

הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים

היבטים תכנוניים, משפטיים ושמאיים

ניר מועלם, איל סלינגר, גל נויהאוז פוירשטיין

נייר עבודה 2/2016

ספטמבר 2018

סדרת ניירות העבודה של מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן הנה תוצר של מחקרים והצעות מדיניות אשר נבחרו על-ידי המכון וזכו לסיוע כספי מטעמו. העמדות המובאות בניירות העבודה הנן באחריות הכותבים ואין למכון אחריות על הממצאים והמסקנות המוצעים בהם. פרטים על מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן מופיעים בעמוד האחרון של נייר עבודה זה.

הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים

היבטים תכנוניים, משפטיים ושמאיים

ניר מועלם-איל סלינגר-גל נויהאוז פוירשטיין

הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים-
היבטים תכנוניים, משפטיים ושמאיים.

ניר מועלם, איל סלינג'ר, גל נויהאוז פוירשטיין

תודות

תודת המחברים למכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן במרכז הבינתחומי, הרצליה על התמיכה במחקר. תודתנו גם לטכניון על הסיוע שהגיש לנו ולמרואיינים שהסכימו לשתף פעולה ותרמו מזמנם וניסיונם בשלבי המחקר השונים.

אודות המחברים:

ד"ר ניר מועלם הוא ראש המעבדה למדיניות התכנון בטכניון. מועלם הינו מומחה בדיני תכנון ובניה, עורך דין, מתכנן ערים, ומרצה בכיר בטכניון בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים. הוא בעל תארים בתכנון ערים ואזורים ובמשפטים. מחקריו עוסקים בשימור מבנים היסטוריים, עיצוב עירוני, היבטים משפטיים ומוסדיים בתכנון ובשלטון מקומי.

ד"ר איל סלינגר הוא שמאי מקרקעין, כלכלן, היסטוריון, בעל תואר שלישי מהטכניון בתכנון ערים ואזורים, בעל תואר שני מ-KTH (The Royal Institute of Technology) (שטוקהולם) בתכנון מרחבי. סלינגר מרצה בטכניון ובאוניברסיטת חיפה במסלול לתואר שני בתחומי הערכת שווי מקרקעין וכלכלה עירונית.

גל נוי האוז פוירשטיין היא בעלת תואר ראשון בסוציולוגיה, אנתרופולוגיה ותקשורת מאוניברסיטת תל אביב ומגיסטר לתכנון ערים ואזורים בטכניון. היא בוגרת תכנית הצוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני של מנהל התכנון וכיום עובדת במחלקת ההנדסה בעיריית שפרעם בתכלול פרויקטים תכנוניים וביצועיים.

תוכן עניינים (ראשי פרקים)

5	 תקציר מנהלים
15	 הקדמה
	פרק 1:
17	 הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים- היבטים תכנוניים
	פרק 2:
46	 הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור בישראל- תמונת מצב וממצאי סקר תכניות
	פרק 3:
101	 בעיות ואתגרים, פתרונות ויתרונות להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור
	פרק 4: ההיבט המשפטי
116	
	פרק 5:
171	 יישום מדיניות להקצאת שטחי רצפות: היבט ההפעלה המקומי
	פרק 6:
188	 היבטים כלכליים-שמאיים
	סיכום
238	

תקציר מנהלים

המחקר שלפניכם עוסק בתופעה של הקצאה רובדית של שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים. את תופעה זו אנו מכנים בשם "הקצאה ורטיקלית". תופעת ההקצאות הורטיקליות נפוצה מאוד בעולם, היא חדרה אל עולם התכנון הישראלי לפני כשני עשורים ומתעצמת בשנים האחרונות בשל המחסור בקרקע והגידול בצרכים.

תופעה זו קשורה בתהליכים אורבניים של ציפוף, עירוב שימושים, התחדשות עירונית, ובנייה לגובה. היא קשורה בתהליכים חברתיים, דמוגרפיים, כלכליים, ואורבניים.

העבודה שואפת לאפיין את תופעה זו בארץ ובעולם תוך עיסוק בשאלות הרקע לצמיחתה, לימוד התפיסה הכוללת לגביה בארץ, אתגריה ויתרונותיה והשאלות התכנוניות, הציבוריות, המשפטיות, והשמאיות-כלכליות הקשורות בה.

במסגרת העבודה בוצע מיפוי של 58 תכניות, מרביתן במטרופולין תל אביב הכוללות הקצאה מהסוג המדובר וניתוחן לפי קריטריונים נבחרים. בנוסף להן נמצאו תכניות כלליות המדברות על מנגנוני הקצאה רחבים יותר. חלקה השני של העבודה כלל ראיונות עומק עם אנשי מפתח בעולם התכנון, הועדות המחוזיות, רשויות מקומיות, עורכי דין ושמאים. אלו האירו זוויות שונות ביישום מדיניות ההקצאות הורטיקליות בישראל.

מניתוח התכניות והראיונות ניתן לאתר יתרונות ואתגרים הקשורים בתופעה:

יתרונות מרכזיים: צרכי ציבור נגישים וזמינים (כגון גן ילדים בבניין מגורים), מתן פתרון להצפפה הגוברת ומחסור בשטחי קרקע, ויכולת לקבל את השטחים הציבוריים יחד עם פיתוח שאר השימושים.

אתגרים מרכזיים: חוסר גמישות מבחינת עיתוי המימוש (תלות ביזם), חוסר גמישות מבחינת שימושים, התנהלות הרשות כחלק מבית משותף, עירוב ציבורי ופרטי המעורר שאלות תפקודיות וטענות בדבר מטרדים, חוסר הנחיות אחידות מגבוה, וחוסר בידע מקומי בדבר יישום הקצאות ורטיקליות ברמה המשפטית והשמאית.

להלן עיקרי הממצאים שנמצאו:

ממצאים כלליים:

- בעולם ניתן לאתר מדינות וערים להן מדיניות מפותחת של עירוב שימושים. בדומה לתדריך הקצאת קרקע לצרכי ציבור בישראל, קיימים תדריכים דומים בעולם הקובעים אילו שימושים ציבוריים ניתן לשלב בשימושים אחרים ואילו כדאי להרחיק.
- החל משנת 2014 קיים זינוק משמעותי בכמות התכנית המאושרות (או לקראת אישור) הכוללות הקצאות ורטיקליות לעומת השנים שקדמו להן. מרביתן בערים רמת גן, בת ים ותל אביב.

- ניתן לאתר מדיניות ארצית בישראל להקצאה ורטיקלית בדמות תדריך הקצאת שטחי ציבור. ואולם, התדריך אינו מהווה כלי שלם ואינו עונה על שאלות פרקטיות רבות. זאת ועוד, נכון לחודש פברואר 2018, המדינה טרם גיבשה חקיקה או הנחיות שמאיות שיש בהן לתת מענה לסוגיות רבות שצפות במהלך היומיום בעת שנדרשות הקצאות ורטיקליות. עם זאת, בתחילת 2018 גובש תזכיר חוק ובו מענה חלקי לסוגיות התכנוניות, הכלכליות, והמשפטיות אשר עלו במסגרת מחקר זה.
- ניתן לאתר בישראל עיר אחת אשר גיבשה תכנית מיתאר כוללת הנדרשת לנושא-היא תל אביב-יפו. התכנית קובעת את מסגרת ההקצאה ומציגה נוסחא לחישוב השטח הציבורי שיוקצה. עם זאת יישומה של התכנית הינו מורכב ומחייב מומחיות.
- שיטת החיפוש שלנו איפשרה לאתר מעל 60 תכניות בנין עיר אשר במסגרתן התייחסות להקצאת שטחי רצפות מבונים לצרכי ציבור. עם זאת, ועל פי ההערכה שלנו, אושרו או קודמו במהלך השנים לפחות 200 תכניות.
- אנו מעריכים כי תופעת ההקצאה הורטיקלית בישראל נבעה מסיבות שונות לרבות גידול דמוגרפי מואץ, מחסור בקרקע במרכזי הערים, כמו גם ירידה דרמטית בסיוע ממשלתי לבניית מבני ציבור.
- מצאנו כי חלק מן ההקצאות הללו נעשות באגף נפרד, וחלקן כחלק אינטגרלי ממבנה קיים.
- מרבית התכניות שאיתרנו במסגרת החיפוש היו באזור גוש דן רבתי. במיוחד בולטות הערים רמת גן, תל אביב-יפו, ובת ים מבחינת הקצאת שטחי רצפות מבונים לצרכי ציבור. התכנית הישנה ביותר שאיתרנו היתה משנת 1993 והיא אושרה בגבעתיים.
- לא נמצאו תכניות רבות להקצאה ורטיקלית באזורים פריפריאליים. ייתכן ויש בכך כדי להצביע על העובדה כי מדובר על מנגנון מוטה שוק, אשר מבוסס על ערכי קרקע גבוהים מספיק המאפשרים הקצאת שטחי ציבור מבונים-רצפתיים, ובנייתם על ידי יזמי הפרויקט.
- מצאנו כי מרבית מתכניות המדגם שנותחו (57%) כוללות איחוד וחלוקה כאשר רובן הינן בהסכמת בעלים.
- ההקצאות הורטיקליות חלות בתחום תכניות בהיקפי שטח שונים (החל מ-2 דונם ועד 10 דונם ומעלה).
- מרבית משטחי הרצפות ממוקמים במגדלים בני 15 קומות ומעלה. ניתן לומר כי ההקצאות הורטיקליות הולכות יחדיו עם מגמת הבניה לגובה.
- ההקצאות הורטיקליות אינן בהכרח מתקיימות היכן שיש לעירייה או למדינה זכות בקרקע במצב הנכנס. יש בכך לכאורה כדי להראות כי העלאת דרישה מטעם הרשות לאספקת שירותי ציבור קשורה בצורך הציבורי ולא דווקא בזכות המוקנת לציבור בקרקע, עובר לתכנית.

- בתכניות המדגם (58 תכניות), סך כל כמות המ"ר העיקריים המוצעים שהוקצו לשטחי רצפות לצרכי ציבור היתה: 59,672 מ"ר. בתל אביב בלבד הוקצו כ- 27,393 מ"ר כשטחי רצפות בתכניות המידגם, שטח אשר שווה בגודלו ל-65 מגרשי כדורסל.
- בתכניות המדגם סך כל כמות המ"ר העיקריים המוצעים במסגרת התוכניות לשימושים אחרים היו: 2,869,075 מ"ר.
- שטחי הרצפות לצרכי ציבור מהווים כ- 2% בלבד בתכניות ביחס לסך המ"ר עבור השימושים האחרים המוקצים במסגרת התכניות.
- נמצא כי ככל ששטח התכנית קטן יותר מקצים יותר שטחי ציבור בצורה של שטחי רצפות באופן יחסי לתוספת הכללית שמציעה התכנית (במתחמים גדולים מוקצים לרוב גם שטחי ציבור במגרשים נפרדים ביעוד ציבורי).
- היקף ההקצאה משתנה מתכנית לתכנית. קיימות תכניות בהן הוקצו 150 מ"ר לצרכי ציבור, ולצד זה תכניות בהן הוקצו 4,500 מ"ר.
- בהשוואה לבת ים ולרמת גן, בתכניות התל אביביות הוקצו בממוצע לתכנית יותר שטחי רצפות. יחד עם זאת, סך השטח לבניה (שאינו שטח לצרכי ציבור) בממוצע לתכנית היה גבוה יותר בתל אביב, כך שבממוצע היחס בין שטח ההקצאה הורטיקלית לצרכי ציבור לבין כלל השטח לבניה בתכנית, נמוך יותר בתל אביב בהשוואה לרמת גן.
- התכניות במדגם מאפשרות שימושים שונים בשטחי הרצפות המוקצים לצרכי ציבור. השימושים השכיחים ביותר הם תרבות ופנאי, חינוך, גני ילדים ומעונות, ושימושים עבור חברה וקהילה. לצד שימושים אלה מאפשרות התכניות גם שימושים בשטחי הציבור למטרת משרדי עיריה, תחנת רכבת, ועוד.
- ניתן למפות את הוראות התכניות על סקאלת גמישות (בין גמישות לקשיחות). רוב התכניות היו קשיחות באופן חלקי בלבד, באופן אשר מאפשר לרשות בחירת שימושים ציבוריים, אך מתוך 'סל' שימושים סגור שנקבע, כגון יעוד שטחי ההקצאה הורטיקלית לצרכי חינוך, פנאי, דת, או תרבות. עם זאת, איתרנו גם תכניות גמישות ביותר, שאינן מגדירות את סוגי השימושים המותרים.
- כאשר מדובר על תכניות המערבות מגורים, מידת הקשיחות של הוראות התכנית עולה (מבחינת סוג שימושים מותרים).
- סוג השימוש בשטחי הרצפות אל מול השימוש הסחיר בבנין, משליך באופן משמעותי על תפקוד הבניין, ערכי הקרקע והפיתוח היזמי.
- מרבית ההקצאות הורטיקליות נמצאו יחד משולבות בבניינים עם שימושי מגורים, מסחר ותעסוקה.
- אופן הקצאת שטחי הרצפות נעשה בשלוש דרכים. האחת על ידי ציון המ"ר במדוייק, השניה על ידי ציון מספר הקומות לשימוש ציבורי והשלישית על ידי הפרשה של

אחוזים כתלות בשימושים עתידיים מסוימים (לדוגמא- אם התכנית תכלול מגורים יופרשו X% עבור שטחי ציבור בנויים).

- מבחינת נושא עלויות הבניה ניתן לפלח את הוראות התכניות לפי מידת בהירותן בנושא. מרבית התכנית עמומות ואינן מציינות מי נושא בעלויות הבניה או כיצד ימסרו שטחי הרצפות לרשות המקומית. כמו כן ניתן למצוא תכניות המציינות במפורש כי העלויות חלות על היזם כמו גם מהי רמת הגמר הנדרשת לשטחים אלו. נמצא כי רוב התכניות בבת ים נוטות לעמימות בנושא, תל אביב בהירה יותר בנושאים אלו ורמת גן מתנדנדת בין העמימות לבהירות.

ממצאים משפטיים:

- קיימים מספר פסקי דין אשר עסקו באופן ישיר בסוגיית ההקצאה הורטיקלית.
- פסק הדין בענין בנין אגיש-רבד בתל אביב דן ארוכות בסוגיה. בתחילה נטה בית המשפט המחוזי לדעה כי אין לאפשר את הפרקטיקה, אך החלטה זו בוטלה בפסק דין בהסכמה בפני בית המשפט העליון. כמו כן, קיימים פסקי דין מחוזיים שיש בהם כדי לאפשר את ההקצאה הורטיקלית בתנאים מסויימים.
- פסקי הדין מצביעים עם כך ששאלת סמכות מוסדות התכנון לכלול הוראות בתכנית בדבר הקצאה ורטיקלית, היא שאלה שנותרה בלתי פתורה. עם זאת קיימים פסקי דין שיש בהם כדי לתמוך בסברה כי קיימת סמכות כזו.
- כאשר מוקצים שטחי רצפות לצורכי ציבור יש צורך לענות על שאלות תכנוניות ומשפטיות. הרשויות נדרשות להצביע על הצורך הציבורי והקשר בין נטילת שטחי הרצפות להגשמתו. זאת ניתן לבצע על ידי פרוגרמא לצורכי ציבור אך יתכנו גם נתונים נוספים כמו נתונים סטטיסטיים או עצומות תושבים שיש בהם להצביע על קשר בין ההקצאה לצורך מסוים.
- בחינת הקשר והזיקה היא מורכבת יותר כיוון שיתכן כי הצורך הציבורי אינו נובע באופן ישיר מהפרוייקט המדובר אלא בא לתת מענה לצורך ציבורי כלל עירוני שגם הוא הכרחי וחיוני. נסיבות כמו מחסור במגרשים ציבוריים, נגישות טובה של המגרש הנדון או גודלן ומיקומן של שטחי הרצפה במבנה הספציפי יכולות להוות סיבות העונות על מבחן הקשר.
- שאלה נוספת היא שאלת המידתיות בנטילה. על פניו, מנקודת ראות היזם, באזורי ביקוש העלות ליזם הנובעת מההקצאה של שטחי רצפות נמוכה יותר מהעלות האלטרנטיבית הנובעת מנטילה על פי חוק של עד 40% משטח המגרש. על רקע זה הקצאה ורטיקלית יכולה להיחשב כמידתית.
- מבחינה משפטית כדי למזער פגיעה אפשרית בקניין על הרשות לקבוע אשכולות שימושים (דת, חינוך וכד') דבר המגביל את גמישות התכניות אך מגביר את הודאות.

- קשה להערכתנו לטעון לפגיעה בקניין בנטילת שטחי רצפות שכן הן לרוב באות במקום נטילת קרקע אופקית הפוגעת בצורה חמורה יותר בקניין.
- ניתן לראות כי גם דיני המכרזים ופקודת העיריות תומכים בפרקטיקה של הקצאות ורטיקליות של שטחי ציבור במגרשים פרטיים.
- כאשר נחתם הסכם בין הרשות ליזם, עולות שאלות בדבר היות היזם 'ספק יחיד' באופן שיש בו להכשיר הסכמים מסוג זה. גם אם חוקיותם של ההסכמים אינה מוטלת בספק עולה השאלה אילו תניות ניתן לכלול בהם מבלי שתהיינה תניות מקפחות או כופות.
- ניתן להצביע על מס' מקורות נוספים בחקיקה ראשית ממנה ניתן לגזור את הסמכות להסדיר את אספקת שטחי הציבור בדרך של הקצאת שטחים מבונים.
- מבחינה משפטית ולפי עמדת חלק מפסקי הדין בתחום התכנון והבניה, נטילת שטחי רצפות על ידי מוסד תכנון הינה אפשרית. נראה כי ניתן להתייחס להקצאה זו כאל "דרך אחרת" להשגת שטחי ציבור, על פי סעיף 26 לחוק.
- לעיתים הליך ההעברה בפועל של שטחי הציבור הרצפתיים עשוי להיות מוגדר בתכנית בתור 'הפקעה' אך לעיתים התכנית מורה על 'העברה' או רישום של השטחים ללא תמורה ללא ציון המילה 'הפקעה'.
- אף אם נטילת שטחי רצפות לצרכי ציבור במסגרת הליכי תכנון יכולה להיחשב כהפקעה (גם אם נעשתה במסגרת הליכי איחוד וחלוקה), יש לבחון את נסיבותיה. כמו כן, עמידה בתנאי סעיפים 188-190 לחוק התכנון והבניה, או מתן תמורה הולמת בדמות זכויות בניה או הטבה תכנונית אחרת, יכולה להביא להכשרת המהלך.
- האפיק המעשי ביותר לנטילת שטחי רצפות הינו איחוד וחלוקה בהסכמה. זוהי אף אחת הסיבות שהפסיקה הכשירה הסכמים עם יזמים שליוו את התכנית.
- עם זאת, עולה השאלה האם יש להחיל את כל הלכות ההפקעה (אם בכלל) על הקצאת שטחי רצפות בהליכי איחוד וחלוקה.
- הקצאת שטחי ציבור בדרך ורטיקלית לא תחייב בהכרח לפצות את היזם, בפרט אם מתקיימים התנאים הקבועים בסעיף 190 לחוק התכנון והבניה.
- אם תעלה הדרישה להשבת שטחי ההקצאה הורטיקלית יהיה על הדורש להראות כי חדלה המטרה הציבורית מלהתקיים או כי אין לרשות צורך בשטחים אלה. להערכתנו, יקשה על הטוען להראות זאת, במיוחד שעה שמדובר על שטחים בנויים (וזאת בהשוואה לסיטואציה השגורה בה שטחים שניטלו על ידי הרשויות, עומדים בשממון, אינם נבנים, ועל כן מקימים תדיר את הטענה כי יש להשיבם לבעלים מהם נלקחו).
- לנטילת שטחי רצפות נלוות עלויות פיתוח ובניה. למרות העמימות בנושא מבחינת הוראות התכנוניות, נראה כי בפועל הרשויות נוטות להשתתף במימון עלויות הבניה וזאת על ידי קיזון מההשבחה החלה על היזם. עם זאת עולה השאלה האם יש לקזז

- עלויות אלה מהיטל ההשבחה (קיצוץ מלא) או מההשבחה (קיצוץ מחצית מהעלות), והאם יש להתייחס באופן שונה לעלויות הגמר אל מול עלויות בניית השלד.
- תזכיר חוק שפורסם בתחילת 2018 מבקש להסדיר חלק מהשאלות המשפטיות שבהקצאה ורטיקלית.
 - עירוב בעלות ציבורית-פרטית שנוצרת לאחר נטילת שטחי רצפות ולאחר רישום הבניין כבית משותף, מעלה שאלות קשות בדבר אופן ניהול ותחזוקת הנכס. פיתרון אפשרי שימזער את הבעיות המשפטיות והניהוליות הללו עשוי להימצא בהקמת אגפים נפרדים (רישומית ותפקודית) של שטחי הציבור בתוך המבנה הקיים. אפשרות נוספת היא ניסוחו של תקנון הבית המשותף באופן שיתעדף ויקל על ניהול השטח הציבורי המצוי במבנה. הוראות מסוג זה לא מצאנו בתקנונים קיימים.
 - מצאנו כי לעיתים ועדות מקומיות מוותרות על ההקצאה הורטיקלית שנקבעה בתכנית. עניין זה מעלה שאלות ותמיהות קשות. בהתאם, יש לעגן ולהגן על ההקצאה באמצעים משפטיים שונים כגון התליית האיכלוס בבניית ומסירה של השטחים הללו אל הרשות המקומית (ראינו התניות כאלה בחלק מהתכניות שנדגמו).
 - הפסיקה אשר דנה בהקצאות ורטיקליות נטתה להכשיר הסכמים עם יזמים בנושא זה (הכשרה בדיעבד).
 - יישום חוק התכנון והבניה בהקשר להקצאות ורטיקליות אינו פשוט כלל ועיקר. נראה כי הוראות החוק חזו לנגד עיניהן הקצאה בעין של שטחים אופקיים, ולא הקצאה רב-רובדית. זהו המצב לדוגמא בנוגע להוראת סעיף 190 לחוק התכנון והבניה אשר דנה בנטילת 40% ללא תמורה.
 - אם במצב הנכנס היו לרשות המקומית שטחי מיגרש ובמצב היוצא שטחי רצפה מבונים במיגרש מעורב שימושים, עלולה לעלות טענה בדבר שינוי יעוד הקרקע הציבורית.

מבחינת היבט ההפעלה המקומי:

- מהראיונות שקיימנו עם נציגי רשויות, עולה כי הרשויות המקומיות מתעדפות הקצאת שטחי מיגרש נפרדים לצרכי ציבור על פני שטחי הקצאה מבונים.
- מבחינה אורבנית, ציינו חלק מהמראיינים שלנו כי קיים יתרון להקצאה של שטחי ציבור במגרשים קטנים, נפרדים, ואינטימיים יותר, ביחס להקצאת שטחי רצפות בתוך מגדל מגורים או תעסוקה.
- למרבית הרשויות המקומיות שסקרנו אין מדיניות סדורה או תכנית מיתארית המסדירה את הנשא. בין אם נקבעו הנחיות בצורה זו או אחרת, נראה כי בסופו של יום היקף ההקצאה של שטחי הרצפות לצרכי הציבור ייקבע לאחר דין ודברים בין היזם לבין מוסד התכנון.

- קיים מחסור קשה בידע בתחום ההקצאה הורטיקלית, ויש להערכתנו להנחות את הרשויות בנושא זה.
- קיים בלבול רב בקרב הרשויות המקומיות בדבר חוקיות ההקצאה הורטיקלית והדרך לעגן אותה.
- על פי המצב הנוהג ברשויות המקומיות, היקף ההקצאה לשטחי ציבור ייקבע על ידי הועדה המקומית לתכנון ולבניה בכפוף לבדיקה תכנונית מוקדמת; הבדיקה תכלול התייחסות למאפייני התכנית ולמאפייני האיזור בו מוצע לקדם תכנית חדשה; הועדה המקומית תבחן נתונים ומטרות העומדים בבסיס התכנית המוצעת כגון שטח התכנית והצורך בהתחדשות עירונית. מתוך נתונים אלה ייגזרו היקף שטחי הציבור הנדרשים.
- בתכניות למגורים ניתן לבצע הערכה פרוגרמטית לצרכי ציבור על פי מדיניות מקומית וכן על פי התדריך להקצאת קרקע לצרכי ציבור. עם זאת, בתכניות שאינן למגורים עולה השאלה כיצד יש להסדיר את היקף ההקצאה הורטיקלי, ומאילו נתונים הוא ייגזר?

ממצאים שמאיים-כלכליים:

- מבחינת אומדן עלויות בניה של שטחי הרצפות, טווח העלות בהתאם לקביעות שמאים מכריעים והסכמים מול הרשות שנסקרו, נע בין 5,000 ₪ - 8,000 ₪ למ"ר ללא מע"מ. הקצאת השטח הציבורי מציבה אתגרים לא פשוטים בתכנון הפרויקט, כך שבפועל העלות עשויה להיות גבוהה יותר מהאומדן/מההסכמות, זאת עקב דרישות תכנוניות להפרדת השטח (אגף נפרד), דרישות למערכות נפרדות ומגבלות נוספות, שעשויות להעמיס על שטחי השירות ולהשליך על תכנון הפרויקט ומיצוי זכויות הבניה.
- בהתייחס לשימושים הציבוריים המשולבים בבניין, ולשימושים הסחירים בבניין, לשימוש הציבורי עשויה להיות השפעה חיצונית שלילית על הבניין, למשל גן ילדים בבניין מגורים, או השפעה חיצונית חיובית למשל מוזיאון המשולב בפרויקט.
- הבניינים בסביבה עשויים להנות מהשפעה חיצונית חיובית עקב הקירבה לשימוש הציבורי. אך תתכן גם השפעה שלילית בסביבה המידית למשל קירבה לבית ספר.
- בבחינת ההשלכות על שווי הנכס כתוצאה מההקצאה הצפויה יש להביא בחשבון פגיעה אפשרית כתוצאה מבעלות משותפת במקרקעין פרטית ציבורית, הצורך בהסכמות חזיות, השפעות חיצוניות מהשימוש הציבורי והשלכותיו על הבניין והסביבה, כמו גם הגמישות שנמצאה בחלק מהתכניות מבחינת אפשרויות השימוש הציבורי. כל אלה יוצרים אי וודאות שעשויה להשפיע על תזרים הפרויקט.
- אי בהירות או אי התייחסות שנמצאה בחלק מהתכניות במדגם ביחס לשאלה מי נושא בנטל עלות הקמת השטח הציבורי, יוצרת גם היא אי וודאות, שבאה לידי ביטוי

בהכרעות סותרות בסוגיית קיזוז העלות מההשבחה. על אף שנראה כי המגמה הינה לקזז את עלות ההקמה מההשבחה (דהינו בנטל ישאו הזים והרשות חצי חצי), להערכתנו ראוי להסדיר נושא נטל העלות לשם יצירת וודאות.

- בכל הנוגע לעלות תועלת כלכלית-חברתית: מבחינת ערכי הנכסים בסביבה, ההשפעה החיצונית השלילית בבניין בו יש שימוש ציבורי, עשויה להתקזז אל מול ההשפעה החיובית על הסביבה בה נכלל הבניין, כתוצאה מהשימוש הציבורי, בתוספת החיסכון במשאב הקרקע (ביעוד ציבורי), המחושב כשווי הקרקע למבנה ציבור בהתאם לשטח שנחסך (שהוקצה).
- מנקודת ראות הזים, באזורי ביקוש, העלות הנגזרת מהקצאת שטחי ציבור צפוי כי תהיה נמוכה יותר מהעלות האלטרנטיבית הנובעת מהפקעה. ערך הקרקע עתירת זכויות בניה הנגרעת בהפקעה, צפוי כי עולה על עלות הבניה של השטח הציבורי.
- באזורים פריפריאליים לעומת זאת, הנטל של עלות ההקמה של שטחי הציבור הינו בעל משקל גבוה ביחס לערכי הקרקע, ונדרשת תוספת בניה משמעותית יותר כ"פיצוי" על נטל עלות ההקמה.
- חלק ניכר מהתכניות במידגם הינן באזורי ביקוש עתירי זכויות בניה בהן שטח ההקצאה הורטיקלית אינו משמעותי ביחס לסך השטח לבניה. דהינו, התכנית אשר במסגרתה ההקצאה, משביחה, ומכאן עולה גם שאלת קיזוז העלות מההשבחה. לא כך הם פני הדברים באזורים פריפריאליים, במגרשים שאינם עתירי זכויות בניה, עם ערכי קרקע נמוכים, שם נטל עלות ההקצאה עשוי להביא אף לירידת ערך.
- בטבלאות ההקצאה בתכניות איחוד וחלוקה שלא בהסכמה ובהסכמה, נמצאה אי אחידות ביחס לאופן בו התייחסו להקצאת השטח הציבורי, החל מהתעלמות משטחים אלה, הכללתן 'מעל לקו' או 'מתחת לקו' בטבלת ההקצאה, עם ציון או בלי ציון חלק יחסי ושווי יחסי לשטח זה. כמו כן, אופן חישוב החלק היחסי והשווי היחסי אינו אחיד ולא תמיד ברור.
- מקרה בודד התייחס להשלכות ההקצאה על שווי המגרש. נטל עלות ההקמה אינו בא לידי ביטוי בטבלאות ההקצאה.
- להערכתנו ראוי לקבוע כללים אחידים להתייחסות לשטח ההקצאה הציבורי בטבלאות ההקצאה בתכניות איחוד וחלוקה שלא בהסכמה.
- להערכתנו יש להתייחס להשלכות של שווי המגרשים בהם יוקצה שטח ציבורי בטבלאות ההקצאה. יש לציין את חלקה היחסי של העירייה במגרש בו יוקצה השטח הציבורי, ללא ציון שווי יחסי. החלק היחסי יחושב על פי יחסי השווי, המביאים בחשבון כי שטח העירייה הינו בשימוש ציבורי והשימושים האחרים במגרש הינם סחירים.
- בהתייחס לעלות הקמת השטח הציבורי, באיחוד וחלוקה שלא בהסכמה, אנו סבורים כי עדיף להביאם בחשבון בטבלאות ההקצאה, על פני אי הוודאות ביחס

לקיזום מההשבחה. מוצע לנקוט גישה בדומה לגישה המוצעת בתקן 15 למקרים בהם במצב נכנס קיימים מחוברים התורמים לשווי הנכס. דהינו לקבל בגין עלות הבניה תמורה מוחלטת בשווה ערך זכויות, אך ללא שינוי בשווי היחסי של בעלי הזכויות בתכנית.

המלצות:

מהמחקר עולות שאלות תכנוניות, שמאיות-כלכליות, ומשפטיות רבות, אשר המענה להן חלקי או לא ברור. לפיכך אנו ממליצים:

- על הממשלה להבהיר את עמדתה, לענין יכולתן וסמכותן של הרשויות המקומיות לדרוש הקצאת שטחי רצפות מבונים מיזמים פרטיים.
- יש להנחות את הועדות המקומיות כיצד יש לבצע הקצאות ורטיקליות באזורים שאינם אזורי מגורים. כמו כן, לגבי אזורי מגורים, יש לחדד את הנחיות תדריך הקצאת הקרקע לצרכי ציבור, לרבות בנושא העלאת דרישה להקצאה ורטיקלית של שטחים כלל עירוניים, התייחסות לאילו שימושים ציבוריים ניתן לשלב בשימושים אחרים, ואילו כדאי להרחיק.
- יש לקבוע בהנחיות נוסחא אחת, או כמה, אשר יקלו על חישוב שטחי ההקצאות הורטיקליות ברשויות שונות. נוסחאות אלה יכולות להיגזר מאופי הפרויקט המוצע, שטחו, אחוזי הבניה בו (רח"ק), ההחצנות שהוא מטיל על הסביבה, התועלות הציבוריות הגלומות בו, היקף שטחי הציבור בסביבה, ועוד פרמטרים אחרים.
- יש להנחות את הועדות המקומיות בקשר לקיזום עלויות הבניה מההשבחה או מהיטל ההשבחה. יש להסדיר את הנושא בחוק או בהנחיה מינהלית. לחילופין ניתן ומוצע להביא בחשבון את נטל העלות כבר בטבלאות ההקצאה ולא להותירה לתחשיב ההשבחה.
- יש לגבש הנחיות בנושא הקצאת שטחי חניה הנלווים להקצאת שטחים מבונים במבנים מעורבי שימושים. בפרט, יש להנחות את מוסדות התכנון הללו בדבר אופן הקצאת החניה, מיקומה, והסדרת הנשיאה בעלויות בנייתה.
- יש להנחות את מוסדות התכנון לגבי אופן ניסוח תכניות אשר בהן הקצאות ורטיקליות: בפרט, האם לכלול התייחסות לנושא עלויות הבניה, וכן התייחסות לאשכולות שימושים עבורם ניתן לייעד את שטחי ההקצאה. מומלץ ליצור ככל הניתן וודאות תכנונית, כלכלית בהיבטים אלה.
- יש להתאים את מדיניות התקצוב הממשלתית לרשויות המקומיות כך שתתאים לבניית מבני ציבור על קרקע פרטית בצורה רב-רובדית.
- יש להכשיר את הרשויות המקומיות לבניית דור העתיד של השטחים הציבוריים: קרי, לאספקתם בדרך של שטחי רצפות מבונים במבנים מעורבי שימושים. בין היתר,

מוצע לערוך סדנאות וליידע את העוסקים במלאכה (אגפי נכסים, שמאות, תכנון, יעוץ משפטי) בדבר היבטיה השונים של ההקצאה הורטיקלית.

- מוצע כי רשויות מקומיות ינהלו מעקב טוב יותר אחר כלל שטחי הציבור המבונים בתחומן, שכן נראה כי בידי הרשויות רשומות חלקיות, אם בכלל.
- יש לייצר חוזה סטנדרטי לדוגמא עבור הרשויות המקומיות בנושא הקצאות ורטיקליות, וזאת לטובת רשויות מקומיות שלא עוסקות בתחום זה כענין שבשיגרה. הסכם זה צריך לכלול התייחסויות לסוגיות מפתח שהועלו במסגרת המחקר, לרבות סוגיית האחזקה והניהול של הרכוש המשותף.
- ככלל, תוך הלימה עם שיקולים תכנוניים, יש לתעדף הקצאה מבונה של שטחי ציבור בדרך של איחוד וחלוקה, והעצמת זכויות בניה, על פני הפקעה.
- אין להחיל את כל הלכות ההפקעה על הקצאות ורטיקליות הנעשות על דרך האיחוד והחלוקה, שכן ספק רב אם מדובר כלל בהפקעה, שביסודה טמון אלמנט של כפיה.
- יש לבחון את השפעת ההקצאות הורטיקליות על איכות ושווי המגורים במתחמים בהם ישנה הקצאת שטח ציבורי מבונה, וכן על סביבתו. בענין זה מוצע לבחון באמצעות סקרי שביעות רצון את היכולת לשלב בין שימושים שונים, כמו גם שימוש בכלים שמאיים לבחינת ההשפעה על השווי.
- ככלל, יש לשאוף להפרדה תפקודית של חלקי המבנה – הציבורי והפרטי.
- יש לגבש הנחיות אחדות לאופן ההתייחסות להקצאה מבחינה שמאית: בהקשר זה לערוך שינויים ועדכונים בתקינה השמאית באופן שיקל ויבהיר את עבודת השמאים בעת גיבוש לוחות הקצאה ואיזון.
- בהיבט השמאי כלכלי יש להביא בחשבון את ההשלכות של בעלות משותפת פרטית-ציבורית, כמו גם הצורך בהסכמות חוזיות, על שווי הנכס/הקרקע.
- במנגנון ההקצאה מההיבט הכלכלי, יש לבצע אבחנה בין אזורי ביקוש, עתירי זכויות בניה, עם ערכי קרקע גבוהים לאזורים עם ערכי קרקע נמוכים. הדבר משליך בעיקר על נטל עלות הקמת השטח הציבורי. מוצע לבצע בחינות כלכליות לבחינת השלכת ההקצאה ונטל העלות הנגזרת ממנה על כדאיות הפרויקט.
- יש לגבש מנגנונים שימנעו ויתור של הרשויות על מסירת שטחי ציבור מבונים בשלב איכלוס הפרויקט.
- יש לגבש מנגנונים שימנעו שימוש קבוע בשטחי הציבור הללו, למטרות שאינן ציבוריות.
- יש לבחון כיצד להתאים את חוק התכנון והבניה, לרבות סעיף 190 בו, להקצאת רב-רובדית.
- יש לגבש הנחיות ברורות 'לשלב הבא' שיבטיחו תחזוקה של השטחים הציבוריים בהתאמה לשטחים הסחירים, כמו גם את רציפות השימוש בהם.

לא פעם המציאות התכנונית והחברתית יוצרת תופעות שאינן מוכרות בעולם האקדמי או החקיקתי. כך גם המחקר שלפניכם הינו תולדה של תופעה שעלתה מתוך השטח. קראנו לתופעה זו בשם "הקצאות ורטיקליות". הכוונה היא להקצאה רובדית של שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים, ברובם מבנים בבעלות פרטית.

הרקע להקצאות אלה הינו חברתי וכלכלי. מדיניות של עירוב שימושים, בנייה לגובה, ומגמת ההצפפה חברו יחדיו כדי לעודד הקצאות ורטיקליות. הערים בארץ מתמודדות עם ציפוף מתמשך לצד גידול אוכלוסייה ועליה מתמדת באיכות החיים. כל אלה מביאים לעלייה בדרישות התושבים והרשויות לאספקת שירותים ומוצרים. אתגרים אלו חייבו את הרשויות במציאת פתרונות גמישים ומקוריים בכדי לספק שירותים ציבוריים איכותיים לתושבי העיר. הבעיה כמובן אינה ייחודית לארץ וערים בעולם מתמודדות עימה מזה זמן. עם זאת, בישראל הפתרון של אספקת שטחי ציבור בדמות שטחי רצפות הינו חדש באופן יחסי ולכן טרם זכה לתשומת לב מחקרית או אקדמית. בדומה, ניכר כי "השטח", קרי מוסדות התכנון, קובעי המדיניות, וזימים, נדרשים לא אחת לתופעה מורכבת זו במסגרת מיזמים שהם מקדמים, אך עד כה לא בוצע מיפוי של התופעה, או למידה של אספקטים שונים שלה.

מתוך אלו השאלה העומדת בבסיס עבודה זו היא מהם מאפייניה של תופעת הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים בארץ?

שאלות המשנה בהן נעסוק, העולות מתוך השאלה שלמעלה, הינן:

- מהו הרקע שהביא לצמיחתה של התופעה?
- האם ישנן דוגמאות בולטות בעולם לתופעה זו הן מבחינת פרויקטים בנויים והן מבחינת מסמכי מדיניות?
- מהי התפיסה הכללית בארץ בנוגע להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור?
- מה המצב הקיים בארץ מבחינת פרקטיקה זו? האם התופעה מתגברת, והיכן ניתן למצוא אותה?
- האם ישנם קווים מאפיינים שניתן לזהות בין התכניות המקצות שטחי ציבור אלה?
- מהם האתגרים, הבעיות הפתרונות והיתרונות שמספקת הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור?
- מהם ההיבטים המשפטיים והשמאיים-כלכליים של התופעה?

לשם מענה על השאלות הנ"ל בוצעה סקירת ספרות רלוונטית מהארץ ומהעולם בנושאים משיקים בתכנון עירוני. עולמות התוכן הנוגעים להקצאות ורטיקליות קשורים בבניית מבנים

גבוהים¹, מבנים רבי קומות² ומגדלים³, עירוב שימושים, אספקת שירותים ציבוריים, הסכמים עם יזמים, ועוד.

במסגרת המחקר האמפירי, נסקרו מאות תכניות בנין עיר מהארץ, עם דגש על תכניות מן העשור וחצי האחרון, וזאת במטרה לאתר תכניות ובהן הקצאת שטחי ציבור במבנים מעורבי שימושים. כחלק מהבדיקה שמנו את הדגש על שלוש ערי מפתח: תל אביב, רמת גן ובת ים, בהן איתרנו לאחר בחינה מעמיקה תכניות בנין עיר רלוונטיות למחקר מן השנים האחרונות.

בסופו של יום, ומתוך מאות תכניות שנסקרו, אותרו ומופז לעומק 58 תכניות במטרופולין תל אביב שאושרו בחמש עשרה השנים האחרונות. בהמשך נדלו נתונים מתוך התכניות הללו. המדגם נותח לעומק לפי קריטריונים רלוונטיים לזיהוי מאפייני התכניות, לרבות: שטח התכניות, זכויות העירייה בקרקע, כמות השטחים המבונים שאושרו, שנת האישור ועוד. בהמשך בוצע ניתוח תימטי של המדגם לפי סוגיות מרכזיות שקשורות בתופעת הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור, כגון: הגדרת עלויות הבניה, הגדרת השימושים המותרים בתכנית, ועוד.

בנוסף, בוצעו ראיונות עם אנשי מפתח שונים מרשויות ציבוריות ומהשוק הפרטי, מעולם התכנון, הועדות המחוזיות, רשויות מקומיות, מתכננים, עורכי דין ושמאים, אשר תרמו מתוך ניסיונם העשיר והידע הרב שצברו בתחום. ראיונות אלה חשפו את מורכבות התחום, ואת היותו בחיתוליו מבחינות רבות. עוד חשפו הראיונות הללו את הקשיים והאתגרים שביישום מדיניות הקצאה ורטיקלית.

בסופו של יום, עבודה זו שואפת למפות ולדון בהיבטיה השונים והמורכבים של תופעת הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור בארץ ולשפוך אור על הסוגיות השונות הקשורות בה. הניתוח שלפניכם הינו ראשון מסוגו והוא הופך רלבנטי יותר בערים הישראליות ההולכות ונבנות לגובה, אגב ציפוף ורטיקלי שלהן. הבנה של הבעיות והאתגרים שבהקצאת שטחי ציבור במבנים גבוהים, הינה- על כן- צו השעה. קריאה מהנה.

¹ מבנה גבוה על פי החוק הישראלי הינו בד"כ בניין בגובה של 5-8 קומות. אולם מספר הקומות בבניין גבוה תלוי בגובה קומה ברוטו של כל קומה בבניין הנדון. אם נדייק נמצא כי בניין גבוה מוגדר בתקנות התכנון והבניה כבניין שבו הפרש הגובה בין מפלס הכניסה הקובעת לבניין לבין מפלס הכניסה לקומה הגבוהה ביותר המיועדת לאכלוס, שהכניסה אליה דרך חדר מדרגות משותף, עולה על 13 מטרים. "ראו לענין זה בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970.

² "בניין רב קומות" הינו בד"כ בניין בגובה של מעל ל-9 קומות אם כי הדבר תלוי בגובה ברוטו של כל קומה בבניין. בניין רב קומות מוגדר בתקנות התכנון והבניה כבניין שבו הפרש הגובה בין מפלס הכניסה הקובעת לבניין לבין מפלס הכניסה לקומה הגבוהה ביותר המיועדת לאכלוס, שהכניסה אליה דרך חדר מדרגות משותף, עולה על 29 מטרים. (ראו בתקנות התכנון והבניה) (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) תש"ל-1970.

³ בחוק הישראלי אין הגדרה ל"מגדל". עם זאת, מסמכי מדיניות והנחיות ממשלתיות מספקים הגדרה חלקית. לדוגמא, תדריך משרד השיכון לתכנון הבית המשותף מצוין כי מבנה בן 14 קומות נחשב ל"מגדל" ומבנה בן 25 קומות ומעלה יחשב ל"רב מגדל".

פרק 1: הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים- היבטים תכנוניים

רקע כללי

קרקעות לצרכי ציבור הינן צורך חיוני בעיר. עבור שימושים אלו נהוגה מדיניות שנקבעה בהנחיות ממשלתיות וגם בדברי חקיקה. בפרט, מתייחסת פקודת הקרקעות כמו גם חוק התכנון והבניה לשטחי הציבור בערים, באמצעות שורת הוראות בדבר הפקעת שטחים או איחוד וחלוקה מחדש. יחד עם זאת הקרקעות במרכזי הערים אוזלות ונוצר קושי בהקצאת שטחי קרקע עבור השימושים הציבוריים. מחסור זה, לצד גורמים אחרים שיפורטו להלן, חייב מציאת פתרונות חדשים להקצאה מספקת של שטחי ציבור.

מכאן החלה לצמוח תופעה חדשה; יותר ויותר רשויות נאחזות בהתחלות בנייה עבור מגורים או תעסוקה בכדי להקצות בתוכן מקום עבור השימושים הציבוריים הנדרשים לרווחת חייו של התושב, כגון שימושים עבור גני ילדים, בתי ספר, משרדי עיריה, ועוד. בפרט, מגמת השילוב של שימושים ציבוריים עם שימושים אחרים קיימת במבנים גבוהים, רבי קומות, או מגדלים.⁴

פרק זה יסקור את עולמות התוכן השונים העומדים בבסיסה של תופעת הקצאת שטחי רצפה לשימושים ציבוריים. בהמשכו נציג את ממצאי ניתוח התכניות הסטטוטוריות אשר סקרנו.

סיבות להיווצרות תופעת הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים רבי שימושים: זחילה עירונית, ציפוף, ורצון להביא לפיתוח חסכוני וקומפקטי

תופעת ההקצאה הורטיקלית הינה במגמת התפתחות ונכון לכתיבת שורות אלו לא קיימת עדיין בישראל ספרות מחקרית העוסקת באופן ישיר בנושא מלבד הסקירה המעניינת שפרסם משרד השיכון לפני מספר שנים (נוסבאום, 2011). יחד עם זאת ניתן לשאוב הסברים להיווצרות תופעה זו מתחומי ידע שונים בתכנון העירוני, בהם: בנייה לגובה, עירוב שימושים, תכנון כוללני באמצעות פרוגרמות לשימושים ציבוריים, מטלות ציבוריות, הסכמים עם יזמים, ועוד.

⁴ במחקר זה אימצנו את הגדרות החוק למונחים אלה. על כן, היכן שכתבנו "מבנה גבוה" הכוונה היא למבנה בן 5-8 קומות; מבנה רב קומות על פי מסמך זה הינו מבנה בן מעל ל-9 קומות, ו"מגדל" הינו מבנה בן 14 קומות לפחות. מקום בו השתמשנו במונח "מבנה גבוה" הכוונה היא במשמע גם מבנה רב קומות או מגדל, שכן כל מבנה רב קומות או מגדל, הינו בהגדרה מבנה גבוה.

התפתחותה של התופעה בשנים האחרונות אינה חריגה אם נתבונן עליה במבט היסטורי. במבט לעבר הרחוק ניתן לזהות כי תופעת השימושים המעורבים באותו המבנה אינה יוצאת דופן. בעת העתיקה ובימי הביניים, גבולות וחומות העיר נועדו להפריד את האדם מהטבע ומאיומים חיצוניים (Mumford 1989, 45). אנשים התניידו בעיקר ברגל ולכן הבנייה הייתה קומפקטית יותר והשימושים השונים מוקמו בסמיכות או אחד מעל השני. הייתה זו הנורמה כי החנות או המסבאה מוקמה מתחת לבית המשפחה (a+t, 2008). עם פיתוח יכולת ההתניידות של אנשים במרחב גברה ההכרה כי ניתן לרכוש קרקע במקומות שונים ולא להצטופף. כתוצאה מכך נוצרה התפרסות מרחבית. הצורך בציפוף ו'דחיסת' שימושים שונים נזנחה לטובת מרחבים חדשים (Hall 2002, 306). ערך הקרקע הנמוך לצד היכולת להגיע ממקום למקום ללא מאמץ רב אפשרו את הפרבור. הפיזור נתפס כדבר חיובי המבסס את השליטה במרחב. ההתפרסות במרחב איפשרה ותמכה בפרקטיקה של הפרדת שימושים שונים ומיקומם בריחוק אחד מן השני. הפרדת השימושים נתמכה אף בתכנון העירוני שלאחר המהפיכה התעשייתית, אשר שאף להפריד שימושים מטרדיים משימושים למגורים ולמנוע חיכוך בין אוכלוסיות שונות בעיר (Beauregard 2006, 46-47).

הפירבור והזחילה העירונית ניכרים גם בישראל (פרנקל ואשכנזי 2005). אלה הביאו עימם דפוסי פיתוח בזבזניים למדי. ואולם, במקביל, עם הצמיחה הכלכלית של ערים, עם מגמת החזרה לעיר ומגמת ציפוף, ועם פיתוח גישה מקיימת יותר כלפי משאב הקרקע, אנו עדים לכאורה לגישה תכנונית שונה בשנים האחרונות. הקרקע הפכה להיות משאב חיוני ומוגבל עד מאוד. כך, גברה ההכרה כי הקרקע אינה בלתי נגמרת וכי יש לשמור עתודות קרקע עבור הדורות הבאים (Portney, 2003). דבר זה הוביל לקריאות לפיתוחה של עיר קומפקטית, יעילה, מעורבת שימושי קרקע, וחسכונית, אשר מאפשרת הליכה וניידות קלה יותר ומעבר מהיר יותר בין ייעוד קרקע אחד למשנהו (פרנקל ואשכנזי 2005). בנוסף ואולי אף במקביל, העלייה המתמדת ברמת החיים של הפרט התבטאה בין היתר בדרישה גדולה יותר לאספקת שירותים ציבוריים, הן מבחינת הכמות, האיכות, ומבחינת הנגישות אליהם (מטרני וצ'רצ'מן, 2006). נתון זה חייב, גם הוא, לייעל את שימוש הקרקע ולקבץ יחדיו שימושים ציבוריים עם פרטיים.

אם כן, השיח העולמי אודות חשיבות משאב הקרקע נוכח אף בישראל (טל, 2017 בעמ' 347). מצופה היה למצוא כי סוגיה זו תעלה באופן חריף יותר ומוקדם יותר בשל שטחה הקטן של המדינה ואחוזי הצמיחה הדמוגרפיים הגבוהים. מאפיינים אלו מחייבים התייחסות מיוחדת למשאב הקרקע. למרות זאת, השיח אודות ניצול יעיל של הקרקע, ובפרט הקרקע העירונית, הולך ומקבל מקום דומיננטי בישראל רק בשני העשורים האחרונים. בתזכיר הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 אשר קודמה בתחילת שנת 2018, ביקשה הכנסת להכין את המסד המשפטי

לתופעת ההקצאות הורטיקליות. בדברי ההסבר להצעה נכתב, בין היתר, כי הצורך בהקצאות ורטיקליות נובע מהגידול באוכלוסיה המחייב ליצר ערים יעילות יותר:

"על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והערכות ארגון ה-OECD, בשנת 2050 מדינת ישראל צפויה להפוך למדינה הצפופה בעולם המערבי. כחלק מההיערכות לתחזיות אלה, מוצע לאפשר ניצול יעיל יותר של המקרקעין בישראל באמצעות שילוב שימושים שונים באותו המתחם, כגון: מבני ציבור, תעסוקה ומבני מגורים. ההפרדה הקיימת בין אזורי מגורים לאזורי תעסוקה ומוסדות הציבור, יוצרת קשיים בקידום בנייה רוויה באזורים דלים בקרקע ובעיקר בפרויקטים של התחדשות עירונית, המהווים שיעור ניכר מהיקפי התכנון העתידיים למגורים. בהתאם לאמור, מוצע בתזכיר החוק לקבוע אפשרות נוספת להקצאת קרקע לצרכי ציבור כך שמוסדות התכנון יוסמכו לכלול בתכנית מפורטת הוראה על כך שחלק ממבנה ייועד לצורכי ציבור ויירשם על שם הרשות המקומית, ללא תמורה, בכפוף להשבה של עלויות הבנייה ותנאים נוספים המפורטים בתזכיר.⁵

בנוסף קיימים מספר מסמכי מדיניות ומחקר משנים עברו המדגישים את הצורך בהגברת יכולת הניצול של הקרקע בדרכים שונות, כדוגמת תכנית האב לישראל 2020 שהוכנה על ידי מוסד שמואל נאמן והטכניון כבר בשנות ה-90.

בהקשר למבני מגורים, הספרות המחקרית ומסמכי מדיניות שונים מצביעים על החשיבות שבעירוב שימושים במבני מגורים (מרחב-התנועה לעירוניות בישראל, 2014). בעוד שבעולם רק 20% מהמגדלים שנבנים משמשים למגורים בלבד, בארץ המצב הוא ההפך הגמור ומרבית המבנים הגבוהים הנבנים משמשים למגורים כשימוש הבלעדי. בשנת 2015 מצאה בדיקה עיתונאית מספר דוגמאות בודדות למגדלי מגורים המעריבים מספר שימושים (פטרסבורג, 2015) דבר המעלה את השאלה, בדבר היקפה המדויק של התופעה.

ראיה נוספת להכרה בחשיבות המשאב הקרקעי בעיר הישראלית הינה מספר מסמכי מדיניות של גופי תכנון רשמיים ארציים. אלה אמנם אינם חזון נפוץ, אך ניתן לאתר מספר מסמכים אשר הולכים בתלם השימושים המעורבים. למשל, בספטמבר 2016 פורסם תדריך חדש להקצאת שטחים ציבוריים על ידי מנהל התכנון. האתגר התכנוני שמוגדר בו הינו: "הצורך להמשיך ולספק את המענה התכנוני המיטבי של צורכי הציבור (שאף הולכים ומתרחבים, כולל ביקוש לסטנדרט עשיר ומגוון יותר) - וזאת על רקע גידול האוכלוסייה הצפוי ב-25 השנים הקרובות; התוספת המשמעותית של שטחים לצורכי ציבור שיידרשו עקב כך; וההכרה כי עתודות הקרקע לפיתוח הולכות ואוזלות." (מנהל התכנון, 2016).

⁵ תזכיר חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

מסמך זה, ואחרים הדומים לו שפורסמו בשנים האחרונות, מסמנים את שינוי השיח התכנוני ושמים במרכז את היכולת לנצל טוב יותר את הקרקע. המחסור בקרקע מחייב, על פי הנחיות הממשלה, לערב בין שימושים ולהשמיש שטחים ציבוריים כך שיתאימו למספר פונקציות במקביל על פני כל שעות היממה (נוסבאום, 2011).

על אף האמור, נראה לנו כי תופעת עירוב השימושים, ובמסגרתה הקצאות ורטיקליות, אינה נובעת בהכרח מהרצון להילחם בפרבור או בזחילה האורבנית. נראה כי תופעה נעוצה יותר בכורח המציאות מאשר ברעיון ערכי בדבר חיסכון במשאבים. כפי שיוסבר להלן, התופעה צמחה בעיקר באיזורי ביקוש- היכן שקיים מחסור בקרקע לצרכי ציבור, והיכן ששותפות בין היזם הפרטי לרשות המקומית מניבה יתרונות לכל אחד מן הצדדים. תופעה זו צמחה, אם כן, מתוך "שותפות גורל" מעניינת בין גורמי היזום הפרטי לצרכי הרשויות. היא אף הולכת יד ביד עם תופעת הצמיחה העירונית לגובה.

העיר הצומחת לגובה

ניתן להשקיף על מגמת עירוב השימושים בכלל, ועירובם של שימושים ציבוריים ופרטיים בפרט, גם דרך משקפת נוספת- היא משקפת הצמיחה לגובה של הערים. מבני הגבוהים (שיש המכנים אותם כיום "מגדלים") התפתחו באמצע המאה ה-19 והחלו לאפיין את הנוף העירוני מאז. הקמתם נבעה מסיבות שונות. בין היתר, המבנים הגבוהים איפשרו לקבץ יותר כוח עבודה במקום אחד, או אף לייצר מרחב של שליטה, שבו הרשות המדינתית או המקומית שולטת באוכלוסיה המתגוררת באיזור מתוחם. כך היה לדוגמא במיזמי השיכונים הציבוריים בארה"ב של שנות ה-50 וה-60 (Hall 2002, 465). בניית מבנים גבוהים התאפשרה הודות לשדרוג חומרי הבנייה והמצאת המעלית שהביאו לשינוי גישת הבנייה. התהליך עבר מבנייה על פי צורך לבנייה מקסימלית של קומות בכדי למקסם את ערכה הנדל"ני של הקרקע. לצד הערך הכלכלי נקשרו במגדלים דימויים של הצלחה, תחרותיות, ביטוי להישגים טכנולוגיים, שאפתנות אישית, שלטונית ועוד. דומה כי אין כמעט עיר גדולה בעולם המפותח והמתפתח כאחד אשר בה לא מופיעה הבנייה לגובה בצורה זו או אחרת (שנער, צ'רצ'מן ומן, 2008; a+t).

היבט נוסף לצמיחת העיר לגובה מגיע מתוך גידול האוכלוסייה המסיבי ותהליכי האורבניזציה המתמשכים. גידול האוכלוסייה הטבעי והתארכות תוחלת החיים של הפרט המריצו את בנייתם של מבנים גבוהים.

כך, בעשרים השנים האחרונות נוספו לערים בסין כ-350 מיליון תושבים (כמו אוכלוסיית ברזיל ורוסיה), חלקם מתוך הגידול הטבעי וחלקם תושבי הכפרים. האחרונים, אשר משתלבים בכלכלה העירונית, הופכים לפרודוקטיביים יותר, מצמיחים את כלכלת העיר, וגם יוצרים קהילה שלה דרישות גבוהות יותר למוצרים ושירותים ציבוריים. פיצוץ האוכלוסייה המסיבי מאתגר את מפתחי הערים למצוא פתרונות פרקטיים למקסום התועלת מהשטח

וליעל את הבנייה. הבניינים הגבוהים, לרבות אלה מרובי השימושים, הינם אחד האמצעים לכך, שכן הם מאפשרים לשמור על ההון של העיר ולפתחה עבור קליטת דיירים חדשים, באופן שמבטיח את המשך הצמיחה שלה (So, Dowall, & George, 2016). מבנים גבוהים מרובי שימושים במזרח הרחוק, ניתן למצוא גם בסינגפור ובהונג קונג, היכן שהציפוף העירוני האינטנסיבי מגיע לרמות קצה, המחייבות מגורים במתחם המספק שירותים רבים ושונים.



תמונה 1 : מתחם הדיור Ngau Tau Kok Estate בהונג קונג. בתמונה: שילוב גן ציבורי בקומת המסד של הפרויקט. מקור: ניר מועלם.

יש לציין כי המחסור בקרקע אינו מקור לקשיים רק עבור הרשות המקומיות והמתכננים. המחסור גורם להתייקרות הקרקע, תופעה אשר תורמת אף היא לצמיחת העיר לגובה. התייקרות הקרקע מאתגרת גם את היזם הבונה ומחייבת בנייה ופיתוח אשר יניבו מהקרקע את פוטנציאל הרווח המקסימלי. עבור היזם הבונה בנייה קומפקטית לגובה הינה רווחית למדי (Schwanke & et al., 2005). מכאן נובע כי תשלובת של גורמים אחראית לתופעת עירוב שימושים תוך הקצאות שימושים ציבוריים במבנים גבוהים. קרי: לא רק הצורך הציבורי באספקת שירותי ציבור, אלא גם הצורך היזמי בבנייה לגובה, אשר תמקסם את התועלות מן הקרקע.

אם כן, העיר הצומחת לגובה הינה תופעה שקשורה בגידול אוכלוסיית הערים ואזילת משאב הקרקע. בנוסף, ניתן לראות בה גם תוצר של אידאולוגיה סביבתית- כזרוע של רעיון ה"קיימות". רעיון זה תרם לצמיחתה הורטיקאלית של העיר. אנשי הסביבה והקיימות (אותם ניתן לכנות גם "קיימנים" או "סביבתנים") ביקשו למצוא דרכים להתפתחות אורבנית המפגישה בין צרכי החיים בהווה והיכולת של הדורות הבאים לממש את צרכיהם בעתיד. שימור הקרקע לטובת הדורות הבאים מבקש להקטין את טביעת הרגל של האדם במרחב במובן הקרקעי אך גם במובן הסביבתי כגון באמצעות הפחתת פליטת גזי חממה. למונח "קיימות" נקשר מונח אחר בידי אורבניסטים- ה'עיר הקומפקטית'. מונח זה דורש ממתכנני הערים להאט או למנוע את הזחילה העירונית על תחלואיה. לעיר הקומפקטית הגדרות רבות ושונות אך באופן כללי עסקינן בעיר בעלת צפיפות גבוהה יחסית המאפשרת התניידות יעילה במרחב אם על ידי תחבורה ציבורית או אם על ידי שימושים שונים המצויים יחדיו (Yuen & Yeh, 2011).

הבנייה לגובה היא על כן אמצעי חשוב לתכנון בעיר בת הקיימא, הקומפקטית. אזורי המגורים הינם זוללי שטח גדולים יחסית בסביבה האורבנית. לעומת זאת, שימוש בקרקע על ידי רבי קומות מפחית לכאורה את צריכת הקרקע, משמר יותר שטחים ירוקים פתוחים ויחד עימם את הדינמיקה של המערכת האקולוגית הטבעית (Schwanke & et Al., 2005).⁶

בנוסף, בנייה ברבי קומות בעיר הקומפקטית תומכת בהקטנת טביעת הרגל האנושית. עם רבי הקומות מקושרת גם התייעלות אנרגטית וצריכת משאבים נמוכה. בניינים גבוהים דורשים פחות חומרי בנייה באופן כללי כיוון שלמספר דירות יש מערכת תשתית אחת, הרצפה של דירה אחת הינה הגג של האחרת לעומת המצב ההפוך בבתי פרטיים. כמו כן ישנה התייעלות אנרגטית שבאה לידי ביטוי ביכולת להכניס מערכות אקולוגיות ותכניות מיחזור לבניינים גבוהים כמו מיחזור מים וחימום על ידי פליטת החום מהמזגנים והקטנת עלויות של מערכות אקולוגיות נוספות (שילה, 2008; Yuen & Yeh, 2011).

ככלל, בניה לגובה - המבטיחה הצפפה בתחום העיר- מאפשרת את קיומם של ספי כניסה עבור שירותים ציבוריים שונים, לרבות תחבורה ציבורית. מיקומם של מבנים גבוהים (בפרט מבנים מעורבי שימושים) בצורה נגישה וקרובה מביא גם להפחתת שימוש בתחבורה ממונעת לטובת אופניים או הליכה רגלית (Yuen & Yeh, 2011).

יש לציין כי לצד תומכים רבים בקריאה לעיר הקומפקטית ישנם גם ספקנים הטוענים כי יתרונותיה של העיר הקומפקטית לא מבוססים דיים. למשל כי בבנייה לגובה יש שימוש דווקא ביותר משאבים- כמו יסודות עמוקים יותר המצריכים יותר חומרי בנייה. או כי ההשקעה

⁶ מנגד, קיימות טענות לפיהן מגדלי מגורים גבוהים מדי, מחייבים הותרת שטח גדול בין המבנים (עבור חניה, או מבנים פתוחים) באופן שעלול שלא לתרום לפיתוח אינטנסיבי וצפוף. קיימים מחקרים המצביעים על כך שמגדלים אינם בהכרח פיתרון אידאלי להצפפה עירונית (Spreiregen 1965, 146-148).

הכספית פר משתמש בתחבורה ציבורית או בפרויקטי התחדשות עירונית הינה אסטרונמית ביחס להשקעה פר משתמש עבור רכבים פרטיים או אזורי זחילה עירונית (Gordon & W.Richardson, 1997; So et al., 2016). כך או כך, מבנים גבוהים אשר מרכזים בהם תושבים רבים יותר מצדיקים או מחייבים (תלוי בגישה) קיומם של שירותים ציבוריים בסמוך להם. המגמה של הקצאת שטחי ציבור בתוך מבנים אלה, היא לפיכך, חלק מן המחשבה על עיר קומפקטית, המנצלת את משאב הקרקע בצורה מיטבית, ואשר יש בה כדי לחסוך במשאבים, כגון למשל משאבי זמן בהגעה ממקום למקום.

בניית מוסדות ציבור במבנים גבוהים מעורבי שימושים

הצמיחה לגובה של העיר הביאה גם לבנייתם של מוסדות ציבור ופונקציות לתועלת הציבור בקומות שונות במבנים מעורבי שימושים. כך למשל, בבניין מגורים גבוה, ניתן לעיתים למצוא בקומת המסד פונקציות ציבוריות שונות, המיועדות לכך בהיתר או בתכנית, ואשר משמשות את הרשות המקומית או מי מטעמה. למשל, גני ילדים ומוסדות חינוך בבנייני מגורים, או משרדי עיריה המשולבים במשרדים פרטיים.

בעבר מוסדות הציבור העירוניים זכו לתואר המפוקפק של בזבזני שטח גדולים. הגישה הייתה כי הנגשת מוסדות הציבור לכלל האוכלוסייה מחייבת בנייה "שטוחה" וכיוון שלא היה נהוג לערב שימושים גם לא היה צורך בבנייתם לגובה (נוסבאום, 2011). במוסדות חינוך בזבזו השטח נבע מההפרדה שנדרשה בין השימושים הציבוריים לשימושים פרטיים- שאינם ציבוריים. סיבה אחרת לזלילת השטח על ידי מוסדות ציבור הינה הרגישות הכרוכה במספר רב של משתמשים בגילאים שונים (ילדים ובני נוער), דבר אשר הנביע לעיתים צורך בחצרות משחק נפרדים. ניתן להדגים זאת בעיקר בבתי ספר אשר לרוב התפרסו על פני שטח נפרד, לצידם כיתות גן נפרדות, ולצידם לעיתים מבנים ומגרשים ציבוריים נוספים כמו ספרייה, מגרשי ספורט או אולם התעמלות אשר אף הם נבנו בנפרד. במצב דברים זה, היות מוסדות הציבור בזבזני קרקע מצד אחד והרצון לבדוד אותם משימושים אחרים בעיר מצד שני, הביאו לכך שהמוסדות הוקמו במקומות שוליים יחסית, בפרברי העיר ורחוק מליבה הפועם (סולסי, 2007).

כיום, לאור תהליכי עיור וציפוף מואצים, בשל אזילת משאב הקרקע, וכינונה של העיר הקומפקטית, משתנה התפיסה אודות אופן תפקודם ודרך בנייתם של מוסדות ציבור והקשר שצריך להיות להם עם המרקם העירוני. ניתן לראות יותר ויותר מוסדות הנוטשים את מקומם בפרברים לטובת מיקום בלב העיר ובכך גם מוותרים על הפריסה הרחבת לטובת פריסה אנכית, במגדלים ובבניינים גבוהים אחרים. מוסדות הציבור הראשונים שבאופן טבעי התקבצו במבנים מרובי שימושים היו אלו שתפקודם דומה לתפקודים האחרים המצויים באותו המבנה. למשל שימוש ציבורי למשרדים (לדוגמא משרדי עיריה) או שימושים דומים שאינם דורשים זיקה לשטח פתוח, עשויים להתקבץ במבנה משרדים ותעסוקה, גם אם זה משמש למשרדים אחרים בבעלות פרטית. בדומה, שימושים ציבוריים שאינם מטרדיים, כגון

ספרייה, עשויים להתקבץ ביחד עם שימושים אחרים כגון מגורים, אשר רגישים מטבעם למטרדים.



תמונה 2 : ספרייה הפתוחה לציבור בקומת המסד של מתחם הדיור Ngau Tau Kok Estate בהונג קונג. מקור: ניר מועלים.

חלק מן המתנגדים לבנייה של מוסדות הציבור במבנים מרובי שימושים מסבירים זאת בשל החשש הבריאותי. מחקרים שונים הראו כי זיהום אויר 'תוך מבני' עלול להגיע לרמות גבוהות יותר מזיהום אויר מחוץ למבנה. זיהום 'תוך מבני' יכול להיגרם מפליטת גזים רעילים של חומרי בנייה שונים, תוצרים של דליקה ובישול (למשל במעבדות בבית ספר), מערכות אוורור מחוברות שמעבירות זיהומים ביולוגים ועוד. הטענה היא כי הזיהום ה'תוך מבני' מסוכן יותר כיוון שיותר אנשים נמצאים בחללים סמוכים זה לזה ועלולים להיות מושפעים מכך. בנוסף, בהיבט של מקרי אסון רבי נפגעים זמן ההגעה של צוותים רפואיים ברבי קומות גבוה יותר כמו גם זמן פינוי הבניין ממשתמשיו (ברנט-יצחקי, קרקיס, & גרוטו, 2017).

למרות זאת, יש דוגמאות רבות למבני ציבור אנכיים המשתמשים בבנייה מותאמת מחומרים מיוחדים ושאינם רעילים, תוך הפרדת מערכות אוורור והקפדה על הוראות ותקני חירום מחמירים בכדי ליצור מבני ציבור מוצלחים גם בבנייה לגובה.

על אף האתגרים הסביבתיים והחיכוך האפשרי בין השימושים, ניתן למצוא דוגמאות רבות ברחבי העולם לעירוב שימושים ציבוריים בשימושים אחרים. גם שימושים שלכאורה יכולים להיחשב למטרדיים יותר ול"זוללי שטח" כגון בתי ספר, מוצאים את מקומם במבנים רבי שימושים. בית הספר ב-Perth שבסידני, אוסטרליה, נטש את מיקומו בפרברים לטובת מבנה בן 5 קומות באזור העסקים של העיר. בית הספר אינו מנותק מחיי היומיום אלא מחובר למקצב העיר. התלמידים בו מגיעים לבית הספר וחווים את החיים העירוניים הקורמים עור וגידים סביבם. ישנו קשר הדוק בין בית הספר לסביבתו (מגמת הצילום מעצבת כרזות תיירות לעיר, שיעורי האומנות מתבצעים בשיתוף פעולה של הגלריות העירוניות ועוד).



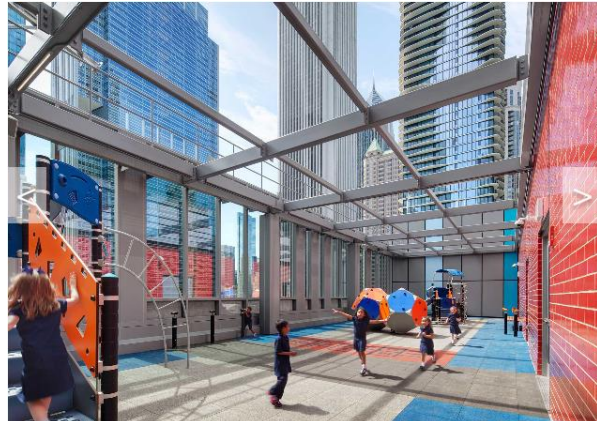
תמונה 3: מגרש ספורט בבית הספר האנכי ב-Perth במרפסת באחת מקומות הבניין. מתוך: Gartry, 2015, מקור: בית הספר האנגליקני סנט ג'ורג'.

למתנגדים החוששים מחוסר פעילות גופנית או מחסור בחשיפה לשמש נמצא פיתרון בעיצוב בית הספר; על ידי תכנון נכון ניתן ליצור פעילות גופנית גם במעבר בין הכיתות על ידי ירידה ועלייה בגרמי מדרגות. בדומה ניתן ליצור מגרשי ספורט על מרפסות פתוחות המשקיפות אל העיר והנהנות גם מן הנוף (Gartry, 2015).

דוגמא לבית ספר נוסף הינו GEMS Lower School בשיקאגו הנבנה עבור 660 תלמידים בלב העיר. שטחו המוגבל הצריך בנייה של 10 קומות. לשם כך נעשתה חשיבה רבה בתכנון וניתן דגש על עיצובו החיצוני הייחודי, אשר יקנה למבנה מעמד אייקוני באזור. בתכנון הקפידו גם על התפקודיות הפנימית של בית ספר, על חללים פתוחים ונעימים, ומגרשי משחקים חשופים לשמש אך מוגנים מהרוחות.



תמונה 4: עיצוב חיצוני צבעוני וייחודי, בית הספר GEMS Lower School. מתוך אתר אדריכלי הפרויקט bkl architecture.



תמונה 5: אחד ממגרשי המשחקים בקומות של GEMS Lower School. מתוך אתר אדריכלי הפרויקט bkl architecture.

בטורונטו שבקנדה הבינו כי יש לחפש פתרונות חדשים עבור בתי הספר אשר מכסת התלמידים בהם כבר עומדת על מקסימום. גם שם ניכרת מגמה של בניית בתי הספר בקומות בתוך המרקם האורבני. מועצת הנהלת בתי הספר בעיר החלה בתכנון בתי ספר שייבנו בקומות אך לא יתפשרו על האיכות הקיימת (בטיחות, הפרדה בין שכבות, מתקני ספורט ועוד). אכן, בטורונטו רואים בהוצאת בתי הספר מהפרברים והכנסתם אל אזורים עירוניים כהזדמנות. הציפיה היא כי היתרון במגורים בקרבה למוסדות חינוך ימשוך משפחות עם ילדים להתגורר באזור ולהחיות את אזורי העיר בהם ממוקם בית הספר (Lash, 2016).

החלטה דומה התקבלה גם במועצה במחוז פיירפוקס שבאירג'יניה, ארה"ב. המניע היה למצוא פתרון עבור תושבי מרכזי הערים ולנצל ניצול יעיל של התחבורה הציבורית הקיימת באזור. שילוב מבני חינוך במבנים אחרים נבע שם גם מחסכון כספי כאשר בית הספר היסודי, חטיבת הביניים והתיכון יכולים לחלוק ביניהם מתקנים כמו קפיטריה, מכון כושר ואולמות התעמלות. מעבר להחלטה על בניית בתי ספר בקומות הוחלט על עירוב שימושים בהם, תוך שילוב מרכזי פעילות כלליים. כך, ועל פי המוצע, בבתי הספר ייבנו קומות ציבוריות פתוחות לתושבי האזור ובהן ספרייה, מרכזיים קהילתיים ומרכזי תרבות (Van Der Kleut, 2016).

במקומות נוספים בעולם ניתן לראות את שינוי הגישה בנוגע למעבר לבניית מוסדות ציבור בכלל ומוסדות חינוך בפרט לגובה – לעיתים תוך עירוב שימושים – בין במבנים בבעלות פרטית ובין ציבורית.

גם בארץ ניתן לראות שינוי תפיסה בנושא בניית מוסדות ציבור לגובה. ישנם מספר פרויקטים של בניית מוסדות ציבור במבנה קומות נמוך כמו פרויקט בעיר גבעתיים בו מעל גן ילדים נבנים משרדי השירות הפסיכולוגי של העירייה (רחוב השנים מס' 3, תב"ע גב/390/א/מח, גוש 6167 חלקה 634). לצד דגם זה, קיימים פרויקטים גדולים יותר כמו בתי ספר שמתוכננים להבנות במספר קומות רב יותר כחלק ממבני מגורים גדולים.

