

הפקעת קרקעות לצרכי ציבור - היבטים עיוניים

חוק התכנון והבניה תשכ"ה—1965 מסמך את הוועדות המקומיות להפקיע מקרקעין לצרכי ציבור מהסוגים המוזכרים בסעיף 188 של החוק. את ההפקעה יש לבצע על-פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943, בתיקון שבכל מקום שמדובר בפקודה על "רבע" משטח הקרקע שהופקע לצרכי ציבור יבואו "ארבע עשיריות". צרכי הציבור המוזכרים בחוקים הנ"ל כוללים הן את שירותי הרווחה הקהילתיים, והן את השירותים האחריים להם נזקקת האוכלוסייה, כגון שירותי התשתית.

אחת ממטרות היסוד של חוק התכנון והבניה הוא הסדר היחסים בין בעלי הקרקע, המעוניינים לפתח את הקרקע ולבנות עליה לבין רשויות התכנון שמתפקידן להנחות את פעולות הפיתוח והבניה, לבקרו ולפקח על ביצוען, וזאת מתוך ההנחה שלעומת האינטרסים הצרים של בעלי הקרקע, פועלות רשויות התכנון למען האינטרסים של הציבור הרחב במטרה להבטיח את שירותי הרווחה והתשתית הדרושים לו ותוך קיום איכות סביבתית נאותה. יש בכוונתי לבחון במאמר זה את השאלה: האם השיעור של 40% משטח הקרקע המיועד להפקעה לצרכי ציבור אמנם מאפשר לרשויות התכנון להבטיח את צרכי הציבור מהבחינות הנזכרות לעיל בתחום הפיתוח והבינוי העירוני? מרבית האוכלוסין שלנו גרה ביישובים בעלי אופי עירוני. משום כך נוגע הנושא לרוב תושבי המדינה, והגברת האינטנסיוויות של תהליך העיור עוד מחריפה את הבעיה. האוכלוסייה העירונית נזקקת למיגוון עשיר ורחב של שירותים ציבוריים וריכוזיותה ההולכת וגדלה מאפשרת מתן השירותים, כאשר גדל האוכלוסייה שבטוח הנגישות מצדיק את קיומם מבחינה תפעולית וכלכלית. שני הגורמים הדומיננטיים המשפיעים על מיגוון השירותים הניתנים לציבור הם המבנה והארגון המינהלי של נותני השירותים מזה והרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה מזה.

בעבר הלא-רחוק ניתנו לאוכלוסייה שירותים סלקטיביים בתחום החינוך, הבריאות והדת בעיקר על ידי מוסדות דתיים. שירותים אחרים — כמו של בילוי הזמן הפנוי — היו מיועדים לחלק מצומצם של האוכלוסייה בלבד. בעקבות פיתוח התעשייה במערב-אירופה במאה הקודמת החל תהליך עיור מואץ והמסגרות המסורתיות של מתן שירותים לציבור נתגלו כבלתי מספיקות. המצב המחפיר אשר נוצר בערי אנגליה בתקופת המלכה ויקטוריה הניע את הממשל להתערב בתחום של שירותים להבטחת בריאות הציבור. במרוצת הזמן החלו רשויות הציבור לקבל על עצמן אחריות גם לשירותים אחרים. במחצית המאה הקודמת יזמו רשויות עירוניות לראשונה נטיעת גנים ציבוריים אשר נועדו לכלל האוכלוסייה העירונית. בהדרגה נתקבל העיקרון שעל הממשל להציע לציבור הרחב אותם השירותים שהמסגרות המסורתיות וכן השוק החופשי, הנותן שירותים על בסיס רווחי, אינם מסוגלים לספקם. מכאן פיתח הממשל תפיסה שמחובתו להתערב בחיי האוכלוסייה "לטובתה", תוך מתן השירותים

הציבוריים העונים על היעדים הממלכתיים בתחום החינוך, הבריאות, בילוי הזמן הפנוי ואיכות החיים בכללותם.

