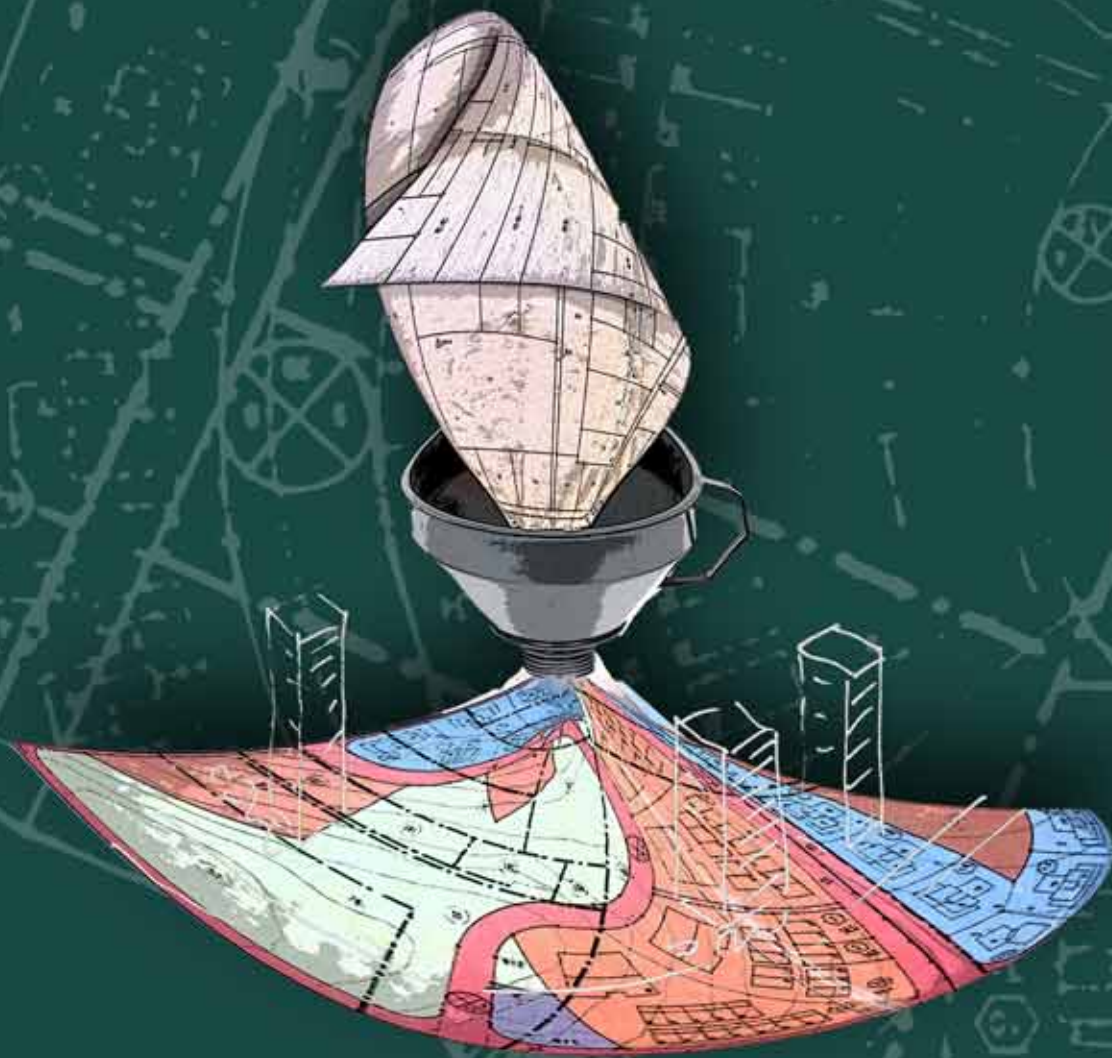


חדוה חברוני ורחל אלטרמן

עריכה אקדמית: נירה אורני

צדק חלוקתי במקרקעין

תוכניות חלוקה חדשה לפי חוק
התכנון והבניה



חדוה חברוני ורחל אלתרמן

עריכה אקדמית: נירה אורני

צדק חלוקתי במקרקעין תוכניות חלוקה חדשה לפי חוק התכנון והבניה

צדק חלוקתי במקרקעין

תוכניות חלוקה חדשה לפי חוק התכנון והבניה

חדוה חברוני ורחל אלתרמן

פרק משפטי מאת עו"ד אשר כהנא

עריכה לשונית ואקדמית:
נירה אורני, אדריכלית ומתכננת ערים



הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
מוסד הטכניון למחקר ופיתוח
חיפה



מוסד שמואל נאמן
הטכניון, חיפה



המרכז לחקר העיר והאזור
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים
הטכניון, חיפה

חיפה 2008

DISTRIBUTIVE JUSTICE AND REAL PROPERTY

**Land Readjustment according to Israeli
Planning & Building Law**

Hedva Hevrony and Rachelle Alterman

Legal chapter by Asher Kahana, attorney

Center for Urban and Regional Studies

Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology

Technion – Israel Institute of Technology

**כל הזכויות שמורות © 2008
לרחל אלטרמן וחדוה חברוני
למרכז לחקר העיר והאזור ולמוסד הטכניון בע"מ**

איור הכריכה: נירה אורני

Copyright © 2008

By the authors, The Center for Urban and Regional Studies and The Technion Research and Development Foundation Ltd.

אין להעתיק, לצלם או לשכפל כל חלק מספר זה ללא רשות בכתב ומראש מבעלי הזכויות.

ספר זה משקף את דעות המחברים והמלצותיהם; המרכז לחקר העיר והאזור ומוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ אינם אחראים לדייק הנתונים המופיעים בספר ולמסקנותיו.

למען הסר ספק, מודגש בזאת כי חברי הסגל ו/או הטכניון ו/או מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ לא יהיו אחראים לכל נזק לרכוש ו/או לגוף ו/או להוצאה ו/או להפסד מכל מין וסוג אשר יגרמו או עלולים להיגרם לכם או למי מטעמכם עקב הסברים שב ספר זה, או בהקשר אליהם.

For the elimination of any doubt, it is hereby stressed that the staff members and/or the Technion and/or the Technion Research and Development Foundation Ltd. will not be liable for any property damage and/or corporeal damage and/or expense and/or loss of any kind or sort that will be caused or may be caused to you or to anyone acting on your behalf, in consequence of this statement or opinion or this report, or in any connection to it.

מסת"ב ISBN 9789654090346

Printed in Israel

נדפס בישראל

אודות המחברות

רחל אלתרמן, מחזיקת הקתדרה לארכיטקטורה/תכנון ערים ע"ש דוד עזריאלי, היא פרופסור במסלול לתכנון ערים ואזורים בטכניון וחברה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה כנציגת הטכניון. אלתרמן מתמחה בהיבטים המשפטיים והמוסדיים של קבלת החלטות בתכנון, במדיניות קרקעית ובתיאוריות התכנון, ומומחית במחקר השוואתי בין-לאומי בנושאים אלה. היא פרסמה רבות בנושאים אלה בספרים ובכתבי-עת מדעיים בין-לאומיים. <http://alterman.technion.ac.il>

חדוה חברוני, בעלת תואר ראשון במדע המדינה ותואר שני בתכנון ערים ואזורים בפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים בטכניון. בצעה מחקר תזה בהנחיית רחל אלתרמן בנושא "חלוקה חדשה (רפרצלציה) ככלי להשגת קרקע ומימון לשירותי ציבור". המחקר זכה בפרס קרן אהרון ויוסף בן שמש וכן בפרס הפקולטה לארכיטקטורה, על שם גרהרד קרפלוס. <http://arhedva@012.net.il>

הפרסום הנוכחי מבוסס במידה רבה, אך לא מלאה, על עבודת התזה לתואר שני של חדוה חברוני בהנחיית רחל אלתרמן. נוסף גם פרק משפטי מעודכן מאת עו"ד אשר כהנא.

תוכן עניינים

1	פרק 1: בעיית המחקר.....
4	פרק 2: מערך המחקר והשיטה.....
7	פרק 3: חלוקה חדשה מהי?.....
12	פרק 4: יעדי חלוקה חדשה.....
17	פרק 5: סקירת ספרות.....
34	פרק 6: רקע תיאורטי.....
45	פרק 7: כלים חלופיים להשגת קרקע ומימון לשירותי ציבור.....
50	פרק 8: החלוקה החדשה בדין הישראלי.....
73	פרק 9: סקר בוועדות מקומיות ומרחביות.....
80	פרק 10: ועדה מקומית תל-אביב.....
89	פרק 11: ועדה מקומית חולון.....
93	פרק 12: ועדה מקומית גבעתיים.....
100	פרק 13: ועדה מקומית הרצליה.....
106	פרק 14: ועדה מקומית רעננה.....
112	פרק 15: ועדה מקומית-מרחבית שרונים.....
116	פרק 16: ועדה מקומית נתניה.....
122	פרק 17: ועדה מקומית חיפה.....
129	פרק 18: ועדה מקומית-מרחבית שורקות.....
133	פרק 19: ניתוח ממצאים מיצרפי של חיקרי אירוע.....
147	פרק 20: מסקנות המחקר ועתידה של חלוקה חדשה.....
151	רשימת מקורות.....

פרק 1: בעיית המחקר

הסדר "חלוקה חדשה" מעוגן בדיני התכנון והבניה הישראליים וקודמיהם מאז שנת 1936. כיום מוסדר כלי זה בסעיפים 122-128 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה" או "חוק התכנון"). הסדר זה נמצא בשימוש נפוץ בישראל מזה שנים רבות, ובמשך הזמן - ככל שתכנון ופיתוח המקרקעין בישראל הצפופה נעשה מורכב יותר - כך ההזדקקות לו הולכת וגוברת. המחלוקת שנוצרה בשנים האחרונות לגבי מטרותיו ואופן השימוש בו, וקיבלה ביטוי בפסיקה, נוגעת לאחד היעדים החשובים בשימוש בחלוקה חדשה, והוא הכושר להשיג מכסה הולמת של קרקעות לצורך תשתיות, שטחים פתוחים ומגוון המבנים והמתקנים הדרושים לטובת הציבור. פרשנות מצמצמת של סמכות ההסדר להקצות קרקעות לצורכי ציבור ללא תשלום פיצוי כספי עלולה ליטול מהסדר החלוקה החדשה את אחד המניעים החשובים, אם כי לא הבלעדיים, להזדקקות לכלי זה.

מטרת המחקר

אף שהמניע העיקרי למחקר זה נוגע למחלוקת שבפסיקה בישראל, אין המחקר מיועד להציע פרשנות לדין הישראלי. מטרתו של המחקר היא להעמיד את המחלוקת במסגרת של הבנה רחבה של מקורותיו ההיסטוריים והבין-לאומיים של הסדר החלוקה החדשה. פרשנות צרה של החוק ללא ראיית ההקשר הרחב עלולה לאיין את אחד מיתרונותיו העיקריים של הסדר החלוקה החדשה. בניגוד לסברה העומדת ביסודם של מקצת מפסקי הדין בנושא החלוקה החדשה - אלה הנוקטים בפרשנות מצמצמת של הסמכות - כלי החלוקה החדשה הוא דווקא, במרבית הנסיבות, הכלי העדיף לכל הצדדים, בהשוואה לכלים החלופיים העומדים לרשות ועדות התכנון והבניה. בדרך כלל (להוציא נסיבות מאוד מקומיות וייחודיות), הסדר החלוקה החדשה יוצר איזון וצדק חלוקתי בין הצדדים השונים ברמה גבוהה יותר מאשר דרכים אחרות העומדות לרשות ועדות התכנון. כיום מהווה חלוקה חדשה כלי מרכזי ליישום של גישות תכנון עדכניות. ברוב המקרים בהם כלי זה מיושם, הוא מעניק פתרון לצורכי הציבור מבלי לפגוע בפרט, בבחינת "זה נהנה וזה אינו חסר".

הבעיה של השגת שטחים לציבור

הסטנדרטים שכל חברה קובעת לעצמה להענקת שירותי ציבור, משקפים את סולם העדיפויות הלאומי, ולאורך זמן - גם את השינויים החלים בערכיה החברתיים. המדיניות של הקצאת אתרים מתאימים לתשתיות ולשירותי ציבור מעוגנת עמוקות בתכנון בישראל, בהיותה מדינת רווחה (אלתרמן וניטק, 1991, עמ' 32). רמת התשתיות במשק הלאומי קובעת, במידה רבה, את אופן תפקודה הכלכלי והחברתי של כל מדינה. מאז שנות השישים אנו עדים לתמורות מרחיקות לכת בתחום הפיתוח הכלכלי, שהחלו בארצות העשירות והגיעו גם לישראל. (אלתרמן ומרגלית, 1998).

הסטנדרטים המקובלים לשירותי ציבור בשכונות בישראל השתנו במשך הזמן, והם גדלו כמותית והשתפרו איכותית. לפי אלתרמן וניטק (שם), בשנותיה הראשונות של המדינה היו שירותי הציבור בעדיפות נמוכה מאחר שבשל לחצי קליטת עלייה שמו מקבלי החלטות דגש על כמות השיכון ולא על איכותו. מאז שנות השבעים והשמונים מושם הדגש על איכות שכונות המגורים.

במדינות רבות בעלות כלכלה מפותחת, שמופעלים בהן שירותי ציבור, קיימת הבעיה של השגת קרקע ומשאבים אחרים להקמתם. בישראל, קצב הפיתוח המהיר מעלה ביתר שאת את בעיית אספקת הקרקע לצורכי ציבור. האחריות לכך נופלת בעיקר על כתפי הרשויות המקומיות. כדי לענות על צורך זה פותחו כלים מגוונים, וחלוקה חדשה היא אחד המעניינים שבהם. כלי זה מופעל במדינות מעטות בעולם המערבי, אך היכן שהוא מופעל, הוא משמש כלי חיוני בפיתוח עירוני. במזרח הרחוק, לעומת זאת, היווה השימוש הנרחב בו גורם חשוב בהתפתחות הערים (Doebelle, 1982).

עבודה זו, העוסקת ביישומה של חלוקה חדשה כדרך להשגת קרקע ומימון לשירותי ציבור, היא חלק משורת מחקרים בהנחיית רחל אלטרמן בנושא השגת צרכי ציבור. במחקריה בוחנת אלטרמן את מגוון הכלים העומדים בפני הרשות המקומית להשגת קרקע ומימון לשירותי ציבור. בשנת 1991 יצא לאור מחקר מקיף של אלטרמן וויטק, "מהפקעות ועד הסכמים - דרכים להשגת קרקע לצורכי ציבור", שהיה הראשון שסקר כלים נהוגים בישראל להשגת צרכי ציבור, ובמקביל יצא לאור מחקרן של אלטרמן וויטק "מדריך להשגת קרקע לצורכי ציבור" 1992. בשנת 1994 יצא לאור מחקר של אורני ואלטרמן "הפקעות קרקע - היחיד מול הציבור". בשנת 1998 יצא לאור מחקרן של מרגלית ואלטרמן, "מהיטלים ועד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל פיתוח והקמה של מוסדות ושירותי ציבור". מחקר נוסף העומד להתפרסם, דן בהסכמים עם יזמים בתל-אביב (אלטרמן וצוברי). המחקר הנוכחי הוא השלישי בו עוסקת אלטרמן בחלוקה חדשה. (המחקר הראשון של נחמה עמי-רב בהנחיית אלטרמן נערך ב-1980 ולא פורסם).

מימון צורכי הציבור

ככל שעולה רמת החיים, עולות ציפיות הציבור ודרישותיו באשר להיקף, איכות וזמינות מערכות התשתית. אלא שהמקורות הכספיים הנדרשים למימוש הציפיות אינם גדלים בהתאמה לעלייה ברמתן (בן-אליא, 1992). לפיכך מחפשות הרשויות מקורות מימון חלופיים למטרה זו. במספר ארצות אחרות משמשת חלוקה חדשה גם כאמצעי למימון עלויות בנייה ציבורית, בנוסף להיותן כלי להשגת קרקע לצורכי ציבור כאלטרנטיבה להפקעות.

בישראל אין החוק מאפשר לממן עלויות בנייה באמצעות חלוקה חדשה. דבר זה יוצר בעיה לרשויות המקומיות בבואן להקים ולממן מבני ומתקני ציבור. חרף מגמות קלות של ביזור בשני העשורים האחרונים, חלוקת האחריות בישראל, בכל הנוגע לביצוע תשתיות ואספקת צרכי ציבור, משאירה בידי הממשלה את הסמכות למימון מוסדות חינוך חובה וכן למימון תשתיות קוויות בין עירוניות. האחריות לאספקת מערכות תשתית עירונית ושאר מבני הציבור היא בידי הרשויות המקומיות והיא נשענת במידה רבה על מקורות כספיים של השלטון המקומי וכן על מימון ממשלתי (מרגלית ואלטרמן, 1998). עד אמצע שנות השמונים של המאה הקודמת היה חלקו של השלטון המרכזי במימון צורכי ציבור גדול למדי, אך בעשורים האחרונים חל צמצום ניכר בתמיכת השלטון המרכזי ולרשויות המקומיות לא נותר אלא לסמוך יותר ויותר על הכנסות עצמיות. צמצום זה במשאבים הלאומיים חל בתקופה שבה הואצו מאד תהליכי הפיתוח, הודות לגלי עלייה גדולים. יתר על כן, חלה מגמה כללית של עלייה ברמת החיים ובצפיפות האוכלוסייה. עקב כך גדלו מאד הצרכים בתשתיות עירוניות ובשאר שירותי ציבור. (בן-אליא, 1992).

רבות ממדינות העולם שמופעלים בהן שירותי ציבור, קיימת בעיה של השגת קרקעות ומשאבים להקמתם. בישראל, טוענות אלטרמן וויטק (1991), בעיית השגת הקרקעות חמורה במיוחד. היא מונה מספר סיבות: ראשית, ישראל היא מדינה קטנה שבה מחיר הקרקע גבוה והמתחרים עליה רבים. שנית, השלטון המקומי בה חלש בהשוואה למדינות אחרות במערב, מקורותיו הכספיים העצמאיים דלים ולא עומדת בפניו האפשרות של רכישת קרקעות תמורת תשלום בשוק החופשי. שלישית, חסרה בישראל מדיניות של יצירת "בנק קרקעות" ברמה המוניציפאלית באמצעות רכישת קרקעות על ידי הרשות המקומית. רביעית, לפי חלוקת התפקידים המקובלת בין השלטון המרכזי למקומי, ההפעלה של חלק חשוב משירותי הציבור היא במימון השלטון המרכזי, אך

לעומת זאת, נושא השגת הקרקעות נותר כמעט כולו באחריות השלטון המקומי דל המשאבים. חמישית, בישראל, שלא כמו במרבית ארצות המערב ומזרח אירופה, יש גידול דמוגרפי ניכר, לכן יש צורך תמידי ב שטחי ציבור לשכונות, רבעים או אזורים חדשים מתפתחים. (אלתרמן ווייטק, 1991, עמ' 3).

בישראל, כ- 93% מכלל שטח המדינה הם מקרקעי המדינה המנוהלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל ורק 7% משטחה הוא בבעלות פרטית. חלק ניכר מן הקרקע שבבעלות פרטית נמצא באזורים מטרופוליניים ובמישור החוף, שם מרוכזות רוב אוכלוסיית ישראל (אלתרמן, 1990), ולפיכך יש לקרקע זו תפקיד גדול יותר בפיתוח העירוני מאשר משתקף בשיעורה.

לדברי לוינסון-זמיר (2000) מטרות ושיעור ההפרשה לצורכי ציבור גדלו עם השנים בגלל הרחבת הצורך בשירותי ציבור כתוצאה מגידול אוכלוסייה והתקדמות הצרכים, בד בבד עם גידול מצוקתן הכספית של רשויות מקומיות. מצוקה זו מובילה אותן לחפש דרכים להטיל את מימון הצרכים הציבוריים על הפרטים המבקשים לפתח את מקרקעיהם. השימוש בחלוקה חדשה הוא אחת הדרכים לכך, כמו גם השימוש בהפקעות ובהסכמים עם בעלי קרקע.

מחסור בקרקע לשירותי ציבור

אלתרמן ווייטק (1991) מצאו במחקרן כי רשויות מקומיות נוהגות להשתמש לעיתים קרובות בהפקעות ללא תמורה כדרך להשגת שטחי ציבור, ואילו הפקעות עם פיצויים הן נדירות. התוצאה היא, שהפרשה של 40% מהשטח לצורכי ציבור הפכה לנורמה. חוקרים מסוימים מבקרים נוהג זה בטענה שאין בשיעור זה מענה מספיק לצרכים תכנוניים. (אלתרמן, 1990, 1991, אורני ואלתרמן, 1994; מרגלית ואלתרמן, 1998; דפנה לוינסון-זמיר, 1994, 1996; אברהם כץ, 1996; נחום פרמינגר, 1996).

ביקורת דומה העלו גם חלק מהמרוואיינים בסקר הראיונות שערכנו במחקר זה. למצב זה יש תוצאות בשני כיוונים: מצד אחד מחסור בשטחי ציבור באזורים מסוימים ומצד שני עודף שטח באזורים אחרים. שני מצבים אלה נוצרו כתוצאה מהחלת הנורמה האחידה (אלתרמן, 1985). אלתרמן ווייטק (1991) רואות בהקצאה עודפת בעיה לא פחותה מאשר במחסור. לדבריהן, מוכרות תופעות בהן מוקם בית ספר באזור תעשייה, רק משום שהיה שם עודף קרקע זמינה, על אף אי הנוחות הנגרמת לתלמידים והוריהם. עם זאת, מממצאי מחקרן של אלתרמן ווייטק (1991) עולה, כי מרוואיינים במחקרן לא ראו בהקצאה עודפת של שטחי ציבור בעיה, מכיוון שהיקפה קטן. לעומת זאת, המחסור בשטחי ציבור מהווה בעיה שמטרידה מאד את הרשויות המקומיות. אלתרמן ווייטק (שם) מסבירות כי הבעיה נובעת מכך שמתכננים נוטים לראות את שיעור ה- 40% כמעין מגבלה תכנונית ומתאמצים ל"הסתדר" בתוכו. מרבית המרוואיינים במחקרן הסכימו שהתקרה של 40% נמוכה מדי ויש להגביה לפי מפתח של צפיפויות.

מחקרנו זה בוחן את הפוטנציאל להשגת קרקע ומימון לצורכי ציבור הטמון בחלוקה חדשה. המחלוקת בעניין חלוקה חדשה מעלה את השאלה אם זוהי דרך נכונה והוגנת להשגת שטחי ציבור. השערתנו במחקר זה היא כי בחלוקה חדשה יש פוטנציאל לפתור את הבעיה של מחסור (או עודף) בשטחים. אנו מניחות כי בחלוקה חדשה לא קיימת הגבלת מינימום או מקסימום על שיעורי הפרשה לצורכי ציבור. היכולת להקצות שטחי ציבור על פי צרכים ולא על פי מגבלות כמותיות הקבועות בחוק, היא הפוטנציאל העיקרי הטמון בכלי. אנו אף משערות כי זוהי הדרך ההוגנת והשוויונית ביותר להשגת המטרה.

פרק 2: מערך המחקר והשיטה

כדי להבין כיצד פועל הכלי של חלוקה חדשה ולעמוד על סוגיות הקשורות ביישומו, המחקר בוחן את הבעיות השונות הקשורות בהפעלתו בישראל, וכן כיצד הוא מיושם במדינות אחרות ככלי להשגת צורכי ציבור. בחנו תיאוריות הקשורות בנטילה לצורכי ציבור ובשאלה העקרונית של זכות הקניין מול עקרונות של הוגנות בחלוקת הנטל וההנאה של שירותי ציבור. הסוגיות והשאלות המאותרות נבחנו באמצעות סקר ראיונות ועמדות ברשויות שונות בישראל. שלבי המחקר הם:

שלב א: סקר הידע הקיים

- **סקירת ספרות בישראל ולימוד הסוגיות המשפטיות** - בשלב ראשון אנו לומדים על מקומה של חלוקה חדשה בחוק הישראלי ועל הפרשנות שניתנת לחקיקה בספרות משפטית ובפסיקות של בתי משפט. זאת, במטרה להבין כיצד משפיעה החקיקה והפרשנות שניתנת לה בפסיקה על היישום הלכה למעשה.
- **סקירת ספרות בינלאומית בנושא חלוקה חדשה** - בשלב השני נסקרת הספרות הבינלאומית על מנת ללמוד כיצד מיושמת חלוקה חדשה במדינות שונות ככלי להשגת צורכי ציבור, על מקומה בחקיקה, ועל אופן והיקף יישומה ככלי להשגת צורכי ציבור.
- **סקירה תיאורטית על זכות הקניין וצדק חלוקתי** - מתוך הידע שרכשנו בשלבים הראשונים, עמדנו על הצורך בבחינה תיאורטית של שתי סוגיות מרכזיות: המשמעות של זכות הקניין ותיאוריות של צדק חלוקתי: חלוקת הנטל וההנאה בין בעלי הקניין לציבור.
- **זיהוי סוגיות השנויות במחלוקת** - מתוך עיון בפסיקות של בתי משפט נבחרו מספר סוגיות הקשורות בחלוקה חדשה, דוגמת יחסי הגומלין שלה עם הפקעות, יכולתה להשיג קרקע ומימון לצורכי ציבור ומידת השמירה על הוגנות בחלוקה של נטל שירותי ציבור בין אלה שהוחל עליהם ההליך לבין אלה שלא נכללו בו, ולבין הציבור הרחב.

שלב ב: שיטת המחקר

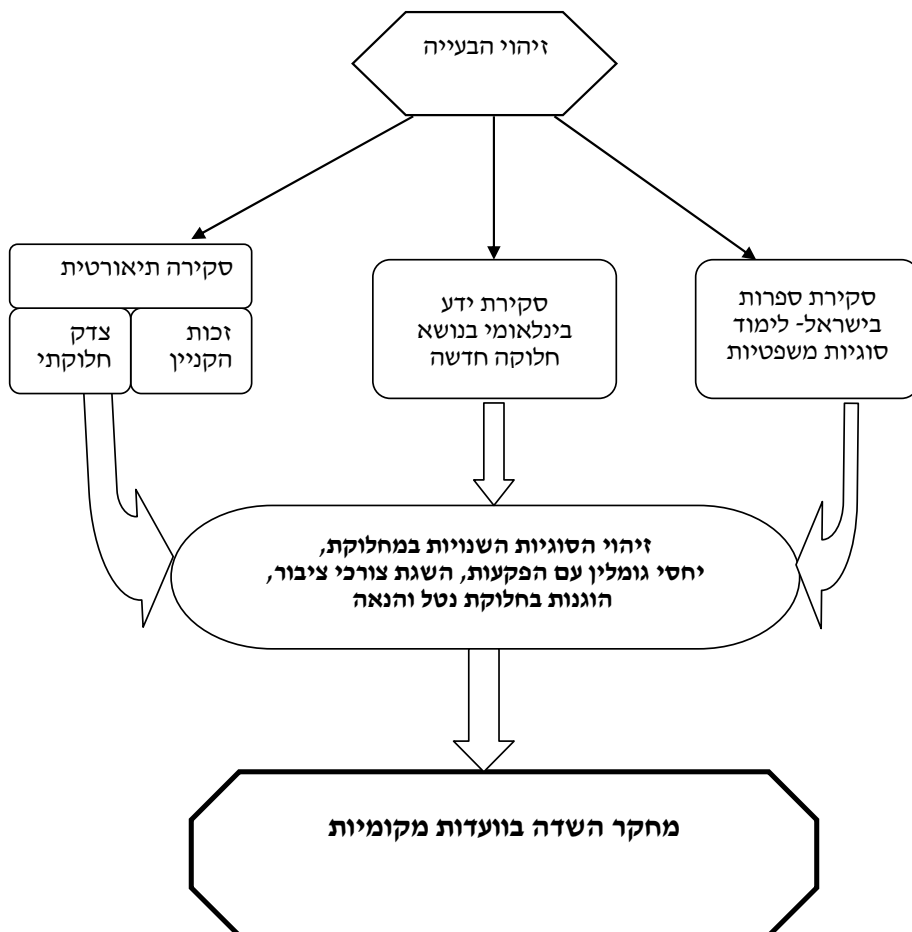
השלב השני הוא סקר עמדות וראיונות עם נציגי רשויות המתמודדים בעבודתם עם הבעיה של השגת שטחי ציבור והאחראים על יישום תוכניות חלוקה חדשה, על מנת ללמוד כיצד מיושמות תוכניות חלוקה חדשה.

- **בחירת חקרי אירוע** – הבחירה היא של רשויות וועדות מקומיות הידועות בציבור המקצועי ככאלה המיישמות חלוקה חדשה בהיקף משמעותי. האזור המתאים לכך הוא מישור החוף, בו שיעור הקרקעות הפרטיות גבוה וקיימים בו לחצי פיתוח. כדי לקבל מיגוון, הבחירה כוללת רשויות בגוש דן, באזור השרון ובצפון, וכן ועדה מרחבית בדרום שכלולים בה ישובים חקלאיים.

- **פיתוח שאלון לבעלי תפקידים ברשויות המבוסס על הסוגיות שעלו בשלב א -**
החלק הראשון של השאלון כולל שאלות הבוחנות כיצד מיושמות תוכניות חלוקה חדשה בפועל. החלק השני שואל לדעתם של בעלי התפקידים על יישומה של חלוקה חדשה, ועל המלצותיהם לשיפור ההליך.
- **סקר תוכניות -** בודק תוכניות הממחישות את היישום של חלוקה חדשה ברשות אותה הם מייצגים. בחירת התוכניות היא על פי המלצת המרואיינים. חלק זה אינו מהווה מדגם סטטיסטי. נבדקים בו אופן היישום, שיעורי הפרשה לצורכי ציבור, מטרות הקצאה ומסמכי התנגדויות. נבחנים הקשר בין שיעורי ההפרשה לבין מספר ההתנגדויות וכן השפעתן של תוכניות אלה על הבעלים ועל הציבור.
- **ניתוח הממצאים -** מתחלק לשניים:
ניתוח ממצאים על פי רשויות – אופן יישום חלוקה חדשה בכל רשות.
ניתוח ממצאים על פי תוכניות - בדיקת שיעורי ההפרשה לצורכי ציבור, מטרות הקצאה ושיעורי התנגדויות במכלול התוכניות.
- **מסקנות והמלצות -** הנובעות מתוך המידע המקובץ בחלק א' ובחלק ב' לגבי יישום חלוקה חדשה ככלי להשגת צורכי ציבור.

מערך המחקר

סקירת ידע קיים



פרק 3: חלוקה חדשה מהי?

במסגרת הליך חלוקה חדשה מוגדר שטח הכולל חלקות בבעלויות שונות, אותן מאחדים, לכאורה, למעין חלקה אחת, על מנת לחלקה מחדש בדרך המתאימה יותר לצורכי התכנון והפיתוח.

במדינות השונות בהן מופעל הסדר החלוקה החדשה קיימים מונחים שונים להגדרתה, והם עשויים להקנות משמעות מעט שונה להליך. מונח משותף המקובל בין החוקרים (אף שככל הידוע לנו אינו משמש בלשון החוק) הוא Land Readjustment, כלומר - התאמה מחדש של קרקע. מונח זה הומצא על ידי החוקר האמריקאי Doebele (1982), שהיה הראשון שפרסם ספר אקדמי בנושא זה. המונח הנקט בתרגום לאנגלית של החוק הגרמני הוא Reallocation. מונח אחר, הנוגע להליך הקרוב במהותו אך לא זהה, הוא Land Pooling - איגום קרקע (ריכוז למאגר משותף). הליך קרוב נוסף הוא Land Consolidation - הליך של איחוד חלקות חקלאיות קטנות לצורך עיבוד חקלאי משופר.

בעגה המקצועית בעברית השתרש השימוש בשם "איחוד וחלוקה". במחקר זה נעדיף את המינוח שמעניק חוק התכנון והבנייה עצמו לסימן ז' שבפרק ג' בחוק (סעיפים 120-128) הנקרא "חלוקה חדשה". העדפתנו הלשונית נובעת לא רק מצמידות ללשון המחוקק, אלא מתוך כך שאת השם "חלוקה ואיחוד" מעניק המחוקק להסדר אחר, שבפרק ד' לחוק (סעיפים 137-144), העוסק באיחוד ובחלוקה של חלקות שלא בדרך של תוכנית ולבקשת הבעלים. הוא נערך ביוזמת ובהסכמת בעלי הקרקע, ולא נכללים בו שטחים ציבוריים, כמו דרכים. בחלוקה חדשה, לעומת זאת, מחלקים מחדש שטח בבעלויות שונות, שבו קיימת כבר חלוקה מאושרת קודמת. על כן, רצוי למנוע את הבלבול בין שני הסדרים אלה, ולנקוט במינוח הנכון והטוב שהעניק לנו בית המחוקקים בעת שתירגם, נכונה ונכוחה, את המונח באנגלית שבו נקטה פקודה בניין ערים 1936, והוא: reparation.

החלוקה החדשה יכולה להיערך גם ללא הסכמת בעלים ולכלול שטחי ציבור. בכך יש בה כוח תכנוני רב יותר. המונח הנוסף הנהוג בישראל, 'רפרצלציה' הוא המונח האנגלי המופיע בפקודת בניין ערים 1936, ככל הנראה כתרגום של המונח הגרמני Umelegung. כיום אין מונח לועזי זה מקובל בספרות ובדברי חקיקה. כאמור, המונח 'חלוקה חדשה' הנהוג בישראל, שנטבע בפרק ג' סימן ז' לחוק התכנון והבנייה, הוא המונח שבו אנו נשתמש.

סוגי תוכניות חלוקה חדשה

בישראל ניתן להבחין במספר טיפוסים תוכניות בהן משתמשים בהליך חלוקה חדשה, והשוני ביניהן נובע לעיתים מן הישוב בו הן נערכות, לעיתים מן המצב התכנוני הקודם, או ממטרת התוכנית וממשתתפים נוספים.

תוכנית מפורטת או תוכנית מתאר

תוכנית חלוקה חדשה יכולה להיות תוכנית מפורטת, או שינוי תוכנית מתאר שיש בה אלמנטים של תוכנית מפורטת. במקורה הוגדרה תוכנית חלוקה חדשה, לפי חוק התכנון והבנייה, כתוכנית מפורטת, שלא ניתן היה לערוך בה שינויי יעוד ולא תגבור זכויות בנייה. כל מהותה של התוכנית הייתה חלוקה מחדש, החייבת להיות תואמת תוכנית מתאר מאושרת. במציאות היו רוב

התוכניות שילוב של תוכנית מפורטת ותוכנית מתאר, שכן בדרך כלל הייתה החלוקה החדשה כרוכה בשינויים שחייבו שינוי תוכנית מתאר. וממילא, ההבדל בין תוכנית מתאר לתוכנית מפורטת הלך והיטשטש עם השנים וכמעט שאין משתמשים בתוכנית מפורטת גרידא. על פי תיקון מס' 43 של חוק התיכנון נאמר, בסעיף 121 לחוק, כי הוראות בדבר איחוד וחלוקה של מגרשים ניתן לקבוע הן בתוכנית מתאר והן בתוכנית מפורטת, ובכך נתן המחוקק גושפנקא חוקית למצב בשטח.

השילוב של חלוקה חדשה בשינוי תוכנית מתאר יצר מצבים מיוחדים, שבהם החלוקה החדשה מהווה רק חלק מתוכנית רחבה יותר, ויש גבול נפרד לתוכנית וגבול נפרד לחלוקה החדשה. במצב זה לא כל השטחים הכלולים בתוכנית כלולים גם בחלוקה ובטבלת האיזון.

סוגי תוכניות חלוקה חדשה לפי סמכות האישור

סעיף 62א(א) לחוק התיכנון והבנייה, המפרט את התוכניות שבסמכות הוועדה המקומית, כולל ביניהן:

"איחוד וחלוקה של מגרשים... ובלבד שאין בתכנית שינוי בשטח הכולל של כל יעוד קרקע, למעט האמור בפסקאות (2) ו-(3);"

"(2) הרחבת דרך בתוואי המאושר בתכנית בת תוקף..."

"(3) הגדלת שטחים שנקבעו בתכנית בת תוקף לשטחי ציבור..."

כלומר, כאשר התוכנית היא ברמה של תוכנית מפורטת, ללא שינויי יעוד בקרקע פרטית, וללא תגבור זכויות בנייה, אישורה הוא בסמכות הוועדה המקומית. כאשר התוכנית כוללת בתוכה מרכיבים שאינם כלולים ברשימת התוכניות שבסעיף 62א(א) המותרות לאישור על ידי הוועדה המקומית, תהיה זו תוכנית חלוקה חדשה בסמכות ועדה מחוזית.

תוכניות הפשרת קרקע חקלאית

שימוש רב ביותר בחלוקה חדשה נערך כאשר מפשירים קרקע חקלאית ומועידים אותה לבניה¹. הפשרת קרקע חקלאית נעשתה במשורה עד תחילת שנות התשעים, והפכה לנפוצה עם העלייה הגדולה ועם מצוקת הדיור שנגרמה בעקבותיה. החלקות החקלאיות לא התאימו, בצורתן ובתכנון, לשימושי מגורים או תעשייה, וחסרו בהן שטחים לשירותי ציבור. הפיתרון המתבקש לכך היה שימוש בתוכניות חלוקה חדשה. תוכניות הפשרת קרקע יוחדו בכך שניטל בהן שיעור קרקע גדול לציבור, והבעלים פוצו על ידי השבחת הקרקע. תוכניות אלה נפוצות ביותר במרכז הארץ ובשפלת החוף, באזורים אותם הועידה תמ"א 31 לציפוף אוכלוסייה.

תוכניות מסדירות תכנון

באזורים רבים קיימות תוכניות מתאר מאושרות המועידות את הקרקע לבנייה, אך התוכניות אינן ישימות. בתקופת המנדט אושרה פרצלציה של מרבית השטח הנמצא באזור החוף שבין תל אביב לחיפה, בעיקר לצרכים ספקולטיביים של מכירת קרקעות ליהודי חו"ל כמשקיעים. פרצלציות אלה נערכו בבהילות, ללא מחשבה תכנונית, ולא עלו בקנה אחד עם תפיסות התכנון והבנייה (עמירב, 1980). בחיפה, לדוגמה, היו תוכניות רבות שהדרכים המתוכננות בהן היו צרות ומשופעות מידי, ושלא היו בהן מגרשי ציבור מספיקים. כל השטחים הללו היו זקוקים לתכנון מחדש, והוא נערך במסגרת החלוקה החדשה. בתוכניות אלה לא נוצר בהכרח תגבור של זכויות הבנייה, אולם עצם התיכנון מחדש והוצאתן מהקפאה תכנונית גרמו להשבחת הקרקע. עם זאת, שיעור הקרקע שניתן היה ליטול לציבור היה מצומצם יותר מאשר בתוכניות של הפשרת קרקע חקלאית.

¹ על פי ראייון עם נירה אורני מעיריית חיפה

תוכניות בשטח בנוי

בעשור האחרון יזם משרד הבינוי והשיכון תוכניות פינוי ובינוי, הנעזרות גם הן בהליך חלוקה חדשה. תוכניות אלה נועדו לשטחים הבנויים בצפיפות נמוכה יחסית, לעיתים בשכונות מדורדרות, באזורים בהם הקרקע יקרה, בעיקר בערים ובמרכזיהן. במקום הבנייה הקיימת מוקמים בניינים חדשים בבנייה רוויה, והם מספקים פתרונות דיור רבים יותר ומנצלים טוב יותר את הקרקע. תוכניות אלה כרוכות בבעיות מרובות, כפי שנראה בהמשך.

תוכניות בהסכמה ושלא בהסכמה

סעיף 121 לחוק התכנון והבנייה קובע:

"בתוכנית מתאר מקומית ובתוכנית מפורטת מותר לקבוע גם הוראות –

(1) בדבר איחוד מגרשים, הן בהסכמת בעליהם והן שלא בהסכמתם;"

תוכנית בהסכמה היא תוכנית שונה מזו שללא הסכמת בעלים, היא עוברת מסלול אישור שונה וחלות עליה הוראות שונות. רוב תוכניות החלוקה החדשה בישראל הוגשו כתוכניות שלא בהסכמה, והיזום היה הוועדה המקומית (אלתרמן וויטק, 1991). כמה סיבות היו למצב זה. הסיבה הראשונה היא פרוצדורלית. תוכנית בהסכמה מחייבת חתימת כל הבעלים, ולעיתים קשה לאתר את כולם. גם לאחר שהושגו כול החתימות, לעיתים מתחלפים הבעלים. עיקר החשיבות של השגת כל החתימות היא בשלב הסופי, של רישום החלוקה בלשכת רשם המקרקעין, כאשר העדר של חתימה אחת יכול למנוע את הוצאתה לפועל. סיבה שנייה היא הקושי והסיבוך שבתוכנית חלוקה חדשה. הקושי הוא גם בתכנון המורכב, שצריך לחבר בין הצרכים התכנוניים והשמאיים וגם בתיאום בין כל הבעלים. בתוכנית בהסכמת הבעלים אין חובת איזון בין החלקות, ועובדה זו פותחת פתח לניצול לרעה של ההליך ולאיי שמירת השיוויון על ידי המארגנים, או לאי אימוץ ולחשדות מצד שאר הבעלים. סיבה נוספת היא המיסוי. עד לשנת 2002 נדרשו בעלי קרקע שהגישו תוכניות בהסכמה לשלם מס שבח על חילופי הקרקע כאילו הייתה זו עיסקה במקרקעין. בגלל סיבה זו היו התארגנויות של בעלי קרקע שפנו לעירייה 'לאמץ' את תוכניתם. חובה זו בוטלה בחוק ההסדרים 2002 ועתה אין צורך שתוכנית שהושגה עליה הסכמה תוגש לכאורה ללא הסכמה.²

כל הקשיים שעמדו בפני יזמים הביאו לכך שעל פי רוב, הרשויות היו המגישות של תוכניות חלוקה חדשה. עד לתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, שחל בשנת 1996, ממילא היו רשאים ליזום תוכנית מתאר או שינוי תוכנית מתאר רק ועדות מקומיות או ועדות מחוזיות. יזמים או בעלי קרקע שהיו מעוניינים בשינוי תוכנית מתאר, היו מגישים אותה לאימוץ הוועדה המקומית. מאז התיקון, גם לבעלי קרקע המעוניינים להשביח אותה קיימת אפשרות חוקית ליזום תוכניות מתאר, כך שכיום הם יכולים להגיש תוכנית חלוקה חדשה המשולבת בשינוי מתארי. יש לשער כי בעתיד תוגשנה יותר תוכניות בהסכמה, אך עדיין עיקר כוחו של הליך חלוקה חדשה הוא באפשרות של הרשות להגיש תוכניות שלא בהסכמת הבעלים.

הליך חלוקה חדשה

ישנם הבדלים בהליכי הכנה ותכנון של תוכניות חלוקה חדשה בין המדינות השונות, אך עם זאת קיימים גם מאפיינים אחידים. נתאר את ההליך כפי שהוא מבוצע בישראל, וכפי שהוא משותף

² מתוך ריאיונות עם מרים אילון ונירה אורני מעיריית חיפה, וטוביה שלום מעיריית תל אביב.

לרוב המדינות, אם כי בהבדלים מסוימים. ההליך בישראל מוכתב על ידי פרק ג' סימן ז' לחוק התכנון והבניה.

היוזמה והתכנון

היוזמה להכנת תכנית החלוקה יכולה להיות של הרשות המקומית, או של בעלי הקרקע, כולם או חלקם, או של יזם המאגד את בעלי הקרקע. השטח נבחר לפי שיקולים תכנוניים או נכסיים. אם החלוקה משולבת בשינוי תוכנית מתאר ואם גבול החלוקה זהה לגבול התוכנית המתארית, יהיה שטח החלוקה מוקף ב'קו הכחול' שהוא גבול התוכנית. בשלב ראשון, מאחדים את השטח שנבחר למעין יחידת תכנון תיאורטית אחת. את השטח המאוחד מתכננים כנדרש, מבחינה תחבורתית ומבחינת סיווגי קרקע. במסגרת תכנון זה מקצים שטחים לצורכי הציבור - דרכים, מבני ציבור, שטחים פתוחים וכדומה, וקובעים את מיקומם של שימושי הקרקע בעלי שווי שוק, כגון מגורים, ותעשייה. במדינות בהן החוק מתיר זאת (רוב המדינות הנסקרות במחקר), מתבצעת בשלב זה גם הקצאה של 'קרקע שוות עלות', המיועדת למכירה בשוק החופשי לצורך מימון עלויות הבנייה של מבני הציבור והתשתיות. לעיתים קרקע זו נמכרת לצרכים נוספים, שהשוק אינו מספקם, כגון דיור ציבורי או מסובסד. שיעורה של ההקצאה לצורכי מכירה אמור להיקבע על פי אומדן עלות אספקתם או סבסודם של שירותים אלה.

האיזון

בשלב הבא מחלקים את החלקה המאוחדת לחלקות חדשות בגדלים שונים ובייעודי קרקע שונים. הקצאת החלקות, גודלן ומיקומן, יכולה להיעשות על פי שיקולים תכנוניים גרידא או על פי שיקולי איזון. סעיף 122 לחוק התכנון והבניה אומר:

(1) כל מגרש שיוקצה יהיה קרוב, ככל האפשר, למקום בו היה קודם מגרשו של מקבל ההקצאה;

(2) שוויו של המגרש שיוקצב כאמור ביחס לשוויים של סך כל המגרשים החדשים שנוצרו על ידי החלוקה, יהיה, ככל האפשר, כשווי של המגרש הקודם של מקבל ההקצאה ביחס לשוויים של סך כל המגרשים הקודמים;

(3) לא הייתה אפשרות לשמור על מלוא היחסיות כאמור, יהיה מקבל ההקצאה, ששווי מגרשו החדש נמוך ביחס משווי של מגרשו הקודם, זכאי לקבל מהועדה המקומית תשלום ההפרש, ומקבל ההקצאה ששווי מגרשו החדש גבוה ביחס משווי של מגרשו הקודם, חייב לשלם לוועדה המקומית את ההפרש;

הפעולה המתוארת בתת-סעיפים אלה נקראת איזון. העיקרון של שמירת היחסיות מתבטא בנוסחה האופיינית:

$$\frac{\text{שוני חלקה לפני החלוקה}}{\text{שוני חלקה לאחר החלוקה}} = \frac{\text{שוני כל החלקות המשתתפות בחלוקה}}{\text{שוני כל החלקות המתקבלות לאחר החלוקה}}$$

אם, לדוגמה, הערך היחסי של מגרש מסוים היה 20% מערך כלל המגרשים לפני התכנון, על ערך המגרש הסופי להיות בשיעור יחסי זהה לאחר התכנון, שהוא 20% מערך כלל המגרשים לאחר

התכנון. פעולת האיזון מתבצעת בעזרת טבלאות הנערכות על ידי שמאים והנקראות טבלאות איזון.

יישום עיקרון זה נעשה באחת משתי דרכים עיקריות. יש רשויות מקומיות הנוהגות להתחשב בשטח החלקה הקודמת, להקצות חלקות חדשות בגודל יחסי לשטחן הקודם, ולהתעלם בהקצאה מן ההבדלים הנוצרים משינוי מקום או משיקולים אחרים המשפיעים על שווי המגרש. במקרים אלה נוצר האיזון על ידי תשלומים, כמפורט בסעיף 122(3) לחוק, שהובא לעיל. האיזון נקבע על ידי שמאים המעריכים את היחסיות של החלקות על פי תוצאת התכנון. רשויות אחרות נוהגות לשלב את השמאים כבר בשלב התכנון, ולשתפם בהקצאת המגרשים, מיקומם, גודלם והזכויות המוקנות להם, כך שתישמר היחסיות ולא יהיה צורך בתשלומי איזון. הדרך הראשונה נקטת משיקולים תכנוניים, לפיהם אין זה נכון לקבוע גודל מגרשים וזכויות רק לפי האיזון, מאחר שהדבר משפיע על אופי הבינוי וחזית הרחוב. לפי שיטה זו, התשלומים מן החייבים נגבים בעת מתן היתר הבנייה והוועדה המקומית משמשת קופה להעברתם לאלה שמגיעים להם תשלומים. הגבייה מן החייבים היא בעייתית ומטילה עול על הרשות המקומית.

הדרך השנייה נקטת משיקולי נוחות כספית, כדי להימנע מן הצורך להעברת התשלומים בין בעלי המגרשים. גם בעלי הקרקע מעדיפים אותה, מאחר שבדרך כלל החייבים מתמרמרים על הצורך בתשלום ואפילו אלה המקבלים תשלומים מרגישים מקופחים מאחר שלא קיבלו מגרש שווה ערך לקודם. השיטה השנייה מקובלת יותר ברוב הרשויות.

בעיה מיוחדת באיזון מהוות תוכניות פינוי-בינוי, כאשר בתוכנית נכללים נכסים מבונים ולעיתים בשילוב עם בלתי מבונים. מאחר שהחוק מתייחס לאיזון בין מגרשים, לא ברור כיצד יש לנהוג במבנים שעליהם.

שיתוף בעלי הקרקע והתנגדויות

מאחר שעל תוכנית חלוקה חדשה חלות כל ההוראות הנוגעות לשאר התוכניות המפורטות בחוק, חל עליה גם הצורך בהפקדת התוכנית ובפתיחתה להתנגדויות. חוק התכנון והבנייה מחייב יידוע הציבור על הפקדת תוכניות בעיתונות ובאתר התוכנית, כמפורט בסעיף 89 לחוק, אך הודעות אלה לא בהכרח מגיעות לידיעת בעלי הקרקע, ובתוכניות שלא בהסכמה הם עלולים לא לדעת על כך. סעיף 77 לחוק מאפשר, אך אינו מחייב, לפרסם הודעה על תחילת תכנון וסעיף 78 מאפשר להטיל הגבלות בנייה.

רשויות רבות משתדלות לשתף את הבעלים וליידעם כבר בתחילת התכנון, במגמה להשיג את הסכמתם ולמנוע התנגדויות. במועד ההפקדה מוצגת התוכנית לציבור, והיא כוללת במסגרתה גם את טבלת האיזון. בעלי הקרקע יכולים, במועד זה, לראות את המגרש החדש שהוקצה להם, ואם הם מוצאים לנכון – להתנגד להקצאה או לאיזון. הי'מגרש' המוקצה יכול להיות גם חלק במגרש, מאחר שסעיף 127 לחוק מאפשר לאחד מגרשים שלא בהסכמה. כך קורה שבעל קרקע מקבל, לעיתים, חלק מבית דירות המשותף למספר בעלים. עם תום ההפקדה דנה הוועדה הרלוונטית בהתנגדויות. אם התוכנית היא בסמכות ועדה מקומית, ואינה כוללת שינוי תוכנית מתאר, שינויי יעוד, או שינויים אחרים שאינם בסמכות ועדה מקומית, תדון בה הוועדה המקומית, וערכאת הערעור תהיה ועדת ערר. אם התוכנית כוללת שינויי תוכנית מתאר, שינויי יעוד ותגבור זכויות – תדון בה הוועדה המחוזית. קבלת התנגדויות וערעורים הנוגעים לאיזון עלולה לגרור שינויים רבים בתוכנית, מאחר שהיחסיות 'קושרת' את כל החלקות זו בזו, ושינוי בהקצאה גורר שינוי של כל טבלת האיזון.

בסיום תהליך החלוקה החדשה מקבלים בעלי הקרקע הכלולים בתכנית חלקות חדשות, בדרך כלל במקום אחר, בתחום התכנית. התהליך מביא בדרך כלל לכך ששטח החלקות החדשות המוקנות לבעלי הקרקע המקוריים קטן יותר מאשר לפני התהליך, אך ערכן של החלקות בדרך כלל גדל.

פרק 4: יעדי חלוקה חדשה

המקור לחלוקה חדשה היה אמנם כלכלי-חקלאי בראשיתו, אך ההליך הפך למרובה מטרות עם התגברות תהליך העיור והגידול העירוני שבא בעקבותיו. השימוש בה התרחב בעקבות אסונות טבע ומלחמות עולם, למטרת שיקום אזורים שנהרסו. כיום משמשת חלוקה חדשה להשגת מיגוון מטרות של פיתוח עירוני, כגון התחדשות עירונית של שטחים בנויים, מניעת התפשטות עירונית בלתי מבוקרת (urban sprawl) והשגה של קרקע ומימון לשירותי ציבור, שהיא אחת המטרות המרכזיות, אם לא המרכזית שבהן. במזרח אסיה מהווה חלוקה חדשה כלי מרכזי וחשוב ביותר לפיתוח עירוני. Home (2004) אף מכנה אותה: "אם התכנון העירוני".

בספרות הבינלאומית נחשבת חלוקה חדשה כדרך המתבססת על שיתוף פעולה בין הסקטור הפרטי לציבורי. חוקרים רבים מתייחסים אליה כאל משחק בו הכול זוכים ומרוצים. קיימת הסכמה רחבה ביניהם, כי זהו הסדר המגלם צדק חברתי והוגנות באיזון בין בעלי הקרקע לבין כלל הציבור. מחד גיסא, נעשה צדק עם בעלי הקרקע, הנהנים מהשבחת נכסיהם ומאפשרות ניצולם. מאידך, נעשה גם צדק עם הציבור, הנהנה משיפור פני העיר, מתוספת שירותי ציבור ומפיתוח תשתיות.

במדינות אותן סקרנו, משמשת חלוקה חדשה בעיקר להשגת מספר יעדים, שאותם חילקנו לשתי קבוצות. האחת היא של יעדים המשרתים בעיקר את האינטרס הציבורי והאחרת את האינטרס של בעלי הקרקע, אם כי לעיתים קרובות האינטרסים חופפים. מכלול של יתרונות ומאפיינים של חלוקה חדשה מסייעים להשגת יעדים אלה, ואותם נפרט בהמשך.

יעדי הציבור:

השגת קרקע ומימון לצורכי ציבור
פיתוח אורבני מיטבי לחברה ולסביבה

יעדי הבעלים:

הגנה על הקניין בפני פגיעה וירידת ערך
פיתוח הנכס לתועלת הבעלים

יעדי הציבור

הציבור אליו בחרנו להתייחס לצורך בדיקת תועלת חלוקה חדשה, הוא כלל תושבי העיר או המדינה, מכיוון שציבור זה מושפע ישירות מתוכניות חלוקה חדשה. הוא הנושא בעלויות פיתוח ואחזקה באמצעות המיסים, הוא הנהנה מאיכות חיים בפיתוח עירוני, והוא הסובל מירידה באיכות חיים כתוצאה מפיתוח לקוי.

השגת קרקע ומימון לצורכי ציבור

קיימת הסכמה בין החוקרים, כי אחת המטרות העיקריות של חלוקה חדשה היא השגת שטחים לשירותי ציבור ומימון הבנייה של תשתיות ציבוריות. בחלק מהמדינות אותן סקרנו, השימוש בחלוקה חדשה גבר עקב העובדה שהליכי הפקעות נתקלו בהתנגדויות רחבות. כולם מסכימים כי זוהי אלטרנטיבה מצויינת בהשוואה להפקעות, וכי בארצות בהן מופעלת חלוקה חדשה, היא מהווה כלי מרכזי להשגת המטרה. (Van Den Berg 1993, Sonnenberg 1996, Larsson 1993, Minerbi 1986, Doebelle 1982, Sutadel 2002)

החוקר Doebelle, שפירסם את הספר הראשון שהוקדש לחלוקה חדשה בשנת 1982, מציין כי הבעיות העומדות בפני רשויות בכל העולם הן דומות: כיצד לממן את העלויות של אספקת שירותי ציבור, כיצד להגדיל את אספקתם וכיצד לתת מענה לצמיחת האוכלוסייה. בפני הרשויות עומד מיגוון כלים להשגת שירותי ציבור, ובהם כלים של מיסוי, רכישת קרקע כמאגר לתכנון עתידי, הפקעות, הסכמים עם יזמים וכן חלוקה חדשה. מבין אלה, חלוקה חדשה נחשבת כדרך בעלת יתרונות ייחודיים להשגת קרקע לדרכים ולשימושים ציבוריים אחרים. לדעת חוקרים הסיבה להפיכת חלוקה חדשה לכלי תכנוני כה נפוץ במדינות רבות טמונה במאפייניה, ההופכים את ההסדר למועדף על ידי רשויות ועל ידי בעלי קרקע. יתרונותיו הם היכולת להקצות קרקע לצורכי ציבור בכמות ובמיקום מתאימים ולממן את הקמתם. אלה, יחד עם יכולת להעניק הטבה משמעותית לבעלי הקרקעות על ידי השבחת נכסיהם, הופכים את ההסדר לאטרקטיבי מאד עבור רשויות חסרות משאבים. (Acharaya 1989, Minerbi 1986, Schnidman 1988, Doebelle 1982)

בחלק מארצות אירופה ואסיה מקובל להקצות חלק מהקרקע הניתלת בחלוקה למכירה בשוק החופשי, לשם כיסוי העלויות של הקמת שירותי ציבור. לא כך בישראל, שבה אין החוק מאפשר זאת. הקרקע המיועדת למכירה נקראת בקצרות "קרקע שוות עלות" Cost Equivalent Land.

פיתוח אורבני מיטבי לחברה ולסביבה

מלבד היות חלוקה חדשה כלי חשוב לאספקת קרקע ומימון לצורכי ציבור, היא מהווה כלי יעיל ולעיתים חיוני, לשיפור ולתיקון עיוותים של מצב קיים.

התאמת חלוקת קרקע קיימת לצרכים חדשים

לדעת החוקר Homer (2004) הסדר איחוד וחלוקה מחדש של קרקעות לצורכי פיתוח הוא כלי חיוני לתכנון מודרני. לדבריו, הצמיחה המהירה של אוכלוסייה עירונית במדינות מתפתחות, (התחזית היא כי עד 2020, שמונים אחוז מהאוכלוסייה העירונית תחיה במדינות מתפתחות), מחייבת הסבה של קרקע חקלאית לצרכים עירוניים. דבר זה יקרה, אם על ידי תכנון של ממשלות, או בלעדיו, ויחייב את השימוש בחלוקה חדשה.

חוקרים מסכימים כי חלוקה חדשה יכולה לפתור בעיות של "כשל שוק" הנובע מחלוקת קרקע קיימת לקויה, ולאפשר פיתוח, שבתנאים אחרים לא היה מתרחש. לעיתים שוק המקרקעין אינו מתפקד בצורה שמאפשרת פיתוח עירוני יעיל, וזאת מסיבות שונות, כמו מבנה חלקות שאינו מאפשר בנייה, עלויות פיתוח גבוהות, או ספקולציה בקרקעות. (Doebelle, Acharaya 1989)

שיפוי סביבתי מקביל לפיתוח

כאשר פיתוח מתרחש ללא חלוקה חדשה, במסגרת חלקות קיימות ובאופן עצמאי על ידי בעלי קרקע נפרדים, הוא עלול להזיק לסביבה, להעמיס עליה מטרדים ולפגוע באיכות החיים. החלוקה החדשה מאפשרת לשפות את הסביבה ואת הציבור על ידי הקצאת קרקע ומימון למטרת מניעת נזקים אלה.

שליטה על הפיתוח

למדינה ולרשויות הציבוריות יש עניין בשליטה על עיתוי הפיתוח, ושליטה כזו היא קשה להשגה במדינות דמוקרטיות. אחד מגורמי העיכוב הגדולים הוא אי התאמת חלוקה קיימת לפיתוח עירוני. תכנון הוא תהליך צורך זמן, ובתנאים של שוק חופשי, כשהקרקע היא מרובת בעלויות פרטיות, הוא ממושך אף יותר. שטחים ואזורים מוקפאים לפעמים במשך שנים, ורק חלוקה חדשה יכולה לגאול אותם ולגרום לפיתוחם. אמנם, חלוקה חדשה כשלעצמה אינה ערובה לפיתוח, אך לעיתים היא תנאי הכרחי.

הגדלת מלאי הדיור

לא בכל מקום תועלת זו היא המניע העיקרי לחלוקה חדשה, אך במדינות אחדות פוטנציאל שיש בה להשגת מלאי דיור באיכות וכמות מספקת מהווה מטרה ציבורית חשובה. (Doebelle 1982) מוצא בהסדר פוטנציאל להשגת מטרות חברתיות, כמו אספקת דיור ציבורי למעוטי יכולת באמצעות מכירת קרקע שוות עלות, תוך שמירה על ריווחיות לבעלי הקרקע. בחלק מהמדינות בהן מופעל ההסדר, בעיקר במדינות מזרח אסיה, חלוקה חדשה משמשת לעיתים כדרך בלעדית להשגת היעד, בשל חוסר במשאבים ציבוריים למימון הפיתוח.

יעדי בעלי הקרקע

בעלי קרקע רבים מעוניינים להיכלל בתוכניות חלוקה חדשה. יכולים להיות להם מספר מניעים לרצון להשתתפות בתוכניות אלה.

הגנה על הקניין בפני פגיעה וירידת ערך

בעלי קרקע מאויימים באופן מתמיד על ידי הרשויות, אם על ידי תכנון, או הפקעה, או מיסוי. בהשוואה להסדרים אחרים, אנו סבורות כי חלוקה חדשה מספקת להם הגנה.

חוקיות ההליך

דפנה לוינסון-זמיר, בסיפרה "פגיעות במקרקעין על ידי רשויות התכנון", אומרת: "פגיעה בקניין הפרט חייבת להיות מעוגנת בהסמכה ישירה ומפורשת". השופט קלינג, בפסק דינו (ה"פ 2121/95 סעי' 12) מאמץ את דבריה ואומר, כי בהוראות העוסקות באיחוד וחלוקה אין הוראה המקנה במפורש סמכות לנטילה על ידי הרשות. תהינו אם אכן בהעדר ההוראה המפורשת אכן נגרמת פגיעה בבעלים, ומה המצב החוקי בארצות אחרות.

הימנעות מהפקעה

מניע ראשון - שמירה על זכויות קנייניות. (Schmidman 1988) מסביר כי, שלא כמו בהפקעה, יש בחלוקה חדשה הכרה בזכויות הקניין באופן ייחודי. לדעתנו, זהו היתרון העיקרי בהסדר, שכן בדרך כלל אין הקרקע נלקחת מבעליה, אלא רק חלק ממנה מנוכה והיא מוחזרת לבעליה בשטח קטן יותר, אך בשווי גבוה יותר. תועלת זו נגרמת, למעשה, לאותם בעלי חלקות שלא חלוקה חדשה היו מאבדים את הקרקע, גם אם תוך קבלת תמורה, ואילו החלוקה החדשה מחלקת את הנוק הזה בין בעלי חלקות רבים יותר ובשיעור קטן יותר.

שמירת שווי יחסי

הסדר חלוקה חדשה מגן על בעלי הקרקע בפני קיפוח, מאחר שהיא מבוססת על צדק חלוקתי. השוויון בין בעלי הקרקע מעוגן בחובת השמירה על שווי יחסי זהה של ערכי החלקות. התהליך, כפי שתיארנו אותו, קובע שחלקו היחסי של כל בעל נכס הנכנס לחלוקה החדשה, יהיה זהה לחלקו היחסי לאחריה.

פיתוח הנכס לתועלת הבעלים

לבעלי הקרקע ולציבור יש אינטרס משותף בפיתוח הנכס ובאיכותו. פיתוח הנכס בצורה נכונה תורם להעלאת ערכו וכן להעלאת ערך הנכסים בסביבתו, כך שהכול יוצאים נשכרים.

שיפור התכנון

במצבים מסוימים התכנון הקיים הוא לקוי ואינו הולם פיתוח עכשווי. לעיתים הדבר נובע משינוי הייעוד, כמו במצב בו חלקות שסיווגן חקלאי ושצורתן מתאימה לעיבוד חקלאי, משנות ייעודן למגורים. לעיתים הפרצלציה הקיימת נעשתה רק לצורכי שיווק, ללא תכנון מעמיק או התאמה לטופוגרפיה. לעיתים התכנון המקורי מתיישן ואינו עונה על צורכי התחבורה או צרכים אחרים. במקום בו הקרקע פרטית, שיפור התכנון מחייב הכנת חלוקה חדשה.

תועלת פוטנציאלית נוספת לבעלים הגלומה בחלוקה חדשה היא הארגון מחדש של בעלויות בלתי רצויות ומכבידות, על ידי פירוק שותפויות וחילוץ בעלים ממצבי תלות הדדית. כמו-כן, בצירוף יחד של בעלים שחלקותיהם קטנות מידי לפיתוח עצמאי.

קידום הפיתוח

במצבים מסוימים התכנון הקיים ומבנה חלקות הקרקע אינם מאפשרים פיתוח. בעלי קרקע שייבחרו לפתח לבדם לא יוכלו להשביח את ערכי נכסיהם, שכן הפיתוח תלוי גם בבעלי חלקות סמוכות והפתרון הוא שיתוף פעולה. התאגדות של הבעלים או צירופם, במסגרת תוכנית חלוקה חדשה, "גואלת" את הקרקע מהקפאתה ומאפשרת פיתוחה.

השבחת הנכסים

השבחת ניכסי הבעלים המשתתפים בחלוקה חדשה נובעת מן הגורמים שמנינו לעיל, שכן מעצם שיפור התכנון והוצאת הקרקע מהקפאה נגרמת השבחתה. השבחה נוספת נגרמת כאשר הרשויות מבקשות ליטול קרקע לציבור במסגרת החלוקה החדשה, מכיוון שאז הן דואגות להגדיל את פוטנציאל הניצול שלה על ידי מתן זכויות בניה או הטבה אחרת המשביחה את הנכס.

שיתוף הבעלים בתכנון

לשיתוף הבעלים בתכנון ובייזום ניתנת תשומת לב רחבה בספרות, בעיקר בזו הדנה בחלוקה חדשה באירופה. לדברי Sorrensen (2000) הרעיון של שיטה, בה בעלים משתפים פעולה עם רשויות על מנת לסייע לקהילה על ידי תרומת קרקע לציבור, הוא אטרקטיבי מאוד. לדבריו, השיטה הולמת את השאיפה למצוא מימון לתוכניות פיתוח בצורה שיתופית ולא בכפייה. Nishiyama (1992), מגדיר חלוקה חדשה כהליך תכנון עירוני בשיתוף בעלי הקרקע. Larsson (1993) Minerbi et al (1986) וכן Schnidman (1988) גורסים, כי חלוקה חדשה היא הסדר ששיתוף הבעלים מובנה בו. בעידן בו חשיבות המיגזר הפרטי והמיגזר השלישי (התארגנויות וולונטריות וחברתיות), עולה לעומת זו של המיגזר הממשלתי, יש להיבט זה יתרון ערכי ומעשי חשוב.

השוואת יישום היעדים לפי ממדים

הרקע למדיניות של הפעלת פרויקטים של חלוקה חדשה והאופן שבו מיושמים יעדיה, משתנים ממדינה למדינה. קיימים הבדלים בבסיס החוקי של ההסדר, ברמת מעורבות הממשל, בחלוקת הסמכויות בין בעלי הקרקע והממשל בייזום הפרוייקטים, ועוד. על מנת לבחון את יעילות ההסדר ואת השגת היעדים, הגדרנו מספר ממדים שעל פיהם נבחן את אופן יישום ההסדר חלוקה חדשה ואת תוצאותיו, ונשווה את יישום יעדי חלוקה חדשה בארצות השונות.

ממדי השוואה לפי יעדים:

יעדי הצבור
השגת קרקע ומימון לצורכי ציבור
<ul style="list-style-type: none">• שיעורי הפרשת קרקע• מטרות הפרשת קרקע לציבור• מימון הקמת שירותי ציבור
פיתוח אורבני מיטבי לחברה ולסביבה
<ul style="list-style-type: none">• התאמת חלוקת קרקע קיימת לצרכים חדשים• הגדלת מלאי הדיור• שליטה על הפיתוח• שיפוי סביבתי
יעדי הבעלים
הגנה על הקניין בפני פגיעה וירידת ערך
<ul style="list-style-type: none">▪ חוקיות ההליך▪ הימנעות מהפקעה▪ שמירת שווי יחסי
פיתוח הנכס לתועלת הבעלים
<ul style="list-style-type: none">▪ קידום הפיתוח▪ שיפור התכנון▪ שיתוף הבעלים בתכנון▪ השבחת הנכסים

פרק 5: סקירת ספרות

בפרק זה נציג את סקירת הספרות המחקרית הבינלאומית על חלוקה חדשה. מטרתנו היא ללמוד על ההיסטוריה של כלי זה, על היקף אימוצו ברחבי העולם, וכן על הדומה והשונה בין ההסדרים הנהוגים בארצות השונות. קיווינו למצוא גם מידע בספרות האקדמית על השאלות המשפטיות העולות במדינות השונות. שמנו דגש מיוחד על חיפוש מידע לגבי נושא שבמחלוקת בישראל - אופן ההתייחסות להשגת קרקע לצורכי ציבור.

לדאבונו, הסקירה שתוצג כאן אינה מלאה ושיטתית במידה הרצויה לדעתנו. עמדו בפנינו מגבלות שחשוב להציג בפני הקוראים. ראשית, חלוקה חדשה אינה קיימת ברוב הארצות דוברות האנגלית (להוציא מערב אוסטרליה), שהן גם הארצות שבהן יש בדרך כלל אנשי אקדמיה חוקרי הליכי תכנון רבים יותר מאשר בארצות אחרות. שנית, סקירתנו מוגבלת לספרות הכתובה בלשון האנגלית. מגבלת השפה חלה, כמובן, גם על פסיקה באותן ארצות בהן נהוגה חלוקה חדשה. שלישית, הספרות בנושא על הסוגיה בכל השפות (מחקרי מדיניות, מחקרים משפטיים, מחקרי שדה) היא מצומצמת למדי, ומספר החוקרים בתחום זה ברחבי העולם קטן (פרופ' ר. אלתרמן משתייכת לקבוצת חוקרים זו). רביעית, לא מצאנו מחקר השוואתי כלשהו הסוקר את הסדרי חלוקה חדשה על פני כל הארצות בהן היא מופעלת. במקום זאת, מצאנו סקירות השוואתיות חלקיות בלבד, המתייחסות, כל אחת מהן, רק למספר מצומצם של ארצות ונושאים מסוימים ומצומצמים. לפיכך, בסקירתנו ההשוואתית לא תמיד עלה בידנו ליצור מקבילות בין הארצות השונות. חמישית, הספרות המחקרית הקיימת אינה ביקורתית ברובה אלא תיאורית בעיקרה; מחקר השדה ההערכתי שביצענו בישראל הוא חדשני, ועם פירומו (באנגלית) יתרום לידע הבין לאומי. ולבסוף, לא מצאנו ולו מאמר משפטי אחד (בשפה האנגלית) המנתח את השאלות המשפטיות - לא במסגרת של מדינה אחת, ועל אחת כמה וכמה, במסגרת השוואתית. למרות מגבלות אלה, סקירת הספרות האקדמית המוגשת כאן, תוכל ללמדנו על עיקרי ההסדרים הקיימים בארצות השונות ואופן יישומם.

התפתחות חלוקה חדשה ותפוצתה

הדגם הוותיק לחלוקה חדשה הוא הסדר החלקות במגזר החקלאי, המכונה באנגלית "Land Consolidation". הסדר זה מופעל גם כיום במדינות רבות ברחבי העולם, ומטרתו להתגבר על הנטייה לחלוקה של מקרקעין חקלאיים לחלקות ההולכות וקטנות מדור לדור עקב פיצולי ירושות. עם שכלול הטכנולוגיה החקלאית והצורך באיגום של קרקעות מסיבות של כלכלת החקלאות, החלקות הקטנות הופכות למכשול. אולם חלוקה חדשה היא רק מעין "ציטוט" להסדר ותיק זה. חלוקה חדשה היא כלי מתוחכם, רב-עוצמה ורב מטרת הרבה יותר מאשר איחוד קרקעות, עד כדי כך שהחוקר Home (2004) מכנה כלי זה "אם התכנון העירוני".

תפוצתה של חלוקה חדשה בעולם אינה אחידה. היא נהוגה במקצת מארצות אירופה המערבית ובמזרח הרחוק. כפי שצינו, חלוקה חדשה אינה נהוגה ברוב הארצות דוברות האנגלית, להוציא מערב אוסטרליה. לא ניתן למצוא אותה בבריטניה, אירלנד, ארה"ב, או מרבית מדינות קנדה. אולם בארצות אלה נערך מעת לעת - וגם בימים אלה - דיון בקרב אנשי המקצוע בדבר האפשרות לאמצה.

אירופה

חלוקה חדשה של קרקעות החלה בגרמניה בסוף המאה התשע-עשרה, כהליך פרטי של בעלי קרקעות, שהתאגדו על מנת לארגן מחדש את הבעלויות בקרקע. המטרה הייתה לאפשר יצירת חלקות בעלות צורה המאפשרת עיבוד חקלאי. בהמשך, יזמו בעלי קרקע הליכים של איחוד וחלוקה מחדש של קרקעותיהם, במטרה להפוך אותן מתאימות לבנייה למגורים עירוניים. בגרמניה, הוסדר הכלי בחוק לראשונה בפרנקפורט בשנת 1902 על ידי ראש העיר פרנץ אדיקס ועל כן נקרא חוק זה "Lex Addicks" (Doebelle, 1982).

בתקופת מלחמת העולם השנייה ולאחריה גבר השימוש בהסדר, ומדינות גרמניה אימצו תקנות הנוגעות לאיחוד חלקות, בפרוייקטים של שיקום עירוני (Sonnenberg, 1996). Nishiyama (1986) מצייין, כי כל תוכניות הבינוי לאחר המלחמה הוכנו כתוכניות חלוקה חדשה. פרויקטים רבים המשתרעים על עשרות אלפי דונמים, למגורים, דיור, מסחר, תעשייה ושימושים ציבוריים, יצאו לפועל בדרך זו. בשנים האחרונות פחת השימוש בה והוחלף בהסכמי תכנון. החוק הפדרלי הגרמני בגרסתו הנוכחית הוא בעל נוסח מפורט למדי משום שעבר שינויים ועדכונים מאז נחקק לראשונה.

ארצות אירופה נוספות בהן קיימת חלוקה חדשה הן דנמרק, בלגיה, נורווגיה, פינלנד, שוודיה, אוסטריה וצרפת, ובכל אחת ממדינות אלה היא מופעלת בצורות ובהיקפים שונים. ככל הידוע לנו, היא אינה קיימת בארצות מרכז ומזרח אירופה. במזרח גרמניה, לאחר איחוד שני חלקי גרמניה, היה לחלוקה חדשה תפקיד חשוב בשיקום עירוני (Muller-Jokel, 1996). השימוש בהסדר נעשה שם על מנת להשיב קרקעות לבעליהן וכן למטרת פיתוח עירוני (Sonnenberg, 1996). בבלגיה יושמה חלוקה חדשה לראשונה בשנת 1970, לשם פיתוח אוניברסיטה. בשוודיה ובפינלנד מיושמת חלוקה חדשה להשגת שטחים לתשתיות למבנים בצפיפות נמוכה, או לפיתוח חלקות (Viitanen, 2002).

בריטניה נושאת בתפקיד פרדוקסלי בהקשר לחלוקה חדשה. מחד, דחה פרלמנט בריטניה את הרעיון של חלוקה חדשה. מאידך, נציגי בריטניה ברחבי האימפריה אהבו ככל הנראה את ההסדר ועל כן ייבאו אותו לארצות החסות - ביניהן ישראל. החוקר Home (2004) מזכיר, כי בתחילת המאה העשרים הייתה בבריטניה הערכה רבה לשיטה הגרמנית, כמיטיבה הן עם בעלי הקרקע והן עם הרשויות. הוא מצייין שורה של מכשולים לאימוץ חלוקה חדשה בבריטניה, ביניהם, המסורת והיחס הקשיח לבעלות על קרקע, העובדה כי לא כל הבעלויות על הקרקע היו מפוצלות ורשומות, הירידה בערכי קרקע לאחר מלחמת העולם וכן היחס השלילי לכל מה שמקורו גרמני.

מזרח אסיה

מבין מדינות אסיה, המידע המקיף ביותר על חלוקה חדשה זמין לגבי יפן, המהווה מודל לשאר מדינות מזרח אסיה. חלוקה חדשה משמשת כלי מרכזי בפיתוח עירוני ביפן, שהיא המדינה הראשונה באסיה אשר אימצה את ההסדר, הנקרא ביפנית kukaku seiri. השימוש בחלוקה חדשה החל ביפן באמצע המאה ה-19, בתוכנית השיקום העירוני של מידיגי (1868). היא החלה כיוזמה של בעלי קרקעות חקלאיות, על מנת לאפשר הסבתן לפיתוח עירוני (Nakamura, 1986). השימוש בה הפך נרחב לאחר אסונות טבע, כמו רעידת האדמה הגדולה ב-1923, ולאחר ההרס הרב בעקבות מלחמת העולם השנייה. שנות הפריחה של חלוקה חדשה ביפן היו שנות הששים והשבעים למאה הקודמת. בשנים אלה חוותה הארץ תהליכי גדילה מהירה ושינויים בתחומי התעשייה, התעסוקה וצמיחת המטרופולינים. אלה הביאו לבעיות סביבתיות של מחסור בשטחים פתוחים ולהתפשטות אורבנית בלתי מבוקרת. ב-1968 נחקק חוק התכנון העירוני החדש, שהכיר בחלוקה חדשה כאחת מהשיטות העיקריות לפיתוח עירוני. התקנות החדשות הביאו לצמיחת ערים חדשות, דוגמת יוקהמה ונגויה, שפותחו באמצעות חלוקה חדשה. בשנים הללו החלו התארגנויות פרטיות רבות של בעלים לאיגודים של חלוקה חדשה. איגודים אלה, שמטרתם הייתה לעודד את השימוש בהליך, הציעו ליווי של אנשי מקצוע ומומחים וכן סיוע בגיוס מימון. הם עשו רבות לקידום השימוש בחלוקה חדשה והבטיחו לבעלי הקרקע שיפור באיכות החיים, שירותי ציבור הולמים ועלייה משמעותית בערך נכסיהם. בעת האחרונה משמשת חלוקה חדשה להשגת מיגוון מטרות של פיתוח

עירוני, כגון עיור אזורים חקלאיים, פיתוח אזורים מבונים, בנייה למגורים, מסילות ברזל ומערכות הסעה המונית (Nishiyama, 1986). נעשה בה גם שימוש נרחב למטרה של מניעת התפשטות עירונית ולהתחדשות עירונית (Sorensen, 2000). (Sorensen, 1999) מצוין, כי מאפיין עיקרי הקשור לחשיבות של חלוקה חדשה ביפן הוא, שהממשל המרכזי בחר להוציא הון מועט ככל האפשר להשגת מטרות חברתיות. במקום זאת, הוקדשו מירב המשאבים לצמיחה תעשייתית מהירה. הממשל השאיר לסקטור הפרטי את האחריות על השגת מטרות שנועדו לטובת הכלל, וזאת, באמצעות חלוקה חדשה.

דרום קוריאה, לעומת זאת, היא דוגמה לדומיננטיות של הממשל המרכזי שקידם, באמצעות חלוקה חדשה, מדיניות פיתוח והשגת מטרות חברתיות. חוקי החלוקה החדשה בדרום קוריאה הם מפורטים יותר מאשר ביפן, וקובעים הנחיות להקצאות קרקע לצורכי ציבור, עקרונות לחישוב שווי הקרקע, ושיעורי הקצאות לצורכי ציבור. כך הושגו יעדי פיתוח, כאשר עיקר המימון הגיע אמנם מהסקטור הפרטי, אך את הסטנדרטים לפיתוח הכתיב השלטון המרכזי. בדרום קוריאה יש לחלוקה חדשה תפקיד חשוב בתהליך העיור (Doebelle, 1982). דרום קוריאה התוודעה לראשונה לחלוקה שנגרם במלחמת קוריאה. חלוקה חדשה שימשה אז כמכניזם להבטחה של הספקת שירותים ולהחייאת אזורים שנהרסו במלחמה. השימוש בחלוקה חדשה לפרוייקטים של פיתוח עירוני גבר בשנות השמונים, בעקבות עלייה במחירי הקרקע, ותרם משמעותית לתהליך עיור מבוקר. 84% מכל ערי דרום קוריאה השתמשו בטכניקה זו. סאול, העיר הגדולה בדרום קוריאה, פיתחה מחדש יותר ממחצית שיטחה בפרוייקטים של חלוקה חדשה (שם). פרויקטים של חלוקה חדשה היוו 30% מסך הפרוייקטים במסגרת תוכנית האב לדיור של דרום קוריאה. נתונים משנת 1990 מראים כי רוב הפרוייקטים של התחדשות עירונית התבצעו בה באמצעות חלוקה חדשה (ועידת האו"ם אסיה והפסיפיק, 2002). Muller-Jokel (1992) וכן Schnidman (1988), מסכימים, כי ללא השימוש בחלוקה חדשה לא היה ניתן להתמודד עם הצמיחה העירונית המהירה ולספק שירותים בסיסיים לאותה אוכלוסייה. הממשל הקוריאני נעזר בחלוקה חדשה גם על מנת לקדם מטרות חברתיות של דיור למעוטי הכנסה (Lin, 1986).

בטייוואן נפוצה חלוקה חדשה פחות מאשר ביפן ודרום קוריאה, אך גם שם יש לה תרומה גדולה לפיתוח עירוני. השימוש בה החל ב-1958, וב-1962 אומץ ההסדר כתוכנית לאומית, שנחשבה מוצלחת מאד וגרמה לעידוד של שימוש יעיל יותר בקרקע עירונית ולהעלאה של רמת הפיתוח של אזורים עירוניים. לממשל המרכזי היה עניין לקדם פרויקטים אלה בשל יכולת המימון העצמית שלהם. כך, ב-1980 נקבעה תוכנית עשור לקידום פרויקטים של פיתוח עירוני באמצעות חלוקה חדשה. לא מצאנו נתונים עדכניים לגבי היקפי הקרקע שפותחה, אך נתונים משנת 1983 מראים כי ההיקף עד מועד זה היה גדול בהרבה מהצפי, וכי מלאי הדיור ושירותי הציבור גדל משמעותית (Lin, 1986). קואושינג, העיר השנייה בגודלה בטייוואן ועיר הנמל הראשית, נחשבת לדוגמה המוצלחת ביותר ליישום חלוקה חדשה לפיתוח עירוני (Doebelle, 1982).

בנפאל נותנת הממשלה עדיפות לפיתוח באמצעות חלוקה חדשה. השימוש בה התאפשר בעקבות חקיקה מ-1986 שאפשרה לקבוצות שונות לבנות לעצמן מגורים. נקבעה מדיניות תכנון המאפשרת לארגונים פרטיים וקהילתיים ליזום פרויקטים והוקם משרד מיוחד לדיור ותכנון פיזי. בשנות ה-90 יזם הממשל תוכנית הנקראת "התוכנית התשיעית 1995-2000" ונקבעו בה מטרות: שיפור מלאי הדיור, פיתוח פיזי של תשתיות וחיפוש מימון לפרוייקטים של דיור. הדרך המומלצת בתוכנית להפעלת פרויקטים היא חלוקה חדשה (Pradham, 2000). מדוי"ח ועדה למצב התשתיות בנפאל משנת 1998 עולה כי ההליך משמש כלי חשוב בפיתוח אזורים עירוניים. לא ידוע לנו מה חלקה של חלוקה חדשה במכלול תוכניות הפיתוח, אך מצאנו נתונים משנת 1998 המראים כי ארבעה פרויקטים כבר הושלמו ושבעה היו בהכנה.

בהודו מעוגנת חלוקה חדשה בחוק התכנון של בומביי 1915. Home (2004) מצטט חוקרים שמצאו כי בעקבות תוכניות חלוקה חדשה עלו ערכי הקרקע פי ארבעה בעשר שנים. מתוך פרסומים רשמיים של

משרד הבינוי והנדסה, כי התרומה העיקרית של חלוקה חדשה מתבטאת בהגדלת מלאי הדיור. Payne (2000), מציין כי היא נחשבת להסדר הנפוץ ביותר מכל הצורות של שיתוף פרטי-ציבורי. Pradhan (2000) מציין לטובה פרויקטים של חלוקה חדשה, שכן הם הוכיחו את עצמם כאפקטיביים מאד בפיתוח תשתיות ובכיסוי עלויות הבנייה שלהן.

