

מדיניות קרקע מוניציפלית בישראל

עד כמה היא קיימת?

מחקר גישוש

לקט עבודות סטודנטים

חוקרת אחראית ועורכת: רחל אלתרמן

סטודנטיות חוקרות: סמדר אבישי
טל בודגנסקי
רחל סוכר

המכון לחקר שימושי קרקע
שליד הקרן הקיימת לישראל
ירושלים
(מחקר מס' 24)

המרכז לחקר העיר והאזור
על שם פיליפ ואתל קלצניק
הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל

חיפה, 1991

תוכן עניינים

עמוד

1	<u>הקדמה</u>
3	<u>מבוא</u>
3	מדיניות קרקע מהי?.....
4	מטרות ומבנה העבודה.....
7	<u>חלק ראשון: הרקע העיוני והמצב המשפטי</u>
8	מבוא לחלק הראשון
9	פרק 1: מטרותיה של מדיניות קרקע עירונית: מבט תיאורטי ומשווה.....
9	מדיניות קרקע עירונית - מדוע?.....
9	כלים להתערבות עירונית במקרקעין במבט משווה.....
14	פרק 2: הכלים להשגת קרקע לצורכי ציבור בישראל.....
16	הפקעות בתמורה - על-פי חוק התיכנון והבנייה.....
16	הפקעות בתמורה - מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור).....
17	הפקעות ללא תמורה על פי חוק התיכנון והבנייה.....
17	הפקעה לצורכי ציבור מעל 40% עם מתן פיצויים מופחחים.....
17	תוכנית חלוקה חדשה (רפרצלציה).....
18	קניית קרקע.....
	פרק 3: הבסיס המשפטי לעסקאות במקרקעין וניהול מקרקעין ע"י הרשות
19	המקומית.....
19	הדרישות המשפטיות לגבי עסקאות מקרקעין של רשות מקומית.....
23	חובות הרשות המקומית כגוף ציבורי בניהול נכסיה.....
24	השימוש בנכסים שהופקעו לצורכי ציבור.....

חלק שני : מדיניות קרקע מוניציפלית הלכה למעשה :

27	<u>חקרי האירוע בתל-אביב-יפו ובחיפה</u>
28	מבוא לחלק השני
29	פרק 4 : תהליך השגת הקרקעות.....
29	<u>עיריית תל-אביב-יפו.....</u>
29	האם קיימת מדיניות ליצירת בנק קרקעות?.....
29	כלים להשגת קרקעות, שאינם בשימוש נפוץ.....
31	כלים בשימוש נפוץ: הפקעות קרקע.....
32	דרכים להשגת קרקעות מעל ל-40% משטח המיגרש.....
34	רפרצלציה - חלוקה חדשה של קרקעות.....
37	בנק קרקעות בין העירייה ומינהל מקרקעי ישראל.....
37	הסכמים בין המינהל והעירייה.....
38	<u>עיריית חיפה.....</u>
38	הכלים הנפוצים להשגת קרקעות.....
38	הפקעות בתמורה.....
39	הפרשות של 40% לצורכי ציבור ללא תמורה.....
39	חלוקה חדשה (רפרצלציה).....
40	הסכמים.....
42	פרק 5 : ניהול מאגר הקרקעות.....
42	<u>עיריית תל-אביב-יפו.....</u>
42	רישום המאגר.....
43	משא ומתן להעברת זכויות.....
44	רישום זכויות ובעלות.....
44	אישור סופי לתוכניות.....
45	<u>עיריית חיפה.....</u>
45	תפקידיו של אגף הנכסים.....
46	האמצעים הקיימים לרשות מחלקת הנכסים בעבודתה.....
46	רישום זכויות העירייה בנכסים.....
47	הסכמי פיתוח.....
48	הארכת הסכמי פיתוח.....

49	פרק 6: דרכי הקצאת קרקעות.....
49	מדיניות הקצאת קרקע - האם קיימת?.....
49	הקצאת שטחי ציבור בתוכניות המיתאר.....
50	שיקולי הקצאת שטחי הציבור בפועל.....
51	פרק 7: כלים להשגת קרקע מול צורכי הציבור.....
51	תיכנון שטחי הציבור.....
51	היקף השטח הציבורי המופרש בפועל.....
52	השימוש בכלים להשגת קרקע.....
55	מסקנות עיקריות על השימוש בכלים השונים והמלצות.....
57	<u>חלק שלישי: סיכום ומסקנות</u>
58	פרק 8: האם קיימת מדיניות קרקע מוניציפלית?.....
61	מקורות.....
65	נספח: קטעים מהעתונות בנושא מדיניות קרקע עירונית.....

הקדמה

מטרותיו של לקט זה צנועות הן, במקביל להיקפו המצומצם של המחקר. מדיניות הקרקע המוניציפלית בישראל זכתה עד כה במעט מאד תשומת לב במחקר או בכתובים. ייתכן שנתגמדה מול הענק של מדיניות הקרקע הלאומית שמשכה עד כה את עיקר תשומת הלב של העוסקים בנושאי מדיניות הקרקע. מטרתנו אינה אלא להציג שאלות יסוד אחדות ולבחון אותן במסגרת של מחקרי גישוש ראשוניים, בתקווה שיהוו מבואה למחקר המשך מעמיק יותר. בתקופה זו, שבה קליטת גל העלייה ממזרח אירופה בעיצומה, נדרשות הרשויות המקומיות להתמודד עם היקפי פיתוח חסרי תקדים מאז שנות החמישים והשישים. בעת כתיבת שורות אלה, נמצאת ישראל תחת האיום של טילים עיראקיים, אשר נקווה שיסתיים בקרוב. הללו כבר גרמו להרס של רחובות אחדים בערים ולצורך בחשיבה על בינוי מחדש. דווקא בעת זו, ובעיקר לנוכח האתגר העצום של בנייה לקליטת עליה, קרקע מוניציפלית היא נושא בעל חשיבות רבה ועניין מוגבר.

דו"ח זה מבוסס בעיקרו על לקט ערוך ומחובר יחדיו, של מחקרים קטנים שערכו סטודנטיות לתואר שני שהנחיתי בשנים האחרונות במסגרת לימודי תואר שני בתיכנון ערים ואזורים בטכניון.

הדו"ח מתמקד בשתי ערים גדולות: תל-אביב-יפו וחיפה. מאחר שהבדיקות נערכו בנפרד, ההקבלה בין השאלות שנבחנו אינה מלאה, אך המסגרת התיאורטית משותפת. שלושה מבין שבעת פרקי הדו"ח, בנוסף לפרק המבוא, נכתבו במיוחד לדו"ח זה, ואילו הפרקים האחרים נכתבו מחדש על-פי עבודות שנערכו בשנים האחרונות במקצוע "סמינר במדיניות קרקעית" הניתן על ידי.

אם הצלחנו לפרוס את יריעת הנושא לגירוי של מחקר המשך - דיינו.

תודתי למכון לחקר שימושי קרקע ולמנהליו - מר בן-שמש ומר פוזננסקי, שאיפשרו את הוצאתו לאור של לקט זה. הערכה רבה אני רוחשת להם על פעולתם הברוכה והמתמידה במשך שנים רבות להעמקת הדיון המקצועי והציבורי בנושאי מדיניות הקרקע בישראל ולהעמדת דור של חוקרים צעירים שיתעניינו בנושא, כמו אלה המשתתפות בלקט זה.

רחל אלתרמן

חיפה, פברואר 1991

מבוא

מדיניות קרקע מהי?

בפרק זה נגדיר את מושגי המפתח ואת מבנה העבודה. מחקר זה נכלל במסגרת הכוללת של ידע הקרוי "מדיניות קרקע".

מדיניות קרקע היא צורה מסוימת של התערבות ציבורית בקניין הפרט בקרקע באמצעות כלים שונים לשם השגת מטרות ציבוריות. הדו"ח הנוכחי עוסק במדיניות קרקע מוניציפלית, שהיא מדיניות קרקע המעוצבת ומופעלת על ידי הרשויות המקומיות או משרדי הממשל המרכזי לצורכי תכנון, פיתוח ופיקוח יעיל על הקרקעות שבתחומי ערים.

חשוב להבחין בין מדיניות קרקע עירונית, העומדת לעומת מדיניות קרקע כפרית או איזורית, לבין **מדיניות קרקע מוניציפלית**. זו האחרונה מתייחסת למדיניות הנוגעת לדרכי רכישה, ניהול והקצאה של קרקעות שבבעלות או בשליטה של הרשות המקומית. במדיניות זו מתמקד הדו"ח הנוכחי. יש להבחין בין קרקע "עירונית" - שבתחום ערים - לבין קרקע "מוניציפלית", אולם מתוך הצורך להשתמש במונחים עבריים, נשתמש להלן במילה "עירונית" גם במובן של "מוניציפלית". ההקשר יבהיר את כוונתנו.

ברחבי העולם ניכרת מגמה של התערבות הולכת וגדלה של הרשויות בנושא המקרקעין - לצד מגמות של הפרטה בעשור האחרון. מדינות רבות, בפרט באירופה, הגיעו למסקנה שעל הרשות המקומית להיות פעילה בתחום המדיניות הקרקעית בשוק הפרטי. על כן עיצבו מדיניות קרקעית עירונית המעוגנת בחוקים שונים (Lichfield & Darin-Drabkin, 1981). אף שמגמות ההפרטה בבריטניה, צרפת, ולאחרונה גם במזרח אירופה, הביאו לביטולם או הקפאתם של הכלים של התערבות קיצונית, כגון הלאמה, הן לא ביטלו את עניינן של הרשויות המקומיות לעצב מדיניות קרקעית מוניציפלית אלא הפנו חלק מהמאמצים לכלים של שותפות והסכמים (אלתרמן 1989; Alterman 1990).

במדינת ישראל, כ-93% מקרקעות המדינה הן **מקרקעי ישראל**, בניהול מינהל מקרקעי ישראל, שהוא הגוף הממלכתי המרכזי המופקד על קרקעות הלאום. הקרקעות הנותרות הן בבעלות פרטית או בבעלות גופים ציבוריים לא-ממלכתיים. מתעוררת איפוא השאלה אם יש מקום וצורך במדיניות לגבי מקרקעין מוניציפליים במדינה שרוב הקרקעות בה הן קרקעות לאום, ורק אחוז מזערי הוא בבעלות פרטית.

התשובה היא שמינהל מקרקעי ישראל אמנם מופקד על מרבית הקרקעות במדינה אך אין הוא קובע את המדיניות הקרקעית, לא לגבי הקרקעות הפרטיות ולא לגבי אלו שבבעלות הרשויות המקומיות.

כתוצאה מחולשתן המשפטית והכלכלית של הרשויות המקומיות ככלל, הן הזניחו את נושא מדיניות הקרקע המוניציפלית. מעט תשומת לב מופנית לקרקעות המוניציפליות ככלי להגשמת מדיניות התיכנון ולהכוונת הפיתוח העירוני.

המודעות הנמוכה של הרשויות המקומיות לאפשרויות הטמונות במדיניות הקרקעית המוניציפלית מתבטאת בשני מישורים:

1. היעדר תשומת לב מספקת לאפשרויות הגלומות במצאי הקיים של קרקעות מוניציפליות לצורכי הגשמת מדיניות התיכנון, דבר שגורר בעקבותיו ניצול לא יעיל של הקרקע (טלמון, 1982).

2. היעדר יוזמה ושימוש בכלי הרכישה לשם עיצוב מדיניות קרקע מוניציפלית כוללת.

מטרות ומבנה העבודה

מטרותיה של עבודה זו להכשיר את הקרקע לבדיקת שאלות מספר הקשורות במדיניות הקרקעית המוניציפלית:

- * האם קיימת מדיניות מקרקעין מוניציפלית בישראל?
- * אם כן, כיצד היא מתבצעת?
- * מהן הדרכים להשגת הקרקעות שיהיו בבעלות הרשות המקומית או בשליטתה?
- * מהן הדרכים לשמירת הקרקעות ולניהולן?
- * מהם דרכי הקצאת הקרקעות מחדש?

שאלות אלו נבדקו בשני חקרי אירוע - עיריותיהן של חיפה ותל-אביב-יפו. באמצעות חקרי אירוע אלה ננסה לבדוק את מדיניות המקרקעין על ידי התחקות אחר תהליכי העבודה והכלים הנהוגים במחלקות התיכנון על אגפיהן השונים.

חלק א' מביא כהקדמה לחקרי האירוע שלושה פרקי רקע:

- * הפרק הראשון עוסק במדיניות קרקע עירונית:
הוא דן במטרותיה ומביא מבט תיאורטי ומשווה על הנעשה בארצות שונות.
- * הפרק השני מציג את הכלים העיקריים להשגת קרקע לצורכי ציבור.
- * הפרק השלישי עוסק בהיבט המשפטי:
הוא דן ברקע המשפטי לתפקוד הרשויות המקומיות ובסמכויותיהן לגבי קרקעות שבעלותן (נכתב על ידי טל בורגנסקי).

חלק ב' עוסק במדיניות הקרקע המוניציפלית הלכה למעשה, כפי שחקרנו אותה במחקרי גישוש נפרדים בשתי העיריות - חיפה ותל-אביב-יפו - ובו יובאו ארבעה פרקים נוספים:

- * הפרק הרביעי בוחן את דרכי השגת הקרקעות הלכה למעשה.
 - * הפרק החמישי סוקר את דרכי ניהול מאגר הקרקעות.
 - * הפרק השישי בוחן את דרכי הקצאת הקרקעות לשימוש.
- המחקרים בהיקף המצומצם, שעליהם מבוססים הפרקים 4 עד 6, נערכו כמחקרי גישוש נפרדים על ידי סטודנטיות לתואר שני (בהנחיית רחל אלטרמן): סמדר אבישי בחנה את המצב בתל-אביב-יפו, רחל סוכר בחיפה. הראיונות נערכו בשנת 7-1986. הפרק השביעי מבוסס על מחקרן של רחל אלטרמן ומירי ויטק (אלטרמן עם ויטק 1991). הפרקים האחרים נכתבו בשנת 1990.

חלק ג' מציג סיכום ומסקנות. הוא כולל את הפרק השמיני שבו נשאל באיזו מידה קיימת מדיניות קרקע מוניציפלית.

מרבית המידע שאספנו נתקבל באמצעות ראיונות עם בעלי תפקידים בעיריות שבדקנו, ותודתנו הרבה להם.

בעיריית תל-אביב-יפו רואיינו (בציון תפקידיהם בזמן הראיונות):

1. גב' ורה הירשנברג - סגנית מהנדס העיר
2. מר זלמן וייס - סגן מנהל מחלקת הנכסים
3. מר טוביה שלום - מנהל מחלקת הרפרצלציה

בעיריית חיפה רואיינו:

1. מר דודי שגיא - מנהל אגף נכסים
2. מר מרדכי דלאל - מנהל אגף קרקעות
3. מר דודו הללי - עובד אגף קרקעות
4. גב' נלי אידס - עובדת אגף התיכנון לטווח ארוך
5. גב' לאה גרינברג - לשעבר ראש מחלקת תיכנון עיר
6. מר יצחק פרוינד - מתכנן מחוז חיפה

חלק ראשון:

הרקע העיוני והמצב המשפטי

מבוא לחלק הראשון

בפרק הראשון שבחלק זה נסקור נושאים הקשורים במדיניות קרקע באופן כללי ונמקם בתוכם את הסוגיות הכרוכות במדיניות קרקע מוניציפלית. בפרק השני נסקור בקצרה את הכלים העיקריים הנהוגים בישראל לשם השגת קרקע לצורכי ציבור. פרקים אלה נכתבו על ידי סמדר אבישי על פי הרצאותיה של רחל אלטרמן, ובעריכתה.

בפרק השלישי נציג היבטים משפטיים נבחרים של מדיניות קרקע מוניציפלית. נתמקד בעיקר בסמכויותיהן של הרשויות המקומיות לערוך עיסקות במקרקעין - למכור, להחכיר, להשכיר ולנהל את מאגר הקרקע. פרק זה נכתב בחלקו הראשון על ידי הסטודנטית טל בורגנסקי-דותן כחלק מעבודת מחקר לתואר שני, שבהנחיית רחל אלטרמן, ובחלקו השני על ידי רחל אלטרמן.