בראשון לציון המחסור בקרקע הביא לתכנון של הגימנסיה העירונית במבנה בן שש קומות בעוד בצפת הטופוגרפיה החדה של הקרקע היא זו שיצרה את המנוע לתכנון בית ספר של 9 קומות שלו שתי כניסות שונות משני רחובות שונים. משרד החינוך מציג עמדה מעורבת בנושא בניית בתי ספר לגובה. מחד, הצורך ברור מבחינת אגילת משאב הקרקע והיתרונות המגולמים בבתי ספר במרכז העיר, אשר ניתן להתנייד אליהם ביתר קלות. מאידך העלויות הכרוכות בבנייה ותחזוקה של מבני חינוך המפותחים לגובה צפויות להיות גבוהות יותר, הן מבחינת השקעה ראשונית של תכנון ופיתוח והן מבחינת עלויות אחזקה דבר שעלול להביא לאי שוויון ביכולת הרשויות המקומיות השונות להתמודד עם פיתוח מסוג זה (ינאי-לויזון, 2014, 2017).

פרויקט חינוכי נוסף בארץ אשר עורר ויכוח סביב בניית מוסדות חינוך בקומות הינו מתחם הגנים ובית הספר בשוק הסיטונאי בתל אביב. המתחם בנוי בעירוב שימושים מעל לקניון, חניון ומרכז ספורט עירוני. מן הצד החיובי, המתחם החינוכי מנצל את משאב הקרקע, הוא משתלב ברצף של הרחוב ועיצובו הפנימי מוקפד לכאורה (בחירת חומרי העיצוב, רוחב המסדרונות, הריהוט הנבחר ועוד). בנוסף, עירוב השימושים יכול להוות יתרון שכן הוא מיתר נסיעות ברכב למוסד החינוך ומאפשר הליכה אליו. מן הצד הנגדי, המבקרים סבורים כי הגישה והכניסה למתחם מסורבלת ודורשת עליה במדרגות רבות או כניסה דרך מעליות החניון וגם התנועה בתוכו אינה אינטואיטיבית. בנוסף, יש הטוענים כי אין פתרון ממשי עבור הורדת התלמידים עבור ההורים אשר עדיין עושים שימוש ברכב להסעת הילדים (שמר, 2017).



תמונה 6: מתחם גני ילדים בשוק הסיטונאי בתל אביב. פברואר 2018. קומת הגנים מצויה מעל לקניון מסחרי, ומתחת למבני המגורים מקור: ניר מועלים.

עירוב שימושים במגדלים

אט אט עדים בישראל למגמה הולכת וגוברת של בניית פחות מבנים נמוכים ויותר מבנים גבוהים לרבות מגדלים (מועלם, 2018). בהזכירו "מיגדל", וכאמור לעיל (בהערת שוליים מס' 1), הכוונה בדרך כלל למבנים בני 14 קומות ומעלה. נשאלת השאלה האם גם תופעת עירוב השימושים מתגברת במרחבים הורטיקליים הללו?

אבאלוס, אדריכל ספרדי ידוע, ציין כי המגדלים הינם חיוניים לעתידו של המטרופולין במאה ה-21 אך לשם כך יש ליצור מגדלים המתאימים לעיר כיום ולא על פי ההיגיון של המגדלים מהמאה ה-19 (שילה, 2008). אם כך הוא, נשאלת שאלת עירוב השימושים במבנים הנבנים לגובה, כצעד נוסף בהתאמת המבנים הללו לצרכי העיר והחברה.

ברוח המודרניזם, נבנו במהלך המאה ה-20 מגדלים גבוהים שמקורם- בין היתר- במחשבה כי יש להפריד שימושים. לכל מיגדל היה תפקיד ופונקציה מסוימת שעליו למלא בצורה מכנית ובאופן מינימאלי. גם שיטת ה'איזור' שהשתרשה במחצית הראשונה של המאה ה-20 הביאה עימה מגמה של רציונליזציה של התכנון, תוך הפרדת השימושים בין האזורים השונים של העיר. על כך אמרה אמילי טאלן, כי מדובר היה בחשיבה מונו-רציונלית, שהיא ביסודה אנטי-אורבנית (Talen 2005, 63). זאת משום שגישה זו הביאה להפרדת שימושים עיקשת, הסתמכות על הרכב הפרטי, התפרברות הערים, זניחה של מרכזיהן ושכפול של מבנים חסרי כל ייחודיות. הטענות כנגד הגישה המודרנית היו שהיא מביאה לבזבוז משאבי הטבע בכלל והקרקע בפרט, לריבוד מעמדי ולניכור. הפרדת השימושים בפקודות איזור שונות, נועדה לתכליות רבות כגון הפרדה גזעית-חברתית, הפרדת שימושים מטרדיים מיעוד קרקע למגורים, והשגת שליטה בהתפשטות מחלות.

למרות הצגתו כסדר הנכון והראוי במגמות התכנון העירוני, בעין פוסט-מודרנית, ניכר כי המודרניזם נכשל בהתמודדות עם מורכבות החיים והצורך בעידוד מגוון (a+t, 2008). כנגד גישה זו קמה וצמחה עמדה הגורסת כי יש יתרון במגוון, ברב תרבותיות, וכתוצאה מכך- גם בעירוב שימושים במבנים ובמתחמים מבונים. בעין פוסטמודרנית, יש לעירוב השימושים יתרונות רבים. עירוב השימושים נתמך גם בגישה ה-'ניו-אורבניזם' אשר מציעה שילוב גישות טרום תעשייתיות, שימור ערכי קרקע ומסורת אדריכלית מקומית וחיפוש אחר רוח המקום ותחושת קהילתיות. אלו יושגו לטענתם הניו-אורבניסטים בעזרת ציפוף, תנועה מקיימת, טיפוח המרחב הציבורי והנחיות עיצוביות (Coupland, 1997).

'עירוב השימושים' זכה לתמיכה מיוחדת בשנות ה-60 עם קריאתה של ג'ין גייקובס לחזור למרכזי הערים. עירוב השימושים נתפס ככזה שיחזיר את החיים והאנשים למרכזי העיר, יעודד אינטראקציה חברתית וימלא את הריק שיצרו המגדלים בעלי השימוש האחד (ג'ייקובס, 2008). להבדיל מבניין עם משרדים בלבד הפעיל משעות הבוקר עד הערב המוקדמות ואשר משאיר לאחר מכן ריק מרחבי, או לחילופין בניין של מגורים בלבד העשוי

להתרוקן עד שעת אחר הצהריים, מבנה עם שימושים מעורבים שומר על האזור חי לאורך שעות היום השונות (Shim et al., 2004).

מעבר להיות עירוב השימושים כלי להחייאת מרכזי ערים ואזורי ריק, הגישה הפופולרית כיום בתכנון עירוני סבורה כי עירוב שימושים (יחד עם הצפיפות המושגת בעזרת הבניה לגובה עליה הורחב קודם לכן) מספק איכות חיים טובה יותר עבור קבוצות חברתיות שונות. למשל ילדים ובני נוער יכולים להתנייד בצורה עצמאית ממקום למקום ללא תלות ברכב או תחבורה אחרת. על פי הטענה עירוב השימושים מעודד חיסכון במשאבים ציבוריים (פחות צורך בבניית כבישים וחניות) וחוסך במתקני יוממות גדולים יותר (כמו רכבות כבדות וקלות) (מרחב-התנועה לעירוניות בישראל, 2014; Schwanke et al. 2005). כך למשל, גן ילדים הממוקם בקומת מסד של מבנה מגורים, מאפשר להורים שלא לנסוע ברכב אל הגן (אגב יצירת זיהום ועומסי תנועה) אלא לרדת במעלית מהבית לגן שמצוי באותו המבנה ומשם להמשיך לעבודה (פטרסבורג, 2015; ציאון, 2015). שילוב של מוסדות ציבור בבניינים מנתק גם את אוכלוסיית הגיל השלישי מן התלות באמצעים חיצוניים ואנשים אחרים ביומיום (אלתרמן, צ'רצ'מן, וגרון, 1998; Regional & Planning, n.d).

נציין, עם זאת, כי יש המאתגרים תפישה זו, בטענה כי החיסכון הנטען בתשתיות, מנוטרל על ידי עלויות גבוהות אחרות (כגון עלויות בניה ותחזוקה גבוהות של מבני ציבור בתוך מבנים גבוהים ושל מבנים באזורים צפופים בכלל) (a+t reserch group, 2011).

פעמים רבות עירוב השימושים בא לידי ביטוי במבנים הממוקמים זה בסמיכות לזה, במגרשים נפרדים ובשימושים שונים, המשלבים את צרכי הקהילה והמסחר בתוך השכונה. **עם זאת, צורתו השנייה של עירוב השימושים, האופקית או אנכית אשר נפוצה מאוד בערי מזרח אסיה (הונג קונג, טוקיו, סינגפור) היא המוקד של מחקר זה.** בצורה זו השימושים השונים מעורבים האחד בשני באותו המבנה.

בבחינה שנעשתה בערי מזרח אסיה מצאו כי עירוב השימושים האופקי בא בדרך כלל באחת מארבע הצורות הבאות: בקצה העליון של מיגדל המגורים, בקצה התחתון של המגורים בדמות שטח גדול וירוק לרווחת תושבי הבניין בלבד, בקצה התחתון של המגורים כקומות המוקדשות למתקנים ציבוריים ומסחר ובצורת מבנים שונים בעלי חיבור פיזי ביניהם, אשר משלבים ומחברים בין מספר שימושים ומבנים יחדיו (Yuen & Yeh, 2011).

הצורות השונות הללו מביאות ליצירת מבנים מעורבי שימושים המכונים גם 'מבנים היברידיים' (המושג היברידי שאוב מתוך עולם הגנטיקה בו מדובר על התרבות של מינים שונים). ישנן שתי אסטרטגיות מרכזיות, האחת- המבנה ההיברידי מתפקד כעיר בתוך עיר, בניסיון לספק את כלל צרכי הפרט במבנה אחד יחיד. המבנה יוצר מיקרוקוסמוס בתוך העיר ואספקת הצרכים נעשית ללא תלות בעולם החיצוני לו. באסטרטגיה זו נעשה לעיתים שימוש גם

באזורים עירוניים מבודדים או באזורים שנחשבים פחות טובים, בהם המבנה הרב תכליתי משמש גם כמעין הגנה מן החוץ.

באסטרטגיה השנייה- מבנים היברידיים "מגובשים"- ההיברידיות באה לידי ביטוי באופן ורטיקלי ולא אופקי. אסטרטגיה זו מניחה כי עירוב שימושים בבניין אחד דורש בנייה לגובה רב. זו, בתורה, מורכבת מאוד ודורשת מעליות מהירות ויקרות יותר, אזורי תפעול נרחבים יותר ויסודות עמוקים יותר. הפתרון הוא לחלק את המבנה למספר מבנים מעט נמוכים יותר המתפקדים בצורה אחת מחוברת דרך גשרים ומעברים משותפים ללא פגיעה ברחוב עצמו (a+t, 2008). בישראל ניתן לחשוב לדוגמא על מתחם "דיזנגוף סנטר" אשר כשהוקם בשעתו, היה מהפכני (הקניון הראשון בישראל). מעבר לכך ניתן לראות ב"סנטר" מהפכני גם מבחינות אחרות, שכן המתחם מאפשר שילוב שימושים רבים באותה יחידת קרקע: מסחר בקומות התחתונות ומגדל מגורים מעליהם. עם השנים נוספו ב"סנטר" שימושים מגוונים כגון מספרות, סלוני יופי, סופרמרקט וחדר כושר, המאפשרים חיים שלמים בתוך כתלי המבנה.

יחד עם זאת, לאור השכלולים ההנדסיים והטכנולוגיים מנסים המתכננים למצוא את הפתרונות לשילוב שימושים שונים במבנה יחיד, אפילו בגובה רב. האתגר הוא להבין מה התפקוד הנכון של המבנה, אילו שימושים צריכים להיות מחוברים זה לזה ואילו מופרדים, כיצד התנועה האנכית במבנה תתקיים לצד שמירה על בטיחות המשתמשים, ומבלי לבזבז משאבים מיותרים של אנרגיה או את שטח ליבו של הבניין עבור שימושים טכניים (a+t reserch group, 2011; Rupe & Baker, 2014).

שימושים ציבוריים המעורבים עם שימושים פרטיים מגוונים

גישת עירוב השימושים מזמינה עירובם של מספר שימושים ציבוריים במבנה אחד המצוי בבעלות ציבורית, שמרבית השימושים בו הם בעלי אוריינטציה "ציבורית" (למשל, גן ילדים המעורב עם משרדי עיריה המעורבים במשרדי משטרה). עם זאת, נשאלת השאלה כיצד נעשה שילוב של שימושים בעלי אופי ציבורי עם שימושים בעלי אופי פרטי? שאלה זו מגלמת בחובה שאלה רחבה יותר בדבר התשלובת שבין קנין פרטי לציבורי. הילכו השניים יחדיו? בעבר היה נהוג לערב שימושים בבניינים שיעודם הינו בעיקר מסחרי. עם השנים עלתה הדרישה כי עירוב שימושים יתבצע באופן אינטנסיבי יותר גם – לדוגמא- במבני מגורים. העלייה ברמת החיים גם היא הביאה לכך כי שימושים ציבוריים לא ישולבו רק בקרבה לשירותי המסחר אלא גם למקומות העבודה ולשירותים ציבוריים אחרים. מגמה זו יצרה בערי סין עירובי שימושים מכל הסוגים: מסחר, תעסוקה, מגורים, מוסדות ציבור ואף פארקים ושטחים פתוחים. עירובים אלו הביאו ליצירת מודלים שונים של בעלות המשלבים בעלות פרטית וציבורית באותו הבניין. עירוב השימושים חייב גם עיצוב ותכנון תואם של המבנים. כך יצרו המתכננים והאדריכלים מעברים בין חללים פרטיים למשותפים המאפשרים תנועה בין שימושים שונים באותו הבניין (So et al., 2016).

בהסתכלות מצד הרשויות, נראה כי הללו סבורות כי באחריותן לדאוג למענה עבור השירותים הציבוריים השונים. אתגר זה הביאן לפתח מדיניות של הקצאת שטחי רצפות במבנים מעורבי שימושים. אזילת משאב הקרקע (זה שבבעלותן לצד המשאב הכולל) יחד עם הדאגה לתפקודיות העיר חייבו מציאת פתרונות חדשים עבור מיקום אותם השימושים הציבוריים. הכנסת השימושים הציבוריים אל תוך מגדלים ומבנים אחרים שבבעלות פרטית היוותה את הפתרון הנדרש עבור הרשות גם בהיבט הפיזי של חסכון הקרקע וגם בהיבט הכלכלי של חסכון במשאבים אחרים.

דוגמא מעניינת לשימוש בהקצאות ורטיקליות על ידי רשויות מקומיות ניתן למצוא בארצות הברית. שם, התפתחות רעיון העירוב בין השימושים (לרבות עירוב בין בעלויות פרטיות וציבוריות במגדלים) נבע משילובם של שלושה גורמים עיקריים: ראשית, חוסר אמון בשלטון המרכזי שלא סיפק כסף ואמצעים לבניית מוסדות ציבור. שנית, התרוקנות קופת השלטון המקומי בשל חוסר יכולת התושבים לשלם מס רכוש גבוה חייבה מציאת פתרון מימון אחר. שלישית, התגבשה תפישה ציבורית לפיה כל פיתוח מביא להשלכות חברתיות על התושבים הקיימים וכי לכל פרויקט יש השפעות חיצוניות סביבתיות שיש לטפל בהן. לכן, התפישה שהשתרשה היתה כי ניתן לדרוש מהיזם המפתח את השכונה להקצאות שטחי ציבור או לשאת במטלות ציבוריות שונות, והכל- מבלי שהעול הכלכלי ייפול על הרשות המקומית (צוברי ואלתרמן, 2008).

אשר על כן – ובמצבים האמורים מעלה- היוזמה לעירוב השימושים בין הציבורי לפרטי עלתה מתוך הסקטור הציבורי. כך למעשה, השוק הפרטי מממן את הקמת הפרויקט הציבורי הנדרש. למשל המוזיאון לאומנות מודרנית בניו יורק התרחב והוסיף אגף על ידי חתימה על עסקת קומבינציה בשנת 1984 אשר ניצלה את זכויות האוויר מעל המוזיאון עבור מגורים. בשנת 2004 הוקם מגדל מגורים בן 52 קומות הפועל בנפרד מן המוזיאון כאשר רק המערכות הטכניות משותפות. מוזיאון ויטני בניו-יורק ביצע עסקה דומה עם תוספת למשרדים. מגמה זו מתחזקת במנהטן גם עבור מבני בתי ספר (נוסבאום, 2011).

היבט נוסף אותו יש לבחון בהקשר עירוב השימושים בכלל ובפרט בעירוב של שימושים ציבוריים עם פרטיים הינו מהם השימושים אשר משולבים בבניין. טענות רבות כנגד עירוב שימושים הועלו כנגד חוסר ההתאמה שלהם לשילוב עם סביבת מחייה של הפרט, לעיתים עד פגיעה ממשית בו. מטרדים שונים כגון רעש, ריחות, אנשים זרים המסתובבים באזור ופוגעים במרחב הפרטי, מוסדות מסוימים מושכי קהל הנחשב למטרד עבור תושבי המבנה, ומוסדות הגורמים לירידת ערך הקניין - כל אלו מצריכים שיקול דעת ביצירת איזון מתאים בין השימוש הציבורי לפרטי (Yuen & Yeh, 2011).

יצירת עירוב שימושים ציבורי ופרטי מעוררת אתגרים לא פשוטים הקשורים לאיכות התפקוד של המבנה המשולב. קיימות שיטות שונות – פיזיות ומשפטיות- למזער חיכוכים בין הצד

הפרטי לציבורי של המשוואה. כך למשל, ניתן למנוע הפרעה הדדית של השימושים השונים על ידי ניצול טווח השעות של פעילותיהם; למשל, לרוב גן ילדים אינו מהווה הפרעה ממשית בבניין מגורים בו הדיירים נמצאים מחוץ לבית בשעות פעילותו. דרך נוספת היא לתכנן מראש עבור עירוב השימושים על ידי מיגון אקוסטי למניעת רעש, הקמת כניסות נפרדות, או הכנת מערכות מיזוג נפרדות. מעבר לאיכות התפקוד יש לשמור על ביטחון אישי מוגבר ונוחות מקסימלית של כלל המשתמשים (מערכות תנועה נפרדות, מקומות חנייה נפרדים ועוד) (a+t reserch group, 2011). מהפך המשפטי, עירוב הפרטי בציבורי יכול להתאפשר על ידי רישום בית משותף דו-אגפי.

ואולם, עירוב השימושים הציבוריים עם הפרטיים בישראל עלול לייצר בעייתיות בתפעול יומיומי של המבנה. מתוך הניסיון בישראל, עולה לדוגמא שאלת שילוב של גן ילדים מתחת לבניין המשמש לתעסוקה. שילוב מסוג זה מעלה שאלות של בטיחות ונגישות, כיצד מגיעים אל גן הילדים? במעלית? במדרגות? בנוסף, קיימות הנחיות של משרד החינוך בדבר הצורך בחצר משחקים, אבל לא תמיד הדבר מתאפשר במבנים מעורבי שימושים, כך שעל פניו נדרשות התאמות בהנחיות הכלליות של משרדי הממשלה כדי לאפשר שילוב שימושים כזה. מסיבה זו, משרד החינוך מעדכן את הנחיותיו ומוסיף הנחיות למבנים מעורבים כמו כאלה המכוונות לנקיטה בפעולות מנע למקרה של נפילת חפצים או קירוי מתאים של חצר הגן (ראיון עם יועץ ומתכנן בועדה המחוזית לתכנון ובניה תל אביב, 16.3.2017).

רבות מן התפיסות המדברות על עירוב שימושים מציינות כי אחד מהמנגנונים ליצירת עירוב שימושים מוצלח הוא יצירה ופיזור של עוגנים במרחב. הכוונה בעוגנים היא גם למוקדי פעילות כלכלית וציבורית. עוגנים כלכליים כגון פעילות מסחרית ולצידם מוקדים ציבוריים, מאפשרים מפגש של אנשים שונים מקבוצות, רקעים וגילאים שונים. במילים אחרות שימושים ציבוריים עשויים להוות עוגני משיכה כאלו (איזקוב, וינרב דיאמנט, שוץ, וילינק, 2017; מנהל תכנון והאוניברסיטה העברית בירושלים, 2016; Shim et al., 2004).

שילוב של מוסדות ציבור במבנים בבעלות פרטית עשוי לשרת גם את היזמים בפרויקטים השונים. בפרויקטים למגורים או משרדים הקומות הנמוכות של הבניין נחשבות לעיתים לפחות אטרקטיביות ולעיתים אף קשה יותר לשווקן. עירוב של צרכי ציבור יכול להתבצע בקומות אלו; למוסדות הציבור אין צורך במיקום בקומות גבוהות אלא להפך. דווקא קירבתם אל הרחוב וציבור המשתמשים יכול להיות חיובי עבורם, כך שנוצר מצב בו שני הצדדים מרוויחים (איזקוב, וינרב דיאמנט, שוץ, וילינק, 2017). מאידך יש לזכור כי לשימושים הציבוריים יכולות להיות השפעות חיצוניות שליליות על השימושים הסחירים שמעליהם.

בישראל ההגדרה לשימושים ציבוריים מעוגנת בחוק התכנון והבניה בסעיף 188 (ב) הפורט אילו מקרקעין רשאית הרשות להפקיע לטובת שימושים ציבוריים. שימושים אלו הינם: דרכים, גנים, שטחי נופש או ספורט, שמורות טבע, עתיקות, שטחי חניה, שדות תעופה,

נמלים, מזחים, תחנות רכבת, תחנות אוטובוסים, שווקים, בתי מטבחיים, בתי קברות, מבנים לצרכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים ומחסים ציבורים, תחנות משטרה ותחנות שירות לכיבוי אש, מיתקני ביוב, מזבלות, מיתקנים להספקת מים וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר האוצר לעניין סעיף זה. כאשר מדובר בעירוב שימושים של ציבורי מול פרטי יש לשקול בכובד ראש אלו מהשימושים הללו יכולים להשתלב עם שימושים אחרים – דהיינו שימושים סחירים-פרטיים-בכדי להבטיח כי העירוב תורם לרווחת המשתמשים כולם.

עד כה ניתחנו את תופעת ההקצאה הורטיקלית תוך התבוננות על מספר עולמות תוכן. בפרט, הבניה לגובה ועירוב השימושים. הפרק הבא יסקור את הדרכים הנפוצות בעולם להשגת עירובים אלו.

דרכים הסכמיות למימוש הקצאות ורטיקליות במבנים מעורבי שימושים

חוק התכנון והבנייה מגדיר מהם שימושים ציבוריים וכמו כן מהן הדרכים בהן ניתן להקצות אותם, אם על ידי הפקעה, איחוד וחלוקה או הוספתם במגרשים שונים (וראו סעיף 62א(א) בחוק). החוק אינו מסדיר את תופעת ההסכמים עם היזמים אך אין ספק כי הקצאות ורטיקליות נעשות לעיתים אף באמצעות הסכמים אלה. חלקו המשפטי של המחקר ידון רבות בדרכים השונות להקצאת שימושים ציבוריים בישראל. בשלב זה נסקור את התופעה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בעולם.

הסקירה שלהלן מנתחת את התנאים להבשלת הסכמים בין היזמים לרשויות התכנון במדינות שונות בהסתמך על המחקרים המקיפים של מרגלית ואלתרמן (1998) של צוברי ואלתרמן (2008) ושל ארליך-רוגינסקי (2014). הסכמים אלו מהווים גם את הבסיס ליכולת הרשות להקצות שטחי רצפה לשימושים ציבוריים במגדלים.

בכל מקום בו מתקיימים שירותים ציבוריים מתעוררות השאלה מי מדרגי השלטון אחראי על אספקת השירותים (האם השלטון המרכזי או המקומי?) ומהיכן יגיע המימון להקמת ותפעול שירותים אלו? ארצות הברית, אוסטרליה בריטניה, צרפת ומדינות דמוקרטיות מערביות נוספות פיתחו כלים שונים לפתרון בעיית המימון הכוללים את השתתפות היזמים בנטל הפיתוח (Smolka 2013).

גם בישראל חלו שינויים בתחומי אספקת התשתיות. בעוד מרבית מוסדות החינוך והתשתית הבין-עירונית תלויים במימון השלטון המרכזי, מערכת התשתית העירונית ומוסדות ציבור אחרים תלויים ברשות המקומית וביכולות המימון שלה. יכולת מימון זו נגזרת מתקציבי הרשות המקומית שעיקרם הכנסות עצמיות התלויות בין השאר בהיטלי פיתוח הנגבים מיזמים מכוח חוקי עזר עירוניים שונים.

העלייה ברמת החיים מביאה איתה עלייה בציפיות התושב בכל הנוגע לשירותי ציבור, איכותם וזמינותם. ואולם מקורות המימון לא בהכרח מתעצמים בהתאמה. התופעה שהתרחשה בארצות הברית התרחשה גם במקומות נוספים בעולם; הרשויות המקומיות נדרשות לתקציבים עצומים, שיטות המיסוי אינן מספיקות וישנו מענה חלקי ביותר מצד השלטון המרכזי. על כן הרשויות חיפשו דרך להגדיל את מקורות המימון מבלי להשית את הנטל על התושבים עצמם (van der Veen et al. 2008).

השלב הראשוני הייתה ההכרה כי ניתן להעביר את נטל הפיתוח הציבורי מהרשויות המקומיות והתושבים אל היזמים. בארצות הברית התפתחה ההכרה באופן הדרגתי החל משנות ה-60. אז, הבינו כי השיטה שנהוגה עד אותו הזמן - לפיה כל פרויקט מפרש חלק קרקע יחסי לטובת שימושים ציבוריים - הביאה ליצירת שטחים קטנים לתועלת הציבור שלא ניתן היה לעשות בהם שימוש. נדרש היה לעבור לשיטה המאפשרת גמישות בפיתוח שטחי ציבור ושחרור ממיקום גאוגרפי של הפרויקט היזמי, לצד הפניית משאבים לאזורי פיתוח מועדפים (מרגלית ואלתרמן, 1998). השיטה החדשה כללה גביית תשלומים חלופיים - כסף שנלקח מהיזמים לטובת השקעות בפיתוח העירוני. אך גם שיטה זו לא הספיקה להדביק את הצרכים שהתפתחו ויחד עם הקיצוץ בתמיכה הממשלתית, העלייה בריבית וההתנגדות הציבורית לעליית המס, התגבר המחסור בשרותי ציבור חיוניים (שם).

המערכת בארצות הברית העניקה סמכויות רחבות לשלטון המקומי. סמכות רחבה יחסית לדרג המקומי פתחה כיווני חשיבה חדשים למציאת פתרונות למימון הנדרש. 'היטלי ההשפעה' (Impact Fees) צמחו מתוך חשיבה זו בתור מיסים שמוטלים על היזמים (מרגלית ואלתרמן, 1998). 'היטלי השפעה' אינם בהכרח קשורים באופן ישיר לאזור הפיתוח או לשירות מסוים (מועלם, 2005). זהו סוג של מס הנגבה יחד עם הנפקת היתרי בנייה, כדי לאפשר פיתוח של שימושים ציבוריים ברמה גבוהה ומגוונת יחד עם הפיתוח של המגזר הפרטי (שם).

בשל המחסור המתמשך באמצעי מימון עברה הפרקטיקה מהיטלים להסכמים. הפיכת ההיטלים להסכמים בין הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי התגברה אף יותר עם התעצמות תהליכי הפרטה בארצות הברית, כאשר יותר ויותר תפקידים שהיו באחריות ציבורית החלו לעבור לידיים פרטיות בעולם בו הונהגה מדיניות נאו-ליברלית. תופעה זו הביאה להתפתחות של משא ומתן בין היזמים לרשויות התכנון (ארליך-רוגינסקי, 2014). מתוך המשא ומתן נוצרו הסכמים שהגדירו מהן מטלות היזמים ביחס לדרישת רשויות התכנון ומהן הזכויות המובטחות להם בפרויקט המתוכנן (שם).

בבריטניה בדומה לארצות הברית, שינויים פוליטיים השפיעו על מערכות התכנון. עלייתה של מרגרט תאצ'ר לשלטון ב-1979 הביאה עמה מדיניות של כלכלה חופשית עם דומיננטיות של השלטון המרכזי. תאצ'ר דחפה להשגת יעילות כלכלית ולשיתופי פעולה עם המגזר

הפרטי (צוברי ואלתרמן, 2008). מסוף שנות ה-90 עברה האחריות לאספקת שרותי ציבור מהשלטון המקומי אל היזמים הפרטיים. מכאן התפתחו גם הסכמים עם יזמים – כפרקטיקה מקובלת- לתמיכה במהלכים אלו בין רשויות התכנון לסקטור הפרטי. ההסכמים הגדירו מהן המטלות הציבוריות שעל היזם לבצע במסגרת הפיתוח המוצע, לרבות אספקה של שטחים לתועלת הציבור במגרשים שהיו בעבר פרטיים. עם השנים מקומם של ההסכמים בין הרשויות ליזמים תפס מקום נרחב בתכנון הבריטי והרשויות כמו גם המדינה מקפידות לעקוב אחר ההסכמים שנעשו- מה נחתם בהם, באילו אזורים גאוגרפיים, גודל הפרויקטים בהם קיימים ועוד. המעקב נעשה בכדי ללמוד ולפתח את הכלי ההסכמים כחלק בלתי נפרד ממערכת התכנון הבריטית (שם).

במדינות אחרות, כמו צרפת ושבדיה תהליך של ביזור סמכויות לשלטון המקומי הביא ליותר חופש פעולה בכל הנוגע לנושאי התכנון והפיתוח של תשתיות ציבוריות מקומיות. הסמכויות החדשות הביאו להרחבת מעורבות הסקטור הפרטי בפרויקטים ציבוריים ושימוש בהסכמים בין היזמים לרשות המקומית (צוברי ואלתרמן, 2008). כפי שיבואר להלן, בפרק המשפטי, גם חוק התכנון והבניה הישראלי ביזר בשנים האחרונות סמכויות לרשויות המקומיות, ואיפשר בכך למעשה לסלול את הדרך לרשויות המקומיות לעצמאות יתר בקביעת הסדרים המאפשרים שילוב של שטחי ציבור במבנים שעיקרם בבעלות פרטית. עם זאת, למרות העצמאות שהחל להעניק השלטון המרכזי לרשויות המקומיות בכל הנוגע לפיתוח מקומי, הרשויות עדיין נותרות תלויות בשלטון המרכזי, בעיקר בכל הנוגע למערכת התקציב וניהול הכספים (אפרתי 2004). דווקא בשנות ה-90 שהתאפיינו בגלי העלייה הגדולים ועימם גם בתנופת פיתוח מואצת, צמצם השלטון המרכזי את מעורבותו. המשאבים הלאומיים שהופנו לפיתוח ציבורי מקומי הצטמצמו והרשויות לא הצליחו לתת מענה לפערים שנוצרו בעבר ולפיתוח העכשווי הנדרש.

על רקע זה, הרשויות נדרשות לפתרונות יצירתיים שיאפשרו להם לספק מענה ראוי ואיכותי לשירותי ציבור מבלי להתלות במימון השלטון המרכזי. על כן, הן החלו להשתמש בסמכויות אשר ניתנו להן במסגרת חוקי עזר עירוניים לגביית היטלים ואגרות למימון תשתיות, בגיוס מימון מגופיים לאומיים מהמגזר השלישי (מפעל הפיס, הסוכנות היהודית) ובדרישה להשתתפות של המגזר הפרטי בהוצאות פיתוח שלא עוגנו באופן מפורש בחוקים הקיימים (מרגלית ואלתרמן, 1998).

תופעה זו, של הידקקות ליזמות פרטית לשם אספקת שירותים ציבוריים, ניכרת גם בהליך של הקצאת שטחי רצפות לשימושים ציבוריים במבנים בבעלות פרטית. כפי שיוסבר להלן, קיימות עשרות תכניות בישראל מן העשור האחרון, ברשויות מקומיות נבחרות, אשר "נתלות" ביזמות פרטית, לשם הקצאת שטחי קרקע. חלק מן ההקצאות הללו נעשית בהפקעה, חלק בהליך איחוד וחלוקה. לעיתים נלווה להליך ההקצאה הסכם בין היזם לרשות המקומית,

אשר נחתם מראש ומהווה למעשה הסכמה פרטית-אובליגטורית, הנמצא בגב מעשה מינהלי (הפקעה, הכנת תכנית בנין עיר, וכולי). תהליך זה, בו מעורבים יזם (או יזמית) והרשות המקומית, אינו חדש אם כן בנוף העולמי, שכן כפי שראינו, הוא נפוץ למדי במדינות המערב לצורך אספקת שירותים ציבוריים ושטחים עבור תועלות ציבוריות.

במסגרת תהליך זה משתמשות הרשויות ביכולתן לגבות הוצאות פיתוח מיזמים. בעוד בעולם שיתופי הפעולה ההסכמיים הללו מעוגנים בחוק ובפסיקה (כך באנגליה), הרי שבשראל אפיק זה יצר מסגרת בלתי פורמלית למימון צרכי ציבור על ידי עריכת הסכמים בין הרשויות ליזמים (צוברי ואלתרמן, 2008). ההסכמים עזרו גם לשלוט בקצב הפיתוח בכך שהתנו מתן היתרים בעמידה בפיתוח ציבורי. כך ניתן בין השאר למנוע מצב בו נבנות דירות ללא תשתיות או שירותים ציבוריים נדרשים לאורח חיים תקין ואיכותי. לכאורה היבט זה חיובי בסופו של דבר גם עבור היזמים, שהרי פרויקט שכזה עשוי להיות משווק בקלות רבה יותר מאשר דירות ללא כבישים, שירותי ציבור, או גינות ציבוריות סמוכות (שם, ארליך-רוגינסקי, 2014).

ואולם, כפי שידון להלן בהרחבה בחלק המשפטי, תהליך הקצאת שטחי רצפות לתועלת הציבור, במסגרת מבנים מעורבי שימושים, ובמסגרת הסכמים למיניהם, אינה מובנת מאליה. הסכמים עם יזמים אותגרו בישראל משפטית (לוי-שנור 2013), וכך גם עצם הדרישה להקצאת שטח ציבורי בתוך מבנה. אך כפי שנראה להלן, הפסיקה הכשירה בפועל את עצם העלאת הדרישה להקצאת שטחי רצפות, גם אם לא הכשירה את אחד הכלים לשם כך, קרי: עריכת הסכם להקצאה זו.

בהשוואה לישראל, בבריטניה ישנו בסיס חוקי לעריכת הסכמי תכנון בין רשויות התכנון ליזם ובשימוש בהסכמים. בעזרת ההסכמים הרשויות בבריטניה משמשות גורם מכונן ויזם בתכנון הקרקע (ארליך-רוגינסקי, 2014; מרגלית ואלתרמן, 1998). אך מובן הוא כי הסכמים אלה יכולים לסייע לרשויות באנגליה לפיתוח שטחי רצפות לתועלת הציבור, בתוך מבנים בבעלות פרטית. עוד קבוע בחוק בבריטניה מהו טיב היחסים בין הסכמים מסוג זה לבין תכניות וחוקים שנועדו להגן על היזמים מ'לקיחת יתר'. הממשלה תומכת בעריכת ההסכמים ומרבה לפרסם הנחיות וניירות עמדה לרשויות, מוסדות התכנון ולציבור (ארליך-רוגינסקי, 2014).

בארצות הברית ניתן למצוא רק בכ-15 מדינות מתוך ה-52 (דוגמת קליפורניה פלורידה, הוואי, נבאדה) את הסכמי הפיתוח במסגרת החקיקה (צוברי ואלתרמן, 2008). החקיקה מסדירה את ההסכם בין היזם לרשות כחזה בו ניתן לקיים משא ומתן על נושאים שונים: שימושים מותרים, קווי מדיניות בפרויקט, מימון תשתיות ציבוריות, כיצד שני הצדדים אוכפים את הפרויקט ועוד.

בישראל נושא ההסכמים בין המגזר הפרטי לרשויות המקומיות אינו מעוגן מפורשות בחוק התכנון והבנייה. ואולם המציאות מלמדת על כך שהסכמים שימשו גם להשגת מימון או

להקמת מוסדות ציבור (מרגלית ואלתרמן, 1998; צוברי ואלתרמן, 2008). המוסדות יכולים להימצא בתוך הקו הכחול של התכנית ויכולים לכלול תוספת אחוזי בנייה עבור היזם (כנגד ביצוע המטלה הציבורית) או קיזוז מתשלומי החובה. בסיס חוקי חלקי לכך מצוי בפקודת העיריות, בסעיף 251, המסמיך את הרשויות המקומיות לערוך הסכמים בסיטואציות מסויימות. ואכן במסגרת שורה של ראיונות שקיימנו מסתבר כי הסכמים אלה שכיחים למדי בעת גיבוש תכניות מיתאר מקומיות ובהן הקצאות ורטיקאליות. חופש מיוחד ניתן לוועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות, או כאלה להן יש תכנית מיתאר כוללת, אשר לא רק שמוסמכות להכין תכניות בלי תלות בוועדה המחוזית, אלא גם נוהגות לחתום על הסכמים עם יזמים. אחד המרואיינים ציין בפנינו כי:

"אנו מסדירים בהסכם את רמת הגימור ומפרטי ההקמה. מדובר על הסכמים מורכבים שעוסקים גם בהיבטי מיסוי, בהפרדה תפקודית".⁷

לסיכום, ההסכמים בין היזמים לרשות הם גורם משמעותי בבסיס היכולת להקצות שטחי רצפות לצרכי ציבור במגדלים, שכן הם מהווים את הבסיס בו 'מטלות ציבוריות' מוחלות על היזמים על ידי הרשויות. כביכול, אם יכולה הרשות להטיל על יזם לממן או לבנות מבני ציבור הרי שיש ביכולתה גם לדרוש כי מטלה זאת תתבצע במסגרת קומה או קומות ציבוריות בתוך מבנים פרטיים. מדינות כמו בריטניה וארצות הברית אכן מאפשרות את הדבר אך בארץ המצב שונה הן בשל אי הסדרה מלאה של ההסכמים בחוק והן בשל פסיקות המגבירות את חוסר הודאות המשפטית סביב ההיתכנות לערוך הסכמים. על כך יורחב בחלקו המשפטי של מחקר זה.

קיימת אמנם עמימות משפטית סביב היכולת לעשות שימוש בהסכמים עם יזמים, אך דבר זה לא מנע מרשויות התכנון – לא רק בארץ – לחתום על הסכמים, ואף לעשות שימוש בכלי אחר שידון להלן – איחוד וחלוקה מחדש. באמצעות הליך של חלוקה מחדש התאפשר לרשויות להעלות דרישה לשילוב שטחי ציבור במבנים מעורבי שימושים, גם ללא הליך פורמלי של הפקעה. שיטה זו אינה יחודית לישראל וניתן למצוא אותה גם במדינות כגון ספרד וגרמניה (Blanc 2008). על כך נרחיב בפרק המשפטי.

דוגמאות נבחרות מהעולם להקצאות ורטיקאליות

ברחבי העולם, התנאים הפיזיים, החברתיים, והכלכליים לעירוב שימושים הכולל שטחי ציבור יחד עם שימושים פרטיים הבשילו לפני שנים רבות. לכן תופעת ההקצאות הורטיקליות – אשר נראית יחסית חדשה בישראל – אינה תופעה חדשה בראיה גלובלית. הדיון שלהלן

⁷ ראיון עם מנהל מחלקת נכסים מיום 16.1.2018.

יסקור דוגמאות בולטות לפרויקטים של מבנים הכוללים בתוכם שימושים פרטיים-סחירים לצד שימושים ציבוריים. בנוסף, נצביע על מסמכי מדיניות שאומצו בעולם בהקשר זה.

במלזיה, זיהו קובעי המדיניות את הבעיה שנוצרה עם גידול האוכלוסייה. לאור המחסור בשטח בערים, בעיקר בכל הקשור לשטחי מוסדות חינוך, גיבשה הממשלה בשנת 1995 מדריך עבור שילוב של בתי ספר יסודיים בקומות במבנים אחרים. במסגרת התדריך בחנה הממשלה את האפשרות של שילוב בתי הספר בקומות של בניינים קיימים אותם יש להסב לשימושי חינוך או באמצעות תכנון פרויקטים חדשים. התדריך מתייחס בעיקר לעירוב בין בתי מגורים במגדלים לבין בתי ספר. במסגרת זו מושם דגש גם על שימושים שהתושבים בבניין יכולים לעשות במתקנים השונים של בית הספר מחוץ לשעות הלימודים (The Educational planning and Research Division, Ministry of Education, 1995).

בסינגפור, גידול האוכלוסייה המסיבי והשטח הקטן של המדינה (700 קמ"ר, כאשר רק שליש ממנו מיושב) הביאו לא מכבר לכך שבתי מגורים במגדלים של 50 קומות אינם דבר חריג כלל. עם הבניה לגובה גברה גם ההבנה כי לא ניתן להשאיר את מוסדות הציבור והמרחבים הציבוריים רק בקומות הקרקע. המדיניות שאומצה על ידי הממשלה הייתה כי יש לפזר את המרחבים הציבוריים בתוך הבניינים עצמם, כך שניתן למצוא במגדלים שונים קומות ציבוריות פזורות בין קומות המגורים. כל קומה נבדלת זו מזו בשימושים המצויים בה ובעיצובה כך שבאותו הבניין ניתן יהיה לתת מענה לצרכים של אוכלוסיות שונות הגרות בו (Sacha, 2014).

היבט נוסף שתרם להתפתחות המגדלים המעורבים בסינגפור הוא שוק הנדל"ן ומחיריו מרקיעי השחקים לצד מצוקת הדיור המרחפת תמידית מעל עיר-המדינה. בשנות ה-60 הוקמה רשות ציבורית לדיור (Housing Development Board) שאחראית לפיתוח דיור ציבורי איכותי. הפרויקטים הינם בסדרי גודל של שכונות גדולות כאשר המגורים הינם במגדלים בלבד, אשר משלבים שטחי מסחר ומוסדות ציבור בתוך הבניינים עצמם (אשלג, 2015).

בשנגחאי הצומחת לגובה ניתן למצוא דוגמאות רבות לבניינים המשלבים בתוכם שימושים שונים. אחת מהן הינה מגדל שנגחאי המתנשא לגובה של 128 קומות ומחולק ל-9 אזורים שונים. לכל אזור הוקצתה קומה ציבורית גדולה ורחבה הכוללת מרחב ציבורי, גן ומקומות התכנסות ומפגש פתוחים. מגדל שנגחאי מדגים את יישומו של רעיון 'הקהילות האנכיות', או 'הקהילות הורטיקוליות' בלעז (Vertical Communities) (פטרסבורג, 2015).

בהונג-קונג אשר גם בה ליבת הפיתוח נעשית בשטח עירוני קטן למדי, ישנם רעיון עירוב השימושים מזה זמן. בשל השטח הקטן והאוכלוסייה ההולכת וגדלה, הפכו רבי הקומות מעורבי השימושים לחלק בלתי נפרד מצמיחתה של העיר. מודל נפוץ שפותח שם הינו בנייה בצורה של 'פודיומים' עבור עירוב שימושים. הפודיומים הינם בסיסי הבניינים (אשר יכולים להיות של בניין אחד או מחוברים בין כמה בניינים יחדיו). כל פודיום כולל מספר קומות רחבות יותר מהמגדל עצמו, אשר משמשות כדופן רכה יותר לרחוב, גגותיהם משמשים כחזית חמישית, ולמעשה כשטח פתוח ציבורי (כללי או למשתמשי המגדל בלבד), (RIBERD, 2014). הפודיום יכול לשמש גם למעבר בין המגדלים המצויים במתחם אחד.

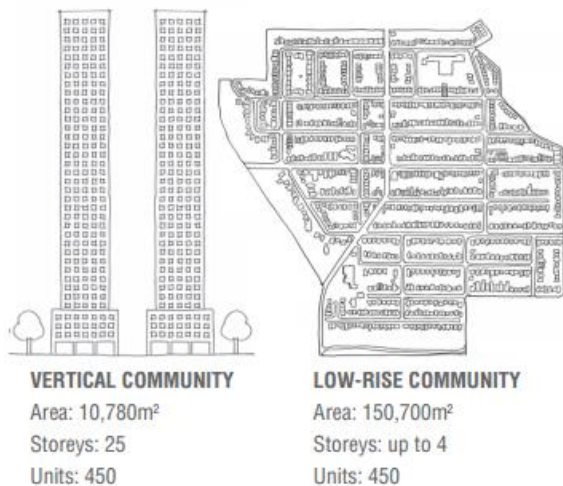


תמונה 7 : דוגמאות לסוגי פודיומים שונים בהונג-קונג. מתוך: RIBERD (2014) *Learning from Hong Kong Part I: Towards Mixed-use (Podium) Development*. נדלה מתוך: <http://www.asianurbanepicenters.com/?p=2812>

במסמך מדיניות של המחלקה לתכנון של הונג קונג ניתן למצוא את עירוב השימושים כמטרת בסיס בכל אחד מן הפרקים שבמסמך העוסקים במגורים, תעשייה, שטחים פתוחים, עיצוב עירוני ועוד (Planning Department The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, 2016). בפרק העוסק בשימושים ציבוריים מפורטת מהי הקצאת השטח עבור כל שימוש (בדומה למדריך להקצאת צרכי ציבור שהוכן בארץ על ידי מנהל תכנון). השימושים נחלקים לקבוצות: הקבוצה הראשונה הינה שימושים קהילתיים כלליים שאינם עבור קהילה ספציפית והשימוש בהם רגיש אך אינו תכוף. שימושים אלו יש להרחיק מן המשתמשים והם כוללים בין היתר בתי מעצר, בתי קברות ומתקני תברואה עבורם נדרשת הקצאה נפרדת של שטח מרוחק ומבודד יותר מחיי היום יום. לעומתם, הקבוצה השנייה על פי מסמך המדיניות של הונג קונג כוללת את שאר השירותים הציבוריים: החל מגנים ובתי ספר, דרך מרכזים קהילתיים ומוסדות תרבות ועד לבתי חולים ותחנות

משטרה. עבור שימושים אלו, התדריך מאפשר הקצאת קרקע (כשטח אופקי) או הקצאת שטח רצפה (כהקצאה אנכית, ורטיקלית, בתוך מבנה). כלומר, בקבוצת השימושים השניה, הרי שכל השימושים יכולים להיות ממוקמים במסגרת בניינים מעורבי שימושים. ההנחיה הכללית היא להפעיל שיקול דעת בעירוב המתבצע בכך שיתאים למרקם הסביבתי והחיים בו (שם).

בטורונטו שבקנדה גובש בדומה תדריך לתכנון עבור קהילות אנכיות בדגש על ילדים (City of Toronto Planning team et al., 2017). התדריך מקיף ביותר וכולל קווים מנחים עבור יחידות הדיור עצמן, הבניינים והשכונה כולה. הדגש הוא גם על תמהיל נכון של שימושים שונים וגם על הדרך הנכונה לשלב ביניהם. התדריך מסביר כיצד בקהילות אנכיות מתקבלת מסה גדולה של תושבים אשר מאפשרים סף כניסה לשימושים ציבוריים רבים. כך לדוגמא, לא מן הנמנע ששני מגדלי מגורים באזור אורבני יכולים לספק את סף הכניסה עבור בית ספר, מרכזים קהילתיים או מוסדות ציבוריים אחרים.

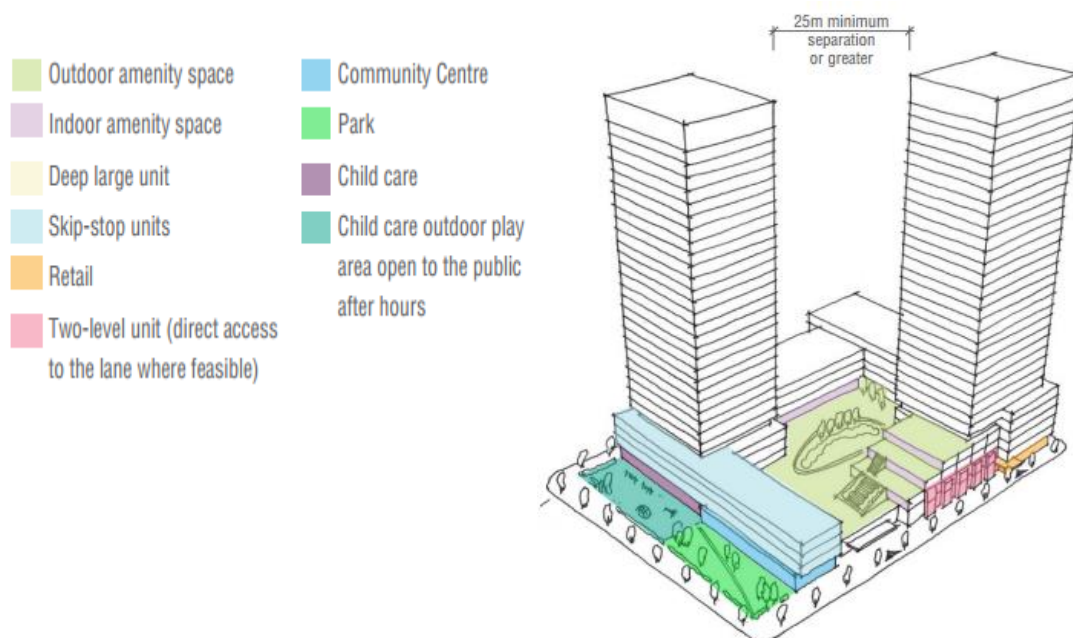


תמונה 9: איורים המדגימים את ההבדל בין קהילה אנכית לקהילה בבנייה נמוכה. מתוך: *Planning for children in new vertical communities* (City of Toronto Planning team, et al., 2017)



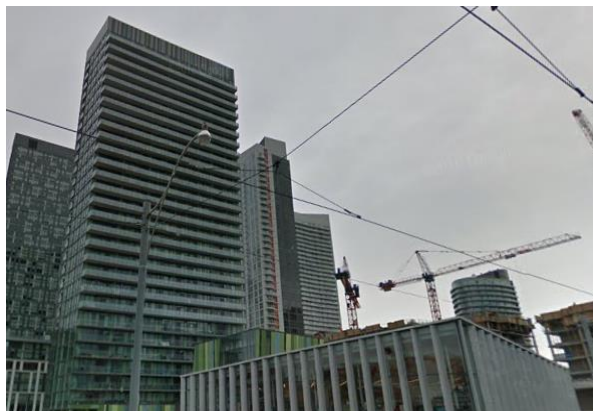
תמונה 8: דוגמא לפרויקט בצפון טורונטו המשלב בנייני מגורים המחוברים על ידי בית ספר המשתלב בקומות הבניינים וכולל אולמות תאטרון וחדרי כושר לצד שילוב מנחרי. מתוך: *Planning for children in new vertical communities* (City of Toronto Planning team, et al., 2017)

במסגרת התדריך של טורונטו ניתנות אף הנחיות לקיום מוצלח ונכון של הקהילות במגדלים. בפרט, כיצד לייצר בהם סביבה איכותית בעזרת עירוב שימושים נכון. התדריך מציע לתת לשימושים השונים (גם אלו הציבוריים וגם האחרים) ביטוי חיצוני ה'פורץ' את גבולות המגדל ותורם בחיבור בין המגדלים השונים (City of Toronto Planning team et al., 2017).



תמונה 10: דוגמא לשילוב נכון של שימושים שונים בקהילות אנכיות. מתוך: *Planning for children in new vertical communities.* (City of Toronto Planning team, et al., 2017)

עוד טרם גיבושו של התדריך, ניתן למצוא בקנדה דוגמאות שונות למגדלים אשר נבנו במרוצת השנים המערבים שימושים ציבוריים עם שימושים אחרים. כך למשל ניתן להצביע על מגדל המגורים המשלב את הספרייה הציבורית ה-99 של טורונטו. מבנה הספרייה מכיל 29 קומות של מגורים ובבסיסו משולבת הספרייה הציבורית אשר חלקה מצוי בתוך המגדל עצמו וחלקה ממשיך מחוצה לו באופן התוחם חלק מן הרחוב הסמוך.



תמונה 12: פרויקט Library District Condominiums + Toronto's 99th Library. מתוך: Google Maps



תמונה 11: הדמייה של פרויקט Library District Condominiums + Toronto's 99th Library. מתוך: URBAN TORONTO.ca

בוונקובר שבקנדה פרויקט מוכר בתחום עירוב השימושים הציבורי והפרטי הינו הספרייה הציבורית של ונקובר. הספרייה כוללת מבנה מעוגל של 9 קומות ובהם חדרי קריאה ומעבדות מחשבים לצד אוספי ספרים וחדרים לכנסים ולשימוש הציבור. על גג הספרייה מצוי גן ציבורי פתוח. העיצוב החדשני של הספרייה דרש תקציב רב שלא יכול היה להישען רק על כספים ציבוריים. לכן מימונה חייב שילוב של הספרייה עם שימושים סחירים-פרטיים. מסיבה זו, לצד תכנון הספרייה תוכנן גם בניין משרדים אשר שולב בצמוד לה ומשמש בין היתר גם עבור משרדי ממשלה.



תמונה 13: הספרייה הציבורית בוונקובר צמודה למגדל משרדים
שהוקם לשם מימון הפרויקט. מתוך: *Travel Design Impressions*

מושג נוסף המקבל דחיפה בעולם הוא 'גשרי שמיים'. 'גשרי שמיים' מחברים מבנים אשר נבנים לגובה. המבנים הללו יכולים להיות מופרדים זה מזה אך מחוברים אחד לשני במקומות שונים. החיבור יכול להתקיים על ידי מערכת ליבה אחת שמובילה לחלקים שונים (תמונה 15) או על ידי חיבור של גשר שמאפשר מעבר בין חלקי הבניין השונים (תמונה 14). גשרי שמיים יכולים אף הם לאפשר עירוב של שימושים פרטיים וציבוריים, לעיתים תוך הפרדה תפקודית בין חלקי המבנה השונים.



תמונה 15: דוגמא לפרויקט של 'גשרי שמיים'. מתוך: פטרסבורג, ע. 2015

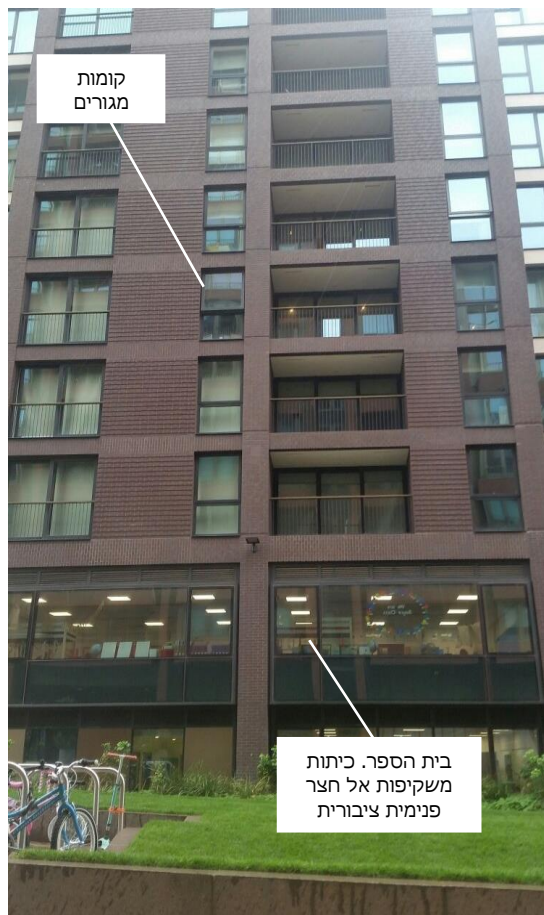
תמונה 14 : פרויקט Marina Bay Sands בסינגפור. שלושת הבניינים המשמשים כמלון, קיזנו, מגורים, מוזיאון ופארק מחוברים בקומות התחתונות ובקומת הגג. מתוך: www.shutterstock.com

נוסף על סינגפור, הונג קונג, סין, וקנדה, גם בלונדון ניתן למצוא דוגמאות למדיניות התומכת בשילוב שטחי רצפות לצרכים ציבוריים בבניינים. בתכנית הפיתוח של הרובע קמדן מעודדים עירוב שימושים מזה שנים רבות והנושא קיבל מקום כבר במסמך מדיניות משנת 1995 (Coupland, 1997). במסמך נכתב כי כל תכנית שתוגש אל הרשות המקומית, המתייחסת לשטח של מעל רף מסויים של שטחי רצפה מבונים (מגורים, עסקים או מסחר), צריכה לכלול עירוב שימושים של מוסדות ציבור.

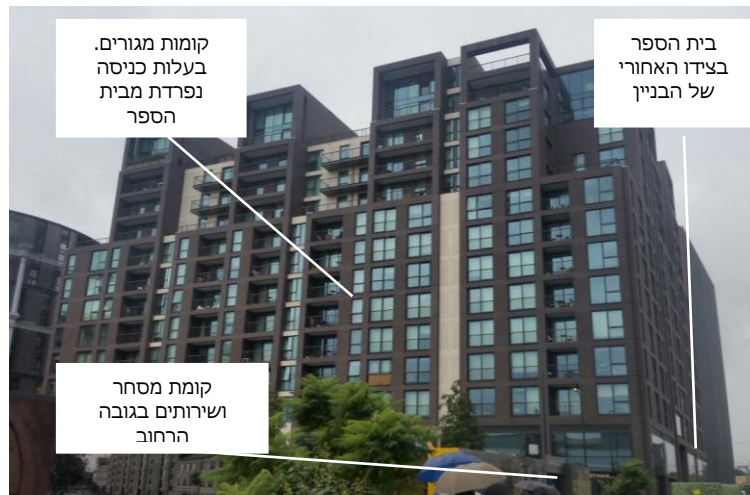
בתכניות הפיתוח של הרובע הודגש הצורך במתן פתרון למצוקת הדיור ולגידול האוכלוסייה נוכח המחסור בשטח. מועצת העיר החליטה כי תתעדף תכניות הכוללות עירוב שימושים בדגש על תכניות המקדמות מגורים באזורי התעשייה והתעסוקה ובתוך כך אספקת הצרכים הנדרשים עבור תוספת מגורים אלו. יחד עם זאת ישנה מודעות לרגישות שיכולה להיווצר כתוצאה מעירוב שימושים בלתי מושכל. ואכן, במסגרת המדיניות בקמדן הוגדר אילו שימושים מותר לשלב, היכן, ובאיזה תמהיל (Camden City Council, 2010; Coupland, 1997).

מתחם נוסף בקמדן בו יושמה המדיניות הכללית של הרובע הינו מתחם הרכבות King's Cross. המתחם מפגיש בין מספר קווי רכבת ראשיים בלונדון, אנגליה ואירופה ומהווה מרכז תחבורתי משמעותי ביותר. בעבר, מלבד תחנות הרכבת ובנייני תפעול כאלו ואחרים הקשורים בה, היה המתחם שומם. תכנית הפיתוח שנעשתה בשנות ה-2000 הציעה לנצל את מרכזיותו התחבורתית של האזור ובעזרתה למנף ולפתח אותו (London Borough of Camden, 2004). תכנית המדיניות של המתחם חלה על פני 270 דונם ומשקפת גישה הדוגלת בעירוב שימושים מושכל. מצד אחד, ניצול של האזורים שבתחום השפעת מסילות הרכבת עבור שימושים מסחריים (כך למשל חברת גוגל בנתה שם את משרדיה). מצד שני, ניצול האזורים האחרים לעירוב שימושים אינטנסיבי של מגורים לצד משרדים, מסחר, תרבות,

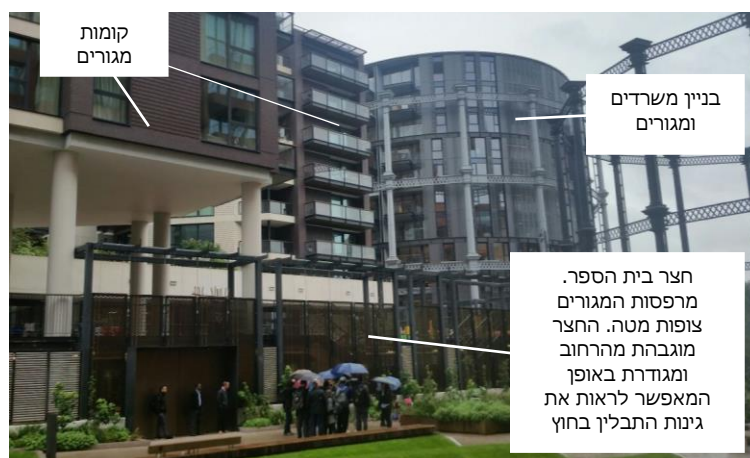
מוסדות להשכלה גבוהה ומעונות סטודנטים. נכון לשנת 2017 המתחם נמצא בשלבי פיתוח ובאחד המבנים הבנויים ניתן לראות דוגמא לשילוב של מגורים, מסחר ובית ספר יסודי. הבנייה החדשה עתידה לכלול 1,900 יחידות דיור וכ-30,000 תושבים ועל כן עירוב שימושים מסוג זה יהיה נפוץ במתחם (מתוך אתר מתחם King's Cross וסיור עם מתכנת בכירה של המתחם, 8.9.2017).



תמונה 17: גב הבניין המעורב, הכניסה לבית הספר נפרדת ונמצאת בצד הנ"ל. צילום: גל נויהאוז



תמונה 16: חזית בניין במתחם King's Cross המשלב מגורים, מסחר ובית ספר. צילום: גל נויהאוז



תמונה 18: מבט מהחצר הפנימית אל חצר בית הספר הנמצאת בין הבניינים האחרים ברחוב. צילום: גל נויהאוז

בדומה לקמדן, גם ברובע וסטמינסטר שבלונדון אימצו מדיניות התומכת בעירוב שימושים בכלל ושימושים ציבוריים כשטחי רצפות בפרט. המדיניות מתבססת בעיקר על הצורך בהוספת מגורים אך יישום המדיניות שונה מזה שבקמדן. הרובע חולק לאזורים בהם מוגדרים אחוזי שטחי המגורים שיש להוסיף ביחס לשטחים האחרים שהוספו. למשל באזור שהוגדר כמרכז של הרובע, תכנית שמוסיפה עד 30% שטחי בניה עבור שימושים אחרים (מסחר, תעסוקה, תרבות) לא מחויבת בהוספת מגורים. לעומת זאת, תכנית המוסיפה בין 30 ל-50 אחוז עבור שטחים סחירים שאינם למגורים מחויבת בהוספה של בין 30 ל-50 אחוז של

מגורים (לאו דווקא אחוז זהה). לבסוף, על פי מתווה המדיניות של וסטמינסטר, תכנית אשר מציעה להוסיף מעל ל-50% משטחי הבניה הקיימים (עבור שימושים סחירים שאינם למגורים) מחייבת בהוספה שווה של אחוז שטחי מגורים. בהתאם לכך, כל תכנית צריכה גם לתת את המענה הפרוגרמטי לשטחי הציבור הנדרשים מכורח הוספת המגורים בצורה של שטחי רצפות בבניינים (City of Westminster, 2015).

דומה כי גישה זו, הקושרת בין ציפוף, תוספת אחוזי בניה, הגבהת מבנים והקצאת שטחי רצפות בסמיכות, מתקיימת ברשויות מקומיות רבות בעולם. דוגמא אחרת היא מאונטין ויו (Mountain View) שבקליפורניה, שם ניסחו כבר בתחילת שנות ה-2000 מדיניות לעירוב שימושים. המדיניות הגדירה אזורים שונים המיועדים לשימושים שונים. לצד השמירה על גישה מסוימת של הפרדת שימושים תוך 'איזור' (zoning), מגדירה המדיניות אזורים מסוימים כאזורים מעורבי שימושים. לשימושים הציבוריים הוקצו אמנם אזורים נפרדים. עם זאת באזורים שהוגדרו כמעורבי שימושים מצוין כי יש לשלב בהם גם שימושים ציבוריים במבנים המוצעים (City of Mountain View, 2010).

לסיכום, ניתן לראות כי מקומות שונים בעולם אימצו את גישת עירוב השימושים בדגש על שימושים ציבוריים אותם ניתן לשלב עם שימושים אחרים. מצאנו כי תשלובת שימושים מסוגים אלה מקורה לעיתים בחקיקה המאפשרת לרשויות להתקשר עם הסכמים. לעיתים, מקורה בעצמאות שיקול הדעת המקומי המאפשרת במדינות מסוימות להעלות דרישה לשילוב צרכים ציבוריים בפרויקטים שהם בונים. ולעיתים, תשלובת שטחים פרטיים עם שטחי רצפות לשימוש ציבורי (והקצאה ורטיקלית שלהם) נובעת ממסמכי מדיניות, תדריכים, ותכניות מקומיות המתירות לרשויות לייצר שילובים אלה.

מכאן עולה השאלה האם קיימת פרקטיקה של שילוב שימושים ציבוריים עם שימושים פרטיים באותו מבנה? מהו היקפה? מהיכן נובעת הפרקטיקה בישראל, האם מחקיקה, או מנוהגים שהשתרשו בזירה המקומית או הארצית? ומהם החסמים, אם בכלל קיימים, להקצאה ורטיקלית שכזו? על כך נדון בחלק הבא.

פרק 2: הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור בישראל- תמונת מצב וממצאי סקר תכניות.

המצב בישראל | התפיסה הכללית בדבר עירוב שימושים והסיבות להקצאת שטחי רצפות עבור שימושים ציבוריים

לעומת מדינות אירופה, אסיה ואמריקה ישראל מאחרת יחסית בכל הנוגע לשילוב שימושים ציבוריים בתוך מבנים מרובי שימושים. ובכלל, נדמה כי בישראל הבניה לגובה, המאפשרת גם היא את עירוב השימושים, מצויה על פרשת דרכים משפטית, אדריכלית, ותכנונית, בשל הקשיים והאתגרים שבהקמת מבנים גבוהים מאוד ותחזוקתם (מועלם, 2018).

תפיסת ההתיישבות בראשית ימיה של המדינה, דגלה בפריסה רחבה של ישובים כחלק מביסוס השליטה במרחב. עם הזמן גברה ההכרה כי השטח הקיים הינו מצומצם ביותר ועל כן יש לייעל את השימוש במשאב הקרקע (אלתרמן, צ'רצ'מן וגרון, 1998). דוגמא לכך ניתן למצוא עוד בשנות ה-90 עם החלטת ממשלה מס' 6070 מאוגוסט 1995 המורה "להטיל על שר הפנים לקבוע הנחיות שימנעו ביזבוז קרקעות ויביאו להגברת הניצולת ויעילות השימוש בקרקע..". (שם).

הטיבו לזהות ולהגדיר זאת אנשי המקצוע וצוותי החוקרים שלקחו חלק בהכנת תכנית 'ישראל 2020' שראתה אור ב-1997. התכנית הגדירה את הציפוף המרחבי והסכנה לאזילת משאב הקרקע כסוגיות המרכזיות שחייבו חשיבה מחודשת בתכנון ארוך טווח. זאת בייחוד לאור הממצאים שהצביעו כבר אז על ישראל כאחת המדינות הצפופות ביותר בעולם המערבי. לעומת שיעורי הגידול הנמוכים באירופה אוכלוסייתה של ישראל ממשיכה לגדול בשיעורים גבוהים בהרבה מהמקובל במדינות המתפתחות (טל, 2017). בין הגורמים לכך היו (ועדיין) קצב הריבוי הטבעי, העלייה מהתפוצות, חקיקה מעודדת ילודה (ועליה), כמו גם העלייה ברמת החיים בישראל שמתעצמת עם השנים (טל, 2017; צוות מחקר ותכנון בראשות אדם מזור, 1997).

אולם, עוד לפני גיבושה של תכנית 'ישראל 2020' ניכר כי היה נהוג עירוב של שימושים פרטיים וציבוריים במבנים מעורבי שימושים, כדי להביא לקיבוץ שימושים במקום אחד. כבר בשנות ה-60, לאחר בניית מיגדל שלום-מאיר (הידוע בכינויו "כלבו שלום") ניכרת מגמת כניסה של שימושים ציבוריים למגדלים סחירים. בשנת 1961, רכשה הממשלה 7 קומות במיגדל ובשנת 1967 עוד שתי קומות אליהם עברו משרד התיירות, משרד התחבורה, משרד

הפיתוח, אגף המכס והבלו, פקידי שומה, ועוד.⁸ במקרה זה השימושים הציבוריים לא היו מיטרד או הקשו על איכלוס המיגדל, ומיקומם במיגדל בטבורה של העיר הקל על נותני ומקבלי השירותים. בדומה למשרדי הממשלה, גם לעיריית תל אביב-יפו קיימים שטחים בשימושה במיגדל, לרבות בקומה השמינית שלו, שם נמצאת ספרייה עירונית וכן חממת הייטק ליזמות.⁹

ברבות השנים נעשו התאמות ושינויים רבים בתחום התכנון והבנייה בכדי לייצר מדיניות שתומכת בניצול יעיל של הקרקע. דוגמא לכך ניתן לראות במדריך להגברת יעילות הניצול של הקרקע העירונית שפורסם בשנת 1998 על ידי רחל אלתרמן, ארזה צ'צ'מן ומאיר גרון, כפועל יוצא מהחלטת הממשלה משנת 1995. המדריך מבקש לתת בידי רשויות ומתכננים כלים שונים להתמודדות עם אזילת המשאב הקרקעי מתוך למידה מהניסיון בארץ ומהעולם. בהמשך לכך פותחו הנחיות מומלצות תוך התחשבות בשחקנים השונים בתהליכי קבלת ההחלטות. בנוסף הוגדרו בתכניות שונות, ובפרט בתכניות מתאר, צפיפויות מינימליות של יחידות דיור לפי אזורי פיתוח שונים בארץ (וראו לדוגמא תכנית המתאר הארצית, תמ"א 35). בנוסף, התקבלו תקנות וחוקים המאפשרים לרשויות המקומיות ורשויות התכנון לאשר אחוזי בנייה נוספים, ואף לפזרם בבנייה לגובה. כמו כן הוכנו תדריכים לבנייה לגובה; בנייה אשר עשויה לשלב בתוכה שימושים שונים (מן, שנער, ומשרד הפנים, 2001).

למגמות הללו נוסף חיוק לאחרונה בדמות המסמך שהכין מנהל התכנון בשנת 2016 העוסק בתכנון האסטרטגי של ישראל בשנת המאה להיווסדה. המסמך צופה את המשך המגמות התכנוניות (הצפפה לצד גידול באוכלוסייה) ומעלה את הצורך ההכרחי בתכנון אסטרטגי ארוך טווח לניהול המרחב הקרקעי האזל של ישראל (מנהל תכנון והאוניברסיטה העברית בירושלים, 2016).

אין זה פלא, אם כך, שהמדיניות התכנונית הנזכרת, בדבר ניצול יעיל של המשאב הקרקעי, מתכתבת עם הפופולריות של הבניה לגובה ועם אימוצה של מדיניות של ציפוף ושל עירוב שימושים בישראל.¹⁰ גם הקצאות ורטיקליות הן תוצר של הצפפה בערים; אחת מן המרואיינות ציינה בפנינו כי הרשות המקומית תיטה לדרוש הקצאות ורטיקליות על קרקע פרטית, במצבים בהם דורשים הבעלים לצופף את הבניה, באופן חריג יחסית לסביבה.¹¹

⁸ כנסת ישראל (1967). פרוטוקול הישיבה ה-191 של הכנסת השישית. 4.7.1967, בעמודים 2478-2479. נדלה מ: http://fs.knesset.gov.il/%5C6%5CPlenum%5C6_ptm_252532.pdf.

⁹ לא ברור האם שטחי העיריה הופקעו, או הוקצו לה בדרך אחרת. תכנית מיתאר מס' 322, מכוחה הוקם מיגדל שלום-מאיר, שותקת בעניין זה ולצערנו לא עלה בידינו לאתר את תכנית הפרצלציה של המיגדל. עם זאת, אחד המרואיינים ציין בפנינו כי מדובר על אחד המקרים המוקדמים ביותר שהוא מכיר, בו עורבו שימושים ציבוריים במיגדל שנבנה ביזמות פרטית (ראיון עם שמאי בכיר מיום 3.1.2018).

¹⁰ עם זאת, חשוב להדגיש כי בניה לגובה אינה בהכרח בעלת קשר ישיר לציפוף, אשר יכול להיות מושג גם בלעדי בניה רבת קומות. על כך ראו בדו"ח משרד הפנים (2001) בדבר בחינת הבנייה לגובה, בעמ' 14.

¹¹ ראיון עם אדריכלית במחלקת תכנון עיר, עיריית בית שמש, 29.11.2017.

הסיבה לכך היא שהצפפת הבינוי נתפשת כמעשה אשר מחצין על הסביבה הקרובה ועל כן מצדיק דרישה להקצאת שטחים מבונים עבור הציבור, בתוך הפרויקט המבוקש.

מדיניות זו משקפת גם תהליכים חברתיים ודמוגרפיים בישראל, ההופכת ל"מובילה" (לעיתים בעל כורחה) בתחום הילודה. לצד עלייה בתוחלת החיים, השינויים הדמוגרפיים מחייבים את הרשויות במציאת פתרונות יצירתיים לאספקת שטחי ציבור. הקצאות ורטיקליות הוא אחד מהכלים הללו, לצד עירוב שימושים. ואכן, אחד המרואיינים ציין בפנינו כי תופעה זו קיימת כבר כ-20 שנה והיא הולכת ומעצמת כתוצאה מסיבות שונות ובהן המחסור בקרקע לצד צרכים אשר גדלים בהתמדה.¹²

סוגיית עירוב השימושים כשלעצמה היא אונה משלימה לסוגיית ניצול הקרקע. סוגיות אלה חדרו בעשורים האחרונים בישראל אל השיח התכנוני, לאור פעילותם של גופי מגזר שלישי מחד, וההכרה מאידך כי תכנון פרברי אינו הדרך היחידה לבנות או להרחיב את הערים. בהקשר זה ניתן למנות לדוגמא את עמותת מרחב (התנועה לעירוניות בישראל) אשר מגדירה את עירוב שימושים כאחד מעשרת הכלים שיהפכו את העיר למקום שטוב לחיות ולשהות בה (ראו אתר תנועת עמותת מרחב¹³).

