

מדיניות קרקעית בצרפת: לקחים לישראל

פרופ' רחל אלטרמן

אנחנו, הישראלים, מרכיבים להתייחס אל הרוגמה האמריקאית, ומרכיבים לחקות אותה בכל אשר נלך. נכון הדבר אפילו באשר למדיניות קרקעית. ה"באה בתור" אצלינו כסולם ההתייחסות המקובל היא בריטניה, מתוך ההנחה (המוטעית) שיש בארץ זו כיום, מן השורשים שהקנתה לנו הממשלה המנדטורית. אולם רווקא 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.

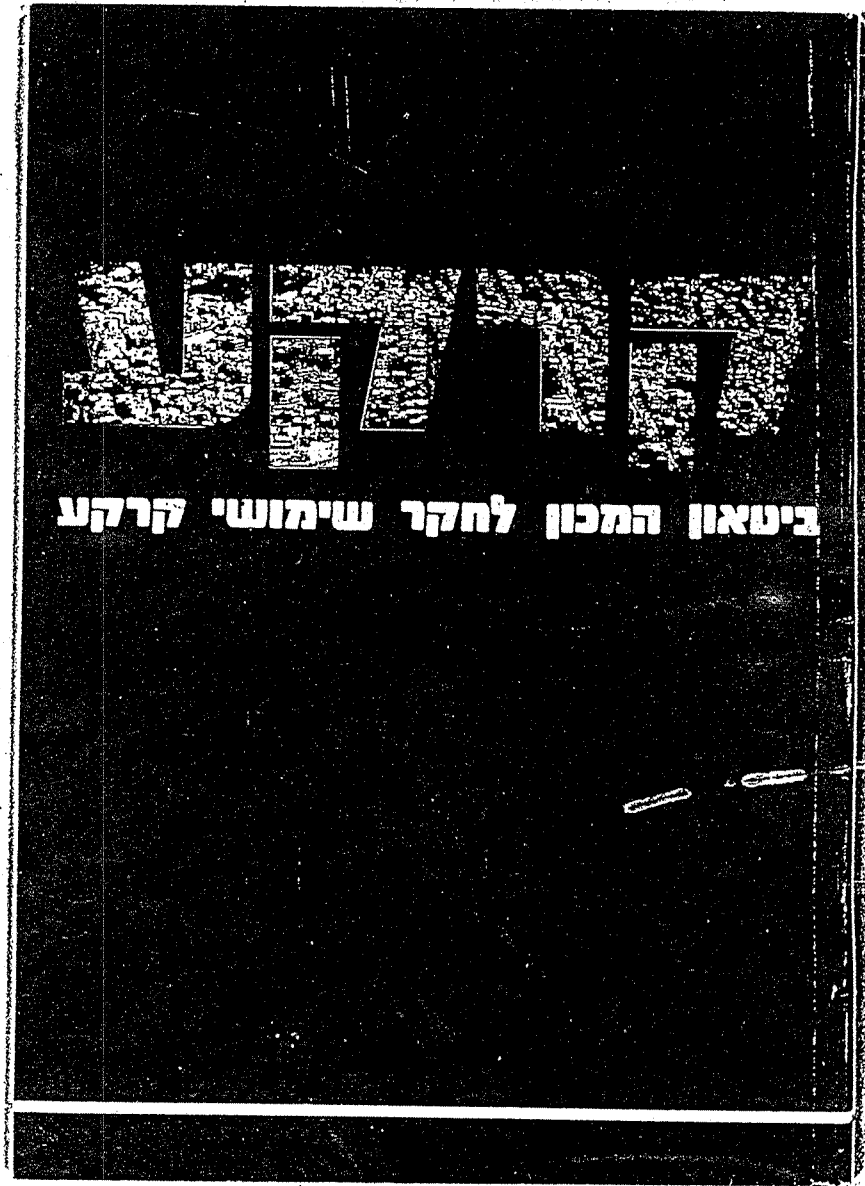
מאידך, אין אנו מפנים תשומת לב מספקת לצרפת - מדינה בעלת דמיון רב יותר לישראל במינהל הציבורי שלה, מדינה ים-תיכונית וצפון-אירופאית מעורבת, שיש לנו מה ללמוד ממנה, לחיוב ולשלילה. במאמר זה אסקור את עיקרי שיטת התכנון הצרפתית, ואתמקד בכלי המדיניות הקרקעית העירונית, שהם תו-ההכר של שיטת התכנון והפיתוח הצרפתית.

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 וביוניוויט ובשולי המטרופולינים (Chaline 1986).

קו ההיכר הבולט של מערכת התכנון הצרפתית הוא הרגש על כלי ביצוע ומדיניות קרקעית, מעבר לתכנון המווסת המאפיין את מרבית מערכות התכנון. התכנון המווסת, הקרוי גם "תכנון שלילי", מרגיש את היבט ההרשאה והאיסור של יוזמות פיתוח הבאות מהציבור, אך אינו משופע בכלים של יוזמה ושלטיה. 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.