באינדונזיה יושמו תוכניות חלוקה חדשה בהצלחה חלקית. בוצעו בה מספר פרויקטים ניסיוניים, שנחשבו מוצלחים, אך היא נחשבת למדינה שקשה ליישם בה את ההסדר. זאת, מכיוון שנוכח לשנת 2000 עדיין לא היה בה רישום מסודר של קרקעות. בפיליפינים יושמו מספר פרויקטים בעיר מנילה, אך שינויים פוליטיים ואי יציבות מעכבים את יישומה של חלוקה חדשה בארץ זו (Fernandez, 2001).

ארצות הברית

ככל הידוע לנו, חלוקה חדשה אינה קיימת בארצות דוברות אנגלית, למעט מערב אוסטרליה. בארצות הברית ידוע על ניסיונות להתארגנות להסדרת חלוקה חדשה בפלורידה ובאורגון, אך החלוקה החדשה אינה מעוגנת בחוק באף אחת מהמדינות. ייתכן כי ברחבי ארצות הברית קיימות מדינות נוספות המיישמות חלוקה חדשה, אולם לא מצאנו התייחסות לכך בספרות (כשם שכמעט אין בה התייחסות לשימוש בכלי החלוקה החדשה בישראל). המקרה של ארצות הברית מעניין לדיוננו, שכן ניתן ללמוד מהכישלונות ליישום ההליך בארצות הברית, ומהשלכות הכישלון על פיתוח עירוני. מזה שנים רבות ממליצים מספר מומחים וחוקרים בתחום של מדיניות וחוקי תכנון על השימוש בה. (Minerbi et al, 1986, Liebman, 1996, Stroud, 1995, Schnidman, 1987), (1988), שלימד באוניברסיטת פלורידה קורס בנושא של חלוקה חדשה, הוא אחד הטוענים הנלהבים לאימוץ ההליך בארצות הברית.

חוקרים שבחנו את כישלון הניסיונות ליישם חלוקה חדשה בארצות הברית מסכימים, כי הסיבה העיקרית היא היחס הכמעט-קדוש לקניין הפרט והחשש הרב לפגוע בזכות זו. חשש זה גורם לעצירת הפיתוח ולפגיעה, הן בכלל הציבור והן בבעלי הקרקע. הרשויות הציבוריות, מצידן, חוששות ממעשים שיתפרשו כפגיעה בקניין הפרטי, והתוצאה היא חולשתן היחסית של רשויות מקומיות בקביעת מדיניות תכנון וליווי של תוכניות. בעלי הקרקע, מצידם, סבורים כי זכותם לבנות את ביתם על החלקה שברשותם ללא התערבות ממסדית והם נמנעים מלשתף פעולה עם הרשות. החוקרים תמימי דעים, שללא התערבות ומדיניות תכנון מצד הרשות, אין הסקטור הפרטי יכול לפתור בעיות אלה. (Glickfeld, 1997, Schnidman, 1998, Stroud, 1995, 1998)

ישראל

לישראל "יובאה" חלוקה חדשה על ידי שלטון המנדט הבריטי (כמו גם להודו ולארצות אחרות), ועוגנה בחקיקה ב-1936 (תיקון לחוק התיכנון הבריטי מ-1921). היא התבססה על הדגם הגרמני של חלוקה חדשה. Home (2004) אומר כי מקורו של ההסדר הישראלי הוא בחוק התיכנון של בומביי מ-1915, שמתבסס גם הוא על המקור הגרמני של החוק. תקנות החוק מזכירות, לדבריו, את התקנות הגרמניות. בישראל, שלא כבארצות אחרות, נהוג להקצות קרקע לשימושים ציבוריים בלבד ולא לשם מכירה למימון הבנייה של שירותי הציבור.

יעדי חלוקה חדשה בארצות השונות - השוואה

בפרק העוסק ביעדי חלוקה חדשה הגדרנו מספר ממדים שעל פיהם נבחן את אופן יישום הסדר חלוקה חדשה ואת תוצאותיו, ונשווה את יישום יעדי חלוקה חדשה בארצות השונות לפי ממדים אלה.

השגת קרקע ומימון לצורכי ציבור

כבר ציינו במאמר זה, כי השגת שטחים לציבור היא גורם חשוב לבחירה בהסדר החלוקה החדשה והיא גם המניע העיקרי למחקרנו. המחלוקת הנוכחית בישראל על עצם הסמכות להקצות שטחים לצורכי ציבור במסגרת זו, נובעת בעיקר מן הטענה כי סעיפי חוק התיכנון והבניה הישראלי אינם מציינים בפירוש סמכות זו, ולכן יש בכך פגיעה בזכויות הקניין של בעלי הקרקע. בדקנו, אם גם מדינות אחרות רואות במרכיב של השגת קרקע לצורכי ציבור על ידי חלוקה חדשה הפקעה או "רכישה בכפייה". בספרות באירופה מכונה הפעולה של השגת קרקע לצורכי ציבור, "ניכוי קרקע" Land deduction (Sonnensberg, 1996, Muller Jokel, 1996, Larsson, 1997, 1993). בכל המדינות שסקרנו, השלב שבא לאחר איחוד החלקות ובטרם חלוקתן מחדש הוא ניכוי קרקע לצורכי ציבור והעברת הבעלות עליה לרשות המקומית. בגרמניה, לדוגמה, החוק קובע כי אם נדרשת קרקע לצורכי ציבור, ואם הקצאת הקרקע, או מטרת הקצאתה ישפיעו על מספר גדול של בעלי קרקע, יכולה הרשות האחראית ליוזם תוכנית חלוקה חדשה לשם השגת מטרה זו. הקריטריון לקביעת תחום התוכנית במקרה כזה, הוא טווח ההשפעה של הקצאת הקרקע לשירותים הציבוריים (Schnidman, 1988). כמו החוק הישראלי, גם החוק הגרמני אינו מאזכר בחקיקה ראשית, Federal Building Code, את הסמכות להקצאת קרקע לצורכי ציבור, אלא מאזכר זאת רק בסעיפי החוק המתייחסים לחישובי שווי יחסי. בגרמניה, כאשר ניתן להשיג קרקעות לצורכי ציבור בחלוקה חדשה, אין בוחרים בדרך של הפקעה. בכל המדינות שסקרנו, השגת שטחים לשירותי ציבור ומימון של עלויות בנייה, מהווים חלק אינטגרלי מהסדר חלוקה חדשה, בין שהם מעוגנים בחוקי החלוקה החדשה ובין אם לאו.

שיעורי הפרשת קרקע

הסטנדרטים הנקבעים לשיעורי הקצאת קרקע לצורכי ציבור, משתנים ממדינה למדינה ותלויים במידה רבה במדיניות התיכנון של כל אחת מהן. בחלק מהמדינות נקבעו בחוק, או בתקנות, סטנדרטים להקצאה של שירותי ציבור ובמדינות אחרות החוק אינו מפורט אלא קובע קווים מנחים כלליים בלבד. Larsson (1993) מציין, כי שיעור הניכוי הבלתי אחיד קשור למטרות ההקצאה ולשיעור הקרקע הנדרש למכירה למטרת כיסוי עלויות. במחקרנו בדקנו אם קיימת מיגבלת מינימום או מקסימום לניכוי קרקע בארצות השונות.

בגרמניה מצאנו כי החוק הפדרלי מפרט את אופן הניכוי למטרות ציבור בשתי שיטות. בשיטת החלוקה לפי ערך הקרקע, שהיא השיטה הנפוצה, מקבל כל בעל קרקע חלקה שערך שווה לפחות לערך הקודם (סעיף 57 לחוק). דבר זה מכתוב מכסת מקסימום לנטילה. בשיטה של חלוקה לפי שטח, קובע החוק ששיעור השטח המנוכה מן החלקה לא יעלה על 30% באזורים שטרם שורתו על ידי תשתית ציבורית, ועל 10% באחרים (סעיף 58). Schnidman (1988) מציין כי מחוזות שונים בגרמניה אימצו תקנות מפורטות ביותר בנוגע לשיעורי ההקצאה ומטרותיה. בשוודיה מלווה את יוזמי התוכנית נציג של הרשות וחלק מתפקידו הוא לוודא, כי הפרוייקט ישא רווחים לכל בעלי הקרקע וכן לציבור. בעיקרון, שיעור ההפרשה הוא פרופורציונלי לשיעור הירידה או העלייה בערך הקרקע, ועל כן יש להניח כי שיעור הניכוי הנו מוגבל, בכפוף לצורך בשמירה על שווי יחסי זהה.

בדרום מזרח אסיה לא מצאנו בחקיקה ראשית של רוב המדינות המיישמות חלוקה חדשה, מיגבלות מינימום או מקסימום על שיעורי הקצאה. ביפן מצאנו כי שיעורי ההקצאה עומדים על 27%-30% בממוצע, ואחוז ההפרשה נוטה להיות גבוה יותר לקרקע לא בנויה, בין 29%-30%, ונמוך יותר באזורים בנויים - 16%. מיגבלת מקסימום נקבעה בנגויה שביפן, שם נקבע ניכוי מרבי של 40%. בטיוואן קבעה מועצת העיר קאושיונג, בתקנות עירוניות, הקצאה מקסימלית של 40% לצורכי ציבור ולקרקע שוות עלות. על מיגבלה זו העביר Doebelle ביקורת, בטענה ששיעורי הקצאה אלה נמוכים מדי, שכן חלק מן הקרקע המוקצית נמכר לכיסוי עלויות הפרוייקט. נתונים על שיעורי ומטרות הפרשה לצורכי ציבור מראים כי שיעורי ההפרשה לצורכי ציבור עמדו על 35% בממוצע, כאשר חלק נכבד מהשטח הוקצה לדרכים. Schnidman (1988), שערך את אחד המחקרים

ההשוואתיים הבודדים, מדווח כי בסאול שבדרום קוריאה, לדוגמא, שיעור הפרשת הקרקע עומד על 40%. כ-10% מהם מופרשים לקרקע שוות עלות למכירה, והיתרה משמשת לצורכי ציבור. לעומת זאת, בתוכנית האב לדיור של דרום קוריאה, מ-1980, שמטרתה הייתה הגדלת מלאי הדיור, נקבע כי רק 45% מהקרקע יישאר בידי הבעלים, 30% יועברו לשימוש ציבורי ו-25% יוקצו לרשות האחראית על הפרוייקט הנדון. מצאנו נתונים על פרוייקט חלוקה חדשה לבנייה באזור שבקטמנדו (Pradhan, 2000), שאושר ב-1995, בו סך כל ההקצאה לצורכי ציבור היה 19.6%. זהו שיעור ההקצאה הנמוך ביותר מבין המדינות שסקרנו. המסקנה היא, שלמעט תוכנית האב הקוריאנית לדיור, שיעורי ההקצאה הנהוגים במזרח אסיה הם צנועים.

מהן הסיבות לכך שתושבי מדינות מזרח אסיה נאלצים להסתפק בהקצאות ברמה כה נמוכה? Sorensen (1998, 2000) מסביר זאת בכך, שהסקטור הפרטי הוא המתכנן. היוזמים הם אלה שקובעים, ברוב המקרים, את מטרות ההקצאה לצורכי ציבור ואת שיעוריה, ולא רשויות ממשלתיות. כך, במצב של מעורבות מעטה, או לא קיימת, של ממשלות בקביעת מדיניות, הסקטור הפרטי נדרש לקחת על עצמו תכנון ומימון תשתיות ציבוריות. במדינות בהן חסרים לממשל המרכזי או המקומי משאבים למימון פיתוח, הממשלות מתפשרות על הכמות והרמה של שירותי הציבור. Nagamine (1986) מסכים, כי המרחב העירוני הפתוח ביפן הוא צנוע בכמותו בהשוואה לסטנדרטים מערביים. הוא מסביר כי הממשל היפני, לאחר מלחמת העולם השנייה, בחר באופן מודע להעביר לסקטור הפרטי את נטל אספקת שירותי הציבור, על מנת להתרכז במטרות אחרות, כפיתוח תעשייה.

תהינו, אילו השלכות יש לשיעורים הנמוכים של הקצאה לציבור על איכות החיים במרחב העירוני, אך החוקרים אינם מתייחסים לכך בהרחבה. Schnidman (1988) מציין, בסקירתו על דרום קוריאה, כי שיעורי הקצאה נמוכים מביאים לכך שהשירותים הציבוריים הם ברמה ירודה מאוד. לדבריו, חוסר נכונות מצד בעלי הקרקע להפריש שטח גדול יותר לצורכי ציבור מביא לעומס כלכלי על הרשות המקומית, שכל הנראה אינה מסוגלת לעמוד בהוצאות, והתוצאה היא, שישנם הבדלים מאד גדולים בין פרוייקטים שונים באיכות התשתיות ושירותי הציבור. בפרוייקטים בהם ערכי הקרקע גבוהים, מכירת קרקע שוות עלות מאפשרת לספק את כל השירותים הנחוצים והתושבים בהם נהנים מאיכות חיים טובה. לעומת זאת, בפרוייקטים שאינם מסוגלים לספק את כל השירותים הנחוצים, איכות החיים נמוכה. גם Doebelle (1982) סבור כי מיגבלה על שיעורי הקצאה, הופכת את השימוש בחלוקה חדשה לבלתי מתאים לאזורים עם דרישות גבוהות לתשתיות ושירותים. הקצאת קרקע בלתי מספקת גורמת לכך שהמרחב העירוני יהיה באיכות ובסטנדרטים נמוכים. הערים היפניות, לדברי Sorensen (1999), בנויות בצפיפות גבוהה ללא שירותים הולמים. הוא מעלה, בהקשר ליפן, את השאלה אם "העם היפני" אכן בחר בדרך המקצה לו משאבים כה זעומים, שפוגעים בתנאי החיים שלו. הוא מניח כי המחאה הגוברת והולכת על התדרדרות בתנאים הסיביתיים מוכיחה, כי ההסכמה לגבי חלוקה חדשה פחותה מאשר נוטים להציג. Nagamine (1986), לעומת זאת, מסתפק בכך שהעם היפני מקבל את המינימום הנדרש. לדעת Doebell אין להגביל שיעורי ניכוי קרקע לצורכי ציבור, אלא יש ליטול קרקע בהתאם לצרכים. הוא מציע כי, כעיקרון, הניכוי מן הקרקע יהיה בהתאם למידת העלייה בשווייה בעיקבות תוכנית. הצעה זו ישימה, לדבריו, שכן בעלי הקרקע עדיין נהנים מהשבחה משמעותית בערכי נכסיהם.

מטרות הפרשת קרקע לציבור

מצאנו הבדלים בין המדינות בכל הנוגע למטרות הקצאת הקרקע לשירותי ציבור. ככלל, ניתן לקבוע כי שיטחי קרקע לתשתיות ציבוריות, דרכי גישה ודרכים ראשיות וכן שטחים פתוחים, מופרשים בחלוקה חדשה בכל המדינות, אך בחלק מן המדינות, הקצאות לשירותים בין עירוניים, או ארציים, כדרכים, מסובסדים בחלקם על ידי המדינה.

מטרות הפרשת קרקע בגרמניה מפורטות מאד בחקיקה וקיימת בהן הירארכיה. ניתן לנכות שטחים לשימוש התוכנית, כגון דרכים, פארקים, גני משחקים, מיתקנים להגנה סביבתית ותשתיות לאגירת

מי גשמים. Schnidman (1988) מציין כי אלה הם שירותים המיטיבים גם עם הכלולים בתוכנית וגם עם האינטרס הציבורי הכללי. סעיף אחר בחוק מפרט שירותי ציבור נוספים, ובהם שטחים למוסדות ציבור כגון גני ילדים, בתי ספר ובתי חולים, שאותם ניתן לנכות בתנאי שניתנת לבעלים קרקע חלופית, בתוך הפרוייקט או מחוצה לו, על ידי הגורם שקיבל את הקרקע. Muller-Jokel מציין (בהתכתבות עמנו), כי הדבר אינו מהווה בעייה, שכן ממילא, חלק מבעלי הקרקע אינם מעוניינים בחלקות לבניה, או שהם מסתפקים בשטח קרקע קטן יותר ממה שהיה להם מלכתחילה ומעדיפים תשלום. כמו כן מותרת הקצאת שטחים למכירה, לשם שיפוי הרשות המקומית על ההוצאות הנגרמות לה ולשם קבלת חלקה מריווחי הפרוייקט. בצרפת, מטרות הניכוי הן תשתיות, שטחים פתוחים וכן מכירת קרקע שוות עלות לשם כיסוי ההוצאות שנגרמו לרשות.

בדרום קוריאה מוקצים שטחים מופרשים גם למבני ציבור. לא כן ביפן, בה מפעילי שירותי הציבור משלמים עבור שוויה של הקרקע ואינם מקבלים אותה חינם, להבדיל משאר המדינות שסקרנו. ביפן לא נקבעה מדיניות ממשלתית חברתית לגבי חלוקה חדשה, אך הממשל מנסה להבטיח מטרות חברתיות על ידי מתן תמריצים וסיבסוד פרוייקטים. כך ניתן סיבסוד ממשלתי לפרוייקטים של חלוקה חדשה, המקצים לפחות 70% מהשטח למגורים.

מימון שירותי ציבור

בחלק מן הארצות אותן סקרנו, קיימת אפשרות להטיל את מימון הקמת שירותי הציבור על משתתפי החלוקה החדשה. לשם כך מוקצית קרקע הניטלת מכל הבעלים המשתתפים, והיא מיועדת למכירה. ההכנסות ממכירת קרקע זו משמשות להקמת שירותי הציבור.

בגרמניה מוטלת חובה על רשויות מקומיות להשלים את מימון בניית שירותי הציבור כאשר התמורה ממכירת קרקע שוות עלות אינה מספקת. ניתן לשער, כי רשויות שמצבן הכספי גרוע יימנעו מכך, והתוצאה במקרה זה תהיה מחסור בשירותים הנדרשים לאוכלוסייה העתידית. עם זאת, ניתן לקבוע על פי הספרות כי בכל הנוגע לחלוקת המימון בין בעלי הקרקע לרשות, מתקיימים מנגנונים עם קריטריונים לחלוקה הוגנת של רווחים ומטלות. נטל מימון הבנייה של תשתיות ושירותים מתחלק בין הרשויות לבין בעלי הקרקע; הרשות המקומית נדרשת לספק שירותים כגון קווי תחבורה ציבורית לאזור החדש, מתקני מים, גז חשמל וביוב. בנוסף, חייבת הרשות לספק מרחב פתוח וגני משחקים. האחריות להקמת בתי ספר, בתי חולים, תחנות משטרה, תחנות כיבוי אש ותשתיות אחרות, מחולקת שווה בשווה בין הרשויות השונות, המקומית, המדינתית והפדרלית (Schnidman, 1988). גם באוסטריה ושוויץ קיימת חובה בחוק להקצאת שטחים לתשתיות ציבוריות בתוכניות פיתוח כפרי וכן יש סמכות למכירת חלק מהקרקע לשם מימון בניית התשתיות.

במדינות מזרח אסיה שבדקנו, עיקר המימון לבנייה של שירותי ציבור מגיע מבעלי הקרקע, באמצעות מכירת קרקע שוות עלות בשוק החופשי. ביפן, דרום קוריאה וטייוואן, שם השימוש בחלוקה חדשה ותיק ונרחב, קיימת חלוקת מימון הבנייה של חלק משירותי הציבור בין הממשל לבין בעלי הקרקע. הקביעה, אילו שירותים יהיו במימון הרשויות ואילו במימון מלא של הבעלים, משתנה בין מדינות ובין פרוייקטים. ביפן, בפרוייקטים של ארגונים ואיגודים פרטיים, כ-80%-70% מקרקע שוות עלות נמכרת לרשויות ציבוריות עבור אתרים לבתי ספר או לפרוייקטים של דיור.

החשיבות העיקרית של חלוקה חדשה במדינות מזרח אסיה נעוצה ביכולת זו, לממן את שירותי הציבור הנדרשים. בקטמנדו, לדוגמה, נקבע בחוק עירוני כי כל קרקע שאין בה תשתיות קיימות, תפותח באמצעות חלוקה חדשה (Pradhan, 2000).

ביפן מצאנו, כי מתוך שיעורי ההקצאה, העומדים על 30%-27% בממוצע, נלקחים כ-10% כקרקע שוות עלות. לפי Doebelle (1982), השתתפות במימון מתחלקת בין השלטון המקומי, האזורי והלאומי כשהאחרון מסבסד עד שני שלישי מעלות משוערת של פרוייקטים מסויימים, בהתאם למטרותיהם. לדוגמה, פרוייקטים הכוללים לפחות 70% מגורים, או פרוייקטים לסלילת דרכים ראשיות. השתתפות הממשל נעשית באמצעות סובסידיות, או, ברוב המקרים, על ידי הלוואות ללא

ריבית, או בריבית נמוכה מאד. לפרוייקטים ביוזמה פרטית, או ביוזמת אירגונים ציבוריים, נחוץ מימון בשיעורים נמוכים בלבד, שכן הכנסותיהם ממכירת קרקע שוות עלות גבוהות למדי. פרוייקטים ביוזמה ציבורית של רשויות ממשל ממומנים ברובם על ידי סובסידיות ארציות. Doebelle (1982) מדווח, כי ההחלטה על השתתפות במימון על ידי הממשל המרכזי הביאה לכך שרשויות מקומיות יזמו יותר תוכניות וכי שיעורן גדל, בעקבות ההחלטה, פי שלוש. בחוק מ-1954 נקבע, כי המימון לדרכים ראשיות יהיה כולו על ידי הממשל המרכזי. הנימוק לכך היה, שלא יהיה זה הוגן כלפי בעלי קרקע לחייבם לשאת בנטל של המימון לבדם, שכן דרכים ראשיות מביאות תועלת גם מחוץ לפרוייקט.

בדרום קוריאה, הממשל משתתף בחלק מעלות הבנייה של דרכים ומבני ציבור. גם בטייוואן משתתף הממשל במימון, אך במידה מועטה לעומת דרום קוריאה ויפן. החוק קובע, כי הקצאת קרקע לשימושים ציבוריים צריכה להיות, ככל האפשר, בייעודים הקיימים שלה. במקרה שמקורות אלה אינם מספיקים, עלות מימון שירותי הציבור מתחלקת באופן שווה בין הבעלים, יחסית לעלייה בערך הקרקע. רק במימון לדרכים הגובלות בשטח התוכנית, משתתפת הרשות המקומית באופן שווה עם הבעלים (Lin, 1986). בתוכנית האב לדיור בדרום קוריאה מ-1980 נקבע, כי מן הקרקע שנלקחה לצבור, 25% יוקצו לרשות האחראית על הפרוייקט הנדון. 12.5%-10% מהם יימכרו במחירי שוק לדיור רגיל ושירותי מסחר, וההחזרים ישמשו לכיסוי עלויות הפרוייקט. היתרה של 12.5%-15% יימכרו לארגון הדיור הקוריאני (Korea Housing Corporation) Schnidman (1988) מדווח כי בסאול שבדרום קוריאה שיעור קרקע שוות עלות, שהיה 10%, עלה עם השנים, על מנת לממן את עלויות הבניה הציבורית ההולכות וגדלות. בעלי קרקע אינם ששים להקצות יותר קרקע לשירותי ציבור, והתוצאה היא שנטל המימון עובר לרשויות מקומיות. במקרים אלה, לדבריו, כמות ואיכות המרחב הציבורי בחלק מהפרוייקטים נמוכים מהסטנדרטים המקובלים. בנפאל ובהודו, הממשל המרכזי משתתף במימון תשתיות מים, ביוב ודרכים ראשיות וארציות. Pradhan (2000) מדווח על פרוייקט בנייה באזאר שבקטמנדו, שאושר ב-1995. לדבריו, 50% מעלות בניית שירותי הציבור הוחזרה על ידי מכירת קרקע שוות עלות, ואילו הממשל נשא בעלות הנותרת.

קיימת התגייסות כללית בקרב האו"ם, הממשלות והחוקרים בתחום, לעידוד האימוץ של חלוקה חדשה בארצות מתפתחות, על פי המודל של מזרח אסיה. האו"ם נרתם למשימה זו וכך גם יפן. בוועידות הביטאט לפתרונות דיור של האו"ם, ממליצים חוקרים על חלוקה חדשה ככלי מיטבי לפיתוח עירוני. זאת, מכיוון שטמונים בה יתרונות משמעותיים של מימון עצמי ושיתוף בעלי הקרקע, ביחד עם השגת מטרת פיתוח עירוני של מגורים ותשתיות ציבוריות. מאז שנות השמונים למאה שעברה, לקחה הממשלה היפנית על עצמה לעודד את "יצוא" השיטה לארצות מזרח אסיה. ניתן לכך סיוע ממשלתי רחב, במימון פרוייקטים ומחקרים. הממשל היפני מימן פרוייקטים של חלוקה חדשה בתאילנד, אינדונזיה ומלזיה. (Sorensen, 1998, Acharaya, 1989, Archer, 1986)

נראה כי במזרח אסיה, למרות המיגבלות הקיימות, יש לתוכניות חלוקה חדשה תרומה משמעותית להשגת שירותי ציבור. במדינות בהן השלטון המרכזי חלש, או חסר משאבים, מימון שירותי הציבור באמצעות מכירת חלק מהקרקע, איפשר לפתח תשתיות ושירותים שלא היו מושגים כלל בדרך אחרת. הבעיה העיקרית היא, שיעד זה מושג רק ברמה נמוכה, הגוזרת על התושבים להסתפק במרחבים עירוניים צפופים מדי ובשירותים בסיסיים בלבד. על אף שאין עוררין על כך שבחלוקה חדשה יש פוטנציאל להשיג את היעד, למעשה, לא בהכרח הוא מושג באיכות טובה.

פיתוח אורבני מיטבי לחברה ולסביבה

מחקרנו התמקד בעיקר באספקט של השגת שטחים לציבור. הספרות שסקרנו לא הרחיבה בפירוט כל היתרונות האחרים של חלוקה חדשה לציבור. אנו נתייחס לאלה שעליהם מצאנו דיווח.

אחד היתרונות של חלוקה חדשה הוא התאמת חלוקת קרקע קיימת לצרכים חדשים. דוגמה לחשיבות חלוקה חדשה לתכנון משופר ועדכני, ניתן ללמוד דווקא מהיעדרה, כמו במקרה ארצות הברית. בחלק ממדינות ארצות הברית, בעיקר בפלורידה וקליפורניה, קיימים אזורים נרחבים בהם

מבנה החלקות אינו מאפשר בנייה. רובן אינן מפותחות, אך על חלקן בחרו הבעלים לבנות לבדם ולא להמתין לפיתוח כולל. דבר זה גרם לבעיות סביבתיות קשות. לקרקעות שפותחו באופן עצמאי חסרים שירותים בסיסיים כדרכי גישה, פארקים, בתי ספר, או אתרים מסחריים. הן סובלות מבעיות תשתית חמורות, של מים, ביוב וניקוז. פיתוח עצמאי אף הביא בקליפורניה לזיהום מים, לדרכים מסוכנות ולמפולות קרקע (Stroud, 1998). עלות אספקת שירותי הציבור בחלקות אלה גדולה, בשל פיזורן הרב (Glickfeld, 1997).

במדינות מתפתחות, שחוו מעבר מחברה חקלאית לעירונית, נוצרו מבני בעלויות מורכבים בשל דפוסים הורשה. חלוקה חדשה היא, לעיתים קרובות, כלי הפיתוח האפשרי היחיד. ניתן להניח, כי דפוס זה חוזר בכל הארצות בעלות משטר קרקעות מסורתי.

הגדלת מלאי הדיור

באירופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, השימוש הנרחב בחלוקה חדשה למטרת שיקום אזורים שנהרסו הגדיל את מלאי הדיור בצורה ניכרת (Larsson, 1993, 1997). Larsson (1993) אומר כי בצרפת הביא השימוש בכלי זה לפיתוח עירוני של אזורים חקלאיים רבים, אך בשל האופי הפרטי של ההליך בצרפת, לא הייתה חלוקה חדשה אפקטיבית להשגת המטרה של הגדלת מלאי הדיור. Home (2002) מציין כי השימוש בהסדר באירופה פוחת בשנים האחרונות ומוחלף בהסדרים וולונטריים.

Payne (2000) מציין, כי הבעיה המרכזית של מדינות מתפתחות היא הביקוש לקרקע באזורים עירוניים. כתוצאה מגידול עירוני מואץ ללא בקרת תכנון, נוצרו בעיות קשות של מחסור בדירות לתושבים שנהרו לערים ושל שיעור גבוה של חסרי דיור. אלה שמצאו דיור, חיו בדרך כלל בצפיפות רבה, בשכונות ללא תשתיות מים וחשמל וללא שירותי ציבור בסיסיים. בתוכנית האב לדיור של דרום קוריאנה מ-1983, נדרשו כל הפרוייקטים שהוגשו, להקצות קרקע שוות עלות למכירה לארגונים של דיור ציבורי, או למשפחות מעוטות יכולת. על מנת להשיג זאת, הוגדל שיעור קרקע שוות עלות מ-10% ל-26% (Larsson, 1993). בקטמנדו, לעומת זאת, שהפכה למרכז הגירה והחל בה תהליך עיור מהיר, הממשל המרכזי לא הצליח לספק מלאי דיור ושירותי ציבור באזורים קיימים. לא התקיים שיתוף פעולה בין הסקטור הפרטי לציבורי, ולא יושמה מדיניות תכנון. כתוצאה מכך היה מצב השירותים והתשתיות חמור. בעיר צמחו אזורים סלאמס, בהם הוקמו מיבני מגורים ללא שירותי ציבור. נוצר שיעור גבוה של חסרי בית שהגיעו מהכפרים, תפרושת המגורים הייתה אקראית ומפוזרת ועלויות התשתיות היו גבוהות. תנאים אלה הביאו להתדרדרות מהירה של הסביבה העירונית. בשנות התשעים יזם הממשל תוכנית הנקראת "התוכנית התשיעית 1995-2000 למטרת שיפור מלאי הדיור, פיתוח פיזי של תשתיות, וחיפוש מימון לפרוייקטים של דיור". הדרך המומלצת בה היא חלוקה חדשה (Pradhan, 2000). מדוי"ח ועדה למצב התשתיות בנפאל, משנת 1998, עולה, כי ההסדר משמש כלי חשוב בפיתוח אזורים עירוניים. Pradhan מדווח, כי בקטמנדו יושמו מספר פרוייקטים ביוזמות של קהילות וארגונים פרטיים ונתמכו על ידי הממשל המרכזי ורשויות מקומיות. לדבריו, תרמו אלה משמעותית להגדלת מלאי הדיור.

ביפן התאפשר לארגונים של דיור ציבורי לרכוש קרקע שוות עלות שנמכרה בשוק החופשי, וזאת בחוק מ-1975, שנועד לקדם אספקת דיור באזורים מטרופוליניים. במסגרת חוק זה אף ניתן תמריצים פיננסיים לפרוייקטים הכוללים יחידות דיור להשכרה, בתי ספר ואזורים של דיור ציבורי. בנוסף, ניתנו הטבות מיסוי לפרוייקטים שמטרתם מניעה של התפשטות אורבנית בלתי מבוקרת (Sorensen 2000). פרוייקטים של חלוקה חדשה המבוצעים על ידי גורמים פרטיים אינם מספקים, בדרך כלל, מקומות לדיור ציבורי. לרשויות הדיור הציבורי ניתנת הזדמנות לרכוש, במחירי השוק, קרקע שוות עלות, בתחרות עם רשויות ציבוריות אחרות. יתרת הקרקע נמכרת, בדרך כלל, לבעלי קרקע, או לחוכרים, או לאנשים הקשורים עם הארגון היוזם. אחוז קטן מהקרקע נמכר במכירה פומבית לציבור (Doebelle, 1982, Schnidman, 1988). בפרוייקטים ביוזמה ציבורית, נמכרת בדרך כלל קרקע שוות עלות לציבור במכירה פומבית. בשל מחירי הקרקע הגבוהים, חלקות אלה בדרך כלל

יקרות מדי למשפחה ממוצעת. Miyazawa (1982) מראה, כי החלק של העלות המכוסה על ידי מכירת קרקע, משתנה בצורה משמעותית בין יזמים שונים.

ניתן לומר כי בכל הנוגע להשגת יעד זה באסיה, יש לחלוקה חדשה תרומה משמעותית. ההצלחה הביאה לעידוד נלהב מצד האויים ומצד מדינות וחוקרים להגברת היישום של תוכניות חלוקה חדשה. עם זאת הוברר, כי יעד זה לא הושג במלואו ולא שירת את רוב האוכלוסייה במדינות מזרח אסיה השונות, אלא בעיקר את האוכלוסיות האמידות. Dobelle, Schnidman, Sorensen מסבירים זאת בכך, שמחירי הקרקע הם הקובעים את ערך השוק של כל הפרוייקט. לבעלי קרקע יש אינטרס להשיג עלייה מקסימלית בערך הקרקע, וכן גם לממשל, שכן אז ניתן לממן יותר תשתיות (על ידי מכירת קרקע שוות עלות). התוצאה היא, בדרך כלל, ספקולציות בקרקע ועליית מחירים משמעותית. קרקע הנמכרת במחירי שוק היא בדרך כלל יקרה מדי אפילו עבור משפחות מהמעמד הבינוני.

שליטה על הפיתוח

השליטה על הפיתוח מתבטאת, קודם כל, בשליטה על עיתויו. משך הזמן של הליכי ההסדר משפיעים על העיתוי. בגרמניה, על פי Larson (1997), יש שליטה על עיתוי הפיתוח, שכן מזמן הכנת התוכנית ועד לסיום הבנייה עוברות רק חמש שנים. בצרפת, לעומת זאת, ההליכים נמשכים שנים רבות, בשל דיונים מוקדמים וטרום תכנוניים, האורכים זמן רב. כך שלמעשה, אין בצרפת שליטה על בקרת עיתוי. ניתן לקבוע, כי בארצות שבהן אין מוטיבציה לקדם את ההסדר וחסר ידע על אופן ביצועו, לא מושג יעד זה. החוקרים Larsson (1993) ו-Sonnenberg (1996) מסבירים את המהירות היחסית בגרמניה, לעומת צרפת, במידת מעורבות השלטון, שכן בגרמניה קיים מנגנון ליווי מקצועי לתוכניות חלוקה חדשה והחוק נותן בה מסגרת ברורה לפעולה. מאחר שלרשויות יש תפקיד דומיננטי בליווי תוכניות, יש לממשל שליטה טובה על עיתוי הפיתוח גם בפרוייקטים ביוזמה פרטית.

ביפן, לדברי Schnidman (1988), אין לרשויות יכולת לשלוט על תזמון הפיתוח בפרוייקטים ביוזמה פרטית. גם Sorensen (1998) טוען כי, במקרים רבים, פרוייקטים אלה מגיעים לידי אישור אך לא לידי מימוש, מכיוון שבעלים רבים נמנעים מלבנות, בהמתנה לעליית מחירה של הקרקע. מדיווחי החוקרים עולה, כי קיימים הבדלים בהשגת היעד בין תוכניות ביוזמה ציבורית לתוכניות ביוזמה פרטית. במדינות בהן מירב התוכניות הן ביוזמה פרטית, בעלי קרקע רבים משהים את הפיתוח בצפייה לעלייה בערך הקרקע. Sorensen מסיק, כי בעוד חלוקה חדשה מועילה באספקת תשתיות, אין בה בהכרח הבטחה לאספקה של מלאי דיור. זאת, כאשר בעלי הקרקע מעדיפים לא למכור ולא לבנות. ניתן לקבוע, כי בחלוקה חדשה יש פוטנציאל להשגת שליטה על הפיתוח רק במקום בו הממשל מעורב בקביעת המדיניות ויעדי התכנון. ביפן, המתכנן הוא אמנם הסקטור הפרטי, אך כאשר הממשל הפעיל כלים ותמריצים, הושגה השליטה במידה רבה יותר. גם בדרום קוריאה הביאה המעורבות הממשלתית להקדמת הפיתוח וליצירת דיור גם עבור אוכלוסיות עניות.

מעמדו החוקי של ההליך

גרמניה וצרפת היו הראשונות שעיגנו את הסדר החלוקה החדשה בחוק. בגרמניה, הנחשבת למקור החקיקתי של חלוקה חדשה, הוסדר הכלי בחוק לראשונה ב-1902, בפרנקפורט, על ידי ראש העיר פרנץ אדיקס ועל כן נקרא Lex Addickes (Larsson 1997, 1993) החוק הגרמני מפורט מאד ועבר שינויים ועדכונים מאז נחקק לראשונה. חוקים ותקנות של מחוזות שונים בגרמניה מפורטים אף יותר. גרמניה, לפי Schnidman (1988), אימצה בחלק ממחוזותיה תקנות בנוגע לשיעורים מקסימליים המותרים להפרשה לצורכי ציבור, אך החוק הפדרלי אינו מתייחס לכך. כן מצאנו בחקיקה התייחסות לקרקע שהופרשה וייעודה שונה לצורך לא ציבורי. לא בכל הארצות בהן מופעלת חלוקה חדשה, היא מעוגנת בחקיקה. ידוע לנו, כי מבין ארצות אירופה, מעוגן ההליך בחקיקה גם בשוודיה, שוויץ, דנמרק, בלגיה, פינלנד ואוסטריה. בנורווגיה אין ההליך מעוגן בחוק והוא נעשה על בסיס וולונטרי. בשוודיה ופינלנד עוגן ההליך בחוק רק ב-1987 (Sutadel, 2002).

במרבית מדינות מזרח אסיה מעוגנת חלוקה חדשה או בחוקי התכנון הכלליים או בחוקים מיוחדים. לא מצאנו בחקיקה ראשית של המדינות המיישמות חלוקה חדשה, איזכור של הסמכות להקצות קרקעות. ביפן הוכרה חלוקה חדשה כבר ב-1868 כהליך התחדשות עירונית ועוגנה בתקנות עירוניות שעסקו בשיפור ופיתוח תשתיות. ב-1925 תורגם חוק התכנון הפרוסי, שהסדיר חלוקה חדשה, והוכנס במתכונתו המקורית לחוק היפני (Home, 2002). מטרת ההסדר, כפי שנקבעה, הייתה שיפור מבנים ושירותים ציבוריים והגברת פוטנציאל הפיתוח (Schnidman, 1988, Nakamura, 1986). ב-1954 עוגן ההסדר בחוק מיוחד לחלוקה חדשה, המספק קווים מנחים להתחדשות עירונית ולפרוייקטים של פיתוח ערים חדשות. ב-1968 נחקק חוק התכנון העירוני החדש, המכיר בחלוקה חדשה כאחת הדרכים המרכזיות לפיתוח עירוני (Doebelle, 1982, Schnidman, 1988). מאפיין חשוב שנוסף לחוק הוא העצמת כוחה של הממשלה המרכזית על ידי סיבסוד רשויות מקומיות שיזמו פרויקטים (Sorensen, 2000).

הודו עיגנה חלוקה חדשה בחוק התכנון של איזור בומביי ב-1915, על פי הדגם הגרמני של Lex Miram. Addickes. ההודי ציין בנייר עמדה שהוגש לשלטון הבריטי עוד ב-1920, לקראת תיקון לחוק ההודי, כי רשויות באירופה רואות עצמן זכאיות לקבל את חלקן בהטבה הנגרמת מעלייה בערכי הקרקע בעיקבות פיתוח (מתוך: Home 2002). על כן נקבע בחוק של בומביי, כי העלייה בערך הקרקע בעקבות תוכנית תתחלק שווה בשווה בין הרשות לבעלי הקרקע, בקיזוז ערך הקרקע שהופחתה לצרכים ציבוריים (כמו היטל ההשבחה של 50% בחוק הישראלי).

הימנעות מהפקעות

Muller-Jokel (2002) מסביר את הרציונל של אימוץ הסדר החלוקה החדשה בגרמניה בכך, שהפקעות לצורכי פיתוח היו בעייתיות וחלוקה חדשה היוותה אלטרנטיבה ישימה להן. הוא משמש כמנהל היחידה לרפרלציה בעיריית פרנקפורט, והוא הופתע (בהתכתבות שלנו עימו) מעצם ההקבלה בין הפקעות לבין חלוקה חדשה. לדעתו, האחרונה נחשבת להסדר "עדיף יותר", השומר על זכות הקניין. Nishiyama (1986) מדווח, כי לאחר מלחמת העולם הראשונה נבחנה האפשרות ליישם את ההליך במתכונתו הגרמנית גם בבריטניה, אך בסופו של דבר אומץ חוק Town and Country Act, בו ניתן לרשויות כוח להפקיע, בתשלום פיצויים, קרקע המיועדת לשיקום. הוא תולה זאת בכך, שבריטניה הייתה חברה בוגרת, עם מינהל מקומי מתוחכם ומשאבים כלכליים, ויכולת לעמוד ברכישת קרקע בהיקפים גדולים.

ביפן הושגו עד 1968 שטחים נרחבים למטרות דיור בדרך הפקעה, אך ההפקעות נתקלו בהתנגדויות נמרצות וקשוי ביצוע. הדבר הוביל לחקיקת חוק התכנון העירוני החדש, שהכיר בחלוקה חדשה כאחת מהשיטות העיקריות לפיתוח עירוני. בהודו, חוק התכנון הבריטי מ-1909 הסמיך רשויות לרכוש קרקעות בתמורה לצורכי דרכים ופיתוח תשתיות. הליכי הפקעה אלה נתקלו בקשוי יישום בשל התנגדויות בעלי קרקעות והחוק מ-1915 היווה שיפור, בכך שהוכנסו בו הסעיפים המאפשרים חלוקה חדשה.

מעמד הבעלים בתכנון

שיתוף בעלי קרקע בתכנון נחשב כחיובי ורצוי הן מבחינה חברתית דמוקרטית והן מבחינת אינטרס הבעלים. שיתוף הבעלים נע מייזום התוכנית על ידם, תכנונה וביצועה, דרך תוכניות בהסכמה ועד לתוכניות ללא הסכמה. במדינות שסקרנו שמורה הזכות להתארגן וליזום תוכניות גם לבעלי הקרקעות וגם לגופים פרטיים וציבוריים, אך קיימים הבדלים ביניהן בחלוקת הסמכויות בין הסקטור היוזם לבין הרשויות. (Larsson, 1993, Minerbi, 1986, Doebelle, 1982, 2000, Sorensen).

בגרמניה יזמות רוב תוכניות חלוקה חדשה על ידי השלטון המקומי ואינן טעונות הסכמה מצד בעלי הקרקע. זוהי המדינה היחידה באירופה, בה לא נדרשת הסכמת הבעלים לחלוקה חדשה (אם כי קיימת בחוק אפשרות לתוכניות בהסכמה). חלוקה חדשה נחשבת בה להסדר רשמי וציבורי. בעלי

קרקע יכולים אמנם להתארגן, אך הרשות המקומית היא המובילה את ההליך, נושאת בחלק מהעלויות ואחראית לאישור סופי של התוכנית. כל התוכניות עוברות לבחינה של ועדה מיוחדת לחלוקה חדשה, הפועלת מכוח החוק הפדרלי וממונה על ידי הרשות המקומית. שלא כמו בארצות אחרות, בהן הליכי תוכניות יכולים להמשך עד עשר שנים, נמשכת חלוקה ללא הסכמה בגרמניה, בדרך כלל, שלוש שנים להכנה ואישור של התוכנית, ושנתיים נוספות, או פחות, לביצוע של התוכנית (Schnidman, 1988). חלוקה ללא הסכמה נפוצה יותר באזורי פריפריה ונעשית על ידי השלטון המקומי (Doebele, 1982). לבעלים יש זכות להתנגד לתוכנית ואם נחוץ, לפתוח בהליך משפטי. יש להם גם זכות לקבל קרקע חלופית מחוץ לפרוייקט. בעלים הנשארים בתחום התוכנית, יכולים להשתמש בקרקע שלהם במהלך יישום התוכנית. תוכניות חלוקה ללא הסכמה נעשות בהקפדה, לפי ההליכים הקבועים בחוק, אך תוכניות שנעשות ביוזמת בעלי הקרקע עוברות הליכים פחות רשמיים. הבעלים מחלקים את הקרקע באופן וולונטרי, על פי הסכם משפטי ביניהם, ונושאים בעצמם בעלויות. Home (2002) מציין כי במדינות אחרות, הדרישה להסכמה מלאה של כל בעלי הקרקע מעכבת תכנון.

בצרפת, המחוייבת מאד לזכויות הקניין, מאופיינת חלוקה חדשה כהסדר ביוזמה פרטית. לבעלי הקרקע ניתן כוח בחוק להתאגד וליזום תוכניות. חלוקה חדשה בצרפת החלה, למעשה, כהסדר פרטי של בעלי קרקעות, במטרה להעלות את ערכן. בצרפת מצאנו דווקא ביקורת על צדדים פחות רצויים של שיתוף בעלים בהליך. נראה כי במדינה זו ניתנות סמכויות רחבות מידי לבעלי הקרקע, והן מהוות מכשול ביישום חלוקה חדשה. על כן נחשבת חלוקה חדשה בצרפת להליך לא יעיל וארוך. ניתן להסיק מכך, כי בארצות שבהן יש מעורבות של הרשויות המקומיות באחריות על קביעת מדיניות, בהובלת תוכניות ובליווי מקצועי, השימוש בהליך יעיל וצודק יותר גם עבור בעלי הקרקע.

בשוודיה מהווה חלוקה חדשה מיזם המשותף לבעלים ולרשות. בהולנד יכולים בעלי הקרקע להתארגן ולהוביל תוכניות, בתנאי שתאמנה לחוק ולתקנות (Van Den Berg, 1993). במדינות סקנדינביה ההתארגנות היא על בסיס וולונטרי, לפי רצון בעלי הקרקע.

ברוב מדינות אסיה ניתנת לארגונים פרטיים ולבעלי קרקע הסמכות ליזום פרוייקטים, להוציא אותם לפועל, למכור קרקע שוות עלות ובחלק מהמדינות גם לתכנן את שירותי הציבור הנדרשים. סמכויות הארגונים משתנות בהתאם למדינה ולאופי הארגון, וחלקן של הרשויות מתמצה בבחינת התוכניות לאחר הגשתן ובאישורן. אחריות הרשויות מתבטאת, בדרך כלל, בפיקוח ובהתאמה של הפרוייקטים למדיניות תכנון כוללת.

עד 1919 יושמו ביפן תוכניות חלוקה חדשה רק על ידי בעלי הקרקע. בחוק היפני ניתנות לארגונים ובעלים פרטיים סמכויות רחבות יותר מאשר בכל מדינה אותה סקרנו, וביניהן חלוקת חלקות וקביעת ייעודי קרקע, תקצוב הפרוייקט, גיוס מימון, מכירת קרקע שוות עלות, קביעת שיעורי הקצאה ומיקום של שירותי ציבור והכנת טבלאות איזון לקביעת שווי יחסי (Miyazawa, 1982). החוק משנת 1954 מפורט וכולל הנחיות להתארגנויות פרטיות של יזום תוכניות, זכויות השתתפות רחבות יותר של חוכרים ושל פרטים המושפעים מתוכניות וכן זכות ליזום פרוייקטים על ידי ארגונים ציבוריים מקומיים (Sorensen, 2000). ממחקרו של Sorensen (1999) עולה, כי כ- 42% מהפרוייקטים ביפן מוגדרים כיוזמה פרטית ו- 58% ביוזמת גופים ציבוריים. הארגונים מוסמכים להוציא לפועל את התוכניות ולהיות אחראים על הבנייה. מסילת הרכבת של טוקיו, לדוגמא, תוכננה בהתארגנות פרטית, כאשר חברת רכבות פרטית רכשה קרקעות ולאחר מכן אירגנה איגוד של חלוקה חדשה יחד עם שאר הבעלים בחלקות הסמוכות. חברת הרכבות שמרה על זכויותיה בקרקע וסיפקה קרקעות לשימושים מסחריים בחזית תחנת הרכבת ובנייני מגורים. הפרוייקט נחשב להצלחה, שכן הוא הגדיל את הביקושים למגורים הסמוכים לקוי הרכבת (Nishiyama, 1986). ביפן קיימת הבחנה משפטית בין חמישה סוגי יזמים: בעלי קרקע פרטיים, אירגוני בעלי קרקע, שלטון מקומי (רשויות מקומיות ומחוזיות), סוכנויות ממשלתיות של משרד הבינוי ואיגודים ציבוריים, דוגמת האיגוד היפני לפיתוח דיור. השניים הראשונים נחשבים יזמים פרטיים ושלשות

האחרים - ציבוריים. תוכניות ביוזמת רשויות מקומיות חייבות להתאים לתוכנית המתאר העירונית (Sorensen, 2000). ההבדלים ביפן בין פרוייקטים ביוזמה ציבורית לפרטית הם בשלבי הקצאה ומכירה של קרקע שוות עלות, בשלבי שמיעת התנגדויות וגם בסמכות לקבל התנגדויות. יוזמי התוכנית אחראים על כל ההליכים, כולל שמיעת התנגדויות ופרסום.

מרבית החוקרים מסכימים כי מבין המדינות המיישמות חלוקה חדשה, יפן מהווה דוגמה לדומיננטיות גדולה של הסקטור הפרטי (Larsson, 1993, Doebelle, 1982, Schnidman, 1988), ואילו Sorensen (2000) חולק על קביעה זו. ממחקר מעשי שערך ביפן הוא מסיק כי בפועל המציאות שונה עד מאד מן הספרות. מריאוונות שערך עם בעלי קרקע ועם רשויות מצא, בכל הפרוייקטים שבחן, כי למעשה הרשויות המקומיות הן אלה שיזמו ותכננו את כל הפרוייקטים, גם את אלה שבהגדרה פורמלית היו פרטיים. אפילו ההחלטה, אם הפרוייקט יהיה קרוי פרטי או ציבורי, הייתה של המתכננים מטעם הרשות. מתוך 66 פרוייקטים בשלוש ערים שבחן Sorensen, רק אחד החל בצורה עצמאית. 18 מהם נחשבו לפרוייקטים ציבוריים ושאר ה-47 היו פרוייקטים של ארגונים. Sorensen מסיק כי הסקטור הפרטי אינו יכול לבצע תוכניות בהיקף גדול לבדו, בשל מורכבותן. לדבריו, תנאי הכרחי להצלחה הוא מעורבות של הממשל. גם Payne (2000), Pradhan (2000), ו-Fernandez (2001) מסכימים עמו. לטענתם, המחסום העיקרי ביישום חלוקה חדשה במדינות מתפתחות הוא חולשתן של ממשלות בייזום ופיקוח על פרוייקטים. זאת, במקביל לעובדה שלארגונים פרטיים חסרים משאבים, כוח אדם מיומן והתמחות בתחום.

ביפן ובטייוואן ניתנות לארגונים פרטיים סמכויות רחבות יותר מאשר בדרום קוריאה. בדרום קוריאה, לעומתן, הממשל המרכזי הוא דומיננטי יותר בקביעת המדיניות והחוק הקוריאני מפורט מאד. עד 1983 רק לממשל הייתה סמכות ליזום חלוקה חדשה. החל מ-1983 הורשו גם בעלי קרקע ודיירים להקים איגודים לייזום ויישום תוכניות באופן עצמאי. לפי Schnidman (1988), בדרום קוריאה מגיעה עיקר היוזמה מרשויות ממשלתיות. בטייוואן יש לסקטור הציבורי תפקיד פורמלי בלבד באישור תוכניות. גם בהודו ונפאל, המעורבות של רשויות ממשל אינה גבוהה ומסתכמת במתן אישורים פורמליים לתוכניות.

הדרישה להסכמת בעלים לפרוייקטים של חלוקה חדשה, משתנה בהתאם לזהות היוזמים. ביפן ובדרום קוריאה דורש החוק שפרוייקטים ביוזמת בעלי קרקע פרטיים יהיו בהסכמה של כל הבעלים ומחזיקי זכות חכירה בפרוייקט. אם קיימת הסכמה כזו, ההליך הנדרש הוא פחות מוקפד ופורמלי. בטייוואן נדרשת הסכמה של לפחות מחצית ממספר הבעלים ומבעלי מחצית השטח. לבעלי קרקע בלבד, (ולא למחזיקים בזכות חכירה) יש שלושים יום להתנגד. ביפן, בפרוייקטים שביזמת איגודי בעלים, מספיקה הסכמה של לפחות שני שלישים מהבעלים ומחזיקי זכות חכירה, ובעלות על שני שלישים משטח הקרקע. על פי החוק, ניתן להתחיל פרוייקט גם כשיש התנגדות של שלישים מהבעלים. Schnidman (1988) מסביר כי היוזמים מעדיפים להשיג 100% הסכמה, אך מצוין, כי נהוג להתחיל פרוייקט גם עם הסכמה של 80% מהבעלים. בפרוייקטים ביוזמה ציבורית של רשויות ממשלתיות, לא נדרשת כלל הסכמה של הבעלים, אך גם במקרים אלה, מצוין Sorensen (2000), מנסים היוזמים להשיג הסכמה מצד בעלי הקרקע, שכן היא חיונית ליכולת ההוצאה לפועל של הפרוייקט. גם בטייוואן לא נדרשת הסכמה לפרוייקטים ביוזמה ממשלתית. על פי חוק, יכולה רשות מקומית ליזום תוכנית על פי בקשה של יותר ממחצית מבעלי הקרקע וזו נחשבת לתוכנית בהסכמה (Schnidman, 1988). Lin (1986) מדווחת, כי גם בטייוואן מעדיפים להשיג הסכמה. תוכניות שלא בהסכמה מיושמות, לדבריה, רק לעיתים רחוקות. Schnidman (1988) סבור, כי בפועל, הסמכות ליזום תוכניות ללא הסכמה נשמרת רק למקרים של הכרח, כאשר לא ניתן להשיג את הסכמת הבעלים. מצב דומה מצאנו במחקר השדה שלנו בישראל, כאשר בעלי התפקידים ברשויות ציינו, כי הם מנסים להימנע ככל האפשר מהתנגדויות של בעלים.

שמירת שווי יחסי

בכל הארצות אותן סקרנו, מבוסס הסדר חלוקה חדשה על שמירת שווי יחסי בין הבעלים המשתתפים בתוכנית. אנו בחנו את הבסיס החוקי לכך בארצות השונות ואת אופן היישום.

בגרמניה מוקדש בחוק הפדרלי חלק נכבד לעקרון השמירה על שווי יחסי. סעיפי החוק המתייחסים להקצאות קרקע לשירותי ציבור כלולים בפרקים הראשיים, הדנים בשמירה על עקרון השוויון. אומדן שווי הקרקע לפני התוכנית ולאחריה משקף את הייעודים, השירותים והחלוקה לאזורים חדשים (Larsson, 1993). חוק הבנייה הפדרלי הגרמני (סעיף 55 (2)) אומר, כי לאחר שמנוכים כל השטחים הנדרשים לציבור, ריכוז הקרקע הנוטר מחולק בין הבעלים. כלומר, השטחים המיועדים לציבור כלל אינם נכנסים לחישובי השווי היחסי. החוק אומר (בסעיף 57), כי בחישוב השווי היחסי יילקח בחשבון ערך השוק של הקרקע נכון ליום אישור ההחלטה על חלוקה חדשה, ולכל בעל קרקע תוקצה חלקה בערך שוק שלא יפחת מן הקודם. Schnidman (1988) מציין כי בשיטה זו שיעור הניכוי לצורכי ציבור צריך להתאים לשיעור הרווחים מהפרוייקט. כמו כן מפרט החוק את האפשרות לחלק את הקרקע על פי שטח ולא על פי ערך. בשיטה זו מנכים מכל חלקה שטח שיהיה שווה ערך לרווחים שייוצרו מן ההקצאה (סעיף 58). החוק אף מציין, כי כאשר לא ניתן להקצות באותו מקום או במיקום שווה ערך, יפוצה בעל הקרקע על הפרשי הערך, בכסף או בקרקע, על ידי הרשות לה הוקצה השטח. החוק הפדרלי מציין עוד, כי הרשות המקומית היא האחראית על גבייה וחלוקה של תשלומי איזון ותפקידיה הוא להעביר את התשלומים. לפי Schnidman (1988), עיקר המחלוקות הכרוכות בהליך הן לגבי אופן חישוב ערך הקרקע, לפני ואחרי התוכנית.

כמו באירופה, גם באסיה, השיטה הנפוצה לחישוב ערכי קרקע היא על פי ערך הניצול, והשיטה השנייה היא על פי שיעור השטח. Lin (1986) מציינת, כי במרכזי ערים נהוג לחשב את שווי הקרקע לפי השיטה הראשונה, והשיטה השנייה נהוגה בעיקר בשוליים עירוניים, על קרקע קבלאית ולא מפותחת, שאז שיטחה קובע את ערכה. היא מציינת כי ביפן, לאחר מלחמת העולם השנייה, בשל ההרס הרב, היה מתאים לנהוג על פי השיטה השנייה.

ביפן, יוזמי התוכנית הם האחראים על קביעת שווי החלקות, וכן ניתנת להם הסמכות לקבוע את נוסחת חישוב דמי האיזון וגם את שיעורם. Sorensen (2000) טוען כי במצב זה לא נשמר שוויון בין הבעלים. בעלי קרקע קטנים, או כאלה הגרים על חלקתם ונאלצים להתפנות ממנה, לא תמיד נהנים ולא בהכרח מפיקים רווחים מן ההליך כמו בעלי קרקע גדולים, מאחר שלגדולים יש יותר כוח ליזום ולהוביל תוכניות, והם הקובעים את שיעור ההשבחה. גם Larsson (1993) מסכים כי בהליך ביפן, יש מקרים בהם בעלי קרקע מסויימים מרוויחים יותר מאחרים והדבר תלוי בכוחם ובהשפעתם. לדעתו זוהי חולשתו העיקרית של ההסדר ביפן. השווי היחסי הזה לא בהכרח נשמר ובכך מופר עקרון השוויון המובנה בהסדר. זוהי אחת הסיבות, לדבריו, לתנועת ההתנגדות שקמה לחלוקה חדשה בשנות ה-60 ביפן. בטייוואן, נוסחת חישוב השווי מאד מפורטת ומצויינת בסעיפי החוק. הערכת שווי הקרקע והחלטה על החלוקה מחדש נעשים על ידי סוכנות שמאות מאושרת, בפיקוח מועצת השמאות הממלכתית. בדרום קוריאה היה נהוג לחלק את התמורה ממכירת קרקע שוות עלות באופן שווה בין הבעלים. מאוחר יותר, נעשה חישוב השווי לפי ערכי החלקות וחולק באופן יחסי (Schnidman, 1988). בהודו, נוסחת השווי היחסי הולכת בעקבות הדגם הגרמני.

מה ניתן ללמוד מארצות אחרות?

מסקירת הספרות הבינלאומית למדנו מספר עובדות לגבי חלוקה חדשה, שיש להן השלכות על הלבטים בישראל. בראש וראשונה למדנו כי חלוקה חדשה הנה נפוצה ונמצאת בשימוש בארצות רבות. השימוש בה רב במיוחד בארצות מתפתחות, בעלות גידול אוכלוסייה גבוה ותהליכי עיור אינטנסיביים. בתקופה האחרונה היה מצב זה אופייני לארצות מזרח אסיה, ואכן נפוצה בהן חלוקה חדשה יותר מאשר באירופה. יש לזכור כי אירופה היא בעלת שיעור ילודה נמוך וצמיחה שלילית,

ונתונים אלה משפיעים בהכרח על היקפי הפיתוח. לעומת אירופה, אימצה מזרח אסיה בהתלהבות את ההסדר והפכה אותו לכלי התיכנון העיקרי. אין עוררין בספרות על החשיבות והתרומה שיש לחלוקה חדשה בפיתוח עירוני בארצות מזרח אסיה. ספק אם מדינות אלה היו מגיעות לרמת פיתוח נאותה ללא השימוש בה.

למדנו כי הסיבות לשימוש הרב בחלוקה חדשה בארצות השונות, ולפופולריות הגואה שלה הן יתרונותיה הברורים, ובעיקר, הפוטנציאל שיש בה לאיזון בין זכויות קנייניות לבין צרכי פיתוח לטובת הכלל. אלה הפכו את ההסדר לאטרקטיבי מאד בעיני חוקרים בתחום מדיניות הקרקע והמשפט. היא מקובלת בספרות כהסדר המבוסס על קונצנזוס, שקיימת בו יכולת לתכנון משותף, לעומת תכנון בכפייה ופגיעה בזכויות קנייניות, שמהם מסתייגים החוקרים. הסיבה להתגייסות הכוללת לעידוד השימוש בהסדר היא הרעיון, שניתן להגיע לתכנון מיטבי יחד עם שמירה על זכויות קנייניות. ניתן להימנע מהפקעות, המצטיירות כגזירה, ובה בעת להשיג השבחה משמעותית של נכסים ופיתוח של שירותי ציבור לטובת הכלל. בספרות שסקרנו, קיימת תמימות דעים בין החוקרים, כי יש לקדם את השימוש בהסדר. הלקחים שהסקנו מסקר הספרות, הם בנושאים הבאים:

השגת קרקע לציבור.

התרשמותנו מן הדיווחים על הארצות שסקרנו וגם מעמדותיהם של החוקרים היא, כי היתרון החשוב ביותר של חלוקה חדשה, המאפיל על כל שאר היתרונות וגורם לתפוצתה הרחבה, הוא הסמכות לנטילת קרקע לצורכי ציבור. מאחר שהשאלה שבבסיס מחקר זה הייתה, אם במסגרת הסדר חלוקה חדשה יש לרשות סמכות לנכות קרקעות לצורכי ציבור, ובאיזה שיעור, חשוב להיווכח מהי עמדתן של ארצות אחרות בסוגיה זו. ראינו, כי בכל המדינות המיישמות חלוקה חדשה הקצאת קרקע לציבור היא חלק בלתי נפרד מההסדר, וכי למעשה, השגת קרקעות ומימון הבנייה של שירותי ציבור הם היעד העיקרי של חלוקה חדשה. גם ההיסטוריה החקיקתית של חלוקה חדשה מראה כי נטילת קרקע לצורכי ציבור היא חלק בלתי נפרד מן החלוקה החדשה. בכל המדינות בהן קיימת מסורת ארוכת שנים של שימוש בהליך, אין נחשבת נטילת קרקע, ואפילו מכירה של חלק ממנה לצורך מימון הבנייה של שירותי ציבור, כ"הפקעה" אלא כ"ניכוי" של קרקע.

סמכות נטילת קרקע לציבור.

מן הסקר עולה, כי הרציונל הטבוע בחלוקה חדשה הוא השימוש בה כדרך עצמאית להשגת קרקע לצורכי ציבור, לא בזיקה להפקעות, אלא כתחליף להפקעות, העדיף עליהן. בכל הארצות בהן היא מופעלת, היא משמשת כאלטרנטיבה להפקעות הנתקלות בקשיי יישום והתנגדויות. מאחר שחלוקה חדשה היא הסדר המקובל יותר על בעלי קרקע, הוא גם ישים יותר.

עיגון בחקיקה

נוכחנו כי עיגון הסמכות לנטילת קרקע לציבור איננו אחיד בארצות השונות. בחלק מן המדינות יש אמירה מפורשת בחקיקה ראשית, בחלקן בחקיקת משנה, ובחלקן הסמכות משתמעת מעצם היות הנטילה מטרתן העיקרית של תוכניות החלוקה החדשה.

שינוי יעוד קרקע שניטלה בחלוקה חדשה

ראינו, כי במרבית הארצות בהן נהוג השימוש בחלוקה חדשה, נקוט גם הליך של קרקע שוות עלות, שבמסגרתו חלק מן הקרקע הניטלה לציבור משנה יעודה ונמכרת לכל דיכפין, או לרשויות מסויימות, במחיר השוק. התמורה מוקדשת להקמת שירותי הציבור עבורם ניטלה הקרקע. דבר זה מבטיח ששירותי הציבור אכן יוקמו והקרקע שניטלה לא תישאר חסרת שימוש. ההלכה הגרמנית מגבילה את מספר השנים בהן חלה זכות הבעלים להשבה של קרקע שהופרשה בחלוקה חדשה ושייעודה שונה לאחר מכן.

שיתוף הבעלים בהליך

ראינו כי בארצות השונות, מידת שיתוף הבעלים בייזום, בתכנון ובהקצאת הקרקע היא שונה. בכל מדינות אירופה יש לבעלים סמכות ליזום תוכניות חלוקה חדשה, אבל בעוד שבגרמניה קובע הממשל הנחיות וקריטריונים ברורים להליך, הרי שבצרפת, בה רמת מעורבות הממשל נמוכה, ההליך הוא ארוך ובלתי יעיל. במדינות מזרח אסיה, בהן יש לבעלי קרקע סמכות לארגן, ליזום ולהוציא לפועל תוכניות חלוקה חדשה, אחריות הרשויות מתבטאת, בדרך כלל, בפיקוח ובהתאמה של הפרוייקטים למדיניות תכנון כוללת. Nishiyama היפני (1992) מגדיר חלוקה חדשה כהסדר, בו בעלי קרקע שכנים יוזמים תהליך של בניית קונצנזוס, ועובדים יחד להשגת מטרה משותפת. Sorensen (1998, 2000), לעומת זאת, מצייר מציאות שונה; הוא טוען כי שיתוף בעלי הקרקע מושג אצל בעלי קרקע חזקים ואצל יזמים. דיירים ובעלים של חלקות קטנות יוצאים מקופחים, שכן התוכניות נעשות ללא הסכמתם. הם נאלצים לעזוב את בתיהם לתקופת הבנייה, ולא תמיד הם מקבלים חלקה בערך גבוה יותר או דירה טובה יותר. ניתן להסיק מכך, כי בארצות בהן יש מעורבות של הרשויות המקומיות באחריות על קביעת מדיניות, בהובלת תוכניות ובליווי מקצועי, השימוש בהליך יעיל וצודק יותר גם עבור בעלי הקרקע.

התועלת לכלל הציבור

בדקנו עד כמה כלל הציבור יוצא נשכר מחלוקה חדשה, ומהו מאזן הנטל וההנאה בין אלה הנכללים בתוכנית חלוקה חדשה לבין אלה שמחוצה לה. השאלה היא, מי הוא הנהנה מריווחי התוכנית: האם רק בעלי הקרקע הכלולים בתוכנית, האם גם תושבים הסמוכים לתוכנית, והאם נהנה גם הציבור הרחב. העיקרון הבסיסי הרווח של שוויון חברתי בחלוקה חדשה אומר, שמכיוון שהסקטור הציבורי אחראי, באמצעות הרשויות המקומיות והלאומיות, על יישום התוכנית, זכאית הרשות לתבוע חלק מריווחי הפרוייקט. הרווח שיתקבל אינו מוגבל, כאמור, רק לקרקע, אלא גם לרווחים כספיים שייווצרו ממכירת קרקע שוות עלות, לאחר שבעלי הקרקע יקבלו את המגיע להם לאחר החלוקה. בספרות מוקדשת תשומת לב רבה לשאלות עקרוניות של הוגנות בחלוקת הנטל וההנאה בין בעלי הקרקע לרשויות. מוסכם על החוקרים, שתושבי מזרח אסיה מפיקים תועלת רחבה מתוכניות חלוקה חדשה, כפי שמעידים הנתונים על תרומתה להשגת פיתוח עירוני ומודרניזציה. כבר ציינו, כי במדינות מתפתחות החסרות משאבים, אלמלא היישום של תוכניות חלוקה חדשה, ספק אם היו לתושבי הערים שירותי ציבור, או מספיק דירות לגור בהן. לכאורה, יש בהסדר פוטנציאל לצדק חלוקתי. בעלי הקרקע נדרשים, אמנם, לשאת בעלות מימון שירותי ציבור, אך הם נהנים מפיתוח ומהשבחה של נכסיהם. הציבור הרחב אינו נדרש, בדרך כלל, לשאת בעלויות הפיתוח, שכן יש בפרוייקט מימון עצמי של חלק גדול מהשירותים, והציבור אף נהנה מהשירותים החדשים ומפיתוח עירוני. עם זאת, כפי שטוען החוקר Nakamura (1986), לא תמיד מתאפיינת חלוקה חדשה בשוויון וצדק חברתי ולא תמיד היא מיטיבה הן עם בעלי הקרקע והן עם הציבור. בפועל, לעיתים קרובות אין הציבור הרחב יוצא נשכר במלאי דיור ובשירותי ציבור הולמים. בדרך כלל, מלאי הדירות שמספקת חלוקה חדשה אינו מגיע אל מעוטי היכולת אלא רק לאוכלוסייה אמידה. מכיוון שמחירי הקרקע הם הקובעים את גובה הרווחים מהפרוייקט, אין לבעלים וליוזמים פרטיים עניין להוריד את עלויות הקרקע, ודבר זה מגביל את היכולת של משפחות בעלות הכנסה נמוכה לרכוש דירות. התוצאה היא, שרוב תושבי מדינות מזרח אסיה נאלצים להסתפק בסטנדרטים נמוכים של מגורים ואיכות חיים. (Sorensen, 1999, 2000, Larsson, 1993, 1997, Doebelle, 1982, Acharaya, 1989)

Doebelle (1982) קובע, כי הדרך בה מיושמת חלוקה חדשה במזרח אסיה, אינה מיועדת לעשיית צדק, אלא להבאת תועלת לבעלי הקניין שבתחום התוכנית בלבד. הוא סבור שהאחריות על השגת מטרת חברתיות, כגון שירותי ציבור הולמים, צריכה להיות באחריות ממשלות ולא של גורמים פרטיים. אם כן, כדי להשיג את היעד של חלוקה הוגנת של נטל והנאה במסגרת חלוקה חדשה, סבורים Doebelle (1982, 1987) ו-Sorensen (2000), כי תנאי חשוב הוא קיום מדיניות ציבורית

תוכניות חלוקה חדשה לפי חוק התיכנון והבנייה

ברורה וקריטריונים לשמירה על הוגנות. הדרך להתגבר על אי הצדק היא לא להטיל על הסקטור הפרטי אחריות להשגת מטרות לטובת הכלל.

פרק 6: רקע תיאורטי

בפרק זה נסקור שני עניינים החשובים לדיוננו בנושא השגת קרקע לצורכי ציבור בתוכניות חלוקה חדשה, והם המשמעות של 'זכות הקניין' ומשמעות העיקרון של 'צדק חלוקתי'.

משמעות זכות הקניין

על מנת לבחון ולהעריך את יחסי הגומלין בין השגת קרקע לצורכי ציבור בחלוקה חדשה לבין זכות הקניין, עלינו לבחון תחילה מהי אותה 'זכות קניין', מה משמעותה בחוק ומהי 'פגיעה' בזכות הקניין. לנושא של שמירה על זכויות קנייניות של בעלי קרקע מול הצורך באספקה של צורכי ציבור, קשר הדוק לשאלות של הוגנות בחלוקת הנטל וההנאה בתוכניות חלוקה חדשה.

מודל השוק, על פי חביב-סגל (2000), מקצה את המקורות הכלכליים לפרטים על יסודו של יחס הקניין. המאפיין המרכזי של יחס הקניין הוא השליטה הבלעדית של הבעלים בנכס. השליטה הבלעדית של הפרט במקורותיו הכלכליים באה לידי ביטוי, בין השאר, בחופש להעביר את מקורותיו לאחר על פי רצונו. חלוקה מחדש של העושר נעשית אך ורק בעסקאות רצוניות. מאחר שהמקורות הכלכליים נתונים לפרטים ולא לגופים שלטוניים, הרי הם מתנהלים על פי מטרות כלכליות של מיקסום העושר האישי, ולא על פי העדפותיהן של רשויות המדינה.

אלתרמן (1991) אומרת שגם במדינה נאורה ייתכנו ניגודי אינטרסים בין עקרון הקניין הפרטי לבין טובת הכלל וכי נושא השגת קרקעות לשירותי ציבור הוא מקרה מובהק, שבו הסדר המושתת אך ורק על קניין פרטי אינו מסוגל למלא את צורכי הציבור.

זכות הקניין בישראל

החוקרים חביב-סגל (2000), וייסמן (2000) וגרוס (2001) מסכימים כי שיטת המשפט הישראלית נחשבת לשיטה הדוגלת במשטר של קניין פרטי והנסמכת על מודל השוק החופשי. על בסיס זה מוגדרת הבעלות במשטרים דמוקרטיים ועליו נבנה המבנה האנליטי של הסדרי המשפט הפרטי. יש הטוענים שההגנה על הקניין אינה שקולה כנגד שאר זכויות היסוד האחרות. פגיעה בקניין אינה שקולה לפגיעה בגוף או בחירות אישית, שכן זוהי פגיעה הניתנת לתיקון על ידי חיוב בתשלום פיצויים (וייסמן, 2000). להשקפה זו לא מצאנו ביטוי בפסיקה או בכתיבה המחקרית בישראל.

גרוס (2000) אומר כי חוקי היסוד בישראל מגינים בצורה מפורשת על שתי זכויות כלכליות: זכות הקניין וחופש העיסוק. אין תשובה ברורה לשאלה, אם על פי החוק הישראלי יש לפרש את זכות הקניין כזכות כלכלית או כזכות אישית. וייסמן (2000) סבור כי לא ניתן לקבוע כיום כיצד רואה בית המשפט את זכות הקניין. לדבריו, העתיד יבהיר אם גם ביישום סעיף זה בפסיקה ילכו בתי המשפט בעקבות הגישה הרואה את ההגנה על הקניין כביטוי של הגנה על אישיות וחירות או כעניין כלכלי גרידא. גרוס (2001), לעומת זאת, סבור כי גישת המחוקק הישראלי, שלא להבדיל בין זכות הקניין לבין יתר זכויות היסוד, מתיישבת עם העמדה הרואה בקניין אחת מהזכויות האישיות.

ההגנה על הקניין בחוק הישראלי

החל משנת 1992 מעוגנת זכות הקניין בישראל בחוק יסוד: כבוד אדם וחירותו. סעיף 3 לחוק קובע: "אין פוגעים בקניינו של אדם", ובסעיף 8 נאמר: " אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש...". חוק יסוד זה הקנה לזכות הקניין מעמד ברור מזה שהיה לה קודם לכן (גרוס, 2000). לדברי דגן (2000), מפסיקות בית המשפט העליון עולה כי השופטים רואים בחוק היסוד עוגן לחיזוק ההגנה על הקניין הפרטי מפני נטילות שלטוניות, וכי פירוש הוראות החוק העוסקות בנטילות שלטוניות צריך להיעשות בכיוון של צמצום הפגיעה בזכות הקניין.

לגבי השאלה, אם ראוי לשריין את ההגנה על הקניין בהוראה בת תוקף חוקתי, אין תמימות דעים. חוקות רבות במדינות שונות כוללות הגנה על הקניין. במישור הבינלאומי, הצורך להגן על קניינו של אדם בא לידי ביטוי באמנה הבינלאומית לזכויות האדם וכן באמנה האירופית לזכויות האדם. עם זאת, יש מדינות כקנדה, אוסטרליה, אירלנד והודו בהן זכות הקניין אינה מעוגנת בחוקי יסוד (גרוס, 2000). אלה הטוענים נגד הכללת זכות הקניין בחוקה, חוששים שהמונח 'קניין' יתפרש בצורה רחבה מדי וכי ההגנה על הקניין בחוקה עלולה להגביל את האפשרות לקבוע חקיקה בנושאי תכנון מקרקעי. בהודו ובקנדה, הנימוק לאי הכללתה של זכות הקניין בחוקה היה החשש שההגנה על הקניין תמנע רפורמות קרקעיות. נימוק נוסף הוא החשש למעורבות יתר של בתי המשפט. לדברי גרוס (2001), גם בישראל, אחת הסיבות להתנגדות לחוקה עם קום המדינה הייתה החשש מהתקדים האמריקאי שבו פסל בית המשפט חקיקה פרוגרסיבית כגון מס הכנסה וחוק עבודת ילדים, מן הטעם שהיא פוגעת בקניין.

בפסיקה של בית המשפט האירופי לזכויות האדם ניכרת נטייה ברורה להבחנה בין זכויות היסוד השונות. בהגנה על הקניין התרכזה הפסיקה בשאלת הפיצויים בגין הפגיעה יותר מאשר בפגיעה עצמה. מכאן שראיית הקניין על פי אמנה זו היא כזכות כלכלית ולא כזכות אזרח. בגרמניה, לעומת זאת, ההלכה המשפטית קובעת כי יש לראות את ההגנה על הקניין המופיעה בסעיף 14 לחוקה כחלק מן ההגנה על אישיותו של האדם ועל חירותו.

בחוקה האמריקאית, הגנה על הקניין מתייחסת רק לאפשרות להפקיע, ואז יש חובת פיצוי:

"Private property shall not be taken for public use without just compensation..."

בתי המשפט האמריקאים הרחיבו את המונח Taking גם לפגיעה שלא בדרך נטילת קרקע, אולם מצאו דרך להתיר נטילה במקרים ראויים. בחוק הישראלי אין ההגנה על זכות הקניין מוגבלת רק לדיני הפקעות אלא היא מתייחסת לכל פגיעה, לכן סבור וייסמן (2000) שהחוק הישראלי מרחיב יותר בהגנה על זכות הקניין מזה האמריקאי.

ההגנה על זכות הקניין במשפט בישראל

כאמור, המחוקק הישראלי קבע כי אין פוגעים בקניינו של אדם. אולם חוק היסוד אינו קובע מהי פגיעה בזכויות והפירוש לכך מוטל על בתי המשפט. נשיא בית המשפט העליון בדימוס, אהרן ברק (1995, עמ' 13) גרס: "המהפכה החוקתית הטילה משימה כבדה על הרשות השופטת. לשם הכרעה בשאלה אם תכליתו של חוק הפוגע בזכויות אדם היא ראויה, על בית המשפט לקבל מידע על תכליות אפשריות...על החלופות הקיימות, שבאמצעותן ניתן להגשים את התכליות הראויות תוך פגיעה קטנה יותר בזכויות אדם...".

יהושע וייסמן מגדיר פגיעה כך: " פגיעה בקניין היא כאשר מִפְחִינה כלכלית יש לאדם, לאחר המעשה שקובלים עליו, פחות משהיה לו לפני המעשה הזה" (וייסמן, 2000, עמ' 32). לדעתו, שאלת ההגנה על הקניין, על פי חוק היסוד, צריכה לעבור שלושה מבחנים, שאם התשובה עליהם חיובית, הפגיעה מותרת:

- אם זכות מסוימת היא בגדר זכות קניין.

- אם הפעולה השלטונית פוגעת בקניין.
- אם הפגיעה מותרת נוכח הוראות סעיף 8, כלומר, אם הפגיעה אינה מתנגשת בערכי מדינת ישראל, אם הפגיעה היא לתכלית ראויה ואם אינה עולה על הנדרש.

פגיעה לתכלית ראויה

מהי תכלית ראויה? נהוג לומר כי תכלית ראויה היא טובת הציבור. פגיעה בקניין מותרת לצורך ציבורי, כשיש בה כדי לקדם מטרות חברתיות ממלכתיות המיטיבות עם הציבור. ויסמן (שם) מציין כי הניסיון מלמד שבתי המשפט לא בנקל יתערבו ויקבעו כי צורך שהממשל קבע כצורך ציבורי, אינו כזה.

צורך ציבורי

וייסמן (2000) מגדיר צורך ציבורי כצורך המשרת את הציבור בכלל. לדבריו, גם צורך של קבוצה מסוימת באוכלוסייה עשוי להיחשב כצורך ציבורי המצדיק פגיעה בקניינו של אדם.

פגיעה שאינה עולה על הנדרש

על פי סעיף 8 לחוק היסוד נדרש לבחון אם האמצעים שנקטו להשגת אותה תכלית ראויה אינם פוגעים בבעל הקניין יותר מהנחוץ. סעיף זה מסייע לזכות בפיצויים במקרה של הפקעה לצורך ציבורי, וכדי שהפגיעה לא תעלה על הנחוץ, על הפיצוי להיות ביחס ראוי לשווי הנכס המופקע. לדברי וייסמן (2000), על מנת להוכיח שבחרה באמצעי הסביר, על הרשות להוכיח כי לא היה בנמצא אמצעי סביר אחר שפגיעתו הייתה עשויה להיות קטנה יותר. על כן, אם יכול מי שנפגע על ידי רשות ציבורית, להוכיח כי הייתה דרך סבירה אחרת להשגת התכלית המבוקשת, שפגיעתה בו הייתה קטנה יותר, הדרך שבחרה בה הרשות עשויה להיפסל.

מתי מותרת פגיעה?

חוק היסוד קובע: "...אין פוגעים בקניינו של אדם אלא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש...". בפסיקה של בית המשפט האירופי לזכויות האדם פותח עיקרון דומה, המתיר לפגוע בקניין כאשר הדבר נועד לתכלית ראויה, ובלבד שהפגיעה אינה עולה על הנדרש. בית המשפט האירופי עמד על הפרופורציונליות הנדרשת בין התכלית המבוקשת, דהיינו האינטרס הציבורי שלמענו פוגעים בקניין הפרטי, לבין האמצעים הננקטים לשם השגת אותה תכלית. המושג 'פרופורציונליות' אומץ בחוק הישראלי ותורגם כ'מידתיות'.

צדק חלוקתי וזכות הקניין

האיזון בין עקרון הצדק החלוקתי (Distributive Justice) לבין זכות הקניין, משמש כאמת מידה לבחינת החלטות שלטוניות בנושאים שונים. על פי אבינרי (2002), הדיון הקלאסי בצדק חלוקתי מתרכז בשאלה כיצד מחלקים אובייקט כלשהו בין פרטים העשויים להיות שונים זה מזה בזכויותיהם, בצורכיהם וכיוצא באלה. סוגיית הצדק החלוקתי נדונה לראשונה על ידי אריסטו באתיקה הניקומאכית שבה הוא ניסח את עקרון הפרופורציונליות. על פי רעיון זה, יש לחלק טובין על פי הזכויות שאנשים מביאים להקשר הנדון. כאשר הזכויות ניתנות לכימות, יש להביא לכך שהתוצאה הסופית תהיה פרופורציונלית, כלומר ביחס ישר לזכויות (אבינרי, שם). מרקל (2002) מדבר על צדק חלוקתי במובן של צדק חברתי. לדבריו, חלוקה שוויונית היא לא תמיד צודקת ואילו חלוקה לא שוויונית עשויה להיות צודקת. דגן (2000) מגדיר שיקולים חלוקתיים: "אמות מידה לפיהן מחולקים יתרונות או נטלים בין קבוצת אנשים נתונה" ולכן הוא קורא 'צדק חלוקתי'. לפי דגן, השאלה החלוקתית שמעלים דיני הנטילה השלטונית היא, אם ראוי שבעלי מקרקעין נפגעים ישאו בנטל לטובת תוכנית שתשרת את עניינה של קהילה פלונית, או שמא ראוי לפזר את הנטל, קרי, להעמיס אותו על הציבור. לדעת חביב-סגל (2000), השאלות שמעלות נטילות

שלטוניות של קרקע הן: לטובת איזו קבוצה בוצעו, ממי ניטלה הקרקע, ומהו המגזר הצפוי ליהנות מן השימוש בה.

סוגיית הצדק החלוקתי והקשר שלה לדיני קניין נדונה מספר פעמים על ידי בתי המשפט. פעולות של הרשויות, הקשורות במקרקעין, נפסלו בנימוק כי אינן עומדות בקריטריונים של צדק חלוקתי ושל שמירה על זכות הקניין. החוק הישראלי אינו קובע מבחן המתייחס לחלוקת הנטל (אלתרמן, 1985) ובפסיקה אין אמות מידה ברורות לבחינת ההשפעות של פעולות הרשות על הנושא של צדק חלוקתי. אמות מידה כאלה נחוצות לבחינת פעולות שלטוניות בקניין. ניתן לומר כי הפסיקה מתלבטת בשאלות אלה. לצורך דיונו נאמץ את השאלות שמעלות מרגלית ואלתרמן (1998), עמ' 59 במחקרן על מימון צורכי ציבור: "האם הפרט צריך לשאת בנטל מימון יחסי לנטל ההוצאות שהוא גורם או שמא יש לחלק את הנטל מתוך שוויוניות בין כל הנהנים מהשירות?"