ואולם עירוב השימושים בישראל אינו רק תולדה של אידאל תכנוני מסוים, אלא גם של המצב הכלכלי בארץ. הבנקים לא תמיד ששים להעניק ליווי בנקאי לבניית משרדים ובעיות השיווק המוקדם שקיימות בתחום מקשות על יזמים לבנות משרדים בלבד. לעומת זאת, בשל משבר הדיור קל יותר לקבל מימון בנקאי עבור בניה למגורים, אותה ניתן גם לשווק זמן רב לפני האכלוס. לעומת פרויקטים של משרדים המיועדים לרוב בחלקם להשכרה ובשל כך כרוכים בהוצאות מימון גבוהות, פרויקט למגורים יכול לממן את עצמו כבר מהשלבים הראשונים בשל היכולת הקלה יותר למכור דירות טרם ההקמה. לכן, גם עבור היזמים הפתרון של עירוב שימושים הוא לכאורה חיובי כיוון שמבחינתם נוח להקים פרויקט בו המגורים יכולים לממן את השימושים האחרים (צור, 2014).

בדומה להיבט המימוני, תופעת ההקצאה הורטיקלית נעוצה גם בגורמים כלכליים; כפי שיוסבר באריכות בפרק השמאי-כלכלי, תופעה זו עשויה לחסוך במשאבים עבור היזם הבונה, וגם עבור הרשות. בין היתר משום שהיא מאפשרת לבעל הקרקע "לגזור" זכויות משטח המיגרש כולו, מבלי לכאורה שיוקצה שטח אופקי לרשות הציבורית במסגרת הפקעה או הקצאה אחרת.¹⁴ הרשות מצידה, חוסכת עלויות של תיאום והיערכות להקמת המבנה על תשתיותיו, שכן היא "נתלית" ביזמות הפרטית לשם כך.

¹² ראיון עם מנהל מחלקת נכסים מיום 16.1.2018.

¹³ <http://miu.org.il/לעירוניות>

¹⁴ ראיון עם מנהל מחלקת נכסים מיום 16.1.2018.

סיבה נוספת שהאיצה להערכתנו את תופעת ההקצאה הורטיקלית הינה הקיצוץ המתמיד בתקציבי מדינה לצרכי הקמת מבני ציבור (בס-ספקטור 2010). קיצוץ זה הביא לכך שרשויות מסויימות, בעיקר החזקות יותר, לא מקבלות את התקציבים שקיבלו בעבר לשם הקמת מבנים בסיסיים כגון מבני דת או חינוך. על רקע קיצוץ זה, נדרשו הרשויות למצוא פתרונות יצירתיים להשגת קרקע ולמימון הבנייה עצמה. הקצאת קרקע ורטיקאלית פותרת את הצורך לרכוש מיגרשים יעודיים לצרכי ציבור, ובנוסף, פותרת את הרשות מההליך הארוך של ייזום ובניית מבנה הציבור.

בישראל, התופעה קנתה לה אחיזה גם מסיבות משפטיות רבות. בין היתר, המערכת המשפטית (על אף מגרעות רבות שיפורטו להלן בפרק המשפטי) מאפשרת היום להקצות שטחים ורטיקאליים באופן יעיל יחסית, תוך הימנעות מהפקעת קרקע פרטית. בדרך זו, הציבור נהנה והיזם לכאורה לא חסר.

אם נתמקד בהיבט התכנוני ובסיבות התכנוניות להקצאות ורטיקליות הרי שאלה טמונות- כפי שצינו מעלה- בתפישה משתנה בדבר פיתוח קומפקטי, חשיבות ציפוף, עירוב שימושים וייצור עיר יעילה. דיון בעירוב שימושים ציבוריים מחייב להתייחס לתדריך להקצאת שטחי ציבור שהוצא על ידי מנהל תכנון (מנהל התכנון, 2016). התדריך אמנם אינו בעל מעמד סטטוטורי אך הוא בהחלט משמש כקו מנחה. מפורטות בו דרכי ההקצאה והתקנים הרצויים לשימושים הציבוריים השונים ברמה השכונתית והעירונית. למרות חוסר מעמדו הסטטוטורי מערכת המשפט הכירה בתדריכי תכנון כמסמך חיוני המתווה את שיקול דעת רשויות התכנון (וראו עת"מ 66197-03-15 (מנהלי ירושלים) **צחור-צדק, חופש, חינוך ורווחה בירושלים נ' עיריית ירושלים**, פסק דין מיום 31.12.2015).

התדריך נועד לענות על הצרכים והאתגרים שזוהו קודם לכן מתוך ההבנה כי תוספת האוכלוסייה המתוכננת ב-25 השנים הבאות תדרוש עוד כ-1.5 מיליון יחידות דיור חדשות. נוכח ההערכה כי כל משק בית מייצר ביקוש ל-35 מ"ר שטחי ציבור בערך ברמה השכונתית, הרי שהשטחים הכוללים הנדרשים לאספקת הביקוש הינם אסטרונומיים. התדריך הנוכחי (משנת 2016) נכתב בשל הצורך בריענון והתאמה שנדרשו לתדריך משנת 2005. בפרט, לנוכח השינויים הנוכחיים והעתידים בתחום הקצאת שטחי ציבור "...התחדדה ביתר שאת ההכרה בצורך בבחינה מחודשת של המכסות וכללי ההקצאה של הקרקעות לצורכי ציבור, והתאמתם לניצול מיטבי של הקרקע בצפיפויות בנייה הולכות וגוברות ולעידוד ההתחדשות העירונית". (מנהל התכנון, 2016).

התדריך כולל עקרונות שונים המסייעים לניצול מירבי של הקרקע ובין היתר: מתן מענה לצורכי ציבור לא רק בדרך של הקצאת קרקע אלא גם בשטח בנוי, זאת תוך ניצול אינטנסיבי ורב-שימושי של הקרקע לצורכי ציבור. במילים אחרות, הממשלה ביקשה באמצעות התדריך לעודד חשיבה מחודשת, וגמישה, על הקצאת שטחי ציבור, זאת – בין

השאר- באמצעות מתן היתר להקצאת שטחי רצפות במבנים מעורבי שימושים. במסגרת זו, עבור כל אחד ממוסדות ושירותי הציבור השונים נבחנה האפשרות להקצאת קרקע ממש (הקצאה אופקית של שטח מיגרש) אל מול האפשרות למתן מענה בשטח בנוי לאותו מוסד או שירות ציבורי. על בסיס זה סווגו השירותים השונים הכלולים במדריך לפי אחת מהאפשרויות הבאות:

אפשרות א	אפשרות ב	אפשרות ג
הקצאת קרקע	שטח בנוי	או קרקע או שטח בנוי
מיועד לאחת משתי הקבוצות הבאות: 1. מוסדות שהינם צרכני השטח הגדולים (למשל ב"ס יסודי, על-יסודי, מתנ"ס גדול וכו'). שלאור גודלם היחסי המענה המתבקש עבורם הוא הקצאת קרקע. עם זאת גם הם אמורים "לארח" שימושים ציבוריים נוספים באותו המגרש 2. שימושים בעלי זיקה מובהקת לקרקע למשל איצטדיון, שירותי חירום. שטח ציבורי פתוח ועוד.	מיועד לצרכני שטח קטנים יחסית, ללא זיקה לקרקע (למשל תחנה לבריאות המשפחה, מרפאה שכונתית, לשכת רווחה, מתנ"ס קטן/בינוני, מועדון לקשיש וכו') שלאור הצורך ליעל את השימוש בקרקע מוצע שלא להקצות עבורם קרקע.	כל השאר כשמספר מוסדות מתקבצים במשותף ובאופן יעיל וחסכוני, ניתן להקצות עבורם מגרש ציבורי. לחילופין יכול כל אחד מהם או חלקם במשותף לקבל מענה בשטח בנוי.

טבלה 1: סיווג שירותי הציבור הכלולים בתדריך לפי מידת חיוניות הקצאת הקרקע. מתוך: מדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור, ספטמבר 2016, מנהל תכנון

- המדריך מאפשר למוסדות מסוימים לקבל הקצאה של שטחים בנויים בתוך מבנים אחרים. ההמלצה היא להקצות שטחי רצפות לצרכי ציבור בעיקר עבור שימושים שאינם זוללי שטח, כגון למשל מתנ"ס קטן או מרפאה ציבורית.
- יחד עם זאת, ולהבדיל מהדוגמאות שהובאו מהעולם, בית ספר נתפס עדיין כשימוש שצריך לקבל הקצאת קרקע נפרדת ולא להיות משולב בתוך בניין אחר. כך גם שימושים אחרים שנתפשים כ"זוללי קרקע" ובפרט כאלה שהנטיה הינה להקצות להם שטח בנוי לצד שטח חצר גדולה למדי.
- הנתיב השלישי המוגדר בתדריך הינו נתיב שיוזי. כלומר, כל שאר השימושים הציבוריים יוכלו לקבל הקצאת שטח קרקע או לחלופין הקצאת שטח בנוי.

יש לציין כי התדריך מתווה, בנוסף, מספר עקרונות אחרים להקצאת שטחי ציבור ברשות המקומית. עיקרון בסיס הינו עיקרון הניצול האינטנסיבי של הקרקע. בהקשר זה ההצעה היא להקטין את מכסות הקרקע שהיו נהוגות בעבר ולצופף את הבינוי של אותם המוסדות, בעיקר על ידי מעבר מבינוי נמוך הפרוס על פני הקרקע לבנייה אנכית במספר קומות. עיקרון

זה מתיישב עם המגמה העולמית אשר מעודדת בנייה של מוסדות ציבור בקומות ובצורה קומפקטית יותר.

עיקרון נוסף המצוי בתדריך מבקש להביא לניצול רב-שעתי של המשאב הקרקעי, ושל שטחי הציבור. במסגרת זו, כאשר מדובר על חלקה אחת המיועדת לצרכי ציבור, מציע המדריך לשלב בתוכה מספר שימושים ציבוריים שיכולים לפעול זה לצד זה או בשעות שונות ועל ידי כך לרתום את עירוב השימושים הציבורי לטובת יצירת מרקם עירוני חי.

עקרון אחר העולה מן התדריך הינו מתן גמישות לשימוש בשטחים לצורכי ציבור. שטחי הציבור הנקבעים בתוכנית מיועדים לשרת את הציבור לאורך שנים רבות לאחר אישור התוכנית. לאורך השנים משתנה הרכב האוכלוסיה וצרכיה. בהתאם, משתנה הביקוש לשירותים שונים. לכן, מכון התדריך להגדרה רחבה של סוגי השימושים המותרים בכל אחד מהשטחים שיוקצו לצרכי ציבור בתכנית. זאת כדי לאפשר לרשויות דינמיות בהתאמת השימושים לצרכי האוכלוסייה במקום. דוגמאות לכך מתוך תכניות שונות בארץ יובאו בהמשך.

תדריך הקצאת השטחים לצרכי ציבור אינו מתייחס בהכרח להרכב הבעלויות במגרשים עליהם יוקצו שטחי הציבור, במידה והם מוקצים כשטחי רצפות בנויים. עם זאת, אין הוא שולל מניה וביה הקצאת שטחי רצפות על מגרשים בבעלות פרטית או מעורבת (ציבורית ופרטית). ומכל מקום, החשוב הוא כי התדריך מסמן מגמה של עירוב שימושים ומתן לגיטימציה לרשות לעבור להקצאות קומפקטיות יותר, גם כשטחי רצפות, המחליפים הקצאת שטחי מיגרש לצרכים ציבוריים. נראה כי מגמה זו הולכת ותופסת אחיזה גם בהצעות חוק אשר נועדו לאפשר תהליכי התחדשות עירונית, אגב, ציפוף. בהתאם לכך התבשרנו כי חוק ההסדרים לשנת 2019 עתיד להכיל הוראות אשר יאפשרו לרשויות המקומיות לדרוש הקצאות שטחי רצפות לצרכי ציבור, לדיוור בר השגה, למלונאות או למעונות יום (מלניצקי, 2017).

עד כה עולה מן הסקירה כי מספר גורמים חברו להעלאת דרישה להקצאה ורטיקלית, ובהם מדיניות עירוב השימושים, מגמות הצפפה, מגמות דמוגרפיות, הרצון לשימוש יעיל בקרקע, עידוד קומפקטיות, כמו גם גורמים כלכליים ומימוניים. בראיונות שנערכו במסגרת מחקר זה ציינו המרואיינים גורמים נוספים אשר הביאו לצמיחת תופעת הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים. יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב ציין כי המוטיבציה מגיעה מתוך המקומות בהם רוב שטחי הערים כבר מבונים. ברגע שרוצים לבצע התחדשות או ציפוף של דיור יש לקחת בחשבון גם ציפוף של הפונקציות הציבוריות. כאשר אין שטחים חדשים לפתח, הרשויות צריכות למצוא כלים חדשים על מנת לספק מענה לצרכי הציבור הרבים שעולים. הקצאת שטחי הרצפות הוא אחד מהם:

"...מחוז תל אביב מוביל מהבחינה הזאת (של תופעת הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במגדלים-ג.נ.פ) כיוון שרוב המחוז מבונה. במחוזות אחרים ברגע שיש שטחים לפיתוח או התהליך יהיה הרבה יותר הדרגתי. ניקח לדוגמא את גבעתיים, היא צריכה להתחדש עכשיו, להוסיף 10,000 יחידות דיור אבל אין לה עוד שטחים אז היא צריכה למצוא עוד מנגנונים כדי להגדיל את השטח שלה...". (ראיון עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב, 16.3.2017).

עוד הצביע המרואיין על כך שתופעת הקצאת שטחי הרצפות אמנם התחילה בתל אביב אבל לאט לאט התפשטה לערים האחרות. אלו הגיעו להכרה כי אין להן ברירה אחרת אלא להשתמש בכלי זה בכדי לספק מענה לצרכים המתגברים מחד, ולאזילת המשאב הקרקעי מאידך. מנגד ציינה אחת המרואיינות, כי הגם שמספר ערים פריפריאליות עושות שימוש בהקצאות ורטיקאליות, הדבר לעיתים נתקל בבעיות בשל העובדה כי מרבית הקרקעות בתחומן הן בבעלות רשות מקרקעי ישראל וזו "לא כל כך יודעת" (או לא מעוניינת) לייצר שילובים ורטיקאליים במבנים בהם היא בונה, כך על פי הטענה.¹⁵

עוד עלה מתוך הראיונות שערכנו כי התפיסה הכללית בנוגע להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור משתנה בהתאם לסוג התכנית: **ראשית**, בתכניות למגורים בכלל ובתכניות הנוגעות להתחדשות עירונית בפרט (בד"כ פינוי-בינוי) נוצר יחס ישיר בין התועלות הציבוריות אותן מבקשת התכנית להשיג לבין הגדלת כמות התושבים באזור; "...העירייה צריכה להביא פרוגרמה של צרכי הציבור ולנהל אותה נכון ואתה יכול לתת מענה פרוגרמתי במסגרת כזו (של הקצאת שטחי רצפות-ג.נ.פ)". (ראיון עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב, 16.3.2017).

שנית, כאשר מדובר על תכניות הכוללות העצמת זכויות בנייה לתעסוקה, הרי שאז הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור מתבקשת כחלק מתפישה לפיה יש להטיל מטלות ציבוריות על היזמים; "...הערים חשבו, ובצדק, שהעצמת זכויות בנייה לתעסוקה, מלבד השבחה, צריכה להוליד גם מטלות ציבוריות וכמובן ששם השימושים הציבוריים יכולים להיות אחרים...יותר רחבים, שהם לא המענה הציבורי הקלאסי למגורים..." (שם). במילים אחרות, בעת הכנת תכניות שאינן למגורים, לכאורה הצורך הפרוגרמתי בשטחי ציבור אינו נגזר ישירות מתוספת התושבים במקום, אלא מצרכים כלל עירוניים. במקרה זה, גם אם קיימת פרוגרמה לשטחי ציבור, הרי שפרויקט מסויים לתעסוקה או למסחר, אינו בהכרח מהווה טריגר לתוספת שטחי ציבור, שכן אינו מוסיף במישרין תושבים. במצב דברים זה, הגישה שהתפתחה הינה כי מטלות ציבוריות (מטלות יזמים) עשויות לייצר בכל זאת שטחי ציבור, שיש בהם צורך כללי-

¹⁵ ראיון עם אדריכלית במחלקת תכנון עיר, עיריית שמש, 29.11.2017.

אם בגבולות התכנית, אם בסמוך אליה. מטלות אלה נובעות לכאורה אף הן מקיומה של פרוגרמה כלל עירונית.

הסוג **השלישי** של תכניות המקודמות במסדות התכנון הינו כזה ובו עירוב שימושים- כגון של מגורים ותעסוקה. במצב דברים זה, יתכן כי תעלה דרישה לאספקת שטחים עבור הציבור (וספציפית שטחי רצפות לצרכי ציבור) שמספקים מענה גם עבור התושבים המתגוררים וגם עבור שימושים רחבים יותר, כלל עירוניים.

למרות כל זאת, נראה כי מידת עירוב שימושים ציבוריים עם שימושים אחרים, הינה בגדר נעלם. לא נעשו עד היום מחקרים המבקשים לאמוד את היקף התופעה, ואת הקשיים והאתגרים איתם היא מתמודדת או עשויה להתמודד. אכן, המדריך לבחינת הבניה לגובה אינו שולל עירוב שימושים מסוג זה ואף מצביע על יתרונות של עירוב שימושים, בעיקר בקומת המסד של מבנים.

על אף קיומו של תדריך ממשלתי כאמור, נראה כי מבחינת הפרקטיקה הקצאת שטחי ציבור מבונים מצויה בריק תכנוני. כך לדוגמא מדריך הבניה לגובה של משרד הפנים יצא לאור בתחילת שנות ה-2000 ומאז לא נעשתה עבודה ברמה מקיפה דומה. כמו כן, הסניף הישראלי של ה-CTBUH¹⁶ הוקם רק בשנת 2012 (בעוד המגדלים החלו לקום בישראל קודם לכן) ואין תכנית סדורה או הוראות מנחות לבניית מגדלים בישראל ובהם עירוב שימושים. בהיעדר דחיפה מדינית, ובהיות הנושא מצוי בחיתוליו, נראה – על פניו – כי קיימים כיום מעט מגדלים אשר בהם דגמים של עירוב שימושים מסוג ציבורי ופרטי. סיבה אפשרית לכך היא כי לציבור הייתה בעיה לקבל את רעיון העירוב בשל שונות האוכלוסייה והעדפותיה (פטרסבורג, 2015; צור, 2014).

הבעיה, כמובן, רחבה יותר. הניסיון בעירוב שימושים במגדלים בישראל הולך ונצבר אך מעורר סדרת אתגרים. שתי דוגמאות המהוות אינדיקציה לחוסר הצלחה של עירוב שימושים במגדלים בארץ הינן מגדל משה אביב ומגדל היוכל. מגדל משה אביב הושלם בשנת 2001 ומצוי סמוך למתחם הבורסה ברמת-גן. הוא היה הבניין הראשון בארץ ששילב בין משרדים למגורים כאשר החלוקה בתוכו הינה של 63,000 מ"ר למשרדים ו-17,000 מ"ר למגורים. המגדל לא נחשב להצלחה גדולה בעיקר בשל מיעוט המגורים הקיים בו, אשר על פי הטענה אינו מייצר תחושה של פעילות יומיומית ומביא לתחושת חוסר ביטחון של הדיירים. סיבה נוספת היא חוסר יכולת (או רצון) של העירייה לאכוף את ההפרדה בין השימושים בבניין. הסתבר לאחרונה כי מספר חברות מסבות את הדירות בקומות המגורים למשרדים ומשתמשות בהן לשם פעילות עסקית. זאת ככל הנראה בשל ההפרשים במחירי השכירות

¹⁶ ה-CTBUH הינה 'המועצה העולמית לגורדי שחקים ובניה עירונית' אשר הוקמה ב-1969 בשיקגו. כיום משרדיה נמצאים ברחבי העולם וישנם נציגים בינלאומיים במדינות רבות. מטרת המועצה להוות מקור מידע ופלטפורמה לחילופי ידע בנושא הבניה לגובה והבניה העירונית בנושאי אדריכלות, עיצוב, תפעול, הנדסה ועוד. כמו כן למועצה מחלקת מחקר העוסקת בפיתוח ופתרון בעיות הקשורות לבניה לגובה.

המשולמת לבעלים. על פי הערכות מחיר השכירות למטר רבוע משרדים הינו כפול ממחיר השכירות למ"ר מגורים (לוי, 2016; צור, 2014). כמו כן הארנונה למגורים נמוכה משמעותית מהארנונה למשרדים.

הדוגמא השנייה הינה מגדל היובל (קריית הממשלה) הממוקם בפינת דרך בגין ורחוב קפלן בתל אביב. המגדל מערב בין קומות מסד מסחריות, משרדי ממשלה התופסים את רוב קומות הבניין, ו-14 קומות עליונות של משרדיים פרטיים. האכלוס החל ב-2006 ונתקל בקשיים רבים במציאת שוכרים לקומות הפרטיות. הועלו תלונות רבות על אי התאמת המגדל לשימושים המעורבים, כאשר לחלק מהקומות אי אפשר להגיע ויש להחליף מעליות באמצע "המסע" אל הקומות השונות בבניין. בנוסף נטען כנגד תקני החנייה שאושרו לבניין, שאינם מספיקים עבור פעילות של משרדים פרטיים, עובדיהם ואורחיהם. זאת ועוד, המתעניינים בקומות המשרדים הפרטיות הביעו חוסר שביעות רצון מאופי השימושים המסחריים המצויים בקומות התחתונות בבניין. על פי הטענה, שימושים אלה אינם תואמים לשיווק של משרדי יוקרה ואינם עונים על צרכי עובדיהם (על פי הטענה, אין במקום מסעדה 'יוקרתית' לקיום פגישות עסקיות). טענה אחרת היתה שהדימוי של הבניין בעייתי לאור השילוב עם משרדי הממשלה השונים; למשל, משרד עורכי דין יוקרתי לא ירצה להתמקם קומה מעל לשכת התעסוקה ומשרד הרווחה (סמולסקי, 2008).

גם בראיונות שנערכו עם גורמים בעיריית תל אביב-יפו (מתכנן ומתכננת ערים באגף תכנון עיר במנהל הנדסה בעיריית תל אביב יפו) עלתה שאלת עירוב השימושים ביתר שאת. על פי עמדת המומחים שראינו, עירוב שימושים ציבוריים ופרטיים עשוי לייצר חיכוכים ובעיות שונות, החל מהבניה, עד התחזוקה והשיווק. על כן, העדיפות הינה להקצאת שטחי מגרש נפרדים עבור היעודים הציבוריים. כפי שציינה בפנינו מתכננת ערים באגף תכנון עיר במנהל ההנדסה בעיריית תל אביב-יפו: "... אני רוצה מגרש, אם אני מבינה שיש לי אילוץ, אז אני הולכת לשטחי רצפות..."

יחד עם זאת נראה כי המציאות כיום, הן מבחינת תנאי השוק, החברה, התכנון והקרקע אינם משאירים מקום להתלבטות ויש להניח כי המגמה בעתיד הקרוב וככל הנראה גם הרחוק תהיה לעודד עירוב שימוש תוך הקצאת שטחי רצפות לצורכי ציבור.

המצב בישראל | מהלך איסוף הנתונים וניתוח דוגמאות

בחלק הקודם סקרנו את הגישה הכללית בישראל לעירוב שימושים והקצאת שטחי ציבור לאור האתגרים מולם ניצבת המדינה מבחינת אזילת הקרקע, וגידול באוכלוסייה. בחלק זה נעמיק בסקירת דוגמאות שונות מישראל להקצאת שטחי רצפות עבור שימושים ציבוריים במגדלים מעורבי שימושים. כמו כן נשרטט קווים משותפים להקצאות השונות הקיימות בארץ ואף נבחן את השוני בין התכניות הנדגמות.

במסגרת איסוף הנתונים במחקר זה בוצע חיפוש רחב שמטרתו היתה לזהות תכניות הכוללות הקצאה של שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים. החיפוש בוצע באתרי האינטרנט של רשות מקרקעי ישראל ומנהל התכנון (תכנון זמין). במסגרת החיפוש נעשה שימוש בצירופי מילים; "שטחי רצפות", "עירוב שימושים", "שטחי רצפות לצרכי ציבור" "צרכי ציבור במגדלים", "שטחי ציבור בנויים" "שטחי ציבור" ועוד. החיפוש התמקד באזור המרכז בעשרים השנים האחרונות, שכן הראיונות שערכנו הצביעו על כך שמדובר בתופעה חדשה יחסית וכי היא שכיחה למדי באזור גוש דן¹⁷. כמו כן במסגרת המחקר התבצעו ראיונות עם מתכננים ואנשי מקצוע אשר השלימו את התמונה, ואף הפנו לתכניות ומבנים הרלוונטיים לענייננו.

מידע נוסף נאסף מתוך כתבות עיתונות שנמצאו בנושא. המדגם הסופי מכיל 58 תכניות אותן זיהינו כמכילות שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים. מרבית התכניות שאספנו הן ממחוז תל אביב ורובן (48 במספר) הינן תכניות מאושרות. המדגם הוזן לטבלה אשר קיבצה את התכניות ומיפתה אותן על פי קטגוריות שונות, כגון: שם התכנית ומספרה, מצבה הסטטוטורי, שנת אישור, שטח התכנית ומיקומה, הליך קידומה (האם בהליך איחוד וחלוקה), סך שטחי הרצפות בתכנית וסך שטחי הרצפות לצרכי ציבור, השימושים הציבוריים המותרים, על מי חלות עלויות הבנייה של שטחי הרצפות, כיצד מבטיחים את מימוש שטחי הרצפה ועוד. קטגוריות נוספות אותן בחרנו לנתח זוהו מתוך תהליך העבודה, הראיונות שנערכו, וקריאת הספרות בנושא.

הטבלה המלאה, ובה פירוט מדגם התכניות אותן אספנו, מצורפת כנספח לספר זה.

טרם "הצלילה" אל ניתוח אנליטי של הנתונים להלן סקירה קצרה של מספר דוגמאות לתכניות שנמצאו. סקירה זו נועדה להיות מעין "מתאבן" לניתוח שיבוא אחריה, ולהדגים כיצד שילוב שימושים ציבוריים נעשה "בשטח".

¹⁷ אחד מן המרואיינים שלנו ציין כי להערכתו התופעה קיימת כבר כ-20 שנה וכי מחלקת הנכסים בה הוא עובד, ברשות מקומית גדולה, עורכת תכניות להקצאות ורטיקאליות מאז שנות ה-90. ראו ראיון עם מנהל ממחלקה בכיר מיום 16.1.2018.

תכניות לדוגמא

דוגמא 1 | תא/ 3356 | מתחם אמקור | רחוב יגאל אלון תל אביב | שנת אישור: 2006 |
איחוד וחלוקה בהסכמת בעלים | העירייה אחת מבעלות הקרקע | שטח התכנית: כ-28 דונם



עיריית תל אביב והמדינה הינן בעלות הקרקע המחכירות אותה בחכירת משנה לחברת 'אמקור'. התכנית חלה על שטח של כ-28 דונם והינה תכנית של איחוד וחלוקה בהסכמת הבעלים. התוכנית מתייחסת בהוראותיה לכך שהשימושים הציבוריים המוקצים כשטחי רצפות יבנו על ידי מבקש היתר הבנייה כולל התשתיות הקשורות בהן והשלמת הקמתם הינה תנאי לאכלוס המבנים. בנוסף, בנוגע לשימושים הציבוריים המותרים קובעת התוכנית בסעיף 10.1 תת סעיף א.3 כי:

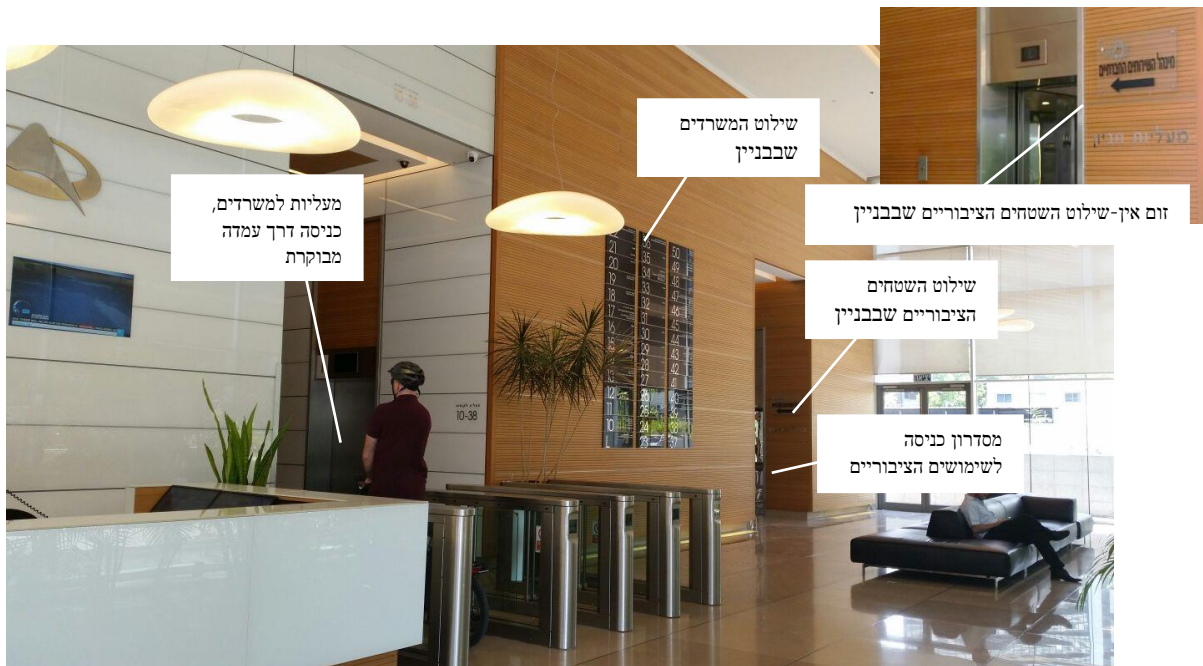
"שטח ציבורי המיועד לעירייה: בשימושים התואמים את אופי המתחם ואת צרכי שכונות המגורים הסמוכות, בעלי אופי לא מטרדי- להנחת דעתו של מהנס העיר. השטחים ימוקמו בקומת הקרקע ו/או בקומות צמודות ותיבחן אפשרות לגישה נפרדת מקומת הכניסה. מיקום השטחים ופרטיהם, להנחת דעתו של מה"ע, יקבעו בתכנית העיצוב הארכיטקטוני שתאושר בועדה המקומית."

בפועל מומשה במתחם זה חלופה ב', כך שנבנו במתחם מגדלי המגורים מזרחית לבניין אלקטרה (ראו תמונה מס' 19). המיגדל הוקם בשנת 2007 ובו 45 קומות של משרדים לרבות שטחי הרצפה עבור עיריית תל אביב-יפו.

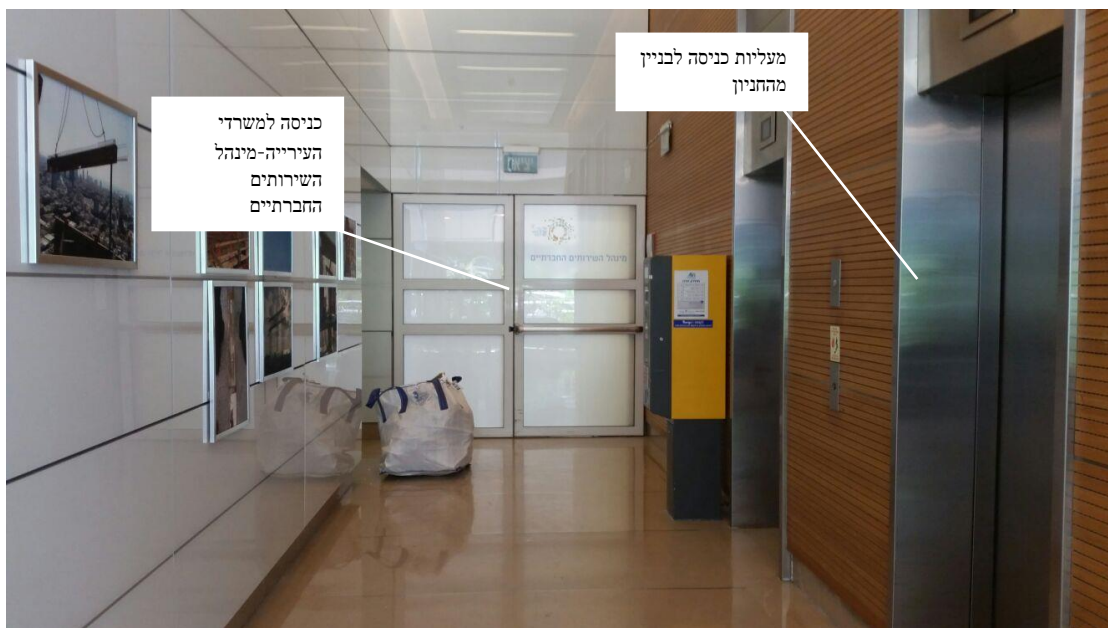


תמונה 19: מגדל אלקטרה. דצמבר 2017. צילם: ניר מועלם.

במסגרת הקומות המוקצות לעירייה נמצא מינהל השירותים החברתיים של עיריית תל אביב-יפו הפועל בין השעות 7.30-19.00 בקומת הקרקע של הבניין. הכניסה אליו היא מהכניסה הראשית של הבניין ומעליות החניון מגיעות בסמוך לו. עם זאת הכניסה אל המעליות ואזור המשרדים הינה נפרדת לחלוטין ויש לעבור אליהן דרך עמדה מבוקרת. גם השילוט של השטחים הציבוריים מצוי בנפרד משילוט המשרדים של שאר הבניין (ראו תמונה 22 ו-21).

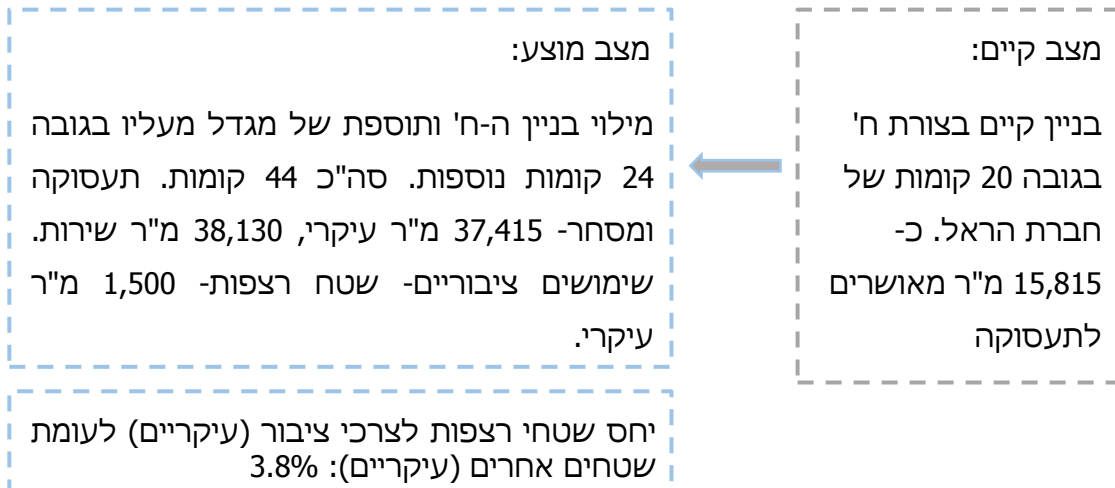


תמונה 20 : קומת כניסה בניין אלקטרה. תפקוד נפרד של השימוש הציבורי מהמשרדים. צילום: נועה מנשה



תמונה 21: קומת כניסה בניין אלקטרה. עליה מהחניון אל מסדרון הכניסה של השימוש הציבורי. הכניסה למשרדים נפרדת. צילום: נועה מנשה

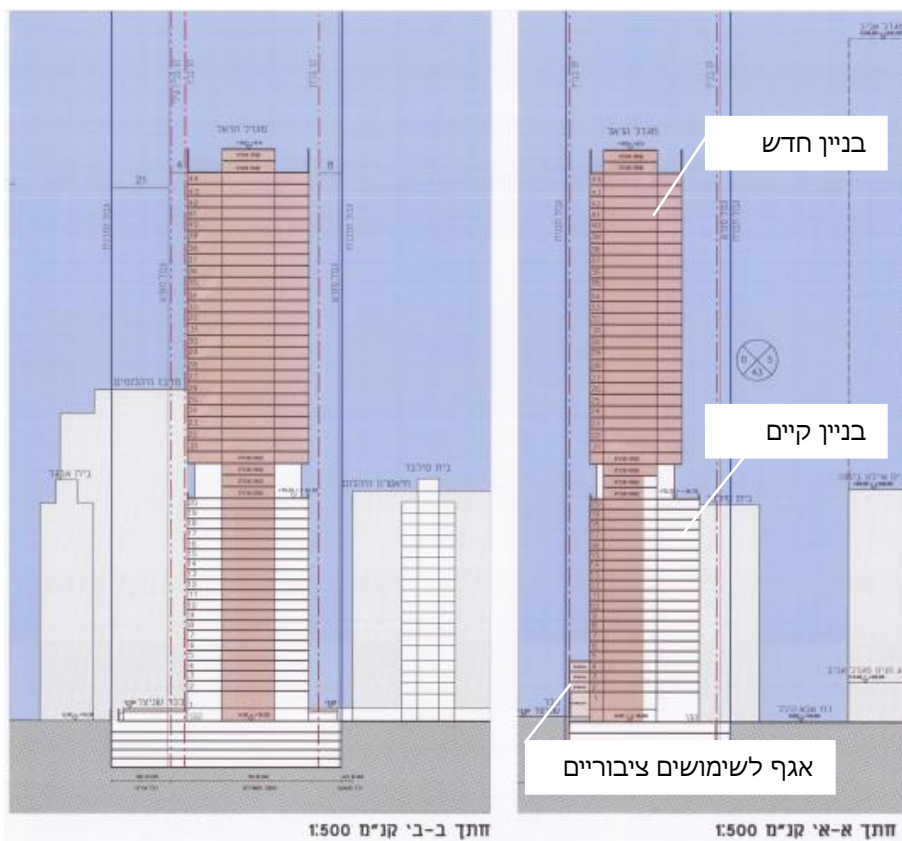
דוגמא 2 | 506-0156497 | מגדל הראל-תוספת קומות למגדל קיים | דרך אבא הילל
 רמת גן | שנת אישור: 2015 | ללא איחוד וחלוקה | העירייה אחת מבעלות הקרקע | שטח
 התכנית: 3.995 דונם



עיריית רמת גן והראל חברה לביטוח בע"מ הינן בעלות השטח. התכנית חלה על 3.995 דונם שהינו שטח הבניין הקיים ושטח כיכר עירונית צמודה לו. בהוראות התכנית אין התייחסות מפורשת בנוגע לשאלה על מי חלות עלויות בניית שטחי הציבור אך מצוין כי אחד מתנאי האכלוס הינו מסירת שטחי הציבור לעירייה. מבחינת השימושים הציבוריים המותרים בקומות המוקצות, מצוין בסעיף 4.3.2 תת סעיף ד' בהקשר הפרוגרמה לשטחי ציבור כי:

"השטח לצורכי ציבור בסך של 1,500 מ"ר עיקרי לשימוש חינוך, תרבות ומוסדות קהילתיים, יוקצה כשטח מבונה ונגיש מעל קומת המסחר."

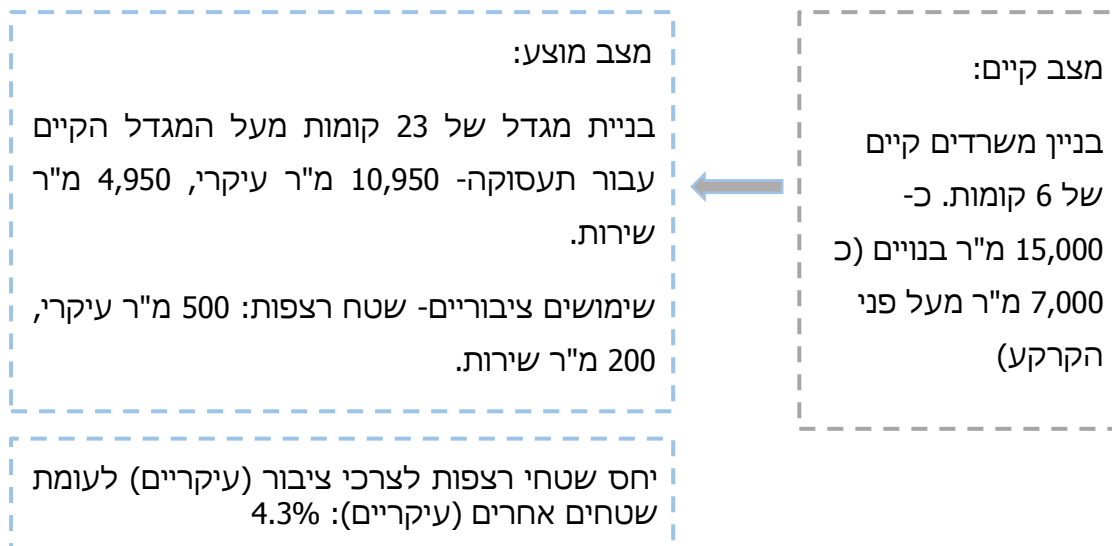
בראיון שנערך עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב עלתה תכנית זו בהקשר השילוב בין השימושים הציבוריים כקומות בתוך בניינים קיימים והבעייתיות כתוצאה משילוב זה. על פניו, ייתכן והבעלים הפרטי במקום לא היה מעוניין בכניסת העירייה אל תוך הבניין משיקוליו הוא. הוסכם בסופו של יום כי הקומות הציבוריות יוקמו כאגף נפרד למגדל כפי שניתן לראות בנספחי הבינוי של התכנית:



תמונה 22: נספח בינוי מתוך תכנית 506-0156497. הערות על גבי הנספח ג-פ

ההסכמה באה לכאורה להיטיב עם העירייה. אחד מן המרואיינים ציין כי: "...בניין הראל עוד לא נבנה וגם האגף של העירייה עוד לא אבל העירייה כבר רוצה להגביה את החלק שניתן לה..." (מתוך ראיון עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב, 16.3.2017). העובדה שקיימת כניסה נפרדת לעירייה וחוסר תלות של השטחים הציבוריים בתפקודם של שאר שטחי הבניין מאפשרת לעירייה לעשות שינויים באגף בגמישות יחסית.

דוגמא 3 | תא/4041/ מח | בניין אגיש רבד | רח' מוזס נח ויהודה תל אביב | שנת
אישור: 2016 | ללא איחוד וחלוקה | העירייה אינה בעלת זכויות בקרקע | שטח התכנית:
2.539 דונם



הקרקע הינה בבעלות פרטית של חברת רבד בע"מ ונכסי שבטא קורנפלד בע"מ. התכנית הינה תכנית נקודתית על שטחו של בניין אגיש רבד הקיים המבקשת להוסיף מגדל על חלקו הרחב של המבנה הקיים. במסגרת הוראות התוכנית מצוין כי תנאי לאכלוס הבניין הינו בניית שטחי הרצפות לצרכי ציבור ברמת המעטפת. כמו כן מצוין בנוגע לשימושים הציבוריים המותרים בתקנון התכנית סעיף 4.1.2 תת סעיף ה' כי:

1. תוקצה קומה (כ-700 מ"ר עיקרי ושירות) מתוך הקומות המתווספות בתכנית לשימוש ציבורי. מבין השימושים: חינוך, קהילה, ספורט, תרבות או משרדי עירייה¹⁸.
2. הועדה המקומית תהיה רשאית להפקיע את הקומה הציבורית בהתאם להוראות הקבועות בחוק.

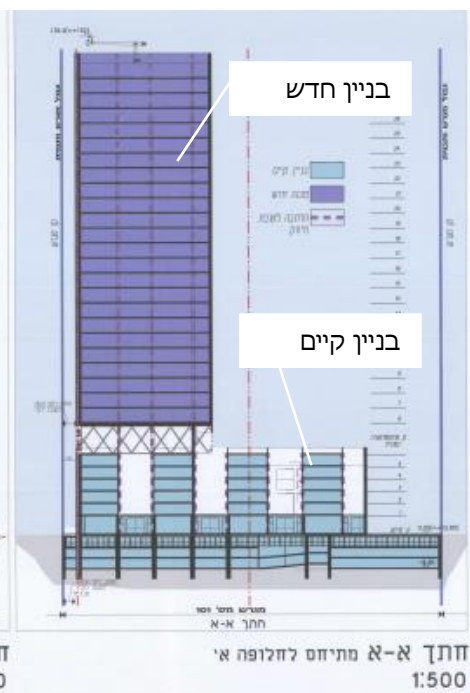
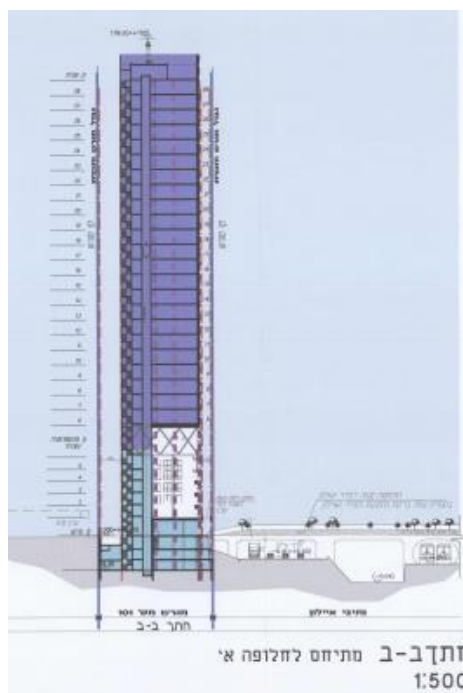
¹⁸ כפי שעולה מפסק הדין שנגע לתכנית זו, בתחילה לא הוגדרו שימושים ציבוריים מסוג מסויים, מה שהביא את היזם לפנות אל בית המשפט המחוזי. על כך ראו דיון בפרשת **שבטא קורנפלד בע"מ** להלן, בפרק המשפטי.

מצב הבניין הקיים כיום:



תמונה 23: מצב קיים, בית אגיש רבד, דצמבר 2017. צילם: ניר מועלים.

מצב מוצע:



תמונה 24: חתכי בניין ותכנית קומת מגדל טיפוסית. מתוך נספח הבינוי של תוכנית תא/4041/מח. הערות על גבי הנספח. ג.נ-פ

תכנית זו הינה מעניינת במיוחד שכן בתחילת דרכה ביקשה העירייה להקצות עבורה שלוש קומות. לאחר דיון בהתנגדויות קבעה הועדה המחוזית לתכנון ולבניה כי יש להפחית את הקצאת הקומות הציבוריות לשתיים. חברת שבטא קורנפלד בע"מ עתרה לבית המשפט

כנגד החלטת הועדה המחוזית בטענה כי הקצאה של שטחי רצפות אינה חוקית והיא בגדר הפקעה במסווה. בית המשפט קיבל את העתירה וקבע כי אכן הקצאת השטחים המבונים אינה חוקית ויש לבטל את כולה. החלטה כעין זו הייתה בעייתית עד מאוד עבור עיריית תל אביב- יפו בפרט ועבור שאר הרשויות בכלל, שכן היא סתמה לכאורה את הגולל על פרקטיקת הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור. העירייה ערערה על פסק הדין אל בית המשפט העליון, ובעקבות כך בוטלה החלטת בית המשפט המחוזי. נקבע כי הדיון בתקנון התכנית ישוב אל הוועדה המחוזית. ואכן, לאחר דיון נוסף, החליטה הועדה המחוזית כי יש להפחית את הקצאת הקומות הנדרשות משתיים לקומה אחת בלבד עבור השטחים הציבוריים. פרשה זו, תוצאותיה והשלכותיה יתוארו בהרחבה בחלקו המשפטי של מחקר זה.

טבלת השוואה בין הדוגמאות

	מתחם אלקור	מגדל הראל	בניין אגיש-רבד
שנת אישור	2006	2015	2016
איחוד וחלוקה	בהסכמת בעלים	ללא איחוד וחלוקה	ללא איחוד וחלוקה
זכות העירייה בקרקע	העירייה אחת מבעלות הקרקע אך מחכירה לגורם פרטי	אחת מבעלות הקרקע	לעירייה אין זכויות בקרקע
מצב מאושר	תעסוקה	תעסוקה	תעסוקה
מצב מוצע	אזור מעורב שימושים- תעסוקה, מסחר ומגורים	מסחר ותגבור זכויות תעסוקה	תגבור זכויות תעסוקה
אופן הקצאת השטח הציבורי	כשטח רצפות בתוך המבנה. עם גישה נפרדת	כאגף נפרד צמוד למבנה הקיים	בתחילה כשתי קומות בתוך הבניין, לבסוף הוסכם על קומה אחת
השימושים הציבוריים המותרים	צרכי העירייה התואמים את אופי האזור ואינם מהווים מטרד (לפי דעת המהנדס).	חינוך, תרבות ומוסדות קהילתיים	חינוך, קהילה, ספורט, תרבות או משרדי עירייה

טבלה 2: טבלת השוואה בין שלוש הדוגמאות להקצאת שטחי ציבור במבנים מעורבי שימושים

שלוש הדוגמאות שהובאו למעלה מצביעות על מודלים שונים הקיימים בפרקטיקה התכנונית להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים גבוהים. לעיתים ההקצאה נעשית על מגרש בו לעיריה יש כבר זכויות במקום (תכנית בניין הראל), ולעיתים ההקצאה הינה הקצאה על מיגרש בו לעיריה אין "דריסת רגל" קניינית (בנין אגיש-רבד). כמו כן, לעיתים הזכויות מתווספות על מבנה קיים (בניין אגיש-רבד) ולעיתים הן ניתנות כחלק מפרויקט חדש

המוקם על מגרש (מתחם אמקור). עוד מצאנו כי קיימות דרגות שונות של הפרדה תפקודית בין החלק הציבורי לחלק הפרטי-הסחיר בבניין. זאת ועוד, לעיתים נקבע מפורשות כי שטחי הציבור "יופקעו" ויירשמו על שם העיריה (בנין אגיש-רבד), אך מנגד נוסח תקנוני התכניות אינו זהה, כך שלפעמים הנוסח מדבר על כך ששטחי הרצפות הציבוריים "יוקצו" או יועברו אל העיריה (תכנית בניין הראל), מבלי להגדיר כיצד תתבצע העברה זו- אם בהפקעה, מכר ללא תמורה, או בדרך אחרת. עמימות זו, כפי שנדגים בחלק האמפירי ואף בחלק המשפטי, היא מקור לשאלות יישומיות ומשפטיות לא פשוטות.

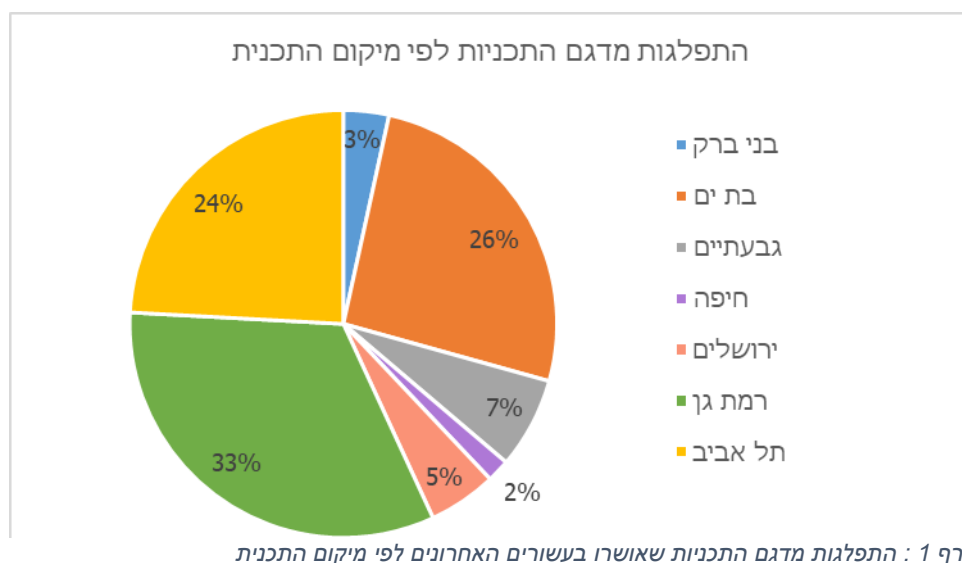
ניתוח כולל של מדגם תכניות בישראל

כפי שצוין מעלה, איתור התכניות נעשה במגוון דרכים ותוך שימוש במספר מקורות. החיפוש התמקד בערי מרכז ישראל, ובגוש דן בפרט. במהלך החיפוש מצאנו 58 תכניות שרובן אושרו בשנים 2014-2017 אך איתרנו גם תכניות ישנות יותר, מתחילת שנות ה-2000. את החיפוש מיקדנו בתכניות שאושרו בשני העשורים האחרונים, בעיקר בערים בהם מצאנו אינדיקציה לקיומה של פרקטיקה של הקצאת שטחי רצפות.

בחלק זה ננתח את מאפייני התכניות שאותרו. תחילה יוצג ניתוח המאפיינים הכלליים של התכניות. לאחר מכן נתמקד בסוגיות שונות הקשורות להקצאות השטחים. בכל גרף יצוין מספר התכניות שהיוו את המקור לניתוח הספציפי (N).

מאפיינים כלליים | מיקום התכניות

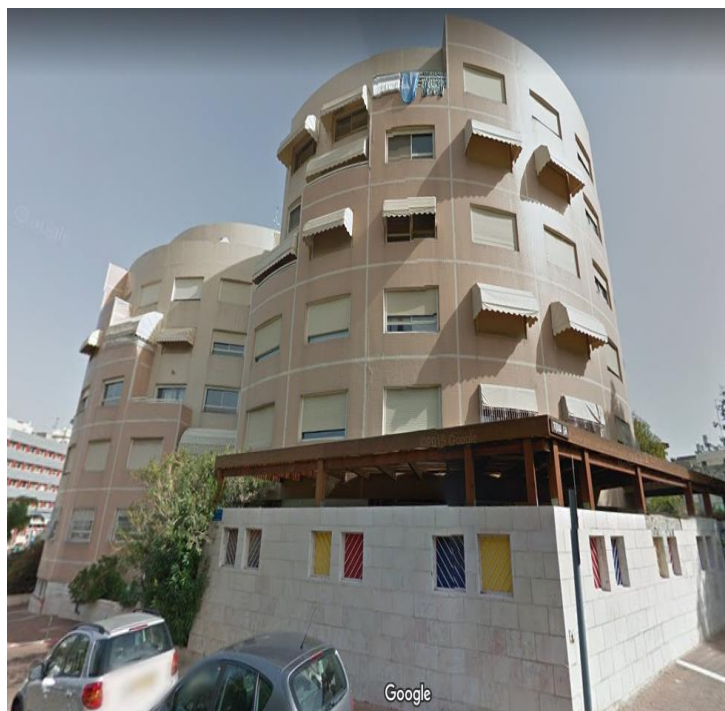
רוב התכנית שנמצאו הינן ממחוז תל אביב (48 מתוך 58). ואכן ניתן לראות כי 33% מהתכניות, 19 במספר, מצויות ברמת גן. לאחר מכן בת ים (15 תכנית) ותל אביב (14 תכניות), גבעתיים עם 4 תכניות, ובני ברק עם שתי תכניות. מחוץ למחוז תל אביב, חיפה



נכללת במדגם עם תכנית אחת וירושלים עם שלוש תכניות. עם זאת, יש לציין כי עיקר החיפוש בוצע באיזור גוש דן והסביבה, ועל כן לא מן הנמנע כי במחוזות תכנון אחרים קיימות תכניות אחרות שלא מופיעות במדגם. יצוין עוד כי החיפוש נעשה לגבי תכניות מאושרות, או לקראת אישור, עד לחודש מאי 2017. לא מן הנמנע כי אושרו תכניות לאחר מועד זה, אך אלה אינן כלולות במידגם שלנו.

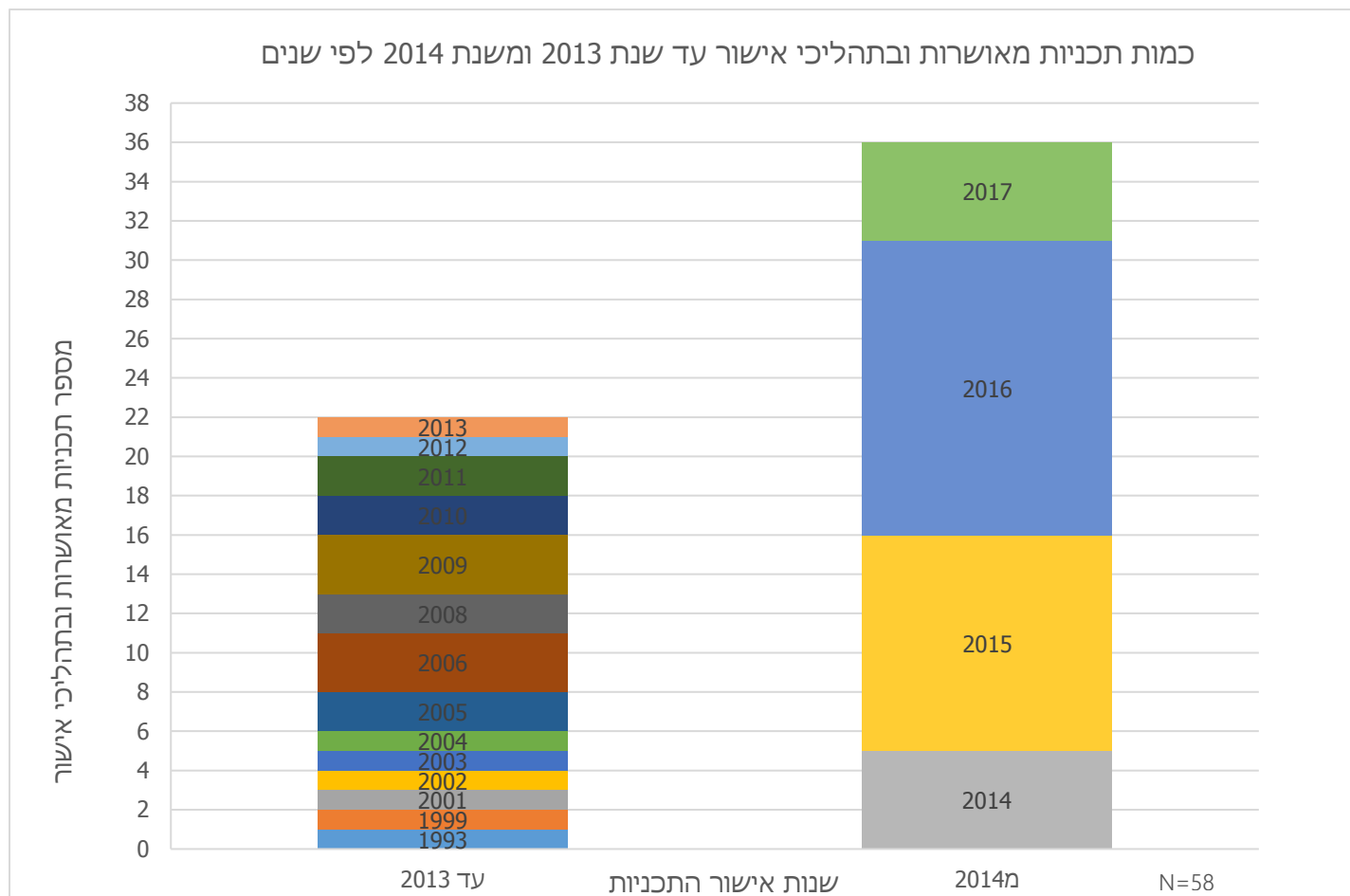
מאפיינים כלליים | שנת אישור התכניות

בבחינת השנים בהן אושרו התכניות, התכנית הישנה ביותר שנמצאה הינה טרום החלטת הממשלה (מספר 6070) מאוגוסט 1995 שמבקשת לקבוע הנחיות למניעת בזבז קרקע. התכנית, משנת 1993, בגבעתיים, מקצה 119 מ"ר (100 מ"ר עיקרי ו-19 מ"ר שירות) עבור גני ילדים במפלס הרחוב של שני בנייני מגורים בני 5 קומות. למרות היותה ככל הנראה תכנית חדשנית מבחינת הקצאת שימושים מעורבת, התכנית אושרה 7 חודשים מרגע ההחלטה על הפקדתה.



תמונה 25 : בנייני המגורים מעל גן הילדים הציבורי בגבעתיים, התכנית הראשונה שנמצאה המקצה שטחי רצפות לצרכי ציבור מ-1993. מתוך Google Maps.

יחד עם זאת, נראה כי התכנית חריגה מבחינת העת בה היא אושרה. ואכן, בבחינת שאר התכניות שבמדגם עולה כי עד שנת 2013 אושרו פחות ממחצית התכניות הנבדקות. מהמדגם שנבדק נמצא כי 22 תכניות אושרו בחלוף 20 שנים משנת 1993 (השנה בה אושרה הקצאת שטחי הרצפות בגבעתיים). בכל שנה עד לשנת 2013 אושרו בין תכנית אחת ל-3. לעומת זאת, 36 תכניות אושרו או נמצאות בהליכי אישור מתקדמים בין השנים 2014-2017, נתון המשקף מגמה של עלייה בפרקטיקה של הקצאת שטחים מבונים.



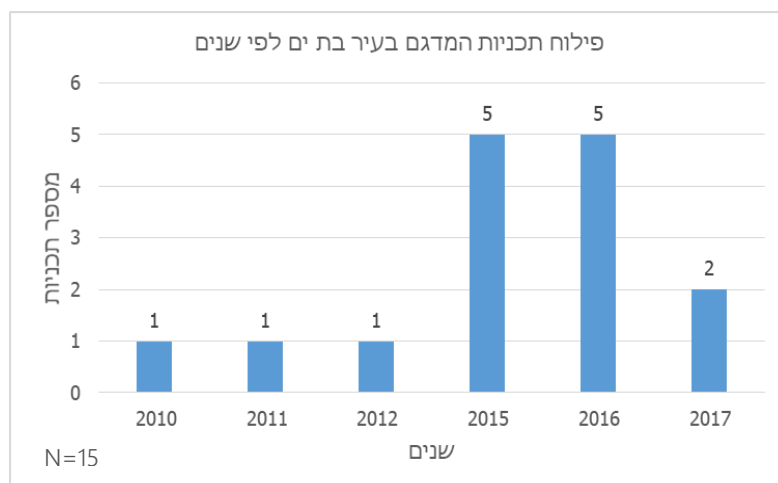
גרף 2 : כמות תוכניות מאושרות/בהליכי אישור עד 2013 ומ-2104 לפי שנים

ניתן לראות כי קפיצה משמעותית (יחסית) מבחינת אישורי התוכניות או הגשת תכניות הכוללות הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור ניכרת בשנת 2015: בשנה זו מצאנו כי קודמו 15 תכניות מתוך המדגם, כאשר 13 מתוכן כבר מאושרות. אמנם לא ניתן לקשור בין השניים אך מתעוררת השאלה האם יש קשר בין הקפיצה בתכניות מהסוג הנ"ל לבין אישורה של רפורמה 101 בחוק התכנון והבנייה בשנת 2014? נראה כי הנושא מתאים למחקר המשך, ולא נוכל להעמיק בכך במסגרת הניתוח שלהלן.

מבט ממוקד בשלושת הערים המרכזיות במדגם, רמת גן, בת ים ותל אביב מצביע על כך שגם ברמת גן ובת ים ניכרת 'קפיצה' משמעותית בשנת 2015 במספר התכניות ובהן הקצאת שטחי רצפות לטובת הציבור. לעומת זאת, בתל אביב, 14 התכניות שנמצאו נפרסות בצורה מאוזנת יותר לאורך שנים רבות יותר.



גרף 3 : פילוח תכניות המדגם בעיר רמת גן לפי שנים



גרף 4 : פילוח תכניות המדגם בעיר בת ים לפי שנים

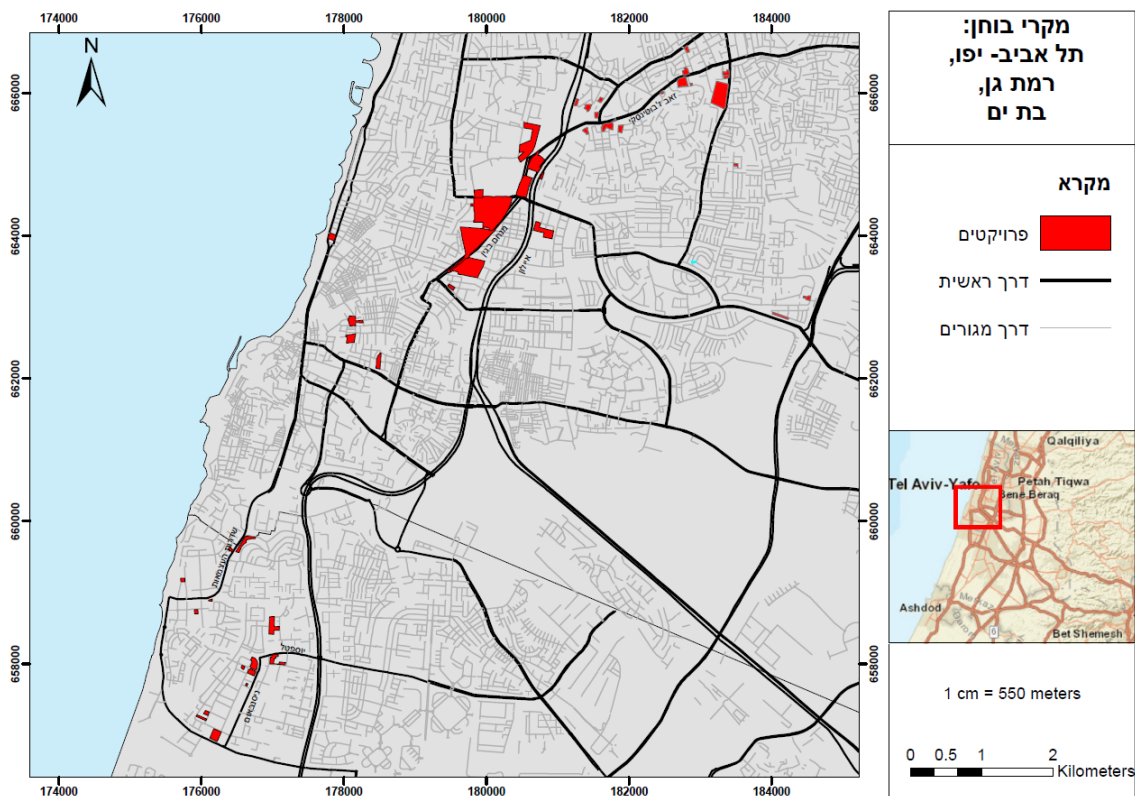


גרף 5 : פילוח תכניות המדגם בעיר תל אביב לפי שנים

מבט על מיקום מתחמי ההקצאה הורטיקלית בתל אביב, רמת גן, ובת ים

לאחר איתור תכניות בנין עיר שבהן הקצאות ורטיקליות, ערכנו מיפוי שלהן עם דגש על תכניות באיזור גוש דן. שיטת העבודה שנבחרה מתבססת על הכנתן של שתי שכבות מרכזיות: שכבת כבישים ושכבת פוליגונים של התכניות שאותו.¹⁹ על בסיסן ניתן היה להכין מפה שממחישה בצורה מיטבית את פריסתן המרחבית של התכניות בהן אושר עירוב שימושים עם ייעודים ציבוריים.

בשלב הראשון בתהליך, הוכנה שכבת הכבישים שמבוססת על שכבת הדרכים של OSM לישראל (מקור: GeoFabrik) וסינונה לדרכים ראשיות ודרכי מגורים. בשלב השני והמרכזי, יוצר מסד הנתונים לתכניות. יצירתו בוצעה על ידי איסוף קבצי הממ"ג (מקור: אתר תכנון זמין) לקווים הכחולים מהתכניות הרלוונטיות. במקרים בהם לא ניתן היה למצוא קבצי ממ"ג, בוצעה השלמה ידנית של התכניות, תוך התבססות על תשריטים, שכבת OSM (מקור: ArcMap) ושכבת הקדסטר של מדינת ישראל (מקור: Data.gov.il). לאחר הכנת מסד הנתונים, בוצעה פריסה משולבת של שתי השכבות יחדיו וביצוע מניפולציות שונות על המידע (לדוג', יצירת שכבת נקודות על סמך הפוליגונים) ליצירת מיפוי.

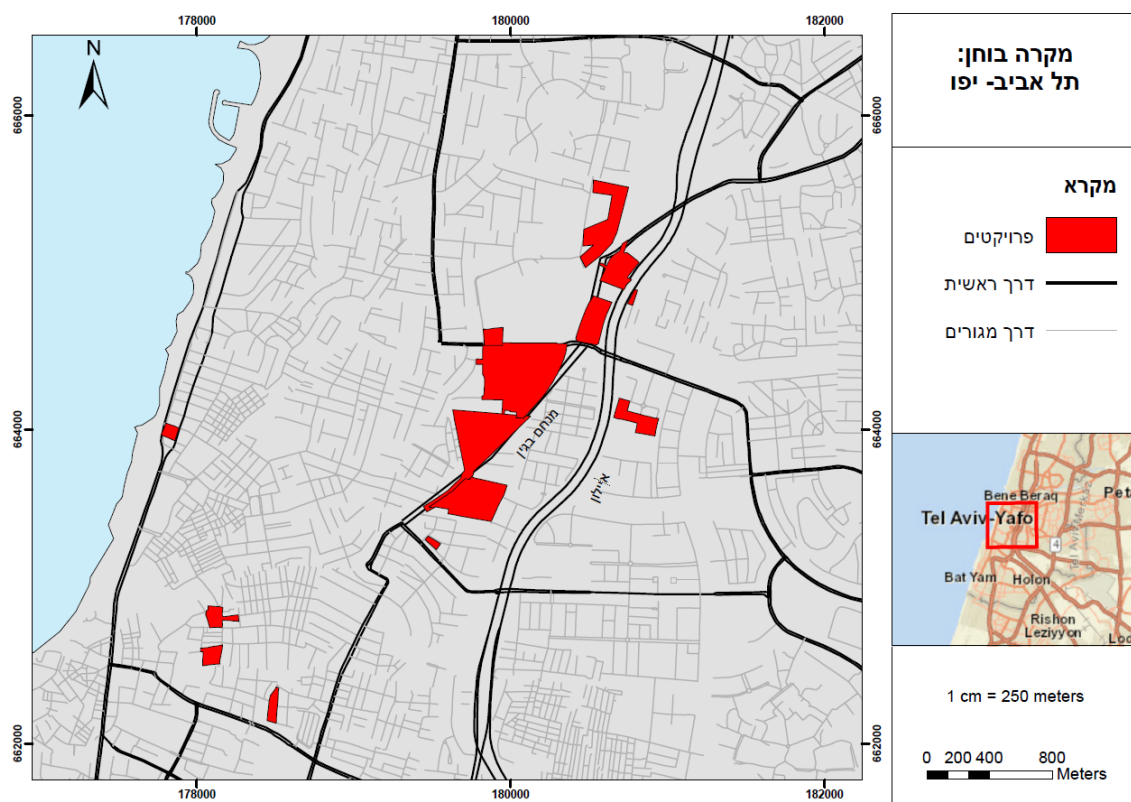


תמונה 26 : פיזור מתחמי ההקצאות הורטיקליות בתכניות המידגם

¹⁹ המחברים מודים לרותם שפיגלר על הסיוע במיפוי ממ"ג של הפרויקטים.

מבט עומק על מיקום מתחמי התכנון בהם מצויות הקצאות ורטיקליות מצביע על דפוס מעניין של פיזור לאורך צירי תנועה מרכזיים בהם ציר איילון, ציר בגין, ציר רח' ז'בוטינסקי וכן צירים נוספים בבת ים לרבות ברח' יוספטל. צירים אלה הינם בעלי נגישות גבוהה למדי בתחבורה ציבורית ופרטית. נציין כי להשלמת התמונה, כמחקר המשך, נדרש לבחון את מיקומן/פיזורן של כלל התכניות העירוניות באותה תקופה, כמו גם השימושים וזכויות הבניה בהן, האם גם הן בעיקרן בצירי תנועה מרכזיים או פזורים הומוגנית ברחבי העיר.

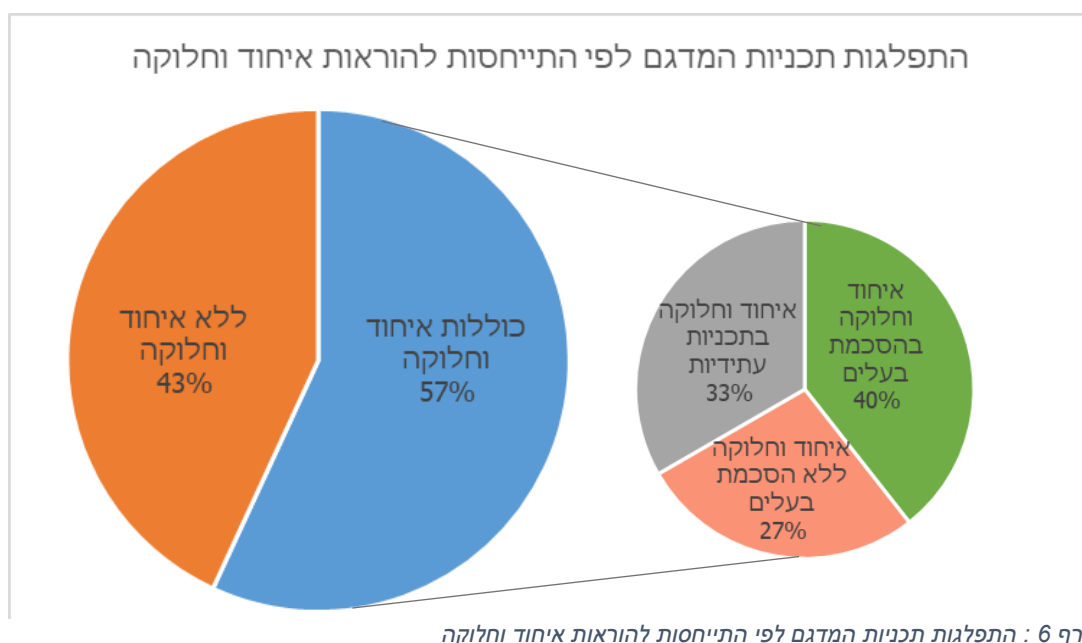
בתל אביב, מרבית המתחמים ובהם הקצאות ורטיקליות מצויים באיזור המע"ר, המתאפיין בבנייה בעצימות גבוהה, תוך הגדלה מאסיבית של שטחי הבניה, לרבות במתחמים גבוהים ומעורבי שימושים.