פרק 1: מטרותיה של מדיניות קרקע עירונית: מבט תיאורטי ומשווה

מדיניות קרקע עירונית - מדוע?

לרשות המקומית תפקיד מפתח בנושא התיכנון העירוני. היא האחראית העיקרית לתיכנון הפיסי. על כן מן הראוי שהרשות תוכל לכוון את הפיתוח לאיזור המתאים ביותר ובזמן המתאים ביותר.

בישראל, חלק חשוב משטחי התיכנון העתידיים של הריכוזים העירוניים נמצא בידיים פרטיות (כפרים ערביים, שטחים פנויים בערים הגדולות). בעלות פרטית על קרקע מקשה על ניהול הפיתוח בכמה אופנים: היא אינה מאפשרת שליטה על עיתוי הפיתוח; השוק הפרטי עצמו אינו נוהג לספק קרקעות לצורכי ציבור בכמות ובמיקום המתאימים לצרכים של ימינו; ולעיתים החלוקה היא למיגרשים קטנים מדי ואינה מאפשרת פיתוח כלכלי. מצב זה דורש התערבות ציבורית לשם הקלה על אספקתם של צורכי הקרקע לפיתוח עירוני באופן כללי, ולצורכי ציבור באופן מיוחד.

כלים להתערבות עירונית במקרקעין:

מבט משווה

בפרק המבוא הגדרנו מדיניות קרקע כצורה מסוימת של התערבות ציבורית בקניין הפרט בקרקע. מדיניות קרקע עירונית היא חלק חשוב ממדיניות הקרקע של המדינה. התערבות זו יכולה להיעשות על ידי שימוש בחלק מהכלים שברשימה המורכבת ומדרגות שונות של התערבות ציבורית (Alterman 1982).

אלמנטים רבים משפיעים על מדיניות הקרקע שנוקטת מדינה או עירייה ועל הכלים שלה למימוש מדיניות זו. המדיניות הקרקעית, כחלק ממדיניות הפיתוח הכללית, מושפעת מהמבנה הסוציו-כלכלי והפוליטי של המדינה והעיר ומרמת התפתחותה (Darin-Drabkin, 1977). כבר בשנות השבעים, בדו"ח של כנס מומחים בארה"ב מטעם האו"ם (קרקע, 1972), נאמר כי בין האמצעים לביצוע מדיניות קרקע עירונית כלולים כלים כמו רכישת קרקע, מכירת חובה של קרקעות ללא שימוש, מיסוי על קרקע ללא שימוש ומיסים אחרים, פיקוח על מחירי קרקע, מימון מוסדות

משותפים לסקטור הפרטי והציבורי למטרות פיתוח קרקע, תוכניות חדשות לפיתוח עירוני, קביעת שטחים האסורים לבנייה, סיפוח ומיזוג חלקות, הקצאה מחודשת של קרקע, תוכניות לעיכוב הפיתוח של איזורים מסוימים, מתן זכויות ועדיפות בפיתוח, והלוואות למימון עבודות פיתוח לשם אספקת תשתית.

את המדיניות הקרקעית ניתן לתאר כמעין סולם ובו שלבים של כלים אפשריים המובחנים על פי שיעור ההתערבות והתחומים שבהם הם מעוגנים. שני קצוותיו של הסולם מציינים שני מצבים קיצוניים הקיימים בצורה טהורה רק בתיאוריה: מחד, שליטה ציבורית מלאה, ומאידך, היעדר התערבות כלשהי בשוק הפרטי.

איור מס' 1: סולם הכלים למדיניות קרקעית

התערבות רבה בשוק הפרטי/בקניין פרטי



מקור: הסולם פותח ע"י רחל אלטרמן (ראו Alterman 1982), ואלטרמן ופרנקל (1982).

להלן הסבר קצר לשלבים בסולם (פירוט המקורות ב-Alterman 1982).

כלים ברמה לאומית:

* **הלאמה** - זהו אמצעי קיצוני של העברת הזכויות בקרקע למדינה או לרשות המקומית. אמצעי זה פותר, לכאורה לפחות, את כל הבעיות ביחס לקרקע (כהן 1975), בכך שהוא מאפשר לשלוט על עיתוי הפיתוח והיקפו ומבטיח השגת קרקע לצורכי ציבור במידה הדרושה. אולם תוצאותיה של הלאמה אינן בהכרח מביאות להשגת המטרות שחזו הוגי ההלאמה. בשנה האחרונה אנו עדים לפעילויות שנוקטות כל אחת ממדינות מזרח-אירופה שמטרתן - בדרכים שונות ובמידות שונות - ביטול חלקי או מלא של הלאמת הקרקע. אפילו בברית המועצות, חוקק לאחרונה חוק לאומי, המציע מדיניות של החכרת קרקע הלאום לפרטים ולקבוצות - זכות שלא היתה קיימת קודם לכן.

* **הלאמת ערך הפיתוח** - כלי זה קיצוני פחות מקודמו, שנשקל בבריטניה לאחר מלחמת העולם השנייה. כאן מכיר החוק בבעלות הפרטית על הקרקע אך ורק לגבי הזכויות הנוכחיות בקרקע (עם פיתוח נוכחי או בלעדיו). הזכויות שינבעו מפיתוח בעתיד יהיו של הציבור ולא של הפרט.

* **מיסי השבחה גבוהים מאד** - מיסי השבחה גבוהים הם למעשה מעין הלאמה של ערך הפיתוח. מס השבחה הוא מס המוטל על ערך הקרקע הנוסף שנוצר עקב תיכנון. הרעיון של הלאמת ערך הפיתוח ושל מיסי השבחה גבוהים מקורו בהשקפה שהציבור ולא בעלי הקרקע הפרטיים זכאי להנות מעליית ערך הקרקע הנובעת מפעילות הציבור (אלתרמן, 1977; Strong, 1979). היטל ההשבחה הנהוג בישראל מהווה מעין פשרה בין גישה זו לבין גישת השוק הפרטי (גיל ואלתרמן, 1990).

כלים ברמה מקומית-כללית:

הכלים שצוינו עד כה - הלאמה, הלאמת ערך הפיתוח ומיסי השבחה גבוהים מאד - הם חלק מאמצעים בעלי עיגון משפטי שהרשות השלטת משתמשת בהם במסגרת מדיניות כללית של פיתוח, ותחולתם בדרך כלל היא כלל-ארצית. הכלים אשר תחולתם יימנו להלן אינם בהכרח חלק ממדיניות לאומית, אלא הם עשויים להיות מופעלים לצורכי תיכנון מקומיים. מדובר בהקפאת קרקע, רכישה מוקדמת והפקעה לשם פיתוח. אלה מאפשרים העברת קרקע בקנה מידה גדול לבעלות עירונית להשגת היעדים הבאים:

* תיכנון אופטימלי - ללא אילוצי בעלות פרטית ופיצולה.

* השגת קרקע לצורכי ציבור.

* שליטה על עיתוי הפיתוח.

* **הפקעה מאסיבית לשם פיתוח בקנה מידה גדול** - זכות ההפקעה מוכרת כמעט בכל העולם אך ההוראות לגביה שונות ממדינה למדינה. יש מדינות שבהן מותר להפקיע כמעט לכל תכלית, כל עוד ההפקעה היא לתועלת הציבור, לדוגמה, בצרפת (אלתרמן, 1990). בשוודיה מותר להפקיע אפילו עבור צרכים לא דחופים של הרשות המקומית. החוק האוסטרי איפשר בווינה הפקעה גם לבנייה למגורים ולתעשייה (כהן, 1977).

החוק הישראלי בפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943, מאפשר למעשה הפקעה כמעט לכל מטרה (שלח, 1979). בחוק התיכנון והבנייה תשכ"ה-1965, מתאפשרת דרך נוספת להפקעות, עם רשימת מטרות מוגבלת יותר (לשם פירוט ראו הסעיף הבא - הדן בכלים העומדים לרשות הרשויות המקומיות בישראל).

* **הקפאת קרקע לפיתוח עתידי** - הקפאת עסקות מקרקעין והקפאת כל תיכנון ופיתוח על ידי הרשויות המוניציפליות נעשית בגלל חוסר הכרעה לגבי ייעוד השטח ותכנונו הכולל או לשם הקלה על רכישה מוקדמת על ידי הרשות לשם יצירת רזרבות קרקעיות. שיטה זו נהוגה למטרות נבחרות בצרפת. (Renard 1989; Pearsall, 1988). היא נהוגה לעיתים גם בישראל, אולם כמדיניות דה-פקטו ולא ככלי המעוגן בחוק בצורה ישירה.

* **רכישה מוקדמת ליצירת בנק קרקעות** - בארצות אחדות באירופה נקוטה זה דורות שיטה לרכישת קרקע בשוק החופשי, לא לשם סיפוק הצרכים המיידיים של העיר, אלא לשם יצירת רזרבות קרקעיות לפיתוח עירוני. כלי זה הופעל בקנה מידה גדול באמסטרדם וברוטטרדם בהולנד (Needham, 1988), בשטוקהולם ובגטסבורג בשוודיה (קרקע 1971). בשוודיה נהגו הרשויות במשך עשרות שנים לרכוש במסגרת המדיניות של "ליקוט קרקע" את הקרקעות לפחות עשר שנים לפני השימוש המתוכנן. הן קיבלו עזרה מן המדינה על ידי הלוואות לרכישת קרקע (Heimburger, 1976). נוהג זה הואט בשנים האחרונות אך הוחלף בנוהג של העברה מרצון של הבעלות על הקרקע ע"י יזמים תמורת הזכות להלוואות לאומיות זולות. בנוסף על החסכון הכספי המושג בשיטה זו (הקרקע נרכשת כשהיא עדיין בשימוש חקלאי ולכן מחירה נמוך יחסית) קיים בה סיכוי רב לשליטה על פיתוח עירוני בהתאם לצורכי התושבים. ע"י רכישה מוקדמת, מובטחת קרקע לצורכי ציבור במידה מספקת וניצולה המלא של הקרקע מובטח על ידי שליטה בעיתוי הפיתוח.

* **זכות קדימה לרכישה** - לגוף הציבורי ניתנת זכות קדימה לרכישת קרקעות מסוגים מסוימים בתנאי שוק חופשי. בצרפת למשל, באיזורים שהוכרזו לצורך כך, חייב בעל הקרקע להציע קודם כל את אדמתו לרשות הציבורית, כל אימת

שכוונתו למכור את הקרקע שבבעלותו (אלתרמן 1990). בישראל לא קיימת חקיקה כללית המקנה זכות קדימה לרכישה.

כלים לביצוע תוכניות ספציפיות

* **הפרצלציה - חלוקה חדשה (land readjustment) -** הקצאה מחודשת של הקרקע על ידי צירוף חלקות וחלוקתן מחדש. הפרצלציה כרוכה בדרך כלל בהעתקת זכויות הבעלות ממקום למקום. כלי זה אינו נפוץ במיוחד וקיים רק במדינות ספורות ובדרך כלל רק בהסכמת רוב הבעלים (Schnidman, 1988). נדיר יותר הוא כלי כמו בישראל, שבו הפרצלציה אפשרית גם ללא הסכמת הבעלים. כלי זה הוא דרך להשגת יעדי פיתוח כשאין הסכמת כל הבעלים וללא צורך בהפקעה מאסיבית. העיקרון הוא, שזכויות הבעלים זוכות להגנה כלכלית על ידי כך שהערך ההתחלתי היחסי של כל חלקה נשמר יחסית לערכן ההתחלתי של החלקות האחרות, תוך מתן פיצוי על ירידת ערך. הפרצלציה גורמת בדרך כלל למצב שבו יש השבחה של ערך הקרקע עקב תיכנון, וכך ניתן לאפשר לבעלים גמול על הפגיעה בשווי נכסיהם.

* **הפקעה נקודתית -** בדרך כלל היא נעשית כדי לאפשר השגת קרקע לשירותי ציבור נחוצים, בגבולות תוכנית מסוימת, כגון בניית בית ספר. כלי זה מפקיע את הבעלות הפרטית לצרכים שהשוק אינו יכול לספק - "טובין ציבוריים" כגון שירותי חינוך ושטחים ציבוריים פתוחים. לעיתים מופעל כלי זה במצבים שבהם השוק חדל להיות אפקטיבי, כגון כלפי בעלי קרקע או בתים של "סרבני פינוי" המעכבים פיתוח מחדש של איזור מסוים.

* **הסדרת זכויות השימוש והפיתוח על ידי תיכנון -** במרבית המדינות קיימות הגבלות לגבי השימוש בקרקע המופעלות באמצעות תוכניות (או באמצעות חוקי עזר של איזור zoning). התוכניות קובעות בצורה קפדנית את השימוש המותר לניצול הקרקע, את גובה הבניין, המרחק מהכביש וכדומה. גם זו היא צורה של התערבות בקניין הפרטי, ועל כן היא חלק ממדיניות הקרקע (Lichfield & Darin-Drabkin, 1980), אף שמדובר כאן במדיניות הקיימת כמעט באופן שגרתי במרבית המדינות.

משחק חופשי בשוק חופשי - זהו הקצה השני בסולם המדיניות הקרקעית, שבו אין כל התערבות בקניין הפרטי. מדיניות כזאת אינה מאפשרת בדרך כלל לספק את צרכי הציבור בצורה נאותה, ואינה מאפשרת שליטה על סוג הפיתוח, עיתויו או צורתו.

פרק 2: הכלים להשגת קרקע לצורכי ציבור בישראל

לרשותן של הרשויות המקומיות בישראל עומד מערך עשיר של כלים להשגת קרקעות לצורכי ציבור (אלתרמן, 1989). קיימים הבדלים מסוימים בתקופות זמן שונות באותה רשות ובין רשויות שונות בשימוש ובהדגשים הנעשים בכלים אלו.

הדרכים העיקריות העומדות לרשות הרשויות המקומיות בישראל להשגת קרקעות לצורכי ציבור מתמקדות באמצעים הנכללים בקבוצה השלישית בסולם מדיניות הקרקע שהוצג בפרק הקודם - כלי הביצוע של תוכניות ספציפיות. יש שימוש גם בחלק מהכלים הנכללים בקבוצה השנייה בסולם המדיניות הקרקעית - כלים ברמה מקומית-כללית, כמו הפקעות בקנה מידה גדול לצורכי פיתוח והקפאת פיתוח דה-פקטו. אולם השימוש בכלים אלה פחת מאוד בעשרים השנים האחרונות. הדגש בהשגת קרקעות עבר ללא ספק בשני העשורים האחרונים מהדרג של כלים לאומיים ומדיניות לאומית, לדרג של החלטות תיכנון והחלטות קרקעיות מקומיות. יתכן שמגמה זו תשתנה החל משנת 1990, בעקבות צורכי הפיתוח המוגברים וקנה המידה הגדול שיביאו גלי העלייה הנוכחיים, בדומה לצורכי הפיתוח שהביאו גלי העלייה של שני העשורים הראשונים למדינה.

בפרק זה נסקור בקצרה את הכלים העיקריים הנהוגים בישראל. אין כוונתנו שפרק זה ישמש כתחליף לתיאור משפטי ותיכנוני של הכלים להשגת קרקעות לצורכי ציבור (לשם כך ראו: אלתרמן, 1989; אלתרמן עם ויטק, 1991). בחלק ב' נדווח על השימוש בכלים אלה הלכה-למעשה בחקרי האירוע שבדקנו.

נסקור כאן ארבעה סוגים של כלי הפקעה ואת כלי החלוקה החדשה (רפרצלציה). שני ההסדרים העיקריים בנושא הפקעת קרקע הם פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור, 1943), המופעלת בעיקר לצורך הפקעה בתמורה אך הכוללת גם הסדר להפקעה שלא בתמורה, וההסדר של חוק התיכנון והבנייה תשכ"ה-1965, המשמש בדרך כלל להפקעה שלא בתמורה, אך כולל גם הסדר להפקעה בתמורה כמוצג בטבלה מס' 1 (עבור פירוט נוסף ראו: אלתרמן, 1985).

