

# בנימין מורי" הפקעת קרקע ללא תמורה לשם השגת קרקע לצרכי ציבור

## מבוא

הפקעת הקרקעות היא כלי נפוץ בידי השלטונות, לרכישת קרקע מבעלים פרטיים למטרות ציבור, תמורת פיצויים. שיטה הנעשית נפוצה יותר ויותר, היא הפקעה שבה הקרקע נלקחת תמורת פיצוי חלקי, או ללא פיצוי כלל. כלי זה נקרא בכמה ארצות "EXACTIONS". ההפקעה ללא תמורה שכיחה מאוד בירושל, שבה חוק התיכנון והבניה 1965 מסמך את רשויות התכנון המקומיות להפקיע עד 40% של המגרש ללא פיצוי. בכך הפכה ישראל לאחת הארצות החזקות בתחום זה בעולם המערבי. עד כה לא נעשה מחקר אמפירי בנושא שימוש בהפקעה ללא תמורה בישראל. הי מחקר הזה, הוא אפוא ניתוח ראשוני המתאר את שימוש בהפקעה ללא תמורה.

## המחקר ותכליתו

מטרתו של המחקר הוא לתאר את היקף השימוש בהפקעה ללא תמורה וכיצד השתמשו בו, בצורה חוקית ויעילה. במסגרת העירונית הישראלית העיר חיפה נבחרה כדוגמה. המחקר נהל בשלושה שלבים: סקר כללי של תקנות תכניות תיכנון עיר המבוסס על דגם אקראי מ- פוזר של 20% של תכניות מאושרות בין שנים 1975-1984, ניתוח מקרים מעשי-יים, ובדיקת השטח של מקרים נבחרים. מטרת שלב א' היא לבדוק כיצד, באופן כללי, פנו תוכניות הפיתוח אל אפשרויות ההפקעה, עם או בלי תמורה, בי התאם לתקנות, ולברר אם מסמכים אלה מסוגלים לתת לבעלי קרקע התרעה מוקדמת, במידה מספקת, על העובדה שלא יפוצו על ההפקעה. שלב ב' נעשה כדי לבדוק את היקף,

(סוף מהעמוד הקודם)

בים ובאמצעים אלקטרוניים (הקוטג' האלקטרוני). בשורות אלה הזכרתי תהליכים ותופעות, והשפעת האפשרות על שימושי הקרקע העתידיים, כפי שזה נראה לי. ברור, שאפשר לצייר וריאנטים שונים של המציאות הצפויה, צריך לבדוק נתונים ופרטים, ולאמת את התחזיות ע"י סקרים ומחקרים. על סמך הממצאים צריך לעצב מדיניות של תכנון בכיוון למצב הרצוי, בשים לב לזריבה הקרקעית המצומצמת של ישראל, לשמירה על הקרקע החקלאית, ולאיתות הסביבה.

מאידך, כאשר הבעיות התחבורתיות יגרמו הזות אזורי המגורים פנימה, בכיוון למרכז העירוני, הרי התפתחויות אחרות עשויות לשנות, או לגונן מגמה זאת: קיימת נטיה להעביר מפעלים ומשרדים לשוליים של הערים ואף לאזורים כפריים. פיזור זה של מקומות עבודה נראה בעיני במרחבים המצומצמים של ישראל, אך הדצטרליוציה מאפשרת לעובדים לגור בשולי הערים, מבלי להתקל בפקקי תחבורה. במקום זה יש להזכיר שהולכת וגוברת הנטיה — והאפשרות — לבצע עבודה בבית המגורים במחש-

החוקיות, ופונקצית ההתרעה ויעילותה, ללא תמורה. היקף השימוש בהפקעה ללא תמורה מבוסס על בדיקת כמה מקרים של הפקעה, עם וללא תמורה, בשנים 1965 (שנה קבלת החוק) – 1984. כן נבדקה הדרך שבה נלקחה כל חלקה, בהתאם לתקנות ותוך שימוש במפת ה"תוכנית המתאימה, כדי לבדוק את חוקיות השימוש בהפקעה ללא תמורה ולברר אם בעלי הקרקעות הוזהרו מראש שלא יקבלו פיצוי מלא על הקרקע שהופקעה. יעילות השימוש בהפקעה ללא תמורה תיקבע על ידי חלוקת אחוז הקרקע שנלקחה ללא תמורה וכן על ידי משך הזמן שעבר מיום אישור התוכנית עד תאריך ההפקעה (בהתאם לפירסום ההפקעה ב"רשומות"). ולבסוף, שלב ג' יבדוק אם הוגשם הפיתוח על החלקות המופקות.