תמונה 27: פיזור מתחמי ההקצאות הרטיקליות בתל אביב.

מאפיינים כלליים | איחוד וחלוקה

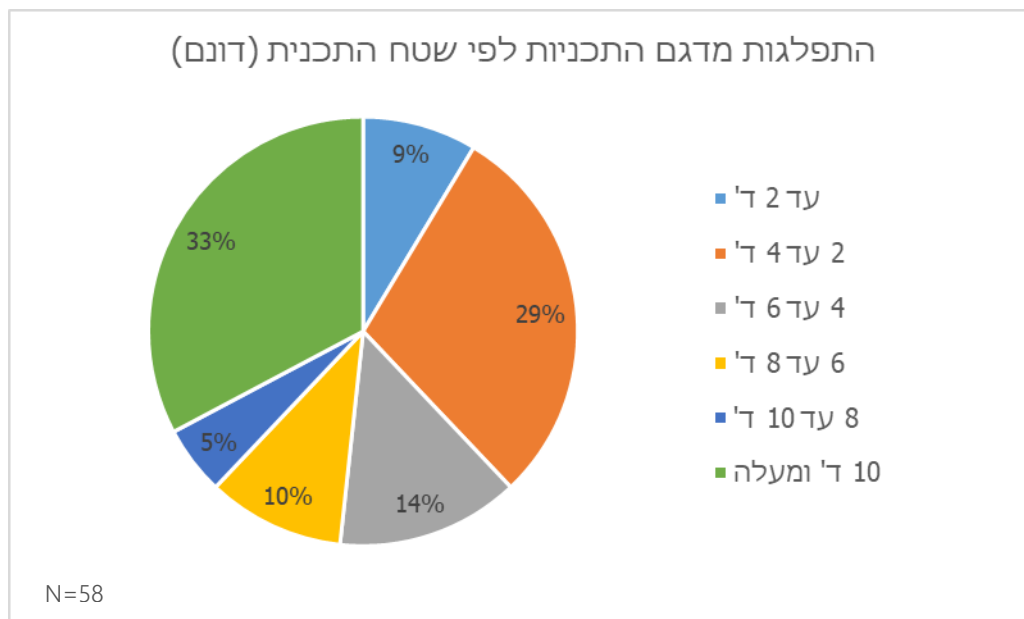
כפי שעולה מהסקירה המקדימה של התכניות, ניכר כי חלק מהן אושרו במסגרת הליך חלוקה חדשה לפי חוק התכנון והבניה. כפי שנסקר מעלה, קיימות דרכים שונות למימון שירותים עבור הציבור ואלה נחקרו בספרות בארץ ובעולם. נוסף על הסכמים עם יזמים, או חוקי עזר עירוניים, נראה כי גם במסגרת חלוקה חדשה ניתן לספק תועלות ציבוריות, או במקרה שלנו – שטחי רצפות ביעוד ציבורי, המהווים חלק ממבנה מעורב שימושים. אכן, בסקירת התכניות מצאנו כי רוב של 57% מהתכניות (33) כוללות בתוכן איחוד וחלוקה מחדש.



43% (25 תכניות במספר) אינן כוללות איחוד וחלוקה. בתוך התכניות הכוללות איחוד וחלוקה ניתן למצוא רוב של תכניות הכוללות איחוד וחלוקה בהסכמת בעלים (13 במספר), לאחר מכן תכניות הקובעות איחוד וחלוקה שיתבצע אי שם בתכניות עתידיות (11 במספר), ומיעוט יחסית של תכניות הכוללות איחוד וחלוקה ללא הסכמת בעלים (9 במספר).

מאפיינים כלליים | שטח התכנית

המדגם כלל תכניות החלות על שטחים בגדלים שונים אשר לשם הניתוח חולקו לקבוצות גודל הבאות: עד 2 דונם, בין 2 ל-4 דונם, בין 4 ל-6 דונם, בין 6 ל-8 דונם, בין 8 ל-10 דונם ותכניות החלות על 10 דונם ומעלה.

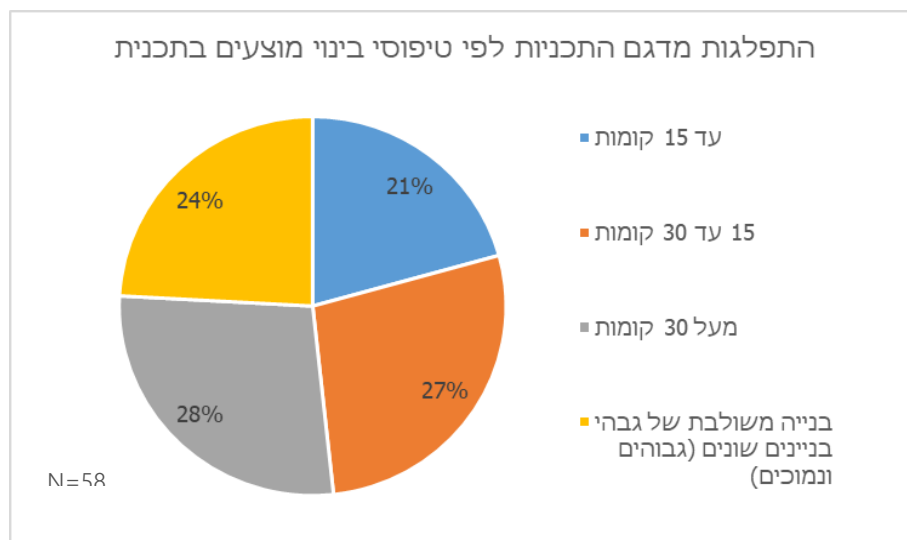


גרף 7: התפלגות מדגם התכניות הנבדקות לפי שטח התכנית בדונם

ניתן לראות כי רוב התכניות הינן תכניות מתחמיות גדולות יחסית החולשות על 10 דונמים ומעלה (19 במספר), בין תכניות אלו ניתן למצוא את התכנית לדרום הקריה בתל אביב, מתחם השבטים בבת ים, מרכז העסקים של גבעתיים, מחנה גנים ברמת גן ועוד. יחד עם זאת ישנה דומה של תכניות של בין 2 עד 4 דונם (17 במספר) וביניהן ניתן למצוא את תכנית מגדל אגיש רבד, מתחם הצפירה בתל אביב, מתחם קולנוע סביון בבת ים ועוד. ניתן לומר באופן כללי שמרבית התכניות במדגם אינן נקודתיות אלא חלות על מתחמים בהיקפים שונים. לא מן הנמנע כי אופי זה של התכנית הוא שמנביע את הצורך בשירותי ציבור בכלל, ובפרט בכאלה המצויים בתוך מבנים קיימים או העתידיים לקום.

מאפיינים כלליים | אפיון טיפוסי בנייה

בשלב הבא ביקשנו לדעת האם הקצאת שטחי רצפות ציבוריים במבנים מעורבי שימושים מאפיינת אך ורק מגדלים? או שמא ניתן למצוא אותה גם במבנים נמוכים יותר? בהקשר זה מצאנו תמונה מעורבת העולה מן השטח. מבחינת אפיון טיפוסי הבנייה המוצעים מדגם התכנית מתפלג פחות או יותר באופן דומה בין מיגדלים נמוכים באופן יחסית (עד 15 קומות) לבין מיגדלים גבוהים (מעל 30 קומות).



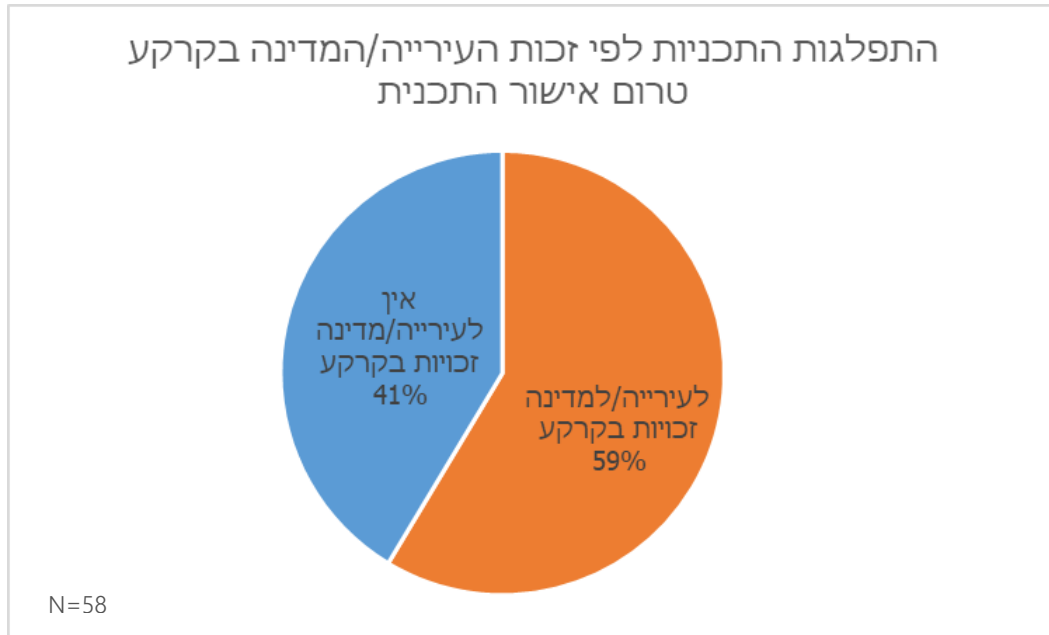
גרף 8 : התפלגות מדגם התכניות לפי טיפוס בינוי מוצעים בתכנית

עוד מצאנו כי ישנו גם מספר דומה של תכניות הקובעות בינוי משולב של בניינים גבוהים לצד בניינים נמוכים יותר. דוגמאות לתכניות בעלות בינוי משולב הן תא/3250-לב המע"ר הצפוני בתל אביב המאפשרת בנייה של 4 בניינים של עד 50 קומות בנוסף לבינוי נמוך של עד 6 קומות או תכנית גב/380/א' של מרכז העסקים בגבעתיים המאפשרת בנייה של בניין בן 47 קומות, לצד בניין נוסף של 10 קומות ובניין של 3 קומות.

התמונה העולה מן השטח מצביעה על כך כי מרבית משטחי הרצפות ממוקמים במגדלים בני 15 קומות ומעלה. ממצא זה מצביע על כך כי הקצאת שטחי הרצפות נלווית פעמים רבות למיזמי בנייה מאסיביים ושאפתניים, וכי היא הולכת יד ביד עם מגמה של בנייה לגובה.

מאפיינים כלליים | זכויות העירייה/המדינה בקרקע

מאפיין נוסף הוא הזכויות בקרקע הכלולה בתכניות הנבדקות. במסגרת זו בדקנו האם לעירייה או למדינה הייתה 'זכות קודמת' להקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור בתכנית. כלומר, האם במצב הקיים (הנכנס) -טרום התכנית- העירייה או המדינה היו בעלת הקרקע, או אחת מבעליה.

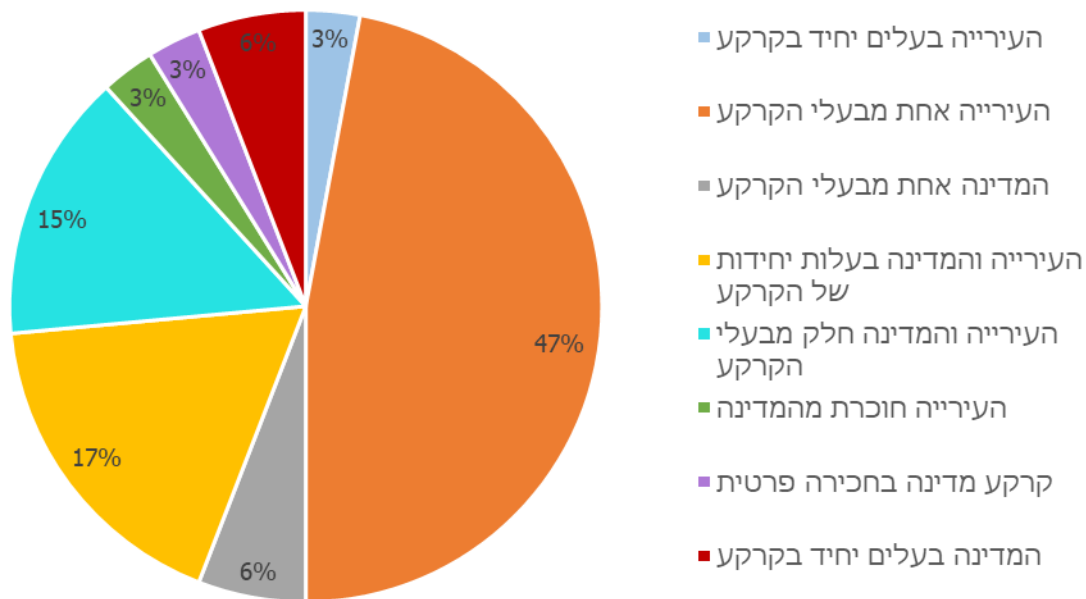


גרף 9 : התפלגות התכניות לפי זכות העירייה/המדינה בקרקע טרום אישור התכנית

מצאנו כי קיימות 24 תכניות (41%) אשר בהן לעירייה או למדינה אין זכויות בקרקע, כלומר הקרקע היא פרטית. בעוד ב-34 מן התכניות (59% מן המדגם) לעירייה או למדינה יש זכות כזו או אחרת בקרקע "במצב הנכנס", טרום אישור התכנית. נתונים אלה מצביעים על כך כי הקצאת שטחי רצפות עבור שירותי ציבור לטובת הרשות, אינה תלויה בקיומן של זכויות קנייניות קודמות בתחום התכנית. יש בכך כדי להראות כי העלאת דרישה מטעם הרשות לאספקת שירותי ציבור בדרך זו קשורה בצורך ציבורי ואינה קשורה בשאלה האם קיימות זכויות קניין לציבור, אשר ניתן להיתלות בהן לשם קידומה של תכנית מיתאר.

אם מתבוננים על 34 התכניות בהן לעירייה או למדינה יש זכות כלשהי בקרקע מתקבלת התמונה הבאה;

התפלגות התכניות בהן לעירייה או למדינה יש זכויות בקרקע טרום אישור התכנית לפי סוג הזכות



N=34

גרף 10 : התפלגות התכניות בהן לעירייה/למדינה יש זכות בקרקע טרום אישור התכנית לפי סוג הזכות

ניתן לראות כי כמעט ב- 50% מן התכניות בהן לעירייה זכויות קודמות בקרקע (16 במספר) העירייה הינה אחת מבעלות השטח בה חלה התכנית. לאחר מכן, ב-17% מן התכניות העירייה והמדינה הן הבעלות היחידות של השטח, וב-15% מן התכניות לעירייה ולמדינה יחד יש זכויות בצוותא עם בעלים אחרים (פרטיים).

נתונים אלה מצביעים על כך כי במגדלים אשר נבנים ובמסגרתם עירוב שימושים ושטחי ציבור מבונים, קיים גם פיצול בעלויות אשר עשוי לייצר אתגרים נוספים בניהול, שיווק, ותחזוקת המבנה העתיד להיבנות במקום. עוד מצביעים הנתונים הללו כי העיריה היא בהחלט "שחקן מפתח" בתכניות הללו, שכן במחצית מהתכניות בהן יש בעלות ציבורית, הרי שהעיריה הינה בעלים, ולפיכך בעלת אינטרס משמעותי בקביעת עתיד הפיתוח במסגרת קידום התכנית.

כמות שטחי רצפות המוקצים לצרכי ציבור

לאחר סקירת ואפיון תכניות המדגם על פי נתונים כלליים בדקנו את כמות שטחי הרצפות לצרכי ציבור אשר הוקצו בתכניות שאותרו. באופן כללי מצאנו כי:

- סך כל כמות המ"ר העיקריים המוצעים שהוקצו במסגרת התוכניות לשטחי רצפות לצרכי ציבור היתה: 59,672 מ"ר.
- סך כל כמות המ"ר העיקריים המוצעים שהוקצו במסגרת התוכניות לשימושים אחרים: 2,869,075 מ"ר.

כלומר היחס בין שטחי הרצפות לצרכי ציבור שאושרו לבין שאר השימושים הינו מינורי והוא עומד על כ- 2% בלבד ביחס לשטחי הרצפות שאושרו עבור השימושים האחרים. להערכתנו, אך ברור הוא כי אם היו נדרשים יזמים להקצאת שטחי ציבור בעין – כשטחי קרקע אופקיים- היה סך ההקצאות גבוה בהרבה כדי לאפשר בנייה אפקטיבית של מבנים ציבוריים על הקרקע.

כפי שצוין קודם לכן עיקר התכניות אותן בדקנו הן ממחוז תל אביב כאשר הערים הבולטות הן תל אביב, בת ים ורמת גן. כאשר סוכמים את השטחים (במ"ר) המוקצים בערים אלה, מתקבלת התמונה הבאה:

הקצאות שטחים		הקבלה למגרשי כדורגל (מ"ר)	הקבלה למגרשי כדורסל (מ"ר)	
תל אביב	סה"כ מ"ר שטחי רצפות לצרכי ציבור	27,393 ²⁰	3	65
	סה"כ מ"ר לשימושים אחרים	1,556,706		
בת ים	סה"כ מ"ר שטחי רצפות לצרכי ציבור	10,980	1	26
	סה"כ מ"ר לשימושים אחרים	478,041		
רמת גן	סה"כ מ"ר שטחי רצפות לצרכי ציבור	13,309	2	31
	סה"כ מ"ר לשימושים אחרים	503,130		

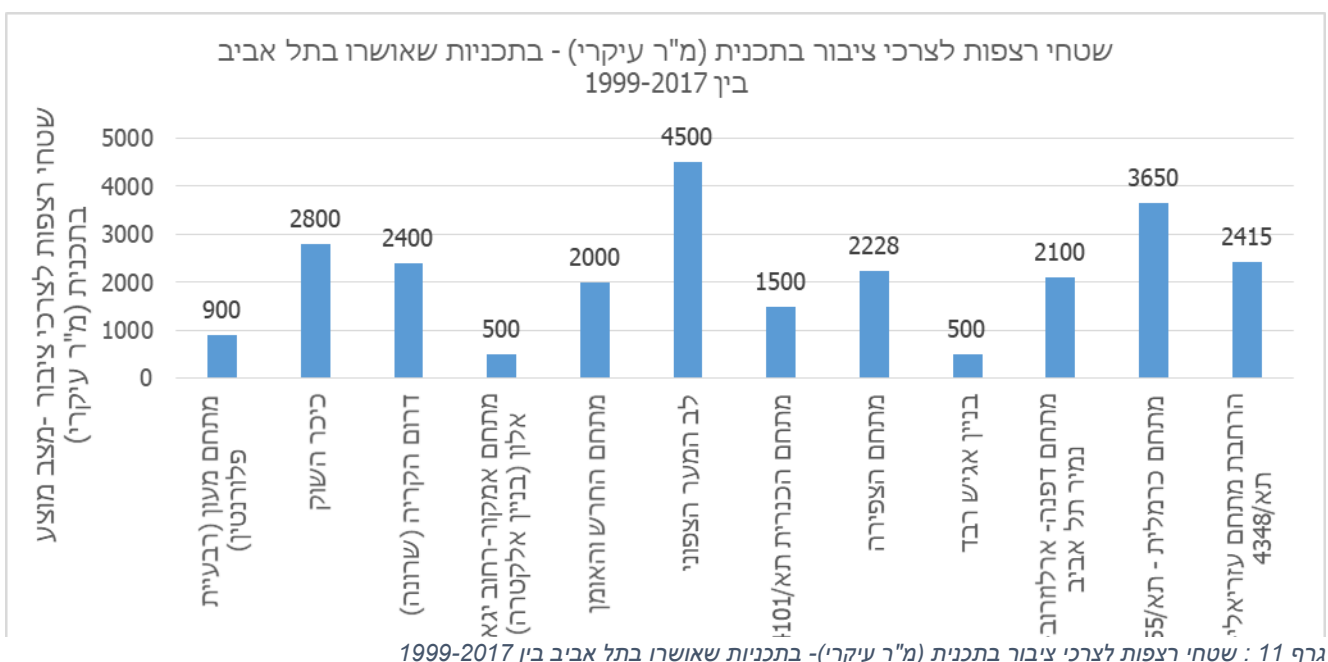
טבלה 3 : השוואה בין הקצאת שטחי רצפות לצורכי ציבור ומ"ר לשימושים אחרים בתל אביב, בת-ים ורמת גן

²⁰ מדובר בנתונים אשר מוצגו מתוך מדגם התכניות. על פי הערכתנו, והערכת המרואיינים שלנו, קיימות הקצאות ורטיקאליות בהיקפים גדולים הרבה יותר בתכניות מיתאר אשר מקודמות בשלבים שונים, ואשר טרם פורסמו ברשומות. אחד המרואיינים העריך כי עד היום אושרו בתכניות שונות כ- 200,000 מ"ר לשטחי ציבור, בתכניות בשלבים שונים.

מהנתונים עולה למשל כי ממדגם התכניות בתחום תל אביב קיימים שטחי ציבור במבנים מעורבי שימושים, אשר שטחם הכולל מקביל ל- 65 מגרשי כדורסל. שטחי ציבור "מעופפים" אלה, המוקצים ורטיקאלית במבנים שונים, מציבים אתגרי ניהול רבים: החל ממיפויים, הכנת רשימת מצאי עבורם, ועד ניהולם היומיומי, תחזוקתם וטיפול בסוגיית הקצאתם (לעמותה, לעיריה, לגורם מסחרי אחר).

חשוב לציין כי בחלק מהתכניות, בעיקר אלו הנוגעות ליחידות שטח גדולות מאוד (כגון התוכנית לפינוי הקריה, או התכנית למתחם תל השומר), קיימת הקצאה נוספת לשטחים למבני ציבור במגרשים נפרדים המיועדים למבני ציבור בלבד. שאלה זו מעוררת תהיה; מהם המקרים בהם תדרושנה הרשויות הקצאת שטחי קרקע, ומתי תבקש- בנוסף- או כחלופה, להקצות לה שטחי רצפות מבונים לצרכי ציבור? סוגיה זו תידון בהרחבה בחלק המשפטי והשמאי.

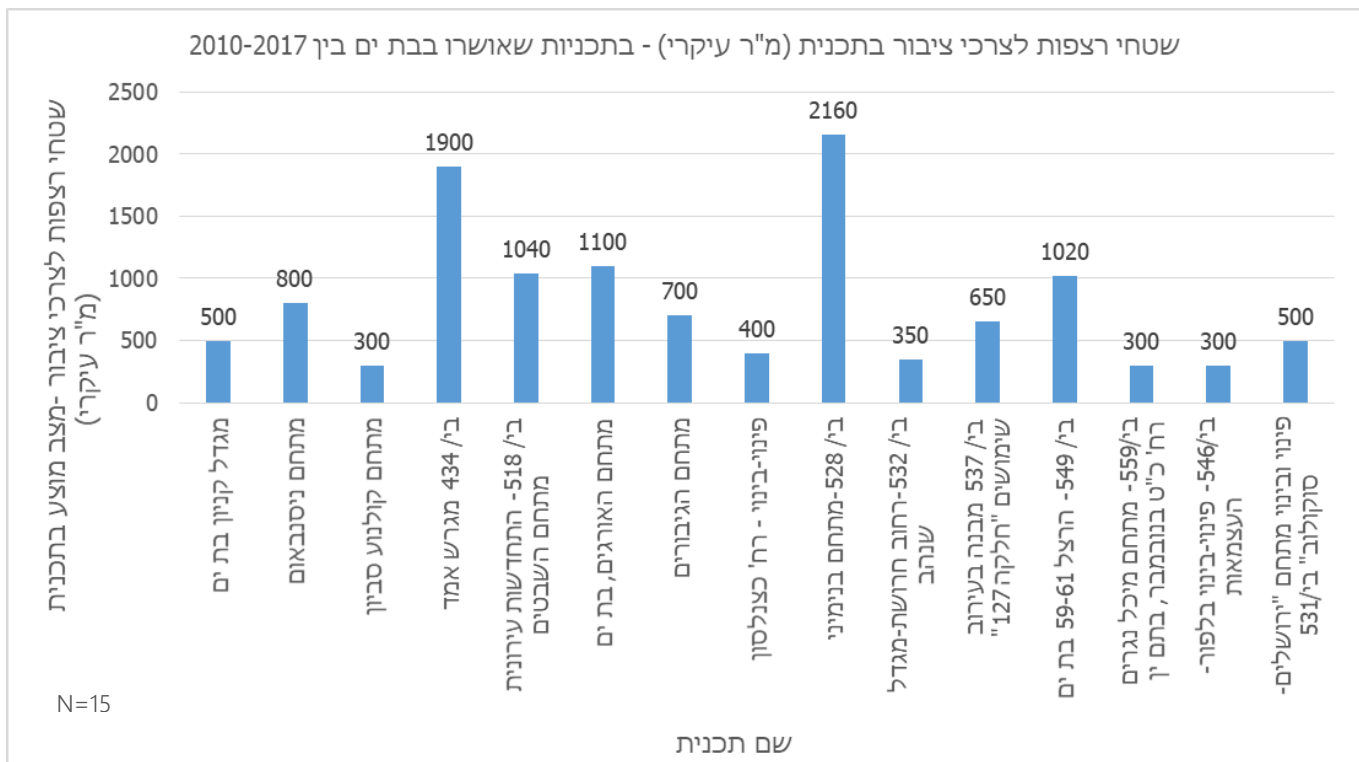
בחלוקה לרשויות, מצאנו כי בתל אביב קיימות 14 תכניות בין השנים 1999-2017. התכנית הישנה ביותר הינה מתחם מעון (רביעיית פלורנטיין). מבין 14 התכניות, 2 הינן תכניות כלליות יותר שלא מקצות שטחי רצפה באופן ישיר אלא כאחוז מסוים ביחס לשטחי מגורים. אלו הן תכנית מתחם הרצל-הסדנה אשר לא מגדירה כמות מדויקת של שטחי מגורים אשר יוקצו בתחומה, אך מציינת כי עבור כל 2,000 מ"ר מגורים יוקצו 300 מ"ר של שטחי רצפות לצרכי ציבור. תכנית אחרת הקובעת מפתח הקצאות מותנה של שטחי רצפות הינה תכנית מתחם יצחק שדה. גם תכנית זו אינה קובעת כמה שטחי מגורים יהיו בתחומה אך מציינת כי עבור שטחי המגורים יופרשו 10% לשטחי ציבור- הפרשה שבחלקה היא עבור שטחי רצפות וחלקה בתור שטחים נפרדים (אם כי לא מצוינת החלוקה ביניהם). ב- 12 התכניות האחרות



שאיטרנו בתל אביב מצאנו כי הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור נעה בין 500 ל-4,500 מ"ר ונפרסת כדלקמן:

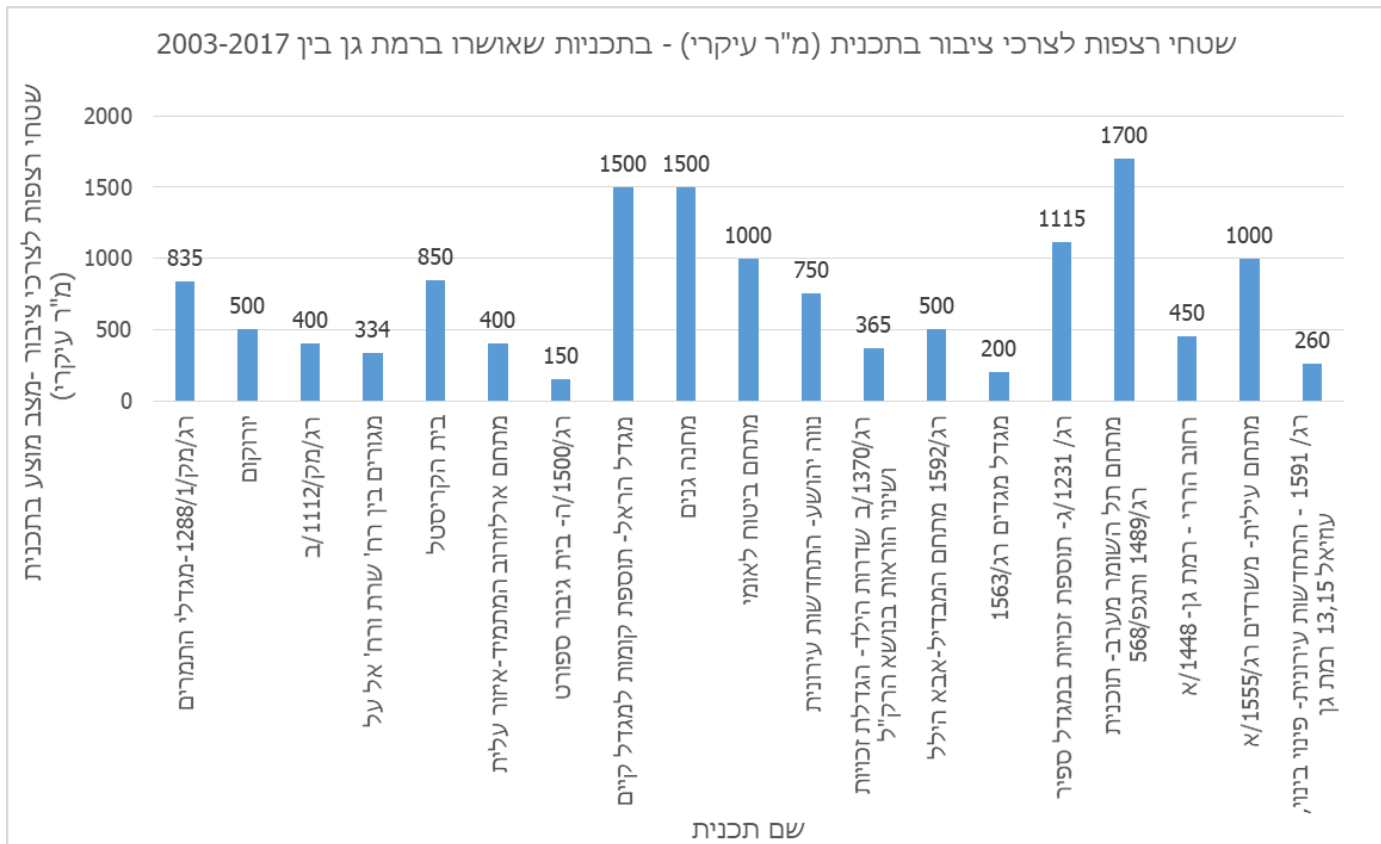
עמודות הגרף מסודרות כרונולוגית לפי שנים, כאשר התכנית הישנה ביותר (מתחם מעון) נמצאת משמאל והחדשה ביותר מצד ימין. ניתן לראות כי אין קשר בין שנת אישור התכנית לבין כמות שטחי הרצפות שאושרו.

בבת ים נמצאו 15 תכניות בין השנים 2010-2017. כולן מקצות שטחי רצפות לצרכי ציבור באופן ממשי (להבדיל מאלו הקיימות בתל אביב) בטווח שבין 300 ל-2,160 מ"ר.



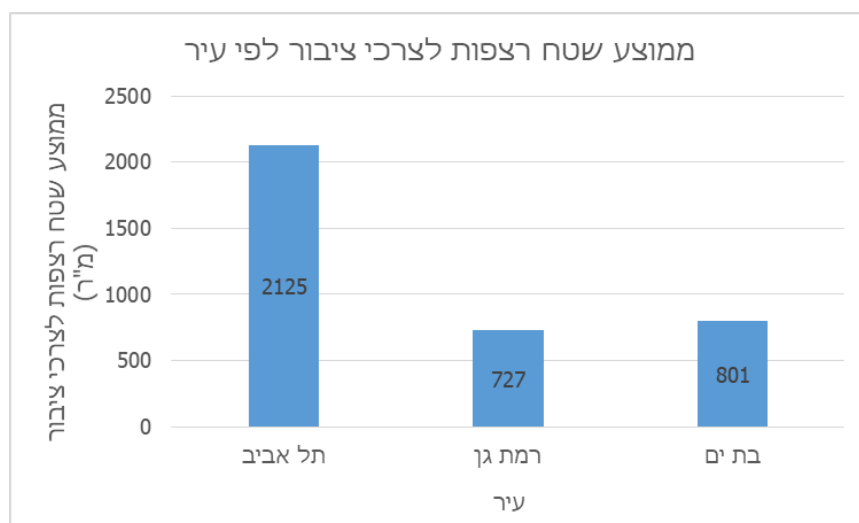
גרף 12: שטחי רצפות לצרכי ציבור בתכנית (מ"ר עיקרי) - בתכניות שאושרו בבת ים בין 2010-2017

ברמת גן נמצא המספר הרב ביותר של תכניות, 19 במספר, אשר אושרו בין השנים 2003-2017. טווח ההקצאה בהן הינו בין 150 מ"ר ל 1,500 מ"ר.



גרף 13: שטחי רצפות לצרכי ציבור בתכנית (מ"ר עיקרי)- בתכניות שאושרו ברמת גן בין 2003-2017

גם בבתי ים וגם ברמת גן נראה כי אין קשר בין שנת אישור התב"ע לבין כמות מ"ר שטחי הרצפה לצרכי ציבור המאושרים בתכנית.



גרף 14: ממוצע שטח רצפות לצרכי ציבור (מ"ר) לתכנית, לפי עיר

בהשוואה גסה של ממוצע שטחי הרצפות המוקצים לצרכי ציבור בין שלושת הערים ניתן לראות כי בתל אביב ממוצע הקצאת השטחים הינו גבוה בצורה משמעותית מאשר בערים רמת גן ובת ים. יתכן והדבר נובע מהיקפי הבנייה בתכניות השונות וממיקומן ו/או אף מערכי הקרקע הגבוהים יותר בתל אביב ה'מאפשרים' כלכלית הקצאת שטח גדול יותר, אך את הסיבה לכך יש להערכתנו לבחון במחקרי המשך.

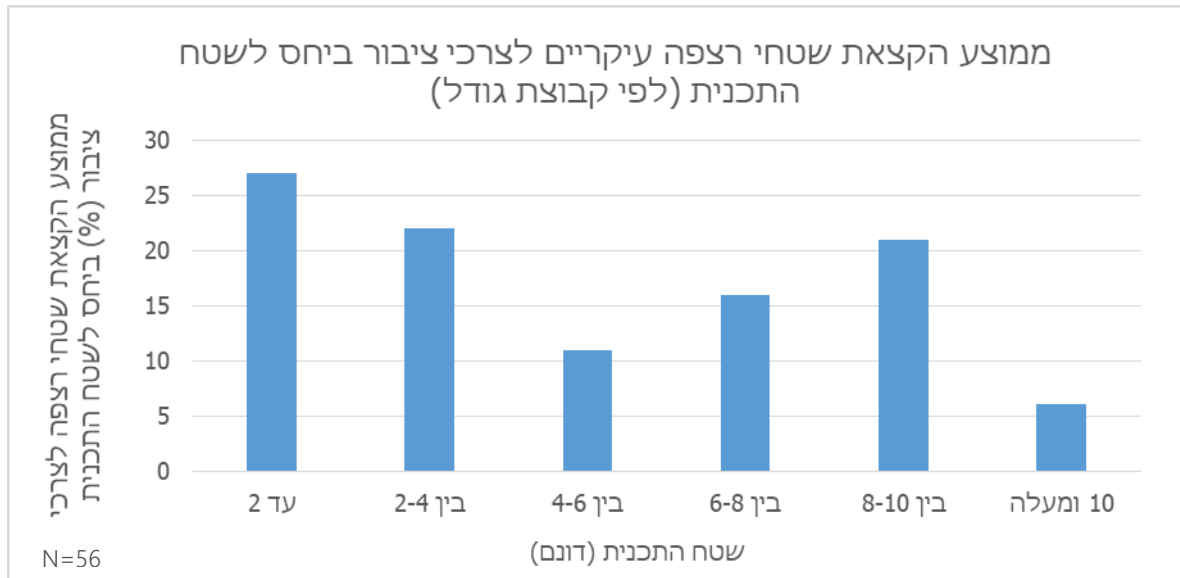
ניתן לומר כי למרות העלייה בכמות התוכניות המשתמשות בהקצאה רצפות לצורכי ציבור בבניינים משנת 2014 שזוהתה בניתוח המקדים, לכמות שטח הרצפה המוקצה אין קשר ישיר לשנת האישור או ההגשה של התב"ע. הדבר מתיישב בהחלט עם הדברים שעלו בראיונות השונים שערכנו. למרות המצוקה בניצול הקרקע והצורך במציאת פתרונות יצירתיים כדוגמת הקצאת שטחי הרצפות עדיין ישנה רגישות רבה סביב השימוש בכלי זה כפתרון. משום כך מנסים להתאים באופן ספציפי את כמות הקצאת שטחי הרצפות המוקצים לצרכי ציבור לכל תכנית ומאפייניה הייחודיים, אך אין ניסיון או רצון לקבוע כלל אצבע אחיד עבור כל התכניות (ראיונות עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב, ועם מתכנן ערים, אגף תכנון עיר, מנהל הנדסה, עיריית תל אביב יפו, 16.3.17).

מבחינת כמות הקצאת שטחי הרצפות, למרות שנמצאו תכניות רבות יותר ברמת גן מאשר בתל אביב, תל אביב עדיין מובילה הן בסך הכולל של הקצאת מ"ר עיקריים לשימושים אחרים והן בסך הכולל של הקצאת מ"ר שטחי הרצפות לצרכי ציבור.

יחד עם זאת מבחינת היחס בין הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור לעומת סך המ"ר המוצעים בתכנית- התמונה שונה. אמנם אין הבדלים משמעותיים בין הערים אך במקרה זה תל אביב מדורגת שלישית עם היחס הנמוך ביותר של 1.7% מ"ר שטחי רצפות לצרכים ציבוריים (לעומת 98.3% מ"ר לשימושים אחרים), בת ים מדורגת שניה עם 2.2% מ"ר שטחי רצפות לצרכים ציבוריים ורמת גן מדורגת ראשונה עם 2.6%. נתונים אלה עשויים להצביע על כושר המיקוח העירוני, אך גם על הגמישות שמגלה השלטון המקומי כלפי אלו המקדמים מיזמי בנייה בתחומם. עם זאת, יש לסייג זאת שכן – כפי שכבר ציינו- הקצאת שטחי הרצפות הינה לעיתים קרובות פועל יוצא של צרכים עירוניים, קיומה של פרוגרמה, כמו גם פועל יוצא של הנתונים בשטח (כגון גודל המגרש). על כך הרחבנו בחלק המשפטי של מחקר זה.

סוגיה אחרת שעלתה מתוך ראיונות מומחים שקיימנו היתה ההשערה שייתכן כי ככל שחטיבת השטח הכוללת בתכנית תהיה קטנה יותר, כך ישנו סיכוי גדול שישתמשו בפרקטיקה של הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במסגרתה. מניתוח התכניות עולה כי הדבר אינו חד משמעי. אם נתבונן על הנתונים נמצא כי 38% מן התכניות כוללות שטח של עד 4 דונם. מרבית התכניות (62%) כוללות שטחי מיגרשים גדולים יחסית של 4 דונם ואף יותר (מעל 10 דונם).

בנוסף, אם נבחן את היחס בין שטח הרצפה שהוקצה לצרכי ציבור (במ"ר) לשטח הקרקע הכלול בתכנית, הרי שלא ניתן לראות בבירור כי קיים יחס כזה או אחר בין המשתנים. בפרט, לא ניתן לומר באופן חד משמעי כי ככל שגודל המגרש קטן כך יחס ההקצאה גדל. לעומת זאת, אם מחלקים את התכניות למקבצי גודל של שטח התכנית (כפי שחולקו קודם לכן; עד 2 דונם, בין 2-4 דונם, בין 4-6 דונם, בין 6-8 דונם, בים 8-10 דונם ו-10 דונם ומעלה), ניתן לזהות תופעה מעניינת הדומה לעקומת פעמון הפוכה;



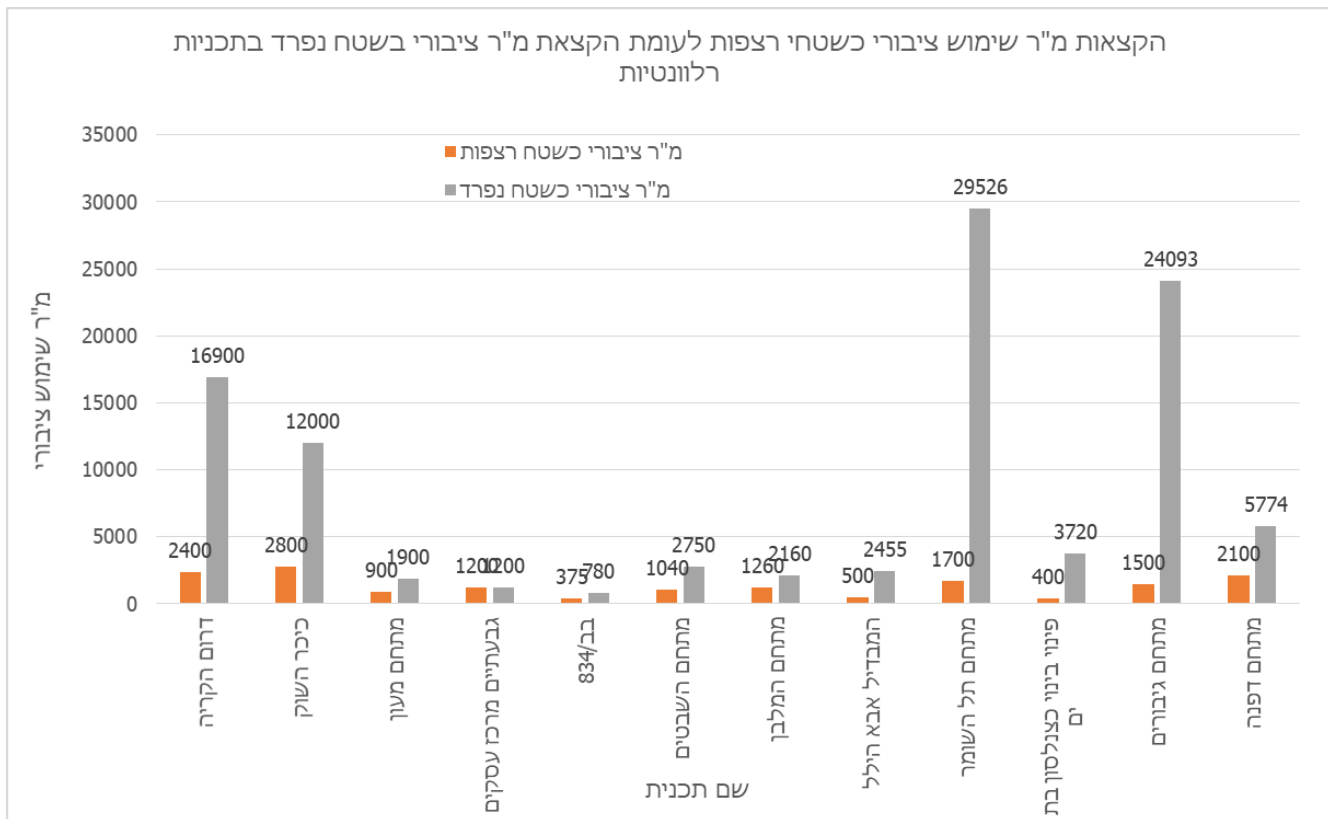
גרף 15: ממוצע הקצאת שטחי רצפה לצרכי ציבור ביחס לשטח התכנית (לפי קבוצות גודל)

על פי הסיווג המוצע נראה כי בתכניות הכוללות מגרשים שגודלם עד 6 דונם, ממוצע אחוז שטחי הרצפה לצרכי ציבור (ביחס לשטח המגרשים שבתכנית) הינו גדול יותר ככל שמדובר על יחידת שטח קטנה יותר הכלולה בתכנית. ואולם, בתכניות הכוללות יחידות שטח של בין 6-10 דונם קיימת עלייה בממוצע שטחי הרצפה המוקצים ביחס לשטח התכנית. הסיבה לכך יכולה להיות טמונה בעצם העובדה שרוב התוכניות המצויות תחת קטגוריה זו הינן תכניות של התחדשות עירונית או הגדלת זכויות משמעותית במתחמים בסדר גודל בינוני בתוך רקמה אורבנית קיימת. תכניות אלו מחייבות התמודדות עם הצורך בשטחי ציבור רבים לצד מחסור גדול בקרקע. בין התכניות בקטגוריה זו ניתן למצוא לדוגמא את הרחבתו של מתחם ביטוח לאומי ברחוב ז'בוטינסקי ברמת גן, מתחם הכרמלית בתל אביב, ותוכניות דומות נוספות).

בקטגוריה האחרונה, זו של תכניות ובהן מעל 10 דונמים, צונח שוב אחוז שטחי הרצפות המוקצה לצרכי ציבור. ניתן לייחס זאת בעיקר מתוך כך שמרבית התכניות בקטגוריה זו - גם אם הן נמצאות במרקם אורבני קיים (למשל מתחם יצחק שדה בתל אביב או מתחם השבטים

בבת ים)- כוללות שטחים נרחבים עד מאוד. בתכניות אלו אחוז ההקצאה לשטחי ציבור בדרך של הקצאת רצפות בבניינים הינה קטנה בהשוואה לקטגוריות האחרות.

עוד בחנו את סך שטח המגרשים (האופקיים) המוקצים באופן ייעודי לשטחי ציבור ("מגרשים חומים") לעומת שטחי הרצפות המבונים המוקצים לצרכי ציבור בתכניות אלה. גרף 16 מדגים זאת בתכניות נבחרות. ניתן לראות כי השטחים הנפרדים המוקצים לצרכי ציבור במגרשים "חומים" הינם כפולים ואף מעבר לכך ביחס להקצאת השטחים הציבוריים כשטחי רצפות.



גרף 16: הקצאת מ"ר שימוש ציבורי כשטחי רצפות לעומת הקצאת מ"ר ציבורי בשטח נפרד התכניות רלוונטיות

במסגרת הבדיקה ביקשנו, בנוסף, לבחון את היחס בין שטחי הרצפות לצרכי ציבור (מ"ר) ביחס לכלל שטחי הרצפות שאינם לצרכי הציבור בתחום התכנית. מזכיר כי בחישוב הכולל ניתן לראות כי אחוז ההקצאה של שטחי רצפה לצרכי ציבור ביחס לסך המ"ר המוצעים בתכניות המדגם עמד על 2% עם שונות מסוימת בין הערים. בחינה של היחס הנ"ל לפי קבוצות השטח של התכניות מיתרגמת אל הגרף הבא:



גרף 17: ממוצע הקצאת שטחי רצפה עיקריים לצרכי ציבור ביחס להקצאת מ"ר עיקריים לשימושים אחרים בתכנית (לפי קבוצות גודל של שטח התכנית)

הגרף מציין את ממוצע אחוז הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור לעומת סך השטחים המוקצים בתכניות. למשל, בתכניות בשטח של עד 2 דונם שטחי הרצפות לצרכי ציבור מהווים 6% מכלל השטחים המוקצים בתכנית בעוד השטח (במ"ר) המוקצה עבור השימושים האחרים מהווים 94%. לעומת זאת, ולדוגמא, בתכניות בשטח של בין 8 ל-10 דונם, שטחי הרצפות לצרכי ציבור מהווים 3% מכלל השטחים המוקצים בתכנית עבור שימושים אחרים, אשר מהווים 97% מכלל שטחי הרצפות בתכנית.

ככלל, ניתן לכאורה להבחין בחוקיות מסויימת: נראה כי ככל שישנה עלייה בשטח התכנית, היחס בין שטחי הרצפה העיקריים לצרכי ציבור לבין סך המ"ר המוצעים בתכנית קטן (החריגה בקבוצת גודל 6-8 דונם נובעת להערכתנו בשל תכנית מתחם הכרמלית, שמטה את הממוצע כלפי מעלה). **במילים אחרות, ככל ששטח התכנית קטן יותר מקצים יותר שטחי ציבור בצורת שטחי רצפות באופן יחסי לתוספת הכללית שמציעה התכנית.**

היבט נוסף בהקשר לכמות ההקצאה של שטחי רצפות לצרכי ציבור בתכנית עשוי להיות קשור לבעלות הקיימת על הקרקע (תזכורת, במדגם ישנן 34 תכניות אשר בהן קיימות לעירייה או למדינה זכויות כלשהן בקרקע ו-24 תכניות שאין לעירייה או למדינה זכויות טרם התכנית). ניתן לשער כי במידה ויש לעירייה או למדינה זכויות כלשהן בקרקע יוקצו בתכניות יותר שטחי רצפה לצרכי ציבור לעומת תכניות שאין לעירייה או למדינה זכויות בקרקע. ואולם, מצאנו כי לא כך הדבר; לאחר פילוח התוכניות לשתי קבוצות על סמך המשתנה הנ"ל (הבעלות), נמצא כי אין הבדל של ממש ביחס בין כמות שטחי הרצפות המוקצים לצרכי ציבור ביחס לסך שטחי הרצפות המוצעים בתכנית לשימושים אחרים. הפרש של אחוז בודד קיים לטובת תכניות אשר לעירייה או למדינה לא היה בהן זכויות קודמות בקרקע. בתכניות אלה היוו שטחי הרצפות 'הציבוריים' 3% ביחס לסך המ"ר המוצעים בתכנית,

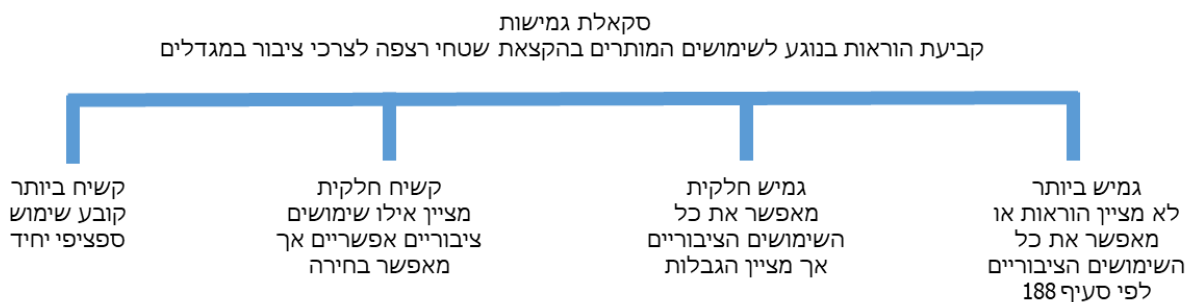
לעומת 2% בתכניות בהם לעירייה או המדינה קיימת זכות קודמת בקרקע. **ניתן לומר אם כן כי הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור אינה תלויה לכאורה בזכויות המוקנות בקרקע** אלא לכאורה בגורם אחר. גורם אפשרי אחר שכזה עשוי להיות קיומו של צורך הציבורי, הנולד מתוך התכניות או מהסביבה בה התכניות ממוקמות. מניתוח תכניות איחוד וחלוקה בפרק הכלכלי עולה כי במקרים בהם לעירייה היו זכויות קנייניות בקרקע במצב נכנס היא קיבלה במצב יוצא שטחים סחירים ובנוסף הקצאת שטחי ציבור, כך שניתן לומר אף כי אין קשר בין זכויות קנייניות של העיריה בקרקע להיקף השטח הציבורי המוקצה. עם זאת, אנו מעריכים כי נושא זה מתאים למחקר המשך, אשר בו תורחב הדגימה ויבחנו קשרים סטטיסטיים.

השימושים המותרים במסגרת הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור

מעבר לכמות שטחי הרצפה המוקצים לשימושים ציבוריים במסגרת מבנים מעורבי שימושים, ביקשנו לבחון את השימושים המותרים באותם השטחים. חלק זה יסקור שימושים אלו ובהמשך העבודה ידונו ההשלכות של הממצאים.

מסקירת התוכניות השונות ניתן לאפיין מידרג מבחינת גמישות ההגדרות הכלולות בתכנית. השאלה היא עד כמה התכנית גמישה מבחינת הגדרת השימושים הציבוריים האפשריים בשטחי הרצפות הציבוריים במבנים מעורבי שימושים? מצאנו כי קיימות תכנית אשר הוראותיהן הינן קשיחות לחלוטין וקובעות בדיוק איזה שימוש יש לבצע בשטחי הרצפות הציבוריים. דוגמא לכך ניתן לראות בתכנית מתחם המלבן (בב/805 א) בבני ברק או התחדשות עירונית של מתחם השבטים בבת ים (בי/518) המגדירות כי השטח מיועד לגני ילדים. תכנית מרכז העסקים בגבעתיים (גב/500/א) גם היא מדויקת בהגדרת השימושים הציבוריים וקובעת כי 3,000 המ"ר המוקצים כשטחי רצפות לצורכי ציבור מיועדים עבור משרדים לעיריית גבעתיים.

בקצה האחר של ספקטרום גמישות ההוראות, ניתן למצוא תכניות אשר הוראותיהן גמישות לגמרי ואינן מגדירות כלל אילו שימושים מותרים. למשל, תכנית בניין מגדים ברמת גן (-506/0251132) או תכניות אשר הוראותיהן קובעות כי כל שימוש ציבורי התואם לסעיף 188 לחוק התכנון והבניה יכול להתקיים במסגרת הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור בתכנית. הוראה



איור 1: סקאלת גמישות הוראות התכניות עבור השימושים הציבוריים המותרים בשטחי הרצפות לצרכי ציבור שנכללים בהן

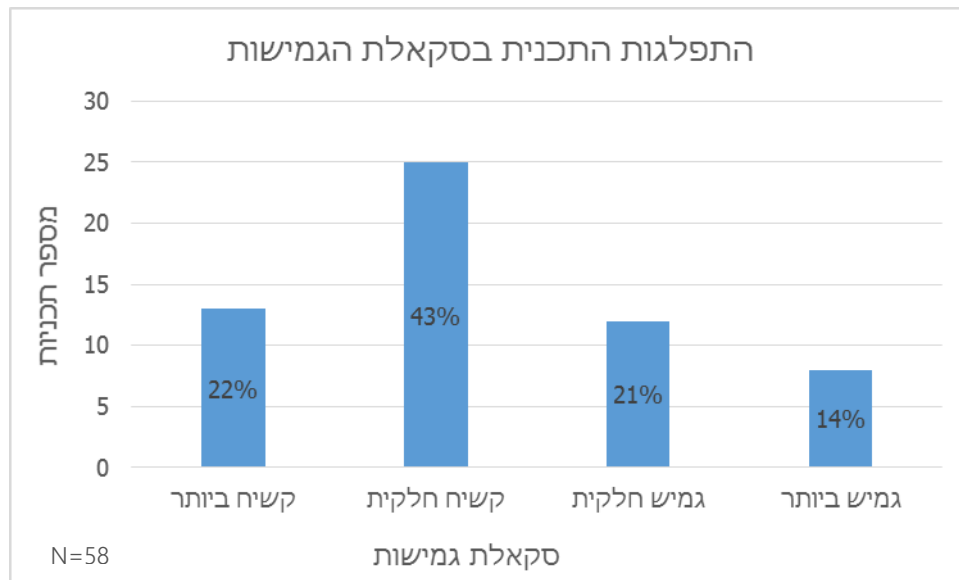
מסוג זה ניתן למצוא למשל בתכנית מתחם גיבורים בבת ים (בי/515) או תכנית מתחם ניסנבאום גם היא בבת ים (בי/490).

בתווך בין שני הקצוות ניתן למצוא סוגי תכניות הנעות על רצף המדובר; ישנן תכניות המגדירות את השימוש בשטח הרצפות הציבורי לפי סעיף 188 לחוק התכנון והבנייה אך מתנות זאת בהתניות כאלו ואחרות. תכניות מסוג זה סיווגנו כ"גמישות חלקית", משום שהן מגדירות סל כזה או אחר של שימושים ציבוריים (בד"כ "סל" רחב מאוד) אך לסל המדובר נלוות מגבלות.

ניתן למנות בקטגוריה זו מספר תכניות. למשל, תכנית בית הקריסטל ברמת גן (רג/1490) מגדירה כי שטחי הרצפות ישמשו לשימושים ציבוריים לפי סעיף 188 לחוק התכנון והבנייה אך הם צריכים להיות תואמים לסוג השימושים בבניין במקרה הנ"ל למשרדים ומסחר. דוגמא נוספת ברמת גן היא תכנית יורוקום (רג/1308) המגדירה גם היא כי השימושים האפשריים בשטחי הרצפה הינם בהתאם לסעיף 188 אך הפעם מתנה זאת בכך שהשימושים צריכים להיות בהתאם לצרכים של תושבי הסביבה. תכניות נוספות אותן ניתן לסווג תחת רמת גמישות זו מגדירות סל של שימושים ציבוריים שניתן לעשות במקום אך לצידם קיימת התניה לפיה השימושים יוגבלו לכאלה אשר לא יהוו מטרד לסביבה. למשל, תכנית המגורים בין רח' שרת ורח' אל על ברמת גן (רג/1446) מאפשרת בשטחי הרצפות שימושים שיקבעו על ידי הרשות המקומית בהתאם לסעיף 188 בחוק התכנון והבנייה ובתנאי שלא יהוו מטרד לדיירי הבניין (על שאלת מי קובע את השימושים יורחב בהמשך). בדומה לכך התכנית להתחדשות עירונית ברחוב חורב בחיפה (חפ/2151 א') קובעת כי השימושים המותרים הינם שימושיים משרדיים, קהילתיים או עירוניים שישתלבו עם שימוש המגורים כך שתמנע הפרעה לדיירים.

בקצה הקרוב יותר אל הצד הקשיח של הסקאלה ניתן למצוא תכניות שעדיין מאפשרות גמישות במידת מה, אך הן הרבה יותר קשיחות מאלה שתוארו בקטגוריה הקודמת. במסגרת זו ניתן למצוא תכנית שמגדירות את השימושים הציבוריים האפשריים בשטחי הרצפות המוקצים אך באופן המצמצם את הבחירה בין אשכולות שימושים ציבוריים. בקטגוריה זו ניתן למנות את תכנית מגדל הראל ברמת גן (506-0156497) אשר מוסיפה במסגרת הקומות למגדל הקצאה של 1,500 מ"ר שטחי רצפות לצרכי ציבור עבור חינוך, תרבות ומוסדות קהילתיים. דוגמא נוספת היא תכנית הרחבת מתחם עזריאלי בתל אביב (507-0242644) הקובעת כי את 2,415 מ"ר שטחי הרצפה העיקריים לצרכי ציבור (אשר שווים בהיקפם ל-2 קומות במתחם) ניתן לנצל עבור שימושי דת, חברה, קהילה, חינוך, ספורט, תרבות, רווחה, כניסה לתחנת רכבת, משרדי עירייה וממשלה, וחצרות ייעודיות.

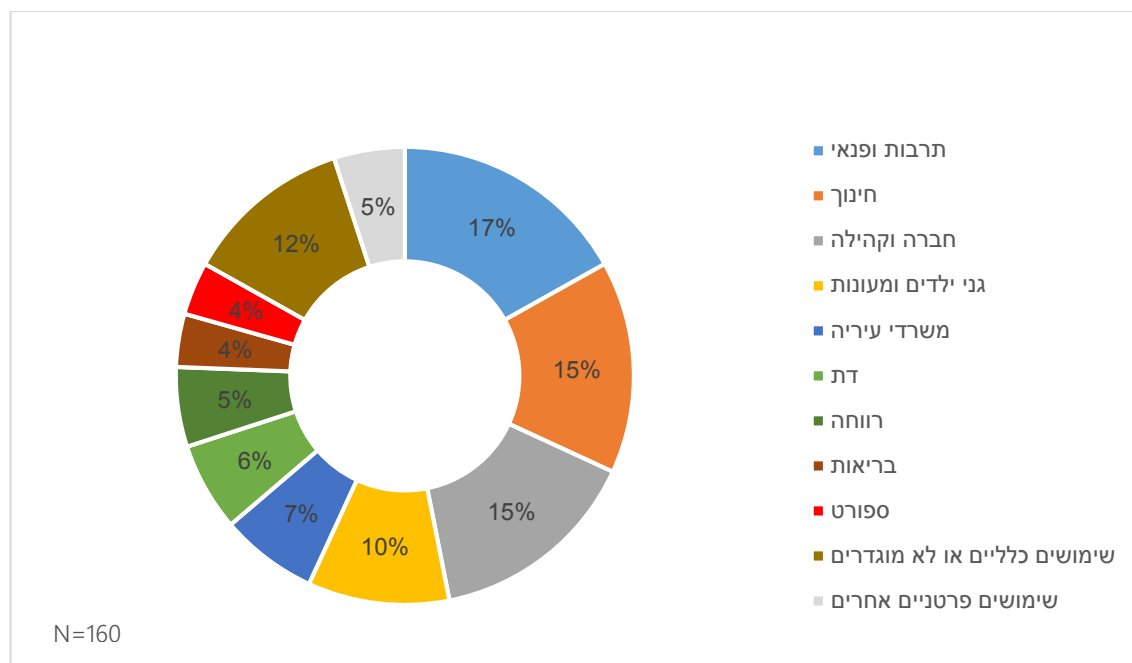
ניתן לראות מההתפלגות כי מרבית התכנית (43%, 25 במספר) משתמשת בהוראות קשיחות חלקית בנוגע לאפשרויות השימושים הציבוריים בשטחי הרצפות הציבוריים. תכניות אלה מאפשרות בחירה מסוימת מתוך סל שימושים מוגדרים מראש. במבט כולל, ניכר כי רוב מכריע- 65% מהתכניות – כולל הוראות קשיחות למדי לדרגותיהם השונות. הסיבה לכך הינה משפטית וציבורית, שכן קביעות גמישות לא עומדות בפני מבחן הודאות התכנונית או המשפטית.



גרף 18 : התפלגות התכניות בסקאלת הגמישות לפי רמת גמישות ההוראות בנוגע לשימושים האפשריים בשטחי הרצפות לצרכי ציבור המוקצים במסגרתן

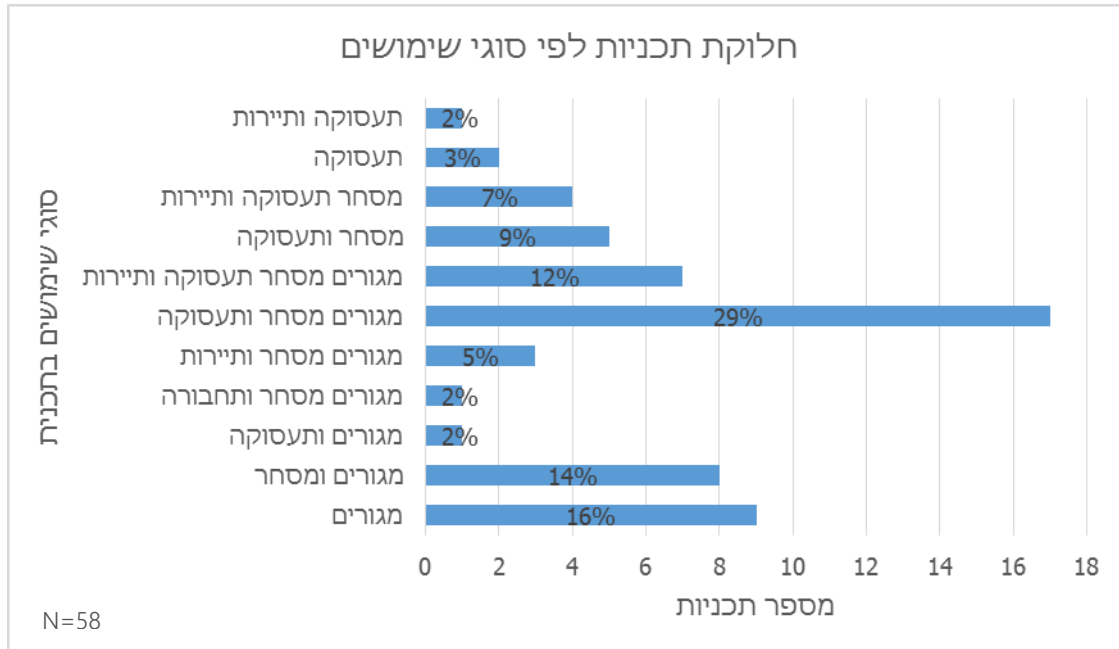
יצוין כי לסיווג השימושים הציבוריים שמותר לעשות בשטחי הרצפות יש השלכה משמעותית ביותר על תפקודיות הבנין, ערכי הקרקע, ועל הפיתוח היזמי. 14% מהתכניות שאותרו הן גמישות ביותר, נתון בעייתי כשלעצמו. זאת משום שפתיחת פתח רחב מדי עבור קשת רחבה של שימושים ציבוריים מבטיחה אמנם גמישות ושינויי שימוש בהתאם לצרכי האיזור, אך היא טומנת בחובה גם בעיות שכן השימושים המנויים בסעיף 188 לחוק התכנון והבניה הם רחבים מאוד וכוללים גם שימושים מטרדיים ששילובם בבנייני משרדים או מגורים עשוי להוות אתגר. כך לדוגמא, מתיר סעיף 188 להקים בית מטבחים או שוק עירוני. די בכך כדי להדגים את החשש של יזמים, מפני קביעת הוראות גמישות מדי לשימוש בשטחי הרצפות הציבוריים בבניין שאותו הם משווקים.

פילוח רשימת השימושים המפורטים בתכניות שבדקנו מצביע על כמה ממצאים מעניינים. במסגרת זו ספרנו את מספר סוגי השימושים הכולל המותר בכל 58 תכניות המידגם. מצאנו כי במצטבר, כל תכנית מאפשרת לבחור שימוש מסווג מסויים או מספר שימושים שונים (או שילוב שלהם), לרבות שימושים כלליים. בבחינה של כלל תכניות המידגם (58 תכניות) עולה כי הן מונות בסה"כ כ- 160 סוגים וקומבינציות של שימושים עבור שטחי הרצפות הציבוריים. מתוך ה-160 הללו מצאנו כי כאשר מוגדר שימוש לצרכי ציבור עבור שטחי הרצפות, יהיה זה בדרך כלל לשימושים מסוג "תרבות" (17%) מהשימושים, "חינוך" (15%), ו"חברה וקהילה" (15%). במילים אחרות, התכניות עושות שימוש בשלושה סלי שימושים כלליים אלה, המקנים גמישות מסויימת בתוכם. מעבר לכך, חלק נכבד יחסית מן התכניות מייעד את השימוש באופן קונקרטי לגני ילדים או מעונות יום (10% מהשימושים). בנוסף מצאנו (ובסדר יורד) כי שימושים שכחים למדי הינם לצרכי משרדי עיריה, דת, רווחה, בריאות וספורט. נוסף על כך קיימת קבוצת תכניות שבה השימוש אינו מוגדר כלל, או מוגדר באופן גמיש מאוד (12%) וכן קבוצת תכניות נוספת (לה קראנו "אחר") אשר במסגרתה השימושים הציבוריים הם נקודתיים ואינם תואמים את הקטגוריות שלמעלה (במסגרת זו נקבעו לשטחי הרצפות שימושים כגון "כניסה לתחנת רכבת", "מסוף רכבת קלה", "מרפסת עירונית" ועוד.



גרף 19 : סוגי השימושים לצרכי ציבור המתאפשרים במסגרת תכניות המידגם

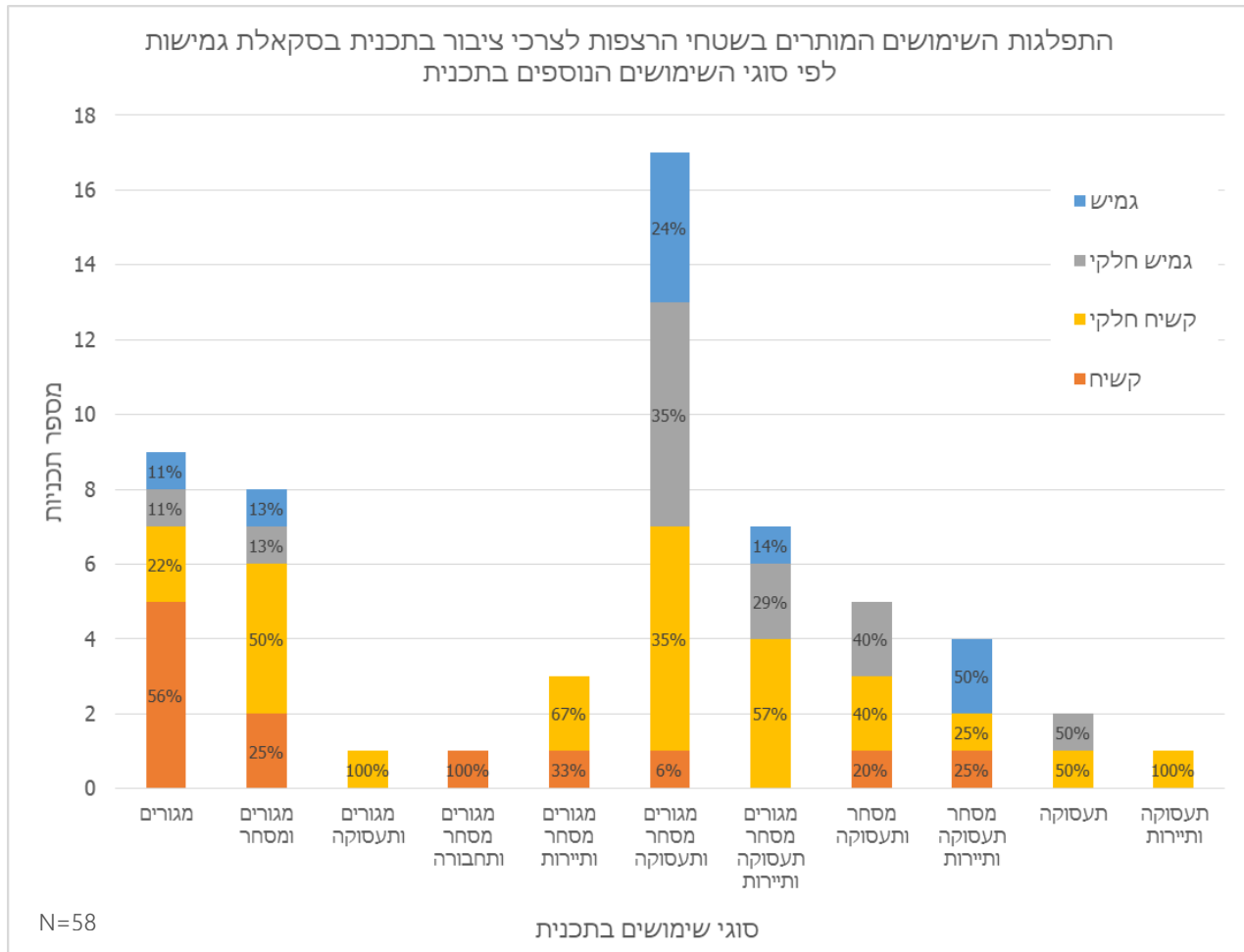
השאלה הנוספת הנוגעת לשימושים המותרים בשטחי הרצפות המוקצים לצרכי הציבור היא מהם השימושים האחרים המותרים במגדל עימו השימושים הציבוריים משתלבים. לשם בדיקת הנושא סווגו השימושים השונים לחמישה: מגורים, מסחר, תעסוקה, תיירות, ותחבורה. התכניות קוטלגו לפי הצירופים השונים המופיעים בתוכניות. בצורה זו מצאנו כי קיימים 11 סוגים שונים שילובי שימושים שונים המופיעים בתכניות.



גרף 20: חלוקת תכניות לפי סוגי השימושים האחרים המותרים נוסף על השימוש הציבורי

ראשית, ניתן לראות כי מגמת עירוב השימושים הינה דומיננטית למדי. באופן קונקרטי, מצאנו ש"רק" 19% אחוז בלבד מהתכניות הכלולות במדגם מיועדות לשימוש אחד בלבד מעבר לשימוש הציבורי (16% מהתכניות מוסיפות שטחי רצפות ציבוריים עבור מגורים בלבד ו-3% עבור תעסוקה בלבד). בנוסף ניתן לראות כי השילוב הנפוץ ביותר מתוך התוכניות הינו שילוב של מגורים, מסחר ותעסוקה (29%) אליו נלווה שימוש לצרכי ציבור. חשוב לסייג ולומר כי חלק מהתכניות אומנם מאפשרות את השילוב של השימושים השונים אך מגדירות מראש אילו שימושים יהיו באילו קומות או אם חלקם יהיו במבנים שונים אך בתפקוד משותף.