טבלה מס' 1
השוואת הודכים השונים להפקעת קרקעות לצורכי ציבור

חוק התיכנון והבנייה, תשי"ה-1965	חוק התיכנון והבנייה, תשי"ה-1965	חוק התיכנון והבנייה, תשי"ה-1965	חוק התיכנון והבנייה, תשי"ה-1965	חוק התיכנון והבנייה, תשי"ה-1965	חוק התיכנון והבנייה, תשי"ה-1965
<p>הוראת מקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943</p>	<p>פקודת המקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943</p>	<p>פקודת המקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943</p>	<p>פקודת המקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943</p>	<p>פקודת המקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943</p>	<p>פקודת המקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943</p>
<p>במטרה</p>	<p>במטרה</p>	<p>במטרה</p>	<p>במטרה</p>	<p>במטרה</p>	<p>במטרה</p>
<p>189, (א) 188</p>	<p>189, (א) 190, (א) 188</p>	<p>3</p>	<p>3</p>	<p>3</p>	<p>3</p>
<p>הוראת מקרקעות המיועדת להגדלת המסחר, ובתנאי שהקרקע המיועדת לצורכי ציבור בתוכנית מאושרת.</p>	<p>הוראת מקרקעות המיועדת להגדלת המסחר, ובתנאי שהקרקע המיועדת לצורכי ציבור בתוכנית מאושרת.</p>	<p>שר האוצר או מי שהיוסמך על ידו לכרוש קרקע</p>	<p>שר האוצר או מי שהיוסמך על ידו לכרוש קרקע</p>	<p>שר האוצר או מי שהיוסמך על ידו לכרוש קרקע</p>	<p>שר האוצר או מי שהיוסמך על ידו לכרוש קרקע</p>
<p>188 (ב) 188</p>	<p>188 (ב) 188</p>	<p>3, 2</p>	<p>3, 2</p>	<p>3, 2</p>	<p>3, 2</p>
<p>כל המטרות שניתן להפקיע ללא תמורה, וכן שטרות טבע, עתיקות, מזחים, מתנות אוטובוס, שוקים, בתי מטבחיים, בתי קברות, מוסדות קהילתיים, מקלטים, ומחסים ציבוריים, מקנני ביוב, מזבלות, מתקנים לאספקת מים וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר הפנים.</p>	<p>כל המטרות שניתן להפקיע ללא תמורה, וכן שטרות טבע, עתיקות, מזחים, מתנות אוטובוס, שוקים, בתי מטבחיים, בתי קברות, מוסדות קהילתיים, מקלטים, ומחסים ציבוריים, מקנני ביוב, מזבלות, מתקנים לאספקת מים וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר הפנים.</p>	<p>כל צורך ציבורי שנקבע ע"י שר האוצר לפי שיקול דעתו</p>	<p>כל צורך ציבורי שנקבע ע"י שר האוצר לפי שיקול דעתו</p>	<p>כל צורך ציבורי שנקבע ע"י שר האוצר לפי שיקול דעתו</p>	<p>כל צורך ציבורי שנקבע ע"י שר האוצר לפי שיקול דעתו</p>
<p>188</p>	<p>188</p>	<p>3</p>	<p>3</p>	<p>3</p>	<p>3</p>
<p>עד 100%</p>	<p>עד 100%</p>	<p>עד 100%</p>	<p>עד 100%</p>	<p>עד 100%</p>	<p>עד 100%</p>
<p>194 (1) - (2) 190 (א) (1) 195 (2) (4)</p>	<p>194 (1) - (2) 190 (א) (1) 190 (3) 196 (א) (4)</p>	<p>(א) (2) 20 (1) (ג) (2) 20 (2)</p>	<p>(א) (2) 20 (1) (ג) (2) 20 (2)</p>	<p>(א) (2) 20 (1) (ג) (2) 20 (2)</p>	<p>(א) (2) 20 (1) (ג) (2) 20 (2)</p>
<p>(1) לא יפונה בית מגורים שיועד בתוכנית להתייש, אלא לאחר שהועמד שוכן חלופי סביר למי שהיה דר בבית או שולמנו לו פיצויים</p>	<p>(1) לא יפונה בית מגורים שיועד בתוכנית להתייש, אלא לאחר שהועמד שוכן חלופי סביר למי שהיה דר בבית או שולמנו לו פיצויים</p>	<p>(1) על החלק המנופק תפירות</p>	<p>(1) על החלק המנופק תפירות</p>	<p>(1) על החלק המנופק תפירות</p>	<p>(1) על החלק המנופק תפירות</p>
<p>(2) שר הפנים רשאי להורות ליוערה המקומית לשלם פיצויים כאשר - לפי שיקול דעתו - נגרם סכסוך בגין</p>	<p>(2) שר הפנים רשאי להורות ליוערה המקומית לשלם פיצויים כאשר - לפי שיקול דעתו - נגרם סכסוך בגין</p>	<p>(2) רשאי בניינים, עצים או דברים אחרים המתחברים למרקע</p>	<p>(2) רשאי בניינים, עצים או דברים אחרים המתחברים למרקע</p>	<p>(2) רשאי בניינים, עצים או דברים אחרים המתחברים למרקע</p>	<p>(2) רשאי בניינים, עצים או דברים אחרים המתחברים למרקע</p>
<p>(3) לא יופקע חלק ממיגושי בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שווייה של ייחורת המיגושי (190) (א) (1) סיפא</p>	<p>(3) לא יופקע חלק ממיגושי בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שווייה של ייחורת המיגושי (190) (א) (1) סיפא</p>	<p>(2) שיקול דעתו - נגרם סכסוך, לשלם פיצויים</p>	<p>(2) שיקול דעתו - נגרם סכסוך, לשלם פיצויים</p>	<p>(2) שיקול דעתו - נגרם סכסוך, לשלם פיצויים</p>	<p>(2) שיקול דעתו - נגרם סכסוך, לשלם פיצויים</p>
<p>(4) שונה ייעודו של קרקע שהופקעה - ניתן למוכרה, ובלבד שניחנה זכות ראשונה למי שרכשו ממנו את הקרקע לקנינתו חזרה במחיר שלא יעלה על הסכום שירכשה ממנו, בצירוף השבחה (סי' 195) (2)</p>	<p>(4) שונה ייעודו של קרקע שהופקעה - ניתן למוכרה, ובלבד שניחנה זכות ראשונה למי שרכשו ממנו את הקרקע לקנינתו חזרה במחיר שלא יעלה על הסכום שירכשה ממנו, בצירוף השבחה (סי' 195) (2)</p>	<p>(4) שונה ייעודו של קרקע שהופקעה, תשלום הוועדה פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה כאילו הייתה זו חייבת בתשלום פיצויים, או תחזיר לו את המקרקעין שהופקעו ממנו הכל לפי שיבחר (סי' 196)</p>	<p>(4) שונה ייעודו של קרקע שהופקעה, תשלום הוועדה פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה כאילו הייתה זו חייבת בתשלום פיצויים, או תחזיר לו את המקרקעין שהופקעו ממנו הכל לפי שיבחר (סי' 196)</p>	<p>(4) שונה ייעודו של קרקע שהופקעה, תשלום הוועדה פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה כאילו הייתה זו חייבת בתשלום פיצויים, או תחזיר לו את המקרקעין שהופקעו ממנו הכל לפי שיבחר (סי' 196)</p>	<p>(4) שונה ייעודו של קרקע שהופקעה, תשלום הוועדה פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה כאילו הייתה זו חייבת בתשלום פיצויים, או תחזיר לו את המקרקעין שהופקעו ממנו הכל לפי שיבחר (סי' 196)</p>
<p>שיעור השטח שמוחרש להפקיע</p>	<p>שיעור השטח שמוחרש להפקיע</p>	<p>שיעור השטח שמוחרש להפקיע</p>	<p>שיעור השטח שמוחרש להפקיע</p>	<p>שיעור השטח שמוחרש להפקיע</p>	<p>שיעור השטח שמוחרש להפקיע</p>
<p>תנאים ומגבלות</p>	<p>תנאים ומגבלות</p>	<p>תנאים ומגבלות</p>	<p>תנאים ומגבלות</p>	<p>תנאים ומגבלות</p>	<p>תנאים ומגבלות</p>

הפקעות בתמורה - על-פי חוק התיכנון והבנייה

במסגרת עבודה זו בחנו את השימוש בכלי ההפקעות בחיפה ובתל-אביב-יפו. בשנים האחרונות היה היקף ההפקעות בתמורה מצומצם מאוד¹. עיקר השימוש בהפקעה בתמורה כיום הוא לשם השגת קרקע לדרכים. כאשר מדובר בדרכים בין-עירוניות, נוהג משרד התחבורה להשתתף במימון 70% מהוצאות ההפקעה, אך נוהג זה אינו מעוגן בהוראת חוק מחייבת.

שימוש אחר בהפקעות בתמורה הוא עבור יזם פרטי, כשנטל מימון הפיצויים מוטל עליו. הדבר קורה כאשר יש צורך בשטחים ציבוריים עקב פיתוח על ידי יזם פרטי וכאשר צורך זה נובע ישירות מהפיתוח הנ"ל (לדוגמה - שיפור דרכי גישה למרכז מסחרי). בדרך כלל דורשים מהיזם לרכוש שטחים אלו בטרם אישור התוכנית במשא ומתן פרטי, אך לעיתים הוועדה המקומית עוזרת לו על ידי הפקעת השטח. נהוג לדרוש שמלוא הפיצויים ישולמו על ידו. חוק התיכנון והבנייה תשכ"ה-1965, מתיר להפקיע ללא תמורה עד 40% מהשטח; אולם במקרים כאלה מקובל בעיריות חיפה ותל-אביב-יפו שלא לנכות מדמי הפיצויים את שוויים של 40 האחוזים, שנהוג היה עד לאחרונה לנכותם במקרי הפקעה ציבוריים. משמע, היזם נדרש לשלם את מלוא שווי הקרקע לאדם שהפקיעו ממנו לתועלת הפרטית.

הפקעות בתמורה - מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

לפי עדות המרואיינים, השימוש באפיק זה של הפקעות על ידי הרשויות המקומיות הוא נדיר כיום. משרד האוצר, שחתימת השר העומד בראשו נדרשת לשם כך, אינו נוטה לאשר בקשות להפקעת שטחים מכוח הפקודה עבור צורכי ציבור, היות שקיים מסלול מקביל במסגרת חוק התיכנון והבנייה. לכן בקשות להפקעה בדרך זו מוגשות רק במקרים מיוחדים. לדוגמה, עיריית חיפה הגישה בקשה להפקעת חלקה לצורכי ציבור הרשומה בבעלות משותפת (חציה עירייה וחציה פרטית). מצב זה יצר קושי בביצוע הפקעה על פי חוק התיכנון והבנייה, ועל כן היה צורך להזדקק לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור)². לפיה, מוסמך שר האוצר להסמיך רשויות מקומיות או אנשים פרטיים להפקיע לכל מטרה שנראית לשר האוצר כצורך ציבורי.

¹ על פי ראיונות בוועדה המחוזית חיפה ובמחלקת נכסים בחיפה ובתל-אביב-יפו; וכן, על פי מחקרו של Murray בהנחיית רחל אלתרמן (1985).

² מתוך ראיון עם לאה גרינברג, לשעבר ראש מחלקת תיכנון עיר בחיפה.

הפקעות ללא תמורה על פי חוק התיכנון והבנייה

את עיקר השטחים לשירותי הציבור השכונתיים משיגות כיום הרשויות המקומיות בישראל באמצעות הפקעה ללא תמורה מכוח חוק התיכנון והבנייה. שיעור ה-40% המותר להפקעה הפך להיות מעין נורמה המכתיבה את היקף שטחי הציבור בשכונה - לטוב, וגם לרע (ראו הערכה וביקורת ב:אלתרמן, 1985, 1989).

בשנת 1972 יצאה במינהל מקרקעי ישראל הוראה פנימית, המורה לאפשר הקצאה לצורכי ציבור מהקרקעות שבניהולו ולהעביר את הקרקעות הללו לבעלותן של הרשויות המקומיות. הנוהל מאפשר לפקדי מינהל מקרקעי ישראל לאשר הפרשה של יותר מ-40%, כל עוד היתרה תימסר לרשות המקומית בחכירה לטווח ארוך ובמחיר סמלי (דהיינו, הקרקע העודפת לא תעבור לבעלות הרשות המקומית).

הפקעה לצורכי ציבור מעל ל-40% עם מתן פיצויים מופחתים

בהפקיען 100% מהמיגרש נהגו הרשויות לשלם תשלום פיצויים רק על 60%, למרות שאין בחוק הוראה מפורשת המתירה הליך זה. לאחרונה פסק בית המשפט העליון בשני פסקי דין נפרדים, שהסדר זה חוקי - ואולי אף חובה - בשלב של ההפקעה עצמה, אך אין הוא חוקי בשלב של פיצויים על ירידת הערך עקב הייעוד של ההפקעה (אלתרמן, 1989)³. לפסיקה זו תהיה, מן הסתם, השפעה על נוהג הניכוי. מאחר שעיקר הפיצוי הוא בשלב של ירידת ערך עקב הייעוד להפקעה, אין הרשויות המקומיות מאושרות מפסיקה זו.

תוכניות חלוקה חדשה (רפרצלציה)

החוק מכיר בכלי זה בשתי גרסאות - עם הסכמת הבעלים וללא הסכמתם. ישראל היא אחת מהמדינות המעטות בעולם שכלי הרפרצלציה קיים בהן, ואף נמצא בשימוש נפוץ. בישראל, מדובר בדרך כלל בחלוקה חדשה ללא הסכמת הבעלים, וזאת גם הדרך העיקרית המופעלת (עמירב, 1980; אלתרמן 1989). כלי זה הוא יוצא דופן בכך שהוא מאפשר לדיני התיכנון להתערב בנושאים שהם בדרך כלל בתחום של דיני המקרקעין, מבלי שהוא מפקיע את זכויות הבעלים.

השימוש ברפרצלציה נעשה בעיקר עבור תיכנון שכונות חדשות שלמות, אך לעיתים הוא משמש גם עבור מיגרשים בודדים; לדוגמה, כשנדרש לסלול דרך החוצה את המיגרשים, כך שאלמלא חלוקתם מחדש היו נותרים מיגרשים שאינם מתאימים לבנייה (אלתרמן עם ויטק, 1991 פרק 4).

³ לפירוט נוסף ראו אלתרמן, 1989.

בחיפה נעשה בעשור האחרון שימוש רב בתוכנית החלוקה החדשה, אך השימוש בכלי זהיר. לא תמיד מנצלים המתכננים את כל הפוטנציאל הטמון בכלי מחמת ההתנגדויות הרבות המוגשות לעיתים תכופות על ידי הבעלים והמעכבות את אישור התוכנית. נראה שלאחרונה גובר השימוש בחלוקה חדשה לצורך של תכנון-מחדש של איזורים בנויים. במצב זה, המקרקעין שברפרצציה כוללים מבנים, דוגמת איזור "כיכר עלית" ברמת גן.

קניית קרקע

בקניית קרקע כאמצעי להשגת שטחים לצורכי ציבור ניתן להבחין בין קנייה לצרכים מידיים, לבין רכישה המכוונת ליצור רזרבות קרקע לפיתוח בטוח הארוך. בישראל לא נהוגה מדיניות של רכישת קרקעות לשם מאגר, אלא במקרים נדירים (ראו התייחסות למקרה כזה בנתניה, בפרק 3 - בהקשר לניתוח המשפטי). קניית קרקע במחירה המלא, בתנאים של מוכר מרצון לקונה מרצון, היא אמצעי של מינימום התערבות בקניין הפרט. חסרונו של אמצעי זה - ההשקעה הכספית הגדולה הנדרשת מהרשות. יתרונו - ביעילותו ובקבילותו על הציבור. אין צורך בהליכים ממושכים, יש מעט מגבלות משפטיות, ומעט התנגדויות פוליטיות. הכלי מאפשר מציאת פתרונות לצרכים דוחקים וגם מותיר גמישות בהסבת השימוש בשטח הקנוי לצרכים המשתנים¹.