## המימצאים

### שלב א': סקר ראשוני כללי אודות תקנות שבתוכנית עיר

בתקנות התוכניות של המדגם, נמצאו ארבע דרכים להתייחס להפקעת קרקע: סעיף כללי, שמזכיר את סעיף 188 של חוק התכנון והבניה, סעיף הפקעה, ש"מזכיר שהפקעה אינה חוללת תמורה, סעיף הפקעה מפורט, שמגדיר את החל"קות המדויקות שאליהן חלה ההפקעה ול"אזיה צורך ציבורי היא נעשית, ואם ה"הפקעה היא עם וללא תמורה. נתוני שלב א' מראים, שמתוך הדגם, בכ- 61% מן התוכניות היה סעיף כללי בענין ההפקעה, שלא ציין אם הבעלים ירצו או לא. רק באחוז קטן (14%) של התוכניות נעשה שימוש בסעיף אי-התשלום פ"צויים, שהחוק מאפשר במקרים של הפקעה ללא תמורה. ביותר מ- 16% מה-

תוכניות לא היה סעיף ההפקעה כלל. מתברר, שגם כאשר מטרת התוכנית היא ציבורית (כגון לדרכים, שטח ציבורי פ"תות, אתר לבנין ציבורי, פריוקטים צ"בוריים ואיזור מגורים) ויוזם התוכנית הוא גוף ציבורי (העיריה או גוף ציבורי כמו משרד ממשלתי), סעיף הפקעה ה"כללי משמש יותר מסעיף הללא תמורה.

### ניתוח מקרים אקטואליים של הפקעה ללא תמורה

פעמים רבות עיריית חיפה ביצעה ה"בה פעמים הפקעה על-מנת להשיג קרקע לצרכי ציבור. נתוני שלב ב' מראים כי בשנים 1965–1984 מספר ההפקעות עם תמורה (342 חלקות) וללא תמורה (340 חלקות) היה כמעט שווה. על אף שמספר הפקעות הכללי פחת מאז 1987 (מ- 400 בין 1971–1977 ל- 282 בין 1984–1987), היו בחיפה בתקופה השניה יותר מקרים של הפקעות ללא תמורה (186 חלקות) מאשר הפקעות עם תמורה (96 חלקות) – הפקעת קרקע ללא תמורה 1 חלקות). בהתחשב באילוצים הכספיים הכלליים של השלטונות המקומיים, יתכן שהנטייה להפקיע ללא תמורה נובעת מ"רצון העיריה לצמצם את הוצאות כספ"הציבור על פיצויים.

## הפקעות ללא תמורה

### בהתאם לתקנות התיכנון

הנתונים גם מצביעים על האפשרות של חוסר מודעות של היוזמים להתבדלים בין הפקעה עם תמורה לבין הפקעה ללא תמורה, לפי תקנות התוכניות. מתברר, שרק באחוז קטן של המקרים נעשו ה"הפקעות ללא תמורה בהתאם לסעיפים ללא תמורה (12.8% של החלקות שהופק"עו ללא תמורה). רוב החלקות הופקעו-

ללא תמורה בהתאם לסעיף הכללי (58.3 אחוז) וסעיף המפורט (17.4%) שלא הזכירו את ההפקעה ללא תמורה. דבר זה עשוי להעמיד בספק את חוקיות ה- שימוש בהפקעה ללא תמורה, ואולי אף רימו, שבעלי הקרקעות לא הזוהרו, ב- אמצעות התקנות, שקרקעם תופקע ללא פיצוי מלא.