כאשר מצרפים את שני הנתונים יחדיו- את השימושים המותרים בתכנית מסוימת לצד השימושים המותרים בשטחי רצפות לצרכי ציבור לפי סקאלת הגמישות, מתקבלת תמונה מעניינת;

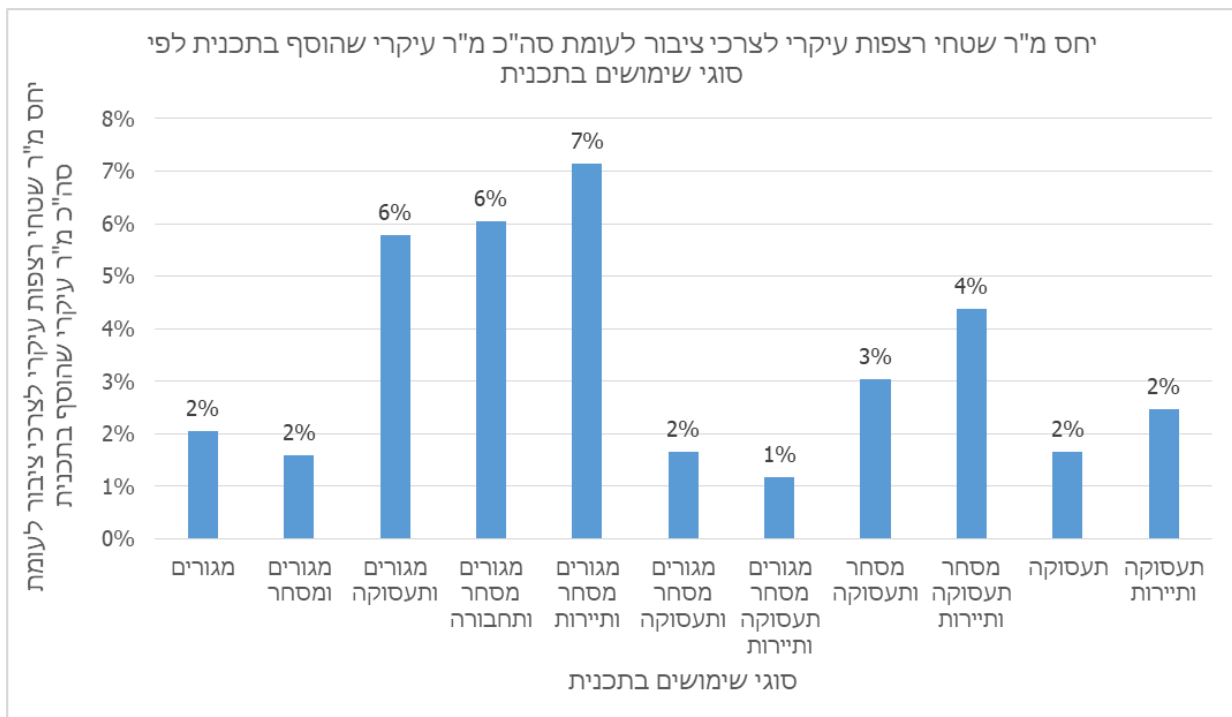


גרף 21: התפלגות השימושים המותרים בשטחי הרצפות לצרכי ציבור בתכנית בסקאלת הגמישות לפי סוגי השימושים הנוספים בתכנית

ניתן לראות כי כאשר מדובר בתכנית עם שימוש למגורים בלבד ההוראות בנוגע לשימושים המותרים בשטחי הרצפות לצרכי ציבור הינן לרוב קשיחות מאוד (56%) או קשיחות באופן חלקי (22%). יתכן כי דבר זה נובע מתוך הרגישות הכרוכה בבניינים שאופיים הדומיננטי הינו למגורים ויש כוונה להבטיח כי אופיים זה לא ייפגע על ידי יצירת מטרדים או שימושים בלתי מתאימים. לכן גם ההוראות במקרים אלו אינן מאפשרות גמישות בכל הנוגע לשימושים הציבוריים אותם ניתן לקיים בסמיכות למגורים. סיבה אחרת אפשרית לקשיחות ההוראות בתכנית טמונה ברצון להבטיח כי לצד השימוש למגורים יהיו שימושים ציבוריים מסוג מסוים אשר יסייעו ויתמכו בסביבת המגורים. מסיבה זו מצאנו כי מרבית התכניות בעלות ההוראות הקשיחות מקצות את שטחי הרצפות לצרכי הקמת גנים או מעונות יום שהינם שימושים הנלווים לשימוש המגורים עצמו.

לעומת זאת כאשר התכניות משלבות בין מגורים, מסחר ותעסוקה מצאנו כי קיימת דווקא נטייה להעדפת הוראות מאמצע הסקאלה, קשיחות חלקית או גמישות חלקית (סה"כ 70% מהתכניות). ניתן להניח כי בשל עירוב השימושים הרחב יחסית שמגדירה התכנית, השימושים הציבוריים המיועדים להשתלב במבנים יכולים להיות בעלי איפיונים גמישים או קשיחים באופן חלקי. דוגמא לגמישות חלקית ניתן לראות בתכנית קניון בת ים (בי/483/1) המאפשרת לוועדה המקומית לקבוע את השימוש בשטחי הרצפות לצרכי ציבור במבנה אך באופן שתואם את אופי הבניין והשימושים האחרים בו. דוגמא לקשיחות חלקית ניתן לראות בתכנית מתחם הכנרת בתל אביב (507-0160267) המאפשרת בשטחי הרצפות לצרכי ציבור במתחם שימושים של חינוך, תרבות, דת ספורט, קהילה ומשרדי עירייה.

פילוח נוסף לפי קבוצות עירובי השימושים שנמצאו בתכניות, הוא כזה הבוחן את היחס בין שטחי הרצפות לצרכי ציבור (במ"ר) לבין סה"כ מ"ר השטחים המוצעים בתכנית. בחינה זו מעלה את התמונה הבאה;



גרף 22: יחס מ"ר שטחי רצפות עיקרי לצרכי ציבור לעומת סה"כ מ"ר עיקרי שהוסף בתכנית לפי סוגי שימושים בתכנית

ניתן לראות כי כאשר מדובר בתכנית למגורים בלבד יחס שטחי הרצפות לצרכי ציבור לעומת סה"כ השטחים העיקריים המוצעים הינו נמוך יחסית (שטחי הרצפות לצרכי ציבור מהווים 2% מסך השטחים לעומת 98% של שטחי מגורים). זאת לעומת בתכניות המשלבות מגורים מסחר ותיירות- או אז שטחי הרצפות לצרכי ציבור מהווים 7% מסך השטחים המוצעים לעומת 93% של שטחי מגורים מסחר ותיירות. ניתן לשער כי ההפרש נובע מכך שבתכניות של מגורים בלבד שטחי הרצפות לצרכי ציבור נועדו לענות באופן ישיר על הצורך העולה משימוש המגורים בעוד בעירוב שימושים של מגורים מסחר ותיירות שטחי הציבור מספקים גם מענה לצרכים עירוניים רחבים יותר. יש לסייג הנחה זו כיוון שבשילוב של

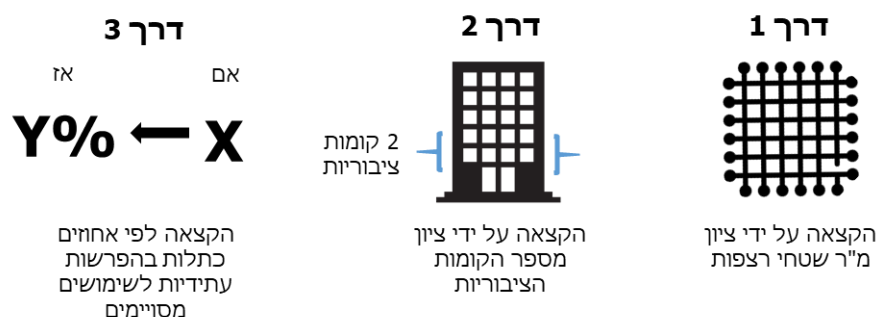
מגורים, מסחר, תעסוקה ותיירות, מצאנו כי שטח הרצפות העיקרי לצרכי ציבור מהווה 1% בלבד ביחס לכלל שטחי הרצפות בפרויקט.

דרך הקצאת שטחי הרצפה לצרכי ציבור במסגרת התכנית

בבחינת מדגם התכניות, מצאנו שלוש דרכים שונות להקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור במבנה. **הדרך הראשונה** והנפוצה היא הקצאה של שטחי הרצפה הציבוריים על ידי ציון השטח המבונה או שטחי הרצפה (במ"ר) במסגרת התכנית (חלק מהתכניות כוללות הפרדה בין שטחי שירות לשטחים עיקריים).

הדרך השנייה מופיעה במספר תכניות בהן נקבע שטח הרצפות המבונה במ"ר לצד מספר הקומות שיוקצו לשימושים הציבוריים. בחלק מן התכניות אשר מציינות הגבלות בנוגע למיקום השימושים הציבוריים מבחינת קומות, כגון תכנית דרום הקריה בתל אביב, תא/3000, מוגדר כי שטחי הרצפות לצרכי ציבור ישולבו בקומות התחתונות של המבנים. לצד זה, קיימות תכניות אשר לא מציינות במדויק את מיקום הקומות הציבוריות, אך מגדירות את מספרן. למשל, תכנית הרחבת מתחם עזריאלי בתל אביב (תא/4348) מגדירה את סך שטחי הרצפות המוקצים (2,415 מ"ר עיקריים) ובנוסף מציינת כי שטחים מבונים אלו צריכים להתפרס ב- 2 קומות מתוך הבנייה החדשה. דוגמא נוספת היא תכנית בניין אגיש-רבי בתל אביב (תא/4040/מח) שמעבר להקצאה במ"ר מגדיר התקנון כי שטחי הציבור המבונים ימוקמו בקומה אחת מתוך הקומות החדשות.

הדרך השלישית אותה ניתן למפות מתוך עיון בתקנוני התכניות הינה הגדרה של אחוזי בניה הצריכים להיות מופרשים לטובת שטחי רצפות לשימושים ציבוריים ביחס לשימושים האחרים בתכנית. למשל, תכנית מתחם יצחק שדה בתל אביב (תא/3319) מציינת כי שטחי הרצפות לצרכי ציבור תלויים בכמות שטחי המגורים שתוקצה באזור. כיוון שנתון זה יהיה ידוע רק בעתיד כאשר יחלו להגיש תב"עות מפורטות באזור, ישנה קביעה כללית בתכנית ששטחי הרצפות לצרכי ציבור יהיו 10% מתוך שטחי המגורים.



איור 2: שלוש הדרכים להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור בתכניות

אחריות לבנייה ונשיאה בעלויות בניה של השטחים הציבוריים

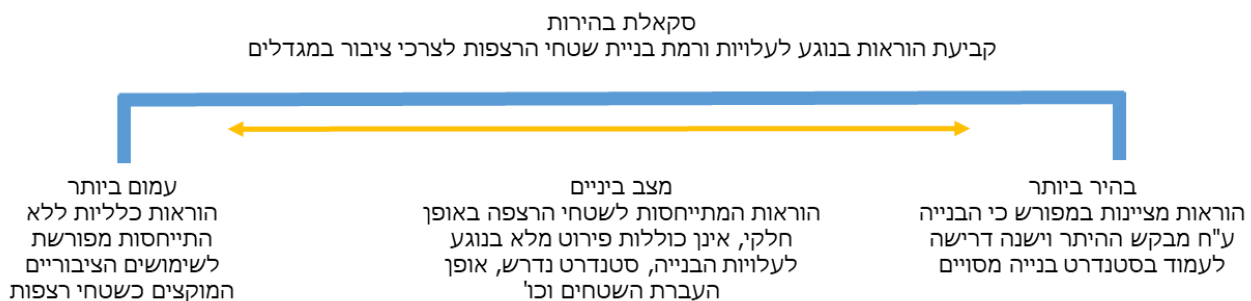
אחת הסוגיות המרכזיות נוגעת לעלויות הבנייה של אותם השטחים. מי ישא בעלויות בניית שטחים אלה? האם קיים היגיון לחייב יזם (או יזמית) בנשיאה בעלויות ומדוע? הפרק המשפטי להלן עוסק רבות בשאלות הללו. בשלב זה אנו מבקשים לבחון מהו המצב "בשטח" כפי שהוא עולה מהוראות התכניות.

על פניו, מקום בו קיים גורם פרטי אשר מקים מבנה שלם, שבו שטחי הציבור הינם חלק מזערי (כ- 2% מסך שטחי הרצפות, על פי בדיקתנו), הרי שעולה השאלה, מדוע שהיזם לא ישא בעלויות שוליות אלה? כאשר מוחצנות עלויות שונות על כתפי הציבור, ועל כתפי הרשות הציבורית, האם אין הצדקה לנשיאה בעלויות הבניה של שטחי הציבור המהווים חלק אינטגרלי מן המבנה? המענה לשאלה זו מורכב עד מאוד והוא קשור בהיבטים שונים של מיסוי מקומי ומטלות פיתוח. כך לדוגמא, ניתן לומר כי מקום בו קיימת חקיקת עזר המחייבת יזם לתשלומים עבור שירותי ציבור שונים, נשמטת הקרקע מתחת לדרישה להקצות בנוסף שטחי רצפות. בסוגיה זו נרחיב בחלק המשפטי, אך יש כבר עתה להקדים ולומר כי מבחינה חלוקתית, החצנת עלויות על כתפי ציבור התושבים, בידי יזם פרטי, צריכה להיות מלווה בהפנמה של עלויות אלה, כולן או רובן. דרישה להקצאת שטחי רצפות בתקנון של תכנית היא דרך אחת לעשות זאת.

גם את סוגיה זו ניתן לפרוס על גבי סקאלה אשר מתייחסת למידת הבהירות בהן הוראות התכנית מתייחסות לנושא. **בקצה הסקאלה האחד**, הוא הקצה העמום, ניתן למצוא תכניות שלא מתייחסות באופן מפורש לנושא הבניה. בתכניות בקטגוריה זו נמצא הוראות כלליות בנוגע לשטחים מבלי לציין על מי מוטלת אחריות הבנייה ו\או הנשיאה בעלויות הבנייה. דוגמא לכך ניתן לראות בתכנית מתחם ארלזורוב המתמיד-איזור עילית- ברמת גן (רג/1423/א) בה האזכור היחידי מעבר להקצאת שטחי הציבור הוא כי *"השטחים המיועדים לצרכי ציבור יועברו לעיריית רמת גן כחוק"*. לא נקבע מי יעביר את השטחים הללו והאם עליו לשאת בעלויות הבניה? דוגמא נוספת לכך היא תכנית הרצל 59-61 בבת ים (בי/549) שלא מציינת כלל מידע נוסף מעבר להקצאה של שטחי הרצפה לצרכי ציבור. עולה השאלה האם אזכור העברת שטחי הציבור לידי הרשות משמיע גם את החובה להקמתם על חשבון מבקש ההיתר? בדיקתנו מעלה כי ייתכן ועמימות זו אינה מקרית, שכן קביעה בתקנון תכנית כי יזם ישא בעלויות הבניה של שטחי הרצפות, עשויה להוביל לכך כי עלויות אלה יקוזזו מן ההשבחה (ועל כך ראו עוד בחלק המשפטי והשמאי של הספר). במצב דברים זה, לא מן הנמנע כי רשויות התכנון המקדמות תכניות מסוג זה תעדפנה להשאיר את הבמה בעלטה, קרי- שלא לקבוע מי ישא בעלויות ומתי.

בקצה השני של הסקאלה מצויות התכניות אשר מציינות באופן ברור את הגורם המבצע (בד"כ מבקש ההיתר) ובד"כ קובעות גם כי עלויות הבניה יחולו על מבקש ההיתר. בנוסף,

תכניות אלה מגדירות לעיתים קרובות באיזו רמה צריכים להימסר השטחים. בחלק מהתכניות קיימת התייחסות למרכיבים הפיזיים: מעטפת, שלד, תשתיות וכו'. בחלק מן התכניות הללו יש התייחסות לרמת ביצוע שטחי הציבור, כגון: ביצוע לשביעות דעתו של המהנדס, לשביעות רצונה של העירייה וכו'. דוגמא לכך ניתן לראות בתכנית מתחם הכנרת בתל אביב (תא/4101) בה מצוין כי *"השטחים המיועדים לשטחי ציבור והחניות בגינם בהתאם לתקן החנייה יבנו על ידי מבקש ההיתר במגרש במקביל לבניית השטחים הסחירים במגרש. מפרט טכני יאושר על ידי מהנדס העיר..."*. לגבי השתת עלויות ביצוע, נקבע בהוראות התכנית כי עלויות שטחי הרצפות הציבוריים יחולו על היזם ויוחכרו לעירייה: *"...השטחים לצורכי ציבור ימסרו לחזקת העירייה ויחכרו לעירייה לתקופה של 98 ועוד 98 שנה ללא כל תמורה ו/או הוצאה מצידה וירשמו על שמה ע"י מבקש ההיתר במגרש במסגרת רישום הבית המשותף"*.

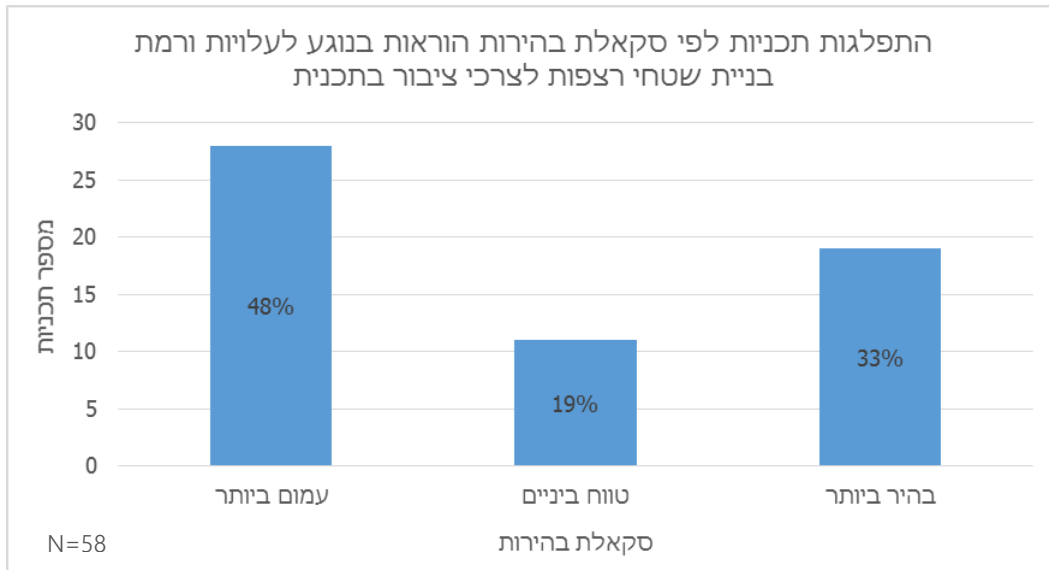


איור 3: סקאלת בהירות, קביעת הוראות בנוגע לעלויות ורמת בניית שטחי הרצפות לצרכי ציבור במגדלים

דוגמא נוספת היא תכנית 9469 בירושלים אשר מצינת כי עבור 125 מ"ר שטחי הרצפה לצרכי ציבור הנכללים בתכנית: *"...תכנון השטח לצורכי ציבור והקמתו יבוצע על ידי מגישי הבקשה להיתר בשטח ועל חשבונם, בתאום ופיקוח האגף למבני ציבור בעיריית ירושלים ובהתאם לסטנדרט הבניה על פיו יבנו יחידות הדיור בבניין. השטח לצורכי ציבור יבנה במלואו לרבות מעטפת הבניה, קירות פנימיים, חיבור לתשתיות, צביעה והשלמת גימור על ידי מגישי הבקשה להיתר בשטח המגרש ועל חשבונם כחלק בלתי נפרד מהקמת הבניין כולו..."*.

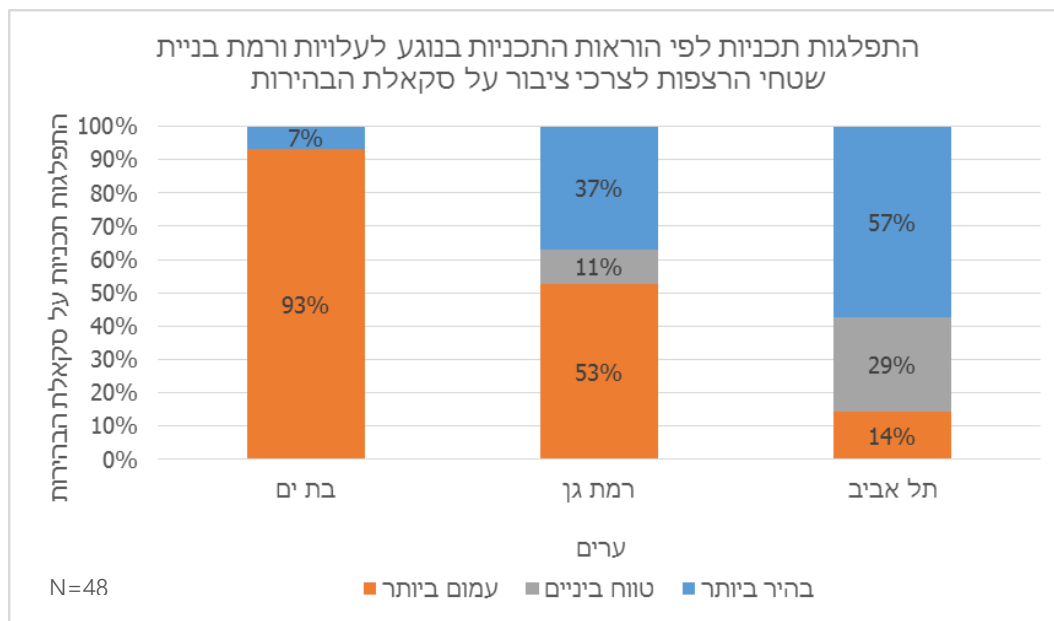
בתווך בין שתי קצוות אלו של הסקאלה מצויות תכניות אשר אינן בהירות מבחינת הגורם המבצע, או עלויות הביצוע, או אופן הביצוע של שטחי הציבור המבונים. ישנן למשל תכניות שאינן מצינויות במפורש כי השטחים ייבנו על חשבון מבקש ההיתר אך כן מצינויות כי השטחים הנ"ל יירשמו על שם הרשות ויועברו ללא תמורה. בקטגוריה זו נכללות גם תכניות מיתאר אשר מצינויות כי השטחים יבנו על חשבון מבקש ההיתר אך לא מצינויות באיזו איכות/רמה יש למסור אותם.

בחלוקת התכניות על פני סקאלת הבהירות נראה כי חלק ניכר (48%) מהתכניות הינן עם הוראות עמומות לגבי האחריות על הבנייה ורמתה. כמו כן ישנן גם לא מעט תכניות בעלות הוראות מפורשות בנוגע לשטחים אלו (33%, 19 במספר).



גרף 23: התפלגות תכניות בסקאלת הבהירות הוראות בנוגע לעלויות ורמת בניית שטחי רצפות לצרכי ציבור בתכנית

בהמשך בדקנו האם לעיריות שונות ישנה מדיניות אחידה בהקשר זה: קרי, האם הן מעדיפות עמימות או בהירות בנוגע לעלויות ולרמת הבניה של שטחי הרצפות. לשם ההשוואה התמקדנו בשלוש ערי מפתח בהן אותרו תכניות רבות: רמת גן, תל אביב ובת ים.



גרף 24: התפלגות תכניות לפי הוראות התכניות בנוגע לעלויות ורמת בניית שטחי הרצפות לצרכי ציבור על סקאלת הבהירות

ניתן לראות כי בבת ים ותל אביב קיימת נטיה לצד מסוים בסקאלה מבחינת בהירות ההוראות. בבת ים כמעט כל התכניות החלות בשטח שיפוטה כוללות הוראות עמומות ביחס לאחריות לבניה, לעלויות הבנייה ורמתם של שטחי רצפות לצרכי ציבור. מנגד, בתכניות בתל אביב יש נטייה לשימוש בהוראות בהירות, או בהירות חלקית, בנוגע לבנייה שהינה על חשבון מבקש ההיתר וכן הגדרה של הרמה בה השטחים צריכים להימסר לידי העירייה או לחילופין שימוש בניסוחים בטוח הביניים. דווקא ברמת גן שהינה בעלת מספר התכניות הרב ביותר במדגם הכוללות הקצאה של שטחי רצפות לצורכי ציבור (19 במספר) אין אחדות מבחינת בהירות ההוראות הנוגעות לעלויות הבנייה, האחריות לה, ורמתה; בחצי מהמקרים ההוראות ברמת-גן עמומות ובחצי השני בהירות או בטוח הביניים.

ממצאים אלה מעוררים שאלות לא פשוטות בהקשר לשקיפות התכניות הללו. בהיבט הציבורי אין זה ראוי כי נושאים קריטיים אלה לא יוגדרו בתכנית ויהיו ידועים לכל. מנגד, יש להניח כי ב"גב התכניות" הללו קיים מבעוד מועד הסכם עם היום המפתח, אשר בו קיימת התייחסות להיבטים השונים של הבניה. כפי שעולה מן הראיונות שערכנו, אכן רשויות רבות מכינות הסכמים אשר מגדירים את רמת הבניה, מועד העברת שטחי הציבור לידי הרשות, וכן מתייחסים לשאלת העלויות.

העברת שטחי הרצפות לצרכי ציבור לידי הרשות

שאלה נוספת שנבחנה הינה כיצד מתייחסות התוכניות להעברת שטחי הרצפות לידי הרשויות השונות. חשוב לציין כי מרבית התכניות מציינות בתנאים להיתר או בתנאים לאכלוס (או גם וגם) את נושא העברת השטחים הציבוריים. למשל במרבית התכניות בבת ים אחד מתנאי ההיתר הינו הבטחת רישום השטחים הציבוריים על שם העירייה ובהמשך לכך אחד מתנאי האכלוס הינו רישום בפועל של השטחים הציבוריים על שם העירייה. בתכניות אחרות ניתן למצוא בתנאי ההיתר והאכלוס גם את עלויות הקמת השטחים ורמתן כפי שפורטו קודם לכן.

בנוסף לכך מצאנו תכניות שמגדירות באופן מפורש כיצד השטחים צריכים להיות רשומים. כך למשל תכנית מתחם הצפירה בתל אביב (תא/3973) מגדירה כי 2,228 מ"ר שטחי הרצפות לצרכי ציבור שבתחומה צריכים להירשם על ידי מבקש ההיתר כיחידה נפרדת במסגרת הבית המשותף.

דוגמא נוספת ומעניינת מצאנו בתכנית "שדרות הילד- הגדלת זכויות ושינוי הוראות בנושא הרק"ל ברמת גן" (רג/1370/ב). שם, צוין כי 365 מ"ר שטחי רצפות המיועדים לכניסה לרכבת הקלה לאחר הקמתם על ידי בעל הקרקע יופקעו וירשמו ע"ש המדינה/ עיריית רמת גן. דוגמא נוספת היא מתכנית "חלקה 127" בבת ים (בי/537) שאמנם לא מציינת באופן מפורש מי נושא בעלויות הבנייה של 650 מ"ר שטחי רצפות לצרכי ציבור אך מציינת כי השטחים

לצרכי ציבור יופקעו על ידי הרשות המקומית ויירשמו על שמה. המילה "הפקעה" מעלה שאלות רבות שידונו בחלקו המשפטי של המחקר.

תכניות המתוות הוראות כלליות בנוגע להקצאה של שטחי רצפות לצרכי ציבור

בנוסף ל-58 התכניות שנדגמו ונותחו מעלה, הסקירה הסטטוטורית שערכנו איתרה גם מסמכי מדיניות ותכניות המתוות באופן כללי הוראות הנוגעות להקצאת שטחי רצפות. חלק זה יבחן תכניות אלו.

מדיניות בינוי סביב הרכבת הקלה | ועדה מחוזית ירושלים | 2016

במסגרת התכנון סביב תוואי הרכבת הקלה בירושלים התוותה הוועדה המחוזית מדיניות שתלווה את התכנון. המסמך אושר במליאת הוועדה המחוזית ב-26.7.2016. במסמך מצוין כי בחלק מהמגרשים ניתן להוסיף שטחי בנייה וקומות עבור הפרשה מבונה לצורכי ציבור. יתרה מכך, מצוין במסמך כי: *"במקרים בהם יוכח באופן ייחודי כי נדרשת הפרשה מבונה לצרכי ציבור בהיקף משמעותי ביותר, שהנו שווה ערך להפרשת קרקע לצרכי ציבור, כדוגמת בית ספר, וכן במידה ויוכח כי הפרשה מבונה משמעותית כאמור הנה אפשרית, ניתן יהיה לשלב בבניוי הפרשה מבונה במקום הפרשת קרקע לצרכי ציבור".* כלומר, התכנית מתירה שילוב של שימושים ציבוריים הנחשבים 'זוללי שטח' בתור שטחי רצפות בתכניות השונות ולא דווקא כהקצאה של שטחים חומים נפרדים. מעניין לציין כי המדיניות נוקטת בשם הכללי "הפרשה" בלי להגדיר במפורש האם מדובר בהפרשה בתמורה, או שלא, והאם מדובר על הפקעה או על הקצאה בדרך אחרת לטובת הרשות.

בנוסף ישנה התייחסות במסמך המדיניות לכך שבכל תכנית במרחב התכנון של תוואי הרק"ל תשקול הוועדה שילוב של שימושים ציבוריים בקומות הראשונות. לעומת זאת, אין התייחסות לנושאי עלויות בניית השטחים או אחוזי ההפרשה הנדרשים ביחס לשאר התכנית. כל שנקבע הוא כי יש צורך להוכיח ("במידה ויוכח") כי נדרשת הפרשה מבונה לצורכי ציבור בהיקף משמעותי. ואולם, כיצד "יוכח" לוועדה המחוזית על ידי המתכננים כי יש צורך בשטחי ציבור מבונים, וכיצד אלה עדיפים על הפקעה קרקע, או הקצאה שטחי מיגרש בדרך אחרת? עמימות זו אינה מקרית שכן, כפי שידון להלן, הפרקטיקה בישראל בנושא הקצאת שטחי רצפות נסמכת על תדריכי תכנון, ועל פרוגרמות, אך חסרים מרכיבים משפטיים רבים המבהירים כיצד יש לקדם תכניות המקצות שטחים מבונים לצרכי ציבור.

קביעת כללים למימוש תמ"א 38 בבני ברק | ועדה מחוזית תל אביב | 2017

תכנית 501-0339507 קובעת כללים למימוש תמ"א 38 בבני ברק. הוועדה המחוזית בתל אביב, בהמשך לפניית ועדה מקומית בני ברק, החליטה לתקן את התנאים להנפקת היתרי בנייה (על פי סעיף 78 בחוק התכנון והבניה) שאושרו ב-2015 עם פרסום דבר הכנת התכנית. במסגרת התיקונים הוחלט כי כל בקשה להיתר לבניין חדש הכוללת תוספת זכויות

מכוח תמ"א 38 תכלול בתוכה שטח ציבורי עתידי במפלס קומת הקרקע או בקומת המדרון. להבדיל מתכנית המדיניות של תוואי הרק"ל שהוצגה קודם לכן, בתכנית זו מצוין כי היקף השטח המבונה לצרכי ציבור צריך להיות בהיקף של 40% משטח קומה א' וכי יש לאפשר גישה לחצר ייעודית. בנוסף, מצוין כי מיקום השטח הציבורי יקבע לפי החלטת הועדה המקומית וכי תנאי לקבלת היתר הינו רישום הערה מתאימה בלשכת רישום המקרקעין.

תכנית זו עלתה גם בראיון שערכנו עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב. צוין כי תוצרי התכנית המצויה בהכנה צפויים להיות תקדימיים וכי גישה זו של העירייה נובעת בשל מצוקת שטחי ציבור חריפה בעיר. העירייה מנצלת את ההזדמנות בה מקודמת הריסה ובנייה מחדש במסגרת תמ"א לצורך הקצאת שטח ציבורי עתידי. עוד עולה כי השטחים מיועדים בעיקר עבור גני ילדים. ההוראה כי השטח הציבורי העתידי צריך להיות בעל גישה לחצר תומכת בכך שכן חצר הינה מרכיב חשוב בגני ילדים בארץ (מתוך ראיון עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב, 16.3.2017). בנקודה זו עולה השאלה כיצד נקבע כי ההקצאה תהיה דווקא בהיקף של 40% משטח הקומה הראשונה במיגרש? נראה כי התשובה לכך הינה משפטית בעיקרה, וקשורה בהוראות חוק התכנון והבניה המתירות הפרשת עד 40% משטח מיגרש לצרכי חינוך בלא פיצוי, במסגרת הכנת תכנית. נראה אם כן כי מנסחי התכנית בבני ברק, גזרו מהוראה זו שבחוק, את ההוראה בתקנון התכנית המבקשת הקצאה בשיעור של 40% משטח קומה.

מדיניות בב/566/תעסוקה | ועדה מחוזית תל אביב | 2016

מסמך מדיניות נוסף שנערך על ידי עיריית בני ברק נוגע למדיניות בנייה באזור התעסוקה של העיר (עיריית בני ברק ובר, 2016). המסמך נערך בהתאם לתכנית המתאר של העיר ונועד לסייע לפיתוח החזון העירוני. כחלק מהמדיניות נקבע כי התכניות המפורטות שיקודמו באזור יאפשרו יצירת שטחי רצפות לצרכי ציבור שיקומו כחלק ממגדלי התעסוקה וזאת שוב בשל מצוקת השטחים בה מצויה העיר.

הוועדה המחוזית החליטה לאמץ את המדיניות המוצעת במסמך כאשר בנוגע לשטחי הרצפות היא קבעה אילו שימושים ציבוריים יהיו מותרים: משרדי רשות מקומית ומנהלות ציבוריות ברמה עירונית וארצית, מועדוני קשישים, חניונים ציבוריים (לרבות חניית אופניים ורכב דו גלגלי) עמדות תפעול והמתנה לשאטלים, מוסדות תרבות, מחסנים לוגיסטיים ושטחי ספורט.

ניתן לראות שלמרות היות המסמך מתווה מדיניות כללית, הוא משקף פעולה מכוונת של הוועדה המחוזית לצמצם את אפשרויות הבחירה בנוגע לשימושים הציבוריים שיעשו בשטחי הרצפות. הסיבה לכך יכולה להיות טמונה בהיותה של המדיניות מיועדת מראש לאזור התעסוקה אשר ניתן "להצמיד" לו שימושים ציבוריים מסוג מסוים, לתפישת הוועדה המחוזית.

רג/1541/א – קריית חינוך-תל השומר | רמת גן | 2014

התכנית מתווה הוראות כלליות להקצאת שטחי רצפות עבור צורכי ציבור. התכנית חלה על 124 דונם מערבית לבית החולים תל השומר אשר עתידים להוות את "לב מזרח העיר" - מרכז רובעי צפוף ופעיל של רמת גן. במסגרת התוכנית מופיעות הוראות הנוגעות להקצאת שטחי רצפות הן תחת ייעוד מגורים ד' והן תחת ייעוד אזור תעסוקה ומסחר. למרות השוני בין היעודים, ההוראות הנוגעות לשטחי הרצפות זהות ומופיעות בתכנית בסעיף 4.1.2 ג' ו-4.2.21 ג' וקובעות כי:

"בנוסף לשימושים המסחריים, בקומת הקרקע יותרו גם שימושים למוסדות ציבור כגון מועדונים, מרפאות, מעונות וגני ילדים וכל שימוש ציבורי נוסף בהתאם להחלטת הועדה המקומית. השטחים לשימושים אלה יהיו מתוך שטחי הבנייה המיועדים למסחר. יש להקצות חלק מהחצר לטובת שימושים אלה. לא יותרו מעונות וגני ילדים בחזית הפונה לרחוב רפאל איתן לדרך שיבא."

ניתן לראות שמצד אחד הוראות התכנית מגבילות את מיקום שטחי הרצפות, הן בהתייחסות לכך שיהיו בקומת הקרקע והן בשלילת שימושים מסוימים בחזיתות מסוימות. מצד שני התכנית מאפשרת בחירה רחבה בין שימושים אלו ומשאירה שיקול דעת בידי הועדה המקומית בקביעת שימושים אחרים שיאושרו במתחם.

תכנית 3255 ב'- שטחים ציבוריים, זכויות והוראות בנייה במתחם ביצרון | תל אביב | 2008

התכנית חלה על כ-284 דונם באזור ביצרון ומטרתה להביא להתחדשות אזור התעשייה הקיים במקום ולשדרגו לאזור תעסוקה המשלב מגורים, מסחר מוסדות ציבור ושטחים פתוחים. מעבר להקצאת שטחי ציבור נפרדים (שטחי מיגרש אופקיים) במסגרת התכנית קיימת התייחסות גם להקצאה של שטחי רצפות לצרכי ציבור הן במגרשים תחת ייעוד תעסוקה והן במגרשים תחת ייעוד מעורב של מגורים ותעסוקה. גם בתוכנית זו כמו גם בתוכנית של קריית החינוך-תל השומר ההוראות זהות עבור שני היעודים ומופיעות תחת סעיף 8.7.1.5:

"שטח בנוי ציבורי המיועד לעירייה: בשימושים התואמים את אופי המתחם ואת צרכי שכונות המגורים הסמוכות. השטחים ימוקמו בקומת קרקע ו/או בקומות צמודות. תתאפשר ע"פ דרישת העירייה גישה נפרדת לשטחים אלו מקומת הכניסה. השטחים ישורטו במערכות ותפעול בנפרד מהשימוש העיקרי במגרש. מיקום השטחים ופרטיהם, להנחת דעתו של מה"ע או מי מטעמו, יקבע בתכנית העיצוב האדריכלי שתאושר בועדה המקומית."

הוראות תכנית זו תואמות למגמה הכללית שזיהינו מעלה, מבחינת בהירות ההוראות המאפיינות את התכניות בתל אביב-יפו. בתכנית מצוין באופן מפורש כי השטח הבנוי הציבורי מיועד לעירייה, וכי העירייה יכולה לדרוש סטנדרטים מסוימים עבור שטחים אלו

כמו גישה נפרדת או מיקום השטחים ופרטיהם שצריכים להיות להנחת דעתו של מהנדס העיר. בנוסף ניתן לראות כי מצד אחד ההוראות מגבילות את מיקום השטחים לקומות קרקע או קומות צמודות, כך שיתאימו לאופי המתחם אך מצד שני מאפשרות גמישות מסוימת מבחינת בחירת השימוש הציבורי.

תא/5000 תכנית מתאר מקומית לתל-אביב-יפו | תל אביב | 2016

תכנית זו אינה תכנית מפורטת עבור מתחם זה או אחר בעיר. עם זאת היא קובעת עקרונות כלליים לפיתוח שכונות שונות בעיר בהיותה תכנית המתאר לתל-אביב יפו. אחד מהיעדים בתכנית הינו פיתוח מבני ושירותי הציבור בעיר כמענה לצרכי היומיום וכמנוף להתחדשות עירונית.

תכנית המתאר ייחודית בכך שהיא קובעת באופן ממשי את אפשרויות הפיתוח בכל מתחם ומתחם על ידי קביעת הרח"ק (רצפה חלקי קרקע) בכל אזור. אמנם התכנית מתעדפת הקצאת שטחי קרקע נפרדים עבור שימושים ציבוריים אך מנגד מאפשרת במצב בו לא ניתן להקצות קרקע נפרדת, לפעול בדרך חלופית ולהקצות שטחי רצפה לצרכי ציבור. ניתן לראות זאת בהוראות התכנית בפרק 4, סעיף 4.1.1 (ד) הקובעות כי:

1. "ההקצאה לצרכי ציבור תעוגן בתכנית בהוראה בדבר הקצאה של שטחי קרקע אשר יוגדרו בתכנית כמגרשים נפרדים, בייעוד קרקע ציבורית, ובהוראות בנוגע להקצאה לרבות הוראות שלביות.

2. שוכנעה הוועדה ונימקה, לאור האמור בבדיקה התכנונית המוקדמת בכלל ולאור מאפייני האזור בו מצויה התכנית ומאפייני התכנית עצמה בפרט, כי ההקצאה של שטחי קרקע לשימושים ציבוריים, כאמור בס"ק 1 לעיל, אינה אפשרית בנסיבות העניין היא רשאית לפעול כדלקמן:..."

כמו כן קובעת התכנית כמה שטחי רצפות יש להקצות לפי שטח המגרש המיועד. באם מדובר בשטח המיועד למגורים (פרק 4, סעיף 4.1.1, (ד). (2). (א)):

"היקף ההקצאה של שטחים בנויים לשימושים ציבוריים יחושב על ידי הכפלת שטח הקרקע לבנייני ציבור שאמור היה להיות מוקצה בהתאם לס"ק ג(2)²¹ במקדם שלא יפחת מ- 1 ולא יעלה על 2.7. המקדם ייקבע על ידי הוועדה המקומית בהתאם למאפייני התכנית וצרכי האזור."

אם מדובר בשטח המיועד לשימושים סחירים, מנחה התכנית כי (פרק 4, סעיף 4.1.1, (ד). (2). (ב)):

"במגרש המיועד לשימושים סחירים שאינם מגורים – להחליף את ההקצאה של שטח לבנייני ציבור, כולה או חלקה, בשטחים בנויים לשימושים ציבוריים, במסגרת מגרש בתכנית בו מותרים גם שימושים סחירים. במקרה זה היקף ההקצאה של שטחים

²¹ ס"ק ג(2) הרלוונטי מתוך תכנית תא/5000 מדבר על שטח של בין 1 ל-7 מ"ר לנפש בהתאם לספח פרוגרמתי.

בנויים לשימושים ציבוריים יחושב על ידי הכפלת עד 40% משטח הקרקע הכלול בתכנית (במ"ר) פחות שטח הקרקע אותו מייעדת התכנית (אם בכלל) לשטח ציבורי פתוח ולשטח ציבורי בנוי (במ"ר), במקדם שלא יפחת מ-1 ולא יעלה על 2.7 (הרח"ק של מבני ציבור). המקדם ייקבע על ידי הוועדה המקומית בהתאם למאפייני התכנית וצורכי האזור."

מעבר לקביעת כמות שטחי הרצפות המוקצים לשימושים ציבוריים קובעת התוכנית גם כיצד יועברו שטחים אלו לבעלות העירייה. התכנית מאפשרת לוועדה לקבוע אם היא מפקיעה או מפרישה במסגרת איחוד וחלוקה את שטחי הרצפות או משתמשת בדרך חוקית אחרת (להרחבה בנושא ראו הפרק המשפטי). במימד הזמן, הוראות התכניות משאירות את קביעת לוחות הזמנים עבור ביצוע ההקצאה בידי הוועדה. בנוסף לכך גם בתכנית זו ישנה התייחסות לאיכות שטחי הרצפות אך באופן כללי יותר. מצוין כי שטחי הרצפות צריכים לעמוד בדרישות המפורטות בנוגע לאיכות השטחים כאילו היו שטחים ציבוריים נפרדים ולהיבנות בהתאם להוראות שקבעה התכנית עבורם.

סיכומו של דבר:

חלק זה ניתח ובחן את המידע העולה מתוך הנתונים שנאספו על התכניות השונות המקצות במסגרתן שטחי רצפות לצרכים ציבוריים. הניתוח אפיין את ההקצאות השונות, השימושים האפשריים, השילובים בין השימושים השונים, עלויות הבנייה וההוראות לביצוע ההקצאות. כמו כן נסקרו תכנית כלליות המשלבות בהוראותיהן את שטחי הרצפות עבור שימושים ציבוריים. החלק הבא יציף את הבעיות, האתגרים היתרונות והפתרונות שטמונים בהקצאות מסוג זה בארץ מתוך התכניות, הראיונות שנערכו וחומרי מידע נוספים.

פרק 3: בעיות ואתגרים, פתרונות ויתרונות להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים.

בעיות ואתגרים | פתרונות ויתרונות

פרקטיקת הקצאת שטחי הרצפות לצורכי ציבור בארץ הינה חדשה יחסית ומזמנת מספר אתגרים ובעיות עימן יש להתמודד. בחלק זה ננתח כמה מן האתגרים שבשילוב שטחי רצפות מבונים. מרבית המידע מתבסס בעיקרו על הראיונות השונים שערכנו עם מומחים ועל כתבות וידענות עיתונאיות שנסקרו.

עלויות הבניה

אחד מן הנושאים המאתגרים הינו סוגיית עלויות הבניה. הבדיקה שערכנו חושפת כי בחלק מן ערי המדגם סוגיית הנשיאה בעלויות והאחריות לבנייה אינה ברורה כלל ועיקר. העמימות אינה מפגיעה, שכן לעיתים מבקשת הרשות המקומית בעת אישורה של התכנית לא לקבל החלטות בסוגיית הבניה, הנשיאה בעלויות, ומסירת שטחי הרצפות לידי הרשות. מבחינת היזמים, לא תמיד מתקבל הדבר בסבר פנים טובות. ישנם יזמים שצינו כי הדרישה להקצאת שטחי רצפות ובנייתם על ידי העירייה הינה סוג של פרדוקס. בשל היות העירייה האחראית על זכויות הבניה ואישורי התוכניות יסכימו היזמים לכל דרישה שתעלה, גם אם היא אינה בגדר הסביר. אחד מן היזמים טען כי "כשמים מבקש לקדם תב"ע חדשה למשרדים והעירייה דורשת ממנו להקצות עבורה קומות זה כמו שמישהו תובע פיצויים בבית משפט והשופט אומר לו שהוא יקבל את התביעה בתנאי שהתובע יפריש לו סכום מהכסף" (מורן, 2014).

מנגד, טוענת העירייה כי אין בפרקטיקה זו משום סחיטה כלל ועיקר. המעשה השלטוני מאפשר ליזם את הזכויות לפיתוח השטח, אך יתכן כי פיתוח זה מחציץ עלויות על הכלל ועל הציבור ועל כן יש הכרח ביצירת שטחי ציבור. אחריות הרשות המקומית לנהל נכון את שטח העיר ולספק מענה לצרכי תושביה מחייב אותה להעלות דרישות אלה. לכן, לצד העובדה שהיא מאפשרת בנייה (בד"כ גבוהה ועתירת זכויות) במקום מסוים, זכותה גם לדרוש מהיזם לבצע מטלות שונות לטובתה של העיר ותושביה, כגון בניה של שטחי ציבור במסגרת הפרויקט אותו הוא מקדם (מתוך ראיון עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב, 16.3.17).

אחת הבעיות שמחייבות את בניית השטחים על ידי מבקש ההיתר היא העובדה שלעירייה אין באמת יכולת לבנות את שטחי הרצפות בתוך המגדל. אם העירייה תהפוך אחראית לבנייה הרי היא אמורה לבצע מכרז או התמחרות אחרת בין מציעי הצעות, לצורך בניית השטחים הציבוריים. ואולם, כאשר מדובר על קרקע בבעלות מעורבת (וכפי שמצאנו אכן בתכניות רבות זהו המצב) אין זה אפשרי עבור הרשות המקומית לבנות בעצמה את שטחי הרצפות שלה על ידי קבלן אחד, כאשר מרבית הבניין נבנה למעשה על ידי גורם שני. לכן ברור שמבקש ההיתר הוא הגורם שיש להיעזר בו כדי לבנות את שטחי הרצפות הציבוריים.

שאלה אחרת, ומורכבת לא פחות, הינה האם עלות הבנייה צריכה להתקזז מהעלויות האחרות שמשלם היזם לועדות התכנון כמו היטל השבחה או אגרות מסוימות. שאלה זו תידון בחלק המשפטי ולא נרחיב בה כעת. עם זאת נציין כי בחלק מן התוכניות בעבר היה נהוג לקזז את עלות הבניה הציבורית מתוך ההשבחה שעל היזם יש לשלם. הדבר עורר בעיות משפטיות שכן אין זה ברור כלל כי חוב שבחה הרשות ניתן אוטומטית לקיזוז מסכום ההשבחה או אף מהיטלי ההשבחה (הרחבה על כך בחלקו המשפטי של מחקר זה).

מבחינת עלויות הבניה, יש לציין כי אחד מעורכי הדין מטעם החברות התובעות בפרשת "אגיש רבד" ציין כי התופעה של הקצאת שטחי הרצפות הינה פתח לסחטנות, שכן מי יקבע באיזה רמה היזם יבנה את הקומות? (מורן, 2014). ממצאי מדגם התכניות אותן בחנו אכן מראה כי לא היה קו אחד בנושא זה וכל תכנית מציינת באופן אחר באיזו רמה יש למסור לרשות המקומית את השטח. בראיון שנערך עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב צוין כי זוהי בהחלט סוגיה המעסיקה את גורמי התכנון כמו גם את היועץ המשפטי לממשלה. נכון לכתיבת שורות אלו הנחיית המחוזות הינה: *"...להכניס משפט בתב"ע כי 'השטח יימסר לעירייה ברמת מעטפת' בתור הנחייה כללית שהיזם לא צריך לשים פורצלנים או שיש אוניקס בקומה של העירייה והעירייה תקבל את השטח כהמשך של השלד (חלונות וכו')"*. (מתוך ראיון עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב, 16.3.17). הרציונל בכך הינו להגביל את השלטון המקומי בהעלאת דרישות לא ריאליות מבחינת איכות הקומה אשר צריכה להימסר להן. בנושא זה נרחיב בפרק המשפטי של הניתוח. עם זאת, ובשלב זה, נציין כי מהראיונות שקיימנו עולה כי רשויות מקומיות שונות נהגו, לפחות עד לשנת 2017, לעגן בהסכם עם מבקש ההיתר את טיב ואיכות הקומות שתימסרנה להן.

גם חוות דעת כלכליות אשר נגעו למיזמי פינוי-בינוי התייחסו לעניין כאשר בתחילה הוכנסו עלויות הבניה אל תוך תחשיב העלויות. כלומר, היזמים לקחו בחשבון כי הם נדרשים לבנות באופן מלא את שטחי הרצפות לטובת הציבור. התערבות גורמי היעוץ המשפטי לממשלה הביאה את אט להכרה כי ניתן לדרוש שטחים מבונים רצפתיים ברמת מעטפת בלבד. דבר זה מוביל לכאורה למסקנה כי אין לכלול בתחשיב הכלכלי את עלויות הבניה כשהן מעבר לרמת מעטפת. עוד יצוין כי באזורי ביקוש עתירי זכויות בניה, עלויות בניה השטח הציבורי ברמת מעטפת זניחות יחסית עבור היזם ביחס לכלל השטחים הנבנים בדרך כלל בתכניות

מסוג זה וכך, גם אם השטח הציבורי יבנה על ידי היזם ברמת גמר. כך גם עולה מן הממצאים האמפיריים הנובעים מתכניות המדגם שנותחו לעיל. אולם, לעיתים לבניית השטח הציבורי השלכות עקיפות משמעותיות יותר על הפרויקט, למשל בהיבט התכנון האדריכלי של הפרויקט, כפי שיפורט בהמשך הפרק. המסקנה הינה לכאורה כי לאחר מסירת שטח המעטפת תצטרך העירייה לבצע את גמר הבנייה של השטחים שיימסרו לה, אך ברמה הפרקטית הדבר אינו ישים ועל כן נראה כי הנחיה זו בעיתית ובסופו של דבר עשויה להביא לכך ששטחי הציבור ימסרו לעירייה ברמת גמר.

סוגיית הנטילה השלטונית וקביעת היקף הקצאת שטחי הרצפות המבונים

ככלל, השאלה העולה הינה האם ניתן ליטול שטחים אלה במסגרת תכנית מיתאר? האם ניתן להפקיע אותם ובאיזה שיעור, וכן האם ניתן לעשות זאת במסגרת תכנית איחוד וחלוקה או בדרך אחרת. בסוגיות אלה הקשורות בדיני הנטילה השלטונית של שטחי רצפות נעסוק בהרחבה בפרק המשפטי.

בשלב זה נתאר את הקולות ששמענו "מהשטח", דרך זווית הראיה של המומחים אותם ראינו. למרות מורת רוח שמביעים חלק מן היזמים על עלויות ביצוע שטחי הרצפות עבור השלטון המקומי, יש כאלו שמנגד, מקבלים את הדרישה מבלי לאתגר אותה. אלו מניחים כי הקצאה של שטחי רצפות הינה קטנה ושולית יחסית לשאר הפרויקט נמוכה ביחס לדרישה חלופית להפקעה של עד 40% מהשטח האופקי של החלקה שבבעלותם (עבור צרכי הציבור שניתן להפקיע בעבורם בשיעור זה).

מהניתוח שערכנו עולה כי לרשויות מקומיות יש שיטות שונות לחישוב סך שטחי הרצפות שיידרשו מהיזם. עיריית רמת גן למשל, מחשבת מהו השווי של זכויות הבניה שהיו נגרעים מהיזם, אילו הועדה המקומית היתה מקצה 40% משטח הפרויקט עבור צרכי ציבור. לאחר מכן, משווה את השווי הנזכר לשווי מכירה של שטחי רצפות לצרכי ציבור. השוואה זו נותנת לכאורה אינדיקציה להיקף הדרישה שניתן להעלות מיזם להקצאת שטחי ציבור מבונים (ראיון עם אשת נדל"ן בכירה, עיריית רמת גן, 24.10.2017). ואולם השוואה זו אינה בבחינת נוסחה שמצמיחה דרישה קונקרטית להקצאת שטחי רצפות המותאמת לצרכי הציבור והמקום. אכן, כפי שציינו המרואיינים שלנו מרמת גן, הקצאת שטחי הרצפות לא נעשית על פי נוסחא. ההקצאה נעשית ככלל אצבע, לפיו בדרך כלל נדרש היזם להקצות קומה אחת, אך גם הקצאה בדרך זו הינה תלויה פרויקט, ותלויה בנפחי הבניה המגולמים בו. מן הסתם, כלל האצבע עלול להביא להקצאת יתר או הקצאה שבחסר.

בסופו של יום, מתכנני רמת-גן מציגים את אי השימוש בכלי ההפקעה (של עד 40% או אף יותר) כוויתור אותו הרשות מוכנה לעשות אך דורשים בעבור כך פיצוי זעיר בדמות שטחי הרצפות הבנויים ברמות גימור משתנות. מצב זה הרבה יותר כלכלי עבור היזם לדעת המומחים מהשלטון המקומי אותם ראינו. מסיבה זו העיריות מגיעות להקצאת שטחי

הרצפות מתוך עמדה של ויתור, דבר כשלעצמו אינו מובן מאליו בהיבט הציבורי. במילים אחרות, ניתן לשאול, מדוע שהרשות תוותר על זכות שלה (לתבוע שטח קרקע אופקי) עבור יום כזה או אחר? בשל מה שנתפס כויתור על ידי הרשויות המקומיות, הנטיה של האחרונות הינה לדרוש את שטחי הרצפות הציבוריים לא רק ברמת המעטפת אלא כשטח בנוי ברמת גמר ראוייה.

בראיון עם מתכננת ערים באגף התכנון עיר בעיריית תל אביב-יפו הודגש בפנינו כי הקצאת השטחים תלויה בסוג הפרויקט. אם מדובר על פרויקט של בנייה חדשה לגמרי או פינוי בינוי סביר להניח כי תעלה דרישה להפקעה של שטח נפרד עבור צרכי ציבור ויתכן שתהיה גם הקצאה נוספת של שטחי רצפות.

עוד נראה כי הזכויות שקובעת תכנית המתאר (תא/5000) בחלקות שונות בעיר הינן בכל מקרה לאחר נטילה של 20% לצרכי ציבור (דרכים, שצ"פים, תשתיות נדרשות וכו'). גם נטילה של 20% מהשטח האופקי הכלול בתכנית יחד עם ההקצאה של שטחי רצפות עדיין אינה מגיעה אל מעבר לתחום ה-40% המותרים לנטילה ללא פיצוי על פי חוק. לכן ניתן לראות לכאורה בשיטה זו כמצב של Win-Win עבור שני הצדדים מבחינת עלויות. לעומת זאת במקרים של העצמת זכויות על מיגרש בנוי קיים (דוגמת תכנית בניין אגיש רבד) אין לעירייה יכולת פיזית ליטול שטח אופקי והיא משתמשת בהקצאה של שטחי רצפות בלבד.

עלויות תחזוקה וניהול הבית המשותף

הנושא הכספי אינו עולה רק מצד היזמים. אחת המתכננות אותה ראינו ציינה כי הכנסת שטחי הציבור אל תוך המגדלים מעלה שאלות אודות הוצאות המימון שתידרש להן העירייה בעתיד. בסקירת הרקע עלתה סוגיית התחזוקה בבניית מגדלים שלרוב הינה יקרה. טיפול בבילאי של מגדל בעל מספר קומות רב הינו גבוה בהרבה מבניין נמוך. מה יקרה, אם כן, כאשר תידרש החלפה של מערכות מסוימות בבניין או לחדשן? העלויות הינן גבוהות מאוד ויכולות להציב את הרשויות המקומיות בפני "בורות כספיים" שכלל לא הייתה מודעת אליהם. כמו כן, ההוצאות עבור תחזוקה לא תמיד מתוכננות ויכולות להגיע בפתאומיות. מה יקרה, אם כן, כאשר רשות מקומית תידרש להשקיע סכומי כסף גדולים ללא תכנון מראש לדבר? האם הקצאת שטחי הרצפות לוקחת בחשבון עלויות תחזוקה במגדל? נראה כי סוגיה זו טרם העסיקה את הרשויות המקומיות.

נושא עלויות התחזוקה קשור גם בהתנהלות השונה בין השוק הפרטי לציבורי. יש שיטענו כי תקציבים פרטיים מתנהלים בזמן ההווה, כאן ועכשיו, בעוד תקציבי העירייה מתנהלים לאורך זמן רב יותר. יש שסבורים גם כי השוק הפרטי מתאפיין ביכולת ניהולית טובה יותר, ובתגובתיות יעילה יותר בהשוואה לרשויות השלטון המקומי ולבירוקרטיה המאפיינת אותן, ופער זה יכול לייצר אתגרי ניהול לשטחי הרצפה הציבוריים המנוהלים יחד עם השטחים הפרטיים.

דוגמא לכך עלתה בראיון שערכנו עם אחד המתכננים במחוז תל אביב. הלה ציין כי: "...ברמת-גן העירייה בעלת קומה במגדל שכבר קיים ובנוי, היא משלמת ועד בית או תשלומי אחזקה אך העירייה לא משתמשת בה... זה חלק מהתהליך, תקציב העיריה לא תמיד... בעצם תמיד לא, בקצב של תקציבי השוק הפרטי ונוצר איזשהו פער...". בשל העבודה שהשוק הפרטי מתנהל בקצב מהיר יותר מהתנהלות השוק הציבורי, במקרים בהם מוקצים שטחי רצפות לרשות, הרי שהיא צריכה לגלות יצירתיות וגמישות בניהול השטחים הללו תוך צפיית העתיד (מתי ייבנו, איך ינוהל "מלאי" שטחי הרצפות). זאת, בכדי למנוע מצב של תשלומים "ריקים" עבור שטחים שלא בשימוש וכדי להבטיח את התחלת ניצולם של שטחי הרצפות כבר מן הרגע הראשון. תשלומים אלה עבור ניהול ועד הבית המשותף עשויים להוות אתגר עבור רשויות מקומיות עם בעיות תזרימיות. לא זו אף זו, התפישה כי "ויתרו" על הפקעה, ועל כן מגיעות להן זכויות יתר, מביאה חלק מן הרשויות לעגן מבחינה הסכמית "פטור" גורף מתשלום דמי הניהול עבור השטחים שבאחזקתן במבנה פרטי רב שימושי (ראיון עם שמאי בכיר מיום 14.12.2017).

בהקשר לתשלומים שוטפים לתחזוקה וניהול שטחי רצפות ציבוריים, ציינו מרואיינים מעיריית רמת-גן כי הקצאה מסיבית של שטחי רצפות מבונים הפזורים ברחבי העיר מחייבת את העירייה להיות 'עם יד על הדופק' ולהיות נוכחת בישיבות ועד הבית. מצד שני, לעיריה אין יכולת להיות שותפה בישיבות שוטפות של נכסים רבים, אך היא דואגת ללוות את הליך רישום הבית המשותף, לשביעות רצונה.

לדעת אחת המרואיינות²², רשויות מקומיות טרם נתנו דעתן באופן מספק לסוגיית תחזוקה ארוכת טווח ותחזוקה של החלקים בבנין שנועדו לשמש למטרות ציבוריות. להערכתה, אלפי מטרים רבועים הבנויים במיגדל גבה קומות ישיתו על הרשויות עלויות אחזקה, ועלויות ניהול שהן לא הורגלו אליהן עד כה. להבדיל, עלויות האחזקה של גן ילדים, או מרפאה עירונית המצויה במבנה חד או דו קומתי, נמוכות יותר ביחס לאלו שנמצאים במיגדל ובו פונקציות יקרות המצריכות תחזוקה שוטפת (כגון גנרטורים, מעליות, ועוד).

בדומה, מרואיין נוסף ציין כי קיימות רשויות מקומיות המגלות אט אט את המורכבות של ניהול מוסדות ציבוריים בתחומי בניינים מעורבי שימושים. בפרט, לגישתו, תחזוקת גני ילדים עשויה להיות בעייתית נוכח מזילות או בעיות מבניות אחרות אשר מקשות על תיקון ליקויים בתוך הגן. על פי המרואיין הוא נתקל במקרים בהם היה קושי לטפל בבעיות מסוג זה, בשל אי שיתוף פעולה מצד שכנים בבניין.²³

נוכח בעיות אלה, ציין אחד מן המרואיינים מעיריית תל אביב-יפו כי העיריה מבקשת להביא ככל הניתן להפרדה תפקודית של החלק העירוני מהחלק הפרטי. לדידו, המדיניות של

²² ראיון עם מתכננת ערים, אגף תכנון עיר בעיריית תל אביב-יפו, מיום 16.3.2017.

²³ ראיון עם מנהל אגף בכיר במשרד החינוך, מיום 17.8.2017.

העיריה שואפת למזער תשלומים עבור ניהול הבית המשותף, שכן העיריה יודעת לנהל ולתחזק בעצמה ואינה מעוניינת להיות "שותפה" בהקשר זה עם בעלים פרטיים. גישה זו מסבירה במקצת את טרוניית היזמים על כך שחלק מן הרשויות המקומיות אינן שותפות בהוצאות האחזקה וניהול של הבית המשותף- כך על פי הסכמות עם היזמים טרם הקמת הפרויקט. הסבר אחד לכך סיפק אחד המרואיינים – עובד עיריה- אשר טען כי:

"אני שואף להפרדה תפקודית כמעט מוחלטת ולכן אני לא רוצה לשלם דמי אחזקה לחברת ניהול, אלא אם כן לא ניתן להפריד את השימוש הציבורי מהפרטי- למשל כאשר יש חשמל צובר, ואז אני נאלץ להשתמש בגנרטור ומפוחים שכל הבניין נושא בעלויות שלהם. אחרת, לא כדאי לי להשתתף בבנין כזה ולכן בהסכמים אלה קובעים שאנחנו נממן בעצמנו ונתחזק בעצמנו."

מצב זה בו העיריה "דואגת" לשטחים הציבוריים שלה, ובעלי הזכויות הפרטיים "דואגים" לשטחים שלהם, עשוי להיות בעיתי במקרים בהם אחד הצדדים לא יתחזק את השטחים שלו כראוי, אז שני הצדדים השותפים בבניין יפגעו מכך.

מצד שני, ניתן לראות במגדל המשותף גם יתרון בהיבט התחזוקתי שכן לכאורה לכל המשתמשים אינטרס זהה לשמור על רמת תחזוקה גבוהה וניתן להגיע להסדרים מוסכמים מראש עבור תשלומי האחזקה בהתאם ליחס השותפות או השטחים במבנה.

על אף ששמענו טענות בקרב הרשויות המקומיות על המורכבות של ניהול ותחזוקת השטחים המוקצים להם ורטיקאלית, חלק מהמרואיינים הסבירו כי לעיתים רשויות התכנון, כזרוע ארוכה של השלטון המוניציפלי, עושות שימוש בכוחן כדי לאלץ יזמים לחתום על הסכמי שיתוף בנכס, שבמסגרתם פוטרים היזמים את הרשויות מדמי אחזקה וניהול של השטחים אשר יוקצו להם.²⁴ פטור כזה יכול להיות מוסבר אמנם בכך שאין להשית עלויות ניהול על הרשות, שעה ש"ויתרה" על הקצאת שטחים אופקיים במיגרש. מנגד, נראה לנו כי פטור גורף שכזה עלול להטיל נטלים עודפים על שאר הבעלים בבניין בו קיימת הקצאה ורטיקאלית.

מקור לחיכוכים ומיטרדים

הניסיון הישראלי שהצטבר בשטח ברבות השנים מצביע על כך שעירוב השימושים הציבוריים והסחירים מזמן אתגרים לצד ההזדמנויות אותן תארנו לעיל. המרואיינים ציינו, לדוגמא, כי במגדל משרדים בו הוקצה שטח למשרדי עיריה, העובדים מרוצים, אם כי קיימות תלונות נקודתיות בשל היעדרם של חלונות ומרפסות.

²⁴ ראיון עם שמאי בכיר, מיום 3.1.2018.

שילוב מוסדות חינוך במבנים רבי שימושים הינו מאתגר לא פחות. מעבר לעלות הגבוהה שבהקצאת שטח יעודי לחצרות ומרחבי חוץ, עלולים מרחבים אלה להוות מקור לחיכוכים שונים. מאידך קיימת חשיבות רבה בהקצאת מרחבי חוץ (בעיקר במוסדות חינוך). למשל, גן ילדים שהוקצה לעיריה, ללא שטחי חצר נתפש כשטח שאינו איכותי. דבר זה הוביל את עיריית תל אביב-יפו לדרוש כי בכל הקצאה של שטחים המיועדים לגני ילדים יוקצו מרחבים חוץ-כיתתיים עבור חצר בקומת הקרקע²⁵. הקירבה למגורים של מוסדות החינוך מייצרת גם היא אתגרים לשילוב מוסדות חינוך עם שימושים סחירים: כך למשל, כדי למנוע השלכת חפצים אל תוך חצר גן ילדים, הוצע בחלק מהגנים פיתרון אדריכלי של סככה או קירוי אחר אשר מחשיך את החצר והופך אותה למקום לא מזמין.

הקירבה של הפונקציות הציבוריות אל הסחירות מייצרת חיכוכים אחרים כגון תלונות על רעש ומטרדים. המומחים שראינו מציינים כי במגדלי מגורים מעורבי שימושים פוטנציאל החיכוך גבוה יותר מאשר מגדלי תעסוקה או מסחר בהם משולבים שטחים ציבוריים מבונים. חלק מהמרוויינים, אשר עוסקים בתכנון, ציינו כי החיכוך בתורו מביא לעיתים לטענות מצד יזמים כי שילוב הפונקציות מהווה אתגר שיווקי לפרויקטים הנבנים. מנגד, חלק מהמרוויינים טען כי-

"זם שמוכר דירה בבנין כזה, אם יאמר שיש גן ילדים במקום, זו גם "סוכריה" שהוא מוכר בדומה לגינה, גן, או קאנטרי קלאב. זה אטרקטיבי ויש לכך Added Value".

אחד המומחים ציין בפנינו כי תלונות על מטרדים הדדיים פחות נשמעות בקרב הציבור החרדי, להבדיל מהחילוני.²⁶ מכל מקום, נושא זה לא נחקר עד כה לעומק ויש צורך במחקר המשך כדי לבחון את היישום בפועל של שילוב מוסדות, והשפעתו על המתגוררים במקום. עם זאת, ניכר כי התפישה המטרדית עשויה להיות סובייקטיבית ולהשתנות עם הזמן. אחד המומחים ציין כי להערכתו מה שנראה ככורח המציאות בחיים עירוניים אינטנסיביים (כגון כביש) אינו בהכרח נתפש כמטרד. דייר המתגורר בסמוך לכביש עירוני, לא יעלה לכאורה על דעתו להתלונן על מטרד בפני משתמשי הדרך. בדומה, ולעמדת המרוויין, עם התגברות התופעה של הקצאת שטחי רצפות ציבוריים, ומכורח ההרגל, יש להניח כי בעתיד ייתפשו שטחים אלה כפחות מטרדיים. ניתן לומר כי בעיר המצטופפת על התושבים להפנים כי קיימת 'התפתחות אורבנית סבירה', הבאה לידי ביטוי בהקמת בניינים רבי קומות למגורים, בהם הולכים ומשתלבים שימושי ציבור. דהינו שעם התפתחות התופעה, נראה כי המטרדים (ככל שקיימים) יופנמו במחירי שוק הדיור העירוני, ואובייקטיבית יהיה קשה לבדודם.

²⁵ הגודל עבור חצר לגן ילדים עשויים להשתנות. הנחיות משרד החינוך, למשל, מתעדפות הקמת גנים שלהם צמודה חצר בגודל 170 מ"ר לפחות, המיועדת לשמש ל-35 ילדים.

²⁶ ראיון עם מנהל אגף בכיר במשרד החינוך, מיום 17.8.2017.

כדי להמעיט בחיכוכים פוטנציאליים החלו רשויות מקומיות לדרוש כי החלקים הציבוריים בבניין יופרדו בדרכים שונות מהפונקציות הסחירות. לדוגמא, במגדל "אלקטרה" בתל אביב הועלתה הדרישה ליצירת כניסה נפרדת עם מבואה, לשירות המטרות הציבוריות.

בעלות משותפת

סוגיה נוספת שעולה היא הבעלות המשותפת של הרשות המקומית וצדדים שלישיים במבנה. אחד מן היזמים טען כי הקצאת שטחי הרצפה גורמת לכך "שחברה שבבעלותה משרדים מוצאת את עצמה עם שותף (העירייה-ג.נ.פ) שמעולם לא שילם עבור השותפות הזו" (מורן, 2014). אחד המרואיינים ציין בפנינו כי הבעלות המשותפת, הפרטית עם הציבורית, יוצרת את "אפקט המושע", כלומר עירוב בעלויות באופן אשר לדעת המרואיין "מלכלך" את רישום הנכס באופן אשר עשוי להשפיע גם על שווי הנכס. אפקט המושע עשוי גם להקשות על יזם לקבל מימון בנקאי לפרויקט, שכן הבנקים עשויים שלא לדעת כיצד להתמודד עם מימון נכסים בהם הקצאה ורטיקאלית.²⁷ נראה כי ניתן להתמודד עם אתגר זה על ידי תפירת מערכת הסכמית טובה אשר תגביר את הודאות ותגדיר את כללי המשחק במסגרת השותפות הנ"ל בנכס.

עולה בהקשר זה גם השאלה כיצד רשמים את הבעלות הזו? התקבצויות הבעלים במבנה אחד, מעלה את הצורך ברישום בית משותף, ולמעשה בבעלות משותפת באותה יחידת שטח. ואולם לא בטוח כי דרך זו היא הנכונה ביותר למצב זה. בפרט, כאשר אין זה ברור מאליו שהרשות המקומית חפצה או ערוכה להשתתף בישיבות ועד הבית המשותף. מהראיונות שקיימנו עולה כי חלק מהרשויות נוטות לדרוש הפרדה תפקודית של שטחיהן (אגף נפרד) וזאת כדי לפצל את רישום הבית המשותף למספר אגפים אשר יכולים להפריד דה-יורה את הבעלות העירונית-מקומית מהבעלות הפרטית ולאפשר יתר גמישות או אי תלות של הרשות המקומית בשאר הבעלים.

באופן כללי, הבעלות המשותפת מעלה שאלות בנוגע לאופן התפקוד היומיומי של השטחים וניהולם. מגדל המערב שימושים פרטיים וציבוריים מעלה שאלות אודות מי מנהל אותו? האם מי ששייך לו השטח? האם מי שגר בו? האם מי שמחזיק בשטח הציבורי? מתוך הראיונות השונים שקיימנו עולה כי כאשר מדובר בשילוב עם תעסוקה הדבר פחות בעייתי שכן קיימת לרוב חברת ניהול שמנהלת את הבניין והרשות המקומית יכולה להעמיד נציג מטעמה שיעבוד אל מול חברת הניהול. ואולם כאשר מדובר בשילוב השימושים הציבוריים עם מגורים המצב לכאורה בעייתי יותר. ההתנהלות של הרשות המקומית במצב זה תצטרך

²⁷ ראיון עם שמאי בכיר, מיום 3.1.2018.

להתבצע מול משפחות, ולא מול גורמים עסקיים, דבר אשר יכול לסבך את יכולת הניהול והאחזקה של השטח.

יתכן שחלק מקשיי הניהול היומיומי של שטחי הרצפות הציבוריים ייפתרו כאשר יושם דגש על תפקוד נפרד של השטחים הציבוריים ביחס לשימושים האחרים במבנה. אם הכניסה לשטחים הציבוריים הינה נפרדת (וכך גם המערכת התפקודית שלהם) הרי הם יכולים להתנהל באופן עצמאי ללא תלות בשאר המגדל. אכן ניתן לראות דוגמאות לתכנון ששילבו הוראות כגון אלו. למשל בתכנית תא/3001, מתחם השוק בתל אביב, מצאנו את ההוראה הבאה (סעיף 14.6) כאחד מהתנאים להיתר;

"תנאי למתן היתרי בניה באזור המגרש המיוחד יהיה הבטחת ביצוע מבני הציבור הכלולים בבניינים נשואי היתר ושטחי החוץ הצמודים אליהם, במקביל לבניית יתרת השטחים במגרש והבטחת תפקודם העצמאי והנפרד של מבני הציבור הללו, כולל מערכות ותשתיות הקשורות בהם."

יחד עם זאת אחד המרואיינים ציין כי גם אם ישנה הפרדה תפקודית כאמור, שאלת ניהול הנכס עדיין עומדת על הפרק. מחלקות ניהול הנכסים בעיריות השונות, כפי שהן כיום, לא בנויות להתמודד עם ניהול שטחים אלו בכמות שעתידה להיווצר במהלך השנים הבאות, ועל כן יש להיערך לכך מראש. בנוסף, חשוב לזכור שגם רשות מקומית מורכבת מגופים שונים שלכל אחד מהם רצונות שונים גם אם מדובר באותו גוף שלטוני. השאלה היא מי מתנהל מול היזם או חברת הניהול: האם מחלקת ניהול נכסי הרשות המקומית? האם המחלקה האסטרטגית? האם המחלקה שעתידה להשתמש בפועל בשטחים אלו?

וודאות אל מול גמישות

תחת נושא זה ניתן לדון במספר היבטים. מנקודת מבטו של היזם, ככל שתהיה יותר וודאות כך הדבר יטיב עמו. אם היזם ידע מראש אילו שימושים ציבוריים עתידים להתמקם במבנה, יקל עליו לשווק ואף לתכנן אותו. אחד המרואיינים ציין כי העניין עלה ביתר שאת כאשר תכניות הגדירו רשימה של שימושים אך הוסיפו את המילה 'וכו' בסוף הרשימה. המילה 'וכו' מאפשרת להכניס למבנים שימושים שלא דווקא רשומים בתקנון התכנון. כפי שצוין בסקירת הרקע, יש השלכות לשימושים הציבוריים השונים המשתלבים במבנה רב שימושים. עבור היזם, יש השפעה קריטית באם משולב בבניין מוזיאון עירוני, גן ילדים, או שירותי רווחה. אלמנט חוסר הוודאות עלול להביא לטענות בדבר פגיעה בשווי הנכס ובצורך, במסגרת תחשיב שמאי, לתת לכך ביטוי מתאים (על כך ראו בפרק השמאי). חוסר ודאות בדבר אופי השימושים העתידיים בשטחי ההקצאה הורטיקאלית עלולים להביא לחוסר אמון בין הצדדים עוד בשלב גיבוש תכנית המיתאר. ואכן, אחד מהמרואיינים ציין כי להערכתו הויכוח

שהתגלע בפרשת שבטא-קורנפלד תבע מכך שהיזם לא הסכים להקצאת שטחים ציבוריים בהיקף נרחב, שהשימוש בהם עתיד לפגוע במבנה.²⁸

כאשר השימושים המעורבים מתפקדים באופן זהה שילובם משפיע פחות על היזם. כפי שמציינת האדריכלית רחל פללר, שותפה במשרד האדריכלים יסקי מור סיון, שתכנן את מגדל אלקטרה. המגדל הוא מבנה משרדים, כאשר גם השטחים שבבעלות העירייה מתפקדים כמשרדים ולכן אין התנגשות עם שאר השימושים במגדל (צור, 2016). המצב מורכב יותר אם מדובר בעירוב שימושים המערב מלון ומגורים, כדוגמת מגדל 'אלפא' שם התכנון הוא כי בקומה הרביעית במגדל יהיו 3 גני ילדים השייכים לעירייה (שם).