עקב תהליך זה נוצרו המסגרות הלא-וולונטריות למתן שירותים ציבוריים. כתוצאה מכך ניתנים השירותים על פי מבנה תפקודי וארגוני מוגדר אשר נקבע ע"י הרשות המוסמכת; וזאת בצורה ובמקום אשר נקבעים על ידה. מקבל השירות אינו משלם עבורו על פי עלות, אלא לפי יכולתו והנטל מועבר על כלל הציבור במסגרת המיסוי. במרוצת הזמן נטל הממשל על עצמו אחריות לשירותים נוספים על פי יעדים ממלכתיים; וכך, למעשה, נכלל כיום גם השיכון בין השירותים המוצעים לציבור ע"י הממשל.

קריטריונים להערכת צרכי הציבור

ניתן לקבוע את צרכי הציבור על פי שיקולים שונים — על פי נכונות הציבור לשלם עבורם באופן ישיר או עקיף מזה ועל פי נורמות או סטנדרטים רצויים מזה (כאשר הרצוי מבטא לרוב את מערכת הערכים של המומחים לדבר או של המסגרת המינהלית האחראית למתן השירות).

לשם הערכת הביקוש לשירותים נעזרים לעיתים בסקרים של משאלות הציבור, או מעריכים את הצרכים הצפויים בדרך אנלוגית על-פי השוואה לרמת שירותים מתאימה הקיימת במקום אחר. אלא שאף אחת מהשיטות המוזכרות אינה אובייקטיבית דיה כדי להעריך את צרכי הציבור האמיתיים. על מנת להגיע להערכה אובייקטיבית יותר יש ללמוד את תכונות האוכלוסיה וציפיותיה לגבי השירות ואת תכונות השירות עצמו מבחינת רמתו, מחירו, טווח הנגישות אליו, ארגון מתן השירות, רמת ביצועו וכך. תכונות האוכלוסיה נוגעות לאיפיון הדמוגרפי, לרמות ההכנסה, ההשכלה, המגרים, המינוע וכמו כן למסורת ולמנהגים, למשך הזמן הפנוי ואופן ריכוזו ועוד. על יסוד ניתוח המאפיינים יחסי הגומלין ביניהם ניתן להגדיר קריטריונים לקביעת צרכי הציבור המתייחסים לשקולים הבאים:

- א. האוכלוסיה הדרושה לקיום השירות ("אוכלוסית הסף");
- ב. רמת השירות הצפויה על-פי הערכים של מקבלי השירות;
- ג. מימון וכדאיות כלכלית של מתן השירות;
- ד. המבנה הארגוני של מתן השירות (ריכוז או בידור);
- ה. הנגישות על פי התכונות הטופוגרפיות של המקום;
- ו. גודל יחידת השירות והקשר בין יחידות השירות השונות (סכימה של תפרוסת מרחבית).

בעזרת הקריטריונים הנ"ל ניתן לקבוע את אופיים, ארגונם התפקודי והמינהלי, מיקומם ותפרוסתם המרחבית של השירותים הציבוריים. בדרך זו ניתן יהיה לסווג את צרכי הציבור, לפי גודל האוכלוסיה לה השירותים מיועדים לארבעה סוגי שירותים: שכונתיים, על-שכונתיים, עירוניים ועל-עירוניים. סיווג זה מושפע גם מגודל העיר ומשקלה האזורי. למעשה, שירותי העיר ושירותי האזור משלימים כיום זה את זה, כאשר האוכלוסיה העירונית נהנית משירותים מחוץ לתחום העיר והאוכלוסיה באזור מקבלת שירותים שונים בעיר.

שיעורי ההפקעה לצרכי רווחה ולצרכי תשתית

בחוק לתיקון דיני רכישה לצרכי ציבור תשכ"ד—1964 נאמר בסעיף 2 (א): "...לא יעלה... השטח הכולל שנרכש ללא תשלום פיצויים על אחוז מקסימלי משטח החלקה המקורית...

