך האדמה באופן שהערכה, בה דן סעיף 15, תהיה כבולה ע"י הסייגים בקצב העלאת ההערכה כפי שנכלל בסעיף 9 לחווה החכירה המקורי מיום 31.3.1930. לו היו הצדדים מבקשים לקיים התייחסות כלשהי לדרכי ההערכה ולשלביה כפי שפורטו בסעיפים 8 ל-9 לא היה דבר פשוט יותר מן ההפנייה אל הסעיפים הללו. (ניתן ביום 10.9.81).

7. ע"א 125/81 בביהמ"ש העליון — עדה אלמגור נגד קק"ל ע"י מינהל מקרקעי ישראל (טרם פורסם).

המערערת שהגנה הוכרת לדורות, לפי חוזה חכירה משנת 1955 של חלקת אדמה שעליה בית מגורים, פנתה למינהל בשנת 1979 בבקשה לאשר לה תוספת בנייה בחלקה הנ"ל ומשגדרשה לשלם דמי היתר, טענה כי אין למינהל כל זכות לדרוש תשלום בעד מתן הסכמה כנ"ל וכי הזכות היחידה שיש לקרן עקב מתן הסכמה לתוספת בנייה היא הערכת החלקה מחדש וקביעת המן חכירה שנתיים בהתאם להערכה זו. טענה זו נדחתה ע"י המינהל, המערערת פנתה לביהמ"ש המחוזי בת"א ומשדחה בימ"ש זה את בקשתה (תביעתה) הגישה ערעור לביהמ"ש העליון.

בית המשפט העליון, בדחתו את הערעור, פסק:

בע"א 585/68 (פד"י כ"ג (1), 491) נפסק לגבי חוזה חכירה שבו נקבע שאין להעביר את החכירה בלי הסכמת המחכיר, שהמחכיר רשאי לדרוש תשלום עבור מתן הסכמתו. אין ללמוד מהעובדה שבחווה נקבעו הוראות מפורשות על תשלום דמי הסכמה במקרה של העברת החכירה ועל דרך קביעת דמי הסכמה אלה, שהקרן אינה זכאית לקבל תשלום בעד הסכמתה בגין הענינים האחרים הנזכרים בחוזה, שלשמם נחוצה הסכמה שלה. אין זה מתקבל על הדעת שהקרן לא תוכל לדרוש תשלום כספי, למשל בעד הסכמתה לשינוי מטרת החכירה ממגורים למטרה עסקית, או בעד הסכמתה לפי סעיף 10 (1) של החווה, שהחוכר יחפור באר מים על החלקה.

לפי סעיף 8 של חוזה החכירה הבנין שאותו היתה צריכה להקים המערערת היה בן שלוש חדרים ודמי החכירה נקבעו בהתאם לכך. ניצול החלקה לתוספת בנייה של כ-170 מ"ר מגדיל במידה משמעותית את טובת ההנאה הכלכלית שמפיקה החוכרת בעצם החכרת החלקה ואין כל סיבה שטובת הנאה זו תשאר כולה בידי החוכר והקרן לא תוכל בעד

הסכמתה לקבל כל תשלום. פירוש כזה של הוראות החוזה איננו מוצדק על פי לשונו של החוזה.

אין לקבל את הטענה שמהוראות סעיף 9 (1) (ו) של החוזה בדבר הערכה מחדש של דמי החכירה עקב בנייה נוספת, יש להסיק שאין הקרן רשאית לדרוש דמי הסכמה, הגדלת דמי החכירה עקב בנייה נוספת איננה תמורה בעד מתן ההסכמה לתוספת בנייה, אלא היא תוצאה של הקמת בנין נוסף או הגדלת הבנין הקיים אחרי שיתנה ההסכמה. אין כל אי־סבירות בכך שהקרן מקבלת תשלום בעד הסכמתה לבנייה נוספת אשר מגדילה את התועלת החומרית שיש לחוכר מזכות החכירה, ושלאחר מכן, כתוצאה מהבנייה הנוספת, משתמשת הקרן בזכותה להגדיל את דמי החכירה בדרך שנקבעה בחוזה. (ניתן ביום 13.4.83).

8. בג"צ 712/82 — דעואל נגד שר האוצר (לא פורסם)

ניתן ביום 23.3.83.

העובדות היו, שפורסמה הודעה על הפקעת מקרקעין, כאשר בהודעה לא צוינו במפורש הגושים והחלקות שהופקעו אלא רק נאמר שזה בצפת. היתה הפניה אל תשריט מסויים, שבו מסומנים המקרקעין שהופקעו וצויין היכן אפשר לעיין בתשריט הנ"ל. העותר, שהיה בעל רשום של 2 חלקות שבתשריט תקף את ההפקעה וטען, שהיתה חובה לפרסם בדיוק את הגושים והחלקות שהופקעו ולא להטריח את אלפי תושבי צפת, שיש להם ענין במקרקעין, ללכת ולבדוק את התשריט. טענה זו נדחתה ע"י בימ"ש שקבע, שלמרות שעדיף היה לתת פירוט רב יותר בהודעת הפרסום, הרי פגם זה בהודעה אינו מביא לביטול ההפקעה. כמו־כן נקבע בפסה"ד, שהעותר הגיש את העתירה לביטול ההפקעה כעבור שנתיים מיום שנודע לו עליה ובכך יש משום השהייה ע"י העותר, ויש בכך נימוק מספיק לדחיית העתירה.