בראיונות עלה כי אי הוודאות יכולה להשפיע משמעותית על השיווק של הפרויקטים השונים. שילוב של בית כנסת במגדל מגורים מכוון לאוכלוסייה מסוימת ויכול לעורר חשש של אוכלוסייה אחרת מלרכוש יחידות מגורים במקום. לחילופין שיווק של משרדים במגדל שמעיד על עצמו כמגדל פרימיום יוקרתי יכול להיתקל בקשיים, שכן על פי הטענה אם משולבים במבנה משרדי רווחה המספקים שירותים למיעוטי יכולת, הדבר עשוי להשפיע על דימוי המקום.

ביטוי להיבט חוסר הוודאות בהקצאת שטחי רצפות ניתן למצוא בעתירה שהגישה חברת שבטא קורנפלד בנוגע לקומה לצרכי ציבור שהייתה צריכה להקים במסגרת העצמת זכויות בבניין אגיש רבד. בתחילה קיבל בית המשפט את טענת העותרים ודחה את הקצאת שטחי הרצפות. אחד מנימוקי פסק הדין היה כי לא ברור מהו הצורך הציבורי ולכן לא יכולה העירייה לחייב את החברה בהקצאת שטחי הרצפות. חוסר הוודאות של היזם בא לידי ביטוי גם בדו"חות שמאיים שהוגשו. דו"חות אלו ציינו כי המגרש הושבח פחות כיוון שחוסר הוודאות בנוגע לשימוש הציבורי שעתיד להשתלב במגדל מפחית את שווי העתיד: *"...המילים 'כל שימוש נוסף' או חוסר וודאות אצל שמאים זו מילת מפתח להורדת שווי... ככה זה עובד, חוסר וודאות שווה הפחתות..."* (מתוך ראיון עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב, 16.3.17).

לעומת זאת, עבור הרשות עדיפה יצירת תכנית גמישה ופחות ודאית בנושא השימושים העתידיים. חשוב לזכור כי הרשות אינה יודעת לצפות את העתיד ומהם הצרכים המדויקים אותם תידרש לספק באותו האזור עם השלמת הבנייה. בראיון עם מתכננת ערים באגף תכנון עיר בעיריית תל-אביב-יפו צוין כי למרות שלעירייה מחלקה אסטרטגית אשר מסוגלת לחשב את הכמות והמיקום של שטחי הציבור הנדרשים, לא ניתן לחזות במדויק את העתיד.

בהמשך לכך, אכן מתקיים שיח בין מנהל התכנון אל מול היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לשימושים המותרים. מתעוררת לדוגמא שאלה האם לכלול את כל רשימת השימושים

²⁸ ראיון עם שמאי בכיר מיום 3.1.2018.

הציבוריים שבסעיף 188 לחוק התכנון והבניה ברשימת השימושים המותרים? כפי שעלה מהממצאים, חלק ממדגם התכניות שסקרנו הינו רחב למדי (14% מהתכניות) וכולל הוראות תקנוניות המאפשרות בחירה מתוך רשימת השימושים הציבוריים המוגדרים בסעיף 188. ואולם, קביעת סעיף "סל" רחב אינה דבר של מה בכך וקיים ויכוח משפטי ער בסוגיה. הנטייה היא למצוא את האיזון. במסגרת זו נטען כי יש לייצר ניסוחים שמצד אחד מספקים יותר וודאות עבור היזם אבל בד בבד משאירים גמישות לרשות; "...ההנחיה שלנו (מחוז תל אביב-ג.) היא לכתוב: חברה, קהילה, חינוך תרבות ודת, מתוך מחשבה שזה יהיה מספיק רחב לגני ילדים, למעונות יום, למתנ"סים למועדוני נוער וכן יספק וודאות גם ליזמים..." (מתוך ראיון עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב, 16.3.17). ואכן, ניתן לראות בהוראות התכניות שנסקרו דוגמאות רבות לניסוחים גמישים חלקית אשר מאפשרים בחירה מתוך מספר אפשרויות של שימושים ציבוריים. כך למשל בתכנית בי/532 המגדירה בסעיף 4.2.1.3:

"שטח לצורכי ציבור לתכליות של חינוך, בריאות, תרבות, קהילה ומשרדי עירייה"

בעיות תיזמון

היבט נוסף הקשור לסוגיית הוודאות אל מול גמישות הינו היבט המימוש. מנקודת מבטה של הרשות המקומית שטחי הציבור בצורה של שטחים מבונים טומנת בחובה אי וודאות: מה אם הפרויקט לא יצא לפועל או יתעכב? מצב כזה יכול ליצור מחסור בשירותים ציבוריים נדרשים. לעומת זאת כאשר רשות מקומית מסתמכת על מבני ציבור בשטחים נפרדים היא יכולה באופן ודאי להקים בכוחות עצמה או לחילופין לווסת את מועד הקמתם. בהקצאת שטחי רצפות במבנה מעורב שימושים ומעורב בעלויות ישנה חוסר גמישות מובנית עבור הרשות המקומית מבחינת מימד הזמן. היא אינה יכולה להקים את המבנה בתזמון הנכון לה ותלויה ביזם. האחרון יכול לאחר מאוד את בניית המבנה, אך גם יכול להקדים את הבנייה ובכך למעשה לייצר שטחי רצפות שאין בהם בהכרח צורך סמוך למועד בנייתם, בהתאם לתחזיות העירוניות.

מנגד, אחד ממנהלי מחלקות הנכסים ברשות מקומית גדולה העלה בהקשר זה נקודה מעניינת, מן הצד השני; לטענתו דווקא מיקום שטחי רצפות ציבוריים במבנה מגורים, מבטיח להימנע מבעיות התיזמון שכן שטח הציבור ייבנה יחד עם מבנה המגורים וכך מבטיחה הרשות הציבורית כי שטחי הציבור יעמדו לרשות הציבור בתזמון מדויק למדי, ויחד עם איכלוס יחידות הדירור אשר (על פי ההנחה) מייצרות (במידה זו או אחרת) את הצורך הציבורי.²⁹

²⁹ ראיון עם מנהל מחלקת נכסים מיום 16.1.2018.

אם שטחים אלו יישארו ריקים הדבר עשוי להחטיא את המטרה הטמונה ביסוד הפרקטיקה של הקצאת שטחי ציבור. תישאל במקרה זה שאלה, האם מוסמכת הרשות המקומית להפוך באופן זמני את השטח לשטח סחיר עד למימוש המטרה הציבורית? מהראיונות שקיימנו עולה כי אכן קיימות רשויות מקומיות אשר משתמשות בשטחי רצפות שבבעלותה כשטחים סחירים. אחד המרואיינים ציין בהקשר זה לדוגמא את מגדל משה אביב בו קיימים שטחי רצפות שיועדו למטרה ציבורית, אך בפועל נעשה בהם שימוש זמני וחורג עבור משרדי בנק. מאידך בתכנית אחת, בגבעתיים, גב/380א, נקבע כי תירשם הערת אזהרה כי באם ישונה השימוש בשטחים אלה הם יוחזרו לבעלי הקרקע.

בהקשר זה יש לציין כי קיימת הפרדה בין שטחים שהינם בבעלות רשות מקומית, אשר מראש הוגדרו כשטחים סחירים, ולעומתם שטחי רצפות שמוגדרים עבור צרכים ציבוריים: *"...עושים הפרדה מלאה כששטח שהעירייה נכנסה בו כשטח סחיר ושטח שהעירייה נכנסת בו כשטח לצרכי ציבור. אם לעירייה לפני התב"ע יש גם שטח סחיר אז היא יכולה לצאת גם עם שטחים סחירים וגם עם שטחים ציבוריים מכורח העצמת הזכויות..."* (מתוך ראיון עם יועץ ומתכנן בועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב, 16.3.17).

בעיית התיזמון כרוכה בטבורה גם בבעיה אחרת והיא הגימור בה מתקבלים השטחים הללו מידי היזם. אם היזם יעביר לרשות את השטחים הללו ברמת המעטפת, הרי שהיא תזדקק לאגום משאבים כדי להשמיש אותם, ובינתיים ייתכן ותצטרך לשלם ארנונה, דמי ניהול, ודמי ועד בית, כאשר בה בעת השטחים אינם שמישים. נוכח זאת, ציינה אחת מהמרואיינות שלנו כי רשויות מקומיות מבקשות – לא אחת – לאשר להן שימוש חורג, כאשר התמורה משימוש זה עתידה לסייע לרשות לקבל את החזר ההשקעה שלה כדי להביא את שטחי המעטפת למצב גמר. מנגד, נציגי יזמים מבקרים, לא אחת, השתהות של הרשות באיכלוס השטחים אשר נמסרים לידיה. אחד מהשמאים אותם ראיינו ציין כי להערכתו על תכניות המיתאר לקצוב זמנים לרשות במסגרתם היא נדרשת לאכלס ולהשמיש את השטחים אשר נמסרים לידיה. לדידו, אי השמשת השטחים במועד איכלוס הבניין הסחיר עשויה לפגוע בו, ולייצר "חורים שחורים", אשר עשויים להשפיע על הסביבה הקרובה.³⁰

התניית אספקת המוצר הציבורי בתנאים שונים

בעיה אחרת, הקשורה לבעיית התזמון, נוגעת לתנאים שדורש מוסד התכנון מבעלי הקרקע, בהקשר להקצאה הורטיקאלית. לעיתים היתר הבניה, או טופס האיכלוס, או תעודת הגמר עשויים להיות תלויים בהבטחת בניית שטחי הציבור, או במסירתם בפועל לרשות המקומית. על כך נרחיב בפרק המשפטי, אולם בשלב זה ניתן לומר כי התניות שונות יכולות לעכב

³⁰ ראיון עם שמאי בכיר, מיום 3.1.2018. בראיון ציין השמאי כי לדוגמא במתחם "נחשתן" שבנווה צדק, לא אוכלסו שטחים במתחם במשך תקופה ארוכה. על כך להערכתו יש לקבוע מראש מי יפעיל את השטחים הללו, מי ינהל ויתחזק אותם.

מיזמי בנייה, כגון העלאת דרישות לגימורים או התאמות מסוגים שונים בשטחי הציבור, על פי ספסיפיקציות של הרשות. מן הצד האחר, ויתור על דרישות שלביות כאלה על ידי הרשות, עלולות להביא למצבים בהם השטחים לא נבנים, או לא נמסרים כדבעי לידי הציבור.

ההיבט העיצובי-אדריכלי

בעיה נוספת קשורה להיבט העיצובי-אדריכלי. המחקר שלפניכם אינו עוסק בכלל ההיבטים האדריכליים של הקצאות ורטיקליות, וזהו נושא ראוי למחקר המשך. אולם, תדריך משרד השיכון (נוסבאום 2011) התייחס בעבר לסוגיה זו ולכן אנו לא נרחיב בה. נציין, עם זאת, כי הקצאת שטחי הציבור מבחינת הרשות מחייבת עיצוב שיאפשר לשטחי הציבור לתפקד בצורה מיטבית במבנה רב שימושים. לעיתים, עלולות להיווצר בעיות נגישות או חשיפה של השימוש הציבורי כלפי חוץ- כלפי המשתמשים. כמובן שהנחיות עיצוב עשויות לפתור חלק מן האתגרים הללו.

מחד, נראה כי ההיבט האדריכלי הוא מסובך בשל עירוב השימושים וריבוי מערכות משותפות או נפרדות בבנין, על אגפיו. מאידך, נראה כי בידי הרשויות מצויים כלים להבטחת גמישות בהיבט התכנוני והעיצובי. עם זאת, חלק מן הפרטים אינם נקבעים בהוראות התכניות אלא נדחים לשלב בקשת ההיתר או למועד הגשת תכנית עיצוב אדריכלית; "*ממשיעניין זה שיש דחייה של השטחים הציבוריים לשלב תכנית העיצוב שזה חשוב כי זה נותן גמישות לפי הצורך לפני הוצאת היתר...התכנית מאושרת בתכלס על ידי הועדה המקומית אז הגיוני לעשות את זה אז [בשלב מאוחר יותר לאישור התכנית- נ.מ.]*" (מתוך ראיון עם מתכננת ערים, אגף תכנון עיר, מנהל הנדסה, עיריית תל אביב-יפו, 16.3.17).

אחדות אל מול ייחודיות

"...בעבר היית מזהה את מבנה הציבור במבט אחד, היה לו מופע מאוד מסוים של מבנה ציבור...ממלכתיות...כל מיני ערכים ציבוריים...היום מבני הציבור החדשים, אתה כבר לא מזהה אותם. הם כבר אחרים... כבר אין את המקוריות והאחרות שלהם במרחב במיוחד בנושא הזה של שטחי רצפות..." (מתוך ראיון עם מתכנן ערים, אגף תכנון עיר, מנהל הנדסה, עיריית תל אביב-יפו, 16.3.17).

סוגיה נוספת שעולה עקב הכנסת שטחי הציבור אל מבנים מעורבי שימושים היא ההשפעה שיש לכך על יכולת הקריאה (Legibility) של המרחב העירוני. מהראיונות שקיימנו עולה כי שטחי הרצפות אכן מספקים פתרון למחסור בקרקע זמינה, אך בעקבות אספקת שטחי הציבור באופן זה מאבדים את הנראות שלהם כלפי חוץ. מבני הציבור בדרך כלל מתאפיינים בעיצוב שונה מסביבתם, הם לרוב קטנים יותר, נמוכים יותר וקל לזהות אותם ביחס לבנייה "האזרחית" שלצידם. הווייתור שמתבצע בהקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור ישפיע גם על

הנראות של הרחוב וחווית הולך הרגל בו. שטחי הרצפה יוצרים אחידות; היכולת להבחין בהם במרחב תקטן; לאו דווקא יהיה הבדל בין בניין שבתוכו יהיו גני ילדים ובניין שתהיה בו ספרייה עירונית. אם היו שני שימושים אלו מקבלים שטח מגרש נפרד ניתן היה לעצבם בצורה ייחודית לכל אחד מהשימושים הללו.

היטיבה לתאר זאת מתכננת ערים באגף תכנון עיר בעיריית תל אביב-יפו באומרה: "...למבני ציבור יש תרומה למרחב העירוני... זה סוג של אתנחתא עירונית, אתה נוסע במנהטן פתאום אתה רואה כנסייה נמוכה בין כל הבניינים יש לזה ערך עירוני... זה שדוחפים הכל בתוך בניינים או שמעצמים זכויות למבנים ציבוריים זו בעיה... הנושא של האתנחתא העירונית הוא גם נושא חשוב בעיר. הכנסת הכול למבנים- נקבל חזית אחידה ומופע פיזי בומבסטי. לפעמים דווקא מבני הציבור מהווים משהו יותר אנושי ומכיל... אתה עובר ורואה גדר של בית ספר או דשא של מקום ופה זה לא יהיה. אתה תראה רק בנייני תעסוקה או מגורים וחזית מסחרית... הכול יהיה אחיד זה מה שתראה" (16.3.17).

הקצאת שטחי ציבור במבנים פרטיים הינה במידה מסוימת הפרטת שטחי הציבור, בה יש לאזן בין נקודת ראות היזם השואף למקסם רווחים – תועלת פרטית, לבין הרשות המקומית השואפת למקסם את התועלת החברתית מהשטח הציבורי. נעמה ריבה (2016)³¹ מעלה סוגיה זו של הפגיעה באיכות האדריכלית ובתכנון מבני הציבור כתוצאה משיטת ה B.O.T לפיה היזם בונה את המבנה הציבורי, מפעיל אותו ולאחר תקופת ההפעלה מעבירו לרשות. כך למשל הוקם בניין קרית הממשלה בתל אביב. בשיטה זו השיקולים האדריכליים, העיצוביים עלולים לקבל משקל נמוך.

סוגיה זו מציבה אתגר בפני הוועדות המקומיות ואגפי התכנון. יש להניח כי עם התגברות התופעה של הקצאת שטחי ציבור יידרשו הנחיות מרחביות, נספחי בינוי, והוראות התכנוניות להגדיר האם יידרש מופע ייחודי עבור שטחי הרצפות המוקצים לצרכי ציבור, באופן שיבדל אותם מהבניין בו הם נמצאים, או לפחות יאפשר להבחין בשטחי הציבור הללו למרחוק?

בעיות בהקשר לנהלי תיקצוב ממשלתיים

שאלה נוספת שנותרת פתוחה היא האם משרדי הממשלה ערוכים להקמת מוסדות חינוך בצורה רובדית, על קרקע פרטית, כאשר היזם הוא שבונה עבור הרשות את מוסדות החינוך הנדרשים (תוך קיזוז מלא או חלקי של עלויות הבניה, מחובות שהיזם חב לרשות). מצאנו למשל כי יש הסבורים כי משרד החינוך אינו ערוך לכך ואינו יודע לתקצב הקמת מבני חינוך בצורה זו.³² גורמים אלה ציינו בפנינו כי משרד החינוך דורש כי תוקצה קרקע (ולא שטח ריצפה במיגרש פרטי) לצורך העברת התשלומים. עוד עולה כי נהלי משרד החינוך לוקחים

³¹ נעמה ריבה (07.04.2016) דה מרקר 'למה בניין קרית הממשלה בתל אביב מעורר כל כך הרבה זעם ותסכול?' על החלטת הממשלה להפריט את בניית מבני הציבור בישראל – והתרבות שנעלמת שלאף אחד לא אכפת'

³² תקשורת אישית עם מהנדס רשות מקומית גדולה בצפון הארץ, מיום 4.2.2018.

בחשבון כי כספי בנייה ישוחררו רק עם קבלת "הרשאה לפרסום מכרז", דהיינו הרשאה לפרסם מיכרז על פי חוק חובת המכרזים (משרד החינוך, 2016). ועתה נשאל, כיצד תינתן הרשאה כזו במקרה של הקצאה ורטיקאלית בה לא מפורסם מכרז בד"כ על ידי הרשות המקומית? ברי, על כן, כי מצבי הקצאות ורטיקאליות מחייבים התאמות וגמישות ביישום נהלי התקצוב הממשלתיים.

סוגיות צדק חלוקתי: פריפריה מול מרכז

בעיה אחרת במדיניות ההקצאה הורטיקאלית קשורה לכך שהמדיניות יכולה לפעול, כך נראה, במקומות בהם ערכי הקרקע גבוהים מספיק כדי לתמוך בדרישת מוסד התכנון להקצאת שטחי ציבור מבונים. בדומה לתמ"א 38, הפועלת פעולתה באזורי ביקוש, כך גם "תפיסת הערך" (value capture) עליה מבוססת ההקצאה הורטיקאלית, אפשרית בעיקר כאשר קיימת השבחה ליזם, המאפשרת להניע את גלגלי הפיתוח, וכנגזרת- את דרישת הרשות הציבורית להקצאת שטחי ציבור בקומות. ללא השבחה, ועם ערכי קרקע נמוכים, להקצאת שטחי ציבור, משקל משמעותי יותר בפרויקט, כזה שעשוי להשליך על כדאיותו הכלכלית. לצורך התאמה לאזורים פריפריאליים ידרש בוודאי, קיזוז עלויות הקמת שטחי הציבור, אולם גם לעיתוי הקיזוז משמעות רבה. נטל עלות הקמת השטח הציבורי כמובן משמעותי יותר באזורים פריפריאליים, והוא עשוי להשליך על הוצאות המימון בפרויקט בפרט והכדאיות הכלכלית של הפרויקט בכלל. על כך נרחיב בפרק השמאי-כלכלי.

בשלב זה נציין כי חלק מהמומחים ציינו בפנינו כי באזורים פריפריאליים עלולה להיווצר בעיה להחיל מדיניות מסוג זה שהיא בעיקרה מוטה כלפי פעולת שוק. בעיה זו היתה יכולה להיות תיאורטית אם היה בנמצא מימון משלים מדינתי לתשתיות. ואולם, מימון תשתיות ציבוריות על ידי המדינה הינו חלקי, ואינו כולל תשתיות רבות, אותן נדרשת הרשות לספק ממקורותיה. על רקע זה, אי היכולת להחיל את כלי ההקצאה הורטיקאלית מצביעה ביתר שאת על פערים גדלים והולכים בין פריפריה למרכז, לפחות בהיבט זה.

לסיכום, הניתוח שלמעלה מצביע על כך כי הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור הינה פרקטיקה חיונית המספקת פתרון ומענה עבור האבולוציה של העיר הישראלית. נוכח אזילת משאב הקרקע, הגידול באוכלוסייה, והעליה ברמת החיים, הקצאת שטחי הרצפות הינה כורח ויש בה יתרונות רבים הן לרשות והן ליזם. יחד עם זאת, בשל מורכבותה, היא מנביעה גם אתגרים עימם יש להתמודד בכדי לייעל את הפרקטיקה.

פרק 4: ההיבט המשפטי.

רקע משפטי והגדרות

במהלך המחקר התחוויר לנו כי הסוגיה המשפטית מהווה את אחד מן החסמים המרכזיים להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במגרשים המצויים בבעלות פרטית.³³ במענה לכך הסקירה המשפטית שבפרק זה עוסקת בשאלת ההיתכנות להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים, שחלקם או כולם בבעלות פרטית. הפרק בוחן את האתגרים והשאלות המשפטיות המתעוררות במצבים אלה.

את סוגיית ההקצאות הורטיקאליות של שימושי ציבור במגרשים סחירים, פרטיים, מעורבי שימושים, ניתן להבין גם על רקע תופעה רחבה יותר- של צורך במיזוג בעלויות פרטיות וציבוריות יחד נוכח צרכים תשתיתיים, ציבוריים, ונוכח שינויים טכנולוגיים. בהקשר לכך עלתה שאלת רישום רב-רובדי, רב-שכבתי של בעלויות בעיקר בפרויקטי תשתיות, כל אימת שנדרש רישום בעלויות ציבורי ופרטי בשכבות שונות בקרקע. דבר זה הוביל בסוף שנת 2017 להפצת תזכיר חוק בנושא המאפשר רישום רובדי של בעלויות (תזכיר לתיקון חוק המקרקעין 2017). בצורה זו למשל, התזכיר סולל את הדרך לרישום בעלות ציבורית בתת קרקע כשמעליה בעלויות פרטיות (מלניצקי 2017). נוכח התגברות תופעת ההקצאות הורטיקאליות, הרי שתשלובת של בעלות פרטית וציבורית הינה כורח המציאות גם בבתי מגורים משותפים, או במבני משרדים ותעסוקה.

עם התגברות התופעה עולות שאלות משפטיות בדבר אופן ההקצאה, האם מדובר במעשה שניתן להסדירו במסגרת תכנית וכיצד? האם ההקצאה הינה אפשרית מכוח סעיף 26 לחוק התכנון והבניה (כהקצאה "בדרך אחרת")? שמא, לחלופין, הקצאת שטחי ציבור- בין בתכנית נקודתית, בין באיחוד וחלוקה- היא הפקעה במסווה ואם כך מהן ההשלכות של הקצאה מסוג זה? עוד עולות שאלות בדבר ההיבטים הפיננסיים של ההקצאה, לרבות שאלות בדבר תשלום היטל השבחה ונשיאה בעלויות הבניה של הקומות המיועדות לצרכי ציבור. בשאלות אלה ואחרות יעסוק הניתוח שלפניכם.

ההצדקות הציבוריות המשפטיות להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור

פרק 1 לעיל ניתח את ההצדקות הציבוריות השונות והסיבות לפיתוח הכלי של הקצאת שטחי רצפות, בארץ ובעולם. הפסקאות שלהלן תתמקדנה בהצדקות ובסיבות המשפטיות ליישום ופיתוח כלי זה. נקודת המוצא לדיון הינה כי קיימת (לכאורה) סמכות לרשות

³³ ראיון עם מתכננת ערים ותיקה, מיום 1.8.2017.

המקומית להפקיע (או ליטול בדרך אחרת) חלק ממגרש, מבלי להפקיע את המגרש בשלמותו.

את הדיון בסיבות המשפטיות לאימוץ כלי זה יש להתחיל – בין היתר – בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992. החוק מורה כי זכות הקנין הינה זכות חוקתית וכי הפגיעה בה יכולה להיעשות בחוק בלבד. תנאי נוסף הוא כי הפגיעה הינה "מידתית". עקרון המידתיות מוביל למסקנה אפשרית כי אם ניתן להפקיע רק חלק ממקרקעין, אותו חלק הנדרש לביצוע פעולות הרשות השלטונית, אזי אין להפקיע את כל המגרש מבעליו.³⁴ עקרון המידתיות (כמו גם עקרונות משלימים בדבר סבירות והגינות בפעולת הרשות) מובילים למסקנה כי על הרשות השלטונית להפעיל סמכותה בשיקול דעת³⁵, ולא להפקיע מקרקעין, כולם או מקצתם, שלא נדרשים או שלא צפוי להיעשות בהם שימוש.³⁶ בנוסף, על הרשות הציבורית לוודא כי זכות הקנין אינה נפגעת אלא במידה המזערית הנדרשת לשם השגת הצורך הציבורי.³⁷

הלכות אלה מובילות למסקנה כי כאשר בידי הרשות האפשרות להפקיע שטח קרקע (או ליטול אותו לצרכי ציבור בדרך אחרת) בצורה הפוגעת ביזם, או לחלופין קיימת לה אפשרות להורות ליזם להקצות לה שטח ריצפה במבנה קיים (או עתידי), הרי שיש להעדיף את האפשרות הפוגעת פחות בקניין. על פי ההנחה, הדרישה להקצות שטח רצפות חלף מגרש נפרד ויעודי (שכולו ייועד בתכנית לצרכי ציבור) מגשימה את עיקרון ההגנה על הקניין. בפרט, מקום בו הדרישה להקצות שטח קרקע עשויה לסכל פרויקט יזמי או להקשות על מימושו. או אז קיימת בהחלט הצדקה תכנונית ומשפטית להעלאת דרישה להקצאה חלופית של שטחי רצפות לצרכי ציבור בתוך מבנה קיים. מדוע?

ניקח לדוגמא מגרש בשטח דונם אחד המצוי באיזור מרכזי בעיר בו לא קיימות קרקעות פנויות ואף לא קיימים מספיק מגרשים המיועדים לצרכי ציבור. נניח שזים התכנית מבקש להקים במגרש מאה יחידות דיור חדשות. במצב דברים זה יש להניח כי תוספת יחידות הדיור תיבחן פרוגרמטית על ידי מחלקת התכנון ברשות המקומית (או במחוז). במידה וייקבע כי כתוצאה מתוספת האוכלוסיה הצפויה יש להקים גן ילדים חדש, תעמודנה לרשות התכנונית

³⁴ - לעקרון זה מספר סייגים. כך למשל, הגנת שווי יתרת המגרש המוגדרת בסעיף 190(א)(1) לחוק התכנון והבניה.

³⁵ - ראו למשל בג"ץ 6108/03 סכאי נ' שר הבינוי והשיכון תק-על 2008 (1) 4233 (2008). שם הדגיש השופט רובינשטיין את חובת הרשות לנהוג בסבירות, בהגינות ובמידתיות כלפי האזרח, וכפועל יוצא להפעיל את סמכות ההפקעה במשורה.

³⁶ - בית המשפט העליון הבהיר בשורה של פסקי דין כי על הרשות הציבורית לפעול בשקידה ראויה, תוך פרק זמן סביר, למימוש מטרת ההפקעה (למשל, ע"מ 1369/06 הלבץ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה תק-על 2008 (3) 522 (2008)).

³⁷ - על מבחן המידתיות בהקשר לדיני ההפקעות, על מבחניו השונים, ראו דנג"ץ 4466/94 נוסייבה נ' שר האוצר פד"י מט(4) 88, 88 (1995).

שתי אפשרויות: האחת, נטילה בעין של קרקע (אותה ככל הנראה תעדיף) והאחרת, הקצאת שטחי רצפות בבניין המגורים שייבנה, לצורך הקמת גן ילדים.

נניח כי מתקיים **צורך** תכנוני-ציבורי לתוספת שטחי ציבור לבין הפרויקט (שכן הוכח צורך פרוגרמטי בתוספת שטחי ציבור). נניח אף כי מתקיים **קשר** סיבתי בין התכנון המוצע על ידי בעל קרקע לבין דרישת הרשות (לדוגמא, היזם מציע תוספת יחידות דיור אשר מגדילות את האוכלוסיה באופן המחייב תוספת מבני ציבור). עוד נניח כי בשל אילוצים תכנוניים או כלכליים שונים (גודל המגרש או היות המגרש בלתי רגולרי)³⁸ הקצאה בעין של שטח קרקע לצרכי גני הילדים היא בלתי אפשרית או שתקשה על מימוש הפרויקט. מדוע במצב דברים זה תימנע מהרשות האפשרות להקצות שטחי רצפות במקום?

ברי כי במצב זה הדרישה להקצאת קומה (או חלק מקומה) לצרכי ציבור עולה בקנה אחד עם האינטרס התכנוני, הציבורי, וגם עם האינטרס הקנייני של היזם ובעלי הקרקע. במצב המתואר לעיל הקצאת שטחי הרצפות נדרשת נוכח מאפיינים תכנוניים וכלכליים של התכנית בה עסקינן. על כן הדרישה להקצאת שטחי רצפות עולה לכאורה בקנה אחד עם המבחנים שנקבעו בפסיקה לאי פגיעה בזכות הקניין החוקתית (ובפרט עם הדרישה להראות את קיומו של צורך ציבורי, קיומה של זיקה בין הצורך לקרקע הניטלת, ולעמוד במבחנים חוקתיים במובנם הרחב)³⁹. הקצאה זו אף עולה בקנה אחד עם תכליתם של דיני התכנון והבניה כדינים המאזנים בין האינטרס הציבורי לפרטי, בין אינטרס הכלל לאינטרס הפרטי.⁴⁰

שיקולים נוספים העשויים לתמוך בעמדה לפיה יש לאפשר הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור הינם שיקולים של צדק חלוקתי. אחת מהמטרות העומדות בבסיס דיני התכנון והבניה הינה הגשמת עיקרון זה, שמשמעותו הינה כי יש לחלק טובות הנאה, יתרונות כלכליים, אך גם פגיעות בפרט, באופן צודק ושוויוני. במידה והפרט נפגע יתר על המידה- יוכל לזכות בפיצוי⁴¹, ובמידה ונהנה בהשוואה לחבריו- יתבקש להעביר חלק מן העושר אל החברה על

³⁸ מומחים מעריכים כי ככל שהפרויקט המיועד מצוי על חטיבת שטח קטנה יותר, כך גובר הסיכוי לשילוב שטחי ציבור מבונים בפרויקטים קיימים. כך עולה מראיון שקיימנו עם מתכנן בכיר בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה בתל אביב (ראיון מיום 16.3.2017).

³⁹ עסקינן במבחני פסקת ההגבלה (סעיף 7 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו) כפי שהתפרשו על ידי הפסיקה. על נטילת הקרקע להיעשות בחוק או מכוח הסמכה מפורשת בו; עליה להלום את ערכיה של מדינת ישראל; להיות לתכלית ראויה; ואסור לה להיות בלתי מידתית. על-פי ההלכה שנקבעה בפסיקת בתי המשפט אין די בקיומה של מטרה ציבורית להפקעתה של קרקע; שומה על הרשות להוסיף ולהראות כי המקרקעין אמורים ומתאימים לשמש צורך מסוים; וכי לא ניתן היה להשיג את המטרה הציבורית באמצעי אחר שפגיעתו פחותה. ראו פסקה 15 בבג"ץ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(2) 625 (2001). מדובר אם כן במבחן של צורך ציבורי, אליו נלווה מבחן של זיקה (או קשר) בין הצורך הציבורי לבין הקרקע הנלקחת. אל אלו נלווה מבחן של מידתיות.

⁴⁰ ראו בעניין זה את פסק דינה של הנשיאה נאור בע"א 8797/99 אנדרמן נ' ועדת הערר המחוזית, פ"ד נו(2) 466, 480-479 (2001).

⁴¹ ראו לדוגמא בר"מ 10510/02 הועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה נ' כהן (פורסם בבנו, 31.1.2007); ראו גם ע"א 5958/15 פרחי ביקל בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון (פורסם בבנו, 15.12.2016).

ידי תשלום השבחה.⁴² מהלך זה מגשים את עקרון הצדק החלוקתי, שכן היזם, שהוא המרוויח העיקרי מן התכנית, מחצין עלויות שונות על החברה או הקהילה הסמוכה (כגון תוספת של כיתות הנדרשות בשל פרויקט למגורים). ביסוד נימוק זה עומדת התפיסה לפיה תכנית בניין עיר אמנם נועדה לרווחת הציבור אך בד בבד משמשת בפועל גם כלי (או משאב) כלכלי עבור יזמים הפועלים למטרת רווח. בנסיבות אלה, ניתן לטעון כי יש היגיון בדרישה להקצות שטחי ציבור בכלל, ושטחי ציבור בתוך מבנים בפרט, ממי שעתיד לזכות ברווחים שינבעו מן הבנייה שהותרה.

זאת ועוד, הקצאת שטחי רצפות מבונים לצרכי ציבור, מוצדקת מן הבחינה המשפטית בשל שיקולים כלליים שבדיני התכנון והבניה. דינים אלה נועדו לקדם שורה של מטרות חברתיות, כלכליות, וסביבתיות.⁴³ אחת המטרות הללו היא קביעת שימוש יעיל במשאב הקרקע.⁴⁴ מעשה מנהלי-תכנוני, המקיים שימוש יעיל בקרקע מגשים לפיכך את אחת המטרות הבסיסיות בדיני התכנון והבניה. ומן הכלל אל הפרט- מן הבחינה המשפטית נפסק כי קידום של שימושים מעורבים בכלל, ושימושים ציבוריים מעורבים במגרשים אחרים בפרט, הינה בגדר מעשה המגשים את עיקרון היעילות ויש בו להצביע על סבירות מעשה הרשות.⁴⁵

בנוסף, הנחיות ממשלתיות מעודדות כיום את הרשויות המקומיות ואת רשויות התכנון לקבץ שימושים יחדיו על מיגרש אחד ואף לייצר פתרונות של שטחי ציבור מבונים במטרה לייעל את השימוש במשאב הקרקע (מנהל התכנון, 2016). באופן קונקרטי ממליץ תדריך מינהל התכנון על הקצאת שטחים מבונים "חומים" (קרי שטחים בייעוד ציבורי) במבנים קיימים, כאשר השימוש המבוקש אינו שימוש "זולל שטח" (כדוגמת בית ספר, שלאור גודלו היחסי, מתבקשת בדרך כלל הקצאת מיגרש נפרד עבורו). על כן, מונחות רשויות התכנון להקצות שימושים כגון תחנה לבריאות המשפחה, לשכת רווחה, מתנ"ס קטן או בינוני או מועדון לקשיש במסגרת שטח בנוי.⁴⁶ הנחיה ברוח זו הינה בגדר הנחיה "מגבוה" של מוסדות הממשלה אל הרשויות המקומיות, ובתורת הנחיה "מגבוה" חלה חובה משפטית ומקצועית על הרשויות לשקול שילוב

⁴² לדיון בעיקרון הצדק החלוקתי ותחולתו על דיני התכנון והבניה, ראו בפסקאות 69-66 ברע"א 725/05 הועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון נ' בלוח (פורסם בנבו, 3.9.2014).

⁴³ ע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (פורסם בנבו, 7.12.2006).

⁴⁴ ע"מ 2528/02 ועדת ערר מחוזית - מחוז מרכז נ' פז חברת נפט בע"מ (פורסם בנבו, 18.6.2008).

⁴⁵ ראו פסקה 7.7.7. לפסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בעת"מ (מנהלי מרכז) 10-06-20029 אלי נ' ועדה מקומית לתכנון רחובות (פורסם בנבו, 17.2.2011) (להלן: "פרשת אלי"). בית המשפט ציין בפסק הדין כי: "יש להביא בחשבון את רצון התושבים והצורך האמיתי הנחוץ להם, תוך שמירה על זכויות יסוד, ותוך שיובאו בחשבון אפשרויות של שילוב צרכים שונים, לשם מתן פתרון למגוון צרכים בשטח נתון אחד, לאור העובדה שמשאב הקרקע הציבורית מוגבל".

⁴⁶ ראו בעמ' 9 למדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור מחודש ספטמבר 2016 (הוצאת מינהל התכנון, משרד האוצר).

כזה של שטחי ציבור. אי הפעלת שיקול דעת עלולה להעביר את החלטת הרשות אל מחוץ למתחם הסבירות.

על אף ההצדקות המשפטיות והציבוריות, אין לשלול את הבעייתיות הרבה שבהקצאת שטחי רצפות כאלו. כפי שציינו בפרק 3, לפרקטיקה זו גם חסרונות רבים במישור הניהולי (ניהול השטח, ותשלומים שונים בהם נושאת הרשות). בנוסף עולה חשש ממשי כי הרשויות הציבוריות ימירו את ההקצאות האופקיות (של מיגרש נפרד עבור הרשות) בהקצאת שטחי רצפות, אשר –בשלב זה לפחות– אין ניסיון רב בניהולם ובתחזוקתם.

פרשת נכסי שבטא קרונפלד

על אף קיומו של צורך ציבורי ומשפטי בהקצאת שטחי רצפה לצרכי ציבור, קיימים מספר אתגרים במימוש מהלך זה. פרשת **נכסי שבטא קרונפלד**⁴⁷ אשר נידונה בבית המשפט המחוזי מדגימה את מקצת הקשיים והאתגרים. פרשה זו מסמנת נקודת מפנה בתופעה המתגברת של הקצאת שטחי רצפות. בפסק הדין הבהיר בית המשפט המחוזי את עמדתו לפיה הקצאת שטחי הרצפות כמוה כהפקעת קרקע במסווה. החלטה זו מציבה אם כן סימן שאלה גדול סביב הפרקטיקה שהתפתחה בנושא ומכאן גם ניתן להסביר את הערעור שהוגש על פסק הדין, בשל ההיבט התקדימי בו.

את פסק הדין ניתן לקרוא כחלק משורה של פסקי דין שדנו בחוקיותן של הפקעות⁴⁸, איחוד וחלוקה⁴⁹ והסכמים עם יזמים.⁵⁰ כל אחד מן המקרים הללו עוסק באפיק אחר של הקצאת קרקע לצרכי ציבור. אפיק ההפקעה קבוע בחוק התכנון והבניה ובפקודת הקרקעות⁵¹; אפיק החלוקה החדשה קבוע גם הוא בחוק התכנון⁵² ומאפשר לרשות לערוך "ערבול" (Reshuffle) של קרקעות בתחום התכנית אגב הקצאת קרקעות לצרכי ציבור (עמירב, 1980). גם האפיק היזמי הינו אפיק שרשויות מקומיות נדרשו לו פעמים רבות

⁴⁷ עת"מ (מנהלי ת"א) 41007-11-14 **נכסי שבטא קרונפלד בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל אביב** (פסק דין מיום 21.1.2015).

⁴⁸ ראו לדוגמה שורה של פסקי דין הדנים בשאלה האם הפקעת קרקע נעשתה כדין והאם קיים בה צורך ציבורי, או שמא קיים אפיק פוגעני פחות- ראו בג"צ 7579/07 **דהאמשה נ' מינהל מקרקעי ישראל** ([פורסם בנבו, 11.11.2009]).

⁴⁹ ע"מ 5839/06 **בראון נ' יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז** (פורסם בנבו, 25.9.2008). הלכת בראון קבעה כי "הפרשה לצרכי ציבור" המקובלת בתוכניות איחוד וחלוקה כמוה כ"הפקעה" ודיני ההפקעות צריכים לחול עליה. אולם אין כל סיבה שלא לראות בהשבחת המקרקעין (כלומר בעלית ערכם) או בתוספת זכויות (כגון זכויות בנייה, זיקות הנאה ופטורים שונים) משום פיצוי בגין ההפקעה. לפיכך אם ההשבחה או הזכויות הנוספות מגלמות שווי כספי העולה על הפיצוי הנדרש לפי דיני ההפקעה, אין מקום לכאורה לחייב את הוועדה המקומית בתשלום פיצוי כפול.

⁵⁰ ע"א 7368/06 **דירות יוקרה בע"מ נ' צבי גור-ארי** (פורסם בנבו, 27.6.2011).

⁵¹ ראו סעיפים 188-190 לחוק התכנון והבניה, וכן פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943.

⁵² סימן ז' בפרק ג' בחוק התכנון והבניה. סעיף 121 לחוק מאפשר לקבוע בתכנית מתאר מקומית או בתכנית מפורטת הוראות בעניין איחוד וחלוקה של מגרשים, בהסכמה או שלא בהסכמת בעליהם.

(צוברי ואלתרמן, 2008). כל אחד משלושת המסלולים הללו נועד לאפשר לרשויות לקבל קרקע אשר נדרשת לצרכי ציבור שונים כגון דרכים, גנים, ומוסדות חינוך.⁵³ עם זאת, הפסיקה התלבטה לא אחת בחוקיות השימוש בכלים הללו בסיטואציות שונות. כך למשל, חוקיותם של הסכמים עם יזמים נמצאת לעיתים קרובות על בלימה והשימוש בהם אינו ברור מאליו.⁵⁴ בדומה, גם חלוקה חדשה תוך נטילת אחוזים ניכרים מהקרקע ללא פיצוי הינה בעייתית לאור הלכות הפסיקה.⁵⁵ אם כך, המגמה המשתקפת היא מתן דגש על זכויות הקניין של הפרט, אל מול רצונות הרשויות להגדיל את סל הקרקעות לתועלת הציבור.⁵⁶

הקצאת שטחי רצפות בתוך מבנה קיים או חדש, במסגרת תכנית, ולעיתים קרובות אגב הסכם עם בעלי הקרקע, הינה דרך נוספת שהתפתחה בפרקטיקה התכנונית לשם הקצאת קרקע.⁵⁷ דרך זו שלובה פעמים רבות בהוראות תכניות מיתאר ונלווה להן לעיתים הסכם המסדיר את מערכת היחסים בין הרשות לבין היזם. בדומה לחלוקה חדשה, גם הקצאת שטחי רצפות עבור הציבור, התפרשה כסוג של הפקעה.⁵⁸

בפרשת שבטא קרונפלד נידונה תכנית תא/4041/מח לבניית מיגדל "אגיש רבד" ברחוב מוזס בתל אביב. התכנית הוסיפה זכויות רבות ואיפשרה לבעלי הקרקע לבנות 20 קומות נוספות במתחם. התכנית התנתה שלושה תנאים לצורך מימוש הזכויות על פיה:

- האחד, כי קומה אחת מתוך הקומות המתווספות תוקצנה לשימושים ציבוריים על פי סעיף 188 לחוק התכנון והבניה.
- השני, שכתנאי למתן היתר תינתן הבטחה של היזם להקמת השטחים הללו עבור הציבור.
- השלישי, כי השטחים הללו יירשמו על שם העיריה, כתנאי לאיכלוס המבנה.

⁵³ רשימת התכליות הציבוריות קבועה בעיקרה בסעיף 188 לחוק התכנון והבניה, ואולם הפקעה ללא תמורה,

אפשרית אך ורק לטובת המטרות הקבועות בסעיף 190 לחוק התכנון והבניה.

⁵⁴ בתי המשפט הבחינו בין חוסר החוקיות של הסכמים עם יזמים, הכוללים לדוגמה עבודות פיתוח, לבין המשמעות של חוסר החוקיות. לא כל הסכם בלתי חוקי, שנעשה ללא הסמכה שבדין, יוביל לבטלות ההסכם. כך נפסק באשר להסכמים שכבר מומשו ובית המשפט ביקש שלא לבטלם בשל הסתמכות הצדדים עליהם: ראו ע"א 974/13 רמת נילי בע"מ נ' מועצה מקומית זכרון יעקב (פורסם בנבו, 2.4.2015). בענין זה ציין השופט עמית (בפסקה 16) כי "לטעמי, קשה להלום כי לאחר שהמערערת רדתה את כל הדבש מהסכם הפיתוח, בנתה שכונת קוטג'ים יוקרתית והפיקה רווחים, היא תחזור לקופה הציבורית בתביעת השבה. מה עוד, ועל כך עמדנו בפתח הדברים, שלא הוכח כלל כי בשל הסכם הפיתוח המערערת שילמה סכומים העולים על האגרות וההיטלים שהיו מוטלים עליה אילו הדברים היו נעשים בדרך המלך כמתחייב מהלכת דירות יוקרה."

⁵⁵ ראו הלכת בראון, לעיל ה"ש 49.

⁵⁶ אכן זכות הקניין אינה אבסולוטית וכפופה לצרכים ציבוריים, כפי שאלה נקבעו במסגרת תכנית מיתאר- ראו לדוגמה אצל שרית דנה ושלום זינגר (2015). **דיני תכנון ובניה** (כרך א). תל אביב: נבו הוצאה לאור, בעמ' 70-71 שם מצינים המחברים כי "יחסו של בית המשפט העליון לזכות הקניין בהקשר התכנוני מורכבת ולא בהכרח קוהרנטית. היא נעה מהחלשה משמעותית של זכות הקניין בשלבי התכנון השונים...להגנה קניינית חוקתית מלאה על התוצר התכנוני לאחר שאושר באופן המחייב פיצוי חוקתי בגין שינויו".

⁵⁷ תקשורת אישית עם יועץ כלכלי בכיר בעיריית ת"א-יפו, מיום 24.4.2017.

⁵⁸ ראו פרשת שבטא קרונפלד, לעיל ה"ש 47.

התכנית הומלצה להפקדה ואושרה בתנאים על ידי הוועדה המחוזית ואולם היזם ביקש לאתגר את הקביעות הללו וטען בפני בית המשפט המחוזי כי הקצאת הקומה באופן האמור אינה חוקית שכן התקבלה בחוסר סמכות, אינה סבירה, וקשורה בשיקולים זרים שהפעילו רשויות התכנון. עוד נטען כנגד הוועדה המחוזית כי לא הצליחה להצביע על צורך ציבורי קונקרטי ועתידי בשטחים המוקצים, ומשכך הרי שלא נומק או הוצדק הצורך בקומה אחת דווקא.

מעבר לכך ציין העותר, יזם התכנית, כי הקצאת הקומה מהווה למעשה הפקעה ועל כן על מוסדות התכנון להצביע על צורך ציבורי, ואף להראות כי קיימת זיקה בין המקרקעין נשוא התכנית לבין קיומו של צורך ציבורי במקום (להלן: **מבחן הצורך** ומבחן **הקשר** בהתאמה).⁵⁹

קביעות בית המשפט המחוזי היו מעט עמומות לגבי סמכותם של מוסדות התכנון לדרוש כי יוקצו שטחי קומות בתוך מבנה קיים. כב' השופט יפרח ציין בפסק דינו כי ועדות התכנון לא הצביעו באופן ברור על מקור חוקי המתיר להן לדרוש הקצאה כאמור⁶⁰ וכי נראה על פניו כי הדין עם היזם, הטוען להיעדר סמכות שכזו.

עם זאת, לא הכריע בית המשפט באופן חד משמעי בסמכות מוסדות התכנון לדרוש הקצאת שטחי רצפות במסגרת הליך תכנוני, חלף דרישה להקצאה שטח קרקע בעין.⁶¹ קביעתו התמקדה בעצם המעשה, המהווה "כסות" למצב של הפקעה. משכך, סבר בית המשפט כי היה על המשיבות לנקוט בהליכי הפקעה על פי הדרוש בסעיף 188-190 לחוק התכנון והבניה, ובמסגרת זו היה עליהן להתייחס לסוגיית הפיצוי ולציין מפורשות בתקנון התכנית מה יהיה ייעוד הקומה שאת הקצאתה מבקשות הרשויות:

"...הקצאה לצרכי ציבור, ווידוא ששטח זה אכן ייבנה והתנייה בדבר רישום השטח על שם הרשות המקומית, אינם אלא כסות למצב דברים אחר, קרי: **הפקעה** של אותו שטח (בענייננו: 500 מ"ר בנויים, ולא ברור אם מיקומם בקומת המסד או בקומת הטפחות)... ואף אין כוונה לקיים – כל הליכים שהם לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, המסדירים את ביצוע ההפקעה לפי סעיפים 188 – 189 לחוק התכנון והבניה, לרבות הליכי הפרסום והתמורה. די בכך בלבד על מנת לקבוע כי דין החלטת המשיבה 1 להתבטל, בהיותה הפקעה מוסווית...."

⁵⁹ טענה זו התבססה על ע"מ 1369/06 **הלביץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה**, חדרה, פ"ד סב (4) 634 (2008). בהמשך הסקירה המשפטית נקיים דיון רחב יותר במבחן הצורך והקשר בהקשר להקצאת שטחי ציבור מבונים בתוך בניין ובו שימושים סחירים שונים.

⁶⁰ פסק 9 לפסק דינו.

⁶¹ כבוד השופט יפרח ציין כי "אנית כי הדין אינו עם העותרת (הגם שאני סבור כי לכאורה הדין עימה, שכן המשיבות לא הצביעו על מקור בדין המתיר להן לדרוש הקצאת שטח..." (פסקה 9 לפסק הדין).

אכן, סעיף 190 לחוק התכנון מתיר הפקעת 40% משטח החלקה בלא לשלם פיצויים, אך זאת רק שעה שההפקעה היא רק לשם אחת מן המטרות המנויות בסעיף 190 (א)(1) לחוק התכנון, לאמור: "לצרכי גנים, שטחי נופש וספורט וכן לבניני חינוך, תרבות, דת ובריאות". המשיבה 1 לא ציינה כלל מהי מטרת הצורך הציבורי המסוים והמוגדר המצדיק את ההפקעה בפרשתנו. האמנם סבורה המשיבה 1 כי ניתן להפקיע מן העותרת את הקומה בה עסקין (קומה האמורה להיבנות על ידי העותרת ועל חשבונה) בלא לפצותה ובלא שההפקעה לבשה תכלית מוגדרת וידועה?⁶²

על פסק הדין הוגשה בקשה לעיכוב ביצוע, שהתקבלה⁶³, תוך שהצדדים מגישים אף ערעורים מנהליים, כל אחד וטרזניותיו. בסופו של יום פסק בית המשפט העליון כי יש להחזיר את התכנית הנדונה לדיון בועדה המחוזית לתכנון ולבניה לצורך דיון בסעיפים הבעייתיים לכאורה בהם התבקשה הקצאת שטחי רצפות.⁶⁴ בכך למעשה בוטלה החלטת בית המשפט לעניינים מנהליים, או לכל הפחות עוקרה מתוכן תוך שבית המשפט העליון מציין כי בהמלצתו יתקבלו ערעורי הועדה המקומית והועדה המחוזית, במובן זה שבמקום החלטת המחוזי, יוחזר הדיון אל מוסדות התכנון.

בנוגע לשאלה העקרונית בדבר סמכות מוסדות התכנון להקצות שטחי רצפות במבנים, לא הביע בית המשפט העליון את דעתו והשאיר את הסוגיה תלויה באוויר. נפסק כי "איננו מביעים לעת הזאת דעה בנושא המהותי המצוי על סדר היום, קרי, יכולת הרשויות לכלול בתכנית הקצאה כזאת או אחרת לצרכי ציבור והאופן בו הדבר יכול להיעשות".⁶⁵ אם כך, והלכה למעשה, פסק דין זה מאפשר לרשויות התכנון להמשיך לנהוג באותה דרך בה נהגו עד כה ולכלול הוראות מסוג זה בתכניות שונות, אם בדרך הפקעה, אם בדרך חלוקה חדשה, אם בדרך אחרת.

בסיכומי של דבר בפני מוסדות התכנון עמדו **מספר אתגרים** באותה פרשה:

- ❖ ראשית, היה עליהם להצביע על מקור הסמכות לביצוע הקצאה שטחי הרצפות אך נושא זה לא הוברר דיו;
- ❖ שנית, היה עליהם להסביר מדוע אין המדובר בהפקעה בכלל, או בהפקעה אסורה בפרט;

⁶² שם. בפסקה 9 לפסק הדין.

⁶³ ע"מ 1341/15 הועדה המחוזית לתכנון ובניה תל אביב נ' נכסי שבטא קרונפלד בע"מ (פורסם בנבו, החלטה מיום 24.3.2015).

⁶⁴ ע"מ 1285/15 הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו נ' נכסי שבטא קרונפלד בע"מ (פורסם בנבו, החלטה מיום 17.9.2015).

⁶⁵ שם, שם.

- ❖ שלישית, היה עליהם להסביר (בהנחה ומדובר על הפקעה), האם וכיצד התקיימו תנאי סעיפים 188-190 לחוק המקרקעין;
- ❖ רביעית, היה על מוסדות התכנון לבאר מדוע לא נתנו לכאורה תמורה בגין שירותי הבניה העתידיים להתקבל מהיזם הבונה.

אכן, נראה כי אלמנט התמורה היה אחד הגורמים שהניפו סדין אדום בפני בית המשפט המחוזי אשר קבע כי "המשיבות לא התייחסו בטיעונן לפניי לכך שהשטח הציבורי האמור להיבנות על ידי מבקש ההיתר – יירשם על שם ובבעלות העירייה, **למעשה בלא תמורה** ולא ביארו מדוע אין זו הפקעה, פשוטה כמשמעה. שתיקה רועמת זו אין להתעלם הימנה".⁶⁶

משכך פסק בית המשפט המחוזי כי יש לבטל את ההוראות בתקנון התכנית הקשורות בהקצאת שטח הקומה לטובת העירייה. לדידו, המשיבות לא הצליחו לתת תשובה הולמת לכל אחת מארבע הסוגיות שלמעלה, ואף לא הצליחו להצביע על צורך ציבורי קונקרטי בקומה שנדרשה. בהקשר זה ציין בית המשפט המחוזי כי הועדה המחוזית בהחלטתה הודתה כי אין צורך ציבורי קונקרטי אשר נדרש בשלב הכנת התכנית וכי הצורך יכול להיקבע בעתיד. דומה כי גם נתון זה תרם לתוצאת פסק הדין.

פרשת שבטא קרונפלד, כמו פרשות אחרות מן השנים האחרונות בתחום התכנון והבניה, היכתה בבטן הרכה של הפרקטיקה התכנונית. פרקטיקה זו מתפתחת פעמים רבות ללא עיגון חוקי מפורש בחקיקה לרבות חוק התכנון והבניה ותקנותיו. משכך, מוסדות תכנון עיגנו בהוראות תכניות מיתאר הוראות בתחומים שונים כגון כתבי שיפוי, תחזוקה, והקצאת שטחי רצפות ורטיקאלית, שלגביהם מתעורר לעיתים הספק בדבר היתכנותם.⁶⁷ הוראות מסוג זה מלמדות שקצב החיים, קצב הפיתוח, וקצב הבנייה בישראל, מהיר יותר מקצב עבודתו של המחוקק אשר נדרש לא אחת לסוגיות הללו לאחר שמתחוויר כי מוסדות התכנון פועלים בתחום האפור, ללא תשתית משפטית הולמת.

המקרה של שבטא-קרונפלד הינו ייחודי לא רק מבחינה דוקטרינרית. ייחודו טמון אף בכך שהמועד בו היזמים איתגרו את התכנית באמצעות עתירה, היה טרם ביצוע עבודות הבניה על פיה. במצב דברים זה הרשות הציבורית (העירייה, או מוסד התכנון) אינה יכולה לכאורה לטעון כי היזם כבר בנה את הבנין, נהנה מתוספת הזכויות בתכנית, ועל כן טענותיו בדבר חוסר חוקיותה הם בגדר עשיית עושר, או למצער טענות שבאו לאחר מעשה.

⁶⁶ פרשת שבטא קרונפלד, פסקה 9 לפסק הדין.

⁶⁷ ראו למשל ערעור במסגרתו תקף יזם את הפרקטיקה של התניית הפקדת תכנית ואישורה במתן כתבי שיפוי לטובת הוועדה המקומית המגינים עליה בפני תביעות ירידת ערך: ע"א 5958/15 פרחי ביקל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון (פורסם בנבו, 15.12.2016).

ואולם, היעדר עיגון חקיקתי ישיר להקצאת שטחי רצפות במגדלים אינו משמיע בהכרח חוסר חוקיות. דומה כי גם בית המשפט המחוזי בפרשת קרונפלד לא שלל את הפרקטיקה, אך מאידך, לא העמיק בחיפוש אחר עיגון חקיקתי לפרקטיקה זו, בפרט כאשר גם רשויות התכנון לא השכילו להצביע על עוגן משפטי-תחיקתי שכזה. על רקע זה, החלטת בית המשפט העליון, אשר ביטלה את החלטת המחוזי, מבקשת לסגת מן ההלכה, ולו במעט. עם זאת, מבחינה תורתית, הלכת שבטא קרונפלד מצביעה על כך שלדעת בית המשפט, הקצאה ורטיקלית של שטחי ציבור היא בבחינת הפקעה. בית המשפט לא חיפש אחר מקור חוקי אחר, ונראה כי אף שלל את האפשרות לראות בסעיף 26 לחוק התכנון והבניה כמקור חוקי אפשרי להעלאת דרישה להקצאה שטחי רצפות לצורכי ציבור.

עמדות תומכות בפסיקה: פרשת מראות ירושלים בע"מ

עמדה אחרת, ומאוחרת לפרשת שבטא קרונפלד, אנו מוצאים בענין **מראות ירושלים בע"מ**.⁶⁸ נראה כי הדברים שנאמרו שם מחזקים את המגמה העולה מביטול פסק הדין המחוזי בפרשת קרונפלד.

בעניין **מראות ירושלים** סירב היזם לשתף פעולה עם דרישת העירייה למסור לידיה שטח מבונה לצרכי ציבור בגודל של 350 מ"ר. התכנית החלה על המיגרש (תכנית 8787) היתה תכנית לאיחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים. התכנית הוסיפה למגרש קיים יותר מ-16 אלף מ"ר שטחים מבונים לצרכים סחירים שונים כגון מסחר ומגורים. תכנית המיתאר הורתה ברחל ביתר הקטנה כי השטחים המבונים ה"חומים" (350 מ"ר) יוקצו לצרכי הציבור.⁶⁹

בנסיבות התכנית שנדונה בפרשת **מראות ירושלים** חתמו היזמים על כתב התחייבות לטובת העירייה, בו התחייבו "להעביר את החזקה בנכס לידי העירייה כשהוא במצב מושלם, בעל מערכות שלמות ומתפקדות, ולאחר שקיבלנו עבורו טופס 4 ותעודת גמר... העברת הנכס לחזקת העירייה הנה תנאי למתן טופס 4".⁷⁰ משסרב היזם לעמוד בהתחייבויותיו אלה הגישה העירייה תביעה במסגרתה טענה, בין היתר, כי "נהוג שבמקום בו מוגדלות זכויות הבניה באופן משמעותי, באזור בנוי, ובהיעדר יכולת להפריש שטח קרקע, היזם מפריש שטח בנוי לצורכי ציבור".⁷¹ לעומת זאת, טענו היזמים כי אין בסמכות הרשויות ליטול קרקע מבונה בדרך שאינה חלוקה חדשה או הפקעה וכי לא נקטו באף לא אחת מן הדרכים הללו.

⁶⁸ ת.א (מחוזי ירושלים) 36148-09-13 עיריית ירושלים נ' מראות ירושלים בע"מ (פורסם בנבו, 29.11.2016).

⁶⁹ סעיף 20 לתכנית מס' 8787 אשר אושרה למתן תוקף בשנת 2004.

⁷⁰ פרשת מראות ירושלים, לעיל ה"ש 68, בפסקה 6 לפסק הדין.

⁷¹ שם, בפסקה 9 לפסק הדין.

מעניין לציין כי בניגוד לפרשת שבטא קרונפלד, בפרשת מראות ירושלים דובר היה בתכנית איחוד וחלוקה⁷², ובנוסף, יוזמי התביעה היו רשויות הציבור ולא היזם. גם כאן, הרשויות לא נטלו את השטח בהפקעה ובנוסף, ייעוד הקרקע "לצרכי הציבור" לא היה ייעוד מסוג מסוים או מאשכול יעודים מסוים⁷³. אף על פי כן, בפרשת מראות ירושלים ניכרת עמדה מתירנית יותר של בית המשפט ביחס לשאלת נטילת שטחים מבונים לצרכי ציבור.

בית המשפט המחוזי, מפי כבוד הנשיא אהרון פרקש ציין בפסק דינו כי סעיף 26 לחוק התכנון והבניה מאפשר לרשות ליטול קרקע גם "בדרך אחרת" וכי על פי הפסיקה, איחוד וחלוקה אכן מהווה דרך כזו. בית המשפט התייחס לפרשת שבטא קרונפלד באומרו כי פסק הדין בוטל בהסכמה, ועל כן היכולת להקיש ממנו היא מוגבלת.⁷⁴ יתרה מזו, נקבע כי אמנם יש להחיל על איחוד וחלוקה את דיני ההפקעה, על פי הלכת בראון⁷⁵, ואולם החלה זו אינה מלאה שכן "יש לראות בנטילת קרקע בדרך של איחוד וחלוקה כשונה מנטילת קרקע בדרך של הפקעה וזאת בהתאם למאפיינים השונים של שני סוגי רכישת הקרקע".⁷⁶ במילים אחרות: בית המשפט המחוזי לא התעלם מהלכת בראון, לפיה חל איסור על הרשות ליטול בתכנית חלוקה חדשה וללא פיצוי שטחי ציבור בשיעור של מעל 40% משטח המיגרש. עם זאת, קבע כי הקצאת שטחי הציבור יכול שתעשה באיחוד וחלוקה. בנוסף, סירב בית המשפט לקבל באופן אוטומטי את הטענה כי בעת הקצאת שטח מבונה באיחוד וחלוקה יש צורך להצביע על ייעוד ספציפי, או כי חלות כל ההלכות הנוגעות להפקעת מקרקעין.⁷⁷

בסופו של יום נפסק כי מדובר על פרקטיקה נהוגה, אשר זכתה לאישור בעבר במספר תכניות ואף במספר פסקי דין⁷⁸; עוד נפסק כי הצרכים המשתנים והמחסור בקרקעות מצדיק לעיתים שימוש בכלי של חלוקה חדשה אגב הקצאת שטח מבונה; עוד ציין בית

⁷² אכן, היזמים הנתבעים טענו באותה פרשה כי אין מדובר על תכנית איחוד וחלוקה (ראו פסקה 16 לפסק הדין בענין מראות ירושלים, שם), ואולם עיון בהוראות התכנית מצביע על כך שהיא כוללת הוראות לאיחוד וחלוקה.

⁷³ למעשה, טענו היזמים כי הייעוד שנקבע כללי ביותר ועל כך אינו עומד בכללים שנקבעו בפסיקה לנטילת קרקע. עוד טענו כי ספק רב אם מתקין התכנית התכוון כי השטחים ייועדו לצרכי ציבור כמשמעותם בסעיף 188 שכן בתכנית נכתב "לשימוש הציבור" ולא "לצרכי ציבור".

⁷⁴ פסקה 51 לפסק הדין בפרשת מראות ירושלים.

⁷⁵ לעיל, ה"ש 49.

⁷⁶ פרשת מראות ירושלים, בפסקה 52 לפסק הדין.

⁷⁷ סוגיה זו ראויה להסדרה חקיקתית. לעמדה דומה בנוגע להליכי איחוד וחלוקה ראו אצל **דנה וזינגר** (2015) בעמ' 1173-1174.

⁷⁸ בית המשפט התבסס על מספר פסקי דין בהם לא נשללה הפרקטיקה של נטילת שטחים מבונים חלף שטחי קרקע. ראו לענין זה ת"א (מחוזי ת"א) 413/98 **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, גבעתיים נ' נאות אביב בע"מ**, פ"מ תשס"ב(1) 241 (2002) (להלן: "**עניין נאות אביב**") ובו אישרה כב' השופטת א' חיות (בשבתה בבית המשפט המחוזי בתל אביב) העברת שטח בקומת עמודים על שם עיריית גבעתיים לצורך הקמת גן ילדים; עוד הסתמך בית המשפט על ת"א (מחוזי ת"א) 1578/09 **אמקור בע"מ נ' מנהל מקרקעי ישראל – תל אביב** (27.1.15) (להלן: "**עניין אמקור**"), בו נדונה שאלת תשלום דמי היתר והפחתה משווי המקרקעין של עלויות שטחי ציבור מבונים אותה חויבה התובעת לבנות במסגרת תוכנית איחוד וחלוקה).

המשפט כי הלכת אקונס⁷⁹, כמו גם הלכות נוספות המאפשרות נטילה חלקית של קרקע, יש בהן כדי לתמוך במסקנה כי עיריית ירושלים מוסמכת היתה לדרוש הקצאת שטח מבונה. אכן, ציין בית המשפט, כנגד התובעות עומדת מכשלה שכן התכנית הנדונה לא ייעדה את השטח לצורך ספציפי (דוגמת בית ספר, או גן ילדים) ואולם, בגלל המערכת ההסכמית בין הצדדים, והתחייבויות היזמים אל מול העיריה (מספר פעמים) נפסק כי בנסיבות אלו לבטל את נטילת הקרקע בשל פגם זה בלבד.⁸⁰

פרשת **מראות ירושלים** משקפת מגמה ריאליסטית וראויה מן הבחינה התכנונית. יזם אשר השביח את נכסיו, והתחייב להקצאת שטחי ציבור, לא יוכל לסגת מדרישת הרשות, מה גם שלא הוכח כי דרישה זו ניתנה בחריגה מסמכות. זאת ועוד, המסר העולה מפסק הדין הוא כי ברגיל, ועל פי מוסכמות יסוד בתכנון עיר, יכלה הרשות לדרוש מן היזם שטח קרקע אופקי.⁸¹ היה ולא ניתן לספק שטח קרקע לצורך בניית מבנה ציבור נפרד, הדרישה להקצאת שטחי רצפות הינה לכאורה סבירה.

הטבלה שלהלן מסכמת את עיקרי ההבדלים בין פרשת מראות ירושלים לפרשת שבטא קרונפלד. הטבלה מצביעה על דמיון רב בין שתי הפרשות, אך גם על מספר הבדלים שייתכן והיטו את הכף לטובת הרשות בפרשת מראות ירושלים.

שבטא-קרונפלד (במחוזי)		מראות י-ם (במחוזי)	
אופי התכנית	נקודתית (חלה על חלקה יחידה)	איחוד וחלוקה חדשה	
	תוספת 15,000 מ"ר לבעלים (עיקרי+שירות)	תוספת 16,000 מ"ר לבעלים (עיקרי+שירות)	
יזם התכנית	פרטיים	העיריה	
מועד הפניה לבימ"ש	לפני הבניה	אחרי הבניה	
ההקצאה הורטיקלית (עיקרי)	500 מ"ר	350 מ"ר	
האם נקבע יעוד קונקרטי לשטחים?	לא	לא	

⁷⁹ ראו ע"א 119/01 **אקונס נ' מדינת ישראל** פד"י נז(1) 817, 846 (2003). בפרשה זו, הידועה גם כפרשת "מנהרות הכרמל" דן בית המשפט באפשרות להפקיע חלק מקרקע, לרבות הפקעה חלקית של זכות השימוש בקרקע.

⁸⁰ ראו פרשת **מראות ירושלים**, לעיל ה"ש 68 בפסקה 56 לפסק הדין.

⁸¹ ההנחה היא כי קיימת פרוגרמה המצביעה על צורך ציבורי, וכי הצורך נובע מהתכנית אותה קידם היזם.

"השטחים המיועדים לצרכי ציבור יועברו לבעלות עיריית ירושלים..."

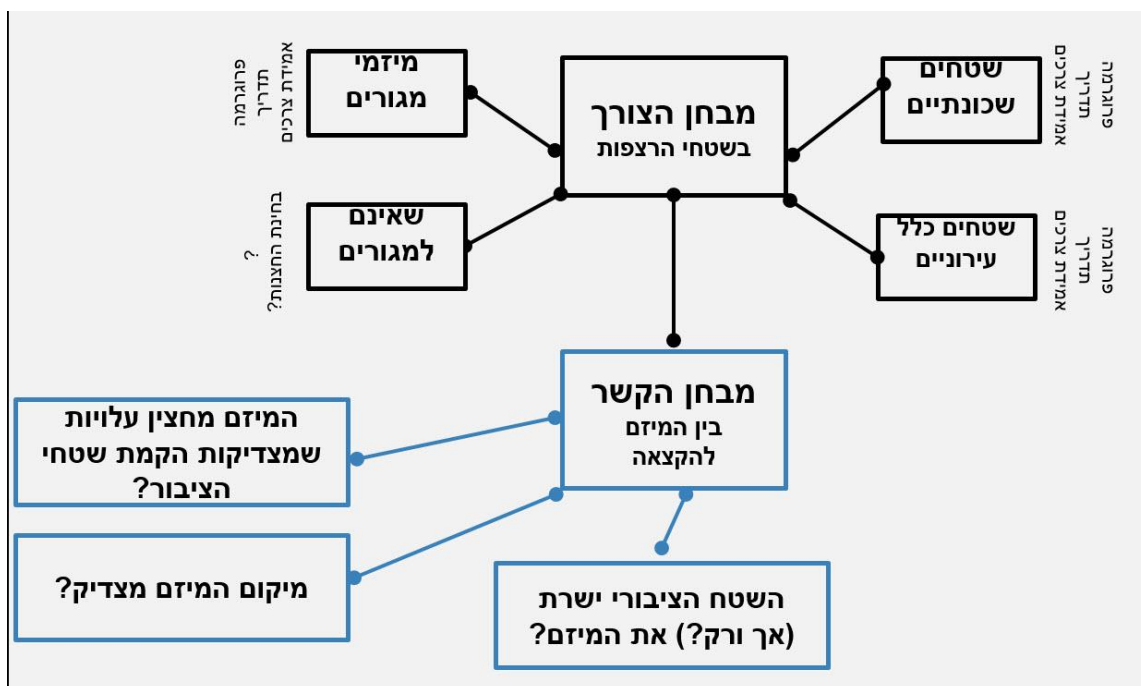
"הועדה המקומית תהיה רשאית להפקיע את הקומה הציבורית..."

לשון התכנית

טבלה 4: פרשת שבטא קרונפלד מול פרשת מראות ירושלים- השוואת פסקי הדין

יישום מבחני המידתיות ובפרט מבחן הקשר (הזיקה) ומבחן הצורך בעת הקצאת שטחי ציבור מבוניים.

כאשר מוקצים שטחי רצפות לצרכי ציבור, במסגרת הפקעה או חלוקה חדשה⁸², עולות מספר שאלות תכנוניות-עובדתיות, שהן אף שאלות משפטיות. השאלה הראשונה היא האם אכן קיים **צורך** ציבורי בקרקע והשאלה השניה היא, האם קיים **קשר** בין התכנית (ונטילת שטח הרצפות) לבין הגשמת הצורך הציבורי. בין אם מדובר בנטילה במסגרת הפקעות, ובין במסגרת חלוקה חדשה, ובין שמדובר בהקצאה "בדרך אחרת" (על פי סעי' 26 לחוק התכנון והבניה), סביר להניח שתעלינה שאלות אלה שיש בהן כדי לסייע בהחלטה האם הפגיעה בקניין היתה ראויה, סבירה, ומידתית בנסיבות העניין (בהנחה שאכן פגיעה לפנינו). שאלה שלישית קשורה באחד ממרכיבי **המידתיות** והינה האם יש צורך בנטילה דווקא (בהפקעה או בדרך אחרת) כדי לממש את המטרות הציבוריות. הסוגיות המרכזיות שידונו להלן מסוכמות באיור שלפניכם.



איור 4: סוגיות מרכזיות בענין מבחן הצורך והקשר

⁸² בייחוד כאשר החלוקה החדשה נעשית ללא הסכמת בעלים.

שאלת הצורך בשטחי רצפות

כפי שתואר מעלה, בפרשת שבטא קרונפלד טענו היזמים כי אין צורך ציבורי בהקצאת שטחי הרצפות במבנה, וכי אין קשר בין התכנית ותוספת הזכויות הכלולות בה, לבין השטחים המבוקשים (בייחוד שעה שלא נקבע ייעוד קונקרטי לשטחי הרצפות הללו במסגרת הוראות התכנית).

בהמשך לדברים שנכתבו בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בעניין שבטא קרונפלד, סקירת ההלכות הפסוקות מצביעה על כך שהרשויות נדרשות להצביע על **צורך וקשר** במצבי נטילת קרקע שונים- הן במצבי הפקעה⁸³, והן במצבי חלוקה חדשה (לגביהם נקבע כי יש לראות בהם כהפקעה)⁸⁴.

לענין מבחן הצורך פסק בית המשפט בעניין **טריידט** כי "הרשות המפקיעה אינה רשאית לתת עיניה בחלוקה מסוימת רק משום שנאה היא, ולהפקיע אותה רק משום שבאחד הימים היא עשויה לשמש צורך ציבורי זה או אחר, כפי שיוחלט ברבות הימים. אין הרשות רשאית להפקיע מקרקעין אלא אם הם אמורים ומתאימים לשמש צורך מסוים. עליה לתת דעתה לצורך זה, ואף לציין אותו בהודעה שהיא מפרסמת על כוונתה להפקיע את המקרקעין".⁸⁵

דרך ראשית לבסס צורך ציבורי היא לקיים בחינה מדוקדקת של מצאי שטחי הציבור הקיימים, ולבחון צרכים עתידיים.⁸⁶ במסגרת זו על רשויות התכנון להכין מבעוד מועד, פרוגרמה להקצאת שטחי ציבור. הממשלה הנחתה את רשויות התכנון בתדריכים שונים⁸⁷

⁸³ ראו למשל פסקה 31 לפסק דינו של בית המשפט העליון בע"א 4067/07 ג'בארין נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 3.1.2010) שם חזר בית המשפט על ההלכה הפסוקה לפיה יש להצביע על צורך ציבורי קונקרטי עת מתבצעת הפקעת קרקע. לענין הפקעת קרקע וחובתה לעמוד במבחנים של זיקה ראו בפרשת **קריסיק**, לעיל ה"ש 39.