כיום, כשהרשויות גובות היטל השבחה, יש לכאורה בידיהן תקציב לצורכי פיתוח שיכול היה לשמש גם למימון של רכישת קרקעות לצורכי ציבור, אלא שבחינת הנעשה בעיריות תל-אביב-יפו וחיפה מצביעה על מיעוט עיסקאות מסוג זה.

דרך אחרת לרכישת קרקע היא תשלום עבור הקרקע בקרקע חלופית. גם עיסקאות כאלו הן מועטות והן מקובלות בעיקר עם מינהל מקרקעי ישראל. עיסקה של חילופי קרקע היא עיסקת רכישה, ולכן דורשת תשלום מיסים (מס שבח ומס רכישה). לכן הרשויות המקומיות מעדיפות את דרך ההפקעה בתמורה. יש המשלבים את ההפקעה עם חילופי הקרקע: תחילה מופקעת הקרקע כחוק, ואחר כך, כתחליף לפיצוי הכספי, משלמים לבעלים, בהסכמתם, בקרקע חלופית. בדרך זו חוסכים את ההוצאות על המיסים (אלתרמן עם ויטק 1991, פרקים 7 ו-8).

¹ עוד על כלי זה ראו באלתרמן עם ויטק 1991 פרק 7.

פרק 3: הבסיס המשפטי לעיסקות מקרקעין וניהול מקרקעין על ידי רשויות מקומיות¹

(כתבה: טל דותן)

הדרישות המשפטיות לגבי עיסקות מקרקעין של רשות מקומית

בפרק זה נציג סקירה קצרה של המגבלות והכללים המשפטיים העיקריים החלים בישראל על עיסקות המקרקעין שעושות הרשויות המקומיות. בחלקו הראשון של הפרק נתמקד בכללים החלים על רשויות מקומיות המעוניינות למכור או להשכיר נכס מקרקעין שבבעלותה. בחלקו השני של הפרק נעסוק בשימושים המותרים למקרקעין מוניציפליים.

חובת מכרז

עירייה, מועצה מקומית או מועצה איזורית המתקשרת בחוזה להעברת מקרקעין, חייבת, על פי החוק, לעשות זאת בדרך של מכרז פומבי. כך קובע סעיף 197 לפקודת העיריות (נוסח חדש):
"לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".
כך קובע גם סעיף 192 ל-צו המועצות המקומיות (א) תשי"א - 1950 וכן סעיף 89 ל-צו המועצות המקומיות (מועצות איזוריות) תשי"ח - 1958.

כללי המכרזים קבועים בתקנות העיריות (מכרזים) תשל"ח - 1977, ובתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), הקובעת בין היתר סוגי עיסקות שבהן קיים פטור מחובת המכרז. סביב נושא המכרזים וחוקיותם קיימת התדיינות משפטית רבה, ולכן התפתחה בנושא זה פסיקה ענפה וניתוחה הוא מעבר לגבולות מחקר זה.

הצורך בקבלת אישור שר הפנים

בנוסף על חובת המכרז, מרבית העיסקות במקרקעין של עירייה מותנות בקבלת החלטה של מועצת העירייה ברוב חבריה, וכן בקבלת אישור של שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך.

¹ פרק זה נכתב ברובו (להוציא הסעיף האחרון) על ידי טל בורגנסקי-דותן ועבר עריכה בלבד של החוקרת האחראית.

העיסקאות הטעונות אישור שר הפנים הן: מכר, חליפין, השכרה בשכירות חופשית לתקופה העולה על חמש שנים והשכרה בשכירות מוגנת (לכל תקופה שהיא). העיסקאות הפטורות מאישור השר הן: השכרה בשכירות חופשית לתקופה של עד חמש שנים, והרשאת שימוש שאין בה משום שכירות.

הנושא של אישור שר הפנים מעוגן בסעיף 188 לפקודת העיריות (נוסח חדש):

"א. עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין או להחליפם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך.
ב. עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ב 1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א)."

חובת קבלת אישור שר הפנים חלה גם על **מועצות מקומיות**, וזאת בתוקף סעיף 190 א' לצו המועצות המקומיות (א) - תשי"א-1950, אשר נוסחו זהה לסעיף 188 לפקודת העיריות.

יצוין כי סעיף 190 א' הנ"ל נחקק בשנת 1979. קודם לכן נושא זה הוסדר לגבי מועצות מקומיות בסעיף 11 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), אשר קבע כדלקמן:

"מועצה מקומית לא תהא רשאית למכור מקרקעין הרשומים על שמה או כל זכות בהם, למשכנם, להשכירם, להחליפם או להוציאם מרשותה בדרך אחרת או לעסוק בהם באופן אחר, אלא באישורו של הממונה".
נקל לראות כי חובת האישור לפי סעיף זה היתה רחבה יותר מאשר לפי סעיף 188 לפקודת העיריות, וחלה למעשה על כל עיסקה במקרקעין, ללא יוצא מן הכלל.

על סמך סעיף זה קבע בית המשפט שהסכם ההשכרה של קיוסק לתקופה של שישה חודשים, אינו תקף, משום שהמשכירה, המועצה המקומית, לא קיבלה את אישור הממונה על המחוז (ע"א 6/65 המועצה המקומית קרית ביאליק נגד מולז' פד"י י"ט (1) 625). תוצאת פסק דין זה, אילו ניתן היום, היתה שונה, משום שמאז הוכנס לחוק סעיף 190 א' לצו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950. הסעיף מתיר למועצה מקומית להשכיר מקרקעין לתקופה של עד חמש שנים ללא אישור השר והוא שינה למעשה את מצבן המשפטי של המועצות המקומיות בנושא זה. לכאורה נראה כי קיימת סתירה בין סעיף 11 לפקודה לבין סעיף 190 א' לצו; אולם סעיף 29 לחוק

לתיקון פקודת העיריות (מס' 24) תשל"ט-1978¹ קובע כי הוראות סעיף 190 א' לצו גוברות למעשה על הוראות סעיף 11 לפקודה.

ההתנייה בקבלת אישור שר הפנים אינה חלה על מועצות איזוריות.

מטרת החוק המחייב אישור של שר הפנים לעיסקות מקרקעין

בתי המשפט בחנו במספר הזדמנויות מהי מטרת החוק המחייב את העיריות להשיג את אישורו של שר הפנים לעיסקות מקרקעין. נשיא בית המשפט העליון, השופט שמגר, קבע בבג"צ 582/78 זיתוני נגד עיריית חולון, פד"י ל"ג (3) 243, כי שיטת הריכוזיות שבחר המחוקק, בחיבו עירייה לקבל אישור משר הפנים, מטרתה:

"להנהיג מערכת פיקוח מרכזית על מנת שכל עיסקה במקרקעין של רשות מקומית תיבדק לגופה, מראש ולפני תחילת תוקפה, על ידי הרשות הממלכתית המרכזית; זו האחרונה שומה עליה לבחון העניין בראייה כוללת, כאשר היא משוחררת מן המכשלה הנובעת לעיתים מבדיקתם של דברים בפרספקטיבה מקומית צרה מדי".

ובעניין אחר (ע"א 65/85 עיריית נתניה נגד נצ"ב נתניה בע"מ, פד"י מ(3) 29) קבע בית המשפט העליון:

"הדרישות הפורמליות שבחוק אינן חסרות משמעות, שהרי מטרתן ליצור מערכת בקרה, אשר תוודא, כי הגוף הציבורי המתקשר בעיסקה נהג בזהירות הראויה, בחן את העיסקה כראוי, אינו "מהמר" בכספי הציבור, ואינו עלול להסתבך ולהיכשל. הביקורת חשובה היא להגנת האינטרס של הציבור, לבל ייפגע ולמען ייעשה כל דבר בדרך הנאותה, בהגינות וביושר ציבורי. לכן, חובה להקפיד כי הכללים יישמרו".

התוצאה של התקשרות בעיסקת מקרקעין בלא אישור שר הפנים

בתי המשפט פסקו לא פעם, כי עירייה או מועצה מקומית אשר התקשרה בעיסקת מקרקעין הטעונה אישור השר, ולא קיבלה אישור כזה, חתמה למעשה על חוזה בטל וחסר כל תוקף, שאינו מקנה זכויות במקרקעין.

¹ כפי שתוקן בס"ח תשל"ט, עמ' 74.

כך, בבג"ץ 582/78 זיתוני נגד עיריית חולון, פד"י ל"ג (3) 243, התקשרה עיריית חולון בחוזה להחכרת מקרקעין, מבלי שהחוזה אושר מראש על ידי שר הפנים. החוזה אושר על ידי שר הפנים בדיעבד, כשש שנים אחרי חתימתו וביצועו. על סמך סעיף 188, הורה בית המשפט להחזיר את העניין לשר, כדי שיחליט אם לאשר או לא לאשר את העסקה.

דוגמה נוספת היא ע"א 65/85 עיריית נתניה נגד נצ"ב נתניה בע"מ, פד"י מ(3) 29. עיריית נתניה התעניינה ברכישת עתודות קרקע בשטח פרדסים של 525 דונם בדרום העיר. הכוונה היתה לייעד שני שלישים מהשטח לפיתוח על ידי העירייה לצורכי העיר, ואת השליש הנותר להעביר לחברת פיתוח לשם בנייה למגורים. בחוזה שנחתם עם חברת הפיתוח התחייבה העירייה לעשות כל מה שיידרש לרכישת הקרקעות, אם על ידי קנייה ואם על ידי הפקעה, לדאוג לשינוי ייעוד הקרקע ולאפשר בנייה על השטחים שיירכשו. חברת הפיתוח מצידה נתנה לעירייה את המימון בדרך של הלוואה לצורך רכישת/השגת הקרקעות. העסקה אושרה על ידי מועצת העיר, אולם כדי לעקוף את הצורך באישור שר הפנים הוחלט שלא העירייה עצמה תתקשר בחוזה עם חברת הפיתוח, אלא חברת נאמנות של העירייה שהוקמה לצורך כך - נצ"ב נתניה בע"מ. העירייה לא עמדה בהתחייבותיה, ואז תבעה חברת הפיתוח השבת הכסף ששילמה, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית. התביעה הוגשה בפני בורר, בהתאם לתנאי החוזה. אז פנתה העירייה לבית המשפט, שיפסוק כי החוזה אינו תקף בהיעדר אישור שר הפנים, ועל כן אין גם תוקף למינוי הבורר.

בית המשפט פסק, שבהיעדר אישור שר הפנים, בטל החוזה (אם כי במקרה ספציפי זה נפסק כי אין בכך כדי לפגוע בתביעת חברת הפיתוח להשבת הכסף ששילמה).

הערה: במיקרה המתואר בפסק דין זה ניתן לראות דוגמה - אחת הנדירות בישראל - לנסיונה של עירייה ליזום רכישה מראש של קרקעות לצורכי פיתוח, תוך יצירת מעין בנק-קרקעות זוטא. פסק דין זה ממחיש את תלותן של העיריות בשר הפנים בביצוע מדיניות כזו, ואת הסכנות הטמונות בה כלפי בעלים פרטיים העלולים "ליפול בפח".

ניתן למצוא גם פסקי דין הקשורים לחובת אישור שר הפנים לגבי מועצה מקומית: ע"א 506/59 בדיחי נגד עיריית בת ים, פד"י י"ד 865. במקרה זה נערכה עיסקת חליפין בין בדיחי לבין המועצה המקומית (כיום עיריית בת ים), לפיה יעביר בדיחי לבעלות המועצה המקומית מיגרש שיועד לצורכי ציבור, ובתמורה תעביר המועצה המקומית לבדיחי מיגרש אחר. עיסקת החליפין לא יצאה לפועל, ובדיחי פנה לבית המשפט בבקשה לחייב את המועצה המקומית להעביר את המיגרש על שמו. בית המשפט דחה את תביעתו, הואיל והעסקה לא אושרה על ידי הממונה על המחוז,

בניגוד לסעיף 3(2) לפקודת המועצות המקומיות 1941 (הזהה לסעיף 11 של הנוסח החדש).

יש לציין כי תוצאת פסק דין זה לא היתה משתנה גם לפי המצב המשפטי היום, משום שסעיף 190 א' לצו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950 שנחקק בשנת 1979, מחייב גם הוא קבלת אישור על כל עיסקת חליפין של מועצה מקומית.

חובות הרשות המקומית כגוף ציבורי בכל הנוגע לניהול נכסיה (שימוש בנכסים)

בחלק זה נתייחס למקצת החובות המוטלות על רשות מקומית והשיקולים שמחובתה לשקול, בהיותה גוף ציבורי, בכל הנוגע לניהול נכסיה וביצוע עסקאות ברכושה.

השימוש בנכסי הרשות המקומית

נושא השימוש בנכסי הרשות המקומית נדון, למשל, בבג"ץ 262/62 פ"ד נגד המועצה המקומית כפר שמריהו, פד"י ט"ז 2101. אולם ציבורי, ששימש לפעילותה של אגודת ספורט, היה בבעלות המועצה המקומית. בימים הנוראים היה האולם נמסר לקיום תפילה של התנועה הרפורמית. העותרים (הרפורמים) ביקשו להתפלל גם בסוכות, אבל המועצה המקומית סירבה, מנימוקים שונים. הם הגישו עתירה לבג"ץ, העתירה התקבלה, והמועצה המקומית חויבה להעמיד את האולם לרשות העותרים. בית המשפט קבע, בין היתר, שנכסים כמו האולם הזה, הנמצאים ברשות המועצה המקומית למטרות ציבוריות, חייבת המועצה להעמיד לרשות תושבי המקום למטרות ציבוריות, אם היא מתבקשת לעשות כך ומקבלת תמורה נאותה.

מהם השימושים המותרים לעירייה בכספים שהיא משיגה במכירת מקרקעיה?

לכך מתייחס סעיף 188 (ג) לפקודת העיריות:
"התמורה שנתקבלה ממכירת מקרקעין של העירייה תשמש אך ורק לקניית מקרקעין; ואולם רשאי שר הפנים, אם ראה שטובת הציבור דורשת זאת, להתיר עשיית שימוש אחר בתמורה".

בצו המועצות המקומיות קיים סעיף מקביל - סעיף 190א(ג) לצו המועצות המקומיות (א).

מדיניות קרקעית של העירייה - שיקולים של העירייה ברכישה ומכירה של נכסים

בת.א. 4148/66 עיריית ת"א נגד בנק קרדיט בישראל בע"מ, מבחר פס"ד במשפטי עת"א, קובץ 5, עמ' 286, נדונה בעקיפין השאלה אם רשאית העירייה למכור נכס מקרקעין מתוך שיקול שהדבר יביא לגידול בהכנסותיה ממיסים.

העירייה תבעה מבנק קרדיט פיצויים על הפסד הכנסה ממיסים, שנגרם לה עקב הפרת חוזה על ידי הבנק. הבנק, בניגוד להתחייבותו, לא הרס בניין הנמצא על מיגרש שרכש מהעירייה, ובכך נגרם לעירייה הפסד ארנונה, שכן בניין מזכה את העירייה בארנונה נמוכה מזו המגיעה לה על אדמת בניין. להגנתו טען הבנק, בין היתר, שהחוזה הוא חוזה של עיסקה מסחרית, שהעירייה עשתה אותו כבעלת נכסים; לכן לא מגיעים לה, עקב הפרתו, פיצויים בשל הפסד הכנסה ממיסים, העומדת במישור פעילות העירייה כמוסד שלטוני. בית המשפט דחה טענה זו: "רשות מקומית, גם כשהיא מבצעת עיסקאות ברכושה (כלומר, פועלת במישור הפרטי-עסקי, ולא השלטוני), חייבת לעשות זאת מתוך שיקולים של טובת הציבור, ומדיניותה הקרקעית, המתבטאת ברכישת ומכירת נכסים, היא חלק גם ממדיניותה הכלכלית, וחייבת להביא בחשבון גם שיקולים תקציביים. אחד השיקולים האלה הוא כיצד תשפיע העיסקה על הכנסות העירייה".