9. בג"צ 307/82 — לוביאניקר ואחרים נגד שר האוצר והמינהל (לא פורסם)

העותרים היו הבעלים של 70 דונם בצפון ירושלים, שהופקעו במסגרת הפקעה בת 4400 דונם. העותרים תקפו את חוקיות ההפקעה, שהיתה לטענתם שלא בתום לב ודרשו שיתנו להם לבנות על אדמתם במסגרת הבנייה המתוכננת בשטח. נפסק, שהפקעת מקרקעין צריכה להיות עקב מסקנה המתגבשת בדעתו של מי שהוסמך לכך על פי החוק (היינו שר האוצר), לפיה קיים צורך ציבורי המצדיק את הפעלת סמכותו לקחת את הבעלות במקרקעין מידי מי שהיה בעליו כחוק. על שר האוצר לשוות לנגד עיניו את מהותו של הצורך הציבורי ואת זיקתו של הצורך הציבורי למקרקעין הרלבנטיים מצד אחד, ואת השאלה האם יש הצדקה בהפקעת המקרקעין הנ"ל כדי לממש את הצורך הציבורי מצד שני.

כדי למנוע שימוש שרירותי בסמכויות הרחבות שהוקנו על פי החוק בענין הפקעת מקרקעין לשר האוצר, יש צורך לפרט את המטרה שלשמה סבור שר האוצר כי יש להפקיע את המקרקעין. ביהמ"ש העיר, שרצוי להנהיג חובה לשמוע את הצד הנפגע לפני שניתנת החלטת הפוגעת בזכות הקנין שלו. זהו צורך חיוני והוגן. ברם, מאחר שחובת השמיעה איננה קבועה כיום בחוק, הרי כל עוד לא יתוקן החוק אין היא קיימת.

בית המשפט לא יתערב בשיקולו של שר האוצר אם המטרה נראית לכאורה כראויה. לכך שיופקעו המקרקעין לצורך הגשמתה. במקרה זה, האינטרס הציבורי דרש הפקעת שטח גדול לצורך בניית 12,000 יחידות דיור, כשחלקם של העותרים בכל השטח שהופקע הוא מזערי. אי אפשר להפלות את העותרים לטובה כנגד שאר בעלי המקרקעין שבשטח ההפקעה. אי לכך העתירה נדחתה.

10. ב"צ 538/86 — מרעי ואחרים נגד הועדה המקומית לתכנון ובלניה השומרון (לא פורסם)

ניתן ביום 19.12.82.

העובדות היו שהוגשה תוכנית על-ידי מינהל מקרקעי ישראל לגבי תכנון ופיתוח שטח שבתחום הועדה המקומית לתכנון ובלניה השומרון כשהשטח הוא 861.3 דונם שבתוכו שטח של 10,780 מ"ר השייך לעותרים. על פי התוכנית שהגיש המינהל מיועדות החלקות של העותרים להיות דרך צבורית, והעותרים ראו את עצמם נפגעים בשל כך. טענתם היתה שהמינהל הטעה את הועדות לתכנון בכך שלא הפנה את תשומת לבן שחלק מהקרקע שבתחום התוכנית שהגיש המינהל היא בבעלות פרטית, וכן שהעותרים לא ידעו על קיומה של התוכנית ולכן לא הגישו את התנגדותם לתוכנית בזמן. עתירתם נדחתה. נפסק שלא הוכח שהמינהל הטעה את ועדות התכנון ע"י כך שתכנן את השטח כך שהדרכים הציבוריות יהיו על חלקות לא שלו. כשמסתכלים על התוכנית. בראיה כוללת רואים שזה לא כך.

ע.א. 118/83 — הלל עמר ואח' נגד מינהל מקרקעי ישראל

(ערעור וערעור נגדי — הערעור הנגדי נדחה והערעור נתקבל בחלקו).

א. המערערים מכרו זכויות חכירה בנכסים וביקשו הצהרה כי אינם חייבים בתשלום דמי ההסכמה למשיב. ביהמ"ש המחוזי דחה את בקשתם, ומאידך קיבל את עמדתם בענין דרך חישובם של דמי ההסכמה. ביהמ"ש קבע כי דמי ההסכמה יחושבו לפי ההפרש בין שווי הקרקע בעת מכירתה לבין שווי הקרקע ביום הרכישה כאשר שווי הקרקע ביום הרכישה משוערך ליום המכירה. בערעור התעוררו שלוש שאלות: האם לאור נוסח ההסכמים שנכרתו בין בעלי הדין קמה למינהל הזכות לדרוש דמי הסכמה במקרה של חילופין בחכירה; אם התשובה היא שאין המינהל יכול לדרוש דמי הסכמה האם מנועים המערערים בכל מקרה מלהתכחש לחובתם לשלם דמי הסכמה; אם חלים דמי הסכמה; האם היה מקום לשערוך ערך הקרקע ליום ההעברה לצורך אישור דמי ההסכמה.