מסגרות חשיבה חלופיות על צדק חלוקתי

נושא הצדק החלוקתי של משאבים מעסיק חוקרים רבים מתחום הפילוסופיה ומדעי החברה. היבט מרכזי בחקר הנושא הוא קביעת עקרונות חלוקה, אם לפי השוויון או לפי הצורך. עקרונות אלה משמשים בוויסות חלוקתם של משאבים חברתיים בקרב פרטים וקבוצות. השאלה, כיצד נקבעת פרופורציונליות ומהן אמות המידה לבחינת חלוקת הנטל נותרת פתוחה, ולפי עקרונות שונים של חלוקה מגיעים למסקנות שונות. ניתן לסווג עקרונות אלה על פי גישות שונות לקניין הפרט ולשאלה של חלוקת משאבים חברתיים. על פי מרקל (2002), מציאת קני-מידה לצדק חלוקתי שעליהם ניתן לבסס החלטות, מהווה בעיה, ותיאוריות הצדק מנסות לפתור זאת על ידי עקרונות חלוקה שונים. התיאוריות נעות על ציר הנמשך מאינדיבידואליזם מוחלט עד לקהילתיות מוחלטת. תיאוריות צדק אחרות מתייחסות להשלכות חלוקתיות, הנעות ממצב ששולל לחלוטין צעדים של חלוקה מחדש עד למצב שמאמץ צעדים אלה. ישנם שיקולי צדק חלוקתי שיכולים לראות בפרט את נקודת המוצא, ועדיין להוביל לתוצאות מרחיקות לכת של חלוקה מחדש, ולעומתם יש תיאוריות המסתמכות על הקהילה.

תיאוריות של צדק חלוקתי

סבג (2001) מיפתה תיאוריות בולטות של צדק חלוקתי שנלקחו ממסורות מחקר פילוסופיות, נורמטיביות ואמפיריות. תיאוריות אלה הן מתחום מדעי החברה והן מתייחסות למושגים אוניברסליים של שוויון וצדק. המיפוי מספק סקירת תיאוריות ועמדות של רעיון הצדק החלוקתי. כאמור, טרם התגבשו בפסיקה בישראל אמות מידה לבחינת 'פגיעה' בזכות הקניין. המיון של סבג יסייע לנו לסווג גישות של המומחים ושל בית המשפט בפסיקותיו, אל השמירה על זכות הקניין ואל הצדק החלוקתי. סבג ממיינת תיאוריות של צדק חלוקתי באמצעות שני ממדי תוכן משותפים, המימד הראשון - תיאוריות של מאקרו-צדק לעומת מיקרו-צדק; המימד השני - חד-ממדיות לעומת רב-ממדיות של עקרונות חלוקה. מיון זה מניב ארבע קבוצות של תיאוריות צדק חלוקתי: תיאוריות מאקרו-חד-ממדיות (העמדה התועלתנית), תיאוריות מאקרו-רב-ממדיות (התיאוריה של רולס), תיאוריות מיקרו-חד-ממדיות (תיאוריות גמול והוגנות), ותיאוריות מיקרו-רב-ממדיות (התיאוריה של מילר וגישת ריבוי העקרונות).

מאקרו-צדק לעומת מיקרו-צדק: מימד זה מבחין בין עקרונות חלוקה המכוונים להבטיח שתוצאת החלוקה הכוללת תהיה צודקת, לבין עקרונות המכוונים להענקת תגמול צודק לפרטים בחברה. עקרונות מאקרו-צדק קובעים את תוצאת החלוקה. לעקרונות מיקרו-צדק צביון אישי והחלתם מותנית בהערכה של מאפייני הפרטים בחברה, ובהתאמה - בין מאפייניהם לבין התגמולים הניתנים להם. כל פרט מקבל בהתאם למידת המאמץ שהשקיע. בעקרונות של מאקרו-צדק יש דגש על סדר חברתי. בעקרונות של מיקרו-צדק יש דגש על יחסים בין אישיים (Brickman, Folger, Goode and Shul, 1981 בתוך סבג 2001).

חד-ממדיות לעומת רב-ממדיות: תיאוריות חד-ממדיות מניחות קיומו של עקרון חלוקה בסיסי אחד וכוללני המווסת את חלוקת המשאבים. זהו עיקרון של שוויון בחלוקה. עקרונות רב-ממדיים קובעים כי אין עקרון צדק יחיד לחלוקת כל סוגי המשאבים, מכיוון שלכל משאב יש משמעות תפקודית שונה המשפיעה על תפיסת הצדק החלוקתי.

תיאוריות מאקרו חד-ממדיות: תיאוריות מאקרו חד-ממדיות מתמקדות בסדר חברתי ובעיקרון צדק יחיד ואוניברסלי, המבטיח כי חלוקת המשאבים תהייה צודקת. עמדה זו מניחה כי קידום התועלת - אושר או רווחה - הוא ערך בסיסי בחיי אנשים. לכן, כל פעולה היא צודקת אם היא מביאה למירוב התועלת בקרב אנשי החברה. אך לאידיאל זה משמעויות שונות. יש המגדירים את קידום התועלת במונחים של מקסימיזציה של ההנאה ומזעור הסבל. בגרסאות אחרות, קידום תועלת מוגדר במונחים של סיפוק העדפות או סיפוק אינטרסים ורצונות. מייצגות תיאוריות אלה הן העמדה התועלתנית והעמדה הליברטיאנית.

את העמדה התועלתנית מייצגים Jeremy Bentham, John Stuart Mill. העיקרון התועלתני מנוסח במונחים אוניברסליים ומתבסס על הנחה כי יישומו מקדם את אידיאל התועלת בקרב מירב חברי החברה. הצדק, לפי עמדה זו, נקבע בהתאם לתוצאות המועילות לכלל הפרטים בחברה ואינו רגיש למחויבויות אישיות או להבדלים בין פרטים. הבעיה היא שהדרישה להשגת מירב התועלת למירב האנשים עלולה ליצור מתח, מפני שלעיתים צריך לבחור בין הענקת תועלת קטנה לאנשים רבים לבין מירב התועלת לקבוצה קטנה. זוהי, לדברי סבג, מגבלה מרכזית של העמדה התועלתנית, שכן גידול בסך התועלת הכללית (השגת מאקרו-צדק), עלול לבוא על חשבון התביעות של אדם או קבוצה מסוימת (מיקרו-צדק).

Milton Friedman מייצג זרם זה ביחסו למשמעות הקניין: אחד התפקידים החברתיים של זכות הקניין היא בהגנה על הפרט מכוחו של השלטון, ושמירה על תחום של חירות. הקניין הפרטי מבוסס על רצון לבזר את הבעלות במשאבים על מנת לבזר את הכוח שהקניין מקנה, לתת לפרט ולא למנגנון מדינתי את השליטה במשאבים ובכך לשמור על חירות ולמנוע עריצות שלטונית. מבין החוקרים הישראלים אותם סקרנו, לוינסון-זמיר וחביב-סגל מייצגות עמדות אלה בכל הנוגע לדיני נטילה שלטונית.

לוינסון-זמיר, בספרה 'פגיעות במקרקעין על ידי רשויות התכנון' (1994), מבהירה כי לדעתה השימוש בדיני הפקעה לקידום ערכים של צדק חלוקתי אינו אפקטיבי ולא ישיג את מטרת השוויון. היא סבורה כי כל נטילת קרקע מחייבת פיצוי והיא מבקרת את סעיף 200 לחוק התכנון, המכשיר נזקי תכנון אם אינם עוברים את תחום הסביר. לדבריה, רוב בעלי הקרקע הינם אנשים פרטיים, ממעמד כלכלי לא חזק, שזהו רכושם העיקרי. ספרה מייצג היטב את התפיסה, שכל נטילה שלטונית מהווה פגיעה בבעל הקרקע. היא מגדירה את השקפתה על זכות הקניין כך: "כל פעולותיה של רשות התכנון מהווה חלוקה של הטבות ונזקים בין פרטים שונים... קיים ביקוש מוגבל לכל אחד משימושי הקרקע. על כן כל פרט שנהנה מייעוד רווחי כלשהו, הנאתו באה על חשבון חברו, שלא יוכל לממש במקרקעיו ייעוד רווחי זהה. באופן דומה, כל פרט שנפגע מייעוד שלילי כלשהו, ספג פגיעה במקום חברו ולמענו. כל הפקעה של מקרקעין נועדה לטובת אנשים אחרים". על פי לוינסון-זמיר, כל התערבות שלטונית לנטילת קרקע לצורכי ציבור, היא התערבות בכפייה. לכן היא מצדיקה נטילה לצורכי ציבור רק במסגרת דיני הפקעות. היא מצדיקה שימוש בחלוקה חדשה רק כאשר התנאים הפיזיים מחייבים זאת, בשל מבני חלקות בלתי מתאימים לתכנון. הווה אומר, החלוקה נעשית בין הבעלים במקרה של "כשל שוק".

לדברי חביב-סגל (2000), שיטת המשפט הישראלי דוגלת במשטר של קניין פרטי ונסמכת על מודל השוק החופשי. מאפיין מרכזי של יחס הקניין הוא השליטה הבלעדית של הבעלים בנכס. השליטה הבלעדית של הפרט במקורותיו באה לידי ביטוי, בין השאר, בחופש להעביר את מקורותיו לאחר על פי רצונו. חלוקה מחדש של העושר נעשית אך ורק בעסקאות רצוניות. מאחר שהמקורות הכלכליים הם בידי פרטים ולא בידי גופים שלטוניים, הרי שאִלה מתנהלים על פי מטרות כלכליות

של מיקסום העושר האישי, ולא על פי בחירותיהן הפוליטיות של רשויות המדינה. בהקשר הכלכלי, דווקא כלכלה המונעת על ידי "היד הנעלמה", צפויה להניב תוצאות יעילות יותר. בכך מייצגות החוקרות את העמדה הליברטיאנית וכן את הגישה התועלתנית בחקר הצדק החלוקתי.

תיאוריות מאקרו רב-ממדיות: לפי תיאוריות אלה, אין עקרון-צדק יחיד אלא כמה עקרונות-צדק החלים על משאבים חברתיים שונים (סבג, 2001). עמדות אלה מייצג היטב John Rawls שתיאוריית הצדק החברתי הנורמטיבי שלו היא מהבולטות ביותר במאה העשרים (אורני ואלתרמן, 1994). היא מתמקדת במבנה החברה ומציעה מסגרת להבניית מוסדותיה הפוליטיים הכלכליים, המשפטיים והחברתיים. זאת, משום שלמוסדות אלה תפקיד מרכזי בוויסות חלוקת הטובין בחברה והחובות החברתיות בין חבריה. התיאוריה של רולס מציעה קבוצת עקרונות חלוקה החלים על המבנה הבסיסי הצודק של החברה ומפרטים כיצד יש לחלק את הטובין החברתיים הנחוצים לאנשים לשם הגשמת תוכניותיהם. לתיאוריה זו, על פי סבג, יש אופי אוניברסלי. הנחתו של רולס אומרת כי חרף ההבדלים באמונות, אנשים רציונליים שואפים להגיע לקונצנזוס כללי ומחייב על תנאי שיתוף הפעולה ביניהם. במרכז התיאוריה של רולס עומד הרעיון לפיו, ביסוד כל חברה צודקת עומד הפרט. על פי מרקל (2002) רולס מתייחס אל הצדק לא כאל מעלה אישית, אלא רואה במבנה המוסדי של החברה את הנמנען הראשי לכל תביעה של צדק. כוחות השוק אמנם יעילים, אך יצירת תנאים צודקים אינה אחת מתכונותיהם. בתוך המבנה החברתי הכלכלי והפוליטי של חברה צריכים להיות מוסדות לחלוקה הוגנת של נכסים בסיסיים כדי ליצור סיכויים שווים.

השלכות התיאוריות על חלוקה חדשה

רולס מתאר מצב תחילי, בו פרטים נמצאים מאחורי "מסך הבערות". בתנאים אלה אין להם מידע משוכלל ובמצב זה, יעדיפו חלוקה שוויונית. בחירתם מונחית על ידי החשש שעם הסרת המסך, ימצאו עצמם בתחתית הסולם מבחינת הקצאת משאבים. כך, לדעת רולס (באישוש מחקרים אמפיריים), יעדיפו פרטים חלוקה שוויונית (Beatly, 1994, בתוך מרקל, 2002). מצב זה מתאים למצבם של בעלי קרקע טרם החלת תוכנית חלוקה חדשה. זהו מצב של "כשל שוק" בו חסר לפרטים מידע משוכלל האחד על השני (ניתן להקביל מצב זה ל'דילמת האסיר'). לכל בעל קרקע שיפתח לבדו אין מידע מה יעשו בעלי הקרקע האחרים באזור, וכל אחד מהם, אם יפתח לבדו, לא יוכל להחזיר לעצמו את ההשקעה, שכן נדרשת השקעה גדולה לפיתוח תשתיות בכל האזור. במצב זה, בעלי הקרקע מעדיפים חלוקה שוויונית של נטל הקצאת השטחים לתשתיות, מאחר שזו מאפשרת להם לתכנן יחד וליהנות יחד מן הפיתוח ומהשבחה בטוחה של ערך הקרקע.

מבין הכותבים הישראלים, נוטה אייל גרוס (2000) לייצג את העקרונות של רולס. הוא אינו מתעלם מזכות הפרט ומההגנה על הקניין, אך יחד עם זאת רואה גרוס צורך להכיר במימד החלוקתי של הקניין כחלק מהזכות עצמה. לדבריו, פרשנות בית המשפט העליון לחוקי היסוד מתאימה לתפיסת לוקנר ששלטה בבימ"ש העליון האמריקאי. לדבריו, לפי התפיסה של לוקנר, הספירה הכלכלית נתפסה כ'פרטית' ו'חופשית'. התערבות ממשלתית נתפסה כאסורה או לפחות כמחייבת הצדקה. יחסי חוזים ויחסים קנייניים נתפסו כעניין ששייך לספירה הפרטית, שהתערבות מדינית בו פוגעת בסדר הכלכלי הטבעי, המבוסס על רצון הצדדים.

גרוס סבור כי בתפיסה כזו נוצרת מגבלה חוקתית על החקיקה שעוסקת בחלוקה ובחלוקה מחדש: אם החירות שבחוקה נתפסת כאוסרת או מגבילה פעולה של המדינה שמשפיעה על החלוקה הנוכחית של עושר וזכויות, הרי שכל חקיקה שנועדה להנהיג חלוקה או חלוקה מחדש, דינה להיתפס כבעייתית מבחינה חוקתית. לדעתו, בלי תפיסה מושרשת של שוויון, תיטה החוקה תמיד לכיוון של הגנה על החלוקה הקיימת. לכן, טוען גרוס, כל עוד אנו נתונים להשפעה חזקה של הרעיון הבסיסי, שלפיו חוקה מטילה מגבלות על מה שהמדינה יכולה לעשות, תהיה הנטייה של החוקה להטיל מגבלות על פעולות חלוקתיות מטעם המדינה. לדעת גרוס (2001), יש לעצב את שיח הזכויות בצורה כזו שיעלה בקנה אחד עם הערכים החלוקתיים. לדעתו, ללא החדרה של

תובנות של שוויון מהותי מסוג זה, מערכת חוקתית של זכויות אכן תיטח נגד חלוקה וחלוקה מחדש. אם ברצוננו להגן על הקניין במטרה להגן על כבוד האדם, יש לאפשר קיום של תנאים הדרושים לכבוד האדם, אולם אובדן של הערך הכלכלי של הקניין שאדם מחזיק בו, אינו מפר, בהכרח, את כבוד האדם. הקניין שנדרש לקיום תוך שמירה על "כבוד האדם" הוא זה שצריך להיות מוגן על ידי חוק היסוד. כדוגמה לפגיעה בקניין נותן גרוס, נטילת קורת גג מאדם, הפוגעת בכבודו ומשנה את סדר קיומו. לפי הגישה שבה תומך גרוס, יינתן משקל מרכזי לחשיבות היחסית של הקניין הרלוונטי לאדם שניפגע. הבנה כזו של זכות הקניין בחוק היסוד לא תתעלם מערכים שהם הסיבה להבנה החוקתית של הקניין ולא תכריז על כל אינטרס רכושי כנופל לתוך ההגדרה של קניין המוגן באופן חוקתי.

דגן מייצג גישה דומה, יחד עם ראייה קהילתית של החלוקה. במאמרו על נטילות שלטוניות (2000, 2001) מתייחס דגן בהרחבה לשאלות של הדדיות בחלוקת הנטל ואחריות קהילתית. דגן מוכיח כי גם בדינים האמריקאים עולה השאלה של הדדיות ושל אחריות קהילתית כקשורה לזכות הפיזיו על נטילת קרקע. גם דגן, ככותבים אחרים, מסכים עם הדעה שבית המשפט העליון מבין את 'חוק יסוד': כבוד אדם וחירותו כבסיס לכך שפירוש הדין וההוראות העוסקות בנטילות שלטוניות צריך לפעול בכיוון של צמצום הפגיעה בזכות הקניין. אך הוא סבור שיש להיזהר מפני אימוץ מהיר של גישה זו, שכן בצד השיקול החשוב של חלוקת נטל פרופורציונלית יש מקום לשיקולים חלוקתיים נוספים. לדעתו של דגן, בצד השיקול של פיזור פרופורציונלי של הנטל בין בעלי הקרקע, שיקול המזוהה בעיקר עם מומחים הדוגלים בעמדות של ימין כלכלי וחברתי, יש שיקולים חשובים נוספים של אחריות קהילתית וצמצום או אי הרחבת הפער בין חלשים לחזקים. גישתו רואה בקניין בסיס לאחריות כלפי הקהילה.

תיאוריות מיקרו-חד-ממדיות:

כאמור, לתיאוריות המיקרו-צדק צביון אישי והן מתייחסות לפרטים בחברה. כל פרט מקבל בהתאם למידת המאמץ שהשקיע.

אריסטו ותיאוריות הגמול

תיאוריות הגמול מעמידות במרכז את היחסים החברתיים בין פרטים, ואת ויסותם על ידי עקרון-הצדק המתאים לחלוקת מגוון הטובין החברתיים ביניהם. תיאוריות גמול הן תיאוריות-צדק חד-ממדיות. תיאוריית-הצדק החלוקתי של אריסטו מציגה עיקרון הדורש שוויון יחסי proportionate equality. כלומר, אנשים שווים יקבלו חלקים שווים והחלוקה תיעשה באופן יחסי לתכונות. מטרת עקרון חלוקה זה הינה להסדיר את מגוון חלוקות המשאבים בין האנשים ולקבוע מה צודק ביחס שבין פרטים אלה. עיקרון זה מבוסס על שאיפה נורמטיבית להגיע למצב של איזון, בו כל האנשים בקבוצה מסוימת מקבלים את חלקם בהתאם לבסיסי הגמול שלהם. הפרת מצב האיזון דורש מהם פיצוי שפירושו - להחזיר על כנו את אידיאל הגמול שהופר (Sadurski, 1985, בתוך סבג, 2001, עמ' 436).

על פי רעיון זה, חובת השמירה על שוויון יחסי בחלוקה חדשה תואמת את התיאוריה של אריסטו. בהליך זה, החלוקה בין הבעלים נעשית באופן יחסי לתשומות שניתנו, שהן ערכי החלוקות של כל אחד מהם. כך מושג צדק בין בעלי הקרקע, שכן כל אחד מהם מקבל תמורה בהתאם לבסיס הגמול שלו.

רעיון הגמול במחקר האמפירי- תיאורית ההוגנות Equity Theory

תיאוריה זו שואלת כיצד אנשים או קבוצות מגדירים ומעריכים את צדקת התוצאה שהפיקו ממשאבים שהוקצו להם. עקרון ההוגנות נוסח לראשונה על ידי Hommans בשנת 1974. בספרו, הדין בצורות בסיסיות של התנהגות חברתית, ניסח הומנס את 'כלל הצדק החלוקתי השני', או 'עקרון ההוגנות', כפי שכונה מאוחר יותר. כלל זה מסתמך ישירות על 'עקרון השוויון הגיאומטרי' של אריסטו. לפי עקרון ההוגנות, פרטים מצפים כי תגמולים יבטאו, ביחס ישר, את השקעות

הפרט בחברה, ויהיו בהתאמה לרמת התגמול שזוכים בו אחרים, המשקיעים או תורמים בצורה דומה. סדורסקי (שם) טוען כי כאשר אידיאל הגמול מופר, ראוי לפצות פרטים ולחזור אל מצב האיזון. זוהי דרישה נורמטיבית לעשיית צדק.

ברגר ועמיתיו (בתוך סבג, שם) פיתחו את תיאורית ערך הסטטוס. על פי תיאוריה זו, כשפרטים מעריכים את הצדק של חלוקת משאבים, הם אינם משווים עצמם רק לפרטים ספציפיים אחרים אלא ל'אחרים מוכללים'. לדוגמא, מורה ותיק משווה עצמו לא רק למורה ספציפי אחר אלא לקטגוריית 'כל המורים הותיקים'. לדברי סבג, מידת ההוגנות בתיאוריות אלה מוגדרת במונחים פרופורציונליים, והמשאבים הממשיים שפרטים מקבלים משווים לחלוקה הצודקת או הצפויה של אותם משאבים.

מכאן עולה שהליך חלוקה חדשה תואם את תיאורית ההוגנות. כאשר מופר השוויון היחסי בין הבעלים, כלומר, כאשר 'אידיאל הגמול' מופר, על הפרטים לחזור למצב של איזון. תשלומי איזון הם המתקנים את המצב. כך מושגת בהליך חלוקה חדשה הדרישה הנורמטיבית לעשיית צדק. כאשר פרטים שמוחל עליהם ההליך משווים עצמם ל'אחרים מוכללים', שהם כל בעלי הקרקע האחרים בתחום התוכנית, הם בודקים אם חלוקת המשאבים נעשתה בצורה שוויונית, כלומר - אם טבלת האיזון צודקת. אם נראה להם, כי הייתה הפרה של עקרון השוויון ביחס לבעלי קרקע אחרים, יש להם זכות להתנגד לטבלה ולבקש לאזן את החלוקה מחדש. חובת השמירה על שוויון יחסי הולמת תיאוריות מיקרו-חד-ממדיות, השמות דגש על חלוקה שוויונית צודקת הקשורה למידת התשומות של הפרטים.

תיאוריות מיקרו-רב-ממדיות:

תיאוריות מיקרו-רב-ממדיות מגדירות עקרונות צדק בלתי תלויים זה בזה. הן מניחות כי תפקידם לווסת, כל אחד לחוד או בצירופים שונים, את חלוקת המשאבים החברתיים ולהבטיח צדק בקרב פרטים הפועלים בהקשרים חברתיים שונים.

תיאוריית מילר.

D. Miller (בתוך סבג, שם) הציע תיאוריית צדק נורמטיבית ובה הבחנה בין שלושה עקרונות של צדק חלוקתי. עקרונות אלה הם לעיתים מנוגדים זה לזה ובלתי ניתנים לצמצום הדדי: זכויות, גמולים וצרכים.

זכויות (Rights): העיקרון הוא "לכל אחד על פי זכויותיו". תפקידו של עיקרון זה להגן על מערכת של זכויות משפטיות ומוסדיות. לדעת מילר, עיקרון הזכויות עניינו שמירה על סדר חברתי ועל הפרטים בחברה באמצעות מערכת המשפט. כמו-כן, הדגש הוא על הגנת הפרט מפני הדרישות של קבוצתו החברתית. הכרה בזכויות פירושה הכרה בערכו ובחירותו של כל אדם, גם אם אלה אינם תורמים לרווחתה הכללית של הקהילה.

גמולים (Deserts): הגמול תלוי בהתנהגות או בתכונות אישיות של האדם הראוי למשאב המחולק. התביעה שאדם ירוויח את תגמוליו במעשיו ובתכונותיו עלולה להימצא במתח עם התביעה לשמירת זכויותיו.

צרכים (Needs): עיקרון זה מתבסס על תפיסת החברה כקהילה סולידרית. לפי עיקרון זה, כל אדם צריך לקבל דבר בעל ערך בהתאם לצרכיו. עיקרון הגמול הופך אדם לראוי לגמול עבור תכונות חיוביות. עיקרון הצורך מניח מצב של חסך. עקרונות אלה נמצאים בהכרח במתח, שכן האדם הנוקב בדרך כלל אינו האדם המשיג.

מילר טען שלעקרונות אלה משקל שונה בהתאם למאפייני החברה. חברות היררכיות מדגישות את ההגנה על זכויות קיימות. חברות שוק מאורגנות על פי עיקרון הגמול. משקל עיקרון הצורך בחברות אלה הוא משני.

מיקרו רב-ממדיות במחקר האמפירי - גישת ריבוי העקרונות Multiprinciple Approach

גישת 'ריבוי העקרונות' התפתחה במהלך שנות השבעים והשמונים למאה שעברה, כביקורת על תיאוריית ההוגנות. הצדק החלוקתי, לפי גישה זו, נתפס כתופעה רב-ממדית ופרטיקולרית; קיימים עקרונות-צדק אחדים, ופרטים שונים מיישמים כל עיקרון בנפרד או צירוף של עקרונות, כשהם מחלקים משאבים מסוגים שונים בהקשרים חברתיים שונים. גישה זו מבחינה בין שלושה עקרונות בסיסיים של צדק: הוגנות, שוויון וצורך, וכן גם בין כללי חלוקה רבים וספציפיים יותר. עקרון ההוגנות הוא רק אחד מעקרונות הצדק.

כללי הוגנות: עקרון ההוגנות קשור לחלוקה יחסית של משאבים בהתאם לתשומות של פרטים. מעקרון ההוגנות נגזרים כללי חלוקה שונים. הנחה משותפת לכללים אלה היא, שאי-שוויון בחלוקה הוא לגיטימי, וכי התגמול הדיפרנציאלי צריך להתבסס על מאמץ, על תרומה בפועל, או על יכולות טבעיות. כללים אלה משקפים אינדיבידואליזם ומאפיינים חברות קפיטליסטיות. הם מבטאים ערכים של מיקרו-צדק, שכן הם קובעים שכל אדם ראוי לקבל הזדמנות שווה להשתמש בנחישותו ובכישורותיו.

כללי שוויון: עקרון שוויון המשאבים קובע חלוקה שוויונית של משאבים, ללא תלות בתכונות היחיד. חלוקה שוויונית פשוטה מתקיימת כאשר כל פרט מעריך שהחלק שקיבל שווה לחלקם של האחרים. לדברי סבג, חוקרים מבחינים בין כללי חלוקה שונים, הנובעים מעקרון השוויון. הכולטים הם שוויון אריתמטי פשוט ושוויון הזדמנויות.

כללי צורך: עיקרון זה מחייב חלוקת משאבים לפי צורכי הפרט. זוהי נוסחה השואפת להפחית מסבלו של הפרט כאשר הוא נובע מאי יכולתו לספק צרכים בסיסיים. עקרון הצורך מתייחס לנורמות אנושיות ולאחריות חברתית. נורמות אלה דורשות כי התנהגות הפרט תהיה מכוונת לענות על אינטרסים של האחר גם כאשר הדבר פוגע באינטרסים עצמיים. עיקרון זה מבוטא לעיתים בחקיקה חברתית, כגון שכר מינימום, קצבת זיקנה וביטוח נגד מחלות. ניתן לקבוע שחלוקה חדשה אינה תואמת את עקרון הצורך, שכן מובטח בה שוויון בין הפרטים המושפעים בחלוקה חדשה.

המשגות כלאיים - תיאורית ולצר

'המשגות כלאיים' כוללות מספר עקרונות-צדק שבחלקם הם מאקרו-צדק ובחלקם הם מיקרו-צדק. תפיסות אלה מתייחסות לחברה כאל מערכת מורכבת של צדק חלוקתי, הפועלת לוויסות מוסדותיה הבסיסיים (מאקרו-צדק) ולוויסות היחסים החברתיים בין הפרטים החיים בתוכה (מיקרו-צדק). עמדות אלה, על פי מרקל (2002), מייצג Michael Walzer בספרו 'Spheres of Justice' שיצא לאור בשנת 1983. ולצר הציע תיאוריה נורמטיבית של צדק חלוקתי שהיא פלורליסטית. תיאוריה זו מניחה כי בכל חברה קיימים עקרונות צדק אחדים - מאקרו ומיקרו, המתפתחים במסגרתה. חברה צודקת תלויה ביישום העיקרון של 'שוויון מורכב', לפיו, תחומי החלוקה צריכים לפעול באופן אוטונומי, תוך שמירה על עקרונות צדק ייחודיים להם. עקרון השוויון המורכב מתייחס להליך החלוקה ותפקידו, מחד - למנוע שליטה של קבוצה אחת במנגנון הטובין המחולקים בחברה, ומאידך, לאפשר היווצרות מצב שוויוני שבו פרטים או קבוצות, התופסים עמדות חזקות בתחום אחד, כמו כלכלה, לא יתפסו עמדות חזקות בתחומים אחרים (למשל, בחינוך). העמדה הקהילתית של ולצר Communitarian, מניחה כי קיימים תחומים נפרדים של צדק, "יש הרבה חלוקות, מספר רב של סוכנויות חלוקה, קני מידה מגוונים לחלוקה והמון נכסים ומשאבים שיש לחלקם". לא צריך ולא יכול להיות היגיון יחיד. המסקנה היא, שלכל תחום של טובין ושל חיים יש כללי חלוקה משלו. ולצר מניח שיש קונצנזוס קהילתי בשאלות של חלוקה.

ניתן להניח, שתיאוריה זו מתאימה לחלוקה ביוזמה ובהסכמה של כל הבעלים. בהליך זה מתארגנים בעלי הקרקע, וחלוקה חדשה נעשית באופן וולונטרי, ללא התערבות שלטונית. הרשות

מתפקדת רק כגורם משני המאשר ובודק את התאמתו של ההליך לעקרונות תכנון עירוניים או אזוריים ואם הוא נעשה על פי חוק.

פרופורציונליות בחלוקת הנטל

דגן (2000, 2001) משלב שיקולי פרופורציונליות בחלוקת הנטל בשיקולי אחריות קהילתית. למרות שהוא נסמך על תיאוריה שהיא בעיקרה קהילתית, מאמץ דגן עקרונות התומכים בהגנה על הפרט מפני עריצות השלטון, אך עם זאת הוא רואה באחריות קהילתית עיקרון חשוב יותר. לדעתו, במסגרת חברתית של הקהילה אין מקום להתחשבות קרה ומנוכרת, ומי שרואה במבחן הפרופורציונליות את חזות הכול, מחזק תרבות אינדיבידואליסטית מנוכרת.

אמת המידה שהוא מציע לבחינת נטילות שלטונית היא: "אם הנטל העודף חורג מגדר הסביר עד כדי ניצול עצם השתייכותו של אותו פרט לקהילה". מכאן עולות שלש שאלות משנה:

- אם נפגע הנטילה נושא בחלק לא פרופורציונלי, או שהנזק מפורז בין קבוצת הנהנים בצורה פרופורציונלית למידת הנאתם. עיקרון זה תואם את הדרישה לשמירה על שוויון יחסי.

- אם הנטל העודף מתקזז, או עתיד להתקזז, עם יתרונות שהנפגע מפיק, או עתיד להפיק, מפעולות הרשות. כאן עולה שאלת האחריות הקהילתית-שאלת ההדדיות. דגן סבור שזהו מבחן חשוב, שכן הוא מפנים שיקולי אחריות קהילתית. מבחן ההדדיות הוא תפיסה חברתית שלפיה בני אדם חיים בקהילה בקשרי גומלין של תן וקח. גם הבעלות במקרקעין איננה מקור לזכויות בלבד, אלא היא בסיס לאחריות מיוחדת כלפי הקהילה וכלפי יתר החברים בה.

- אם קיים חוסר פרופורציה בין הכוח הפוליטי והכלכלי של נפגעי הנטילה לזה של קבוצת הנהנים ממנה. זוהי שאלה של שוויון מהותי. דגן טוען כי השרשת תפיסה של פיצוי על כל נטילה תיתן תמריץ לרשות להפקיע את כבשת הרש ולא את כבשת העשיר. הרשויות ייטו להפקיע מבעלי חלקות קטנות ששווין נמוך יותר, מאשר מבעלי חלקות ששווין רב, גם אם מיקומן אטרקטיבי ונכון לתכנון. דבר זה נמנע בדרך כלל בחלוקה חדשה, שכן מבחן השווי נערך ביחס לבעלי קרקע אחרים בתוכנית.

דגן מציע אמות מידה לבחינת שיקולי שוויון בדיני נטילה שלטונית:

- אחוז ירידת הערך של המקרקעין כאמת מידה בסיסית להבחנה בין נזקי תכנון בני-פיצוי לבין נזקים סבירים שאינם מחייבים פיצוי. מבחן זה לדבריו, ימנע את רדיפת "כבשת הרש".
- פרופורציונליות - מבחן הצדק מהווה עוגן דוקטרינרי חשוב להפנמת שיקולי שוויון מהותי בדיני נטילה שלטונית. לדעת דגן, דרישת הצדק בשיקולי שוויון מהותי קשורה למצבו הכלכלי והפוליטי של הנפגע. אם הוא שייך לקבוצה חלשה הרי לדעתו "ראוי להקפיד במיוחד שהנטל יהיה מחולק באופן פרופורציונלי או שיתקזז ביתרונות אחרים שהנפגע יפיק מפעולת הרשות" (עמ' 215).
- מבחן ההדדיות - אם הנטל מתקזז עם היתרונות שהנפגע מפיק או יפיק מפעולות הרשות. נקודת המבט כאן היא קהילתית.

לדעת דגן, בית המשפט מחזיק בגישה דווקנית לפיה, כאשר הנטל אינו פרופורציונלי ליתרונות שמפיק בעל הקרקע מהתוכנית, הוא זכאי לפיצוי. יתרונה של גישה זו, לדבריו, הוא בהגנה על זכות הקניין. הסכנה בגישה זו, לדעתו, היא שדווקא אימוצה יביא לשימור סטטוס-קוו כלכלי והאפשרות לתבוע פיצוי תגרום מניעת קידום של פרויקטים המיועדים לשיפור רווחת כלל התושבים.

לסיכום:

בפרק התיאורטי סקרנו גישות שונות לזכות הקניין ותיאוריות שונות של צדק חלוקתי, ובחנו מהו היחס בין חלוקה חדשה לבין תיאוריות אלה.

שיטת המשפט הישראלית נחשבת לשיטה הדוגלת במשטר של קניין פרטי והנסמכת על מודל השוק החופשי. בישראל מוגנת זכות הקניין בדרך חוקתית, על ידי חוק יסוד, ובית המשפט רואה בחוק היסוד עוגן לחיזוק ההגנה על הקניין הפרטי מפני נטילות שלטוניות.

מסקירת תיאוריות-הצדק אנו מסיקות כי חובת השמירה על שוויון יחסי בחלוקה חדשה תואמת תיאוריות מיקרו-חד-ממדיות, השמות דגש על חלוקה שוויונית צודקת. היא הולמת את תיאוריית-הצדק החלוקתי של אריסטו, המציגה עיקרון הדורש שוויון יחסי. החלוקה בין הבעלים נעשית באופן יחסי לתשומותיהם, שהן ערכי החלקות של כל אחד מהם. כך מושג צדק בין בעלי הקרקע, שכל אחד מהם מקבל תמורה בהתאם לבסיס הגמול שלו.

כמו-כן תואם הליך חלוקה חדשה את תיאורית ההוגנות. כאשר מופר השוויון היחסי בין הבעלים, כלומר, כאשר 'אידיאל הגמול' מופר, על הפרטים לחזור למצב של איזון ותשלומי איזון הם המתקנים את המצב. כך מושגת בהליך חלוקה חדשה הדרישה הנורמטיבית לעשיית צדק.

תיאורית ולצר – 'המשגות כלאיים', מתאימה לחלוקה ביוזמה ובהסכמה של כל הבעלים, כאשר חלוקה חדשה נעשית באופן וולונטרי, ללא התערבות שלטונית, והרשות מתפקדת רק כגורם משני המאשר ובודק את התאמתו של ההליך לעקרונות התיכנון ולחוק.

לעומת זאת ניתן לקבוע, שחלוקה חדשה אינה תואמת את עקרון הצורך, שכן היא אינה מבוססת על חקיקה חברתית ומובטח בה רק שוויון יחסי בין הפרטים הכלולים בחלוקה החדשה, לפי תשומותיהם ולא לפי צורכיהם.

פרק 7: כלים חלופיים להשגת קרקע ומימון לשירותי ציבור

ברוב המדינות בהן יש בקרת תכנון, קיימת בדרך כלל חקיקה ראשית שמגדירה את סמכויותיו של השלטון המקומי, או המרכזי, ונותנת בידי כלים לביצוע משימותיו (אלתרמן, 1990). האמצעים העומדים לרשות הוועדות והרשויות המקומיות בישראל לשם השגת שטחים ומימון לצורכי ציבור, מתחלקים לשני סוגים של נטלי פיתוח: נטלים פורמליים ונטלים שהוסכם עליהם בדרך משא ומתן (אלתרמן, 1998, 1991). הנטלים הפורמליים מעוגנים בחקיקה הראשית בחוק התכנון והבנייה, בחקיקת המשנה ובחוקי עזר. לדברי מרגלית ואלתרמן (1998), נטלים בלתי פורמליים נמצאים בישראל בתהליך התהוות, ואין בעניינם אחידות בין הרשויות המקומיות.

נסקור את הכלים הפורמליים והבלתי פורמליים העומדים לרשות הרשויות המקומיות בישראל. מחקרן של מרגלית ואלתרמן (1998) סקר את מכלול הכלים כפי שהופעלו במספר רשויות מקומיות נבחרות בישראל, וניעזר בו.

הכלים הפורמליים

חוק התכנון והבניה נותן בידי הרשויות המקומיות מיגוון כלים, שמטרתם לסייע לרשות להשיג קרקע לצורכי ציבור. בין הכלים הנפוצים והמוסדרים בחוק נמצאות הפקעות קרקע לצורכי ציבור בתמורה, הפקעות ללא תמורה, חלוקה חדשה והיטל השבחה.

הפקעות קרקע לצורכי ציבור

הסמכות להפקיע קרקע מוסדרת במספר חיקוקים (אלתרמן, 1985) שהוותיק שבהם הוא פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) - 1943, הנותנת את סמכות ההפקעה בידי שר-האוצר. השימוש בכלי הפקעה זה פחת במהלך השנים (אורני ואלתרמן, 1994, עמ' 59). מספר חוקי הפקעה אחרים נועדו למטרות ספציפיות, כמו פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח) - 1943, חוק המים תשי"ט-1959 ודומיהם. הכלי העיקרי המשמש להפקעה על ידי הרשויות המקומיות הוא חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965. על פי חוק זה מוסמכת הוועדה המקומית להפקיע קרקע בתמורה, על פי תוכנית, לשורה של מטרות המנויות בסעיף 188(ב) לחוק התכנון והבניה. כמקרה פרטי של ההפקעות בתמורה, מעניק חוק זה, בסעיף 190(א)1, לרשויות המקומיות את האפשרות להפקיע עד 40% מכל חלקת קרקע ללא פיצוי, לרשימה מצומצמת יותר של תכליות ציבוריות. בהדרגה הפך תת-סעיף זה לכלי הפקעה מרכזי בידי הרשויות המקומיות.

הפקעה לצורכי ציבור ללא תמורה היא, על פי מרגלית ואלתרמן (1998), הדרך הברורה ביותר של נטילה מיזמים ומבעלי רכוש למען צורכי הציבור. שני טיעונים הועלו להצדקת הסדר הפקעות קרקע ללא תמורה. הנימוק הראשון הוא ההשבחה הנגרמת, לכאורה, עקב ההפקעה. מאחר שבעלי הקרקע ייהנו מהשבחת המקרקעין שלהם בעקבות הפיתוח, מוצדק לדרוש מהם להפריש קרקע שתימסר לצורכי ציבור ללא תמורה. אלטרמן (1985) מצטטת את הנימוק להפקעה ללא תמורה כפי שהוצג בהצעת חוק התכנון ובניה: "הניסיון לימד, שטובת ההנאה שבעלי הקרקעות מפיקים מביצוע של סלילת דרכים וקיום שטחים פתוחים וכיוצא בזה עולה בהרבה על 25% מאלה שהם חייבים להפריש ללא תשלום פיצויים...". הנימוק השני נוגע להשתתפות שוויונית בחלוקת הנטל. מן הצדק להטיל על תושבי שכונה, העושים שימוש בשירותי הציבור בה, להשתתף

בנטל המימון של השירותים המסופקים להם. יש הרואים בהפרשות קרקע לצורכי ציבור ללא פיצוי, את אחת הדרכים להשתתפות בנטל בצורה יותר שוויונית וצודקת מאשר הפקעת קרקע בשלמותה, ותשלום מן הכיס הציבורי הכללי (אלתרמן, שם).

במקרה של הפקעה ללא תמורה, עומדות לבעלי קרקע מספר הגנות, על ידי מגבלות שונות שחוק התיכנון והבניה מטיל. הראשונה היא הגבלה על המטרות שלשמן ניתן להפקיע. שלא כפקודת הקרקעות, שאינה מציגה הגדרה של מטרות ספציפיות שלשמן ניתן להפקיע אלא משאירה שיקול דעת לשר האוצר, סעיף 188(ב) לחוק התיכנון ובניה מציג רשימה מוגדרת של צורכי ציבור המותרים להפקעה ללא תמורה, הכוללים דרכים, גנים, שטחי נופש וספורט, מבני ציבור, תשתיות ועוד. ניתן להרחיב רשימה זו כהגדרת הסעיף: "...כל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר הפנים לעניין סעיף זה". אולם אלטרמן מסיקה מלשון החוק שבהפקעה ללא תמורה אין סמכות לשר הפנים להרחיב את הרשימה הקצרה יותר של צורכי ציבור המותרים. אלטרמן (שם), דנה במאמרה בשאלה מה פירוש המושג 'צורכי ציבור'. אם הכוונה לאופי הציבורי של השירות, או אם המפעיל צריך להיות גוף ציבורי. אלטרמן מפרשת את החוק כך, שלגבי הפקעה בתמורה המחוקק השאיר שאלה זו פתוחה, על מנת שלוועדה המקומית יהיה שיקול דעת בעניין, אך לגבי הפקעה ללא תמורה לא התיר החוק להפקיע אלא לצורך ציבורי שיופעל על ידי המדינה או הרשות המקומית. במחקרן של אורני ואלטרמן (1994) נשאלו מרואיינים לגבי מטרות ציבוריות לשמן ניתן להפקיע ללא תמורה. הן הסיקו מתשובות מרואיינים כי נשמרת ההבנה כי צורכי ציבור שעבורם ניתן להפקיע הם שירותים המיועדים לטובת כלל הציבור ללא כוונת רווח.

ההגנה השנייה היא על שווי יתרת המגרש - סעיף 190(א) לחוק התיכנון והבניה קובע כי לא יופקע חלק ממגרש בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שווייה של יתרת המגרש. (אלטרמן, 1985). הגנה שלישית היא בפני שינוי ייעוד קרקע שהופקעה. חוק התיכנון והבניה מגביל את מוסדות התיכנון בכל הנוגע לשינוי ייעוד מקרקעין שהופקעו לצורכי ציבור. סעיף 195 לחוק קובע כי במקרה של שינוי ייעוד קרקע שהופקעה בתמורה, יש לתת לבעלים ממנו הופקעה הקרקע אפשרות לרכשה חזרה במחיר פיצויי ההפקעה בתוספת השבחתה. סעיף 196 קובע הוראות לגבי קרקע שהופקעה ללא תמורה וייעודה שונה מציבורי לאחר. במקרה זה "הוועדה המקומית תשלם פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה כאילו הייתה ההפקעה מחייבת תשלום פיצויים באותה שעה או אם רצה בכך, תחזיר את המקרקעין למי שהופקעו ממנו". מטרת סעיף זה היא למנוע מצב בו קרקע תופקע ללא פיצוי עבור ייעוד ציבורי ולאחר מכן ישונה הייעוד למסחרי ובכך תעלם ההצדקה להפקעה ותתעשר קופת הרשות על חשבון הבעלים.

היטל השבחה

אחד הכלים שיועדו למלא את צורכי שירותי הציבור הוא היטל השבחה. היטל זה משולם בגין עליית שוויים של מקרקעין שנוצרה, עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. חובת תשלומם מעוגנת בתוספת השלישית לחוק התיכנון והבניה משנת 1981. שיעור היטל הוא מחצית ההשבחה, כפי שנקבע בסעיף 3 לתוספת. לגבי מקרקעי ישראל קיים הסכם מיוחד, לפיו מנהל מקרקעי ישראל משלם לרשות המקומית 10% מן התקבולים שלו בשטח הרשות.

בסעיף 13 לתוספת, ייעוד היטל, נאמר:

"סכומים שנגבו כהיטל מיועדים... לכיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית... ולהכנת תוכניות... ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור..."

הרציונל מאחורי היטל השבחה הוא בעיקר של צדק חלוקתי. ההצדקה לגבייתו מעוגנת בהשקפה שגם כאשר הקרקע היא פרטית, פעילות ציבורית משפיעה על ערכה. לכן, מן הצדק שחלק מרווחי ההשבחה יועברו לציבור (גיל ואלטרמן 1994). לכאורה, עשוי היטל השבחה לשמש מקור הכנסה חשוב המאפשר רכישת קרקע ומימון הקמת שטחי ציבור, אולם בהפעלתו עולות מספר בעיות והמטרות העומדות ביסודו, אינן מושגות (מתוך ריאיון עם אורני מעיריית חיפה).

- הבעיה הראשונה היא, שכדי שיהיה היטל השבחה חייבת להיות השבחה, וזו נובעת מפיתוח. במקומות רבים בישראל רמת הפיתוח נמוכה ומאגר היטל ההשבחה הוא מצומצם ביותר. בתקופות שפל בבנייה מצטמצמים התשלומים בכל הרשויות.
- כפי שניתן לראות בסעיף 13 דלעיל, ההיטל מיועד לצרכים מרובים והסבירות שיוותר כסף למבני ציבור היא נמוכה.
- החוק קובע רשימה ארוכה של פטורים והנחות המצמצמות את התשלומים.
- היטל השבחה באדמות ממ"י רחוק מלהיות הסכום המגיע לו הייתה הקרקע פרטית.

נטלי פיתוח בלתי פורמליים - הסכמים עם יזמים

למרות כל הכלים שמקנה החוק, עדיין עומדות רשויות מקומיות רבות בפני חֶסֶר. לעיתים תכופות, השיעור של 40% המותרים להפקעה ללא תמורה אינו מספיק למילוי הצרכים, ולא תמיד ניתן להפקיע שיעור זה. על הצרכים של ישראל בתחום שירותי הציבור עמדה בעבר אלטרמן (1988). כדי לענות על המחסור במקורות מימון, החלו רשויות מקומיות רבות לאמץ פתרונות לא שגרתיים להשגת משאבים למימון צורכי ציבור. נוהג זה טרם זכה למינוח אחיד, והמונח המקובל, שטבעה אלטרמן (1985), הוא 'נטל יזמים'.

נוהג אחר שהוזכר על ידי המרואיינים בסקר שערכנו הינו "כופר הפקעה", והוא נוהג של רשויות לקבל תשלום בתמורה לקרקע במקרה של הפקעה פחותה מ- 40%. נוהג זה מזכיר היטל חליפי, והמרואיינים לא ששו לדבר על כך.

אלטרמן (1988), מציינת, כי בארצות דוברות אנגלית אין למצוא הסדר המקביל להפקעה ללא תמורה, אך עם זאת התפתחו בארצות אלה כלים חלופיים להשגת קרקעות ללא תמורה, על ידי תכנון באמצעות הסכמים ומשא-ומתן.

בארה"ב התפתח כלי של תשלומים חלופיים, המאפשר להשתחרר מהצורך להיצמד לאזור הפיתוח. היטלים חליפיים (fees in lieu) מאפשרים לקשות להמיר את הפקעת הקרקע בתשלום בכסף שמשלם בעל הנכס או בהספקת צורכי ציבור ולעיתים במתן שווי ערך. (אלטרמן 1985), אלטרמן סבורה כי יש צורך לשנות את חוק התכנון כך שיאפשר המרה של קרקעות בכסף, וכן שיהיו בו אמות מידה ברורות יותר של הוגנות וצדק. אולם עד היום, לא נערכו שינויים בחוק בעניין זה. מרואיינים עימם דיברנו במחקר זה טענו כי יש הצדקה לכך, שכן כך ייפסק הנוהג להפקיע 40% לצורכי ציבור בכל מקרה, גם כאשר הקרקע אינה נחוצה.

גם בישראל, הסכמים בין יזמים ובונים לבין רשויות התכנון נהוגים מזה זמן רב ומקומם גדל והולך חרף התנגדותו של השלטון המרכזי לכך (אלטרמן וויטק, 1991, מרגלית ואלטרמן, 1998). בחוק התכנון והבניה ובחוקים אחרים לא קיים איזכור לאפשרות של הסכמים עם יזמים, בניגוד למצב בבריטניה ובמספר מדינות בארצות הברית. אלטרמן וויטק ערכו מחקר בנושא זה ב-1991 ומחקרים נוספים ערכו מרגלית ואלטרמן ב-1998 ואלטרמן וצוברי (עומד להתפרסם). במסגרתם בדקו את הנוהג במספר ערים ומועצות אזוריות.

על פי מרגלית ואלטרמן (שם), הסכמים עם יזמים מאופיינים בהעדר דפוסיים מוסדרים וממוסדים. בשיטה המקובלת בפרקטיקה, נוהגות רשויות מקומיות לערוך הסכמים עם בעלי קרקע ויזמים כתנאי למתן היתר בנייה או כתנאי לשינוי תוכנית. הסכמים אלה באים במקום הפקעות או במקום תשלום היטל השבחה.

דו"ח וועדת ברודט הממלכתית משנת 1994, הנוגע למימון מבני ציבור, קובע כי מחסור במקורות מימון לבניית מוסדות ציבור דוחף רשויות מקומיות להשיג את המימון באמצעות העמסת עלויות פיתוח על הרוכשים. דבר זה אינו נראה רצוי למחברי הדו"ח, נציגי השלטון המרכזי. הם קובעים

כי נוהג זה עלול להפחית את הכנסות אוצר המדינה מהקרקע בשיעור לא ידוע ומוסיף עלויות שחלקן, אם לא כולן, מגולמות במחיר הדירה. לפיכך, קובע דו"ח וועדת ברודט תקנים להשתתפות הממשלה במבני ציבור וגם תקנים לרמתם ואיכותם המרבית של מתקנים. אלא שבפועל, רמה זו נמוכה משמעותית מהסטנדרטים שרוצות רשויות מקומיות רבות להעניק לתושבים. מסקנות וועדת ברודט משמשות כבסיס לתיקצוב מוסדות ציבור בתקציב המדינה, אך בשלטון המקומי עולה הטענה כי מפתח ההקצאות קובע סטנדרטים נמוכים מדי וטענה זו זוכה לתימוכין במחקרן של אלטרמן ומרגלית (1998).

רכישה בשוק החופשי

בידי חלק מן הרשויות המקומיות, ובמיוחד הוותיקות שבהן, יש מאגר שטחים שנרכשו לפני שנים רבות, או שנתרמו להן – לעיתים בירושה - על ידי תושבי העיר. שטחים כאלה נרכשו בתקופות שהקרקע באזורים רחוקים מפיתוח הייתה זולה, ואילו בידי הרשויות היו אמצעים כספיים רבים יותר. ככל שהריכוזיות בשלטון המקומי גברה והרשויות המקומיות הפכו תלויות יותר במשרד האוצר, לא נרכשה יותר קרקע בשוק החופשי, ולא זו בלבד אלא שמשרד האוצר הפעיל לחצים על רשויות מקומיות לממן את הוצאותיהן וגירעונותיהן על ידי מכירת נכסים (מתוך ריאיון עם אורני מעיריית חיפה). רכישת שטחים על ידי הרשויות בשוק החופשי היא פיתרון רצוי ביותר עבור האזרחים, ומגרעתו היא שלא תמיד השטחים נמצאים במקום הדרוש למטרה.

הקשר בין גודל השטח ומטרותו לבין אמצעי הרכישה

אלטרמן וויטק (1991) בדקו במחקרן את היקף השטח לצורכי ציבור המופרש בפועל בתוכניות, ואת מטרות ההפרשה. ממחקרן עולה כי הפקעות ללא תמורה הן הכלי הנפוץ ביותר, והוא מופעל באופן כמעט אוטומטי בתכנון שכונות. כמו כן מצאו כי גם חלוקה חדשה היא כלי נפוץ, וכי נדירה מאד השגת קרקע בדרך של רכישה מרצון או של הפקעה בתמורה. הן מצאו כי במקרים של הסכמים על הפרשת שטחי ציבור, קיבלו בעלי הקרקע תמורה על ההפרשה שמעבר ל-40%, באמצעות זכויות בנייה או הקלות אחרות. לדבריהן, ההסכמים תורמים לאינטרסים של שני הצדדים ואין לפסול אותם.

החוקרות מציינות כי נטילת 40% לצורכי ציבור הפכה לנוהג של מתכננים ושל ועדות תכנון, ללא קשר לצפיפות בינוי, גודל השכונה או המבנה הדמוגרפי. הן מצאו שיעורי ההפרשה דומים למדי בשכונות בצפיפות נמוכה ובשכונות בצפיפות גבוהה, וכן דוגמאות של הפרשות יתר בצד הפרשות חסר.

אלטרמן וויטק (שם) מציינות, כי כאשר הייתה דרושה לרשויות הפרשת קרקע לצורכי ציבור בשיעור שמעל 40%, הקרקע הושגה במסגרת חלוקה חדשה, או על ידי הסכמים עם בעלי הקרקע. ממצאיהן מעלים כי בחלק גדול מהתוכניות שנסקרו, שבהן עלה שיעור ההפרשה באופן משמעותי מעל 40%, ההפרשה בוצעה בדרך כלל במסגרת חלוקה חדשה. לעומת זאת, הפרשה באחוזים הגבוהים אך במעט מ-40%, נעשתה בדרך כלל באמצעות הסכמים עם בעלי הקרקע (החוקרות מדגישות כי מדגם התוכנית אינו מדגם סטטיסטי מייצג).

החוקרות בדקו גם באילו כלים נוטות הוועדות המקומיות להשתמש להשגת צורכי ציבור ספציפיים. הן מיינו ובדקו, אילו שירותים מושגים בדרך של הפקעה ללא תמורה או, לחלופין, בדרך של חלוקה חדשה:

- מוסדות חינוך שכונתיים נוהג להשיג בהפקעות ללא תמורה. מוסדות הצרכים שטח רב, כגון קריות חינוך, הושגו בדרך של חלוקה חדשה.

- מוסדות בריאות קטנים כגון טיפות חלב, מרפאות ובתי כנסת מושגים בדרך כלל באמצעות הפקעה ללא תמורה. מוסדות גדולים, כמו בתי חולים, ממוקמים על קרקע ציבורית או קרקע שהיא בבעלות הרשות המקומית.
- שטחים פתוחים שכונתיים נהוג להקצות באמצעות הפקעה ללא תמורה אולם פארקים עירוניים לא נהוג להשיג בדרך זו. מחקרן של מרגלית ואלתרמן (1988) מראה כי ברעננה הושגו שטחים לפארק עירוני במסגרת תוכנית חלוקה חדשה (תוכנית 'לב הפארק' שתידון בהמשך). מתוך סקר הראיונות שלנו עולה, כי גם בחולון תוכנן פארק עירוני בשטח של 1000 דונם, על קרקע פרטית, במסגרת חלוקה חדשה.
- דרכים מקומיות נהוג להשיג בדרך של הפקעות ללא תמורה. דרכים בין-עירוניות מופקעות בתמורה, או ללא תמורה, והמימון בגובה של 70% מסכום הפיצויים נעשה על ידי הגורם הממלכתי המפקיע.

אלתרמן וויטק מצאו כי הקצאות קרקע לצורכי ציבור עבור מתקנים צורכי שטח רב, כמו אוניברסיטאות, בתי ספר גדולים, בתי חולים, קריות חינוך ודומיהם, נעשות על פי זמינותה של קרקע בבעלות ציבורית קיימת, ולא על פי צורכי המיקום האופטימלי. מסקנתן היא שהשטח המוקצה בפועל הוא תוצאה של פשרה בין הצרכים לבין הדרכים הקיימות להשגת קרקע ללא תשלום. אנו מעריכות כי בעתיד יגבר השימוש בחלוקה חדשה גם להשגת שטחים מעין אלה.

קיימות הצעות לשינוי השיטה של הפרשת קרקע לפי מפתח של צפיפויות, אך עד היום לא הוגשה הצעת חוק בנושא. אלתרמן טוענת כי טוב שכך, שכן לא ניתן לחוקק חוק כתחליף לגישה תכנונית הקובעת את הצרכים בכל מקרה ומקרה באופן ענייני, על פי אופי המקום, פרטי התוכנית וצפי צורכי האוכלוסייה בעתיד (אלתרמן וויטק, 1991, עמ' 145).

פרק 8: החלוקה החדשה בדין הישראלי

אשר כהנא³

בבסיס דיני התכנון והבנייה עומד הרעיון שבמקרים מסוימים קיימת הצדקה להתערבות הרשות הציבורית בכוחות השוק ובחירותו של הפרט לעשות במקרקעין שבעלותו כעולה על רוחו, וזאת לצורך קידום מטרות ציבוריות ויעדים חברתיים.

פן אחד של דיני התכנון עוסק בהגבלת חירויות הפרט באשר לאופן השימוש או הפיתוח של המקרקעין שברשותו לצורך הגנה על אינטרסים של פרטים אחרים או אינטרסים ציבוריים. כך, לדוגמה, דיני התכנון מאפשרים להגביל את השימושים המותרים במקרקעין (מגורים, מסחר, תעשייה וכיוצא באלה), להגביל את היקפי הבנייה במקרקעין, לקבוע הוראות בדבר אופן פיתוח המקרקעין או השימוש בהם ולקבוע תנאים שונים לבנייה להבטחת בטיחות הפרט והציבור, נגישות לאנשים עם מוגבלות וכדומה.

במרוצת השנים התבססה הגישה כי תפקיד הרשות הציבורית אינו מתמצה בהסדרה של מגבלות על זכויות הקניין של הפרט במקרקעין. לפי גישה זו הרשות אחראית להספקת שירותים שונים לציבור ולקידום יעדים חברתיים שונים. שירותים אלו כוללים שירותים בסיסיים כגון סלילת דרכים, סילוק שופכין ופסולת, הספקת מים ותשתיות שונות כגון חשמל, תקשורת וכיו"ב וכן הספקת שירותים קהילתיים וחברתיים שונים הכוללים שירותי חינוך, רווחה, קהילה ודת, מרכזים לאוכלוסיה קשישה, מתקני ספורט ושעשוע לילדים, גנים, פארקים ומקומות מפגש חברתיים, שמירת הטבע ואיכות הסביבה ועוד.

קידום אינטרסים ציבוריים על-ידי תכנון ציבורי והספקת שירותים לציבור מחייבים משאבים. המנגנון המרכזי הקיים בדין להשגת משאבים על-ידי הרשות נמצא בדיני המיסים, המסמיכים את הרשות לגבות מהציבור (או מחלקו) מיסים, אגרות והיטלים שונים לצורך מימון פעולות הרשות באופן כללי או למימון צורך ציבורי מסוים.

בנוסף, הדין הישראלי מעניק לרשויות מספר דרכים חלופיות להשגת מקרקעין לצורכי ציבור, הכוללות, בין היתר, רכישת מקרקעין על-ידי הרשות בהסכמת הבעלים, וכן רכישה כפויה של מקרקעין - הפקעה, עם או בלי פיצוי. זאת, לפי אחד ממספר חוקים המסמיכים את הרשות לבצע הפקעה⁴. בשל חולשתן של הרשויות המקומיות (בעיקר מבחינה תקציבית), נוטות

³ כהנא הוא עורך דין ולאחרונה סיים את לימודיו בתכנון ערים ואזורים בטכניון. פרק זה מבוסס על עבודה סמינריונית מורחבת במסגרת תואר שני בתכנון ערים ואזורים שהוגשה על ידי אשר כהנא לפרופסור רחל אלתרמן בטכניון. הפרק נערך במתכונת שונה משאר פרקי הספר, בהיותו מאמר משפטי.

⁴ בין חוקים אלו ניתן למנות את: פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי הציבור), 1943, פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943, חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה") וחוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ד-1994.

הרשויות לעשות שימוש רב בכלי ההפקעה של עד 40% ממקרקעין ללא תשלום פיצויים, על-פי הוראת סעיף 190 לחוק התיכנון והבנייה.

מזה שנים רבות מקובלת במוסדות התיכנון הגישה, כי לצד כלי ההפקעה קיימת דרך חלופית ועצמאית להשגת מקרקעין לצורכי ציבור ללא צורך בתשלום פיצויי הפקעה, והיא הפרשת מקרקעין לצורכי ציבור במסגרת תוכנית חלוקה חדשה, לפי פרק ג' סימן ז' לחוק התיכנון והבנייה. נוהג זה אף אושר על-ידי בית המשפט העליון ב**פרשת בר נ' שר הפנים**⁵ (להלן: "**פרשת בר**") וב**פרשת פריימן נ' שר הפנים**⁶ (להלן: "**פרשת פריימן**").

לאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והעלתה מחדש לדיון, הן בספרות⁷ והן בפסיקה, השאלה, אם תוכנית חלוקה חדשה מהווה כלי עצמאי להשגת מקרקעין לצורכי ציבור או שכלי זה כפוף לדיני ההפקעה. לתשובה לשאלה זו השלכות מעשיות רבות, המעלות שאלות נוספות: האם ניתן להפריש במסגרת תוכנית חלוקה חדשה מקרקעין לצורכי ציבור בשיעור העולה על 40% ללא תשלום פיצויים? האם ניתן להעביר במסגרת תוכנית חלוקה חדשה מקרקעין לבעלות הרשות ללא תשלום פיצויים, למטרות שאינן נקובות בסעיף 190 לחוק התיכנון והבנייה? האם ניתן להעביר במסגרת תוכנית חלוקה חדשה מקרקעין לבעלות הרשות שלא לצורכי ציבור? מה דינם של מקרקעין שהופרשו לצורכי ציבור במסגרת תוכנית חלוקה חדשה לאחר שיעודם שונה למטרה שאיננה בגדר צורך ציבורי?

לפני מספר שנים התקבלו בבתי המשפט המחוזיים שני פסקי-דין סותרים ביחס לשאלות אלה. בעוד נשיא בית המשפט המחוזי בתל-אביב, אורי גורן, פסק ב**פרשת הרטבי נ' משרד הפנים**⁸ (להלן: "**פרשת הרטבי**") כי הפרשת מקרקעין לצורכי ציבור במסגרת תוכנית חלוקה חדשה איננה כפופה לדיני ההפקעה, פסק שופט בית המשפט המחוזי בתל-אביב, גבריאל קלינג, ב**פרשת מסיקה נ' הוועדה להשלמת תכניות**⁹ (להלן: "**פרשת מסיקה**") פסיקה סותרת. על שני פסקי הדין הני"ל הוגשו ערעורים לבית המשפט העליון, אשר הדיון בהם אוחד. עם זאת, בית המשפט העליון נמנע מלהכריע בשאלה העקרונית ובמסגרת אישור הסכם פשרה ביטל את שני פסקי הדין הסותרים של בית המשפט המחוזי, ללא הכרעה מנומקת בין שתי הגישות השונות¹⁰. פסיקה זו גרמה ללא מעט בלבול במוסדות התיכנון ולחוסר ודאות, אשר עלולים לפגוע במידת השימוש

⁵ בג"צ 26/70 בר נ' שר הפנים, פ"ד כד(1) 645 (1970).

⁶ בג"צ 483/88 פריימן נ' שר הפנים, פ"ד מד(2) 463 (1990).

⁷ ראו: ד. לוינסון-זמיר, **פגיעה במקרקעין על ידי רשויות התכנון** (המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, האוניברסיטה העברית, ירושלים, תשנ"ה-1994) בעמ' 177 והלאה; ד. לוינסון-זמיר "חלוקה חדשה ומטוטלת הפסיקה", עמיקם בצלאל, **מבנים** 161 (1996) עמ' 21-24; ד. לוינסון זמיר "הפקעת מקרקעין ללא פיצוי - שיקולים חלוקתיים בדיני נטילה שלטונית של מקרקעין", מתוך **מקרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי** (ח. דגן עורך, 2000), הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל-אביב בעמ' 189-223; ר. אלטרמן ומ. ויטק, **מהפקעות ועד הסכמים: דרכים להשגת קרקע לצרכי ציבור** (המרכז לחקר העיר והאיזור, הוצאה שניה, 1996) בעמ' 46 והלאה; א. נמדר, "החלת דיני ההפקעות על הפרשות מקרקעין לצרכי ציבור במסגרת תוכנית לאיחוד וחלוקה", **מקרקעין** (5) (2004) עמ' 76-98; ר. אלטרמן וח. חברוני ח. "חלוקה חדשה של מקרקעין: פגיעה בזכות הקניין או כלי תכנון מיטבי? סקירת הידע הבין-לאומי" **מקרקעין** (1) (2006) בעמ' 3-34.

⁸ עמ"ת (ת"א) 807/96 זאב הרטבי, עו"ד נ' משרד הפנים ואח' (לא פורסם).

⁹ ה"פ (ת"א) 2121/95 חברת מסיקה ברוך בע"מ נ' הוועדה להשלמת תכניות לתוכנית נת/542/א מחוז המרכז ואח' (לא פורסם).

¹⁰ ע"א 3319/99 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז נ' חברת מסיקה ברוך בע"מ (לא פורסם).

הראוי שיעשה בכלי החשוב של תוכנית חלוקה חדשה במסגרת תכנון ציבורי. חוסר ודאות זה גבר בעקבות פסיקות סותרות נוספות של בתי המשפט המחוזיים בשנים האחרונות.¹¹

עמדתנו, המוצגת בפרק זה, היא כי הוראות הדין מסמיכות את מוסדות התכנון לקבוע במסגרת תוכנית חלוקה חדשה הוראות בדבר הקצאת מגרשים לצורכי ציבור, אף בשטח העולה על 40% משטח המקרקעין שבתחום התוכנית, בהתאם לשיקולים תכנוניים, וללא צורך בתשלום פיצויים כספיים בגין "הפקעה". העמדה העקרונית, אשר תוצג להלן בהרחבה, היא כי במסגרת חלוקה חדשה כלל לא ניתן להפריש קרקע לצורכי ציבור ללא פיצוי, מאחר שהפיצוי הכלכלי על הפרשת הקרקע לצורכי ציבור מובנה במנגנון החלוקה החדשה. לפיכך, דיני ההפקעה, ובמיוחד ההוראות הנוגעות להפקעה ללא פיצוי, אינם חלים על הפרשת מקרקעין לצורכי ציבור במסגרת תוכנית חלוקה חדשה.

עקרונות החלוקה החדשה על פי הדין הישראלי

תוכנית חלוקה חדשה, המוסדרת כיום בהוראות סעיפים 120 עד 128 לחוק התכנון והבנייה, הינה ללא ספק אחד הכלים החשובים ביותר המצויים בידי הרשות התכנונית, הן לקידום אינטרסים של בעלי הקרקע והן לקידום אינטרסים ציבוריים. סעיף 121 לחוק התכנון והבנייה קובע כי בתוכנית מתאר מקומית ובתוכנית מפורטת ניתן לקבוע הוראות בדבר איחוד מגרשים ובדבר חלוקתם של מגרשים בין בעליהם, הן למגרשים בבעלות משותפת והן למגרשים בבעלות נפרדת. חלוקה זו של המגרשים מוגדרת בחוק כ"חלוקה חדשה".

הוראות אלה מאפשרות, באמצעות תוכנית המאושרת על-ידי מוסדות התכנון, לתכנן מחדש את יחידות הקרקע הבסיסיות שהן נושא לבעלות על-פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969. מנגון זה של איחוד מספר מגרשים וחלוקתם מחדש בצורה שונה ובהרכבי בעלות שונים מאפשר למתכנן לשנות הן את הצורה הפיסית של יחידות קרקע והן את זהות בעלי הזכויות הקנייניות במקרקעין מסוימים.

מטרתן של הוראות הדין ביחס לחלוקה חדשה היא כפולה. כאמור, חלוקה חדשה משמשת הן לקידום אינטרסים כלכליים של בעלי הקרקע שבתחום התוכנית והן לקידום אינטרסים של הציבור הרחב, ולעיתים קרובות קידום האינטרסים של בעלי הקרקע בחלוקה החדשה חופף את קידום האינטרסים הציבוריים הרחבים יותר.

בית המשפט העליון סיכם את מטרותיה של תוכנית חלוקה חדשה כך¹²:

"חלוקה חדשה" (ריפרצלציה בלע"ז) מהווה אמצעי לתכנון שטחי קרקע על-פי תפיסה המיועדת לספק צרכים חדשים. היא מתבקשת ונדרשת במקום בו החלוקה הקיימת איננה מאפשרת פיתוח השטח וניצולו הרציונלי, לטובת בעלי הקרקע ולטובת הציבור. לפני (לפי פקודת בניין ערים, 1936, בנוסחה המקורי) ניתן היה להגיע לאיחוד מגרשים וחלוקתם מחדש רק בהסכמת כל הבעלים הנוגעים בדבר. שיטה זו לא איפשרה לרשויות

¹¹ ראו למשל פסיקת השופט ישעיה פסק בה"פ (תל-אביב - יפו) 1534/01 אליעזר כהן נ' עיריית פתח תקווה ואח',

תק-מח 2002(3) 4797, לפיה הפרשת מקרקעין לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה כפופה לדיני ההפקעה ולעומתה פסיקת השופט דן מור בבש"א (תל-אביב - יפו) 15737/06 עופרה (מזל) בנובידה (בורלא) ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון (לא פורסם), לפיה חלוקה חדשה הינה דרך עצמאית להשגת קרקע שאיננה כפופה לדיני ההפקעה.

¹² בג"צ 4914/91 תאופיק מנשאדי איראני נ' הועדה המקומית, פ"ד מו(4) 749, 756-757 (1992).

התכנון ליישם תכניות לאיחוד וחלוקה, שמגמותיהן התכנוניות חרגו מגדר עניינם המשותף, הצר והמצומצם, של בעלי המגרשים. לימים תוקנה הפקודה (ס"ח 231, תשי"ז, עמ' 135) ונכללו בה הוראות בדבר איחוד מגרשים וחלוקתם גם ללא הסכמת הבעלים. הליך זה מוסדר עתה בסעיפים 121-122 לחוק. עיקרו ביצירת שיתוף כפוי, על-ידי איחוד מגרשיהם של בעלים שונים ליחידה קרקעית אחת, ופירוק השיתוף שנוצר, בדרך של חלוקת הקרקע על יסודו של תכנון חדש."

בהתאם לנוסח המקורי של פקודת בניין ערים, 1936 ניתן היה לאשר תוכנית הכוללת חלוקה חדשה רק בהסכמת כל בעלי הקרקע הכפופים להוראות האיחוד והחלוקה. בשנת 1957 תוקנה הפקודה והתירה אישור תוכנית חלוקה חדשה גם ללא הסכמת הבעלים. כיום, חוק התכנון והבניה מתיר אישור של תוכנית חלוקה חדשה הן בהסכמת בעלים והן שלא בהסכמתם. בפועל, מרבית התוכניות הכוללות הוראות בדבר איחוד מגרשים וחלוקה חדשה נעשים, מבחינה פורמלית, שלא בהסכמת הבעלים, הן בשל קושי מעשי בהשגת הסכמת כל הבעלים לתוכנית והן משיקולי מס של בעלי הקרקע.¹³

שמירת השוויון היחסי בין בעלי הקרקע שבתחום תוכנית חלוקה חדשה

חוק התכנון והבניה קובע מספר עקרונות ביחס לתוכנית חלוקה חדשה שלא בהסכמת כל בעלי הקרקע, שמטרתם להפחית את הפגיעה בזכויות הקניין (סעיף 122 לחוק התכנון והבניה). ראשית, החוק קובע כי יש לשמור על קירבה פיזית בין המגרש החדש המוקצה במסגרת החלוקה החדשה לבין מיקומו הקודם של המגרש של מקבל ההקצאה. שנית, החוק קובע כי יש לשמור, ככל האפשר, על השווי היחסי של המגרש בהשוואה לשווי הכולל של המגרשים הכלולים בתוכנית. כאשר הדבר אינו אפשרי קובע החוק מנגנון של תשלומי איזון - בעל קרקע אשר שוויו היחסי של מגרשו בהשוואה לשווי הכולל של המגרשים בתוכנית עלה בעקבות התוכנית יחויב לשלם לוועדה המקומית תשלומי איזון ואילו בעל קרקע אשר שוויו היחסי של מגרשו בהשוואה לשווי הכולל של המגרשים ירד יהיה זכאי לקבל תשלומי איזון.¹⁴ מטרת הוראות אלו היא לשמור על השוויון היחסי בין בעלי הקרקע המשתתפים בתוכנית. התוצאה היא שהשתתפות של בעלי הקרקע השונים, הן בנטל הכרוך בתוכנית והן בהשבחה הנוצרת בעקבות התוכנית, תהיה תמיד בהתאם ליחס השווי הכלכלי של המקרקעין בטרם אישור החלוקה החדשה.

לדוגמה, נניח מקרה בו ערך כל המקרקעין המשתתפים בתוכנית חלוקה חדשה שווה ל-100,000 דולר וכי שווי מגרשו של כל אחד משני בעלי הקרקע בתחום התכנית היה לפני אישור התוכנית 50,000 דולר. בהנחה שתוכנית החלוקה החדשה לא שינתה את השווי הכולל של המקרקעין הכלולים בה, אם במסגרת החלוקה החדשה יוקצה לאחד מבעלי הקרקע מגרש חדש ששווי 25,000 דולר בלבד, הוא יהיה זכאי לתשלומי איזון בסך של 25,000 דולר. בהתאמה, בעל הקרקע השני, אשר לו יוקצה מגרש חדש ששווי 75,000 דולר, יחוייב בתשלום איזון בסך של 25,000 דולר.

¹³ בעבר היה הפטור ממש שבח בגין חילופי מקרקעין במסגרת תוכנית איחוד וחלוקה מוגבל לחלוקה חדשה שלא בהסכמת בעלים. בשנת 2002 תוקן סעיף 67 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), התשכ"ג-1963 והפטור הוחל גם על איחוד וחלוקה של מגרשים גובלים בהסכמת הבעלים. כיום ההבדל המרכזי בין חלוקה חדשה בהסכמה ושלא בהסכמה הוא במועד המימוש לעניין החבות בהיטל השבחה. ראו: ע. שגב וא. שצור, "היטל השבחה עקב רה-פרצלציה וולנטרית, מקרקעין 5/1 (ספטמבר 2007) 29 - 37.

¹⁴ לעניין מעמדה של הוועדה המקומית בכל הנוגע לגביית ותשלום דמי איזון ראו: ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פ"ד נז (5) 433 (2003).

כלומר, מנגנון תשלומי האיזון מיועד לשמירה על השוויון היחסי בין בעלי הקרקע, כאשר הקצאת המקרקעין במסגרת החלוקה החדשה אינה מאפשרת זאת. אין מדובר בפיצוי בגין ירידת ערך של מגרש בעקבות התוכנית או בפיצוי בגין הפקעת מקרקעין, אלא בתשלום של בעלי קרקע מסוימים בתחום התוכנית, אשר קיבלו במסגרת התוכנית יותר (מבחינת שווי כלכלי) מחלקם היחסי, לבעלי קרקע אחרים המשתתפים בתוכנית, אשר קיבלו פחות (מבחינת שווי כלכלי) מחלקם היחסי¹⁵. לכן, פגיעה בשווי היחסי כמוה למעשה כ"מכירה כפויה" של זכויות במקרקעין מבעל קרקע אחד למשנהו.

תוכנית חלוקה חדשה, שינוי יעוד והשבחה

לפי הוראות סעיף 121 לחוק התיכנון והבנייה, תוכנית חלוקה חדשה היא למעשה תוכנית מתאר מקומית, או תוכנית מפורטת, הכוללת הוראות של איחוד מגרשים וחלוקה חדשה. במרבית המקרים נכללות במסגרת תוכנית חלוקה חדשה הוראות נוספות, אשר לעיתים קרובות משנות את יעוד המקרקעין ואת זכויות הבנייה שלהם. כך, למשל, במקרה הנפוץ של תכנון שכונה חדשה באזור המיועד לשימוש חקלאי. תוכנית החלוקה החדשה מאפשרת חלוקתם של מגרשים גדולים המיועדים לשימוש חקלאי, שלעיתים הם בבעלות משותפת של בעלים רבים, למספר גדול של מגרשים קטנים בבעלות בעל קרקע אחד או יותר, המתאימים לבניין אחד או למספר בניינים. כמו-כן, נכללים בחלוקה מגרשים המיועדים לצורכי ציבור שונים, כגון כבישים, מוסדות ציבור, גנים וכיוצא באלה. בדרך כלל, תוכנית חלוקה חדשה שכזו לא תכלול רק הוראות המתייחסות לצורת המגרשים, חלוקתם ובעלי הזכויות בהם, אלא גם תשנה את השימושים המותרים במגרשים (למשל: מחקלאות למגורים), תקבע זכויות בנייה במגרשים, קווי בניין, וכדומה. ללא ספק, שינוי יעוד המקרקעין והוספת זכויות הבנייה משפיעים על השווי המוחלט (האבסולוטי) של המקרקעין שבתחום תוכנית החלוקה החדשה.

בפסיקת בתי המשפט עלתה השאלה האם במסגרת הערכת השווי היחסי של המגרשים המוקצים לבעלי הקרקע הכלולים בתוכנית חלוקה חדשה יש להתחשב בהוראות אלה, אשר חורגות, לכאורה, מנושא "החלוקה החדשה". למעשה, ניתן לנסח שאלה זו גם באופן שונה: כיצד צריכה להתחלק ההשבחה הנוצרת מההוראות בתוכנית חלוקה חדשה הנוגעות לשינוי יעוד ולהענקת זכויות בנייה? האם זכאי ליהנות מהשבחה זו מי שהוקצה לו מגרש במקום בו הושבחה הקרקע, או אולי מי שהיה בעל המגרש המקורי שהיה באותו מקום לפני החלוקה החדשה? האם ההשבחה צריכה להתחלק באופן שוויוני בין כל בעלי הקרקע שבתחום התוכנית, בהתאם לחלקם היחסי (מבחינת השווי) במקרקעין לפני התוכנית?

בית המשפט העליון נדרש לשאלה זו מספר פעמים בהרכבים מורחבים, ובאופן חריג אף הפך הלכה שנקבעה על-ידו בעבר במסגרת דיון נוסף. כשהוצבה בפניו שאלה זו לראשונה, בפרשת **טור נ' הוועדה המקומית**¹⁶ (להלן: "פרשת טור") פסק בית המשפט העליון ברוב דעות, הן בערעור והן בדיון נוסף, כי בחישוב שווי המגרשים לצורך קביעת תשלומי האיזון אין להביא בחשבון את שינוי השווי בעקבות שינוי יעוד הקרקע. נימוקם העיקרי של שופטי הרוב בפרשת **טור** היה, כי שינוי יעוד וחלוקה חדשה הם שני הליכים נפרדים: שינוי יעוד הוא עניין שבין הרשות לבין הפרט ואילו חלוקה חדשה היא עניין שבין בעלי הקרקע לבין עצמם. שופטי הרוב אף ראו למעשה את שתי הפעולות כמבוצעות בשני שלבים שונים - קודם כול שינוי הייעוד ואחר כך חלוקה חדשה - אפילו אם שני השלבים נקבעו באותה תוכנית גם יחד¹⁷.

¹⁵ ראו בג"צ 407/83 ברוק נ' עיריית חולון, פ"ד לה(1) 829, 832 (1984).

¹⁶ ע"א 186/78 טור נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון ואח', פ"ד לד(2) 265 (1980); ד"נ 4/80 טור נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון ואח', פ"ד לד(4) 600 (1980).

¹⁷ ראו ע"א 186/78 טור נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון ואח', פ"ד לד(2) 265, 268 (1980).

כעשור לאחר מכן הפך בית המשפט העליון את ההלכה שנקבעה בפרשת טור, וזאת בהכרעה שניתנה בהרכב של חמישה שופטים, פה אחד, בפרשת איראני נ' שר הפנים¹⁸ (להלן: "פרשת איראני"). בית המשפט העליון קבע כי בהערכת השווי של הקרקע לאחר החלוקה החדשה יש להתחשב גם בהשבחה שנוצרה כתוצאה משינוי יעוד שנעשה באותה מסגרת תכנונית. נימוקי המרכזיים של בית המשפט העליון התמקדו בקשר שבין שינוי הייעוד לבין החלוקה החדשה, בנסיבות המקרה, ובעובדה כי מדובר במהלך אחד שאיננו ניתן להפרדה מבחינה תכנונית. בנוסף, קיבל בית המשפט העליון את טענת השמאים כי ההפרדה בין השפעותיהם המצטברות של שינוי הייעוד ושל החלוקה החדשה על שווי המקרקעין היא בלתי אפשרית, ולפיכך ההלכה שנקבעה בפרשת טור אינה ישימה.

להלכה זו משמעות כלכלית מעשית על בעלי הקרקע המשתתפים בתוכנית חלוקה חדשה. לדוגמה, נניח מקרה בו השווי הכולל של המקרקעין המשתתפים בתוכנית חלוקה חדשה מושבח בעקבות התכנית משווי של 100,000 דולר לשווי של 200,000 דולר ונניח ששווי מגרשו של כל אחד משני בעלי הקרקע בתחום התכנית היה לפני התוכנית 50,000 דולר. אם במסגרת החלוקה החדשה יוקצה לאחד מבעלי הקרקע מגרש חדש ששווי 50,000 דולר בלבד (דהיינו, לא הושבח כלל) ולבעל הקרקע השני מגרש חדש ששווי 150,000 (דהיינו, הושבח פי 3), יהיה בעל הקרקע הראשון זכאי לתשלומי איזון בסך של 50,000 ש"ח. המשמעות היא שבעל הקרקע הראשון ייהנה ממחצית ההשבחה למרות שיתכן שמיקום ההשבחה הוא אך ורק במגרש השני. לעומת זאת, לפי ההלכה הקודמת שנפסקה בפרשת טור רק בעל הקרקע השני היה נהנה מההשבחה לבדו.