יתר-על-כן, 8.8% של המקרים הופ- קעו ללא תמורה, בלי שסעיף הפקעה בכלל בתקנות התוכנית, וזה עשוי ל- הראות כאילו שהקרקע, „נגולה” מבעלי הקרקע ע”י העיריה. כדאי לציין בנקודה זו, שהרבה ממקרי ההפקעה ללא סעיף ההפקעה, היו בהתאם לתוכניות עיר, שקיבלו תוקף בשנות ה-30 וה-40, זמן רב לפני העברת חוק התיכנון ותבנית. הנתונים גם מראים, שרוב התלקות הופקעו ללא תמורה בהתאם לתוכניות, עם מטרות ציבוריות (98.5%) ויוזמים ציבוריים (85.6%), ולא למטרות פרטיות או ליוזמים פרטיים, כדי לשרת אינט- רסים פרטיים. אף-על-פי שגם המטרה הכללית ויוזם התוכנית היו בעלי אפיו- נים ציבוריים, סעיפי הפקעה שנמצאו בתקנות התוכניות כדי להצדיק ביצוע ההפקעות ללא תמורה באופן חוקי ו- מינהלי, לא היו מתאימים להפקעות אלו. מתברר במפתיע שרק במעט תוכניות עם מטרות ציבוריות או יוזם ציבורי, נמצאים סעיפי הפקעה ללא תמורה מפורט. רק 32.6% של חלקות שהופקעו ללא תמורה לפרויקטים ציבוריים, 15.2% לדרכים, 12% לאזורי מגורים ו-11.8% לאתרים לבנינים ציבוריים, נלקחו מהבעלים ב- התאם לסעיפי האי-תשלום פיצויים. רוב ההפקעות בוצעו בהתאם לסעיפי הפקעה שלא הזכירו כלל את אי-תשלום פיצויים לבעלי הקרקע. קיימת אפשרות שעבודות אלו מצביעות על תהליך בלתי חוקי, שכן

לו הופיעו סעיפי ההפקעה ללא תמורה — היו בעלי הקרקע יכולים לתבוע פיו- צויים מלאים.

ראוי לציין, שהזהר זה דווקא הסקטור הפרטי ולא הסקטור הציבורי שהשתמש בסעיפי האי-תשלום פיצויים יותר ל- ההפקעה ללא תמורה. ב-50% (18 חלקות) ההפקעות נעשו ללא תמורה בהתאם ל- יוזם הפרטי המשתמש בסעיף ללא תמו- רה ובסעיף ללא תמורה מפורט, לעומת רק 23% לגוף ציבורי ו-9% לעיריית חיפה. יש שני הסברים אפשריים לשאלה מדוע היה זה דווקא הסקטור הפרטי ולא הציבורי שהשתמש בסעיפים המתאימים להפקעה ללא תמורה. ראשית כל, העי- ריה עשויה לחייב את הקבלן הפרטי ל- כלול את אחד משני הסעיפים האלה להפקעת קרקע ללא תמורה, ואילו כאשר עשוי להיות פשוט מקרה של „תעשה- מה-אני-אומר-ולא-מה-אני-עושה”. שנית העירייה עצמה תבצע אותה מדיניות, זה — הסעיפים האלה עשויים לשקף משהו שקרוי „הפרשת קרקעות בכפייה” — (“Compulsory Dedication”), תו- צאות של משא ומתן בין העירייה לקבלן, כאשר הקבלן הפריש קרקע לצרכי ציבור תמורת סמכויות פיתוח נוספות או „עו- רה” בתהליך הביורוקרטי לאשר את תכ- נית הפיתוח.

יצוין כי השימוש הכמעט מוחלט ב- סעיפים כלליים ע”י גורמים ציבוריים ובמיוחד ע”י עיריית חיפה, עשויים להצ- ביע על כך, שהם מעדיפים להיות גמי- שים באופן חוקי ומנהלי ולבצע את ה- הפקעה עם או בלי תמורה, בהתאם לצר- כים הלשיקל דעתם, ופחות להקפיד ל- הודיע מראש לבעלי הקרקעות שקרקעו- תיהם יופקעו ללא תמורה.

בתוני המחקר מראים שבמסגרת תהליך ההפקעה ללא תמורה כתוצאה מקרקע

ציבוריים ולא פרטיים: 74.9% מהחל-  
קות שהופקעו ללא תמורה – הופקעו ל-  
שם סלילת כבישים חדשים ולהרחבת  
ולתארכת כבישים קיימים; 13.3% –  
לשטח ציבורי פתוח, 2.4% – לכביש/  
שטח ציבורי פתוח; 3.1% – לאתר ל-  
בנין ציבורי; 2.7% – לאתר לבנין צי-  
בורי/שטח ציבורי פתוח; 2.1% – ל-  
אתר לבנין ציבורי/כביש; 0.6% – ל-  
בית קברות ו-0.9% – לשביל להולכי  
רגל.