ב. לענין זכותו של המינהל לבקש דמי הסכמה, יש להתייחס להסכמים שנחתמו בין המינהל לבין החוכרים הראשונים, שכן בחוזים האחרים באו הרוכשים במקום החוכרים הראשונים כשקיבלו עליהם את כל חובותיהם וזכויותיהם של החוכרים הראשונים. בבדיקת החוזים הרלבנטיים המתייחסים למספר חלקות נשוא הערעור עולה כי באשר לחלקה אחת מנוסח החוזה כך שהמינהל אינו יכול להתנות את הסכמתו להעברה בתשלום דמי הסכמה ובחלקות האחרות יכול הוא להתנות זאת.

ג. אין המערערים מנועים מלהעלות טענה שאינם חייבים לשלם דמי הסכמה לגבי איתה חלקה אשר בחוזה הראשוני לא הורשה המינהל להתנות את הסכמתו בתשלום דמי הסכמה. טענת המגיעות של המינהל מעוגנת בכך שבחוזה שנכרת בין המערערים לבין קודמיהם

צויין כי דמי ההסכמה יחולו על הצד המעביד. ברם, אין בכך כדי ליצור מניעות. השאלה הראשונה היא אם דברים הנאמרים בחוזה שנכרת בין שניים יכולים ליצור מניעות ביחסים בין אחד משניים אלה לבין צד שלישי וכן באלו נסיבות יכולה לקום טענה מניעות המועלית על ידי הצד השלישי. המענה לשאלה הראשונה הוא חיובי, היינו יכול ויווצרו נסיבות בהן יונח הבסיס להעלאת טענה של מניעות ע"י הצד השלישי כלפי אחד משני הצדדים הראשונים בשל דברים שהוחלפו בין הצדדים הראשונים. ברם, זאת כאשר הצד השלישי פעל על יסוד הדברים שנאמרו ובעינינו לא פעל כלל המינהל על יסוד מה שנאמר בחוזה בין המערערים לבין קדמיהם, שכן החוזה של המינהל עם החוכר הראשון קדם לחוזה זה ולמה שנאמר בו.

ד. לענין שיעור דמי ההסכמה, צדק ביהמ"ש המחוזי כי לא ניתן היה להתעלם מן השינויים בערך הכסף. הערכת סכום דמי ההסכמה לפי השוואת ערך המקרקעין מיום תחילת החכירה לסיימה מבלי להביא בחשבון את השינויים שחלו בערך הכסף, היא בגדר התעלמות מנתוני אמת ובגדר קיום החוזה שלא בתום לב כנדרש בחוק החוזים, כי יש בכך ניצול הירידה הריאלית בערך המטבע כדי להתפס לנתונים מספריים פורמליים שמשמעותם השתנתה.

(כפני השופטים: הנשיא שמגר, ד. לוי, גולדברג. החלטה — הנשיא שמגר. עו"ד יובל גרין למערערים, עו"ד גבי עשויה ראובני למשיב. 5.2.85).



מפעולות המכון

החוג למדיניות קרקעית קיים בשנת תשמ"ו 1985/6 9 פגישות שבהן

דנו בנושאים הבאים:

אדמות הנגב בראי החוק.

כיוונים חדשים לעדיפויות פיתוח קרקע בישראל.

מיחזור הקרקע ומתן פיצויים.

קרקע ובטחון באספקלריה של המדיניות הקרקעית בישראל (קונפליקטים של שימושי

קרקע בין המערכת הצבאית והאזרחית, המחיר המרחבי של הבטחון).

זאת היתה השנה ה-14 של קיום החוג תוך שנה זו פורסמו החוברות

הבאות של החוג:

● מס' 23 — רישום שיכונים ציבוריים.

● מס' 24 — אדמות הנגב בראי החוק.

הופיעה חוברת 25 של החוג

הופיעה חוברת 25 של החוג למדיניות קרקעית
בנושא: כיוונים חדשים לעדיפויות פיתוח
קרקע בישראל

הסמינר למדיניות קרקעית

עם המורה האחראי, המקובל, הסתמך ה"סמינר במידה רבה על מרצים אורחים, העוסקים בקבלת החלטות או המומחים בנושא מסויים. בחלקו הראשון של ה"סמינר, כאשר הוא עסק בסוגיות שעל סדר היום הלאומי, הוא שימש למעשה במה לליבון וניתוח של מדיניות חילופית, בדרך מעמיקה ומועילה.

עזרת המכון לחקר שימושי קרקע

שיתוף הפעולה עם המכון לחקר שי"מזשי קרקע התבטא בכמה אופנים: רא"שית, המכון סייע לסטודנטים באיתור ה"מר עזר לקראת או למחקר; שנית, מנהל המכון והנהלת המכון סייעו בעצמם, בעת הצורך, בדבר מרצים אורחים; ושלישית, ואולי החשוב מכל, המכון הואיל להעניק פרס בערך כספי סמלי, אך בעל משמעות רבה, לעבודות הסמינריוניות המצטיינות. בחירת העבודות נעשית על ידי הנהלת המכון בשיתוף פעולה אתי. הענקת הפרס נעשית בפרום המתאים ביותר — החוג למדיניות קרקעית. העבודות הראויות מת"פרסות בכתב העת „קרקע“.