⁸⁴ בפרשת **בראון**, לעיל ה"ש 49, נקבע כי חלוקה חדשה שקולה במידת מה להפקעה. עם זאת, לאחר שניתן פסק הדין הביע בית המשפט העליון ספק בדבר החלה גורפת- אם בכלל- של דיני ההפקעות על מצבי חלוקה חדשה וראו לענין זה בפרשת **אחימן** (להלן ה"ש 131) ובפרשת **אשכול** (ע"א 10278/09 **אשכול נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה** (פורסם בנבו, 18.7.2011).

⁸⁵ בג"ץ 1135/93 **טריידט ס.א., חברה זרה נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה**, פ"ד מח (2) 622.

⁸⁶ אכן, מספר רב של החלטות מוסדות תכנון להקצאת שטחים מבונים לצרכי ציבור מתבססות על פרוגרמה שהוכנה מבעוד מועד. לדוגמא, במסגרת הליכי הפקדת תכנית רג/מק/1708 בעיר רמת גן התבקש יזם להקצות בקומת הקרקע גן ילדים שכן במסגרת התכנית נדרשה הגדלה משמעותית של מספר יחידות הדיור באזור, ואף נמצא כי קיים מחסור בשטחי ציבור. בהצעת ההחלטה להפקדה נקבע כי "מחווה הדעת הפרוגרמית עולה כי במרחב הבדיקה קיים היום מחסור בשצ"פים, וכי צפוי בעתיד הקרוב מחסור במעונות יום, בגני ילדים, ובכיתות בתי ספר יסודי. לא ניתן לקדם את התכנית ללא מענה לצרכי הציבור העולים ממנה, לפיכך ייקבע בהוראות התכנית כי היתר הבנייה לפרויקט יכלול כיתת גן אחת בקומת הקרקע, בהתאם לפרוגרמה של משרד החינוך..." [פרוטוקול מיום 12.2.2017].

⁸⁷ תדריכים אלה הם תוצר של המלצת בית המשפט העליון במסגרת בג"צ 3638/99 **בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד (4) 220 (2000) אשר קרא ליועץ המשפטי לממשלה לפעול לגיבוש נוהל מחייב לגבי הקצאת מקרקעין על ידי רשויות מקומיות. בהתאם, בחודש ספטמבר 2001 פרסם משרד הפנים "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" בחוזר מנכ"ל 05/2001 (להלן: "**נוהל הקצאת קרקעות ו/או הנוהל**"). את נוהל הקצאת הקרקעות השלים "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצרכי ציבור" אשר התקבל בשנת 2005. תדריך זה עודכן בשנת 2016 במסגרת "מדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור" מחודש ספטמבר 2016 (להלן: "**התדריך**" או "תדריך הקצאת קרקע לצרכי ציבור").

כיצד להכין פרוגרמות מסוג זה בהתאם לצפי האוכלוסיה וסוג האוכלוסיה אשר תתגורר בעתיד באיזור מסויים. תדריכים אלו אמנם אינם חוק, אך הפסיקה נטתה לראות בהם כאמצעי חיוני להפעלת שיקול דעת תכנוני.⁸⁸ בעת הכנת הפרוגרמה, בוחן מוסד התכנון את הרכב האוכלוסיה לרבות נתונים בדבר מספר משקי הבית הצפויים (או הנמצאים) באיזור מסויים, גודל משק בית הצפוי (או הקיים) באיזור, וגודל השנתון הצפוי בעתיד או הקיים כיום. נתונים אלה מאפשרים למוסדות התכנון לבדוק כמה שירותים מסוגים שונים יש לספק על פי מפתח תכנוני שנקבע בתדריכים. כך למשל נקבע כי ביישוב עירוני יש להקצות בין 0.3 ל-0.4 דונם לכל כיתה בבית ספר יסודי (בהתאם למספר הילדים הצפוי באיזור)⁸⁹ וכי יש להקצות בריכת שחייה אחת בשטח של 1,000 מ"ר לכל 25,000 תושבים.⁹⁰

מוסד תכנון אשר יבסס את דרישתו להקצאת שטחי ציבור על פרוגרמה מסודרת, יוכל בדרך כלל להצביע על קיומו של צורך ציבורי. לעומת זאת, מוסד תכנון אשר יקצה שטחים מבלי שדרישה זו התבססה על איסוף נתונים, תוך הפעלת שיקול דעת שרירותי, יתקשה להצביע על קיומו של צורך ציבורי בקרקע (או בשטחי רצפות, חלף קרקע). לדוגמה, בעניין **פנטהון**⁹¹ קבעה ועדת הערר כי הועדה המקומית לתכנון ולבנייה בחיפה לא פעלה כשורה כאשר הסבה שטחים שהיו מיועדים לגני ילדים והקצתה אותם למעונות יום לקשישים. ועדת הערר המחוזית קבעה כי הפרוגרמה הוכנה רק בדיעבד, ורק לאחר הגשת הערר. למעשה מצאה ועדת הערר כי "אין כל עדות כי סוגיית שינוי השימוש זכתה לבחינה כלשהי, לא כל שכן בחינה עניינית ומעמיקה של הצרכים הציבוריים בשכונה והשפעת שינוי השימוש במגרש זה על אותם צרכים. מהחלטת הוועדה המקומית נראה כי לא נעשתה בדיקה כלל."

בדומה, ביטל בית המשפט החלטה ליתן היתר למקוואות טהרה בעיר רחובות, על בסיס הטענה כי לא הוכח צורך פרוגרמאטי במוסדות ציבוריים אלה במיקום המבוקש.⁹² בהתבסס על פסיקה זו ואחרות⁹³, ומכוח הקל וחומר, יש לומר כי פגיעה בקניין, על דרך של הקצאת שטחי ציבור, מבלי שבוסס צורך ציבורי, אינה אפשרית.

⁸⁸ עת"מ (מנהלי י-ם) 66197-03-15 **צחור- צדק, חופש, חינוך ורווחה בירושלים נ' עיריית ירושלים** (פורסם בנבו, 31.12.2015).

⁸⁹ ראו עמ' 49 לתדריך הקצאת קרקע לצרכי ציבור (2016), לעיל ה"ש 87.

⁹⁰ ראו עמ' 94 לתדריך הקצאת קרקע לצרכי ציבור (2016), לעיל ה"ש 87.

⁹¹ ערר 331/14 **פנטהון ינאו נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה חיפה** (ניתן ביום 5.4.16 בוועדת הערר לתכנון ובניה מחוז חיפה).

⁹² פרשת **אלי**, לעיל ה"ש 45.

⁹³ ראו למשל בבג"צ 10907/04 **ישראל סולודוך נ' עיריית רחובות** (פורסם בנבו, 1.8.2010) (להלן: "**בג"צ סולודוך**") שם נקבע כי הקצאת קרקע לצרכי ציבור חייבת להיות מבוססת על תבחינים שוויוניים ועל

הפרוגרמה, כדי למנוע מצבי "כל הקודם זוכה" או מצב שבו לא יופעל שיקול דעת אלא תתקיים העדפה ממניעים פסולים.

אם כן, פרוגרמה היא כלי שתוחם את שיקול דעת מוסד התכנון. עם זאת יש להדגיש כי השימוש בפרוגרמה אינו יכול להיות קשיח- וזאת בשל קיומם של צרכים מגוונים. לדוגמא, ייתכן מצב בו יתקיים צורך במגוון שטחי ציבור כגון גן ילדים, מעון יום, או מרכז לקשיש, ויהיה על מוסד התכנון לתעדף ולהחליט אילו מהשימושים הללו יש לשלב בתוך פרויקט מוצע.⁹⁴

כמו כן פרוגרמה אינה חזות הכול משום שצרכי העיר הינם דינמיים ומתחלפים. על כן, רשויות התכנון עשויות לדרוש הקצאת שטחי רצפות מבונים בהתאם לפרוגרמה שהכינו, אך מכאן אין להסיק בהכרח כי שטחי ציבור אלה יישארו לעד בשימוש מסוג מסוים, או כי לא יהיה ניתן לעשות בהם שינוי, בהתאם לצרכים משתנים.⁹⁵ המשמעות היא כי בעת קביעת השימוש הסופי בשטחי הרצפות המוקצים לרשות, יהיה עליה לשקול את צרכי העיר לאחר הכנתה של פרוגרמה, ואף לשקול את סוגי השימושים המותרים במקום על פי תכנית המיתאר. במידה ותבקש לסטות ממתווה זה, תוכל הרשות לעשות כן, אם תנמק זאת באופן העולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין, ועם דיני התכנון והבניה.

שאלה נפרדת במסגרת מבחן **הצורך** הינה האם ניתן לקבוע בתכנית צורך ציבורי אמורפי במטרה לאפשר גמישות לרשות המקומית במועד קביעת הייעוד הסופי? נוכח פסיקת בתי המשפט נראה כי התשובה על כך הינה שלילית. כדי למזער פגיעה אפשרית בקניין או להצדיק אותה, על הרשות הציבורית להקצות שטחי ציבור המוגדרים בפירוט ובאופן מסוים בתכנית. למצער, עליה להגדיר אשכולות שימושים (כגון דת או חינוך) אשר שטחי הרצפות ישמשו אותם. ואכן, מממצאי הניתוח האמפירי של התכניות עולה כי מרביתן כוללות הוראות קשיחות או קשיחות חלקית באשר לשימושים הציבוריים המתאפשרים במסגרתן (ראו פרק 2).

בכך אמנם יש היגיון קנייני-משפטי, אך אין לשלול בעיות אשר עלולות להתעורר כתוצאה מכך. אחד המומחים שרואיינו ציין בפנינו כי מנגנון של גמישות הינו חיוני בתכניות המקצות שטחי ציבור. ענין זה נובע מצרכים ציבוריים משתנים; לדוגמא, מחזורי חיים ושיאים של ילודה עשויים לדרוש הקצאת מוגברת של גני ילדים במועד אישור התכנית, ואולם כעבור מספר שנים ייתכן ולא יהיה עוד צורך בהם. דבר זה מחייב יצירת מנגנונים גמישים

⁹⁴ בהחלטת הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן בתכנית רג/מק/1708 התלבטה הועדה המקומית האם לדרוש מיזם הקצאת שטח עבור גן ילדים או מרכז לקשישים. בסופו של יום החלטת הועדה המקומית היתה גמישה ואיפשרה ליזם לבחור איזה מוסד ציבור יוקם במבנה. עיון בפרוטוקול מצביע לכאורה על כך שדרשות אלה נעוצות בפרוגרמה שהוכנה מבעוד מועד (פרוטוקול דיון הועדה המקומית מיום 12.2.2017).

⁹⁵ בפרשת אלי, לעיל ה"ש 45, וברוח זו, ציינה כבוד השופטת נוגה אוהד כי: "משעה שרשות מקומית מגדירה את ייעוד הקרקע במסגרת הפרוגרמה, שיקול הדעת שלה ביחס לשימושים האפשריים במגרש מצטמצם, אולם איני סבורה כי הוא מוגבל לייעודים המוגדרים ותו לא, שכן, בעיר שאוכלוסייתה גדלה, משתנים הצרכים, ולרשות המקומית יש סמכות לנתב ולהקצות שטחים בהתאם לצרכים האמיתיים של התושבים במסגרת הקרקעות אשר בשליטתה. בתב"ע מוקצה המגרש לצרכי ציבור, ללא פירוט, והפרוגרמה, שנועדה ליצור שקיפות ופיקוח בהקצאת הקרקע, הינה בבחינת הנחייה מנהלית, אך אינה עולה בקנה אחד עם תוכנית על פי דין, וכמו כל תוכנית, היא בסיס לשינויים בהתאם לצרכים נטענים ומוכחים מצד האוכלוסייה."

המאפשרים שימושים מתחלפים בשטחי הרצפות הציבוריים, או במקרים מסוימים, לאפשר שימוש חורג בהם לתקופות קצובות.⁹⁶

שאלה אחרת במסגרת סוגיית ביסוס של **צורך** ציבורי היא האם הכנת פרוגרמה הינה האמצעי היחיד לביסוסו של צורך ציבורי בקרקע? אכן, הפסיקה נטתה לראות בפרוגרמה כמסמך מדיניות מנחה שיש בו כדי להצביע על צורך מסוים (למשל, דרישה לקרקע עבור שטחי נופש, ספורט, או בריאות). ואולם, דעתנו היא כי בהחלט ייתכנו מצבים בהם הצורך יתבסס על נתונים אחרים – מלבד פרוגרמה – כגון עצומות תושבים או מידע סטטיסטי אחר שמצוי אצל הרשות.

שאלת הזיקה

לענין מבחן **הזיקה** (או הקשר), על רשויות התכנון להראות כי קיימת זיקה בין הצורך הציבורי הנדרש לבין המקרקעין (או היקפי הבניה) הקבועים בתכנית. במסגרת זו עליהן לשכנע כי קיים קשר בין אופי הפרויקט (והפיתוח המבוקש) לבין ההקצאה עבור הציבור.⁹⁷ למשל, אם דרשה ועדה מקומית להקצות לה שטחי רצפות מבונים עבור הקמת מתנ"ס שכונתי במבנה קיים, עליה להצביע על צורך קונקרטי במתנ"ס באיזור ובמיקום המבוקש. אם דרשה תוספת כיתות עבור גני ילדים, עליה להצביע גם על צורך בכיתות הללו, וגם על זיקה – כלומר על קשר בין הכיתות הללו במקרקעין לבין הפרויקט.⁹⁸

למעשה, גם כאן לצורך ביסוס **זיקה** ניתן להסתייע בפרוגרמה לשטחי ציבור, שכן אופן הכנתה של פרוגרמה, על פי תדריכי הממשלה, מחייב את הרשות לפלח את העיר לאיזורים גאוגרפיים ולחלק את שטחי הציבור הנדרשים על פי שכונות, או חטיבות גאוגרפיות מסוימות. מכאן עולה כי בדרך כלל שירותים ברמה שכונתית (להבדיל מהרמה העירונית) לרבות שטחי ציבור, יוקצו בפרוגרמה על פי תיחום גאוגרפי מסוים, באופן בו נוצר קשר בין צרכי הציבור הנדרשים לבין פיזורם באיזור מסוים.

נדגים זאת בצורה הבאה; התדריך להקצאת קרקע לצורכי ציבור, משנת 2016, מנחה את רשויות התכנון לקבוע את שירותי הציבור בהתאם ל"אירועים תכנוניים" שונים ובהתאם

⁹⁶ ראיון עם מנהל אגף בכיר במשרד החינוך, מיום 17.8.2017. המרואיין קרא לצורך זה בשם "שירשור שימושים". עם זאת, יש לציין כי שאלת השימוש החורג אינה פשוטה כלל ועיקר. יש הסבורים כי אין טעם ציבורי בהפיכת שטחי ציבור ורטיקליים, כמו כל שטח ציבורי, לשטח סחיר או למקור לעשיית רווחים, על דרך השימוש החורג. על כך נרחיב בהמשך.

⁹⁷ ראו פסקה 33 לפסק דינו של בג"צ בפרשת מחול, שם השתכנע בית המשפט כי קיים קשר שכזה המצדיק הפקעה; בג"צ 11159/05 מח'ול נ' שר האוצר (פורסם בבנו, 18.6.2009). מבחן הקשר (או מבחן הזיקה) משמעותו שעל הרשות הציבורית להראות כי יש זיקה ישירה בין המטרה הציבורית והקרקע הנדרשת לה. וראו עוד בעניין זה אצל אהרון נמדר (2011) **הפקעת מקרקעין**. תל אביב: חושן למשפט, בעמ' 191-192.

⁹⁸ למשל, כאשר נידונה תכנית גב/594 במתחם רחובות בראשית 3-7 בגבעתיים, ציינה ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית (בישיבה מס' 1248 מיום 16.1.2017) כי הריסת 24 יחידות דיור והקמת 83 יחידות תחתם במסגרת מיזם פינו-בינוי, מעלה את הצורך בתוספת כיתות גן וכי הוכחה זיקה מספקת בין מיקום הפרויקט המבוקש, שהינו למגורים, לבין התוספת הנדרשת של שטחי רצפות בתחומם. ועדת המשנה הסבירה את הצורך גם במחסור כלל עירוני בגני ילדים, קרי- לא רק בכך שהפרויקט הקונקרטי שהובא לפניו מייצר את הצורך.

לקנה מידה שונה כגון תכנון שכונה חדשה, או תכנון בשכונה קיימת.⁹⁹ כאשר מתווספות יחידות דיור חדשות, הללו מגדילות את האוכלוסיה במקום נתון וכנגזרת על מוסדות התכנון לחשב, בהתאם להנחות דמוגרפיות שונות, את שיעור תוספת גני הילדים, מעונות היום, ובתי הספר הנדרשים. התדריך מנחה את הרשויות למקם את מוסדות החינוך במרחקי הליכה סבירים מאיזורי המגורים, כך שהקצאת שטחי רצפה או שטחי מיגרש יעודיים לצרכי חינוך, ובקרבת איזורי מגורים בהם מתווספים משקי בית, היא לכל הדיעות הקצאה שיש לה "זיקה" רעיונית, תכנונית, וגאוגרפית לתכנון מגורים.

השאלה הופכת מורכבת יותר שעה שהצורך הוא כלל עירוני, ואילו ההקצאה של שטחי הציבור (שטחי רצפות) נעשית במסגרת תכנית נקודתית או אפילו מתחמית. במצב דברים זה, גם אם קיים צורך ציבורי-פרוגרמטי, נשאלת השאלה האם קיימת זיקה בין הצורך הציבורי לבין המיגרש במסגרתו מוקצים שטחי הציבור הכלל עירוניים? שאלה זו קשורה בסוגיה עקרונית, והיא- האם הקרקע הנדרשת (במקרה זה, בצורת שטחי רצפות) צריכה לנבוע במישרין מהפרויקט המדובר- כאשר מדובר על פרויקט נקודתי- או שהרשות יכולה "לנצל את ההזדמנות" ולדרוש מיזם להקצות שטחי ציבור שנדרשים לעיר בכללותה, ללא קשר ישיר לפרויקט המדובר?

שאלה זו סבוכה מאוד, שכן לעיתים קשה לנתק בין צורך שהינו כלל עירוני, לבין צורך מקומי. בנוסף, לעיתים פרויקט מקומי-נקודתי מוסיף על צורך כלל עירוני בצורה שולית, באופן בו ניתן לומר כי אין הצדקה לייחד שטחי רצפות דווקא במיקום ספציפי. ואם כך הוא הדבר, לכאורה ניתן לשמוט את הקרקע מתחת לכל הקצאה שהיא של שטחי ציבור שהינה עירונית יותר משהיא מקומית.

למשל, יזם מקים מגדל למגורים, ואילו הרשות דורשת ממנו להקים בתוך המגדל תחנת משטרה כלל עירונית או מתנ"ס אשר ישרת את תושבי השכונות הסמוכות. במצב המתואר ברי, כי הקשר בין הקמת המיגדל, לבין המתנ"ס (המהווה שימוש ציבורי נלווה למגורים) או תחנת משטרה הינו קשר רחוק אם לא דחוק, בפרט אם השימושים הציבוריים המיועדים לא עתידים לשמש בעיקר את תושבי השכונה, אלא תושבי שכונות סמוכות. אמנם מבנה למגורים עלול לייצר החצנות שונות (כגון עומסי תנועה), אך סביר כי הוא לא מייצר החצנות משמעותיות המחייבות למשל הקמת תחנת משטרה.

במצב זה נשאלת השאלה האם קיימת זיקה בין שטחי הרצפות הנדרשים במבנה הנידון לבין המטרה הציבורית?

התשובה לכך טמונה בשניים; ראשית בהתבוננות כללית, שמעבר למבנה (או המתחם) הבודד, ושנית, בקיום פרוגרמה להקצאת שטחי ציבור. להערכתנו, בתכנון יישובים יש

⁹⁹ עמוד 19 לתדריך מנהל התכנון (2016), לעיל ה"ש 87.

להתבונן על מבחן הזיקה בצורה רחבה; ייתכן והקמת מבנה בודד לא מייצרת כשלעצמה את הצורך בתחנת משטרה (או בכל שימוש ציבורי אחר), ואולם התבוננות מרחבית על השטח שמסביב למבנה הבודד מצביעה על קיומו של צורך מצטבר. כאשר צורך זה נתמך בפרוגרמה מסודרת, אין לכאורה משמעות לכך שאין זיקה ישירה בין פרויקט או מתחם פרטני, לבין שטחי הרצפות הנדרשים בתוכו. במילים אחרות: להערכתנו ההתבוננות היא כלל אורבנית ולא נקודתית, והתבוננות זו עשויה להצביע על קיומה של זיקה בין השטחים אותם הרשות מבקשת להקצות, לבין מיזם נקודתי יותר.

זאת ועוד, ייתכן והצורך הציבורי בהקצאת שטח רצפות ינבע מפרוגרמה כלל עירונית, אך ה"טריגר", קרי, הגורם המפעיל את ההקצאה, יהיה פרויקט או תכנית מתחמית. כמו כן, ייתכן ובשל אילוצים שונים קיים הצדק כי בפרויקט ספציפי יוקצו שטחים בנויים לטובת הציבור. הצדק זה יכול לנבוע לדוגמא מנסיבות כגון מחסור במגרשים לשימושים ציבוריים באזור, נגישות טובה של המגרש הנדון, או היכולת למקם את הפונקציה הציבורית במבנה ספציפי בשל גודלו ומיקומו. שיקולים אלה, כשלעצמם, יכולים לבסס זיקה בין המטרה הציבורית למקרקעין הנדרשים על ידי הרשות.

מבחנים נוספים של מידתיות, בעת הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור

המבחן השלישי המשלים את מבחן הצורך ומבחן הזיקה, הוא מבחן נוסף של **מידתיות** – והוא מנחה את הרשות הציבורית ליטול קרקע מסויימת שאילולא נטילתה, לא ניתן היה לממש את היעוד הציבורי. על פי התנאי, יש להראות כי קיים צורך בהפקעה דווקא (ולא באמצעי שפגיעתו היא פחותה יותר) כדי להבטיח את האינטרס הציבורי.¹⁰⁰ בהקשר לנטילת שטחי ציבור על ידי דרישה להקצאת שטחי רצפות מבונים, ניתן לומר כי דרישה זו מהווה בהגדרה דרך מידתית לאספקת שטחי ציבור, שכן הרשות הציבורית אינה מפקיעה שטחי קרקע אופקיים אלא מאפשרת לבעל הקרקע לנצל את מלוא המיגרש שבבעלותו, תוך נטילה חלקית של זכויותיו – אם באמצעות הפקעה, או באמצעות חלוקה חדשה (שניתן לראות בה כסוג של הפקעה).

ניתן אף לומר כי הקצאת שטחי רצפות, חלף נטילה של שטח מיגרש אופקי, היא במהותה מידתית. מדוע? היות והעלות הכלכלית של נטילת שטח קרקע הינה גריעה מזכויות הבניה, בעוד העלות הכלכלית של הקצאת שטחי ציבור היא עלות ההקמה של השטח

¹⁰⁰ "על הרשות להוכיח כי במעשה ההפקעה נתקיימו שלושה אלה: קיומה של מטרה ציבורית מסויימת ומוגדרת; זיקתה של המטרה הציבורית לקרקע שנדונה להפקעה; וקיום צורך בהפקעה דווקא כדי לממש את המטרה הציבורית. לשון אחר: ההפקעה חייבת לעמוד במבחן המידתיות על שלוש האזנות שבו: אונת ההתאמה הרציונאלית בין אמצעי למטרה; אונת האמצעי שפגיעתו פחותה; ואונת התועלת-נזק, אונה הידועה בציבור גם כמבחן המידתיות במובנה הצר." פסקה 26 לפסק דינו של בית המשפט בבג"צ 2390/96 **בעניין קרסיק**, לעיל ה"ש 39. וראו בענין זה גם את בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג (2) 728, 776-777 (1999).

(במלואה או בחלקה) בתוספת ההשלכות העקיפות על הפרויקט. במגרש עם זכויות בניה של 500%, נטילת 1 מ"ר קרקע גורעת 5 מ"ר מבונה של זכויות בניה. באזורי ביקוש שווי זכויות אלה בשימוש לתעסוקה ובוודאי בשימוש למגורים, גבוה משמעותית מעלות הקמה של 1 מ"ר ציבורי (בהנחה של זכויות בניה במגרש ציבורי בהיקף של 100%).

הדוגמא שלמעלה ממחישה, אם כן, את היתרון הפוטנציאלי ליזם בהקצאת שטחי רצפות במקום נטילה בעין של מקרקעין. ברי כי הימנעות מנטילה מביאה לגריעת ערך קטנה יותר מהמיגרש (אם בכלל קיימת גריעת ערך, בשל הוספת ייעוד ציבורי למבנה). אשר על כן, ועל פניו, דרישה להקצאת שטח ציבורי מבונה עשויה להתפרש כמידתית.

הפסיקה בנושא הקצאת שטחים מבונים לצורכי ציבור ושאלת ההסכמים עם יזמים

פרשת שבטא קרונפלד ופרשת מראות ירושלים מעוררות שאלות משפטיות מתחומים משיקים. בראש ובראשונה עולה שאלת מעמדם של הסכמים שנחתמו בין יזמים לרשויות תכנון (ליוני-שנור 2013). בין אם הקצאת שטחי רצפות במבנה פרטי אפשרית היא במסגרת תכנית בנין עיר, ובין אם לאו, פעמים רבות מתלווה להקצאה זו אלמנט הסכמי-חוזי, שעה שרשויות התכנון מעגנות את קביעות התב"ע גם בהסכם מול בעל הקרקע או היזם.¹⁰¹

הפסיקה הביעה מורת רוח מהסכמים עם יזמים ואף פסקה כי אינם חוקיים בנסיבות הענין.¹⁰² מנגד, שעה שנחתמו חוזים אלה, אף אם נלווה להם אלמנט של חוסר חוקיות, נטו בתי המשפט להכשיר את חלקם, משהוכח כי היזם או בעל הקרקע התעשר בעקבות החתימה על ההסכמים הללו ואישור התכנית הנלווית להם.¹⁰³ אם כן, ולכאורה, ייתכן מצב ובו רשות מקומית (בעצמה או באמצעות מוסד תכנון) תתקשר עם יזם בהסכם להקצאת שטחי רצפות במיגדל, והסכם זה לא יבוטל בנסיבות הענין שעה שהיזם לא נפגע ואף התעשר כתוצאה ממתן היתר הבניה.

עם זאת, יש להפריד את השאלה החזית משאלת החוקיות. כפי שעולה מפרשת שבטא קרונפלד, לא כל יזם יסכים לחתימה על הסכם אשר עשוי להיתפש כבלתי חוקי, או ככזה אשר הינו חסר עיגון מפורש בחוק התכנון והבניה ותקנותיו. עם זאת, יזמים אשר לא איתגרו את הדרישה לחתימה על הסכם שכזה, או לא איתגרו את הוראות התכנית במועד,

¹⁰¹ כך היה לדוגמא בפרשת **מראות ירושלים**, לעיל ה"ש 68.

¹⁰² פרשת **דירות יוקרה**, לעיל ה"ש 50. בענין זה הביע בית המשפט העליון את מורת רוחו מהסכם שנכרת בין רשות מקומית ליזם. הסכם זה הוכרז כפסול משום שנקבע בו כי היזמים ישלמו מקדמה על חשבון היטל השבחה, יבצעו עבודות פיתוח מסויימות ויפטרו מהיטלי פיתוח.

¹⁰³ ככלל הפסיקה אינה רואה בעין יפה העלאת טענות כפיה ועושה לאחר שהצד שמבקש את ביטול החוזה מיצה את טובות ההנאה שצמחו לו מהחוזה (ראו למשל ע"א 6234/00 **פ.א.פ. בע"מ נ' בנק לאומי לישראל בע"מ**, פ"ד מז(6) 790, 769 (2003). על בסיס עיקרון זה נמנעו בתי המשפט מלבטל הסכמים בין רשויות תכנון ליזמים, שעה שלזים צמחה תועלת משמעותית מביצוע תכנית וקבלת היתר (ראו למשל בע"א 8688/06 **ברודנו נ' עיריית תל אביב** (31.1.2010).

עלולים להיתפש כמי שהתעשרו על חשבון הציבור¹⁰⁴, ועל כן פניה מאוחרת שלהם לערכאות בבקשה לביטול הוראות ההקצאה, עשויה להיתקל בקשיים.¹⁰⁵

אם נחתם הסכם מסוג זה, חוזרת ועולה השאלה האם ההקצאה אינה עולה כדי הפקעה אסורה. כזכור, ענה על כך בית המשפט המחוזי בפרשת שבטא קרונפלד בחיוב ואילו בית המשפט בפרשת מראות ירושלים סבר כי הקצאה זו אפשרית, בפרט במסגרת איחוד וחלוקה.

נושא זה מעורר שאלה רחבה יותר בדבר הדרכים החוקיות העומדות לרשות לקבל קרקע לצורכי ציבור. בהנחה כי הדרישה להקצות שטחי רצפה לשימוש ציבורי מצויה בסמכות מוסדות התכנון (מכוח סעיף 190 לחוק התכנון והבניה, ו\או מכוח הפרק הדין בחלוקה חדשה) עולה השאלה האם ניתן לעגן בהסכם הפרשה מרצון של קומה או קומות לצרכי ציבור? לאור הלכות הפסיקה ניתן לומר כי הקצאה הסכמית שכזו הינה בעייתית, אך מנגד נפסק כי לא כל הפרשה מרצון של קרקע לרבות העברה הסכמית במסגרת ביצוע תכנית דינה להתבטל.¹⁰⁶

כאמור, נראה כי הפסיקה נטתה לאשר בדיעבד הסכמים שונים בין ימים לרשויות התכנון, שעה שהיזם התעשר ואף ניצל את ההטבות שניתנו לו במסגרת התכנית.¹⁰⁷ זאת ועוד, הפסיקה נטתה להכשיר הקצאה ורטיקאלית הסכמית כזו של שטחי רצפות לצרכי ציבור, כאשר ההסכמה נגזרת ישירות מהוראות קונקרטיות בתכנית מיתאר מקומית.¹⁰⁸ במילים אחרות, **הפסיקה שהתייחסה להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור נטתה להכשיר הקצאה הסכמית כזו, לעתים מבלי להכריע בחוסר החוקיות שלכאורה נלווה להסכם עם היזם¹⁰⁹ - כל זאת, שעה שההסכם בין הרשות ליזם נחתם במסגרת**

¹⁰⁴ מקרים אלו מתאימים להערכתנו גם להחלת סעיף 2 לחוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979, המאפשר לבית המשפט לפטור מהשבה מטעמי צדק.

¹⁰⁵ ראו לדוגמה תביעת יזמים שהתיישנה על אף אלמנט חוסר החוקיות שהיה טמון לכאורה במעשה רשויות התכנון: ע"א 4752/14 נכסי רמת אביב בע"מ נ' עיריית תל אביב (פורסם בנבו, 16.6.2016). באותה פרשה נדונה דרישת הרשויות כי היזם יבנה מבני ציבור שונים בעלות של כ- 10 מיליון דולרים בתמורה להגדלת זכויות בניה. בית המשפט הביע אמנם מורת רוח מההסכמים שנחתמו בין הצדדים, אך משבנו היזמים את המבנים, ניצלו את זכויות התביעה, ובייחוד לאחר שתביעתם הוגשה תוך התיישנות, נדחו טענותיהם בדבר חוסר חוקיות ההסכמים שנחתמו.

¹⁰⁶ סוגיה זו עולה תדיר במצבי "מכר ללא תמורה". קרי, כאשר מוגשות עתירות להשבת מקרקעין שהועברו אל הרשות הציבורית לצרכי ציבור שונים מבלי שהיה פיצוי בכסף בגין העברה זו. במצבים אלה נדרשו בתי משפט לשאלה האם העברת הקרקע היתה תמורת זכויות בניה, שאם כך הוא, הרי שלא נלווים לה אלמנטים של הפקעה המזכים את הבעלים המקורי באפשרות להשבת הקרקע אליו. ראו למשל בעת"מ (תל-אביב-יפו) 2680/05 מעלה ראשון בע"מ נ' עיריית ראשון לציון ואח', תק-מח 2007(3), 3330; וראו גם חוות דעתו של השופט עמית בעע"מ 3202/05 עיריית רמת השרון נ' גנין (פורסם בנבו, 24.5.2010); עע"מ 1370/07 קרמר נ' המועצה המקומית אבן יהודה (פורסם בנבו, 28.12.2011); עע"מ 839/14 חברה לשיכון עממי בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו (פורסם בנבו, 9.11.2015).

¹⁰⁷ ראו בפרשת נכסי רמת אביב בע"מ, לעיל ה"ש 78.

¹⁰⁸ ראו פרשת אמקור, לעיל ה"ש 78.

¹⁰⁹ כך היה בפרשת אמקור. כבוד השופט אגמון-גון לא הכריעה חד משמעית בדבר היעדר החוקיות של הסכם להקצאת שטחי רצפות עבור עיריית תל אביב. השופט ציינה כי הסכם זה מוציא לפועל את הוראות התכנית המאפשרים הקצאת שטחי רצפות. לענין תוקפו של ההסכם בין היזם לעיריה קבעה כי: "מבלי להכריע בחוקיות ההתחייבות שנטלה על עצמה התובעת...[החברה היזמית- נ.מ.] אבהיר, כי גם הסכם שבגדרו יזם מקבל

תהליך תכנון שהוביל לאישור תב"ע, ובפרט שעה שההסכם בין הצדדים נעשה יחד עם, וכתוצאה של תכנית מיתאר לרבות תכנית איחוד וחלוקה חדשה- תכנית הנתפשת כיום כהליך אפשרי וחוקי להקצאת שטחי רצפות מבונים לצרכי ציבור:

"הכשל של התובעות לציין את המטרה לטובתה ניטלה הקרקע, אינו שקול לטובת ההנאה שצמחה למשיבות מאישור התוכנית, וכי הערך החברתי שייפגע מאי נטילת הקרקע עולה על אי החוקיות שבפעולת התובעות. זאת משום, שאי החוקיות אינה נובעת מעצם קביעת התנאי בדבר העברת השטח בתוכנית או מאכיפתו באמצעות כתבי ההתחייבות, שכן פעולה של נטילת קרקע בדרך של תוכנית איחוד וחלוקה היא חוקית. הפגם מצוי בהוצאה לפועל של הנטילה באמצעות התוכנית".¹¹⁰

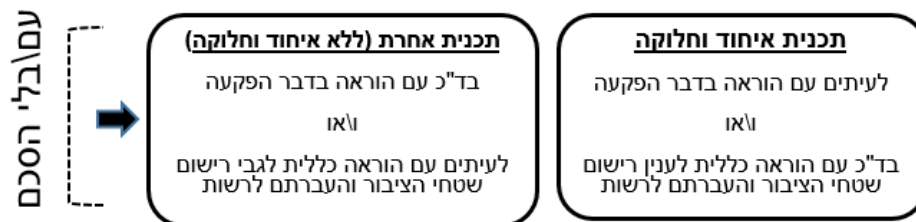
כך פסק בית המשפט המחוזי בפרשת **מראות ירושלים**. שם, ההסכמות בין היזם לבין העירייה נערכו בהשלמה לתקנון תכנית איחוד וחלוקה, בו צויין כי שטחים מבונים יוקצו לצרכי ציבור. באותו ענין התקנון לא היה מפורט מספיק ועל כן מצאו הצדדים לחתום על כתבי התחייבות המפרטים את ההסכמות שהושגו בין הצדדים. בית המשפט ציין כי יש לראות את ההסכם בין הרשות ליזם כחלק מההליך שהוביל להכנתה ואישורה של תכנית איחוד וחלוקה. כמו כן נפסק כי שעה שההסכם אינו "תלוש" אלא נגזר מהוראות התכנית, הרי אין לפסול בדיעבד את ההסכמות אליהן הגיעו הצדדים.

סיכום ביניים: מספר נתיבים לורטיקאליות: איחוד וחלוקה לצד תכניות נקודתיות; הפקעה אל מול העברה מרצון; מסגרת הסכמית אל מול מסגרת תכנונית.

לסיכום ביניים, ניתן להצביע על מספר אפיקים מרכזיים להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור: האחד במסגרת תכנית "רגילה"-נקודתית שאינה כוללת איחוד וחלוקה, והאחרת במסגרת תכנית איחוד וחלוקה. לעיתים הקצאה זו תלווה במסגרת הסכמית בין היזם לרשות; לעיתים תתבצע כהעברה רצונית, ולעיתים במסגרת הפקעה פורמלית.

טובות הנאה בתמורה למבני הציבור שאותם הוא מקים לדרישת הרשות עשוי להיות בלתי חוקי, שכן הליך כזה צריך להתנהל על פי הדין, הן בכל הנוגע לדיני המכרזים החולשים על ההתקשרות והן באשר להטלת היטלי פיתוח על הגורם החייב בהם, ובשיעורים הנקובים על פי חוקי העזר. אוסיף, כי בהסכמים מסוג זה, גם כלל לא ברור האם שווי טובות ההנאה בהצטברותן שווה לתמורת העבודות המגיעה ליזם.¹¹⁰ פרשת מראות ירושלים, לעיל ה"ש 68 בפסקה 64 לפסק הדין.

תכניות בהן הקצאה ורטיקאלית לצרכי ציבור



איור 5 דרכים מרכזיות להקצאת שטחי ציבור רצפתיים על פי מדגם התכניות.

מעניין לציין כי קיימות תכניות מיתאר מקומיות, ללא איחוד וחלוקה בהם נאמר מפורשות כי שטחי הציבור הרצפתיים יועברו אל הרשות **לאחר הפקעה** (למשל, תכנית 152-0230664 של הועדה המרחבית הראל, או תכנית בי/559 בבת ים). לעומת זאת, חלק מתכניות המיתאר, שאינן תכניות איחוד וחלוקה, לא מזכירות את המילה "הפקעה" אלא מורות באופן כללי על העברה ללא תמורה ורישום של שטחי הציבור על שם הרשות המקומית (כך למשל בתכנית רג/1490- "בית קריסטל").

גם בתכניות איחוד וחלוקה לא מצאנו אחידות לענין אופן העברה השטחים לידי הרשות: חלק קטן מתכניות האיחוד והחלוקה מורות בריש גלי כי שטחי הציבור יופקעו (לדוגמא תכנית בי/515 במתחם הגיבורים בבת ים) בעוד בחלק ניכר מתכניות האיחוד והחלוקה, לא מאזכרת הפקעה, אלא "העברה" או "רישום" של שטחי הציבור ללא תמורה (למשל, תכנית מס' 2724 בתל אביב). אי איזכורה של הפקעה אינו מקרי, שכן במשך תקופה ארוכה התקיימה מחלוקת דוקטרינרית בשאלה האם הקצאת קרקע לצרכי ציבור במסגרת חלוקה חדשה מהווה הפקעה. על כך נפרט בחלק הבא.

תפקידה של חלוקה חדשה בהקצאת שטחי רצפות לטובת הציבור

אמנם התכנית שנידונה בענין **שבטא קרונפלד** לא היתה תכנית איחוד וחלוקה (אלא תכנית נקודתית לתוספת קומות), ואולם פסק הדין מעורר 'שאלת המשך' והיא- האם ניתן ליטול קומה לצרכי ציבור במסגרת תכנית חלוקה חדשה? שאלה זו קשורה בטבורה לשאלת הקצאת שטחי ציבור "בדרך אחרת" על פי האמור בסעיף 26 לחוק התכנון והבניה. הפסיקה והספרות המשפטית נטו להכיר באפשרות להקצות שטחים לתועלת

הציבור בדרכים שונות (דנה וזינגר 2015 בעמ' 1165).¹¹¹ אולם, בהקשר לאיחוד וחלוקה נפסק כי יש להחיל לפחות חלק מהלכות ההפקעה על הליכי איחוד וחלוקה, כך שבמסגרתם לא ניתן ליטול יותר מ-40% משטח הקרקע ללא תמורה.¹¹²

אם כך, נראה כי אם הקומה "הציבורית" מוקצית במסגרת איחוד וחלוקה חדשה, יחולו עליה חלק¹¹³ מדיני ההפקעות ובפרט יהיה צורך לבחון האם הופקעו יותר מ-40% משטח הקרקע, והאם ניתנה תמורה במידה ושיעור ההפקעה היה חריג. סיטואציה זו מעוררת את השאלה כיצד ניתן "לתרגם" את 40% השטחים האופקיים (אותם ניתן לכאורה ליטול לצרכי ציבור מכוח איחוד וחלוקה) לשטחי רצפות? בהקשר זה נראה כי יש צורך לפרש את הוראת סעיף 190 לחוק התכנון והבניה בהקשר לחלוקה חדשה. הדבר מעורר את השאלה האם נטילה של שטחי רצפות ששוויים קטן יותר משווי של 40% משטח המקרקעין הינה כדין? על כך נדון להלן. בשלב זה נסתפק ונאמר כי הואיל וחלוקה חדשה, בפרט בהסכמה¹¹⁴, מהווה אפיק לגיטימי לצורך הפרשת שטחי ציבור, הרי שהלכה למעשה, מוסד תכנון אשר ישכיל לייצר תכנית לחלוקה חדשה, יוכל להתגבר על הקושי המשפטי שבנטילת שטחי רצפות לטובת הציבור. כך אף נפסק בפרשת מראות ירושלים הנזכרת לעיל.

עם זאת, בעת שימוש באפיק האיחוד והחלוקה החדשה לשם הקצאת שטחי רצפות, יהיה על הרשות התכנונית להצדיק את השימוש בהליך הרפרצלציה ולהצביע על טעמים תכנוניים ענייניים. על פניו, ככל שהיו בידי הרשות שטחי קרקע לצרכי ציבור לפני ביצוע האיחוד והחלוקה, יקל עליה להצדיק את השימוש באפיק זה, במסגרתו "מעורבלות" זכויותיה, ויוצאות במסגרת תכנית חדשה, כשטחי רצפות.

שאלות נוספות עלולות להקשות על תהליך החלוקה החדשה, במסגרתו מוקצים שטחי רצפות לרשות המקומית. **כאשר "במצב הנכנס" היו לרשות שטחי קרקע "חומים" (דהיינו ביעוד ציבורי) ואלה הפכו לשטחי רצפות לצרכי ציבור במגרש בעל יעוד מעורב (או אף סחיר), עשויה לעלות הטענה כי מדובר על שינוי יעוד של קרקע ציבורית.** במצב דברים זה, אם מקור הקרקע הציבורית היה אדם פרטי, מהלך שכזה עלול

¹¹¹ באופן עקרוני סברו בתי המשפט מחד כי הסמכות מסורה בידי מוסדות התכנון להחליט על המסלול המועדף עליה לצורך נטילת קרקע לצרכי ציבור. דרך פעולתה של הרשות לא תיפסל כל עוד דרך זו התבססה על שיקולים ענייניים. מאידך ניכרת ברבות השנים מגמה לבקר את דרך פעולתה של הרשות כאשר זו התבססה על הסכמים עם יזמים.

¹¹² ראו הלכת בראון, לעיל ה"ש 49. ליישום הלכה זו ראו גם בפרשת **אשכול**, לעיל ה"ש 84.

¹¹³ הפסיקה נמנעה מהחלה גורפת של כל דיני ההפקעה על חלוקה חדשה. כך לדוגמא לא ברור האם יש צורך במתן הודעות שונות על הכוונה להפקיע במסגרת הליך של חלוקה חדשה. ראו לעניין זה בע"א 10278/09 **אשכול**, בפסקה 25 לפסק דינו של השופט דנציגר. כמו כן, הפסיקה נמנעה מלהכריע חד משמעית האם כל נטילת קרקע במסגרת איחוד וחלוקה היא בהכרח הפקעה, ונראה כי יש מקום לדעה לפיה כל מקרה צריך להיבחן לגופו. ראו בענין זה את פרשת **אשכול** שם צויין כי "עשויה להתעורר שאלה נוספת באשר לאופן קביעת אופייה של הפרשת מקרקעין בעקבות תכנית איחוד וחלוקה או במסגרתה: האם לעולם תחשב כהפקעה או כפעולה עליה חלות המגבלות החלות על הפקעה או האם הדבר תלוי בנסיבות העניין בשים לב לסוגייה הנבחנת" (שם, שם).

¹¹⁴ ההנחה היא כי חלוקה חדשה בהסכמה תקטין את ההיתכנות לקיומן של תביעות עתידיות להשבת הקרקע.

לגרור אחריו טענות בדבר שינוי היעוד הציבורי של הקרקע, אשר מחייב השבת הקרקע לידי בעליה המקוריים.¹¹⁵ סיטואציה מורכבת כזו טרם נדונה בפסיקה. עם זאת, יש להניח כי יצירת שטחי ציבור רצפתיים, הנובעים משטחי קרקע לצרכי ציבור, מזמנת אתגר נוסף, לאור ההלכות שנקבעו בפסיקה בדבר הצורך להשיב קרקעות שיעודן הציבורי חדל מלהתקיים.¹¹⁶

מנגד, ניתן לטעון כי סיטואציה כגון זו אינה מהווה בפועל שינוי יעוד, שכן הציבור נותר עם שטחים שאמורים לשרת אותו, אף אם אלה מצויים במבנה פרטי. בפרשנות רחבה, ניתן לראות במהלך זה אף כסוג של נידוד (העתקת) המיקום הציבורי ממקום אחד לאחר, ענין אשר נתפש כחיוני, ולעיתים אפשרי, מבחינה משפטית.¹¹⁷

יודגש כי הרשות המקומית עשויה לעשות שימוש בחלוקה חדשה, גם כאשר לא היו בידיה כל זכויות בקרקע בתחילת ההליך. במצב זה "הקניית קרקע לצרכי ציבור לרשות המקומית אינה נובעת מכללי החלוקה הקבועים בסעיף 122 לחוק ואינה משקפת הקצאת קרקע לרשות המקומית מחמת בעלות שהיתה לה בקרקעות בתחומה של התכנית." (דנה וזינגר, 2015 בעמ' 1163). הקצאה ורטיקאלית זו מהווה למעשה סוג של נטילה הכפופה לכללים שנקבעו בפסיקה.

בנוסף, כאשר ההקצאה של שטחי הרצפות לתועלת הציבור נעשית במסגרת חלוקה חדשה אשר אינה גורעת מזכויות הבניה של בעלי קרקע פרטית (סחירה), כאשר נשמר שוויון היחסי של החלקות הנכללות במסגרת החלוקה החדשה (בהתאם למצוות סעי' 122 לחוק התכנון והבניה), אזי אין לומר כי ההקצאה אינה אפשרית מבחינת הדין.

באם לא חלה תכנית לחלוקה חדשה, והתכנית הינה נקודתית, והיא מקצה שטחי רצפה לתועלת הציבור, נראה כי לאור גישתו המחמירה של בית המשפט המחוזי בפרשת שבטא-קרונפלד, על רשויות התכנון יהיה להצביע על התקיימות תנאי סעיפי ההפקעה שבחוק התכנון והבניה, ובפרט הוראות סעיפים 188-190 לחוק. על כך נדון בחלק הבא.

¹¹⁵ בהתאם להוראת סעי' 195 ו-196 לחוק התכנון והבניה.

¹¹⁶ ראו למשל בג"ץ 7356/07 ריינר נ' עיריית רעננה (פורסם בנבו, 27.10.2011).

¹¹⁷ ראו עמ"מ 839/14 חברה לשיכון עממי בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו (פורסם בנבו, 9.11.2015). עוד ראו את פסק דינה של השופטת ברק-ארז בע"א 8958/10 עיריית רמת השרון נ' טו-מז חברה קבלנית בע"מ (פורסם בנבו, 9.7.2012).

פסיקת בתי המשפט לענין נטילה חלקית והוראות סעיפים 188-190 כמקור סמכות להקצאת שטחי רצפות במבנה לצרכי ציבור

הוראות סעיפים 188-190 לחוק התכנון והבניה מהוות מקור חקיקה נוסף – ואולי עיקרי-המסמך את מוסדות התכנון להעלות במסגרת תכנית דרישה להקצאה של שטחי רצפות לצרכי ציבור שונים. אפיק זה עשוי לאפשר נטילת שטחי רצפות בדרך של הפקעה. הוראות אלה אף קובעות את הפרוצדורה להקצאה ולהעברת שטחי ציבור אל הרשויות.

כזכור, סוגיה זו לא נדונה בהרחבה במסגרת פסיקת בית המשפט המחוזי בפרשת **שבטא קרונפלד**. הניתוח שלהלן מתבסס על הלכות הפסיקה העוסקות בהפקעה חלקית של קרקע, מהן עולה כי קיימת סמכות להפקעה חלקית של מגרש, ואף של בניין. סמכות זו – כפי שפורשה בפסיקת בתי המשפט – מאפשרת להערכתנו לרשויות התכנון לכלול הוראה בתכנית בדבר ייעוד שטח רצפות לצרכי ציבור.

סמכות ההפקעה החלקית של מגרש עוגנה בפסיקת בתי המשפט¹¹⁸: נפסק כי אם ניתן לחלק את נטל ההפקעה בין מס' בעלי זכויות, יש לתת לכך עדיפות במקום שבעל זכויות יחיד ישא בנטל ההפקעה כולו. בנוסף נקבע כי אם ניתן להשיג את מטרת ההפקעה על ידי הפקעת שטח קטן יותר, יש לעשות זאת. בנוסף, קבעו בתי המשפט כי כאשר ניתן להפקיע אך ורק את תת הקרקע, יש לשקול זאת מבלי להפקיע את השטחים שמעל לפני הקרקע ובלבד שגבולות ההפקעה החלקית יהיו ברורים ונהירים לכל.¹¹⁹ עוד נקבע בפסיקת בתי המשפט כי אין לאלץ את הרשות המפקיעה להפקיע שטח שהינו גדול יותר ממה שנדרש בפועל לצורכי הציבור.¹²⁰

הלכות אלה מצביעות ראשית על סמכות הרשות להפקעה חלקית, ושנית על סמכותה לייצר פתרונות ביניים לצורך נטילת קרקע לצרכי ציבור, אשר אינם פוגעים יתר על המידה בבעלי הקרקע. הלכות אלה מצביעות אף על היכולת לראות את ההפקעה כמעשה אותו ניתן לבצע באופן רב-שכבתי: כלומר, להפקיע רובדית קומה או חלק מקומה, לצרכי ציבור. הפקעה חלקית זו עונה על תנאי המידתיות שנקבע בפסיקת בתי המשפט לנטילת קרקע.

נוסף על פסיקת בתי המשפט, הסמכות הכללית להפקיע חלק ממגרש (וללא תמורה) מצויה במפורש גם בדברי חקיקה שונים העוסקים בהפקעות. סעיף 190 לחוק התכנון והבניה מאפשר הפקעת 40% משטח מקרקעין, ללא תשלום פיצוי, למטרות המנויות בו. מלשון הסעיף עולה כי הרשות המנהלית מוסמכת "לצמצם" את נזקי הצד הנפקע, באופן

¹¹⁸ ראו ע"א 5546/97 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית אתא נ' הולצמן** פד"י נה(4) 629, 633-641 (2001).

¹¹⁹ - ראו ע"א 119/01 **אקונס נ' מדינת ישראל** פד"י מז(1) 817, 846 (2003).

¹²⁰ - ראו למשל דברי השופט ריבלין בפרשת ע"א 7959/00 **עזר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חיפה** פד"י נו(2) 365, 384 (2001).

בו לא יופקע כל המגרש ובמקביל לא תקום חובת פיצוי. יחד עם זאת, הפקעת 40% ללא תשלום פיצויים מותרת רק למטרות מוגדרות ובהן גנים, שטחי נופש וספורט, בניני חינוך, תרבות, דת ובריאות.

זאת ועוד, פסיקת בתי המשפט התירה לרשויות להפקיע חלק מסוים ממקרקעין מהנימוק שכלל "אחידות הקרקע" אינו חל על רשויות מפקיעות. כך נפסק בפרשת אקונס.¹²¹ בפרשה זו נדונה האפשרות להפקיע את תת-הקרקע על ידי המדינה, לצורך פרויקט "מנהרות הכרמל" בחיפה. המדינה ביצעה הפקעה באופן בו הופקעו חלקים תת קרקעיים בעוד הבעלות, החזקה והשימוש בחלקים העיליים נותרו בידי הבעלים המקוריים. פסק הדין דן בשאלה האם ניתן לבצע הפקעה בחלק מהמקרקעין באופן שהחזקה והשימוש יופקעו בחלק אחד שלהם (תת קרקעי). המסקנות הכלליות הנובעות מפסק הדין רלבנטיות להערכתנו גם באשר לשאלה הרחבה בדבר הפקעה חלקית של בנין.

בית המשפט העליון לא שלל את אפשרות ההפקעה החלקית, אך פסק כי אין להפקיע לעומק תת הקרקע מעבר למידה הדרושה. כמו כן נפסק כי כדי לחפור מנהרות יש צורך בהפקעה חלקית של זכות הבעלות בתת הקרקע (להבדיל מהפקעה של זכות החזקה והשימוש בלבד). בנוסף נשללה הטענה כי לא ניתן להפקיע חלק מהקרקע. בית המשפט ציין כי הפקעה, בניגוד לביצוע עסקה, ניתן לבצע באופן חלקי ואף יש לאפשר רישום הערת אזהרה מתאימה על ההפקעה החלקית לפי תקנות רישום מקרקעין :

"סעיף 13 לחוק המקרקעין אכן אוסר על עסקה בחלק מסוים במקרקעין, ואולם עקרון "אחידות הקרקע" אינו חל על הפקעה. עיסקה במקרקעין מוגדרת בסעיף 6 לחוק המקרקעין כהקניית זכות... "לפי רצון המקנה..."; הפקעה אינה "...לפי רצון המקנה...". קיימת סמכות שבדין להפקיע זכויות בחלק של חלקה... גם אין מניעה לרשום הערות אזהרה ההולמות את היקף ההפקעה גם בהפקעת "פרוסה" מן הקרקע.¹²²

דומה כי דברים ברורים אלה של בית המשפט העליון מסמיכים את הרשות המקומית להפקיע זכויות בחלק מבנין, המצוי על קרקע, לרבות חלק מקומה או מספר קומות בשלמותן. בהקשר זה יש להדגיש כי השופט ברק, בדעת יחיד, הסכים לדברים האמורים לעיל והוסיף כי לעתים החיים המודרניים מחייבים להתאים את דיני הקניין וההפקעות וכן את משטר רישום המקרקעין כדי לאפשר הפקעות חלקיות (בעיקר כשמדובר על מערך זכויות תלת מימדי ועל הפקעות של תת הקרקע).¹²³ גם בדברים אלו יש לתמוך בפרשנות

¹²¹ - פרשת אקונס או "מנהרות הכרמל", לעיל ה"ש 94.

¹²² - פרשת אקונס, לעיל ה"ש 94 בעמ' 857 – 858 לפסק הדין.

¹²³ - פרשת אקונס, לעיל ה"ש 94 בעמ' 863.

תכליתית של הוראות חוק התכנון והבניה באופן המתיר הפקעה של חלק ממבנה במסגרת תכנית מיתאר, תוך הקצאת שטחי רצפות יעודיים לציבור.

אכן פרשת אקונס לא התמקדה בהפקעת חלק ממבנה, אלא בהפקעה של רובד מתוך הקרקע (במקרה ההוא, רובד תת קרקעי). עם זאת, פרשת אקונס מלמדת כי מקרקעין, לצורך הפקעה, אינם מהווים 'מקשה אחת'. ההיפך הוא הנכון: לצורך הפקעה ניתן לראות את הקרקע בצורה רובדית, ולאבחן בין חלקים שונים שלה לשם נטילה לצורכי ציבור. בכך סוללת פרשת אקונס את הדרך להפקעה של קומה, או חלק ממנה, לצרכי ציבור שונים כגון בית ספר, גן ילדים, או למשל ספריה עירונית. מסקנה זו מתחזקת אגב עיון בסעיף 11 לפקודת הקרקעות המאפשר להעביר חלק מבית או בניין לשר האוצר.¹²⁴

מעבר לאמור, יש לומר כי מקום בו החוק מאפשר להפקיע קרקע לצורכי ציבור, הרי מכוח הקל וחומר מתאפשרת פגיעה פחותה יותר על דרך של הפקעת חלק מקרקע, ובמקרה זה- קומה או חלק מקומה במבנה.¹²⁵

לצורך תמיכה בגישה זו ניתן להתבונן גם על הליך איחוד וחלוקה חדשה. בהנחה והקצאת שטחי ציבור בתכנית לאיחוד וחלוקה מהווה גם היא סוג של הפקעה¹²⁶ או למצער אפיק לנטילה עליו חלים חלק מדיני ההפקעה, אזי, גם במסגרת זו ניתן ליטול חלק ממיגרש או חטיבת קרקע אחרת וזאת בהתבסס על ההלכות שצינו מעלה הנוגעות להפקעה חלקית. כמו כן, כאשר מדובר בנטילה של שטח מבונה במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, ראתה הפסיקה בהליך מסוג זה, כהליך המאפשר נטילה חלקית. בפרשת **מראות ירושלים** ציין בית המשפט המחוזי כי אין לפרש בצמצום את הליך החלוקה והחדשה, ויש לראות בו ככלי המאפשר נטילה חלקית גם של שטחי רצפות מבונים בתוך מבנה:

"סעיף 121 בחוק התכנון והבניה מדבר על איחוד וחלוקת מגרשים, ומגרש מוגדר בחוק זה כ"יחידת קרקע". אולם דומני, כי יש לקבל את פרשנות העירייה בעניין נטילת חלק מן המגרש (הבנוי), עת מאושרת תוכנית שכזאת. זאת משום שהכרעה שונה מתעלמת מהמציאות הקיימת וההכרחית, בה מתרבה בניית מבנים גבוהים, על גבי שטחים מצומצמים. קביעה כי הדרך היחידה בה רשות יכולה ליטול שטחים לצורכי ציבור היא באמצעות הפרשת חלק של המגרש עצמו, עליו מתעתדים לבנות, עלולה לחבל בעצם קיום המיזם, בעוד שנטילת

¹²⁴ סעיף 11 לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943 קובע העדפה להעברת בנין או בית שלם לשר האוצר, אם הנכס נדרש. ואולם, הסעיף מאפשר פתח גם להעברה של חלק אחד בלבד של בנין אם אותו אדם אינו מוכן ואין באפשרותו למכור ולהעביר את כל אותו הבית או הבנין.

¹²⁵ ההנחה כאן היא שמבחינה שמאית נטילת קומה היא פוגענית פחות בזכות הקניין מפני שהיא מאפשרת לבעל הקרקע להמשיך ולהחזיק בכל השטח האופקי של החלקה שלו, מבלי שהופקע חלק מהמיגרש באופן המקטין אותו. היעדרה של הפקעה מאפשר לבעלים לגזור את זכויות הבניה מכלל שטח המיגרש באופן שמעלה את שווי.

¹²⁶ בהתאם להלכת **בראון**, לעיל ה"ש 49.

חלק מן השטח שעתידי להיבנות וקביעה שישמש את הציבור יכולה, מחד, לענות על צורכי האוכלוסייה הסובבת, ומאידך, להבטיח כי המיזם בר-קיימא".¹²⁷

סיכומו של דבר, בין אם בדרך של הפקעה של ממש, ובין בדרך איחוד וחלוקה, נטילת שטחי רצפות על ידי מוסד תכנון, הינה אפשרית, והעובדה כי לא ניטל כל המגרש אין בה כדי למנוע את הנטילה.

האם הדרישה להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור כמוה כהפקעה במסווה?

האם כל נטילה של שטחי רצפות במסגרת תכנית כמוה כהפקעה? בית המשפט המחוזי בפרשת שבטא קרונפלד סבר כי מדובר על הפקעה במסווה, ומשכך, היה על הרשויות לנקוט בהליכי הפקעה לרבות פרסום הודעות כנדרש בפקודת הקרקעות.

פרשנות זו עולה בקנה אחד עם מגמה המפרשת בצמצום את יכולתן של רשויות תכנון ליטול קרקע לצרכי ציבור, ובפרט נטילה שלא כרוכה בתשלום תמורה כלשהי. כך גם היה כשנדרש בית המשפט העליון לבאר את מקומם של הליכי החלוקה החדשה ופסק כי תכנית איחוד וחלוקה במסגרתה ניטלה קרקע לצרכי ציבור שקולה להפקעה.¹²⁸ אשר על כן, הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במסגרת הליכי חלוקה חדשה עשויה להיחשב כהפקעה, ובמצב זה תעלה השאלה האם יש לפצות את הבעלים בגין הנטילה, וכמה ניתן ליטול לצורך ציבורי ללא פיצוי.

עיון בפרשת מראות ירושלים, אותה תיארנו לעיל מלמדת כי אם ניטלו שטחים מבונים במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, הרי שנטילה זו הינה חוקית¹²⁹, ולא תבוטל מראש או בדיעבד, ואף אין להחיל עליה בהכרח את כלל הלכות ההפקעה.¹³⁰

זאת ועוד. גם אם העלאת הדרישה להקצאה ורטיקאלית, יש בה לכאורה מעין כפיה על בעלים פרטי, תעלה השאלה האם אכן מדובר בהפקעה של ממש? לעיתים, נחתם הסכם בין היזם לבין הרשות התכנונית, ולעיתים ההסכם נחתם אף לפני אישורה של תכנית מיתאר. במצבים בהם קיים הסכם, תתעורר לכאורה השאלה האם אכן עסקינן בהפקעה? האילוץ הינו ממש? הלכה למעשה, לא תמיד הדבר כך. פעמים רבות הוסדרה נטילת קרקע לצרכי ציבור במסגרת הבנות עם בעלי הקרקע (בדרך כלל כחלק מהוראות תכנית מיתאר), תוך קביעה כי שטחים אלה יופרשו מרצון על ידי היזם.¹³¹ כך לדוגמא כללה עיריית ת"א-יפו

¹²⁷ פרשת מראות ירושלים, לעיל ה"ש 68, בפסקה 53 לפסק הדין.

¹²⁸ ראו פרשת **בראון**, לעיל ה"ש 49.

¹²⁹ כפוף למספר תנאים. בראש ובראשונה נראה כי גם בפרשה זו סבר בית המשפט כי טוב תעשה הרשות אם תציין מפורשות מהם השימושים הציבוריים בעבורם היא מבקשת את הקצאת השטח.

¹³⁰ לעמדה דומה ראו פרשת **אשכול**, לעיל ה"ש 84.

¹³¹ הפרשה כזו, המכונה לעיתים קרובות "הפרשה לצרכי ציבור", נהוגה לעיתים קרובות במסגרת הליכי איחוד וחלוקה חדשה ובתי המשפט לא נהגו להתערב בה כאשר לאחר ההפרשה נותר בידי הבעלים שטח קרקע בשווי גבוה יחסית לזה שהיה בידו טרם ההפרשה (ראו לענין זה פסקה 11 ופסקה 16 בע"מ 5736/08 **אחימי**

במסגרת תכנית המיתאר הכוללנית שלה הוראה לפיה הועדה המקומית תהיה רשאית לקבוע בתכנית את המנגנון להעברת השטחים הציבוריים על שם הרשות ולרישומם על שם העיריה- בין אם בדרך של הפקעה, הפרשה במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, או בכל דרך חוקית אחרת.¹³² הוראה זו מהווה חלק בלתי נפרד ממסמך סטטוטורי, והיא מעלה שאלה מעניינת בדבר הדרך החוקית הראויה לנטילת שטחי רצפות. לאור הלכת **מראות ירושלים** אך ברור הוא כי הוראה מסוג זה בתכנית מיתאר יישובית אינה בלתי חוקית וניתן לכלול אותה, שכן נטילת שטחי רצפות יכולה להיעשות במגוון דרכים. להיעדרה של הפקעה, אילוץ או כפייה, עשויה להיות גם השלכה כאשר תעלה שאלת השבת הקרקע (או השטח הרצפתי) ועל כך נרחיב בחלק הבא.

עם זאת, אם נתבונן על ההוראה הנזכרת בתכנית תא/5000 בהשוואה לפסק דין המחוזי בעניין שבטא קרונפלד נראה כי קיים קושי ליישב אותה עם גישת בית המשפט שצמצמה לכאורה את האפשרות לנטילת שטחי רצפות בקובעה כי הדבר יכול להיעשות – אם בכלל- רק על דרך ההפקעה.

סתירה זו נובעת בראש ובראשונה מנסיבות פרשת שבטא-קרונפלד, במסגרתה לא התקיים דיון דוקטרינרי ועמוק בשאלה העקרונית הנוגעת לפרקטיקת "מכר ללא תמורה", קרי, להעברת קרקע רצונית לרשות מבלי לקבל פיצוי. דומה כי בפרשת קרונפלד יצא בית המשפט המחוזי מנקודת הנחה כי משניטלה הקרקע, מדובר בהפקעה. ואולם, נסיבות נטילת הקרקע לא הובררו דיים בפסק הדין; למשל, לא הוברר האם היזם הרוויח מהנטילה, כמה הרוויח מהתכנית, האם התחייב מראש להקצות שטחי רצפה במסגרת המגדל הנבנה, ומה היה מערך הכוחות בין היזם לרשויות באותו משא ומתן. סוגיות אלה הן קריטיות לצורך מענה על השאלה האם אכן היתה כאן הפקעת קרקע אסורה.

כפי שצויין לעיל, פסיקת בתי המשפט דנה פעמים רבות (ובדיעבד) במצבי "הפרשה מרצון" ו"מכר ללא תמורה". במסגרת זו נדונה השאלה, האם העברות קרקע אל הרשות הינן בגדר הפקעה? או שמא האם הן העברות הסכמיות, מרצון? אף כי לא הוברר דיו מעמדן החוקי של העברות קרקע אלה, נראה כי המגמה המסתמנת היא להכשירן, לפחות בדיעבד, כאשר מתעוררת שאלת השבת הקרקע. בפרשת אחימן לדוגמא, פסק בית המשפט כי הפרשת שטחי קרקע במסגרת תכנית איחוד וחלוקה אינה בלתי חוקית שכן הבעלים פוצו כיאות – בזכויות בניה- בגין נטילת חלק מהשטח שבבעלותם, העולה על 40%.¹³³ במילים אחרות, גם אם נטילת קרקע במסגרת איחוד וחלוקה עשויה להיחשב כהפקעה, או כרכישה הסכמית בתמורה, אין בכך כדי לפסול את המעשה המנהלי.

¹³² נ' עיריית כפר סבא (פורסם בנבו, מיום 17.7.2011). עם זאת ייתכן והבעלים יפריש קרקע, מרצונו החופשי, גם במסגרת תכנית שאינה נוקטת בהכרח בדרך החלוקה החדשה.

¹³³ סעיף 4.1.1 (ה) בתכנית 5000.

¹³³ פרשת אחימן, לעיל ה"ש 131.

בדומה, כאשר ההפרשה נעשתה במסגרת הסכמית, פסקו בתי המשפט כי "כאשר מדובר בהעברה בהסכם מתחייבת... הכרעה באשר למהות ההסכם ונסיבות כריתתו. אפשר שהסכמת הבעלים להעביר לרשות את מקרקעיו יסודה באילוץ שנוצר להעביר את מקרקעיו דווקא לרשות נוכח התכנית המגבילה את אפשרויות השימוש והסחירות במקרקעין, אך אפשר גם שההסכמה יסודה ברצונו החופשי של הבעלים, משיקוליו הוא, ולמשל שיקולי כדאיות בשים לב לתמורה שקיבל או תועלת אחרת שהפיק מן ההסכם".¹³⁴

סיכומה של נקודה, אף אם נטילת שטחי רצפות לצרכי ציבור במסגרת הליכי תכנון יכולה להיחשב כהפקעה (גם אם נעשתה במסגרת הליכי איחוד וחלוקה), יש לבחון את נסיבותיה. כמו כן, עמידה בתנאי סעיפים 188-190 לחוק התכנון והבניה, או מתן תמורה הולמת בדמות זכויות בניה או הטבה תכנונית אחרת, יכולה להביא להכשרת המהלך.

השבת השטח הציבורי אל הבעלים במידה ואין בו עוד צורך ציבורי

חלק מהמוראיינים הלינו על כך שאין בנמצא כללים ברורים לעניין השבת השטחים המוקצים לרשות אל בעליהם, שעה שהרשות לא משתמשת בהם או חדל הצורך הציבורי מלהתקיים. אחד המוראיינים, המייצג את נקודת המבט היזמית, ציין כי המצב המשפטי אינו ברור דיו. עם זאת, לדעתנו, הכללים החלים על השבת קרקע לפי חוק התכנון והבניה, יחולו גם במקרה של הקצאה ורטיקאלית, בשניונים המחויבים. כללים אלה, כידוע, מצויים בסעיפים 195 ו-196 לחוק התכנון והבניה, וגובשו גם בהלכות פסיקת בתי המשפט.¹³⁵

ככלל, הפסיקה והחוק מבחינים בין סיטואציה בה ניטלה קרקע (דהיינו שטח קרקע "אופקי") בתמורה או שלא בתמורה.¹³⁶ באופן עקרוני, בעל הקרקע המקורי, בשל זיקתו הנמשכת לקרקע¹³⁷, עשוי במצבים המוגדרים בסעיפים הללו לדרוש את השבת הקרקע אליו. הלכות אלה חלות על מצבים בהם הופקעה קרקע, אך גם במצבים בהם היתה העברה במסגרת הסכמית.

¹³⁴ פרשת **שיכון עממי**, לעיל ה"ש 117, בפסקה 23 לפסק הדין. ראו בהקשר זה גם את האמור בעת"מ (ת"א) 2557/05 **לוביאניקר נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה ת"א**, תק-מח 2006 (4), 8446, בעמ' 8450.

¹³⁵ ראו למשל ע"מ 839/14 **חברה לשיכון עממי בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו** (פורסם בנבו, 9.11.2015); ע"א 10278/09 **אשכול נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה-רעננה** (פורסם בנבו, מיום 18.7.2011).

¹³⁶ ראו לדוגמא בע"מ 4927/08 **הממונה על המחוז-משרד הפנים נ' אפרמיאן** (פורסם בנבו, 16.6.2011).

¹³⁷ הלכת הזיקה הנמשכת נקבעה בשורה של פסקי דין, שהמרכזי בהם הוא בג"ץ 2390/96 **קריסיק נ' מדינת ישראל**, פ"ד נה(2) 663-661 (2001).

סעיפים 195 ו-196 חלים על "מקרקעין שנרכשו בביצוע תכנית" או על "מקרקעין שהופקעו לפי חוק זה". דהיינו הם חלים על "מקרקעין" להבדיל משטח מבונה רצפתי. עם זאת, להערכתנו יש להחיל סעיפים אלה גם על שטחי ריצפה מבונים לצרכי ציבור שכן הגדרת "מקרקעין" על פי חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969 כוללת גם את "כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר המחובר אליה חיבור של קבע..." משכך, גם חלק ממבנה הוא בבחינת מקרקעין.

היות והקצאות ורטיקאליות נעשות לעיתים במסגרת הפקעה, ואף התכניות מורות על הפקעת השטחים הללו, הרי שנראה כי תהיה תחולה לסעיפים 195 ו-196 לחוק התכנון והבניה העוסקים גם במצבי הפקעת מקרקעין. נוסף על כך, כפי שפורט לעיל, הקצאה הנעשית במסגרת איחוד וחלוקה חדשה עשויה גם היא להיחשב כהפקעה ומכאן "להזמין" דיון בהשבה במסגרת סעיפים 195 ו-196 לחוק התכנון והבניה. כך גם הסכמים אשר נעשים בצל אילוץ או כפיה.

כך או כך, אם תעלה הדרישה להשבת שטחי הריצפה הורטיקאלית יהיה על הדורש להראות כי חדלה המטרה הציבורית מלהתקיים או כי אין לרשות צורך בשטחים אלה. להערכתנו, יקשה על הטוען להראות זאת, במיוחד שעה שמדובר על שטחים בנויים (וזאת בהשוואה לסיטואציה השגורה בה שטחים שניטלו על ידי הרשויות, עומדים בשממונם, אינם נבנים, ועל כן מקימים תדיר את הטענה כי יש להשיבם לבעלים מהם נלקחו).

כאשר תעלה הטענה, נראה כי יהיה צורך לבחון את נסיבות ההקצאה הורטיקאלית, ושאלת ההשבה תיענה בהתאם לנסיבות אלה. במסגרת זו יהיה צורך לבחון האם ההקצאה כמוה כהפקעה, ואם היתה הפקעה או העברה הסכמית, האם נעשתה בתמורה או שלא בתמורה.

לענין אלמנט התמורה, נראה כי הקצאת שטחי רצפות מבונים לרשות תמורת זכויות בניה עודפות, או בתמורה אחרת (כגון קיזוז עלויות אלה מהשבחה) תביא להחלת סעיף 195 לחוק, בעוד במקרים בהם לא הוכח כי היתה תמורה כלשהי ששילמה הרשות ליזם, יחול סעיף 196.

מקורות סמכות נוספים לדרישה להקצאת שטחי רצפות לטובת הציבור במבנה פרטי

בפרשת קרונפלד עלתה שאלת הסמכות של מוסדות התכנון לדרוש בתכנית הקצאה של שטחי רצפות במיגדל מגורים או מבנה בשימוש אחר כלשהו. עיקרון חוקיות המינהל¹³⁸ מחייב לברר האם קיים כיום בספר החוקים הישראלי מקור סמכות שכזה? בפרשת קרונפלד נטה בית המשפט המחוזי לעמדה כי לא קיים מקור סמכות מפורש בעוד בפסיקה אחרת

¹³⁸ המשמעות של עיקרון חוקיות המינהל היא שהפעולה של מוסד התכנון (כרשות מנהלית ציבורית) חייבת להיות מבוססת על הסמכה בחוק (או מכוחו), ואסור לפעולה זו לחרוג מן הגבולות שנקבעו בחקיקה מסמיכה (ראו בג"ץ 1640/95 אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נ' ראש עיריית חולון, מר מרדכי ששון, פ"ד מט(5) 582, 587 (1996).

של בתי המשפט המחוזיים¹³⁹ ננקטה עמדה מתירנית יותר לפיה סמכות זו קיימת, מראש או בדיעבד, בפרט כאשר הליכי ההקצאה נעשים במסגרת תכנית לחלוקה חדשה.

