

32

ההרקה

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

תוכן העניינים

1	דבר המערכת
3	פרופ' רוג'ר ל. קמפ, העיר בשנת 2000: כוחות השינוי והתמורה
9	פרופ' רחל אלתרמן, מדיניות קרקעית בצרפת: לקחים לישראל
	פרופ' אלישע אפרת, פרופ' ארנון סופר ורחל פינקל,
25	עיירות הפיתוח והמצפים – טעות לעולם חוזרת
	היינץ ברוך, אפשר גם אחרת: מצוקת הריור, הגנת הרייר –
30	הרגמות ומסקנות
33	פיזור אוכלוסיה, מיכאל קון ז"ל,
38	מסוי השכרת מקרקעין, רור מנטל, רו"ח,
44	מס שבח בהעברת זכויות על נחלות במושבים, עדי צביקל וגרשון גורן,
	מרדכי תנורי, רישום שיכונים ציבוריים – עפ"י חוק רישום
47	שיכונים ציבוריים תשכ"ד–1964
49	הפנקסים התורכיים, עו"ד אריה אייזנשטיין,
52	הערת אזהרה, עו"ד מאיר אלפיה,
59	משרה המחקר
62	פעולות המכון לחקר שימושי קרקע
63	Editorial

"קרקע" – בטאון המכון לחקר שימושי קרקע.
רח' המלך ג'ורג 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל.: 02-246828.

עורך: א. פוזננסקי
מערכת: ש. בן-שמשי ו-א. פוזננסקי.

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם
כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע.

גרפס ב: "אקדמון", בית-ההוצאה של הסתדרות הסטודנטים של האוניברסיטה העברית

דבר המערכת

מאמרו של פרופ' רוגר ל. קמפ מאוניברסיטת רוטגרז בנושא "העיר בשנת 2000: כוחות השינוי והתמורה", פותח את החוברת שלפנינו. זהו מאמרו השני אותו תורם לנו פרופ' קמפ (בחוברת "קרקע" מס. 29 הופיע מאמרו הראשון: "פיתוח כלכלי: הגרלת הכנסות ללא העלאת המיסים"). בעשורים האחרונים הפכה שיטת התכנון ארוך-הטווח למקובלת ביותר במגזר הפרטי. לדעתו של המחבר יש להפעיל שיטה זו גם במגזר הציבורי. דבר זה יסייע בהפעלת המשאבים הקיימים על-מנת לעמוד בפני השינויים הצפויים לנו.

פרופ' רחל אלטרמן מתארת במאמרה "מדיניות קרקעית בצרפת: לקחים לישראל", את הגישה הצרפתית, והיא שמה דגש על כלי הביצוע שמדינה זו יצרה בנידון. המחברת מסיקה לקחים מן המדיניות הקרקעית בצרפת, אולם אינה מתעלמת מהשגיה של ישראל ומייחודה, בעיקר בתחומי היטל ההשכחה ומתן פיצויים בגין נזקי תכנון. הכותבת מבקשת ללמדנו כי מעבר לדוגמאות של ארה"ב ובריטניה, הרי שגם צרפת עשויה להוות מקור עשיר להפקת לקחים.

עירות הפיתוח והמצפים הם מרכיבים חיוניים בכל דיון הנוגע לתכנון ולפיתוח הארץ. פרופ' אלישע אפרת, פרופ' ארנון סופר ורחל פינקל משווים במאמרים "עירות הפיתוח והמצפים – טעות לעולם חוזרת", בין שני דו"חות מחקר העוסקים בנושא עירות הפיתוח מחד גיסא והמצפים מאידך גיסא. המחברים תוהים כיצד ארע שלאחר 100 שנות התיישבות ציונית בארץ ו-40 שנות פיתוח המדינה, "לא נקטו המוסדות המיישבים משנה-זהירות בכל הקשור בהתיישבות נוספת".

מצוקת הדיור, המעניינת אותנו מבחינת השלכותיה על המדיניות הקרקעית, תתפוס מקום נכבד בדיוני החוג למדיניות קרקעית של המכון, ובפרסומים שיבואו בעקבותיהם. מאמרו של המהנדס והשמאי היינץ כרוך "אפשר גם אחרת: מצוקת הדיור, הגנת הדיור – הדגמות ומסקנות" מהווה סנונית ראשונה בנושא זה. הכותב מביא דוגמאות מן החקיקה האמריקאית ומייחס אותן למצב בישראל.

השנה נלקח מאיתנו האדריכל מיכאל קון, חבר נאמן בחוג למדיניות קרקעית. המנוח תרם רבות להעמקת הדיונים בנושאים הקרובים לליבו, אותם הוא הציג בלהט ובשכנוע פנימי. אנו מביאים לזכרו את דבריו אותם נשא בישיבת החוג המוקדשת לנושא "פיזור אוכלוסיה", המהדהים עדיין באוזני החברים.

נושא "מיסוי השכרת מקרקעין" מועלה במאמרו של רו"ח דרור מנטל, המשמש כממונה על ביקורת כספים וחשבונות במשרד מבקר קופת-חולים. מאמרו מעורר את הבעיות הכרוכות בעידוד הבנייה להשכרה (בינתיים, חלו שינויים בסוגיית השכרת הדירות ליחידים).

מאמרו של הכלכלן עדי צביקל והאגרונום גרשון גורן "מס שבח בהעברת זכויות על נחלות במושבים", עוסק בתחום הקרקעי-הפיננסי: המחברים מביאים נימוקים לכך שבשני

מגמות בפוליטיקה

- * ריבויים של חוקי מדינה וחוקים פררליים. וכן פסיקות של בתי-משפט; כל אלה יהיו תחליף לסמכויות שהיו בעבר בידי עובדי הציבור במימשל המקומי, ויגבילו באופן ניכר את שיקול דעתם בתחומים רבים.
- * הגם שקבוצות אינטרסים נוטות בדרך כלל לנסות לממש יעדים מוגבלים למדי, הרי קבוצות אלה יתאחדו יותר ויותר סביב נושאים קהילתיים משותפים.
- * נושאים פוליטיים רבים, שמקורם בכמות ההכנסות המוגבלת, ישארו ללא מענה ברור; ביניהם – החיוב והשלילה בקיצוץ השרותים ובהעלאת מיסים, ודמי השימוש במתקנים השונים.
- * האזרחים ידרשו עוד שרותים, אך לא ירצו במיסוי מוגבר – דבר שיקשה על עובדי הציבור לקבוע סדרי עדיפות לתכניות הרבות, ולאזן את תקציביהם השנתיים.
- * עובדי הציבור יבליטו את חלקו של הפיתוח הכלכלי כאמצעי להגדלת ההכנסות ללא צורך במיסוי נוסף. הערים הצפופות יצטרכו לעבור פיתוח מחדש על מנת לשרוד כלכלית.
- * תחומי אחריות נוספים יעברו מידי הרשויות הפררליות ורשויות המדינה לידי הרשויות העירוניות, אשר יצטרכו לפתור את בעיותיהן בעצמן, מאחר שמספר הבעיות שיש לפתור נמצא בדרך-כלל ביחס הפוך לכמות ההכנסות. ערים שלחן בסיס מיסוי נמוך ייאצו לקצץ בשרותיהן.
- * יותר נציגים של קבוצות מיעוט, כולל נשים ומהגרים, יפתחו מעורבות גוברת בזירה הפוליטית ויצטרכו דרישות הולכות וגוברות לייצוג במקום העבודה.

תנודות דמוגרפיות

- * חלקם של הקשישים באוכלוסיה יגדל, ואלה ינצלו את שפע הזמן הפנוי שבידיהם לפעילות פוליטית.
- * מאחר שכמעט כל קהילה מספקת את השרותים ה"קשים" (משטרה, כבאות ועבודות ציבוריות), תגבר הדרישה לשרותים ה"רכים" (שעשועים, מזויאונים, ספריות, ותכניות תרבות).
- * העלייה במספרם של משקי הבית הקטנים תחייב פיתוח אזורי מגורים צפופים – כגון בתי דירות גדולים – ודבר זה יצור עומס גדול יותר על השרותים הציבוריים הקיימים.
- * מספרן של הנשים העובדות יגדל, והן יגבירו את מעורבותן הפוליטית. נושאים כגון כישורים שווים והטרדה מינית יזכו לחשיבות-יתר.
- * מספר גדל של בני קבוצות מיעוטים ומהגרים ייצרו ביקוש נוסף לשרותים ציבוריים מיוחדים, ויגבירו את הצורך בעובדי ציבור דוברי שפות שונות.
- * יגדל מספרן של קבוצות המיעוטים המעורבות בתהליכים הפוליטיים, ותיווצר דרישה לבחירות אזוריות ויתר ייצוג לקבוצות אלה בזירה הפוליטית.
- * עובדי הציבור ירגישו כהשפעתן הגוברת של קבוצות האינטרסים הנ"ל (למשל, קשישים, נשים, מהגרים, ומיעוטים אחרים).
- * מענקים פררליים חדשים יוגבלו לתכניות המקדמות יעדים לאומיים – כגון: דיור זול, הפחתת האבטלה, ומקלטים לחסרי הבית.

דגמים בעיור

- * תגבר הנטיה לעיור משתרע, אולם תופעה זו תהיה מודגשת במיוחד לאורך צירי תנועה

- * מרכזיים וקווי הסעה ציבורית עיקריים.
- * הערים תראינה פיתוח מואץ ב"חללים" הלא מנוצלים שנותרו בתחומי העיר. אזורי שוליים יירכשו ויושבחו לקראת פיתוחם.
- * שימושי קרקע מיושנים, כגון מפעלי תעשייה ומרכזים מסחריים, ישופצו ויעברו מודרניזציה שתגדיל את ערכם בשוק.
- * במרכזי הערים ימשיכו מחירי הקרקע הגבוהים למשוך אוכלוסיה בעלת אמצעים, ותגדל הדחיפות בפיתוח דיור במחירים סבירים לאזרחים בעלי הכנסה ממוצעת ונמוכה.
- * אוכלוסיות מהגרים ופליטים שונות יתקבצו בעיקר במרכזי הערים הגדולות בדרום מזרח ובצפון מזרח ארה"ב.
- * באזורים המטרופוליטניים יתפתחו "מרכזים אתניים" חדשים. תושביהם ידגישו את השמירה על מסורות תרבותיות, ערכים ומנהגים מארצות המוצא השונות שלהם.
- * מחירי הדלק העולים והצפיפות בנתיבי התחבורה יגבירו את הלחץ הפוליטי ליצירת מערכות ענק להסעה ציבורית. יושם דגש על מערכות מגוונות, שיפתחו בפני הציבור אופציות תחבורתיות רבות יותר.
- * השרותים הציבוריים יותאמו במידה גדולה יותר לצרכיהם של המיעוטים העירוניים השונים ושל תושבי ה"מרכזים האתניים".

שינויים טכנולוגיים

- * יגבר השימוש במחשבים אישיים במקומות העבודה, דבר המתאפשר עקב זמינותן של מערכות מתוחכמות במחירים נמוכים יותר, ופיתוחן של תוכנות מחשב "ידידותיות".
- * ניהול מאגרי מידע יהפוך לחיוני בעקבות הנגישות הגדולה יותר אל רשתות מידע ובסיסי נתונים באמצעות המחשב. הדגש יוסט מקבלת כמויות גדולות של מידע לקבלת מידע איכותי ומהימן.
- * מערכות ניהול באמצעות מחשב יהפכו לנפוצות, וישמשו לבקרה ולפיקוח על צריכת האנרגיה במבנים ובמתקנים ציבוריים.
- * מפגשים ודיונים ציבוריים רבים יותר ישודרו ברשתות טלוויזיה מקומיות בכבלים. תחנות אלה ישרתו את האזורים גם בדרך של השגת מידע הנוגע לשרותים הקיימים ונושאי מפתח שעל סדר היום בקהילה.
- * עליית מחירי האנרגיה תמשיך לעצב את הטכנולוגיה שלנו (למשל: מכונות ומשרדים קטנים יותר, מתקנים חוסכי-אנרגיה, ושיטות בניה מתוחכמות).
- * מערכת טלקומוניקציה מתקדמות, כגון שיחות ועידה ושרותי פקסימיליה, יפחיתו את מספר הפגישות העסקיות ויביאו לחסכון בהוצאות הנסיעה וההוצאות האישיות הנלוות.
- * לחץ ציבורי גובר לבניית מערכות תחבורה ציבורית ומחירי בניה גבוהים יביאו ליצירת קווי נסיעה קצרים יותר באזורים צפופי-האוכלוסין ובעלי נפח תנועה גדול. מערכות קטנות של רכבות עירוניות קלות יחליפו את שיטת הרכבת התחתית היקרה.

גורמים כלכליים

- * עליה מתמדת במחירי האנרגיה תחייב שמוש-יתר בטכניקות לחסכון באנרגיה, כולל מערכות ממוחשבות לניהול ולבקרה של משק האנרגיה.
- * האזרחים יתבעו דין וחשבון וסטנדרטים מחמירים לאיכות האוויר והמים, בעיקר באזורים עירוניים צפופים.
- * סלידתו של הציבור מהטלת מסים חדשים ודמי שימוש מוגברים יטילו מגבלות חמורות על פיתוח השרותים הממשלתיים.

- * משלמי המסים ידרשו מן המימשל לספק שרותי "רשת הצלה" לאזרחים (דהיינו, קיום בסיסי לנצרכים באמת ובתמים).
- * ההכנסות המוגבלות שיעמדו לרשות המימשל המקומי יופנו לתכניות ולשרותים הציבוריים שתשואתם היא הגבוהה ביותר - הן במישור הפוליטי והן במישור הפרודוקטיבי.
- * תקטן זמינותן של תכניות במימון פרדלי, ותגבר התחרות על הכספים הפרדליים. המשאבים יופנו אל אותן ערים שבהן אוכלוסיה ניכרת של בעלי הכנסה נמוכה, בעיות דיור ובעיות חברתיות נלוות.
- * הציבור ימשיך לקרוא ל"ריסון הצמיחה" של המימשל, ויתנגד למסוי מוגבר ולהעלאת דמי השימוש כמתקנים השונים. הוא יתבע, לגבי השרותים הקיימים, יתר יעילות ואחריות.

הצורך לתכנן

קצב השינויים בחברה המודרנית הוא ללא תקדים. יש להתייחס אל העתיד כאל הזדמנות. עובדי ציבור אשר יסרכו לעשות כן נדונים להגיב על המאורעות כאילו היו גזירת הגורל. תכנון הולם יסייע לפקידים אלה ולמימשלים המקומיים לנצל את העתיד; זאת על-ידי הפחתת האיום החיצוני, ניצול הזדמנויות והכשר להתמודד עם נושאים ובעיות באופן פעיל ומתוך גישה חיובית.

בסביבתנו המשתנה והמורכבת, שיטות התכנון המסורתיות הופכות במהירות למיושנות. התכנון הממשלתי הטיפוסי מתאפיין בדרך-כלל בתכונות הבאות: תגובה לאשר כבר אירע, טווח-ראיה ופעולה קצר, תפיסת העובדים כמוקד, התמקדות בנושא-דגל מרכזי יחיד, הייררכיה נוקשה וחוסר תמיכה ציבורית. האירועים והנושאים העומדים על הפרק עכשו מחייבים שיטות תכנון חדשות. חיוני לפתח מודלים חדשים בזמנים אלה של מיעוט בתכניות מימון, נושאים מורכבים שיש ביניהם קשרים הדוקים, ציפיות גוברות לשרותים ציבוריים מצד האזרחים, וסלירת הציבור מהכבדת נטל המסים.

בעשורים האחרונים הפכה שיטת התכנון האסטרטגי ארוך הטווח למקובלת ביותר בסקטור הפרטי. יש להפעיל את התכנון האסטרטגי גם בסקטור הציבורי על מנת לאפשר לפקיד הממשל להסתגל אל העתיד. מודלים חדישים לתכנון עומדים כיום לרשות הערים, והשימוש בהם יאפשר ניצול אופטימאלי של המשאבים האנושיים והפיסיים.

שלא כמו התכנון על-פי השיטות המסורתיות, התכנון האסטרטגי פעיל ביותר, נעשה לטווח ארוך, ורואה בקהילה את מוקד החשיבות. כמו כן, התכנון מטפל בנושאים רבים ומורכבים, אינו היררכי, ופועל להשגת קונצנזוס ציבורי בנושאים ובעיות העומדות בפני העיריות.

חובה על עובדי הציבור לגבש חזון אסטרטגי לקהילותיהם ולארגן ברמת העיריה. הבנת הנושאים שעל הפרק ויעדי המדיניות אינה רק כלי ליצירת חזון משותף לעתיד, אלא גם מסייעת להפעיל את כל המשאבים הקיימים על מנת לעמוד בשינויים בצורה יעילה ואפקטיבית. רק שימוש בשיטות תכנון חדישות מעין אלה יגרום לציבור לחזור ולתת את אמונו במימשל, ויאפשר למימשל המקומי להסתגל אל העתיד בצורה מוצלחת.

תכנון מסורתי לעומת תכנון אסטרטגי בסקטור הציבור

תכנון אסטרטגי	תכנון מסורתי
לטווח ארוך	לטווח קצר
נושאים מורכבים	נושא יחיד
בעיות מהותיות בקהילה	בעיות ארגוניות
בלתי-היררכי	רמת מעורבות נמוכה
רמת מעורבות גבוהה	הוראות וצווים
קונצנזוס	העובדים במוקד
חשיבות גדולה לפוליטיקה	חשיבות גדולה להנהלה
מודעות לקהילה	מודעות לעובדים

* פרופ' רוג'ר ל. קמפ הוא נשיא המרכז לתכנון אסטרטגי וכמו-כן משמש כפרופסור עוזר במחלקה למינהל ציבורי באוניברסיטת רוטג'רז. הוא שימש כמנכ"ל של עיריית שונות בחוף המערבי והמזרחי כאחד במשך יותר מעשור.

ביבליוגרפיה

- Bryson, John M. and Roering, William D. "Applying Private-Sector Strategic Planning to the Public Sector" **Journal of the American Planning Association** (Vol. 53, No. 1), Winter 1987.
- Denhardt, Robert B. "Strategic Planning in Local Government" **Missouri Municipal Review** (Vol. 49, No 10), September 1984.
- Eadie, Douglas C. "Strategic Agenda Management" **National Civic Review** (Vol. 74, No. 1), January 1986.
- Ferris, Nancy B. "Developing a Strategic Advantage for Your Community" **Public Management** (Vol. 65, No. 7), July 1983.
- Gargan, John J. "An Overview of Strategic Planning for Officials in Small to Medium Size Communities" **Municipal Management** (Vol 7 No. 5), Summer 1985.
- Hanson, Royce, "Cities for the Future." **American City & County** (Vol. 99, No. 11), November 1984.
- Hershberg, Theodore and Rubin, Michael. "Strategic Planning: Finding Solutions to Future Challenges." **American City & County** (Vol. 100, No. 3) March 1985.
- Kemp, Roger L. **America's Cities: Strategic Planning for the Future**. Danville Ill.: Interstate Press, 1988.
- Kuznik, Robert W. and Kemp, Roger L. "The Placentia 2000 Project." **Nevada Government Today** (Vol. 10, No 3), Fall/Winter 1984.
- Sorkin, Donna L., Ferris, Nancy B. and Hudak, James. **Strategies for Cities and Counties: A Strategic Planning Guide**. Washington D.C.: Public Technology Inc., 1984.
- Walter, Susan and Choate, Pat, **Thinking Strategically: A Primer for Public Officials**, Washington D.C.: The Council of State Planning Agencies, 1984.

מדיניות קרקעית בצרפת: לקחים לישראל

פרופ' רחל אלטרמן

אנחנו, הישראלים, מרבים להתייחס אל הדוגמה האמריקאית, ומרבים לחקות אותה בכל אשר נלך. נכון הדבר אפילו כאשר למדיניות קרקעית. ה"כאה בתור" אצלינו בסולם ההתייחסות המקובל היא בריטניה, מתוך ההנחה (המוטעית) שיש בארץ זו כיום, מן השורשים שהקנתה לנו הממשלה המנדטורית. אולם דווקא ארה"ב שונה מישראל בתחום שיטת התכנון ומדיניות הקרקע יותר מאשר כמעט כל מדינה אחרת; ואילו בריטניה הנוכחית אינה למעשה דומה בתחומים אלה לשיטתנו כלל וכלל, וטועים החושבים אחרת, חרף ההיסטוריה שהפגישה אותנו בתקופת המנדט.

מאידך, אין אנו מפנים תשומת לב מספקת לצרפת – מדינה בעלת דמיון רב יותר לישראל במינהל הציבורי שלה, מדינה ים-תיכונית וצפון-אירופאית מעורבת, שיש לנו מה ללמוד ממנה, לחיוב ולשלילה. במאמר זה אסקור את עיקרי שיטת התכנון הצרפתית, ואתמקד בכלי המדיניות הקרקעית העירונית, שהם תו-ההכר של שיטת התכנון והפיתוח הצרפתית.

מבוא לשיטה הצרפתית

צרפת היא המדינה בעלת השטח הגדול ביותר בין מדינות מערב אירופה. עם אוכלוסיה המונה כ-55 מיליון נפש, הדומה לזו של בריטניה, צפיפות הפיתוח בצרפת נמוכה למדי בהשוואה לארצות מערב אירופה האחרות – רק 3% מהשטח תפוס על-ידי יישובים עירוניים, בהשוואה לכ-10% במרבית ארצות אירופה האחרות. עיקר השטח מוקדש לחקלאות ולייעור (Fargette 1988). שיעור העיור הוא 75% מהאוכלוסיה, אולם קיימים הבדלים ניכרים בין אזורים. מגמת המעבר מהכפר לעיר נחלשה בשנים האחרונות. כיום שיעור הגידול הרב ביותר הוא בערים קטנות ובינוניות ובשולי המטרופולינים (Chaline 1986).

קו ההיכר הבולט של מערכת התכנון הצרפתית הוא הדגש על כלי ביצוע ומדיניות קרקעית, מעבר לתכנון המווסת המאפיין את מרבית מערכות התכנון. התכנון המווסת, הקרוי גם "תכנון שלילי", מדגיש את היבט ההרשאה והאיסור של יוזמות פיתוח הבאות מהציבור, אך אינו משופע בכלים של יוזמה ושלטיטה. לעומתו, ה"תכנון החיובי" הזוכה לחיזוק במערכת הצרפתית, מדגיש אמצעי ביצוע ומדיניות קרקעית המיועדים לסייע בשליטה על עיתוי הפיתוח והכוונתו לאזורים מועדפים. כמו כן מאופיינת המערכת הצרפתית בשנים האחרונות בנסיונותיה להשתחרר מהריכוזיות הרבה והקשיחה שאפיינה אותה בעבר.

כדי להבין את מערכת דיני התכנון בצרפת, מן הראוי לזכור שבמדינה זו נוהגת שיטת משפט שונה מזו של בריטניה, ישראל, או ארה"ב. על פי השיטה הצרפתית, הגזירה משיטת המשפט הרומית, החוק הוא עירוב של דברי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת. מקומן של התקנות – ה-décret – מרכזי יותר מאשר בשיטת המשפט המוכרת לנו. החוקים והתקנות מאוגדים יחד – בעירוב ניכר – בתוך codes על פי נושאים. הקובץ העיקרי הנוגע לעינינו הוא ה-Code de l'Urbanisme. הבדל חשוב נוסף בין השיטה הצרפתית לשיטה שמקורה בריטי נוגע למעמדן של החלטות בתי המשפט. בשיטה הצרפתית-רומית, ככלל, להחלטות בתי המשפט לא נועד תפקיד של תקדים מחייב היוצר דין, ולא ניתן להציג עילת תביעה המבוססת על פסיקה, אלא רק על החוק החרוט. עם זאת, להחלטות חשובות עשוי

להתלוות מעמד מיוחד (Renard 1989, 1988).
 מאז ימיו של נפולאון הראשון וה-Code Civil, זכתה הבעלות הפרטית על קרקע בצרפת לדרג אידיאולוגי ומשפטי חזק. רק 4% משטחה של המדינה נמצאים בבעלות המדינה, וכוללים בעיקר שטחי ייעור ומתקנים בטחוניים (Chaline 1986).

רקע היסטורי

תקופת המהפכה התעשייתית במאה ה-19 הביאה את ראשית התערבות המדינה בבקרת הפיתוח. ראשית החוקים חלו על העיר פריז באמצע המאה ה-19 ועסקו בהגבלת קווי בניין, מתן רישיונות בניה, וסמכויות הפקעה (Gohier 1988). כלים אלה נוצלו על-ידי Haussman הידוע, מתכננה-מחדש של פריז, שהיה מושלו של אזור הסיון משנת 1853 ועד 1879, והשפעתו היתה רבה לא רק בצרפת אלא גם בארצות אירופה האחרות ובארצות הברית. חוקי התכנון המווסת הגיעו לצרפת בשלב מאוחר יחסית, עשרות שנים לאחר כריטינה, גרמניה, או ישראל (המנדטורית). קדם לחוקי התכנון חוק משנת 1919, שחוקק מיד אחרי מלחמת העולם הראשונה לשיקום הריסותיה. חוק זה התמקד בעבודות ציבוריות וסמכויות המדינה כלפיהן, והעניק סמכויות להכין תכניות. אולם רק מיעוט קטן מתוך 1900 העיירות והערים הכינו תכניות על פיו. אחרי מלחמת העולם השנייה ניתנה עדיפות לשיקום הריסות, ולכך היה צורך רק בקבלת היתר בניה. לא היתה חובת הכנת תכניות עד שנת 1958, שנה בה גערכת החקיקה הכוללת הראשונה בתכנון (Chaline 1986; Renard 1989).

החוק משנת 1958 הגדיר את סוגי התכניות העיקריים המאפיינים את התכנון בצרפת מאז ועד היום. החוק חייב כל רשות מקומית מעל 10,000 נפש בהכנת תכנית לעיר, אולם חלקן נערכו למעשה בדיעבד, לצורך מתן לגיטימציה לפיתוח שנעשה בדרכי הרשאה אחרות (Pearsall 1988). בחוק זה עדיין לא היו כלי הביצוע המוכרים כיום. ראשיתם בחוקים משנת 1962 ו-1967. הללו, הידועים בראשי התיבות שלהם (שיפוענחו בהמשך), כ-ZUP, ZAD, ו-ZAC, כוללים איזורי פיתוח מואץ ואזורי הקפאה שבהם יש לרשות המקומית זכות קדימה לרכישת קרקעות.

בשנת 1967 נכנס לתוקפו חוק חדש שיצר את הקווים המוכרים של מערכת התכנון הריכוזית הצרפתית, אשר שלטה במשך 15 שנים. חוק זה – ה-Loi d'Orientation Foncière, הידוע בתור LOF – קבע שתי רמות תכנון: תכניות על-יישוביות, ותכניות מקומיות. סוגי תכניות אלה נשארו בעיקרן גם כאשר שונה חוק התכנון באופן יסודי בשנת 1983, עת שנערכה מהפכה של ממש ביחסים בין השלטון המקומי והמרכזי. בין שני דברי חקיקה אלה חוקק חוק בשנת 1976, שהוסיף וחיזק את כלי הביצוע.

מירכוז, ביוזר, ומוסדות התכנון

המבנה הריכוזי בעבר

עד לשנת 1983, היה מערך השלטון, ובכללו מערך הגופים המחליטים בתכנון, בעל אופי ריכוזי מאד. עיקר ההחלטות היו בידיהם של נציגי השלטון המרכזי – ה-Prefets – בכל אחת מ-99 ה"מחלקות" האזוריות של הממשלה – Departments. בנוסף לכך, היתה קיימת "מועצה כללית" – Conseil General – שנבחרה לכל מחלקה אזורית, ושמשקלה היה קטן למדי. ה-Prefets ריכזו בידיהם את הסמכויות של מרבית משרדי הממשלה באזור. לרשויות המקומיות – שמספרן למעלה מ-36,000 – נותרו רק סמכויות מעטות. ל"מושל" (אם נשתמש

במינוח ארץ-ישראלי ישן) היתה הסמכות לפקח על החלטות הנבחרים בשלטון המקומי. בשנת 1972 חוקק חוק שהוסיף גדרך של חלוקה ל-"אזורים" אדמיניסטרטיביים - 22 במנין - שלידם פעלו מועצות לא נבחרות, אולם לאלה לא נתלו סמכויות רבות (Punter 1989; Renard 1989).

החוקים משנת 1982 ו-1983 שאפו לערוך מהפך ולבזר את סמכויות השלטון המרכזי במידה רבה. מערך הרמות וסמכויותיהן עתה הוא כדלקמן:

מבנה ארגוני לאחר הביזור

לאחר 1983, עם החלת הביזור בתחום התכנון ובתחומים אחרים, חל שינוי ניכר ביחסי השלטון המרכזי, האזורי והמקומי. המבנה והסמכויות של הדרגים השונים כיום מתואר להלן.

