

בעיות שומת מקרקעין בישראל

מדיניות הממשלה קבעה כי המקרקעין שבניהול מינהל מקרקעי ישראל לא יימכרו, פרט למקרים חריגים, אלא יוחכרו לתקופות ארוכות (בעיקר לתקופות של 49 שנים). בניגוד לעיסקות-מכר של מקרקעין בבעלות צמיתה, מעוררות עיסקות ההחכרה התדיינות בין הצדדים של חוזה החכירה: על ביטול חכירה הקשורה בתשלום תמורה לחוכר, על המרת החוזה לתקופה מסוימת של שנים בחוזה חכירה לתקופה אחרת, או המרת תנאיו של החוזה וכו'. במקרים של הפקעות בהתאם לפקודת קרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943 ופקודת דרכים ומסילות ברזל מתעוררת גם שאלה קשה של תשלום פיצויים לבעלי הזכויות במקרקעין, דהיינו לבעלים ולחוכרים בנפרד. ועוד, חווי החכירה הקיימים מכילים לא אחת תנאים שאינם מתאימים למציאות הנוכחית, וקורה לעתים שהחוכרים אינם יכולים לעמוד בהתחייבויותיהם. כל דילוג, בקיע או פסיחה בקביעת תנאי חכירה חדשים או בתיקון התנאים בחוזים הקודמים עלולים לגרור אחריהם הפסדים למחכיר או לחוכרים. על כן לכל אורך תקופת חוזה החכירה, החל מהשלבים הטרומיים של יצירת המגע בין הצדדים (כשהחוכר עודנו חוכר בכוח) ועד לסיומה הסופי של תקופת החכירה, נקרא שמאי מקרקעין לחוות דעת על השווי, דמי החכירה, דמי הסכמה, חלוקת פיצויים, נזקים וכיוצא באלה.

שיטת השיערוך

חוזי החכירה של המדינה, „רשות הפיתוח“ ו„קרן קיימת לישראל“ כוללים לעתים את התנאי כי הקרקע תשוערך מדי חמש או שבע שנים, וכי דמי החכירה — המהווים אחוז מסויים משווייה — יושלתו על בסיס השומה החדשה. שיטה זו שונה מן השיטה שהונהגה לאחרונה אשר לפיה מוצמדים כרגיל דמי החכירה הנקבעים בעת ההחכרה למדד כלשהו. אך גם בשיטה החדשה רשאי החוכר לבקש לשום את הקרקע שעל שוויה יושלתו דמי החכירה במקרים שהעליה במדד תביא בעקבותיה לשעורי דמי חכירה גבוהים יתר על המחירים בעקבות היצע וביקוש, ירידה או עליה בכוח הקניה של המטבע, שינויים בתקנות הבינוי, התפתחות הסביבה וכו'. לא ייפלא איפוא אם יקרה כי שיערוך הקרקע בכוא העת יצביע על עליה בשווי של עשרת מונים לעומת השומה שקדמה לו. תופעה זו היוותה ומהווה סלע מחלוקת בין הרשות המחכירה לבין ציבור החוכרים הטוענים, שאין באפשרותם לשאת בדמי-החכירה בשיעורים החדשים.

הבעיה מסתבכת כאשר מביאים בחשבון את הנוהלים של קה"ל ורשות הפיתוח שאינם תמיד עסקיים, וכן אינם תמיד קבועים וכתובים. היחס הגמיש שבו נוהגים כלפי החוכרים מונע חישובים כפי שמקובל לעשותם בעולם העסקים. משום כך, הוצע כי השומה המחודשת תעוצב לפי תנאי-החכירה המקוריים ושווי הקרקע ייקבע על בסיס ההנחה כאילו דרכי השימוש בה, שהתקיימו בעת עריכתה של השומה הראשונית, נשארו בעינם במידה שהחוכר לא הגדיל

את מידת הניצול של הקרקע, לא הרחיב את השימוש הראשוני ולא העביר את זכויותיו לאחר. מינהל מקרקעי ישראל ישקול איפוא את האפשרות להשתייך את דמי החכירה על שווי הקרקע ביעודה וניצולה המקורי.

הכל מצפים שההעלאה של דמי שכירות בעקבות תקנות חוק ה'הגנת הדייר, תמריץ את הדיירים השוכרים לרכוש את דירותיהם, אך למעשה חלה ירידה בקצב מכירת המבנים. התעוררה השאלה שמא מצב זה נגרם על-ידי גובה השומות. יש הסבורים כי הגורמים לרפיון במכירה טמונים בחוסר אמצעי תשלום אצל הדיירים מחד-גיסא, ובכך שהדיירים נהנים במבני „רשות- הפיתוח“ מדמי שכירות נמוכים לפי השיעורים שנקבעו על-פי החוק מאידך גיסא.