כרי 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, הגזרה 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. הברל 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 תקרים מחייב היוצר רין, 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 לדגש 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 רשיונות בניה, וסמכויות הפקעה (Gohier 1988). כלים אלה נוצלו על-ידי Haussman הידוע, מתכננה-מחדש של פריז, שהיה מושלו של אזור הסיין 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 בריטניה, 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 נערכת 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-ZAD, ZUP ו-ZAC, כוללים איזורי פיתוח מואץ ואזורי הקפאה שבהם יש לרשות המקומית זכות קרימה 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 וחזק את כלי הביצוע.

במינוח ארץ-ישראלי ישן) היתה הסמכות לפקח על החלטות הנבחרים בשלטון המקומי. בשנת 1972 חוקק חוק שהוסיף נדבך של חלוקה ל-"אזורים" ארמיניסטרטיביים – 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 הברל 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 המימשל 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 המימשל 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 המימשל המרכזי, אולם סמכויותיו כלפי השלטון המקומי הופחתו מאד: אין הוא מפקח עוד על החלטות הנבחרים בשלטון המקומי, אלא בכל הנוגע לביצוע תפקידיהם כשלוחי השלטון המרכזי.

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

מירכוז, ביזור, ומוסדות התכנון

המבנה הריכוזי בעבר

עד לשנת 1983, היה מערך השלטון, ובכללו מערך הגופים המחליטים בתכנון, בעל אופי ריכוזי מאד. עיקר החלטות 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 ריכוזו בידיהם את הסמכויות של מרבית משרדי הממשלה באזור. לרשויות המקומיות – שמספרן למעלה מ-36,000 – נותרו רק סמכויות מעטות. ל"מושל" (אם נשתמש

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

חלוקה אזורית – Régions

הביזור חיוק 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 בעניני 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 והיצוגיים המעוניינים להשקיע באזור, במיוחד גופים לפיתוח תיירות. 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 ושליטה ישירה על הביצוע ברשויות מקומיות שאינן זכאיות לתכנן 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, ודרךן גם מופעלים כלים חשובים של מדיניות קרקע.

תכנית שימושי קרקע הצרפתית דומה 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. משאשרה 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 למהנדס הוועדה המקומית כאשר לשינויים קלים בהתרי בניה. כפי שניתן לראות, כוללות הנסיבות המותרות ל"התאמה קלה" בצרפת גם את צורת החלקות ואופי המבנים הסמוכים, ולא רק נושאים הנרסיים-טכניים בלבד.

לתכנית שימושי קרקע 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 לפרסמה, עומדת בתוקפה "הגבלת הבניה הכללית" כלפי מרבית סוגי הפיתוח (להוציא בניה לצרכים חקלאיים וכד'). עיקר בקרת הפיתוח נלקח מידה 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 הנוכחים 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 אטורים בכל מיתחם
- (2) שימושי קרקע מותרים והתנאים להם
- (3) מערך הדרכים
- (4) תשתית קווית (מים, כיוב, 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 בנושאים 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 להחזיר 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 פרשטו ההוראות, ורק ההוראות בדבר גובה הבנינים ומאפייניהם הן עתה חובה, אולם מכנה 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 כענין שיעור ניצול הקרקע וסוג השימוש.
 N - מיתחם טבעי: סיווג שיורי 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 הזה 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 מביניהם המעוניינים להמשיך ולעסוק בחקלאות תומכים דווקא בהגבלות שימור מכירת קרקעות לפיתוח עירוני. לדעת 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 מתבדך חוק התכנון הצרפתי. החוק המסדיר הפקעות הוא נפרד מקוד התכנון וקרוי "קוד ההפקעות". נהוג להזדקק להפקעה רק אם הבעלים מסרב למכור קרקע במשא 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 מרינה, 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 מרוכז - 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, הרוב הגדול 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 לכרי 25% נוספים. לצרכים דחופים מסויימים, מאפשר החוק הליך של "הפקעה דחופה 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 לצרכי ציבור) פורשה על-ידי בתי המשפט אצלינו במאפשרת 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 שכסמכות 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 ק-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. מדווח שהרשויות מתערבות רק בכ-3% עד 5% מכלל העסקות. עם זאת, שיעור זה אינו קטן אם נזכור שמדובר במאות רבות של מקרי התערבות. לדעת 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-1958 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 אזורי 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 בבלוקים של דירות, ולעיתים תכופות בכיכוד 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 ליגטימציה פוסט-הוק לאזורים אלה. במידת מה, יוכל הקורא הישראלי למצוא לכלי זה דמיון בתכניות הבניה הציבוריות של שנות ה-50 וה-60 וכן ל-תרש"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 דיוור פי ZUP ב-500 תכניות. כיום, השתנתה הפניסה כאשר למעורבות הממשלה בפיתוח בקנה-מידה גדול, והצורך ליצור מיתחמים גדולים של קרקע בבעלות ציבורית פחת מאד.