רשויות מקומיות – Communes

הרפורמה לא שינתה את מספרן הרב של הרשויות המקומיות; ל-44% מהן אוכלוסיה בת 5000 נפשות או פחות (Land Policy in France 1988 p. 138). אין הבדל בסמכויותיהן של רשויות בעלות גדלים שונים, אולם כפי שניתן לצפות, מידת הביזור בפועל תלויה מאד בגודל הרשות. הרשויות המקומיות מופקדות על תכנון שימושי הקרקע, בקרת הפיתוח ורישוי הבניה, תחבורה, כבישים, בתי ספר, וכד'. עיקר הביזור בענייני תכנון מתבטא בכך שרשות מקומית שאישרה תכנית מקומית, רוכשת לעצמה גם את הסמכויות של בקרת הפיתוח ללא ביקורת של הממשל המרכזי; אם אין תוכנית כזו, נשארות הסמכויות בידי ה"מושל".

עד לאחרונה (נתוני 1987), הוכנו ואושרו תכניות מקומיות במרבית הרשויות המקומיות עם אוכלוסיה מעל 10,000 נפש (769 מתוך 838), תוך כיסוי כשליש מכלל הרשויות המקומיות (Prats 1988). מספרן של הרשויות עם תכניות גדל פי חמש מאז נכנס הביזור לתוקפו. אולם אין התמונה כך בין הרשויות המקומיות הכפריות והקטנות, שלרובן אין תכניות מאושרות. בסך הכל, אישרו כשליש הרשויות המקומיות את תכניותיהן. למרבית הרשויות המקומיות אין מחלקות תכנון ובניה משלהן, והן מסתמכות על צוות מקצועי מצומצם מאד לענייני רישוי. בענייני התכנון מקבלות רשויות אלה שירותים מקצועיים מהנציגות האזורית של מחלקת העבודות הציבוריות של הממשל המרכזי - ה-DDE - שתוזכר להלן. אולם, ל-30 ערים גדולות יותר - שבהן מתגורר חלק גדול מאוכלוסית צרפת - יש מחלקות תכנון רב-מקצועיות מפותחות (Punter 1989).

מחלקות – Departments

מספר המחלקות נשאר אף הוא בעינו - 99 במספר (מהן 4 מעבר לים). אוכלוסייתן נעה בין 75,000 ל-2.5 מליון נפש. בעקבות הביזור חוזקה המועצה הנבחרת. נשיא ה-Conseil General הפך להיות בעל הסמכויות הביצועיות של המחלקה, והוא נקרא עד לאחרונה Commissaire de la Republique, אולם מאחר שמדובר היה באותו אדם - ה-Prefet שייצג את השלטון המרכזי - הוחזר לאחרונה שמו של התפקיד כבעבר. לתפקיד ה"מושל" ישנן סמכויות מורחבות באשר לפעולות הממשל המרכזי, אולם סמכויותיו כלפי השלטון המקומי הופחתו מאד: אין הוא מפקח עוד על החלטות הנבחרים בשלטון המקומי, אלא בכל הנוגע לביצוע תפקידיהם בשלוחי השלטון המרכזי.

המחלקות האזוריות עוסקות בענייני תחבורה אזורית ושירותי חינוך וחברה בדרג האזורי. בתחום התכנון הסטטוטורי משמשות המחלקות כשלוחות של השלטון המרכזי למתן

שירותי תכנון לרשויות המקומיות המבקשות זאת; ואף שמספרן של אלה פוחת, ישנן רבות המעדיפות להזדקק לשירותים אלה.

חלוקה אזורית – Régions

הביזור חיזק את הרמה המינהלית האזורית. עתה, מועצות האזור נבחרות באופן ישיר על-ידי התושבים. נשיא האזור נבחר על-ידי המועצה והופך להיות בעל התפקיד הביצועי – מעין נציג האזור כלפי הממשל המרכזי.

בין התפקידים העיקריים של האזור נמצא טיפול בתשתית ומתקנים אזוריים – כמו שדות תעופה, נהרות, תכנון אזורי, והגנה על הסביבה. אין לאזורים סמכויות משמעותיות בענייני תכנון מקומי, אולם תפקידיהם בנושאי התשתית גדלו עקב הפחתת השליטה המרכזית, שבעטיה מועברים תקציבי הפיתוח לאזורים (Prats 1988). בין תפקידיהם האחרים של האזורים – הענקת ייעוץ כלכלי לגופים מקומיים והיצוניים המעוניינים להשקיע באזור, במיוחד גופים לפיתוח תירות. הממשל המרכזי מחוייב להוועץ באזורים באשר להתקנת תקנות אזוריות בתחומים שונים.

באזורים רבים, בעיקר מטרופוליניים, קיימות התארגנויות וולונטריות של רשויות מקומיות לצורך הפעלת שירותים אזוריים או לצורך תכנון, אולם לנדבך זה מופנית ביקורת רבה עקב הקושי ליישב בין אינטרסים מנוגדים והיעדר הסמכות לכפות על הרשויות המקומיות לשתף פעולה (Wilson 1983; Renard 1989; Punter 1989).

השלטון המרכזי ברמה המחלקתית – ה-D.D.E.

נושאי תכנון העיר והאזור הם באחריות מינהל העבודות הציבוריות – ה-Directions Departementales d'Equipement, ה-D.D.E. – הפועל בכל אחת מחלוקות-המשנה האזוריות של המדינה. מאז ביזור הסמכויות בשנת 1983 פחתו סמכויותיו של משרד זה, אולם יש לו עדיין שלושה נתיבי השפעה ברורים:

* ייעוץ, הדרכה, ומתן שירותי תכנון לרשויות המקומיות המבקשות זאת (ראינו לעיל שלמרבית הרשויות, במיוחד לקטנות, יש עדיין צורך בשירות זה). הייעוץ ניתן בשיטה מעניינת: הרשות המקומית יכולה לפנות מיוזמתה ולבקש שירותים מקצועיים. עובדי המדינה שיועסקו כך נחשבים כ"מושאלים" לרשות המקומית וכפופים אליה (Prats 1988).

* בקרה על רישוי הבניה. כאשר אין תכנית מקומית בת תוקף, מופעלת סמכות זו על-ידי נציב הממשלה באזור.

* הכנת תכניות ושיטה ישירה על הביצוע ברשויות מקומיות שאינן זכאיות לתכנון בעצמן.

ב-D.D.E. היו מועסקים בעבר כ-100,000 איש (!), ברובם מהנסדים אזרחיים ואנשי מקצוע אחרים, בעלי הכשרה מקצועית גבוהה הטיפוסית לאנשי השירות הציבורי בצרפת. מעניין שחרף הביזור מספרם כנראה לא קטן באופן משמעותי מפאת הביקוש לשירותיהם המקצועיים על-ידי הרשויות המקומיות.

יש הטוענים שבפועל מידת הביזור היא חלקית בלבד (Wilson 1983, 1985). אחרים טוענים שמידת הביזור ניכרת, בהתחשב באילוצים של גדלי הרשויות המקומיות. טבעי הוא, לדבריהם, שרשויות גדולות ינצלו טוב יותר את האפשרויות שמקנה הביזור, בעוד רשויות קטנות יותר יישענו על שירותי הממשל המרכזי (Punter 1989). ישנה גם מגמה שרשויות קטנות הסמוכות לערים הגדולות מסתייעות בשירותיהן של האחרונות.

תכנית שימושי קרקע – P.O.S. – Plan d'occupation des sols

בצרפת קיימים שני דרגים של תכניות: תכניות מנחות בדרג האזורי, ותכניות שימושי קרקע בדרג המקומי. לתכניות המנחות יש חשיבות מעטה כיום, והן בדרך כלל מיושנות וללא תועלת רבה. עיקר הפיתוח בערים הגדולות נעשה על-ידי תכניות שימושי קרקע, ודרבן גם מופעלים כלים חשובים של מדיניות קרקע.

תכנית שימושי קרקע הצרפתית רומה למדי בכוחה, באופיה ובצורתה לתכנית מתאר מקומית (לעיתים בצירוף תכנית מפורטת). אלא שתהליך אישורה והמוסדות המופקדים על אישורה שונים מאד מהנהוג בישראל. נדגיש, שבצרפת אין שתי רמות של תכניות מקומיות, אלא רמה אחת בלבד (כפי שהמלצתי לשקול עבור ישראל – ראו אלטרמן 1989).

כוחה של התכנית:

תכנית שימושי קרקע היא תכנית המטילה חובות, ובמידה מוגבלת יותר גם מקנה זכויות לבעלי הקרקע. כוחה המשפטי מחייב הן את הרשויות המקומיות והן את האזרחים. משאורה תכנית כזו, יש לאדם הפרטי זכות, לפחות לכאורה, לקבל רשיון בניה התואם את התוכנית (Punter 1989). אולם זכות זו מוגבלת, ככל הנראה יותר מאשר בישראל, כפי שאסביר להלן בסעיף "פיצויים". מן הצד השני, לרשויות המקומיות אסור להעניק היתר בניה שאינו תואם את התכנית, אלא במגבלות מאד צרות. שיפורטו מיד. משמע, שבניגוד לבריטניה, אין כמעט מקום בצרפת לשיקול דעת של רשויות התכנון; התכניות כובלות ומחייבות, בדומה יותר למצב בישראל, אם כי בהבדלים מעניינים.

אף שהתכנית מחייבת בכל פרטיה, יש בצרפת – בניגוד לישראל – סמכות מוגבלת לרשות המקומית לחרוג מהתכנית לשם "התאמה קלה המתחייבת" בנסיבות שהחוק מגדיר במפורש, ואלה הן:

* טיב הקרקע

* צורת החלקות (או, אולי, מערך החלקות – La configuration des parcelles)

* אופיים של המבנים השכנים

נסיבות מותרות אלה רחבות יותר מאשר שיקול הדעת הצר אשר תיקון 26 לחוק התכנון והבניה בישראל העניק למהגרס הוועדה המקומית באשר לשינויים קלים בהתרי בניה. כפי שניתן לראות, כוללות הנסיבות המותרות ל"התאמה קלה" בצרפת גם את צורת החלקות ואופי המבנים הסמוכים, ולא רק נושאים הנדסיים-טכניים בלבד.

לתכנית שימושי הקרקע יש תוקף ניכר עוד טרם אושרה. בדומה לישראל, יש לה כוח להגביל פיתוח כבר עם פרסומה לעיון הציבור, ואף לאחר החלטה על הכנתה. אולם ישנם גם הבדלים בהשוואה לישראל. על כך נרחיב בסעיף העוסק בתהליך האישור.

הכנת תכניות שימושי קרקע אינה חובה, אולם באמצעות הכנתה רוכשות הרשויות המקומיות לעצמן את הזכות לקבוע את שימושי הקרקע הרצויים מעת לעת, וכן לשלוט על הפיתוח באמצעות היתרי הבניה, הנדרשים למרבית סוגי הפיתוח. אם בחרה רשות מקומית שלא להכין תכנית או טרם הספיקה לפרסומה, עומדת בתוקפה "הגבלת הבניה הכללית" כלפי מרבית סוגי הפיתוח (להוציא בניה לצרכים חקלאיים וכד'). עיקר בקרת הפיתוח נלקח מידיה של הרשות ומוענק לשלטון המרכזי.

תוכן וצורה:

מרכיביה וצורתה של תכנית שימושי קרקע הצרפתית קבועים בחוק בדרך יותר מוגדרת – וקשיחה – מאשר בישראל. לתכנית שימושי קרקע שלושה מרכיבים מחייבים: שני

האחרונים מקבילים לתשריט ולתקנון המקובלים בישראל, ואילו הראשון חסר בדרך-כלל בתכניות מתאר מקומיות בישראל (וחבל):

- דו"ח המציג מידע דמוגרפי, כלכלי וחברתי על העיר וביקוש צפוי למגורים וכו'.
- מפות מפורטות, המאפשרות קריאת זכויות הבניה על כל חלקה וחלקה. המפות מציגות את החלוקה לאזורים של שימושי קרקע שונים.
- הוראות כתובות של התקנות החלות על כל אזור ואזור.
- קנה המידה של תכנית שימושי הקרקע עשוי להיות 1:2000 ועד 1:10,000. מספר האזורים הזוכים לייחוד של הוראות עשוי להיות רק 6, או עד 20 (Punter 1989). העיקרון הוא שניתן יהיה לקרוא את ההנחיות החלות ברמה של כל חלקה וחלקה.
- עד לשנת 1983 היו כל התכניות בעלות סיווג זהה של הוראות, על פי 15 ראשי פרקים, שחובה היתה להכלילם:

- (1) שימושי קרקע אסורים בכל מיתחם
- (2) שימושי קרקע מותרים והתנאים להם
- (3) מערך הדרכים
- (4) תשתית קווית (מים, ביוב, חשמל)
- (5) מאפייני החלקות (צורה, גודל)
- (6) מיקום ביחס לדרכים ושטחי ציבור
- (7) מיקום מבנים ביחס לגבולות החלקות ("קווי בנין" אצלינו)
- (8) מיקום הבנינים ביחס של האחד כלפי השני
- (9) תכנית מותרת
- (10) גובה בנינים
- (11) חזיתות - עיצוב, חומרים
- (12) חניה
- (13) שטחים פתוחים ונטיעות
- (14) מקדם ניצול הקרקע - C.O.S. - Coefficients d'occupation des sols ("אחוזי בניה" אצלינו)
- (15) כללי החריגה ממקדם ניצול הקרקע.

סעיפים אלה יהיו מוכרים למתכננים בישראל כנושאים המופיעים לעיתים תכופות בתכניות מקומיות (מתאר או מפורטות); אולם אצלינו אין חובה לכלול הוראות אלה - כל אחת או כולן, פסיקת בתי המשפט הכירה גם ב"תכניות מסגרת", והיריעה אצלינו רחבה. הביזור שאף להחדיר גמישות רבה יותר לתכניות המקומיות. לאחר שינוי החוק בצרפת בעקבות הביזור ב-1983, אין רשימה זו מחייבת, להוציא שני פריטים המתייחסים לגובה בנינים וצורתם. מאז הביזור פושטו ההוראות, ורק ההוראות בדבר גובה הבנינים ומאפייניהם הן עתה חובה, אולם מבנה התכניות דומה עדיין לעיתים תכופות למתכונת שתוארה.

סוגי שימושי קרקע עיקריים:

קוד התכנון הצרפתי - בניגוד לחוק התכנון והבניה שלנו - מגדיר מראש מהו הסוג הבסיסי של שימושי קרקע:

U - מיתחם עירוני: אזורים שיש בהם תשתית לפיתוח מידי או שעומדים בפני פיתוח תשתית כזו בקרוב. באזורים אלה, המגבלה שמטילה התכנית היא אך ורק בענין שיעור ניצול הקרקע וסוג השימוש.

N - מיתחם טבעי: סיווג שיוירי ונחלק ל-4 סוגים:

NA - מיתחם לפיתוח בעתיד: סיווג זה הוא הבעייתי ביותר לגבי המתכננים, מאחר שהוא מעורר בכל חומרתו את הוויכוח על הצדקתה של התערבות תכנונית בשוק המקרקעין. בתוך אזור זה, מציגה התכנית שטחים הדרושים בעתיד למיתקנים ציבוריים או לתשתית של כבישים. הללו מכונים "espaces reserves". לאחר הגדרת המיתחם השמור נאסר כל פיתוח על השטח. אולם בכוחם של בעלי הקרקע לחייב את הרשות המקומית לרכוש את הקרקע בתוך שנתיים. אם אין הסכמה על המחיר, יכולה הרשות המקומית להפקיע את הקרקע; אזי נקבע הפיצוי על-ידי בית המשפט.

NB - סיווג זה חל על אזורים שבהם יש בניה פזורה, לא מרוכזת - תופעה שהצרפתים מכנים "mitage". באזור זה אין איסור מוחלט על בניה, אלא הצפיפות המותרת היא נמוכה למדי. סיווג זה אינו חשוב במיוחד.

NC - חל על אזורים הראויים לשימור טבעי או לחקלאות ושיש להחזיקם בשימוש הנוכחי. בדרך כלל נאסר פיתוח באזורים אלה, להוציא הפיתוח הקשור לשימוש חקלאי. נציין שבהיעדר כלי ממלכתי לשימור קרקע חקלאית המקביל לוועדה לשמירת קרקע חקלאית בישראל; קטגוריה זו, אם היא נכללת בתכנית, היא כלי השימור העיקרי לקרקע חקלאית. אף שהגדרת האזור הוזה ברורה, הרי לא תמיד עומדות הערים במגבלות מחמת לחצם של החקלאים המעוניינים להשביח את ערכי הקרקעות שברשותם. נושא זה מעורר חילוקי דעות גם בין החקלאים לבין עצמם. אלה מכיניהם המעוניינים להמשיך ולעסוק בחקלאות תומכים דווקא בהגבלות שימנעו מכירת קרקעות לפיתוח עירוני. לרעת Renard, היעדרו של מנגנון נאות לפיצוי של חקלאים שאינם מעוניינים להמשיך ולעסוק בחקלאות מקשה על השימוש בסיווג של NC.

ND - מטיל מגבלות קשות על פיתוח של חלקות ספציפיות אם הן בעלות תכונות פיסיות או נופיות המצדיקות מגבלות על פיתוח. אף שאין פיצויים ישירים על הגבלות על פיתוח, אפילו לא בסיווג זה, הונהג לאחרונה כלי של פיצוי תחליפי הבנוי על העברת זכויות של בעלי הקרקע הנפגעים מהאזור שבו נפגעו בעלי הקרקע לאזור אחר שנקבע מראש, אולם ההעברה כרוכה במשא ומתן. כלי זה עדיין לא מוכר דיו בצרפת, והחוקרים מדווחים על קשיים הקיימים עדיין ביישומו (Gohier 1988).

כלי ביצוע ומדיניות קרקעית

סמכויות הפקעה

הפקעה היא כלי ההתערבות הקיצוני יותר מבין כלי הביצוע שבהם מתברך חוק התכנון הצרפתי. החוק המסדיר הפקעות הוא נפרד מקוד התכנון וקרוי "קוד ההפקעות". נהוג להזדקק להפקעה רק אם הבעלים מסרב למכור קרקע כמשא ומתן, או אם אין סמכות ל"זכות רכישה קודמת" (שתפורט בהמשך). לא ניתן לקיים הפקעה אלא אם נערכה בדיקה קפדנית, בהליך שיפורט להלן, שבחנה את מאזן האינטרסים והצורך הציבורי.

הפקעה בצרפת, כמו במרבית מדינות המערב, פירושה הפקעה עם פיצויים. לא קיים בצרפת (או במרבית המדינות האחרות) כלי של הפקעה ללא תמורה, אם כי יש לעיתים דרכים חלופיות להפרשות קרקע - אך לא בדרך של הפקעה.

השימוש בהפקעות, שהיה נדיר בעבר, הפך היום לשימושי ונפוץ יותר עקב הרחבת הסמכות ועקב הכללתו של הכלי בתוך אחדים מסוגי התכנון, כמו ZAD, ZAC ו-ZIF, שעליהם נפרט בהמשך; אם כי הוא עדיין הליך אחרון, כאשר כלים אחרים אינם מועילים.

המושג "צרכי ציבור", שנחשב עמום מדי בעבר, זכה להגדרה על-ידי בית המשפט לענייני מדינה, ופורש לאחרונה כמקיף את "טובת הציבור" באופן כללי, עם מגבלות של מניעת שימוש לרעה לצרכים של טובת הנאה פרטית בלבד (ראיון עם Renard, מאי 1990). לפיכך ניתן להפקיע קרקע לא רק לצרכי ציבור של תשתית ומוסדות ציבור, אלא גם לצרכי תכנון כלליים, כולל למגורים ולמסחר המופעלים על-ידי גופים פרטיים, כל עוד הללו תורמים לעניין ציבורי. ניתן להפקיע גם לצורך יצירת בנק קרקעות. למעשה, חלק ניכר מהקרקע המופקעת עובר לבעלות פרטית, משום שבצרפת אין זה מקובל להזדקק לחוזה חכירה (Pearsall 1988).

כמו כן הורחבה רשימת הגופים המוסמכים להפקיע, והיא כוללת (בדומה לפקודת העיריות - רכישה לצרכי ציבור בישראל), גם גופים לא-ממלכתיים, כמו לשכת המסחר המקומית, וחברות ציבוריות-למחצה שלפחות 50% מהוןן הוא בידי המדינה או הרשויות המקומיות (Hostiou 1988). הרחבה זו חשובה; משום שהשימוש בהפקעות מותר גם באזורי תכנון מרכזי - ZAC - שבהם לעיתים תכופות היוזמה היא פרטית או ציבורית-פרטית משולבת.

בצרפת, תהליך הבדיקה של ההצדקה להפקעה קפדני יותר מהנהוג בישראל. ראשית, ישנו הליך מינהלי של בדיקה על-ידי חוקר, העורך שמיעה מוקדמת של כל הצדדים הנוגעים לעניין. לאחר מכן, נמסרת לבעלי הקרקע "הודעה על טובת הציבור" שמוציא ה"מושל" על האזור, או לעיתים השר. בשלב הבא, נערכת "חקירה אודות החלקות". אחריה, מוציא ה"מושל" הודעה לקהל על "אפשרות ההעברה". למעשה, הרוכ הגרול של ההפקעות אינן מגיעות לשלב האחרון, אלא מתבצעות באמצעות משא-ומתן ובהסמכה, לאחר שנמסרה ההודעה על טובת הציבור.

הערכת הפיצויים נעשים על-ידי בית המשפט (לעניינים אדמיניסטרטיביים), הבוחן גם את חוקיות ההפקעה. הכללים בדבר אמות המידה לפיצויים השתנו במשך השנים. כיום, ההערכה היא על פי "שימוש קיים" שנה לפני ההודעה הפומבית על הכוונה להפקיע, על מנת לבטל השפעות של עליית שווי עקב ציפיות. השווי הנוכחי מוגבל אף הוא. מאז 1985 ניתן לקבל פיצוי כקרקע לבניה רק אם יש על הקרקע תשתית של כבישים, מים, חשמל, וביוב, וכן אם היא נכללת בתכנית המקומית באזור המותר לבניה.

עקב הפיצול (שמקורותיו הסטוריים) לדרג מינהלי ולדרג משפטי, הליכי ההפקעה הם ארוכים ויקרים. נדיר שהליך כזה מסתיים בפחות משנתיים-שלוש. בנוסף לפיצויים מלאים, על הרשות המפקיעה לשלם גם "מענק שימוש מחדש" שעשוי להגיע לכדי 25% נוספים. לצרכים רחופים מסויימים, מאפשר החוק הליך של "הפקעה רחופה מאוד" שבה ניתן לתפוס חזקה מיידית (Hostiou 1988).

תהליך ההרחבה של הגדרת "טובת הציבור" שחל בצרפת עשוי לעניין את מקבלי ההחלטות בישראל בתקופה הנוכחית של הזרקות-מחדש לכלי ההפקעה לצורך בניה למגורים בקנה-מידה גדול כמתחייב מגל העלייה. פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) פורשה על-ידי בתי המשפט אצלינו כמאפשרת הפקעות לצרכים רחבים, בדומה לצרפת (שלח 1979); אולם בשנת 1988 עמדה פרשנות רחבה זו בפני ביקורת של מבקר המדינה, ובמיוחד ענין הסבת ייעודי הפקעה לידיים פרטיות (במקרה של רמת אלון בחיפה). יש המפקקים בצורך בכלי הפקעה רחב-מטרות שבסמכות שר האוצר. יתכן שהיה ראוי שבישראל ימשיך להיות קיים כלי הפקעה רחב, כמקובל במדינות לא מעטות. לחלופין יתכן שרצוי לשקול את הרחבת רשימת הייעודים המותרים להפקעה על פי חוק התכנון והבניה, ובעיקר, רשימת המטרות להפקעה (בתמורה), שאינה כוללת כיום מגורים (אלתרמן 1985).

זכות רכישה קודמת

אחד הכלים האופייניים לשיטת התכנון והביצוע בצרפת הוא הכלי של זכות לרכישה קודמת. כאשר בעלי קרקע מצהירים על כוונתם למכור קרקע, קמה לרשות המוסמכת הזכות להתערב ולרכוש את הקרקע. זכות זו היא יותר מזכות קדימה בלבד, משום שאם אין הסכמה על המחיר במשא ומתן, רשאית הרשות המוסמכת להזדקק להליכי ההפקעה – בחלקם או במלואם – ולקביעת שווי הקרקע על-ידי ההליכים המינהליים והמשפטיים של כלי זה. אולם קו-הבסיס לקביעת השווי אינו בהכרח כמו בהפקעה. בחלק מהכלים, הפיצוי לבעלים עשוי להיות נדיב יותר מאשר הפקעה.

בניגוד להפקעה, מופיע כלי הרכישה הקודמת בצורות שונות בחוקים שונים, ולטובת גופים מוסמכים מגוונים. סמכות זו היא בעלת תחולה רחבה מאד, אף כי היא מופעלת באופן ישיר רק בחלק קטן מהמקרים. מדרווח שהרשויות מתערבות רק בכ-3% עד 5% מכלל העסקות. עם זאת, שיעור זה אינו קטן אם נזכור שמדובר במאות רבות של מקרי התערבות. לרעת חוקרים, השפעתו של הכלי על שוק המקרקעין רבה, והוא משמש כאמצעי עקיף לפיקוח על מחירי הקרקע. בנוסף לכך הוא משמש כמקור חשוב למידע על עסקות במקרקעין. מאחר שהבעלים יכולים להתחמק מהרכישה המוקדמת רק על-ידי הסרת כוונתם למכור, יש לכלי השפעה ממתנת על עליית מחירי קרקעות (Hostiou 1988).

השימוש בכלי נמצא לא רק בידי גופי תכנון. שימוש מעניין הוא על-ידי רשויות מיסוי, המוסמכות לזכות בזכות לרכישה מוקדמת במצבים של תת-הערכה של מקרקעין (שאו הרשויות מוסמכות לרכוש את הקרקע ב-10% תוספת לשווי שקבע הבעלים לצורך מס). בתחום התכנון, נכללות סמכויות לרכישה קודמת כמעט בכל כלי הביצוע הבולטים כמו ZAD, ZAC, ZIF, ZUP, ואזורים רגישים מבחינה סביבתית (ZEP). הללו יפוענחו מיד.

כלי תכנון וביצוע משולבים – סוגי אזורים

מערכת התכנון הצרפתית אוהבת להמציא מעת לעת סוגים שונים של כלים המאופיינים על-ידי שילוב של כלי תכנון וכלי ביצוע של מדיניות קרקעית ופיתוח.

אזור לפיתוח מועדף (יוזמה ציבורית) – ZUP – Zones à urbaniser en priorité

כלי זה הונהג ב-1956 ומוזג בכלי אחר – ZAC – בשנת 1967. הכלי היה קיים שנים רבות לפני ביזור הסמכויות והיה ביטוי להתערבות ריכוזית בקנה-מידה גדול על-ידי הממשלה. במשך שנות חייו היתה לכלי זה השפעה רבה – ובדיעבד, לאו דווקא חיובית. מטרת הכלי היתה לאפשר פיתוח של אזורים מגורים גדולים באמצעות העברת הקרקעות לידיים ציבוריות ופיתוחן למגורים – בין אם על-ידי גופים ציבוריים או יזמים פרטיים. למעשה מדובר בשיטה של בנק קרקעות ופיתוח. באזורי ZUP היתה לרשויות סמכות של רכישה קודמת, ואם לא היתה הסכמה – סמכות של הפקעה.

בכלי זה נעשה שימוש רחב לבניית שכונות, אך כיום הוא מזוהה בעיקר עם התוצאה של יוזמות אלה – שכונות מצוקה בכלוקים של דירות, ולעיתים תכופות בבידוד חברתי. לפיכך נמתחה על כלי זה ביקורת רבה. יתר על כן, היתה גם תופעה של האמרת מחירי קרקעות באזורים סמוכים לאזורים שהוכרוזו (Gohier 1988; Pearsall 1988). למעשה, תכניות שימושי הקרקע שהוכנו מאוחר יותר, היה בהן משום מתן לגיטימציה פוסט-הוק לאזורים אלה. במידת מה, יוכל הקורא הישראלי למצוא לכלי זה דמיון בתכניות הבניה הציבוריות של שנות ה-50 וה-60 וכן ל-ת"רש"צים – התכניות לרישום שיכונים ציבוריים – אם כי בישראל לא היה בהקשר זה בדרך-כלל נושא של העברת בעלות קרקע מפרטית לציבורית. שיטת ה-ZUP הוטמעה בשנת 1967 בכלי ה-ZAC – אזור לתכנון מרוכז. עד אז נבנו 1.2

מיליון יחידות דיור על פי ZUP ב-500 תכניות. כיום, השתנתה התפיסה באשר למעורבות הממשלה בפיתוח בקנה-מידה גדול, והצורך ליצור מיתחמים גדולים של קרקע בבעלות ציבורית פחת מאוד.