מה הפיקו הסטודנטים משיתוף הפעולה? הקשר עם גוף כמו המכון לחקר שימושי קרקע ועם החוג למדיניות קרקעית, שבי"חסות הקק"ל והמכון, מקנה לסטודנטים תחושה של עיסוק בנושא משמעותי, ה"מענין את מקבלי החלטות. השיפוט של העבודות הסמינריוניות מעניקה לסטודנ"טים הרגשה של רלבנטיות, של עיסוק בנושאים בעלי השלכות מעשיות, כיאה ל"מתכנני-ערים-שברך.

בשנת הלימודים הנוכחית, היתה זו הפעם השלישית שהופעל על ידי מקצוע חדשני, במתכונת יוצאת דופן. לידתו של הנסיון היתה כתוצאה של שידוך מיוויד במינו — בין מוסד אקדמי לבין מכון שיעודו מ"עקב אחרי מדיניות ציבורית. זהותם של שני בעלי השמחה לבטח לא נסתרה מ"עיני הקוראים: המוסד האקדמי הוא ה"טכניון. המסלול לתכנון ערים ואזורים שייעודו הכשרת מתכנני ערים ומומחים למדיניות עיר לתואר שני; ואילו מכון המדיניות, הוא לא אחר מאשר המכון ל"חקר שימחשי קרקע.

שיתוף הפעולה התמקד סביב מקצוע חדש שפותח על ידי: סמינר במדיניות קרקעית. הסמינר הוא מקצוע בחירה מת"קדם לסטודנטים לתואר שני בתכנון ערים ואזורים. הסמינר משך גם מספר סטודנ"טים ממחלקות אחרות בטכניון. מטרת ה"סמינר היא כפולה: להביא בפני הסטודנ"טים את הסוגיות המרכזיות של מדיניות קרקע הנמצאות כיום על סדר היום ה"לאומי: ולהקנות למתכננים לעתיד הכרות עם הכלים השונים של מדיניות קרקעית כללית ועם המגבלות הכרוכות במדיניות הקיימת. דגש מיוחד מושם בסמינר על לימוד הקשר בין המדיניות הציבורית ל"בין תהליך יזום הפיתוח הפרטי.

עצם לימוד נושא המדיניות הקרקעית המקובל של מקצועות מקובלים בהכשרת פיים) מהווה תוספת חדשה ל"רפרטואר" המקובל של מקצועות מקובלים בהכשרת מתכננים בישראל ובארצות אחרות. בניסף לכך היתה מתכונת הסמינר חדשניו אף היא. במקום להסתמך על הרצאות ודיונים

דוק במדיניות. הקרקעית של האו"ם.
תודתי למכון לחקר שימושי קרקע ול-
הנהלת הקק"ל על נכונותם לשיתוף פעו-
לה. בעבורי היה זה נסיון מפרה ומענין,
המוכיח ש, מגדל השן" יכול, ואף מעונין,
ב, גשר" עם עולם ההחלטות שבפרעל.

ספר חדש

גיאוגרפיה ופוליטיקה בישראל, מאת
פרופ' אלישע אפרת, מהחוג לגיאוגרפיה
באוניברסיטת תל-אביב. המו"ל: תוצאת
„אחיאסף“, 239 עמ'.

ספר ראשון מסוגו, המנתח את התופ-
עות הפוליטיות שאירעו ב, שטחים המוחז-
זקים" בעשור השנים האחרון, מנקודת
מבט גיאוגרפית ומרחבית. הוא בא לפ-
תוח תחום חדש בגיאוגרפיה של ישראל,
המשלב מדיניות עם מרחב.

ומה הפיק המקצוע? אינדיקטור טוב,
להערכתו, להצלחת הסמינר הוא הצלחתו
להביא בפניו את השורה הראשונה של
מקבלי החלטות ומומחים במדיניות קר-
קעית בישראל; ואינדיקטור משמעותי עוד
יותר — נכונותם לשוב גם כעבור שנה
או שנתיים. רמת ההרצאות היתה גבוהה
ביותר, והסטודנטים השכילו, בדרך כלל,
למצות את ההזדמנות הנדירה שניתנה ל-
הם וללבן גרשאים לעומקם.

רשימת בעלי התפקידים שנאותו להק-
דיש מזמנם ארוכה למדי: מנכ"ל הקק"ל:
היועץ המשפטי הראשי של מינהל מקרקעי
ישראל; ראש מחלקת כלכלה ומחקר של
איגוד הקבלנים; מזכיר הוועדה לשמירת
קרקע חקלאית; ראש מועצה וי"ר יעוזה
מקומית מרחבית לתכנון ובניה בסקטור
הערבי; אחד מבכירי השמאים בישראל;
ראש מחלקת תכנון עיר בעיריית חיפה;
ופרופסור מומחה מקבדה — ראש מכון
מחקר למדיניות קרקע, הקשור באופן הר-



הקונגרס הבינלאומי למדיניות קרקע

גרסים הקודמים. גם המקומות שמהם
כאו המשתתפים היה בעקרון דומה:
שליש מאירופה — שלישי מצפון אמריקה
ושליש משאר העולם (ביניהם כעשרה
ישראלים).