ההלכה שנקבעה בפרשת איראני משקפת גם, במידה רבה, שינוי בתפיסה הערכית של המשמעות שיש לייחס לזכות הקניין של הפרט במקרקעין, וכן לשיקולים הערכיים של אופן חלוקת ההטבות הכלכליות הנובעות מהשבחת מקרקעין מחד, והנטל המוטל על בעלי קרקע לצורך קידום אינטרסים ציבוריים, מאידך¹⁹. העיקרון שנקבע בפרשת טור נובע מתפיסה קניינית צרה, אשר נקודת המוצא שלה היא, שהשבחה או ירידת ערך שנגרמת במקרקעין מסויימים "שייכים" לבעל אותם המקרקעין בלבד. אם במסגרת התוכנית נקבע שדווקא במקרקעין מסויימים מוצדק, מסיבות תכנוניות, לשנות יעוד או להעניק זכויות בנייה באופן שישבחי בצורה משמעותית את המקרקעין, בעל המקרקעין האלה הוא זה שצריך ליהנות מההשבחה לבדו (ולשאת בהיטל ההשבחה הכרוך בהשבחה זו). אם במסגרת התוכנית נקבע שדווקא במקרקעין מסויימים יש צורך לסלול כביש, או למנוע פיתוח לגובה, בעל המקרקעין האלה הוא זה שישא לבדו בנזק הכרוך בקידום האינטרס הציבורי ויהיה זכאי לפיצוי בגין כך (אם קיימת זכאות שכזו). לעומת זאת, גישת בית המשפט העליון בפרשת איראני מובילה במידה רבה לחלוקה צודקת יותר, הן של ההשבחה והן של נטל הצרכים הציבוריים הנוצרים במסגרת תוכנית חלוקה חדשה. בידי כל בעל קרקע יישארו, לאחר אישור תוכנית החלוקה החדשה, זכויות (כולל תשלומי איזון, ככל שהם קיימים) שייחס שווין לשווי הכולל של המקרקעין בתחום התוכנית יהיה זהה לייחס שהיה קיים לפני אישור החלוקה החדשה. לדוגמה, העובדה כי מוסד התיכנון החליט לתכנן בחלקו הצפוני של איזור תכנון מסויים בנייה רוויה ובחלקו הדרומי של אותו איזור תכנון בתים צמודי קרקע, שטחים פתוחים ומוסדות ציבור, אין משמעותה כי רק מי שהוא במקרה בעל קרקע בחלק הצפוני של איזור התיכנון יזכה בהשבחה משמעותית של מקרקעיו - השבחה שלא היה לה קיום ללא השימושים הציבוריים המתוכננים בחלקו הדרומי של איזור התיכנון. בעקבות ההלכה שנקבע בפרשת איראני, בקביעת חלוקת המגרשים ותשלומי האיזון יהיה על מוסדות

¹⁸ בג"צ 4914/91 איראני ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד מו(4) 749 (1992).

¹⁹ שינוי גישה זה מתבטא במיוחד בהנמקת בית המשפט העליון בדני"א 3768/98 קרית בית הכרם בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים, פ"ד נו(5), 49, 86 (2002), שם נקבע כי אחד מיעדיו העיקריים של הסדר החלוקה מחדש הוא: "חלוקה צודקת של הנזק ושל ההשבחה בין כל בעלי המקרקעין בתחומה של התוכנית".

התכנון להחליט בכל מקרה ומקרה מהו הקשר בין ההשבחה (או הפגיעה בשווי) לבין תכנית החלוקה החדשה והאם מדובר ב"מסגרת תכנונית אחת"²⁰.

תוכנית חלוקה חדשה פוגעת בשווי המוחלט של המקרקעין

בהתאם להוראות חוק התכנון ולהלכה שנפסקה בפרשת איראני, יש להבחין בהשפעות תוכנית חלוקה חדשה על ערך מקרקעין לצורך פיצויים או השבחה, בשני מישורים: במישור השווי היחסי ובמישור השווי המוחלט. במישור השווי היחסי יש להשוות אך ורק את היחס שבין שווי הזכויות שבידי בעל קרקע מסוים לבין השווי הכולל של המקרקעין המשתתפים בתוכנית. במישור השווי המוחלט יש להשוות אך ורק בין השווי הכולל של המקרקעין המשתתפים בחלוקה החדשה הן לפני אישור תוכנית החלוקה החדשה והן לאחר אישורה. רק כאשר השווי המוחלט של כל המקרקעין המשתתפים בתוכנית החלוקה החדשה פחת, תיחשב התוכנית כתוכנית שפגעה בערך המקרקעין, ורק כאשר השווי המוחלט עלה, תחשב התוכנית כתוכנית משיחה.

כלומר, יתכן כי בעקבות תוכנית חלוקה חדשה יפחת שוויין של זכויותיו של בעל קרקע מסוים, אך תוכנית החלוקה לא תהיה בגדר תוכנית פוגעת מכיוון שהשווי המוחלט של כל המקרקעין המשתתפים בתוכנית לא נפגע. בעל הקרקע הזה לא יהיה זכאי לפיצויים בגין פגיעה בערך מקרקעיו לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, אלא יהיה זכאי לתשלומי איזון בשל הפגיעה בשווי היחסי. באותו אופן, יתכן כי בעקבות תוכנית חלוקה חדשה יעלה שוויין של זכויותיו של בעל קרקע מסוים, אך תוכנית החלוקה לא תהיה בגדר תוכנית משיחה מאחר שהשווי המוחלט של כל המקרקעין המשתתפים בתוכנית לא עלה. בעל הקרקע הזה לא יחויב בתשלום היטל השבחה בגין עליית ערך זכויותיו, אלא יחויב בתשלומי איזון.

הדוגמאות המספריות הבאות ממחישות את האמור לעיל:

בתחום תוכנית חלוקה חדשה כלולים שני בעלי קרקע. שווי מקרקעיו של בעל קרקע א' לפני אישור התוכנית הוא 70,000 דולר ושווי מקרקעיו של בעל קרקע ב' לפני אישור התוכנית הוא 30,000 דולר. השווי הכולל של המקרקעין בתוכנית הוא, לפיכך, 100,000 דולר.

מקרה ראשון: בעקבות תוכנית החלוקה החדשה פחת השווי הכולל של המקרקעין ל- 80,000 דולר (כתוצאה מהפרשת מקרקעין לצורכי ציבור, שינוי יעוד או כל סיבה אחרת). במסגרת החלוקה החדשה הוקצה לכל אחד מבעלי הקרקע מגרש ששווי 40,000 דולר. במקרה זה שווי זכויותיו של בעל קרקע ב' עלה ב-10,000 דולר. עם זאת, השווי המוחלט של המקרקעין בתוכנית פחת ב-20,000 דולר. חרף השבחת זכויותיו של בעל קרקע ב', מדובר בתוכנית פוגעת, אשר עשויה לזכות בפיצוי לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה. עם זאת, בעל קרקע ב' יחויב לשלם תשלומי איזון ואילו בעל קרקע א' יהיה זכאי לקבל תשלומי איזון בשל הפגיעה בשווי היחסי.

מקרה שני: בעקבות תוכנית החלוקה החדשה עלה השווי הכולל של המקרקעין ל- 120,000 דולר (כתוצאה מהאפשרות לניצול יעיל יותר של המגרשים, תוספת השירותים הציבוריים, שינוי יעוד או הוספת זכויות או כל סיבה אחרת). במסגרת החלוקה החדשה הוקצה לכל אחד מבעלי הקרקע מגרש ששווי 60,000 דולר. שווי זכויותיו של בעל קרקע א' פחת ב-10,000 דולר. עם זאת, השווי המוחלט של המקרקעין בתוכנית עלה ב-20,000 דולר. חרף העובדה שהתוכנית פגעה

²⁰ לוינסון-זמיר סבורה כי יש לצמצם את ההלכה שנקבע בעניין איראני למקרה שבו קיים קשר סיבתי בין הנזק שנגרם לבעל מקרקעין אחד לבין ההטבה שנגרמה לאחר. כלומר, יש להראות כי הטבת מצבו של הראשון תרמה תרומה ממשית להרעת מצבו של האחרון (ד. לוינסון-זמיר, פגיעה במקרקעין על ידי רשויות התכנון המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, האוניברסיטה העברית, ירושלים, תשנ"ה-1994, בעמ' 394 - 395). לדעה דומה בפסיקה ראו: עת"מ (י-ם) 1153/04 זבולון לוי נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים, תק-מח 2006(3) 2388.

בשווי זכויותיו של בעל קרקע א', מדובר בתוכנית משביחה, אשר מחייבת תשלום היטל השבחה. עם זאת בעל קרקע א' יהיה זכאי לתשלומי איזון ובעל קרקע ב' יחויב לשלם תשלומי איזון, בשל הפגיעה בשווי היחסי.

היחס בין תשלומי איזון, היטל השבחה, ופיצויים בגין ירידת ערך בחלוקה חדשה

הדוגמאות הנ"ל מעלות שאלות נוספות - כיצד יש לחשב את היטל השבחה או את הזכאות לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התיכנון והבניה לכל אחד מבעלי הקרקע? האם יש להתחשב בתשלומי האיזון המשולמים או המתקבלים על-ידי כל אחד מבעלי הקרקע לצורך חישוב השבחה או פיצויים? אם כן - מה ייחשב כמועד מימוש הזכויות בכל הנוגע לתשלומי האיזון?

בפרשת איראני לא הוכרעה שאלה זו באופן ישיר, למרות שניתן להבין מנימוקי השופט מצא כי הוא סבור שיש מקום להתחשב בתשלומי האיזון בשומת השבחה ובחישוב הפיצויים. לטעמנו, יש לבחון תחילה את השווי היחסי של הזכויות המוקצות במסגרת החלוקה החדשה ואת תשלומי האיזון שעל כל משתתף בתוכנית לשלם או לקבל ולקבוע את שומת השבחה או הפיצויים בגין פגיעת התוכנית בהתאם לשווי הזכויות בתוספת תשלומי איזון המשולמים למשתתף או בניכויים (בהתאם לנסיבות)²¹.

לפיכך, במקרה הראשון בדוגמה שהוצגה לעיל, בכדי לשמור על השווי היחסי בין בעלי הקרקע (3: 7) היה על התוכנית להקצות לבעל קרקע א' מגרש ששווי 56,000 דולר (80,000 דולר X 70%). מכיוון שהוקצו לו זכויות ששוויין 40,000 דולר בלבד הוא זכאי ל-16,000 דולר כתשלומי איזון. מאחר ששווי מקרקעיו לפני התוכנית היה 70,000 דולר, סכום הפיצויים שלהם יהיה זכאי בגין ירידת ערך מקרקעיו כתוצאה מהתוכנית יהיה: $14,000 = (40,000 + 16,000) - 70,000$.

בהתאמה, בעל קרקע ב' יחויב בתשלומי איזון בסך של 16,000 דולר ויהיה זכאי גם הוא לפיצויים בגין ירידת ערך מגרשו בסכום השווה להפרש בין שווי מקרקעיו לפני אישור התוכנית (30,000 דולר) לבין שווי הזכויות שהוקנו לו במסגרת החלוקה החדשה (40,000 דולר) בניכוי תשלומי האיזון בהם חויב (14,000 דולר) - דהיינו: $6,000 = (40,000 - 16,000) - 30,000$.

במקרה השני בדוגמה שהוצגה לעיל, בכדי לשמור על אותו שווי יחסי היה על התוכנית להקצות לבעל קרקע ב' מגרש ששווי 84,000 דולר (120,000 דולר X 70%). מכיוון שהוקצו לו זכויות ששוויין 60,000 דולר בלבד הוא זכאי ל-24,000 דולר כתשלומי איזון. סכום השבחה שבגינו יוטל היטל השבחה על בעל קרקע א' יהיה ההפרש בין שווי הזכויות שהוקצו לו במסגרת החלוקה החדשה (60,000 דולר) בתוספת תשלומי האיזון (24,000 דולר) לבין שווי מקרקעיו לפני אישור התוכנית (70,000 דולר) - דהיינו, 14,000 דולר. בהתאמה, בעל קרקע ב' יחויב בתשלומי איזון בסך של 24,000 דולר. לפיכך, סכום השבחה בגינו יהיה עליו לשלם היטל השבחה יהיה בגובה ההפרש שבין שווי הזכויות שהוקצו לו (60,000 דולר) בניכוי תשלומי האיזון שעליו לשלם (24,000 דולר) לבין שווי מקרקעיו לפני אישור התוכנית (30,000 דולר) - דהיינו, 6,000 דולר.

התוצאה היא, שהן השבחה והן ירידת הערך הנובעות מתוכנית החלוקה החדשה מתחלקות בין בעלי הקרקע בהתאם לשווי היחסי של המקרקעין לפני אישור התוכנית.

האם בקבלת תשלומי איזון יש משום "מימוש" של הזכויות - פעולה המחייבת בתשלום היטל השבחה באותו מועד? באופן רעיוני ניתן לראות בקבלת תשלומי איזון משום מכירה של זכויות במקרקעין ממשותף אחד בחלוקה החדשה למשנהו, גם אם המכירה היא כפויה וגם אם היא חלקית. לפיכך, יש מקום לטענה כי על בעל המקרקעין הזכאי לתשלומי איזון לשלם היטל השבחה באופן חלקי כבר במועד אישור תוכנית החלוקה החדשה והעברת תשלומי האיזון.

²¹ כך פסק בית המשפט העליון בע"א 1818/93 הועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה נ' שרה פרידלנדר, פ"ד נ(4) 62, 67-68 (1996).

במקרה השני בדוגמא לעיל מימש, למעשה, בעל קרקע א' כ-28.5% ממקרקעיו ולפיכך יהיה עליו שלם לכאורה כבר במועד אישור החלוקה החדשה כ-3,990 דולר כהיטל השבחה.

סקירת הספרות והפסיקה

שאלת היחס בין דיני ההפקעה לבין הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת איחוד וחלוקה עלתה לראשונה לדיון בבית המשפט העליון בשנת 1970 במסגרת **פרשת בר**. באותו מקרה הופרשו במסגרת תוכנית חלוקה חדשה 58% משטח מקרקעיו של העותר. במקביל הוגדלו אחוזי הבנייה ומספר הקומות שמותר לבנות במקרקעין, כפיצוי לבעלים על ההפרשה. העותר טען שהיה על הוועדה המקומית להפקיע את מגרשו ולפצותו במלוא מחירו. בית המשפט העליון קבע את ההלכה האומרת כי בידי הוועדה המקומית הברירה לפעול בדרך הנראית לה נוחה ומתאימה יותר להשגת מטרתה - בין אם בדרך של הפקעה ותשלום פיצויים ובין אם בדרך של ביצוע תוכנית של חלוקה חדשה, שאינה מצריכה הוצאת כספי ציבור והמפצה את הבעלים בדרך אחרת.

בשנת 1990 עלתה הסוגיה פעם נוספת בפני בית המשפט העליון ב**פרשת פריימן**, הפעם בעקבות עתירת בעלי קרקעות כנגד תוכנית נת/700 באזור הנקרא רמת טיומקין בנתניה. התוכנית כללה שתי רצועות קרקע. לפי התוכנית שקדמה לה, נת/400, היו שטחי הרצועה המזרחית מיועדים לשימוש חקלאי, תוך קביעה שבעתיד מיועד השטח, לאחר תכנון מחדש, לשמש למוסדות ציבור. שטחי הרצועה המערבית יועדו עפ"י התכנית הקודמת (נת/400) למגורים. בתכנית נת/400 **יועדו** כל השטחים (לרבות הרצועה המערבית המיועדת למגורים) לחלוקה מחדש, שמטרתה השגת היעדים הציבוריים והתכנוניים שקבעה התכנית. התוכנית נת/700 החדשה הייתה תוכנית חלוקה חדשה, שכללה את שתי הרצועות, שקבעה את יעוד שטחי הרצועה המזרחית למוסדות ציבור, תוך הקצאת מגרשים ברצועה המערבית (המיועדת למגורים) לבעלי קרקעות שהופרשו לצרכי ציבור ברצועה המזרחית. אחת הטענות המרכזיות של בעלי הקרקע ברצועה המערבית (שיועדה למגורים) בעתירתם כנגד התכנית היתה כי היה על הרשות להפקיע את הקרקעות הנדרשות לצורכי ציבור בשטחי הרצועה המזרחית ולא להשתמש בכלי החלוקה החדשה לפיצוי בעלי קרקע אלו באמצעות הענקת זכויות ברצועה המיועדת למגורים. בית המשפט העליון שב וחזר על ההלכה שנקבעה ב**פרשת בר** ופסק:

"סעי' 26 מדבר על הקניית מקרקעין לועדה המקומית בדרך ההפקעה או בדרך אחרת. בפני הרשות שתי דרכים לגיטימיות להשגת היעדים הציבוריים, בהם היא מעוניינת: דרך ההפקעה, ודרך החלוקה מחדש. בדרך אחרונה זו נושאים בנטל בעלי החלקות בתחום תוכנית החלוקה, וזהו בדיוק הכלי העומד לרשות במסגרת סעי' 121 לחוק. העותרים אינם יכולים להלין על כך שהרשות בחרה באמצעי של חלוקה מחדש ובכך חסכה הוצאת כספים מקופתה."²²

עם זאת, לאחר חקיקתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובמיוחד בעקבות פסיקות בית המשפט העליון בדבר השפעת חוק יסוד זה על פרשנות הוראות דין קיימות, החלו להישמע דיעות שונות הן בספרות והן בפסיקה.

²² ראו בג"צ 483/88 בה"ש 3 לעיל, בעמ' 467 - 468. על הלכה זו חזר בית המשפט העליון גם בעמ"מ 1137/04 הועדה המקומית לתכנון ובנייה רעננה נ' ישראל ליבנד, תק-על 2005(4) 2043, 2050.

דפנה לוינסון-זמיר היתה הראשונה שהעלתה בספרה ובמאמריה את העמדה הגורסת כי יש לראות הפרשה כפניה של קרקע לצורכי ציבור במסגרת הליכי חלוקה חדשה כהפקעה לכל דבר ועניין. לוינסון-זמיר מנמקת עמדה זו בשלושה נימוקים מרכזיים. ראשית, לטענת לוינסון-זמיר לא קיימת בחוק הסמכה ישירה ומפורשת להפרשת קרקע לצורכי ציבור ללא פיצוי במסגרת חלוקה חדשה, וזאת בניגוד להוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (נימוק זה מכונה על-ידה: נימוק במישור העקרונות). שנית, לפי עמדת לוינסון-זמיר, החלת ההוראות הנוגעות להפקעה (סעיפים 188 - 196 לחוק התכנון והבניה) על הפרשת קרקע במסגרת חלוקה חדשה מחויבת גם מבחינה פרשנות ראויה של החוק (נימוק זה מכונה על-ידה: נימוק במישור הפרשני). לעמדת לוינסון-זמיר, סעיפים 122-128 לחוק התכנון והבניה, העוסקים בחלוקה חדשה, אינם דנים כלל בהפקעת מקרקעין, אלא אך ורק ביחסים הפנימיים בין בעלי הקרקע ואף הוראת סעיף 1(4) לחוק לתיקון דיני רכישה אין להסיק שהוראות החוק ביחס לחלוקה חדשה מהוות מקור סמכות להפרשת קרקע לצרכי ציבור. שלישית, לוינסון-זמיר סבורה כי ראיית הליכי החלוקה החדשה כמקור הסמכה עצמאי לרכישת מקרקעין ללא פיצוי, מובילה לתוצאות בלתי רצויות – שהן עקיפת המגבלות הקיימות ביחס להפקעת מקרקעין (נימוק זה מכונה על-ידה: נימוק במישור התוצאתי).

מספר שנים לאחר מכן התעוררה סוגיה זו בשני הליכים נפרדים בבית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו, בפרשת הרטבי ופרשת מסיקה, שהוזכרו לעיל, אשר חרף העובדה שעסקו באותה תוכנית, הולידו שני פסקי דין סותרים. התוכנית היא נת/542/א, החלה על שטח של 885 דונם שבו כלולים 1,250 בעלי זכויות. מטרתה היא ליצור רצף תכנוני בין חלקי העיר נתניה ששטח פתוח זה מנתק אותם זה מזה, על-ידי הקמת מרכז מסחרי ועירוני שיחובר ברשת כבישים ליתר חלקי העיר. במסגרת הליך החלוקה החדשה הופרשו לצורכי ציבור כ-55% מהשטח הכולל של תחום התוכנית. לבעלי הקרקע בתחום התוכנית הוקצו מגרשים ששטחם אמנם קטן משטח המגרש המקורי, אך בשל הגדלת זכויות בנייה או שינויי יעוד, עלה ערכם. השווי הכולל של המגרשים שהוקצו לבעלי הקרקע במסגרת החלוקה החדשה (הוא השווי המוחלט עליו דנו בהרחבה לעיל) עלה ב-20% לעומת השווי הכולל של המגרשים המקוריים לפני החלוקה החדשה.

העותרים בשתי הפְּרָשׁוֹת היו בעלי קרקע שהוקצו להם במסגרת החלוקה החדשה מגרשים, ששטחם קטן ביותר מ-40% ממגרשם המקורי, אך שווים עלה על שווי מגרשם המקורי. הם טענו כי יש לפצותם בגין הפקעת שטח של למעלה מ-40%.

בפרשת הרטבי דחה נשיא בית המשפט המחוזי אורי גורן את טענת העותר, תוך שהוא חוזר על הלכת בית המשפט העליון כי חלוקה חדשה מהווה דרך עצמאית וחלופית לדרך ההפקעה להשגת קרקע לצורכי ציבור, ללא צורך במתן פיצוי כספי. הנשיא גורן אף הוסיף, כי חלק מתכלית הוראות החוק בעניין חלוקה חדשה הוא לאפשר את השימוש בחלוקה חדשה להפרשת קרקע לצורכי ציבור, בשל דרישות תכנוניות של השטח²³.

לעומת זאת, בפרשת מסיקה קבע השופט גבריאלי קלינג כי בהוראות סעיפים 121-122 לחוק התכנון והבניה אין רמז לסמכותה של רשות התכנון ליטול מקרקעין לצורכי ציבור. השופט קלינג בחר לפרש את פרשת בר בצמצום, באופן שהלכה זו מתייחסת אך ורק למקרה שהרשות, שהיא הבעלים של שטחי דרכים, נוטלת חלק בהליך של חלוקה חדשה מכוח היותה בעלים של קרקע בתחום התוכנית ולא מכוח סמכותה השלטונית. השופט קלינג דחה את טענת הוועדה

²³ לאחר מספר חודשים חזר הנשיא גורן על פסיקה זו בה"פ (תל-אביב - יפו) 1455/96 פ'רופ' רנן קצוף ואח' נ' הוועדה לבניה למגורים מחוז מרכז, תק-מח (3)97 בעמ' 40311. באותו עניין סיג הנשיא גורן את פסיקתו בקובעו כי במסגרת חלוקה חדשה ניתן להפריש קרקע לצרכי ציבור אך ורק לתכלית ציבורית ולא פרטית. משמעות הדבר היא כי הרשות איננה יכולה, לכאורה, להקצות לעצמה במסגרת חלוקה חדשה קרקע שמטרתה "פרטית" (כגון - קרקע למגורים), גם אם מטרת ההקצאה היא לקידום אינטרס ציבורי (כגון - הספקת מגורים לחסרי דור).

המקומית כי תוכנית החלוקה החדשה היטיבה עם העותרת, בנימוק כי יש להבחין בין שטח הקרקע לבין שווי הקרקע:

”נטען בפני שתוכנית האיחוד והחלוקה היטיבה עם המבקשת, באשר שינוי יעוד והגדלת אחוזי בנייה השביחו את מקרקעיה. טיעון זה מושתת על טשטוש האבחנה שבין שטח המקרקעין לבין שוויים. הפקעת מקרקעין מדברת בנטילה של חלק מהשטח. משהופקע יותר מ-40% משטח הקרקע יש לפצות את בעליה. אין המפקיע יכול לומר כי על אף ההפקעה שפר חלקו של בעל המקרקעין, כי עקב התוכנית, שבמסגרתה הופקעו המקרקעין, עלה שווי מותר הקרקע שבידו. על אשר הופקע מעבר ל-40% (או 25% אם ההפקעה אינה לפי חוק התכנון והבנייה) זכאי הבעלים לפיצוי, ללא קשר להשבת יתר מקרקעין.”²⁴

כאמור לעיל, בשתי הפרשות הוגש ערעור לבית המשפט העליון, אך במסגרת הסכם פשרה בין הצדדים (שכלל הקצאת מגרש אטרקטיבי יותר והגדלת זכויות הבנייה לחברת מסיקה) בוטלו שני פסקי הדין של בית המשפט המחוזי, ללא הכרעה בין הגישות השונות על-ידי בית המשפט העליון.

בעקבות פסיקה זו גדלו הבלבול וחוסר הוודאות. ועדות מקומיות רבות המשיכו לנהוג כפי שנהגו בעבר, תוך שהן מאמצות את פסיקת הנשיא גורן בפרשת הרטבי. מנגד, פסיקת בית המשפט בפרשת מסיקה יצרה תמריץ לבעלי קרקע מסוימים ששטח מגרשם הופחת במסגרת חלוקה חדשה בלמעלה מ-40%, לדרוש פיצוי כספי, זכויות או הטבות נוספות, על אף שמקרקעיהם הושבחו. בלבול זה התבטא גם בפסיקות סותרות נוספות של בתי המשפט המחוזיים וגם בהחלטות סותרות של ועדות הערר המחוזיות.²⁵

בפרשת אליעזר כהן נ' עיריית פתח תקווה,²⁶ פסק השופט ניסים ישעיה כי יש להחיל את הוראות הדין הנוגעות להפקעה גם על הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה. באותו מקרה פסק השופט ישעיה כי יש להחיל את הוראות סעיפים 195 ו-196 לחוק התכנון והבניה, העוסקות בהשבת מקרקעין ששונה יעודם לאחר שהופקעו, גם על קרקע שהוקצתה לךשות במסגרת חלוקה חדשה

לאחרונה ניתנה שוב פסיקה של בית המשפט השלום בתל-אביב התומכת בגישת הנשיא גורן, לפיה הפרשת מקרקעין לצורכי ציבור איננה בגדר הפקעה, בפרשת בנובידה נ' הועדה המקומית²⁷. באותו מקרה דן השופט דן מור בערעור על שומת היטל השבחה של שמאי מכריע, אשר במסגרתה לא קוזז סכום הפיצויים שהמערערים טענו כי הם זכאים לו בגין כך שמשטח מגרשיהם ניטלו למעלה מ-40% לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה. אף על פי שהשופט דן מור דחה את הערעור גם מסיבות אחרות, הוא הביע את עמדתו כי המערערים אינם זכאים לפיצויים בגין הפקעה מעבר ל-40%:

²⁴ פרשת מסיקה, ה"פ 7 לעיל, בעמ' 10 שורות 6-14.

²⁵ כך למשל, בערר 03/206 רובינשטיין נ. הועדה המקומית לתכנון ובנייה כרמיאל פסקה ועדת הערר המחוזית במחוז הצפון כי הליכי החלוקה החדשה כפופים לדיני ההפקעה ולפיכך לא ניתן להפריש יותר מ-40% מהקרקע לצרכי ציבור ללא פיצוי כספי.

²⁶ ה"פ (מחוזי תל-אביב - יפו) 1534/01 אליעזר כהן נ' עיריית פתח תקווה ואח', תק-מח (3)2002 (4797).

²⁷ בבש"א (שלום תל-אביב - יפו) 15737/06 עופרה (מזל) בנובידה (בורלא) ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה רמת השרון (לא פורסם).

"לטעמי, יש להעדיף את דעתו של כב' הנשיא א' גורן בפרשת **הרטבי**. המבחן אותו אימץ כב' הש' קלינג בענין מסיקה נראה לי צר ומצומצם. תהיה בו התעלמות מצורכי הציבור, בנטילת חלק מהקרקע בהליכי הפקעה, שתנגוס באופן עיוור משטחי **חלק** מהבעלים. אין זה סביר, לדעתי, להתעלם מהתמורה המוענקת בתוכנית לשינוי היעוד לבעלי הקרקע, ולפיצויים באחוזי בנייה עודפים. מבחן הסבירות והמידתיות שברצו לדברי כב' הנשיא בפרשת **הרטבי**, מאפשר ביקורת על הרשות ועל שיקוליה בפרטי התוכנית, כשמול הפרשת הקרקע לצורכי ציבור במידה ראויה, תשקל התמורה בשווי הקרקע הנותרת בידי הבעלים, כך שלא תמצא כל פגיעה בזכות הקנין בהתחשב בפוטנציאל השווי במגרש החדש. דווקא דרישת בעלי הקרקע להוסיף להטבות המוקנות להם בשינוי היעוד ובזכויות הבנייה, גם פיצויים בגין ההפקעה החבויה בתוכנית המפורטת לחלוקה מחדש, היא החסרת תוס לב ונסיון להתעשרות על חשבון הקופה הציבורית."²⁸

עמדה דומה הוצגה לאחרונה גם על-ידי השופטת שרה דותן בבית המשפט המחוזי בתל-אביב בפרשת **סוכנות מכוניות לים התיכון נ' יו"ר הועדה המחוזית מחוז מרכז**²⁹ ועל-ידי השופט יוסף שפירא בבית המשפט המחוזי בירושלים בפרשת **הועדה המקומית נ' עו"ד פרייברג**³⁰. בפסק דין שניתן לאחרונה על-ידי בית המשפט המחוזי בפרשת **מרגליות ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז**³¹ סקר השופט ד"ר עודד מודריק את הגישות השונות. באותו מקרה קבע השופט מודריק שאין הוא רואה צורך להכריע בין הגישות השונות מאחר וממילא תכנית החלוקה החדשה כוללת בחובה פיצוי - ואפשר אפילו פיצוי עודף - לבעלי זכויות שחלקים ניכרים מן המקרקעין שלהם "הופרשו" לתכליות ציבוריות. פיצוי זה מתבטא בכך שהשווי הכספי של המקרקעין עלה כתוצאה משינוי היעוד מחקלאות למגורים ולמסחר.

גם עמדותיהם של המלומדים בספרות נחלקות בין שתי גישות סותרות אלו. דפנה לוינסון-זמיר, כאמור לעיל, הינה בדעה כי לא ניתן להפריש קרקע במסגרת חלוקה חדשה לצורכי ציבור שלא בדרך של הפקעה. אהרון נמדר מצטרף לעמדה זו מבחינה עקרונית, אך חולק על התוצאה הסופית של השופט קלינג בפרשת **מסיקה**, מאחר ולטעמו יש לראות בהשבחה שנוצרה כתוצאה משינוי היעוד ומזכויות הבנייה שהוענקו לעותרת בגדר פיצויים בגין הפקעה³².

²⁸ שם בעמ' 11.

²⁹ עת"מ (מחוזי תל-אביב-יפו) 1303/05 **סוכנות מכוניות לים התיכון בע"מ נ' יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז מרכז**, תק-מח (2)2006:7454.

³⁰ ת"א (מחוזי ירושלים) 6152/04 **הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים נ' עו"ד יצחק פרייברג כנאמן של הבעלים של חלקה היסטורית 3 בגוש 30107**, תק-מח (1)2007, 1690 (2007).

³¹ עת"מ (מחוזי תל-אביב - יפו) 1001/03 **מרגליות ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז**, תק-מח (1)2007:12878.

³² א. נמדר, "החלת דיני ההפקעות על הפרשות מקרקעין לצרכי ציבור במסגרת תוכנית לאיחוד וחלוקה", **מקרקעין** (5) (2004) עמ' 76-98.

מנגד, רחל אלטרמן בדעה כי אין להכפיף את הפרשת הקרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה להוראות הנוגעות להפקעת מקרקעין³³. לשיטתה, פרשנות מצמצמת של הסמכות להקצות קרקעות לצורכי ציבור ללא תשלום פיצויים עלולה לשמוט מתחת להסדר החלוקה החדשה את אחד הנימוקים החשובים (אם כי לא הבלעדיים) להזדקקות לכלי זה.

כאמור בפתח פרק זה, עמדתי היא כעמדת אלה הרואים בחלוקה החדשה מקור עצמאי ונפרד להשגת קרקע לצורכי ציבור. אציג את הנימוקים לגישה זו הן במישור הדין הרצוי (נימוקי מדיניות, צדק חלוקתי ותוצאה רצויה) והן במישור הדין הקיים (פרשנות תכליתית ראויה להוראות הדין הקיים).

פרשנות הדין הקיים

אחד הנימוקים המרכזיים לטענה, כי אין במסגרת חלוקה חדשה סמכות עצמאית להשגת קרקע לצורכי ציבור מתבסס על הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולשון סעיפים 120 - 128 לחוק התיכנון והבנייה.

סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד אדם וחירותו קובע, כי אין פוגעים בזכות הקניין (שהיא זכות יסוד המוגנת בחוק היסוד) אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור, מכוח הסמכה מפורשת בו. בחינה מילולית של סעיפים 120 - 128 לחוק התיכנון והבנייה, המסדירים את מנגנון החלוקה החדשה, איננה מגלה התייחסות מפורשת לסמכות להפריש קרקע במסגרת תוכנית חלוקה חדשה לצורכי ציבור שלא בהסכמת הבעלים.

סעיף 121 לחוק התיכנון והבנייה קובע שניתן לכלול בתוכנית הוראות בדבר איחוד מגרשים והוראות בדבר חלוקתם של מגרשים בין בעליהם. אין החוק קובע מפורשות כי במסגרת חלוקת המגרשים בין בעליהם ניתן להקצות חלק מהשטח לרשות לצורכי ציבור.

יצוין, כי כאשר בין המגרשים המקוריים שבתחום תוכנית החלוקה החדשה יש קרקע כלשהי שהיא בבעלות הרשות, קושי פורמלי זה איננו קיים. מכיוון שהרשות הינה בעלים של קרקע מסוימת בתחום התוכנית, הרי שבהתאם ללשון המילולית של הוראות החוק ניתן לאחד קרקע זאת עם יתר המגרשים בתחום התוכנית ובמסגרת החלוקה - להקצות לרשות, בנוסף לשטח היחסי המגיע לה, גם שטחים נוספים לצורכי ציבור בתחום התוכנית³⁴. עם זאת, היצמדות ללשון המילולית של החוק, כאמור לעיל, תביא גם למסקנה כי יש לכלול את הרשות כבעלים ואת המגרשים המיועדים לצורכי ציבור המוקצים לה, בטבלת תשלומי האיזון שבמסגרת החלוקה החדשה. פרשנות זו תאלץ את הרשות לשלם תשלומי איזון ליתר בעלי הזכויות בתוכנית בגין כך שחלקה היחסי גדל כתוצאה מהפרשת קרקע לצרכי ציבור, ומובן כי תוצאה זו אינה רצויה לרשות. בפועל, אין זה מקובל לכלול את הרשות בטבלת האיזון ביחד עם שאר הבעלים.

³³ R. Alterman (1988) "Exaction Law and Social Policy in Israel", pp. 182-202 in: **Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies**, edited by Rachele Alterman. New York University Press, New York;

ר. אלטרמן³³ ומ. ויטק, **מהפקעות ועד הסכמים: דרכים להשגת קרקע לצרכי ציבור** (המרכז לחקר העיר והאיזור, תוצאה שניה, 1996) בעמ' 46 והלאה; ר. אלטרמן וחברוני ת. "חלוקה חדשה של מקרקעין: פגיעה בזכות הקניין או כלי תכנון מיטבי? סקירת הידע הבין-לאומי" **מקרקעין** ה(1) (2006) בעמ' 3-34.

³⁴ גם השופט קלינג בפרשת **מסיקה** איננו חולק על כך שניתן להפריש קרקע לרשות במסגרת חלוקה חדשה כאשר לרשות זכויות בקרקע בתחום התוכנית.

מנגד, סעיף 26 לחוק התכנון והבניה קובע כי "מקרקעין שהופקעו על-ידי הועדה המקומית או שיש להקנותם לה בדרך אחרת מכוח חוק זה או על פיו, יירשמו בפנקסי המקרקעין על שם הרשות המקומית שבתחומה נמצאים המקרקעין, או על שם המדינה אם נקבע הדבר במפורש בתוכנית או אם אין רשות מקומית כאמור." **בפרשת פריימן ובפרשת הרטבי** ראה בית המשפט במילים "בדרך אחרת" כמתייחסות לסמכות להקצות קרקע לרשות לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה.

תמיכה נוספת לעמדה כי ניתן להקצות קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה, שלא בדרך ההפקעה, נמצאת בלשון סעיף 114(1) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, התשכ"ד-1964 הקובעת כי לעניין חישוב האחוזים של חלקה שמותר לרכוש לפי חוק זה ללא תשלום פיצויים אין מביאים בחשבון רכישה מכוח חלוקה חדשה. בהוראה זו יש משום אישור לסמכות לרכישת קרקע לצורכי ציבור בדרך של חלוקה חדשה. הרציונל העומד מאחורי הוראה זו הוא כי אין מקום להתחשב ברכישה כפויה מכוח חלוקה חדשה כקרקע שהופקעה ללא פיצוי, שכן הפרשה שכזו איננה ללא פיצוי.

אכן, ראינו כי הוראות סעיפים 120 - 126 לחוק התכנון והבניה אינן מתייחסות בצורה מפורשת להפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה. עם זאת, לטעמי, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אינו מחייב פרשנות השוללת את הסמכות העצמאית להשגת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה. במישור הפורמלי, הוראות חוק התכנון והבניה ביחס לחלוקה חדשה נקבעו זמן רב לפני חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכך גם פסיקת בית המשפט העליון ביחס לפרשנות הוראות אלו. סעיף 10 לחוק היסוד קובע כי אין בחוק היסוד כדי לפגוע בהוראות חוק שהיו קיימות. אמנם בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, חוק היסוד עשוי להשפיע גם על פרשנות חוק קיים, אך נראה שלא זה המקרה. זאת, מאחר שפרשנות השוללת את הסמכות העצמאית להשגת קרקע מכוח חלוקה חדשה אינה מגבירה את ההגנה על זכות הקניין ואינה מיטיבה עם בעלי הקרקע, אלא להפך, שכן היא מאלצת את הרשות להשתמש בכלים אחרים שחוקיהם מְרַעֵים יותר.

אין ספק שבהוראות חוק המאפשרות חלוקה חדשה של קרקע ללא הסכמת הבעלים ישנה פגיעה מסוימת בזכות הקניין של הבעלים, בגלל עצם הפגיעה באוטונומיה של הבעלים להחליט בעצמו על כל שינוי במיקום, בגודל, בצורה ובשימוש של מגרשו. סמכות זו לפגיעה בקניין נדרשת לתכלית ראויה, לצורך קידום אינטרסים ציבוריים ופרטיים חשובים והיא חלק בלתי נפרד מהמגבלות ההכרחיות והמוצדקות על זכות הקניין שבבסיס דיני התכנון. עם זאת, לטעמנו, אין לומר כי פירוש החוק באופן המכיר בסמכות להפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה מהווה פגיעה בזכות הקניין. כפי שראינו לעיל, הפרשת הקרקע לצורכי ציבור איננה נעשית ללא פיצוי הבעלים ובמרבית המקרים היא אף מיטיבה עם הבעלים. יתרה מזו, אם יפורש החוק באופן השולל את החלוקה חדשה כדרך עצמאית להשגת קרקע לצורכי ציבור, הרי שיוותר בידי הרשות רק כלי אחד להשגת קרקע שלא בהסכמת הבעלים - כלי ההפקעה.

השוואת התוצאות של שימוש בכלי ההפקעה בלבד, לתוצאות השימוש בכלי החלוקה החדשה להשגת קרקע לצורכי ציבור, מגלה כי הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה לא זו בלבד שאיננה פוגעת בזכות הקניין של הבעלים, אלא היא אף מיטיבה עימם. השימוש בחלוקה החדשה יביא, מצד אחד, להקצאה של שיעור מתאים של קרקע לצורכי ציבור ללא פגיעה בקופה הציבורית, ומצד שני יאפשר השבחה גדולה יותר של קרקעות המשמשות למטרות שאינן ציבוריות. לא פחות חשוב, כלי החלוקה החדשה ימנע פגיעה בוטה בעקרון השוויון הנגרמת בשל הצורך להפקיע חלק משטח המקרקעין של בעלים מסוימים ללא פיצוי, או להפקיע את מלוא המקרקעין של בעלי קרקע מסוימים בפיצוי נמוך, בהתאם ליעוד המקורי של הקרקע, בעוד שבעלי קרקע אחרים יזכו להשבחה עצומה של ערך מקרקעיהם. תוצאה זו היא לא רק בלתי צודקת, אלא שהיא יוצרת גם תמריץ להפעלת לחצים כבדים על המתכנן לקבל החלטות בדבר מיקום השטחים הציבוריים והשטחים הסחירים בהתאם לשיקול של זהות בעלי הקרקע.

בנוסף, פרשנות תכליתית של הוראות הדין על-פי הרציונל העומד בבסיס המנגנון של החלוקה החדשה, יחד עם הוראות סעיף 26 לחוק התיכנון והבנייה וסעיף 14(1) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, מובילים למסקנה כי חלוקה חדשה הינה דרך עצמאית ונפרדת להשגת קרקע לצורכי ציבור. הפרשת קרקע לצורכי ציבור הינה חלק בלתי נפרד מכלי החלוקה החדשה. תכנון מחדש של חלקות המיועדות, למשל, לחקלאות והועדתן לשכונת מגורים, מחייב לרוב הקצאה של כמחצית מהקרקע לצורכי ציבור שונים - דרכי גישה, שטחים פתוחים ומוסדות ציבור. איחוד החלקות וחלוקתן מחדש תהיה חסרת כל תועלת ללא הפרשה של קרקע לצורכי הציבור שתאפשר את השימוש במגרשים החדשים שיוקצו לבעלי הקרקע.

בסופו של דבר, ההחלטה על אימוץ פרשנות זו או אחרת של הוראות הדין צריכה להתקבל משיקולים של מדיניות, בהתאם לתוצאות הרצויות. לטעמנו, גישת בית המשפט העליון בפרשת בר, בפרשת פריימן ובפרשת איראני מובילה לתוצאה הראויה.

היחס בין דיני ההפקעה לחלוקה חדשה - הדין הרצוי

פרשנות הוראות חוק התיכנון והבנייה באשר ליחס בין דיני ההפקעה לחלוקה חדשה מחייבת דיון בשאלה: מהו הדין הרצוי? איזה הסדר יביא לתוצאות הרצויות והצודקות ביותר? האם הכפפת החלוקה החדשה לדיני ההפקעה תביא בהכרח לתוצאות מוצדקות יותר?

הדוגלים בגישה כי הסמכות להקצאת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה כפופה לדיני ההפקעה טוענים כי פרשנות אחרת של הוראות הדין תגרום לפגיעה בזכות הקניין ללא מתן פיצוי, לחוסר שוויון בין בעלי קרקע המשתתפים בחלוקה חדשה לבין בעלי קרקע שהופקעו מהם מקרקעין לפי דיני ההפקעה, וכן לתוצאות בלתי רצויות כתוצאה מ"עקיפת" המגבלות הקבועות בדין ביחס לשימוש בסמכות ההפקעה, כמו היחס למטרת ההפקעה וכן לחובה להשיב קרקע שהופקעה לאחר שינוי יעודה.

לטעמי, הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה איננה פוגעת בזכויות קניין ללא מתן פיצוי אלא דווקא מיטיבה עם בעלי הקרקע המשתתפים בחלוקה החדשה. יתרה מזו, מנגנון החלוקה החדשה לא זו בלבד שהוא מקדם אינטרסים חברתיים חשובים, אלא שהוא אף מאפשר חלוקה צודקת והוגנת יותר, הן של הנטל המוטל על בעלי קרקע לשם קידום האינטרסים הציבוריים והן של ההנאות וההטבות הכספיות המוענקות לבעלי קרקע בגין השבחת הקרקע כתוצאה מתכנונה מחדש. העובדה כי הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה איננה כפופה למגבלות הוראות דיני ההפקעה איננה בגדר חיסרון, אלא בגדר יתרון, המעניק לרשות גמישות רבה יותר וכלים טובים יותר לקידום אינטרסים ציבוריים, ככלכליים וחברתיים, ללא פגיעה בבעלי הקרקע ואף תוך קידום האינטרס הפרטי שלהם.

פגיעה בקניין ללא פיצוי - האומנם?

כפי שפורט לעיל, יש לבחון את השינויים שחלו בשווי הקרקע כתוצאה מחלוקה חדשה בשני מישורים - מישור השווי היחסי ומישור השווי המוחלט. אם תוכנית חלוקה חדשה פוגעת בשווי המוחלט של כלל המקרקעין שבתחום התוכנית (מקרה שאיננו שכיח), זכאי כל אחד מבעלי הקרקע המשתתפים בחלוקה החדשה לפיצויים מכוח סעיף 197 לחוק התיכנון והבנייה, וזאת, גם אם שווי המגרש שהוקצה לו עולה על שווי המגרש המקורי. שכן, אם מגרשו הושבח בשעה שערך שאר המגרשים ירד, הרי שיהיה חייב בתשלומי איוון שיגרמו בסופו של דבר לפגיעה גם במגרשו. לחלופין, גם אם החלוקה החדשה איננה פוגעת בשווי המוחלט, אך לבעל קרקע מסוים הוקצה מגרש ששוויו קטן מזה של מגרשו המקורי, יהיה בעל קרקע זה זכאי בהכרח לתשלומי איוון, אשר לא יפחתו מההפרש בין שווי המגרש המקורי למגרש החדש.

במרבית המקרים יוקצה לכל בעל קרקע מגרש ששוויו יעלה על שווי המגרש המקורי. עם זאת, גם במקרים הנדירים יותר, בהם מוקצה לבעל קרקע מגרש ששוויו קטן משווי המגרש המקורי,

יהיה זכאי אותו בעל קרקע לפיצוי כספי שלא יפחת מההפרש שבין שווי המגרש המקורי לשווי המגרש החדש. הפיצוי יתקבל בין אם בדרך של קבלת תשלומי איזון מִיתר בעלי הקרקע במקרה של תוכנית משביחה, ובין אם בדרך של פיצויים בגין נזקי תכנון במקרה של תוכנית פוגעת.

במילים אחרות, ככלל, במסגרת חלוקה חדשה אין אפשרות מעשית לפגוע בקניינו של בעל קרקע ללא מתן פיצוי כספי. לפיכך, במישור הערכי אין מקום לטענה בדבר פגיעה בזכויות קניין ללא פיצוי. יצוין, כי בכל המקרים שנדונו בפסיקה שהוזכרה לעיל, ובמיוחד בפרשת הרטבי ובפרשת מסיקה, שוויו של מגרש בעל הקרקע שעניינו נדון עלה בעקבות החלוקה החדשה. טרונייתו של בעל הקרקע היתה תמיד כי הוא זכאי לפיצוי כספי חרף העובדה כי המהלך התכנוני הביא להשבחת מקרקעי.

תשובתו של השופט קלינג לטענה זו בפרשת מסיקה היא כי יש להבחין בין גודל שטח הקרקע לבין השפעתו על שוויו של הקרקע. אינני סבור כי במסגרת חלוקה חדשה יש מקום להבחנה כלשהי בין השפעת החלוקה החדשה על גודל שטח הקרקע לבין השפעתה על שווי הקרקע, הנובע מאפשרויות הניצול והפיתוח שלה. יתרה מזו, החוק קובע מפורשות כי בחינת תוצאות החלוקה החדשה, הן במישור השווי היחסי והן במישור השווי המוחלט, נעשית לפי שווי כלכלי ולא לפי שטח מגרש, גם ביחסים שבין הבעלים לבין עצמם. כך או כך, תשובת השופט קלינג אינה משיבה על השאלה - האם אכן נפגעת זכות הקניין ללא פיצוי כספי.

אין ספק שבתוכנית חלוקה חדשה הנעשית ללא הסכמת הבעלים, יש משום פגיעה מסוימת בזכות הקניין, שמקורה בשינוי של מקום המגרש, צורתו, גודלו, אופן השימוש ואפשרויות הפיתוח שבו ללא קבלת הסכמת בעלי הקרקע. אך האם פגיעה זו נעשית ללא פיצוי? במישור הערכי - כלומר בבחינה של שיקולי צדק בלבד - לא ניתן לומר כי בעל קרקע שקיבל במסגרת חלוקה חדשה יותר, או לא פחות, ממה שהיה לו לפני החלוקה החדשה, נפגע ולא פוצה.³⁵

כפי שלא ניתן להפריד בין החלוקה החדשה לבין שינוי הייעוד שנעשה מכוח אותה תוכנית (כפי שנפסק בהלכת איראני), כך לא ניתן להפריד, במסגרת חלוקה חדשה, בין הפרשת קרקע לצורכי ציבור לבין השבחת שאר הקרקעות המיועדות לשימושים פרטיים. במרבית המקרים, ללא הפרשת קרקע לצורכי ציבור לא ניתן היה כלל, מבחינה תכנונית ומעשית, להביא להשבחת הקרקע. יתרה מזו, העמדה הערכית, לפיה לבעל הקרקע יש זכות מוקנית ליהנות לבדו מהשבחת הקרקע איננה מתבקשת. האם לא ראוי יותר כי הערך הכלכלי הנוצר מהשבחת מקרקעין באמצעות תכנון ינוצל לרווחת הציבור בכללותו?

הפרשת קרקע בחלוקה חדשה לעומת הפקעת 40% משטח הקרקע ללא פיצוי

טענה נוספת של השוללים את הסמכות להפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה היא, כי הפרשה של למעלה מ-40% מהקרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה מפלה לרעה את בעלי הקרקע המשתתפים בתוכנית לעומת בעלי קרקע שאינם משתתפים בתוכנית. הטיעון הוא לכאורה פשוט: לו היו משתמשים בכלי ההפקעה היה ניתן להפקיע רק עד 40% משטח הקרקע ללא פיצוי, ללא קשר להשבחת הקרקע כתוצאה משינוי יעוד או מהוספת זכויות בנייה. בגין הפקעת השטח העולה על 40% זכאי בעל הקרקע לפיצוי כספי, בנוסף להטבה הכלכלית הכרוכה בהשבחה של מקרקעיו. פיצוי כספי זה יימנע מבעל קרקע שבמסגרת חלוקה חדשה הופרשו למעלה מ-40% משטח מגרשו לצורכי ציבור. לדעתי, בעניין זה כשל טיעון זה בכך שהוא מתבסס על השוואה בין שני מקרים שאינם בני השוואה. כאמור לעיל, במקרה של חלוקה חדשה

³⁵ יצוין, כי לעמדה זו מסכים גם אהרון נמדר. ראו: א. נמדר, "החלת דיני ההפקעות על הפרשות מקרקעין לצרכי ציבור במסגרת תוכנית לאיחוד וחלוקה", **מקרקעין** (5) (2004) עמ' 76-98.

אין מדובר ברכישה כפויה של קרקע ללא פיצוי, מאחר שחלוקה חדשה אינה מביאה כלל לתוצאה שבה תיפגע זכות הקניין ללא פיצוי כלשהו, בכסף או בשווה כסף.

לצורך בחינת השוואה, יש לעמוד בקצרה על הרציונל של סמכות ההפקעה של עד 40% משטח מקרקעין ללא פיצוי. גישה שכיחה להצדקת סמכות זו מתבססת על הנחה לפיה בעל המקרקעין ממנו הופקע השטח ללא פיצוי, נהנה מהשבחה הנוצרת ליתרת החלקה על ידי זמינות שירותי הציבור שנוצרה כתוצאה מההפקעה³⁶. כלומר, יש הטוענים כי הנחת היסוד של ההסדר היא שאין מדובר, למעשה, בנטילה ללא פיצוי, אלא שהפיצוי אינו ניתן בכסף, אלא בהנאה מהשירותים הציבוריים שנוצרים בעקבות ההפקעה. מסיבה זו הוגבלו התכליות הציבוריות שעבורן ניתן להשתמש בכלי ההפקעה ללא פיצוי, רק לצרכים ציבוריים שהם ביסודם שכונתיים, ולא כלל עירוניים או כלל ארציים. יודגש, כי אין בוחנים אם ההפקעה של חלק ממגרש מסוים גרמה לבעל אותו מגרש להנאה או להשבחה של יתרת הקרקע, כך שהוא לא ייפגע. ההנחה היא, שבחינת ההנאה או ההשבחה צריכה להיות כוללת - כלומר, יתכן שדווקא הצורך הציבורי שבגללו נלקחו 40% משטח בעל קרקע מסוים אינו מיטיב עם אותו בעל קרקע, אך בעל קרקע זה נהנה משירותים ציבוריים אחרים שהתאפשרו באמצעות הפקעת 40% משטחי שכניו³⁷. הנמקה אחרת שמעלה חנוך דגן (2004) להסדר זה רואה בזכות הקניין במקרקעין זכות מוגבלת מיסודה, שכרוכה בה אחריות חברתית וציבורית. לפיכך, מוצדק כי כל בעל קרקע יתורם משטחו חלק מסוים לרווחת החברה בכללותה³⁸.

חסרונו העיקרי של ההסדר המאפשר הפקעה עד 40% משטח הקרקע לצורכי ציבור ללא פיצוי הוא השירותיות העומדת בבסיס הנחותיו. ראשית, אין כל בסיס אמפירי להנחה שערכה של ההנאה או ההשבחה הנגרמת לכל בעל קרקע משירותי הציבור השכונתיים (לרבות דרכים, שטחים ציבוריים פתוחים, מוסדות ציבור וכיו"ב) היא שווה דווקא ל-40% משטח הקרקע. שנית, השיעור של 40% הוא שרירותי ואין לו כל קשר לשטחי הקרקע הנדרשים במציאות לצורכי ציבור בהתאם לגישות התכנוניות הרווחות כיום. בדרך כלל שיעור הקרקע הנדרש לצורכי ציבור הוא גבוה יותר (60%-45% ומעלה) והוא משתנה בהתאם לסוג האוכלוסייה, סוג השכונה ורמת צפיפות המגורים³⁹. בהשוואה להסדר זה, יתרונו המרכזי של מנגנון החלוקה החדשה הוא בכך שהוא יוצר קשר ישיר בין שיעור ההפרשה של קרקע לצורכי ציבור לבין ההנאה שנוצרת לכל בעל קרקע מתרומתו ליצירת אותם שירותים ציבוריים.

בחינה זו של עקרונות ההסדרים השונים מגלה שהשוואה ביניהם איננה אפשרית ואף מטעה. הנחת היסוד במקרה של שימוש בכלי ההפקעה היא, שהפיצוי בגין ההפקעה של עד 40% משטח המגרש ניתן בעצם ההנאה מהשירותים הציבוריים ומהשבחת הקרקע החלה כתוצאה מכך, ואילו הפקעת שטח מעל 40% איננה מפוצה על-ידי השבחת הקרקע ולכן מחייבת פיצוי כספי. הנחת היסוד אומרת גם, שאין קשר בין ההשבחה שנוצרה כתוצאה משינוי יעוד של הקרקע או

³⁶ ראו: ר. אלטרמן "הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה לפי חוק התיכנון והבניה - לקראת הערכה מחדש", **משפטים** טו (תשמ"ו) עמ' 179. הצדקת ההשבחה הנוצרת מהפיתוח ומשירותי הציבור כתוצאה מההפקעה של חלק מהחלקה אומצה על-ידי בית המשפט העליון בע"א 5546/97 **הועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית אתא נ' הולצמן ואח'**, פ"ד (נה) 629 (4) 2001, אשר פסק כי במקרה של הפקעת חלקה במלואה אין להפחית 40% מסכום הפיצוי בגין ההפקעה.

³⁷ בע"א 377/79 אדית **פיצור נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת-גן**, פ"ד (לה) 645 (1981) השופט אהרון ברק (כתוארו דאז) הגדיר את נימוק ההשבחה כהצדקה לסמכות ההפקעה ללא פיצוי כ"ראציונאליזציה טיפוסית וכללית ולא אקסוטאלית ואינדיוידואלית".

³⁸ ראו: ח. דגן "קניין, אחריות חברתית וצדק חלוקתי" מתוך **צדק חלוקתי בישראל** (תשס"א) בעמ' 118-97.

³⁹ ראו: ר. אלטרמן "הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה לפי חוק התיכנון והבניה - לקראת הערכה מחדש", **משפטים** טו (תשמ"ו) עמ' 179.

מהוספת זכויות בנייה לבין ההפקעה, ולפיכך, אם נוצרת השבחה שכזו זכאי בעל המקרקעין ליהנות ממנה, ללא קשר לפיצוי לו הוא זכאי בגין הפקעה של למעלה מ-40% משטחו. לא נעשית בחינה כלכלית של שווי הקרקע לפני ההפקעה ולאחר ההפקעה, שכן ההסדר כולו מבוסס על הנחה (שרירותית) כי השיעור של 40% משקף את ההנאה של בעל הקרקע מן ההפקעה שהופעלה לא רק במקרקעיו אלא גם במקרקעין אחרים. לעומת זאת, במקרה של שימוש בכלי החלוקה החדשה, בוחנים את שווי הקרקע לפני החלוקה החדשה ולאחריה. לפיכך, כאמור לעיל, ככלל התוצאה ההכרחית של החלוקה החדשה היא שבעל קרקע המשתתף בחלוקה חדשה איננו נפגע ללא פיצוי, אלא אם תכנית החלוקה החדשה פוגעת בשווי האבסולוטי מבלי שמוענקת לבעל הקרקע זכות לפיצוי לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה.

הטעון בדבר הפליית בעלי הקרקע המשתתפים בחלוקה החדשה בהשוואה לבעלי קרקע מהם נטלה קרקע לפי דיני ההפקעה, מתעלם לחלוטין לא רק מהשוני המהותי בין הסדר החלוקה החדשה לבין ההסדר של הפקעה ללא פיצוי, אלא גם מן הקשר הבלתי ניתן להפרדה שבין החלוקה החדשה, הפרשת הקרקע לצורכי ציבור והשבחת הקרקע של בעלי הקרקע המשתתפים בה. הפרשת קרקע לצורכי ציבור היא המאפשרת את השבחת הקרקע, או לחלופין, השבחת הקרקע נוצרה מלכתחילה אך ורק לצורך השגת הקרקע לצורכי ציבור. יתרה מזו, אם נבחן את ההסדר של הפקעה ללא פיצוי, אין זה ברור כלל כי הוא עדיף מבחינה ערכית ומוסרית. אם השבחת הקרקע קשורה ישירות להפקעה, כלל לא ברור כי ראוי להעניק זכות לפיצוי כספי לבעל קרקע שהופקע חלק משטח מקרקעיו, למרות שערך מגרשו עלה. מדוע לא ניתן במקרה כזה לפצות את בעל הקרקע בגין ההפקעה של למעלה מ-40% משטחו בשווה כסף, באמצעות הענקת זכויות בנייה, במקום בדרך של תשלום כספי?

צדק חלוקתי ויעילות

הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה, ללא כפיפות להוראות דיני ההפקעה אלא כדרך עצמאית, היא דרך יעילה יותר וצודקת יותר להשגת קרקע לצורכי ציבור והיא אף מיטיבה עם בעלי הקרקע.

ראשית, דרך זו מאפשרת למוסדות התכנון להשיג קרקע לצורכי ציבור ללא הוצאה כספית מקופת הציבור, וזאת מבלי לפגוע כלל בבעלי הקרקע (ולרוב אף להיטיב עמם). כל זאת, ללא הגבלה בשיעור שרירותי של 40% משטח המקרקעין הכולל - שיעור שממילא אינו מספיק בימינו לאספקת צורכי הציבור.

שנית, דרך החלוקה החדשה יוצרת חלוקה שוויונית וצודקת הן של הנטל והן של ההנאות, הנובעים מתכנון מחדש של המקרקעין. ניקח לדוגמה את המקרה הנפוץ של תכנון של שכונת מגורים בשטח חקלאי המחולק בין מספר בעלי קרקע פרטיים. תכנון שכונת מגורים מחייב כמובן קביעה של שטחי ציבור (בשיעור של כ-50% - 60%) שישמשו לדרכים, גינות, שטחים ציבוריים פתוחים אחרים, בתי ספר, מרפאות, שירותי ציבור לקשישים ואוכלוסיות מיוחדות, שטחי מגורים, מרכז מסחרי שכונתי וכיוצא באלה. ללא כלי החלוקה החדשה, ייאלצו בעלי הקרקע שחלקותיהם נמצאות בדיוק במקום בו המתכננים החליטו על הקמת דרך, גינה או מוסד ציבורי, להיפרד מכל שטח קרקעותיהם בתמורה לפיצוי כספי זעום, לפי סיווגו כשטח חקלאי, או לחלופין, להיפרד מ-40% משטח הקרקע ללא כל פיצוי. לעומת זאת, בעלי קרקע שחלקותיהם נמצאות בדיוק במקום בו החליטו המתכננים על שימוש למגורים או למסחר, יוכלו ליהנות מהשבחה משמעותית של קרקעותיהם, ללא צורך בהשתתפות בתרומה כלשהי של חלק מקרקעותיהם לצורכי הציבור. חוסר הצדק של תוצאה זו זועק לשמים, ובמרבית המקרים מוסדות התכנון אף לא ישתמשו בכלי ההפקעה באופן זה, מחשש להתנגדות בעלי הקרקע, למרות שהדבר אפשרי לכאורה מבחינת הוראות החוק. בנוסף לכך, ניתן לראות כי בדרך זו נוצרים ניגודי אינטרסים מובנים בין בעלי הקרקע השונים, אשר עלולים להשפיע על התכנון. יש

להניח גם, כי בעלי קרקע שהם גם בעלי משאבים יהיו לרוב מעורבים יותר בהליכי התכנון ויהיו בעלי השפעה רבה יותר על קבלת ההחלטות של הרשות המקומית.

לעומת זאת, בדרך של חלוקה חדשה השווי היחסי נשמר ולפיכך כל בעלי הקרקע תורמים שטחי קרקע במידה שווה באופן יחסי ונהנים מהשבחת הקרקע בכללותה במידה שווה באופן יחסי. התוצאה היא חלוקה צודקת יותר, מניעת לחצים של בעלי קרקע מסוימים על הליכי התכנון וקבלת החלטות תכנוניות בצורה מקצועית וטובה יותר. בפועל, ניתן לראות כי בשנים האחרונות ישנה נטייה חזקה יותר להיזקק לכלי של חלוקה חדשה ולא להשתמש בכלי ההפקעה ובמקרים רבים הדבר מונע סיכול התכנון, העלול להיגרם על-ידי התנגדות תקיפה של התושבים ובעלי הקרקע להליכי התכנון.

הפרשת קרקע לצורכי ציבור: מהם צורכי ציבור?

טענה נוספת של שוללי נטילת קרקע לציבור במסגרת חלוקה חדשה, שמן הראוי להתייחס אליה, היא החשש שאי הכפפת החלוקה החדשה לדיני ההפקעה יאפשר לרשות ליטול קרקע גם למטרות שאינן ציבוריות, או למטרות ציבוריות החורגות מאלה שבגינן ניתן להפקיע למעלה מ-40% משטח הקרקע ללא פיצוי על פי חוק.

אין ספק, כי הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה חייבת להיעשות אך ורק לצורך קידום אינטרסים ציבוריים. רשות שלטונית איננה פועלת לשם עצמה ובוודאי שאיננה פועלת לטובתם האישית של נציגי ציבור כלשהם, או של בעלי קרקע, או לאינטרסים פרטיים. אמירה כללית זו היא נכונה לא רק לגבי הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה, אלא לגבי כל פעולה של הרשות במישור המשפט המינהלי, לרבות במסגרת דיני התכנון והבנייה.

עם זאת, אין משמעות הדבר כי כל רכישה כפויה של קרקע, שאיננה מיועדת לשימוש ציבורי בלבד, נעשית בהכרח למטרות פרטיות זרות או פסולות. היעדים החברתיים אשר ניתן לקדם באמצעות התכנון הפיסי של קרקע הינם רבים וכוללים בין היתר יעדים כלליים, כגון קידום השוויון בין התושבים, סיוע לנזקקים, שיפור איכות החיים, מתן פתרונות תעסוקה ועוד. לצורך קידום יעדים חברתיים אלו נזקקת הרשות למשאבים. מימון פעילויותיה של הרשות באופן כללי, או מימון ההוצאות לצורך קידום יעד חברתי מסוים, יכולים להיות בגדר "צורך ציבורי" ועצם האפשרות להשיג משאב בעל ערך כלכלי כמו קרקע בדרך של חלוקה חדשה לצורך זה, יכול להיות מוצדק. מכאן שהגבלת השימושים של הקרקע המופרשת לצורכי ציבור לציבוריים בלבד, כגון דרכים, שטחים ציבוריים פתוחים ומוסדות ציבור, איננה מובנת מאליה ומתבקשת.

האם יש הצדקה לכך שרשות תוכל לרכוש ברכישה כפויה אך ורק קרקע המוגבלת לשימוש למטרות מסוימות? מדוע שהרשות לא תוכל לקבל במסגרת חלוקה חדשה קרקע המיועדת למגורים בכדי לספק פתרונות דיור לחסרי דיור? מדוע שהרשות לא תוכל לקבל במסגרת חלוקה חדשה קרקע המיועדת למסחר לצורך מכירתה ומימון הפיתוח של הדרכים, הגנים ומוסדות הציבור שבתחום התוכני או מחוץ לו?

ככל שהפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה איננה כפופה למגבלות הייעודים שנקבעו כמותרים להפקעה על-פי חוק התכנון והבנייה, וקל וחומר - למגבלות הייעודים שנקבעו כמותרים להפקעה ללא פיצוי, מאפשר כלי זה גמישות רבה יותר לרשות לקידום אינטרסים ציבוריים ללא פגיעה בשווי הכלכלי של זכויות בעלי הקרקע. כך, למשל, עשוי כלי זה לאפשר לרשות ליצור מעין "בנק קרקעות" למימוש של יעדים ציבוריים שונים, כגון השגת קרקע לשם החלפתה בקרקע אחרת הנדרשת לצרכים ציבוריים וכדומה.

יש לזכור כי הדין הישראלי מאפשר לשר האוצר (או לרשות שהורשתה על ידו), להפקיע קרקע שאיננה מיועדת דווקא לשימוש שהוא ציבורי בלבד לצורך קידום אינטרסים ציבוריים⁴⁰.

⁴⁰ בפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943. בסעיף 3 נאמר: אם נוכח שר האוצר כי דרוש או נחוץ הדבר לכל

ההצדקה להגבלת המטרות שלשמן ניתן להפקיע עד 40% משטח הקרקע ללא פיצוי, נובעת מעצם התכלית של ההסדר כפי שנומקה בפסיקה - ההנחה שניתן לפטור את הנכסות מתשלום פיצויים מאחר שבעל הקרקע ייהנה משירותי הציבור שנוצרו בזכות ההפקעה. מבלי לדון בשאלת נכונות הצדקה זו בכל מקרה ומקרה, ברור לחלוטין שהצדקה זו איננה נדרשת בחלוקה חדשה, שכן בה הפרשת הקרקע לצורכי ציבור איננה ללא פיצוי.

אשר להצדקה העקרונית של הגבלת המטרות המותרות להפקעה בתמורה על-פי חוק התיכנון והבנייה, לאלה שנקבעו בסעיף 190(א)(1) לחוק - השאלה היא ערכית אידיאולוגית, והיא רחבה מכדי לדון בה במסגרת דיונו בחלוקה חדשה. התשובה לשאלה תלויה במידה רבה במשמעות שניתנת לזכות הקניין, והדיעות על כך חלוקות. אנו נתייחס לשאלה זו רק בהקשר של תוכנית חלוקה חדשה.

אילו היה החוק מאפשר לרשות להפריש לעצמה קרקע סחירה שאיננה מיועדת לשימוש ציבורי אך מיועדת לאספקת צרכי ציבור, היה הדבר יוצר תמריץ לרשות לממן את פעולותיה על-ידי ניתוב מלוא ההטבות הכלכליות שיוצרת החלוקה החדשה - שהן ההשבחה של השווי המוחלט - אך ורק לרשות. בעלי הקרקע ייוותרו, אחרי החלוקה החדשה, עם קרקע ששטחה קטן באופן משמעותי, אך שוויה הכלכלי זהה לשווי מגרשיהם המקוריים. לעומת זאת, הרשות תקצה לעצמה הן את הקרקע המיועדת לשימוש ציבורי והן קרקע סחירה ששווייה הוא כשווי ההשבחה שיוצרת תוכנית החלוקה. מובן שבמציאות, תוכנית שכזו תתקל ודאי בהתנגדות תקיפה של בעלי הקרקע, שכן היא אינה מקדמת כלל אינטרסים שלהם, אלא מנצלת את קרקעותיהם להעשרת הקופה הציבורית בלבד. קשה להתעלם מהתחושה כי קידום האינטרס הציבורי נעשה, במקרה כזה, במידה מסוימת "על חשבון" בעלי הקרקע, גם אם הם לא נפגעו כלכלית, שכן מימון צרכי הרשות נעשה בדרך של כפייה ופגיעה באוטונומיה של הפרט.

לעומת זאת, כאשר ההקצאה של קרקע סחירה לרשות מיועדת לקדם אינטרסים של בעלי הקרקע, לדוגמה כאשר התמורה של מכירת הקרקע מיועדת למימון הפיתוח הסביבתי ולהקמת שירותי הציבור השכונתיים, נראה שהתנגדות זו מאבדת את תוקפה. כפי שראינו בסקירת הספרות, במדינות רבות בהן קיים הסדר של חלוקה חדשה, קיימת אפשרות להטיל את מימון הקמת שירותי הציבור שבמסגרת התוכנית על בעלי הקרקע הכלולים בחלוקה החדשה, לרבות בדרך של הפרשת קרקע סחירה לרשות, כדי שמכירתה במחירי השוק תשמש למימון הקמת שירותי הציבור.

גם כאשר החלוקה החדשה מאפשרת הפרשת קרקע רק לשימוש ציבורי, כמו במצב החוקי הנוכחי, אך השימוש הציבורי איננו משרת את בעלי הקרקע שבתחום התוכנית, נוצר קושי. סמכות הנטילה מאפשרת לרשות להשיג קרקע גם לצורך שירות ציבורי כלל עירוני, כגון פארק עירוני או אצטדיון כדורגל, באמצעות תוכנית חלוקה חדשה. עם זאת, נראה שבמקרה כזה אין מקום לטענה כי האינטרס הציבורי הושג "על חשבון" בעלי הקרקע או "על גבם" כל עוד בעלי הקרקע לא ייפגעו מבחינת שווי קרקעותיהם, ובמרבית המקרים יש להניח כי הרשות אף תדאג שייחנה מהשבחה כלשהי של קרקעותיהם, בכדי למותן את התנגדותיהם לתוכנית.

בכל מקרה, הגבלת ייעוד הקרקע המופרשת לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה ל'מטרה ציבורית', איננה מביאה, לדעתי, בהכרח למסקנה כי יש להחיל את דיני ההפקעה על הפרשת קרקע במסגרת חלוקה חדשה⁴¹.

צורך ציבורי, רשאי הוא - (א) לרכוש את בעלותה של כל קרקע.

⁴¹ כך למשל, הנשיא גורן פסק בה"פ (תל-אביב - יפו) 1455/96 פ"פ ר' רנון קצוף ואח' נ' הועדה לבניה למגורים מחוז מרכז, תק-מח (3)97 בעמ' 40311.

הזכות להשבת הקרקע בעת שינוי יעוד - יתרון או חיסרון?

הטוענים להחלת דיני ההפקעה על הפרשת מקרקעין לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה, מנמקים עמדתם גם בטענה כי אי החלת דיני ההפקעה תביא לעקיפת הוראות סעיפים 195 ו-196 לחוק התיכנון והבנייה בדבר זכות בעל הקרקע להשבת הקרקע במקרה של שינוי ייעודה מציבורי לפרטי. סעיף 195 לחוק התיכנון והבנייה מעניק לבעל הקרקע המקורי זכות קדימה לרכישת הקרקע, במקרים בהם הקרקע נרכשה לצורכי ציבור בתמורה וייעודה שונה לאחר מכן. סעיף 196 לחוק התיכנון והבנייה מעניק זכות השבת הקרקע לבעל הקרקע המקורי במקרה שהקרקע הופקעה ללא תמורה וייעודה שונה לאחר מכן.

מאחר שיש לראות בהפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה כאילו נרכשה הקרקע בתמורה מלאה, הוראות סעיף 196 לחוק התיכנון והבנייה אינן רלבנטיות. עם זאת, נשאלת שאלה עקרונית: האם במקרה של שינוי יעוד של קרקע שהופרשה לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה, יש מקום להעניק לבעלי הקרקע זכות קדימה לרכישת הקרקע לפי שווייה המקורי?

התשובה בדרך כלל צריכה להיות שלילית. נראה שהחלת סעיפים אלה במקרה של חלוקה חדשה היא בעייתית ומתעלמת מהרעיון המרכזי של מנגנון החלוקה החדשה. בשלב הראשון של חלוקה חדשה נעשה מעין איחוד רעיוני של כל החלקות ליחידה אחת, באופן שלא קיים יותר שטח קרקע השייך לבעל קרקע מסוים. לאחר מכן מוקצה לכל בעל קרקע מגרש בתחום התוכנית, שהוא לרוב שונה במיקומו, בגודלו, בצורתו ואף בייעודו ובאפשרויות הפיתוח שלו מן המגרש המקורי. לפיכך, קרקע המופרשת לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה, איננה מופרשת דווקא משטחו של בעל קרקע מסוים. כל קרקע שהופרשה לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה, הופרשה למעשה על-ידי כל בעלי קרקע שבתחום התוכנית מתוך כלל המקרקעין שאוחדו ליחידה תכנונית אחת. אם-כך, במקרה שבו שינוי בצרכים יביא בעתיד לשינוי יעוד של קרקע שהופרשה לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה, האם יהיה זה צודק להעניק זכות קדימה לרכישת הקרקע בערכה המקורי דווקא לבעל הקרקע שבאופן מקרי מגרשו המקורי היה ממוקם באותו מקום?

נניח, לדוגמה, שלבעל מגרש ששטחו דונם וייעודו חקלאי, הוקצה במסגרת החלוקה החדשה מגרש המיועד למגורים ששטחו חצי דונם, במקום אחר בתחום התוכנית, ואילו הקרקע של מגרשו המקורי הוקצתה כולה לצורכי ציבור. נניח גם שלאותו בעל קרקע שולמו 10,000 דולר כתשלומי איזון. אם ישונה בעתיד יעוד כל שטח המגרש המקורי למגורים, האם יהיה בעל הקרקע המקורי זכאי הן לרכישת מלוא המגרש המקורי בערכו המקורי כחקלאי, הן למגרש החדש שהוקצה לו והן לתשלומי האיזון ששולמו לו? יתרה מזו, יתכן מצב בו שטח המגרש החדש שהוקצה לאותו בעל קרקע במקום אחר אינו פחות משטח מגרשו המקורי, ולפיכך לכאורה כלל לא הופרש ממגרשו שטח כלשהו לצורכי ציבור. נראה לעין כי הענקת זכות הקדימה לבעל קרקע מסוים תפגע בכלל השוויון היחסי ותביא לתוצאות בלתי צודקות.

בנוסף לכך, יש לבחון האם אכן קיימת הצדקה קניינית ומוסרית להענקתה של זכות הקדימה לרכישתה של קרקע ציבורית ששונה יעודה, לבעלי קרקע שקרקעותיהם הושבחו במסגרת החלוקה החדשה. זאת, בהנחה, כמובן, שהן הפרשת הקרקע לצורכי ציבור והן שינוי הייעוד המאוחר אכן נעשו מטעמים תכנוניים אמיתיים ולא בכדי להעשיר את קופת הרשות על חשבון בעלי הקרקע. השאלה היא למעשה שאלה ערכית - למי הזכות ליהנות מהשבחה עתידית של קרקע לצורכי ציבור שמקורה בהפרשת קרקע מבעלי קרקע מסויימת? האם היא של בעלי הקרקע שמהם ניטלה הקרקע או של הציבור כולו? השאלה אינה שאלה קלה והתשובה עליה תלויה במידה רבה בהשקפת העולם הערכית של המשיב. אין לשלול גם את החשש שביטול זכות הקדימה ביחס לקרקע לצורכי ציבור ששונה יעודה, יפתח פתח לשימוש פסול בכלי החלוקה החדשה לשם הפרשת קרקע לצורכי ציבור, מתוך כוונה תחילה להסב אותה בהמשך לצרכים מעין-ציבוריים או מסחריים.

יש שהציעו פשרה בין זכות הקניין הפרטי לבין הגמישות הדרושה לרשויות התכנון ביחס לרכישה כפויה של קרקע בדרך של הפקעה⁴². הוצע כי זכות ההשבה הכללית החלה על מקרקעין שהופקעו בדרך כלשהי, תחול רק לפרק זמן מוגבל, ולאחר מכן תפקע. אולם, לטעמי, במקרה של חלוקה חדשה אין כלל מקום להחלת זכות ההשבה או הקדימה וממילא לא ברור למי זכות הקדימה. את החשש משימוש לרעה בכלי החלוקה החדשה לצורך רכישת קרקע לצורכי ציבור במטרה להסב אותה למטרות שאינן ציבוריות ניתן לפתור באמצעות עקרונות המשפט המינהלי הקיימים. רשות שלטונית מחויבת לנהוג בהגינות ובתום לב ומשיקולים ענייניים. במקרה של הפרשה כפויה של קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה ושינוי יעודה למטרות מסחריות זמן קצר לאחר מכן, יהיה על הרשות לעמוד בנטל כבד של הוכחה כי במסגרת הפרשת הקרקע לצורכי ציבור אכן פעלה בתום לב ובהגינות ולא משיקולים זרים. יתכן שיש מקום לעגן בחקיקה מגבלות על מכירת קרקעות שהופרשו לצרכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה על ידי הרשות.

סיכום ומסקנות

החלוקה החדשה היא הן כלי קנייני והן כלי תכנוני, שבמסגרתו ניתן לתכנן מחדש את גודלם, צורתם ומיקומם של יחידות קרקע ואף את הזכויות הקנייניות בהן, גם ללא הסכמת הבעלים. בנוסף לכך, במסגרת תוכנית חלוקה חדשה נקבעים לרוב השימושים השונים של יחידות קרקע שונות, הן השימושים הסחירים והן השימושים הציבוריים, וכן נכללות בה הוראות הקובעות את אפשרויות הפיתוח של המקרקעין בהם מותרת הבניה, כגון הוראות בדבר היקף זכויות הבניה, מספר יחידות הדיר, גובה מקסימלי וכיו"ב. לכן, התוצאה הסופית של חלוקה חדשה עשויה להיות, שמי שהיה בעל קרקע של חלקה מסוימת לפני התוכנית יהיה בסופה של התוכנית בעל קרקע של חלקה הנמצאת במקום אחר בתחום התוכנית, ששטחה שונה, יעודה שונה ואפשרויות הפיתוח שלה שונות.

יחד עם זאת, אחד העקרונות החשובים בחלוקה חדשה הוא עקרון שימור השווי היחסי. בהתאם לעיקרון זה, כל בעל קרקע יקבל במסגרת החלוקה החדשה מגרש ששוויו היחסי, לעומת השווי הכולל של המגרשים שהתקבלו בתוכנית, יהיה זהה לשווי היחסי של מגרשו המקורי לעומת שווי כלל המגרשים המקוריים המשתתפים בה. אם השווי היחסי איננו נשמר ישולמו תשלומי איזון, אשר יביאו את בעלי הקרקע למצב של שמירת השווי היחסי. בהתאם להלכת בית המשפט העליון (**פרשת איראני**), בבחינת השווי של הקרקע שהוקצתה לבעלים במסגרת החלוקה החדשה יש להתחשב גם בשינוי הייעוד ובתוספת הזכויות בקרקע שנוצרו במסגרת החלוקה החדשה. לעומת זאת, כאשר בוחנים אם תוכנית איחוד וחלוקה היא תוכנית משביחה או פוגעת, יש לבחון אך ורק את השפעת התוכנית על השווי המוחלט של כל המקרקעין בתחום התוכנית.

השאלה המרכזית שנידונה בפרק זה היא שאלת היחס שבין הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה לבין דיני ההפקעה. זאת, בעקבות גישות שונות שהוצגו בספרות ובפסיקת בתי המשפט המחוזיים. הדעה שהובעה כאן היא, שיש להעדיף את הגישה הרואה בהפרשות קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה כדרך עצמאית לרכישה כפויה של קרקע, והיא מהווה דרך חלופית לדרך ההפקעה - כפי שנקבע על-ידי בית המשפט העליון ב**פרשת בר**, **פרשת פריימן ופרשת איראני**.

החלוקה החדשה מאפשרת השגת קרקע לצורכי ציבור בכמות הנדרשת, בהתאם לדרישות התכנוניות, ללא מגבלה שרירותית ובלתי ריאלית של שיעור הפקעה מקסימלי מסוים, ללא פגיעה בקופת הציבור מצד אחד וללא פגיעה בבעלי הקרקע מצד שני. כפי שהוצג בפרק זה, הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה אינה בגדר רכישה כפויה ללא תמורה והיא

⁴² כך מוצע בהצעת חוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (מס' 3), התשנ"ו-2006 בעקבות פסיקת בית המשפט העליון בבג"צ 2390/96 **קריסיק יהודית נ' מדינת ישראל**, תק-על 2006(2) 3508.

אף מיטיבה עם בעלי הקרקע. בנוסף, החלוקה החדשה מהווה כלי המאפשר חלוקה שוויונית הן של נטל הצרכים הציבוריים והן של ההטבות הנוצרות לבעלי הקרקע, תוך מיתון ניגודי האינטרסים שבין בעלי הקרקע והשפעתם על ההחלטות המקצועיות של המתכנן.

פרשנות הרואה בהפרשת קרקע לצורכי ציבור הפקעה ללא תמורה, מתעלמת מהתמורה המוענקת לבעלי הקרקע במסגרת החלוקה החדשה ואף מאפשרת לבעלי קרקע שהתעשרו בעקבות החלוקה החדשה לקבל פיצוי כספי בלתי מוצדק על חשבון הציבור. לטעמי, אין הצדקה להגבלת הפרשת הקרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה אך ורק לשימושים הציבוריים הקבועים בחוק ביחס להפקעת קרקע ללא תמורה, וכן אין כל הצדקה למתן זכות השבה או זכות קדימה ביחס לקרקע שהופרשה לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה ואשר שונה יעודה לתכלית מסחרית. עם זאת, אני סבור שיש מקום לעגן בחקיקה מגבלות מסוימות גם על המנגנון של חלוקה חדשה. כך למשל, מן הראוי לקבוע מפורשות כי ניתן להפריש לצורכי ציבור אך ורק קרקע שייעודה הוא ציבורי, אם כי ניתן לשקול אימוץ הסדר של הפרשת קרקע שייעודה מסחרי, אך ורק לצורך מימון הפיתוח ושירותי הציבור שבתחום התוכנית. אין לאפשר לךשות להשיג קרקע לצורכי ציבור על מנת להסיבה לתכלית מסחרית לצורך מימון פעולותיה שאינן קשורות בתוכנית. הדרך הראויה למניעת תופעה שכזו, היא לקבוע תקופת זמן מינימלית שבמסגרתה תהיה ודאות ששינוי יעוד הקרקע לא נעשה שלא בתום לב אלא משיקולים ענייניים.

פרק 9: סקר בוועדות מקומיות ומרחביות

שיטת המחקר

על מנת לבחון כיצד מתבצעת חלוקה חדשה וללמוד כיצד מתמודדות רשויות עם הסוגיות הקשורות בהליך, בחרנו לקיים סקר ראיונות עם בעלי תפקידים ברשויות מקומיות נבחרות. במסגרת זו בדקנו גם את מסמכי התוכניות.