אזור לפיתוח מרוכז ומשא-ומתן עם יזמים – ZAC – Zones d'aménagement concentré
 זהו כלי שהונהג בשנת 1967, ומטרתו לאפשר פיתוח של מיתחם שלם; אך בניגוד ל-ZUP, כלי זה מעודד מעורבות של יזמים פרטיים. באזור לפיתוח מרוכז, ניתן לזום חופש ניכר מהוראות תכנון שבתכנית הכללית. למעשה ה-P.O.S. אינה חלה על האזור, להוציא כבישים ושטחים פתוחים. מדובר בתכנית מיוחדת למיתחם (ברומה ל-planned unit development בארה"ב). בישראל, כלי כזה אינו קיים; אך בפועל נערך תכנון מיוחד למיתחמים במסגרת של שינויים לתכניות מתאר מקומיות. ישנם שני סוגים של ZAC:
 - ZAC המכונה "ציבורי", ובו מוענקות סמכויות של רכישה מוקדמת, הפקעה, ופיתוח לגופים מעין-ציבוריים. ZAC זה הוא היורש הישיר של ZUP.

- ZAC פרטי, המופעל באמצעות הסכם עם יזם פרטי. הרשות המקומית נושאת ונותנת על ההשקעות הציבוריות שעל היזם להשקיע בתמורה לאפשרות לפתח, והיזם נושא ונותן על סוג הפיתוח שהוא היה רוצה ליצור. לכל מיתחם מכינים תכנית מיוחדת הנקראת "תכנית מיתחם" – PAZ – Plan d'aménagement de zone. תכנית זו גוברת על ה-POS. ניתן להחיל ZAC על כל סוג פיתוח: מגורים, תעשייה, שיקום מרכזי ערים, מסחר. השימוש הנפוץ ביותר הוא באזורי NA המסומנים בתכניות שימושי הקרקע כ"אזורים לפיתוח בעתיד" וכן באזורים המיועדים לשיקום עירוני. אין אפשרות להכריז על ZAC באזורים לשימור טבעי. אם אין POS בתוקף, ניתן להכין ZAC אם הוא תואם את התכנית המנחה – S.D.; אחרת אין להודקק לכלי זה, אלא לכלים שבשליטה מרכזית.

השימוש ב-ZAC נפוץ למדי, ופרויקטים פרטיים רבי-היקף נבנו על פיו. עד 1970 היו 40% מהתחלות הבניה על פי הסדר זה. לאחרונה פחת השימוש עקב מורכבותו של הכלי, והוא מקיף כ-10% מכלל התחלות הבניה (Comby 1988; Renard 1988). בהתחשב בכך שמדובר בתכנון באמצעות מו"מ, הרי שיעור זה עדין מדהים בגובהו. מידת הגמישות של כלי זה רבה, והוכח שהוא גורם למעורבות טובה יותר של הון פרטי ולאיוון חברתי טוב יותר מאשר ה-ZUP (Pearsall 1988). בשנות ה-70 נערכו כ-200 תכניות כאלה, מהן כמחצית לפיתוח מגורים, ונבנו לפיהן כ-750,000 יחידות דיור (Land Policy in France 1988). יחד עם זאת, כלי זה מורכב למדי להפעלה, ולעיתים הוביל לתכנון בצפיפות-יתר.

אזור לפיתוח דחוי (הקפאה) – ZAD – Zone d'aménagement differé
 כלי זה הונהג בשנת 1962. ההכרזה עליו נעשית בדרך כלל על-ידי ה"מושל" האזורי. בכלי זה בולט השימוש בסמכות הרכישה הקודמת. כאשר מוכרז אזור כזה, מוענקת סמכות לגוף ציבורי או ציבורי-למחצה לזכות קדימה לכל הקרקעות שבמיתחם. תוקפה של זכות זו הוא 14 שנים. כאשר הרשות מעוניינת לרכוש קרקע כזכות מוקדמת, ואם לא נקבע המחיר במשא ומתן, יהיה המחיר כמחיר שיקבע בהליכי הפקעה, אולם ללא התוספת לשימוש מחדש מאחר שהבעלים הביע את רצונו למכור. הערכת השווי היא לפי השימוש הנוכחי, ולפי הזכויות שהיו תקפות שנה אחת לפני הכרזת המיתחם.

בכלי זה נעשה בעבר שימוש נרחב מאוד, אולם בעיקר בהצהרה, ומעט מאוד ברכישה מוקדמת ממש. הוכרזו כ-5000 אזורי ZAD, המקיפים כ-6,000,000 דונם, בעיקר בפריפריה של פריז. Hostiou (1988). מציין שבשנות השיא של השימוש בכלי, בשנות השבעים, נרכשו בפועל רק כ-3% - 4% מהקרקעות שהוצעו למכירה. השימוש העיקרי ב-ZAD היה לצורך

הפחתת הספקולציה בקרקעות ומיתון המחירים. מאז 1985, ניתן להכריז על ZAD רק באזור שאין בו תכנית שימושי קרקע מקומית. במקומות שיש תכנית, בא כלי אחר, DPU, מתון יותר, במקום ה-ZAD.

אזור של התערבות קרקעית – ZIF – Zone d'intervention fonciere
כלי זה הונהג ב-1975. לפיו, ניתן להחיל את זכות הרכישה הקודמת על כל שטח העיר המכוסה על-ידי תכנית שימושי קרקע ברשויות שבהן יותר מ-10,000 תושבים, כולל על קרקע בנויה. מטרתו של כלי זה כרוכה ביעדים חברתיים: הוא מיועד לאזורי מגורים, להבטחת שירותי ציבור לקהילה, לשיפוץ מבנים, ולבניית מגורים למעוטי יכולת, או ליצירת דורבות קרקע. אף שבאזור כזה, השווי של זכות הרכישה המוקדמת צריך להקבע על פי מחיר השוק, נאמר גם שאם המחיר גבוה מדי, הוא יקבע על-ידי הליכי ההפקעה.

זכות עירונית לרכישה מוקדמת – DPU – Droit de preemption urbain
כלי זה מחליף מאז 1985 את כלי הרכישה המוקדמת ZIF ו-ZAD. תוקפה של זכות הרכישה המוקדמת הוא ללא גבול. אם הרשות לא עשתה שימוש בקרקע כמתוכנן, יש לבעלים זכות קדימה לרכישה מחדש בתוך 10 שנים. הכללים הם כפי שתוארו להלן, בהבדל עיקרי: בעלי הקרקע באזור מוכרז יכולים לחייב את הרשות המוסמכת לרכוש את הקרקע. אם הרשות מסרבת, מתבטלת זכות הרכישה הקודמת מעל חלקת הקרקע המסויימת למשך 5 שנים. אף שהשימוש בכלי זה אינו רחב, הרי הוא משמעותי בכמה וכמה ערים, בעיקר מהגדולות יותר.

היחס להשבחה וגזקי תכנון

השבחה

אין בצרפת כלי הדומה להיטל ההשבחה בישראל, ואפילו אין מילה בצרפתית לתרגום מושג זה (שמקורותיו בריטיים). המדבר על ליקוט השווי המוסף של קרקע עקב החלטות של תכנון ציבורי (להבהרת מושגים קרובים בנושא ההשבחה ראו Alterman 1982, וכן גיל ואלתרמן 1990). קיים בצרפת מס על רווחי הון מקרקע, הדומה למס השבח בישראל, שהונהג בשנת 1976, אולם הופחת ומותן בשנת 1983 (Comby 1988).

קיים הסדר אחד שיש בו אלמנטים מסויימים של תפיסת ההשבחה: ה-P.L.D. – Plafond legal de densite, אולם אין הוא דומה להיטל ההשבחה לא במטרתו, לא בשימוש בו, ולא בהיקפו. נתרגם אותו לעברית כ-"רמת צפיפות מותרת". כלי זה הונהג בשנת 1975. בראשיתו, היתה רמה כללית בכל המדינה, להוציא פריז, של מקדם בניה של 1 (100%). בפריז היה המקדם 1.5. אם התכנית המקומית הרשתה זאת, יכול היה היוזם לזכות באחוזי בניה נוספים תמורת תשלום היטל בגובה של שווי שטח הקרקע שהיה דרוש לפיתוח הנוסף בצפיפות המירבית המותרת. התפיסה מאחורי היטל זה היתה לתת תמריץ שלילי לפיתוח צפוף ומניעת האמרת מחירים של קרקעות באזורים מבוקשים; וקצירת הכספים היתה רק פועל יוצא, כאשר הותר הפיתוח (נזכיר שלפני הביזור היה המימשל המרכזי מחליט על כל היתרי פיתוח). הכספים ששולמו התחלקו בין הרשות המקומית והמימשל המרכזי, שהעבירים לצרכים אחרים.

מאז 1983 הורשו כל הרשויות המקומיות בעלות אוכלוסיה של 50,000 נפש לפחות להעלות את ה-P.L.D. ל-2.0 ובפריז ל-3.0 (שפירושים 200% ו-300%). מאז הביזור נשארים הכספים שנגבים ברשויות המקומיות. למרות זאת, הביקורת על המגבלה וההיטל שבצידה

גברה. חוק משנת 1986 ביטל את ה-P.L.D. באופן חלקי וכוחו הופחת מאד. כיום חלה ההגבלה רק באותן רשויות מקומיות שבהן מועצת הרשות ערכה דיון מיוחד בדבר התועלת של המגבלה, והחליטה להשאירה. חוק זה גם ביטל את התקרה של ה-P.L.D., וקבע במקום זאת רמת מינימום ולא רמת מקסימום; המינימום הוא 1 ברחבי צרפת ו-1.5 בפריז – אותם ערכים שהיו בעבר גם המקסימום של רמת ה-P.L.D. (Comby 1988). שימוש לרעה במגבלה זו על-ידי הנמכה מלאכותית של הרמה המותרת על מנת לזכות במס הוא נדיר מאד, ועלול להיפסל על-ידי בית המשפט (Renard 1988).

לפיכך, במשך השנים פחתה מאד השפעתו של כלי זה, שממילא לא היתה רבה מאד. למרות זאת, ישנה לאחרונה ביקורת ציבורית רבה על הרשויות שעדיין מזדקקות לכלי זה, בעיקר באזור פריז שם הביקוש למשרדים רב וצפיפות הבניה גבוהה. הביקורת היא על כך שרשויות אלה מתעשרות מאד, בעוד שלאחרות אין מקור הכנסה דומה, ועל כן מגביר ההיטל את הפערים בצרפת (ראיון עם Renard, 1990).

השתתפות יזמים בנטל הפיתוח של שירותי ציבור

היטל השבחה אינו קיים, אולם קיימים בצרפת כלים שמטרתם חלוקת נטל המימון של שירותי ציבור בין היזמים לבין הרשות המקומית. (הכלים הנהוגים בישראל נותחו ב: אלטרמן 1989 ו-אלטרמן עם ויטק 1990). אין זה המקום לפרוס את כל היריעה של הכלים הנהוגים בצרפת, שהלכו ובאו במשך השנים. לתיאור ונתוח מלא ראו מאמרו של Renard (בספרה של המחברת המוקדש לנטלי פיתוח – Alterman, ed., 1988).

נציין בקצרה שלושה כלים בולטים התקפים כיום: הראשון – מס תשתית מקומית – *T.L.E. – Taxe locale d'équipement*. מס זה הונהג בשנת 1967, ואמור היה לכסות את מלוא השתתפות היזמים בפיתוח תשתית על פי מפתח של אחוזים – 1%–5%, כפי שתקבע הרשות המקומית, מערך שטח הרצפה שיבנה. הממשלה מפרסמת טבלה של שווי שטחי רצפה לתשעה סוגים של שימושים. הכספים ניתנים לשימוש לצרכי פיתוח ברשות המקומית כולה – ברומה לשימוש המותר על פי החוק בכספי היטל ההשבחה אצלינו (אך לא תמיד מתבצע בפועל, גיל ואלטרמן 1990). הביקורת היא שכמות הכספים אינה מספקת למימון שירותי הציבור הנדרשים (Renard 1988). בשנת 1983 הניבו כספי המס יותר ממיליארד פראנקים (Land Policy in France 1988).

הכלי השני הוא אזורי ה-ZAC שהוזכרו לעיל. באזורים אלה חל פטור מה-T.L.E. במקום זאת עורכת הרשות המקומית משא – ומתן עם יזמים בדבר חלקם במימון או הקמה של שירותי ציבור, במסגרת של כללים מסויימים של תחשיב בדבר חלוקת הנטל. אף שבאופן כללי כלי זה הוא הצלחה, הרי הושמעה לעיתים ביקורת על כך שהיזמים השיגו העלאה ניכרת בצפיפויות בניה כפיצוי על ההשקעות הרבות בשירותי ציבור (Renard 1988).

הכלי השלישי הוא חדרש למדי. הוא חוקק ב-1985, וקריו *Programme d'aménagement d'ensemble* – בקיצור PAE. על נסיונות הפעלתו הראשונים דווח רק לאחרונה (Vilmin 1990). כלי זה מיועד לפרוייקטים חדשים. על פיו, על הרשות המקומית לערוך חישוב מדוייק של הצרכים הנוספים לתשתית ציבורית אשר יגרום הפרוייקט החדש, ולחשב את השווי הכספי של חלקו הייחסי של כל יזם. לפי כלי זה, תוכל הרשות המקומית לגבות מכל יזם את שווי צרכי הקמת התשתית החדשים שהוא יוצר. כלי מתוחכם זה אמור להביא לצדק בהקצאת ההוצאות בין היזמים השונים, ולאפשר לרשות המקומית לגבות את מלוא הנטל הנוסף. מוקדם מדי להעריך את מידת הצלחתו של כלי זה להשיג את יעדיו.

פיצויים על נזקי תכנון

הכלל בצרפת הוא שאין פיצוי על הגבלות בשימוש בקרקע הנובעות מתכנון. אין החוק הצרפתי מבדיל בין הגבלה רבה שיוצרת תכנית, לבין הגבלה מועטה. הזכות לפיצוי מעוגנת רק כאשר יש שלילה של היתר שכבר הוענק. מצב זה שונה מהנהוג במדינות רבות. לדוגמה, החוק האמריקאי (במרבית המדינות) מבדיל בין פגיעה שאינה משאירה שווי פיתוח סביר לבין זו המשאירה שווי פיתוח כזה. החוק בישראל מעניק לכאורה זכויות פיצוי נרחבות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה; אולם למעשה, למרות אי-בהירותו (סעיף 200 טרם פורש בצורה מספקת בפסיקה), נראה לי שהוא מצומצם יותר, ואף הוא אמור להבדיל בין רמות שונות של פגיעה.

עבור הקורא הישראלי נוסף מה שברור במרבית מדינות המערב, אך פחות ברור אצלינו: בצרפת, במקרים של הפקעה – ולאחרונה גם בחלק מהמקרים של החלת זכות לרכישה קודמת – הזכות לפיצויים היא מלאה, ואפילו מוגברת. אין סמכות לערוך ניכויים כלשהם כהפקעה ללא תמורה, ואין צורך להגיש תביעה על פיצויים במקרה של הפקעה, בשני שלבים, כפי שקובע הדין בישראל (מבלי שמרבית הציבור מודע לכך) – שלב אחד במסגרת של פיצוי על נזקי תכנון, ושלב שני כפיצוי על עצם ההפקעה.

על היעדר הזכות לפיצוי על נזקי תכנון, מושמעת בצרפת ביקורת נוקבת, במיוחד כאשר בכמה וכמה ממדינות אירופה האחרות – ובכללן שבדיה, דנמרק, והולנד – הזכות לפיצויים על נזקי תכנון היא רחבה וברורה. בשבדיה היא אף הוכרה והורחבה בחוק החדש משנת 1987. בשנים האחרונות מתפתחות דרכים חלופיות להענקת פיצוי, ובמיוחד כלי העברת זכויות הפיתוח, ההולך וקונה לו מקום בצרפת (ראיון עם Renard, מאי 1990).

מסקנות

הסכמים בין רשויות התכנון ליזמים

המחקר המשווה מחזק את דעתי בדבר הסכמים בין רשויות תכנון ליזמים, כפי שהבעתי אותה בכתובים בהזדמנויות רבות: הסכמים בין יזמים לרשויות התכנון, נובעים ממצואות שאין להתחמק ממנה. ומן הראוי למסדה. כבריטניה, קיים הליך ממוסד בחוק התכנון בדבר עריכת הסכמים. בצרפת, מוסד הליך כזה ב-ZAC. בשבדיה, בחלק ממדינות ארה"ב, ובארצות נוספות, יש רבים הממליצים להנהיג הסדר כזה (Alterman ed. 1988). רווחת הדיעה בין חוקרים שאין למנוע הסכמים, הקיימים כפועל-יוצא מההליכי פיתוח, בעיקר פיתוח בקנה-מידה גדול. ישנה מגמה לפתח כלים טובים יותר ואמות מידה לעריכת הסכמים.

המצב בישראל פרוץ למדי – הן מן הבחינה המשפטית, והן בפועל (על ניתוח מצב זה והמלצות לשפרו ראו ב-אלתרמן וויטק 1990).

כלים של מדיניות קרקעית והפקעות

הליכי ההפקעה בישראל הם "בלתי ירידותיים" מאד, ועובדה זו בולטת גם מתוך המחקר המשווה. כוונתי להליכי ההודעה והפיצוי של הבעלים, ובעיקר המצב המשפטי בישראל – הסמוי בחוק והבלתי מוכר לאזרחים – בדבר הצורך בתביעת פיצויים בשני שלבים ובשתי עילות משפטיות נפרדות. לא מצאנו אח ורע למצב כזה בארצות שבדקנו ובארצות אחרות שלא הצגנו בדו"ח זה.

מאידך, את התוכן של סמכויות ההפקעה בישראל מומלץ דווקא להרחיב, ולהחילן

במפורש גם על צרכי מגורים, מבלי להזדקק לאקרובטיקה משפטית (הן בחוק התכנון והבניה והן בפקודת הקרקעות – רכישה לצורכי ציבור). הצורך בהרחבה כזו עולה כיום במלוא חריפותו בקשר לצרכי הבניה לגלי העליה. הדוגמא הצרפתית וסמכויות ההפקעה הרחבות שם, ראויה ללימוד. מאידך, בצרפת, כמו במדינות אחרות, לא קיימת הסמכות להפקעה ללא תמורה – אולם על סמכות זו אין אני רואה מקום לוותר, אלא שיש לשפרה (אלתרמן 1985).

הדוגמא הצרפתית ראויה ללימוד גם באשר לכושרה להשתמש בהליכי תכנון ומדיניות קרקע במשולב, לצורך ריסון האמרת מחירי קרקע. בישראל, חרף הכלים המרובים של מדיניות קרקעית, כולל סמכויות רחבות להפקעות ולחלוקה חדשה, ובמיוחד השליטה המאסיבית, חסרת התקדים, של המדינה על מאגר הקרקעות העיקרי שלה, לא השכלנו לעשות שימוש טוב בכלים לבקרת מחירי הקרקע. השיטה הצרפתית נוקטת בכלים שונים לצורך זה הנחשב כאחד מיעדי התכנון המרכזיים. בין כלים אלה – הזכות לרכישה קודמת. היה ראוי לשקול את אימוצו לישראל בשעה זו.

היחס להשבחה ולנזקי תכנון

בענין היטל השבחה, בולטת ישראל בייחודה – ולפי דעתי, יש הרבה מה ללמוד, לחיוב, מהנסיון הישראלי. היטל השבחה, כהסדר משפטי כלל-ארצי אינו קיים בצרפת, וכיום אינו קיים גם בכריטיניה, במדינות אירופה האחרות או בצפון אמריקה. לעיתים, קיימות דרכים עקיפות – וחלקיות – לגביית עלית ערך קרקע, אולם אין הן דומות להיטל השבחה בהיקפו, מטרתו, והפעלתו הנרחבת. עם זאת, העובדה שישראל היא במיעוט איננה מהווה בהכרח תעודת גנאי, ואין להבין מכך שיש לבטל את ההיטל (הערכה מעמיקה יותר של היטל השבחה בישראל מוצגת ב-גיל ואלתרמן 1990).

בענין הזכות לפיצויים בגין "נזקי תכנון" – ירידת ערך קרקע הנגרמת על-ידי החלטות של התכנון הציבורי – דווקא צרפת היא במיעוט. אף שבכריטיניה ובצרפת אין זכות לפיצויים על נזקי תכנון, הרי במדינות אירופאיות רבות – כגון בשבדיה, דנמרק, הולנד, וכן בארה"ב – יש זכות כזו במגבלות מורכבות שהרין יצר. בשבדיה, הזכות לפיצויים הורחבה מאד והובהרה בחוק החדש מ-1988.

מראי – מקום

אלתרמן, רחל (1985). "הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה לפי חוק התכנון והבניה – לקראת הערכה מחדש", משפטים טו': 244-179.

– – – (1989). "נקודות תורפה במערכת התכנון והבניה ודרכים לשפרן", המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון. פורסם גם בכתב העת הרשות נתונה, כרך 1 מס' 1.

– – – (1989ב). "העברת נטל הפיתוח של שירותי ציבור ליזמים", קרקע דצמבר 1989, עמ' 44-45. הופיע גם כחוברת בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור 1990.

אלתרמן, רחל עם מירי ויטק (1990). מהפקעות ועד הסכמים: דרכים להשגת קרקע ופיתוח לצורכי ציבור. חיפה: מספרי המרכז לחקר העיר והאזור (הטכניון).

גיל, אירית ורחל אלתרמן (1990). היטל השבחה: סוגיות שבחוק ובדרך הפעלתו. דו"ח מחקר, המרכז לחקר העיר והאזור (הטכניון).

שלח, חמן (1979). "הפקעות קרקע: להרחבת הבקורת השיפוטית", עיוני משפט ז' (תשל"ט), 618-652.

- Alterman, Rachelle (1982). **Land Value Recapture: Design and Evaluation of Alternative Policies**. Occasional Paper No. 26, Center for Human settlements, University of British Columbia.
- — —, (ed.; 1988). **Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies**. New York: New York University Press.
- — —, (1990), "Developer Obligations for Public Services in Israel: Law, Land Planning and Social Policy", Technion: Center for Urban and Regional Studies. Forthcoming in **Israel Law Review**.
- Chaline, Claude Henri (1986), "France", Chapter 11 (pp. 283-294) in **International Handbook on Land Use Planning**, ed. Nicholas N. Patricios, New York: Greenwood Press.
- Comby, Joseph (1988), "Land Taxation", in **Land Policy in France**, (no editor's name indicated). Paris: ADEF (manuscript).
- Fargette, Bruno (1988), "Introduction", **Land Policy in France**, (no editor's name indicated). Paris: ADEF (manuscript).
- Gohier, Jean (1988), "Changes in Trends and Laws", in **Land Policy in France**, (no editor's name indicated). Paris: ADEF (manuscript before publication).
- Godefroy, Jacques (1988), "Information About Land", in **Land Policy in France**, (no editor's name indicated). Paris: ADEF (manuscript before publication).
- Hostiou, René (1988), "Expropriation and Preemption – the Legal Framework, in **Land Policy in France**, (no editor's name indicated). Paris: ADEF (manuscript before publication).
- International Society of City and Regional Planners (1989). **Manual of Planning Practice**. ISOCARP – International Society of City and Regional Planners.
- Land Policy in France** (1988) (a set of papers; no editor's name indicated), Paris: ADEF.
- Patricios, Nicholas N. (1986) **International Handbook on Land Use Planning**. New York: Greenwood Press.
- Pearsall, Jon (1988), "France", pp. 76-98 in **Land and Housing Policies in Europe and the U.S.A.**, ed. Graham Hallett. London: Routledge.
- Prats, Yves (1988), "Land Use Control, in **Land Policy in France**, (no editor's name indicated). Paris: ADEF (manuscript).
- Punter, John (1989), "Decentralisation of the Planning System in France", **The**

Planner, April: 12-15.

- Renard, Vincent (1988), "Financing Public Facilities in France", pp. 163-162 in **Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies**, ed. Rachelle Alterman. New York: New York University Press.
- - -, (1989). **French Land Use Regulatory System**. Manuscript prepared for presentation at the Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass., and for possible publication.
- Vilmin, Thierry (1990), "PAE: Un outil de régulation foncière", **Etudes foncière**, No. 46 (March): 12-15.
- Wilson, Irene (1983), "The Preparation of Local Plans in France", **Town Planning Review**.
- - -, (1985), "Decentralizing or Recentralizing the State? Urban Planning and Centre-Periphery Relations", in **Socialism, the State and Public Policy in France**, eds. P.G. Cerny and M.A. Schain. London: Frances Pinter Publishers.

עיירות הפיתוח והמצפים – טעות לעולם חוזרת

פרופ' אלישע אפרת, פרופ' ארנון סופר ורחל פינקל

בשנת 1987 נכתבו שני דו"חות-מחקר בנושאים יישוביים חשובים אשר היתה להם בזמנו השפעה על המערך ההתיישבותי במדינת ישראל: האחד היה דו"ח-מחקר על עיירות הפיתוח בישראל⁽¹⁾ והשני – דו"ח-מחקר על המצפים בגליל⁽²⁾. על אף שלשני דו"חות-מחקר אלה היו מטרת שונות, והם הוכנו במסגרת מוסדות שונים, על-ידי חוקרים שונים, וללא קשרי עבודה ישירים בנדרן, ועל אף שדו"חות-מחקר אלה עוסקים בשתי תקופות שונות בתולדות ההתיישבות בישראל, אשר פער של דור מפריד ביניהן, נמצאו מסקנותיהם דומות להפליא, דבר שהצדיק את הבאתם בפני הקורא, תוך השוואה ביניהם והסקת מסקנות.

דו"ח-המחקר על עיירות הפיתוח

מטרת המחקר היתה לנתח את תהליך הקמת עיירות הפיתוח מאז קום המדינה ועד היום כתופעה הגיאוגרפית-יישובית הבולטת ביותר במדינת ישראל, להעריך את משמעותה בהיבטיה המרחביים, החברתיים והכלכליים, לקבוע באיזו מידה היא שינתה את המערך היישובי הכללי במדינה, את תפרוסת האוכלוסיה ואת יישובם של חבלים פריפריים לסוגיהם, ולהעריך את סיכוייה בעתיד.

כאשר אומץ הרעיון של ייסוד עיירות פיתוח בישראל, הוא יושם באורח קיצוני מדי, כך שתוך עשור אחד הוקמו עשרות מרכזים עירוניים בדמות עיירות עולים בנות כמה אלפי נפש כל אחת – זאת במדינה בעלת שטח ריבוני מצומצם ומרחקים גיאוגרפיים קצרים, עם אוכלוסיה בעלת דרגת מינוע גוברת. גם כוחה הכלכלי של ישראל בעת ייסוד העיירות לא איפשר תמיכה משמעותית ככולן – לא בהשקעה בתעשייה, לא ברמת בינוי גבוהה, וגם לא בהכוונת כח-אדם מיומן ומקצועי אליהן.

ההשערות המרכזיות של המחקר היו:

1. ריבוי עיירות הפיתוח מנע את האצת גידולן.
2. הרקע התיאורטי למיקומן היה אנכרוניסטי.
3. מיקומן הגיאוגרפי של רבות מהן היה לקוי מבחינה אזורית וארצית.
4. רק חלק מהן יוכל להגיע לנקודת המראה כלכלית.
5. יש ליצור סדר עדיפות בהשקעות בעתיד, השונה מזה הקיים כיום, כדי לחזק לפחות חלק מהן ולשנות את בסיסן הכלכלי.

מתוך הממצאים העיקריים של המחקר:

1. על אף העיסוק רב-השנים בנושא היישובי-עירוני בארץ ישראל, הקמתן של עיירות הפיתוח לא נשענה על תיאוריה מוצקה. צרכי הזמן, לחץ התנאים שנוצרו עם העלייה המונית, האינטואיציה החזקה של המתכננים כיחס למציאות הפיזית והמרחבית בארץ, תוך רצון לשפר את הקיים – כל אלה הגבירו את פעולות הביצוע על חשבון התכנון הזהיר.
2. לא כל העיירות שהוקמו בשנות ה-50 היו לשביעות רצון המתכננים. גורמים פוליטיים ומוסדיים שונים דיטו את הכף לאיתורים פחות מוצלחים אשר מהם סוכלות העיירות עד עצם היום הזה.
3. אסור היה לקבוע את מיקום העיירות מתוך שיקול יחסי הגומלין ביניהן לבין הסביבה החקלאית, ולא היה צורך לקחת בחשבון שיקולים דמוגרפיים ארציים ואזוריים, שיעלו בקנה אחד דווקא עם מדיניות פיזור האוכלוסיה ומגורים בטווח השפעה איזורי.
4. האיזור החקלאי שנקבע כדי לכלכל את עיירות הפיתוח היה קטן מדי מכדי לספק את

צרכי תושביהן הזכאים לרמת חיים נאותה, חברה וחינוך. יחסי גומלין בין הסביבה החקלאית והעירויות חשובים, וגם ניתן לרכז בהן שירותים חקלאים, אך אסור היה לראות בחקלאות בסיס כלכלי בלעדי.