דיונים בקבוצות עבודה

מספרם הרב של המשתתפים האמרי-
קאים בשלושת הקונגרסים עד כה, מה-
וזה הפתעה, שכן בכינוסים של ארגון-
נים בינלאומיים אחרים, כדוגמת ה-
IFIP או ה- INTA האמריקאים
בולטים בהיעדרם עד כדי יצירת
הרושם שהנושאים התכנוניים אינם
מעניינים אותם. אחת מהצלחות ה-
ICLPS היא בהפרכת חששות אלו.
ובהוכחה, כי בארגון נכון ובגישה
ההולמת אף את צרכיהם של האמ-
ריקאים — ניתן לצפות להשתתפות
רבה, עירנית ומוסיפה ענין מבחינת ה-
תכנים של מומחים אמריקאים רבים מ-
תחומי האקדמיה, המימשל והיומה ה-
פרטית.

לפני הצגת נושא הקונגרס ביום ה-
ראשון לכנס, ברכו נציגי היוזמים את
המשתתפים. פנל ובו נציגים מצפון ו-
דרום אמריקה, אירופה, אסיה, אפריקה
ואוסטרליה הציגו את נושא הקונגרס,
כפי שהוא בא לידי ביטוי ביבשות מו-
צאם. כרגיל, החלוקה בין היבשות ה-
מפוזרות מתפתחת בא לידי ביטוי
אף בנושא זה.

אך עיקר הצלחת ארגונו של הקונ-
גרס השלישי היה בהיענות לבקשת ה-
משתתפים בכנסים הקודמים, ובמקום
ישיבת מליאה, הדיונים נערכו כמעט אך
ורק בקבוצות-עבודה. לאחר הצהריים
ביום הראשון ולפני הצהריים ביום השני
לקונגרס — נערכו שתי ישיבות מקב-
לות של ארבע קבוצות עבודה על ה-

הקונגרס למדיניות קרקע הוא מעין
אירוע שהפך למסורת. כל שלוש שנים
מתכנסים חוקרים, מעצבי מדיניות ומבצ-
עים יחדיו כדי לדון בבעיות הנובעות מ-
עובדת היות משאב הקרקע מוגבל בכמו-
עובדת היות משאב הקרקע מוגבל בכמותו,
מצומצם, ויקר. קונגרס זה שונה מקודמיו
בשלושה תחומים: אל היוזמים המקוריים
The Lincoln Institute for Land
Policy = LILP

The International Center for
Land Policy Studies = ICLPS
The Urban Land Institute =
הצטרף גוף שלישי ה-ULI.

זו היתה הפעם הראשונה שהמארגנים
העזו לצאת מתחומי קמברידג' מסא-
צ'וסטס ולערוך אירוע זה במקום אחר
בעולם. והאחרון: נושא הקונגרס הפעם
לא עסק מסביב לבעיות אלא בהגשמת
תכניה — לא ניתוח של כשלונות, אלא
הפקת לקחים מהצלחות.

כמובן שהנושא דרש הגדרה מהי הצ-
לחה כשמדובר בתכנית פיתוח: האם
הקריטריון הוא כלכלי, או שמא חברתי;
האם הצלחה נמדדת בשביעות רצון של
סקטור אחד או שמא של החברה כולה;
או אולי המדד הוא הפרט ולא החברה.
כדי שלקונגרס יהיה מכנה משותף
אחד והקריטריונים ברורים ואחידים —
פירסם פרופ' Nathaniel Liechfield
מאמר ב- ICLPS Newsletter

המאמר מספר 30 — 29 בשלח ל-
משתתפים בקונגרס בישיבת המליאה:
Louis Menezes, Bill Doebele, Nathaniel liechfield
הציגו בפני 310 משתתפי הקונגרס
את נושא הקונגרס.

מעניין, כי למרות ירידת הדולר וה-
פחד מהטרוריות — מספר המשתת-
פים האמריקאים לא פחת מאלו שבקונ-

נושאים הבאים: שימור היסטורי; שימור הטבע; פיתוח תעשייתי; פיתוח נמלים; שימור משאבים אקולוגיים נדירים; שימור אופי קהילתי; תיירות כפיתוח כלכלי; פיתוח מסחרי.

במסגרת זו הוצגו 28 חקרי-אירוע מ-13 ארצות. פרופ' רחל אלתרמן, מהטכ"ן גיון, תיארה את מערכת שימור הקרקע החקלאית בישראל, ודיוויד לואיס, מבע"ל לי ישרוטל, כתב על פיתוח התיירות באילת.

בניגוד לכנסים אירופאיים, ארוחות הצהרים, היו חלק מתוכן הקונגרס.