בחירת חקרי אירוע

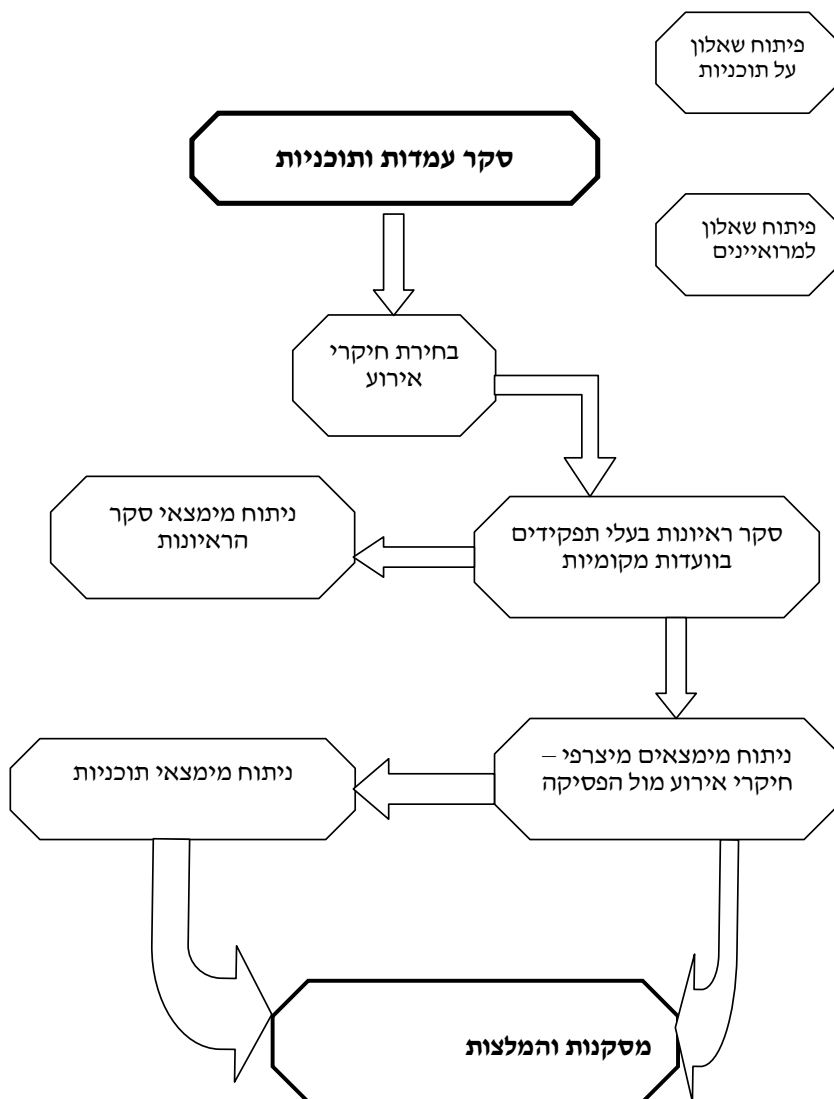
אוכלוסיית המחקר הוגדרה כוועדות מקומיות ומרחביות שבתחומן נהוגות תוכניות חלוקה חדשה. לסקר נבחרו רשויות בהן יש קרקעות בבעלות פרטית ושהשימוש בהליך נפוץ בהן. בחרנו ישובים מצפון הארץ עד דרומה, לאורך מישור החוף שבו קיימים עיקר לחצי הנדליין ואשר בו נמצא ריכוז של קרקעות בבעלות פרטית. הקריטריונים לבחירה היו: מידת לחצי פיתוח, מיגוון תוכניות חלוקה חדשה, מיגוון מחוזות ורשויות סמוכות. בחרנו בגוש דן, שבו לחצי הפיתוח גבוהים ויש מיגוון תוכניות, ביניהן תוכניות על קרקעות בנויות, וכן באיזור השרון שבו יש קרקעות חקלאיות ועירוניות, באיזור הצפון ובאיזור הדרום. הטבלה הבאה מפרטת את הקריטריונים לבחירה ואת הרשויות שנבחרו לסקר.

שיטת בחירת חקרי אירוע

ועדה מקומית	מחוז	מידת לחצי פיתוח ואיפיון	סוג הוועדה	סוגי התוכניות בוועדה
תל אביב	גוש דן	גבוהים עיר מטרופולין	מקומית	התחדשות עירונית תוכניות רגילות שימושי קרקע מגוונים
חולון	גוש דן	בינוניים	מקומית	התחדשות עירונית תוכניות רגילות
גבעתיים	גוש דן	גבוהים בעיקר של ממ"י	מקומית	כל התוכניות על שטח בנוי
הרצליה	שרון	בינוניים - גבוהים בעיקר ביקושים למגורים	מקומית	תוכניות רגילות תוכניות על קרקע חקלאית
רעננה	שרון	בינוניים - גבוהים בעיקר ביקושים למגורים	מקומית	תוכניות רגילות תוכניות על קרקע חקלאית
שרונים	שרון	בינוניים ישובים כפריים	מקומית- מרחבית	בעיקר תוכניות על קרקע חקלאית
נתניה	שרון	בינוניים	מקומית	תוכניות רגילות שימושי קרקע מגוונים
חיפה	צפון	בינוניים - גבוהים	מקומית	תוכניות רגילות
שורקת	דרום	בינוניים - נמוכים ישובים כפריים	מקומית- מרחבית	תוכניות על קרקע חקלאית

לפנייתנו נענו בעלי תפקידים ברשויות בתחום תכנון של תשע ועדות מקומיות ומרחביות, מהן שלוש בגוש ד', ארבע באיזור השרון, אחת בצפון הארץ ואחת בדרום. למרות ניסיונותינו, לא התאפשר לנו לבחון תוכניות בנהרייה. ברמת-גן, בה השימוש בחלוקה חדשה על שטח בנוי נפוץ ויש לה ניסיון עשיר בשימוש בכלי זה, לא הצלחנו באיתור מרואיינים לסקר.

מחקר השדה



מטרות הסקר היו :

- לבחון תוכניות חלוקה חדשה ברשויות.
 - לזהות נוהג קיים בכל רשות להשגת צורכי ציבור במסגרת תוכניות חלוקה חדשה.
 - ללמוד את עמדות הרשויות ביחס לשימוש בכלי זה.
 - לאתר עמדות לגבי הצורך ולגבי הכיוונים של שינויים אפשריים בשימוש בכלי החלוקה החדשה לשם אספקת צורכי ציבור.
 - לזהות צרכים ובעיות בשימוש בכלי, להבטחת נשיאה שווה בנטל מימון צורכי ציבור.
- בנוסף, נשאלו נציגי הוועדות המקומיות על דעותיהם ויחסם להליך. ביקשנו מהם הצעות לשיפור השימוש בחלוקה חדשה והצעות לשינויים מתוך ניסיונם.

ריאיונות עם בעלי תפקידים ברשויות מקומיות

- במסגרת הסקר ריאיינו חמישה עשר בעלי תפקידים בתשע ועדות מקומיות ומרחביות. שלוש מהוועדות הן בגוש דן, ארבע באזור השרון, אחת בצפון הארץ ואחת בדרומה. בחרנו במרואיינים שעסקו בפועל בתוכניות חלוקה חדשה, הכירו היטב את נושא השגת קרקע לצורכי ציבור והציגו בפנינו את מדיניות הוועדה אותה ייצגו. ריאיינו עובדי רשויות שהם אנשי מקצוע, ולא נבחרו ציבור, וזאת מכיוון שראייתם עלולה להיות פוליטית ולא תכנונית.
- שאלון הסקר שפיתחנו התבסס על הידע שרכשנו בסקירה הבינלאומית ובסקירה המשפטית והתמקד בסוגיות המרכזיות שאותרו בהן. החלק הראשון של השאלון יועד לסקירת הנוהג הקיים, ובו ביקשנו לברר כיצד מתמודדות הרשויות השונות עם נושא השגת קרקע לשירותי ציבור, ולבחון את כלי החלוקה החדשה לעומת כלים אחרים להשגת קרקע, דוגמת הפקעות. כמו-כן ביקשנו לבדוק, מניסיונם וידיעותיהם של בעלי התפקידים, את השאלות של הוגנות בחלוקת הנטל וההנאה בתוכניות חלוקה חדשה. בחלק השני של שאלון הסקר נשאלו בעלי התפקידים על עמדותיהם ודעותיהם בקשר לחלוקה חדשה ולסוגיות המרכזיות שאיתרנו, על סמך היכרותם הקרובה עם השימוש בכלי זה. הריאיונות נערכו ברשויות אותן סקרנו ונמשכו כשעתיים כל אחד.
- הריאיונות נערכו עם בעלי התפקידים הבאים :

- תל אביב - טוביה שלום, מנהל המחלקה לתשתיות ורפרצלציה, דני ארצי, כלכלן ושמאי מקרקעין, עובד המחלקה לרפרצלציה.
- חולון - מרגלית עזרוני, אחראית על תכנון רפרצלציה. שרית אברבך, מתכנתת ערים.
- פנינה אץ, תכנון ארוך טווח.
- גבעתיים - רוני משורר, אחראי מידע הנדסי.
- הרצליה - קיריל קוזיול, אדריכל העיר וראש מחלקת תכנון.
- רעננה - יורי פיינשטיין, מזכיר הוועדה המקומית.
- ועדה מרחבית שרונים (הכוללת ארבעה ישובים עירוניים קטנים בשרון) - עודד דואק, מהנדס הוועדה, צופי זילברמן, עובדת הוועדה.
- נתניה - פול ויטל, מהנדס העיר.
- חיפה - מרים אילון מנהלת המחלקה למידע תכנון עיר. נירה אורני, יועצת מהנדס העיר.

ניתוח מסמכי תוכניות

החדשה, מכיוון שהקרע בהן אינה בבעלות פרטית וכן מאחר שלחצי פיתוח הנדל"ן נמוכים בהן. כמו כן הנחנו, שגם בישובים ערביים לא תהיה החלוקה החדשה כלי נפוץ, מאחר שההקשר הקרקעי בסקטור הערבי בישראל הוא יוצא דופן. יש בו נוכחות מועטה לעסקאות שוק, ולעומת זאת יש בו נוכחות גדולה למסורת משפחתית, ולכן הכלי עלול לעורר התנגדות מיוחדת.

הסוגיות שנבחנו בסקר השדה

ביקשנו לבחון מספר סוגיות עיקריות, כפי שהן מוצאות את ביטויין בהתנהלות ובעמדות של הרשויות הניסקרות. סוגיות אלה הוטמעו בשאלות שהוצגו למרואיינים ונבדקו בתוכניות. כאמור, החלק הראשון של הסקר נוגע לנוהג הקיים בוועדות השונות. בחלקו השני נבחנו סוגיות הקשורות להוגנות בחלוקה של נטל והנאה מתוכניות בין הבעלים המשתתפים בתוכניות חלוקה חדשה, ובינם לבין ציבור משלמי המיסים.

מקומה ומעמדה של חלוקה חדשה

ביררנו מהם המניעים של הרשויות לבחירה בכלי החלוקה החדשה ומהם יתרונותיה עבורן. מניעים אלה יכולים להשתנות מרשות אחת לשנייה. מתוך המניעים לבחירה, כפי שהוצגו על ידי נציגי הרשויות השונות, נוכל ללמוד מהן התועלות הצומחות לרשות מכלי זה. בחנו מהו מעמדה של חלוקה חדשה מול כלים אחרים כמו הפקעות, חלוקה חדשה, או הסכמים.

הדרך המועדפת להשגת שטחים לשירותי ציבור

לרשות הוועדות המקומיות עומדים מספר כלים להשגת שטחים לציבור: חלוקה חדשה, הפקעות ללא תמורה או בתמורה ודרכים נוספות. ביקשנו לדעת איזו דרך מעדיפות הוועדות ומהו הכלי הנוח והמתאים ביותר מהבחינות הבאות:

- השגת כמות מספקת של שטחים לשירותי ציבור
- הקצאה מיטבית לצורכי ציבור
- עלות נמוכה לרשות

שיעורי הקצאת שטחים לשירותי ציבור

בדקנו את השיעורים והמגבלות של ההקצאה לצורכי ציבור. בדקנו אם נהוג פיצוי על הפרשת קרקע, במיוחד מעבר ל-40%, ומהי דרך הפיצוי.

מטרות הפרשת קרקע לצורכי ציבור

בחנו אם הפרשת הקרקע היא למטרת שירותי ציבור המשמשים את תחום התוכנית בלבד, או גם לשימושים עירוניים ובין עירוניים כגון כבישים בין עירוניים, בתי ספר, וכדומה.

שינוי יעוד קרקע שהופרשה לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה

אחת הטענות כלפי הפרשת קרקע למטרות ציבוריות במסגרת חלוקה חדשה, להבדיל מרכישה בדרך הפקעה, היא שקרקע שהופקעה ללא תמורה מוגנת בפני שינוי יעוד על ידי סעיף 196 לחוק התיכנון והבנייה, ואילו במסגרת חלוקה חדשה אין הגנה כזאת. לפיכך בקשנו לדעת אם אכן נוהגות הרשויות לשנות יעוד של קרקע שהופרשה לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה, ואם כן, באילו תנאים.

הקצאת שטחי ציבור ללא יעוד ספציפי

בדקנו אם הפרשת הקרקע היא עבור שירותי ציבור המשמשים את תחום התוכנית בלבד, או גם עבור שימושים עירוניים ובין עירוניים, כגון: כבישים בין עירוניים, בתי ספר, וכדומה.

התייחסות הרשויות לקרקעות שהיו בבעלותן במצב קודם לתוכניות חלוקה חדשה

בין החלקות הנכללות בתוכניות חלוקה חדשה נמצאות, בדרך כלל, גם חלקות שהן בבעלות הרשויות המקומיות קודם לתוכנית. לעיתים אלה הן דרכים, לעיתים שימושים ציבוריים אחרים ולעיתים שטחים בשימושים סחירים, כגון מגורים. ביררנו כיצד נוהגים בחלקות כאלה ברשויות השונות.

שיעורי התנגדויות והרקע להתנגדויות לתוכניות חלוקה חדשה

בדקנו מהם הנושאים להתנגדויות של בעלי קרקע בחלוקה חדשה, על איזה רקע הן, ובמיוחד אם יש התנגדויות על רקע של אחוזי הפרשה לצורכי צבור.

תוכניות חלוקה חדשה על שטח בנוי

תוכניות חלוקה חדשה בשטח בנוי מתבצעות רק ברשויות המתאפיינות בתנאים מסוימים, כגון מחסור בקרקע פנויה וערכי קרקע גבוהים. הסוגיה העיקרית שבדקנו היא הערכת קרקע בנויה לצורך איוון. על מנת למלא את הוראות סעיף 122 (2) (3) לחוק התכנון והבנייה, המחייב איוון בתשלומים בין המשתתפים בחלוקה חדשה, מעריך שמאי את ערך החלקות המשתתפות בתוכנית. הערכת קרקע שיש עליה מבנים עלולה לעוות את האיוון והיא מצריכה גישה שונה מאשר קרקע פנויה.

השלכות העמדת הרשות במעמד שווה לשאר בעלי הקרקע

אחת הסוגיות הנמצאות במחלוקת ואשר עלתה גם בפסיקות בתי המשפט, היא השאלה אם הרשות המקומית היא משתתף שווה מעמד לשאר בעלי הקרקע בתוכנית, או שיש לה מעמד ייחודי הפוטר אותה מהשתתפות באיוון ערכי החלקות. להשוואת מעמד הרשות עלולות להיות השלכות משמעותיות על אפשרות השגת שטחי ציבור בדרך של חלוקה חדשה. אם תשותף הרשות באיוון כשוות ערך, היא תידרש לשלם לשאר המשתתפים עבור העובדה שהיא יוצאת מן התוכנית בערך קרקעי גבוה משאר המשתתפים. ביקשנו לדעת איך ישפיע מצב כזה על התנהגות הרשות ביחס לחלוקה חדשה.

השפעת עיון השמירה על זכות הקניין בחוק-יסוד: כבוד אדם וחירותו

לאור העמדה הגורסת כי נטילת קרקע לציבור בדרך של חלוקה חדשה מהווה פגיעה בזכות הקניין, ניתן היה לשער כי חקיקת חוק היסוד תשלול את האפשרות להמשיך בדרך זו. ביקשנו לדעת אם אכן הייתה השפעה כזו לחוק היסוד.

תביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה

סעיף 197 מאפשר לבעלי קרקע שנפגעו על ידי תוכנית לתבוע ולקבל פיצויים בגין הפגיעה (בכפוף לתנאים מסויימים). מאחר שיש השקפה הגורסת שנטילת קרקע במסגרת תוכניות חלוקה חדשה פוגעת בנכסים, שיערנו כי אחד המדדים לפגיעה הוא תביעות פיצויים שהוגשו לוועדות בעקבות התוכניות. לפיכך שאלנו על קיום תביעות כאלה ברשויות השונות.

התארגנויות של בעלי קרקע לייזום תוכניות חלוקה חדשה

מדד נוסף להיות חלוקה חדשה כלי תורם או פוגע עבור בעלי הקרקע, הוא התארגנות של בעלי הקרקע, אם לפניה לרשות להכנת תוכנית חלוקה חדשה ואם להכנת תוכנית בעצמם.

השפעת תוכניות חלוקה חדשה על כלל ציבור התושבים

בחנו מהי ההשלכה של תוכניות אלה על כלל ציבור תושבי העיר או הישוב, מהבחינות הבאות: עלויות לקופת הציבור, תוספת צפיפות, אספקת שירותי ציבור.

סוג האוכלוסייה עבורה מיועדות תוכניות חלוקה חדשה

בקשנו לבחון מהי האוכלוסייה הנהנית מתוכניות אלה בכל רשות ומהו מעמדה הסוציו-אקונומי ואם התוכניות פותרות גם בעיות של מצוקת דור.

המראיינים

הריאיונות נערכו עם:

- תל אביב - טוביה שלום, מנהל המחלקה לתשתיות ורפרצלציה; דני ארצי, כלכלן ושמאי מקרקעין, עובד המחלקה לרפרצלציה.
- חולון - מרגלית עזרוני, אחראית על תכניות רפרצלציה; שרית אברבך, מתכנתת ערים; פנינה אץ, תכנון ארוך טווח.
- גבעתיים - רוני משורר, אחראי מידע הנדסי.
- הרצליה - קיריל קוזיול, אדריכל העיר וראש מחלקת תכנון.
- רעננה - יורי פיינשטיין, מזכיר הוועדה המקומית.
- וועדה מרחבית שרונים (הכוללת ארבעה ישובים עירוניים קטנים בשרון) - עודד דואק, מהנדס הוועדה; צופי זילברמן, עובדת הוועדה.
- נתניה - פול ויטל, מהנדס העיר.
- חיפה - מרים אילון, מנהלת המחלקה למידע תכנון עיר; נירה אורני, יועצת מהנדס העיר.
- וועדה מרחבית שורקות (כוללת ארבעים ישובים חקלאיים קטנים דרומית לראשון לציון) - אנה קוגן, מהנדסת הוועדה; ליליאנה דמתי, מזכירת הוועדה.

ניתוח מסמכי תוכניות

המראיינים התבקשו להמליץ על תוכניות "טיפוסיות" המייצגות את מדיניות הוועדה. בדרך כלל הומלצו 1-3 תוכניות והללו נבחרו לניתוח. מיון התוכניות נערך על פי זמינות החומר ומידת הטיפוסיות של התוכניות. חלק מהתוכניות היו ישנות מאוד והמסמכים בלתי קריאים או חסרים. בתל אביב הומלץ מספר גדול יותר של תוכניות, מהן נבחרו 4 תוכניות מייצגות.

ניתוח מסמכי התנגדויות

בדקנו מסמכי התנגדויות לכל תוכנית שנבדקה. בחנו את שיעורי ההקצאה לצורכי ציבור לעומת שיעורי ההתנגדויות לתוכניות.

בחודש אפריל 2004 נשלחו ממצאי הסקר למראיינים עם מכתב נלווה המבקש מהם לעבור על החומר ולהעיר את הערותיהם. עד תחילת יוני 2004 התקבלו תשובות מרוב הוועדות (למעט נתניה, רעננה וחולון). רוב התגובות אישרו את הכתוב, למעט תיקונים. בעיריית חיפה נערך ראיון חוזר מכיוון שהיו הערות מהותיות.

מיגבלות המחקר

בשל מיגבלות היקף המחקר, לא ראינו בעלי תפקידים נוספים ברשויות, שאולי דעתם הייתה שונה. אילו היה היקף המחקר רחב יותר, ניתן היה לערוך סיקרי ריאיונות גם עם יזמים ובעלי קרקעות וגם עם דיירים בשכונות סמוכות לתוכניות שנבדקו, כדי לבחון כיצד נראית חלוקה חדשה מנקודת מבטם. נראה לנו שנושא זה ראוי למחקר נוסף.

אוכלוסיות שלא נבדקו

לא בדקנו יישובים ערבים, וזאת משתי סיבות. הראשונה - ההקשר הקרקעי בסקטור הערבי בישראל הוא יוצא דופן ויש בו מעט נוכחות לעסקאות שוק, ולעומת זאת, יש בו נוכחות גדולה למסורת משפחתית. לפיכך, עד היום השימוש בחלוקה חדשה מועט והכלי מעורר התנגדות מיוחדת. הסיבה השנייה – כבר נערכה עבודת מחקר מלאה וגדושה על חלוקה חדשה בסקטור הערבי ככלי למיתון קונפליקטים, על ידי אביב בארי (1999) בהנחיית אריאלה ורנסקי ורחל אלטרמן. עבודה מקיפה נוספת נערכה על ידי תמי סתיו ורחל אלטרמן (2000), ובה נבדקו תוכניות מההיבט של ניסוח ושל יחס המתכננים כלפי אוכלוסייה ערבית.

אוכלוסייה נוספת שלא בדקנו במסגרת המחקר היא ערי פיתוח, מכיוון ששיערנו כי שיעור הקרקעות בבעלות פרטית בהן הוא נמוך או בלתי קיים וכי לחצי הפיתוח בהן נמוכים.

פרק עשירי: ועדה מקומית תל-אביב

המרואיינים בעיריית תל-אביב היו: טוביה שלום, מנהל המחלקה לתשתיות ורפרצלציה. דני ארצי, כלכלן ושמאי מקרקעין, עובד המחלקה לרפרצלציה.

רקע כללי

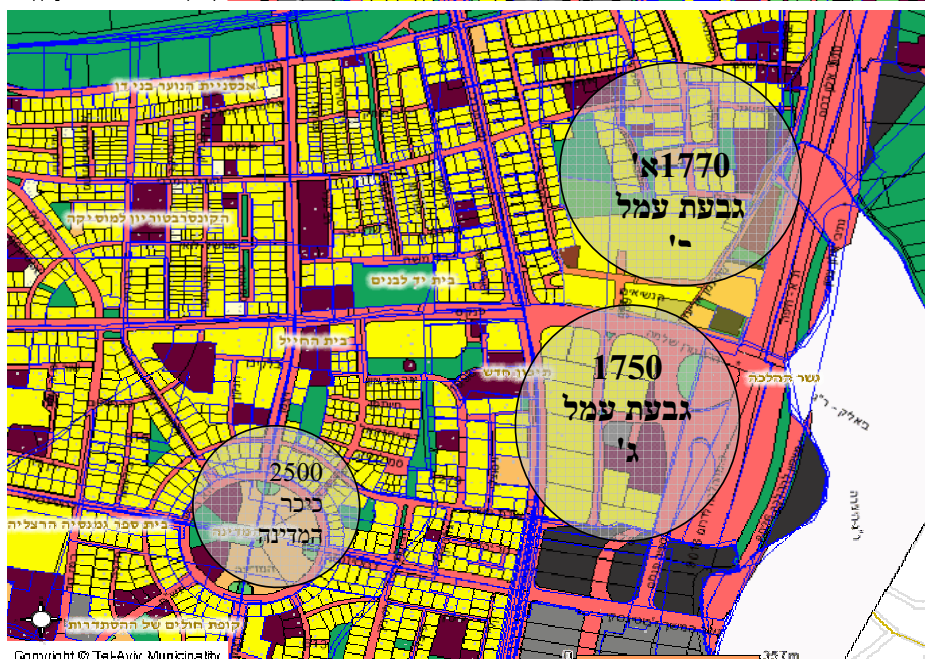
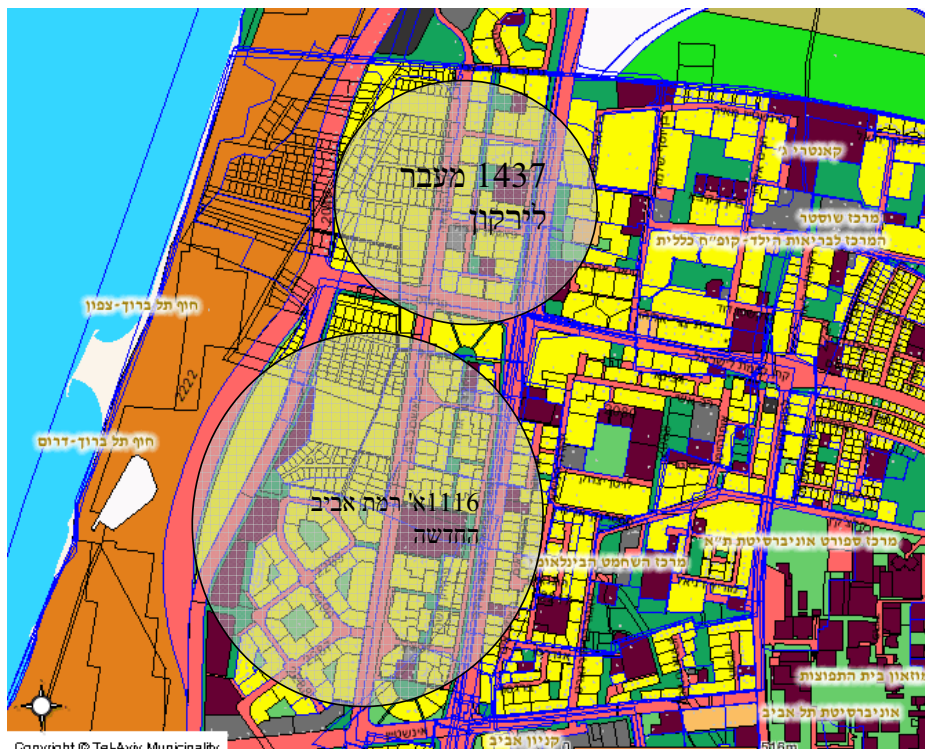
תל אביב, עיר המטרופולין הגדולה בישראל, משתרעת על שטח שיפוט של כ-51,788 קמ"ר וחיים בה 371.400 תושבים. נתוני הלמ"ס משנת 2003 מראים כי צפיפות האוכלוסייה בעיר עומדת על 16,287 תושבים לקמ"ר. שטחי המגורים הם 22,311 קמ"ר והם מהווים 43% משטח העיר. יתרת השטח מיועדת למבני ציבור, תעשייה ומלונאות. שטחים פתוחים מתוכננים מהווים 6% מסך כל השטח. השטח הבנוי מהווה 70% משטח העיר. לא מצאנו נתונים עדכניים לגבי רזרבות קרקע של העיר, אך מצאנו כי 11% משטח השיפוט מסווגים כשטח פתוח ללא שימוש מובחן. ניתן להניח כי חלק משטח זה ינוצל בעתיד לבנייה. העיר ממוקמת באשכול 7-8 של הלמ"ס. ציון תקן של העיר במדד כלכלי-חברתי של הלמ"ס משנת 1999 הוא 1.03.

המניעים לבחירה בחלוקה חדשה. הגורם העיקרי לבחירה בהליך חלוקה חדשה בתל-אביב הוא ריבוי בעלויות על קרקע פרטית. בכל מקום בעיר בו מתעורר עניין בפיתוח, והקרקע בו מורכבת ממספר חלקות השייכות לבעלים שונים, נעשה התיכנון בהליך של חלוקה חדשה. גורם נוסף לבחירה בחלוקה חדשה הוא הצורך בשירותי ציבור. השימוש בתוכניות חלוקה חדשה על ידי בעלים פרטיים הלך וגבר במשך השנים, אך בעיקר בשטחים לא גדולים. המטרה העיקרית של תוכניות אלה היא רצון הבעלים להשביח את הנכס ולהביאו למימוש מהיר. לעומת זאת, בתוכניות המשתרעות על שטחים נרחבים, או בתוכניות שמספר הבעלים בהן גדול, היוזמים הם, בדרך כלל, העירייה או מינהל מקרקעי ישראל. מכיוון שבתל-אביב כמעט שלא נותרו שטחים פנויים לבנייה, מתרכזת הבנייה החדשה בעיקר בתוכניות פינוי ובינוי. בשל ריבוי בעלים ובשל המורכבות של תוכניות פינוי ובינוי, הכלי המתאים להן הוא הליך חלוקה חדשה. לפיכך הולך וגדל כיום שיעורן של תוכניות חלוקה חדשה על שטח בנוי.

בתל-אביב נהוג לתכנן כך שהתוכניות תעלינה את ערך הקרקע, וזאת ללא קשר לזהות היוזמים, ואם הם פרטיים או ציבוריים. זאת, על מנת להימנע מתביעות פיצויים על פי סעיף 197 לחוק התיכנון והבנייה. העלאת ערך הקרקע נעשית לא רק על ידי תוספת יחידות דיור, אלא גם על ידי הגדלת שטח דירות או על ידי שידרוג העיצוב.

סקירת תוכניות חלוקה חדשה במרחב התיכנון. ביקשנו לעיין במסמכי תוכניות המייצגות את מדיניות התיכנון של עיריית תל-אביב בכל הנוגע להקצאות לצורכי ציבור בתוכניות חלוקה חדשה. המרואיינים הביאו מספר גדול של דוגמאות הממחישות היטב את המורכבות של תוכניות על שטח בנוי ואת הקשיים בשמירה על שווי יחסי בין הבעלים. בדקנו גם מסמכי התנגדויות לתוכניות.

תוכניות חלוקה חדשה בתל-אביב



תוכניות חלוקה חדשה בתל-אביב (חלקן נבחנו בסקר התוכניות)

תא/595-א - מתחם חסן ערפה, באזור רחוב יצחק שדה. הופקדה בספטמבר 1990 ואושרה במאי 1996. התוכנית חלה על שטח בנוי של 81 דונם והיא כוללת יעודים לתעשייה, למלאכה קלה, למסחר, לבידור ולשיווק, היא אינה כוללת מגורים. בעת הריאיון כלל האזור בתי מלאכה קטנים.

תא/1750 - שכונת דקל, גבעת עמל ג'. התוכנית חלה על שטח בנוי, 133 דונם, הנמצא בין דרך נמיר ממערב, דרך ההלכה מצפון, נתיבי איילון ממזרח, ורחוב שרת מדרום. התוכנית הופקדה בינואר 1992 ואושרה בדצמבר 1994. הצפיפות הממוצעת היא 10.7 יחידות דיור לדונם ברוטו. מספר יחידות הדיור המאושר הוא 1237-1067, בשטח ממוצע של 120 מ"ר ליחידת דיור.

תא/1770 א - גבעת עמל ב' (הנקראת גם תוכנית בבל-ג'מוסיק). התוכנית הופקדה ביוני 1999. צפיפות הדיור המתוכננת היא 10.7 יחידות דיור לדונם נטו ועוד תוספת של בין 5-7 יחידות דיור לחלקה, לכיסוי עלויות פינוי.

תא/1116 א - רמת אביב החדשה. שטח התוכנית נמצא צפונית-מזרחית לשדה דוב, בין רחובות איינשטיין, לוי אשכול, פרופס, דרך נמיר. זוהי תוכנית מתארית שעל פיה הוכנו מספר תוכניות מפורטות. היא הופקדה בספטמבר 1989, אושרה באפריל 1993 והיא בנויה ברובה. הצפיפות המתוכננת הממוצעת היא 6 יחידות דיור לדונם ברוטו.

תא/437 - שטח התוכנית נמצא מעבר לירקון בין רחובות דרך נמיר, פרופס, קדושי השואה וא"צ גרינברג. התוכנית המתארית אושרה בשנת 1985. התוכניות המפורטות שנגזרו ממנה הופקדו בדצמבר 1992 ואושרו בנובמבר 1996. היא חלה על 187 דונם. בתוכנית זו נקבעה צפיפות של 6 יחידות דיור לדונם ברוטו ובסך הכול 1110 יחידות דיור בגודל 100 מ"ר בקירוב ליחידה.

תא/2500 - כיכר המדינה. התוכנית חלה על 80 דונם. במתכונתה האחרונה הופקדה התוכנית בינואר 1992 ואושרה באוגוסט 2000. מתוכננים בה מבנים בשימושים מעורבים של מגורים ומסחר, המכילים 387 יחידות דיור בגודל ממוצע של 125 מ"ר לדירה בשלושה מגדלים בגובה של 94-104 מ'. שיעור ההקצאה לצורכי ציבור עומד על 58%. 43% הוקצו לדרכים, 15% לשטח ציבורי פתוח ועוד 5% לשטח פרטי פתוח.

תוכניות על מקרקעין בנויים. בעבר כמעט שלא הוכנו בתל-אביב תוכניות חלוקה חדשה על שטח בנוי, אך בשנים האחרונות משמש ההליך גם לכך. העירייה מעדיפה, בדרך כלל, למצוא יזם אחד שמסוגל לקחת על עצמו את ייזום הפרויקט ולשאת בעלויות הפינאנסיים של דירות ומבנים. במקרים בהם לא נמצא יזם כזה, מכינה העירייה עצמה תוכניות חלוקה חדשה. מאחר שעל פי רוב תוכניות על שטח בנוי הן מסובכות וכוללות פינאנסי מבנים ודיירים (בעיקר תוכניות גדולות, בהן מתוכננות מאות יחידות דיור), אין יזם אחד מסוגל לעמוד בעלויות הגבוהות של הפינאנסיים ואז עולה הצורך להסתייע בחלוקה חדשה. בתוכניות על מקרקעין בנויים עולות מספר בעיות:

- **עלויות פינאנסי מבנים** - לדעת המרואיי, הקושי העיקרי בתוכניות חלוקה חדשה בשטח בנוי הוא העלות הגבוהה של פינאנסי המבנים הקיימים ותוצאותיה. העירייה מגדילה את אחוזי הבנייה כדי לכסות את הוצאות הפינאנסיים, וכך ייקור הפיתוח מוביל לצפיפויות גבוהות. במקרים רבים התוצאה היא בנייה לגובה רב, שאינה בהכרח מותאמת לאוכלוסייה שחיה באזור. כך קרה, לדוגמה, בתוכנית פיתוח דרום תל-אביב, בשכונת שפירא ובשכונת הארגזים. האוכלוסייה שגרה שם לפני הפיתוח לא הייתה רגילה לחיים ברבי קומות אלא בבניינים נמוכים עם נגישות לרחוב.
- **קשיי פינאנסי** - מלבד בעיית עלויות הפינאנסי, קיים קושי לפנות דיירים ממבנים המיועדים להריסה ובנייה מחדש. כך לדוגמה, בתוכנית תא/595-א - חסן ערפה; למרות שאושרה שמונה שנים לפני הריאיון, התוכנית טרם יצאה לפועל בגלל הקושי לפנות את הדיירים. בעיה קשה נוספת הקשורה בפינאנסיים, היא בעיית פולשים. בעלי קרקע נאלצים להתמודד עם פלישות שעלויות הפינאנסי שלהן גבוהות מאד. לדברי המרואיי, מאחר שקיים קושי

לפנותם באמצעים משפטיים, נוהגים לשלם להם. במתחם חסן ערפה, לדוגמה, בעלי הקרקע אינם גרים במקום. באזור יש מוסכים ובתי מלאכה הבנויים בצפיפות. לכאורה, הפינוי היה צריך להיות קל יותר כשאין מגורים במקום, אבל בפועל קשה לפנות דיירים חוקיים וקשה שבעתיים לפנות את הפולשים הלא חוקיים. עלות הפינוי במקרה זה היא עצומה ומביאה לעיכובים של שנים, עד כדי מניעת יישומן של התוכניות.

- **חניות תת-קרקעיות** - בעיה נוספת הנגרמת עקב הבינוי הגבוה היא בעיית החניות התת-קרקעיות. דיירים רבים אינם רוצים לחנות בהן מסיבות של בטיחות. ישנם אזורים בהם מתוכננות חניות בנות חמש קומות תת-קרקעיות, המרתיעות את הדיירים מלהשתמש בהן.
- **עלויות תחזוקה גבוהות** - בנייה לגובה דורשת עלויות שהאוכלוסייה החיה במקום לא תמיד מסוגלת לעמוד בהן. לכן נהוג בעירייה להוסיף יעודים של תעסוקה, בתקווה שאלה יכסו את העלויות.
- **שטחי ציבור** - תוספת של יחידות דיור גורמת לצורך בתוספת שטחים לשירותי ציבור.

הערכת קרקע בנויה לצורך חישובי שווי יחסי. מאחר שבתל-אביב נפוץ התכנון בקרקע בנויה, חייבים המתכננים להתמודד עם הבעייתיות הקיימת בחישוב ערך קרקע בנויה לצורך טבלאות האיזון. ערך קרקע בנויה מחושב באופן שונה לצורך המשך מגורים בה מאשר לצורך פינוי-בינוי. ערכו של נכס בנוי גדול יותר כאשר ניבנו כל אחוזי הבנייה המתירים והמבנה אינו מיועד לפינוי או הריסה. ערכו של נכס בנוי הוא נמוך יותר כשהוא מוערך לצורך פיתוח השטח, וזאת בגלל עלויות הפינוי, הדירור החלופי וההריסה. אם קיימים בשטח התוכנית מבנים בני שימוש המיועדים להריסה לפי התוכנית, או אם גרים בהם דיירים, על בעלי הקרקע לשאת בעלות ההריסה, הפינוי והדירור החלופי בבואם לממש את התוכנית. אם יש פולשים בשטח, צריך בעל הקרקע לשאת בעלות פינוי הפולשים, וזו יכולה להגיע לסכומים עצומים. לפיכך, לדברי המרואיין, הכלל המקובל בעיריית תל-אביב הוא, שערך הקרקע מחושב כאילו הייתה פנויה. עיון במסמכי תוכניות העלה כי ניתנה תוספת יחידות דיור לכיסוי עלות הפינוי, ותוספת זו לא נכללה בחישוב של האיזון בין הבעלים, כדי למנוע עיוותים באיזון ובשווי היחסי. לדברי המרואיין, יש הסבורים כי בכל מקרה צריך לנהוג על פי פשט החוק ולהתייחס לערכו של "מגרש" כפנוי ולא לקחת בחשבון את ערך הבניינים. בפועל, אין זה אפשרי להתעלם מערכה השונה של קרקע בנויה. כדי שהתוכנית תצא לפועל, יש לכסות את העלויות של פינוי השטח על ידי הקצאת יחידות דיור למטרה זו. התוצאה היא, שבעלי הקרקע הפנויה מקבלים פחות זכויות בנייה מאשר בעלי קרקע בנויה. על רקע זה הוגשו התנגדויות רבות לתוכניות, ואלה יוצרות קשיים ועיכובים.

דוגמה לקשיים כאלה, שגרמו להתמשכות תכנון ואישור על פני שנים, ניתן לראות בתוכנית תא/1770 - גבעת עמל ב'. בשנת 1977 הופקדה ונגנזה תוכנית שקדמה לה, תא/1770 ולאחר מכן הוכנה תוכנית חדשה, 1770א', שהופקדה בשנת 1999. בעת הריאיון כבר התבצעו בשטח פינויים. מפתח הזכויות בחישוב דמי האיזון במתחם היה 10.7 יחידות דיור לדונם נטו, ללא הבחנה בין קרקע פנויה לבנויה. בנוסף, נקבע מפתח של 5 יחידות דיור עבור כל פינוי. הווה אומר, שכל חלקה שנדרש בה פינוי קיבלה תוספת של 5-7 יחידות דיור לכיסוי עלויות פינוי, ותוספת זו לא נכללה באיזון. בלשון אנשי מקצוע, תוספת זו "נכנסה מתחת לקו". בעלי קרקע רבים הגישו התנגדויות לכך בטענה כי זוהי הפרה של סעיף 122(3) לחוק, המחייב שמירה על שווי יחסי.

בתוכנית תא/1750 - גבעת עמל ג', שנמצאת מדרום לתוכנית 1770א', נקבע מפתח פינויים, שלדעת המרואיינים היה הוגן יותר: עבור כל יחידת דיור לפינוי נקבעה תוספת של יחידת דיור אחת לזכויות. עיון במסמכי התוכנית מעלה כי בטבלת האיזון נרשם שזהו בונוס עבור פינוי, והוא לא נכנס לחישוב השווי היחסי. (הציטוט כלשונו: "כולל 47 יחידות כבונוס לפינוי. אינו מופיע בתחשיב שווי יחסי"). בתקנות התוכנית נאמר כי אושרה תוספת של כ-170 יחידות דיור בשטח של 60 מ"ר ליחידת דיור (בשטח דירה ממוצע של 120 מ"ר), אך לדברי המרואיין אפילו מפתח זה לא הספיק לכיסוי של עלויות פינוי פולשים, שהיו גבוהות מאוד.

תוכנית תא/1437 - מעבר לירקון, כללה גם היא מפתח דומה של תוספת יחידת דיור לכל פינוי. בתקנון התוכנית צוין כי "מספר יחידות הדיור כוללות גם יחידות דיור לבעלי קרקע בתמורה לפינויים לפי מפתח של יחידת דיור אחת בתמורה לכל יחידת דיור שפונתה או תפונה... אם יוגשו הוכחות לביצוע פינויים נוספים ניתן יהיה להוסיף יחידות דיור, בתנאי שהפיצוי לא יעלה על הצפיפות הממוצעת של 6 יחידות דיור לדונם".

שיעורי הפרשה לצורכי ציבור ומיגבלה עליהם. בתל-אביב אין נהוגה מיגבלה, וההקצאה נעשית לפי הצרכים. מאחר שבתל-אביב הצפיפויות הן גבוהות, שיעורי הפרשה גבוהים מ-40%. ככל ששיעורי ההפרשה לצורכי ציבור גבוהים יותר, הפיצוי בזכויות בנייה גבוה יותר. אם אין אפשרות לתת תוספת יחידות דיור, מאשרים שטח דירות גדול יותר. אנו מצאנו כי שיעורי ההפרשה הממוצעים היו 50%-60. נמצאה רק תוכנית אחת ששיעור ההקצאה בה היה נמוך מ-40%, תוכנית 1770א' - גבעת עמל ב', וזאת בשל אילוצים של תכנון בשטח בנוי והצורך בפיצוי עבור עלויות פינויים גבוהות, כפי שתואר לעיל.

שיעורי הקצאה לצורכי ציבור אותם מצאנו במסמכי תוכניות:

- תא/1116א - רמת אביב החדשה. שיעור ההקצאה לציבור שונה ממתחם אחד למשנהו, והממוצע הוא 54.2%. בחלוקה לפי מתחמים היו הפרשות של עד 63.6% במתחם אחד לעומת 44.5% במתחם סמוך. לדרכים הוקצו 33.5%, למבני ציבור 8.3% ולשטח פתוח 12.4%. בנוסף לכך הוקצו שטחים פרטיים פתוחים שאינם נכללים בטבלת ההקצאות לצורכי ציבור. ממוצע ההפרשות לשטחי ציבור עמד על 54.2%. סה"כ שטח לדרכים - 33.5%, שטח למבני ציבור - 8.3% והיתרה לשטח פתוח. בנוסף הוקצו שטחים פרטיים פתוחים שלא נכללו בטבלת ההקצאות לצורכי ציבור.
- תא/1750 - שכונת דקל, גבעת עמל ג', על קרקע בנויה. שיעור ההפרשה עמד על כ-50%. גם כאן נרשמו חלק מהשטחים הפתוחים כשטחים פרטיים. מתוך 1067-1237 יחידות דיור שאושרו, הוקצו כ-170 יחידות דיור קטנות בשטח של 60 מ"ר לכיסוי עלויות פינוי מבנים.
- תא/1770א - גבעת עמל ב', שיעור ההקצאה לצורכי ציבור נמוך מ-40%.
- תא/2500 - כיכר המדינה. שיעור ההקצאה לצורכי ציבור עמד על 58%, מהם 43% לדרכים, 15% לשטחים ציבוריים פתוחים ועוד 5% לשטח פרטי פתוח.
- תכנית תא/595א - חסן ערפה. סך כל ההקצאה לצורכי ציבור עמד על 36.92%, שמתוכם 2.52% יועדו לשטח פתוח והיתרה, 34.4%, לדרכים. מאחר שהתוכנית אינה כוללת מגורים אלא יעודים לתעשייה, מלאכה קלה, מסחר, בידור ושיווק, לא היה צורך בהפרשה נוספת של שטחים לצורכי ציבור.

התנגדויות של בעלי קרקע, על רקע של אחוזי הפרשה לצורכי ציבור. מדברי המרואיין ומעיון במסמכי התנגדויות עולה, כי היו מעט מאוד התנגדויות על רקע זה. כולן נדחו בנימוק שזכויותיהם של הבעלים וערך חלקותיהם לא נפגעו, מכיוון שההשבחה שנגרמה בתוכנית קיזזה את ההפחתה שנגרמה מן ההפרשה לציבור. עיקר ההתנגדויות היו על רקע חישובי תשלומי איזון לצורך שווי יחסי, ובעיקר בתוכניות שחלו על שטח בנוי. בתוכנית תא/1770א - גבעת עמל ב', שהזכרנו לעיל, היה הגורם העיקרי לעיכוב התוכנית, התנגדויות של בעלי קרקע לאי הכללת תוספת יחידות הדיור בטבלאות האיזון.

הדרך המועדפת להשגת שטחים לשירותי ציבור. בתל-אביב, הדרך המועדפת היא חלוקה חדשה, שכן ניתן להשיג באמצעותה כמות מתאימה והולמת של קרקע לשירותי ציבור, תוך חיסכון משמעותי בעלויות. בוועדה המקומית מעדיפים להימנע מהפקעות הכרוכות בתשלום פיצויים. המטרה היחידה שאינה מושגת בהכרח על ידי חלוקה חדשה דווקא, היא ישימות התוכניות ויכולת

ביצוען בזמן סביר. השגת מטרה זו, לדברי המרואיין, תלויה בתנאים; כאשר יש ריבוי של חלקות בבעלויות שונות, מתאימה חלוקה חדשה. כאשר יש בעלים אחד, תוכנית רגילה מתאימה יותר.

שינוי יעוד של קרקע שהופרשה לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה. בתל-אביב נהוג לאפשר שינוי יעוד כזה. הנימוק לכך הוא, שבמסגרת החלוקה החדשה קיבלו הבעלים קרקע חלופית במקום אחר, שבה ניתנו להם זכויות בנייה הכלולות את התמורה על ההפרשה לצורכי ציבור ושברך כלל שווייה גבוה יותר. אין להם יותר זיקה לקרקע המקורית שהייתה בבעלותם לפני החלוקה החדשה. על כן סבורים בעירייה כי אין להחיל את רוח סעיפים 195 ו-196 לחוק התכנון והבנייה בנוגע לשינוי יעוד קרקע שהופקעה.

הפרשת הקרקע לשירותי ציבור – לשימוש שכונתי, עירוני או בינעירוני. ההקצאה בתל-אביב נעשית בראיית צורכי האזור, והיא מיועדת גם לשירותים עירוניים ובין עירוניים, כמו כבישים בין עירוניים, בתי ספר, וכו'. בתחום תוכנית תא/1116א - רמת אביב החדשה, לדוגמה, הוקצו שטחים לבית ספר תיכון, לבתי כנסת ולמרפאת קופת-חולים, שמשרתים אוכלוסייה רחבה יותר מאשר תחום התוכנית.

הקצאת שטחי ציבור ללא יעוד ספציפי. בתל-אביב לא נהוגה הקצאה ללא הבחנה בין שטח ירוק למבני ציבור, או כרזרבה לתכנון עתידי. בעירייה נהוג לקבוע יעוד כל שטח מראש, כך שתמיד יש הבחנה בין שטחי ציבור לסוגיהם.

ההתייחסות למעמדה של קרקע בבעלות העירייה. לדברי המרואיין, אם נכללות בתוכניות חלוקה חדשה בתל-אביב קרקעות שהיו בבעלות העירייה או בבעלות המדינה טרם החלוקה, ושאינן בייעוד ציבורי, נוהגים בהן ככלל הקרקעות הכלולות בתוכנית, הן מקבלות זכויות בנייה ומשתתפות באיזון. ככלל, אין משנים את יעודן הציבורי של קרקעות שהועברו בעבר לבעלות העירייה בדרך של הפקעה, והוא נשאר ציבורי גם בתוכנית החדשה. המרואיין סיפר כי עם זאת, במספר תוכניות שונה יעודה של חלקה מקורית בבעלות העירייה מציבורי למגורים והעירייה רצתה לקבל זכויות לפי שווי דומה של חלקות מגורים. לדבריו, הדבר היה כרוך במאבקים עם בעלי קרקע אחרים, ולעיתים הוא הצליח.

על מנת לברר מה מעמדן של קרקעות שהיו מראש בבעלות העירייה, בדקנו גם מסמכי תוכניות. מהתוכניות עולה כי קרקעות כאלה, שגם במצב החדש יעודן היה ציבורי, לא הוכנסו כלל לטבלאות האיוון ("מתחת לקו" כפי שנהוג לכנות זאת). לדוגמה, בתוכנית תא/1750 – גבעת עמל ג' נכללו חלקות דרך שהיו בבעלות העירייה קודם לתוכנית. בתקנון התוכנית נקבע כי "דרכים אינן נושאות זכויות", כך שהעירייה לא קיבלה זכויות לצורך חישוב שווי יחסי. בתוכנית תא/1770א – גבעת עמל ב', מצאנו התנגדויות של בעלי קרקע לכך ששטחים, שייעודם במצב הקודם היה ציבורי, קיבלו במצב החדש יעוד סחיר. בעקבות ההתנגדויות הוחלט להוציא שטחים אלה מחוץ לטבלת האיוון ולהותירם בייעודם המקורי.

ההשלכות הצפויות של העמדת העירייה במעמד שווה לבעלי קרקע אחרים והכנסת שטחי הציבור להליכי איזון. מעמד שווה פירושו כי העירייה, ככל הבעלים האחרים, תצטרך לשלם ולקבל תשלומי איזון עבור חלקות שהיו בבעלותה גם אם היו שטחי ציבור ("מעל לקו" ולא "מתחת לקו"). לדברי המרואיין העירייה תתנגד להצעה שכזו, שכן המשמעות שלה היא העמסת נטל בלתי הוגן על הציבור, שיצטרך "לשלם" על הקצאת קרקע לשירותי ציבור. התוצאה תהיה חֶסֶר בהקצאה לשירותי ציבור, והיא תהיה לא על פי הצרכים, אלא על פי החשש מהוצאות שאין לרשויות יכולת לעמוד בהן.

המדיניות הנהוגה לגבי תשלומי איזון. בתל-אביב נהוג להימנע מתשלומי איזון. במקום זאת, יוצרים איזון באמצעות זכויות בנייה או באמצעות שטחי החלקות החדשות. יש לכך שתי סיבות. הסיבה הראשונה היא קשיי הגבייה של תשלומי האיוון. יש תוכניות ישנות שאושרו ונבנו, שהתחלפו בהן בעלי קרקע, ועדיין יש בהן חלקות שעד היום לא שילמו את חובן. מאחר שלחלקות המקבלות תשלומי איזון חייבת העירייה לשלם, כמנהלת קופת האיוון, נאלצה העירייה לשאת

בתשלומים במקום בעלי הקרקע החייבים. הסיבה השנייה והחשובה היא, שבעלי קרקע מעדיפים לקבל זכויות בנייה במקום תשלומי איזון. לכן מדיניות העירייה שואפת לאיזון באמצעות כיוול של זכויות הבנייה.

השפעת חוק יסוד: כבוד אדם וחירותו. לדברי המרואיין לא הייתה לחוק כל השפעה על מידת השימוש בהליך חלוקה חדשה בתל-אביב ועל שיעורי הפרשה לצורכי ציבור בתוכניות אלה. הסיבה לכך, לדבריו, היא שאין בתוכניות חלוקה חדשה, כפי שהן מבוצעות, פגיעה בזכויות הקניין. להיפך, תוכניות אלה מיטיבות עם בעלי הקרקע על ידי עצם הפיתוח ועל ידי העלייה בערך קניינם.

תביעות פיצויים לפי סעיף 197. בעיון במסמכי התוכניות לא מצאנו עדות לתביעות כאלה. לדברי המרואיין, זכור לו רק מקרה אחד של תביעה, שנדחתה. לדבריו, אין זה סביר שתהיינה תביעות פיצויים בתוכניות חלוקה חדשה, שכן אין הן גורמות פגיעה אלא השבחה.

התארגנויות של בעלי קרקע להכנת תוכניות חלוקה חדשה. בתל-אביב התרבו התארגנויות של בעלי קרקע שמכניס ומגיישים תוכניות חלוקה חדשה. כמו כן מתקבלות פניות רבות של בעלי קרקע המבקשים להיכלל בתוכניות חלוקה חדשה. לדברי המרואיין, המגמה של ריבוי בעלי קרקע המעוניינים להיכלל בתוכניות חלוקה חדשה נובעת מעלייה בערכי הקרקע ומהאפשרות להשביח את נכסיהם בדרך זו. לדעת המרואיין, החלת פטור ממס שבח על תוכניות בהסכמת הבעלים, תגדיל את מספרן של התוכניות ביוזמה פרטית.

הבעיה בתוכניות ביוזמת בעלים היא, שלעיתים תכופות לא כל הבעלים שותפים להכנתן, ואלה שלא שותפו עלולים לחוש נפגעים ולהתנגד להן. דוגמה לכך מצאנו במסמכי תכנית שהופקדה בשנת 1997, תוכנית תא/2609 - מתחם נחמיה-דניאל. תוכנית זו הוכנה ביוזמת בעלי חלקה אחת גדולה, והיא חלה גם על מספר חלקות קטנות. יוזמי התוכנית היו בעלי חלק מהקרקע, מינהל מקרקעי ישראל והאחים עופר. בתוכנית החדשה חולק המתחם לשני מגרשים, האחד בבעלות היוזמים והשני בבעלות משותפת של כל שאר הבעלים. נוצר מצב בו בעלי קרקע קיבלו חלק מחלקה, זכויותיהם אוחדו והם הפכו לשותפים בעל כורחם. בעלים אלה התארגנו יחד והתנגדו לתוכנית, בטענה כי היא מקפחת את זכויותיהם וכי הם הופלו לרעה לטובת יוזמי התוכנית. התנגדויותיהם נדחו והם עתרו לבית המשפט המחוזי. בית המשפט קבע כי התוכנית אמנם חוקית, אך הוא מצא טעם לפגם בכך שהשמאי שמונה מטעם הוועדה המקומית להכנת תבלת האיזון היה השמאי מטעם היוזמים. לפיכך נקבע כי יתמנה שמאי חדש ובלתי תלוי.

השפעת תוכניות חלוקה חדשה על כלל תושבי העיר מבחינת עלויות, צפיפות ושירותי ציבור. לדברי המרואיין, תוכניות חלוקה חדשה בתל-אביב אינן גורמות להוצאות לקופת הציבור. יתרה מזו, מאחר שבתוכניות אלה נגרמת תמיד עלייה בערך נכסי הבעלים, ציבור תושבי העיר אפילו מרוויח מן ההכנסות המתקבלות כתוצאה מהפיתוח ומהשבחת הנכסים. אחוזי הבנייה עולים בד בבד עם שיעורי הנטילה לצורכי ציבור ועימם גם ההכנסות לעירייה מהיטלי השבחה.

מבחינת צפיפות, לעומת זאת, יכולה להיגרם בעיה לציבור על ידי תוכניות חלוקה חדשה. צפיפות יתר יכולה להיגרם מכמה סיבות. הסיבה הראשונה היא, שבתוכניות פינני ובינוי ניתנים אחוזי בנייה גבוהים יותר לבעלי הקרקע על מנת שהפרויקט ישא את עצמו מבחינה כלכלית ובעלי הקרקע יוכלו לעמוד בעלויות של הריסת מבנים ופינוי דיירים. הסיבה השנייה היא, שבעת נטילה לצורכי ציבור ניתנים אחוזי בנייה גבוהים לבעלי הקרקע כפיצוי. במקרים כאלה נוצרות צפיפויות גבוהות. לדוגמה, בתוכנית תא/1770א - גבעת עמל ב', נקבעה צפיפות של 10.7 יחידות דיור לדונם נטו ותוספת של 5 יחידות דיור לכיסוי עלויות פינניים. הסיבה השלישית היא, שבמסגרת השמירה על האיזון וכדי להימנע מתשלומי איזון, ניתנים לעיתים אחוזי בנייה לבעלי קרקע. בנוסף לכך, בעלי קרקע המגיישים התנגדויות לתוכנית מקבלים, בחלק מן המקרים, תוספת של זכויות בנייה על מנת להסיר את התנגדותם.

מבחינת שירותי ציבור, כלל התושבים יוצאים, בדרך כלל, נשכרים מתוכניות חלוקה חדשה בגלל תוספת שטחי ציבור בכמות גדולה ובמיקום טוב יותר. בכל התוכניות יש תוספת של שירותי ציבור, וכפי שראינו, בתל-אביב לא נמנעים מלהקצות קרקע גם לצרכים כלל-עירוניים.

לדברי המרואיין, ההשפעה של תוכניות אלה על הציבור אינה חד משמעית. מחד, קיים מימד של פיתוח והתחדשות, של שיפור פני העיר ושל תוספת דיור ושירותי ציבור. מאידך, המחיר לכך הוא צפיפות, הנוצרת בעיקר בתוכניות על שטח בנוי. המתח בין שמירה על טובת הציבור ואיכות חיו לבין מחיר הביצוע של תוכניות עולה כל העת. אמנם, אין לייחס את הצפיפות הגבוהה הנגרמת בתוכניות פינוי ובינוי ישירות לכלי של חלוקה חדשה, אולם בפועל, כאשר נערכת חלוקה חדשה בשטח בנוי, עלויות הפינוי הן גבוהות ביותר, והצפיפות גבוהה בהתאם.

אוכלוסיית היעד של תוכניות חלוקה חדשה תלויה באזור בו נעשות התוכניות. בצפון תל-אביב, בתוכניות תא/1116 - רמת אביב החדשה, תא/1437 - מעבר לירקון, ותא/2500 - כיכר המדינה, ערכי הקרקע גבוהים והבנייה המתוכננת היא בנייה לגובה. בתוכניות פינוי ובינוי הנעשות בדרום העיר נוצרת בעיה. בשל העלויות הגבוהות של ביצוע תוכניות פינוי ובינוי נדרשים בהן צפיפות גבוהה ובניינים רבי קומות. מאחר שהאוכלוסייה החיה במקום היא חלשה מבחינה כלכלית, בנייה גבוהה אינה מתאימה לה, בגלל עלויות האחזקה הגבוהות של מבנים רבי קומות.

המרואיין מציין כי באזור התחנה המרכזית בדרום תל-אביב, מתוכננות תוכניות פינוי ובינוי שנמצאות בשלבים ראשוניים. אם לא יימצאו יזמים שייקחו על עצמם את הפרויקט תכין העירייה תוכניות חלוקה חדשה. כך גם בשכונת שפירא, שגם היא בדרום תל-אביב. בכל התוכניות האלה, מדיניות העירייה היא להציע את הסביבה ולהביא אוכלוסייה חדשה. בעיקרון, מעוניינת העירייה להשאיר את הדיירים הגרים במקום, תוך הגדלת הצפיפות. אך למעשה, על מנת שהפרויקט ישא עצמו מבחינה כלכלית, יהיה צורך לבנות דירות ברמה גבוהה מאוד ובעלויות גבוהות, שלא סביר כי הדיירים החיים באזור יוכלו לעמוד בהן.

נראה לנו, לנוכח כל האמור לעיל, שבגלל עלויות תחזוקה גבוהות של הבנייה לגובה מיועדות תוכניות חלוקה חדשה, במיוחד בשטח פינוי ובינוי, בעיקר לאוכלוסייה אמידה. גם הפתרון של שידרוג יחידות דיור על ידי הגדלת שטחן על מנת להעלות את ערך הקרקע ולהימנע מתביעות פיצויים, מביא למחירי דירות גבוהים המתאימים לאוכלוסיות אמידות.

הליך אישור תוכנית חלוקה חדשה. לפי תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה, מוסמכת ועדה מקומית לאשר תוכניות חלוקה חדשה רק כאשר אין שינוי ביעודי הקרקע או בזכויות הבנייה. כאשר נדרש שינוי כזה, אישור התוכנית עובר לסמכות הוועדה המחוזית. לדברי המרואיין, יש רשויות, שעל מנת שלא להגיע לוועדה המחוזית, מכינות בשלב ראשון תוכנית מתארית הכוללת שינוי יעוד והגדלת זכויות, ובשלב שני תוכנית חלוקה חדשה בסמכות ועדה מקומית. להערכת המרואיין גם הוועדה המחוזית מעדיפה דרך זאת, שכן הדבר חוסך ממנה את הליך הבדיקה השמאית של תוכניות חלוקה חדשה, שהוא הליך מורכב ביותר. פיצול תוכניות זה מקשה על המתכננים, מכיוון שהוא מחייב הכנת תוכנית ברמה מתארית, שתבטיח שהזכויות הניתנות בה תהיינה תואמות את הצרכים העתידיים שייוצרו בתכנון המפורט של החלוקה החדשה. לדעת המרואיין, עדיפה הכנת תוכנית אחת בסמכות ועדה מחוזית, שתכלול שינוי מתארי וחלוקה חדשה. דבר זה מחייב את הרשות, בתחילת התהליך, לשקול היטב ולבדוק את כל הנתונים, לערוך חישובים כלכליים ולוודא שכל מתחם ישא את עצמו מבחינה כלכלית. על השמאים לקבוע מראש את מספר יחידות הדיור המתאים לתוכנית חלוקה חדשה. לדעתו, הליך חלוקה חדשה בסמכות ועדה מקומית הוא כלי טוב ויעיל בתוכניות קטנות שאין בהן פינויים, אך כאשר יש לתכנן מתחם גדול ומרובה בעלים, הכולל פינויים, לא רצוי להזדקק לתוכנית שבסמכות ועדה מקומית. כתוצאה מכך, מכיוון שהפינויים מחייבים תגבור זכויות הנתון רק לסמכות ועדה מחוזית, מתארך התהליך.

סיכום

מצאנו כי השימוש בתוכניות חלוקה חדשה נפוץ מאד בתל-אביב. זוהי העיר היחידה מבין אלה שסקרנו, בה קיימת מחלקה מיוחדת לרפרצלציה, ובה עובדים גיאוגרפים, כלכלנים ושמאי מקרקעין. בעירייה הצטבר ניסיון רב בשימוש בהליך. בחלק מן הנושאים מצאנו כי יש לעירייה מדיניות ברורה, כמו בנושאי הפרשות קרקע לצורכי ציבור. אין מיגבלה באחוז הנטילה, ותמיד ניתן פיצוי באחוזי בנייה או בשדרוג יחידות הדיור. קיימת בוועדה המקומית הבחנה ברורה בין הליך חלוקה חדשה לבין הליך הפקעות, שעליו מחילים דינים אחרים. בנושאים אחרים אין מדיניות קבועה והעירייה נוהגת על פי הצורך או לפי האפשרויות, כמו, לדוגמה, באופן חישוב השטחים השייכים לעירייה, לצורך תשלומי איזון. במיוחד הצטבר בתל אביב ניסיון בתוכניות על מקרקעין בנויים. למרות שבשטח בנוי ההליך מורכב ובעייתי, אין העירייה נמנעת מן השימוש בו. קושי אחד בשטח בנוי הוא בשמירה על שווי יחסי. על מנת שהתוכניות תצאנה לפועל ושהפינוי, הכרוך בעלויות גבוהות, יהיה אפשרי, מקבלים חלק מבעלי הקרקע תוספת יחידות דיור כבונוס. יחידות אלה אינן נכנסות לחישובי איזון, ובעלי הקרקע האחרים חשים שהן באות על חשבונם ומתנגדים. הקושי השני הוא צפיפות הדיור הגבוהה המתקבלת בגלל תוספת יחידות הדיור. הצפיפויות הגבוהות גורמות לבנייה גבוהה, שלא בכל מקום מתאימה לאוכלוסייה ובשל כך עלולה אוכלוסייה זו להיאלץ לעזוב את האזור.

פרק אחד-עשר : ועדה מקומית חולון

המרואיינות הן : מרגלית עזרוני, אחראית על תכניות רפרצלציה. שרית אברבך, מתכנתת ערים. פנינה אץ, תכנון ארוך טווח.

רקע כללי

העיר חולון הוקמה בשנת 1940. שטח השיפוט שלה הוא 19,000 דונם בקירוב. הקרקע בעיר, רובה ככולה, היא בבעלות פרטית. מספר התושבים - 165,800. צפיפות האוכלוסייה בעיר היא 23,478 תושבים לקמ"ר. 50% משטח העיר בנוי. 7000 קמ"ר, שהם 37% משטח העיר, מיועדים למגורים. 3.4% משטח העיר מסווג כשטח ציבורי פתוח ו-30% מסווגים כשטח פתוח אחר. יתרת השטח מיועדת למוסדות ציבור, תעשייה ומלאכה. חולון מדורגת באשכול 7-8 ובשנת 1999 ציון התקן הכלכלי-חברתי שלה היה 0.77.

המניעים לבחירה בחלוקה חדשה. הסיבה העיקרית לבחירה בחלוקה חדשה בחולון היא, כמו בתל-אביב, המצב של ריבוי בעלויות בקרקע, המקשה על הליכי התכנון. מניע חשוב נוסף הוא היכולת הגלומה בחלוקה חדשה לתכנון מיטבי של מיקום השטחים לשירותי ציבור והיקפם. תוכנית המתאר העירונית של חולון, ח/1/3, מחייבת הכנת תוכניות חלוקה חדשה. בשל מדיניותה של עיריית חולון, הנובעת מהסיבות הללו, עיקר היוזמה לתכנון מגיעה מן העירייה. רק חלק קטן מהתוכניות מוכנות עקב יוזמה או בקשה של בעלי קרקע. אחד המניעים לבחירה בכלי חלוקה חדשה במקרים אלה, הוא הרצון להשביח את ערך הנכס. השבחה זו אינה מטרתה העיקרית או החשובה של העירייה והיא פועל יוצא נילוה של הפיתוח. בכל מקרה, לדברי המרואיינות, ועדה מקומית חולון נמנעת מבחירה בהליכים חלופיים, כמו רכישה או הפקעה, הכרוכים בהוצאות ובנטל כלכלי, שכן חסרים לה משאבים כספיים, כמו לתל-אביב. אוכלוסיית העיר, ברובה, אינה בעלת אמצעים ומשאבי הרשות מאד מוגבלים.

תוכנית המתאר ח/1/3 קבעה הוראות לחלוקה חדשה וכן קבעה מהם השטחים המיועדים לכך באזורים שונים בעיר. התכנון מיועד להיות מיושם בשני שלבים. תוכנית זו קובעת את מתחמי התכנון, רשימת תכליות, צפיפויות, דרכים, הוצאות התוכנית וכו'. נקבעו בה מכסות לשטחי מגורים, תעשייה, מבני ציבור, מכסות לחניה ותיירות. זוהי תוכנית ברמה מתארית ללא סימון מדויק של יעודי קרקע. מתוכנית זו נגזרו: תוכנית מתאר לחלוקה חדשה, ח/300, ותוכנית הקובעת את השלב השני של חלוקה חדשה, ח/500. ח/300 שנסקרה על ידינו (מתוארת להלן). תוכנית ח/350, שבמסגרתה ניתנה לבעלי הקרקע בחירה בין פיצוי כספי או קרקעות חלופיות מתחום תוכנית ח/300. לדברי מרגלית עזרוני, היו בעלים שבחרו בפיצוי כספי. ח/370, שאושרה ב 1994 וחלה על 400 דונם. בתוכנית ח/500, שנמצאה בדיונים בעת הריאיון, מתוכננות 6000 יחידות דיור. כ-1000 דונם מתוכה נמצאים בתחום השפעת הרעש של שדה התעופה בן-גוריון וכתוצאה מכך קיימים בה קשיים של תכנון ואיזוני זכויות. בתחום הרעש המותר מתוכננים שטחי מגורים ושטח מסחרי, אשר יינתנו, ככל הנראה, בתמורה לבעלי קרקע בתחום הרעש האסור, בו מתוכנן פארק עירוני.

סקירת תוכניות חלוקה חדשה במרחב התכנון. על פי דברי המרואיינות, 31 תוכניות חלוקה חדשה נמצאו בהליכי הכנה ואישור בעת הריאיון. חלק קטן מהתוכנית שנמצאו בשלבי הכנה ראשוניים, היו תוכניות התחדשות עירונית. תוכניות שנסקרו:

ח/300 - תוכנית מתארית. התוכנית אושרה בשנת 1992. היא חלה על 1340 דונם וכלולים בה 5000 בעלים. ההקצאה לציבור היא כ- 42%, והיא כוללת גם הקצאה לקריית חינוך, מכון טכנולוגי חולון.

ח/444 - התוכנית שביוזמת מינהל מקרקעי ישראל אושרה בשנת 2002. היא חלה על 14 דונם. מתוכננים בה שני מגדלי מגורים בגובה עד 28 קומות, וביניהם שטח פתוח פרטי שלא נכלל בטבלת ההקצאות לצורכי ציבור ונותר בבעלות פרטית. ההקצאה לציבור היא 40%, מהם 4% למבני ציבור ו- 36% לדרכים. השטח הפרטי הפתוח מהווה 19%.

תוכניות על מקרקעין בנויים. מתוך 31 התוכניות שבהכנה, 15 בקירוב חלות על שטח בנוי. תוכנית "מתחם חנקין", לדוגמה, היא תוכנית פיני ובינוי שהוכנה כתוכנית חלוקה חדשה ונמצאה בשלבי הכנה ראשוניים. בתוכנית זו מוצע לפנות 136 יחידות דיור קיימות ולבנות במקומן 408 יחידות דיור חדשות.

בחולון, כמו בתל-אביב, הנוהג הוא שלא להתחשב בערך של מבנים קיימים לצורך חישוב שווי יחסי, מכיוון שהכללת ערך המבנים תגרום לעיוותים ואי צדק באיזון. בוועדה מקומית חולון לא היה עדיין ניסיון רב בתוכניות חלוקה חדשה על שטח בנוי, והוא עתיד לגדול עם ריבוי תוכניות פיני ובינוי והשימוש בחלוקה חדשה לצורך זה.

הדרך המועדפת להשגת קרקע לשירותי ציבור. לדעת המרואיינות, חלוקה חדשה היא הדרך העיקרית והמיטבית להשגת שטחים לשירותי ציבור בחולון. אין נהוגות בעיר הפקעות אלא רק במקרים נקודתיים ובשיעורים נמוכים. הפקעות בתמורה נעשות רק אם יש גורם חיצוני הנושא בעלות תשלומי הפיצויים, כגון נתיבי איילון, או מע"צ.

שיעורי הפרשה לצורכי ציבור. לדברי המרואיינות שיעור הפרשה הממוצע בתוכניות חלוקה חדשה הוא כ-40%. כאשר נדרש שיעור גבוה יותר, ניתנות תמורת הקרקע המופרשת זכויות בנייה, אך בעירייה משתדלים להימנע מכך, שכן התוצאה היא צפיפות גבוהה. כך, למרות שבעיקרון אין מחילים מייבלה על אחוז הנטילה, היא מוגבלת בשל הרצון להימנע מצפיפויות גבוהות. סיבה נוספת להגבלה היא החשש מתביעות פיצויים, למרות שלא היו תקדימים לתביעות כאלה.

עיינו במסמכי תוכניות, ומצאנו תוכניות בהן שיעור ההקצאה לצורכי ציבור עמד על 40% בלבד. אנו משערות כי שיעור זה לא הספיק לצורכי המתחם, וזאת לאור העובדה שחלק מן השטחים הפתוחים בתוכניות סווגו כשטחים פתוחים פרטיים. שטחים אלה נרשמים על שם תושבי המתחם ולא על שם העירייה, כך שהנטילה לציבור מצומצמת יותר. לדוגמה, בתוכנית ח/444, שיעור הפרשה לצורכי ציבור עומד על 40%, שכולם נועדו למבני ציבור ולדרכים, ואילו שטחים פתוחים אינם כלולים כלל בהקצאה הציבורית. בתוכנית הוקצתה אמנם קרקע לשטח פתוח אך הוא הוגדר כפרטי, ולא נועד לשמש את כלל הציבור, אלא רק את תושבי המתחם.

התנגדויות של בעלי קרקע על רקע של אחוזי הפרשה לצורכי ציבור. ההתנגדויות היו מעטות מאד, לדברי המרואיינות. גם בעיון במסמכי תוכניות לא מצאנו התנגדויות על רקע זה. איזכור אחד להתנגדויות מצאנו אצל זאב כהן (1987), שדיווח כי לתוכנית מתאר ח/300, שכלולים בה כ-1200 בעלים, היו רק 24 התנגדויות, והן נדחו. אחדות מהן, אכן, היו על הרקע של שיעורי הפרשה.

שינוי יעוד קרקע מופרשת. בחולון לא נהוג לשנות יעוד של קרקע שהופרשה לצורכי ציבור במסגרת תוכניות חלוקה חדשה.

הקצאה לשירותי ציבור עבור תחום התוכנית, או גם לשימושים עירוניים ובין עירוניים. בחולון מוקצת קרקע לכל השימושים הללו, אך נעשית הבחנה בין המטרות. בהקצאת קרקע עבור כבישים בין עירוניים נהוג להפקיע תמורת פיצויים, המשולמים על ידי הגורם עבורו נעשית ההפקעה, דוגמת נתיבי איילון או מע"צ, ותוך קבלת התחייבות לשימוי מגורם זה. ישנם שימושים בין-עירוניים ואזוריים אחרים, עבורם נהוג להקצות שטחים גם במסגרת הליכי חלוקה חדשה. לדוגמה, עבור המכון הטכנולוגי של חולון, בתוכנית ח/300. בתוכנית ח/500 הוקצה שטח של 1000 דונם עבור פארק עירוני. שטח זה אינו מתאים לשימושים אחרים בשל היותו בתחום הרעש של נמל התעופה

בן-גוריון ולכן הוחלט כי יוקם במקום פארק עירוני. חלק מבעלי הקרקע יפוצו בקרקע חלופית. השאר אמורים לקבל פיצויים על פי דיני הפקעות, ואלה ימומנו על ידי רשות שדות התעופה, אותה תובעת העירייה. נראה לנו כי כאשר קיים גורם שנושא בעלות של פיצויים, העירייה אינה נמנעת מהפקעות.

הקצאת שטחי ציבור ללא יעוד ספציפי. בחולון נהוג לקבוע מראש את שימושי הקרקע, ולציין במפורש מהו יעוד השטח הציבורי. לא נעשית הקצאה פתוחה, ל"תיכנון עתידי". הקצאות קרקע נעשות על פי הנחיות תוכנית ח/1/3, הקובעת יעודים ומכסות לצורכי ציבור.

הדרך העדיפה להשגת קרקע לשירותי ציבור. חלוקה חדשה נבחרה בחולון להשגת שטחי ציבור ולתכנונם המיטבי. עם זאת, לדעת המרואיינות, מן הבחינות הבאות אין חלוקה חדשה עדיפה על כלים אחרים:

- יכולת ביצוע התוכנית - הן הביאו כדוגמה את תוכנית ח/500 שהינה מסובכת לביצוע.
- הקטנת שיעור ההתנגדויות לתוכנית - המרואיינות סברו שלתוכנית חלוקה חדשה יש הרבה יותר התנגדויות, שכן, עם השנים גוברת מודעות בעלי הקרקע לזכויותיהם.
- עלות נמוכה לרשות - לחלוקה חדשה אין עדיפות בכך, שכן הוועדה המקומית ממילא אינה נוקטת בדרכים הכרוכות בהוצאות כספיות.

המדיניות הנהוגה לגבי מעמדן של קרקעות שבבעלות העירייה. בתוכנית חלוקה חדשה בחולון, מעמד קרקע השייכת לעירייה תלוי בייעודה במצב הקודם לתוכנית. אם הייעוד היה ציבורי, תישארנה קרקעות העירייה במצב החדש באותו שווי ובאותו יעוד. לא נהוג לתת לקרקעות בייעוד ציבורי ערך סחיר לצורך חישוב השווי היחסי והן נותרות מחוץ להליכי איזון (מתחת לקו). אם הייעוד היה סחיר, הקרקעות תישארנה בייעוד סחיר ותוכנסנה לטבלת האיזון.

השלכות צפויים של העמדת העירייה במעמד שווה לבעלי קרקע אחרים. אם העירייה תהיה ככל אחד מבעלי הקרקע בחלוקה חדשה, ושטחי הציבור יוכנסו לטבלת האיזון, תצטרך העירייה לשלם ולקבל תשלומי איזון כמו כל בעלי הקרקע האחרים. מאחר שהיא יוצאת מן החלוקה עם יותר קרקע משכנסה, היא תהיה בצד המשלם. בדרך כלל העירייה נמנעת מייזום תוכניות הכרוכות בהוצאות, בשל קושי לממן אותן. אם היא תעמוד במעמד שווה, ותצטרך לשאת בהוצאות של תשלומי איזון, התוצאה תהייה הימנעות מכל נטילת קרקע הכרוכה בהוצאות כספיות, מכיוון שלא יהיו לה מקורות מימון לפעולות אלה. דבר זה ישליך על השירותים הניתנים לציבור.

המדיניות הנהוגה לגבי איזון. בחולון נהוג להימנע מתשלומים ולאזן בזכויות בנייה. זאת, בעיקר בגלל קשיי גבייה.

השפעת חוק יסוד כבוד אדם וחירותו. החוק לא השפיע, לדברי המרואיינות, על מידת השימוש בחלוקה חדשה ועל שיעורי הפרשה לצורכי ציבור. זאת, מאחר שבתוכנית חלוקה חדשה מובנית, לדעתן, שמירה על זכויות קנייניות, ועל ערכים יחסיים זהים של קרקע.

תביעות פיצויים לפי סעיף 197. לפי זיכרון של המרואיינות לא הוגשו תביעות פיצויים שנגעו לתוכנית חלוקה חדשה.

התארגנויות של בעלי קרקע לייזום תוכניות חלוקה חדשה. בחולון היו התארגנויות, בעיקר של חברות גדולות, שיוזמות תוכניות חלוקה חדשה על מנת להשביח את ערך הקרקע שלהן. רוב התוכניות ביוזמת הבעלים הן תוכניות נקודתיות, כמו "מגדלי נמיר". דוגמה לתוכנית שהיא גדולה בהיקפה, יחסית, היא תוכנית ח/266 - קריית בן-גוריון, אשר אושרה בשנת 1979 ואשר חלה על 600 דונם. במקרה זה, הבעלים, שהם חברת בנייה, קיבלו על עצמם לשאת בעלויות הפיתוח ואלה קוזזו מתשלומי היטלים עתידיים. בכך התאפשר ליזמים לקחת על עצמם את ביצוע התוכנית.

השפעת תוכניות חלוקה חדשה על כלל הציבור. בהיבט של עלויות, תוכניות חלוקה חדשה משביחות את הקרקע ועל כן לציבור נגרמות הכנסות ולא הוצאות. מבחינת צפיפות אין השפעה שלילית, מכיוון שמדיניות עיריית חולון היא להימנע מליצור צפיפות בלתי מבוקרת, כדי לשמור על ערכי הדירות ועל התאמת הבנייה לאוכלוסייה. מבחינת שירותי ציבור, ההשפעה היא חיובית. אמנם העירייה משתדלת להימנע מנטילת קרקע לצורכי ציבור בשיעור גבוה מ-40%, אך במקום בו נדרשת נטילה גבוהה יותר, הדבר נעשה. כך תוכנן הפארק העירוני בהיקף של 1000 דונם בתוכנית ח/500, וכך תוכנן המכון הטכנולוגי בחולון בתוכנית ח/300. נראה כי בחולון נתפסות תוכניות חלוקה חדשה כמיטיבות עם כלל ציבור תושבי העיר ועם בעלי הקרקע כאחד. למתכננים יש מדיניות תכנון והקצאות לצורכי ציבור שהיא ברורה וידועה, והיא אף משתקפת בשטח. שלא כבתל-אביב, בה לחצי הנדלין גדולים יותר ומתבטאים בצפיפויות גבוהות, השפעת תוכניות אלה על הציבור בחולון היא פחותה.

האוכלוסייה עבורה מיועדות תוכניות חלוקה חדשה. בחולון, האוכלוסייה של תוכניות חלוקה חדשה היא חזקה מבחינה סוציו-אקונומית, ולא במקרה. מטרת המדיניות העירונית בחולון היא להביא אוכלוסייה חזקה לעיר, ותוכניות חלוקה חדשה משמשות כלי להשגת מטרה זו. בתוכניות אלה משודרגות הדירות, התכסית מצטמצמת, הבנייה גבוהה יותר, ואיכות הבינוי משודרגת על ידי הוספת מרתפים וחניות. גודל דירה ממוצע בתוכניות אלה הוא 110-115 מ"ר ברוטו ליחידות דיור, בצפיפות ממוצעת של 6 יחידות דיור לדונם. מכיוון שבאזורים הוותיקים של העיר שטחי הדירות הם קטנים והאוכלוסייה היא במעמד סוציו-אקונומי נמוך יחסית, מכוונת המדיניות לכך שהבנייה החדשה תספק דירות גדולות ותמשך אוכלוסייה חזקה יותר.

סיכום

השימוש בחלוקה חדשה בחולון מתחייב בשל העובדה ששיעור הקרקעות הפרטיות בתחום שיפוט העירייה גבוה מאד. על כן, תוכנית המתאר ח/1/3 שאושרה בשנת 1979 קבעה שטחים מיועדים לחלוקה חדשה, מדיניות ציפוף, שיעורי הקצאה לצורכי ציבור ותקנים ליעודי קרקע. אין בתקנותיה איזכור למגבלות על הקצאה, אלא ניסיון לקבוע מכסות. לדברי המרואיינות, מכסות אלה התבססו על הפרסום "מכסות קרקע לתכנון" של אלתרמן והיל (1976).

נראה לנו כי שיעור ההקצאה של 40% הנוהג בחולון, נובע מהרצון שלא לצופף את העיר ללא בקרה תכנונית ומהשאיפה לשמור על אופי הבינוי. עם זאת מצאנו, כי שיעור זה אינו מספיק לצרכים, ועל כן הפיתרון שנמצא הוא רישום של השטחים הפתוחים במתחם התכנון כשטחים פרטיים. לדבר זה יש משמעות לגבי חלוקת הנטל וההנאה בין בעלי הקרקע בחלוקה החדשה לבין הציבור בכללותו, שנמנעת ממנו ההנאה משטחים פתוחים אלה.

בעיר זאת מצאנו גם פתרונות יצירתיים בנושא של הקצאת שטחים חלופיים לבעלים ואיזוני זכויות. זוהי העיר היחידה בה מצאנו כי ניתנו בתמורה חלקות חלופיות בתחום תוכניות אחרות. כך, בעלי קרקע בתחום תוכנית ח/300 מקבלים זכויות בתחום תוכניות אחרות. בנוסף לכך הוצע תשלום עבור הקרקע לבעלים שלא רצו קרקע חלופית. בחולון, כמו ברשויות מקומיות אחרות אותן סקרנו, חסרים מקורות מימון לביצוע תוכניות. קושי זה מכתוב הימנעות מכל הליך בו יש הוצאות לרשות ובמקביל, מציאת פתרונות יצירתיים לביצוע תוכניות ללא עלויות.

פרק שלושה-עשר: ועדה מקומית גבעתיים

המרואיין הוא רונן משורר, אחראי מידע הנדסי במחלקת הנדסה.

רקע כללי

המועצה המקומית גבעתיים נוסדה בשנת 1942 כתוצאה מאיחודן של שש שכונות שהותיקה בהן הוקמה בשנת 1922. שטח השיפוט הוא 3246 דונם, ומתוכם כ- 15% קרקעות פרטיות (להערכת המרואיין). לפי נתוני אתר עיריית גבעתיים, בשנת 2006 התגוררו בעיר 55,000 תושבים ולמעלה מ- 10% משטחה הם שטחים פתוחים. מלבד שטח פנוי של כ- 190 דונם, אין בעיר שטחים בלתי מנוצלים. העיר נמצאת באשכול 7-8 ומקומה בממד הכלכלי-חברתי של הלמ"ס לשנת 1999 היה 1.64.