5. צריך היה לתכנן מראש את מיבנה התעסוקה ואת הבסיס הכלכלי של האוכלוסיה המשתכנת בעיירות כבר בשלבים הראשונים, כאשר היו עדיין מקומות עבודה רבים בבניה ובעבודות ציבוריות; והן בשלבים המאוחרים יותר, כאשר האוכלוסיה היתה תלויה בתעשייה או בחקלאות שבקרבתה. תכנון התעסוקה היה כללי ובלתי-מפורט, ולא שולב בתכניות תיעוש ארציות ואיזוריות כחלק ממדיניות החלוקה הגיאוגרפית של מקורות התעסוקה לסוגיהם.

6. לא ניתנה תשומת-לב מספקת לבעיות הארגון המוניציפאלי והמנהיגות הציבורית בעיירות. מן ההכרח שהארגון המוניציפאלי יתפתח תוך שילוב בין בעלי ידע ארגוני ומקצועי המובאים מן החוץ לבין המשתכנים החדשים, ומתוך מגמה לחייב את המובאים מן החוץ שיעתיקו דירותיהם ויקבעו מושבם דרך קבע במקום פעולתם.

7. פיזור הפעילות החברתית והכלכלית בעקבות עיירות הפיתוח היה פחות מוצלח מאשר הפיזור הפיסי של האוכלוסיה והמגורים. אפשר להטיל ספק במידת ההצדקה של השקעת משאבים לאומיים כה רבים למען פיזור אוכלוסיה אשר הושג רק באורח חלקי; אולם, ללא ספק, היתה מידה רבה של הצלחה בפעילות המוסדית בכל הקשור במשימה זו, וגם ביכולת השינוי של המפה היישובית והעירונית של ישראל תוך עשור וחצי של שנים בלבד.

8. בעשרים השנים האחרונות קיימת ירידה בשיעורי הגידול של העיירות. אם בשנים 1950-1960 הכפיל הגידול את עצמו, הרי באמצע שנות ה-80 הוא לא עלה על 10%. מסתמנת רוויה ביכולת הגידול האוכלוסייתי של העיירות.

9. רק בשליש מכל עיירות הפיתוח שהוקמו בישראל זכו למעמד של עיר. יש להניח שזהו המספר האופטימאלי של עיירות שהמדינה היתה זקוקה להן לשם השלמת המערך העירוני שלה.

10. בכשני-שליש מן העיירות התקיים בשנים האחרונות מאזן הגירה שלילי. רק 10 עיירות ניתנות להגדרה כ"עיירות מעודדות אוכלוסיה".

11. מאז קום המדינה ועד היום נעשו לפחות 3-4 נסיונות מקצועיים ושיטתיים לסווג את עיירות הפיתוח במטרה להעניק להן תמריצים לפיתוח כלכלי. אולם אף לא שיטה אחת נתקבלה על דעת כל הגורמים הנוגעים לנושא. במרוצת השנים נכללו בסיווג העיירות גם יישובים עירוניים ותיקים, עירוניים-למחצה, מושבות ותיקות ואף יישובים שמעבר ל"קו הירוק", שבעקבות לחצים פוליטיים החלו להינות מתמריצי פיתוח.

12. עיירות הפיתוח מתאפיינות בשיעור גבוה יחסית של אוכלוסיה בלתי עובדת ותלויה מבחינה כלכלית, דבר הנובע מן ההרכב הדמוגרפי שלה. נמצא, שעיירות הפיתוח נחותות במצבן החברתי בהשוואה לכלל היישובים בארץ. הדבר בולט במיוחד בשיעור דורשי העבודה שבהן.

13. ההצלחה בשיקום שכונות בעיירות הפיתוח היתה עד כה חלקית בלבד. מסתבר, שמנהיגות מקומית, הרקע הכלכלי של התושבים, מצב האבטלה ורמת ההשכלה של התושבים – כל אלה מהווים יסוד למידת ההצלחה. כמו כן נמצא, ששיקום פיסי לא היה הדבר החשוב ביותר שלו ציפו התושבים. רמת החינוך היתה חשובה להם לא-פחות.

14. התופעה היישובית של עיירות הפיתוח בכללותה הינה חיובית ואף חיונית למערך העירוני של ישראל, והיא מצוינת הישגים לא-מבוטלים במדינה צעירה – הן לגבי פיזור אוכלוסיה והן לגבי תפיסת שטחים בפריפריה ובספר. אם מתגוררים כיום כחצי מליון נפש בעיירות הפיתוח, המהווים כ-15% מאוכלוסיית המדינה, הרי זהו הישג שלא ניתן לשחזור, יש לראותו כאירוע דמוגרפי ופוליטי חד-פעמי.

דו"ח-מחקר על המצפים בגליל

במקום להביא את דו"ח-המחקר על המצפים בגליל במלואו, ניתן – ברוב המקרים – לצטט את מסקנות דו"ח-המחקר על עיירות הפיתוח תוך כדי החלפת המושג "עיירות פיתוח" במושג "מצפים" או במושגים נלווים; זאת משום הדמיון הרב בין מסקנות שני הדו"חות. לא נותר לנו אלא לקרוא שנית את עיקרי הדו"ח הראשון, ולאחר החלפת מושגי היסוד האמורים, ייראה הוא כך⁽³⁾:

מטרת המחקר היתה לנתח את תהליך הקמת המצפים כתופעה גיאוגרפית-יישובית בולטת, להעריך את משמעותה בהיבטיה המרחביים, החברתיים והכלכליים, לקבוע באיזו מידה היא שינתה את המערך היישובי הכלכלי בגליל, את תפוסת האוכלוסיה ואת יישובם של חבלים פריפריים לסוגיהם ולהעריך את סיכוייה בעתיד.

כאשר אומץ הרעיון של ייסוד המצפים, הוא יושם באורח קיצוני מדי, כך שתוך שלוש שנים הוקמו עשרות מצפים – זאת באיזור מצומצם ובמרחקים גיאוגרפיים קצרים, עם אוכלוסיה בעלת דרגת מינוע גוברת. גם כוחה הכלכלי של ישראל בעת ייסוד המצפים לא איפשר תמיכה משמעותית ככולם – לא בהשקעות ולא בהכוונות כוח-אדם.

ההשערות המרכזיות של המחקר היו:

1. ריבוי המצפים מנע את האצת גידולם.
2. הרקע התיאורטי למיקומם היה אנכרוניסטי.
3. מיקומם הגיאוגרפי של רבים מהם היה לקוי מבחינה איזורית.
4. רק חלק מהם יוכל להגיע לנקודת המראה כלכלית.
5. יש ליצור סדר עדיפות בהשקעות בעתיד, השונה מזה הקיים כיום, כדי לחזק לפחות חלק מהם ולשנות את בסיסם הכלכלי.

מתוך הממצאים העיקריים של המחקר:

1. על אף העיסוק רב-השניים בנושא היישובי בארץ ישראל, הקמת המצפים לא נשענה על תיאוריה מוצקה. צרכי הזמן, לחץ התנאים שנוצרו, האינטואיציה החזקה של המתכננים ביחס למציאות הפיסית והמרחבית בגליל, תוך רצון לשפר את הקיים – כל אלה הגבירו את פעולות הביצוע על חשבון התכנון הזהיר.
2. לא כל המצפים שהוקמו היו לשביעות רצון המתכננים. גורמים פוליטיים ומוסדיים שונים היטו את הכף לאיתורים פחות מוצלחים אשר מהם סובלים המצפים עד עצם היום הזה.
3. 1-4. אינם רלוונטיים למצפים.
5. צריך היה לתכנן מראש את מיכנה התעסוקה ואת הבסיס הכלכלי של האוכלוסיה המשתכנת במצפים כבר בשלבים הראשונים. תכנון התעסוקה היה כללי ובלתי-מפורט ולא שולב בתכניות תיעוש ארציות ואיזוריות כחלק ממדיניות החלוקה הגיאוגרפית של מקורות התעסוקה לסוגיהם.
6. איננו רלוונטי למצפים.
7. פיזור הפעילות החברתית והכלכלית בעקבות המצפים היה פחות מוצלח מאשר הפיזור הפיסי של האוכלוסיה והמגורים. אפשר להטיל ספק במידת הצדקה של השקעת משאבים לאומיים כה רבים למען פיזור אוכלוסיה אשר הושג רק באופן חלקי; אולם, ללא ספק, היתה מידה רבה של הצלחה בפעילות המוסדית בכל הקשור במשימה זו, וגם ביכולת השינוי של המפה היישובית תוך פרק זמן קצר.
8. שיעור הגידול של המצפים הוא איטי. מסתמנת רוויה ביכולת הגידול האוכלוסייתי של המצפים.
9. רק כשני שלישי מכל המצפים זכו למעמד של יישוב העומד על רגליו. יש להניח, שזה

המספר האופטימאלי של מצפים שהמדינה היתה זקוקה להם לשם השלמת המערך היישובי שלה בגליל.

10 עד 13. אינם רלוונטיים למצפים.

14. התופעה היישובית של המצפים הינה חיונית בכללותה ואף חיונית למערך היישובי של הגליל, והיא מציינת הישגים לא-מבוטלים במדינה צעירה – הן לגבי פיזור אוכלוסיה והן לגבי תפיסת שטחים בפריפריה ובספר. אם מתגוררים כיום כמה מאות משפחות במצפים, הרי זה הישג שלא ניתן לשחזרו ויש לראותו כאירוע דימוגרפי ופוליטי חר-פעמי.

השוואה ומסקנות

נמצא, שמתוך 14 סעיפי-המסקנות שבדו"ח-המחקר על עיירות הפיתוח, רק אלה העוסקים בנושאים עירוניים אינם רלוונטים למצפים בגליל. אולם, ביתר סעיפי המסקנות, החלפת המושג "עיירות פיתוח" במושג "מצפים" היתה מספקת בהחלט כדי לתאר את עיקר ממצאי דו"ח-המחקר על המצפים.

מה ניתן ללמוד מדמיון מפתיע זה במסקנות שני הדו"חות העוסקים באירועים התיישבותיים שהתרחשו בישראל בהפרש זמן של 30 שנה?

* עיירות הפיתוח הוקמו בראשית שנות ה-50, ואילו המצפים הוקמו בראשית שנות ה-80. מסתבר, שעל אף שעברו 30 שנה בין שני האירועים, מאומה לא השתנה בכל הנוגע למדיניות התיישבותית, לסיכויים לפיזור אוכלוסיה, ליכולת המעשית לתפיסת שטחים ולאפשרות הממשית לחיזוק הספר.

* מאומה לא השתנה גם בשיטת העבודה ובדרכי קבלת החלטות אצל מעצבי התיישבות האזורית ומתכנניה. הרקע התיאורטי לעבודתם היה לקוי בחסר, הכיצוע נעשה תחת לחץ הזמן ובעקבות החלטות חפוזות קצרות-טווח, ומעשה ההקמה לא היה תמיד תוך כדי שיקול דעת זהיר. כן אז וכן עתה.

* שיקולים פוליטיים שונים וחילוקי דעות מוסדיים עיוותו את האיתורים היישוביים למיניהם, אשר חלק מהם קיימים כיום באתרים בלתי-מוצלחים. תושביהם סובלים מכך – הן בשרותים בסיסיים והן בתעסוקה. כן אז וכן עתה.

* אם עיירות הפיתוח הוקמו בחפזו וללא התארגנות מוניציפאלית נאותה, הרי שהתהליך חזר על עצמו במצפים בצורה קשה עוד יותר. ישנם מצפים אשר נוסדו כמושבים, אך נאלצו להיהפך לאחר מכן ליישובים קהילתיים, וכן להיפך. ישנם מצפים שנוסדו כקיבוצים והפכו להיות ליישובים קהילתיים. כן קרה הרבה ביחס להשתייכות המוסדית. גם לגבי המצפים חזרה התופעה במקרים בודדים, שבהם נציגי מוסדות מיישבים קבעו ממרחקים את אורח החיים של תושביהם.

* בשני המקרים הוכחה בעליל יכולת הביצוע המהיר של שינוי המפה היישובית של ישראל. אולם, יחד עם זאת, בשני המקרים גם יחד הוכחה אוזלת היר בפתרון הבעיות הכלכליות והחברתיות של היישובים שהוקמו.

* בשני המקרים הוקמו הרבה יישובים בשטחים מצומצמים, דבר שהגביל מראש את פוטנציאל האיכלוס בשל היעדר כוח-אדם להליכים כה מואצים. הדבר גרם לכך שיישובים רבים מדי אינם מסוגלים להגיע כיום לעצמאות כלכלית ולשלמות חברתית.

* בחלק מן המצפים, שהם מושבים, קיים שיעור גבוה של בלתי-מועסקים. מסתבר שתנועת המושבים לא שינתה הרבה את גישותיה בנרון במרוצת 30 השנים האחרונות.

* על אף האמור לעיל, קיימת גם נקודה אופטימית בשני המקרים והיא, שלמרות הקשיים הפיסיים, הטכניים, הטעויות שנעשו והמשאבים שכוזבו, השתנה המערך היישובי בישראל לא-מעט.

אולם, בכל אלה אין משום נחמה. ניתן אולי לנהוג כך כאשר הממון מצוי בשפע, ולתקן משגים מאוחר יותר, אולם קשה להבין כיצד דברים כאלה קורים כאשר המקורות הכספיים הם מצומצמים והמערך היישובי של ישראל רווי למדי במספר הקיבוצים, המושבים ובכל צורות ההתיישבות האחרות. היה ניתן לצפות, שלאחר 110 שנות התיישבות ציונית בארץ ישראל ו-40 שנות פיתוח המדינה ינקטו המוסדות המיישבים מישנה-זהירות בכל הקשור בהתיישבות נוספת. לצערנו, מביא הנסיון המצטבר מתיאור שני האירועים שלעיל למסקנות עגומות ביותר.

הערות:

- (1) אפרת, א., הקמת עיירות הפיתוח בישראל ומעמדם. אוניברסיטת תל-אביב, המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר, 1987.
- (2) סופר, א., ור. פינקל, המצפים בגליל – מטרות, השגים, לקחים. רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית, 1988.
- (3) המושגים המוחלפים לצורך ההשוואה מופיעים בהדפסה מובלטת.

אפשר גם אחרת: מצוקת הדיור, הגנת הדייר – הרגמות ומסקנות

היינץ כרוך, מהנדס ושמאי

מאז העשורים הראשונים של המאה, מחסור הדיור הננו בעיה עולמית. הסיבות: עיור, צפיפות עירונית, גידול האוכלוסייה. בשעות חרום התברר הצורך בהתערבות השלטונות; חוקי הגנת הדייר חוקקו באנגליה, גרמניה ואוסטריה כבר במלחמת העולם הראשונה. כמעט בכל ארצות המערב – וגם בפלסטינה א"י – הנהיגו "שכירות מוגנת" במלחמת העולם השנייה, אך גם אחרי גמר המלחמה לא בוטלה הגנת הדייר, כיוון שהסיבה האנדרמית – המחסור בדירות – לא ירדה מן הפרק.

בארץ קיימים כעת שני סוגים של מושכרים: מושכרים מוגנים ומושכרים בלתי מוגנים. אולם, במיוחד בזמן האחרון, התפתח מצב פרדוקסלי: חוק הגנת הדייר מאפשר עדיין לאנשים אמידים לגור בדירות מושכרות תמורת דמי שכירות סמליים – לדוגמה, בצפון תל-אביב דירות של שלושה חדרים בשכר דירה של 30.- או 40.- ש"ח לחודש. לעומת זאת מעלים עכשיו דמי שכירות בלתי מוגנים במידה שחוגים מסויימים – כגון משפחות צעירות, סטודנטים, חיילים משוחררים וכו' – אינם מסוגלים לשאת בתשלומים הגבוהים. דבר זה יוצר בעיה סוציאלית מסוכנת.

הסיבה ידועה: שוק הדירות מוצף כעת בכספי ציבור – מענקים לעולים חדשים – וכספים אלו והביקוש המוגבר גורמים להעלאה של שכר הדירה, שאיננה עומדת ביחס להכנסתם של אזרחים רבים. במקומות רבים הוקמו מחנות אוהלים על-ידי משפחות שאינן יכולות להתמודד עם התביעות של בעלי הבתים המנצלים את הקוניונקטורה.

הבניה המזורזת באזורים מסויימים אינה נותנת פתרון למי שקשור למקום מגוריו על-ידי עבודתו, עבודתו אישית ובית-הספר של הילדים. יש להניח שהמצב יוחרף בקצב מהיר, שהרי ברוב המקרים נקבעה התקופה של חווי השכירות לשנה אחת בלבד, ואין לסמוך על טוב ליבם של בעלי הבתים שלא יגזימו בתביעותיהם (כפי שזה הוצע כפתרון).

נראה לי שאין ברירה, וצריך להנהיג "פיקוח על דמי השכירות"; או, במילים אחרות: הגנת הדייר לשעת החרום הנוכחית.

מאידך, לציבור הישראלי יש אסוציאציות לא טובות לגבי "הגנת הדייר", שמאז תחילתה בשנת 1942 גרמה להשתלטות זוחלת של הדיירים על הנכסים, ולשחיקה מוחלטת של זכויות הבעלים.

בסקר שערכתי לפני שנים אחדות במסגרת "FIG" (ארגון בינלאומי של מורדים ושמאים) השוותי את החוקים והנהוגים של הגנת הדייר בישראל עם החוקים בחו"ל. מצאתי מגמות דומות, אך בארצות אחרות ידעו לרסן במידה מסויימת את ההדרדרות, ולא הגיעו למצב הנוכחי האבסורדי לכאורה, הקיים בישראל – אם כי העיוותים נוטרלו בחלקם על-ידי תשלום דמי מפתח ו/או על-ידי רכישת הבתים התפוסים במחירים מזולים.

מאידך, עצם העובדה שדמי מפתח השתרשו בישראל וזכו אפילו ללגיטימציה חוקית, מראה שהתנאים אצלנו שונים לחלוטין מהתנאים השוררים בארצות אחרות, אשר בהן דמי מפתח אסורים, והתשלומים בעבורם נחשבים כמעשה פלילי. ברם, עם כל השוני בתנאים הכלכליים והחברתיים, ניתן ללמוד מהפתרונות שמצאו בחו"ל; אך אינני רוצה להכנס לפרטים, וברצוני לציין על-ידי הרגמה את הגישה הפרגמטית שעשויה להדריך גם אותנו. הרגמה זאת מראה שחיסול של הגנת הדייר במקרים מסויימים אינו מונע הפעלה מחדש של

הגנת הדייר (פיקוח על דמי שכירות) במקרים אחרים, שבהם קיים הכרח להגן על האוכלוסייה מפני ספסרות מנצלת.

להלן אראה שני מקרים של חקיקה אזורית (עירונית) בארצות הברית, המתייחסת לנושא הגנת הדייר – פיקוח על דמי שכירות (Rent Control).

א. בתחילת שנות ה-30 של המאה הנוכחית היו תנאי הגנת הדייר בעיר ניו יורק מיושנים, ולכן נעשה מאמץ למצוא הסדר שיתן אפשרות לחסל את השכירות המוגנת באופן הדרגתי. החוק שחוקק למטרה זאת (ס' 352 חוק כללי לעסקים – General Business Law) נתן לבעלים את הזכות להפוך את בית הדירות לבית משותף, ולמכור את הדירה לדיירים במחירים מועדפים. אחרי פרוצדורה מסויימת ואישור הכללי (Attorney General) של העיר ניו יורק ניתנה לדיירים האופציה לרכוש את הבעלות על דירותיהם. דיירים שלא הפעילו את האופציה היו רשאים להמשיך את השכירות המוגנת למשך תקופה מסויימת – כמה שנים – ולאחר מכן פגה זכותם כדיירים מוגנים. קשישים (מעל גיל 65) ונכים נשארו דיירים מוגנים לכל ימי חייהם. מאחר והסדר זה ניתן גם באינטרס של הבעלים וגם באינטרס של הדיירים, יש סיכויים שבניו יורק תחוסל הגנת הדייר באופן הדרגתי⁽¹⁾.

ב. על חקיקה חדשה בנושא של הגנת הדייר בערים בקליפורניה נודע לי ממאמר שפורסם בבטאון של האיגוד האמריקאי לתכנון⁽²⁾. המאמר מזכיר חוקי הגנת דייר חדשים בלוס אנג'לס ובסנטה מוניקה, ומתמקד על פרטי החוק ותוצאותיו בסנטה מוניקה. החוק ניתן בשנת 1979, ומטרתו: להגן על דיירים – במיוחד על שכבות חלשות כגון סטודנטים, משפחות צעירות וקשישים – מפני דמי שכירות שעלו בקצב מהיר ופתאומי.

עקרונות החוק הינם:

דמי השכירות יקבעו על בסיס של הסכומים ששולמו בשנת 1978, בתוספת של תיקונים שנתיים הנקבעים על-ידי ועדת פיקוח נבחרת (An Elected Rent Control Board). בקביעת דמי השכירות השנתיים חייבים להבטיח לבעל הבית הכנסה הוגנת מרכושו. גובה דמי השכירות נקבע על הדירות, גם במקרה שהן יפוגו ויכנסו אליהן דיירים חדשים. בניה חדשה פטורה מהפיקוח.

תוצאות החוק נבדקו על-ידי מעקב שנעשה בשנת 1987, שמונה שנים אחרי תחילת החוק. במעקב זה מצאו שברוב המקרים – 75% – החוק גרם לכך שיחס דמי השכירות להכנסה של הדיירים נשמר, ולכן מנע מעמסת יתר על האוכלוסייה. יתר על כן, לגבי השכבות החלשות – מיעוטי היכולת – החוק גרם להקלה, ויחס דמי השכירות להכנסתם של הדיירים ירד בכמה אחוזים.

בסיכום המאמר מודגש: לא יתכן שתנאי השוק יפתרו בעיות דיור בלי התערבות ציבורית; ובמאמר מוסגר: דברים אלה נכתבו בארצות הברית הקפיטליסטית.

משתי הדוגמאות הנ"ל מסתבר שהגנת הדייר – או הפיקוח על דמי השכירות – הינה אמצעי שאפשר לקיים או לבטל בהתאם לצורך, ואין הכרח שהוא יתקיים לדורות.

הגנת הדייר הקיימת בישראל גורמת לתוצאות שליליות, אך זכויות הבעלים והדיירים הסתכבו והשתלבו. לפיכך, קשה למצוא פתרונות, ובמסגרת המאמר הזה לא ניתן להרחיב את היריעה בנדון.

לעומת זאת, הבעיות של הדיירים הגרים – או גרו – בדירות "בלתי מוגנות" הן שונות מבעית חוק הגנת הדייר הקיים, ואין ביניהם ולא כלום.

המסקנה: חייבים להגן על הדיירים, בעלי הכנסה נמוכה, מפני ניצול ספקולטיבי של ביקוש, שניזון על-ידי הזרמה של כספי הציבור לשוק הדירות.

בהתאם למימרה החדשה: "אפשר גם אחרת"; אפשר למצוא אמצעים חוקיים המקפידים

את דמי השכירות לדירות עממיות, בתוספת הצמדה כלשהי, ויחד עם זאת ניתן גם למנוע קיפוח של הבעלים. מובן שדרושים עוד סקרים לפני כל החלטה, אך הזמן דוחק. אינני חושב שצעדים אלה יעכבו בניה חדשה, שחייבת להיות פטורה מכל הגבלה. אני חוזר ומדגיש שאין חפיפה בין הצרכים של העולה החדש והצרכים של האזרח הוותיק: העולה החדש מובילי במידה מסויימת; לעומת זאת, האזרח הוותיק קשור למקום מגוריו על-ידי מקום עבודתו, בית-הספר של הילדים וכו', ועקירה מדירתו פוגעת בו פגיעה קשה. ולבסוף היסוד האידאולוגי: נכסי דלא נייד – קרקע והמחובר בקרקע, כולל בנינים ודירות – הינם מצרך ציבורי, גם אם הם נמצאים בבעלות פרטית, ומוסדות הציבור חייבים לשמור עליהם ולמנוע שימוש לרעה בהם.

הערות

- (1) פרטים על הסידורים לפי החוק הנ"ל ליישומו במקרה מסויים, ניתן למצוא במאמרי שפורסם בבטאון אגודת השמאים, מקרקעין וערכם, חובות 96, דצמבר 1986.
- (2) ראה: Levine, N., Grigsby J.E. and A. Heskin, "Who Benefits from Rent Control. Effects on Tenants in Santa Monica, California", in *Journal of the American Planning Association*, Vol. 56, No. 2, Spring 1990.

פיזור אוכלוסיה

מיכאל קון ז"ל

(רבריו בישיבת החוג למדיניות קרקעית מתאריך 16 בדצמבר, 1988)

אני מציע שנשים דגש בדיון זה דווקא על ליבון מושגים יותר מאשר על הצעות קונקרטיות. החוג הזה איננו גוף אופרטיבי כי אם מועדון לעיון ולדיון. הצעות הינן דבר חשוב; מכל דיון חייבים להסיק מסקנות וגם לכוון את ביצוען ויישומן. אך המטרה העיקרית היא דיון וליבון, מפני שכפי שנזכרנו בוויכוח, קיים ערפול בכל מה שגדון פה. זה ניכר בכל הדברים המעניינים שהושמעו, וחשוב מאד ללבן ולהבהיר את מושגנו, שכן בלעדי בהירות זו לא יתכן דיון קונקרטי. ההצעות האופרטיביות צריכות לבוא לאחר הדיון, לא במהלכו.

לשם קיצור, אומר כמה מילות הקדמה נוספות על חשבון עצם הדברים. קודם כל, לדעתי, הנושא איננו "פיזור האוכלוסיה". הנושא הוא ה"מערך היישובי בישראל". החלטת מינהל התכנון, מיר עם הקמת המדינה, היתה מעין הפגנה של מספר עקרונות: ראשית, אין להקים מרינה ולנהל אותה ללא תכנון. שנית, התכנון צריך להיות תכנון יזום, השואף להשיג הישגים ערכיים כלשהם, ולא תכנון אנליטי המתבסס על אנליזות והיקש מן האנליזות האלה לעתיד, פרוגנוזות שהינן לעתים מפקקות מאד. שלישית, היוזמה צריכה להיות מושגית, כלומר, מבוססת על מושג כלשהו. בתהליך התכנון אנחנו מדברים על קביעת יעדים המבטאים את המושגים שלנו. אנחנו חייבים לקבוע לעצמנו קודם כל מה מטרת פעולת התכנון שלנו ומה אנו רוצים להשיג על-ידו.

כאן מתחילה אי-הבהירות. עצם קביעת המושג "פיזור אוכלוסיה" מעידה על אי-הבהירות. למיטב זכרוני, הכוונה היתה לא לפיזור כי אם ליצירת מבנה, כלומר מערך שקול ומאוזן מבחינות מסויימות. גישה זו התבססה על השקפה די פשטנית הגורסת שטריטוריה יש לתפוס, ולהחזיק בה בכל שעל. אני סבור שתפיסה זאת – שהיתה מבוססת על תפיסה בטחונית של ארגון "ההגנה", כאשר כלי הנשק שלנו היו אקדחים וקצת יותר מזה – היתה תפיסה פרימיטיבית מאד, שמזמן אבר עליה הכלח. עם הקמתו של כוח צבאי חזק אצלנו ואצל אויבנו, הפכו מעוזי היישובים למכשול מיותר המפריע לפעולות הצבא במקום לעזור.

אני סבור שהתפיסה של כל הטריטוריה היא מוטעית גם מבחינות אחרות. המיצפים, "הישובים הקהילתיים", שאיני יודע מהם, משמעם השחתת הרזרבות הטבעיות, ובכך השחתת איכות החיים. אפילו הריכוזים הישוביים בערים הגדולות זקוקים לשמורות טבע כדי לקיים איכות חיים טובה.

"פיזור האוכלוסיה" היה בכל זאת הישג חשוב ומועיל. הוא עיכב והיטה את ההתרכזות הספונטנית, הסטיכית, באזור החוף. אבל הוא לא מנע אותה ואפשר היה גם לדעת מראש שלא יוכל למנוע אותה. למרות המדיניות של "פיזור האוכלוסיה", הלך ונוצר ריכוז עצום ועשיר מאד בתוכן ובפעילויות, של ישובים לאורך שפלת החוף. כיום אפשר לומר שעיקרה של כלכלת הארץ, חיי התרבות והחיים החברתיים שלה, מרוכז בשפלת החוף. עובדה זו הינה בלתי הפיכה, כפי שאמרו אחרים בדיון שהתנהל כאן. אי אפשר לבטל את התופעות

הללו. הן יכולות להתבטל אך ורק על-ידי קטסטרופות נוראות שאיננו רוצים אפילו לדון בהן.

אך מה נוצר כאן, בעצם? הריכוז הזה איננו ריכוז שנוצר יש מאין, כי אם הוא המשך של מה שקדם לו – הישובים הכורדים מסוגים שונים: ערים, מושבים, מושבות, קיבוצים, שרותים לאומיים כגון תחנות כוח או שדות תעופה, מערכות תחבורה וכיוצא באלו – כל אלה היו בסיס להתרכזות הזאת, וההתרכזות הזאת הלכה וחזקה את הבסיס הזה עד שנוצרה העובדה בעלת התכונות והאיכויות הכוליות החדשות, בעלת המשקל הענקי שאני קורא לה "המערכת החופית". זאת איננה כל המערכת הישובית של הארץ, כי בכל זאת יש בשאר אזורי הארץ יישובים בעלי צורת מקבץ שונה, שלא נתנו את דעתנו עליה.