לפיכך פסק בית המשפט כי יש בידי העירייה עילה לתבוע מהבנק פיצוי על הפסד ההכנסה ממיסים שנגרם לה עקב הפרת החוזה על ידי הבנק.

שמירה על מקרקעי הרשות

רשות מקומית, כמו כל גוף אחר, זכותה וחובתה לשמור על רכושה מפני הסגות גבול או פולשים. בנושא זה דין קרקעותיה כדין רכוש של כל אדם או גוף אחר. ראו לדוגמה ע"א 382/68 ביוס נגד עיריית ת"א, מבחר פס"ד במשפטי עת"א, קובץ 5, עמ' 281.

השימוש בנכסים שהופקעו לצורכי ציבור

במחקרה על הפקעות קרקע מעלה אלתרמן (1985) את השאלה: לאיזה סוג מפעיל מוסמכת הרשות המקומית להקצות את הקרקעות שהופקעו על ידה? האם חייב המפעיל להיות גוף ממלכתי, גוף ציבורי, מלכ"ר, או שמא גם גוף פרטי? עד כה, לא נדון נושא זה בפסיקה ואין מרבים לדון בו.

סעיף 188 (א) לחוק התיכנון והבנייה תשכ"ה 1965 הוא סעיף כללי המדבר הן על הפקעה בדרך של תמורה והן על הפקעה ללא תמורה, אך ייתכן שיש בדין הבדל בין שתי דרכי הפקעה אלה מבחינת המפעיל שלו מותר להקצות את הקרקע.

אלתרמן מציעה פרשנות נועזת. לדעתה, השוואת רשימת היעדים המותרים להפקעה ללא תמורה (ס' 190(א)1) עם זו הנוגעת להפקעה בתמורה (ס' 188(ב)), ביחד עם סעיפי חוק אחרים, שאין כאן המקום להסבירם, מצביעה על הבדל אפשרי בנוגע לאופי המפעיל שקבע המחוקק. לדעתה, משתמעת מגבלה שכאשר מדובר בהפקעה ללא תמורה יהיה המפעיל הרשות המקומית או מוסד ממלכתי בלבד. לעומת זאת, השוואת הרשימה הארוכה של השירותים הציבוריים המוזכרים בסעיף 188 (ב) עם הרשימות הקצרות יותר שבסעיף 20 לפקודה ובסעיף 190(א)1 לחוק התיכנון והבנייה, מביאה לדעת אלתרמן למסקנה, כי באשר להפקעה בתמורה השאיר המחוקק את נושא המפעיל פתוח.

במסקנה זו מסתמכת החוקרת גם על השוואת סעיף 195 לחוק התיכנון והבנייה המתייחס להפקעה בתמורה עם סעיף 196 המתייחס להפקעה ללא תמורה. סעיף 195 קובע שמותר להשכיר נכס מופקע לגוף ציבורי או לאדם אחר... לעומת זאת, סעיף 196 אינו מכיל הוראה מקבילה. מלשון סעיפים אלו עולה כי במקרה של הפקעה בתמורה ראה המחוקק צורך לציין במפורש שגם אם לא שונה ייעוד המקרקעין, מותר להשכירם לגוף ציבורי או אחר - משמע, גם גוף שאינו הרשות המקומית או המדינה. מכאן שבמקרה של הפקעה בתמורה, הייעוד של הקרקע אינו קשור בסוג המפעיל, ושינוי בסוג המפעיל אינו גורר בהכרח שינוי בייעוד.

לעומת זאת, בסעיף 196 הודן בהפקעה ללא תמורה, אין הוראה מקבילה. לדעת אלתרמן, מאחר שאנו עוסקים בנושא דומה, ניתן מכלל הן להסיק על לאו; זאת אומרת, במקרה זה, הוועדה המקומית והרשות המקומית אינן מוסמכות להעביר מקרקעין שהופקעו ללא תמורה למפעיל שאינו הרשות המקומית או המדינה (אלתרמן, 1985, עמ' 201-197).

עיתוי השימוש בנכסים שיועדו להפקעה לצורכי ציבור⁴

לא ניתן לסיים סקירה זו ללא דיון בפסיקה חשובה של בית המשפט העליון בעניין עיתוי השימוש בנכסים שהופקעו. בעבר (עד סוף 1988) היו בתי המשפט סלחניים למדי כלפי רשויות מקומיות שהשתהו שנים רבות בביצוע ההפקעות של קרקעות שיועדו להפקעה בתוכניות שעל פי חוק התיכנון והבנייה. לקראת סוף 1988 ניתן פסק דין של בג"ץ הצפוי לחולל טלטלה בהרגליהן של הרשויות המקומיות. בפסק

⁴ תוספת זו נכתבה על ידי רחל אלתרמן.

הדין בעניין יצחק אמיתי נגד הוועדה המקומית לתיכנון ובנייה, המרכז⁵, קבע בג"ץ ששיהוי מעל לסביר (במקרה דנן 26 שנים!) עשוי להוביל לביטול הייעוד להפקעה והחזרת זכויות הבנייה לבעלים. הלכה זו, שנתקבלה ברוב דעות, זכתה לחיזוק במסגרת דיון נוסף שביקשה המדינה, אשר צפתה את ההשלכות של הילכת אמיתי⁶.

ניתן להניח, שאמנם תהיה לפסקי דין אלה השפעה שתצמצם את תופעת השיהוי בביצוע הפקעות, ואולי גם בנושאים אחרים, כגון שיהוי במימוש הפיתוח על קרקע שכבר הופקעה, או באפשרות להקפיא פיתוח על ידי שיהוי באישור תוכניות.

⁵ בג"ץ 174/88, פד"י מ"ב (4), 89; ⁶ דיון נוסף בבג"ץ 6/88, פד"י מ"ג (1), 318.

חלק שני:

**מדיניות קרקע מוניציפלית הלכה למעשה:
חקרי אירוע בתל אביב יפו ובחיפה**

מבוא לחלק שני

בחלק זה נדווח על שני חקרי אירוע הקשורים למדיניות הקרקע העירונית בשתי עיריות. עיריית חיפה נחקרה על ידי רחל סוכר ועיריית תל-אביב-יפו בידי סמדר אבישי. לאחר חקרי האירוע נציין ניתוח שנכתב על ידי רחל אלטרמן ומירי ויטק ובו נבחן את הקשר בין סוגי הכלים להשגת קרקעות לצורכי ציבור לבין סוג שימוש הקרקע שעבורו הושג השטח. חקרי אירוע אלה מנסים לבדוק את מדיניות המקרקעין בשתי העיריות, באמצעות התחקות אחר תהליכי העבודה השונים והכלים הנהוגים במחלקות התיכנון והנכסים של עיריות אלה.

חקרי האירוע מתמקדים בשלושה נושאים עיקריים:

1. תהליך השגת הקרקעות
2. ניהול מאגר הקרקעות
3. דרכי הקצאת הקרקעות

לגבי כל נושא נביא אירועים ודוגמאות. מאחר שחקרי האירוע נערכו כל אחד בידי חוקרת אחרת, ישנם הבדלים מסוימים בנושאים שבהם התמקדו חקרי האירוע. עם זאת, מאחר שהם נערכו במסגרת משותפת, ראשי הפרקים העיקריים של שני חקרי האירוע משותפים אף הם.

פרק 4: תהליך השגת הקרקעות¹

בפרק זה נסקור את הכלים שבהם משתמשות רשויות מקומיות להשגת קרקעות מוניציפליות הלכה למעשה. ראשית, נדווח על תל-אביב-יפו ולאחר מכן נעבור לחיפה.

עיריית תל-אביב-יפו

האם קיימת מדיניות ליצירת בנק קרקעות?

בנק קרקעות הוא מאגר קרקעות שמרכזת הרשות המקומית בידיה כעתודות של קרקע לפיתוח עתידי (ראו פרק 1). עתודות קרקע אלה נרכשות בהזדמנויות שונות ובאיזורים שונים, שמפאת היותם בשוליים בזמן רכישתם, עלותם אינה גבוהה. כך יכולה הרשות המקומית להחליט על עיתוי הביצוע של פיתוח איזור כלשהו, להשפיע על צורת היישוב בשלבי תכנונו וכדומה. דוגמאות להפעלת בנק קרקעות ניתן כאמור למצוא בשוודיה, בהולנד ובמדינות נוספות.

מבדיקה שנערכה במחלקת הנכסים של עיריית תל-אביב-יפו התברר כי הרעיון של בנק קרקעות אינו מוכר שם. נראה לנו שהסיבה לכך היא בעיקר חיסרון במודעות, אך התירוץ הוא - חיסרון כיס.

כלים להשגת קרקעות, שאינם בשימוש נפוץ

רכישות בתשלום - כמעט שאינן מתבצעות כיום. ההסבר שניתן לכך הוא שהעירייה אינה רואה עצמה כצרכנית קרקע אלא למטרות של מתקנים ציבוריים, ולמטרות אלו, לדעתה, מאפשר חוק התיכנון והבנייה בסעיף 188(א) להפקיע קרקע ללא תמורה. נציין כאן, שמבחינה משפטית אין תשובה זו מדוייקת, משום שרשימת מתקני הציבור המותרים להפקעה ללא תמורה היא מוגבלת ואינה זהה לרשימה המלאה של "צורכי ציבור" שהעירייה היתה רוצה לספק, ואף מספקת בפועל (אלתרמן, 1985). אין רשימה זו כוללת דיור ציבורי, נמלים, מזחיס, תחנות רכבת ואוטובוסים, שווקים, בתי מטבחים, בתי קברות, מחסנים של העירייה, בניין העירייה, מזבלות וכדומה.

¹ פרק זה מסתמך על עבודה סמינריונית שעשתה סמדר אבישי.

תשובתם זו של המרואיינים מצביעה על חוסר הבחנה מספק בין התנאים המיוחדים להפקעה ללא תמורה לעומת הפקעה בתמורה - תנאים שאינם מתמצים בשיעור ההפקעה בלבד, כפי שנהוג לחשוב ברשויות מקומיות רבות. על ההבחנה הנכונה עמדה אלתרמן (1985) בהרחבה. נראה שבפועל משמשות חלק מהקרקעות שהופקעו ללא תמורה לצרכים שאינם מותרים להפקעה בדרך זו. לעומת השימוש המועט ברכישה כיום, ניתן להניח ששטחים גדולים שעליהם עומדים מתקנים גדולים מזה שנים רבות, הושגו בעבר הרחוק בדרכים שונות, כולל רכישה. בעבר, היו מחירי הקרקע נמוכים יותר ועל כן יתכן שהרשויות הזדקקו לכלי הרכישה יותר מאשר כיום.

קבלה כמתנה - כמעט שאין דוגמאות לקרקעות שניתנו לעירייה כמתנות או כעזבונות, אף שאלה היו יכולות להוות רזרבות קרקעיות וחלק מבנק קרקעות. הדוגמאות המעטות שקיימות הן משני סוגים: עיזבונות שניתנו לעירייה כדי למנוע מריבות במשפחה, ואדמות שהוקדשו לעירייה למטרה ספציפית ואי אפשר לשנות את ייעודן. בדרך כלל קשה למצוא לאדמות מסוג זה שימוש התואם את מטרת הייעוד הספציפית. לדוגמה, נתרם מיגרש עם בית כהקדש לגן ילדים, קרוב מאד לבית הקברות בקריית שאול. העירייה קבעה שהמקום אינו מתאים לגן ילדים, ומחמת הכורח להיצמד לתנאי ההקדש, המיגרש נשאר פנוי.

קבלת קרקע לכיסוי חוב של מיסים - דרך נוספת להעשיר את מצבור הקרקעות של העירייה היא לקבל מיגרש כתמורה לחוב גדול בתשלום מיסים. כלי זה הוא בין הדרכים המרכזיות להשגת קרקע ציבורית במדינות אחדות, כולל ארה"ב. בישראל, לעומת זאת, כלי זה כמעט ואינו בשימוש, מסיבות שונות. מעטים הם המקרים של אנשים החייבים לעירייה כסף רב עבור אי תשלום ארנונה לאורך זמן רב - והמציעים לה קרקע במקום ההחזר הכספי. בישראל, בניגוד לארה"ב, לדוגמה, אסור לעירייה להחרים מיגרש בגלל חובות, ומקרים כאלו עוברים להתדיינות בבית משפט. נביא דוגמאות אחדות של מקרים שבהם היה נסיון לחיסול חוב ארנונה על ידי מסירת קרקע:

- **בעל חוב הציע את מרתף ביתו ביפו** כמועדון עבור העירייה. העירייה היתה מוכנה לקבל הסדר זה, אך משנבדקו הניירות והרשיונות הסתבר שהמרתף נבנה ללא רשיון, וההסדר נדחה.

- **מיגרש בעל ייעוד מסחרי ברחוב הרצל** הוצע לעירייה במקום תשלום חוב. העירייה לא היתה מוכנה לקבל את ההסדר, בנימוק שאינה מעוניינת במיגרש בעל ייעוד מסחרי. לא ברור מדוע לא היה לעירייה עניין לשנות את הייעוד או למכור את הקרקע.

מכאן שהדרכים להשגת קרקעות שלא על ידי הפקעה אינן מספיקות כדי ליצור רזרבות קרקעיות משמעותיות. אמנם, לפעמים נוספת באמצעותן לעירייה קרקע

מסוימת, אך מבחינה כמותית, תוספות קרקע אלו אינן משמעותיות לשם יצירת "בנק קרקעות".

כלים בשימוש נפוץ: הפקעת קרקע

הדרכים היותר נפוצות להשגת קרקעות הן הפקעות שבאמצעותן משיגים קרקע לצריכה בטווח הקרוב. השימוש בכלים אלה מעוגן בתוכניות עירוניות והם מופעלים לפי צורכי תיכנון מקומיים שוטפים. לדעת מחלקת הנכסים זוהי הדרך הבטוחה והזולה ביותר. כזכור, מוכרות בישראל שתי דרכים עיקריות להפקעת קרקע לצורכי ציבור: הפקעה ללא תמורה, במגבלות שהחוק קובע, והפקעה תוך תשלום פיצויים.

הפקעה ללא תמורה - כפי שציינו לעיל מאפשר סעיף 188(א) בצירוף ס' 190(א)(1) לחוק התיכנון והבנייה להפקיע עד 40% ממקרקעין, כל עוד הללו מיועדים בתוכנית לאחד מסוגי צורכי הציבור שברשימה שבסעיף 190(א)(1), ובתנאים הנוספים הנמנים שם. מחלקת הנכסים אכן מפקיעה שטחים מסוג זה, אך רק לאחר שמחלקת התיכנון ייעדה אותם בתוכנית סטטוטורית לשטחי ציבור או למבני ציבור. בעיריית תל-אביב-יפו אין כיום כמעט הפקעות שלא במסגרת חוק התיכנון והבנייה ושלא לשירותים ציבוריים. יש לציין שמחלקת התיכנון בודקת לפני יצירת תוכנית חדשה את תפרוסת שימושי הקרקע והבעלויות הקיימות. מטרתה היא להביא לידי התאמה בין התוכנית - שהיא למעשה ביטוי של תפרוסת שימושי קרקע רצויה - לבין המציאות בשטח, שהיא תפרוסת שימושי קרקע קיימת. כוונתה היא למנוע הפקעות שאינן הכרחיות ולבדוק אם באיזור התוכנית קיימות קרקעות בבעלות העירייה, שניתן לנצלן לצורכי ציבור.

הפקעה עם תשלום פיצויים - אלה הן הפקעות של יותר מ-40% מהמיגרש או לשימושים שאינם צורכי ציבור המותרים להפקעה ללא תמורה. כלי זה נפוץ פחות מהכלי של הפקעות ללא תמורה, ולעיתים תכופות נוהגים להשיג את הקרקעות הנוספות בדרכים שאינן הפקעות. אלה יפורטו בהמשך פרק זה.