גבעתיים היא העיר היחידה בגוש דן בה אין כמעט קרקע פנויה. יש בה מעט מגרשים ריקים ומעט מגרשים בני 2-3 יחידות דיור למגרש, וכל שיטחה מנוצל (מלבד מתחם שנקרא שטח 9). קיימות בגבעתיים בעיות מסובכות של בעלויות, המקשות על התכנון. מצד שני, גבעתיים נמצאת באזור נדל"ן אטרקטיבי, שבו לחצי הפיתוח גדולים. גורמים אלה, מחסור בקרקעות פנויות מחד, ולחצי נדל"ן גדולים מאידך, מביאים לכך שכל התוכניות בגבעתיים נעשות על שטח בנוי. מינהל מקרקעי ישראל הוא דומיננטי מאד בעיר, שכן שיעור גבוה של הקרקעות הוא בבעלותו. בעיר קיימים מספר פרויקטים של התחדשות עירונית. השימוש בחלוקה חדשה מתחייב בפרויקטים אלה, מכיוון שתוספת יחידות דיור מחייבת ביצוע שינויים במבנה המגרשים.

מניעים לבחירה בחלוקה חדשה. כמו בערים אחרות שבהן יש ריבוי בעלויות קרקע, גם בגבעתיים משמשת חלוקה חדשה כהליך נבחר בתוכניות. לדברי המרואיין, המניע העיקרי לבחירה בתוכניות אלה הוא הרצון לפתח את העיר מחד גיסא, ולחצים ויוזמות של בעלי קרקע, הנובעים מרצון להשביח את ערך הנכסים, מאידך. לדברי המרואיין, תכנון שירותי ציבור ורצון להשיג שטחי ציבור אינם מהווים מטרה בהכנת תוכניות חלוקה חדשה בגבעתיים.

הכלי המועדף להשגת שטחי ציבור. חלוקה חדשה היא כלי נוח ומתאים, והיא עדיפה על כלים אחרים, כגון הפקעות והסכמים, כך סבור המרואיין. היא מתאימה להשגת שטחי ציבור בכמות מתאימה לצרכים ובתכנון מיטבי. מבחינות אחרות, כמו יכולת הביצוע של התוכנית, צמצום ההתנגדויות לתוכנית ועלות נמוכה לעירייה, אין הבדל, לדברי המרואיין, בין חלוקה חדשה לבין הכלים האחרים שמנינו.

סקירת תוכניות חלוקה חדשה ברשות המקומית. במועד הריאיון היו בהכנה מספר תוכניות חלוקה חדשה, שכולן תוכניות התחדשות עירונית. תוכניות רבות אחרות כבר אושרו ונבנו. נביא כאן מספר תוכניות שנבחרו כחקרי אירוע, כולן על שטחים בנויים.

גב/380א - תוכנית הסיטי, אושרה בשנת 2001 והיא חלה על 84.5 דונם. בתוכנית מוצעים מגורים במגדלים, מסחר ומלונאות. מספר יחידות הדיור הוא 818, בצפיפות של 23.4 יחידות דיור לדונם ברוטו. הקרקע בתוכנית היא בבעלות מינהל מקרקעי ישראל ובעלים פרטיים. מטרת התוכנית היא הקמת עוגן תעסוקתי מטרופוליני.

גב/418 - איזור מלאכה. התוכנית הייתה בשלבי הכנה. מטרת התוכנית היא עוגן תעסוקה. מתוכננים בה מגדלים של תעסוקה ומסחר בגובה 40 קומות.

גב/431 - מתחם ההסתדרות. תוכנית התחדשות עירונית ביוזמת מינהל מקרקעי ישראל. התוכנית נמצאה בשלבי הכנה. שטח התוכנית כ-108 דונם. היא מגדילה את מספר יחידות הדיור מ-920 ל-2293 מתוכננות, בשטח של כ-100 מ"ר לדירה. הצפיפות המתוכננת היא 36 יחידות דיור לדונם, לעומת 11 יחידות דיור לדונם ברוטו במצב קודם.

גב/415 - מתחם ציפורן. התוכנית נמצאה בשלבי הכנה. היא חלה על 7.7 דונם במערב גבעתיים, בין רחובות עליית הנוער, תע"ש והוורדים. כפי שעולה מן התקנון, קיימים במקום רק בתי מלאכה או מבנים מעורבים, של בתי מלאכה בקומה הראשונה ובשתי הקומות הנוספות עד 3 יחידות מגורים. מתוכננים ארבעה מבנים של 7-8 קומות ומגדל אחד של 29 קומות. מספר היחידות המוצע הוא 225.

תוכניות נוספות שנמצאו בשלבים מוקדמים של הכנה ועל כן לא נבחנו במסגרת הסקר הן :

גב/437 - מתחם לביא. נמצאה בהכנה, ותוגש כתוכנית התחדשות עירונית.

תוכנית מתחם שיינקין - שרוב הקרקע בו הוא בבעלות מינהל מקרקעי ישראל. תוגש גם היא כתוכנית התחדשות עירונית.

גב/380 - תוכנית הסיטי של גבעתיים



ערך קרקע בנויה לצורך שווי יחסי. בגבעתיים מתייחסים לקרקע בנויה לצורך חישובי איזון, כאילו הייתה פנויה. בתוכנית גב/380א - הסיטי, הוגשה התנגדות אחת של בעלי קרקע, הנוגעת לכך שערך הבניינים לא חושב בטבלאות האיזון. הוועדה המחוזית דחתה אותה, בנימוק שהדבר תואם פרשנות לחוק, על פיה אין לחשב את הבניינים שכן החוק מתייחס לשווי "מגרש" ולא לשווי "מקרקעין". הוועדה המחוזית טענה כי יש בכך היגיון משפטי, תכנוני ושמאי, שכן הבאתם בחשבון של המחוברים (כלומר, כל מה שבנוי על הקרקע), תביא להפחתה בלתי מוצדקת בזכויות הניתנות לחלקות סמוכות שלא מימשו את זכויות הבנייה שלהן בעבר. אותם עותרים טענו גם כי יש לכלול ולחשב את עלות ההריסה וחיסול העסק בשווי היחסי. גם טענה זו נדחתה באותם נימוקים.

הגבלה על שיעורי ההקצאה לצורכי ציבור. בוועדה מקומית גבעתיים ההקצאה נעשית, לדברי המרואיין, על פי הצרכים הנדרשים, ללא הגבלה קבועה. שיעור ההפרשה הממוצע עומד, לדבריו, על כ-50%. עיון במסמכי תוכניות העלה, כי למרות שיעורי צפיפות גבוהים מאד, של 23-36 יחידות דיור לדונם ברוטו, אחוז ההקצאה לשטחי ציבור הוא נמוך באופן יחסי ועומד על 40-50%.

משמעות הדבר היא, שבתוכניות על שטח בנוי הצפיפות גדלה בצורה משמעותית ואילו יחס שטחי ציבור ליחידת דיור קטן. בחלק מהתוכניות נרשמים שטחי ציבור פתוחים כפרטיים ואינם נכללים בהקצאה הכללית לציבור. להלן מספר דוגמאות לשיעורי הקצאה לצורכי ציבור בתוכניות:

בתוכנית גב/431 - מתחם ההסתדרות, חלוקת השטחים ושיעורי הקצאה לצורכי ציבור הם כדלקמן:

מטב מוצע	מטב קודם	
58.82%	76.8%	שטח מיועד למגורים
28 קטנות + 2293	920 יחידות דיור	מספר יחידות דיור
8.65%	1.38%	בניני ציבור
5.23%	4.65%	שטח פתוח
0.38%	0.6%	שבילים
26.92%	16.52%	דרכים
41.18%	23.15%	סה"כ שטחי ציבור
14.26%	6.63%	שטחי ציבור ללא דרכים
6.6	7.8	שטח פתוח ליחידת דיור במ"ר

הטבלה ממחישה את השינויים שחלו עקב התוכנית. בעוד שמספר יחידות הדיור גדל פי 2.5, שטחי הציבור גדלו פי 1.8 ועיקר הגידול חל בשטח המיועד לבנייני ציבור. שיעור השטח הכולל לשירותי ציבור, לא כולל דרכים, אמנם גדל, אך יחס שטחי ציבור ליחידת דיור קטן מ-7.8 מ"ר ליחידת דיור במטב קודם ל-6.6 מ"ר ליחידת דיור בתוכנית החדשה.

כפתרון לצמצום השטחים המיועדים למבני ציבור, נעשתה בתוכנית זו הקצאה עבור מבני ציבור בתוך מבנים פרטיים המתוכננים לשימושים מעורבים. תקנון התוכנית קובע: "שטח בנוי לבנייני ציבור, ללא הקצאת קרקע נפרדת, כחלק מבנין. השטח הבנוי יהיה 1500 מ"ר ויירשם על שם העירייה. אם ישונה השימוש בשטחים אלה הם יוחזרו לבעליהם הקודמים". כך, עלות הבנייה של מבני ציבור אלה מוטלת על בעלי הקרקע והרשות מקבלת שטחי רצפה הרשומים על שמה. כמו ברשויות אחרות, מבני ציבור לא נכנסים לטבלת האיזון ומחושבים בשווי אפס. יש לציין כי לא נרשמו התנגדויות להקצאה זו.

בתוכנית גב/380 - תוכנית הסיטי של גבעתיים, שיעור ההקצאה הכולל לחדש לצורכי ציבור עומד על 52.50%, וממנו 11.58% מיועדים לשטח פתוח ולמבני ציבור. זאת, לעומת 33.84% שטח הקצאה כולל במטב קודם, וממנו 25.23% לשטח פתוח ולמבני ציבור. כלומר, השטח הכולל לציבור גדל אבל רובו הוקדש לדרכים, ושיעור השטח המיועד למבני ציבור ולשטחים פתוחים קטן יותר.

בתוכנית גב/415 - מתחם ציפורן, מתוכננים חמישה מבנים וביניהם שטח ירוק ומבני ציבור. סה"כ שיעור השטח המופרש הרשום כמיועד לצורכי ציבור הינו 17.5%, והוא מסווג כדרך. 29.5% משטח התוכנית מיועד לשטח פרטי פתוח, שבחלק ממנו יש זיקת הנאה לציבור. שטח זה מסומן כירוק אך לא נרשם על שם העירייה. השטחים למבני ציבור מוקצים בתוך מבני המגורים. תקנון התוכנית מגדיר אותם כ"שטחים למבני ציבור לשימוש דיירי הדירות בתוכנית כגון פעוטון, גן ילדים, מעון יום וכו'...שטחים אלה שייבנו על ידי בעלי הזכויות יועברו ללא תמורה על שם עיריית גבעתיים...".

כך, בשל מחסור בקרקע לשירותי הציבור, מוצאים בוועדה מקומית גבעתיים פתרונות יצירתיים לאספקת שירותים, תוך שמירה על שיעורי הקצאה נמוכים. במקרים אלה, לכאורה, רק תושבי המתחם המתוכנן יוכלו להשתמש בשירותי הציבור.

תוכנית גב/431 – מתחם ההסתדרות

מצב קיים



מצב מתוכנן



פיצוי כספי על הפרשת קרקע מעבר ל-40%. בגבעתיים לא נהוג לפצות בכסף עבור קרקע, לפיכך עיריית גבעתיים מעוניינת להגיע להשבחה מקסימאלית בקרקע ונהוג לתכנן כך שיושגו אחוזי הניצול הגבוהים ביותר האפשריים. נציגי העירייה, בשיתוף עם הוועדה המחוזית, מגיעים לשם כך להסכמה על אחוזי בנייה מוגברים תוך בנייה לגובה. השבחה זו מפצה על פגיעה אפשרית בקרקע ומונעת תביעות פיצויים.

התנגדויות לתוכניות על רקע של אחוזי הפרשה לצורכי צבור. ככלל, לא הוגשו התנגדויות כאלה. מעיון במסמכי תוכניות עולה, כי רק בתוכנית גב/380, החלה על שטח עם בעלים רבים, הייתה התנגדות אחת של בעלי קרקע, שטענה כי יש לבדוק את אחוזי ההפרשה לצורכי ציבור וכי אם הם עולים על 40% יש לפצות. ההתנגדות נדחתה בנימוק, שבית המשפט העליון קבע כי נטילת שטחים במסגרת תוכנית חלוקה חדשה אינה הפקעה ואינה מחייבת בתשלום פיצויים. שתי התנגדויות נוספות של בעלי קרקע טענו כי יש לבטל כליל את ההקצאה לשטח ציבורי. גם התנגדויות אלה נדחו. תוכנית גב/415 - כיכר ציפורן, וגב/431 - מתחם ההסתדרות טרם הגיעו לשלבי ההתנגדויות במועד הריאיון. לדעת המרואיין לא צפויות בהן התנגדויות שכן בתוכניות כאלה נהוג להגיע עם בעלי הקרקע להסכמה מראש. מצאנו דווקא התנגדויות על רקע שיעורי הפרשה נמוכים מדי לצורכי ציבור, וזאת מצד תושבים בשכונות גובלות. תוכנית שהוגשו לה התנגדויות רבות כאלה היא גב/380 - הסיטי. התנגדות כזו הוגשה על ידי תושבי שכונת אלרם הסמוכה ברמת-גן, בה טענו התושבים כי שיעור ההפרשות לצורכי ציבור אינו מספיק וכי מחצית משטח התוכנית מוקצת לכבישים. ההתנגדות נדחתה בנימוק שכבישים מוגדרים כהפרשה לצורכי ציבור וכי מדובר במיקום על עורק תנועה ראשי בלב המע"ר של גוש דן. (בתחום התוכנית עובר כביש שפע טל). עמותת אדם טבע ודין התנגדה גם היא לתוכנית בטענה ששיעור ההפרשות נמוך וכי בעיר גבעתיים קיימת מצוקת שטחים פתוחים. ההתנגדות נדחתה בטענה כי השטח הציבורי הפתוח מספק מבחינה תכנונית וכי עלות פינוי ובינוי מבני התעשייה באזור היא גבוהה. גם ההתנגדות לכביש נדחתה, לאור עומסי תחבורה גבוהים הצפויים במתחם. בשנת 2004 עדכן המרואיין כי תושבי שכונת אלרם התארגנו להגיש תביעת פיצויים על ירידת ערך מקרקעין עקב אישור התוכנית, והיא נדונה בוועדת הערר.

הקצאת שטחי ציבור ללא יעוד ספציפי. אין מקצים קרקע בגבעתיים ללא הבחנה בין שטח ירוק למבני ציבור, או כרזרבה לתכנון עתידי. תמיד נעשית הבחנה בין יעודים.

הדרך המועדפת להשגת שטחים לשירותי ציבור. באופן תיאורטי, הדרך היעילה ביותר להשגת שטחים לציבור היא חלוקה חדשה, אבל למעשה, לדברי המרואיין, בגבעתיים לא מושגים בתוכניות אלה שטחי ציבור נרחבים, בגלל הצפיפות הגבוהה. עם זאת, חלוקה חדשה עדיפה על כלים אחרים, כגון הפקעות והסכמים, כך סבור המרואיין. יתרונה הוא בהשגת שטחי ציבור בכמות מתאימה לצרכים ובתכנון מיטבי – במסגרת מגבלות הצפיפות.

מבחינת יכולת הביצוע של התוכנית הרי שלדברי המרואיין, הכנת תוכניות חלוקה חדשה בגבעתיים נמשכת "בין חמש לחמישים שנה". ממועד הפקדת התוכנית עד לאישורה עוברות מספר שנים. תוכנית גב/415 - מתחם ציפורן, לדוגמה, נמצאה בהכנה כבר 30 שנה ובעת הריאיון עדיין לא הגיעה להפקדה. במשך שנים אלה שונתה התוכנית מספר פעמים. לגבי השגת מטרות אחרות, כמו צמצום ההתנגדויות לתוכנית ועלות נמוכה לעירייה, אין הבדל, לדברי המרואיין, בין חלוקה חדשה לבין הכלים האחרים שמנינו.

הקצאה לשירותי ציבור עבור תחום התוכנית בלבד, או גם לשימושים עירוניים ובין עירוניים. לדברי המרואיין, התכנון נעשה בראייה עירונית ומטרופולינית. כך, לדוגמה, במסגרת תוכנית גב/358 נבנה תיאטרון עירוני. בתוכנית גב/380א - הסיטי, הוקצה שטח נכבד, בשיעור של 41%, לכביש בין עירוני שישרת את כל המטרופולין. כפי שצוין, הוגשו מספר התנגדויות לכך, אולם לא על ידי בעלי קרקע בתחום התוכנית אלא על ידי תושבים באזור הגובל ועל ידי עמותת אדם טבע ודין, והן נדחו. ההתנגדויות לא היו על רקע של הפרשת קרקע לכביש בין עירוני במסגרת חלוקה חדשה, אלא על רקע השפעת הכביש על הסביבה.

עיון במסמכי תוכניות שבדקנו מעלה, כי ברוב התוכניות אין הקצאות גדולות לשימושים בין עירוניים. הקצאות למטרות כאלה, הדורשות שטחים גדולים, נעשות על קרקע ציבורית. למעשה מצאנו כי ברוב התוכניות שבדקנו ההקצאות נעשות רק לצורכי דיירי המתחם המתוכנן. תקנוני התוכניות אף מחייבים זאת במפורש. כך נעשה בתוכנית גב/437 - מתחם לביא, בה מתוכננים מגדלי מגורים וביניהם שטח ירוק שישמש רק את התושבים. גם בתוכנית גב/390 יש שילוב של מגורים במגדלים עם שטח פתוח שמיועד לדייריהם בלבד. בשני המקרים מדובר במגדלי מגורים בעלי אחוזי בנייה גבוהים, שנדרש להם שטח פתוח בכמות מתאימה. בתוכנית גב/415 - כיכר ציפורן, הוקצה שטח ירוק שאמור להירשם על שם בעלי הזכויות בקרקע כשטח פרטי פתוח, והוא ישמש רק את הדיירים במתחם. שטח למבני ציבור המתוכנן כחלק ממבני המגורים אמור, אמנם, להירשם על שם העירייה, אך התקנון מגביל את השימוש בו רק לצורכי דיירי המבנים.

שינוי יעוד של קרקע שהופרשה במסגרת חלוקה חדשה. ככלל, שינוי יעוד נעשה בגבעתיים רק משימוש ציבורי אחד לשימוש ציבורי אחר. עם זאת, מצאנו כי לפחות במקרה אחד, בתקנות תוכנית גב/380א - הסיטי, מצוין בסעיף ב' כי אם ישונה השימוש בשטחים המיועדים לבנייני ציבור, הם יוחזרו לבעלי הקרקע הקודמים. המדובר הוא בשטחי רצפה שהוקצו לצורכי ציבור בתוך מבנים מתוכננים. מכאן, שוועדה מקומית גבעתיים מוכנה להחיל במקרים מסוימים את זכות ההשבה של קרקע ששונה יעודה, כאמור בסעיף 196 לחוק התיכנון והבנייה.

מעמד קרקעות שבעלות הרשות בתוכניות חלוקה חדשה. קרקעות שהיו בבעלות העירייה במצב קודם - העירייה מנסה לקבל עבורן זכויות, כמו בעלים אחרים. לדעת המרואיין, העירייה היא גוף שאמור לספק שירות ולא ליהנות מרווחי נדל"ן. לפיכך, קרקעות שנרשמות על שם הרשות בתוכנית החדשה, או שנמצאו בבעלותה במצב קודם, אמורות לשמש לצורכי ציבור ולא לרווח. אנו בדקנו בטבלאות איזון של תוכניות, מה מעמדן של קרקעות הרשומות על שם הרשות ומצאנו כי בכל התוכניות, שטחי ציבור לא נכנסו לאיזון וקיבלו שווי אפס לצורך חישוב שווי יחסי. עם זאת מצאנו, כי חלקות בבעלות חברת נתיבי איילון, שיועדו במצב קודם היה דרך, הוערכו לצורך חישוב שווי יחסי וקיבלו ערך סחיר (חישוב מעל לקו). התנגדויות של מספר בעלים לכך שכבישים חושבו בערך

סחיר, נדחו על ידי הוועדה המחוזית. הנימוק היה, שאין מקום להתערב בשיקול דעת השמאים לגבי מקדם השטח הציבורי הפתוח, אך יש לתת ביטוי להבדל בין חלקות השטח הציבורי הפתוח המשמשות בפועל לדרך (כחלק מנתיבי אילון) או שנמצאות במסגרת קווי הבניין של הדרך (וכפופות להגבלת בנייה דבר המקטין את שוויון) לבין חלקות שטח ציבורי פתוח שאינן משמשות לדרך.

השפעת העמדת הרשות במעמד שווה לבעלי קרקע אחרים. במקרה כזה שטחי הציבור יוכנסו לחישובי האיזון. במקרה כזה לא תוכל העירייה לעמוד בהוצאה כספית מקופת הציבור לתשלומי איזון, והתוצאה תהיה איזון באמצעות אחוזי בנייה גבוהים יותר לבעלי הקרקעות. לא תהיה לכך השפעה ניכרת בגבעתיים, וזאת בשל ערכי הקרקע הגבוהים וההשפעה הרבה של אחוזי הבנייה המוגדלים.

המדיניות הנהוגה לגבי תשלומי איזון. בגבעתיים נמנעים מתשלומי איזון בשל קשיי גבייתם. תשלומים נקבעים רק אם אין כל ברירה. כמעט כל התוכניות בהן עיינו הוכנו ללא תשלומי איזון והאיזון בין החלקות נעשה על ידי זכויות. בתוכניות היחידות בהן נקבעו תשלומי איזון בחלקות מסוימות, הם קוזזו עם ההשבחה שחלה בחלקות אחרות של אותם בעלים, כך שלא שולמו בפועל.

השפעת חוק יסוד כבוד אדם וחירותו. לעיגון השמירה על זכות הקניין בחוק היסוד לא הייתה כל השפעה, לא על מידת השימוש בחלוקה חדשה ולא על שיעורי ההפרשה לצורכי ציבור. הסיבה לכך, לדברי המרואיינין, היא שחלוקה חדשה, בדרך שהיא מיושמת בישראל, ממילא שומרת על זכות הקניין.

תביעות פיצויים לפי סעיף 197. בגבעתיים לא הוגשו תביעות כאלה מצד בעלי קרקע מכיוון שהם נהנים מעלייה בערך נכסיהם, ועל כן לא נוצרות בחלוקה חדשה עילות לתביעות.

התארגנויות של בעלי קרקע שיזמו בעצמם חלוקה חדשה. בגבעתיים היו התארגנויות בתוכניות שכללו מספר קטן של חלקות, וכן היו יוזמות על שטחים גדולים יותר, כמו תוכנית גב/415 - מתחם ציפורן. ברוב התוכניות היוזם הוא מינהל מקרקעי ישראל, כבעל הקרקע.

השפעת תוכניות חלוקה חדשה על כלל ציבור תושבי העיר. לדברי המרואיינין, מבחינה כספית אין התוכניות בגבעתיים מעמיסות נטל על קופת הציבור. נהפוך הוא, כל התוכניות יוצרות הכנסות, מכיוון שהן מעלות את ערך הנכסים. לעומת זאת, לתוספת הצפיפות יש השפעה שלילית. לדבריו, לחצי הנדל"ן בגבעתיים משפיעים על הצפיפות המתוכננת. בנוסף לכך, הצורך שתוכנית תהיה כלכלית, תשא את עצמה ותביא רווח לבעליה, גורם גם הוא לתוספת משמעותית של צפיפות. דבר זה נכון בעיקר בתוכניות פינוי ובינוי. גם תוספת שירותי הציבור בתוכניות אלה אינה מייטיבה בהכרח עם כלל התושבים בעיר. ברוב התוכניות שבדקנו, שירותי הציבור המתוכננים מוגבלים ברובם רק לתושבי המתחם. בחלק קטן מן התוכניות יש גם הקצאות לשימושים בין עירוניים, אך אלה מיועדים בעיקר לכבישים מטרופוליניים.

ניתן להניח כי רוב תוכניות חלוקה חדשה בגבעתיים יוצרות עומס על שירותי ציבור קיימים והן אינן מייטיבות עם כלל התושבים מבחינת איכות החיים. אישוס להנחה זו אנו מוצאות בתביעת הפיצויים שהגישו דיירים בתחום הסמוך לתוכנית הסיטי, בטענה לירידת ערך נכסיהם עקב שיעורי הפרשה נמוכים מדי וצפיפות גבוהה מדי בתוכנית.

אוכלוסיית היעד של תוכניות חלוקה חדשה. בגבעתיים מאוכלסת הבנייה בתוכניות אלה בדיירים ממעמד בינוני-גבוה. מחירי הקרקע הגבוהים והעלויות היקרות של תוכניות הנעשות על קרקע בנויה, מביאים לכך שרק אוכלוסייה אמידה יכולה לרכוש מגורים בבניינים אלה. העלויות הגבוהות גורמות גם לצפיפות גדולה ולמגדלי מגורים שאחזקתם יקרה. האוכלוסייה החיה כיום בשכונות המיועדות לפינוי ובינוי לא תוכל לאפשר לעצמה, מבחינה כלכלית, לגור בדירות החדשות שייבנו. עובדה זו לא נעלמה מעיני היזמים והם אף מציינים כמטרה מוצהרת את שינוי סוג האוכלוסייה. לדוגמה, בתוכנית גב/431 - פינוי ובינוי במתחם ההסתדרות, מציינים יוזמי התוכנית, מינהל

מקרקעי ישראל, את מטרותיהם: "משיכת אוכלוסייה נוספת בחתך סוציו-כלכלי, עם פוטנציאל לרכוש דיור איכותי ואוכלוסייה המסוגלת להשתתף באמצעות מיסי עירייה מלאים בפיתוח ותחזוקה נאותה לשכונה". אחת הסיבות להכנת התוכנית, על פי היזמים, היא "הכנסות מארנונה שפחתו עקב ריבוי הפטורים להם הייתה זכאית האוכלוסייה ההולכת ומזדקנת". התוצאה היא שאוכלוסיות חלשות, כמו מבוגרים, יצטרכו לעזוב את האזור ובמקומן תבוא אוכלוסייה אמידה.

סיכום

השימוש בחלוקה חדשה בגבעתיים הוא בעיקר בגלל העובדה שכל התוכניות בה הן על קרקע בנויה. תוכניות אלה מחייבות שימוש בחלוקה חדשה בגלל ריבוי חלקות ובשל הצורך לשנות את מיקומן. הליכי הכנה והפקדה של תוכניות אלה נמשכות שנים רבות, עקב הקושי באיתור בעלי קרקע, ובשל הרצון להגיע להסכמה על תוכניות. משך הזמן החולף מחייב שינוי תוכניות והתאמתן מחדש.

גבעתיים היא העיר היחידה בה מצאנו מימון בניית שירותי ציבור באמצעות חלוקה חדשה. הרשות מצליחה לספק שטחים לשירותי ציבור על ידי קבלת שטח ריצפה בתוך מבנה פרטי. אנו מניחים שלחצי הנדל"ן הגבוהים בגבעתיים מאפשרים לרשות חופש פעולה גדול יותר בדרישות מיזמים להספקת שירותי ציבור.

למרות שאין מיגבלה על אחוזי הפרשה, מצאנו כי בפועל הם עומדים על כ-40%. הסיבה היא, שעל מנת שהתוכניות תהיינה כלכליות, מתוכננים צפיפות גבוהה מחד ושיעורי הפרשה נמוכים לצורכי ציבור מאידך. מכיוון ששיעור הפרשת הקרקע אינו מספיק, בעיקר כשהצפיפויות גבוהות, נמצא הפתרון של הקצאת שטחים פרטיים לשירות תושבי התוכנית בלבד, ושטחים אלה אינם נכללים בהקצאה לצורכי ציבור. התוצאה היא קיום שירותי ציבור המשרתים רק את תושבי המתחם המתוכנן. בעוד התושבים החדשים ישמשו בשירותים הקיימים בעיר, לא ייהנו תושבים ותיקים שמחוץ לתוכנית מהשירותים החדשים. יש לכך משמעות עבור כלל ציבור התושבים בעיר. שמשלמים מחיר בעומס על השירותים הקיימים, אך אינם נהנים במקביל מהפיתוח החדש. התנגדויות שהוגשו על ידי תושבים שמחוץ לתוכנית, בנימוק של יצירת עומס על השירותים הקיימים בעיר, נדחו.

פרק ארבע-עשרה: ועדה מקומית הרצליה

ריאיון עם קיריל קוזיול, אדריכל העיר וראש מחלקת תכנון.

רקע כללי

תחום תכנון הוועדה המקומית הרצליה כולל גם את המועצה המקומית כפר-שמריהו ואת קיבוץ גליל-ים. העיר הרצליה הוקמה בשנת 1924. נתוני למ"ס משנת 2004 מראים כי חיים בה 83,638 תושבים. צפיפות האוכלוסייה היא 9335 תושבים לקמ"ר. מתוך שטחה, שהוא 21,585 קמ"ר, 41% מיועדים למגורים, 3% לשטח ציבורי פתוח, 17% מיועדים לשטחי יער וחקלאות. 56% משטח השיפוט בנוי וכ- 25% ממנו בלתי מנוצל, ועל כן יש לה רזרבות קרקע. ציון תקן כלכלי-חברתי של העיר נכון לשנת 1999 הוא 1.41 ודירוגה הוא באשכול 7-8 של הלמ"ס.

כפר שמריהו היא מועצה מקומית קטנה בעלת שטח של 2665 קמ"ר. לפי נתוני הלמ"ס גרים בה 1790 תושבים וצפיפות האוכלוסייה בה נמוכה - 2080 תושבים לקמ"ר. דירוגה באשכול 9-10 של הלמ"ס. בקיבוץ גליל-ים 511 תושבים.

תוכניות חלוקה חדשה בהרצליה



מניעים לבחירה בחלוקה חדשה. המניע העיקרי לבחירה בחלוקה חדשה, לדברי המרואיין, הוא הרצון לפתח את העיר ולתת פתרונות למגורים. הרצליה ממוקמת באזור ביקוש ויש בה קרקע פנויה. מניע עיקרי וחשוב נוסף לבחירה בחלוקה חדשה הוא השאיפה להשגה ולתכנון מיטבי של שטחי ציבור. לדברי המרואיין, בשנים האחרונות מהוות היוזמות הפרטיות גורם ניכר בתוכניות החלוקה החדשה. בעבר היה נהוג כי הרשות היא יוזמת התוכניות, אך בשנים האחרונות, בעקבות התארגנויות פרטיות של בעלי קרקע, גדל חלקה של היוזמה הפרטית. המרואיין מציין כי הכלי של חלוקה חדשה אינו ערך בפני עצמו, ולעיתים הוא מהווה אילוץ. בוועדה המקומית הרצליה לא נמנעים מתוכניות הכרוכות בעלויות של תשלום פיצויים. כך לדוגמה, תוכן פארק עירוני על ידי הפקעת השטח בתמורה, כך שחיסכון כספי אינו המניע לבחירה בחלוקה חדשה בהרצליה.

סקירת תוכניות חלוקה חדשה. בהרצליה נמצאו בעת הריאיון כעשר תוכניות בשלבי תכנון ואישור שונים, וחלקן היו בשלב שלקראת הפקדה במשך זמן רב.

תוכניות שנבחנו במסגרת הסקר :

תוכנית הר/1874ב. התוכנית אושרה בסמוך לריאיון. היא חלה על 206 דונם, נמצאת בשוליים המערביים של מרכז העיר והיא גובלת בשכונת מגורים בעלת בניינים צמודי קרקע ובשטח פארק היובל שנמצא אז בתכנון. התוכנית היא שינוי להר/1874א. בתחום התוכנית הקודמת היה שטח נטוע עצים עתיקים שיועד במקור לבנייה ובתוכנית החדשה הוא מיועד לשימור. בעלי הקרקע בשטח זה קיבלו זכויות בשטחים אחרים. בעקבות השינוי הוגדל מספר יחידות הדירור מ-274 שתוכננו בתוכנית הראשונה ל-721 יחידות דירור. השטח הממוצע ליחידת דירור הוגדל מ-116 מ"ר ל-130 מ"ר והצפיפות נטו היא של 11.55 יחידות דירור לדונם.

הר/2030- איזור תעשייה. התוכנית הייתה בשלבי הכנה בעת הריאיון. היא נמצאת בין כביש החוף ממזרח, איזור התעשייה הרצליה מצפון, ומחלף רב מכר המתוכנן מדרום. התוכנית חלה על 180 דונם.

תוכניות נוספות שדווח לנו עליהן ומסמכיהן לא נבחנו במסגרת הסקר הן :

הר/1970- כפר שמריהו, הר/1819- הרצליה, הר/1839 - תוכנית גדולה על שטחים חקלאיים שבחלקם היו בנויים, הר/1985- הרחבת קיבוץ גליל ים, הר/1934.

תוכניות על מקרקעין בנויים. בשל קיום רזרבות קרקע לפיתוח לא היה עדיין צורך בתוכניות כאלה והן אינן נפוצות בהרצליה. בתוכניות מסוימות היו מספר מבנים קיימים בחלקות המסווגות למגורים, והדבר גרם לקושי בחישובי האיזון. בתוכנית הר/1874ב היו מבני מגורים קיימים בשטח חקלאי גדול ומגרש שהיו בו מבני מגורים הוצא מתוכנית החלוקה החדשה. הוועדה המחוזית החליטה על מתן אישור לבניית יחידה נוספת במגרש ויצרה בכך מעין "איזון חיצוני". בעיקרון, לא ניתן למבנים שווי לצורך חישובי דמי האיזון, אך לחלקה ניתנו זכויות שלא היו כלולות בטבלה. מבנה אחר באותה תוכנית הוכנס לטבלת האיזון, השימוש שלו במצב החדש נקבע למבנה ציבורי והוא יועד לשימור. במקרה זה, החלקה קיבלה ערך גבוה יותר לצורך חישובי שווי יחסי, שנלקח בו בחשבון ערך המבנה. לדברי המרואיין, נוצר בתוכנית קושי שהביא לכך שטבלת האיזון תוקנה מספר פעמים לפי הוראות הוועדה המחוזית, התוכנית הופקדה שלוש פעמים, ונעשו בה שינויים תכנוניים רבים בחלוקה בין בעלי הקרקע.

המרואיין ציין, כי נמצאה בהליכי הכנה תוכנית נוספת בה היו קיימים מבנים. על פי הנחיות שהתקבלו מהעירייה, הוכנסו החלקות לטבלת האיזון כשהן כוללות את שווי הבנוי (ערך קרקע חקלאית + ערך מבנה). זאת, למרות שלדבריו, על פי הפסיקה אין להכניס את ערך הבנוי בחישוב שווי יחסי. נראה כי חוסר הניסיון בתכנון על שטח בנוי יוצר קשיים בהרצליה.

מגבלה על שיעורי הפרשה לצורכי ציבור. לדברי המרואיין, בהרצליה לא נהוגה כל מגבלה. שיעור הפרשה הממוצע בעיר עולה על 50%. בתוכנית הר/2030 - איזור התעשייה, שיעור ההקצאה הוא כ-60%. בתוכנית הר/1874ב, שיעור ההקצאה הוא 64%. הייתה אף תוכנית בשלבים ראשוניים של

הכנה, שחלה על 250 דונם, בה מרבית השטח היה מיועד לצורכי ציבור. הכוונה המקורית הייתה להפקיע את המתחם כולו בתשלום פיצויים ולהפוך את כל השטח לציבורי, אך בשל התנגדות מצד בעלי הקרקע להפקעה ללא קבלת זכויות, העירייה הגיעה עימם להסכם, לפיו רוב השטח יועד למבני ציבור והבעלים יקבלו זכויות על יתרת השטח.

בתוכנית הר/1874ב, שיעורי ההקצאה לצורכי ציבור עומדים ביחס ישר לשיעור הצפיפות המתוכננת. כאמור לעיל, בתחום התוכנית הייתה משתלת פיקוסים ובה עצים עתיקים. בתוכנית קודמת יועד השטח לבנייה ולאחר שהתברר כי הוא ראוי לשימור, הוכנה התוכנית הר/1874ב, ובמסגרתה קיבלו בעלי הקרקעות בתחום המשתלה זכויות בשטחים אחרים ושטח הפיקוסים נותר ירוק. עקב כך, בגרסה המאושרת והאחרונה של התוכנית גדל מספר יחידות הדיור מ-274 קוטגיים בתוכנית הראשונה ל-721 יחידות דיור. שיעור ההפרשות לצורכי ציבור בתוכנית המתוקנת הר/1874ב הוא 64%, והצפיפות נטו הוגדלה ל-11.55 יחידות דיור לדונם.

הפרשת קרקע לציבור מעבר ל-40%. בהרצליה הפרשה כזו נלקחת בחשבון בחישוב היטל השבחה. כמו כן מפוצים בעלי הקרקע על הפרשה לציבור על ידי תוספת זכויות בנייה, כפי שראינו לעיל, בתוכנית הר/1874ב.

התנגדויות בעלי קרקע על רקע אחוזי הפרשה לצורכי ציבור. בהרצליה מוגשות בדרך כלל הרבה התנגדויות וההסבר לכך הוא, כי נהוגה בה מסירת הודעה אישית על כל תוכנית לבעלי הקרקע הכלולים בתחום התוכנית ולבעלי קרקע הגובלים בה. כתוצאה מכך, שיעור ההתנגדויות בכל התוכניות גדול יותר מאשר במקומות אחרים, וזאת, ללא קשר לחלוקה חדשה. לעיתים אף שוכרים בעלי קרקע את שירותיהם של עורכי דין על מנת לקבל יותר זכויות, דבר המעלה את שיעור ההתנגדויות. בבדיקה במסמכי התוכניות לא מצאנו התנגדויות על רקע שיעורי הפרשה לצורכי ציבור. ניתן להניח כי הסיבה לכך היא הענקת זכויות בנייה וקיצוץ מהיטל השבחה. מצאנו דווקא התנגדויות של תושבים הגרים במתחמים סמוכים, בקשר לצפיפות המתוכננת, הגבוהה בהרבה מהצפיפות הממוצעת הקיימת באזור.

הכלי המועדף להשגת שטח לשירותי ציבור. בהרצליה מושג שטח לציבור גם על ידי חלוקה חדשה וגם על ידי הפקעות. אין הבדל משמעותי בין הכלים השונים והרשות נוהגת, שלא כרשויות אחרות, להפקיע בתמורה (גם כאשר אין צד שלישי הנושא בעלות). כך לדוגמה בתוכנית הר/1941 - הפארק העירוני, הופקע השטח כולו בתשלום פיצויים. בעלי הקרקע התנגדו לכך ודרשו כי תוכן תוכנית חלוקה חדשה. הם אף ערערו לבית משפט מחוזי, עתירתם נדחתה וערעורם עלה לדיון בבית המשפט העליון. הבעיה היא, לדברי המרואיין, שביצוע התוכנית עלול להתעכב שנים בשל ההתנגדויות ובשל הצורך לשאת בעלות פיצויים. תוכניות נוספת להפקעה בתמורה היו לצורך הרחבת כבישים בין עירוניים, כביש מספר 20 וכביש מס' 531 (כביש גהה). במקרה זה מגיע המימון לפיצויים מהגורמים שלצורכיהם הופקעה הקרקע - מחברת נתיבי איילון עבור כביש 20 וממע"ץ עבור כביש 531.

שינוי יעוד קרקע שהופרשה לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה. בהרצליה לא היה ניסיון כזה, לפיכך לא קיים נוהג לכך ולא גובשה עמדה.

הפרשת קרקע לשירותי ציבור – עבור תחום התוכנית או מעבר לו. הנטילה בתוכניות חלוקה חדשה בהרצליה נעשית בראייה כוללת, גם לשימושים עירוניים ואזוריים. ההצדקה לכך היא בכך שתושבי העיר כולה משתמשים בכל השירותים השונים בעיר, ובעצם, מתחלקים בהם. חריג לכלל זה נמצא בתוכניות לכבישים בין עירוניים. אלה נעשות בדרך הפקעה ובתשלום פיצויים, כאשר המדינה נושאת במימון של מלוא העלות. הנימוק לכך הוא, לדעת המרואיין, שצרכים לאומיים לא צריכים להיות משולבים בתכנון של צרכים עירוניים. הוא מודע לכך שהרחבת אותו כביש, העובר גם ברעננה, נעשית שם על ידי חלוקה חדשה, אך לדבריו, בהרצליה אין לעירייה כל כוונה לשתף את בעלי הקרקע הגובלים בנשיאה בנטל ההפרשות לכביש ארצי.

הקצאת שטחי ציבור ללא יעוד ספציפי. הקצאה כזו אינה נהוגה בהרצליה. שטחים לתכנון עתידי יועדו רק בתוכנית המתארית ה/ר/1934, שקובעת יעדים והנחיות לחלוקה חדשה. זאת, מכיוון שבתוכנית מתארית כוללת לא ניתן להתייחס להגבלות הנובעות מאילווצים כמו מחצבות, לדוגמה.

הדרך הנבחרת לתכנון מיטבי של שירותי ציבור. חלוקה חדשה נקבעה כמועדפת להקצאה מיטבית לצורכי ציבור, ליכולת ביצוע של התוכנית, ולעלות נמוכה לרשות. לדברי המרואיין, אין הבדלים ממשיים בין חלוקה חדשה להפקעות במידת התנגדות לתוכניות ובכמות השטח שהרשות משיגה.

המדיניות הנהוגה בתוכניות חלוקה חדשה לגבי מעמדן של קרקעות שהיו בבעלות העירייה במצב קודם. מדיניות זו משתנה בהתאם לנסיבות. בתוכנית ה/ר/1874ב, לדוגמה, הייתה כלולה חלקה בבעלות העירייה שבמצב הקודם הייתה מיועדת למבנה ציבורי, בעוד שיתר הקרקעות היו בייעוד חקלאי. שמאי העירייה הציע שהעירייה תיכנס לחישוב האיזון כמו שאר בעלי הקרקע ותקבל זכויות בנייה למגורים, אך שאר בעלי הקרקע התנגדו לכך. הוועדה המחוזית, לאחר בדיקה שמאית, החליטה לשנות את יעוד המגרש ממגורים לשטח פתוח, ולהוציא אותו מחישוב האיזון. כלומר, השטח נותר בייעוד ציבורי, והציבור נהנה משטח ירוק ולא מהכנסות לקופת העירייה בעקבות הפיכת השטח למגורים. כך גם גדל השטח המוקצה לצורכי ציבור. במקרה אחר, בתוכנית ה/ר/1730א, היה בבעלות העירייה בניין בייעוד מסחרי, שבתוכנית החדשה יועד לשימור והפך למבנה ציבורי. העירייה קיבלה עבורו זכויות בנייה למגורים במגרש אחר. לא היו התנגדויות לתוכנית בנושא זה.

החלטת הוועדה המחוזית בעניין תוכנית ה/ר/1874ב הביאה לזהירות יתרה בהכנסת שטחים בבעלות העירייה שיעודם ציבורי לחישובי האיזון ולקבלת זכויות. אם במצב קודם היו לעירייה שטחים שלא הושגו בדרך של הפקעה, הרשות הייתה יכולה להיכנס כבעלת זכויות, אולם שטחי ציבור שהופקעו לא נכנסו לחישובי איזון. לדעת המרואיין, לשטחי ציבור לא צריך להיות ערך סחיר. לעניין בעלות על שטחי צבור, צריכה הרשות לשמש כנאמן הציבור והיא אינה צריכה להתנהג כבעלים פרטיים ולסחור בהם. רק במקרים בהם יש בבעלות העירייה נכס בעל שווי מסחרי שלא הגיע לבעלותה בדרך של הפקעה, היא יכולה להיחשב כבעלים רגילים עם זכויות סחירות.

השלכות החלטה שמעמד העירייה בתוכנית יהיה שווה לבעלי קרקע אחרים ושטחי הציבור ייכללו בחישובי האיזון. לדבר זה לא תהייה השלכות מבחינת עיריית הרצליה, מכיוון שאין היא נמנעת מהליכים הכרוכים בעלויות, והיא לא תימנע משימוש בחלוקה חדשה גם אם הדבר יגרום להוצאות כספיות.

המדיניות הנהוגה לגבי תשלומי איזון. בהרצליה, כמו ברוב הרשויות האחרות, נהוג לאזן בזכויות בנייה ולא בתשלומי איזון, בשל בעיות גבייה.

השפעת עיגון ההגנה על הקניין בחוק יסוד כבוד אדם וחירותו על מידת השימוש בחלוקה חדשה ועל שיעורי הפרשה לצורכי ציבור. לדברי המרואיין, לא הייתה לכך השפעה מכיוון שההליך, כפי שהוא מתבצע, ממילא שומר על שווי הנכסים. הפסיקות של השופטים קלינג וגורן לגבי חלוקה חדשה לא שינו את מדיניות העירייה.

תביעות פיצויים לפי סעיף 197 בתוכניות חלוקה חדשה. עיון במסמכי תוכניות מעלה כי התביעות היחידות שהגיעו לבתי משפט היו דווקא בגין הפקעות ולא בגין חלוקה חדשה.

התארגנויות של בעלי קרקע לחלוקה חדשה. בעבר היו רוב התוכניות ביוזמת העירייה. כיום יש תוכניות יזומות על ידי בעלי קרקע המתארגנים בעצמם, או על ידי יזם פרטי שמארגן מספר בעלים, או על ידי בעל קרקע יחיד. לדוגמה, תוכנית ה/ר/2030 - איזור התעשייה. בגבולו הדרום-מערבי של המתחם מתוכננים כביש שיחבר את כביש החוף למרינה של הרצליה ומחלף. נותרה משבצת קרקע בגודל 180 דונם שהיא בעלת אפיון תכנוני שונה. בעלי זכויות בחלקה אחת שמדרום לאזור התעשייה ביקשו שינוי יעוד חלקתם לתעשייה, אך העירייה שכנעה אותם כי יש לתכנן את כל המתחם בצורה אחידה, ובעקבות זאת התארגנו בעלי הקרקע והכינו תוכנית לכל השטח.

בתוכנית אחרת, בשטח של 250 דונם שמרביתו מיועד לצורכי ציבור, הייתה הכוונה המקורית להפקיע את הקרקע בתשלום פיצויים ולייעד את כל השטח לציבור. בשל התנגדות בעלי הקרקע להפקעה ללא קבלת זכויות, הגיעה העירייה להסכם עימם, לפיו רוב השטח ייועד למבני ציבור והבעלים יקבלו זכויות על יתרת השטח. כך, בשל רצון בעלי הקרקע שהעדיפו חלוקה חדשה על פני הפקעה, הוכנה תוכנית הנוטלת שטח ומעניקה להם זכויות. בתוכנית הר/1941, תכננה העירייה להקצות שטח לפארק עירוני רחב ידיים בכוונה להפקיע את הקרקע בתשלום פיצויים. הבעלים הגישו התנגדות לוועדה המקומית והיא נדחתה, הם פנו לוועדה המחוזית וגם זו דחתה את התנגדותם, הם ערערו על כך במועצה הארצית לתכנון ובנייה וגם שם נדחו. בעלי הקרקע עתרו אז לבית המשפט המחוזי בטענה כי יש להכין תוכנית חלוקה חדשה תוך מתן זכויות במקום אחר. בעקבות דחיית עתירתם הם ערערו לבית המשפט העליון.

מדוגמאות אלה עולה כי, ככל הנראה, בעלי קרקע מעדיפים חלוקה חדשה על הפקעה בתשלום פיצויים.

השפעת תוכניות חלוקה חדשה על כלל הציבור. השפעה משמעותית על כלל הציבור יש לתוספת הצפיפות, כך עולה מעיון במסמכי התוכניות. לדוגמה, בתוכנית הר/1874 ב גרסתה השנייה, הוגדל אחוז ההפרשה לצורכי ציבור. עקב כך הוגדלו זכויות הבעלים בתוכנית והצפיפות עלתה ל-11.55 יחידות דיור לדונם. אם תוספת שירותי הציבור הייתה ברמה שפיצתה את כלל הציבור על תוספת הצפיפות - זאת קשה לאמוד. התכנון נעשה בראייה כוללת של צרכים עירוניים. המרוויין סבור כי לכל תוכנית שיש בה הקצאה למבני ציבור יש השפעה מיטיבה על הציבור. מכל מקום, בעלי קרקע בסביבה הגובלת בתוכנית הגישו התנגדות, בטענה על פגיעה באופי שכונתם, שהיא שכונה של בניינים צמודי קרקע, שהצפיפות הממוצעת בה היא של 4 יחידות דיור לדונם בלבד. הם התנגדו לבנייה במגדלי מגורים של 16 קומות, והתלוננו על מחסור בשטחי ציבור לגני ילדים, בתי ספר וכד'. המתנגדים אף התארגנו והקימו ועד פעולה נגד התוכנית. התנגדותם נדחתה (ממכתב של ראש מחלקת תכנון עולה שהיא נדחתה גם מכיוון שקבלתה הייתה גורמת לשינויים, שהיו מביאים לעריכת טבלאות איזון חדשות, להפקדתה מחדש ולעיכוב נוסף של שנים). המרוויין סבר שאין קשר ישיר בין השימוש בחלוקה חדשה לבין הצפיפות, שכן הצפיפות נקבעת במסגרת הפרוגרמה התכנונית, ללא קשר לאמצעי הפיתוח.

האוכלוסייה עברה מיועדות תוכניות חלוקה חדשה. בהרצליה, התושבים המאכלסים את התוכניות הללו הם ממעמד בינוני ומעלה, שכן זהו אופי הביקוש בהרצליה. הקרקע היא פרטית ברובה ויקרה, ויש לה ביקוש מצד אוכלוסייה חזקה. לדברי המרוויין, היה ניסיון מצד העירייה להגביל את גודל דירות, כדי שגם זוגות צעירים יוכלו לרכוש אותן, אך ברוב התוכניות, שטח הדירות הוא גדול.

סיכום

חלוקה חדשה היא הליך מקובל בהרצליה, ובמצבים מסוימים היא נחשבת לכלי מועדף מבחינה תכנונית. המרוויין סבור כי יש בחלוקה חדשה יכולת לפתור בעיות תכנוניות מכיוון שהיא כלי הקובע גבולות מתחם לפי היגיון תכנוני ולא לפי גבול בעלות. לדעתו, הפקעה היא פעולה כלכלית בעוד שחלוקה חדשה היא פעולה תכנונית. הוא סבור כי יש יתרון לכך שהרשויות הן היוזמות תוכניות חלוקה חדשה, שכן יש להן ראייה כוללת של מתחמים שלמים, שלא כבעלי הקרקע שהאינטרס שלהם הוא להשביח את נכסיהם בלבד.

כמו ברשויות אחרות, נראה כי חלקה של היוזמה הפרטית בתוכניות חלוקה חדשה בהרצליה הולך וגדל. מתוך עיון במסמכי התנגדויות לתוכנית, אנו מעריכות כי בעלי קרקע מעדיפים חלוקה חדשה, שכן היא מותירה בבעלותם לפחות חלק מהקרקע, שלא כמו בהפקעה, כפי שקרה בתוכנית לבניית פארק עירוני בה הופקע כל השטח בתמורה.

מבחינת הקשות, יש קושי בשימוש בחלוקה חדשה מאחר שהיא גורמת לעיכוב הפיתוח, וזאת בגלל משך הזמן הארוך של הכנתה ואישורה. קושי נוסף נעוץ בהתנגדויות. אלה מביאות לכך שנעשים שינויים בתוכנית, ושינויים אלה מביאים לאיזונים חדשים, הגורמים שוב להתנגדויות וחוזר חלילה. כל שלב כזה מעכב את האישור, וכן הוא גורע מאיכות התיכנון, מאחר שתוך כדי כך נעשים שינויים במיקום שטחי הציבור.

מן הריאיון ומבדיקת מסמכי התוכניות עולה, כי בכל הנוגע לחלוקה חדשה יש לעירייה מדיניות ברורה לגבי שיעורי הקצאה לצורכי ציבור; ההקצאה נעשית על פי צורכי כלל התושבים, התמורה לבעלים ניתנת באחוזי בנייה ובקיזוז היטלי השבחה. כך, ככל הנראה, מושגת הסכמת בעלי הקרקע, שכן לא מצאנו התנגדויות על רקע שיעורי הקצאה.

הקצאת הקרקע לציבור נעשית לכל מטרה עירונית. לצרכים בין עירוניים, כגון כבישים ארציים, נהוג לנקוט בכלי של הפקעת הקרקע המיועדת לצורך זה, ולא לפזר את הנטילה בין בעלים רבים הגובלים בדרך אך אינם כלולים בה, כמו ברעננה. יש לציין כי עיקר עלות הפיצויים חלה על הגורם המפקיע, כך שהעירייה אינה ניזוקה מכך.

מצאנו כי קיים חוסר בהירות בעירייה בכל הנוגע לשינוי יעוד קרקע שנלקחה לציבור. כמו כן, לא ברורה ההתייחסות לערך מבנים קיימים לצורך איזון בתוכניות על שטח בנוי. נקבע שבחישוב השווי היחסי אין להתייחס לערך מבנים קיימים, אך על מנת שתוכנית תצא אל הפועל, לא ניתן להתעלם מהם ועל כן מוצאים פתרונות אחרים.

המרואיין סבור כי נדרשת מדיניות ברורה ואחידה לגבי הפרשת קרקע לצורכי ציבור, שתחול גם על הפקעות וגם על חלוקה חדשה. לדעתו יש צורך להתייחס לצורכי ציבור לא רק על פי כמות ושיעור השטח המופרש, אלא גם לפי הצפיפות המתוכננת. מדיניות ברורה נדרשת גם לגבי שינוי יעוד קרקע שנלקחה, הקצאה מעל 40% ושאר הנושאים הנוגעים לכך.

פרק 14: ועדה מקומית רעננה

ריאיון עם יורי פיינשטיין, מזכיר הוועדה המקומית.

רקע כללי

העיר רעננה אימצה לעצמה שם נרדף - פנינת השרון. היא הוקמה בשנת 1922 והתפתחה ממושבה לאחת הערים המבוקשות והיקרות במטרופולין. בתקופת גלי העלייה של שנות התשעים הופשרו קרקעות חקלאיות רבות, רובן בבעלות פרטית. העיר משתרעת על שטח שיפוט של 14,928 דונם וחיים בה 71,900 תושבים (בשנת 2005). לפי נתוני למ"ס משנת 1995, 41% משטח השיפוט לא היו מנוצלים. 32% מהשטחים היו למגורים, 410 קמ"ר היו מסווגים כשטח ציבורי פתוח, ושיעור שטחי יער וחקלאות- 5120 קמ"ר - 34%, הוא השיעור הגבוה מבין ישובים עירוניים בסדר גודל זה. מאז עברה העיר תנופת בנייה והתפתחה מאד.

העיר מדורגת באשכול 8 של הלמ"ס. ציון תקן כלכלי חברתי של העיר משנת 1999 ממקם אותה כעיר אמידה - 1.49.

המניע העיקרי לבחירה בהליך חלוקה חדשה. ברעננה, המניע העיקרי לכך הוא יתרונה של חלוקה חדשה בתכנון שירותי הציבור. העירייה היא היוזמת את רוב תוכניות החלוקה החדשה, על מנת לספק שירותי ציבור על ידי ריכוז קרקע עבורם. כל תוכניות הפיתוח ברעננה מוכנות בדרך זו. לדברי המרואייין, זהו כלי שמקדם תכנון. שלא כברשויות אחרות, בהן הכנת ואישור תוכניות חלוקה חדשה נמשך, לעיתים, שנים רבות, הליכי הכנת תוכניות אלה ברעננה נמשכים כשנה. המרואייין מונה שתי סיבות עיקריות למהירות היחסית. הראשונה - היתרונות שיש לחלוקה חדשה מבחינת בעלי הקרקע. השנייה - הודעה מוקדמת לבעלים. סיבה נוספת ליעילות ההליך ברעננה נעוצה גם בשיטת העבודה ובניסיון הרב שנצבר בעירייה.

גורם נוסף לבחירה בחלוקה חדשה הוא יוזמות פרטיות של בעלי קרקע. במקרים אלה מכינים תוכניות נקודתיות על שתיים או שלוש חלקות. חסכון בעלויות לעירייה גם הוא מניע חשוב, שכן חלוקה חדשה היא דרך שאינה כרוכה בעלויות גבוהות לרשות.

סקירת תוכניות חלוקה חדשה בוועדה המקומית. נסקרו על ידינו התוכניות הבאות:

רע/2001 - שכונת לב הפארק. הכנתה החלה ב-1989, נמשכה שנה ואושרה ב-1991. התוכנית חלה על שטח של 1050 דונם וכללה 300 בעלים. אושרו בה 1189 יחידות דיור, בתמהיל מגוון. השכונה היא אטרקטיבית ומחירי הדירות עלו בה מאד עם השנים.

רע/2012, רע/2009, רע/2011 - הרחבת כביש 4. התוכניות נמצאו בשלב שלפני הפקדה. הכנתן ארכה זמן רב למרות שטח התכנון הקטן, מכיוון שהיו בהן מבנים קיימים וכן בעיות אקוסטיות, בשל קרבה לכביש ארצי.

קיבלנו דוגמאות של תוכניות נוספות, שמשמכיהן לא נסקרו:

רע/2006 - בית ספר תיכון. חלה על 110 דונם.

רע/2008 - חלה על שטח חקלאי ובתחומה היו מפעלים ובניינים קיימים. מטרתה הייתה ריכוז מבני ציבור לבניין של האוניברסיטה הפתוחה.

רעננה ושכונת לב הפארק



תוכניות על מקרקעין בנויים. תוכניות כאלה אינן רצויות בעיריית רעננה. הסיבה העיקרית לכך היא, שבעירייה מעדיפים לסיים הכנת תוכניות במהירות ואילו תוכניות על שטח בנוי נמשכות זמן רב. סיבה שנייה היא, שבועדה המקומית רעננה נהוג לכלול את ערך המבנים בחישוב השווי היחסי, ודבר זה גורם לעיוות באיזון. קשיים כאלה היו בשתיים מן התוכניות להרחבת כביש 4 בכניסה לעיר, תוכנית רע/2009 ותוכנית רע/2011, בהן היו בניינים קיימים המיועדים להריסה על חלק מהחלקות. בתוכנית השלישית, רע/2012, לא הובאו המבנים והנטיעות בחישוב השווי היחסי, שכן לפי ההערכה השמאית "שווי הקרקע בכפוף לעיקרון השימוש הטוב והיעיל" היה כקרקע חקלאית עם פוטנציאל לשינוי יעוד.

ברעננה נהוג להגיע להסכמה עם הבעלים עוד בשלבי הכנת התוכנית, וכך נעשה גם בתוכנית לב הפארק ובתוכנית להקמת בייס תיכון, שבהן היו גם מקרקעין בנויים. כך גם בתוכנית רע/2008, בה היו מפעלים ובתים על שטח חקלאי. השגת הסכמת בעלי הקרקע דורשת זמן, ובתוכניות מרובות בעלים עלול הדבר להמשך זמן רב. על מקרקעין בנויים ניתן לאשר במהירות יחסית רק תוכניות קטנות, של 5-7 דונם. המרואיין סבר כי תוכניות על שטח בנוי הן פחות טובות מבחינה תכנונית, בגלל האילוצים הנגזרים מן הצורך לפצות את בעלי הקרקע. מכיוון שברעננה קיימות עדיין עתודות קרקע פנויה לפיתוח, אין קשיי התיכנון במקרקעין בנויים מעכבים את התיכנון בעיר.

שיעורי הקצאה לצורכי ציבור. ברעננה, בקרקעות שיעודן חקלאי, שיעורי הקצאה נעים בין 60% ל-70%. בעירייה נהוג להקצות לציבור בתוכניות חלוקה חדשה בקרקע חקלאית לא פחות מ-60%. בקרקע לא חקלאית בה קיימים מבנים, השיעור הממוצע הוא 40%. לדברי המרואיין, במקרה כזה מתייחסים לחלוקה חדשה כאל הפקעה.

הסיבה לשיעור ההפרשה הגבוה היא המחסור בשטחים למוסדות חינוך, תרבות, ספורט, נופש ופנאי שהיה קיים בעיר. בעבר לא בוצעו כמעט הפקעות ברעננה, כך שבמרכז העיר הוותיק היו שיעורי השטחים לצורכי ציבור נמוכים מאד. מנקודת מבט של העירייה, לשיעור ההפרשה הגבוה יש הצדקה בראייה כלל עירונית. תוספת מגורים יוצרת עומס על כלל העיר, ולעומס זה יש מחיר בהגדלת הפרשת הקרקע.

פיצוי הבעלים על הפרשת קרקע לציבור בתוכניות חלוקה חדשה. ברעננה לא נהוג פיצוי כספי כזה. רוב הקרקע המתוכננת היא ביעוד חקלאי, ומששונה יעודה למגורים, ממילא ערכה עולה. לדברי המרואיין, מכיוון שתוכנית חלוקה חדשה היא ריווחית עבור בעלי הקרקע, הרי שבאופן חישוב היטלי השבחה מתקיים מעין פיצוי הלוקח בחשבון את שיעור ההפרשה מעל 40%.

התנגדויות של בעלי קרקע על רקע אחוזי הפרשה לצורכי ציבור. התנגדויות כאלה כמעט אינן מוגשות ברעננה. לדעת המרואיין, הסיבה לכך היא יתרונה של חלוקה חדשה מבחינת הבעלים, מכיוון שיש בה השבחה משמעותית עבורם. כמו כן מסייעת לכך חובת ההודעה האישית. ברעננה נהוג לזמן את כל בעלי הקרקע לפגישה אישית, לשיחה ולהסבר על מהות התוכנית. כך מושגת הסכמה מראש של הבעלים וידיעה לגבי מה צפוי להם בתוכנית, ונמנעות התנגדויות בשלב ההפקדה. ההודעה המוקדמת אינה נמסרת לפני הכנת התוכנית, אלא במועד הנדרש בחוק, שהוא מועד הפקדת התוכנית. המרואיין סיפר כי באחת התוכניות נעשה ניסיון להודיע לבעלים מראש, לפני תחילת ההליכים, אך אז נוצרו אצל הבעלים ציפיות ובסופו של דבר התוכנית הופקדה עם שינויים שנגרמו בשל התנגדויות רבות ואילוצים. אמנם בתוכנית "לב הפארק" היו 80 מתנגדים לשיעורי ההקצאה אך הם קיבלו אחוזי בנייה כפיצוי. עובדי הוועדה מספרים על פגישות ארוכות עם בעלי קרקע בקשר לתוכנית זו. בעיון במסמכי תוכניות אחרות לא מצאנו התנגדויות על רקע זה. נוכחנו כי גם על חלקות שמהן נלקחו שיעורי קרקע גבוהים חלה עדיין עלייה משמעותית בערך הקרקע. לדוגמה, בתחום תוכנית רע/2012 - הרחבת כביש 4, הייתה חלקה ביעוד חקלאי ששיטחה היה 17.5 דונם. לאחר החלוקה מחדש, קיבל הבעלים חלקה בשטח של 5.5 דונם בלבד, שזוהי הפחתה של 70% משטח החלקה. למרות הקטנת החלקה עלה שווייה, עם שינוי היעוד למגורים, מ-\$1,052,220 ל-

\$4,657,500, כלומר, עלייה של יותר מ-400% ניתן להניח כי בשיעור עלייה כזה, לא תהיה התנגדות רבה לתוכנית המשביחה, גם אם ניטל שטח גדול למטרת הרחבת כביש בין עירוני ולהקמת מחלף.

הדרך העיקרית להשגת שטח לשירותי ציבור. הדרך לכך ברעננה היא, ללא ספק, חלוקה חדשה. העירייה אינה נוהגת, בדרך כלל, להפקיע בתשלום פיצויים. היא אינה רוכשת קרקע בתמורה, ולדברי המרואיין, לא נערכים כמעט הסכמים עם יזמים ובעלי קרקע על הפרשות קרקע. בתוכנית רע/2001 - שכונת לב הפארק, הוקצו לצורכי ציבור 70% משטח התוכנית, כ-700 דונם, למטרת פארק עירוני, מרכז ספורט, אמפיתיאטרון ועוד. התוכנית נחשבת לגולת הכותרת של השגת שירותי ציבור ברעננה. בתוכניות רע/2012, רע/2009, רע/2011 - הרחבת כביש 4, שיעור ההפרשה היה 60-70%. בתוכנית רע/2006 - בית ספר תיכון, שיעור ההפרשה הממוצע היה כ-70%.

שינוי יעוד של קרקע שניטלה בתוכניות חלוקה חדשה. שינוי יעוד כזה נעשה רק כשהתמורה מקרקע ישונה יעודה מועברת למטרות ציבוריות אחרות כפארק עירוני או בית יד לבנים. זאת - כאשר הבעלים המקוריים יודעו על הכוונה והושגה הסכמתם. ההליך נעשה בצורה מסודרת ובשקיפות מלאה.

הפרשת קרקע לשטחי ציבור המשרתים את תחום התוכנית בלבד או גם לשימושים עירוניים ובין עירוניים. ברעננה לא נהוג להחיל מגבלות על מטרת ההקצאה והיא נעשית בראייה עירונית. כך הוקצה שטח לבית ספר תיכון וכך נקבעו הקצאות קרקע נרחבות לפארק עירוני, לשטחי נופש ופנאי, ולמרכז ספורט עירוני. כפי שראינו, נהוג להקצות קרקעות גם למטרות כבישים ארציים. אי הגבלת המטרות של שטחי הציבור הניטלים נובעת מראייה כלל-עירונית של העירייה. לדברי המרואיין, התושבים החדשים בשטחי תוכניות החלוקה החדשה משתמשים בשירותים הקיימים בעיר וכן בשירותים בין עירוניים, ולכן מן הצדק הוא שהתושבים הוותיקים יוכלו ליהנות משטחי הציבור בתוכניות החדשות. זוהי ראייה קהילתית. הקצאות לצורכי דרכים חדשות נעשות גם הן באמצעות חלוקה חדשה, שכן כך, לדעת המרואיין, הפגיעה איננה רק בבעלי הקרקע שבתחום הדרך. בתוכנית חלוקה חדשה נהנים בעלי הקרקע שבתחומה יעבור הכביש מהשבחה משמעותית של יתרת חלקתם והבעלים בחלקות הסמוכות לדרך ייהנו גם מהשבחת חלקתם וגם מן הפיתוח הנובע מהתוכנית. בהרצליה, לשם השוואה, הרחבת כביש 4 נעשית על ידי הפקעות קרקע עם פיצויים. שם סבור ראש מחלקת תכנון כי אין להטיל את נטל ההרחבה על בעלי קרקעות אחרים שאינם בתחום הדרך. ברעננה, רואה המרואיין את ההשבחה הנובעת מהפיתוח כהצדקה להכללת חלקות סמוכות בחלוקה החדשה. בעת הריאיון היו תוכניות אלה בשלבים שלפני הפקדה, ועדיין לא היו פתוחות להתנגדויות, על כן לא ניתן היה לדעת מהי מידת התנגדות הבעלים על רקע זה.

הקצאת שטחי ציבור ללא יעוד. ברעננה נעשית לעיתים הקצאה ללא ציון יעוד ספציפי ולא נעשית הבחנה בתוכניות בין שירותי הציבור השונים הנדרשים לצורכי ציבור עתידיים. בתוכנית לב הפארק - רע/2001, לדוגמה, הוקצה שטח לתכנון בעתיד. הוא נצבע בירוק, מתוך ידיעה שיקום שם פארק עירוני.

הדרך המועדפת להשגת שטחי ציבור. חלוקה חדשה נבחרה כעדיפה להשגת שטח מספיק לשירותי ציבור, להקצאה מיטבית לצורכי ציבור, וליכולת ביצוע של התוכנית בעלות נמוכה לרשות. עם זאת, אין הבדלים משמעותיים בין הכלים השונים בכמות התנגדויות לתוכניות. ההשוואה אינה מוחלטת, מכיוון שהפקעות הן נדירות ברעננה ונעשות רק לצרכים נקודתיים. כמו כן, לא הוברר לנו המצב לגבי השגת קרקע בהסכמים. ידוע לנו כי בתוכנית רע/2001 - לב הפארק, השיגה העירייה מימון לבניית מבני הציבור על ידי הסכמים עם יזמים, בתמורה לקיזוז מהיטל השבחה.

מעמדן של קרקעות שהיו בבעלות העירייה במצב קודם לחלוקה החדשה. הדבר תלוי בדרך בה הגיעו לרשות העירייה. לדברי המרואיין, בבעלות עיריית רעננה יש קרקעות רבות שהושגו שלא בדרך הפקעה. במקרה כזה מתייחסים לבעלות עירונית כמו לבעלות פרטית. חלקות בבעלות העירייה שלא הושגו בדרך של הפקעה נכללות בטבלת האיזון לצורך חישובי שווי יחסי, כמו החלקות של בעלי הקרקע האחרים, וכל החלקות מוערכות על פי שווי שוק. במקרה כזה יש לעירייה

חובות וזכויות ולעניין זה היא חלק מציבור הבעלים. שטחי ציבור חדשים המוקצים בתוכנית, נרשמים על שם העירייה ואינם נכללים בטבלת האיזון. דוגמה לכך ניתן לראות בטבלת האיזון של תוכנית רע/2012 להרחבת כביש 4. עיריית רעננה הייתה, במצב קודם, בעלים של חלקות דרכים ושל שטחים חקלאיים ושוויים נקבע ל-\$306,576. בתוכנית החדשה קיבלה העירייה שטח שיעודו מרכז מסחרי שכונתי ושווי החדש נקבע ל-\$2,278,530.

השלכות צפויות של העמדת העירייה במעמד שווה לבעלי קרקע אחרים. במקרה כזה שטחי הציבור יוכנסו להליכי איזון והעירייה תצטרך לשלם תשלומי איזון לבעלים אחרים. המרואיין סבור כי לא יתכן מצב כזה מכיוון שהרשויות לא תוכלנה לעמוד בהוצאה, והדבר יהיה לא נכון ולא צודק כלפי הציבור.

המדיניות הנהוגה ברעננה לגבי איזון. הנוהג הוא להימנע מתשלומים. בשנים האחרונות נהוג לאזן רק על ידי זכויות בנייה ולהימנע לחלוטין מתשלומי איזון. הסיבות לכך ברעננה זהות לאלה שברשויות האחרות שבדקנו, והן ההוצאות הנגרמות לקופת העירייה בגלל בעלי קרקע שבנו ולא שילמו. הסיבה השנייה היא העדפת זכויות בנייה על כסף על ידי בעלי הקרקע. על הקשיים באיזון בקרקע מבונה עמדנו לעיל.

השפעת עיגון ההגנה על הקניין בחוק יסוד כבוד אדם וחירותו. ברעננה לא הייתה לחוק היסוד השפעה על מידת השימוש בחלוקה חדשה ועל שעורי הפרשה לצורכי ציבור. הסיבה לכך, לדברי המרואיין, היא שחלוקה חדשה מעצם טבעה, ועל פי הסדרי החוק, חייבת להיות צודקת.

תביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. ברעננה לא היו תביעות על פגיעה בקרקע בגין תוכנית חלוקה חדשה, מאחר שכל התוכניות בה משביחות את ערך הקרקע.

התארגנויות פרטיות של בעלי קרקע בעיר. ברעננה היו יוזמות של פרטיים להכנת חלוקה חדשה, בעיקר בתוכניות נקודתיות, אך בעיקרון, עיריית רעננה היא המתכנתת והיוזמת של תוכניות חלוקה חדשה.

השפעת תוכניות חלוקה חדשה על כלל ציבור תושבי העיר. חלוקה חדשה איננה גורמת הוצאות לקופה הציבורית, וזאת הודות להיטלי ההשבחה המתקבלים מבעלי הקרקע. היתרון העיקרי בתוכניות אלה עבור כלל ציבור התושבים בעיר הוא בתוספת מאד משמעותית של שירותי ציבור. הדוגמה הטובה ביותר לכך היא תוכנית לב הפארק. בשלב הראשוני של התכנון התקיימה ישיבת מועצת העיר, שבה התבקשו הנוכחים לציין מהם שירותי הציבור שלדעתם חסרים ברעננה. חלק גדול מהשירותים שצוינו אכן הושגו בתוכנית זו (מרגלית, 1998). גם בית-ספר תיכון ומבנה של האוניברסיטה הפתוחה הושגו באמצעות הליכי חלוקה חדשה. לדברי המרואיין, תוכנית חלוקה חדשה ברעננה מפצות על המחסור בשירותי ציבור בחלקים הוותיקים של העיר. הוא סבור כי, בראייה כלל עירונית, תוכניות אלה מיטיבות עם כל התושבים, על ידי פיתוח שירותי ציבור, תוספת מגורים ורווח מהיטלי השבחה. הצפיפות במתחמים המתוכננים אינה גבוהה מהצפיפות בעיר אך שיעור ההפרשה לצורכי ציבור הינו גבוה.

גם עיון בתוכניות מראה כי, אכן, שיעורי הצפיפות בתוכניות חלוקה חדשה אינם גבוהים משמעותית מן המקובל בעיר. מצאנו כי בחלק גדול מן התוכניות הייתה צפיפות ממוצעת של 1-2 יחידות דיור לדונם. שלא כמו בגבעתיים והרצליה, לא מצאנו כאן התנגדויות של תושבים לצפיפות המתוכננות.

האוכלוסייה המיועדת של תוכניות חלוקה חדשה. ברעננה, אוכלוסייה זו היא אמידה יחסית. העירייה ניסתה, במספר תוכניות שהוגשו במסגרת הול"ל, לקבוע גודלי מקסימום של דירות שתהיינה זולות יותר, על מנת למשוך אוכלוסייה של זוגות צעירים. נקבעה חובה לשלב בכל בניין יחידות דיור בגדלים שונים. בפועל קרה דבר הפוך ממטרת הקביעה. הדירות הקטנות היו היקרות ביותר, מכיוון שניקנו על ידי הורים אמידים של זוגות הגרים באזור, על מנת להיות קרובים לילדיהם. עקב האמרת מחירן לא יכלו הזוגות הצעירים לרוכשן. כך קרה, לדוגמה, בתוכנית

רע/2001, בה נקבעה חובה לבניית 350 דירות להשכרה וכן לבניית דירות קטנות יחסית, בשטח של 80 מ"ר. קוני דירות אלה היו אוכלוסיית הורים אמידה.

בתוכניות אחרות פעלה העירייה להשגת מגורים לאוכלוסייה חלשה יותר. במתחם צמוד ללב הפארק תוכננה שכונת מגורים בתוכנית רע/2006. התוכנית הייתה על קרקע של מינהל מקרקעי ישראל, שהייתה זולה יחסית, בפרויקט "בנה דירתך". הוראות הבינוי, הצפיפות והעיצוב היו זהות לאלה של תוכנית לב הפארק ובפועל ההפרדה אינה נראית לעין.

סיכום

מבין הישובים שנבדקו, רעננה היא ייחודית בכך שחלוקה חדשה משמשת בה כלי בלעדי לפיתוח עירוני. ניכר כי בעירייה קיימת ראייה תכנונית ומדיניות ברורה מאד בכל הנוגע לתכנון ולהקצאת שירותי ציבור. ניכר גם שניתנת תשומת לב, בעת ובעונה אחת, לנושאים של טובת תושבי העיר ולאינטרס של בעלי הקרקע. התוכניות נעשות באופן המאזן את טובת הציבור עם זו של בעלי הקרקע. ניתן לומר כי ברעננה נהנים מן התכנון כל התושבים, כולל בעלי הקרקע.

רעננה נחשבת לעיר "עשירה" עם מקורות מימון עצמיים גבוהים (מרגלית, 1998). ערכי הקרקע בה גבוהים ושיעור הקרקעות החקלאיות בה גבוה. נתונים אלה משליכים על יכולת השגת שטחי ציבור בעיר, שכן גם כאשר שיעורי ההקצאה גבוהים, עדיין נהנים הבעלים מעלייה מאד משמעותית בערכי הקרקע. פיתוח הפארק העירוני בתוכנית "לב הפארק" תרם משמעותית לעליית ערכי הדירות (מרגלית, שם).

שלא כבערים אחרות, הליך חלוקה חדשה ברעננה נחשב לפשוט ומהיר. משך הכנת תוכנית הוא כשנה בממוצע. לדברי המרואיין, הסיבה לכך היא העובדה שבעלי הקרקע מוזמנים לוועדה המקומית, העובדים נפגשים איתם אישית, מסבירים להם את מהות התוכנית ומקבלים את הסכמתם להליך. גם תוכנית רע/2001 - לב הפארק, הכוללת מאות בעלי קרקע, הוכנה בצורה זו.

המדיניות ברעננה, לדברי המרואיין, היא פשוטה. התוכנית צריכה להיות צודקת ומאוזנת, כך שלא תפגע בעיר, או בשכונה או בפרט. יש להתייחס לבעלי הקרקע בצורה שווה ולא להסתיר מהם מידע. חשוב שהתכנון יהיה פתוח לציבור לפני ההפקדה. דבר זה יוצר אמון מצד בעלי הקרקע ומביא בסופו של דבר למימוש מהיר של התוכנית. זוהי, ככל הנראה, הסיבה להצלחתו של הליך חלוקה חדשה ברעננה.

פרק 16: ועדה מקומית-מרחבית שרונים

המרואיניים: עודד דואק, מהנדס הוועדה. צופי זילברמן, עובדת הוועדה.

רקע כללי

ועדה מרחבית שרונים כוללת מספר ישובים: אבן-יהודה, קדימה, אליכין, כפר יונה, פרדסיה ותל-מונד, שהן רשויות מקומיות בעלות אופי כפרי. נתוני האוכלוסייה, נכונים לדצמבר 2003: אבן-יהודה - 8,991 תושבים, קדימה (יחד עם צורן) - 15,300, אליכין - 2,500 תושבים, כפר יונה - 11,500, פרדסיה - 6,000, תל מונד - 7,900, וסך הכל - 59,291. לא קיימים נתונים סטטיסטיים לגבי כל המרחב. בחרנו לאפיין את אבן-יהודה כמייצגת את הפרופיל של הישובים במרחב התכנון: לפי נתוני למ"ס מ-2003 אבן-יהודה נמצאת באשכול 8 ותו התקן הכלכלי-חברתי שלה הוא 1.29. ב-1995 היו 30% משטח הישוב בנויים, ו-66% משטח השיפוט מיועד לחקלאות. נתונים אלה מאפיינים במידה רבה את שאר הישובים במרחב: ישובים עירוניים-כפריים בעלי אוכלוסייה בצפיפות נמוכה ועתודות קרקע נרחבות.

איזור מרחב תכנון שרונים



המניע העיקרי לבחירה בחלוקה חדשה. בשרונים, המניע הוא איכות התכנון המושג באמצעות חלוקה חדשה ובמיוחד התכנון של שירותי הציבור. בעבר ניסו במקרים מסוימים להימנע מתוכניות חלוקה חדשה, אך כיום ניתנת עדיפות להליך. תוכניות חלוקה חדשה הן הרבה יותר מוצלחות מבחינה תכנונית ויש להן פחות התנגדויות, אך הבעיה העיקרית היא משך הזמן של הכנתן. תוכניות קטנות על כעשרה דונם נמשכות שש שנים ותוכניות גדולות, עד 200 דונם, נמשכות עד תשע שנים.

לעיתים המניע לבחירה בהליך הוא יוזמות פרטיות של בעלי קרקע המעוניינים להשביח את נכסיהם באמצעות חלוקה חדשה.

סקירת תוכניות חלוקה חדשה במרחב התכנון. לדברי המרואיין, נמצאו במועד הריאיון שש תוכניות גדולות בהליכי הכנה ועוד מספר תוכניות קטנות. מובאות כאן שתיים מהן:

הצ/1-1/212 - אבן-יהודה. התוכנית חלה על 212 דונם וכוללת כ-60 בעלים. הצפיפות היא נמוכה, 1-2 יחידות דיור לדונם.

הצ/1-1/177b – אבן-יהודה. בעת הריאיון התוכנית נמצאה בהפקדה. היא חלה על 29 דונם, וכוללת שתי חלקות גדולות השייכות ל-22 בעלים. יוזמי התוכנית הם חלק מבעלי הקרקע. צפיפות הדיור המתוכננת היא 5 יחידות דיור לדונם אך ברוב המגרשים הבנייה היא של 1-2 יחידות דיור למגרש.

תוכניות על קרקע בנויה. תוכניות כאלה הן מעטות בוועדה מקומית שרונים. המרואיין הסביר זאת בבעיה הקיימת בחישוב ערך המבנים. לדבריו, על פי כללי השמאות, ערך הנכס לצורך הליכי איזון מחושב כשהוא כולל את המבנים, והדבר גורם לעיוותים בטבלה. מלבד זאת, במרחב התכנון של ועדה מקומית שרונים קיימות עתודות קרקע פנויות לתכנון, כך שההימנעות מתכנון על מקרקעין בנויים אינה מקשה על המתכננים מן ההיבט של השגת קרקע לצורכי ציבור.

שיעורי הפרשה לצורכי ציבור. בבנייה צמודת קרקע מוקצים לצורכי ציבור כ-50% בממוצע. בבנייה רוויה אחוז הפרשה מעט גבוה יותר. במרחב שרונים לא נהוגה כל מיגבלה על שיעורי הפרשה וההקצאה נעשית על פי צורכי תכנון. בתוכנית הצ/1-1/212 - אבן-יהודה שיעור הפרשה לצורכי ציבור הוא 50%. בתוכנית הצ/1-1/177b – אבן-יהודה, השיעור הוא 45%.

פיצוי על הפרשת קרקע. פיצוי אינו נהוג, לדברי המרואיין, במרחב תכנון שרונים. התוכניות שבדקנו חלות על קרקע חקלאית שיעודה שונה למגורים או למסחר ויש להניח שיעור העלייה בערכי הקרקע הוא גבוה ומפצה את הבעלים. לדברי המרואיין, בוועדה רואים את הפעולות השמאיות הקשורות לתכנון (טבלת איזון והיטל השבחה) ככוללות את ערכי הפיצוי.

התנגדויות של בעלי קרקע. התנגדויות לתוכניות חלוקה חדשה היו מעטות מאד ואף לא אחת הייתה על רקע של שיעורי הפרשה. רוב ההתנגדויות הוגשו על ידי בעלי קרקע חדשים, שרכשו את הקרקע בידיעה שחלה עליה תוכנית חלוקה חדשה. לדברי המרואיין, הרוכשים החדשים, שלא כבעלי הקרקע המקוריים, מתנגדים בדרך כלל לטבלאות האיזון. מעיון במסמכי התוכניות עולה כי לא היו כל התנגדויות על רקע שיעורי הפרשה.

הדרך העיקרית בה משיגה הרשות שטח לשירותי ציבור. חלוקה חדשה היא הדרך העיקרית, מכיוון שבדרך זו ניתן לתכנן על פי הצרכים. בוועדת שרונים לא נוטים להשתמש בדרך של הפקעות ללא תמורה, אלא כאשר מדובר בהפקעת אחוזים מעטים מן החלקה לצורכי שיפור תכנוני (פניות קטנות של חלקות וכו'), וזאת בגבולות 40% המותרים להפקעה ללא תמורה.

שינוי יעוד קרקע שהופרשה בחלוקה חדשה. אין נוהל ברור בוועדה לגבי עניין זה ולא ברור אם יש לפעול לפי סעיפים 195, 196 לחוק התכנון והבנייה. לדעת מהנדס הוועדה, ראוי כי יהיה נוהל ברור לכך.

הבחנה בהקצאה לצורכי ציבור בין מטרות המשרתות רק את תחום התוכנית לבין שימושים כלל עירוניים. לא קיימת בוועדה מיגבלה כזו. קיימת רק מיגבלה שהנהיגה הוועדה על הקצאה לכבישים בין עירוניים או ארציים. במקרה כזה, מע"צ מפקיעה ומשלמת פיצויים. רק פס הירק שבחזית הכביש נכנס לתוכנית חלוקה חדשה ונרשם על שם הרשות.

הקצאת שטחי ציבור ללא יעוד. הקצאה כזו אינה נעשית בוועדה מקומית שרונים וזאת על פי הנחיית הוועדה המחוזית, הדורשת פירוט יעודי קרקע על פי פרוגרמות שהוכנו על ידה. הקצאת קרקע לתכנון עתידי אינה נעשית בדרך כלל. עם זאת, בתוכנית הצ/1-1/177ב שניזומה על ידי בעלי הקרקע, הוקצה שטח ציבורי שסומן בפסים בירוק וחום, ללא קביעת יעודי קרקע מוגדרים, ואלה ייקבעו בנפרד. בתחום שטח זה נקבעו אחוזי בנייה נמוכים לבניית מבני ציבור בעתיד.