המערכת החופית הזאת איננה תופעה ישראלית מיוחדת. היא נוצרה במקומות שונים בעולם, בעיקר בארצות שהיו ארצות הגירה, לאורך חופי קליטת ההגירה. למשל: צפון-מזרח ארה"ב; הרבה יותר מאוחר – מערב ארה"ב, עם ההגירה מאסיה. התופעה נוצרה בברזיל, באוסטרליה, בקנדה ובמקומות אחרים. לא אכנס לניתוח התהליך המבטא גם את ההגירה אל הארץ, גם את ההתרכזות ליד הנמלים ושמירת הקשר עם החוץ, שממנו באו המהגרים. לא אכנס גם לבחינת התהליך. לדעתי חשוב לבחון את התהליך אבל חשוב גם לציין שהתהליך הזה אצלנו איננו חריג, איננו יוצא דופן; הוא טבעי ונובע מעצם תהליך ההגירה וישוב הארץ המאוכלסת באופן דליל. ריכוזים דומים, מערכות אזוריות שלמות שנתגבשו, קיימים גם באזורים לא חופיים – למשל בחבל הרוהר, אזור התעשייה בגרמניה, שנתגבש למערכת אזורית משולבת וכמעט שאי אפשר לדבר שם על ערים דיסקרטיות, מבודדות. דומה לזה אזור הריין. אך הראנדסטאט בהולנד הינו הרוגמא היפה ביותר; אלא שבהולנד יש מודעות לעובדת ההתרכזות הזאת ולתהליך הבלתי-נמנע של התהוות המערכת המשולבת. בשנים האחרונות ביליתי זמן ממושך בהולנד, ואני מוכרח לומר שזאת מדינה המפתיעה אותי בראיית הנולד ובתבונה הקולקטיבית שלה. התוצאה המצויינת של תודעה לאומית זו ושל התכנון המערכתי שלו, בדרך של יוזמה וחזון, ניכרת בתיפקודה המעולה של המערכת. אך תודעה זו הינה גורם חשוב הקובע את התרבות ואת התדמית העצמית של העם והמדינה. לפני כמה חודשים הושלמה תכנית פיתוח הארץ לעתיד. לציבור הרחב הוגשו שלוש אלטרנטיבות שונות על מנת שהציבור בכל הגופים הקיימים בו יוכל לדון ולקבוע את דעתו איזו מן האלטרנטיבות עדיפה בעיניו ומה צריכים להיות המבנה והאופי של הארץ בעתיד.

תהליך כזה לא קיים אצלנו. ברור האחרון נהרס ונתבטל אצלנו עצם מושג התכנון, וכתוצאה מזה אין בתרבותנו מושג ערכי שיש להטיל סדר הגיוני ומבנה קוהרנטי, כלומר מתן צורה לכל מעשה בכל תחום שהוא. אין לנו גם מתן צורה לדיון, לליבוך, לסיכום ולקבלת החלטות. אין לנו גם מושג שמערך ישובי איננו עניין פיזי בלבד, כי אם עניין קונצפטואלי; שאנחנו צריכים לדעת איזו חברה ישראלית אנחנו רוצים בעוד 20 או 50 שנה, שעלינו לקבוע יעדים ולבחור את הדרכים להגיע אליהם.

אך מהי צורתו של מערך יישובי? בדרך כלל מדברים על צורה כעל מושג אסתטי, ונשאלת מיד השאלה, מהי אסתטיקה, והאם אסתטיקה היא עניין של חזות ושל הנאה מיופי חזותי בלבד? אסתטיקה הוגדרה יפה מאד על-ידי דידרו, עורך האנציקלופדיה הצרפתית הראשונה במאה ה-18. דידרו הגדיר את האסתטיקה כ"מדע היחסים". הגדרה זו גורסת שהאופן בו מורכבים ומשולבים הדברים קובע, ולא דווקא טיבם של הדברים. כ-200 שנה אחרי דידרו נולדה הגישה המערכתית ו"התיאוריה הכללית של מערכות" מיסודו של ל. פון ברטלנפי, שהינה דרך חשיבה מדעית, הגיונית וממושמת. הגישה המערכתית רואה כל

תופעה ביקום כמערכת הבנויה מרכיבים. את הגישה הזאת אנחנו מוצאים עוד לפני כן בצורה אינטואיטיבית וחלקית בהרבה תחומים, כולל ספרות ואמנות. אם נפנה, למשל, לקון אחר – לא מיכאל קון כי אם אל ספרו של תומס קון שתורגם לעברית תחת הכותרת "מבנה המהפכות המדעיות" – אנו מוצאים אצלו הגדרות דומות לזו. כפילוסופיה המדעית שלו הוא מתבסס קודם כל על הגישה בניתוח אמנותי, אבל אפסח על כך. מרדכי שלו פירסם לפני 25 שנה מאמר בו ניתח שיר של דליה רביקוביץ. בהקדמה למאמר הוא אומר שאם אנו רוצים להבין את תוכנם ומשמעותן של יצירות ספרותיות, אנחנו חייבים לבחון אותן דרך המבנה שלהן; כלומר, דרך צורתן, כי המבנה – הצורה – מבטא את התכנים.

אם נקבל גישה זו, הרי שצורה של מערך יישובי איננה החזות היפה או הבלתי יפה. אנו קוראים "יפה" לצורה הרצויה לנו והגורמת לנו הנאה וסיפוק, אם כי המראה הנאה מצוין מבנה מסויים המתבטא בשפה העברית וגם בשפות אחרות. יפה איננו יפה לעין בלבד. יפה זה טוב, הולם, נכון. דבר יכול להיות יפה למאכל, יפה למראה; אומרים על אשה שהיא יפת מראה. המושגים של נכונות, של איכות ושל יופי קרובים זה לזה ומתחלפים, כך שאם אנחנו יוצרים מערך יישובי נכון מבחינת המושגים שלנו ונכון מבחינת תיפקודית, זה גם יספק את החוש האסתטי שלנו. לכן, כשאני מדבר על צורה, אני מדבר על צורה מוחשית ותכליתית של מבנה המערך היישובי, והמבנה הזה חייב להיות יזום ובנוי לפי עקרונות והשקפות שלנו, ולהיווצר על-ידי מעשה תכנון וביצוע, שאינם אלא יצירת מבנים או מערכות חדשות.

תכנון הוא תמיד מעשה פוליטי, כפי שהוא גם תמיד ערכי. מהנדס צרפתי מצויין, אלפרד רייפוס, אמר כאשר היה מנהל מחלקת העבודות הציבוריות הצרפתית: כל החלטה הנדסית היא החלטה ערכית ומוסרית. כן לבנות גשר, לא לבנות גשר ואיפה לבנות אותו – הרי אלה הם שיקולים ערכיים ואתיים; אין זו שאלה הנדסית בלבד. כך גם כל תכנון.

אני חוזר למערכת החופית. מערכת זו היא עובדה קיימת. אמנם היא לא נחקרה ולא נלמדה, ואף לא הוגדרה, אבל אנחנו רואים אותה בעליל. המערכת הזאת שינתה וביטלה מושגים ישנים. המושגים עיר, כפר, כישובים מבודדים, כמעט אינם קיימים עוד בתוך המערכת הזאת. קיים האזור כולו, בשלמותו, אזור שמשולבים בו כל המרכיבים שהזכרתי לעיל ועוד הרבה אחרים. לכן, כל הגישה שלנו לבחינתו צריכה להיות אחרת מן המקובל.

המערכת החופית המורכבת מאפשרת לנו בחירה חופשית של סוגי מגורים ביישובים ההולמים את רצונו של כל אדם לפי טבעו ונטייתו. אני מציע להגדיר את הישובים לא על-פי המושגים המסורתיים, כי אם על-פי קריטריון אובייקטיבי המבטא את טיבם ומשמעותם, והוא: האוטונומיה של האזור – אותה אוטונומיה שמזלזלים בה בחברה ובמדינה הישראלית, ושנחנו, האזרחים, נאבקים עליה יום יום נגד השלטון והממסד. בישובים שונים קיימת אוטונומיה אישית שונה. בקיבוץ האוטונומיה הקולקטיבית היא מקסימלית. הקיבוץ, כגוף אוטונומי יותר מיישוב עירוני שלידי, ולכן גם קיבוץ מרחביה, למשל, יכול לקיים פעילות עירונית יותר מעפולה. לעומת זאת, בעיר האוטונומיה של הפרט היא המקסימלית, והאוטונומיה הקולקטיבית היא מנימלית. כמה קשה לקבל החלטה בעיר שתביא לשינוי גורלה, תשפיע על צורתה ותעצב את החיים בתוכה. בין הקיבוץ לעיר קיים ספקטרום של ישובים מסוגים אחרים, שהאוטונומיה בהם שונה בדרגתה. אני סבור שיש בכך ערובה לאיכות החיים הנובעת מחופש הבחירה והשימוש בספקטרום זה. עד כה לא השכלנו להשתמש בו, אך ההברלים האידיאולוגיים בין הישובים השונים לפיהם הגדרנו את יחסינו אליהם הלכו וניטשטשו והם ילכו ויטושטשו גם להבא, והישובים יהיו פשוט ישובים בעלי מבנה פסי וחיברתי שונה, ומשום כך יהיו גם שונים באופים.

המערכת החופית המורכבת והמשולבת מאפשרת תפקוד אזורי ולא מקומי בלבד. תפקוד מקומי תמיד יהיה קיים, אבל גם חופש התנועה והיוממות יהיו קיימים, ויש לדאוג להם ולעודד אותם. יש להגביר את החליפין במערכת כדי להגדיל את פתיחותה. מערכת פתוחה היא מערכת שבה מידת החליפין הפנימיים או החליפין עם הסביבה היא מקסימלית. הגרלת הפתיחות של המערכת חייבת לעודד את החליפין, כלומר את הפעילויות השונות למיניהן. עד כה לא ידענו לעודד את החליפין במערכת החופית ולהקנות לה מבנה וצורה. למעשה, עיכבנו את התפתחותה ובכך גרמנו לפיגור של עשרים שנה, אם לא יותר מזה. לא פיתחנו את התחבורה ואת התקשורת, שהם ערוכה לפעולה אזורית משולבת ונמרצת. אני נזכר בנאום של קאסטרו ששמעתי בקונגרס בינלאומי של ארכיטקטים שהתקיים בקובה בשנת 1963. קאסטרו אמר, בין השאר, שהשימוש בטלפון, גם לשיחות בינעירוניות, יהיה חופשי וחינם כדי להאיץ את פיתוח הארץ והפעילות בתוכה. מטופקני אם הם ביצעו את זה, אבל עצם התפיסה היתה מעניינת. אנו מפגרים גם בתקשורת וגם בתחבורה. מזמן היתה צריכה להיות קיימת אצלנו תחבורה נמרצת מאד, זולה, מהירה ונוחה; תחבורה המונית ולא תחבורה ברכב. זה לא היה מבטל את הצורך ברכב, אבל היה מונע בהרבה את העומסים הבלתי נסבלים על הכבישים, שאין להם פתרון אלא בהתקנת תחבורה המונית.

לא הזכרתי את המבנה של המערך היישובי הארצי כולו. אם לאורך שפלת החוף הלכה ונוצרה המערכת הרצופה, המשולבת והעצומה המשתרעת כיום מנהריה ועד אשקלון, לעתיד אני כולל בה את רצועת עזה ואולי גם את המשכה לאורך חופי סיני. אני סבור שהיא הולכת ומתהווה גם בלבנון ובסוריה. נראה לי כי רצועות אלה עשויות להתקשר ביניהן, אבל מוטב לא להגרר לתחזיות המבוססות על אנאלוגיות בלבד.

המערכת החופית שלנו איננה כל המערכת הארצית. על גב ההר יש ערים דיסקרטיות הקיימות במובדד מסיבות טופוגרפיות. הטופוגרפיה איננה מאפשרת התפשטות עירונית רצופה, והערים נשארות מבודדות ודיסקרטיות. יוצא מכלל זה האזור המשתרע מרמאללה ועד אחרי בית לחם. זאת בשל טופוגרפיה שאיפשרה את בינוי הרכס הזה באופן רצוף. מלבד זה יש לאורך הקו הזה ערים מבודדות, ששמרו על מסורות שאינן נשמרות במערכת חדשה ומשולבת כמו המערכת החופית. יש להן יחוד אקלימי, טופוגרפי, נופי, ומסורתי שאין לערים בשפלת החוף. מן הראוי היה לקיים את השוני הזה. קו שלישי עורקי מצפון לדרום הוא הקו שהוצע על-ידי אברהם וכמן. אני מסופק מאד אם אזור זה יכול להוות מערכת יישובית רצופה ובעל משקל, אך כעורק תחבורתי ומבחינת תיירות ונופש ומטעמים אחרים, אין ספק שהוא יכול להיות גורם חשוב. נוסף לכך, שלושת הקווים העיקריים האלה, העוברים מצפון לדרום, חייבים להיות קשורים גם באופן לטרלי, ממערב למזרח, וקווים אלה יקשרו את המערכת החופית לא רק עם פנים הארץ כי גם עם הארצות השכנות. ערי גב ההר הן מעין מתווכות וקושרות עם מה שנמצא ממזרח למדינה – אבל כיום צריך להיות ברור שערים כמו ירושלים, טול-ברם, או שכם אינן קשורות רק לערים שממולן (ירושלים עם תל-אביב ושכם עם נתניה) כי אם הן קשורות למערכת כולה. ירושלים, בגלל קירבתה ובגלל התחבורה ששופרה עד מאד (אם כי לא במידה מספקת), קשורה למערכת כולה ולא רק לתל-אביב. היא קשורה גם לאשדוד, וגם למה שנמצא מצפון לתל-אביב.

חשוב לעבור מן המושג של פיזור האוכלוסיה למושג של מתן מבנה וצורה למערך היישובי הארצי. חשוב לעבור מן המושגים של ערים וישובים מבודדים, שאנחנו דנים בהם ומתכננים אותם כיום, למושגים של אזור משולב – שאותו צריכים לבנות ולתכנן. הערים והישובים צריכים להיות בגדר תוכניות מפורטות בתוך תוכנית המתאר האזורית. כל הגישה שלנו צריכה להשתנות לחלוטין. זה לא ייעשה על סמך הצעות שתוצענה בפורום מצומצם

כזה. אנחנו חייבים ליצור בתוכנו את הכושר לרון בעתיד, להמציא את העתיד; העתיד איננו יורד עלינו כגשם, הוא צריך להיות יזום לפי רצונותינו ומאוויונו. הישוב היהודי בארץ ישראל נוצר על בסיס השקפה מסוימת שהנחתה אותו. אריק כהן הצביע כבר לפני למעלה מ-20 שנה על עובדה זו. כאשר אידאולוגיה הנחתה את המעשה, היה המעשה מתוכנן ומעוצב. ההתיישבות החקלאית היתה אידאולוגית. נוצר הקיבוץ ונוצר המושב, שתי צורות מקוריות, נסיוניות, אך משמעותיות וחשובות עד מאד בתולדות האנושות כולה. כאשר לא היתה אידאולוגיה, כמו בהתיישבות העירונית שלנו, ייבאנו מושגים והרגלים מן העבר ומחו"ל, והשחתנו את הערים שלנו במידה כזאת שכיום קשה לתקן אותן.

ההתיישבות המתנהלת בדור האחרון נעשית על בסיס רגשני, חסר עקרונות תכנונית, ולמעשה - בהערר מוחלט של תכנון טריטוריאלי ואזורי. על כל ראש גבעה הניתנת לתפיסה מוקמות קבוצות בתים ומודבקים להם שמות חסרי פשר כמו "מצפים", "יישובים קהילתיים", "מאחזים" וכיוצא באלה, כמיטב הפיוט. אינני מתנגד ליישובים קטנים ונעדרי פעילות, פה ושם סביב הערים, כמפלט לשואפים לבידוד. אך כיסוי כל הטריטוריה על-ידי יישובים מרומים, חסרי תוכן, פעילות ומשמעות פרט ללינה בנוף הפתוח, משמעה השחתת הארץ, הטבע, הנוף והשחתת החברה הישראלית. זו הפגנה לא רק של בורות בעקרונות ובכללי התכנון, כי אם גם של אטימות לצורה, למערך הגיוני, למבנה חברתי ולתוכן חיים.

מסוי השכרת מקרקעין*

דרור מנטל, רו"ח

מבוא

עיסקאות של השכרת מקרקעין הינן דבר נפוץ ושגור במדינת ישראל, והן מתבצעות הן על-ידי יחידים, שבעמל רב חסכו ורכשו לעצמם דירה נוספת או חנות לשם השכרה לאחרים, והן על-ידי חברות המתמחות בכך, שנושא השכרת מקרקעין לסוגיהם מהווה את עיקר עיסוקן.

כמו לגבי כל עיסקה במשק, גם לעיסקאות אלו ישנן השלכות מבחינת היבטי המיסוי, ובחוקי המס וכן בתקנות שהותקנו מכוחם שזורות הוראות רבות בהקשר לעיסקאות כאמור, שברובן נועדו להקל על המכשירים ולעודד את ההשכרה – בעיקר של דירות מגורים – אם על-ידי קביעת שיעורי מס מופחתים לגבי ההכנסה הנובעת מכך, אם על-ידי התרת ניכוי פחת מוגדלים וניכויי הוצאות אחרות מהכנסה זו, ואם על-ידי מתן פטורים ממס לגביה. במאמר זה נסקור את עיקרי ההוראות הקשורות למיסוי עיסקאות של השכרת מקרקעין, כפי שהן בתוקף נכון לדצמבר 1988, והמופיעות בפקודת מס הכנסה. בחוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959, בחוק מס הכנסה (עידוד להשכרת דירות) (הוראת שעה ותיקוני חוק), התשמ"א-1981, ובתקנות הרלבנטיות לענייננו, שהותקנו מכוח החוקים האמורים. כמו-כן ייסקרו להלן פסקי-דין שנפסקו בנושאים אלה, מהם ניתן ללמוד על הפרשנות שנתנו בתי-המשפט בישראל להוראות החוק הצריכות לענייננו. במאמר זה לא נתייחס להכירות הכפופות להוראות המיסוי המופיעות בחוק מס שבח מקרקעין, הראויות לדיון מקיף ונרחב בנפרד.

הכנסה מהשכרת מקרקעין – האם הכנסה מעסק?

כידוע, סעיף 2 לפקודת מס הכנסה מונה, בין שאר מקורות ההכנסה החייבים במס, את המקורות הבאים:

1. השתכרות או רווח מכל עסק או משלח-יד שעסקו בו תקופת זמן כלשהי⁽¹⁾.
2. דמי שכירות, תמלוגים, דמי מפתח, פרמיות ורווחים אחרים שמקורם באחוזת-בית או בקרקע או בבניין תעשייתי⁽²⁾.

מקור ההכנסה שצוין בסעיף (1) לעיל הינו מקור המאופיין בעיסוק אקטיבי בעסק כלשהו, מבחינת ייזומו, היקפו, אירגונו, ניהולו, אופן מימונו וכיוצ"ב; ואילו המקור שצוין בסעיף (2) לעיל (דמי שכירות וכו'), הינו מקור פסיבי במהותו. לכאורה, ניתן לטעות ולחשוב, כי אין חשיבות לסיווג ההכנסה מהשכרת מקרקעין לאחד משני המקורות האמורים, וזאת מאחר ובכל מקרה ההכנסה הנובעת מכך חייבת, עקרונית, במס. אך, כפי שעולה מפסקי הדין שייסקרו להלן, ישנה חשיבות רבה לסיווג ההכנסה כאמור לאחד משני המקורות הנזכרים, בעיקר במקרים בהם המשכיר הינו מוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר), לגביו ישנן הוראות מיוחדות בסעיף 9 לפקודת מס הכנסה (סעיף הפטורים ממס).

בטרם נפנה לסקירת ההלכות שנקבעו בפסקי הדין הרלבנטיים, נציין, כי סעיף 9 (2) לפקודת מס הכנסה פוטר ממס, בין השאר, את הכנסתו של מוסד ציבורי; זאת במידה שהיא לא הושגה מעסק שהוא עוסק בו או מדיבידנד או מריבית או מהפרשי הצמדה ששולמו על-ידי חבר בני-אדם שבשליטת העוסק בעסק. "מוסד ציבורי" מוגדר לעניין סעיף זה

* הופיע במקור בבטאון לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, מס. 78, יוני 1989, עמ' 101-108.

כ"חבר בני-אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה, או הקדש שמרבית נאמניו אינם קרובים זה לזה, הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד". "מטרה ציבורית" מוגדרת לעניין זה כ"מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכן מטרה אחרת שאושרה על-ידי שר האוצר כמטרה ציבורית".

בית הכנסת הגדול בתל-אביב⁽³⁾, שהינו "מוסד ציבורי" כמשמעותו בסעיף 9 (2) לפקודת מס הכנסה, עירער לבית-המשפט כאשר לחיובו במס ע"י פקיד השומה על הכנסתו הנובעת מעריכת חתונות ושמחות אחרות באולמי ביהכ"נ, וכן כאשר לחיובו במס על הכנסתו הנובעת מהשכרת מקומות חניה לכלי-רכב במגרש הסמוך לביהכ"נ. טענת פקיד השומה בעניין זה היתה, כי ההכנסות הנ"ל של ביהכ"נ מקורן ב"עסק", ולכן חייבות הן במס על-פי הוראת סעיף 2 (1) לפקודת מס הכנסה, ובמקרה כזה לא חל הפטור המוענק ל"מוסד ציבורי" על-פי סעיף 9 (2) לפקודה. מאידך, טענה המערערת (ביהכ"נ הגדול בתל-אביב), כי ההכנסות הנ"ל מקורן ב"דמי שכירות או רווחים אחרים שמקורם באחוזות בית" לפי סעיף 2 (6) לפקודה, ואז חל לגביה הפטור המוענק לה על-פי סעיף 9 (2) לפקודה, בהיותה "מוסד ציבורי".

במהלך הדיון בבית-המשפט, הוברר, כי המערערת גבתה את מלוא התשלום מבעלי השמחה, אך עפ"י הסכם שערכה עם צד ב', היא העבירה 80% מהפרדיון לצד ב', שהתחייב לקנות את המצרכים הדרושים, לשלם שכר לעובדים ולעמוד בכל הוצאות הטיפול הכרוכות בעריכת השמחות. לאור אופי העיסקה, כפי שתואר לעיל, פסק בית-המשפט, כי המדובר הוא למעשה ב"עסק" של המערערת, אף שהיא מפרישה 80% מהפרדיון לצד ב', אשר קיבל על עצמו לשאת בהוצאות הגשת התקרובת ובהוצאות הטיפול הכרוכות בעריכת השמחות. בשאלה זו נדחתה טענת המערערת, לפיה הכנסתה מעריכת שמחות מקורה ב"דמי שכירות או רווחים אחרים שמקורם באחוזות-בית" עפ"י סעיף 2 (6) לפקודה. לאור האמור, לא חל לגבי המערערת פטור ממס על הכנסתה מעריכת שמחות.

בפסק הדין הנ"ל ציטט כבוד השופט את ההלכה שנפסקה בעניין האגודה למען מכבי אבשלום⁽⁴⁾. המשיבה בפסק-דין זה, האגודה למען מכבי אבשלום, שהיא "מוסד ציבורי", השכירה לאחר בית קולנוע, ודמי השכירות שקיבלה נקבעו בשיעור של 30% מההכנסה ברוטו של בית הקולנוע, שהושכר כאמור לאחר. המשיבה התחייבה לקבל את הרשיונות לניהול בית הקולנוע, לשאת בחלק מההוצאות, וכן שמרה לעצמה את הפיקוח והביקורת על הקופה ועל הכניסה לבית הקולנוע, ולשם כך העמידה עובדים מטעמה. בית-המשפט העליון קבע בפסק דינו בעניין האגודה למען מכבי אבשלום, כי על אף מכלול התנאים האמורים, אין לראות בה כשותפה בעסק הקולנוע, וההכנסה שנבעה לה ממקור זה לא נחשבה בידיה כהכנסה מ"עסק" אלא כהכנסה מ"דמי שכירות", ולכן היא היתה זכאית לפטור עפ"י סעיף 9 (2) לפקודה, המוענק לה לגבי הכנסות שאינן מ"עסק", בהיותה "מוסד ציבורי".

כאמור, בית המשפט המחוזי בתל-אביב, בדונו בערעורו של בית הכנסת הגדול בתל-אביב, לא גזר גזירה שווה מפסק-הדין בעניין האגודה למען מכבי אבשלום, וקבע, כי המבחן שנקבע בו לא חל במקרה של ביהכ"נ הגדול. בנושא ההכנסות שנבעו לבית הכנסת הגדול בת"א מהשכרת מקומות חניה לכלי-רכב במגרש סמוך לביהכ"נ, לא ראה בית המשפט, כי מקורן ב"עסק" של בית-הכנסת, אלא ראה בהן הכנסות מדמי שכירות על-פי סעיף 2 (6) לפקודה, ולכן הכנסה זו פטורה ממס בידי בית-הכנסת הגדול בת"א מכוח היותו "מוסד ציבורי" כהגדרתו בסעיף 9 (2) לפקודת מס הכנסה.

הכנסה מהשכרת מקרקעין – עיתוי ההכרה בהכנסה לצרכי מס

על-פי סעיף 8 ב' לפקודת מס-הכנסה, הכנסה לפי סעיף 2 (6) לפקודה, כלומר הכנסה מדמי שכירות, תמלוגים, דמי מפתח, פרמיות ורווחים אחרים שמקורם באחוזת-בית או בקרקע או בניין תעשייתי או הכנסה לפי סעיף 2 (7) לפקודה, כלומר השתכרות או רווח שמקורם בכל נכס, שאינו אחוזת-בית ולא קרקע ולא בניין תעשייתי, תיכלל בהכנסתו החייבת של הנישום בשנת המס שבה קיבל אותה בפועל, גם אם היא הכנסה מראש. משמעות הדברים היא, כי גם נישום המרווח על הכנסתו לשלטונות המס על בסיס מצטבר, ידווח על הכנסתו הנובעת מדמי שכירות, הן מהשכרת מקרקעין והן מהשכרת נכסים אחרים, על בסיס מזומן, בעת קבלתה. בפסק-הדין בעניין קרית יהודית בפרק תעשייתי בע"מ⁽⁵⁾ נפסקה הלכה באשר להיקף תחולתו של סעיף 8 ב' לפקודת מס הכנסה. סקירת פסק-הדין הנ"ל מובאת להלן.

קרית יהודית, פרק תעשייתי בע"מ (להלן – "קרית יהודית"), שהינה חברה בע"מ, דיווחה על הכנסותיה לפי השיטה המצטברת, ופקיד השומה חייב אותה במס גם על הכנסה מראש שנתקבלה על-ידיה בפועל, אך לא הוצהר עליה על-ידי קרית יהודית, מאחר והיתה זו הכנסה מראש. בחיובו את ההכנסה האמורה במס, הסתמך פקיד השומה על סעיף 8 ב' לפקודה. הכנסתה של קרית יהודית נבעה מדמי שכירות שהיא קיבלה מהשכרת מבני תעשייה, ופקיד השומה טען, כי הכנסתה של קרית יהודית אינה נובעת מ"עסק". המערערת טענה, כי הכנסתה מקורה ב"עסק" של השכרת נדל"ן, והיא חייבת במס עפ"י סעיף 2 (1) לפקודת מס הכנסה, ולא עפ"י סעיף 2 (6) לפקודה.

בית-המשפט פסק, כי הכנסתה של המערערת אכן נובעת מ"עסק" של השכרת נדל"ן, וזאת על-פי אופיה והיקף פעולתה, שכן החברה קיימה פעילות נמשכת ושיטתית למטרה מוגדרת, ובכללה גיוס כספים ממקורות שונים, פיתוח שטח נרחב והקמת מבנים עליו, כאשר מבנים אלה מושכרים חליפות לדיירים, אגב מתן שירותים שונים. לאור זאת, פסק כאמור, בית-המשפט המחוזי בתל-אביב, כי יש לראות בהכנסתה של קרית יהודית, הכנסה הנובעת מ"עסק", לאור המבחנים שנקבעו בפסיקת בתי-המשפט בעבר. עם זאת, פסק ביהמ"ש, כי על אף שהכנסת החברה מהשכרת מבנים היתה בעלת סממנים של הכנסה מ"עסק" עפ"י סעיף 2 (1) לפקודה, חלות עליה הוראותיו של סעיף 8 ב' לפקודה, וזאת מהטעם לפיו האמור בסעיף 8 ב' הנ"ל, חל גם על הכנסה מהשכרה שעולה כדי "עסק", ואינה רק הכנסה סבילה המחוייבת במס עפ"י סעיפים 2 (6) או 2 (7) לפקודה. ביהמ"ש קבע, כי השימוש במילים "הכנסה לפי סעיף 2 (6) או (7)" המופיעות בסעיף 8 ב' הנ"ל, נעשה רק כדי לאזכר את סוגי ההכנסה המתוארים בהם באריכות.