בנוסף לאוכל, הוגש אף מזון רוחני. בארוחות הצהריים דיברו ביל קולדוול, נשיא ה-ILU, על פרויקטים המשותפים ליוזמה הפרטית ולציבור גם יחד. פרנק ליפילד על הנסיון הבריטי וגרגורי אינגרס, מהבנק העולמי, על המחקר בנושא פיתוח קרקעות בעולם. ביום השלישי הגישו 33 משתתפים מ-11 ארצות את תרומתם בתשובה ל- "Call-for-Papers", שהוכרו עם ההודעה על קיום הקונגרס. במסגרת קבוצות עבודה אלו, על 12 נושאים שונים, השתתפו אף הקבלן דן מנחמי והשמאי זאב כהן, שתיארו איך נערכות עסקות קרקע בתקופה של אינפלציה — עסקות הקיטובינציה; דליה ליצ'פילד תיארה את פרויקט שיקום השכונות, כפי שמומש באשקלון, וחיים קוברסקי, עדיין מנכ"ל משרד הפנים, הציג את מערכת השמירה על הסביבה בישראל.

במשך השנים נוצרה כבר מסורת של לאהר יומיים מלאי תוכן יש צורך בהקלה מסוימת. לכן היום השלישי ל-קונגרס היה מוקדש לסיוורים מקצועיים. בין המשתתפים היתה בחירה בין שלושה סיוורים: הראשון: לפרוייקטים במרכז לונדון ובמיוחד ללמוד את פרויקט ה-ענק ההולך וקם באי הכלבים, שהיה חלק מגמל לונדון. בפרוייקט, זה כבכל הפרוייקטים השייכים לתכנית ה-Enterprize Zone הקלו על המשקיעים בכך, שהסירו את כל ההגבלות הממסדיות על הבניה והעניקו הנחות ממסים לשגים

רבות; הסיוור השני נערך לאחרונה שב-ערים האנגליות החדשה — למילטון קיינס, שיש בה הרבה מה ללמוד הסיוור השלישי היה סיוור רגלי בלונדון, ללמוד את דרכי הפעולה של חברת גרובסנור, שהינה חברה בעלת קרקע הפרטית הגדולה ביותר לא רק בלונדון אלא באנגליה כולה.

היום הרביעי היה מוקדש לנושאי מדיניות: מדיניות מגורים; מדיניות הסביבה; מדיניות קרקע כחלק ממדיניות כלכלית; מדיניות שיקום עירונית; מדיניות תחבורה; מדיניות שימושי קרקע במדינות המתפתחות.

מדיניות פיתוח

במסגרת זו הוצגו 44 חקרי-אירוע מ-20 ארצות. רחל אלתרמן, מהטכניון, תארה את הנסיון הישראלי בהפקעות קרקע לצרכי ציבור, ובמיוחד את ההפקעות ללא תמורה. זוהי ההודמנות לציין, כי כל מי שרצה להציג בקונגרס נושא כל שהוא המתאים למסגרת, ופנה אל כותב שורות אלו, נענה גם אם פנייתו הגיעה באיחור מזה.

ביום האחרון משתתף אחד מכל ארץ שהיתה מיוצגת בקונגרס, הביע את מחשבותיו על הקונגרס, כולל המגרעות, ומה ששמע שיש בו להוסיף לנסיון ארצו וכן הצעות לגבי הקונגרס הבינלאומי הרביעי. פרנק שנידמן, שכהן הצליח כיושב ראש הקונגרס הזה ומארגנו, הודיע כי הקונגרס יתקיים ב-1989 ביפן.

הפריט האחרון בתוכנית הקונגרס היתה הרצאה לזכרו של חיים דריין-דר-בקין, אבי, המוכר לרבים מהיותו בין מקימי הבמה הזו. ארלו וולרי, המנכ"ל היוצא של מכון ליינקולן למדיניות קרקע, דיבר על שני אנשים ושני רעיונות. מאמרו יפורסם בגליון הבא של „קרקע“.

על החלק התברותי שבקונגרס לא נאמר ולו דבר, אך יתכן והרגשת המשתתפים כי הכנס עבר מהר מדי — מעידה על הצלחת הקונגרס הבינלאומי השלישי למדיניות קרקע.

REFERENCES

1. Darin-Drabkin, Haim, et al, **Patterns of Land Use and Land Tenure in Israel**. Tel Aviv: Ministry of Housing, Land Use Research Institute, 1972 p. 6; and Tsur, Zeev. **The JNF's Heritage and the Formation of the Public Land System in Israel**". *Land* (July 1982), p. 60—61.
2. Zarhi, Shaul and Poznanski, A., **Land Problem and Policies in Israel in the Years: 1963—8** Tel Aviv: Ministry of Housing, 1964, p. 18.
3. Darin-Drabkin, Haim, et al, op cit, 1972. p. 36.
4. United Nations, **Report of Habitat**, Section D. 1978.
5. Lichfield, Nathaniel, "Land Nationalisation for Human Settlement". *Land* (July 1983).
6. Land Policy Discussion Group: 1976 (5/1); 1977 (5/2-3, 5.4) 1981 (13); and others. Jerusalem: Land Use Research Institute.
7. Darin-Drabkin, Haim, et al, op cit, 1972, p. '.
8. Ibid, p. 8—9.
9. Darin-Drabkin, Haim, **Aspects of Land Policy and the Evolution of Land Prices in Israel**. Report for Economic Commission for Europe Housing
10. **Israel Land Administration Law, (5720—1981)**. Committee. Tel Aviv: Ministry of Housing, Department of Socio-Economic Research, 1964, p. 46.
11. Israel Lands Authority, **Presenting: Israel Lands Authority**. Jerusalem, 1978, p. 7.
12. Lichfield, Nathaniel and Darin-Drabkin, Haim, **Land Policy in Planning**. Oxford: Pergamon, 1980. Ch. 1—2.
13. Alterman, Rachelle, "Land Betterment Tax and Public Goals". *Economic Quarterly*, 95 (1977), p. 390—401 (Hebrew).
14. Darin, Dan, "The Evaluation of the Urban Land Lease System in Israel". *Habitat*, 1968.
15. Kummerling, Baruch, **Zionism and Territory: The Socio-Territorial Dimensions of Zionist Policies**. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1983.