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 לזים 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"אזוריים לפיתוח בעתיד" וכן באזוריים המיועדים לשיקום עירוני. אין אפשרות להכריז על ZAC באזוריים לשימור טבעי. אם אין POS בתוקף, ניתן להכין ZAC אם הוא תואם את התכנית המנחה – S.D.; אחרת אין להזדקק 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 מ"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 דיוור (Land Policy in France 1988). יחד עם זאת, כלי זה מורכב למדי להפעלה, ולעיתים הוביל לתכנון בצפיפות-יותר.

אזור לפיתוח דחוי (הקפאה) – ZAD – Zone d'aménagement différé

כלי זה הונהג בשנת 1962. ההכרזה עליו נעשית בררך כלל על-ידי ה"מושל" האזורי. ככלי 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 מעונינת 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 מאד, אולם בעיקר בהצהרה, ומעט מאד ברכישה מוקדמת ממש. הוכרו כ-5000 אזורי ZAD, המקיפים כ-6,000,000 דונם, בעיקר בפריפריה של פריז. Hostiou (1988). מצוין 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 הקורמת 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 רזרבות 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 במתוכנן, יש לבעלים זכות קרימה לרכישה מחדש בתוך 10 שנים. הכללים הם כפי שתוארו להלן, בהברל 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 וזקי תכנון

השבחה

אין בצרפת כלי הרומה 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, הרומה 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 רומה 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 המרינה, להוציא פריז, של מקדם בניה של 1 (100%). בפריז היה המקדם 1.5. אם התכנית המקומית הרשתה זאת, יכול היה היזם 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 באזוריים 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, שהעבירם 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 (שפירושם 200% ו-300%). מאז הביזור נשארים הכספים שנגבים ברשויות המקומיות. למרות זאת, הביקורת על המגבלה וההיטל שכצידה

גברה. חוק משנת 1986 ביטל את ה-P.L.D. באופן חלקי וכוחו הופחת מאד. כיום חלה ההגבלה רק באותן רשויות מקומיות שבהן מועצת הדרשות 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 וברחבי צרפת 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, כעיקר כאזור פריז שם הביקוש למשררים רב וצפיפות הבניה גבוהה. הביקורת היא על כך שרשויות אלה מתעשרות מאד, בעוד שלאחרות אין מקור הכנסה רומה, 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 (כספרה 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 - בדומה לשימוש המותר על פי החוק בכספי היטל ההשבחה אצלנו (אך לא תמיד מתכצע 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 חדש למדי. הוא חוקק ב-1985, וקריו Programme d'aménagement d'ensemble - בקיצור P.A.E. על נסיונות הפעלתו הראשונים דווח רק לאחרונה (Vilmin 1990). כלי זה מיועד לפרוייקטים חדשים. על פיו, על הרשות המקומית לערוך חישוב מרויך 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 הצדפתי 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. לרוגמה, 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 אצלנו: בצרפת, במקרים של הפקעה - ולאחרונה גם בחלק מהמקרים של החלת זכות לרכישה קורמת - 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 הובהרה 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 בהודמניויות רבות: הסכמים בין יזמים לרשויות התכנון, נובעים ממיציאות שאין להתחמק ממנה, ומן הראוי למסדה. בבריטניה, קיים הליך ממוסד בחוק התכנון בדבר עריכת הסכמים. בצרפת, מוסד הליך כזה ה-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 גרול. 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-אלטרמן וויטק 1990).

כלים של מדיניות קרקעית והפקעות

הליכי ההפקעה בישראל הם "בלתי ידירותיים" מאד, ועובריה זו בולטת גם מתוך המחקר המשווה. כוונתי להליכי ההודעה והפיצוי של הבעלים, ובעיקר המצב המשפטי בישראל - הסמוי בחוק והבלתי מוכר לאזרחים - בדבר הצורך כתביעת 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

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**

במפורש גם על צרכי מגורים, מבלי להזדקק לאקרוובטיקה 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 המרוכבים 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 לכקרת 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 בבריטניה, במדינות אירופה האחרות או בצפון אמריקה. לעיתים, קיימות דרכים עקיפות - וחלקיות - לגביית עליית ערך קרקע, אולם אין הן דומות להיטל השבחה בהיקפו, מטרתו, והפעלתו הנרחבת. עם זאת, העובדה שישראל היא במיעוט איננה מהווה בהכרח תעודת גנאי, ואין להכין 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 שבבריטניה ובצרפת אין זכות לפיצויים על נזקי תכנון, הרי במדינות אירופאיות רבות - כגון בשבדיה, דנמרק, הולנד, וכן בארה"ב - יש זכות כזו כמגבלות מורכבות שהדין 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.

---, (1989), "העברת נטל הפיתוח של שירותי ציבור לזימים", 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. ד"ח מחקר, המרכז לחקר העיר והאזור (הטכניון).

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

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. Rachele 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.