שיעור המס על הכנסה מהשכרת מקרקעין

שיעור המס על הכנסה מהשכרת מקרקעין מותנה, בין השאר, במהותו של הנישום. כאשר הנישום הוא חברה בע"מ, אזי שיעור המס הכולל על הכנסתו החייבת הנובעת מהשכרת מקרקעין הינו 45%⁽⁶⁾. כאשר הנישום הינו יחיד, שיעור המס לגבי הכנסתו החייבת כאמור, נקבע לפי "מדרגת" המס אליה הגיע הנישום עפ"י סעיף 121 לפקודת מס הכנסה. אם ההכנסה אצל הנישום הינה מהשכרת נכס בית, הוא זכאי להטבה לפיה יחושב המס על הכנסתו זו החל משיעור מס התחלתי של 20%, במקום החל משיעור מס התחלתי של 35% כרגיל. עם זאת, מאחר ורואים את ההכנסה מדמי שכירות בידי הנישום כנמצאת בשלב הגבוה ביותר בסולם הכנסתו החייבת, הרי אם לנישום נקבעו בשנת מס מסוימת גם הכנסות ממקורות אחרים בסכומים משמעותיים, הרי הטבה זו אינה אפקטיבית לגביו.

נישום יחיד שהיתה לו בשנת מס מסוימת הכנסה מדמי שכירות מהשכרת דירה למגורים, רשאי לשלם בשל הכנסה זו מס בשיעור של 10% בלבד⁽⁷⁾ במקום המס שהוא חייב בו עפ"י השיעורים הרגילים שנקבעו בסעיף 121 לפקודה. אך, דא עקא, כדי ליהנות משיעור מס מופחת כאמור (10%), על הנישום לעמוד בכל התנאים הבאים:

1. לא היתה לנישום, לכן זוג ולילדיו עד גיל 18, לכולם כאחד, בשל חודש השכרה כלשהו בשנת המס, הכנסה מדמי שכירות בסכום כולל העולה על 1,300 ש"ח (נכון ל-חודש יולי 1988)⁽⁸⁾.

2. הנישום שילם לפקיד השומה את המס החל על ההכנסה מדמי השכירות כאמור, תוך שלושים יום ממועד קבלתה.

בנוסף לאמור לעיל, הנישום לא יהיה זכאי גם לנכות פחת או הפחתה כלשהן בשל הדירה, או הוצאות שהוצאו בייצור ההכנסה מדמי השכירות, לא יהא זכאי לקזז מהכנסה זו הפסדים כלשהם, לא יהיה זכאי לזיכויים כלשהם מהמס על הכנסה זו, וכן לא יהא זכאי לפטור כלשהו ממס על הכנסה זו. כלומר, המס בשיעור של 10% מההכנסה ברוטו מדמי השכירות כאמור, יהיה סופי ומוחלט. אך, יש לזכור, כי זוהי אפשרות אופציונלית בלבד, והנישום רשאי לעשות את חשבון נפשו וכיסו, שמא באם יחשב את המס על הכנסתו זו עפ"י הוראות החוקים והתקנות הרלבנטיים, תוך שהוא נהנה מניכויי פחת והוצאות וכיוצ"ב, שיעור המס האפקטיבי על הכנסה זו יהיה נמוך מ-10%, ואז לא יבחר באופציה זו.

מן הראוי לציין, בהקשר זה, כי חברת מעטים כמשמעותה בסעיף 76 לפקודת מס הכנסה שכל רכושה ועסקיה הם החזקת בניינים, רשאית לבקש כי הכנסתה תיחשב, לעניין השומה, כהכנסתם של בעלי מניותיה, כאשר לכל בעל מניות ייוחס חלק מהכנסתה של חברה כאמור כפי שיוכיח נציב מס הכנסה⁽⁹⁾. משמעות הדברים היא, כי מתבצעת כאן "הרמת מסך" לצרכי מס, וההכנסה של חברה כאמור מדמי השכירות שהיא מקבלת תיוחס, לעניין חישוב המס החל בגינה ותשלומו, לבעלי המניות של החברה, שבמידה ודינם יחידים, הרי שיעורי המס החלים עליהם הם אלה שנקבעו בסעיף 121 לפקודה. זאת, במקום שעל ההכנסות הנ"ל יחול שיעור המס החל על הכנסה חייבת בחברה.

עידוד בניה להשכרה

החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959 תוקן לאחרונה, באופן שהוענקו על-פיו הטבות מפליגות לבעלי בניינים להשכרה⁽¹⁰⁾. בטרם נסקור את ההטבות שהוענקו במיסגרת התיקון האמור לחוק, נציין מספר הגדרות וכן תנאים מיקדמיים שצריכים להתקיים כדי שניתן יהיה ליהנות מן ההטבות הנ"ל. "בנין להשכרה" מוגדר בחוק האמור כבנין שהוכר כנכס מאושר⁽¹¹⁾, שלפחות מחצית שטחו מיועדת להשכרה למגורים, ובלבד שבנייתו נסתיימה אחרי 31 ביולי 1988, כאשר הזכאות להטבות, כפי שיפורטו להלן, תהיה לבעל בנין להשכרה רק בתנאי שמחצית משטח הרצפות של הבנין הן דירות שהיו מושכרות למגורים במשך 10 שנים לפחות, מתוך 12 השנים שלאחר תום הבניה, ולא נמכרו או הועברו בדרך כלשהי מרשות בעליהן לפני שחלפו עשר שנות השכרה כאמור.

ההטבות המוענקות עפ"י החוק לעידוד השקעות הון לבעל בנין להשכרה הן:

1. שיעור פחת על דירה בבנין להשכרה, שהיתה מושכרת למגורים בשנת המס, יהיה 10%. יש לציין, כי זהו שיעור פחת גבוה משיעורי הפחת הרגילים לגבי בניינים, שנעים, בדרך כלל, בשיעורים שבין 2% ל-4%⁽¹²⁾.

2. שיעור המס על ההכנסות הנובעות מבנין להשכרה, בהיותו נכס מאושר, הינו שיעור מס מופחת שנקבע עפ"י סעיף 47 לחוק לעידוד השקעות הון. כך, לדוגמה, חברה ישראלית שהיא בעלת בנין להשכרה, תחויב במס על הכנסתה החייבת הנובעת

- ממנו, בשיעור של 25% בלבד.
3. שיעור המס על ההכנסה ממכירת בנין להשכרה או חלק ממנו הינו שיעור מס מופחת עפ"י סעיף 47 לחוק לעידוד השקעות הון. כך, לדוגמה, חברה ישראלית שהיא בעלת בנין להשכרה תחוייב כמס בשיעור של 25% בלבד בעת מכירתו, כאשר על חלק מההכנסה בגובה המחיר המקורי של חלק הקרקע המתייחס לחלק הבנין שנמכר, כשהוא מוכפל בשיעור עליית המרד מיום רכישת הקרקע ועד תום שנת המס שבה דווח על ההכנסה, יחול מס בשיעור של 10% בלבד.
4. כמו-כן יחול פטור ממס רכוש, החל משלב מסוים, על קרקע שאושרה הקמת בנין להשכרה עליה, ולשר הפנים ניתנה סמכות להתקין תקנות בדבר פטור מאגרת היתר לבניה לפי חוק התיכונן והבנייה, התשכ"ה - 1965 בקשר להקמת בנין להשכרה. הכל כאמור בסעיף 53 ד' לחוק לעידוד השקעות הון כפי שתוקן במסגרת תיקון מס' 34 שלו.

הטבות נוספות לבעלי דירות להשכרה למגורים

הטבה מיוחדת לבעלי דירות להשכרה בתחום הניכויים מההכנסה ניתנת לבעלי דירות להשכרה עפ"י חוק מס הכנסה (עידוד להשכרת דירות) (הוראת שעה ותיקוני חוק), התשמ"א-1981, כאשר "דירה" לצורך החוק האמור מוגדרת כ"חדר או מערכת חדרים המשמשים או שנועדו לשמש יחידה שלמה ונפרדת למגורים". בעליה של דירה שהיתה מושכרת בשנת מס מסוימת למגורים לתקופה של 10 חודשים לפחות, זכאי לנכות מהכנסתו הנובעת מהשכרת אותה דירה 3% משווייה של הדירה, כאשר שווי זה ייקבע עפ"י אחת האפשרויות שיימנו בהמשך פרק זה. זאת, במקום כל פחת או הפחתה המגיעים לנישום עפ"י כל דין אחר. במידה והדירה היתה מושכרת לתקופה קצרה מ-10 חודשים בשנת המס, יהיה הנישום זכאי לניכוי יחסי כיחס מספר החודשים שבהם היתה מושכרת ל-12.

להלן פירוט עיקרי האפשרויות לחישוב של דירה לצורך חישוב הניכוי מההכנסה בשיעור של 3% מהשווי:

- שווי הדירה כפי שנקבע לעניין תשלום מס רכוש לשנת המס 1980 עפ"י חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, כששווי זה מתואם לפי שיעור עליית מרד המחירים לצרכן בתקופה שבין 16 אוקטובר 1979 לבין תחילת שנת המס הרלבנטית, בתוספת מחצית שיעור עליית המרד האמור בשנת המס.
 - במידה שלא נקבע לדירה שווי לעניין חוק מס רכוש כאמור, יהיה שווייה זה שנקבע ליום רכישתה בידי בעליה לעניין חוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963, כששווי זה מתואם לפי שיעור עליית מרד המחירים לצרכן בתקופה שבין יום הרכישה זה מתואם לפי שיעור עליית מרד המחירים לצרכן בתקופה שבין יום הרכישה כפי שנקבע לעניין חוק מס שבח, לבין תחילת שנת המס הרלבנטית, בתוספת מחצית משיעור עליית המרד האמור בשנת המס.
- יצוין, כי הניכוי האמור מחושב משווייה של דירה כולל חלק הקרקע שבו, בעוד שחישובי הפחת נעשים בדרך כלל תוך ניטרול חלק הקרקע הכלול בעלותו של הנכס⁽¹³⁾.
- הטבות נוספות ליחידים המשכירים דירות, ניתנות עפ"י פקודת מס הכנסה כלהלן:
- יחיד רשאי לנכות מפרנסתו מדמי שכירות שהוא מקבל בשל השכרת דירתו, את דמי השכירות שהוא משלם בעד דירה אחרת ששכר בישראל, ושאליה עבר לגור לרגל עבודתו או עיסוקו. זאת, במשך חמש שנים מיום שעבר לגור בדירה האמורה⁽¹⁴⁾.
 - עפ"י סעיף 9 (25) לפקודת מס הכנסה, מוענק פטור ממס בשל הכנסה מדמי שכירות מהשכרת דירה למגורים, שקיבל קשיש המתגורר בבית אבות כהגדרתו בסעיף

האמור, בשל הדרידה שבה הוא גר לפני כניסתו לבית האבות, וזאת עד לסכום מחצית התשלום השנתי ששילם בעד החזקתו בשנת המס בבית אבות.

סיכום

כפי שניתן להסיק מהוראות החוק והתקנות, ככל שהן רלבנטיות למיסוי הכנסות הנובעות מהשכרת מקרקעין, המחוקק בישראל נוקט בדרך של עידוד השכרת מקרקעין, בעיקר דירות מגורים, באמצעות הענקת הקלות שונות בתחום המיסוי. עם זאת, על נישום שיש לו הכנסות מהשכרת מקרקעין, להיות ער לגבי כל ההוראות החלות בנושא זה, כדי שיכלכל צעדיו נכונה ואכן יהנה מההטבות המוענקות לו עפ"י החוק, אם על-ידי בחירה באלטרנטיבה המתאימה לו, ואם על-ידי עמידה בתנאים שדורש החוק כדי ליהנות מהטבה מסוימת.

הערות

- (1) סעיף 2 (ו) לפקודת מס הכנסה.
- (2) סעיף 2 (6) לפקודת מס הכנסה.
- (3) ע.מ.ה. 520/81 בית הכנסת הגדול בתל-אביב נגד פ"ש ת"א 4 (פורסם פר"א י"ב, 367).
- (4) ע.א. 576/66 פ"ש פ"ת נגד האגודה למען מכבי אבשלום בע"מ (פורסם פר"ד כ' (4), 809).
- (5) ע.מ.ה. 62/85 קרית יהודית פרק תעשייתי בע"מ נגד פשמ"ג (פורסם פר"א י"ד, 24).
- (6) סעיפים 126 ו-127 לפקודת מס הכנסה.
- (7) סעיף 122 לפקודת מס הכנסה.
- (8) תוספת מס' 2 להוראת ביצוע 87/62 מיום 22.8.88.
- (9) סעיף 64 לפקודת מס הכנסה.
- (10) חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 34) התשמ"ח-1988 (ס.ח. 1260 מיום 27.7.1988).
- (11) סעיפים 21 ו-23 לחוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959.
- (12) תקנות מס הכנסה (פחת), 1941 ותקנות מס הכנסה (תיאומים בשל אינפלציה) (שיעורי פחת), התשמ"ו-1986.
- (13) סעיף 21 לפקודת מס הכנסה.
- (14) סעיף 17 (12) לפקודת מס הכנסה.

מס שבח בהעברת זכויות על נחלות במושבים

ערי צביקל, כלכלן וגרשון גורן, אגרונום

רובם המכריע של המשקים החקלאיים בארץ נמצאים במסגרת מושבי העובדים. במסגרת זאת, משק חקלאי כולל את בית המגורים של החקלאי ואת המשק עצמו על האדמות המוקצות לו. יחידה זו, הנקראת "נחלה", מהווה יחידה שלמה ובלתי ניתנת להפרדה. בעל הזכויות בנחלה אינו יכול להעביר את זכויותיו, באחד ממרכיבי הנחלה, בנפרד. כאשר החוכר מעביר את זכויותיו בנחלה, הוא נאלץ לעשות זאת על כל מרכיביה. שתי נקודות-השקפה שונות על חוקי מס שבח מקרקעין עשויות להביא למסקנה, כי למעט מקרים נדירים לא יוטל מס שבח בהעברת זכויות על משקים.

כפל פטור לפי סעיף 49 ז'

לענין מס שבח נחשבת נחלה כעסק, ולפיכך העברת הזכויות בנחלה מחויבת במס שבח. בחישוב מס שבח מנכים את ערך בית המגורים, ועל יתרת הסכום שבין המחיר הכולל בו נמכרה הנחלה ועלות בית המגורים משולם מס שבח כנהוג לגבי בתי עסק. בד"כ נוהגים להעריך בתחילה את שווי החלק המשקי ולהפחיתו ממחיר העיסקה, כאשר היתרה מיוחסת לשווי בית המגורים.

בית המגורים כפוף להוראות מס שבח הנהוגות לגבי דירות מגורים על סעיפי הפטור כדירת יחיד וכו'.

לאור מצבם הכלכלי של המושבים החקלאיים, ובמיוחד לאור העובדה ששווי הנחלות נמצא בירידה, נוצר פער בתשלומי מס שבח בין המגזר העירוני לבין המגזר המושבי. על דירת מגורים חלים כללי מס שבח לרבות סעיפי פטור כדירת יחיד. סעיפים אלו פוטרים לחלוטין במרבית המקרים מכירת דירת מגורים ממס שבח; ואילו על התוספת המשקית מוטל מס מלא. העיוות הולך ומחריף ככל שהמשבר בחקלאות נמשך וגורם לירידת ערך הנחלות, וככל שמחירי הדירות נמצאים בקו עליה.

להלן דוגמאות:

- נחלות בתחום המועצה האיזורית באר-טוביה (כגון אביגדור, אורות, ניר-בנים) הכוללת בית מגורים מודרני בסדר גודל של 160-180 מ"ר נמכרות במחיר מירבי של 130-140 אלף דולר. בתי מגורים צמודי-קרקע דומים על שטח קרקע של כ-400 מ"ר של אדמת המינהל נמכרים בקרית-מלאכי הסמוכה במחיר של כ-150 אלף דולר. הראשונים מחויבים בתשלום מס שבח נכבד למרות שברוב המקרים ביתם בנחלה הוא ביתם היחיד.
- מחירי נחלות במושבים באזור חדרה, כגון דגן השומרון, הוא כ-130 אלף דולר. מחירי בתים דומים צמודי-קרקע בחדרה הוא 140-150 אלף דולר.
- בגוש דן - כ-500 אלף דולר, והמוכר עשוי לקבל פטור מתשלום מס שבה; בעוד שנחלה שתמכר במושב, 10 ק"מ צפונה יותר, במחיר של 250 אלף דולר תחוייב במס שבח.
- דירת גג בת"א שתמכר בסכום של 700 אלף דולר עשויה להיות פטורה ממס; בעוד שנחלה חקלאית באחד מיישובי הדרום או הצפון, שתמכר בעשירית הסכום, תחוייב במס שבח.

נושא זה נדון בהרחבה בבית המשפט העליון בערעור אזרחי 157/79 - מנהל מס שבח

מקרקעין איזור המרכז נגד טיבור ושרה שוורץ.
במקרה זה מכרו הזוג שוורץ את משקם החקלאי וחויבו בתשלום מס שבח על החלק החקלאי של המשק.

הזוג שוורץ ערער בפני וועדת ערר מס שבח, וטען שהנכס הוא נכס אחד ואין מקום לפיצולו, ועל-כן בקש לפטור אותם מתשלום מס שבח. וועדת ערר קיבלה את טענת בני הזוג שוורץ, וקבעה כי החלקה כולל בית המגורים מהווה נכס אחד שיש לפטרו ממס שבח. מנהל מס שבח ערער על החלטה זו בפני בית המשפט העליון, ובית משפט זה קבע שיש לחלק את הנכס לשניים: בית המגורים, שהוא כמובן פטור ממס שבח, והחלק החקלאי שבנכס החייב במס. כאמור, דיון זה בבית המשפט העליון נערך ב-1979.

בתש"מ-1980 הוכנסו לחוק מס שבח מספר שינויים ותוספת - בין השאר סעיף 49 ז (א) ו-1(ב), כדלקמן:

49 (ז) כשהמחיר מושפע מהאפשרות לתוספת בניה -

א. במכירת דירת מגורים שלדעת המינהל התמורה המשתלמת הושפעה מזכויות לבניה נוספת יינתן פטור, בכפוף להוראות סעיפים 49 א' ו-49 ב'. בשל סכום שווי המכירה עד לכפל הסכום שיש לצפות לו ממכירתה של הדירה ממוכר מרצון לקונה מרצון ללא זכויות הבניה לבניה נוספת, כאמור, ואת יתרת סכום השווי יראו כרמי מכר של זכות אחרת במקרקעין אשר שווי רכישתו הוא חלק יחסי משווי הרכישה של הזכות כולה. כיחס חלק שווי המכירה המתייחס לזכות זו למלוא שווי המכירה ובהתאם לכך יוחסו גם הניכויים והתוספות.

ב. הוראות סעיף קטן (א) יחולו גם במכירת משק חקלאי הכולל את דירת מגוריו של המוכר, כאשר לא ניתן למכור את הדירה בנפרד. בהתאם לסעיף 49 ז' (ב) יחול פטור על יחידת המשק בגובה כפל שווי יחידת המגורים הבנויה ללא זכויות לבניה נוספת. כל פירוש אחר מרוקן מתוכנו סעיף זה והופכו למיותר.

כפועל, אין שלטונות מס שבח מקרקעין מיישמים סעיף זה, וחישובי מס שבח למשקים חקלאיים נערכים באותה דרך בה הם נערכו לפני כניסת סעיף חוק זה לתוקף.

תחולת מס שבח לגבי משקים במושבים בהם חוזה החכירה מתחדש כל 3 שנים

בחלק ממושבי העובדים, ובעיקר באלו מביניהם שהוקמו בשנות החמישים והשישים, קיים חוזה חכירה בין ממ"י, הסוכנות היהודית והמושב (החוזה המשולש). הקרקע מוחכרת ע"י ממ"י לסוכנות היהודית, וזו מעבירה את הזכות למושב. הסכם זה נערך ל-3 שנים, וכתום המועד הוא מתחדש לשנה או ל-3 שנים נוספות.

המתיישבים חותמים על הצהרה, כי הינם כרי רשות של הסוכנות היהודית במשק שבהחזקתם, וכי הם מתחייבים לפנותו בכל עת שידרשו לכך ע"י הסוכנות, ותוך 60 יום ממתן ההודעה.

לאחרונה הסתיים בבית המשפט העליון דיון משפטי בשאלה: האם זכות זו של המתיישבים כלפי הסוכנות היא "זכות במקרקעין".

"זכות במקרקעין" מוגדרת כיום לאחר התיקון מיום 11/7/84 כדלקמן:

"בעלות או חכירה לתקופה העולה על עשר שנים בין שבדין ובין שבישור לרבות הרשאה להשתמש במקרקעין שניתן לראות בה מבחינת תכנה בעלות או חכירה לתקופה כאמור. ולענין זה יראו כתקופת החכירה את התקופה המקסימלית שאליה יכולה החכירה להגיע לפי כל זכות שיש לחוכר או לקרוב מכוח הסכם או מכוח זכות ברירה הנתונה לחוכר או לקרובו בהסכם".

בעלי זכויות במשקים חקלאיים – אביגייל מחסרי ממושב אשתאול. יעקב לולאי וסעדיה חדר ממושב נוחם – שמכרו את זכויותיהם בנחלות שהיו בהחזקתם ונדרשו לשלם מס שבח, ערערו בפני וועדת ערר, וטענו שאין להם זכויות במקרקעין כמשתמע מהגדרת "זכות במקרקעין" בחוק מס שבח.

וועדת הערר קבלה את טענת המתיישבים, וקבעה כי-לא היתה להם זכות במקרקעין כמשתמע מהגדרת זכות זו בחוק מס שבח.

לדעת הוועדה, ההרשאה למתיישב לשימוש במקרקעין הינה אומנם חכירה מבחינת תוכנה, אולם אין זו חכירה לתקופה העולה על עשר שנים כדרישת ההגדרה.

מנהל מס שבח ירושלים הגיש ערר לבית המשפט העליון על החלטה זו. הערעור נדון בפני כבוד השופטים, מ. שמגר, א. גולדברג ו-י. מלץ, ונדחה פה אחד.

בית המשפט קבע כי הזכות במקרקעין כפי שהיא מוגדרת בחוק מס שבח חייבת שתהיה בעלת תוקף משפטי, ומכאן שגם הזכות להשתמש במקרקעין לתקופה העולה על עשר שנים מכוח הרשאה חייבת להיות מעוגנת בהסכם.

כיוון שזכות זו אינה קיימת במשקים החקלאיים שנדונו, הערעור נדחה. פסק-דין זה יוצר מצב חדש לגבי חלק ניכר מן המושבים בהם קיים ה"הסכם המשולש", וככל הנראה יהיו אלו פטורים מתשלום מס שבח כל עוד לא ישונה ההסכם החכירה.

סיכום

1. סעיף 49 ז' ב': בהתאם לחוק, יחול פטור על יחידת המשק בגובה כפליים שווי יחידת המגורים ללא זכויות לבניה נוספת.
2. ההסכם המשולש: בהתאם לפסיקה, חוכרי משקים המוחכרים בשיטת ההסכם המשולש – דהיינו, חוזה ל-3 שנים המתחדש בתום כל תקופה – אינם בחזקת בעלי "זכות במקרקעין", ולכן בהעברת זכותם לא יחוייבו במס שבח. לאור האמור לעיל, סעיף 49 ז' ב' מקנה כמעט תמיד פטור ממס שבח בהעברת זכויות על משק חקלאי. חוכרים, עליהם חל ההסכם המשולש, אינם בבחינת בעלי "זכות במקרקעין". לפיכך, הרווח שנעשה על המשק יכלל במסגרת רווחי הון, ובמרבית המקרים, ניתן לקזוז מהפטורים אחרים.

רישום שיכונים ציבוריים –

עפ"י חוק רישום שיכונים ציבוריים תשכ"ד–1964

מרכזי תנורי

כידוע, החברות המשכנות המטפלות ברישום זכויות רוכשי הדירות בשיכונים ציבוריים מעדיפות לבצע רישומים אלה עפ"י חוק רישום שיכונים ציבוריים תשכ"ד – 1964. הליכי העבודה לקראת הרישום לפי חוק זה הינם קצרים, בעוד הליך הרישום עפ"י חוק התכנון והכניה תשכ"ה – 1965 אורך זמן רב, לעיתים שנים. לפי מידע המצוי בידנו, קיימים בארץ כיום כ-250,000 יחידות דיור בשיכונים הציבוריים, בהם זכויות רוכשי הדירות טרם נרשמו בלשכות מירשם המקרקעין.

כידוע הולכת ומתרחבת הדרישה של הציבור הרחב שרכש זכויות במקרקעין לרשום את זכויותיו בספרי לשכת מירשם המקרקעין. עפ"י חוק המקרקעין תשכ"ט – 1969, עיסקה שלא נרשמה בספרי לשכת מירשם המקרקעין מהווה התחייבות בלבד, ואין לה כל תוקף קנייני. משרד הבינוי והשיכון אחראי לביצוע הרישום הנ"ל, אך קצב הרישום של החברות המשכנות המטפלות מטעמו בנושא אינו משיג את הפיגור.

בדיווח שמסרו לאחרונה החברות המשכנות הן הודיעו שלגבי כ-40,000 יחידות דיור הן סיימו את הרישום עפ"י צו בית משותף, אך רק חוסר היכולת של לשכות המרשם להתגבר על עבודה זו מונע רישום זכויות החוכרים של יחידות דיור אלה. מכך אנו למדים שקיים מלאי המוכן לרישום לשנתיים, זאת מבלי לקחת בחשבון שקיימים "בצנרת" פרצלציות וצוי בתים משותפים חדשים שיוכאו לרישום.

החברות המשכנות מתקשות לרשום את תכניות הפרצלציה ואת צוי הבית המשותף וזכויות החוכרים בלשכות מירשם המקרקעין. זאת מפאת חוסר כח אדם ודיוור מתאים לקליטת הספרים החדשים בלשכות אלה.

מינהל מקרקעי ישראל – כדי להקל על החברות המשכנות ועל מנת לזרז את הליך רישום הזכויות ע"ש המשתכנים בלשכת מירשם המקרקעין – הוציא הנחיות למחוזותיו, כי יש לחתום על שטרי השכירות בבניה הרוויה בשיכונים הציבוריים המוגשים לחתימת המינהל מבלי לבצע את הבדיקות המתבקשות (חוב דמי חכירה, האם הנכס מהוון או לא מהוון, וכו'). ההסדר הנ"ל בא לאחר שהחברות המשכנות התחייבו לבדוק היטב באם חוזי החכירה המתלווים לשטרות הינם החוזים המקובלים בממ"י ותואמים את ההתקשרות עם החוכרים. קיימת ועדה לשיפור ולזירוז הליך הרישום של יחידות הדיור המנוהלות ע"י החברות המשכנות, המורכבת מנציגי המינהל והחברות המשכנות. הועדה הנ"ל מקיימת פגישות קבועות, בהן היא מלבנת בעיות הקיימות בנושא ניהול, רישום ופישוט הליכים לגבי הדירות המנוהלות ע"י החברות המשכנות. מאז פועלת הועדה הוכנסו מספר תיקונים ושיפורים בנוהלי העבודה הקיימים במינהל ובחברות המשכנות, דבר שהביא לזירוז הליכי הרישום.

כמו-כן, המינהל מטפל בכל הקשור ברישום שיכונים ציבוריים אשר ניבנו בשעתו ע"י גופים משכנים שאינם מתפקדים כיום. הוא מטפל בשיכונים אלה במסגרת "שיכונים ללא אב", ובמידת האפשר יוזם את הרישום של השיכונים הנ"ל עפ"י חוק רישום שיכונים ציבוריים, במטרה להביא לרישומם בהקדם האפשרי.

בשנה האחרונה הוקמה ע"י שר המשפטים ועדה בין-משרדית המורכבת מנציגי המשרדים הנוגעים בדבר, שתפקידה לבדוק דרכים לשיפור וקיצור הליך הרישום הנ"ל.

הועדה הגישה את המלצותיה לשר המשפטים. בין יתר המלצותיה, היא עמדה על הנקודות הבאות:

1. יש לתגבר את כח האדם בלשכות רישום המקרקעין בכ-30 עובדים, וכן להרחיב את הדיוור של לשכות אלה.
2. בשנת 1990 יירשמו זכויות והתחייבויות לגבי כ-17,000 יחידות דיוור הרשומות כבתים משותפים בשיכונים הציבוריים.
3. בשנת 1990 יירשמו צוי בתים משותפים לכ-25,000 יחידות דיוור שבגינן הוכנה ונרשמה כבר הפרצלציה.
4. בשנת 1990 ירשמו מפות פרצלציה (לרבות רישום זיקות הנאה) לגבי כ-15,000 יחידות דיוור.

הועדה המליצה על הליכי עבודה משופרים ומקוצרים, שעל פיהם תפעל "ועדת התיאום" המאשרת את התוכניות לרישום שיכונים ציבוריים, ולשם כך המליצה להחיל מספר שינויים בחוק רישום שיכונים ציבוריים, התשכ"ד - 1964.