ועל העודף ישולמו פיצויים... (ב): "האחוז המקסימלי לענין סעיף זה הוא 40...". חוק ההתכנון והבניה קובע להפקעת קרקעות לצרכי ציבור שיעור אחיד של ארבע עשיריות משטח תכנית מיתאר או תכנית מפורטת, מבלי להתחשב ביעודי הקרקע של התכנית. כמו כן אין החוק מתייחס לגודל השטח הכלול בתכנית או לצפיפות הבניה המותרת בה. גישה פשטנית זו בניסוח ההוראה רחוקה מלענות על הצרכים האמיתיים של הציבור. ולמעשה יש צורך בתיקון הסעיפים הנוגעים בדבר בחוק התכנון והבניה וכן בדיני רכישה לצרכי ציבור, על מנת שהיקף ההפקעה יהיה תואם את הצרכים הריאליים של הציבור.

יש להביא בחשבון כי שיעור ההפקעה אינו יכול להיות אחיד לכל תכניות מיתאר ולתכניות מפורטות, היות שכל אחת מהן דואגת לשירותי ציבור ברמה אחרת. יש להתאים, איפוא, את שיעור ההפקעה ליעודי הקרקע ולשימושים מותרים בהם. כמו כן יש להתחשב באינטנסיביות הניצול של הקרקעות המיועדות לפעילויות לא-ציבוריות. יש צורך ללמוד את הקשר בין יעודי הקרקע, השימושים המותרים והאינטנסיביות של ניצולם לבין צרכי הציבור הנובעים מכך. בהתאם לגיתוח זה יש לקבוע מדד להערכת שיעור ההפקעה לצרכי ציבור במגזר שירותי הרווחה. וזאת בהתחשב עם "ערך-הסף" לפיו שירות רווחה מסדר גודל מסוים מוכפל, משולש, או מצטבר ליחידות גדולות אף יותר. בשירותי החינוך היסודי, למשל, ערכי הסף הם כיום כפולות של 6 כתות לימוד. לכל "ערך סף" מתאימה "אוכלוסית-סף" הדרושה לקיומו של השירות.

שיעור ההפקעה לצרכי ציבור אשר ייקבע בהתאם לשימושי הקרקע המותרים בכל תכנית בנפרד, אינו מאפשר כרגיל הבטחת השירותים הדרושים לאוכלוסיה המצרפית של מספר תכניות אשר מהוות "אוכלוסית-סף" לשירותים בעלי רמה תפקודית גבוהה יותר. מכאן שאין לסתפק בשיעור הפקעה הנובע מניתוח השימושים ויעודי הקרקע בכל תכנית בנפרד אלא יש להוסיף מקדם, המבטיח את סיפוק שירותי הרווחה המצרפית של כלל האוכלוסיה במרחב עירוני מסויים. אם לא נבטיח בשלב התכנון את שטחי הקרקע הדרושים לצרכי ציבור יהיה צורך לרכוש את הקרקעות במועד מאוחר יותר במחירי שוק גבוהים יחסית, או שיהיה הכרח להוריד את רמת השירותים הציבוריים ולהתאימה לממצאים של שטחי הקרקע.

שטחי הקרקע הדרושים לצרכי ציבור עבור שירותי תשתית (כגון תחבורה, מתקני הספקה וסילוק אשפה וכו') אינם ניתנים להערכה על פי הקריטריונים שהוזכרו, והמושגים של "אוכלוסית-סף" או "טווח השירות" אינם חלים עליהם. צרכי הקרקע לשירותי תשתית נקבעים על פי שיקולים הנדסיים הקשורים לתכנון כל אחת ממערכות התשתית. התחום הגיאוגרפי של המערכת שונה משירות לשירות ובדרך כלל הוא חורג מתחום תכנית מפורטת ואף של תכנית מיתאר. במציאות שלנו מוקדש חלק הארי של השטחים המופקעים לצרכי ציבור לסיפוק הצרכים הדחופים של שירותי התשתית (בעיקר התחבורה) וזאת תוך קיפוח הצרכים המידיים והעתידיים בתחום שירותי רווחה.