מהם צורכי ציבור? בפרק 3 שאלנו מה פירוש המושג "צורכי ציבור". שאלה זו מתפצלת לשתי שאלות משנה: האם הכוונה ל-**אופי השירות** מן הבחינה שאסור לו להיות מסחרי, או שמא הכוונה לכך ש-**המפעיל** יהיה גוף ציבורי (אלתרמן, 1985). מסתבר שבעיריית תל-אביב-יפו מקפידים על כך שאופי השירות יהיה לא מסחרי. הם מבחינים בין שירות למטרות רווח לבין שירות שלא למטרות רווח. נקודה זו ברורה הן במחלקת הנכסים, שהיא למעשה הגוף המבצע של מחלקת התיכנון, והן במחלקת התיכנון עצמה, שבה קובעים את ייעוד השטחים המופקעים.

לעומת זאת, כפי שצופה אלתרמן, סוג המפעיל עשוי להוות בעיה (שם). במחלקת הנכסים בתל-אביב-יפו נוצרה הבחנה מסוימת, אם כי טכנית באופיה, בין גוף ממלכתי לבין גוף שאינו ממלכתי. לדוגמה, לגבי בתי-ספר נעשית בעיריית תל-אביב-יפו ההבחנה הבאה: עבור בתי-ספר "של העירייה" נמסרת הקרקע ללא מגבלות, שכן הבעלים הם אותם הבעלים (העירייה). לעומת זאת, קרקע לבתי-ספר של זרם החינוך העצמאי - מוכרת (ולא נמכרת) בדרך כלל בסכום סמלי בלבד (לדוגמה, 49 ש"ח ל-49 שנה). החכרה בסכום סמלי ניתנת גם לגופים ומוסדות שאינם למטרות רווח, כגון משען, וי"צ'ו ונעמת. כל אלו הוגדרו בעיריית תל-אביב-יפו כגופים ציבוריים, על פי ההגדרה הקובעת שכל מלכ"ר (מוסד ללא כוונות רווח) הוא גוף ציבורי.

יש לציין כי במחלקת התיכנון בעיריית תל-אביב-יפו היתה מודעות, אם כי מעורפלת, לנושא המפעיל הציבורי בנושא ההפקעות, אך לא הבחינו בין הפקעות שבתמורה לאלו שאינן בתמורה בהקשר זה. הם טענו כי אין זה מתחום סמכותם לקבוע את המפעילים השונים, וכי זאת עושה מחלקת הנכסים, שהיא הרשות המבצעת בענייני מקרקעין מוניציפליים, אולם גם מחלקת הנכסים לא נהגה להבחין במדיניותה בין קרקעות שמקורן בהפקעה ללא תמורה לאלה שמקורן בהפקעות בתמורה, ומסירת הקרקע לגופים שונים נעשתה ללא התיחסות לאופן ההפקעה שבו הושגה הקרקע.

קביעת גודל השטח הדרוש להפקעה - כיצד נוהגת עיריית תל-אביב-יפו לחשב את השטח הדרוש להפקעה לצורכי ציבור? במחלקת התיכנון, המכינה או בודקת את התוכניות, נוהגים לחשב את כמות השטחים הדרושים לצורכי ציבור על פי 10-12 מ"ר שטח לנפש (ללא דרכים). על ידי חיזוי של גודל האוכלוסייה העתידה לאכלס את איזור התוכנית, נקבע גודל שטחי הציבור הדרוש. דרישה זו עוברת לעיתים קרובות את ה-40% שניתן להפקיע ללא תמורה, והיא מועברת למחלקת הנכסים, שם עליהם להתמודד עם בעיית השגת הקרקעות שמעבר ל-40% משטח המיגרש.

דרכים להשגת קרקעות מעל ל-40% משטח המיגרש

כיצד מתמודדת עיריית תל-אביב-יפו עם הצורך - התכוף למדי - להשיג קרקעות מעבר ל-40% המותרים להפקעה ללא תמורה? היא נזקקת לשיטות אחדות:

הפיכת ייעודו של שטח פרטי לשטח פרטי פתוח - מיגרש פרטי נרשם כולו על שם בעליו, וכך גם מסומן בתשריט. אולם על פי הסדר זה אסור לבעלים לבנות על חלק מהמיגרש המסומן כשטח "פרטי פתוח" והמשמש, לדוגמה, כפס ירק בין בניין

שעל המיגרש לבין כביש שלשם הרחבתו כבר הפקיעו מבעל המיגרש את 40 האחוז המותרים על פי החוק. הסדר זה חוסך הפקעה של שטח נוסף (הפעם בתמורה) עבור פס הירק. פס ירק זה מפותח על השטח הפרטי הפתוח. הבעלים מסכימים להסדר זה, ככל הנראה, כתנאי להתרת הפיתוח על המיגרש.

הסכמים והסדרים למיניהם - בבריטניה מפותח מאד הנושא של תיכנון באמצעות הסכמים שנובעים ממשא ומתן, והוא מתפתח בארצות נוספות, כצרפת וארה"ב (Renard, 1988; Cowart, 1988). בבריטניה יש שימוש רב בהגבלות, המוצבות כתנאי הנרשם בהיתר תיכנון. לעיתים תכופות לא נותר ליזם אלא לקבל את תנאי ההסכם או ההיתר. הכינוי המקובל באנגליה לנוהג זה הוא *planning gain*, שפירושו - התניית מתן היתר פיתוח בקבלת "זכייה" כלשהי עבור הציבור, מעבר להגבלות התיכנון הרגילות (Kayden, 1988). גם בישראל, לפחות בעיריות שחקרנו, קיימים הסכמים והסדרים מסוג זה. (להרחבה של הבסיס המשפטי ודיון בסוגים השונים של הסכמים בישראל ובארצות אחרות, ראו אלתרמן עם ויטק, 1990). ההסדרים וההסכמים הנמצאים בשימוש רב בעיריית תל-אביב-יפו הם מהסוגים הבאים:

- **תוספת אחוזי בנייה** - היזמים מקבלים תוספת אחוזי בנייה ובתמורה מתחייבים לפתח שירות ציבורי כלשהו. במקרה כזה הם מוחתמים על כתב התחייבות, המחייב אותם לבצע את חלקם בהסכם לאחר אישור התוכנית. במקביל, נרשמת הערת אזהרה לעניין זה במרשם המקרקעין. ללא קיום שני תנאים אלה אין התוכנית מקבלת אישור. מחלקת הנכסים היא האחראית לכתב ההתחייבות ולהערת האזהרה.

דוגמה להסכם תוספת אחוזי בנייה: לאדם היו ארבעה מיגרשים בבעלות פרטית בתל-אביב. אחד מהם יועד בתוכנית למיגרש חנייה ציבורי, כלומר יועד להפקעה. לאחר משא ומתן עם העירייה הצליח הבעלים להגיע להסכם שעל פיו יקבל את אחוזי הבנייה שתוכננו לאותו מיגרש, בתנאי שיממשם על שלושת מיגרשיו האחרים. בתמורה הוא התחייב לממן את בניית החניון ולרשום אותו מרצונו על שם העירייה¹.

- **השבחה שלילית** - בעבר נהגו, במקרים של הפקעה מעבר ל-40%, לפצות את המופקעים בתוספת אחוזי בנייה לפי מה שהיה מותר במיגרש השלם. בעקבות פס"ד ע"פ ת"א 1336/78, "צורן" - חברה קבלנית לבניין נגד מדינת ישראל של בית המשפט המחוזי תל-אביב-יפו, הסדר זה נחשב כבלתי חוקי כיום.

¹ ראיון עם מר זלמן וייס - לשעבר סגן מנהל מחלקת נכסים.

הפתרון שנוקטת עיריית תל-אביב יפו במקרים שבהם יש צורך בהפקעה של יותר מ-40%, ושהם חייב בעל המיגרש בהיטל השבחה, הוא להפחית מהיטל השבחה את הפיצוי שהעירייה חייבת עבור ההפקעה. הליך זה נקרא שם "השבחה שלילית". ראוי לציין שנתקלנו בחוסר בהירות מסוים בנושא זה. בתחילה לא הבחין הנשאל בצורך במתן פיצוי על ההפקעה שמעבר ל-40%, ולבסוף הוא ציין את הפתרון של השבחה שלילית. הסדר נוסף הקשור בעקיפין לדרכים להשגת קרקעות לצורכי ציבור מעבר ל-40% עולה מהסכמים הכרוכים בסיוע לאישור תוכניות שדרכן מושגת קרקע לצורכי ציבור.

- מימון של הכנת תוכניות על ידי היזמים - תמורת ביצוע מזרז של התיכנון ו"שחרור" הקרקע לבנייה. מדובר בתוכניות שעל פי החוק, מחובתה של ועדת התיכנון והבנייה ליזום, כגון תוכנית חלוקה חדשה. דוגמה מהעבר היא תוכנית ל'. הקרקע של איזור תוכנית זו היתה שייכת למינהל מקרקעי ישראל, לשיכון עובדים ולקבלנים. משום ריבוי הבעלים ובעיות תקציביות של העירייה, התעכבה מאד התוכנית. בעלי הקרקעות התאגדו למען זירוז התוכנית וקבלת היתרי בנייה, ולשם כך מימנו את הכנת התוכנית.

רפרצלציה - חלוקה חדשה של קרקעות

בחוק התיכנון והבנייה קיימת דרך נוספת להשגת קרקעות לצורכי ציבור ללא תמורה, הזוכה ביישום נרחב. זוהי הרפרצלציה - חלוקה חדשה (עמירב, 1980; אלטרמן, 1989).

ההנחה העומדת מאחורי הרפרצלציה היא, כי יש להכיר בבעלות פרטית על קרקע תוך הבטחת זכויות הפרט, אולם בד בבד לאפשר התערבות ציבורית מירבית בקניין הפרטי.

החלוקה החדשה - כיצד היא מתבצעת?

הליך זה יוצר מערך חדש של חלוקת הקרקע למיגרשים. בשלב ראשון מתיחסים לחלוקה הקודמת כאל מבוטלת, אחר כך מופרשת הקרקע המיועדת לצורכי ציבור, ולבסוף מחולקת מחדש יתרת הקרקע לבעלים, בשמירה על קרבה מקסימלית למיקום המיגרש המקורי ולשוויו. רפרצלציה ניתנת לביצוע הן בהסכמת הבעלים והן שלא בהסכמתם. סעיף 120(1) לחוק קובע כי כל מיגרש שיוקצה מחדש יהיה קרוב ככל האפשר למקום שבו היה מיגרשו של מקבל ההקצאה. מהמתרחש בפועל בעיריית תל-אביב-יפו מסתמנת מגמה לשמור שהקצאת המיגרשים החדשים תהיה במסגרת אותה

התוכנית, אך לא תמיד מקבלים הבעלים קרקע מאותו מאגר. לעיתים מוסיפים קרקע לאותו מאגר, וזו מצטרפת לקרקע המחולקת מחדש.

סעיף 122(2) לחוק קובע כי שווי המיגרש שהוקצה מחדש ביחס לשווי סך כל המיגרשים החדשים שנוצרו על ידי החלוקה, צריך להיות קרוב ככל האפשר לשווי של המיגרש הקודם ביחס לשוויים של סך כל המיגרשים הקודמים. סעיף 3 קטן קובע שבמקרה שלא נתאפשרה מלוא היחסיות, מי ששווי היחסי של מיגרשו החדש נמוך משווי היחסי של מיגרשו הקודם זכאי לתשלום הפרש מהוועדה המקומית. בעלים ששווי היחסי של מיגרשם החדש גבוה מזה של הקודם, חייבים לשלם את ההפרש לבעלים שהורע מצבם. העקרון הטמון בשני סעיפי משנה אלו הוא, שכל אחד מהבעלים ייצא מההסדר ובידו קרקע ששוויה דומה או עם תשלומי איזון; כך שמצבו היחסי (ולא האבסולוטי) לבעלים האחרים בעת סיום החלוקה מחדש יהיה דומה למצבו היחסי בעת התחלתה.

הנוהג בעיריית תל-אביב-יפו לגבי תשלומי האיזון הוא שעל השמאי המעריך להתעלם מה"צבעים שבמפה" המעידים על יעוד המיגרשים, ולהתייחס למיקום המיגרשים בלבד. במילים אחרות, אל לו לשמאי, בבואו להעריך את תשלומי האיזון, להתחשב ביעוד החדש של המיגרש, העשוי להגביל או להרחיב את זכויות הבנייה. עליו להתחשב במיקומו של המיגרש בלבד. משמעות כלל זה היא שלא מפעילים תשלומי איזון על זכויות בנייה נוספות (השבחה) או על אובדן זכויות בנייה (נזק). הכלל תואם את הפסיקה שהבחינה בין הזכות לתשלומי איזון, החלה בין הבעלים לבין עצמם והנוגעת לגודל המיגרשים, מיקומם וצורתם בלבד, לבין דרישת הוועדה המקומית להיטל השבחה או תביעת הבעלים לפיצויים על ירידת ערך עקב שינוי ייעוד. הללו נוגעות למישור היחסים שבין הבעלים לבין הוועדה המקומית⁶.

יתרונות החלוקה החדשה ככלי להשגת קרקעות לעומת כלים אחרים

במישור התיאורטי יש לחלוקה החדשה יתרונות רבים על פני כלים אחרים להשגת קרקעות לצורכי ציבור. לאחר שנסקור יתרונות אלה נבחן באיזו מידה הם זוכים לביטוי בפועל.

⁶ דיון נוסף 4/80, גדעון טור נ' הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה רמת השרון ואח', פד"י ל"ד (4), 600, וכן -ע"א 186/78 גדעון טור נ' הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה רמת השרון ו-2 אח', פד"י ל"ד (2), 265.

* אחד מיתרונותיה של החלוקה החדשה, הוא שבעת ביצועה יכולות זכויות בעלות במקרקעין להיות **מתורגמות ליחידות דיור או לכסף**. כך מקנה החלוקה החדשה אפשרות לקחת בפועל לצורכי ציבור 40% ויותר משטח חלקה רשומה ללא תמורה, אף מחלקות שלולא חולקו, היתה קיימת לגביהן הגבלה - שאין להפקיען ללא תשלום או אפילו בתשלום, אם כתוצאה מכך יופחת שוויה של יתרת המיגרש - כמגבלת הסיפא לסעיף 190 א' (1) לחוק. היישום בפועל של יתרון זה מושג בעיריית תל-אביב-יפו על ידי מתן אחוזי בנייה על שארית המיגרש כאותם אחוזים שהיו אפשריים על המיגרש השלם, כלומר אחוזי בנייה על הברוטו - יתרון שאינו אפשרי במקרה של הפקעה.

* בחלוקה חדשה לא קיימת למעשה הגבלת כמותית על שיעור הקרקע המותרת להפקעה. הגיון זה מושתת, לדעת העורכת, הן ברעיון של "קופה סגורה" ועיקרון של שמירת שווי יחסי (ולא אבסולוטי) של החלקות, והן בהוראת חוק מפורשת שניתן לפרשה בדרך זו⁷. הנוהג בעיריית תל-אביב-יפו הוא להפקיע עד לגבול המתאפשר מהיעוד המתוכנן לאותו שטח, אחרי החלוקה החדשה. נוהגים לדאוג לכך שגודלי המיגרשים לא ייפלו מהמינימום המותר. לדוגמה, יש להתחשב במגבלה הקובעת כי קוטג' דורש מיגרש מינימום של 340 מ"ר, ולא להפקיע מהשטח כך שישאר בו פחות מדרישת מינימום זו.

* חלוקה חדשה מאפשרת למעשה לספק צורכי ציבור תוך כדי חלוקה שווה וצודקת יותר של הנטל. היא מאפשרת להתגבר על בעיות של חוסר התאמה בחלוקת הקרקע, תוואי הדרכים ושטחי ציבור לצורכי תיכנון עתידיים.

* נוסף על היותה כלי לביצוע תיכנון מחדש, חלוקה חדשה מיושמת ככלי להשגת יעדיה של מדיניות קרקעית, בכך שהיא מאפשרת שליטה על עיתוי הפיתוח ואספקתם של צורכי הקרקע לפיתוח עירוני במקום המתאים, בזמן הנכון ובמחיר סביר (עמירב, 1980).