כמו כן אימצה הועדה את הודעת נציגי המינהל בועדה, כי המינהל קיבל לאחרונה מספר החלטות משמעותיות בסדרי עבודתו, שיקלו על החברות המשכנות בעת הרישום, דבר שיאפשר להן זירוז רישום הזכויות ע"ש המשתכנים בלשכת מירשם המקרקעין. יש לקוות שהמלצות הועדה יאושרו וייושמו, דבר שלכטח יקדם את רישום השיכונים הציבוריים.

בנוסף לכך, יש להעיר שהפיגור ילך ויגדל בשנים הבאות לאור התוכנית לבנות כ-80,000 יחידות דיוור חדשות בשנה במשך השנים הקרובות בעקבות גל העליה. הנוגעים בדבר חייבים לתת דעתם לכך ולפעול להכנסת השינויים המתבקשים לתיקון החוק, כפי שהוצע ע"י הועדה הנ"ל, דבר שיקצר את הליכי הרישום, וימנע ככל האפשר את הגידול בפיגור שיהיה קשה לאחר מכן להשיגו, ויטיל על המערכות המנהלות יחידות דיוור אלו מעמסה כבדה ומיותרת.

הפנקסים התורכיים

עו"ד אריה איזנשטיין

(מתוך ספרו: "יסודות והלכות בדיני מקרקעין",
תל-אביב; הוצאת בורסי, 1990)

בתקופת השלטון העותומני החל רישום מסודר של מקרקעין, בעקבות חוק הקרקעות העותומני שהוחק בשנת 1274 להיג'רה (חודש אפריל 1858 למניין הגריגוריאני). בשנה זו (רצמבר 8581) פורסם "חוק הטאבו", שכלל הוראות ודרישות פורמליות, אשר קושרות במתן תעודות רישום (קושאנים) במשרדי הטאבו (לשכות רישום מקרקעין דהיום). פנקסי מקרקעין אלה פעלו מכוח חוק הקרקעות העותומני, מכוח המג'לה ומכוח חוקים אחרים שעניינם מקרקעין. החשובים שבהם: הדפתר חקאני, היוקלמה והדאיימי.

פנקס הדפתר חקאני – הפנקס הממלכתי

פנקס זה נוהל באיסטנבול שבתורכיה, והיה למעשה פנקס פיסקאלי. נרשמו בו ההכנסות לאוצר הממלכה מקרקעות שנמסרו לעיבוד על-ידי השלטון, אשר החכיר את הקרקעות לפלחים תמורת מעשרות מהיבול. קרקעות שלא היו ראויות לעיבוד לא נרשמו כלל בפנקס זה, מכיון שלא היתה כל הכנסה מהם. פנקסים אלה חולקו ל-5 מחוזות: ירושלים, עזה, נבלוס, לג'ון וצפת. באותה תקופה ובתקופת המנדט הבריטי הם היו מקובלים ככנונים ומדויקים, ושימשו ראיה חותכת במשפטי קרקעות. לא פעם נשלחו לתורכיה פקידים מטעם הממשלה המנדטורית לברוק רישומים בפנקס זה, כדי לקבוע גבולות ושטחים. בעת נסיגת התורכים מארץ-ישראל בתום מלחמת-העולם הראשונה, הם לקחו איתם פנקסים אלה, השמורים כיום בגנוך הממשלתי בתורכיה.

פנקסי המקרקעין (טאבו דפתארי) היו משני סוגים:

פנקס היוקלמה – פנקס תביעות.

פנקס הדאיימי – פנקס קיים (קבוע).

פנקס היוקלמה

לאחר שהוחק חוק הקרקעות העותומני, קמה תנועת התורכים הצעירים, אשר תבעה קונסטיטוציה מהשולטן עבד אל-חמיד השני. בין היתר היא תבעה זכויות במקרקעין לעם. בעקבות תנועה זו קמו תנועות דומות שדרשו את ביטול מעמד הפיאודלים אשר היו מקורבים למלוכה. כתוצאה מפעולות אלה, וכדי לשכך את ההתקוממות נגדו, נתן השולטן צו לערוך פנקס "יוקלמה". אז עברו פקידי השולטן מכפר לכפר ומעיר לעיר ורשמו תביעות למקרקעין של כל אלה, שקודם-לכן, היו בחזקת חוכרים או שכירים של הפיאודלים. הפנקסים שבהם נרשמו התביעות למקרקעין נקראו פנקסי יוקלמה. בפנקסים אלה נרשמו הקרקעות לפי חלקות, ממספר אחד ואילך. השטחים שנרשמו בחלקות לא תאמו בדרך-כלל את השטחים במציאות. זאת מכיון שרישומים אלה לא נעשו על-סמך מדירה או מיפוי קדסטרלי (של רישום מקרקעין).

לעומת-זאת נרשמו בפנקסי היוקלמה הפרטים הבאים: מספר החלקה, סוג הקרקע, שם האדם שהחזיק בקרקע באותה תקופה, מספר השטר שבו בוצע הרישום, התאריך וגבולות החלקה. כגבולות החלקה נרשמו שמות המחזיקים-הגובלים אתה מארבע צדיה, או הגבולות הפיזיים שלה (כגון, דרך, ואדי, כרם זיתים וכיוצא באלה). ברבות הימים ניטשטשו הגבולות, מכיון שהמחזיקים-הגובלים נפטרו, או שהעבירו לאחרים את זכותם בקרקע, או שהגבולות

הפיזיים חדלו להימצא בשטח. על הקושי שקיים לזהות שטח אשר הוגשה עליו תביעת בעלות כאותו שטח שנרשם בפנקס היוקלמה או בתעודת הרישום, עמד בית-המשפט-העליון בפסק-דין שכטור נ. חברת הכשרת הישוב (1). במשפט זה לא הצליחו התובעים להוכיח שאכן השטח שבמחלוקת זהה לזה שמתואר בתעודת הרישום.

פנקסי היוקלמה נערכו בספרים – ספר נפרד לכל כפר ולכל עיר. רובם נלקחו מארץ-ישראל בתום השלטון התורכי עליה בשלהי מלחמת העולם הראשונה, והובאו לתורכיה. חלק מהפנקסים אבדו, ואלו הנמצאים בלשכות לרישום מקרקעין הם למעשה העתקים של הפנקסים המקוריים ששמורים בגנוז הממשלתי שבאנקארה.

על משקלו ההוכחתי של הרישום בפנקס היוקלמה דן בית-המשפט-העליון בפסק-הדין טרודי נ. האפוטרופוס לנכסי נפקדים (2). במשפט זה נקבע ש"רק הוכחה נוגדת, ולא רק התנגדות בלבד, עשויה לפסול רישום שכזה כראיה לזכות קניין". במלים אחרות, הרישום בפנקס היוקלמה מהווה הוכחה לכאורה להיות מי שרשום בו כבעל הזכות החוקית ורק הוכחה נוגדת עשויה לבטל רישום זה.

פסק-דין נוסף שדן בהרחבה בערך ההוכחתי שיש לתעודת הרישום (קושאן) מהפנקס התורכי הוא שכטור נ. חברת הכשרת הישוב הנ"ל (3). בפסק-דין זה נדונה השאלה בדבר ערכו ההוכחתי של הקושאן מפנקס היוקלמה, כאשר הרישום עצמו לא הודש בפנקס המקרקעין המגדטורי (פנקס השטרות). נקבע, כי "אם יוכח, שקושאנים אלה מתייחסים לשטח שבמחלוקת אין כל צורך בפעולת 'חידוש רישום', וניתן גם להסיק מהרישום שבהם את המסקנות המשפטיות המתבקשות".

פנקס הדאיימי

פנקס היוקלמה שהיה, כאמור, פנקס שכלל תביעות בלבד לזכויות בקרקע, לא ענה על הדרישות לרישום עיסקאות. כשהחלו התובעים שהיו רשומים ביוקלמה לבצע פעולות במקרקעין (מכר, משכנתה, ירושה וכו'), היתה דרישה לרשום פעולות אלו בפנקס שטרות קבוע. זאת כדי שבפנקס הקבוע יצויינו הפעולות והעיסקאות שבוצעו על-ידי בעלי זכות התביעה, בנוסף לרישומים שכבר היו קיימים בפנקס היוקלמה. בשנת 1872 הורה וזיר קאדאני פשה, מי שהיה ממונה על ענייני הקרקעות בממלכה העותומנית, לרשום את המקרקעין ואת בעלי הזכויות בהם בפנקס חדש שנקרא בשם "דאיימי". הרישום בפנקס זה נעשה לאחר חקירה ודרישה בדבר זכות הבעלות שהיתה רשומה ביוקלמה. החקירה נערכה על-ידי ועדה בהרכב של מנהל הגפה, פקיד הגבייה, מנהל הטאבו, שני נכבדים של הכפר והמוכתר. לאחר השלמת החקירה ועל-פי תוצאותיה, נרשמו בעלי הזכויות בפנקס הדאיימי, והרישום בו היה ראייה חותכת לתוכנו (4). כל הפעולות הקרקעיות שבוצעו לאחר-מכן בכפרים ובערים שבאותו מחוז נרשמו בפנקס הדאיימי.

הרישומים בפנקס זה הם כרונולוגיים. בדף אחד נרשמו סוגים שונים של עיסקאות לגבי חלקות שונות שנמצאו בכפרים שונים. בתחילת כל חודש ניתנו לשטרי הרישום מספרים סידוריים שנמשכו עד סוף החודש, ובחודש שלאחריו הוחל שוב בשטר מס' 1 ואילך. כך נהוג היה מדי חודש בחודשו. פרטי הרישום בדאיימי הם: מס' השטר, החודש והשנה, שם המקום, (פרט זה חשוב מאוד לזיהוי מיקומה של הקרקע), השטח בדונמים תורכיים ואמות (5), החלק, הגבולות, שם המזכה (המוכר) ושם הזוכה (הקונה), מהות הפעולה ומהות השיעבודים.

השנה הנזכרת בפנקס היא שנת ההיג'רה (שנת 1274 להיג'רה – השנה שבה פורסם חוק הקרקעות העותומני, היא שנת 1858 למניין הגריגוריאני). החודשים שנזכרים בפנקס הם החודשים שהיו נהוגים אז, ומקבילים לחודשי השנה כדלהלן :

קאנגן תאני	-	מקביל לינואר
שבאט	-	" לפברואר
אדאר	-	" למרץ
ניסן	-	" לאפריל
אייר	-	" למאי
חזויראן	-	" ליוני
תמוז	-	" ליולי
אב	-	" לאוגוסט
אלול	-	" לספטמבר
תשרין אוואל	-	" לאוקטובר
תשרין תאני	-	" לנובמבר
קאנגן אוואל	-	" לדצמבר

כאשר בעל המקרקעין לא היה בן הדת המוסלמית, צוינה בדאימי דתו של הבעל. המלה "מוסהווי" (בן דת משה) נוספה אחרי שם יהודי, והמלה "משיחי" אחרי שם נוצרי. יש לציין כי נשלחו לתורכיה למשמרת העתקים מכל הרישומים שנעשו בפנקסי המקרקעין בתחומי הממלכה העותומנית, לרבות בארץ-ישראל, וכי עד היום ניתן לקבל העתקים מהם.

בפנקסי היוקלמה נרשמו שטחים הראויים לעיבוד בלבד, ובפנקסי הדאימי נרשמו שטחים ראויים לעיבוד אשר הועברו מפנקס היוקלמה. לכן ניתן לקבוע בוודאות כי בפנקסי המקרקעין התורכיים לא נרשמו בעלים למקרקעין שאינם ראויים לעיבוד – כגון שטחים הרריים, אדמות טרשים ואזורים צחיחים, וכן שמורות יער ואדמות מרעה. מקרקעין אלה נתבעים כיום על-ידי המדינה בהליכי הסדר קרקעות, והערר רישום תורכי מסייע למדינה בתביעותיה לבעלות על קרקעות שלא היו ראיות לעיבוד.

לפנקסים התורכיים נודעת, אפוא, חשיבות רבה להוכחת זכויות בקרקע, לחידוש רישום, ולביצוע פעולות הסדר קרקעות. עדיין נמצאים אנשים שמחזיקים בידיהם קושאנים (תעודות רישום) מהיוקלמה, או מהדאימי, ואין הם יודעים שקושאנים אלה יכולים להוות מטמון בעל ערך רב. לא קל לאתר רישום חלקה מסוימת בפנקס היוקלמה או הדאימי לשם זיהויה ורישומה בפנקס השטרות ובהסדר הקרקעות. זאת מכיוון שהרישומים בפנקסים התורכיים אינם מבוססים על מדידה ומיפוי, והם כתובים בשפה התורכית העתיקה, שאינה שלטת זה דור גם בתורכיה עצמה. רק יחירי סגולה בארץ שולטים בה ומסוגלים לפענח את רישומם. הגב' צביה לוי, המועסקת כפקידה בכירה בלשכת רישום המקרקעין ירושלים, שולטת במכמני השפה התורכית העתיקה. גב' לוי מסייעת לרבים בפיענוח רישומים תורכיים, ולא פעם נמצאו בעזרתה "קרקעות אוברות" שהוחזרו לבעליהם (או ליורשיהם), בדרך של העברת הרישום לפנקס השטרות או באמצעות הסדר קרקעות. כיום מתבצעת בלשכת רישום ירושלים פעולת תרגום עניפה של הפנקסים התורכיים לשפה העברית. אין ספק שפעולה זו תקל במידה רבה על איתור מקרקעין שאין לבעליהם מסמכים המוכיחים את הרישום על שמם (או על-שם מורישם).

הערות

- (1) ע"א 699/80 שכטור נ. חב' הכשרת הישוב, פס"ד ל"ח (2) עמ' - 590.
- (2) ע"א 528/59 טרודי נ. האפורופוס, פס"ד י"ד, עמ' 2413.
- (3) ע"א 699/80 שכטור נ. חב' הכשרת הישוב, פס"ד ל"ח (2) עמ' 590. ראה בעמ' 598 מול האותיות ג-ד.
- (4) מתוך הספר של גיליף אסמר (בתורכית), מנהל רישום והסדר מקרקעין בתורכיה, "דיני קרקעות ורישום מקרקעין", הוצאה אנקרה, 1976.
- (5) מ"ר שווה ל-1.74 אמות רבועות; אמה רבועה שווה ל-0.57 מ"ר; דונם תורכי (ישן) שווה ל-0.919 דונם מטרי.

הערת אזהרה

עו"ד מאיר אלפיה

הערת האזהרה הינה "מוסד" נפוץ ביותר בקרב מתקשרים בעיסקאות מקרקעין. אלה עושים בה שימוש נרחב, כדי להבטיח את זכויותיהם ולהעניק להם בטחון כנגד עיסקאות סותרות, בשלב הביניים עד לרישום הזכויות שרכשו על שמם.

על פי הידוע, מוערך מספרן של הערות האזהרה בכ-90% מכל עיסקאות המקרקעין, למעט התחייבויות מינהל מקרקעי ישראל (נתון זה מובא במאמרו של פרופ' אוריאל רייכמן – "הערת האזהרה: מהות, יצירה והגנה כנגד עיסקאות נוגדות", עיוני משפט, י (2), עמ' 297 – בהתבסס על שיחה עם הממונה על המרשם בחודש ינואר 1984). הערת האזהרה על התחייבות לביצוע עיסקה מונעת אפשרות של רישום עיסקה סותרת, והיא "מקפיאה" את המצב הרישומי של זכויות המוכר בשלב שער לרישום זכויות הקנין על שם מי שלזכותו נרשמה ההערה. את האזהרה ניתן למחוק רק בהסכמת מי שלזכותו היא נרשמה או בצו בית המשפט.

המחברים זנטי וגריקס מסכמים בספרם חוק המקרקעין (עמ' 795) את מטרות הערת האזהרה:

1. למנוע מכירה לצד ג' שתסכל כל אפשרות למכור לקונה המקורי.
 2. להגן על צד ג' הנ"ל שלא ירכוש מקרקעין שלגביהם קיימת התחייבות מצד המוכר למוכרם. סעיף 9 לחוק המקרקעין תשכ"ט-1969 מדבר על עדיפות במקרה של עיסקאות נוגדות – של מי שקנה בתום לב ובתמורה מהבעלים הרשום, רק אם זכותו נרשמה.
 3. להגן על הקונה הראשון.
- מעמדה של הערת האזהרה התחזק במשך השנים לאור התפתחות חקיקתית עליה נעמוד להלן. ניתן גם לציין את העובדה, שהערת האזהרה נקבעה כאחת מחמש הבטוחות שנקבעו בחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) תשל"ה-1975, האוסר על מי שמוכר דירה חדשה לגבות מרוכש הדירה למעלה מ-15% ממחיר הדירה, אלא אם הובטחו זכויותיו של הקונה באחת מחמש החלופות שהן: ביטוח, ערבות בנקאית, בעלות משותפת, משכנתה והערת אזהרה. השימוש בהערת אזהרה במסגרת זו נפוץ ביותר.

התפתחות החקיקה

ההוראות הסטטוטוריות המתייחסות להערת האזהרה עברו התפתחויות במשך השנים אליהן נתייחס להלן:

1. בפעם הראשונה הופיעה הערת האזהרה בתקנות המקרקעין (סדרי רישום) תש"ך-1960 בהן נקבע כי תוקף ההערה לשנה אחת. גם בחוק המקרקעין תשכ"ט-1969 בראשיתו הוגבל תוקף ההערה לשנה אחת.
2. כיום, רישום הערת אזהרה יכול להיעשות רק לבקשת מי שנקבעה זכותו לכך בהתחייבות. בעבר, על פי סעיף 127 (ב) לחוק המקרקעין תשכ"ט-1969, ניתן היה לרשום הערת אזהרה גם על פי בקשת זכאי כשלא נקבע בהתחייבות שהרישום יוכל להיעשות לפי בקשתו. בשנת תשל"ג בוטל סעיף 127 (ב) לחוק בנוסחו אז, וכיום המצב הוא כאמור שרישום ההערה יכול להיעשות רק לבקשת זכאי שזכותו נקבעה בהתחייבות באופן מפורש.
3. בתיקון האמור, עם ביטול האפשרות לרשום הערה על-ידי מי שלא נקבע לכך כזכאי בהתחייבות, בוטלה גם ההוראה המתייחסת להערה שנרשמה לזכות מי שלא נקבע

- כזכאי לרושמה בהתחייבות. אשר קבעה שלא תירשם עיסקה סותרת, אלא אם הודיע הרשם לזכאי על כך מראש, וניתן לו זמן סביר לפנות לבית המשפט. כיום, מאז התיקון, אין כלל אפשרות לרשום עיסקה סותרת, אלא בהסכמת הזכאי ולפי צו של בית המשפט.
4. בתיקון הנ"ל בוטלה גם הגבלת הזמן לפיה הערה שנרשמה על-ידי מי שלא נקבעה זכותו בהתחייבות היתה בת תוקף של שנה, וכן בוטלה ההגבלה של אי ביצוע רישום סותר במשך שנה בלבד, וכיום תוקפה של הערת האזהרה אינו מוגבל בזמן.
5. תיקון החוק בשל הלכת "בוקר" – עדיפות הערת אזהרה על עיקול:
 תיקון זה בחוק המקרקעין תשכ"ט-1969 (גם הוא במסגרת תיקון תשל"ג הנ"ל), בא להסדיר מצב משפטי שהתברר בפסק דין הידוע כפסק-דין "בוקר". תיקון זה בא לאחר המלצה של בית המשפט שניתנה בפסק-דין מאוחר יותר שדן בסוגייה זו.
 פסק-דין בוקר (בר"ע 178/70, פר"י כה(2) עמ' 121), עסק בסוגייה של הערת אזהרה מול עיקול והעלה את השאלה: מי מביניהם גובר?
- החוק לפני תיקונו קבע שלא תירשם עיסקה הסותרת את תוכן ההערה, אלא בהסכמת הזכאי או לפי צו של בית המשפט. ההערה מונעת איפוא אפשרות של רישום עיסקה סותרת בפנקס, והשאלה היתה האם ההערה היא בגדר "עיסקה", שהרי אז היא תגבר על העיקול. בית המשפט קבע כי עיקול אינו בגדר "עיסקה", שכן העיקול במהותו אינו פעולה כפויה, בלתי רצונית, ואילו עיסקה במהותה הינה פעולה הסכמית רצונית. לאור זאת קבע בית המשפט כי אין בכח הערת האזהרה לגבור על עיקול, והעיקול עדיף.
 בפסק דין אחר – ע.א. 669/77, פר"י לב(2) עמ' 457 – המליץ בית המשפט לתקן את החוק בגין המצב המשפטי שעל-פי הלכת "בוקר".
- ואכן, בעקבות ההמלצה, תוקן החוק בשנת תשל"ג והיום סעיף 127 (ב) לחוק מרחיב את ההגנה שמעניקה הערת אזהרה גם כלפי הטלת עיקול, ובנוסף לכך הרחיב התיקון את עדיפותה של ההערה גם כנגד מתן צו לקבלת נכסים, צו לקבלת נכסים בפשיטת רגל או צו פירוק, או במקרה שנתמנה כונס נכסים.
6. במסגרת התיקון האמור הוסף גם סעיף 127 (ג) לחוק בשנת תשל"ח, ולפיו – עסקה הנוגעת להפרשה לצרכי ציבור לרשות מקומית למטרת דרכים או מדרכות או הרחבתם המתחייבת מתכנית לפי חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965, תגבר על הערת אזהרה גם אם היא סותרת אותה, ובלבד ששלושים יום לפני רישום העסקה נשלחה הודעה על כך לזכאי על-פי הערת אזהרה.
7. ציינו לעיל את חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) תשל"ה-1975, אשר קבע כאמור את הערת האזהרה כאחת מחמש הבטחות הנדרשות על פי החוק כתנאי לתשלום מעל 15% ממחיר הדירה ע"י רוכש לקבלן.

הערת האזהרה – האם היא זכות קניינית

לאור ביטול הזכות שביושר על פי חוק המקרקעין, קיבלה הערת האזהרה משמעות מיוחדת בתחום ההתחייבות לעריכת עיסקה, שכן היא מגנה על הקונה בשלב הביניים שבין רכישת הזכויות ועד לרישומה על שמו; כלומר, היא מעניקה הגנה לזכותו של הקונה על פי ההתחייבות, ויש על כן מי שרואה בה תחליף לזכות שביושר.

הפסיקה ומלומדים התחבטו בשאלה האם יש בהערת האזהרה משום זכות קניינית. בע.א. 68/76 פר"י ל(ר) 527, קבע בית המשפט, כי הערת האזהרה אינה בבחינת זכות קניינית, שהרי כל עיקרה אינו אלא שימת מחסום בפני רישום עסקאות במקרקעין, למען שמור על כוחו של החיוב החוזי לרישום עיסקה פלונית.

אומר כב' השופט לנדוי בתיק זה: "מצד אחד יש להערה סממנים של זכות חפצית כי

היא תופסת לא רק בין הצדדים להתחייבות אלא גם כלפי מי שבדעתו להתקשר בעסקה סותרת; ומצד שני – מכריע – היא אינה זכות, כי כל עיקרה מחסום בפני רישום עסקאות במקרקעין למען שמור על כוחו של החיוב החוזי לרישום עסקה פלונית. זוהי איפוא זכות שלילית מעצם טבעה, למנוע מאחרים רכישת זכות קניינית במקרקעין. היא כשלעצמה יוצרת זכות בעלת תוכן קנייני למאן דהוא.

ע.א. 552/86 (פד"י מג(2) 102) עסק בעסקאות נוגדות ודן בסוגייה באם הערת האזהרה הינה "זכות במקרקעין". במקרה זה, רכש אדם מקרקעין ממי שהיה רשום כבעליה ומייד אח"כ עיבד את הקרקע, אולם לא דאג להעברת הבעלות על שמו. המוכר נפטר אח"כ, ואחד מיורשיו מכר את הקרקע לאחר – למערער – בהסתמך על צו קיום צוואה שבוטל אחר כך. המערער רשם הערת אזהרה בדבר זכותו.

בדיון בערעור בפני בית המשפט העליון היה צריך בית המשפט להחליט זכותו של מי עדיפה; האם של הרוכש הראשון, או של מי שלזכותו נרשמה ההערה – הקונה המאוחר. הדיון נסב סביב סעיף 9 לחוק המקרקעין המתייחס לעסקאות נוגדות, כלומר התנגשות בין זכויות. על פי סעיף זה, אם התחייב אדם לעשות עסקה במקרקעין ולפני שנגמרה ברישום חזר והתחייב כלפי אדם אחר לעסקה נוגדת, זכותו של בעל העסקה הראשונה עדיפה. אולם, אם הקונה השני פעל בתום-לב ובתמורה והעסקה לטובתו נרשמה בעודו בתום-לב, זכותו עדיפה.

בית המשפט העליון מסתמך על פסק-הדין שבע.א. 68/76 (פד"י ל(3)) הנ"ל בו נקבע כאמור כי אין הערת האזהרה בבחינת זכות במקרקעין, כי בכל מקרה אינה אלא שימת מחסום בפני רישום עסקאות במקרקעין למען שמור על כוחו של החיוב החוזי לרישום עסקה פלונית.

בית המשפט החליט כי אמנם הקונה השני רשם הערת אזהרה, אולם אין ההערה בבחינת זכות ועל כן אין היא מקנה עדיפות לקונה השני.

פסקי דין נוספים ומאוחרים יותר התייחסו גם הם לשאלת מהותה של הערת האזהרה, ואחדים מהם יוזכרו להלן.

שאלת מהותה של הערת האזהרה העסקה כאמור גם את המלומדים, וניתן להצביע על גישות שונות בענין.

פרופ' אוריאל רייכמן במאמרו "הערת האזהרה – מהות, ידיעה והגנה כנגד עסקאות נוגדות" (עיוני משפט, י' תשמ"ד, עמ' 297), קובע כי ההערה אינה זכות במקרקעין, אלא היא מעניקה הגנה טכנית בכך שהיא מקפיאה מצב מבלי שהיא יוצרת עדיפות כנגד בעלי התחייבויות נוגדות. כדבריו: "מעבר לאיבחון ההגנה השלילית יש איפוא לבחון באם הוענקה שליטה כלשהי לבעל הזכות. כאשר לפנינו רק הגנה שלילית, ובודאי כאשר זו טכנית במהותה, חסר רכיב מובהק של הזכות הקניינית". פרופ' רייכמן משווה את הערת האזהרה ל-Notice האנגלי ול-VORMERKUNG הגרמנית, אשר בשונה מהערת האזהרה הישראלית יוצרת גם עדיפות בין עסקאות.

דעה שונה מייצג פרופ' פרוקצ'יה הסבור כי אין באופיה השלילי של ההערה כדי למנוע את אופיה הקנייני, שכן כל זכות קניינית הינה שלילית מיסודה.

על-פי גישתו (ראה מאמרו, "לשאלת תוקפה הקנייני של הערת האזהרה", עיוני משפט, ז' תשל"א-תש"ם) – התיקון מחסן את הקונה מפני חדלות פרעון המוכר, ומצד שני הוא העלה את זכות הקונה ממעלת חיוב למעלת קניין, ולמעשה מהווה ההערה תחליף לזכות שבושר.

הערת האזהרה מותנית בקיומו של חיוב

מן הפסיקה עולה, כי קיומה של הערת האזהרה מותנה בקיומו של החיוב שעליו היא באה "להגן". נעלם החיוב, אין להערה זכות קיום עצמאית. בע"א 813/85, 81/86, 17, הוחלט על ביטולו של החוזה ונקבע שבמקרה כזה תימחק ההערה בדרך כלל מן הטעם שאין עוד חוזה מחייב את הצדדים. ע"א 187/87 (פד"י מ"ג ג' 309) דן במקרה בו נרשמה הערת האזהרה לבקשת המערער לאחר ביטולו של החוזה על פי הודעת המשיב. המערער התעלם מן הביטול. בית המשפט קבע, שהואיל ומחיקת ההערה לא נתבקשה על-ידי המשיב, וממילא לא ניתנה למערער הזדמנות להגיב על כך, אין מקום לצוות עתה על מחיקת ההערה.

הערת אזהרה ב"עסקאות קומבינציה"

עסקאות קומבינציה רווחות בשוק המקרקעין, והן מאופיינות ע"י קשר משפטי בין שלושה גורמים: בעל הקרקע, הקבלן, ורוכש הדירה. בעסקאות מסוג זה, מתקשר בעל המקרקעין בהסכם עם קבלן, לפיו יבנה הקבלן בית דירות על הקרקע, ומתוכן "יפריש" לבעל הקרקע חלק מן הדירות והחלק הנותר ישאר בבעלותו ויהיה גם אובייקט למכירה לקוני דירות. הסכנה הקיימת בפני רוכשי דירות בעסקת קומבינציה מקורה איפוא בעובדה, שהקבלן מוכר הדירות אינו הבעלים של הקרקע, והוא עצמו קשור בהתחייבות עם בעל הקרקע. ברור, שמערכת היחסים בין הקבלן לבין בעל הקרקע, יש בה כדי להשפיע רבות על יכולת הקבלן להעניק לרוכשי הדירות את זכויותיהם בדירות. "המכשיר" של הערת האזהרה מהווה אחת הבטוחות על-פי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות תשל"ה – 1975), רוכשי דירות מרבים להשתמש בו במקרקעין רשומים והוא מהווה את אחת הבטוחות הנפוצות גם בעסקאות "קומבינציה". מקובל שרישום ההערה מתאפשר על בסיס הסכמת הבעלים בהסכם הקומבינציה.