ברוב הדגמים של חוזי החכירה, שנערכו בין „הקרן הקיימת לישראל“ או „רשות- הפיתוח“ לבין החוכרים כלול סעיף המבטיח למוסדות המחכירים את הזכות להעלות את דמי החכירה בעד קרקע מוחכרת. וכאשר החוכר מעביר את זכויות החכירה שלו לזולתו רשאי המוסד החוכר גם לגבות, מחוכרים-מעבירים את זכותם, חלק מ„רווח של החוכר מהעברת או מהחכרת משנה“ או מ„הגדלת ערך המגרש“. התמורה שהחוכר החדש מוכן לשלם לחוכר העוזב עבור זכויותיו היא בדרך כלל המחיר המבטא את היוון ההפרש בין דמי החכירה הקבועים בחוזה לבין דמי החכירה הכלכליים. הכל מסכימים שאין זה סביר לתת לחוכר העוזב את מלוא ההנאה מן הרווח, ועל כן מבטיחים המוסדות המחכירים לעצמם חלק הולם ברווח זה. זוהי דרישה לגיטימית של בעל הקרקע המחכיר לשמור על רווחיות סבירה של הקרקע שבבעלותו.

קרקע פנויה וקרקע מבונה

אין קושי גדול לאמוד את ההפרש הנ"ל כשהקרקע המוחכרת פנויה אינה מבונה או נטועה. המצב שונה לגמרי כשדנים על דמי החכירה בעד הקרקע מפותחת ועליה הוקמו בנינים, ניטעו עצים, נקדחו בארות וכו'. במקרים אלה המלאכה אינה קלה והקשיים מחריפים עוד כשהבנינים מוחזקים בשלמותם או בחלקם על-ידי דיירים מוגנים לפי חוק הגנת הדייר. וכמובן שכל מקרה שונה ממשנהו; אם הבינוי על הקרקע התיישן ומבחינה כלכלית הגיע הזמן שיוסר כדי לתת מקום לבנין חדש, יקבלו המחזיקים פיצויים והישן יבונה. החוכר החדש יציע מה שיציע כדמי חכירה חדשים או כפרמיה, נוסף לדמי-החכירה בשים לב להוצאות הכרוכות בפינוי הדיירים. ברם, כשכל החישובים מראים שהדרך הטובה ביותר לניצול הקרקע, היא להשאיר את הבנינים ולהסתפק בדמי שכירות מוגנים והכנסות אחרות שאפשר להפיק מהנכס, וכן בבנויות חוכר הקרקע למכור את זכויותיו יחד עם הבנין, הרי נשאלת השאלה: מהו משקל הקרקע במחיר שיוצע ע"י הקונים בכוח עבור הנכס כולו? כלל ראשוני בתורת השומה הוא שסיכום שווי המגרש ושווי הבנין שהוקם עליו (גם כשהוא תואם את הניצול המלא האפשרי) אינו משקף בדרך כלל את שווי השוק של הנכס כולו, אפילו שוחרר ממגבלות חוק הגנת הדייר. אי אפשר, איפוא, לטעון שהמגרש מתחת לבנין שווה בערכו לערך של מגרש פנוי.

מי ייהנה מעליית ערך המקרקעין

החוכר נהנה מההפרש שבין דמי החכירה שהוא חייב בהם למחכיר לבין השווי השנתי של הקרקע המוחכרת. ואם ברצונו להעביר הנאה זו לזולתו, לא על החוכר-דווקא להמשיך ולהנות

מהפרש זה כולו. ואמנם, בהתאם לחוזה החכירה מגיעים למחכיר בין רבע למחצית מן ההפרש שנוצר בשל עליית שווי הקרקע. אם החוכר החדש משלם סכום חד-פעמי, מן הראוי שיפריש למחכיר את אותו החלק שבקבע בחוזה מהסכום שיתקבל ע"י היוון ההפרש השנתי הנ"ל. מועצת מקרקעי ישראל דנה עתה בכל המערכת המסובכת של „דמי הסכמה“ ואם תאומץ גישה זו לא יהיה עוד קושי בקביעת חלקה של הקרקע בכלל ההפרש שנוצר בשווי דמי החכירה של הנכס כולו, וכן בקביעתם של „דמי הסכמה“ סבירים והוגנים.

בחוזי החכירה נקבע, בדרך כלל, שב„הערכה החדשה לא יקחו בחשבון את ההעלאה בערך הקרקע שחלה כתוצאה מפיתוח והשבחה שבוצעו על-ידי החוכר ועל חשבוננו“. לעתים טוענים החוכרים שלמטרת דמי חכירה חדשים או למטרת „דמי הסכמה“ צריכה השומה להיעשות תוך התעלמות מכל פיתוח שנעשה על-ידי החוכר ועל חשבוננו וכן מהפיתוח של הסביבה. אגף שומת המקרקעין מעריך, בכל מקרה של שומה מחודשת של קרקע חכורה הכפופה לתנאי זה, את הקרקע לפי שוויה בתאריך הקובע כאילו היתה במצבה שבעת החכירה. אין לוקחים בחשבון את עבודות הפיתוח, שנעשו בקרקע על-ידי החוכר ועל חשבוננו, אך כל העלאה בשווי הקרקע עקב פיתוח הסביבה משתקפת בשומה החדשה.