הכלי הנחשב כמתאים ביותר להשגת שטחי ציבור. בוועדת שרונים הכלי הוא חלוקה חדשה. המרואיין סבור כי חלוקה חדשה מתאימה להשגת כמות הולמת של שטח ציבורי, מאחר שרוב התוכניות במרחב נערכות בהסכמה או ביוזמה של בעלי הקרקע ועל כן אין התנגדויות לעצם ההקצאה. אשר להקצאה מיטבית לצורכי ציבור, התנגדויות בעלים גורמות לכך שההקצאה אינה בהכרח על פי התכנון המקורי. בהשגת המטרה של עלות נמוכה לרשות אין עדיפות לחלוקה חדשה, מכיוון שהרשויות ממילא נמנעות מפעולות הכרוכות בעלויות. לדברי המרואיין, הוועדה נמנעת מהפקעות כמעט לחלוטין, בשל התנגדויות עזות של בעלי קרקע.

מעמדן של קרקעות שהיו בבעלות הרשות במצב הקודם לתוכניות חלוקה חדשה. מעמד קרקע כזו שאינה ביעוד ציבורי הוא כשל כל קרקע אחרת בתוכנית והרשות מקבלת זכויות בנייה ככל שאר הבעלים. שטחים המיועדים לציבור, לעומת זאת, מופרדים ואינם נכנסים לטבלת האיזון. דוגמה למצב הראשון מצאנו בטבלת האיזון בתוכנית הצ/1-1/212. למועצה מקומית אבן-יהודה היו שתי חלקות ביעוד חקלאי בתחום התוכנית והן נכנסו לטבלת האיזון והוערכו בשווי יחסי לשטחן. לאחר החלוקה קיבלה המועצה חלקות חדשות המיועדות למגורים, בשווי יחסי זהה.

השפעה צפויה של העמדת הרשות במעמד שווה לבעלי קרקע אחרים. אם שטחי הציבור יוכנסו להליכי איזון תחוב הרשות לשלם תשלומי איזון על נטילת שטחי ציבור, והדבר יביא לעומס תקציבי בלתי סביר. לדעת המרואיינים יהיה בכך אי צדק כלפי הציבור, שיצטרך לשאת בעלויות.

הנוהג לגבי תשלומי איזון. במרחב שרונים לא נהוגים תשלומי איזון. כמו ברשויות אחרות, כל התוכניות מתוכננות כך שתהיינה מאוזנות ככל האפשר, ללא צורך בתשלומי איזון. הסיבה לכך היא בעיות הגבייה מבעלי קרקע. במקרים שלא שולמו תשלומי האיזון על ידי הבעלים, נאלצה הרשות לשאת בתשלומים אלה.

השפעת עיגון ההגנה על הקניין בחוק יסוד כבוד אדם וחירותו. בשרונים לא הייתה לחוק היסוד כל השפעה על השימוש בחלוקה חדשה ועל אחוזי ההקצאה לצורכי ציבור, לדברי המרואיין. מכיוון שבעלי הקרקע מעדיפים חלוקה חדשה, יש כיום אפילו שימוש רב יותר בהליך. גם שיעורי ההקצאה לא הוגבלו.

תביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. לא הוגשו תביעות פיצויים בגין תוכניות חלוקה חדשה. תביעות כאלה היו דווקא בתוכניות אחרות.

התארגנויות של בעלי קרקע שיזמו חלוקה חדשה. במרחב שרונים היו התארגנויות רבות. לדעת המרואיין הן מצליחות פחות מתוכניות יזומות על ידי הרשות, בגלל הבעיה של אי התאמה לתוכניות ארציות ומחוזיות. בתוכנית הצ/122/30 התארגנו מספר בעלי קרקע להכנתה. גם את תוכנית הצ/1-1/177ב שחלה על 29 דונם וכללה 22 בעלים, יזמו חלק מבעלי הקרקע.

השפעת תוכניות חלוקה חדשה על כלל הציבור. השפעת תוכניות חלוקה חדשה על הקופה הציבורית היא חיובית, בגלל ההכנסות המגיעות מהיטלי השבחה עבור עליית ערך הקרקע. אין השפעה שלילית גם מבחינת הצפיפות, מכיוון שתוכניות אלה אינן משנות את הצפיפות הממוצעת

בישוב. ברוב התוכניות הבנייה היא כפרית ובצפיפות נמוכה, 1-5 יחידות דיור לדונם. בכל התוכניות יש תוספת שירותי ציבור, ממבני ציבור עד שטחים פתוחים.

האוכלוסייה עבורה מיועדות תוכניות אלה היא ממעמד כלכלי מבוסס. לדברי המרואיין, התוכניות במרחב התכנון שרונים הן לבנייה צמודת קרקע, לפי ממוצע של 3.3 נפשות במשפחה. ישנם גם פרויקטים מוזלים ביוזמת המועצות המקומיות.

סיכום

השימוש בתוכניות חלוקה חדשה בוועדה מרחבית שרונים הפך להיות נפוץ משתי סיבות: ראשית, הוועדה המקומית נוכחה, עם השנים, שתוכניות אלה טובות יותר מבחינה תכנונית ומקובלות יותר על בעלי הקרקע. שנית, בעלי קרקע במרחב התכנון מתארגנים ומבקשים הכנת תוכניות חלוקה חדשה.

שיעורי הקצאת הקרקע לצורכי ציבור נקבעים על פי צורכי תכנון ולא על פי מגבלות קבועות. מדברי מהנדס הוועדה עולה כי קיים יחס ישר בין הצפיפות המתוכננת לבין שיעורי ההקצאה. כמו ברשויות רבות אחרות, לא נהוג בוועדה להפקיע בתשלום פיצויים, אלא אם כן גורם חיצוני, שאליו מועברת הקרקע, נושא בעלות הפקעה.

הקשיים בתוכניות חלוקה חדשה בוועדה מקומית שרונים אופייניים לקשיים בוועדות אחרות - משך הזמן הנדרש להכנה ולאישור הוא ארוך. אחד הגורמים למשך זמן זה הוא התנגדויות בעלי קרקע לתוכנית על רקע חישובי שווי יחסי. התנגדויות אלה מביאות לבחינה שמאית מחודשת של כל התוכנית ולתיקונים בה. בעיה נוספת היא שינויים החלים בבעלות הקרקע במהלך אישור התוכנית. הבעלים המקוריים מתחלפים והבעלים החדשים מתנגדים לתוכניות שכבר הייתה עליהן הסכמה. המרואיינים סבורים כי התנגדויות אלה נובעות מכך שהבעלים החדשים מנסים, באמצעות ההתנגדויות, לקבל ערכים גבוהים יותר לנכסיהם, על אף שרכשו את הקרקע מתוך ידיעה על התוכנית. המרואיין העלה בעיה נוספת: לדבריו קיימת אי בהירות לגבי ההליך בעקבות הפסיקות הסותרות של השופטים קלינג וגורן בכל הנוגע ליחס בין חלוקה חדשה לדיני הפקעות. הוא מדווח כי שמאים מסוימים פועלים לפי פסיקתו של קלינג ואחרים לפי פסיקתו של גורן. דבר זה מוביל לקשיים בוועדות התכנון.

פרק שבעה-עשר: ועדה מקומית נתניה

ריאיון עם פול ויטל, מהנדס העיר.

רקע כללי

העיר נתניה הוקמה בשנת 1929 והיא משתרעת על שטח שיפוט של 28,955 דונם. נכון לדצמבר 2003 היה מספר תושביה 167,000 בקירוב. 50% משטח השיפוט היה בנוי. 4% היו לפארקים וגנים, 8% לשטחי חורש ויער, 3% לשדות, 32% לשטח פתוח אחר. נתוני למ"ס משנת 1995 הראו כי ציון התקן הכלכלי חברתי של נתניה הוא הנמוך מבין הרשויות שבדקנו - 0.3 והעיר היא באשכול 5.

50% מיחידות הדיור בעיר היו בגודל של פחות מ-80 מ"ר. 15% מהדירות היו בבניינים צמודי קרקע, ההולכים ונעלמים. האוכלוסייה בעיר מזדקנת וקיימות בעיר בעיות סוציו-אקונומיות. באזור הוותיק של העיר חסרים שטחי ציבור, מכיוון שבעבר לא הוקצו מספיק שטחים למבני ציבור ולשטחים פתוחים. כתוצאה מכך האזור בנוי בצפיפות, ללא גנים. מחסור חריף בשטחים ציבוריים קיים בכל העיר, ובעיקר בפארקים עירוניים. דבר זה מושפע גם מן המצב הסוציו-אקונומי הירוד יחסית. על כן משתדלים בנתניה לבנות דירות גדולות יותר, שתמשוכנה אוכלוסייה חזקה של משפרי דיור, כדי שלא יצטרכו לעזוב את העיר על מנת למצוא פתרונות דיור.

מפת העיר נתניה



המניעים לבחירה בחלוקה חדשה. לדברי המרואייין, המניע העיקרי לבחירה בהליך הוא הרצון לפתח את העיר. חלוקה חדשה מהווה כלי הולם לתכנון טוב של שירותי ציבור, בעיקר במצב של ריבוי בעלויות במתחם. חלק מהתוכניות בנתניה נובעות מיוזמות ומהתארגנויות פרטיות של בעלי קרקע לחלוקה חדשה. במקרים אלה, המניע הוא רצון הבעלים להשביח את הקרקע.

סקירת תוכניות חלוקה חדשה. בנתניה נמצאו, בעת הריאיון, כעשר תוכניות בשלבי הפקדה, מספר תוכניות נוספות בהכנה ומספר גדול של תוכניות מאושרות. רוב התוכניות נערכו על מתחמי תכנון גדולים וחלקן על מתחמים קטנים של מספר חלקות. בחנו בצורה מעמיקה תוכנית אחת בנתניה, שהיא התוכנית שהביאה למחלוקת בפסיקה.

נת/542א. התוכנית חלה על כ-885 דונם וכללה 1000 בעלים. יעודי הקרקע בה הם למסחר ומגורים. בעת הריאיון נמצאה התוכנית לפני מתן תוקף. לגבי תוכנית זו הוגשו העתירות, שהביאו לשתי הפסיקות הסותרות בבית המשפט המחוזי. חברת מסיקה עתרה לבית משפט מאחר שקיבלה קרקע בתוכנית החדשה במיקום שנראה לה פחות אטרקטיבי והיוזמים חששו כי ערך הקרקע הוא נמוך יותר במיקום זה. החברה טענה כי במיקום החדש היא הופלתה לרעה, יחסית לבעלים אחרים. לאחר גלגולים רבים, בעת הערעור של חברת מסיקה לבית המשפט העליון, הגיעה העירייה להסכם עם החברה על החלפת שטחים, לפיו החברה קיבלה תוספת זכויות בנייה, ובמסגרת חילופי שטחים עם העירייה קיבלה גם מקום חלופי שהיה מיועד תחילה לשטח ציבורי. תוכניות חלוקה חדשה נוספות שהובאו לידיעתנו:

נת/600א, - שהיא תוכנית מאושרת ובעת הריאיון חלק ממנה כבר היה בבנייה. הוצאתה לפועל הייתה כרוכה בקשיים רבים, שכן היא כוללת יותר מאלף בעלי זכויות. כמו כן התברר שהיה חוסר התאמה בין מספר היחידות שאושרו לבין אלה שניתן היה לבנות, מאחר שחלק מהקרקע היה מזוהם ועלות הניקוי הייתה גבוהה (25 מיליון דולר). בגלל המצב שנוצר מונתה אדריכלית מטעם העירייה לסייע למתכנני התוכנית להתגבר על הקשיים.

נת/566 - הרי גרינטל. התוכנית הייתה בהפקדה בעת הריאיון. תוכננו בה כ-2500 יחידות דיור במגדלים של 25 קומות.

נת/401א - עיר ימים. תוכננו בה מגדלים של 18 קומות. בתחומה מצויה שמורת אירוסים.

נת/545 - התוכנית נמצאת בצפון העיר והייתה אז בהכנה. חלק מן התוכנית חל על קרקע חקלאית עם מבנים.

נת/701ר - תוכנית שחלה על חלקה בנויה.

נת/537 - נוף גלים. תוכנית שיזמה חברת הימנותא.

תוכניות על מקרקעין בנויים. בנתניה משתדלים להימנע מהן. כאשר מפתחים חלקות בנויות מכינים תוכניות רגילות, ללא חלוקה חדשה. לדברי המרואייין קשה להכין תוכניות על שטח בנוי כי קיים קושי בחישוב שווי המבנים באיזון.

שיעורי ההקצאה לצורכי ציבור. בתוכניות חלוקה חדשה השיעורים עומדים על כ-50% בממוצע. קיימים מקרים בהם השיעורים גבוהים יותר, כמו בתוכנית נת/542א, שבה סך כל ההקצאה היה 5.6%. מהם הוקצו 35.5% לדרכים, 10.5% לשטח ציבורי פתוח, 6.2% למבני ציבור. מְחֻלְקוֹת מסוימות הוקצו גם 70%. לחברת מסיקה ברוך, לדוגמה, היו במקור 6 דונם עם זכויות בנייה והם קיבלו 2.5 דונם. המיגבלה היחידה על הפרשת קרקע בנתניה, כמו ברשויות אחרות, היא החובה למתן קרקע בשווי יחסי זהה ולהשבת ערך הנכס.

פיצוי על הפרשת קרקע מעבר ל-40%. הפיצוי ניתן, למעשה, בזכויות בנייה. לדברי המרואייין, ועדות מקומיות נותנות זכויות בנייה בשל חוסר במשאבים כספיים. לדבריו, הדבר מוכיח את

עצמו ותוכניות כאלה מתאשרות. הבעיה שעולה מדרך פיצוי זו היא, שכאשר זכויות הבנייה גבוהות יש צורך בשטחי ציבור רבים יותר ודבר זה משפיע על איכות התכנון. סדר התהליך הוא, שבשלב ראשון מכינים תוכנית עם הקצאות לשירותי ציבור ועם יעודי קרקע על פי שיקולים תכנוניים מיטביים. בעת ההפקדה בעלי הקרקע מתנגדים, מבקשים ומקבלים זכויות בנייה גבוהות יותר. כאן מתחיל השלב הבא של התכנון, שלב הטמעת התיקונים הנובעים מההתנגדויות, בו שירותי צבור מועברים למקומות אחרים, פחות נכונים. התכנון המתקבל הוא טוב פחות, כתוצאה מהאילווצים.

פיצוי על הפרשת קרקע בזכויות בנייה גורם להגדלת הצפיפות. על מנת להפוך תוכנית לכלכלית ולאפשר לשאת בעלויותיה, נדרשים לעיתים אחוזי בנייה גבוהים מאד. לדוגמה, תוכנית נת/553/7, בה תוכנן אצטדיון עירוני, והיא חלה על שכונה חלשה מבחינה כלכלית. על מנת לעמוד בעלויות התוכנית הוגדל מספר יחידות הדיור מ-196 שתוכננו בתחילה ל-382 בתוכנית החדשה.

התנגדויות בעלי קרקע על רקע של אחוזי הפרשה לצורכי צבור. לדברי המרואיין, רוב ההתנגדויות לתוכניות חלוקה חדשה היו טכניות במהותן, מלבד ההתנגדויות על נטילת יתר, שהיו הקשות ביותר. לדוגמה, בתוכנית נת/542/א שהזכרנו לעיל, חברת מסיקה, יחד עם בעלי קרקע נוספים, התנגדו לשיעור ההקצאה הגבוה. עיון במסמכי התוכנית מעלה כי גם מבעלים אחרים הופרשו קרקעות בשיעור דומה, אך הם לא ערערו על ההחלטה. התנגדויות אלה יוצרות בעיה שקשה לעירייה להתמודד איתה, כי יש צורכי ציבור שחייבים לספק. לדברי המרואיין, בחלק גדול מהתוכניות יש הליכי התנגדות מסובכים. הבעיה העיקרית היא, שכאשר משנים תוכנית חלוקה חדשה, או כאשר משנים מעט את הזכויות, הדבר מביא להשפעה על הערך היחסי ולצורך בהכנה מחדש של טבלאות איזון. כאשר הטבלאות מתוקנות, שוב יש התנגדויות ונוצר מעגל אינסופי של הודעות לבעלים, הכנה מחדש של טבלאות איזון, הקצאה מחדש של שטחים וחוזר חלילה.

הדרך המועדפת להשגת שטחים לשירותי ציבור. הדרך שבה עיריית נתניה משיגה שטחים לציבור היא חלוקה חדשה, והיא אינה מבצעת הפקעות עם פיצויים.

שינוי יעוד של קרקע שהופרשה לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה. בנתניה נוהגים לפי סעיף 195 לחוק התיכנון והבנייה, בדבר שינוי יעוד לאחר הפקעה, גם לגבי קרקע שניטלה בחלוקה חדשה. שינוי יעוד מציבורי לפרטי נעשה רק אם הקרקע הייתה שייכת לעירייה במקור, ולא הושגה בדרך של הפקעה. מינהל מקרקעי ישראל אינו מסכים לשינוי יעוד מציבורי לפרטי של קרקע שנלקחה ממנו לציבור במסגרת תוכניות חלוקה חדשה. עם זאת, נהוג לשנות יעוד לפונקציות שנחשבות ציבוריות למחצה, דוגמת מסעדה שמשרתת פארק. במקרה כזה העירייה מקבלת הכנסות מבלי ששונה הייעוד לפרטי. לדעת המרואיין, מספר בעיות ינבעו משינוי יעוד ללא תמורה וייגרם אי צדק. ראשית, שינוי יעוד ללא תמורה עלול לפתות את הוועדה המקומית לקחת קרקע רק כדי לשנות את יעודה ולהפיק ממנה רווח. שנית, עלולה להיווצר פגיעה בבעלי מגרשים שכנים, למשל, כאשר בעל קרקע רכש מגרש או יחידת דיור מול שטח פתוח או מבנה ציבור והוועדה משנה ייעודם למגורים. בעיה שלישית ועיקרית היא הפגיעה התכנונית, כי בכך מוקטנת ההקצאה לציבור והוא צריך להסתפק בפחות שטח. לו הרשות הייתה נוטלת מלכתחילה פחות קרקע, אחוז ההפרשה לצורכי ציבור היה נמוך יותר וכך גם זכויות הבנייה והצפיפות. כך, גם הגדילו את הצפיפות וגם מקטינים את השטח הציבורי. יש בכך עוול גם כלפי הציבור וגם כלפי הבעלים בתחום התוכנית.

הגבלה על מטרת ההקצאה לשירותי ציבור לשירות תחום התוכנית בלבד. בנתניה ההקצאה נעשית בראייה עירונית, של צורכי כלל תושבי העיר. ההסבר לכך הוא קיום שיתוף בכלל השירותים הציבוריים בעיר על ידי כלל התושבים. כך, בתוכנית נת/542/א, לדוגמה, הוקצו שטחים למרכז אזרחי.

הקצאת שטחי ציבור ללא יעוד ספציפי. במספר תוכניות הוקצו שטחים ללא ציון הייעוד. בתוכנית נת/542/א הוקצו 6% משטח התוכנית לתכנון עתידי. חברת מסיקה וקבוצת הרטבי ערערו

על הקצאה זו, אך השופט גורן קיבל הקצאה זו כלגיטימית. השופט קלינג לעומת זאת קבע כי יש להקצות שטח רק על פי יעוד ועל פי צורך. מדבריו של המרואיין עולה, כי הוא נוטה להסכים עם קביעה זו. לדבריו, לו הייתה לנתניה תוכנית אב לשירותי ציבור, היה ידוע מראש היקף השטחים לתכנון עתידי.

הכלי המתאים ביותר להשגת שטחי ציבור. חלוקה חדשה נבחרה ככלי מתאים מבחינת כמותם ואיכותם של שטחי הציבור. עם זאת, המרואיין מציין שההקצאה היא מיטבית רק בשלב הראשון של התוכנית. לדבריו, אין הבדלים משמעותיים בין חלוקה חדשה לכלים אחרים בפרמטרים של צמצום התנגדויות וזירוז הביצוע. התנגדויות קיימות גם בתוכניות רגילות, אך הקושי המיוחד בתוכניות חלוקה חדשה הוא בהשפעת ההתנגדויות על האיזון, שכן הן מאריכות את התהליך. מבחינת יכולת ביצוע התוכניות, אחת הבעיות בנתניה היא העיכוב בביצוע הנגרם בשל הקושי ברישום החלוקות בלשכת רשם המקרקעין. מבחינת עלויות לקופה הציבורית אין להבדל בין הכלים משמעות, שכן לעירייה אין מקורות מימון להשגת שטחי ציבור, וממילא לא הייתה בוחרת בהליכים הכרוכים בעלויות.

המדיניות הנהוגה לגבי מעמדן של קרקעות שהיו בבעלות העירייה במצב קודם לחלוקה החדשה. הדבר תלוי ביעוד בו הן נכנסות לתוכנית. קרקעות שהיו ביעוד ציבורי נותרות ביעוד המקורי ואילו קרקעות ביעוד סחיר משתפפות בהליך האיזון לצורך חישוב זכויות במצב סופי. בתוכנית נת/542א, לדוגמה, נכללו קרקעות בבעלות העירייה שיעודן היה למגורים. הן נכנסו לטבלת האיזון בשוויין כקרקע למגורים וקיבלו שווי יחסי זהה, וכן הגדלת זכויות כהשבחה. קרקעות שהיו ביעוד ציבורי, נכנסו בשווי אפס לטבלת האיזון וקיבלו יעוד זהה למקורי, ללא הערכת שווי.

השפעה צפויה של החלטה כי העירייה תעמוד במעמד שווה לבעלי קרקע אחרים ושטחי הציבור יוכנסו להליכי איזון. במקרה כזה תימנע העירייה מהקצאה של שטחי ציבור הדרושים לתכנון, כך סבור המרואיין. זאת מכיוון שהשגה של שטחי ציבור ופיתוחם אינה מתוקצבת כלל. רשויות מקומיות נמנעות מפעולות שכרוכות בהוצאות, מכיוון שאין להן מקורות כספיים למטרה זו. היטלי ההשבחה אינם מספיקים לכך וגם לא היטלי הפיתוח. משום כך הונהגו בנתניה "מחויבויות ציבוריות" (הסכמים עם יזמים נקראים בנתניה "מחויבות ציבוריות"). לדברי המרואיין, הנהוג שלפני שטחי ציבור אינם נכנסים לחישובי האיזון נובע מכך שהם לא נועדו למטרות סחר בנדל"ן אלא למטרות של טובת הציבור.

המדיניות הנהוגה לגבי תשלומי איזון. בנתניה האיזון נעשה בדרך תכנונית, באמצעות שטחים וזכויות, ולא בדרך כספית. טבלאות האיזון הן ללא תשלומים. זאת, מאותן סיבות שצוינו ברשויות האחרות, והן קשיי הגביה וכן העובדה שבעלי קרקע מעדיפים זכויות על פני תשלום כספי.

השפעת עיגון השמירה על זכות הקניין בחוק יסוד כבוד אדם וחירותו. לחוק לא הייתה כל השפעה על מידת השימוש בחלוקה חדשה ועל אחוז ההקצאה לצורכי ציבור. זאת, למרות הפסיקה לגבי ההקצאות לצורכי ציבור בתוכנית נת/542א. גם בתוכנית זו פוצו הבעלים על הנטילה מעל 40% על ידי מתן תוספת זכויות בנייה, והתוצאה מוכיחה כי השימוש בחלוקה חדשה לא גרם לפגיעה בזכות הקניין.

תביעות פיצויים לפי סעיף 197. לא הוגשו תביעות כאלה בתוכניות חלוקה חדשה בנתניה.

התארגנויות של בעלי קרקע, שיזמו בעצמם תוכניות חלוקה חדשה. הרבה מן התוכניות בנתניה הוכנו ביוזמת מינהל מקרקעי ישראל או ביוזמת בעלים פרטיים. לא יכולנו לאמוד את חלקן של תוכניות אלה בתכנון, כיוון שהן הוגשו על ידי הוועדה כתוכניות שלא בהסכמה. מינהל מקרקעי ישראל יוזם לעיתים תוכניות יחד עם בעלים פרטיים, כגון חברות בנייה.

השפעת תוכניות חלוקה חדשה על כלל הציבור. מבחינת הקופה הציבורית ההשפעה היא חיובית, מאחר שתוכניות חלוקה חדשה יוצרות הכנסות מתשלומי השבחה ואינן גורמות לעלויות של פיצויים. תוספת זכויות הבנייה, לעומת זאת, היא בעייתית, שכן ככל שהצפיפות גבוהה, כך יש צורך ביותר שטחי ושירותי ציבור. על מנת שתוכנית תהיה כלכלית ותשא רווח לבעלי הקרקע, מוגדלים אחוזי הבנייה בשיעור משמעותי. הצפיפות אף מוגברת בשלב ההתנגדויות, כאשר בעלי קרקע שמתנגדים מקבלים תוספת של אחוזי בנייה. בשלב זה, לאחר הציפוף הנוסף, לא ניתנת תוספת שטחי ציבור באופן יחסי לזכויות שהוגדלו. באופן זה, גם אם בתכנון הראשוני יש תוספת שירותי ציבור, היא פוחתת בשלבים הבאים, ככל שזכויות הבנייה הניתנות עולות. על כן קשה לקבוע באיזו מידה יש הציבור נהנה מתוספת שירותי ציבור. ברור כי תוספת הצפיפות מביאה לעומס על שירותים קיימים ובכך אין לציבור תועלת אלא נטל.

האוכלוסייה לה מיועדות תוכניות חלוקה חדשה. בנתניה אוכלוסייה זו היא ממעמד כלכלי גבוה. המרואיין הסביר כי החתך הסוציו-אקונומי של העיר נחשב נמוך ויש בה שיעור גבוה של אוכלוסייה מזדקנת. תוכניות חלוקה חדשה משרתות את המטרה של הבאת אוכלוסייה חזקה יותר לעיר. לעיתים המחיר הוא פינני אוכלוסייה קיימת, כמו בשטח תוכנית האצטדיון. באזור חיה אוכלוסייה חלשה ומתוכננים בה מגדלי מגורים יקרים שעלויות תחזוקתם גבוהות.

סיכום

השימוש בחלוקה חדשה נפוץ בנתניה, בשל השיעור הגבוה של בעלות קרקע פרטית וכן בשל קיומן של רזרבות קרקע לפיתוח. כל תוכניות המתחמים נעשות בהליך זה. כמו בערים אחרות, אין בה מגבלות על שיעורי הפרשה ועל מטרות ההקצאה. רק לגבי שינוי יעוד לאחר הקצאה מתייחסים להליך כאל הפקעה.

נתניה זכתה לפרסום בנושא חלוקה חדשה בשל תוכנית נת/542/א, לגביה ניתנו הפסיקות הסותרות הנוגעות ליחס בין חלוקה חדשה להפקעה. אנו הנחנו כי לטלטלה שגרמה הפסיקה תהיה השפעה כלשהי בעיר, אך מצאנו כי בפועל לא הייתה כזאת. גם בתוכניות חדשות, שנעשו לאחר הפסיקה, אין מחילים מיגבלה של 40% על שיעורי ההקצאה. הפיצוי על נטילת קרקע, כמו ברשויות אחרות, מתקיים באמצעות השבחה של הנכסים על ידי מתן זכויות בנייה נוספות.

מצאנו כי בעיריית נתניה קיימת מדיניות ברורה בכל הנוגע לשיעורי הקצאות לצורכי ציבור ולמטרות הקצאה. עיר זו היא היחידה שבה מצאנו מדיניות הקובעת הקבלה בין חלוקה חדשה להפקעה בכל הנוגע לשינוי יעודה של קרקע שהושגה בחלוקה חדשה. אם כי, חשוב לציין, שהקבלה היא תיאורטית בלבד, מכיוון שלמעשה לא נהוג בנתניה לשנות יעוד קרקע ציבורית, ללא הבדל באיזו דרך הושגה. איזון שווי יחסי נעשה בנתניה, כמו בכל הרשויות שבדקנו עד כה, בזכויות בנייה ולא בכסף. בכל הנוגע לקרקעות בבעלות העירייה הנכללות בתוכניות חלוקה חדשה, הרי שהמדיניות זהה לזו שברשויות האחרות שבדקנו. קרקעות שהיו ביעוד ציבורי אינן מקבלות ערך סחיר, קרקעות שהיו ביעוד סחיר, נכנסות לחישובי איזון ככל הקרקעות האחרות.

לדברי המרואיין, הבעיה העיקרית הניצבת בפני עיריית נתניה היא מימון צורכי ציבור. צורכי הציבור גדלים, הרגלי הצריכה משתנים, רמת החיים והרווחה עולות, והפעילויות שהתושבים מעורבים בהם מגוונות יותר. זמן הפנאי גדל ויש דרישה לשטחי ציבור מרובים יותר לניצולו. נוצר צורך ביותר מוסדות ציבור ללימודים, לפעילויות אומנות וכדומה. השיעור של 40% הפקעה ללא תמורה, שנבע מן החוק והפך לנוהג, אינו מספיק עוד. הסדרי המיסוי הקיימים אינם מכסים את כל צורכי הציבור, היטלי ההשבחה אינם מספיקים לפיתוח ונוצר פער בתקציב. מכיוון שאין לרשויות מקורות מימון מספיקים, הן נאלצות להעמיס נטלי פיתוח על בעלי קרקע ועל יזמים, בצורת הקצאת קרקע לציבור. אולם, ככל שעובר הזמן, הרשויות נדרשות לעשות הקצאות אלה בצורה יותר מבוקרת. המרואיין סבור כי שטחי ציבור הם משאב חשוב, ויש להתייחס אליהם בכבוד הראוי. יש רשויות, שבגלל חוסר מקצועיות בוועדה המקומית ולחצים של יזמות פרטית,

מחלקות את הנטל בצורה לא מסודרת ועל כן לא הוגנת. לדבריו, בוועדות אלה, כאשר יזם רוצה לבנות, הוועדה המקומית מחייבת אותו להפריש קרקע, גם אם אין בה צורך ממשי. מאחר שהחוק מקנה לרשות אפשרות לקחת קרקע עד 40% ללא תמורה, היא עושה זאת גם כשאין צורך ממשי ומוגדר. תוכניות חלוקה חדשה נותנות מענה לבעיה זו גם עבור הציבור וגם עבור יזמים. כדי להימנע מתביעות פיצויים על פי סעיף 197 לחוק, התוכנית משביחה את הקרקע כך שלהפרשת הקרקע תהיה תמורה הולמת.

הבעיות שהמרואיין מזהה בהליך חלוקה חדשה הן: ראשית, הפיצוי בצורת אחוזי ניצול גבוהים. על מנת לקבל שטחי ציבור הוועדות מעניקות אחוזי בנייה גבוהים. בתוכניות על קרקע בנויה מגיעה הצפיפות אף ל- 50 יחידות דיור לדונם. שנית – ריבוי התנגדויות. לדברי מהנדס העיר, רוב ההתנגדויות לתוכניות הן טכניות במהותן אך ההתנגדויות הקשות ביותר הן בנושא של נטילת יתר. זו בעיה שקשה לרשויות להתמודד איתה, כי יש צרכי ציבור שחייבים לספק אותם. בעיה נוספת היא אי הבהירות בחוק לגבי שינוי יעוד של קרקע שהופרשה בחלוקה חדשה. לדעתו שינוי יעוד אינו הוגן כלפי הבעלים המקוריים, אלא אם התמורה ממכירת הקרקע מועברת לצורך ציבורי אחר. המרואיין סבור כי בכל הנוגע לחלוקה חדשה עולות שאלות שחייבות לקבל הבהרה וחסרה מדיניות ברורה בנושא של הקצאת שטחי ציבור.

פרק 18: ועדה מקומית חיפה

מראיינים: מרים אילון, מנהלת מחלקת מידע תכנון עיר

נירה אורני, יועצת מהנדס העיר

רקע כללי

חיפה משתרעת על שטח של כ-63,660 דונם. כ-9000 דונם משטח העיר הם מדרונות בעלי שיפוע העולה על 35%, כ-14,000 דונם הם מדרונות בשיפוע של 13%-35%. מבנה טופוגרפי זה משפיע על תכנון העיר. שיפועי הקרקע גורמים לתכנון מערכות דרכים יקרות ועתירות שטח ומקשים על הרציפות של קווי התשתית.

לפי נתוני מ"ס משנת 2003 מספר התושבים בחיפה הוא 269,400 ויש מגמת ירידה במספרם משנה לשנה. 47% בקירוב משטח העיר בנויים. העיר מדורגת באשכול 7 וציון התקן הכלכלי-חברתי שלה הוא 0.84, גבוה מנתניה וחולון, אך נמוך מיתר הערים שבדקנו.

אחוז הקרקעות בבעלות פרטית בחיפה הוא גבוה. חלקות רבות נרכשו לפני קום המדינה, על ידי יהודים אשר חיו בחוף-לארץ. רוב שטחה של חיפה היה כלול בתוכניות תכנון עיר כבר בשנות השלושים של המאה שעברה ומיועד לבנייה. הכרמל החיפאי נכלל כבר אז בתוכניות פרצלציה מנדטוריות והיה מיועד למגורים. התכנון וחלוקת השטח של אזורים אלה הפכו למיושנים ולא תאמו תכנון מודרני ויעיל. שיפועי הדרכים ורוחבן דרשו תכנון מחדש וכן נדרשו שטחים למטרות ציבוריות שונות. לפיכך, בתוכנית חפ/1400, תוכנית המתאר של שנות השבעים, (שהופקדה ולא אושרה) סומנו רוב אזורי המגורים וחלק מאזורי התעשייה כמיועדים לפרצלציה ולא ניתן לפתחם ללא אישור תוכנית חלוקה חדשה. החובה לערוך תוכניות חלוקה חדשה גרמה לעיכוב רב בפיתוח האזורים הללו, מאחר שתהליך התכנון והאישור של התוכניות נמשך שנים רבות. בהדרגה תוכנו שכוונות רבות בחיפה, ביניהן ורדיה, רמת אשכול, רמת גולדה, רמת בגין, רמת אלמוגי, רמת חן, גבעת עופר ועוד. חיפה שונה מרוב הערים האחרות שסקרנו, בהן נערכו תוכניות חלוקה חדשה בשטחים חקלאיים שהופשרו ואילו בחיפה הן נערכו באזורים המיועדים למגורים מזה עשרות בשנים. לעובדה זו היו השלכות רבות, כפי שנראה בהמשך.

המניעים לבחירה בחלוקה חדשה. הסיבה הסטטוטורית לעריכת תוכניות חלוקה חדשה בחיפה, היא החובה לכך, שנקבעה בתוכנית המתאר המופקדת חפ/1400. הסיבות המעשיות לבחירה בחלוקה חדשה הן תכנוניות. לדברי המראיינות, אחת הסיבות העיקריות היא הצורך בהגדלת שטחי הציבור ושיפור תכנונם, מאחר שבתוכניות מתקופת המנדט לא הייתה הקצאה מספיקה לשטחי ציבור. חלוקה חדשה נבחרה כדרך להקצאת שטחים שהיא שוויונית יותר מדרכים אחרות. כמו כן, בהתחשב בתנאים הטופוגרפיים של העיר ובשיעור הבעלות הפרטית הגבוה, חלוקה חדשה היא, לעיתים, האלטרנטיבה היחידה המאפשרת תכנון. יוזמות פרטיות של בעלי קרקע מהוות גם הן חלק מהמניעים לתוכניות החלוקה החדשה, אך מרביתן על מספר קטן של חלקות. תוכניות גדולות ביוזמה פרטית היו כרוכות בקשיים כיוון שהוגשו כתוכניות בהסכמה, וקשה להשיג הסכמה מוחלטת.

סקירת תוכניות חלוקה חדשה. בעת הריאיון היו כעשר תוכניות גדולות בהליכי הפקדה או אישור. כמו כן היו בשלבים שונים של ההליכים מספר תוכניות שחלו על מעט חלקות, חלקן

ניזומו על ידי הבעלים וחלקן על ידי יזם פרטי שאירגן מספר בעלים והגיש תוכנית חלוקה חדשה.

שכונת רמת חן, חפ/1194 ושכונת גבעת עופר חפ/1571



תוכנית חפ/מק/1571- גבעת עופר. התוכנית חלה על שטח של 212 דונם. אחוזי הבנייה למגורים המתוכננים בה הם 80% משטח המגרש החדש. אין זהות בין שטח התוכנית לבין שטח החלוקה החדשה וחלק מן החלקות הכלולות בתוכנית אינו כלול בחלוקה החדשה.

תוכנית חפ/1194 - רמת חן. התוכנית חלה על 146.5 דונם. בעת הריאיון הייתה בשלבי איכלוס אחרונים. היא הוכנה על ידי בעלי הקרקע כתוכנית בהסכמה. בגלל הצורך בהסכמה, נמשכו הכנתה והליכי אישורה עשרים וחמש שנים. לאחר שאושרה נדרשו חתימות כל הבעלים על תשריט החלוקה לצורכי רישום בגלל היותה תוכנית בהסכמה. זאת, להבדיל מתוכנית ללא הסכמה בה אין נדרשות חתימות הבעלים. בגלל העדר חתימת אחד הבעלים לא ניתן היה להוציא את התוכנית לפועל והעירייה הגישה את התוכנית מחדש, כתוכנית חדשה שלא בהסכמה, בשינויים והתאמות מינוריים שלא דרשו איזון. התוכנית החדשה אושרה לאחר שנתיים.

תוכניות נוספות שהובאו לידיעתנו :

חפ/1411- רמת גולדה. הוכנה והוגשה ביוזמה ובהסכמה של הבעלים, אושרה, נבנתה ואוכלסה. בתוכנית נכללו כ-20 חלקות ונבנו כמאה יחידות דיור. תוכנית זו היא דוגמה לבעיות הכרוכות בתוכנית איחוד וחלוקה בהסכמה. בגלל חילופי בעלויות שחלו בשטח מאז הוגשה התוכנית, לא ניתן היה להשיג את חתימת כל הבעלים על תשריט החלוקה לצורכי רישום ולפיכך הדירות לא נרשמו על שם בעליהן במשך שנים רבות.

חפ/1849 - חלק משכונת רמת גולדה. תוכנית שבעלי הקרקע יזמו על תשע חלקות. הם לא הצליחו להביאה לאישור והעירייה קיבלה על עצמה להכינה ולהגישה כתוכנית שלא בהסכמה, בשינויים מינוריים.



מצב חדש - נבנה

מצב ישן - בוטל

חפ/מק/1571 1571 תוכנית גבעת עופר - יעודי קרקע



מצב חדש

מצב ישן

חפ/2185 - מורדות רחוב לינקולן וחפ/2186 – תל אהרון, הצמודה לה, בכרמל מערבי. שתי התוכניות עברו מספר שינויים בעקבות התנגדות ציבורית של תושבים גובלים והן טרם הופקדו בעת הריאיון. בתוכניות אלה הוגדלו זכויות הבנייה ל-160%, פי שלוש מאשר בתוכניות המאושרות הקודמות והגובלות, ומוצעות כ-3000 יחידות דיור. תושבי שכונות סמוכות התנגדו לתוכנית בשל הבנייה לגובה, עומסי התחבורה הצפויים והסתרת הנוף, והקימו ועד פעולה לשינוי התוכנית. ניתן לומר שההתנגדות הציבורית אינה קשורה בהליך החלוקה החדשה אלא בתכנון המתארי. שיעור ההקצאה בתחום החלוקה החדשה היה 40%.

תוכניות חלוקה חדשה נוספות שאושרו ונבנו, הן חפ/1240 - שכונת ורדיה; תוכנית חפ/1691 - חלק משכונת רמת אלמוגי; חפ/1758 - חלק נוסף משכונת רמת אלמוגי;

תוכניות על מקרקעין בנויים. תוכניות אלה אינן נפוצות בחיפה כי לא מתקיימים בה התנאים המתאימים לכך, שהם בינוי דליל על קרקע בעלת ערך נדל"ן גבוה. עם זאת הוחל בהכנת תוכניות פינוי ובינוי אשר תחייבנה חלוקה חדשה והן נמצאו בשלבים ראשוניים של הכנה.

שיעורי הקצאה לצורכי ציבור. בתוכניות חלוקה חדשה ללא הסכמה נהוגה בחיפה מגבלת הקצאה של 40%. בחנו את השאלה, מניין נובעת מגבלה זו. הוברר כי למגבלת 40% בתוכניות חלוקה חדשה בחיפה הייתה התפתחות היסטורית. מכיוון שבחיפה, שלא כבערים רבות אחרות, הייתה הקרקע מיועדת לבנייה עוד בטרם עברה הליך חלוקה חדשה, לא היה ההליך כרוך בהשבת גבוהה כמו בהפשרת קרקע חקלאית. נטילה של שטח לציבור בשיעור העולה על ההשבה חושפת את הוועדה המקומית לתביעות פיצויים, ולפיכך נזהרת העירייה לא להגיע למצב זה. כאשר נערכו תוכניות החלוקה החדשה בשנות השבעים, הייתה הדעה המקובלת כי נטילה בשיעור של 40% לציבור ללא תמורה מותרת גם בקרקע המיועדת לבנייה. פסיקה מאוחרת יותר קבעה כי מזכויות הבנייה לא ניתן ליטול 40% ללא תמורה, ולמעשה כבר לא הייתה סיבה להיצמד לשיעור זה, ואף על פי כן המשוכה הוועדה המקומית לשמור עליו. סיבה נוספת לשיעור הנטילה המוגבל היא הגודל של רוב החלקות לפני החלוקה החדשה, שהיה בסביבות דונם. מאחר שבמסגרת חלוקה חדשה הוחזרה חלקה חדשה תמורת חלקה מקורית, ובדרך כלל לא אוחדו חלקות, נטילה העולה על 40% מותרת חלקה קטנה שלא מכילה את כל זכויות הבנייה. בתוכניות ביוזמה פרטית נלקח לציבור שיעור גבוה יותר, מכיוון שבדרך כלל תוכניות אלה מוגשות על ידי יזם אחד שיש לו חטיבת קרקע גדולה. שיעורי הקצאה לדוגמה: בתוכנית חפ/מק/1571- גבעת עופר, ההקצאות לציבור הן: לדרכים - 5.1 דונם, שהם 2.4%; למבני ציבור - 16.8 דונם, שהם 7.9%; לשטח ציבורי פתוח - 36.9 דונם, שהם 17.5%;. בסה"כ הוקצו בתחום החלוקה החדשה 40% לציבור. בתוכנית חפ/1194 א - רמת חן ההקצאות לציבור הן: למבני ציבור - 5.08 דונם, שהם 4.03%; לדרכים ושבילים - 42.36 דונם, שהם 26.9%; לשטח ציבורי פתוח - 13.14 דונם, שהם 8.97%; בסך הכול הוקצו לצורכי ציבור בתחום החלוקה החדשה 40%.

בנייה אופיינית ברמת חן



פיצוי על הפרשת קרקע. ברוב תוכניות חלוקה חדשה בחיפה לא נוספו אחוזי בנייה, וכפי שצינו לעיל, גם לא הייתה הפשרת קרקע חקלאית. עם זאת, תוכנית החלוקה מחדש השביחה את הנכסים מעצם התכנון המשופר והמעודכן, שאיפשר פיתוח. נטילת קרקע לציבור חייבת הייתה להתקזז עם השבחה זו, כדי למנוע תביעות פיצויים.

התנגדויות של בעלי קרקע, על רקע של אחוזי הפרשה לצורכי ציבור. כפי שנמסר לנו, בתוכניות חלוקה חדשה מרבית ההתנגדויות הן לטבלת האיזון ולא להקצאה לצורכי ציבור.

הדרך המועדפת להשגת שטח לשירותי ציבור. יתרונה העיקרי של חלוקה חדשה על פני דרכים אחרות, הוא האפשרות לרכז קרקע לציבור ולמקם אותה באופן אופטימלי, ללא עלות נוספת. בעיני הוועדה המקומית, חלוקה חדשה מתאימה ביותר להקצאה נכונה ושוויונית של שירותי ציבור בין הבעלים בתחום התוכנית. לצרכים שכונתיים משמשת חלוקה חדשה כדרך כמעט בלעדית לקבלת קרקע, אך שטחים אלה אינם מספיקים למטרות עירוניות. הפקעות בתמורה אינן מתבצעות בדרך כלל, מהעדר משאבים כספיים. תקציב להפקעות בתמורה יש רק בתוכניות דרכים הנערכות בשיתוף משרד התחבורה, אך גם בתוכניות כאלה נענית הוועדה המקומית לפניית בעלי קרקע הנוגדת להפקעה ומכלילה את חלקותיהם בתוכנית חלוקה חדשה. כך, לדוגמה, בתוכנית כביש פרויד חפ/1687 ביקשו בעלי קרקע שהייתה מיועדת להפקעה בתמורה כי חלקותיהם יקללו בתוכנית חלוקה חדשה חפ/1611 - רמת אשכול. בתקנון התוכנית חפ/1687 נכתב כי בעלי החלקות יקבלו זכויות בתוכנית חלוקה עתידית והבעלים העדיפו לוותר על פיצויים, ולהמתין זמן לא ידוע לתוכנית חלוקה חדשה.

נהוג במקרה שינוי יעוד. מכיוון שבחיפה מתייחסים לחלוקה חדשה כאל הפקעה, לא נהוג לשנות יעודה של קרקע שהופרשה בחלוקה חדשה לצורכי ציבור בשל החשש מתביעות של בעלים לפי דיני הפקעות. בכל מקרה, לא נהוג בחיפה, כמו גם ברשויות אחרות, לשנות יעודה של קרקע ציבורית.

הקצאת קרקע - לשירותי ציבור המשרתים רק את תחום התוכנית, או גם לשימושים עירוניים ובין עירוניים. מכיוון שאחוזי הפרשה לצורכי ציבור בחיפה הוא נמוך יחסית לערים אחרות, מנוצלים השטחים המושגים בדרך של חלוקה חדשה בעיקר לצורכי השכונה הכלולה בתוכנית, כגון בית ספר, גן ילדים, בית כנסת וכדומה. עם זאת, במקרים שונים הוקצו שטחים לצרכים כלל עירוניים. לדוגמה, בתוכנית חפ/1611 - רמת אשכול, הוקצו שטחים לדרך פרויד, ולאחרונה הוקצו שטחים לצורך תוכנית המנהרות, זאת, על אף שהפרוייקטים היו מתוקצבים וניתן היה להפקיע את השטחים.

ההקצאות לציבור נעשות על פי פרוגרמת צרכים המבוססת על תקנים. מצאנו כי מרבית השטח בתוכניות אלה מיועד לדרכים, וחלק קטן לשטחים פתוחים ומבני ציבור. עם זאת, לא מוחלת מיגבלה רשמית על מטרות ההקצאה. בתוכניות בהן יש שטחים בבעלות העירייה במצב קיים, יתווספו אליהם שטחים במסגרת החלוקה החדשה ואז תיווצר חטיבת קרקע מספיקה גם לשימושי קרקע ברמה עירונית. מכיוון שלא נהוג לקבוע בתוכניות את מטרות היעוד בפירוט, אלא רק לציין הוועדה למבני ציבור, ניתן להגמיש את המטרות.

הקצאת שטחי ציבור ללא יעוד מובחן. בכל תוכנית בחיפה נעשית הבחנה בין שטחים ירוקים למבני ציבור, אך לא בהכרח עם פירוט לגבי יעוד המבנים, וזאת - על מנת לאפשר גמישות. לא נהוג להקצות קרקע כרזרבה לתכנון עתידי בחלוקה חדשה, ומשרד הפנים נוטה לסרב להשארת יעודים פתוחים לגמרי.

המדיניות הנהוגה לגבי מעמדן של קרקעות שהיו בבעלות הרשות במצב קודם בתוכניות חלוקה חדשה. קרקעות בייעוד ציבורי שהיו בבעלות הרשות במצב קודם אינן מקבלות ערך סחיר וערכן לצורך חישובי איזון הוא אפס (מתחת לקו). המצב שונה לגבי שטחי ציבור שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל, הנוהג כבעל קרקע פרטי לכל דבר ועניין. במספר תוכניות חלוקה חדשה היו דרכים בבעלות המינהל ובמהלך שינוי תוואי שלהן הפכה הקרקע למגורים. למשל, בתוכנית

חפ/1411- רמות גולדה, התברר לאחר אישור התוכנית כי שטחי דרכים שהפכו למגרשי בנייה היו בבעלות מנהל מקרקעי ישראל. מינהל מקרקעי ישראל דרש פיצוי על שטחי הדרכים שבוטלו, על ידי הפיכת חלק משטח ציבורי פתוח שבבעלותו לאתר מסחרי והדרישה התקבלה. ועדת הנכסים של עיריית חיפה החליטה כי אם השינוי לא יאושר על ידי הוועדה המחוזית, ילקח בחשבון ערך הדרכים בהתחשבות הכללית בין המינהל לעירייה. החלטה זו בעצם קבעה, לכאורה, כי לשטח הציבורי יש ערך סחיר לצורך חישובי איזון.

השלכות צפויות של העמדת הרשות במעמד שווה לבעלי קרקע אחרים והכנסת שטחי הציבור להליכי איזון. משמעות קביעה כזו היא, כי הרשות תצטרך לרכוש קרקעות לצורכי ציבור בתמורה. מכיוון שלרשות אין משאבים כספיים לרכישות בתמורה, ייווצר מחסור חמור בקרקע ציבורית וכתוצאה מכך פגיעה בציבור.

המדיניות הנהוגה לגבי תשלומי איזון. חיפה היא הוועדה המקומית היחידה בה נהוג לאון בתשלומים ולא בזכויות. ההסבר הוא כי בחיפה, בשל התנאים הטופוגרפיים, ובגלל אופן החזרת חלקות במצב החדש, קשה לאון בזכויות בנייה מבלי לפגוע באיכות התיכנון של השכונה. בחיפה מוחזרות לבעלים חלקות חדשות פרופורציונליות בשטחן לחלקות המקוריות ויחס ההחזר הוא אחד. מאחר שהחלקות המקוריות היו בדרך כלל בגודל אחד, גם החדשות תהיינה כך. מבחינה תכנונית, מעדיפה הוועדה כי לשכונה יהיה מראה אחד ובניינים דומים בגודלם. אם האיזון יהיה באמצעות שטח חלקה או אחוזי בנייה, עלול להיווצר מצב בו בחלקות סמוכות יהיו בניינים בגודל שונה, ללא קשר תכנוני ביניהם והתוצאה תהיה שכונה ללא אופי תכנוני אחד.

לא נמסר לנו על קשיי גבייה המונעים שימוש באיזון כספי, כפי שדווח לנו בערים אחרות. זאת, מכיוון שברוב המקרים דמי האיזון ניתנים לגבייה בעת מימוש הבנייה לפי התוכנית והתשלום מתבצע עם הוצאת ההיתרים. קיים קושי כאשר בעלי הקרקע לא מעוניינים לממש את הנכס שלהם, אך זוהי תופעה נדירה. עם זאת, מצאנו פסיקות בתביעות של עיריית חיפה, שנאלצה לתבוע בעלים שהשהו תשלומי איזון, או שרצו לקזזם מהיטלי השבחה. כן מצאנו תביעות פיצויים לפי סעיף 197 על השפעת תשלומי איזון על ערך מוחלט של חלקות. פסיקות אלה מצביעות על קשיים משפטיים בקשר שבין תשלומי איזון לבין שווי הנכסים לעניין חיוב דמי השבחה או תשלום פיצויים. בתוכניות המוגשות בהסכמת בעלים לא מוגשת טבלת איזון והבעלים מתקזזים בינם לבין עצמם.

השפעת עיגון השמירה על זכות הקניין בחוק יסוד כבוד אדם וחירותו על מידת השימוש בהליך ועל שיעורי הפרשה לצורכי ציבור. גם בחיפה לא הייתה כל השפעה של החוק על יישום תוכניות חלוקה חדשה. כפי שראינו במסמכי תוכניות, בחיפה הקפידו על זכות הקניין יחסית לערים אחרות גם לפני חקיקת חוק היסוד ולא קשר אליו. זאת, גם בשיעורי נטילה נמוכים יותר וגם בשמירה על הייעוד הציבורי של השטח שניטל.

תביעות פיצויים לפי סעיף 197. במשך שנים רבות לא הוגשו תביעות פיצויים בתוכניות חלוקה חדשה. יתכן שבגלל אחוז הנטילה הנמוך יותר. בדרך כלל היו בעלי הקרקע כה מרוצים מאישור התוכנית שאיפשרה בנייה, ולא עסקו בתביעות. לאחרונה גברה המודעות לסעיף 197 לחוק.

התארגנויות של בעלי קרקע שיזמו בעצמם חלוקה חדשה. מרבית תוכניות חלוקה חדשה החלות על שטח גדול, מוגשות כתוכניות שלא בהסכמה. חלק קטן מהן הוכן ביוזמת הבעלים ובליווי העירייה. בעבר הוגשו תוכניות חלוקה חדשה על ידי בעלים שעיפו מלככות לתכנון על ידי העירייה. במספר מקרים גרם הדבר לתקלות ברישום החלוקה והנכסים, כפי שהוסבר לעיל. במקרים כמו בחפ/1194 – רמת חן, בהם הבעלים לא הצליחו להשיג את הסכמת כל הבעלים, העירייה לקחה על עצמה את הכנת התוכנית. כך נעשה גם בתוכנית חפ/1849 - חלק משכונת רמת גולדה.

השפעת תוכניות חלוקה חדשה על כלל הציבור מהבחינות הבאות: עלויות, תוספת צפיפות, הקצאת שירותי ציבור. מבחינת רכישת שטחים לציבור, תוכניות חלוקה חדשה בחיפה אינן

כרוכות בעלויות והן אף חוסכות בתקציבי רכישה. גם תוספת הצפיפות אינה משמעותית, שכן ברוב התוכניות לא היה נהוג לשנות צפיפויות במידה ניכרת. בחלק מן התוכניות הוגדלו אחוזי הבנייה מ-60% ל-80%, לפי הוראות תוכנית המתאר חפ/1400. לעומת זאת, בתוכניות החדשות חפ/2186 וחפ/2185 שהוכנו ונמצאות בהליכי אישור, הצפיפות שתוכננה הייתה 160%, כמעט פי שלוש מהצפיפות המאושרת והקיימת בשכונות סמוכות ודבר זה עורר התנגדות ציבורית של ציבור שראה עצמו נפגע.

האוכלוסייה עבורה מיועדות תוכניות חלוקה חדשה. אוכלוסיית היעד של כל תוכנית נגזרת מערך הקרקע וממיקומה הגיאוגרפי. בחיפה לא ניתן לקבוע באופן ודאי מהו החתך הכלכלי של אוכלוסיית היעד בתוכניות אלה. קיימות תוכניות כמו נחלת-יעקב שערך הקרקע בהן נמוך והן מיועדות לדירור זול ויש שכונות על הכרמל, כמו רמת אשכול ורמת גולדה, שערך הקרקע בהן גבוה. יש תוכניות המיועדות למעמד הביניים כמו תוכנית מורדות נווה שאנן ויש תוכנית ברחוב החשמל, חפ/1301א שמיועדת לאוכלוסייה ברמת הכנסה נמוכה.

סיכום

בחיפה נפוץ השימוש בתוכניות חלוקה חדשה בעיקר בגלל התכנון המיושן של התוכניות המנדטוריות, שהוא בלתי מתאים מבחינה תחבורתית, מבחינת שטחי הציבור ולעיתים גם מבחינת צורת החלקות. דבר זה גרם להכללת הוראה סטטוטורית המחייבת רפרצלציה בתוכנית המתאר המופקדת חפ/1400.

בחיפה מצאנו מנהגים שאינם קיימים ברשויות אחרות. חיפה היא העיר היחידה בה נהוגים תשלומי איזון, וזאת מסיבות תכנוניות בעיקר. כמו כן, זו הרשות היחידה בה מצאנו התייחסות להשגת שטחי ציבור בחלוקה חדשה כמו בדיני הפקעות, וזאת ללא קשר לחוק יסוד כבוד אדם וחירותו. התייחסות זו מכתובה יישום שמרני של השגת שטחי ציבור, על פי תקנים מחייבים. המיגבלה על שיעור הפרשה של 40% לצורכי ציבור, גורמת לכך שההקצאות נועדות בעיקר לדרכים, בין 25%-30%. ההקצאות לשטחים הפתוחים הם בשיעורים קטנים, בעיקר שבילי מדרגות ופינות קטנות לגנים ציבוריים (כמו בתוכנית רמת עופר ורמת חן). ההקצאה למבני ציבור נעשית על פי פרוגרמה הכפופה לתקני מינימום ולא על פי צרכים וסטנדרטים איכותיים. התוצאה לדעתנו היא עומס על שירותים קיימים בשכונות סמוכות. כך, לדוגמא, שתי התוכניות שסקרנו ממוקמות באזור אחד הכולל את שכונות נווה שאנן, רמות רמז ורמות ספיר. למרות התוספת המשמעותית של תושבים בשתי התוכניות, יש בהן גני משחקים קטנים, ואין בהן הקצאה לבתי ספר או גנים (אם כי ייתכן ובשטחים למבני ציבור ייבנו בעתיד גני ילדים). התושבים החדשים ייאלצו להשתמש בשירותים הקיימים בשכונות סמוכות ויטילו עליהן עומס נוסף. תושבים בשכונות אלה לא ייהנו מתוספת שירותים לאזור אלא יפגעו מהפחתה באיכותם. אנו סבורות כי בגלל שיעור הנטילה הנמוך, הקצאת שטחי ציבור בתוכניות חלוקה חדשה בחיפה אינה מיטיבה עם התושבים הקיימים ולעיתים גם לא עם החדשים. דבר זה נובע מכך שבחיפה אין אפשרות שטחים חקלאיים ואין מקור לשטחי ציבור נוספים.

גם בחיפה, כמו ברשויות אחרות, מצאנו כי בעלי קרקע מבכרים חלוקה חדשה על הפקעה. כך בתוכנית הרחבת כביש פרויד, בה העדיפו הבעלים להמתין מספר שנים לתוכנית חלוקה חדשה במקום לקבל פיצויים על הפקעות באופן מיידי.

תוכניות חלוקה חדשה ימשיכו להיות כלי דומיננטי בפיתוח עירוני בחיפה. כיום נראה כי קיימת מגמה לבחון מחדש את ההליך בשיעורי הקצאה לצורכי ציבור, בנוהג של תשלומי איזון ובתוכניות התחדשות עירונית על שטח בנוי.

תוכניות חלוקה חדשה לפי חוק התיכנון והבנייה

פרק 19: ועדה מקומית-מרחבית שורקות

ריאיון עם: אנה קוגן- מהנדסת הוועדה
ליליאנה דמתי- מזכירת הוועדה

רקע כללי

מרחב תכנון מקומי שורקות נמצא במחוז המרכז וגובל בראשון-לציון, רחובות ונס-ציונה. הוא כולל ארבעים ישובים חקלאיים בחמש מועצות אזוריות - מועצה אזורית בקר, מועצה אזורית גדרות, מועצה אזורית גן-רווה, מועצה אזורית חבל יבנה, מועצה אזורית נחל שורק. בתחום שיפוט הוועדה יש ישובים חקלאיים, פנימיות ומוסדות חינוך (כמו גבעת וושינגטון ויד בנימין) וישוב קהילתי אחד - עשרת.

אזור ועדה מקומית מרחבית שורקות



המניעים לבחירה בחלוקה חדשה. המניע העיקרי לעריכת תוכניות חלוקה חדשה במרחב תכנון שורקות הוא יוזמות מקומיות של בעלי קרקע להרחבות קהילתיות של ישובים. מניע חשוב נוסף הוא הרצון לתכנן שירותי ציבור בצורה טובה. לדברי המרואיינות, חלוקה חדשה משמשת כלי חשוב לפיתוח ולהסבה של קרקע חקלאית.

סקירת תוכניות חלוקה חדשה במרחב התכנון. כל התוכניות על קרקע חקלאית להרחבת ישובים חקלאיים נעשות בדרך של חלוקה חדשה. לדוגמה, תכנון הישוב הקהילתי אירוס נעשה כולו ע"י תוכנית חלוקה חדשה.

בר/109- אירוס. תוכנית לישוב קהילתי, החלה על 388.5 דונם ומיועדת לבנייה בצפיפות נמוכה של צמודי קרקע. יוזמי התוכנית היו בעלי הקרקע ויורשיהם, שהתאגדו והקימו חברה בשם "אדמות הבולגרים" על מנת ליישם ולהוביל את התוכנית לפיתוח הישוב.

בר/279 – תוכנית להרחבה קהילתית במושב בית עובד. חלה על 111 דונם ומיועדת לבנייה בצפיפות נמוכה של 2-1 יחידות דיור לדונם.

תוכניות על מקרקעין בנויים. כמה תוכניות הנמצאות בהכנה כוללות מקרקעין בנויים. בדרך כלל אלה הם מבני מגורים או מבנים חקלאיים. מאחר שאזור התכנון הוא כפרי ברובו אין בו לחצי נדל"ן כמו בערים גדולות ואין צורך בתוכניות בשטח בנוי.

שיעורי הקצאה לצורכי ציבור. שיעורי ההקצאה לצורכי ציבור בשורקות עומדים על ממוצע של 40% בקירוב. לא נהוג ליטול פחות מכך, ובדרך כלל מעדיפים גם שלא ליטול יותר. זאת - למרות שבעיקרון לא מוחלת מיגבלה. לעיתים הוועדה המחוזית דורשת אחוזי הפרשה גבוהים יותר בתוכניות חלוקה חדשה ואז השיעור גבוה יותר. למעשה, לדברי המרואיינות, שיעור ההקצאה מספיק מכיוון שהישובים הם חקלאיים ובנויים בצפיפות נמוכה של 2-1 יחידות דיור לדונם. בנוסף לכך, יש מבני ציבור גדולים בבתי הספר האזוריים ולכן אין צורך בשטח גדול למבני ציבור בתחומי הישובים. במספר תוכניות שיעורי ההקצאה גבוהים יותר. בתוכנית בר/279 שיעור ההקצאה לצורכי ציבור עומד על כ-50%, כולל שטח פארק לאומי. בתוכנית בר/109 לישוב קהילתי חדש אירוס, הוקצו 41% מהשטח לצורכי ציבור, מהם כ-20% לדרכים, כולל דרך ארצית, 8% למבני ציבור, 13% לשטח ציבורי פתוח. בנוסף, הוקצתה קרקע בבעלות פרטית לקאנטרי קלאב ולבית אבות שיכלול בית כנסת. שטח זה, שלא נרשם על שם הרשות, הוא 12.5% משטח התוכנית. כך שסך כל השטחים לשימוש הציבור בתוכנית, פרטיים ובעלות הרשות, היא 53.5%.

פיצוי על הפרשת קרקע מעבר ל-40%. לא נהוגה במרחב כל דרך של פיצוי על נטילת קרקע, גם לא בתוכניות בהן שיעור ההפרשה הוא מעל 40%. לדברי המרואיינות לא זכורות להן דרישות של בעלי קרקע לפיצויים בכסף או באחוזי בנייה. לדבריהן, כל תוכנית חלוקה חדשה משייחה משמעותית את ערך הקרקע, וזו הסיבה שלא עולה כל דרישה לפיצוי.

התנגדויות של בעלי קרקע, על רקע שיעורי הפרשה לצורכי ציבור. למרואיינות לא היו זכורות התנגדויות מסוג זה. להיפך, הן ציינו כי בעלים ביקשו הכנת תוכנית חלוקה חדשה ולא התנגדו להן. מעיון במסמכי התוכניות מצאנו רק התנגדות אחת בתוכנית הישוב אירוס, בר/109, על רקע הפרשה לצורכי ציבור. בעל הקרקע טען כי חלוקה חדשה היא הפקעה וכי מגיעים לו פיצויים. התנגדותו נדחתה בטענה כי ערך הקרקע עלה ולא פחת.

הדרך העיקרית בה משיגה הרשות שטח לשירותי ציבור. חלוקה חדשה היא הדרך המועדפת. הפקעות בתמורה אינן נהוגות כלל, שכן לוועדה אין מקורות כספיים והיא לא תוכל לעמוד בהוצאה כזו. לפיכך היא בוחרת תמיד רק בתוכניות חלוקה חדשה.

הנהוג במקרה שינוי יעוד לאחר נטילה. בשורקות לא קרה ששונה יעודה של קרקע שהופרשה לציבור במסגרת תוכניות חלוקה חדשה. הוועדה המחוזית מקשה תמיד על שינוי יעוד של קרקע מצורכי ציבור לסיווג אחר. במרחב שורקות יש אף צורך באישור של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לשינוי יעוד קרקע שהייתה במקורה חקלאית, מצורכי ציבור ליעוד אחר.

ההקצאה לשירותי ציבור המשרתים את תחום התוכנית בלבד, או גם לשימושים עירוניים ובין עירוניים. הוועדה אינה מחילה מגבלות על מטרות ההקצאה. בתוכנית בר/279 - הרחבת מושב בית עובד, מוקצה חלק מהקרקע המופרשת לפארק לאומי. בתוכנית בר/109 - ישוב קהילתי אירוס

הסמוכה לכביש ארצי ונבנית ממנו, מוקצה לכביש שטח. כן מוקצים שטחים לבתי ספר או מרכזים חינוכיים.

הקצאת שטחי ציבור ללא יעוד ספציפי. הדבר נעשה רק בתוכנית בר/109 - אירוס. מכיוון שמדובר בשוב חדש, הוקצה בו גם שטח לתכנון עתידי. בדרך כלל הקצאת קרקע נעשית תוך קביעת יעודים.

הכלי הנוח והמתאים ביותר להשגת שטחי ציבור. חלוקה חדשה נבחרה כמתאימה ביותר להשגת שטחים לציבור בכל הפרמטרים: השגת כמות גדולה יותר של שטחים לשירותי ציבור, תכנון מיטבי של צורכי הציבור, יכולת ביצוע של התוכנית, שיעור נמוך של התנגדויות לתוכנית ועלות נמוכה לרשות. המרואיינות ציינו כי שיעור ההתנגדויות להפקעות גבוה הרבה יותר מאשר לנטילה בדרך של חלוקה חדשה. מבחינת עלות לרשות צוין כי ממילא אין עורכים תוכניות הכרוכות בעלויות.

המדיניות הנהוגה לגבי מעמדן של קרקעות שהיו בבעלות הרשות במצב קודם לתוכנית חלוקה חדשה. המרואיינות ציינו כי קרקעות שהיו בבעלות הרשות במצב קודם, לא קיבלו ערכים סחירים לצורך חישובי האיזון.

השלכות צפויות של העמדת הרשות במעמד שווה לבעלי קרקע אחרים והכללת הקרקע הציבורית באיזון. המרואיינות סבורות שהרשות תימנע אז מכל פעולה שתהיה כרוכה בהוצאת כספים מקופתה ולא תוכל לרכוש שטחים לציבור.

המדיניות הנהוגה לגבי תשלומי איזון. גם בוועדת שורקות נהוג לאזן בזכויות בנייה, שכן הבעלים מעדיפים פיצוי בקרקע או בזכויות ולא פיצוי כספי.

השפעת חקיקת חוק יסוד כבוד אדם וחירותו. המרואיינות מציינות כי לחוק אין השפעה על מידת השימוש בחלוקה חדשה ועל שיעור ההקצאה. ממילא נזהרים תמיד בוועדה מתביעות פיצויים, ומשתדלים שלא תהיה פגיעה בבעלי הקרקע. בעלי הקרקע עצמם מעדיפים חלוקה חדשה ואינם רואים בה פגיעה.

תביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. בשורקות לא הוגשו תביעות פיצויים בגין תוכניות חלוקה חדשה. בתוכנית בר/109- ישוב קהילתי אירוס, לדוגמה, בחרו להכין תכנית חלוקה חדשה על מנת להימנע מתביעות פיצויים. הקרקע, שהייתה בבעלות פרטית, הוכרזה כחקלאית למרות שייעודה היה למגורים. על כך הוגשו תביעות פיצויים על ידי בעלי הקרקע, ובעקבות זאת התקבלה יוזמתם לתוכנית חלוקה חדשה להקמת ישוב קהילתי חדש.

התארגנויות של בעלי קרקע, לייזום חלוקה חדשה. במרחב שורקות היו הרבה התארגנויות כאלה. כך, כאמור לעיל, נולדה תוכנית בר/109- ישוב קהילתי אירוס. בעלי הקרקע התארגנו והקימו חברה למטרה זו, ויורשיהם נהנו מזכויות בחברה.

השפעת תוכניות חלוקה חדשה על כלל הציבור. המרואיינות מציינות כי בתוכניות חלוקה חדשה לא נגרמות הוצאות לקופה הציבורית אלא הכנסות מהשבחה. בשורקות אין תוכניות אלה גורמות לצפיפות יתר, שכן זהו מרחב כפרי ובכל התוכניות הצפיפות המוצעת היא נמוכה. ההטבה המשמעותית לציבור מתקיימת על ידי תוספת של שירותי ציבור (זאת, בנוסף להקצאות נרחבות לקריות חינוך וכדומה, הנעשות על קרקע ציבורית בהליכים אחרים). כך שניתן בוודאות לקבוע, לדעת המרואיינות, כי לתוכניות חלוקה חדשה השפעה מיטיבה על מרחב התכנון.

האוכלוסייה לה מיועדות תוכניות חלוקה חדשה. לדברי המרואיינות, לאוכלוסייה במרחב אין איפיון כלכלי מיוחד. תוכניות חלוקה חדשה נערכות עבור בעלי הקרקעות ויורשיהם.

סיכום

במרחב תכנון שורקות משמשת חלוקה חדשה ככלי בלעדי כמעט לתכנון. נראה לנו כי השימוש בכלי זה מוכתב בעיקר על ידי החשש מתביעות פיצויים ומעלויות שתיגרמנה לקופה הציבורית. כך,

לדוגמא, הוקם ישוב קהילתי חדש: בתחילה תבעו בעלי הקרקע פיצויים על שינוי יעוד ממגורים לחקלאי, אך לוועדה לא היו משאבים כספיים לשלם פיצויים, ולכן קיבלה את תוכנית הבעלים להקמת ישוב חדש.

תוכניות חלוקה חדשה בשורקות נעשות כולן על שטחים חקלאיים וכוללות שינוי יעוד למגורים, לכן העלייה בערך הנכסים כתוצאה משינוי הייעוד מספקת את הבעלים והרשות לא נדרשת לתת להם זכויות בנייה גבוהות יותר.

למרות שחלוקה חדשה היא הכלי הדומיננטי בתכנון בשורקות, השימוש בה הוא שמרני למדי. כל התוכניות נערכות על קרקע חקלאית, ועל כן לא עולים במרחב בעיות או קשיים גדולים. בדרך כלל, הקושי העיקרי של רשויות בהשגת שטחים לשירותי ציבור הוא במימון רכישתם. מכיוון שבמרחב שורקות עתודות הקרקע נרחבות, יש לרשויות יכולת להשיג אותם ללא צורך במימון עצמי.

פרק 20: ניתוח ממצאים מיצרפי של חיקרי אירוע

ריאיינו 14 בעלי תפקידים בתשע ועדות מקומיות ומרחביות, מהן שלוש באזור גוש דן, ארבע באזור השרון, אחת בצפון ואחת בדרום. השאלות התייחסו לשני נושאים מרכזיים:

- דרכי השגת קרקע לשירותי ציבור.
- הוגנות ושוויוניות בחלוקת הנטל וההנאה בין בעלי הקרקע המשתתפים בחלוקה החדשה ובינם לבין הציבור שמחוץ לה.

בחנו באופן השוואתי, באמצעות סקר ריאיונות וסקר תוכניות, את הנוהג הקיים בכל רשות, את עמדות הרשות וכן סוגיות שונות הכרוכות בחלוקה החדשה. הנקודות שנבדקו הן:

- המניעים לבחירה בחלוקה חדשה.
- הכלים המועדפים על רשויות להשגת מטרות תיכנון.
- נוהג הקצאת שטחים לשירותי ציבור בחלוקה חדשה.
- יעודי הקרקע המוקצית.
- שיעורי התנגדויות והרקע להן בתוכניות חלוקה חדשה.
- תוכניות חלוקה חדשה על שטח בנוי.
- כיצד נוהגות רשויות לגבי קרקעות שהיו בבעלותן לפני החלוקה החדשה.
- סוגיות הקשורות לשאלות של הוגנות בחלוקת הנטל וההנאה מתוכניות, בין בעלי הקרקע המשתתפים בתוכניות חלוקה חדשה, ובינם לבין כלל ציבור משלמי המיסים.

ממצאי סקר הריאיונות

נפרט כאן את ממצאי סקר הריאיונות לפי הנקודות שפורטו לעיל:

המניעים לבחירה בחלוקה חדשה

ביקשנו לברר מהם המניעים של הרשויות השונות לבחירה בתוכניות חלוקה חדשה, על מנת ללמוד מהם יתרונותיה. המרואיינים נשאלו מהם המניעים העיקריים לבחירתם בחלוקה חדשה. בכל הרשויות נמסר, כי חלוקה חדשה נדרשת במצב של ריבוי בעלויות, על מנת להתאים את החלוקה הקיימת לצורכי תכנון תשתיות ובינוי. בחלק מן הערים זהו המניע העיקרי. בחלקן יש מניעים נוספים, כמו רצון לתכנן שירותי ציבור במיקום ואיכות טובים. בכל הרשויות אותן בדקנו, יוזמות פרטיות מהוות גם הן מניע לבחירה בהליך. בחמש מהערים (גבעתיים, שרונים, חיפה, הרצליה, תל אביב) צוין, כי אחד המניעים העיקריים היה יוזמות ובקשות של בעלי קרקע, והמסקנה היא, כי קיימים לחצי פיתוח מצד בעלים המעוניינים להשביח את נכסיהם באמצעות

חלוקה חדשה. בחיפה ובהרצליה דיווחו בעלי תפקידים על תוכניות שכללו במקור הפקעה עם פיצויים, והפכו לתוכניות חלוקה חדשה בעקבות בקשות הבעלים.

דוגמאות: בהרצליה - תוכנית חדשה לבניית מוסדות ציבור, שנמצאת בשלבי הכנה, תוכנית הר/2030 באזור התעשייה הרצליה. בחיפה – תוכנית חלוקה חדשה של שכונת רמת אשכול, שבה נכללו חלקות בתחום כביש פרויד מבלי שבעליהן קיבלו חלקה חדשה או פיצוי, אלא רק הבטחה להיכלל ברפרצליה עתידית, וזאת לפי בקשת בעליהן, שהעדיפו להמתין מספר שנים לקבלת חלקה חדשה, על פני תשלום פיצויים מיידי בהפקעות.

שיעור נטילה לציבור בחלוקה חדשה

הנטילה לציבור בחלוקה חדשה נעשית על ידי ניכוי קרקע מכל מגרש והחזרת מגרש חדש קטן מן המגרש המקורי. אף רשות אינה מחילה מיגבלה על שיעורי נטילה כנוהג קבוע, למעט חיפה. בחיפה, נהוג היה להתייחס להשגת קרקע לצורכי ציבור בחלוקה חדשה כאל הפקעה ללא תמורה, בשל החשש שנטילה מעבר ל- 40% בתוכניות ללא הסכמה, תביא לדרישה לתשלום פיצויים כמו על הפקעה בתמורה ותגרום, עקב כך, להוצאות לרשות. כיום ברור כי שיעור זה איננו רלבנטי לקרקע בעלת זכויות בנייה, אך השיעור נשאר בעינו כדי לא ליצור אפליה. ברוב תוכניות חלוקה חדשה בחיפה הייתה הקרקע מיועדת לבניה עוד בטרם חולקה, ולאחר החלוקה לא תוגברו זכויות הבניה, או לא באופן משמעותי, כך שלא היה פיצוי להקטנת הנכס מלבד השבחה שנגרמה על ידי השיפור בתכנון. זאת, להבדיל מערים בהן נעשה שינוי יעוד מחקלאי למגורים או שתוגברו בהן זכויות הבניה באופן ניכר, מה שפיצה את בעלי הקרקע על הקטנת הנכס. בתוכניות המוגשות בהסכמת בעלים, לא מוחלת מיגבלה ושיעורי ההקצאה עשויים להיות גבוהים יותר. בוועדות האחרות ציינו רוב המרואיינים כי שיעור ההפרשה הוא בהתאם לצפיפות המתוכננת ולצרכים. שיעורי הפרשה ממוצעים של כ- 50% נהוגים בוועדה מרחבית שרונים, נתניה והרצליה. בתל-אביב נעים שיעורי ההקצאה בין 35% ל-65%, על פי הצורך. בארבע רשויות נהוגים שיעורי הקצאה של כ- 40%, המקבילים למותר בהפקעה ללא תמורה. בחיפה, עליה פירטנו לעיל. בחולון, בה נהוג להקצות כ- 40% לא מטעמי חוק, אלא כדי להימנע מלהגיע לצפיפויות גבוהות עקב הצורך לפיצוי באחוזי בנייה. בגבעתיים, שבה שיעורי ההקצאה עומדים בממוצע על 40%, בתוכניות חלוקה חדשה על שטח בנוי, שמתוכננות בהן צפיפויות גבוהות עקב לחצי נדל"ן, המכתיבים אחוזי ניצול גבוהים של הקרקע. בוועדה מרחבית שורקות עומדים שיעורי ההקצאה הממוצעים על 40%, משום שהמרחב הוא כפרי ובנוי בצפיפות נמוכה ושיעורים אלה מספיקים. ברעננה, לעומת זאת, נהוגים שיעורי הקצאה גבוהים של עד 70%. נהוג להקצות בה שטחי ציבור נרחבים במיוחד בתוכניות על קרקע חקלאית ששונה ייעודה. מהמחקר עולה כי בעיר זו מהווה חלוקה חדשה כלי חשוב להשגת המטרה של אספקת שירותי ציבור עבור כלל תושבי העיר.

פיצוי על הפרשת קרקע מעבר ל-40%

ברוב הרשויות נהוג להעניק זכויות בנייה נוספות למגרש כאשר ניטלת קרקע מעל שיעור הפרשה של 40%. רק בשרונים ובשורקות, שהם ישובים בהם מוסבת קרקע חקלאית לקרקע לבניה, ציינו המרואיינים כי, מאחר שמתקיימת השבחה משמעותית עקב שינוי היעוד, אין צורך לתת פיצויים נוספים. גם בהרצליה ורעננה, שני ישובים אמידים, ציינו המרואיינים כי בחישוב היטל השבחה מתקזזת נטילת הקרקע, מאחר שהוא מבוסס על ערך הקרקע לפני ההקצאה ולאחריה.

התנגדויות של בעלי קרקע על רקע שיעורי הפרשה

הנחתנו הייתה, כי אם, אכן, הקצאה מעל 40% ללא פיצוי כספי מהווה פגיעה בזכויות הקניין, בעלי קרקע יתנגדו לכך. ואילו ממצאי הסקר וכן ממצאי ניתוח התוכניות מראים, כי בפועל אין

הקצאה מעל 40% נתפסת כפגיעה בזכות הקניין. המרואיינים ציינו כי התנגדויות על רקע זה הן נדירות. בוועדה מרחבית שורקות, לדוגמא, בה כל התוכניות נעשות בדרך של חלוקה חדשה, זכרו המרואיינות רק התנגדות אחת כזאת. ההתנגדויות שמוגשות נדחות, בדרך כלל, בגין עלייה בערך הנכס. לדברי נציגי הרשויות, בעלי קרקע שמתנגדים, מקבלים, לעיתים, זכויות ניצול גבוהות יותר. מהנדס העיר נתניה ציין כי אפילו לתוכנית נת/542א בתניה, עליה נסבה פסיקתו של השופט קלינג בנושא חלוקה חדשה, התנגדו, מבין כמעט 1000 בעלי קרקע, רק שתי קבוצות: חברת מסיקה בע"מ וקבוצת הרטבי, והן, אכן, קיבלו בהסכם פשרה זכויות בנייה נוספות ומיקום אטרקטיבי יותר. כל המרואיינים ציינו כי בעלי הקרקע אינם מתנגדים, בדרך כלל, לאחוזי הפרשה גבוהים, כל עוד הם מקבלים חלקה חדשה בעלת ערך גבוה יותר. לדבריהם, בעלי קרקע מעדיפים שיעורי הפרשה גבוהים יותר במסגרת חלוקה חדשה, על הפקעות או על ניטלי יזמים.

האם הקרקע הנרכשת נועדת לשירותי ציבור לדיירי תחום התוכנית בלבד, או לכל מטרה?

מהסקר עולה כי בכל הוועדות המקומיות נעשית ההקצאה לצורכי ציבור בראייה כלל עירונית. נציגי הרשויות הסבירו כי הקצאה רק לשירותי דיירי תחום התוכנית תפגע בכלל ציבור משלמי המיסים וכך יופר עיקרון ההוגנות בחלוקת הנטל בין בעלי הקרקע בתוכנית לבין הציבור. הנימוק השכיח לכך הוא כי, בדרך כלל, התושבים החדשים שבתחום התוכנית נהנים משירותים קיימים מחוץ לה ומטילים עליהם עומס נוסף, ועל כן ראוי שגם הם ישאו בנטל העירוני. נימוק נוסף היה, כי תכנון צריך להיעשות בראייה קהילתית של שיתוף בין תושבים. מזכיר הוועדה המקומית רעננה הציג זאת כך: "האם נאסור על תושבים חדשים להשתמש בשירותים קיימים? או האם נאסור על תושבים ותיקים להשתמש בשירותים בתחום התוכנית החדשה?". למרות המדיניות המוצהרת של אי הגבלת המטרות, אנו מצאנו כי, בפועל, לעיתים מופעלת מיגבלה כזו, ובמיוחד בתוכניות ששיעורי ההקצאה בהן נמוכים. בגבעתיים, לדוגמא, מצאנו תוכניות שקבעו שיעורי צפיפות גבוהים, ובהן הוקצתה קרקע לשירותי ציבור שיועדו רק לדיירי התוכנית והגבלה זו אף צוינה בתקנון התוכנית.

בחולון, בהרצליה ובוועדה מרחבית שרונים דווח לנו, כי הקצאה לדרכים בין עירונית נעשית בדרך הפקעה, בניגוד לאפשרות לעריכת תוכנית חלוקה חדשה שבמסגרתה תופרש הקרקע לדרך מכל החלקות. זאת בנימוק, כי אין להטיל את הגזרה של ניטלת הקרקע לדרך בינעירונית גם על בעלי הקרקע הסמוכה, אלא רק על בעלי החלקות המיועדות לדרך, מהם נלקחת הקרקע. יש לזכור, כי במקרה זה, לפחות 70% מעלות הפיצוי על הפקעה מגיעים מן הגורם המפקיע, שהוא נתיבי איילון, או מע"צ, והרשות המקומית אינה צריכה לממן את ההפקעה. ברעננה, לעומת זאת, הסביר מזכיר הוועדה כי הוועדה לא נמנעת גם מהקצאה של דרכים בין עירונית במסגרת חלוקה חדשה, אך במקביל נגרמת לבעלי הקרקע הנאה מן התוכנית ומהשכחה של ערכי הקרקע. כך מתוכנן חלק כביש מס' 4 העובר בהרצליה תוך שימוש בהפקעה, וברעננה מתוכנן המשכו של אותו כביש תוך רכישת קרקע על ידי תוכניות חלוקה חדשה.

נטילת קרקע לציבור ללא יעוד ספציפי, או כרזרבה לתיכנון עתידי

ברוב הרשויות לא נעשית הקצאה לצורכי ציבור מבלי לציין את ייעודה בתוכנית. ברעננה דווח לנו כי נעשתה הקצאה רחבה לתיכנון פארק עירוני בעתיד, שהתקבלה כמעט ללא התנגדויות. בתניה, בתוכנית נת/542א, הוקצו 6 דונם לתיכנון בעתיד, ובמרחב שורקות נעשתה הקצאה כזו במסגרת תוכנית של יישוב חדש.