השימוש בכלי החלוקה החדשה בעיריית תל-אביב-יפו: למרבית המטרות היפות, הרעיונות וכלי התיכנון הנלווים לחלוקה החדשה שפורטו לעיל, יש ביטוי קלוש בלבד בדרך שבה מופעלת חלוקה חדשה בעיריית תל-אביב-יפו. למעשה אין מדיניות עקבית וברורה, ועל כן יתרונות אלה אינם יכולים לבוא לידי ביטוי. לפי התרשמותנו, העירייה בוחרת בדרך של הפקעה או בדרך של חלוקה חדשה באופן מקרי

⁷ הבסיס המשפטי לכך מוסבר באלתרמן, 1985, בעמ' 194. הוא מסתמך על הוראה של סעיף 4 לחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור - תשכ"ד - 1964, שממנה משתמע פירוש זה.

למדי. העיקרון המנחה הוא להשתמש בכלי המשתלם יותר לעירייה בטווח המייד. שיקולי הטווח הרחוק, שיקולי תיכנון או שיקולים של צדק ציבורי להשפעות חברתיות (כגון חלוקה שווה של הנטל) אינם בעלי משקל רב. בדרך כלל, כשמדובר בשטח קרקע נרחב המוחזק בידי יזם אחד, נוהגים להפקיע ממנו ואף להגיע עימו להסדרים שיעמיסו עליו גם את חובת פיתוח שירותי הציבור. כשנזקקים לשטח שמעורבים בו מספר בעלים, משתמשים בכלי הרפרצלציה. בכל מקרה, הכלל המניע הוא מינימום עלות לעירייה.

בדרך כלל, אמורה העירייה לערוך ולממן תוכנית רפרצלציה בעצמה. סעיף 12(69) לחוק קובע כי ניתן לגבות דמי הכנת תוכנית רפרצלציה מהבעלים, ואכן יש היום נטייה לפעול על פי סעיף זה. במקרים של יזם גדול המעוניין בפיתוח איזור מסוים, הידיעה שמימון הרפרצלציה יזרז את התהליך ושבסופו של דבר יקל על קבלת היתרי בנייה, מדרבנת אותו לקחת תחת אחריותו את המימון. כך למשל קרה ברמת אביב ג'. היזמים, בעלי הקרקע והקבלנים מימנו תוכנית רפרצלציה שיעדה את השטח לבניית 1000 יחידות דיור. מימון החלוקה החדשה נעשה כך, שכל אחד שילם בהתאם לחלקו היחסי בשטח.

בנק קרקעות בין העירייה ומינהל מקרקעי ישראל

מינהל מקרקעי ישראל משמש לעיריית תל-אביב-יפו מקור חשוב להשגת קרקעות. לעירייה ולמינהל יש הסכם שעל פיו הם מעבירים זה לזה ומחליפים ביניהם קרקעות במסגרת "בנק עירייה - מינהל". במסגרת זו נעשים רישומים מדויקים של כל פעולה ופעולה, טרם הונהגה התחשבנות כספית.

דוגמה לעיסקה במסגרת "בנק עירייה - מינהל" היא איזור תל כביר - קרקע שהיתה מיועדת למסחר ולבסוף הקימו עליה מתקן ציבורי לצורכי השכונה, שלא היה מקום אחר למקמו. הקרקע היתה של מינהל מקרקעי ישראל. המינהל הסכים לשינוי הייעוד, אך ביקש וקיבל על כך פיצוי. הפיצוי ניתן בשכונת התקווה, ליד בית ברבור, שם יזמה העירייה שינוי ייעודו של מיגרש שהיה בבעלות המינהל מייעוד ציבורי למסחרי. כך נשארו שני המיגרשים באותה בעלות (של המינהל), אך ייעודם הוחלף. הפעולות כולן נרשמות במדויק, כך שאם יוחלט על התחשבנות כספית כלשהי, ניתן יהיה לבצעה.

הסכמים בין המינהל והעירייה

לעיריית תל-אביב-יפו הסכמים שונים עם מינהל מקרקעי ישראל, התורמים לתהליך השגת הקרקעות. לדוגמה, קיים הסדר המאפשר לעירייה להסב קרקע שבבעלות

המינהל לייעוד הנובע מצורך דחוף של העירייה. מדובר בקרקע שאינה נכללת במסגרת תוכנית מסויימת, אך נדרשת לאותה תוכנית לצורך כלשהו שלא נמצא לו מענה במסגרת תקנות התוכנית. צירופה של קרקע זו לתוכנית נעשה על ידי הגשת שינוי לתוכנית. אם הקרקע מיועדת לצורכי ציבור, משלמת העירייה למינהל סכום סמלי בלבד, אך אם היא אמורה לשמש ליעוד נושא רווחים (מיגרש חניה לדוגמה), מחכיר אותה המינהל לעירייה תמורת אחוז מסוים מערכה. כך למעשה נהנית העירייה, בשעת דחק, ממאגר קרקעות מבלי שהשקיעה משאבים ביצירתו.

עיריית חיפה

הכלים הנפוצים להשגת קרקעות (ראו טבלה 2):

בחקר האירוע של עיריית חיפה העדפנו להציג את הכלים הנהוגים להשגת קרקעות לצורכי ציבור בטבלה מרוכזת, המציינת גם דוגמאות של שכונות או פרויקטים שבהם הופעל כל כלי וכלי.

טבלה 2 מציגה שישה כלים: הפקעות בתמורה, על פי הרשאת שר האוצר; הפקעות ללא תמורה של עד 40% לצורכי ציבור (שנכנה להלן - "הפרשות קרקע"); חלוקה חדשה עם וללא הסכמת הבעלים; הפקעת זכויות חלקיות וזיקות הנאה בקרקע (הללו היו חשובים עבור בניית קו הכרמלית); הסכמים עם יזמים; מתנות, ירושות והחלפות קרקע. לגבי כל אחד מכלים אלה מציגה הטבלה חמישה היבטים: מקור הסמכות החוקית; המטרות להפעלת הכלי; תקופת ההפעלה; התמורה לעירייה כמייצגת הציבור ודוגמאות להפעלת הכלי.

נוסף על הצגת הטבלה המסכמת נדון בקצרה בארבעת הכלים העיקריים מבין הנ"ל: הפקעות בתמורה, הפרשות של 40% לצורכי ציבור, חלוקה חדשה והסכמים.

הפקעות בתמורה, על פי הרשאת שר האוצר

חיפה היא אחת הערים הבודדות בישראל שבהן נעשה שימוש נרחב בכלי ההפקעה שעל פי הגדרת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) לצורכי פיתוח פנים-עירוני (בניגוד לפיתוח של יישובים כפריים או ערים חדשות). יתר על כן: בחיפה עדיין נערך כיום - 1990 - פיתוח על מיתחם גדול בשם "רמת אלון" שהופקע בשנת 1976. מיתחמים נוספים גדולים פותחו בעיר בדרך זו - יזרעאליה, רמת הדר ועוד - ובהם אלפי יחידות דיור. ההפקעות נעשות בדרך כלל עבור בנייה לזוגות צעירים ועולים חדשים, אף שהבנייה לא תמיד היתה לייעדים אלה. המיתחם האחרון

טבלה מס' 2: כלים של מדיניות קרקע מוניציפלית - השימוש בעיריית חיפה

מתנות, ירושות, תשלומי קרקע	חוזים וחסמים עם יזמים	תקנות זכויות וזיקות תנאה במקרקע המשפט	תלונה חדשה עם וללא חסמת הבעלים	מפרשות 40% לצרכי ציבור ללא פגיעה בערך יתר התגים	מקצועות בתמורה עפ"י הרישאת שר האוצר	תמורה - חסמות חוקיות
חוק המגורים 1968. חוק תירושה. חוק תחומ"ב משכ"ה, סעי' 191. משכ"ה, סעי' 146-147. חורג.	חוק המסרקיון משכ"ס, סעי' 6-8 משכ"ס, סעי' 1 + פקס ס' . חוק תחומ"ב משכ"ה, סעי' 146-147 - שימוש חורג.	חוק המסרקיון משכ"ס.	חוק תחכיכיון והבנייה משכ"ה פקס ג', סימן ז' - סעי' 120-128.	חוק תחכיכיון והבנייה משכ"ה סעי' 188-196. סעי' 190 א 40% סעי' (1). צפיפויות גבוהות עד 60% עפ"י חסמת התוכנית של המקצועות של המשלום פיצוי על 60% מפרש בלבד.	מפודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור 1943) סעי' 3, 12, 20, 22. כלל תמורה על 25%.	מסורות לשון הופעל הכלי בחיפה
תשלומי לטח יצירת רצף קרקעי ולטח מניעת פיצול בעליונות.	אגרות סובוט תנאה לצבור במסורה לתקנות לזום ולשינוי תוכנית.	היענות לצרכים ציבוריים ללא פגיעה בזכות המעלות בעיקר לנזשא זדלים ותענובות.	התכנון מחדש לטח התמנה לטח מחדש סחמים אקספאט סחמים לצבור מודרניים.	הקסאט סחמים לצרכי ציבור על פי הגדרת החוק.	הגדרת פונסציאל האקסלסיוני. פיצוינו משכונות עוני. הקסמת שכונות חדשות לזוגות צעירים ולקליטת עליות.	תמורה לעירייה כמייצגת הצבור
מתנות - נדיר. תשלומי - בתמנה לצרכים	בשימוש שוטף.	שימוש לעיתים נדירות ולמסרות מפיציפיות.	שנות ה-60-80. הפרשה של יותר מ-40% בתמנה לצורך התכנון ללא משלום פיצויים.	מאז ימי המנדט (25% לפי פקודות בניין ערים	תחילת שנות ה-50, שנות ה-60 וה-70.	תפופת הפעלת הכלי
אין תשלום עבור מתנות או ירושות.	אישותמות בריוחים. איסור אצ"ל ציבורי במסורה לתקנות והגדרת אחוזי תכנית.	לא תמיד יש משלום פיצויים.	הפרשה של יותר מ-40% בתמנה לצורך התכנון ללא משלום פיצויים.	40% הפרשות נרשם בעלות העירייה במאבד - ללא פיצויים.	הכלת מהתקעות, לצ"ל לעיר, מינוי לצרכי ציבור ונרשם בעלות העירייה. התקעות ומשלמת והזום מחזיר התשלום.	התמורה לעירייה כמייצגת הצבור
כרמלים - תשלום חלק המסורת עם חברת המסורת חיישוב.	פועלו הספרות ליד הסכנינו - שופותו העירייה בריוחים: פרויקט אגד"ל לבית אבות - מיסומ לנזקקים.	מבטלים - כריית מבטלת. שימוש במקרקע לעסקא.	אחורה התכניית והודוולת, רמת אשכול, איזור המסלג"ה, וודדית, איזור תעשייה.	רמות-ספיר, שער העלית, קריית ספיר, נצנצ, קריית אליעזר, הפרשות מעל 40% בתמורה לתחזי בנייה, תקופת אבא חושי.	רמת-החדר, מישור הכרמל, רמת-אלון.	דוגמאות למסומות בום הופעל הכלי

בכרונולוגיה זו, "רמת אלון", זכה לביקורת של משרד מבקר המדינה ולכיסוי בעיתונות המקצועית והמקומית משום שהבתיים והדירות ההולכים ונבנים מיועדים רובם ככולם למכירה בשוק הפרטי (מבנים, 1989).

הפרשות של 40% לצורכי ציבור ללא תמורה

כלי זה נחשב גם בחיפה לכלי נוח לשימוש, שאינו מסורבל ואינו מטיל הוצאות כספיות על הרשות. כאשר הוא מופעל באופן נרחב, כלי זה מאפשר חלוקה של נטל הפגיעה בין מספר פרטים. הכלי הופעל בשכונות שונות בעיר שלא היו זקוקות לחלוקה חדשה. בעבר בתקופת אבא חושי, היה נהוג לפצות את הבעלים באחוזי בנייה מוגדלים בשיטת ה"ברוטו". מאידך, ידועים מקרים שבהם הופקעו חלקות שלמות ונוכו 40% מדמי הפיצויים⁸.

חלוקה חדשה (רפרצלציה)

כלי זה מופעל בקנה מידה נרחב ביותר בחיפה. באיזורים גדולים בעיר, בעיקר בשיפולי הכרמל, נעשתה לפני שנים רבות חלוקה למיגרשים שאינה מאפשרת כיום פיתוח ללא חלוקה חדשה. העירייה מרבה להשתמש בכלי, על אף הקשיים שהוא מציב בפניה, כגון פגיעה בזכויות המועתקות למקום אחר. הכלי אף מטיל על העירייה אחריות נוספת בקביעת דמי האיזון, גבייתם ותשלומם. ביצועו אורך זמן רב מאד (5-7 שנים) ובמהלכו מוקפא פיתוח הקרקע ועימו זכויות הבעלים בה. לעיתים תכופות היו זכויות הבעלים מוקפאות בפועל עשרות שנים קודם לכן, בהמתנה לכך שהעירייה תיזום את הליך הרפרצלציה. עם זאת יש בכלי זה יתרונות תכנוניים רבים (לפירוט ראו לעיל לגבי תל-אביב-יפו).

כלי החלוקה החדשה נמצא בשימוש שוטף בחיפה מאז שנות ה-60, והשימוש בו גבר בשנות ה-80. אין פלא כי התוכניות הראשונות היו ניסיוניות וארכו זמן רב, וייתכן שלא היו מוצלחות מבחינה תכנונית, אך הובעה בפנינו התחושה באגף התיכנון, כי בינתיים הצטבר ניסיון רב וכיום היתרונות עולים על החסרונות.

⁸ על הבעייתיות המשפטית שמעלה הסדר זה, ראו הדיון ב"הסכמים והסדרים שונים" בעיריית תל-אביב-יפו, בחלקו הראשון של פרק זה. עבור דיון משפטי עדכני בסוגיה זו, ראו Alterman 1990.

הסכמים

הסכמים בין הרשויות ליזמים הוא כלי מקובל בעיריית חיפה מזה זמן רב. מקורו בכך שחוק התיכנון והבנייה תשכ"ה מאפשר שיקול דעת לוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה בנושאים רבים: אישור שינויים לתוכניות קיימות, הענקת הקלות ושימושים חורגים בהיתרי בנייה (סעיף 146 (7) לחוק), ובמקרים בהם התוכנית מותירה שיקול דעת - גם מתן היתרי בנייה. שיקול דעת זה הוא המאפשר יצירת הסכמים והסדרים למיניהם עם קבלנים ויזמים. (לדיון רחב בנושא של הסכמים כולל דוגמאות נוספות וניתוח משפטי עם יזמים, ראו אלתרמן וויטק, 1991).

הדיווחים של אגף הנכסים מלמדים שרק בשנים האחרונות לבשו הסכמים אלה צורת מסמכים כתובים (ולא הסכמים בעל פה כפי שהיה נהוג בעבר). מסמכים אלה מגדירים בבירור את זכויותיו של כל צד. בנוסף להסדר הרישום בפנקס המקרקעין של הערת אזהרה בדבר העיסקה הנוגעת למקרקעין עצמם, קיים גם הליך הנקרא רישום "כוונה לעיסקה".

המעניין בהסכמים הנהוגים בחיפה הוא, שבנוסף להשגת הטבות "שגרתיות" כמו בניית גני ילדים או הוספת שטח קרקע מעבר לאחוז ההפקעה המותר ללא תמורה, נערכו בחיפה בשנים האחרונות הסכמים על הטבות כלכליות-חברתיות, כאשר הבנייה היתה על שטחי קרקע בבעלות העירייה. הדוגמאות הן פרויקט בית האבות של "אגד" (שנבנה אך לא הופעל), שם הובטחו מיטות עבור מומלצי המחלקה הסוציאלית; חלוקה ברווחים במועדון הספורט שבנווה שאנן; ושטחים למתקני ספורט שהועברו על שם העירייה ב"מרכז הסקווש" הפרטי שבכניסה לחיפה. בשניים האחרונים מדובר בהקצאת קרקע מוניציפלית למועדוני הספורט.