שומת מקרקעין הנועדים לנופש וספורט

לאחרונה, רבו פניות יוזמים לרכישת זכויות חכירה על שטחים לאורך חופי-ימים וגדות נהרות ונהלים על מנת לפתחם למטרות בילוי ובידור, ספורט, רחצה, עגינת סירות וכו'. הכנסה או הנאה משטחים מסוגים לתכלית הנ"ל תלויות בין היתר בתכנון הכללי של החופים והאתרים. שווים בשוק של מקרקעין אלה אינו נקבע אלא בעקבות הצעות של דמי-חכירה בתנאים מוגדרים שהיו עשויים להתקבל מיוזמים ומשקיעים המעוניינים בפיתוחם וניצולם.

העסקות שבוצעו אצלנו בתחומים אלה הן מעטות ביותר, ולפיכך, בבוא השמאי לשום קרקעות אלו הריהו נתקל בקשיים שיש בהם כדי למנוע ממנו להגיע לכלל שומה פסקנית. הקושי האחד נעוץ בהעדר עסקות באובייקטים דומים במידה מספקת לצורך השוואה. קושי אחר נובע מכך שעד היום טרם אושרו רוב התכניות המקומיות המפורטות בתחומים שמחוץ לגבולות הערים. וקיים קושי נוסף. כאשר אנו מתבקשים לרשום אתרים כאלה, הרי ברוב המקרים הם כבר מוחזקים על-ידי יזמים (לעתים אף ללא חוזה), אשר אמנם לא פיתחו אותם במירב היעילות אך תובעים זכויות מעצם החזקתם.

יש לחתור לנהל שלפיו לא יוחכרו מקרקעין מהסוג הנדון אלא באמצעות מכרז ברבים, לפי כללים ותנאי חכירה קבועים. ברם, אם רשויות, מוסדות וארגונים ימשיכו להנות מיחס של עדיפות ותנאים מיוחדים, הרי שיהיה הכרח בהתווית כללים להחכרה שלא לפי התהליכים המקצועיים דוקא.

שיתוף-פעולה בין השמאים והמינהל

עקרונות השומה הם אחידים בכל ארץ. תורת השומה היא אחת לכל מי שעוסק במקצוע זה. ברם, בכל מדינה קיימים תנאים ספציפיים למקום, המחייבים את השמאי ליישם את עקרונות השומה הקלסיים למציאות שהוא חי בה. הבעיות אצלנו צצות חדשות לבקרים, בגלל המציאות־התוססת ובגלל־מדיניות בלתי עקבית.

מרבית הקרקע בארץ היא קרקע של המדינה, הנמצאת כידוע בניהול מינהל מקרקעי ישראל. בבוא אנשי אגף שומת המקרקעין לפתור את הבעיות המתעוררות על אדמות המינהל פועלים הם במגע הדוק עם מנהל מינהל מקרקעי ישראל ועובדיו. בעיות רבות משותפות למינהל ולאגף שומת המקרקעין מצאו עד כה את פתרונן הודות לקשר ההדוק בין שני גורמים אלה. שיתוף פעולה בין העוסקים בניהול המקרקעין ובין העוסקים בשומת המקרקעין יוסיף לתרום לליבון הבעיות המתעוררות ולמציאת פתרונות הולמים.

תערוכת ספרים בנושא הסביבה האורבנית

מטעם מרכזי התרבות של ארה"ב בתל-אביב וירושלים התקיימה השנה תערוכת ספרים בנושא הסביבה האורבנית. התערוכה כללה למעלה מ-200 כרכים, ממיטב הספרות המקצועית העוסקת בבעיות פיתוח עירוני ואזורי ומדיניות קרקעית. התערוכה כללה שבעה מדורים עיקריים:

א) **בעיות כלליות של הסביבה האורבנית.** במדור זה נכללו, בין השאר, ספריהם של הארבי פרלוף, פטר שמידט, פאול וו. בארקליי, מ.י. גולדמן ואחרים;

ב) **המימשל והמשק בעיר.** מדור זה הקיף, בין השאר, את ספריהם של ל. וינגו, פטר דרוקר, ריצ'ארד פ. מוט ג'והן לינדסיי, ר.ה. פלאט ועוד.

ג) **התחבורה האורבנית.**

ד) **החברה האורבנית.** מדור שכלל את ספריהם של לואיס מומפורד, אלבין טופלר, ג'והן הולט וחוקרים נודעים אחרים.

ה) **החינוך האורבני.**

ו) **תכנון ובנין ערים.** המדור כלל, נוסף על ספריהם של חוקרים שונים, פרסומים חשובים של גופים כגון "המכון האמריקני של אדריכלים", "המכון האמריקני של מתכננים", "המכון לקרקע עירונית" ועוד.

ז) **עיוור והיסטוריה אורבנית.**

התערוכה עוררה התעניינות בקרב ציבור הקוראים. הרשימות הביבליוגרפיות וקטלוג הספרים מתערוכה זו נמצאים במכון לחקר שימושי קרקע לצורך עיון.