Conclusion

We now see some of the reasons for the paradox mentioned at the outset.

The striving and yearning for public land ownership is the hallmark of most countries of the world attempting to tackle their land problems. To those with conviction of the need to acquire land for the public the struggle is an imperative. But with success it tends to be forgotten that the achievement is but a means to transforming society and not its end. The next stage of the struggle begins. And so it is with the Israeli land. The achievement of the large scale public ownership was not recognised as the threshold of the next struggle: how to make best use of the publicly owned resource.

Then comes the failure to recognise the logical consequences of the distribution of the pre-State-land purchases, in both geography and sectoral ownerships. Both were motivated by Zionism. But with the achievement of the State the facts of the private land ownership, and the struggles to advance the economic development of the country, led to the detachment of the private sector from the Zionist ideology and dream.

The result for land policy is unfortunate. That sector which has the policy and administrative authority, the Israeli lands, suffers from the well recognised inability to use the resource for the best interests of the development of the State. Those critically located privately owned lands in effect have no public oriented land policy outside the Planning and Building Law. And the absence of such land policy is not compensated for by actions of the Land Authority on its own land aimed at tackling the problems of the private land.

None of these facts or factors are novel to the Israeli scene and discussion. But nonetheless they are not sufficiently recognised to lead to the next step: formulation of a comprehensive land policy for the lands of Israel and not just the Israeli lands.

Absence of land policy for private land and public not Israeli land

The Israel Lands Council and Administration are strictly confined to the Israeli lands; they do not formulate land policy for those critical parts of the urban areas which are privately owned, nor for the land ownership of municipalities, etc, which land. Accordingly there is a vacuum 'public' but not 'Israeli' in respect of explicit land policy for these lands when compared with that formulated by the Israel Lands Council for the Israeli land. To be sure there is the Planning and Building Law of 1965, as amended, but this in the main concentrates on **land use policy** and not **land policy**. The contrast is that the latter in the main provides the implementation tools for the former.⁴⁴⁾

But the absence of explicit land policy still leaves the possibility of a land policy for the private land which is implicit, that is implied by the way in which the various land policy instruments are exercised: control over the urbanisation of agricultural land, land betterment tax, property law on capital gains, etc. However, on this there would appear to be no authority or vehicle for policy guidance. This has been well brought out in the analysis of one specific instrument.⁴⁵⁾ And because the absence of policy in relation to private land there is a dichotomy between the treatment of the Israeli land and the rest. There is not even the attempt to use the decided policy and instrument capabilities in relation to public land to influence the inflation in price levels in the private land.⁴⁶⁾ And there cannot be said to exist any ideology in the private sector which would imply a Zionist ethic in the management of such land, as there certainly is in the public sector.⁴⁷⁾

Lack of comprehensive land policy

There are these gaps in the potential in comprehensiveness: while the ILA dominates the scene in size and landownership, it does not administer **all** land policy for Israeli lands; and there is no **central** land policy for private lands nor for public non-Israeli land.

In brief, there is no overall land policy for Israel.

urban areas some 53% was publicly owned and the remainder privately. And the private ownership tends to be towards the centres of the towns with the public land on the outskirts.¹⁰⁾ Since the major land problems arise in the urban areas, this distribution means that the critical land policy problems in the generality of the Israeli towns and cities are in the hands of the private land market; and, it has been suggested, it is the prices of the private land towards the centres of the towns that have tended to determine the prices elsewhere.¹¹⁾

In brief, the source of critical Israeli land problems are to be found in the privately owned urban land rather than in the huge percentage of publicly owned land in the State as a whole.

Who formulates Israeli land policy?

For the public land the situation is clear. As indicated above, in the early years of the State, what was later to become known as "Israeli lands" were administered by the four independent government/quasi-government bodies: the Jewish National Fund; the State Custodian of Absent Property, the Development Authority and the State Property Division of the Ministry of Finance. Co-ordination was provided with the setting up of the Israel Lands Administration and the Israel Lands Council, which had the task of determining land policy which the Administration would operate.¹²⁾ Thus there would seem to be the possibility of centralised policy for all Israeli Lands.