מתברר כי השיעור הקיים של הפקעה לצרכי ציבור הינו נמוך מדי, ואין בו כדי לספק לתושבים של אזורים מגורים עירוניים הבנויים בצפיפויות בינוניות וגבוהות את הקרקעות הדרושות לשירותי הרווחה הקהילתיים. הערכה של שטחי הקרקע הדרושים באזור מגורים עירוני למתן שירותי הרווחה הקהילתיים לפי הנורמות המומלצות על-ידי משרד השיכון, העלתה ששיעור ההפקעה של ארבע עשיריות תואם צפיפות בניה נטו למגורים לפי 50% אחוזי בניה. בנית מגורים בצפיפות גבוהה יותר דורשת תוספת שטחי קרקע לצרכי ציבור

עד כדי מצב בו צפיפות גבוהה זו נהיית בלתי כדאית בגלל שיעור ההפקעה הגדול הנדרש לסיפוק צרכי הציבור. לכל יחידת דיור דרוש על פי הנורמות הנ"ל שטח קרקע בין 60 מ"ר לשירותי רווחה קהילתיים. מכאן מתבקש כי בדפוסי הבניה המקובלים בארץ צפיפות נטו למגורים של יותר מ-140 אחוזי בניה, מחייבת שיעור הפקעה לצרכי ציבור של 60 אחוז ויותר משטח התכנית של אזור המגורים. אי-מילוי צרכים אלה משפיע על הדפוסים החברתיים וההתנהגותיים של התושבים בצורה המנוגדת ליעדים התכנוניים המוסכמים.

סיכום ומסקנות

בסיכום ניתן לציין כי ההוראות הקיימות בקשר להפקעה לצרכי ציבור טעונות שיפור מהבחינות הבאות:

- א. יש להתאים את שיעור ההפקעה לצרכים הספציפיים והשונים של תכנית המיתאר ושל התכנית המפורטת. תכנית המיתאר מבטיחה שירותי ציבור ברמה עירונית ועל-עירונית, ואילו התכנית המפורטת דואגת לצרכי ציבור ברמה מקומית בהתאם ליעודי הקרקע של התכנית;
 - ב. בקביעת שיעור ההפקעה הדרוש בתכנית המיתאר יש להביא בחשבון, קודם כל, את גודל העיר, אופיה התפקודי וכן תפקידה האזורי; ואילו בקביעת שיעור ההפקעה הדרוש בתכנית המפורטת יש להתחשב בעיקר בטיב שימושי הקרקע במקום ובצפיפות הבניה המותרת;
 - ג. יש לכלול בשיעור ההפקעה לצרכי ציבור שני מרכיבים עקריים: (1) מרכיב המשקף את גודל האוכלוסיה באתר התכנית וסביבתו; וזאת לשם קביעת הצרכים בתחום שירותי רווחה; (2) מרכיב המשקף את צרכי המערכת מבחינה טכנית, תפקודית וארגונית לשם קביעת הצרכים בתחום שירותי התשתית.
- דרושה נוסחה המשקפת את צרכי הציבור בצורה נאמנה יותר מההוראה של "ארבע עשיריות משטח התכנית" הקיימת כיום. את הנוסחה יש לבסס על לימוד הקריטריונים והפרמטרים על פי הגורמים והמרכיבים הנ"ל. ועוד, עדיף ששיעורי ההפקעה לצרכי ציבור ייקבעו בתקנות, ולא בחוק עצמו; וזאת על מנת להקל על התאמתם לצרכים המשתנים.

פירוט מדיוני החוג למדיניות קרקעית

1. התפתחות מחירי קרקע והמדיניות הקרקעית.
2. תפקיד המשפט בפתרון בעיות עיור.
3. סוגיות בתים משותפים (3 חלקים).
4. הפקעות קרקע לצרכי ציבור.