בכל הקרקעות שהושגו באמצעות הסכמים, יש לטפל בהבטחת קיום ההסכם ומה שנובע ממנו. הטיפול כרוך למעשה ברישום וניהולו של "מאגר הקרקעות", ובכך ידון הפרק הבא.

פרק 5: ניהול מאגר קרקעות

עיריית תל-אביב-יפו

תהליך ניהול הקרקעות בעיריית תל-אביב-יפו מתחלק לארבעה שלבים:

רישום כללי של מאגר הקרקעות

משא ומתן להעברת זכויות

רישום זכויות ובעלות

אישור סופי לתוכניות.

רישום המאגר

רישומן של הקרקעות שבבעלות העירייה או בשליטתה נעשה בכרטיסייה ממוחשבת. לכל חלקה יש כרטיס ובו פירוט מדויק על מקורה, עיתוי העברתה לעירייה, זמן הירשמה על שם העירייה, ייעודה וכדומה.

הקרקעות הרשומות בכרטסת הן משלושה סוגים:

* קרקעות שניתנו לעירייה במתנה, על ידי הקדש, עיזבון וכדומה, והן מחכות שיימצא להן שימוש.

* קרקעות שהופקעו ללא תמורה והעירייה מימשה את זכותה לרשמן על שמה ולתפוס בהן חזקה מיידית.

* קרקעות שהופקעו בתמורה, בדרך כלל מיגרש שלם, מספר המיקרים קטן.

* קרקעות הכלולות בתוכניות מאושרות, שיועדו לצורכי ציבור מעבר לאחוז ההפקעה המותר ללא תמורה, והמחכות לעיתוי המתאים להפקעה בתמורה או להפעלת כלים אחרים. קרקעות אלו נכנסות למאגר הרישום של העירייה משום שלא תמיד יש לה תקציב להפקעה, לחלוקה חדשה או לפיתוח מיד עם אישורה של התוכנית. בדרך כלל עובר זמן רב עד שהקרקעות הופכות לשטחי ציבור או מבני ציבור בפועל. משמע, הבעלים נשארים זמן רב עם קרקעות המיועדות

להפקעה, או עם קרקעות שפיתוחן הוקפא עקב הצורך בחלוקה חדשה⁸.

יש לציין כי בשל חסרון הכיס של הרשויות המקומיות, מיגרשים רבים הם מהסוג הרביעי. יש לכך השלכות על התיכנון. לעיתים תכופות גם נגרם עינוי דין לבעלי הקרקעות, המוצאים עצמם במילכוד: לא ניתן לפתח את הקרקע, אך לעירייה אין כסף להפקיעה, ובכל העת יתכן שנדרשים הבעלים לשלם מיסים. יש להניח שבעקבות פסק דין אמיתי, מצב זה עשוי להשתפר בעתיד.

משא ומתן להעברת זכויות

כשמגיעים מים עד נפש, וצורך ציבורי מסוים הופך נחוץ ביותר, ולא ניתן היה להפקיעו קודם כהפקעה ללא תמורה, נותנת לשכת התיכנון אור ירוק למחלקת הנכסים להתחלת משא ומתן כדי להגיע להסכמה בדבר דרכי ההעברה של הזכויות הקנייניות שבקרקעות לידי העירייה, לשם פיתוחן. דגכים אלה עשויות לכלול הפקעה לצורכי הציבור הלכה למעשה. תהליך זה מתרחש עקב לחצים ציבוריים, או עקב גידול אוכלוסיה וזיהוי הצורך על ידי העירייה. המשא ומתן או ההתדיינות המשפטית על השגת קרקעות או פיצויים עשויים לארוך חודשים ארוכים ואף שנים. דוגמאות:

* מיגרש ביד אליהו, שיועד למלאכה ומסחר והיה בשליטתו של מינהל מקרקעי ישראל, גבל בשטח בית-ספר. העירייה רצתה לשנות את ייעודו לחינוך. אחרי משא ומתן מסובך של שנים מספר הגיעו להסכמה על תוכנית חלוקה חדשה. מינהל מקרקעי ישראל "ויתר" על רוב הקרקע, אך כל זכויות הבנייה של המיגרש המקורי הועברו לחלקת הקרקע שנשארה בידיה. פתרון זה מתאפשר כאמור רק באמצעות חלוקה חדשה ואין הוא אפשרי בהליך של הפקעה (אלא אם ייערך שינוי לתוכנית). ייעודו של השטח שהמינהל ויתר עליו שונה למבנה ציבור (חינוך), והוא נרשם על שם העירייה.

* נביא דוגמה המצביעה על האירוניה המתלווה לעיתים להפקעה. במקרים מסוימים מגיעה העירייה לשלב המעשי של השגת השטחים לצורכי הציבור, אולם אחר כך אינה מצליחה להשלים את התוכנית (בדרך כלל משום שחלה הידלדלות

⁸ על הפסיקה שניתנת לאחרונה בנושא של שיהוי ביצוע הפקעות ועל השלכותיה ראו בפרק 3. יתכן שמדיניות העיריות תשתנה בעתיד במקצת עקב פסיקה זו, אך בשלהי 1990 אין אנו מתרשמים שחל מהפך של ממש בנוהגיהן של הרשויות המקומיות.

הקופה בתקופת המשא ומתן). תיכנון הכביש החדש לאשדוד (רחוב סלמה) חייב להפקיע רבים מהבניינים שעמדו לצידי הרחוב ביפו, כדי להורסם ולסלול את הכביש הרחב. תוכנית האיזור קבעה 15 שנים כזמן לביצוע. המשא ומתן ודילדול הקופה הביאו להחלטה לצמצם את רוחב הכביש המתוכנן ל-10 מטר. התוכנית שונתה למעשה, וכבר אין צורך בהפקעה הראשונית כולה, אולם השימושים שלצד הכביש לא יכולים לחזור לייעודם המקורי בגלל השטח שסומן בתוכנית עבור הכביש הראשי. על כן, למרבה האירוניה, לוחצים הבעלים למימוש ההפקעה כולה.

כאשר העירייה מפקיעה קרקע פרטית על פי חוק התיכנון והבנייה ומפצה את הבעלים בכסף או בתחליף, היא נוהגת להחתיים אותם על ויתור על זכותם לתבוע את העירייה במקרה של שינוי בעתיד של ייעוד החלקה שהופקעה לייעוד שאינו מותר להפקעה על פי חוק זה. אחרת, היו קיימות לו הזכויות להשבה שעל-פי סעיף 195 או 196 לחוק התיכנון והבנייה. במקרים אחדים האנשים שהופקע מיגרשם, תבעו את העירייה לפיצויים עקב שינוי ייעוד. המגמה היא להגיע להסדר שיאפשר שינוי בייעוד של קרקע מסויימת, על פי צרכי התיכנון.

לאחר שהופעלו הכלים השונים ושינוי הייעוד בוצע, מגיע תור השלב הבא - רישום זכויות הבעלים.

רישום זכויות ובעלות

רישום הזכויות נמצא גם הוא בתחום אחריותה של מחלקת הנכסים. עליה לדאוג לרישום העירייה כבעלים של המיגרש כאשר מדובר בהפקעות ורפרצלציה, ולרישום הערות אזהרה כשנערכים הסכמים והסדרים. עוד אחראית מחלקת הנכסים לכתבי התחייבות, ולערבות הבנקאית של היזם להבטחת ביצוע התחייבויותיו בהסכם.

אישור סופי לתוכניות

רק לאחר שמחלקת הנכסים דאגה לרישום ולערבויות המתאימות, חוזרת התוכנית למחלקת התיכנון לקבלת אישור סופי. הליך זה שואף להבטיח בפני תביעות משפטיות.

לסיכום: בעיריית תל-אביב-יפו תופס העיסוק בנושא ניהול הקרקעות מקום קטן בסדר היום משום שלמעשה אין מדיניות של רכישת קרקעות מראש, הצורכת נהלים קבועים, כללים ורישום מדוייק. סך כל מאגר הקרקעות שבבעלות או בשליטת העירייה הוא זעום, ורובו על הנייר בלבד - משמע, קרקעות שמיועדות לעבור

לבעלות העירייה אך אינן עוברות, מחוסר תקציב.

בצילה של מידת המודעות הנמוכה עומד גם שיתוף הפעולה בין מחלקת התיכנון לבין הזרוע המבצעת שלה - מחלקת הנכסים. הקשר בין יחידות אלה הוא מצומצם למדי ומתמקד בעיקר בהוראות להפעלת שטחים והעברתם לבעלות העירייה. ניתן היה לשאוף ליחסי גומלין הדוקים יותר ולגיבוש מדיניות משותפת שיביאו להכללת מאגר הקרקעות הקיים בתהליך התיכנון וגם ישפיעו (מבחינת עיתוי, כמות, מיקום וכדומה) על רכישה של קרקעות והכנסתן למאגר.

עיריית חיפה

גם פה, כמו בתל-אביב-יפו, ממונה אגף הנכסים על ניהול מאגר הקרקעות, וגם כאן הוא מחזיק קשרים חלקיים בלבד עם מדיניות התיכנון.

תפקידיו של אגף הנכסים

כמו בתל-אביב-יפו, גם בעיריית חיפה יש לאגף הנכסים תפקידים אחדים:

- * להיות זרוע מבצעת: מחלקת הנכסים היא הזרוע המבצעת של הוועדה לתיכנון ולבנייה בנושא הפקעות, רכישה לצורכי ציבור, ניהול משא ומתן עם בעלים ודיירים, וביצוע פינויים, הסדרים ופיצויים.
- * לשמור על אינטרס העירייה והציבור בנכסים: בעת ביצוע הסכמים עם יזמים לפיתוח נכס, על המחלקה להבטיח את זכויות הציבור על ידי רישום הערות אזהרה, העברת בעלויות וזיקות הנאה על שם העירייה וכדומה.
- * להקצות נכסים על פי דרישת מחלקת התיכנון: על מחלקת הנכסים לבדוק את בעלויות העירייה באיזור, להזמין הערכות שמאיות ולהעריך את הפיצויים הנדרשים.

האמצעים הקיימים לרשות מחלקת הנכסים בעבודתה

מחלקת הנכסים נעזרת בארכיון מעודכן. הארכיון כולל מרכיבים אחדים:

* **ספר נכסים** - על פי חוק הקרקעות תשכ"ט 1969, נדרשת כל רשות מקומית לנהל רישום של הנכסים שבבעלותה בספר נכסים, שהוא ריכוז מקוצר של המידע החיוני על כל נכס ונכס (גוש, חלקה ותיאור הנכס).

* **כרטסת נכסים** - בכל כרטיס תיאור מפורט יותר של הנכס, כמו: רישום זכויות העירייה בנכס והבחנה בין "זכויות רשומות" במרשם המקרקעין וכאלה שטרם נרשמו. אלה האחרונות מהוות "זכויות בנכס", והן עתידות להירשם עם הסדרת הרישום של הנכס.

* **מערכת תיקים** - זוהי מערכת גיבוי שלישית למאגר נכסי העירייה. לכל נכס "תיק אתר" המגדיר אם מדובר בבניין ציבורי, מקלט, גן ציבורי, שטח פתוח או אחר. התיק מציין גם כיצד התקבל הנכס, ממי, למי נמסר, מי משתמש בו עתה, איזה סוג הסכם נעשה ועם מי, לכמה זמן ניתן האתר לשימוש ועוד. מצורפים לתיק העתקי החוזה וההתכתבויות.

* **מיחשוב** - עיריית חיפה ממחשבת את מערכת התיקים וכרטסת הנכסים לשם ייעול בנייהול הניירת הענפה. בירושלים כבר קיימת מערכת כזו שנים אחדות.

* **מיפוי** - מיפוי ממוחשב של פיזור הקרקעות עדיין לא קיים בחיפה. הוא חסר בעיקר לצורכי תיכנון והקצאה משום שיציג חזותית את מיקום ופיזור הקרקעות שבבעלות העירייה - אלה הבנויות ואלה שטרם נבנו. כן יאפשר מיון הקרקעות על פי מידת התאמתן לשימושי הקרקע השונים, כך שבעת תיכנון יהיה קל להגיע לקרקעות המתאימות.

רישום זכויות העירייה בנכסים

כמו בתל-אביב-יפו, לא התנהל בעבר רישום קפדני של זכויות העירייה בנכסים. ההסכמים נעשו בעל פה. בשנים האחרונות נעשה מאמץ מרוכז לאתר זכויות אלה ולעגן בחוק על ידי רישום בפנקס המקרקעין ("טאבו").

כדי למנוע איבוד זכויות, נוהגים בחיפה להשתמש במסמכים חוזיים או באמצעים אחרים:

* **כתב התחייבות - כתב שיפוי בלתי חוזר - קבלת התחייבות הקבלן/היזם לפעולות הבאות:**

- **התחייבות להחזר של הוצאות העירייה תמורת הפינויים הנדרשים באיזור התוכנית.**

- **התחייבות להעברת שטחים בפנקס המקרקעין על שם העירייה בעת הסדר הקרקעות.** פעולה זו כרוכה גם ברישום זכויות וזיקות הנאה אחרות (התחייבות לרישום עיסקה טעונה מסמך בכתב על פי חוק המקרקעין, פרק ב', סעיפים 6-8).

* **קבלת אחריות של היזם לפיתוח שטחי ציבור - בניית דרכים, גני ילדים וכדומה ללא תמורה, או תמורת אחוזי בנייה מוגדלים, הקלות או קיזוז מדמי היטל ההשבחה.**

* **רישום הערות אזהרה בטאבו - באמצעות כתבי ההתחייבות ניתן לרשום בטאבו הערות אזהרה על הכוונה לבצע עיסקה בנכס, המעידות כי כבר נעשתה עיסקה קודמת בנכס (חוק המקרקעין פרק ט', סימן ב', סעיף 126 א').**

* **רישום בפנקס המקרקעין של בעלויות על קרקעות ונכסים לצורכי ציבור, וכן רישום של זכויות פחותות מבעלות.**

* **דרישה להסדר קרקעות - באיזורים נרחבים בארץ טרם נרשמו הקרקעות בפנקס המקרקעין. כדי לרשום נכס, נדרשת הכרזה של שר המשפטים על ביצוע הסדר קרקעות באיזור (פקודת הסדר זכויות במקרקעין, נוסח חדש, תשכ"ט 1969).** כשהעירייה נדרשת לרישום נכס באיזור כזה, יוזמת מחלקת הנכסים, בשיתוף פעולה עם בעלים אחרים, פנייה לשר שיכריז על הסדר קרקעות.

קרקעות שהשיגה העירייה בדרכים השונות לאחר שמוינו, טופלו ונרשמו, מוקצות לצורכי התיכנון השונים. כיצד מתבצעת הקצאת הקרקעות? מהי מדיניות ההקצאה? לאלו ייעודים? לאלו גופים? שאלות אלה ואחרות יידונו בפרק הבא.

הסכמי פיתוח

בחיפה נהוג לחתום על הסכמי פיתוח. משמעותם של הסכמים אלה היא שהיזם מקבל היתר בנייה, לדוגמה למגורים, ובתמורה מתחייב לפתח את תשתית שרותי הציבור לאיזור מגורים זה: גן ציבורי, מתקן ציבורי, שטחים פתוחים וכדומה - הכל לפי

ההסכם בינו לבין העירייה.

הנוהג הוא לחתום על הסכמי פיתוח ל-2-3 שנים בלבד. מועד קצר זה נבחר מתוך שלוש מטרות:

- * הבטחת שליטה על עיתוי הפיתוח.
- * מניעת סכנה של אי-סיום הבניה ויציאתה משליטת העירייה לטווח ארוך, על הנזקים הכרוכים בכך.
- * בקרת פיתוח על נכסים שטרם פותחו - שמירת האפשרות לייעוד מחדש של הקרקע בתוך זמן קצר יחסית (עד חמש שנים), בהתאם לסדרי העדיפויות וצורכי הפיתוח.

הארכת הסכמי פיתוח

התקשרות חוזית לתקופה ארוכה יותר נערכת רק לאחר השלמת פיתוח האתר. אם תקופת הפיתוח הסתיימה והאתר עדיין בתהליכים דינמיים, מקובל לתת הארכה לתקופה קצרה נוספת.