משמעות מיוחדת קיימת כאשר מבי-  
אים בחשבון הפקעת קרקע בהתאם ל-  
יעודי שימושי קרקע שמופיעים על מפת  
שימושי קרקע של התוכנית. המפה היא  
המסמך היחיד של התוכנית שעשויה ל-  
עזור לבעל הקרקע לדעת את הסטטוס  
של קרקעותיו, בהתאם לתוכנית. בעל  
הקרקע עשוי לדעת אם קרקעותיו מיוע-  
דת לצרכי ציבור. בכל אופן, על פי ה-  
מחקר, כמה מיעודי שימושי קרקע ציבור-  
יים אלה, להפקעות ללא תמורה, עשוי  
יים להיות מוטלים בספק באופן חוקי.  
למשל, עשוי להיות ספק מאשר קרקעות  
הופקעו ללא תמורה בהתאם ליעוד „אתר  
לבנין ציבורי“, משום שזה תלוי ביעוד  
המדויק של שימוש הקרקע.

יתכן ויש מקרים, למשל, כאשר קרקע  
הופקעה ללא תמורה לבית ספר פרטי  
או בית חולים פרטי, בתור „אתר לבנין  
ציבורי“. במקרה זה, שימוש קרקע זה  
משרת רק חלק קטן של הציבור. הפקעת  
קרקע ל„בית הקברות“ עשוי להיות בל-  
תי חוקי, משום שיעוד זה לא מופיע ב-  
רשימה של צרכי ציבור להפקעה ללא  
תמורה, בסעיף 190 (א) (1) שבחוק, אלא  
בסעיף 188(ב) להפקעת קרקע עם תמו-  
רה מלאה.

אף-על-פי-כן, יעוד הקרקע לאתר ל-  
בנין ציבורי ולבית הקברות הוא חלק

קטן מאוד של סה"כ ההפקעות ללא  
תמורה. הרוב המוחלט של הפקעות אלה  
התרחשו בהתאם ליעוד הקרקע ל„כבי-  
שים“ (קרוב ל-80%), ויש לכך הסבר  
פשוט: ברוב המקרים, כדי לסלול כביש,  
יש צורך בחלק קטן יחסי מהחלקה, ואין  
צורך להפקיע את החלקה כולה. לפי  
סעיף 190 (1) של חוק התיכנון וה-  
בניה, מותר להפקיע עד 40% של החלקה  
ללא תמורה, שיעור סביר לסלילת כבי-  
שים.

הנתונים גם הראו שברוב המוחלט של  
הפקעות ללא תמורה עם יעודי קרקע צי-  
בוריים – משתמשים בסעיפי הפקעה  
כללי ומפורט. רק מספר קטן של חלקות  
הופקעו ללא תמורה, בהתאם לסעיפי ה-  
הפקעה ללא תמורה כגון: 16.5% בכבי-  
שים, 23.2% לשטח ציבורי פתוח, 12.5%  
לכביש/שטח ציבורי פתוח ו-9.1% ל-  
אתר לבנין ציבורי. שימוש של יעוד  
הקרקע הציבורי הספציפי, בהתאם לר-  
שימה של שימושי קרקע ציבוריים ספ-  
ציפיים בסעיף 188 (ב) ובסעיף 190(א)  
(1) של החוק, במקום יעודי שימושי קר-  
קע בלתי-ברורים (כגון „אתר לבנין צי-  
בורי“) בנוסף לסעיף הפקעה ללא תמורה  
מפורט, יכולים לעזור לבעל הקרקע ול-  
ציבור הרחב לדעת בוודאות אם הקרקע  
מיועדת להפקעה ואם בעל הקרקע יקבל  
תמורה מלאה או לא.