But the scope of such policy is circumscribed by the limitation in powers of the Land Authority. This does not extend to expropriation of land, which is with the local authorities and the Ministry of Finance; nor to land registration, land taxation and Custodian responsibilities for absentee landowners, which rests with the Ministry of Justice; nor the registration of public housing which is left to the Ministry of Housing.¹³⁾ Another possible impediment to effective comprehensive land policy is the fact that it is the Minister of Agriculture who is in charge of the Authority despite the fact that the Israeli population and its land problems are primarily urban. Given that Ministries in Israel do not find it easy to form co-ordinated policies, there must be doubt whether land policy receives adequate overall attention.

with the rapid development of the country with the proportionately huge immigration of Jews from overseas. In a country whose urbanisation was colonial in 1948 (with only seaports towns apart from Jerusalem) the settlement pattern by the seventies had passed from being "underdeveloped and developing" in 1948 to being "fully developed".⁷⁾

But despite this happy coincidence, of large scale public landownership at a time of rapid development, there is general agreement that Israel has not used its opportunities for development as well as it might have done. To be sure there are achievements. Neither the development towns nor the rural development could have been initiated without the public land ownership, nor could mass housing have been built within settlements. But there are also failures: in the kind of development within the major towns, in the difficulty of securing land for urban renewal; and in the generally poor image of the Israel Lands Authority in managing this national resource.

In brief, there is general agreement that the land resources of Israel have not been used as beneficially as they might have been for the development of the State in accordance with its goals, despite the exceptional opportunity of the large scale ownership. Here lies the paradox. Accordingly the land policies of the State and their administration leave room for considerable improvement.

The failings of Israeli land policy are continuously explored in ongoing discussions.⁸⁾ It is not the intention here to enter into this discussion, but rather to pinpoint some of the fundamental reasons for the existence of the paradox. These are now enumerated under four headings.

Distribution of public and private landownership

It has been argued that the fundamental problem for appropriate Israel land policy lies in the historic patterns of Jewish land purchase prior to the State.⁹⁾ Whereas the Jewish National Fund concentrated its purchase on agricultural land and generally refrained from purchasing urban land, private purchasers concentrated on buying land in the town and nearby. How this distribution was affected by the subsequent vesting does not appear to be recorded. But the result is well known. In 1982 in the

Prof. NATHANIEL LICHFIELD **Land Policy in Israel**
and its Deficiency

The Paradox.

When the State of Israel was founded in 1948 its boundaries included some 80.0 million dunams. Only about 80.0% was in Jewish ownership, of which some 54% vested in the Jewish National Fund, largely in undeveloped and unpopulated areas as a base for rural development, the remainder being still privately owned, largely in and around towns.¹⁾

With the founding of the State this area of Jewish ownership was supplemented by "State land", that of the British Mandate Government. This was augmented in 1950 when the Board of Custodians of Absentee Property took over the land of the Arabs who had fled, passing in turn to the Israel Development Authority in 1953. It was this three categories of land in "public ownership" which became the responsibility in 1960 of the Israel Land Authority, and designated as "Israeli land". This in total amounted to some 18.2 million dunams, out of a total of 20.4 million within the boundaries of the State.²⁾ In addition local authorities and various local public organisations held land.³⁾ This together with the "Israeli land" is known as "public land".

Thus by 1960 the ILA had control as landowners of some 92% of the entire territory, so achieving the large scale public land ownership which most countries can only dream of when considering how to solve their settlement planning and development problems, as brought out in the discussions of 132 nations in Vancouver, 1975.⁴⁾ Indeed, in terms of percentage of state ownership, the Israeli situation is exceeded only by the 100% in the Soviet Union, and perhaps Singapore, and exceeds the public ownership in Eastern Bloc countries, such as Poland and Yugoslavia.⁵⁾

This exceptional public control over the lands in its territories was very fortunate for the State, coinciding as it did

C O N T E N T S

| | | |
|--|----|--|
| Editor's Note | 1 | |
| On Land Policy in Israel and its Deficiency | 2 | Prof. Nathaniel Lichfield |
| Assessment as a Land Policy Tool | 6 | Uzy Kamar |
| Compensation for Planning Damages | 9 | Mirie Vitak, Architect and Prof. Rachel Alterman |
| On Leasehold Fees of Kibbutzim for Industrial and Recreational Areas | 17 | Ze'ev Cohen and Adi Zvikai |
| Ways of Preparing Local and Regional Master Plans | 32 | Eliezer Bruzkus |
| Table of Rights and Duties of Lessee of State Land for Housing | 34 | |
| Land Prices and Rent Fees — Indexes, Costs and the Representative Rate of Exchange for the Dollar | 40 | Dan Margaliof |
| Registration of Settlements | 53 | |
| Land Prices for Industry in the Settlement Sector | 55 | |
| Land Prices for Industry in the Decelopment Area | 56 | |
| Jurisprudence on Land Issues | 59 | |
| On the Institute's Activities | 74 | |
| The Seminar on Land Policy | 75 | Rachel Alterman |
| World Congress on Land Polloy, London 1986 | 77 | Dan Darin |

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

Editor: **A. Poznanski**

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

27-28

karkka

(LAND)

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

OCTOBER 1986