הלכת "אטיאס"

במקרה זה, ע.א. 68/76 (פד"י ל(3) 527), רוכש דירה מקבלן ביקש לרשום הערת אזהרה על בסיס התחייבות של בעל המקרקעין כלפי הקבלן. בית המשפט איפשר לרשום הערה על הערה, בגין ההסכם בין בעל המקרקעין לבין הקבלן. בית המשפט לא הביע דעה אם הקונה רשאי לרשום הערה מכח ההסכם עם הקבלן עצמו.

קיום ההערה עם ביטול הסכם הקומבינציה

האם הערת האזהרה תמשיך לעמוד בתוקפה עם התגלע סכסוך בין הקבלן לבין בעלי הקרקע, או שמא היא תתבטל עם ביטול ההסכם, ואז עלול רוכש הדירה למצוא עצמו בסכנה שכספו ירד לטמיון? שאלה זו קשורה לסוגייה של מהותה של הערת האזהרה עליה עמדנו לעיל, היינו: האם היא מהווה זכות במקרקעין שיש לה קיום עצמאי, שהרי אם כך היא תוכל להתקיים גם בהתבטל הסכם הקומבינציה.

פסק דין "חובני"

במקרה זה (ע.א. 205/83 פד"י מא(3) 96) התקשרו הבעלים של קרקע בהסכם קומבינציה עם קבלן, לפיו הם התחייבו למכור לקבלן ולהעביר על שמו חלקת קרקע שבבעלותם, על

מנת שזה יקים עליה בית משותף בן 16 דירות, שמתוכן היה עליו להעביר בתמורה לבנם של הבעלים 4 דירות.

הקבלן היה צריך למסור את החזקה בדירות בתוך 24 חודש מקבלת היתר הבניה, ואילו כעבור שנה מיום מסירת החזקה היתה צריכה הבעלות להירשם על שמו. הבעלים הסמיכו, בין היתר, ביפוי כח בלתי חוזר, לרשום הערות אזהרה על החלקה בלשכת רשם המקרקעין, לזכות רוכשי הדירות מהקבלן.

הקרקע לא הועברה על שם הקבלן כנראה עקב אי תשלום מס שבח כפי שהתחייב כלפי הבעלים. הקבלן החל בבניה ומכר דירות, לרוכשי דירות שלזכותן נרשמו הערות אזהרה. הקבלן נקלע לקשיים כספיים, לא המשיך לבנות ולא קיים התחייבויותיו כלפי בעלי הקרקע ורוכשי הדירות.

הדיירים עתרו לבית המשפט למתן צו להעברת הנכס על שמם, ולמינוי כונס נכסים להשלמת הבניה. הבעלים לא היו צר לדיונים. על-פי הסכם בין הרוכשים לבין הקבלן מינה בית המשפט כונס נכסים. עם מינויו פעלו הקונים להשלמת הבניה אותה השלימו גם באמצעות כספים שהועברו מהקבלן.

בית המשפט המחוזי קבע בהחלטתו בתביעה של רוכשי הדירות, שהסכם הקומביניציה בטל, ושהבעלים זכאים למחיקת הערת האזהרה לטובת הקבלן; אולם הוסיף שיש להותיר את הערות האזהרה שנרשמו לטובת הקונים, הואיל והערת האזהרה היא זכות קניינית עצמאית שאינה תלויה בקיומו של הסכם הקומביניציה. בכך הסתמך על פסק דין אחר שלו. ערעור שהוגש לבית המשפט העליון נדחה, אולם הרעות נחלקו בהנמקות.

כב' השופט בייסקי לא קיבל את הנמקות בית המשפט המחוזי בדבר היות הערת האזהרה זכות קניינית, וציין כי ההערה היא זכות שלילית חוסמת שיש לה סממנים של זכות קניינית. עם זאת בניסבות המקרה על פיהם יש לראות את הבעלים כמי שמסר התחייבות אישית כלפי רוכשי הדירות, במובן של היותו ערב לחיובי הקבלן כלפיהם, טעמי מניעת העובדה שהקונים השלימו דירותיהם, היעדר תנאי של אפשרות לבטול ההערות, וחוסר תום לב בדרישה לביטול ההערות במצב שהקונים השלימו את בניית הדירות מכספם ללא התנגדות הקבלן.

שופטי הרוב, כב' השופטים ש. לוי ופרופ' א. ברק, הגיעו לתוצאה זוהי, אלא שהם נמנעו מלהכריע בסוגייה של היות או אי היות הערת האזהרה זכות במקרקעין, אם כי נטייתם היתה לא לקבל את הנמקות בית המשפט המחוזי. זכותו של כל אחד מבעלי הדין, ולא רק של הרוכשים – קובעים שופטי הרוב – תהיה שמורה לו לעתור לבית המשפט בהליך נפרד, המבוסס על תשתית עובדתית ראוייה שתתייחס לזכויותיהם, ושבה ייקבע כתוצאה נגזרת גורל הערות האזהרה.

ע.א. 784/86 (פד"י מג(4)441 (עת784/86))

לאחרונה שב בית המשפט העליון ופסק בסוגיה של ההתייחסות להערת אזהרה בעסקת קומביניציה עם בטול הסכם הקומביניציה. במקרה זה נחתם הסכם קומביניציה בין המערער לבין חברה קבלנית, שלפיו התחייבה החברה לבנות בית דירות על קרקע שהבעלות עליה שייכת ברובה למערערת. כן הוסכם שהמערערת תקבל בתמורה 6 דירות בנות 4 חדרים כל אחת מכלל הדירות שייבנו, ויתר הדירות תעמודנה לרשותה של החברה הקבלנית לצורך מכירתן. החברה החלה בבניה, ואף מכרה דירות למספר קונים, ואלה רשמו הערות אזהרה בפנקס המקרקעין.

המערערת פנתה לבית המשפט המחוזי בתל-אביב, בטענה שהחברה הקבלנית הפרה את ההסכם ולפיכך החליטה לבטלו וביקשה להצהיר כי הינה הבעלים הבלעדי של החלקה,

וכי יש למחוק את כל הערות האזהרה שנרשמו כאמור. בית המשפט מינה גם, מכח הסכם פשרה, כונסי נכסים שמתפקידם היה להשלים את הבנייה. בית המשפט המחוזי דחה את בקשת המערערת, שכן הוא הגיע למסקנה שלפיה העובדה שהחברה הפרה התחייבותה כלפי המערערת אין בה כדי לאפשר להתעלם מרוכשי הדירות, שזכויותיהם שרירות וקיימות.

המערערת הגישה ערעור לבית המשפט העליון. כב' השופט א. חלימה הביא בהנמקותיו את דברי כב' השופט א. בייסקי שבפסק דינו "חובני" הנ"ל, וכן ציטט ממאמרו של פרופ' א. רייכמן הנזכר לעיל בדבר היות הערת האזהרה בעלת אופי טכני המעניק הגנה שלילית החסרה רכיב מובהק של הזכות הקניינית, וכי ההערה מעניקה בטחון מה ולו שלילי בלבד לרוכשי דירות. כב' השופט א. חלימה מאמץ, לפיכך, את גישת בית המשפט בפסק דין "חובני" לפיה יש לבחון את העתירה למחיקת הערת האזהרה בהתאם לנסיבות המקרה. השופט חלימה סבור כי מתקיים גם כאן המצב העובדתי שבפסק דין "חובני", לפיו לאחר שעסקת הקומבינציה הופרה על-ידי הקבלן, השקיעו הרוכשים ממיטב כספם להשלמת הבנייה, כאשר חלק מהם גם תפסו חזקה בדירות שקנו, וכאשר הכל נעשה לעיני בעל הקרקע בלי שבעל הקרקע מחה בידם ובלי שמנע מהם להמשיך בפעולות שנעשו. בעובדות הללו ראה כב' השופט בייסקי בעניין "חובני", משום סיבה לקבוע שהבעלים מנוע מלהתכחש להתנהגות זו, ועקב כך נדחתה שם הבקשה למחיקת הערת האזהרה. כב' השופט א. חלימה קבע כי לאור הדברים הנ"ל מוצדקת קביעתה של הערכאה הראשונה שקבעה כי: "נותר קשר בין בעל הקרקע לבין רוכשי הדירות; קשר המנפץ את בלעדיות היחסים שבין בעל הקרקע לבין הקבלן".

כב' השופט א. חלימה אזכר גם דברים של כב' הנשיא שמגר בענין "נחשון" בע"א 813/85, 117.81/86 (פר"י מב(ו) 340) לפיהם חזרה ונתאשרה המסקנה הנ"ל. הנשיא שמגר גרס שם, כי "התחייבותו החוזית של בעל המקרקעין כלפי הקבלן לרשום הערת אזהרה לטובת רוכשי הדירות מקימה קשר משפטי ישיר בין בעל המקרקעין לבין רוכשי הדירות. בלי לקבוע מסמרות בשאלת הסיווג המשפטי של היחס האמור, נוכל לומר כי תוכנו של אותו יחס מתמצה בהסכמתו של בעל המקרקעין למכירת הדירות שייכנו על המקרקעין, ובכך שלא תירשמנה עיסקאות הסותרות את זכותו של הקונה לקבל דירה מאת הקבלן".

כב' השופט א. חלימה קבע איפוא שאין למחוק את הערות האזהרה. גם כב' השופט א. בייסקי הגיע למסקנה דומה. הוא מציין בהנמקותיו את העובדה שהערות האזהרה נרשמו על-פי ייפוי-כח בלתי חוזר שנמסר עפ"י הסכם הקומבינציה לעורך דינה של המערערת שביצע את הרישומים, וכן העובדה שהיתה בהסכם הפניה לחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות תשל"ה-1975), כל זה בנוסף למה שהודגש בפסקי דין "חובני" ו"נחשון", כי מכירת דירות על-ידי קבלן שהתקשר בעיסקת קומבינציה ורישום הערת אזהרה (אם לא הותנה וסוייג במפורש אחרת) הם ביסודה של עיסקה כזו.

משום כך, קבע כב' השופט בייסקי, לא תישמע הטענה כי כביכול לא היתה הסכמה והרשאה מאת המערערת לרשום הערות אזהרה. מאחר שאין להבחין באשר לביטול הערות האזהרה בין הענין כאן ובין המקרים בענין "חובני" ובענין "נחשון", יש לדרות את הערעור.

סיכום

הערת אזהרה הינה מכשיר נפוץ ביותר בהבטחת זכויות מתקשרים בעיסקאות מקרקעין. גם אם ישנה מחלוקת בשאלה האם הערת האזהרה מהווה זכות במקרקעין והיא בעלת אופי קנייני, הרי שגדולה חשיבותה בזאת שהיא מגינה על הזכות הנרכשת בכך שאינה מאפשרת

רישום עיסקה סותרת אלא בהסכמת הזכאי לרשום ההערה או בצו בית המשפט. בעיסקאות קומבינציה מקבלת הערת האזהרה מעמד מיוחד. נטיית בית המשפט היא שלא למחוק את הערת האזהרה גם במצב של ביטול הסכם הקומבינציה, וזאת כאשר נסיבות העניין מחייבות זאת. כפי שנוכחנו, בית המשפט קבע שבעל הקרקע מנוע מלדרוש מחיקת ההערות לטובת קוני דירות כשההערות נרשמו בהסכמתו, והקונים השקיעו מכספם בהשלמת הדירות. בכך מעניק בית המשפט הגנה למי שלזכותם נרשמה ההערה. זאת גם ללא קשר לאופיה של ההערה ולסוגייה, ולשאלה האם היא מהווה זכות קניינית.

משדה המחקר

(מחקרים שנתקבלו במערכת)

1. קיפניס, ברוך ואחרים, ערי פיתוח ומועצות אזוריות – קווי יסוד למדיניות שיתוף פעולה. ר"ח מסכם. משרד הבינוי והשיכון, אגף הפרוגרמות, אוגוסט 1989 (חברת מרטנס-הופמן, יועצים לניהול).

המחקר עוסק בנושא ערי הפיתוח, לו הקדיש החוג למדיניות קרקעית של המכון תשומת-לב רבה ותכופה. ייעודו של המחקר הגדון היתה בדיקת מערכת השירותים בתחומי המינהל המוניציפלי, המסחר, החינוך והשירותים האחרים הקיימים באיזור נתיבות-עזתה, עמק בית-שאן וכרמיאל-משגב, על-מנת למצוא את הדרכים האופטימליות לחיזוק מערך הישובים, למניעת ביזבז משאבים ולהקטנת החיכוכים החברתיים לטווח ארוך.

ממצאי הסקר הצביעו על דרגות חומרה שונות של קבילות ביחס לשיתוף פעולה. בין אלו מוזכרות: קבילות בדרגה נמוכה לשיתוף בתחומים טכניים-שירותיים – הנובעות מסיבות אירגוניות או מהעדר אמונה ביכולת המנהיגות להגיע לשיתוף פעולה; וקבילות בדרגה נמוכה לשיתוף בשירותים כמו גני ילדים, בתי-ספר יסודיים, מרפאות וכו' – הנובעות משיקולים של ריחוק מאזור מגורים. המלצתו של המחקר היא שאין להפעיל את השיתוף באמצעות הסתערות כוללת, אלא שיש לנקוט בפעולה הדרגתית ולפי הגישה שפותחה ע"י הבנק העולמי והידועה בשם "לימוד תוך עשייה".

בשורתו החשובה של המחקר הינה כי יש סיכוי להגדרת רעיון השיתוף הבין-מוניציפלי בישראל.

2. פיורקה, דוד, קליטת עלייה: בעיות, פוטנציאל לצמיחה ומדיניות קליטה. ירושלים: משרד הכלכלה והתכנון, הרשות לתכנון לאומי וכלכלי, פברואר 1990.

הנחות המחקר:

- א. העלייה נטו תתבטא ב-100,000 איש לשנה, מרביתם מבריה"מ, ובשנים הקרובות היא תכפיל ויותר את קצב גידול האוכלוסייה.
- ב. העלייה מבריה"מ תאופיין בשיעורים גבוהים של בעלי השכלה אקדמאית.
- ג. קצב גידול פוטנציאל התעסוקה יגיע בשנים הקרובות ל-4.5%-5% לשנה.
- ד. העלייה מחייבת הכפלה ויותר של התחלות בניה על ל-50,000 יחידות דיור לשנה, וגם כך יוצר מהר מאוד מחסור במגורים.
- ה. קליטה תעסוקתית של העלייה מחייבת הגרלה מאסיבית של מלאי ההון במשק, ובעיקר בסקטור העיסקי.

המלצות המחקר:

- א. מדיניות מאקרו כלכלית שתעודד צמיחה והגברת השקעות תוך שיפור ריווחיותו של הסקטור העסקי.
- ב. שינוי סדרי העדיפויות במדיניות התקציבית, תוך הגדלת האמצעים לקליטה וצימצום סעיפי ההוצאה האחרים.
- ג. יצירת תנאים מאקרו-כלכליים ושינויים בשוק ההון, כדי לאפשר גידול מאסיבי במלאי ההון במשק. החוקר מסכם את ההשקעות הדרושות בשנים הקרובות ליצירת תעסוקה לעולים ואת ההשקעות הדרושות לבניית מגורים עבורם בלוח שלהלן (במליארדי דולרים ובמחירי 1989):

מאזן הגירה נטו	
300,000	100,000
-----	-----
11.0-10.0	3.7-3.4
4.5	1.5
-----	-----
15.5-14.5	5.2-4.9

השקעה בענפי המשק
השקעה בריוור (ללא מחיר הקרקע)

סה"כ

ד. אשר למדיניות הממשלה בשטח ריוור ובניה, מומלץ על "הקצאת קרקעות המצויות ברשות מינהל מקרקעי ישראל בהתאם לאיזורים ולמקומות הרצויים". כמו-כן קובע המחקר כי "על הממשלה והרשויות המקומיות לדאוג לביצוע התשתיות הדרושות לבניה (כבישים, תקשורת, חשמל, מים, ביוב וכו')."

3. ענף הבניה 2000-1990. תחזית והמלצות. (התאחדות הקבלנים והבונים בישראל). הוכן ע"י מחלקת המחקר של התאחדות הקבלנים והבונים בישראל (מרכז הקבלנים והבונים בישראל), מרץ 1990.

השנים הראשונות של העשור הנוכחי, האחרון לפני שנות האלפיים, פותחות לענף הבניה סיכויים שלא היו כמותם בעבר. העלייה ההמונית מבריה"מ מעמידה משימות כבדות בפני הבונים בארץ. בפרסום שלפנינו נדונים היבטים שונים על התפתחות הענף: קרקע, הליכי תיכנון ורישום, מימון, כח-אדם, ציוד ותיעוש. בסקירה שלנו ניגע בסעיף הראשון - "קרקע" - ונצטט מן המחקר את הסיכומים בנידון:

א. היקף תצרוכת הקרקע הנוכחית מסתכם, לדעת החוקרים, בכ-20,000 דירות לשנה; ומשקלו של מינהל מקרקעי ישראל באספקת הקרקע הינו 25%.

ב. הצרכים המסתמנים (למועד פירסום המחקר) מחייבים קרקע לכ-40,000 דירות בשנתיים הקרובות, ואספקה של 40,000-60,000 יחידות לשנה בטווח הבינוני.

ג. ביקוש לקרקע יתמקד ברובו (75% לפחות) באיזורים מפותחים - המרכז, חיפה וירושלים.

ד. עתודות הקרקע הפנויות קיימות באזורים עירוניים אחרים, ויש לדאוג להפיכתן לקרקע זמינה לבניה בתהליכים מזורזים.

ה. המקור העיקרי לאספקת תוספת קרקע יהיה מינהל מקרקעי ישראל הצריך להעלות את חלקו בהיצע הקרקעות מ-25% ל-50%. תפקידו של המינהל מתמצה בהיותו גורם היוזם אספקת קרקע ומווסת את המחירים. חשוב לציין כי עלייה לא סבירה במחירי הקרקעות תחבל באופן בלתי הפיך בתהליך הרצוי.

ו. יש להכין תוכנית עבודה לאומית - בשיתוף מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים והגורמים המשכנים - שתתרום לאספקת קרקע.

ז. בטווח הקצר, על מינהל מקרקעי ישראל ליוזם זירו בתהליכי התיכנון והאישור על כל הפרוייקטים הנמצאים עתה בשלבי טיפול שונים.

ח. יש לאפשר לחברה לפיתוח של התאחדות הקבלנים לקבל הרשאה לפיתוח קרקעות המינהל בתמורה להקצאת קרקע לבניה.

ט. יש ליוזם הליכים מזורזים להפשרת קרקע חקלאית וקרקע מוקפאת בתוך המשבצות עירוניות, ולהמירה בקרקע בשוליים העירוניים. מקור זה לבדו מאפשר ניצול אלפי דונמים.

מאז פירסום המחקר חלו התפתחויות מרשימות בקצב העלייה מבריה"מ. דבר זה משנה את התחזיות, אולם הגישה היסודית לפתרון מצוקת הריוור נותרה בעינה.

4. קווים פרוגרמטיים לתכנון אזורי תעשייה. תחזית הצרכים לשטחי קרקע והיתפרסותם הגיאוגרפית. ירושליים: משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, משרד התעשייה והמסחר, חברת מבני תעשייה. אוגוסט 1989.

המחקר מכוון ליצירת בסיס פרוגרמטי לקראת הכנת תכנית מיתאר ארצית לאזורי תעשייה. תכנית המיתאר צריכה לתת מבט כולל על ייעוד שטחים לתעשייה מבחינת גודלם ומיקומם. תכנית המיתאר אמורה גם לשרת את הליכי העבודה השוטפת של אגפי התיכנון במשרדי הממשלה השונים, המתקשים בקבלת החלטות באשר לגודל השטחים, להקצאתם, למיקומם ולמאפיינים רלוונטיים של סוגים שונים של תעשייה. התכנית אמורה להצביע על המצב הקיים מבחינת מצאי שטחים ומידת ניצולם, ועל הצרכים העתידיים. היא מיוערת לתרום לכך שלא יוצר מחסור בקרקע לתעשייה או היווצרות עודפים גדולים המובילים לביזבז. החיבור כולל פרקים על מועסקים בתעשייה, מכסת עובדים לשטח, ושטחי תעשייה דרושים. כמו-כן הוא כולל לוחות וביבליוגרפיה עשירה בנושא.

פעולות המכון לחקר שימושי קרקע

1. בחוג למדיניות קרקעית

- 1.1 החוג סיים בחודש יוני, 1990 את השנה ה-18 לקיומו.
- 1.2 בשנת 1988/89 קוימו 8 פגישות, שבמהלכן נשמעו הרצאות והתקיימו דיונים בנושאים הבאים:
 - קרקע ופיתוח במצבי חירום בישראל. המרצה: פרופ' אלישע אפרת.
 - סקירה על פעילות מינהל מקרקעי ישראל מאת מנהל המינהל גדעון ויתקון.
 - מערכות מידע ממחשבות לניהול מקרקעין. המרצים: דורון כהן, ד"ר נחמן אורון, יוחנן בר-גרא, פרופ' רון ארלר.
 - מיחשוב מערכת הטאבו של משרד המישפטים. המרצים: חוה הלברייך וציפורה בית-און.
 - רישום שיכונים ציבוריים (ערכון וחיסול פיגורים). מרצה: מרדכי תנורי.
- פגישות החוג מצטיינות בהשתתפות חברים הולכת וגוברת.
- 1.3 הופיעו החוברות הכוללות את ההרצאות והדיונים של החוג:
 - מס. 33 בנושא: היטל השבחה.
 - מס. 34 בנושא: קרקע ופיתוח במצבי-חירום בישראל.
 - מס. 35 בנושא: מדיניותו ופעילותיו של מינהל מקרקעי ישראל: סקירה של מנהל המינהל, מר גדעון ויתקון, ודיון בהשתתפות חברי החוג.
- 1.4 המכון הקים פורום מצומצם של אנשי מקצוע בנושא "רישום שיכונים ציבוריים", שנדון ברחבה בחוג.

2. בשדה המחקר

- 2.1 הושלם מחקר בנושא "הסובסידיות בקרקע ציבורית בישראל" מאת ד"ר א. שסקין ו-א. פוזננסקי. המחקר כולל את הפרקים הבאים:
 - הסובסידיות לקרקע - הגדרות וסיווג.
 - היקף ומבנה ההחכרות.
 - איתור הסיבסוד.
- המחקר נועד למקד את בעיית הסיבסוד של הקצאת קרקעות לחוכרים, לרכז נתונים לגיבוש מדיניות קרקעית וקביעת אמות-מידה בתחום זה. כמו-כן הוא כולל קיים מנחים לבניית בסיס שיאפשר בעתיד לאמוד ביתר דיוק את היקפי הסיבסוד ומשמעותם הסוציו-כלכלית.
- 2.2 המכון התקשר לביצוע מחקרים בנושאים הבאים:
 - פיצוי נזקי תיכנון.
 - דירות להשכרה.
 - קרקע לא מפותחת במרכזי ערים.
- 2.3 המחקר על "דמי חכירה לקרקע חקלאית" נמסר לשיכפול.

3. הקרן ע"ש אהרון ויוסף בן-שמש ז"ל

- המכון משתתף בפעולות הקרן ורואה בה תרומה לקידום ועידוד המחקר בתחום המדיניות הקרקעית. כמו-כן הוא מיוצג בועד המנהל של הקרן ע"י מנהל המכון, ומשפיע על תיכנון פעולותיו.

Dror Mantel, C.P.A. (Isr.) who is currently in charge of Financial and Accounting Control in the Office of the Kupat Holim Comptroller. His article raised problems inherent in encouragement of rental construction (there have been some changes, meanwhile, with respect to apartment rentals to individuals).

The article by Economist **Adi Zwickel** and Agronomist **Gershon Goren** on **"Betterment Tax on Moshavim"** deals with the real estate – financial aspect. The authors give reasons for owners of agricultural farming units being exempt, in two cases, from payment of the betterment tax.

Mordechai Tanuri, Director of the Ownership and Registration Division of the Israel Lands Administration, in his review of **"Registration of Public Housing – According to the Law for Registration of Public Housing, 1964"**, concentrates on the problem of the registration backlog of some 250,000 housing units at the land registries. The problem is particularly serious since, from a legal point of view, the absence of such registration results in non-assurance of ownership over their apartments for hundreds of thousands of families in Israel. A Committee for Improvement and Expedition of the Registration Process submitted its recommendations some time back to the Minister of Justice. It is regrettable that the pace of catching up on the registration backlog is so slow.

The Turkish Land Registers – the title of Adv. **Arie Eisenstein's** article (that has meanwhile been published as a chapter in his book **"The Principle and Law of Real Property"**) – constitute the only documentation today, in the absence of other records.

In the legal section, we publish Adv. **Meir Alfeia's** article on **"Warning Note"**. The warning note is a common means for ensuring the rights of land purchasers pending registration of these rights at the land registries. The validity of such warnings is a matter of dispute and the author discusses the whole range of aspects connected thereto.

In the section **"From the Research Field"**, we offer a review of research papers recently received. This is followed by particulars of **"activities of the Land Use Research Institute"** in the period between publication of **"Karka"**.

Finally, we shall, in response to many requests from our readers, make an effort to increase the frequency of publication of **Karka**. In the same vein, we call upon you, Dear Readers, to make your own contributions to the material that can be included in **Karka**.

Editorial

The present issue of "Karka" starts with the article by Prof. Roger L. Kemp of the State University of Rutgers on "cities in the Year 2000: The Forces of Change". This is the second article that Prof. Kemp has contributed to us. (His first article on "Economic Development: Raising Revenues Without Increasing Taxes" appeared in Karka No. 29). In recent decades, the method of long-term planning has become more acceptable in the private sector and the author feels that it should be used in the public sector also. This would help operation of existing resources in order to withstand the changes we may expect.

Prof. Rachelle Alterman, in her article "Land Policy in France: Lessons for Israel", describes the French approach and emphasizes the operational tools that that country has created. The writer draws lessons from land policy in France without ignoring Israel's achievements and uniqueness, particularly in the sphere of the betterment levy and the award of compensation for planning damages. The writer seeks to show us that, in addition to the examples of the USA and Britain, France can also be a rich source of food for thought.

The development towns and popsites are vital components in any discussion of planning and development in Israel. Prof. Elisha Efrat, Prof. Arnon Sofer and Rachel Finkel, in their article on "The Development Towns and the Popsites – An Error which Tends to Repeat Itself", compare two research reports, one on the development towns and the other on the popsites. The authors are surprised that "the settling institutions did not exercise greater caution regarding additional settlement" after 110 years of Zionist settlement in the country and 40 years of State development.

The housing shortage, which is of interest to us because of its ramifications for land policy, will take a respectable place in the discussions of the Institute's Land Use Policy Group and ensuing publications. The article by Engineer and Valuer, Heinz Kroch: "It Can Be Done Otherwise: Housing Shortage, Tenants' Rights – Some Typical Cases and Conclusions" is the first on this subject. The writer brings examples from American legislation and shows their relevance for Israel.

We have this year mourned the passing of Architect Michael Kuhn, a devoted member of the Land Policy Group, who made a great contribution to deepening discussions on subjects close to his heart, presenting them with enthusiasm and inner conviction. In his memory, we print here his words from the meeting of the Group devoted to the issue of "Population Dispersal" that still reverberate in the ears of members.

The topic of "Taxation in Real Estate Renting" is raised in the article by

Contents

Editorial :		1
Prof. R.L. Kemp,	Cities in the Year 2000: The Forces of Change	3
Prof. R. Alterman,	Land Policy in France: Lessons for Israel	9
Prof. E. Efrat,		
Prof. A. Sofer and R. Finkel,	The Development Towns and the Popsites – An Error which Tends to Repeat Itself	25
H. Kroch,	It Can Be Done Otherwise: Housing Shortage, Tenants' Rights – Some Typical Cases and Conclusions	30
M. Kuhn	Population Dispersal	33
D. Mantel, c.p.a. (Isr)	Taxation in Real Estate Renting	38
A. Zwickel and G. Goren	Betterment Tax on Moshavim	44
M. Tanuri,	Registration of Public Housing – According to the Law for Registration of Public Housing, 1984	47
A. Eisenstein, Adv.	The Turkish Land Registers	49
M. Alfeia, Adv.	Warning Note	52
Research Findings		59
Activities of the Land-Use Research Institute		62
Editorial (Eng.)		63

"karka" – Published by the Land-Use Research Institute,

43 King George St., P.O.B. 283, Jerusalem 91002, Tel. : 02-246828

Editor: A. Poznansky

Editorial Board: S. Benschmesh and A. Poznansky

Printed in: "Academion", The Hebrew University Students' Printing and Publishing House

32

karka

(LAND)

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

SEPTEMBER 1990