## שיעור הקרקע שהופקע ללא תמורה

נראה, שברוב החלקות שהופקעו ללא  
תמורה בשנים 1969—1979, נלקחו עד  
40% של שטח הקרקע ככתוב בחוק. ל-  
עומת הלחץ הציבורי המגדיל את השי-  
עור המותר להפקעת קרקעות ללא תמורה  
לצרכי ציבור, נראה שעריית חיפה, רוב

## שלב ג': ביקור בשטח

מטרת הביקור בשטח היתה לבחור מספר חלקות קרקע שהופקעו ללא תמורה ע"י עיריית חיפה, ולבחון האם אמנם הם נוצלו לפיתוח פרויקטים ציבוריים. נבחרו 18 אתרים בשטח העיר חיפה על קרקעות שמיועדות ל-"שטח ציבורי פתוח" על מפות שימושי הקרקע, קיימות שתי צורות של יעוד זה בשטח: חלקות שישארו ללא פיתוח וחלקות שהן מפותחות לפארקים ציבוריים מטופחים. מספר קטן של חלקות, "שטח ציבורי פתוח", שנשארו ללא פיתוח בחיפה, נמצאות ב- איזורים בעיר שהם נאים לעיניים, כגון איזור יערות טבעיים.

## מסקנות

לסיכום, המכשיר של הפקעה ללא תמורה, ברוב המקרים, נוצל בחיפה בצורה מספקת. קרקעות נלקחות, לרוב, במסגרת תוכניות שמטרתן הכללית היא ציבורית, היוזמה באה מגורמים ציבוריים ובהתאם לייעודי שימוש ציבורי לקרקע. יתר-על-כן, כמעט כל החלקות המופקעות פותחו כפי שתוכנן, ובמסגרת השטחים הדרושים שלא חרגו מגבולות ה-40% עם זאת, ממצאי המחקר גם מצביעים על אפשרות של חריגה מן החוק, ב- מסגרת השימוש במכשיר ההפקעה ללא תמורה בשימוש של יעוד הקרקע, "אתר לבנין ציבורי" ו-, "בית הקברות", אך מקרי החריגה מסוגים האלה היו מעטים. לא פחות חשוב, הן תקנות תוכניות העיר שלא הבדילו בין ההפקעה עם תמורה מלאה לבין הפקעה ללא תמורה מלאה. כתוצאה מכך, בעלי הקרקעות, שקרקעו תיהם הופקעו ע"י העירייה תמורת פיצויים חלקיים או ללא פיצויים כלל — לא קיבלו התרעה מוקדמת באמצעות התוכנית על אי-קבלת תמורה, כפי שהתקנות דורשות.

הזמן, הפקיעה קרקע ללא תמורה בהתאם לשיעור החוקי של 40%. היו מקרים, ש- הופקעו יותר משיעור המותר (18.9%), אבל זה לא בהכרח בלתי חוקי, משום שהעירייה יכולה לשלם פיצויים לבעל הקרקע על הפרש של השיעור. למרות שהיו מקרים שהופקעו מעל לשיעור ה- מותר, השיעור הממוצע לשנה נמצא מתחת לשיעור ה-40%. שיעורי הממוצע האלה הגיעו מ-5.7% של שטח הקרקע ב-1969 ל-37.7% ב-1978. הממוצע לכל השנים הוא 25.4%, שהוא הרבה מתחת לשיעור של 40%. היה מענין לדעת אם העירייה המשיכה להפקיע קרקע ללא תמורה בתוך המסגרת של 40% אחרי 1979, אבל משום שאין נתונים מדוייקים לכך, אין אפשרות לדעת כעת.

## פער הזמנים שבין אישור התוכנית לבין תאריך ההפקעה ללא תמורה

פער הזמנים שבין אישור התוכנית לבין ביצוע הפקעה ללא תמורה משמש כלי טוב לבירור יעילות השימוש ב- הפקעה: כל שנה שעוברת אחרי קבלת אישור התוכנית, הקרקע שמיועדת ל- צרכי ציבור נמצאת מחוץ לפעילויות שוק הקרקעות והיא מוגבלת לפיתוח. זה עשוי לגרום קשיים כספיים לבעל הקרקע עד אשר הקרקע מופקעת סופית. הקשיים הכספיים קיימים במידה ובעל הקרקע לא מקבל תמורה מלאה. לפי נתוני ה- מחקר, רוב הקרקעות שהופקעו ללא תמורה, הופקעו יחסית מהר. כמעט 11% מהחלקות הופקעו תוך שנה מקבלת אישור תוכנית הפיתוח, 56% אחרי ש- נה ו-84.4% — תוך 5 שנים. רק מיעוט קטן (10%) של החלקות הופקעו ללא תמורה כעבור יותר מ-21 שנים אחרי קבלת אישור.