הנוהג במקרה של שינוי ייעוד קרקע שהופרשה לציבור בחלוקה חדשה מציבורי לסחיר

אחת הטענות נגד נטילת קרקע לציבור באמצעות חלוקה חדשה היא, שבמצב זה אין אפשרות למנוע שינוי יעוד הקרקע הניטלת מייעוד ציבורי למסחרי ללא הגנות סעיפים 195-196 לחוק התיכנון והבניה. ביקשנו לדעת מהו הנוהג הלכה למעשה. רוב המרואיינים ציינו כי, בדרך כלל, לא נהוג לשנות ייעודי קרקע ציבורית, ועל כן הבעיה איננה מטרידה את הרשויות. ברעננה הדבר נעשה ונהוג לייעד את התמורה משינוי הייעוד למטרות ציבוריות ובכך משיגים את הסכמת הבעלים. כך גם בתל-אביב.

המדיניות הנהוגה לגבי מעמדן של קרקעות בבעלות הרשות לצורך חישובי איזון

מאחר שהרשויות רואות עצמן כאחראיות לאספקת שירותי ציבור, הן משמשות כנאמנות על הקרקע הציבורית, ובמקביל, יש להן תפקיד כ"שחקניות" בשוק המקרקעין. ביקשנו לדעת איך הן מיישבות את שני התפקידים זה עם זה. רוב הרשויות מתייחסות לקרקע שבבעלותן שייעודה ציבורי לא כאל נכס נדל"ן, על כן קרקעות שייעודן ציבורי לפני החלוקה החדשה, אינן נכנסות לחישוב השווי ואינן מקבלות ערך לצורך טבלת האיזון (הן נכנסות בטבלה "מתחת לקו"). בחיפה מצאנו כי קרקעות ציבוריות שהיו בבעלות העירייה במצב המקורי "יוצאות מהמשחק" ואינן משתתפות באיזון. קרקעות של הרשות שייעודן סחיר במקור, מקבלות זכויות ככל החלקות ונכנסות לחישוב השווי היחסי ("מעל לקו"). בהרצליה ורעננה דווח לנו כי קרקעות של הרשות שהושגו בדרך הפקעה, אינן נכנסות לחישובי שווי ואינן מקבלות ערכים כספיים. רק בתל-אביב דווח לנו, כי הרשות מנסה לקבל זכויות גם לטחחים שייעודם ציבורי. המסקנה היא, שלרוב, הרשויות מתייחסות לקרקעות ציבוריות כנאמן המחזיק בהן לטובת הציבור ולא כבעל מקרקעין שמטרתו להשיג רווחים.

השפעת חוק יסוד: כבוד אדם וחירותו

לאור הפרשנות לחוק היסוד בפסיקה ובסיפורות, האומרת כי נטילת קרקע בחלוקה חדשה מהווה פגיעה בזכויות קנייניות, שיערנו, שאם אכן כך הדבר - הרי שבעלי קרקע יתנגדו לכך, ותהייה לכך השפעה על שיעורי ההפרשה לצורכי ציבור. למעשה, לא מצאנו השפעה כזו.

השפעה על היקף השימוש בתוכניות חלוקה חדשה

בכל הרשויות דיווחו המרואיינים כי חקיקת חוק היסוד לא נתפסה כמכשול, שכן תוכניות אלה מעלות בדרך כלל את ערכי הקרקע. יתרה מזו, רוב המרואיינים ציינו, כי בשנים האחרונות אף גוברת התעניינות בעלי קרקע בתוכניות חלוקה חדשה. לדבריהם, לא הגיוני כי תהיה לחוק היסוד השפעה על הקטנת השימוש, שכן בחלוקה חדשה מובנית חובה לשמור על שווי יחסי זהה, ובצרוף עם השבחת הנכסים בעלי הקרקע יוצאים נשכרים. בוועדות מרחביות שרונים ושורקות ציינו המרואיינים, כי בעלי קרקע מעדיפים חלוקה חדשה.

השפעה על אחוזי הפרשה לצורכי ציבור

באף ועדה מקומית לא השפיע חוק היסוד על שיעורי ההפרשה לצורכי ציבור. בעלי התפקידים ברשויות נימקו זאת בעובדה שעל הקצאה גבוהה מקבלים בעלי הקרקע זכויות ניצול גבוהות יותר. מהנדס העיר נתניה הביא כהוכחה לאישוש הטענה, את תוצאותיהן של העתירות נשוא תוכנית נת/542'א'. העירייה הגיעה עם העותרים להסכם, לפיו שיעור ההפרשה נותר 70%, והעותרים קיבלו תוספת זכויות בנייה ומיקום אטרקטיבי יותר לחלקתם. בעלי הקרקע הסכימו

להסדר זה, וויתרו על המשך ההליך המשפטי. דוגמה זו מאששת את טיעונם של בעלי התפקידים ברשויות, כי זכויות ניצול מהוות פיצוי נאות עבור בעלי הקרקעות.

תביעות פיצויים בגין אישור תוכניות חלוקה חדשה

אילו הוגשו יותר תביעות פיצויים לפי סעיף 197 בתוכניות חלוקה חדשה, הייתה זו הוכחה נוספת לכך שבעלי קרקעות חשים נפגעים מתוכניות אלה, אך, למעט מקרה אחד, לא דווח לנו על תביעות בעלים על פגיעה מתוכנית חלוקה חדשה. עובדה זו סותרת את המגמה הרואה בחלוקה חדשה כלי המַרְע עם בעלי הקרקע, לעומת הפקעות. בסקירת הפסיקה מצאנו תביעה של בעלת קרקע בחיפה שטענה, כי דמי איזון שחויבה בהם, הפחיתו מהערך המוחלט של חלקתה ותבעה דמי פיצויים לפי סעיף 197. בית המשפט העליון קיבל את העתירה. זהו המקרה היחיד בו נתקלנו שרשות נדרשה לשלם פיצויים על תשלום דמי איזון. לעומת זאת, מצאנו תביעות הפוכות, של בעלי קרקע הכלולים בתוכנית הר/1970 לפארק עירוני בהרצליה, שהוחלו עליהם הפקעות בתמורה, אשר ביקשו דווקא להיכלל בתוכנית חלוקה חדשה. תביעתם נדחתה, בנימוק שלרשות שמורה הסמכות לבחור בין כלים להשגת צורכי ציבור. בנושאי הפקעות, לעומת זאת, קיימת פסיקה רחבה עד מאוד על רקע פגיעה בזכויות קנייניות.

התארגנויות בעלי קרקע לחלוקה חדשה

הנחתנו הייתה, כי אם, אכן, חלוקה חדשה מַרְע עם בעלי הקרקע, שיעור היוזמות הפרטיות יהיה קטן. בפועל, בכל הרשויות דיווחו בעלי התפקידים כי קיימות יוזמות פרטיות של בעלי קרקעות ושיעור הבקשות להחלת חלוקה חדשה אף גדל בשנים האחרונות. עם זאת, לא היה אפשרי לכמת את שיעורן, שכן, עד חוק ההסדרים - 2002, קרקע הכלולה בתוכניות בהסכמה חויבה בתשלום מס שבח. על כן, גם תוכניות שבפועל ניזומו על ידי בעלי קרקע, הוגשו ביוזמת וועדה מקומית, לכאורה - שלא בהסכמה. מצאנו מספר תוכניות ביוזמת וועדה מקומית, בהן רשומים בעלי קרקע כיוזמים נוספים. המרואיינים ציינו כי עיקר היוזמה מגיעה מצד חברות גדולות, או קבוצות בעלים, המתארגנים יחד להקמת עמותה או חברה. בתל-אביב דווח לנו כי, כאשר רק חלק מבעלי הקרקע מתארגנים להגשת תוכנית החלה גם על בעלי קרקע שאינם משתתפים בהכנתה, צפויות בעיות.

אופן חישוב ערך מקרקעין בנויים לצורך חישוב שווי יחסי

בוועדות בהן קיים ניסיון בתוכניות על שטחים בנויים, מקובל שלא לחשב את ערך המבנים בטבלת האיזון. בוועדות בהן לא קיים ניסיון כזה, נהוג לחשב גם את ערך הבנוי. נציגי רשויות אלה ציינו כי הדבר בעייתי, בגלל עיוותים הנוצרים בשוויון היחסי. בתל-אביב, בה יש ניסיון נרחב בתוכניות כאלה, נהוג להעניק לבעלי שטחים מבונים זכויות בנייה נוספות, לכיסוי עלויות פינוי. הדבר גורר לעיתים התנגדויות של בעלי הקרקע האחרים, אך אם לא יהיה מקור למימון עלויות הפינוי, התוכניות לא יצאו לפועל.

המדיניות הנהוגה לגבי תשלומי איזון

בכל הרשויות, למעט חיפה, נמנעים מתשלומי איזון. הדבר מוסבר על ידי המרואיינים בקושי בגבייתם מן החייבים בתשלום, לעומת חובת הוועדה המקומית לשלם מיד לאלה הזכאים לקבל תשלומים. אמנם בחיפה בה נהוג תשלום דמי איזון לא דווח על קשיי גבייה, אך בעיקרון עלול המימון להיות מוטל בסופו של דבר על הרשות. סיבה שנייה שדווח לנו עליה היא, כי בעלי קרקע מעדיפים לקבל זכויות בנייה ולא כסף. סיבה שנייה היא שבעלי קרקע מעדיפים זכויות בנייה על כסף.

השפעות תוכניות חלוקה חדשה על כלל תושבי העיר

במסגרת בחינת חלוקת הנטל וההנאה מתוכניות חלוקה חדשה ובדיקת ההוגנות של ההסדר, ביקשנו לברר מהו היחס בין הכלולים בחלוקה החדשה לבין הציבור הרחב. שאלנו, האם לתוכניות חלוקה חדשה יש השפעה מחוץ לתחומי התוכנית, מהי השפעה זו והאם היא חיובית. איתרנו מספר סוגי השפעות:

השפעה על הקופה הציבורית. ההשפעה על כלל תושבי הישוב נבחנת גם על ידי ההוצאה לכיס הציבורי. מדיווחי כל המרואיינים עולה כי כל תוכניות חלוקה חדשה מסתיימות בהשבחת הקרקע וכתוצאה מכך בהיטלי השבחה היוצרים הכנסות לקופה הציבורית. הכנסות אלה גבוהות יותר בוועדות בהן הקרקע היא חקלאית ומופשרת לבניה, וכן בוועדות בהן זכויות הבנייה במצב החדש הן גבוהות ביותר. במקרים אלה ההכנסות אינן נובעות מן החלוקה החדשה עצמה אלא מן השינוי המתארי, המפצה על נטילת הקרקע לציבור. אך גם כאשר הקרקע אינה משנה יעוד, כמו בחיפה, עדיין נוצרת השבחה מן התיכנון המשופר ומעצם העובדה שניתן סוף לבנות על הקרקע וקופת הציבור אינה מפסידה מנטילת הקרקע בדרך של חלוקה חדשה.

תוספת צפיפות. דווח לנו כי ביישובים אשר יש בהם ביקושי נדל"ן, ואשר שווי מגרש מקורי בהם, בין אם בנוי או פנוי, הוא גבוה מאוד, חלוקה חדשה עלולה לגרום לצפיפות חריגה, מעבר לזו של תוכנית רגילה. שני גורמים עיקריים לכך. הגורם הראשון הוא אחוזי ניצול גבוהים, הנובעים מן הצורך בהשבחת הנכסים כפיצוי לנטילת קרקע. לעיתים ההשבחה נגרמת על ידי שידרוג התיכנון גרידא, אך לעיתים קרובות יותר, ניתנת תוספת אחוזי בנייה. הגורם השני לצפיפות הוא העובדה שבעלי קרקע המתנגדים לתוכנית, מקבלים פיצוי נוסף באחוזי ניצול גבוהים יותר. הבעיה שנוצרת היא ששטחי הציבור אינם גדלים במקביל, ועל ידי כך נגרמת רמת שירותים ציבוריים נמוכה מן התיכנון ההתחלתי.

בתל-אביב דווח, כי הבעיה בולטת יותר בתוכניות התחדשות עירונית על שטחים בנויים, בהם, על מנת שהתוכנית תהיה כלכלית, ניתנים אחוזי בנייה גבוהים מאוד. גם גבעתיים מהווה דוגמא טובה לכך. לעומת זאת, כאשר מדובר בשינוי ייעוד קרקע חקלאית, לא קיימת, בדרך כלל, בעיית צפיפות יתר. ברעננה, וכן במרחב תיכנון שרוניים ומרחב תיכנון שורקות, המאופיינים ביישובים כפריים וחקלאיים, לא סברו המרואיינים כי יש תוספת צפיפות משמעותית. ביישובים אלה ההשבחה נובעת מעצם שינוי ייעוד קרקע חקלאית שהוסבה לשימושים עירוניים. בחינת התוכנית בוועדות אלה הראתה עלייה משמעותית בערכי קרקע, צפיפות נמוכה עד בינונית, ושיעורי הקצאה לצורכי צבור בין 40-70%. בחולון נמנעים מלהגיע לצפיפויות גבוהות, וזאת על ידי נטילה נמוכה יחסית של שטחים לצורכי ציבור, המונעת את הצורך בפיצוי באחוזי בנייה על נטילת קרקע. בחיפה נעים אחוזי הבנייה בין 60%-80% וההקצאה לצורכי ציבור היא 40%. מאחר שבתחום התוכניות לא נוצרת תוספת משמעותית של שטחי ציבור, מטיל הדבר עומס על שירותי ציבור קיימים בעיר. גם בערים גבעתיים והרצליה, תוספות אחוזי בנייה בתוכניות חלוקה חדשה הביאו להתנגדויות נרחבות של תושבים בשכונות סמוכות, בטענות של עומס על שירותי ציבור קיימים. בגבעתיים אף הגישו תושבים תביעת פיצויים על רקע זה.

תוספת שירותי ציבור. ברוב הרשויות סברו הנציגים כי תוספת שירותי ציבור בתחום תוכנית חלוקה חדשה, מייטיבה גם עם תושבי העיר שמחוץ לתוכנית. בחיפה, בגלל אחוזי הפרשה נמוכים, נראה כי תושבי שכונות סמוכות נדרשים אפילו לתמוך בשכונה החדשה בשירותי ציבור קיימים כבתי ספר יסודיים וגני ילדים. בגבעתיים, בתוכניות על שטח בנוי, מוגבלים לעיתים שירותי הציבור, כגון שטחים פתוחים או טיפת חלב, לשימוש דיירי המתחם בלבד ועל כן אין לכלל

הציבור הנאה מתוספת שירותים. ברעננה, לעומת זאת, נהנים תושבי העיר משירותים נרחבים כפארק עירוני, בתי ספר תיכוניים, אצטדיון ועוד. כמעט בכל התוכניות שסקרנו, חלק מההקצאה לשירותי ציבור היא הקצאה לשימוש תושבי המתחם בלבד. המסקנה היא, שככל שמוגדלים אחוזי הבנייה לעומת המצב הקודם, כך ייהנה הציבור מיותר שטחי ציבור, ללא קשר עם החלוקה החדשה.

אוכלוסיית היעד בתוכניות חלוקה חדשה

בביקורת של חוקרים על תוכניות חלוקה חדשה בארצות מזרח אסיה נאמר שבשל מאפייני ההסדר, פרויקטים של חלוקה חדשה משמשים בעיקר אוכלוסיות אמידות. גם במחקר השטח שלנו ציינו המרואיינים ברוב הרשויות כי הדיירים המאכלסים תוכניות אלה הם, בדרך כלל, אמידים. זאת, למעט חיפה ומרחב שורקות, בהן דווח לנו כי תוכניות חלוקה חדשה מיועדות לכלל קבוצות הציבור והרמה הכלכלית של האוכלוסייה שלהן קשורה, בדרך כלל, למיקום הגיאוגרפי של הקרקעות בתחום השיפוט ולמחיריהן. בפועל, גם בחיפה, בגלל היחס בין אחוזי הבניה לבין מספר הדירות המותר, מתקבלות דירות גדולות והאוכלוסייה הרוכשת אותן היא אמידה.

ברעננה ובהרצליה דווח לנו, כי נעשו מספר ניסיונות לבנות דירות בתוכניות אלה עבור זוגות צעירים, אך ערכי הקרקע הגבוהים באזור הביאו לכך שמטרה זו לא הושגה. בנתניה וחולון הוסבר לנו כי תוכניות חלוקה חדשה משמשות במכוון להשגת היעד של הבאת אוכלוסייה אמידה. במסגרת זו מגדילים את שיטחן של יחידות הדיור ומשדרגים את איכות הבנייה. גם בגבעתיים ותל-אביב, בהן נבנות דירות בצפיפויות גבוהות, מיועדות תוכניות חלוקה חדשה לאוכלוסייה אמידה, שמסוגלת לעמוד בעלויות האחזקה הגבוהות של רבי-קומות. עובדה זו אינה נסתרת מעיני המתכננים. בגבעתיים, בתוכנית גב/431 - מתחם ההסתדרות, הנמצאת בשלבי הכנה, הוגדרה מטרת התוכנית על ידי היזם, מינהל מקרקעי ישראל, "משיכת אוכלוסייה... בחתך סוציו-כלכלי עם פוטנציאל לרכוש דיור איכותי... אוכלוסייה המסוגלת להשתתף באמצעות מיסי ערייה מלאים בפיתוח ותחזוקה נאותה לשכונה". היזמים מציינים כי אחד המניעים להכנת התוכנית היא "הכנסות מארנונה שפחתו עקב ריבוי הפטורים להם הייתה זכאית האוכלוסייה...". בנתניה סבר מהנדס העיר כי אין חשיבות להשגת מטרות חברתיות באמצעות תוכניות חלוקה חדשה, שכן ניתן להשיגן על קרקעות ציבוריות.

חלוקה חדשה מול כלים אחרים

ביקשנו לדעת מהו הכלי הנוח והמתאים לרשויות: הפקעות, חלוקה חדשה או הסכמים. בעלי התפקידים התבקשו לציין מהם הכלים הנחשבים עדיפים ברשות אותה הם מייצגים, להשגת המטרות הבאות:

השגת שטחי ציבור - בכל הרשויות (למעט הרצליה), צוינה חלוקה חדשה כעדיפה לצורך השגת צורכי ציבור. אפילו בחיפה, בה נהוגה הפרשת קרקע של 40% בלבד בחלוקה חדשה, ציינה המרואיינת כי גם במיגבלה זו עדיפה חלוקה חדשה, שכן היא מאפשרת תיכנון טוב יותר של שטחי הציבור. למעט הרצליה, בה נהוגות גם הפקעות בתמורה הכרוכות בתשלום פיצויים, לא נוקטת אף אחת מן הרשויות שבדקנו בדרך אחרת, הכרוכה בעלויות, והפקעות ורכישות בתמורה הן נדירות. במרחב שורקות וגם בשרונים ציינו המרואיינים כי לא נהוגות הפקעות, אלא באופן נקודתי.

תכנון מיטבי של צורכי הציבור - בכל הרשויות שבדקנו הסכימו מרואיינים כי חלוקה חדשה עדיפה, שכן ניתן לתכנן שירותי ציבור בכמות ומיקום הולמים ולא על פי האילוצים הרבים הכרוכים בהפקעות.

ביצוע התוכנית – ברוב הרשויות (למעט תל-אביב, רעננה וועדה מרחבית שרונים), סברו המרואיינים כי אין הבדל בין הכלים השונים בסיכויים לביצוע התוכנית ובישימותה. בתל-אביב דווח כי במצב של ריבוי בעלויות רק חלוקה חדשה היא הדרך הישימה, אלא אם כן נמצא יזם אחד שמצליח לקחת על עצמו את כל הפרויקט. בהרצליה מצאנו תוכנית מאושרת הכוללת הפקעות עם פיצויים, הר/1970, שהייתה מעוכבת כבר מספר שנים מכיוון שבעלי הקרקע עתרו לבית המשפט בבקשה שתוחל עליהם חלוקה חדשה ולא הפקעות. בוועדה מרחבית שורקות דווח לנו כי אין בוועדה ניסיון רב בהפעלת כלים אחרים.

הקטנת שיעור ההתנגדויות – ברוב הוועדות המקומיות (למעט בתל-אביב ובוועדה מרחבית שורקות), סברו המרואיינים כי אין הבדל בין שיעורי ההתנגדויות בהסדרים השונים. ברעננה נהוג להיגש עם בעלי הקרקע בשלבי הכנת התוכנית ולהסביר להם אותה. כך מצליחים להגיע להסכמה מוקדמת ולהימנע מהתנגדויות בהמשך. חלק מהמרואיינים ציינו, כי בעלי קרקע נוהגים לעיתים להתארגן יחד על מנת להתנגד, וזאת כדי להשיג זכויות נוספות. עניין שיעור ההתנגדויות נבדק על ידינו גם באמצעות ניתוח מסמכי תוכניות שדגמנו במחקר. המרואיינים סייגו ואמרו, כי רוב ההתנגדויות לתוכניות חלוקה חדשה הן על רקע חישובי השווי היחסי. מימצא זה עלה גם בסקר התוכניות, בו מצאנו, כי רוב ההתנגדויות נסבו על חישוב שווי יחסי. דווקא התנגדויות על רקע שיעורי הקצאה לשטחי ציבור הן נדירות.

עלות נמוכה לרשות – בכל הרשויות (למעט בהרצליה), לא נהוג לנקוט בהליכים הכרוכים בהוצאות לרשות, כגון תוכנית הדורשת תשלומי פיצויים, בשל אי יכולת הרשות לממן. ברעננה ציין מזכיר הוועדה כי, לכאורה, הכנת תוכנית חלוקה חדשה יקרה יותר מתוכנית רגילה בשל מורכבותה (עלות תיכנון, שכר שמאים, יועצים מקצועיים וכדומה) אך בפועל, גם ברעננה אין תוכנית זו כרוכה בהפסדים לרשות.

סקירת תוכניות

כהשלמה לריאיונות בדקנו באופן מעמיק תוכניות שיש בהן עניין, כגון אלה ששיעורי ההקצאה בהן גבוהים או נמוכים במיוחד, או תוכניות על קרקע בנויה, שכללו פינויים. עיינו גם במסמכי התנגדויות לתוכניות, על מנת לבדוק על איזה רקע היו התנגדויות אלה. נושאי הבדיקה היו:

- שיעורי הקצאה לצרכי ציבור
- מטרות הקצאה
- צפיפויות מגורים

דגמנו את התוכניות הבאות:

- תל-אביב: תא/1116 א - רמת אביב החדשה, תא/1770א - גבעת עמל ב', תא/2500 - כיכר המדינה, תא/1750 - שכונת דקל, גבעת עמל ג'
- חולון: ח/300, ח/444
- גבעתיים: גב/380א - תוכנית הסיטי, גב/431 - מתחם ההסתדרות, גב/415 - מתחם ציפורן
- הרצליה: הר/1874
- רעננה: רע/2001 - לב הפארק, רע/2012 - הרחבת כביש ארצי מספר 4, רע/2006
- שרונים: הצ/121 - אבן יהודה, הצ/1771-1
- נתניה: נת/542א
- חיפה: חפ/1194א - רמת חן, חפ/מק/1571 - גבעת עופר
- שורקות: בר/279 - הרחבה קהילתית, בר/109 - ישוב קהילתי אירוס

ביקשנו לברר:

- אם יש קשר בין שיעור ההתנגדויות לשיעור הנטילה לצורכי ציבור
- אם יש קשר בין צפיפות מתוכננת לשיעורי הקצאה

עיון במסמכי התוכניות מגלה את הממצאים הבאים:

הקשר בין שיעור ההתנגדויות לשיעור הנטילה לצורכי ציבור

שיעורנו, כי אם נטילת קרקע מעל 40% ללא תמורה כספית מהווה פגיעה בזכויות קנייניות, הרי שבתוכניות בהן שיעורי ההקצאה הם גבוהים, יהיה גם שיעור ההתנגדויות גבוה. כן בדקנו מי התנגד לתוכניות אלה, אם היו אלה בעלי הקרקע הכלולים בתוכנית או בעלי קרקעות סמוכות לתוכנית.

ממצאינו מעלים כי, מתוך 15 תוכניות מאושרות שנבדקו, שיעור ההתנגדויות לנטילה מעל 40% הוא זניח. בתוכנית ח/300 בחולון, רק בודדים מתוך 1200 בעלים התנגדו לנטילה. בתוכנית גב/380 בגבעתיים, בה שיעור ההפרשה הממוצע עומד על 52% (מהם כ-40% לכביש בין עירוני) הייתה רק התנגדות אחת לנטילה מצד בעלי קרקע בתוכנית, אך לעומת זאת הייתה התנגדות רחבה של תושבי שכונת סמוכות לשיעור נמוך של הקצאה לציבור, בנימוק שהוא בלתי מספק ביחס לצפיפות ויגרום לעומס על שירותים קיימים. בתוכנית הר/1874 בהרצליה, בה שיעור ההקצאה עמד על 64%, התנגדו תושבי שכונת סמוכות לא לשיעור הנטילה אלא לצפיפות מתוכננת גבוהה. גם בחיפה התארגן ועד פעולה נגד תוכניות בהן מתוכננת בנייה צפופה הרבה יותר מהבנייה הממוצעת בשכונות הסמוכות. בתוכנית בר/109 בוועדה מרחבית שורקות הגושה רק התנגדות אחת, מתוך מספר רב של בעלי קרקע. בתוכנית נת/542 בנתניה, מתוך כ-1000 בעלים התנגדו רק שתי קבוצות, (חברת מסיקה וקבוצת הרטבי) שכללו מספר בעלי קרקע שמהם הופרשו כ-70% בממוצע.

בסך הכול ניתן לומר כי זהו שיעור התנגדויות נמוך, ורובן איננו כנגד הנטילה אלא נגד הצפיפות או האיזון. דבר זה מוכיח, לדעתנו, שבדרך כלל אין בעלי הקרקע רואים בנטילה, ואפילו כשהיא מעל 40%, משום פגיעה בזכויות קנייניות כל עוד מתקיימת עלייה בערך הנכס. מסקנה זו באה לידי אישוש בעובדה, שגם המתנגדים בתוכנית נת/542 הסירו את עתירתם לבימ"ש עליון כשקיבלו בעלי הקרקע זכויות בנייה נוספות ומיקום אטרקטיבי יותר. עצם העובדה שמתן אחוזי בנייה נוספים לבעלי קרקע המתנגדים לתוכניות, מסיר את התנגדותם, מוכיח שהשבחה של הנכס מהווה פיצוי נאות עבור הבעלים. הוכחה לכך מצויה גם במה שאירע בתוכנית רע/2001 ברעננה, בה הוצע לבעלי קרקע שהתנגדו לשיעור הנטילה הגבוה (ממוצע של 70%) לצאת מהתוכנית, ואילו הם העדיפו להשתתף בה תמורת תוספת אחוזי בנייה.

הקשר בין צפיפות לשיעורי הקצאה לצורכי ציבור

אחד היתרונות הנקפים לזכותה של חלוקה חדשה הוא האפשרות להקצות שטחי ציבור בהתאמה לצפיפות המגורים המתוכננת ולא להיצמד, כנהוג, לשיעור של 40% ללא תמורה. על אף זאת, עיון במסמכי התוכניות מעלה, כי אין קשר חיובי עקבי בין הצפיפות לבין שיעורי ההקצאות לצורכי ציבור. צפיפות המגורים קשורה לאופי ולמדיניות התיכנונית של היישוב, לזמינות שירותי ציבור בשכונות סמוכות, לערכי קרקע וללחצי נדל"ן. אי ההתאמה נובע גם מן הנהוג לפצות על נטילת יתר של קרקע באחוזי בנייה, שמשבש את כול הכוונות התיכנוניות הטובות מאחר שהוא מגדיל את הצפיפות.

ברעננה הצפיפות המתוכננת היא בינונית ושיעורי ההפרשה הממוצעים הם גבוהים ועומדים על 70%. בחיפה הצפיפות המתוכננת בשתי התוכניות שבדקנו היא 80%-60%, בינונית גם היא, ואילו שיעור ההקצאות לצורכי ציבור הוא נמוך יחסית, 50% - 40%. ההבדל נובע מכך שברעננה הופשרו שטחים חקלאיים שייצרו השבחה גבוהה, ואילו בחיפה היה השטח מסווג לבנייה לפני התוכנית ומכיוון שהשבחה הייתה נמוכה, הייתה גם הנטילה נמוכה. בתוכניות אחרות בחיפה, (שטרם הופקדו בעת הסקירה), חפ/2185 וחפ/2186 הייתה הצפיפות המתוכננת 160% ושיעור הקרקע המוקצת לציבור כ- 40% (בתוספת שטחים שהיו בבעלות הרשות במצב הקודם, שהם בעיקר שטחים לדרכים עירוניות וואדיות). למרות שהצפיפות הועלתה, שיעור ההקצאה עדיין נמוך. הסבר אפשרי לכך הוא שהתוכניות הן בשטח קשה מאוד לפיתוח מבחינה טופוגרפית ועיקר הכנסות ההשבחה ייועדו לפיתוח ולא לרכישת שטחי ציבור.

גבעתיים, בשל לחצי נדל"ן, הצפיפות המתוכננת גבוהה מאד אך שיעורי ההקצאה עומדים על 45%-40%. בחינה של תוכניות העלתה כי שיעור שטחי הציבור ליחידת דיור נמוך משמעותית בתוכניות החדשות לעומת המצב הקודם. בתוכנית גב/380א' – הסיטי, לדוגמא, השטחים הפתוחים פחתו בכ- 13,000 מ"ר בעוד שטח יחידות הדיור גדל ב- 16,000 מ"ר. הרצליה לעומת זאת מהווה דוגמא לקשר חיובי בין צפיפות מגורים לשיעור הקצאה. בתוכנית הר/1874/ב מצוין היחס בין צפיפות לשיעורי הקצאה: 11.5 יחידות דיור לדונם – 64%. בחישוב מתמטי שנערך נמצא, כי בצפיפות מתוכננת של 6.78 יחידות דיור לדונם שיעורי הקצאה היו 40%.

אי התאמה של צפיפות מגורים לשיעורי הקצאה מצויה אף ביתר שאת בתוכניות על קרקע בנויה - תוכניות התחדשות עירונית, שבהן נהרסים בניינים קיימים לצורך בניית חדשים. על מנת שפרויקטים אלה ישאו את עצמם כלכלית, ניתנים אחוזי בנייה רבים והצפיפות המתוכננת בהם גבוהה מאד. בכל התוכניות מסוג זה שסקרנו, מתוכננים מגדלי מגורים גבוהים. תוכנית הסיטי של גבעתיים, גב/380א, לדוגמא, בנויה בצפיפות של כ-21 יחידות דיור לדונם ובשיעורי הקצאה של 52% לצורכי ציבור (מהם 40% לדרכים). השטח הציבורי המתקבל ליחידת דיור הוא רק כ-53 מ"ר, בעוד שבתוכנית על קרקע חקלאית בהרצליה, הר/1874/ב מוקצים, בהשוואה, 181 מ"ר שטחי ציבור ליחידת דיור. הקצאה בלתי מספקת בתוכניות על קרקע בנויה גורמת לנטל על ציבור התושבים הסובבים, על ידי יצירת עומס על שירותים קיימים.

סקר עמדות בעלי התפקידים

בחלק הראשון סקרנו, באמצעות ריאיונות, את הנוהג ברשויות השונות, וניתחנו אותו באופן השוואתי. בחלק השני בחנו מדגם תוכניות, ובדקנו את הקשר בין צפיפות, שיעורי נטילה והתנגדויות. בחלק השלישי, שהוא הנוכחי, שאלנו את בעלי התפקידים על עמדותיהם ביחס לנושאים הנוגעים לחלוקה חדשה. לשם כך קיימנו גם סקר עמדות לבירור דיעות וגישות של המרואיינים, לאור ניסיונם העשיר בשימוש בכלים להשגת צורכי ציבור. בהמשך ביקשנו גם המלצות לשיפור השימוש בחלוקה חדשה על פי רעיונות שלהם וכן על פי הצעות שהצגנו בפניהם. את הצעותינו שאבנו מן הניסיון בשימוש בחלוקה חדשה בארצות אחרות. שאלנו אותם לגבי שתי סוגיות עיקריות, השגת צורכי ציבור וההגנה על זכות הקניין.

האם בתוכניות חלוקה חדשה יש להקצות קרקע לצורכי ציבור ללא הגבלה על אחוזי הפרשה?

המרואיינים נשאלו אם, מהיכרותם וניסיונם, הם סבורים כי בחלוקה חדשה יש לקבוע בחוק מיגבלות על שיעורי הקצאה לצורכי ציבור. רובם ככולם סברו כי הדבר אינו רצוי, שכן ממילא קיימת מיגבלה דה-פקטו, לא לפי שיעור מוכתב של שטח מוקצה אלא לפי העלייה בשוויין של החלקות. המסקנה העולה מדבריהם היא, שניתן להפריש כל שיעור העומד במבחן הסבירות

והתיכנון הטוב והמידתי, כל עוד בעלי הקרקע מפוצים. המיגבלה נובעת מן הצורך להקפיד על עלייה בערך הקרקע ומן החובה לשמור על ערך יחסי זהה של חלקות.

כל המרואיינים, למעט אחת, סברו כי לא צריכה להתקיים מיגבלה חוקית על שיעורי הקצאת קרקע, מאחר שההגבלה ממילא מתקיימת בפועל. היא נובעת לא ממיגבלה חוקית על שיעור השטח, אלא מעליית ערך הקרקע לעומת השטח הנלקח. אף בחיפה, שהיא הרשות היחידה בה נהוגה מיגבלה על שיעורי הפרשה לצורכי ציבור, היא אינה קיימת בתוכניות בהסכמת הבעלים, בהן שיעורי הפרשה גבוהים יותר. דיעה מנוגדת אחת גרסה שצריכה להיות מיגבלה, אך לא מסיבה מהותית, אלא בשל חשש מתביעות פיצויים שיטילו עומס כספי על הוועדה המקומית. בהרצליה ותל-אביב טענו המרואיינים כי אם תוחל מיגבלה, יופסק השימוש בחלוקה חדשה. לדבריהם, היתרון העיקרי הטמון בכלי הוא באפשרות להקצות קרקע לצורכי ציבור על פי צרכים עכשוויים, בתקופה בה העיר צומחת לגובה ובמקביל נזקקת לשטחים פתוחים גדולים. במצב זה יש יתרון גדול לחלוקה חדשה, שבה טמון כוח לפתור בעיות תיכנוניות של צורכי ציבור בצורה טובה.

הביקורת שעלתה הייתה לא על שיעורי הפרשה גבוהים, אלא על הצורך לפצות עבורם באחוזי בנייה. כדי לקחת קרקע לפי הצרכים, יש לתת זכויות גבוהות לבעלי קרקע. התוצאה היא צפיפות מגורים גבוהה יותר, שיש לה השלכות שליליות על איכות התיכנון, על מחסור בקרקע לציבור, על איכות החיים בעיר ונוצר מעגל קסמים. המרואיינים ציינו התנגדויות של תושבי אזורים סמוכים, על שיעורי הקצאה נמוכים. המסקנה העולה מדברי רוב המרואיינים היא, שניתן להפריש כל שיעור, כל עוד הוא עומד במבחן הסבירות והתיכנון הטוב והמידתי, ואילו המיגבלה תיווצר על ידי הצורך למנוע פגיעה בערך החלקות המשתתפות בתוכנית. לשם כך יש לתת ערך גבוה מתאים לקרקע באמצעות זכויות ניצול.

האם הקצאת קרקע לצורכי ציבור צריכה להיות רק לשירות תושבי תחום התוכנית, או לטווח שירות נרחב יותר?

כל המרואיינים הסכימו, כי אין משמעות למטרת ההקצאה לצורכי ציבור ולטווח השירות שלה, מכיוון שהקצאה לצורכי ציבור צריכה להיעשות בראייה עירונית כוללת. מאחר שהתושבים החדשים שבתחום החלוקה החדשה משתמשים ונהנים משירותים קיימים מחוץ לתחום זה, וערך נכסיהם משקף את רמת שירותי הציבור הקיימים בעיר, מן הצדק הוא, כי תושבים ותיקים שמחוץ לתוכנית יוכלו אף הם ליהנות מהפיתוח החדש.

נושא אחד היה שנוי במחלוקת והוא, אם יש להקצות קרקע בחלוקה חדשה למטרת כבישים בין עירוניים וארציים. נציגי שלוש רשויות סברו, כי אין זה צודק כלפי בעלי קרקע שחלקותיהם אינן בתחום הכביש, לכלול אותן בתוכנית חלוקה חדשה רק לשם מטרה זו ולדרוש מהם להפריש קרקע לכביש ארצי. כמו כן נטען כי עלות סלילת כבישים בין עירוניים וארציים צריכה להיות על הממשלה או על הגורם המפקיע. לעומתם סברו נציגי ועדות התיכנון האחרות, שבמסגרת חלוקה חדשה ניתן ורצוי להקצות קרקע גם לכבישים ארציים שהעיר מעוניינת ונהנית מהם, לחלק את הנטל בין בעלי קרקע רבים יותר, ובמקביל לדאוג לערך גבוה יותר לחלקה הנותרת לבעל הקרקע.

האם מן הראוי לאפשר שינוי יעוד של קרקע שהופרשה לצורכי ציבור במסגרת תוכנית חלוקה חדשה?

גם בשאלה זו נחלקו המרואיינים. מרואייני תל אביב ורעננה סבורים כי הדבר ראוי. בחיפה, בחולון ובנתניה סברו המרואיינים כי במקרה כזה יש להחיל את סעיף 195 לחוק. נציגות ועדה

מרחבת שורקות סבורות כי אין בעיה לשנות ייעוד של קרקע כזו אך הן חוששות מתביעות. בגבעתיים ובשרונים סבורים המרואיינים כי זו שאלה משפטית לא ברורה.

מהנדס העיר נתניה מתנגד לכך שתהיה לוועדות התיכנון סמכות לשנות יעוד של קרקע שהופרשה לצורכי ציבור בחלוקה חדשה, ולמכור אותה לצרכים מסחריים. יש בכך, לדעתו, חשש למספר עוולות: אחת - כלפי בעלי הקרקע שכן אין הדבר הוגן כלפי הבעלים המקוריים שחלק מחלקתם ניטל מהם למטרה ציבורית, גם אם קיבלו תמורתה זכויות בנייה. עוול פוטנציאלי שני הוא כלפי בעלי קרקע אחרים בתחום התוכנית שהשתתפו בתוכנית המקורית והיו אמורים ליהנות משטחי הציבור. עוול שלישי - כלפי יזמים שטרם סיימו למכור את השטחים הבנויים, היות שהרשות הופכת לפתע למתחרה עסקית שלהם ומוכרת בתחום התוכנית קרקע לשימוש רווחי. עוול רביעי הוא כלפי כלל ציבור תושבי העיר, שנמנע ממנו שירות ציבורי. הוא סבור כי אפשרות זו עלולה ליצור פתח לניצול כוחה של הרשות לרעה. שינוי הייעוד מוצדק רק אם הקרקע נמכרת במחירי שוק והתמורה מועברת לצורך ציבורי אחר. דבר כזה נעשה ברעננה, בהקשר לקרקע שנלקחה בהפקעה והתמורה עבור מכירתה יועדה להקמת בית יד לבנים, אולם הדבר היה בידיעת ובהסכמת בעלי הקרקע.

כבר ציינו כי בעיה זו אינה טורדת את מנוחתן של נציגי מוסדות התיכנון שריאיינו, שכן בדרך כלל אין זה נהוג לשנות יעודה של קרקע שהופרשה במסגרת חלוקה חדשה. שינוי יעוד נעשה מייעוד ציבורי אחד למשנהו - כגון מבניין ציבורי לשטח פתוח או להפך, או לצורך מעין ציבורי, כגון קיוסק בפארק עירוני.

טיעונים בעד החלת סעיף 195 היו למהנדס העיר נתניה. הוא התנגד לכך שתהיה לוועדות סמכות לשנות הייעוד של קרקע שהופרשה לצורכי ציבור בחלוקה חדשה, ולמכירתה באופן מסחרי. יש בכך, לדעתו, חשש למספר עוולות: אחת - כלפי בעלי הקרקע, שכן אין זה הוגן כלפי בעלים מקוריים, שחלק מחלקתם ניטל מהם (גם אם כבר קיבלו עליה זכויות בנייה). עוול שני פוטנציאלי הוא כלפי בעלי קרקע אחרים בתחום התוכנית שהשתתפו בחלוקה והיו אמורים ליהנות משטחי ציבור. עוול שלישי - כלפי יזמים הבונים בשטח, (אם טרם סיימו למכור את השטחים הבנויים), משום שהרשות הופכת לפתע למתחרה עסקית שלהם ומוכרת בתחום התוכנית קרקע לשימוש רווחי. עוול רביעי הוא כלפי ציבור משלמי המיסים, שנמנע ממנו שימוש ציבורי. מהנדס העיר סבר כי אפשרות זו עלולה לתת פתח לניצול לרעה של כוחה של הרשות. אולם אם הקרקע נמכרת במחירי שוק והתמורה מועברת לשירות ציבורי אחר - מוצדק שינוי הייעוד. דבר זה נעשה, לדוגמא, ברעננה (אך במקרה זה, בהקשר לקרקע שנלקחה בהפקעה) והתמורה יועדה להקמת בית יד לבנים, בידיעת ובהסכמת בעלי הקרקע.

מה עדיף לבעלים מבחינת נטילת קרקע לשטחי ציבור: חלוקה חדשה, הפקעות או דרכים אחרות?

רוב המרואיינים היו נחרצים בתשובתם: חלוקה חדשה עדיפה. הראייה העיקרית לכך היא, שבעלי קרקע מבקשים להיכלל בתוכניות חלוקה חדשה במקום שיופק שטחם. יש לקחת בחשבון כי עבור חלק מבעלי הקרקע האלטרנטיבה היא הפקעת כל חלקתם בתמורה. בעלי קרקע שמהם נוטלים חלק מן החלקה, מקבלים עבור השטח הנלקח תמורה בצורת זכויות בנייה אותם הם יכולים לנצל על יתרת החלקה. כך הם יכולים ליהנות מפיתוח השטח בעקבות החלוקה החדשה. רק במקרים בהם הבעלים יכולים לפתח בעצמם את הקרקע, הם יסכימו להפקעה של עד 40% ללא תמורה.

האם הקצאת קרקע לשירותי ציבור שאינם למשתתפי התוכנית בלבד, צודקת כלפי בעלי הקרקע?

תשובת כל המרואיינים הייתה: בדרך כלל אין פגיעה או אי צדק בהקצאת קרקע למטרות ציבוריות כלל עירוניות. הטיעון העיקרי הוא, שתכנון שירותי הציבור נעשה בראייה עירונית כוללת של צורכי כל התושבים, כולל אלה שבתחום התוכנית, והתושבים החדשים נהנים משירותים קיימים ביישוב. לדבריהם, רשויות מתכננות בראייה של הדדיות. לעיתים רמת השירותים הקיימת בעיר גם גורמת לערכי קרקע גבוהים יותר בתחום התוכנית. המרואיינים סברו כי הקצאה רק לתחום התוכנית תיפגע, מבחינת השוויון, דווקא בציבור תושבי היישוב. אחת הדיעות הייתה, כי בהקצאות לצרכים מטרופוליניים עלולים בעלי הקרקע לחוש פגיעה.

מבין הכלים הבאים - איזו דרך מבטיחה שוויון רב יותר בין בעלי הקרקע: הפקעות, חלוקה חדשה, או דרכים אחרות?

כל המרואיינים הסכימו כי חלוקה חדשה היא ההליך הצודק ביותר, שכן השוויון מובנה בה על פי חוק ואילו הפקעות יוצרות אי שוויון בחלוקת הנטל בין בעלי קרקע, שכן בעלי השטחים המופקעים נפגעים יותר הבעלים נהנים. דוגמא מובהקת שניתנה על ידי רובם הייתה הפקעות לצורכי סלילת דרכים. המרואיינים ציינו כי כאשר בעלי קרקע חשים כי ניפגע עקרון השוויון, עומדת להם הזכות להתנגד. העובדה, שהתנגדויות על רקע זה הן נדירות ביותר מהווה, לדבריהם, הוכחה לכך כי חלוקה חדשה צודקת יותר מכלים אחרים.

המלצות בעלי התפקידים בוועדות מקומיות

בחלק זה, הצגנו למרואיינים מספר הצעות לגבי השימוש בהסדר וכן ביקשנו מהם להמליץ על רעיונות מניסיונם והיכרותם.

במדינות מסוימות נמכרת חלק מהקרקע במחירי שוק, לשם מימון עלות בניית תשתיות ומבני ציבור (קרקע שוות עלות). האם הדבר ישים ורצוי בישראל?

בשאלה זו היו הדיעות חלוקות. שלושה מרואיינים סברו כי ההצעה רצויה אך לא ישימה שכן, לדעתם, בעלי הקרקע יתנגדו. שישה סברו כי ההצעה רצויה, אך בהסתייגויות, והן, שיש להקפיד על כך שהקרקע תימכר למטרות ציבוריות ראויות וכן שיש להגביל את כוחה של הוועדה המקומית בהחלטה על מטרות המכירה ושיעורה. נציין כאן, כי בגבעתיים מצאנו תוכניות בהן מתקיים, למעשה, מימון של בניית שירותי ציבור באמצעות הקצאת שטחי רצפה, בתוך מבנים אותם בונים היזמים.

במדינות מסוימות נהוג להקצות חלק מהקרקע, לבניית דיור ציבורי. האם הדבר ישים ורצוי בישראל?

השאלה אם הדבר רצוי נענתה בחיוב על ידי מרבית המרואיינים, למעט אחד שטען כי מטרות חברתיות יש ליישם על קרקעות מדינה. עם זאת, עלו חששות שהמטרה לא תושג, שכן שוק הדיור בישראל שונה ממדינות אחרות וכן בשל חשש כי קרקעות אלה לא יגיעו לאוכלוסיות הייעד ועל כן רצוי לעשות זאת בזהירות ובשקיפות מלאה. שני מרואיינים סברו כי הצעה זו מתנגשת עם המטרה של הבאת אוכלוסייה חזקה לעיר.

מעניין לציין כי בוועדה מרחבית שרונים הושגה מטרה דומה על ידי מכירת קרקעות במחיר מוזל לתושבים ותיקים. הדבר נעשה בצורה מסודרת, על ידי וועדה בראשות שופט ובהסכמת התושבים החדשים. המטרה הייתה עשיית צדק עם הוותיקים.

האם רצוי כי תוכניות חלוקה חדשה תפעלנה כמשק כספי סגור: הבעלים יהיו פטורים מתשלומי השבחה, הרשות מפיצויים והפרויקט יממן את כל שירותי הציבור הנדרשים, ובנייתם?

למעט מרואיין אחד, שסבר כי הדבר רצוי אך לא ישים, סברו המרואיינים כי בראייה עירונית ההצעה אינה צודקת. הטיעון המרכזי היה, שזהו מנגנון שיחריף פערים חברתיים. באזורים בהם ערכי הקרקע גבוהים, הפרויקט יממן את עצמו והתשתיות יהיו ברמה גבוהה, ואילו באזורים בהם ערכי הקרקע נמוכים, הפרויקט לא ישא את עצמו והשירותים יהיו ברמה נמוכה.

מהם הנושאים בהסדר הקיים של חלוקה חדשה הטעונים שינוי?

הנחנו, בעקבות הביקורת על חלוקה חדשה, כי יהיו למרואיינים השגות רבות, אך הופתענו מן התשובות, שהביעו שביעות רצון מההסדר במתכונתו הנוכחית. כל המרואיינים סברו כי החוק הוא מספק וטוב. עם זאת, צוינו שני קשיים ביישומו כיום:

קיצור משך הזמן מהכנה ועד לאישור. רוב המרואיינים ציינו כי תוכניות חלוקה חדשה מורכבות ואורכות זמן רב, לעיתים אף שנים רבות. הצעות שעלו לפתרון הבעיה היו:

- הגבלת זכות ההתנגדות לתוכנית רק לבעלי קרקע הרשומים בעת תחילת הכנת התוכנית. הסיבה לכך היא שבעת הכנת תוכנית חלוקה חדשה יש רוכשים רבים, שקונים קרקע בציפייה לעלייה בערכה. על פי דיווח המרואיינים, הבעלים החדשים נוטים יותר להתנגד לתוכניות, במטרה לקבל יותר זכויות, ובכך הם גורמים לעיכובים רבים. בחיפה עוכבה במשך שנים תוכנית חלוקה חדשה שהוגשה בהסכמה, מאחר שאחד מבעלי הקרקע החדשים סירב לחתום על תשריט חלוקה לצורכי רישום. בעקבות זאת הוכנה תוכנית חדשה ללא הסכמה, על ידי הרשות.
- לעודד הכנת תוכניות יזומות על ידי בעלי קרקע או יזמים אחרים, באמצעות הקמת מנגנון ליווי מקצועי לתוכניות ביזומת בעלי קרקע, וכן פיקוח שמאי מטעם הוועדה המקומית על הכנת טבלאות האיזון.

הצורך בקריטריונים להשגת שטחי ציבור

מספר מרואיינים סברו כי נדרשת מדיניות ברורה בכל הנוגע לנטילה לצורכי ציבור. דרושה שיטה בעלת עקרונות אחידים, אשר תגדיר קריטריונים למטרות ולשיעורי נטילה. המדיניות הנדרשת צריכה להתייחס לא רק לכמות השטח הניטל, אלא גם לשיעורי הצפיפויות המתוכננים ולהירארכיה של צרכים שכונתיים, עירוניים וארציים. זאת, על מנת למנוע מצבים של צפיפות יתר ומחסור בשטחי ציבור הנגרמים על ידי פיצוי על נטילת קרקע.

הצורך בהוראות ברורות לגבי שינוי יעוד קרקע ציבורית שניטלה בחלוקה חדשה

מהנדס העיר נתניה העלה את בעיית העמימות השוררת כיום לגבי שינוי ייעודה של קרקע שניטלה לצורכי ציבור בחלוקה חדשה. לדעתו נדרשות הוראות חוק ברורות שתקבענה אם השינוי מותר ובאילו נסיבות, ומה יהיו מעמדם וזכויותיהם של בעלי הקרקע המקוריים במקרה כזה.

תוכניות חלוקה חדשה לפי חוק התיכנון והבנייה

פרק 20: מסקנות המחקר ועתידה של חלוקה חדשה

ממצאי מחקרנו מראים, כי החששות וההנחות שבעטיים הוטל ספק בהשגת שטחים לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה, אינם מוצדקים. מסקנותינו מסקר הספרות, מן הניתוח המשפטי וממחקר השדה הן כי חלוקה חדשה היא כלי בעל תכונות ייחודיות של צדק חלוקתי ולכן הוא הטוב והצודק מבין הכלים הנהוגים להשגת שטחים לצורכי ציבור. יתרונה שלחלוקה חדשה הוא דווקא ביכולתה לשמש כדרך עצמאית להשגת קרקע לצורכי ציבור. היא אינה מיועדת להיות מופעלת בזיקה לדיני ההפקעות אלא, להפך, היא אומצה כתחליף ראוי יותר מאשר הפקעות.

מתוך סקירת הספרות הבינלאומית למדנו מספר עובדות לגבי חלוקה חדשה, שיש להן השלכות על המחלוקת בישראל. למדנו כי חלוקה חדשה היא נפוצה ונמצאת בשימוש בארצות רבות, וזאת בגלל יתרונותיה הברורים על פני דרכים אחרות, ובעיקר על פני הפקעות. יש בה איזון בין זכויות קנייניות לבין צורכי הכלל. חלוקה חדשה מקובלת כהסדר המבוסס על קונצנזוס ועל תכנון משותף, לעומת תכנון בכפייה ופגיעה בזכויות קנייניות. ניתן להגיע באמצעותה לתכנון מיטבי, השומר גם על זכויות קנייניות. ניתן להימנע מהפקעה, שהיא אימת בעלי הקרקע, ובה בעת להשיג השבחה משמעותית של נכסים ופיתוח של שירותי ציבור לטובת הכלל.

ממחקר השדה שלנו עולה, שגם בישראל, כמו בארצות אחרות, חלוקה חדשה היא הליך המועדף גם על ידי הרשויות וגם על ידי בעלי קרקע, על פני הכלים החלופיים להשגת קרקע לצורכי ציבור. מאחר שלפי פרשנותנו, נטילה לצורכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה אינה בגדר הפקעה, הרי יתכן מצב בו עדיפותה של חלוקה חדשה עבור בעלי הקרקע תהיה לא רק מבחינת השבחת הנכס, אלא גם מבחינת התמורה עבור הנטילה. בעלי קרקע הכלולים בחלוקה חדשה עשויים לזכות בפיצויים עבור כל ירידת ערך הנובעת מנטילת קרקע כלשהי, הודות לסעיף 197 לחוק התכנון, בעוד שבעלי קרקע שאינם כלולים בחלוקה חדשה עלולים שלא לזכות כלל לפיצוי על הפקעה בתחום השיעור המותר ללא תמורה.

הבדל משמעותי נוסף בין שני ההסדרים הוא בתחושת הבעלים לגבי הנטילה. בעוד שבהפקעה נלקח, לעיתים, מכמה בעלים בודדים, כל הנכס שבעלותם, הרי שבחלוקה חדשה מתחלקת הנטילה בין בעלים רבים, כך שהפגיעה בהם קטנה. נטילת נכס כרוכה, לעיתים, בפגיעה בקשר רגשי לקרקע, ולעיתים היא נתפסת כפגיעה בהשקעה פוטנציאלית או בהבטחת עתידו של בעל הקרקע.

הסמכות להקצאת קרקע לצורכי ציבור בחלוקה חדשה כדרך עצמאית

אנו סבורות כי בחלוקה חדשה יש סמכות לנטילת קרקע לציבור, גם אם זו לא נקבעה במפורש בחוק. זאת, בניגוד לדעת חלק מן החוקרים ומן הפסיקה. אנו סבורות גם כי נטילת קרקע במסגרת חלוקה חדשה אינה כפופה לדיני הפקעה.

אימוץ הגישה הגורסת תלות של חלוקה חדשה בדיני הפקעות, פירושה המעשי הוא ביטול כמעט מלא של יתרונותיה של חלוקה חדשה על פני כלים אחרים. אימוץ גישה זו יביא לאיזנה של אחת הסיבות העיקריות לשימוש בה. משמעות הדבר היא שגופי התכנון יאלצו להישען על הליכי הפקעות בלבד כדי להשיג שטחים לצורכי ציבור. ממצאינו ממחקר השדה מראים שגישה כזו תביא, לעיתים תכופות, לתת-הקצאה של שטחי ציבור. מצב זה יגרום לנזק בטווח הארוך, לא רק לתושבי אותן שכונות שבהן יהיה מחסור בשטחי ציבור, אלא לציבור בכללותו שישבול מהעמסת צורכי הציבור של השכונות החדשות על השכונות האחרות. נראה לנו תמוה שהנמקתם של התומכים בגישת התלות של חלוקה חדשה בדיני הפקעה מסתייעת בטיעונים של צדק. דווקא

הפקעות הן הגורמות לאפליה רבה בין בעלי הקרקע, ובניגוד למנגנון של חלוקה חדשה - אין בדיני ההפקעות דרך מובנית לשמירה על צדק חלוקתי.

עיגון מפורש בחוק של הסמכות להקצאת קרקע לצורכי ציבור

במחקרנו נוכחנו כי עיגון הסמכות לנטילת קרקע לציבור איננו אחיד בארצות השונות. בחלק מן המדינות ישנה אמירה מפורשת בחקיקה ראשית, בחלקן בחקיקת משנה, ובחלקן הסמכות משתמעת מעצם היות הנטילה מטרתן העיקרית של תוכניות החלוקה החדשה. אנו סבורות כי במצב הנתון בישראל, בו שוררת עמימות וקיימת מחלוקת באשר לסמכות זו, מן הראוי לעגן בפירוש, בחוק התיכנון והבניה, את הסמכות להשיג שטחי ציבור במסגרת חלוקה חדשה. איננו סבורות כי תיקון כזה ייתקל בהתנגדויות של בעלי קרקע החרדים לזכויות הקניין, משום שכפי שראינו, חלוקה חדשה דווקא מועדפת על ידם על פני כלים חלופיים.

שינוי ייעודה של קרקע שהופרשה בחלוקה חדשה – האם לתקן את החוק?

החזרת קרקע לבעליה במקרה של שינוי יעוד יכולה להיעשות לפי שני סעיפי חוק התיכנון והבניה: סעיף 195, במקרי הפקעה בתמורה וסעיף 196 במקרים של הפקעה ללא תמורה. בנטילה בחלוקה חדשה עולה השאלה: האם יש לראות את הקרקע כאילו ניטלה בתמורה או ללא תמורה, ולפי איזה סעיף יש לפעול? הדבר מסובך במיוחד, מאחר שהתמורה ניתנת בצורת זכויות בנייה, ולא ברור כיצד ניתן לאמוד את מחיר הרכישה. בעיה שנייה היא, שהשטח הציבורי נלקח מחלקות רבות ולא ברור למי צריך להחזירו.

ראינו, כי במרבית הארצות בהן נהוג השימוש בחלוקה חדשה, נקוט גם הליך של קרקע שוות עלות, שבמסגרתו חלק מן הקרקע הניטלת לצורכי ציבור הופכת לסחירה ונמכרת לכל דיכפין, או לרשויות מסוימות, במחיר השוק. התמורה מוקדשת להקמת שירותי הציבור עבורם ניטלה הקרקע. דבר זה מבטיח ששירותי הציבור אכן יוקמו והקרקע שניטלה לא תישאר חסרת שימוש. בישראל, בה לא נקבע בחוק מה ייעשה בקרקע שניטלה בחלוקה חדשה וייעודה הפך לסחיר, סביר להניח שאין זה חוקי ליטול קרקע לצורך מכירתה כדי לממן עלויות של שירותי ציבור.

האם מן הראוי לקבוע בחוק הישראלי, כי דין שינוי ייעוד של קרקע שניטלה לציבור בחלוקה חדשה הוא כדין קרקע שהופקעה? שאלה זו נותרת פתוחה ונתונה במחלוקת. אולם, אם יוחלט לאפשר שינוי ייעוד קרקע שניטלה בחלוקה חדשה במסגרת החוק, רצוי לאמץ את ההלכה הגרמנית, המגבילה את מספר השנים שבהן חלה זכות הבעלים להשבה של קרקע שהופרשה בחלוקה חדשה ושייעודה שונה לאחר מכן. הגבלת הזמן היא, לדעתנו, פשרה ראויה בין הגנה על זכויות הקניין מחד, לבין מידת הגמישות הדרושה לרשויות התיכנון. היא מאפשרת להתאים את הפרשות הקרקע לצרכים המשתנים של שכונות וערים, וכן לשינויים החלים במשך הזמן בחלוקה בין הסקטור הציבורי והפרטי באספקת שירותי ציבור. הגבלת הזמן תימנע, לפחות בטווח הקרוב למועד אישור התוכנית, אפשרות שרשויות תיטולנה קרקע לצורכי ציבור, בכוונה תחילה להסב אותה לצרכים מסחריים. מאידך גיסא, מכיוון שאין כתובת ברורה להחזרת הקרקע, עדיף שבמגבלת שנים אלה לא יתאפשר כלל שינוי ייעוד.

שיעור הנטילה והשפעתו על חלוקת הנטל וההנאה

מאחר שלדעתנו, כמסקנה מן המחקר, הסמכות להפרשת קרקע לצורכי ציבור טבועה בחלוקה חדשה מעצם טבעה ואין דינה של נטילת קרקע בחלוקה חדשה כדין הפקעה, אין מקום לגרור לכאן את ההפקעה ללא תמורה ואת מגבלת 40% החלה עליה. זאת, מאחר שבפועל, בחלוקה חדשה אין כלל רכישה ללא תמורה. ברוב המקרים, בסופו של ההליך, נטילת הקרקע אינה מרעה את מצב הנכס, אינה פוגעת בזכות הקניין של בעליו והוא מקבל תמורה.

כפי שנכחנו, הן מן הסקירה הבינלאומית והן ממחקר השדה, הדעה הרווחת בין החוקרים ובין העוסקים ביישום חלוקה חדשה היא, כי חלוקה חדשה היא כלי הוגן ומיטיב עם בעלי הקרקע יותר מאשר שאר הכלים המשמשים להשגת קרקע לצורכי ציבור, שכן מובטחים בה גם השבחת

הנכס וגם שוויון בחלוקת הנטל וההנאה. עם זאת, גם בחלוקה חדשה ישנן מיגבלות בתחום ההוגנות. בעוד שבחליץ זה מובנית חלוקה צודקת בין הבעלים, אין בו, בהכרח, חלוקת נטל הוגנת בין בעלי הקרקע הכלולים בתוכנית לבין כלל הציבור – זה הסמוך לגבול התוכנית או זה המרוחק יותר. בתוכניות שסקרנו מצאנו כי כאשר הרשויות נוטלות שיעור נמוך של קרקע לצורכי ציבור נגרם עומס על השירותים הקיימים בסביבתם, והחלוקה החדשה גורמת לנטל ולא לתועלת לשאר תושבי העיר. אלא שנטילת שיעור נמוך נובעת, בדרך כלל, מאילוצים כלכליים של הרשות המקומית, ובעיקר בתוכניות בהן אין הפשרת קרקע ואין השבחה משמעותית. שיעור הקרקע הנלקחת צריך להתקזז עם השבחת הנכס, שאם לא כן, תיאלץ הרשות לשלם פיצויים על פי סעיף 197 לחוק התכנון. לעומת זאת, כאשר התוכניות כוללות הפשרת קרקע, הציבור יוצא נשכר.

בעיית החֶסֶר בשטחי ציבור ומימונם קיימת גם בשטחים מבוזרים ומתוכננים, וחלוקה חדשה אינה יכולה להוות פיתרון לכל הצרכים. הפיתרון למצב זה יכול להיות בהגדלת זכויות בנייה – תוך איזון עם צורכי הציבור החדשים הנובעים מכך, או ברכישת קרקע רצונית או כפויה, או בהקצאת שטחי רצפה.

לפיכך, בעת בחינת הדרכים להשגת קרקע לצורכי ציבור, ראוי לבחון בכל מקרה את מכלול הכלים העומדים לרשות הרשות, זה לעומת זה. ראוי גם שהמחוקק יערוך בחינה מחדש של הכלים להשגת קרקע לצורכי ציבור בכללותם, תוך שימת דגש מיוחד על הסוגיה של הוגנות בחלוקת הנטל וההנאה בין חלקי הציבור השונים. תנאי חשוב לכך הוא קיום מדיניות ציבורית ברורה וקריטריונים לשמירה על הוגנות.

חלוקה חדשה ביוזמת בעלי הקרקע

המרוויחנים ברשויות השונות ציינו כי בתוכניות חלוקה חדשה שביזמת בעלי הקרקע, נדרש ליווי מקצועי מטעם הרשות. זאת במיוחד בתוכניות המוגשות ביוזמת חלק מבעלי הקרקע בלבד. יש להקפיד הקפדה יתרה על שמירת השוויון היחסי כדי שתוכניות אלה לא יתגלגלו לפתחם של הערכאות המשפטיות, כפי שכבר קרה בעבר.

סוף דבר

כלי החלוקה החדשה ניצב היום בצומת דרכים. אם תגבר המגמה המסתמנת בחלק מן הפסיקה, הגורסת שלא ניתן ליטול באמצעותו קרקע לציבור, הוא יחדל להיות כלי מרכזי לתכנון עירוני, וירד למעמד של כלי מוגבל ומשני.

יתרונה העיקרי של חלוקה חדשה הוא ביכולת שהיא מקנה למתכננים ברשויות, להקצות קרקע לצורכי ציבור בכמות ובאיכות המתאימים לצורכי המתחם המתוכנן, וזאת על פי שימושי הקרקע והצפיפויות המתוכננים בו. לא ניתן להתעלם מכך שבמרבית הבנייה למגורים הנהוגה בישראל כיום, הפרשה של 40% מהקרקע אין בה די, אך לרשויות המקומיות אין משאבים כספיים לרכישת קרקע בתשלום, אם בדרך של הפקעה בפיצוי ואם בדרך של רכישה בתשלום בשוק החופשי. דווקא בחלוקה חדשה קיימת היכולת להיטיב הן עם בעלי הקרקע והן עם כלל הציבור ויחד עם זאת לעמוד במגבלות התקציביות של הרשויות.

החלת הגישה של תלות החלוקה החדשה בדיני הפקעות, תביא לכך שבמסגרתה ייטלו הרשויות המקומיות קרקע רק בשיעור המינימלי המותר לנטילה ללא תמורה, שהוא 40%, או שיעדיפו שלא להזדקק כלל לחלוקה חדשה. כל נציגי הרשויות בראיונות שערכנו הסכימו כי שיעור זה אינו מספיק והתוצאה תהיה חֶסֶר בהקצאת קרקע, שממנה ייפגעו גם התושבים החדשים בתחום התוכנית וגם כלל הציבור.

בעקבות ממצאי המחקר, נראה לנו כי ראוי לחזור לפרשנות המקורית, הוותיקה והנכונה, הרואה בחלוקה חדשה דרך עצמאית להשגת קרקע לצורכי ציבור. גישה זו עולה בקנה אחד עם מקורותיו

תוכניות חלוקה חדשה לפי חוק התיכנון והבנייה

ההיסטוריים של החוק ועם הרציונל העומד מאחוריו. תוצאותיה יעילות, מועילות וצודקות יותר מאשר הפרשנות המצמצמת, שקנתה לה תומכים בקהילה המשפטית בישראל.

רשימת מקורות

- תיקון 28 לפקודת בניין ערים 1936 עיתון רשמי מס' 589, 4 למאי 1936.
- אבינרי שלמה (2002) "צדק חלוקתי וסולידריות חברתית" מפנה, 39, דצמבר 2002, עמ' 14-5.
- אבן-חן, פנינה (1988) "חלוקה חדשה במסגרת הוראות חוק התיכנון והבניה - שורשי הפסיקה וכיצד יש לנהוג", מקרקעין וערכם, (99), יוני 1988. עמ' 35-34.
- אבן-חן, פנינה (1999) "מגרש בחלוקה חדשה – למה התכוון המחוקק" מקרקעין וערכם, (119), דצמבר 1999. עמ' 42-39.
- אדר, מנחם (2000) "הצגת הפקעות לצורכי ציבור בעת הכנת תבואות הקצאה ואיזון בתוכנית הכוללת איחוד וחלוקה חדשה", מקרקעין וערכם, (119), דצמבר 2000. עמ' 58-50.
- אורני נירה עם אלטרמן רחל, (1994), הפקעות קרקע - היחיד מול הציבור, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- אלטרמן, רחל (1985) "הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה לפי חוק התיכנון והבניה - לקראת הערכה מחדש" משפטים, ט"ו.
- אלטרמן, רחל (1990) העברת נטל הפיתוח של שירותי ציבור ליזמים: היבטים משפטיים ומדיניות חברתית, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- אלטרמן, רחל עם ויטק, מירי (1991) מהפקעות ועד הסכמים - דרכים להשגת קרקע לצורכי ציבור, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- אלטרמן, רחל (1996) "המטרה: שוויון בין זוכים וסובלים", מבנים (161) עמ' 24-21.
- אלטרמן, רחל עם סתו, תמי (2001) עימות והסכמה ביד הלשון: יחסן של תוכניות עירוניות ואזוריות למיגור הערבי בישראל. הוצאת המרכז למחקרי שלום על שם תמי שטיינמץ, אוניברסיטת תל-אביב.
- בארי, אביב (1999) בחינת הפוטנציאל של תכניות חלוקה חדשה להתמודדות עם קונפליקטים בתכנון ביישובים ערביים בישראל עבודת גמר (מגיסטר למדעים) בהנחיית אריאלה ורנסקי ורחל אלטרמן, הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובנוי ערים, תשנ"ט 1999.
- בן-אליא, נחום (1992), הרשות המקומית בתנאי גידול מואץ, המרכז לפיתוח המנהל בשלטון המקומי, ירושלים.
- ברק, אהרן, "הלשכה", גיליון 24, 1995, עמ' 13.
- גיל, אירית עם אלטרמן, רחל (1994) היטל השבחה בישראל: סוגיות שבחוק ובדרך הפעלתו, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- גרוס, אייל (2000) "זכות הקניין כזכות חוקתית וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" בתוך: דגן, חנוך (עורך), מקרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי, הפקולטה למשפטים אוני' תל-אביב. עמ' 97-53.

- גרוס, אייל (2001) "החוקה הישראלית: כלי לצדק חלוקתי או כלי נגדי", בתוך: מאוטנר מנחם (עורך), צדק חלוקתי.
- דגן, חנוך (2000) "שיקולים חלוקתיים בדיני נטילה שלטונית של מקרקעין", מקרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי, הפקולטה למשפטים אוני' תל-אביב. עמ' 97-139.
- דגן, חנוך (2001) "קניין, אחריות חברתית וצדק חלוקתי", בתוך: מאוטנר מנחם (עורך), צדק חלוקתי וייל, נעמי (1996), "מוצע לשלב בין הפקעה וחלוקה חדשה" מבנים, 161, עמ' 33-34.
- וייסמן, יהושע (1995) "הגנה חוקתית לקניין", הפרקליט מ"ב עמ' 258-277.
- וייסמן, יהושע (2000), "הגנה חוקתית לקניין", בתוך: דגן, חנוך (עורך) מקרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי, הפקולטה למשפטים אוני' תל-אביב. עמ' 27-53.
- חביב-סגל, אירית (2000) "בעיות תיאום ושאלת המטרה הציבורית בהפקעת מקרקעין", בתוך: דגן, חנוך (עורך) מקרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי, הפקולטה למשפטים אוני' תל-אביב. עמ' 97-139.
- כהן, זאב (1987א) "חלוקה חדשה לפי חוק התכנון והבניה", מקרקעין וערכם, יוני 1987, (97) עמ' 13.
- כהן, זאב (1987ב) "חלוקה חדשה - ד"נ 4/80 - טור נ' הוועדה המקומית רמת השרון: שרשי הפסיקה וכיצד רצוי לנהוג", מקרקעין וערכם, דצמבר 1987, (98) עמ' 38-45.
- כהן, זאב (1990) "רפרצלייה של כ- 4000 בעלים", מקרקעין וערכם, דצמבר 1990, (102), עמ' 9-12.
- כהן, זאב (2001), "זה הזמן לעידוד 'פינוי ובינוי' לפי עקרונות חלוקה חדשה", מקרקעין וערכם, דצמבר 2001, עמ' 35-40.
- כץ אברהם (1996), "שמאים מציגים עמדות", מבנים, (161), עמ' 29-33.
- לוינסון-זמיר, דפנה (1994) פגיעות במקרקעין על ידי רשויות התכנון, מכון סאקר 1994, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- לוינסון-זמיר, דפנה (1996) "חלוקה חדשה ומטולת הפסיקה" עמיקם בצלאל, מבנים, (161), עמ' 21-24.
- לוינסון-זמיר, דפנה, (2000) "הפקעת מקרקעין ללא פיצוי – שיקולים חלוקתיים בדיני נטילה שלטונית של מקרקעין", בתוך: דגן, חנוך (עורך) מקרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי, הפקולטה למשפטים אוני' תל-אביב, עמ' 189-223.
- מרגלית, לירית עם אלתרמן, רחל (1998) מהיטלים ועד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל פיתוח והקמה של מוסדות ושירותי ציבור, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- מרקל, וולפגנג (2002) "צדק חברתי וסוציאל-דמוקרטיה בתחילת המאה ה-21" מפנה, (39), דצמבר 2002, עמ' 14-22.
- סבג, קלרה (2001) "מן הראוי אל המצוי: טקסונומיה של תיאוריות של צדק חלוקתי" מגמות, מא (3), עמ' 424-451.
- עמי-רב, נחמה בהנחיית אלתרמן, רחל (1980), חלוקה חדשה של מקרקעין ככלי בביצוע תכניות עירוניות, חיבור לתואר מגיסטר, הטכניון, חיפה.
- פרמינגר, נחום (1996), "להיכן נעלמה הדרך", מבנים, 161, עמ' 35-41.
- צוברי, אביבה בהנחיית רחל אלתרמן (1996), הסכמים בין יזמים לבין רשויות התכנון, חיבור לתואר מגיסטר, הטכניון, חיפה.

- General Information on Present Situation and Issues of Infrastructure Required
<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/inter/binran/1998/nepal-e.pdf> Information Nepal
Retrieved March 1998
- Ministry of Urban Development
http://www.indianembassy.org/indiainfo/india_2000/chapters/chp25.pdf
- State of California,(1986) "California's Hidden Land Use Problem: The Redevelopment of Antiquated Subdivision", prepared by the California Senate Committee on Local Government for the Interim Hearing of the Subcommittee on the Redevelopment of Antiquated Subdivisions, December 2, 1986.
- United Nations, "Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study", United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Ch. 10.6, retrieved at www.unescap.org/huset/m_land/chapter10a.htm .
- Acharya, B.P. (1989) "The Transferability of the Land-Pooling /Readjustment Techniques". *Habitat International* (12) 4, pp. 103–117.
- Alterman, R. (1988) "Exaction Law and Social Policy in Israel", pp.182-202 in: *Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies*, edited by Rachelle Alterman. New York University Press, New York.
- Archer, R.W. (1986) "The Use of the Land-Pooling/Readjustment Technique to Improve Land Development in Bangkok". *Habitat International* (10) 4, pp. 155–165.
- Connellan O. (2002) "Land Assembly for Development - The Role of Land Pooling, Land Re-Adjustment and Land Consolidation", FIG XXII International Congress, Washington D.C., USA, April 19-26.
- Doebelle, W. A. Ed. (1982) *Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization*, Lexington Books, Lexington, Mass.
- Doebelle, W. A. (1987) "Land policy" in: Rodwin, L. Ed., 1987. *Shelter, Settlement, and Development*. Allen and Unwin, Boston, pp.110–132.
- Fernandez, A.L. (2001) "Land readjustment: What makes it relevant to developing countries", United Nations Center on Regional Development. *Joint Learning Workshop on Community Based Environmental Improvement and Capacity Building*. February 19-23, 2001, Nagoya, Japan. Retrieved April 30, 2002 at www.uncrd.or.jp/res/ws/landread.htm .
- Glickfeld, M.(1997) "Legislative Committee on Intergovernmental Relations", *Platted Lands*, February 2003, Florida

Hayashi, K.,(1982) "Land Readjustment in Nagoya" in: W.Doebele, Editor, (1982) *Land readjustment, a different approach to financing urbanization*, Lexington Books, Lexington, Mass. pp. 107–126.

Hommans, G. (1974) *Social behavior: Its elementary forms*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Home R. (2004) "Alternative methods of development land assembly: land readjustment and pooling in the Middle East" Research paper (not yet published; privately sent to Rachele Alterman)

Ishida, Y. (1986). "A Short History of Japanese Land Readjustment 1870–1980" Comprehensive Urban Studies No. 28, 1986 (pp. 45–88) Tokyo: Tokyo Metropolitan University Center for Urban Studies in: Sorensen A. (2000) "Conflict, consensus or consent: implications of Japanese land readjustment practice for developing countries". *Habitat International* Volume 24, Issue 1, March 2000, pp. 51-73

Kuppers, H. (1982) "Thoughts on Lex Addickes", in: Doebele, W. A. Ed. (1982) *Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization*. Lexington Books, Lexington, Mass.

Kuppers, H., Nishiyama, Y.(1986). "Selected European Land Readjustment Experience" in: Minerbi, L. Nakamura, P. Nitz, K. Yanai, J. Ed. (1986), *Land Readjustment: The Japanese System*. Oelgeschlager, Gunn & Hain, Boston.

Larsson, G. (1993). *Land readjustment: A modern approach to Urbanization* Avebury, Aldershot. England.

Larsson, Gerhard (1997), "Land Readjustment as A Tool for Urban Development", *Habitat International*, vol. 21(2), pp. 141-152.

Liebman, George. (1996), "Three Good Community Building Ideas from Abroad" *The American Enterprise*, vol. 7, Washington, pp. 72-73.

Liebman George W, (1998). "Land readjustment for America: A Proposal for a Statute," Lincoln Institute of Land Policy, Legislative Committee on Intergovernmental Relations, Platted Lands, February 2003, Florida retrieved at: www.state.fl.us/icir/reports/plattedland

Lin, S. (1986) "Urban Land Consolidation in Taiwan". Paper presented at: Land readjustment: American style. Lincoln Institute of Land Policy, Florida Atlantic University, Fort Myers, FL. April 1986.

Minerbi, L. Nakamura, P. Nitz, K. Yanai, J. Ed. (1986), *Land Readjustment: The Japanese System*. Oelgeschlager, Gunn & Hain, Boston.

Minerbi, L. Nishiyama, Y. (1986) "Conceptual Models International Cooperation" in: Minerbi, L. Nakamura, P. Nitz, K. Yanai, J. Ed. (1986), *Land Readjustment: The Japanese System*. Oelgeschlager, Gunn & Hain, Boston.

[Miyazawa](#), M. (1982) "Land readjustment in Japan", in: Doebele, W. Ed., 1982. *Land readjustment, a different approach to financing urbanization*, Lexington Books, Lexington, Mass. pp. 91–106.

Muller-Jokel, R., (1996) "German Land Readjustment – Ecological, Economic and Social Land Management," retrieved at:
http://www.fig.net/figtree/pub/proceedings/korea/full_pdf/session20/mullerjokel.pdf

[Nagamine](#), H., (1986) "The Land Readjustment Techniques of Japan", *Habitat International* (10)12, pp. 51–58.

[Nagamine](#), H., (1988) "City planning in developing countries – Key issues and relevance of Japanese experience" *City Planning Review* (38) 155, pp. 28–34. Retrieved at: www.uncrd.or.jp/res/ws/landread.htm

Nakamura, P. (1986a). "Foundations of Land Readjustment". In: Minerbi, L. *et al.*, 1986. *Land readjustment: The Japanese System* Oelgeschlager, Gunn and Hain, Boston pp. 46-63

Nakamura, P., (1986b) "A Legislative History Of Land Readjustment" in: Minerbi, L. (1986) *Land readjustment: The Japanese System* Oelgeschlager, Gunn and Hain, Boston, pp. 17–32.

Nishiyama, Y. (1986) "Western influence on urban planning administration in Japan: Focus on land management". In: Nagamine, H. Editor, 1986. *Urban Development Policies and Programs Focus on Land Management*, United Nations Center for Regional Development, Nagoya, Japan, pp. 315–355. . Retrieved at: www.uncrd.or.jp/res/ws/landread.htm .

Nishiyama, Y. (1992) "Land readjustment and Japanese town planning". *City Planning Institute Of Japan Newsletter*, Vol. 6, March 1992 pp. 1, 2. Tokyo: City Planning Institute of Japan. Retrieved at: www.uncrd.or.jp/res/ws/landread.htm .

Payne, G. K, (2002) "The Contribution of Partnerships to Urban Development and Housing", *International Forum on Cities and Management of Public Housing*, Bogota City Hall - Metro Vivienda 05-06, October 2000. Retrieved at: <http://www.btinternet.com/~g.k.payne/Publications/ConferencePapers/Papers/ConP-Bogota->

Pradham A (2000) "Land Readjustment in Katmandu: The Naya Bazar Project", Urban Development Department, Katmandu Metropolitan City, Nepal. retrieved at: http://www.lchs.lth.se/TRAINING/Postgrad/AD/Papers/2000/11_AD2000.pdf.

- Schnidman, F. (1987) "Resolving platted lands problems: the Florida experience", *Land Assembly and Development* 1, pp. 27-44.
- Schnidman, F. (1988) "Land readjustment: an alternative to development exactions", pp. 250-265. In: *Private supply of public services: an evaluation of real-estate exactions, linkage and alternative land policies*, edited by R. Alterman, 73-78, New York University Press, New York.
- Sonnenberg, J. (1996) "The European Dimensions and Land Management - Policy Issues (Land readjustment and land consolidation as tools for development)", *FIG Commission 7, Annual Meeting 1996, Budapest, Hungary One Day International Conference, 18 June* "Land Management in the Process of Transition", Retrieved at <http://www.geom.unimelb.edu.au/fig7/budg96/bud961.htm>.
- Sorensen, A. (1999) "Land Readjustment, Urban Planning and Urban Sprawl in the Tokyo Metropolitan Area", *Urban Studies*, vol. 36. no.13 pp. 2333-2360.
- Sorensen, A. (2000) "Conflict, consensus or consent: Implications of Japanese land readjustment practice for developing countries", *Habitat International* Volume 24, Issue 1, March 2000, pp. 51-73.
- Stroud, H. B. (1995). *The Promise of Paradise: Recreational and Retirement Communities in the United States since 1950*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Stroud, H. B. (1998) "Planning in the Wake of Florida Land Scams", *Journal of Planning* 1998 Association of Collegiate Schools of Planning Education and Research.
- Sutadel, H. (2002) "Land Consolidation in Norway" Fifth Asian and Pacific Population Conference, 11-17 December 2002 United Nations Economic and Social Commission For Asia and the Pacific "*Human Settlements* "
- Van Den Berg, L. M. (1993). "Patterns of Harmony and Conflict Between the Horticulture and Urban Growth in the Netherlands", *Geography Research Forum*, vol.13, pp.32-44.
- Viitanen, Kauko, (2002) "The Finnish Urban Land Readjustment Procedure in an International Context". File Retrieved at: [:http://www.fig.net/figtree/pub/proceedings/korea/full-papers/pdf/session20/viitanen.pdf](http://www.fig.net/figtree/pub/proceedings/korea/full-papers/pdf/session20/viitanen.pdf)
- Waltzer M. (1983) *Spheres of Justice: A defense of pluralism and equality*, Basic Books, New York.

צדק חלוקתי במקרקעין

תוכניות חלוקה חדשה לפי חוק
התכנון והבניה

חדוה חברוני ורחל אלטרמן

עריכה אקדמית: נירה אורני

תוכנית חלוקה חדשה לפי חוק התכנון והבניה היא הסדר ייחודי - ואף נדיר במדינות העולם - שבו מגולם "צדק חלוקתי" בין בעלי הקרקע. באמצעותו ניתן לעבור ממצב ראשוני של חלוקת בעלויות הקרקע למצב התכנון החדש הרצוי, ללא צורך בהפקעת הבעלויות הפרטיות, ובדרך כלל אף תוך השבחת ערכי המקרקעין. תוכנית חלוקה חדשה, (הידועה גם כ"רפרצלציה") היא הליך נפוץ מאוד בישראל, והיא משמשת כלי לפיתוח שטחים נרחבים שלא ניתן היה לפתחם בגלל בעיות של ריבוי בעלויות קרקע, של חלוקת קרקע מיושנת, או של העדר מכסה מספקת לצורכי ציבור או סביבה. לגבי השימוש בהסדר להקצאת קרקע לציבור - ובמיוחד לגבי שיעור המרבי המותר - קמו מחלוקות, הן בפסיקות בית המשפט והן בקרב החוקרים.

ספר זה מדווח על מחקר שמטרתו היתה ללמוד את אופן השימוש בכלי החלוקה החדשה הלכה למעשה בישראל לצורך השגת שטחים ציבוריים, ואת מידת שביעות הרצון של הגורמים השונים מדרך זו. המחקר מעוגן בסקר מקיף של הידע הקיים אודות כלי החלוקה החדשה בארצות אחרות. מתוצאות המחקר עולה כי תוכניות חלוקה חדשה הן כלי חיוני לפתרון בעיות תכנוניות רבות שלא היו באות על פתרון הראוי בדרך אחרת, ובמיוחד לצורך השגת שטחים ציבוריים. המסקנות מחזקות צד אחד במחלוקת המשפטית ותומכות בדעה שאין לראות במקרקעין המופרשים לצורכי ציבור במסגרת תוכנית חלוקה חדשה משום הפקעות ללא תמורה, ועל כן אין זה חיוני להגביל את שיעור ההפרשות ל 40% מהשטח. שיעור ההפרשות תלוי בצורכי הציבור בכל תוכנית לגופה, ובערכי המקרקעין בייעודם הקודם והחדש.



הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל
חיפה



מוסד שמואל גאמן
הטכניון, חיפה



המרכז לחקר העיר והאזור
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים
הטכניון, חיפה