בענין זה יש להבחין להערכתנו בין מקור סמכות הנובע מחקיקה ראשית, לבין מקור סמכות הנובע מחקיקת משנה, בפרט חקיקת משנה מקומית. מבחינת החקיקה הראשית, עמדת הפסיקה אינה חדשה, אך כפי שעולה מפרשת מראות ירושלים, כמו גם מביטול פסק הדין המחוזי בענין שבטא קרונפלד, ניכר כי הפסיקה נוטה לעמדה כי הוראות ההפקעה שבסעיפים 188-190 לחוק התכנון והבניה, כמו גם הפרק בחוק הדן בחלוקה חדשה מהווים מקור סמכות להעלאת הדרישה להקצאת שטחים מבונים.

נוסף על כך, להערכתנו תיקון 101 לחוק התכנון והבניה מכיל בקרבו מספר הוראות חוק חדשות שיש בהן כדי להוות עוגן משפטי נוסף להקצאת שטחי קומות ציבוריים בתוך מבנים, גם אם אינם בבעלות המדינה או רשות מקומית. ניתן להצביע בהקשר זה על שני סעיפים מרכזיים – סעיף 62א(1)11 וסעיף 62א(1)12 לחוק התכנון והבניה.

סעיף 62א(1)11 לחוק התכנון והבניה: הוספת שימושים שאינם ציבוריים במגרש ציבורי

סעיף זה הוסף לחוק בשלהי שנת 2014 והוא מאפשר לרשות ציבורית (המדינה, או רשות מקומית) לעשות שימוש במגרש שבבעלותה, המיועד לצורכי ציבור, ולהוסיף לו במגבלות הסעיף זכויות עבור שימוש שאינו לצורכי ציבור. סמכות זו נתונה בידי ועדה מקומית עצמאית. בכך למעשה איפשר המחוקק לבנות מבנים מעורבי שימושים בהם יוקצו ליזם ולרשות שטחי בניה במגרש אחד, המיועד לצורכי ציבור.

על פי תנאי הסעיף יהיה ניתן להוסיף עד 20% אחוזי בניה מסך השטח הכולל המותר לבנייה לצרכים שאינם ציבוריים, כאשר הוספת השימושים והגדלת השטח האמור יהיו מותנים "במימוש בניית מבני הציבור שטרם נבנו באותו מיגרש".

הקושי בסעיף זה הינו שהוא אינו מפרט כיצד יתווספו שטחי הבניה שאינם לצרכים ציבוריים; האם באותו מבנה ציבורי? האם בסמוך לו במיגרש, במבנה נפרד? למחוקק הפתרונים, ואולם פרשנות רחבה של סעיף זה מאפשרת את עירוב השימושים והקצאת קומות נפרדות לשימוש ציבורי ושאינו ציבורי במבנה אחד. עמדה זו נסמכת על פרשנות תכליתית המבוססת על תדריך הקצאת הקרקע לצורכי ציבור אשר אישרה הממשלה¹⁴⁰, ואשר בו קיימת מגמה להתיר עירוב שימושים במגרשים ציבוריים רב תכליתיים.

על אף האפשרות לשלב שימושים בדרך זו, עולה השאלה האם כעניין שבמדיניות ראוי לאפשר שימושים מעורבים וסחירים בקרקע של הרשות (קרי, בשטח הצבוע "חום" בתכנית מיתאר). סוגיה זו אינה ברורה מאליה שכן קיימות רשויות מקומיות אשר מבקשות להימנע

¹³⁹ ראו ענין נאות אביב וענין אמקור, לעיל ה"ש 78.

¹⁴⁰ ראו תדריך מנהל התכנון (2016), לעיל ה"ש 87.

מעירוב שימושים מסוג זה, שכן על פי תפישתן מיגרש ציבורי ("חום") אמור להישאר כמשאב ציבורי בלבד מבלי לייצר "שותפים" שונים בקרקע.¹⁴¹

סעיף 62א(1)(12) לחוק התכנון והבניה: הוספת שימושים ציבוריים במגרש שאינו מיועד לצרכי ציבור

סעיף זה הינו תמונת ראי לסעיף 62א(1)(11); בעוד סעיף קטן 11 מאפשר תוספת שטחי בניה שאינם ציבוריים במיגרש ציבורי, בא סעיף קטן 12 ומתיר לועדה מקומית עצמאית לאשר תכנית ובה תוספת של שטחי בניה לצרכי ציבור במיגרש פרטי. בשל חשיבותו נצטט את הוראת הסעיף כלשונה:

(12) הוספת שימושים והגדלת השטח הכולל המותר לבנייה, במגרש שאינו מיועד למבני ציבור בתכנית, בכפוף להוראות אלה:

(א) הוספת השימושים והגדלת השטח כאמור יהיו מותנות במימוש יעדים ציבוריים בתחום המגרש או במגרש גובל; בפסקה זו, "**יעדים ציבוריים**" – חיזוק בניין קיים מפני רעידות אדמה, או מיגונו לצורכי ביטחון, שימור אתר לשימור, פיתוח שטח פרטי פתוח בתחום המגרש תוך קביעה בתכנית של זכות הנאה לציבור לשימוש בו, **וכל יעד ציבורי אחר שאישר שר האוצר לעניין זה**;

(ב) הוספת השימושים במסגרת הגדלת השטח המותר לבנייה או הגדלת השטח הכולל המותר לבנייה לא יעלו על 15% מסך השטח הכולל המותר לבנייה במגרש ובלבד שהיקף ההגדלה או השימושים הנוספים כאמור, יהיה ביחס סביר להיקף היעדים הציבוריים;

(ג) לא יהיה ניתן לממש בנייה או תוספת שימושים כאמור, אלא בכפוף למימוש היעדים הציבוריים;

(ד) היה המגרש בתחום מועצה אזורית יחולו לגביו הוראות פסקה זו רק אם שטחו אינו עולה על 3,000 מ"ר;

ההוראה מקנה לועדה מקומית עצמאית¹⁴² שיקול דעת נרחב להוסיף שימושים אגב הגדלת השטח הכולל המותר לבניה במיגרש. הסעיף מאפשר תוספת זכויות בהיקף 15% מסך

¹⁴¹ תקשורת אישית עם מנהל/ת אגף תכנון ברשות מקומית גדולה במרכז הארץ מיום 27.4.2017. עמדה זו הובעה גם על ידי מהנדס העיר ת"א-יפו במהלך כנס שקיימה אגודת המהנדסים והאדריכלים ביום 7.8.2017. ¹⁴² זאת ועוד, לעניין מקור הסמכות של מוסדות התכנון לאשר הקצאת שטחי רצפות לתועלת הציבור, ניתן לומר מכוח הקל וחומר כי אם לוועדה מקומית עצמאית סמכות להוסיף במגרש מסויים זכויות בניה ושימושים, בתנאי הגשמת יעדים ציבוריים שונים, הרי גם ועדה מחוזית (המצויה מעל המקומית בהיררכיית התכנון) תוכל לעשות כן, תוך תוספת שטחים משמעותית יותר במגרש.

השטח המותר לבנייה בתנאי שהתכנית תאפשר לרשויות להגשים "יעדים ציבוריים" שונים. יעדים אלה אינם מפורטים כולם בסעיף ונראה כי קיים צורך בהתקנת תקנות ייעודיות לכך (תקנות אלה טרם הותקנו על ידי הממשלה נכון לשנת 2017). עם זאת, העיקרון שמצוי ביסוד הסעיף ברור: לבעל הקרקע תינתנה זכויות נוספות והמיגרש שבבעלותו יוכל "לקבל" שימושים נוספים, בתמורה להגשמת יעדים ציבוריים. הסעיף קובע גם "מבחן קשר" על פיו היקף הגדלת שטחי הבניה ותוספת השימושים "יהיה ביחס סביר להיקף היעודים הציבוריים".

הוראה זו טרם נתפרשה דיה על ידי הפסיקה. אך נראה כי מכוחה ניתן להתנות הגדלת שטחים במסגרת תכנית בסמכות מקומית, בבניית קומה עבור שימושים ציבוריים שונים. במילים אחרות: בניית קומה (או קומות) לצרכי ציבור, קרי- הקצאת שטחי רצפות, יכולה להתפרש כשלעצמה כיעד ציבורי על פי סעיף 62א. במקרה זה, היעד הציבורי הינו הרצון לצופף את הבניה או להימנע מהפקעת שטחי קרקע שיש בה פגיעה קניינית גדולה יותר, אגב שילוב פונקציות ציבוריות במקומות שהדבר דרוש. כך גם תוספת שטחי ציבור במרכז עסקים ראשי (מע"ר) או בסמיכות למרכז העיר יכולה להיות "יעד ציבורי" אותו ניתן להגשים באמצעות סעיף 62א(1)(12) לחוק התכנון והבניה. בשלב זה, וכל עוד לא הותקנו תקנות מתאימות, נראה כי השימוש בסעיף יכול להיות מאתגר עבור רשויות התכנון, ואולם אתגר זה לא שולל את סמכותן מניה וביה.

אתגר אחר בהקשר לסעיף קטן 12 הינו שסעיף זה אינו מפרט היכן יוקצו השטחים לתועלת הציבור שיתווספו במסגרת תכנית מיתאר; האם בתוך מבנה קיים או בסמיכות אליו? בדומה לפרשנות סעיף קטן 11, נראה כי גם כאן פרשנות רחבה ותכליתית של הסעיף תומכת באפשרות להקצאת שטחי רצפות בתוך מבנה במידה ויש בכך צורך.

כפי שצוין מעלה, הקושי הטמון בכך הוא העדרן של תקנות אשר יתוו את אופן הפעלת שיקול הדעת; תקנות אשר יפרטו גם מהם אותם יעדים ציבוריים בגינם ניתן להוסיף שטחי בניה. בהיעדר מתווה סטטוטורי מפורט, הרי הסעיף מעוקר מתוכן באופן שמפריע הפרעה של ממש לפעולתן הסדירה של ועדות מקומיות.

בהיעדר תקנות ניתן לפרש לכאורה את התיבה "יעדים ציבוריים" (שבסעיף 62א לחוק התכנון והבניה) על פי תדריך הקצאת קרקע לשטחי ציבור. התדריך החדש שפורסם בשנת 2016 מורה כי ניתן לשלב במגרשים קיימים מגוון פונקציות פרטיות וציבוריות. אם כך, משמיע אותנו התדריך כי שילוב קומות "ציבוריות" במגרשים פרטיים הינו חיוני, שכן המחוקק מדריך ברוח זו את מתכנני הערים בעת גיבוש פרוגרמות לצרכי ציבור. משכך, ניתן לומר כי תדריך הקצאת הקרקע מתווה את שיקול דעת הרשויות בבואן להוסיף זכויות בניה בכפוף להגשמת יעדים ציבוריים שונים, ובכללם עירוב שימושים ציבוריים עם פרטיים. פרשנות זו אינה חפה מבעיות שכן מעמדו של התדריך הינו כשל הנחיות מנהליות. עם זאת, בהיעדר

תקנות, עשוי לשמש התדריך כמורה נבוכים ממנו ניתן ללמוד על עמדת זרועות הממשלה בנושא זה.

קושי נוסף הינו שסעיף 62א(1)(12) אינו מבאר האם הדרך להפעילו הינה באמצעות הפקעה או באמצעי אחר. קרי: האם לאחר הוספת שימושים והגדלת שטחי הבניה לצרכי ציבור, יש להעבירם בדרך של הפקעה אל הרשות הציבורית או בדרך אחרת. יש להניח כי הפרקטיקה תתגבש בעתיד סביב שאלה זו, ושאלות אחרות אותן העלינו למעלה.

חקיקה מקומית כמקור סמכות להעלאת דרישה להקצאת שטחי רצפות

ועדות תכנון מקומיות הוסמכו בחוק לפעול על פי תכנית מיתאר כוללנית שתאושר על ידי הועדה המחוזית. תכנית כוללנית יכולה להסדיר את התכנון ביישוב או בחלק מסויים ממנו והיא מתווה את היקף שיקול הדעת של ועדה מקומית בבואה להכין תכניות שבסמכותה.

לאחר תיקון 101 לחוק התכנון והבניה הוסמכו ועדות מקומיות לפעול בגמישות רבה כל אימת שאושרה בתחומן תכנית כוללנית. הלכה למעשה, התכנית הכוללנית הופכת להיות חזות הכול ועל פיה ישק דבר. ועדה מקומית שאושרה לה תכנית כוללנית תיחשב לפיכך לוועדה מקומית "חזקה" ועצמאית מאוד.

תכניות כוללניות עשויות לקבוע הוראות שונות כגון גובה מרקמים עירוניים, אחוזי בניה, אופן פיתוח של רחובות וייעודי קרקע. לא מן הנמנע כי תכנית כוללנית תתייחס לסוגיות רחבות יותר כגון אופן פיזור פונקציות שונות במרחב והגשמת יעדים ציבוריים כגון דיור בהישג יד או התחדשות עירונית. משכך, נראה כי תכניות כוללניות עשויות לקבוע גם הוראות בדבר שילוב שימושים ציבוריים בתחומי מגרשים פרטיים, לרבות שילוב שטחי ציבור מבונים במגרשים שאינם מיועדים לצרכי ציבור (סחירים). כבר כיום צועדות תכניות כוללניות בדרך זו; לדוגמא ניתן להבחין בתכנית המיתאר הכוללנית של עיריית תל אביב-יפו (תכנית 5000)¹⁴³ אשר עוסקת בשילוב שימושי ציבור במבנים סחירים. נראה כי תכנית זו מהווה מעין 'מורה דרך' גם לרשויות מקומיות אחרות, המחפשות דרכים לשלב הוראות דומות בתכניות שהן מכינות.¹⁴⁴

בשל חשיבותה והיבטיה התקדימיים, בחרנו בתכנית המיתאר של תל אביב-יפו כדי להדגים את המנגנונים החוקיים-המקומיים הקיימים כיום להסדרת נושא הקצאת שטחי ציבור מבונים. פרק 4.1 בהוראות תכנית 5000 מתווה את שיקול דעת הועדה המקומית של ת"א-יפו בבואה להקצות שטחי ציבור בתכנית בסמכות מקומית. פרק זה קובע כי הועדה תפקיד

¹⁴³ עיריית תל אביב יפו (2016). תכנית מס' 5000, "מתאר העיר": תכנית מיתאר מקומית לתל אביב-יפו (מיום 18.12.2016).

¹⁴⁴ ראיון עם מתכנתת בכירה בעיריית פתח תקווה, מיום 1.5.2017.

תכנית ובה תוספת שטחים סחירים, רק אם תובטח הקצאה הולמת של שטחי ציבור. הקצאה זו תתבצע בהתאם לפרוגרמה¹⁴⁵ בה יחושבו השטחים הנדרשים לצורכי ציבור ובהלימה עם הצרכים הנדרשים באיזור.¹⁴⁶ על פי הוראות אלה, על הוועדה המקומית לחשב את היקף ההקצאה לצרכי ציבור בהתבסס על שיקולים שונים כגון כמות האוכלוסיה הצפויה להתווסף כתוצאה מהתכנית.¹⁴⁷ עוד מציעה התכנית מפתח לחישוב שטחי הציבור שיידרשו בכל תכנית מקומית חדשה המוסיפה שטחי בניה סחירים. בפרט, נדרשת הקצאה של 1-7 מ"ר לנפש עבור תכנית המייעדת מגרש למגורים, וכן הקצאה של עד 40% משטחי הקרקע הכלולים בתכנית, במקרה שהתכנית אינה למגורים.¹⁴⁸ הוראות אלה מהוות למעשה התאמה מקומית של תדריך הקצאת קרקע לצרכי ציבור, אשר פורסם על ידי הממשלה.¹⁴⁹

עוד עולה מהוראות התכנית כי קיימת העדפה להקצאה בעין של שטחי קרקע לצרכי ציבור¹⁵⁰ ורק אם לא ניתן לספקם, תוכל הוועדה המקומית לדרוש הקצאת שטחי רצפות לאחר שנימקה זאת.¹⁵¹

על פי תכנית המיתאר של תל אביב-יפו הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור בתוך מבנה קיים או עתידי מתאפשרת בבניינים שמיועדים למגורים, אך גם במבנים שיועדו לשימושים סחירים אחרים. התכנית קובעת כי בבניינים למגורים תוחלף ההקצאה של שטח קרקע בשטח רצפות (מ"ר) בגובה של מכפלת 1-7 מ"ר לנפש במקדם מסויים שייקבע על ידי הוועדה המקומית¹⁵² בהתאם למאפייני התכנית וצרכי האיזור.¹⁵³ מפתח זה מבוסס על פרוגרמה לצרכי ציבור ולכאורה יש בו כדי לעצב את גדר שיקול דעתה של הוועדה המקומית. לענין הקצאת שטחי רצפות במגרשים ובהם יעודים סחירים שאינם למגורים (כגון בבנין

¹⁴⁵ התכנית קובעת כי על הוועדה המקומית להכין פרוגרמה שעל בסיסה תועלה הדרישה להקצאת שטחים לצרכי ציבור. דרישה זו אשר מתווה את שיקול דעת הוועדה המקומית עולה בקנה אחד עם פרשת שבטא קרונפלד, שם נדרש מוסד התכנון להצביע על קשר ישיר בין הדרישה לתוספת שטחי ציבור, לבין התכנית והצרכים הנובעים ממנה.

¹⁴⁶ "הוראות כאמור תיקבענה ככל שהן נדרשות כתוצאה מתוספת שטחי הבניה ומהשימושים המבוקשים בתכנית" ... (סעיף 4.1.1 (א) לתכנית 5000).

¹⁴⁷ "מהות ההקצאה לצרכי ציבור והיקפה ייקבעו על ידי הוועדה בכפוף לבדיקה תכנונית מוקדמת אשר תכלול, בין היתר, התייחסות למאפייני התכנית ולמאפייני האיזור... נתונים ומטרות העומדים בבסיס התכנית... הערכה של מספר הנפשות שיתווספו כתוצאה ממימוש התכנית... צפיפות הבניה הקיימת... והצפי למימוש תכניות חדשות" (סעיף 4.1.1 (ב) לתכנית 5000).

¹⁴⁸ סעיף 4.1.1 (ג) לתכנית 5000.

¹⁴⁹ ראיון עם מתכננת אסטרטגית, עיריית ת"א-יפו, מיום 24.5.2017.

¹⁵⁰ "ההקצאה לצרכי ציבור תעוגן בתכנית בהוראה בדבר הקצאה של שטחי קרקע אשר יוגדרו בתכנית כמגרשים נפרדים, בייעוד קרקע ציבורית..." (סעיף 4.1.1(ד)(1) בתכנית 5000).

¹⁵¹ "שוכנעה הוועדה ונימקה, לאור האמור בבדיקה התכנונית המוקדמת בכלל ולאור מאפייני האזור בו מצויה התכנית... כי הקצאה של שטחי קרקע לשימושים ציבוריים... אינה אפשרית בנסיבות הענין..." (סעיף 4.1.1 (ד)(2) בתכנית 5000).

¹⁵² מקדם של 1-2.7 המבטא את הרח"ק (רצפה בנויה חלקי קרקע) של מגרש המיועד למבני ציבור בתכנית.

¹⁵³ סעיף 4.1.1 (ד)(2) (א) בתכנית 5000.

לתעסוקה, או מסחר) קובעת התכנית מפתח אחר לפיו יחושב שיעור הקצאת שטחי הציבור בצורת שטחי רצפות.¹⁵⁴

אם כך, תכנית 5000 פותחת פתח רחב למדי להקצאת קומה ציבורית במגרש פרטי, תוך שילובה במבנה ובו ייעודים אחרים. בהיעדר הנחיה מסודרת, כלל ארצית, להקצאת שטחי ציבור כאמור, יצרה התכנית נוסחה שכזו יש מאין, הרלבנטית לגדרי תחום השיפוט של תל אביב-יפו. לכאורה, תכנית זו מהווה מקור סמכות – מקומי לפחות – לדרוש הקצאה של שטחי רצפות במגרשים מעורבי שימושים והיא אף כוללת תבחינים לבחינת סבירות ההחלטה ולהפעלת שיקול הדעת של מוסד התכנון בהקצאתו שטחי רצפות.

ואולם בהקשר זה עולות שלוש שאלות; האחת – האם הסמכה זו כוללת הסמכה משתמעת שלא לנקוט בהליך הפקעה? השניה – האם הסמכה זו מאפשרת לרשות שלא לפצות יזם? שלישית – האם תכנית מיתאר כוללנית, כחקיקת משנה, יכולה ליצור סמכות לרשויות התכנון לדרוש הקצאת שטחי רצפות, במידה וסמכות זו אכן לא קיימת בחקיקה ראשית? בשאלה הראשונה עסקנו מעלה תוך דיון בפסיקת בתי המשפט. בשאלה השניה והשלישית נעסוק להלן.

האפשרות לקבוע הסדרי הקצאת שטחי רצפות במסגרת תכנית מקומית/כוללנית

האפשרות לאשר תכנית כוללנית ליישוב הוכרה עוד בתיקון 76 לחוק התכנון והבניה. התיקון הקנה סמכות לוועדות מקומיות מקצועיות במיוחד לפעול על פי תכנית מיתאר ישובית המאפשרת לוועדות הללו חופש פעולה יחסי בניהול ענייניהן. מתווה זה זכה לאישור במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבניה וכיום, בראש מדרג הכוחות המוענקים לוועדות המקומיות, מצויה ועדה מקומית אשר לה תכנית כוללנית. התכנית הכוללנית מעצימה ועדה מקומית אשר בתחומה אושרה תכנית מסוג זה ואת ההצדקה לה ניתן למצוא בהכרה גוברת והולכת בחשיבות תכנון מתארי כולל שאינו נקודתי.¹⁵⁵ הלכה למעשה, ועדה מקומית לה תכנית כוללנית תוכל לאשר על תכנית מקומית העולה בקנה אחד עם התכנית הכוללנית.

אם כך, המחוקק יצר יצור תכנוני חדש, אך בד בבד לא סיפק רשימה סגורה של נושאים אותם ניתן לכלול במסגרת התכנון הכוללני. כך לדוגמא, לא ברור האם התכנית הכוללנית יכולה להתייחס לנושאים חברתיים או האם ניתן לכלול בה הוראות מימוניות שונות. על פניו, נראה כי מגמת הפסיקה הינה לחפש מקור חוקי בחקיקה ראשית להוראות שונות הנכללות

¹⁵⁴ במקרה זה קובעת התכנית כי שטח הרצפות שיוקצה לצרכי ציבור במבנה הסחיר יחושב על ידי הכפלת עד 40% משטח הקרקע הכלול במסגרת גבולות התכנית (במ"ר) פחות שטח הקרקע אותו מייעדת התכנית (אם בכלל) לשטח ציבורי פתוח ולשטח ציבורי בנוי (במ"ר), במקדם שלא יפחת מ-1 ולא יעלה על 2.7 (הרח"ק של מבני ציבור). מקדם זה ייקבע על ידי הוועדה המקומית אד-הוק בהתאם למאפייני התכנית וצרכי האיזור (ראו סעיף 4.1.1(ד)(2)(ב) בתכנית 5000).

¹⁵⁵ ראו ע"מ 8909/13 ישעיהו הרמלין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז (ניתן ביום 4.3.15).

בחקיקת משנה, לרבות תכניות. מכאן נובע לכאורה כי תכנית כוללנית תוכל לכלול רק את אותן הוראות שהחוק מאפשר לכלול במסגרתה.

כפי שצינו לעיל, פסיקת בתי המשפט ופרשנות הוראות חוק התכנון והבניה תומכות בהקניית סמכות למוסד תכנון להפקיע או לדרוש בדרך אחרת הקצאת של שטחי רצפות בתוך מבנה (להבדיל משטחי קרקע). בדומה, פרשנות תכליתית של חוק התכנון והבניה תומכת בגישה המאפשרת ליטול שטחי רצפות ועמדה זו אף הובעה בפסיקת בתי המשפט¹⁵⁶. זאת ועוד, מבחינת התפתחות עולם התכנון הישראלי נראה כי הוראות ההפקעה המצויות בדברי חקיקה שונים (חלקן חוקקו עוד בשנות ה-60 של המאה הקודמת) לא חזו את הצורך שיעלה בהקצאה של שטחי רצפה (להבדיל מהקצאת שטחי קרקע). נראה כי המחוקק לא חזה את העלייה בצפיפות בתוך הערים מחד, ואף לא את דלדול המלאי של קרקעות פנויות בערים מאידך – גורמים המעלים כיום את הצורך בשילוב יעודים ציבוריים במגרשים בייעוד שאינו ציבורי.

היות וחקיקה ראשית מסמיכה את מוסדות התכנון להסדיר את אספקת שטחי הציבור הנדרשים להם בדרך של הקצאת שטחים מבונים, יש לומר כי ניתן לעשות זאת במסגרת תכניות מיתאר מקומיות.

הקצאת שטחי רצפות ושאלת הפגיעה בקניין במצבי תביעה בגין ירידת ערך

הוראות של תכנית מיתאר בדבר הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור מעוררת את השאלה הבאה: האם ניתן לתבוע את רשויות התכנון בגין ירידת ערך הקרקע? במילים אחרות, האם מדובר בפגיעה קניינית, אם בכלל, המזכה בפיצוי (שאינו פיצוי בגין ההפקעה).

מצבים אלה מחייבים הערכה שמאית של שווי הקרקע לפני ואחרי אישור התכנית. אם ניטול סיטואציה לפיה הקצאת שטחי הרצפות נעשית בד בבד עם העצמת זכויות בניה, הרי שלנטילה השלטונית נוספה השבחה של הקרקע. במצב דברים בו נוספו זכויות בניה סחירות במיגרש יחיד, במסגרת תכנית נקודתית, או במסגרת תכנית לחלוקה חדשה, נראה כי שאלת הפיצוי הופכת לתיאורטית, שכן יש להניח כי ערכו של המגרש יעלה.¹⁵⁷ מהראיונות אותם קיימנו עולה כי אכן לעיתים, נוכח דרישה להקצאות ורטיקאליות,

¹⁵⁶ ראו פרשת מראות ירושלים, לעיל ה"ש 68.

¹⁵⁷ זו היתה העמדה העקרונית של בית המשפט בפרשת בראון. באותו עניין קבע בית המשפט כי אין ספק כי כאשר השטח האופקי של המקרקעין קטן בעקבות תכנית חלוקה חדשה, ללא שינוי בזכויות הבניה, זכאי הבעלים לפיצוי (בין אם רואים בחלוקה החדשה כהפקעה ובין אם לאו). ואולם, במקרה בו הוגדלו אחוזי הבניה במסגרת חלוקה חדשה (למרות שהשטח האופקי של הקרקע הנותנת לבעלים קטן בלמעלה מ-40%) ועלה ערך המגרש, לא יהיה זכאי הבעלים לפיצוי. בית המשפט הסכים כי אחוזי בניה המתקבלים במסגרת של תכנית לאיחוד וחלוקה מהווים מקרקעין לכל דבר וענין, שכן הם, בסופו של דבר, נרשמים ככאלה במסגרת רישום הבית המשותף.

מעוניינים מוסדות התכנון בהעצמת זכויות בניה, כדי "לפצות" יזם על ההקצאה הציבורית, ולמעשה לאיין בכך סיכוי לתביעות בגין ירידת ערך. אחד מנציגי היזמים אותם ראיינו ציין למשל כי כאשר נדרשה הקצאה של שטחי תחנת רכבת בתוך מבנה בעיר רמת גן (תכנית בסמוך לשדרות הילד), נוספו זכויות בניה רבות שחושבו, בין היתר, בהתאם לעלויות שונות ולירידת ערך עתידית, ככל שתהיה.¹⁵⁸

זאת ועוד, כאשר יכלה רשות התכנון ליטול שטח קרקע אופקי ותחת זאת, היא נוטלת לעצמה שטחי רצפות אגב תוספת זכויות משמעותית, נראה כי יקשה על בעל הקרקע לטעון לפגיעה. בנוסף, ההנחה היא כי הקצאת שטח בנוי לרשות הציבורית, חלף שטח קרקע אופקי, תפגע פחות בשווי הקרקע (במצב שלפני אישור התכנית). זאת משום שלהפחתה בשטח האופקי עלולות להיות השפעות מרחיקות לכת מבחינה קניינית בהשוואה לפגיעה (אם בכלל) במצבי נטילת שטחי רצפה אגב תוספת זכויות. עניין זה נובע בראש ובראשונה מכך שהיות וזכויות הבניה נגזרות (כאחוז) משטח המגרש נטו לאחר הפקעות, על ידי הימנעות מנטילת שטח קרקע אופקי, זכויות הבניה נגזרות משטח מגרש גדול יותר ולכן גבוהות יותר, ומכאן ששווי המגרש גבוה יותר. במילים אחרות, על ידי הימנעות מנטילת שטח קרקע אופקי, רשויות התכנון מאפשרות לבעלי הקרקע "לגזור" את זכויות הבניה מכלל השטח האופקי, ללא הפקעתו, וללא הפחתת שטחו בדרך אחרת. לכך יש משמעות כלכלית עצומה.

כמו כן, גם בסיטואציה שונה במעט, בה ניטלו לצרכי ציבור שטחי קרקע אופקיים במסגרת התכנית, אגב הקצאת שטחי רצפות, הרי שכל עוד הושבחה הקרקע, ועל אף שגודל השטח שבידי הבעלים מצטמצם (לעיתים אף מעל ל- 40% מהשטח המקורי), לא מן הנמנע כי לא תזדקק הועדה המקומית לפצות את בעלי הקרקע (במצב זה הפיצוי ניתן במסגרת תיגבור זכויות במיגרש).¹⁵⁹

במסגרת הערכת הפגיעה לכאורה במגרש, ביחס לעליה בערכו, יש אף לבצע הערכה של ההשפעות החיצוניות שעלולות להיות להקצאת שטחי ציבור בנויים בתוך מבנה רב שימושים. לדוגמא, מיקום גן ילדים בתוך מבנה מגורים עשוי לפגוע בערכו של חלק מהדירות הסמוכות לגן הילדים. את השפעות אלה יש לשקלל בעת ביצוע הערכה שמאית בנוגע לשאלת הפגיעה של תכנית שכזו בקרקע. ואולם, ברי כי לא כל מיקום של שימוש ציבורי לצד שטחים סחירים אחרים (מגורים, מסחר) יביא, כשלעצמו, לירידת ערך בשל השפעות חיצוניות. מראיונות שקיימנו עולה כי מתכננים סבורים כי אף קיימים שטחי

¹⁵⁸ ראיון עם שמאי המייצג יזמים בפרויקט התחדשות עירונית, מיום 3.1.2018.

¹⁵⁹ כך היה למשל בפרשת רמות ארזים, כאשר במסגרת תכנית איחוד וחלוקה הצטמצם שטח החלקה של העותרים, אך הם פוצו במסגרת תוספת זכויות בשטח שנותר בידם: ע"מ 1405/13 **רמות ארזים בע"מ נ' עיריית ירושלים** (פורסם בנבו, 9.3.2014).

רצפות ציבוריים ליעודים שונים, שעצם קיומם משביח את ערך המיגרש ולא פוגע בו; כך הוא לדוגמא מרכז לאומנויות המצוי בבניין בבעלות פרטית.¹⁶⁰

יחד עם זאת, כאשר עלולה להיגרם ירידת ערך כתוצאה מאישור תכנית, עולה שאלה אחרת בנוגע לכתב השיפוי. האם על היזם להפקיד כתב שיפוי גם עבור החלקים הציבוריים אותם הוא בונה עבור הרשות? האם על כתב השיפוי לכסות את מוסד התכנון גם מפני תביעות שתגענה בעתיד ממקרקעין בתחום התוכנית או ממקרקעין גובלים, בשל מיקום הפונקציה הציבורית בתחום התכנית, במסגרת הקצאה ורטיקאלית? יש הסבורים כי על הרשות המקומית להפריד את מקור הנזק ולסייג את כתב השיפוי אך ורק לנזק שנגרם כתוצאה מהבניה ה"פרטית".¹⁶¹

אלמנט התמורה: תשלום כנגד הקצאת שטחי רצפות? ושאלת יישום סעיף 190 לחוק

בפרשת שבטא קרונפלד לא שלל בית המשפט לחלוטין את האפשרות להפקיע ללא תמורה שטחי קומה לטובת הציבור. בית המשפט ציין כי סעיף 190 לחוק התכנון והבניה מאפשר הפקעה ללא תמורה לאותם יעודים שנקבעו בסעיף לרבות לשימושים עבור חינוך, תרבות, דת, בריאות, גנים ושטחי נופש וספורט. בענין זה ציין בית המשפט:

"אכן, סעיף 190 לחוק התכנון מתיר הפקעת 40% משטח החלקה בלא לשלם פיצויים, אך זאת רק שעה שההפקעה היא רק לשם אחת מן המטרות המנויות בסעיף 190 (א)(1) לחוק התכנון, לאמור: "לצרכי גנים, שטחי נופש וספורט וכן לבניני חינוך, תרבות, דת ובריאות". המשיבה 1 לא ציינה כלל מהי מטרת הצורך הציבורי המסוים והמוגדר המצדיק את ההפקעה בפרשתנו. האמנם סבורה המשיבה 1 כי ניתן להפקיע מן העותרת את הקומה בה עסקינן (קומה האמורה להיבנות על ידי העותרת ועל חשבונה) בלא לפצותה ובלא שההפקעה לבשה תכלית מוגדרת וידועה?!"

דברים אלה מלמדים כי בהינתן הקביעה כי הדבר מצוי בסמכות מוסדות התכנון, ייעוד שטחי רצפות לצרכי ציבור יכול להיעשות אף ללא תמורה בתנאי שהדבר נעשה במסגרת התנאים שנקבעו בפסיקה ביחס להפקעה (קיומה של תכלית מוגדרת, זיקה בין המטרה הציבורית לקרקע, פגיעה שתהא מידתית בקניין, ועוד).

בראש ובראשונה, יש לבחון את התכלית הציבורית. באם למשל, הקצאת שטחי הרצפות על מיגרש סחיר יועדה לאחד מאשכולות השימושים המותרים במסגרת סעיף 190 לחוק, הרי ששאלת הפיצוי לא תעלה, כל עוד לא ניטלו יותר מ- 40% משטח החלקה. אשר על

¹⁶⁰ ראיון עם יועץ כלכלי בכיר ברשות מקומית, מיום 9.5.2017. המרואיין ציין כי להערכתו, המיקום המיועד של מרכז אומנויות ("ביכורי העיתים") במתחם שרונה בתל אביב מהווה גורם משביח, ובוודאי שאינו פוגע בערך המיגרש.

¹⁶¹ תקשורת אישית עם עורכת דין בכירה בתחום התכנון והבניה, מיום 4.2.2018.

כן, מוסד התכנון לא יידרש לכאורה לפצות יום אם שטחי הציבור המבונים יועדו לגן ילדים, בית ספר, מתנ"ס, או מרפאה ציבורית. כפי שמצאנו במחקר האמפירי, אכן נראה כי מרבית מהשימושים הציבוריים בשטחי הרצפות יועדו בתכניות מיתאר לשימושים החוסים תחת סעיף 190 (וראו לעניין זה גרף מס' 19).

עם זאת, בעבור מטרות אחרות, הנמנות בסעיף 188 לחוק התכנון והבניה ואשר אינן מצויות במסגרת רשימת השימושים שבסעיף 190 לחוק, יהיה צורך לכאורה לפצות מן המטר הראשון (לדוגמא, אם יועדו שטחים עבור דיור בהישג יד, או בעבור תחנת משטרה).¹⁶² ואכן, ראיונות שערכנו עם מתכננים מקומיים אשר מתנסים עם הקצאת קרקע מסוג זה עולה כי בהקצאה ורטיקאלית רשויות התכנון נצמדות בדרך כלל ליעודים הקבועים בסעיף 190, כדי למנוע העלאת דרישה לפיצוי בגין הפקעה.¹⁶³

כמה שטחי רצפות יוקצו? פרשנות סעיף 190 לחוק התכנון והבניה והצורך להתאימו להקצאות ורטיקאליות

מתעוררת שאלה משפטית אחרת והיא כיצד ייקבע אותו שיעור של שטחי רצפות ביחס לכלל שטחי הבניה, עליהם אין לשלם תמורה? האם יש לספור את סך המטרים הבנויים בתכנית המוצעת ולהשוות אותם לסך המטרים שייבנו או יוקצו לצרכי ציבור בתכנית? שמא הבדיקה היא עבור כל מבנה בנפרד (במידה ובתכנית כלולים מספר מבנים)? ואולי יש צורך בבדיקה אחרת, אשר תתאים את סעיפי ההפקעות שבחוק התכנון והבניה להפקעת שטחי רצפות? מדובר על שאלות מורכבות משום שנוסח סעיף 190 לחוק התכנון והבניה הינו עמום בהקשר לנטילת שטחים בנויים.

קריאת סעיף 190, יחד עם הוראת סעיף 20 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943 מלמדת כי ניתן ליטול ללא תמורה ארבע עשירות **משטח קרקע של מיגרש** בתנאים הקבועים בסעיף. קרי: פקודת הקרקעות וחוק התכנון והבניה חזו לנגד עיניהם נטילה של שטחי קרקע בעין ולא שטחים בנויים, ועל כן מתעוררת השאלה כיצד ניתן לפרש ולהתאים הוראה זו למצב בו ניטלו שטחי רצפות? כפי שהוסבר לעיל, לאור הלכות הפסיקה, נטילה חלקית של קרקע ובכלל זה שטחי רצפות הינה אפשרית. על כן, יש להתאים את הוראות פקודת הקרקעות וחוק התכנון והבניה שנוסחו במאה הקודמת, אל המאה ה-21 ואל הצרכים המשתנים של התכנון. קיימים מספר מתווים אותם ניתן להציע:

¹⁶² מצב שונה הוא כאשר רשות מקומית מבקשת לייעד מבנה שישמש לדיור בהישג יד על מקרקעין שלה שיועדו לצרכי ציבור (כלומר על מיגרש "חום"). במצב זה אין צורך בהפקעה ומכאן שלא עולה לכאורה שאלת הפיצוי מהמטר הראשון. מאז המחאה החברתית של 2011 נעשו מספר תיקוני חקיקה בהקשר זה. אחד מהם מאפשר הקמת דיור בהישג יד על מיגרשים בבעלות מוניציפלית, אשר יכולים להיות מגרשים מעורבי שימושים. ואכן, נראה כי קיימות מספר רשויות שהחלו לחשוב על מתווה זה לשילוב דיור בהישג יד. כך למשל בתכנית מיתאר לבת ים מס' 450/ב' 4 בבת ים המציעה תכנון מחדש באזור דרום-מערב העיר.

¹⁶³ ראיון עם יועץ כלכלי בכיר ברשות מקומית, מיום 9.5.2017.

- ❖ מתווה אפשרי אחד לפרש את סעיף 190 לחוק הינו לאפשר נטילה ללא תמורה של שטחי רצפות, כל עוד ערכם אינו עולה על ערכה של 40% מן הקרקע על פי שווי קרקע בייעוד ציבורי. על פי מתווה זה תיערך השוואה של ערך שטחי הציבור בתוך המבנה, לערכה של הקרקע, אילו ניטלה על ידי הרשות.
 - ❖ מתווה שני הינו לאפשר הקצאה ללא תמורה של שטחי רצפות ציבוריים ובלבד שסך שטחים אלה (עיקרי ושירות) אינו עולה על סך שטחי הקרקע שהיו מתקבלים אצל הרשות אילו הלכה "בדרך המלך" ונטלה 40% משטח החלקה האופקי.
 - ❖ מתווה שלישי הינו לאפשר הקצאה ללא תמורה של שטחי רצפות ציבוריים, ובלבד ששטחם הכולל (עיקרי ושירות) אינו עולה על 40% ביחס לסה"כ שטחי הרצפות הכלולים בתחום התכנית. (בנקודה זו מזכיר כי ראינו כי בפועל על פי מדגם התכניות, שעור ההקצאה ביחס לסך השטחים בתכנית נמוך משמעותית מ-40%).
- נראה כי קיימים יתרונות וחסרונות בכל אחד מן המתווים הללו ואולם כל עוד הנושא לא הובהר דיו בחוק, תקנה, או בהנחיה מנהלית, ניכר כי צפויים עוד ויכוחים בעתיד בנוגע לאופן יישום הוראת סעיף 190 בסיטואציה של הקצאת שטחי רצפה לצרכי ציבור. "תרגום" האפשרות להפקיע שטחים אופקיים למטר אקוויוולנטי מבונה, הינו בבחינת אתגר. מסיבה זו, **אנו סבורים כי בשלה העת לתיקון בחקיקה, או למצער למתן הנחיות מפורטות לרשויות התכנון.**¹⁶⁴ כל עוד לא ניתנו הנחיות נראה כי נגזר על רשויות התכנון, שמאים, מתכננים, וזימים, לשאת בעלויות עסקה גבוהות יחסית בניסיון לפרש ולהתאים את הוראת סעיף 190 להקצאות ורטיקאליות של שטחי רצפה.
- כפי שצויין מעלה, בהיעדר הסדר כולל בחוק המגדיר נוסחא להמרה של שטחים אופקיים הנדרשים לצרכי ציבור בשטחי רצפות, צמחו בזירה המקומית הסדרים נקודתיים. לדוגמא, הועדה המקומית לתכנון ולבניה ת"א-יפו ייצרה מנגנון במסגרת תכנית המיתאר העירונית ובו מפתח כמותי להקצאת שטחי ציבור מבונים.¹⁶⁵
- את שאלת התמורה יש להערכתנו לבחון גם נוכח נתונים אחרים. לדוגמא, האם על היזם לספק את שטחי הרצפה לצרכי ציבור ברמת המעטפת, או שמא עליו לספק – ללא תמורה- שטחי רצפה ברמת גימור ואכלוס גבוהה? החוק אינו נותן מענה על כך. יש להניח

¹⁶⁴ בעת גיבוש **תדריך** מנהל התכנון (2016) להקצאת קרקע לצרכי ציבור הוכנה עבור מינהל התכנון סקירה משפטית ובה הומלץ להתקין תקנות בהן יוסדרו הכללים להקצאת שטחי רצפות מבונים עבור שימושים ציבוריים. בפרט, הומלץ לקבוע בחקיקה כי מוסד תכנון רשאי לדרוש, חלף הפקעה אופקית, הקצאה של שטחי רצפות, או לחלופין לדרוש תשלום כופר לקרן מיוחדת שהתקבולים בה ייועדו להקמת מבני ציבור ("קרן שטחי ציבור"). עוד הומלץ לקבוע בתקנות את "**אופן חישוב ההמרה של הקצאת הקרקע לשטחי ציבור להקצאת שטחים בנויים לצרכי ציבור או לתשלום לקרן שטחי ציבור באופן שיבטיח שוויון כלכלי בין אפשרויות ההקצאה השונות**" (ראו ישיבת ועדת היגוי מס' 3 מיום 12.5.2014 בנושא 'הפרשות קרקע לצרכי ציבור: הצעה להסדר משפטי' מאת עו"ד גדי רובין).

¹⁶⁵ ראו סעיף 4.1 לתקנון תכנית 5000. הנוסחא מבוססת על הרח"ק (רצפה חלקי קרקע) של מבני ציבור בתחומי תל אביב-יפו, ועל מקדם גמיש.

כי דרישה של הרשות להקצות לה שטחי רצפה ברמת גימור גבוהה המאפשרת איכלוס תביא יזמים להעלות ביתר שאת את הטענה כי אין להקצות בדרך זו קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה או למצער, כי יש לקיים התחשבנות עם הרשות על הוצאות עודפות שהוציא לכאורה יזם. מראיונות שקיימנו עם מתכננים ואנשי מקצוע בשלטון המקומי עולה כי קיים ויכוח ער על כך בין הממשלה לרשויות מוניציפליות; בעוד הנטיה של היועץ המשפטי לממשלה היתה (ועודנה) שלא לדרוש מיזמים הקצאת שטחי רצפות ברמת גמר (אלא מעטפת בלבד), הרשויות המקומיות סבורות אחרת.¹⁶⁶

בנוסף יש לציין כי שאלת התמורה נגזרת גם מאפיק הקצאת שטחי הרצפות. למעלה דנו בשאלת התמורה על רקע הליכי איחוד וחלוקה. המסקנה העולה מן הפסיקה היא כי כל עוד לא ניטלו יותר מ-40% משטחי המיגרש, על פי היעודים הקבועים בסעיף 190, לא תקום חובת פיצוי לרשות, אך גם אם הרשות נטלה במסגרת איחוד וחלוקה יותר מהיקף שטחים אלה, או שנטלה ללא תמורה שטחי ציבור בגינם יש לכאורה לפצות מן המטר הראשון, תוכל עדיין לפצות את הבעלים בדרך של העצמת זכויות בניה.

דרישה להקצאת שטחי רצפות והיטל השבחה

בהנחה ואושרה תכנית משביחה ובמסגרתה נדרשו בעלי זכויות להקצות שטחי רצפות מבונים לצרכי ציבור, עולה השאלה האם יש לקזז מההשבחה את עלויות הבניה של שטחים אלה? קיזוז מהיטל ההשבחה יביא לכך כי הרשות תישא למעשה בכל העלויות, בעוד שקיזוז מהשבחה מלאה משמעותו שהיזם והרשות יחלקו בעלויות הביצוע חצי-חצי. בפרק השמאי-כלכלי נדון בסוגיה זו בהרחבה, מנקודת המבט של שמאים וגורמי הייזום. בשלב זה, נסקור את ההיבטים המשפטיים העיקריים של השאלה.

שלא כמו הקצאת שטחי קרקע אופקיים במסגרת מגרש נפרד, בנטילה של שטחי רצפות נלוות עלויות פיתוח ובניה, דבר שלכאורה מצדיק את קיזוזן מההשבחה או מההיטל. מנגד, ניתן לכאורה לטעון כי אין לקזז עלויות אלה ואחרות רק משום שהרשות הציבורית בחרה שלא להפקיע שטח קרקע אופקי (הפקעה, אשר יכולה במצבים מסויימים לסכל פרויקט ואף להשפיע על כלכליותו). את הטענה האחרונה קשה לקבל ברמה המשפטית, בפרט כאשר מצויות בתקנון התכנית הוראות הנוגעות לבניית שטחי רצפות עבור הרשות.

בפועל, הפרקטיקה שהתפתחה מאפשרת את הקיזוז האמור ורשויות התכנון הכירו בכך שעלויות הבניה עשויות להתווסף כסוג של "נטל" נוסף על היזם, באופן המצדיק קיזוזן. לדוגמא, משנדרשו יזמים לבנות שטחי ציבור בתל אביב, במיגדל הידוע בכינויו "מגדל אלקטרה" (ברחוב יגאל אלון), הסכימה הועדה המקומית ת"א-יפו לקזז מתשלום

¹⁶⁶ שיחה עם יועץ משפטי בכיר ברשות מקומית באזור המרכז, מיום 14.5.2017.

ההשבחה את עלויות בניית שטחי הציבור במיגרש והדבר מצא ביטוי בשומה מוסכמת בין הצדדים.¹⁶⁷ הפחתה זו, כמו גם הפחתות אחרות של עלויות ביצוע משימות ציבוריות שונות, מחייבת על פי הפסיקה.

לדוגמא, בעניין אברמוביץ¹⁶⁸ ציין בית המשפט:

"כאשר תכנית המשנה את ייעודם של מקרקעין לשימוש מיטבי יוצרת השבחה, אך בה בעת מחייבת את היזם להרוס מבנים הקיימים בתחומה - דבר שיגרום להוצאות ליזם - יובאו ההוצאות בחשבון במסגרת קביעת שיעורה של ההשבחה; הוא הדין כאשר תכנית לשימור אתרים, המשביחה את המקרקעין, כוללת הוראות המחייבות להוציא הוצאות לשימור האתר. גם הוצאות אלה בנות קיזוז מההשבחה; כך הם פני הדברים גם לגבי תכנית המתירה לבנות חניות תת קרקעיות נוספות ומטילה "כופר חניה" אם הן לא ייבנו. מידת ההשבחה של התכנית תקבע רק לאחר הפחתת ההוצאה בבניית חניה כזו, ואם הדבר לא כלכלי - יש להפחית את שווי כופר החניה מההשבחה; בדומה לכך, כאשר תכנית מטילה מטלות ציבוריות שונות, כגון עיצוב וגינון סביבתי כתנאי למימוש ההשבחה, יש להפחית את ההוצאות הנ"ל לצורכי חישוב ההשבחה.

מאוחר יותר, ובאותה פרשה, ציין בית המשפט העליון, כי כלל האצבע הוא שהקיזוז מההשבחה יעשה רק בגין אותן עלויות והוצאות הנובעות מהוראות התכנית המשביחה, ועל כן אין לקזז עלויות שהן *חיצוניות* לתכנית, דוגמת עלויות הנובעות מכתבי שיפוי כנגד תביעות לירידת ערך.¹⁶⁹ כלומר, כאשר העלויות נובעות מהתכנית המשביחה, מקורן בדרישה "פנימית" של התכנית לבצע מטלה "ציבורית" מסוג מסויים, ואז יש לקזז את ההוצאות הללו מההשבחה. לאור כך, ניתן לומר כי דרישה בתכנית מיתאר להקצות שטחי רצפות לציבור, היא דרישה המשתיה עלויות עודפות על היזם, ועל כן, יש לקזזן.

כפי שעולה מסקירת התכניות שבצענו (פרק 2), בחלק נכבד מהן לא נכתב מי האחראי על בניית שטחי הרצפות הציבוריים, ואף לא נכתב מי ישא בעלויות בנייתם. עמימות זו, כפי שכתבנו מעלה, אינה מקרית שכן היא מאפשרת לשמאי הועדה המקומית לקבוע כי הוצאות הכרוכות בהקצאה הורטיקאליות לא מנויות בתכנית המיתאר, ועל כן הן "חיצוניות" לתכנית ואין לקזז אותן מההשבחה.

¹⁶⁷ ראו בפרשת **אמקור**, לעיל ה"ש 78.

¹⁶⁸ ראו ענין אברמוביץ, בבית המשפט המחוזי: ע"א (מחוזי תל אביב) 2338-09 **אברמוביץ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו** (פורסם בנבו, 5.12.2013). בפרשה זו לא נדונה הקצאת שטחי רצפות לצרכי

ציבור, אך סוגיית הקיזוז בהשבחה נידונה בהרחבה בהקשר לשאלה האם יש לקזז מההשבחה את עלויות הפיצוי אותו התחייב יזם לשלם מכוח כתב שיפוי שניתן כנגד תביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה. ¹⁶⁹ רע"א 147/14 **הועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו נ' אברמוביץ** (פורסם בנבו, 31.12.2014).

מנגד, אחד המרואיינים ציין בפנינו כי קיימת כיום כבר מגמה שלא לעורר ויכוח בנקודה זו ולאפשר את הקיזוז של העלויות. לדעת המרואיין, מנהל מחלקת נכסים בכיר ברשות מקומית גדולה, שמאים מכריעים כיום נוהגים לקזז את העלויות הללו מההשבחה ובעקבותיהם מסכימות גם ועדות התכנון לקיזוז, ואף מבטיחות לעיתים ליזמים כי לא תעלינה טענות בפני השמאי המכריע בדבר אי קיזוז.

ככלל, רשימת התשלומים אותם ניתן לקזז מההשבחה אינה רשימה סגורה¹⁷⁰, ונראה כי על חלקם לפחות קיימת מחלוקת, כמו למשל שאלת קיזוז דמי כופר חניה מההשבחה.¹⁷¹ ואולם, נראה כי בשאלת קיזוז עלויות בניה של שטחי ציבור, קיימת מגמה בפרקטיקה השמאית, כמו גם ב"שטח" (בקרב מוסדות התכנון), לאפשר את הקיזוז. עלויות אלה מקוזזות מההשבחה כיוון שניתן לומר כי "הנהנה מההשבחה – מקבל ההיתר, לא נהנה ממלוא ההשבחה בנכס עקב העלויות העודפות שנשא בהן בביצוע הבניה שהביאה להשבחת הנכס. מכאן גם ההצדקה השמאית – מקצועית, להפחתת אותן עלויות מההשבחה. ה"מתעשר", הנדרש לחלק את עושרו עם הכלל...איננו מתבקש לחלק את עושרו ללא קיזוז ההפסד שנגרם לו מביצוע הבניה".¹⁷²

מעבר לכך יש להוסיף את העובדה כי בכל הקשור לעיריות, בשנת 2016 התווספה הוראה קונקרטית לפקודת העיריות הקובעת קיזוז עלויות בניה של מבני ציבור מהיטלי פיתוח או מהיטל ההשבחה. גם בתיקון זה יש כדי לתמוך בעמדה לפיה יש לקזז.¹⁷³ בדרך זו הלך המחוקק גם בתזכיר חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (גרסת ינואר 2018), הקובע כי לענין עלות בניית שטחי הרצפות לצרכי ציבור "הרשות המקומית תהיה רשאית לשלם את עלויות הבניה, בין היתר, בדרך של קיזוז אגרות והיטלים, ובכלל זה: היטל ההשבחה שבהם חב היזם לרשות המקומית לפי דין." הוזה אומר: המחוקק סבור כי עלויות הבניה של שטחי ההקצאה הורטיקאלית הן עלויות עודפות שאת כולן יש להשית על הציבור, ולא על היזם.

הלכה למעשה קיזוז מהיטל ההשבחה משמע שהרשות הציבורית תישא בכלל העלויות. זאת לעומת מצב אחר בו העלויות הללו מקוזזות מכלל ההשבחה; או אז הרשות הציבורית

¹⁷⁰ העלויות שבדרך כלל נהוג לקזז אותן מההשבחה הן עלויות כגון: עלויות התאמה הנדרשות למימוש ההשבחה, קיזוז עלויות עודפות הכרוכות בביצוע הבניה נשוא ההיתר, לדוגמה עלויות עודפות לשימור מבנה, וכדומה. לעומת זאת, לא נהוג לקזז עלויות בהן מחייב מבקש ההיתר על פי דין כגון תשלום אגרת בניה ותשלומי חובה שונים המוטלים מכוח הדין.

¹⁷¹ ראו למשל בערר תא/85046/10 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' עופר שגב (ערר על שומה מכרעת מיום 2012.4.23). ראו גם עררים מס': 85226/12, 85219/12, 85206/12, 85075/13, 85137/13, 85127/12, 85059/13, 85040/09, שם נקבע כי, משלא נקבעה הוראה בחיקוק המאפשרת קיזוז התשלום לקרן חניה מהיטל השבחה, הרי שלא ניתן לקזזו. מנגד, סבר בית המשפט המחוזי בפרשת אברמוביץ לעיל, כי יש לקזז את עלויות תשלום קרן החניה מההשבחה. עמדה דומה הובעה גם בעמ"נ (מחוזי ת"א) 2152-05-16 ועדה מקומית לתכנון ובניה בת ים נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ (פורסם בנבו, 2.7.2017).

¹⁷² פרשת עופר שגב, שם.

¹⁷³ סעיף 198א לפקודת העיריות [נוסח חדש].

היתה נושאת במחצית עלויות הבניה, והיזם במחצית האחרת. מבחינה נורמטיבית, נראה כי ניתן להצדיק הליכה בדרך זו או בדרך אחרת. מחד, ניתן לומר כי מדובר על שטחי ציבור והיזם אינו נהנה מהם, ועל כן על הרשות לשאת בהוצאות בנייתם. מנגד, ניתן לחשוב על מצבים בהם דווקא שטחי ציבור ורטיקאליים מסוג זה או אחר, מהווים גורם משביח ועל כן אין הצדקה לקזז את עלויות בנייתם מהיטל ההשבחה, ואם כבר, יש לתעדף קיזוז מבסיס ההשבחה המלא. על כך קיימת מחלוקת בין המומחים אותם ראיינו, ויש להניח כי הנושא ימשיך להטריד את מנוחת המתכננים והמשפטים.

דרישה להקצאת שטחי ציבור מבונים ושאלת הקיזוז מדמי היתר

שאלת המשך לשאלת הקיזוז מההשבחה הינה שאלת הקיזוז של עלויות הבניה לצרכי ציבור מדמי היתר, מקום בו הקרקע מוכרת מרשות מקרקעי ישראל (רמ"י). האם יזם יוכל לדרוש כי תיערך התחשבנות בינו לבין רמ"י, כך שנוסף על הקיזוז מההשבחה יתבצע קיזוז של עלויות הבניה גם מתשלום דמי ההיתר ששולם לרשות מקרקעי ישראל?

בית המשפט השיב על שאלה זו בשלילה.¹⁷⁴ הנימוק לכך היה שעלויות הבניה קוזזו כבר מהיטל ההשבחה (ואף מדמי החכירה המהוונים ששולמו לעיריה, שכן היא היתה בעלת חלק מהמקרקעין במקום). בנסיבות אלה קיזוז עלויות הבניה מדמי ההיתר תהיה בבחינת קיזוז כפול ותביא להתעשרות לא הוגנת של היזם. עוד נקבע בהקשר זה כי קיזוז כפול שכזה מטיל למעשה את עלויות הבניה על כתפי הציבור וקופת המדינה באופן בלתי ראוי.

עיון בפסיקה מלמד כי גם אם לכאורה לא היה קיזוז קודם של עלויות הבניה מהיטל ההשבחה, ספק רב אם ניתן היה לאלץ את רמ"י לקזז את עלויות הבניה מדמי ההיתר להם היא זכאית. הסיבה נעוצה בהלכה לפיה באם יזם התקשר בהסכם עם רשות מקומית בו התחייב לשאת בנטלים שונים (כגון עלויות פיתוח) שמעבר לנטלים הקבועים בחוק, אזי אין הצדקה לכפות נטלים אלה על הציבור כולו על ידי קיזוזם מדמי היתר.¹⁷⁵ במילים אחרות: ההתחייבות של היזם במישור המקומי (התחייבות שהינה חוקית, או פסולה) לא יכולה לחייב את המדינה להוציא כספים מכיסה במישור הארצי.

שאלת הקצאת מקומות חניה על פי התקן ביחס לשטחי הציבור המבונים

שאלה נוספת המתעוררת ביחס להקצאת שטחי רצפות מבונים לצרכי ציבור קשורה בשטחים הנלווים להקצאה- שטחי חניה. שאלה זו מורכבת מאוד מן הטעם שסעיף 190 לחוק התכנון והבניה- אשר לא חזה הקצאת שטחי רצפות כאפשרות להקצאת שטחי

¹⁷⁴ פרשת אמקור, לעיל ה"ש 78.

¹⁷⁵ ראו ע"א 3089/11 מדינת ישראל - מינהל מקרקעי ישראל נ' עוגן נדל"ן מניב בע"מ (פורסם בנבו, 22.8.2012) וכן דנ"א 7639/12 עוגן נדל"ן מניב בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, מיום 3.12.2012).

ציבור- אינו מתייחס לסוגיה. גם שימוש במנגנון האיחוד והחלוקה אינו מספק מענה חותך לשאלה האם ניתן לדרוש מיזם להקצות, ללא תמורה, שטחי מקומות חניה (למשל בתת הקרקע), אשר נלווים לשימוש הציבורי?

גם אם הקצאה ורטיקאלית של שטחי רצפות הינה חוקית ובסמכות, מתעוררות שאלות רבות ביישומה לאור הוראת סעיף 190. לא ברור האם הוראת הסעיף מאפשרת (או אף מחייבת) הקצאה – בנוסף- של שטחי חניה ללא תמורה כאשר על פי השימוש הציבורי בגינו הוקצו שטחי רצפות, יש לספק תקן חניה מסויים על פי תקנות החניה.¹⁷⁶ אף לא ברור האם עלות בניית מקומות החניה הללו תקוזז מההשבחה. בדומה, לא ברור כלל האם ניתן לדרוש הקצאת שטחי רצפות ולוותר על שטחי חניה הנלווים להם על פי תקן החניה? למחוקק הפתרונים בשאלות אלה.

במצב הדברים הנוכחי, וכל עוד קיימת לאקונה בחקיקה, נראה כי פרשנות תכליתית של הוראת סעיף 190 צריכה לאפשר לרשות לדרוש גם שטחי חניה הנלווים לשטחי הציבור, שכן תקנות החניה מחייבות הקצאת מקומות חניה על פי תקן. ואולם, כאשר שטחי ציבור המבוקשים מוקצים לרשות ללא תמורה (על פי תנאי סעיף 190 לחוק) – כגון שטח לגן ילדים, מתעוררת השאלה האם גם מקומות החניה הנלווים לגן הילדים יוקצו ויירשמו על שם הרשות ללא תמורה? שטחי מקומות חניה אינם מנויים על רשימת השימושים שבגינם ניתן להפקיע ללא תמורה ועל כן לכאורה יקשה ליטול שטחים אלה ללא פיצוי.

ניתן לטעון כי כאשר היזם בונה ממילא מגרש חניה עבור יתר השימושים המצויים במקרקעין, ממילא עלות מקומות החניה "הציבוריים" הללו הינה שולית, ולכן לכאורה אין הצדקה לחייב את הרשות לפצות בגין ההקצאה הנוספת של מקומות החניה. כמו כן, ניתן להקשות ולומר כי מקום בו יכלה הרשות להפקיע שטח קרקע – למשל עבור גן ילדים- (ובגדר שטח זה להתקין מקומות חניה נלווים), אין לחייבה בפיצוי מהמטר הראשון בגין נטילת קרקע עבור מקומות חניה, שעה שהסכימה להקצאת שטחי גן ילדים בתוך מבנה של היזם. קו טיעון זה שולל, אם כן, פיצוי בגין ההקצאה של מקומות החניה, אך הוא אינו שולל מתן פיצוי ליזם בגין עלות הבניה של מקומות החניה הללו.

לענין עלות הבניה גופה, נראה כי לאור פסק הדין בפרשת הועדה המקומית לתכנון ובניה בת ים¹⁷⁷, יהיה צורך לקזז את עלויות בניית מקומות החניה מההשבחה, שכן בניית מקומות החניה עבור שירותי הציבור תרמה על פי ההנחה להשבחת הנכס במצב החדש.¹⁷⁸ בפועל זהו אינו המצב בכל מקרה ומקרה כפי שמדגימות הדוגמאות הבאות.

¹⁷⁶ הכוונה לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג-1983.

¹⁷⁷ עמ"נ (מחוזי ת"א) 2152-05-16 ועדה מקומית לתכנון ובניה בת ים נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ (פורסם בנבו, 2.7.2017).

¹⁷⁸ כלומר, אם מקזזים מהיטל השבחה עלות בניית שטח רצפות ציבורי, יש לקזז גם את עלות בניית החניות המיוחסות לו.

דוגמא ראשונה להתייחסות לנושא מקומות חניה נלווים לשטח הציבורי המוקצה מצאנו בשומה מכרעת של גבע בלטר מיום 19.06.17 (חלקה 9 בגוש 7083 רחוב הרבי מבכרך 2-4 תל אביב), ביחס לתכנית 2902 משנת 2008- התחדשות עירונית "מתחם החרש והאומן". בשומה יש התייחסות לחוזה הקמה שנחתם ביום 09.10.16 עם עיריית תל אביב. בהסכם נקבע כי היזם התחייב להקים את שטחי הציבור ולרשום אותם על שם העירייה. בנוסף התחייב היזם להקים ולרשום על שם העירייה, על חשבוננו וללא תמורה, שני מקומות חניה בקומות המרתפים בבניין. בשומה המכרעת נקבע קיזוז עלויות הקמת השטח הציבורי לפי עלות של 6,000 ₪ למ"ר, ללא התייחסות לקיזוז עלות הקמת החניה (בהסכם עם העירייה נקבע כי מקומות החניה יוקמו על חשבוננו וללא תמורה).

דוגמא נוספת ניתן למצוא בתכנית מתאר 3250 "לב המע"ר הצפוני" תל אביב משנת 2008. בתכנית איחוד וחלוקה מחדש חלקה בהסכמה וחלקה שלא בהסכמה, הוקצו לעירייה "מתחת לקו", ללא שווי יחסי שטח קרקע של 1,019 מ"ר ביעוד משולב לדרך וחניה תת קרקעית; ביחס ליעוד משולב דרך וחניה תת קרקעית נקבע כי תותר חניה מתחת לדרך כהמשך רצף למפלסי החניה התת קרקעיים בהתאם להסדר הנכסי בין מבקש ההיתר לעירייה. השטח ירשם על שם העירייה ללא תמורה והיא רשאית להפקיעו ללא תמורה.

המשמעות של הקצאות ורטיקאליות מבחינת דיני בתים משותפים

הקצאת שטחי רצפות מבונים לשימושים ציבוריים מעוררת בעיות נוספות מתחום דיני בתים משותפים. על פי ההנחה, שילובם של שטחי ציבור כאמור מייצרת עירוב שימושים במבנה אחד, אך גם עירוב של בעלויות ציבוריות ופרטיות.

כאשר הבניין נרשם כבית משותף, ובהנחה והרשות המקומית תהא בעלים בתת חלקה מסוימת בבית המשותף, אזי עשויות להיות מוטלות על הרשות דרישות שונות שמקורן בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969. לדוגמא, על הרשות המקומית תחול חובת תשלום הוצאות ועד הבית, ויהיה עליה אף להגיע לשיבות דיירים, במידה ותרצה להשפיע על אופן ניהול המבנה. כמו כן, ייתכן ותחוב גם בהוצאות תשלום לחברת ניהול ואחזקה. מצב דברים זה מעורר שאלות שונות: האם אגפי נכסים בעיריות ערוכים להתנהל במצב בו הרשות המקומית היא בעלים בחלק מן המקרקעין? האם עיריות ערוכות לטפל בשטחי ציבור רבים המפוזרים ברחבי העיר במספר רב של מבנים? האם לא תעדפנה להיות בעלים של שטח מיגרש, במקום בעלים של שטחי רצפות, באופן המקטין את התלות בבעלי תתי חלקות אחרים?

על כן נראה כי האפשרות להקצות שטחי ציבור במבנים מרובי שימושים מייצרת אתגרים נוספים מלבד אתגרים הנעוצים בדיני ההפקעות והתכנון והבניה. אם העתיד הישראלי הוא עתיד של עירוב שימושים, ואף של מבנים גבוהים, נראה כי יהיה על הרשויות המקומיות להתאים את עצמן למצבים אלה, ולפתח מומחיות בהתנהלות בתוך בית משותף מרובה בעלים. ואכן, הבעיות החלו כבר לצוץ, כך אישרו מומחים שהתראיינו לצורך המחקר. בין היתר, מן הראיונות עולה תמונה של קשיי ניהול ותחזוקה של שטחי ציבור בשל ריבוי בעלויות, קושי לאתר שכנים, או אי שיתוף פעולה מצידם. אך ברור הוא כי אילו ניהלה הרשות המקומית את השטחים במסגרת מבנה מופרד, הבעיה לא היתה מתעוררת.

פיתרון אפשרי שימזער את הבעיות המשפטיות והניהוליות הללו עשוי להימצא בהקמת אגפים נפרדים (רישומית ותפקודית) של שטחי הציבור בתוך המבנה הקיים. אפשרות נוספת היא ניסוחו של תקנון הבית המשותף באופן שיתעדף ויקל על ניהול השטח הציבורי המצוי במבנה. הוראות מסוג זה לא מצאנו בתקנונים קיימים.

דיני המכרזים והעלאת דרישה להקצאת שטחי רצפות לטובת הציבור

מוסד תכנון דורש מיזם, במסגרת הליך תכנוני, להקצות שטחי רצפות לצרכי ציבור. כיצד דרישה זו עולה בקנה אחד עם דיני המכרזים? דרישה זו טומנת בחובה בקשה ליתן שירותי בנייה לרשות הציבורית. מדוע, אם כן, תפנה הרשות דווקא לראובן ולא לשמעון בדרישה זו? שמא יזמית אחרת, במיקום אחר, יכולה לספק את שירותי הבנייה הללו לרשות?

הפסיקה עסקה בנושא על רקע בקשות של רשויות ציבוריות מיזמים לעמוד במטלות שונות במסגרת הסכמים עם יזמים. בקשות אלה זכו לקיתונות של ביקורת מצד בתי המשפט, תוך שנקבע כי על הרשות היה לקיים מיכרז לאספקת טובין ציבוריים. על פניו, בקשה מיזם שיתקשר עם הרשות בהסכם, שתמורתו יינתנו שירותים שונים, אינה כשרה מבחינות רבות, לרבות דיני המכרזים שכן היא נוגדת את עיקרון השוויון.

עניין זה נובע מכך שאף אם מוסד תכנון קבע כי יוקצו לרשות המקומית שטחים ציבוריים (בתורת שטחי רצפות) עולה שאלה נפרדת והיא האם הרשות המקומית (עיריה, או רשות מוניציפלית אחרת) תוכל בפועל לדרוש את רישומם של השטחים הללו על שמה. תחיקת הרשויות המקומיות נותנת מענה לשאלה. כאשר לפנינו עיריה, לפי סעיף 197 לפקודת העיריות חל עליה איסור להתקשר בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי. חריגים לכך, המתירים לעיריה להתקשר עם יזם

ללא מכרז פומבי או מכרז בכלל, ניתן כיום למצוא למשל בסעיף 198 ו-198א לפקודת העיריות¹⁷⁹ ובתקנה 3 לתקנות העיריות (מכרזים).¹⁸⁰

בהסתמך על הוראות אלה **בעניין** אמקור¹⁸¹ ציינה כבוד השופטת אגמון-גונן כי: "אבהיר, כי גם הסכם שבגדרו יזם מקבל טובות הנאה בתמורה למבני הציבור שאותם הוא מקים לדרישת הרשות עשוי להיות בלתי חוקי, שכן הליך כזה צריך להתנהל על פי הדין, הן בכל הנוגע לדיני המכרזים החולשים על ההתקשרות והן באשר להטלת היטלי פיתוח על הגורם החייב בהם, ובשיעורים הנקובים על פי חוקי העזר".

כאשר הדרישה להקצאת שטחי רצפות מקורה בתכנית מיתאר, לכאורה מקור הדרישה להקצאת שטחי רצפות הינו חקיקת משנה (התב"ע). בנקודה זו עולה קושיה והיא- האם התכנית כשלעצמה יכולה להוות מקור חוקי אשר עוקף את פקודת העיריות, ואת ההלכות בדבר דיני מכרזים? התשובה על כך מורכבת, שכן ספק רב אם תכנית מקומית יכולה להקנות פטור, יש מאין, מחובת מכרז. כך שהשאלה נותרת בעינה: היה ותדרוש הרשות מיזם, לאור הוראה בתכנית, להעביר לה, ללא תמורה שטחי רצפות מבונים, האם דרישה זו אפשרית מכוח דיני המכרזים?

דרישה זו משמעה ראשית, העברת מקרקעין (שטח קומה) אל הרשות הציבורית. שנית, משמעה גם מתן שירותי בנייה של מבנה ציבור לרשות. שני מרכיבים אלה מסבכים עוד יותר את המענה לשאלה, האם קיים פטור ממכרז, שכן גם אם העברת קרקע אל הרשות פטורה ממכרז, על פי תקנות העיריות¹⁸², הרי שבצוע עבודות בנייה עבור הרשות אינו בהכרח פטור.

התשובה לשאלת המכרז מצריכה לתאר מספר מצבים. **במצב הראשון** (ראו האיור להלן) הדרישה עולה מתוך הוראות תכנית שבמסגרתה התבקשה תוספת של מעל 100 יחידות דיור או 5,000 מ"ר שטחי מסחר ותעסוקה.

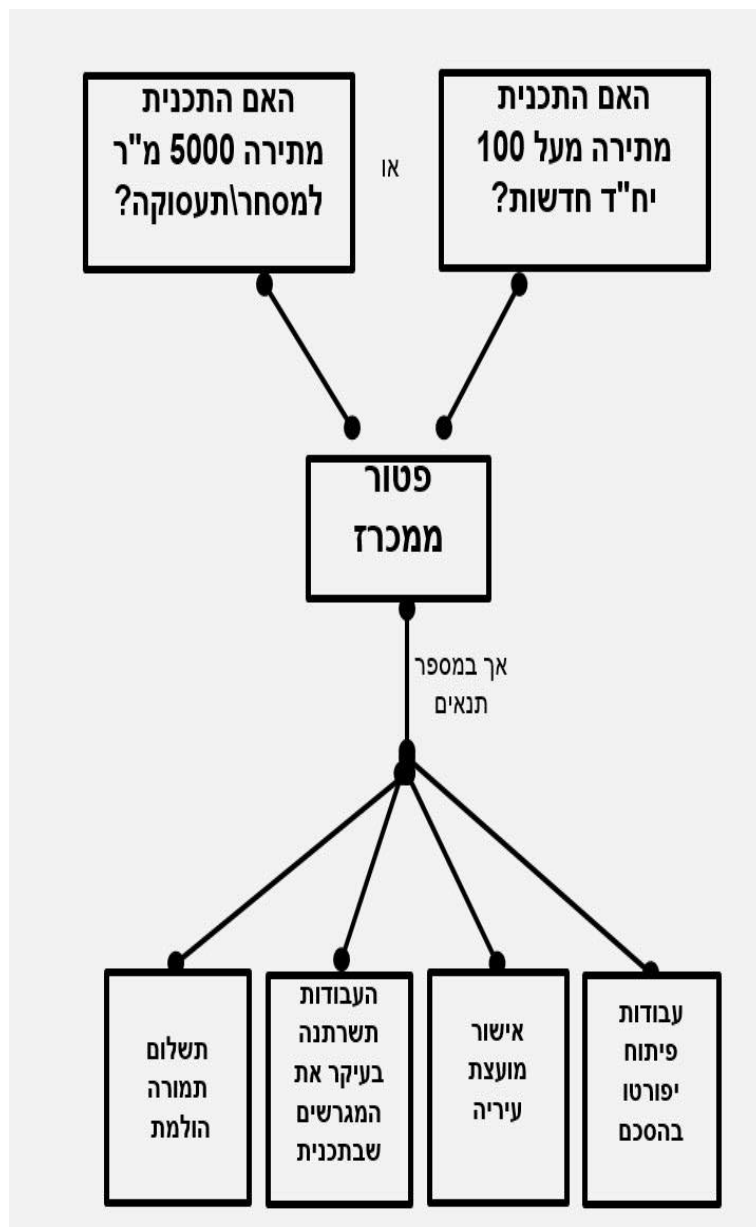
¹⁷⁹ סעיף 198 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי השר הממונה רשאי לקבוע בתקנות סוגים של חוזים בהם רשאית עיריה להתקשר בפטור ממכרז בכלל, או בפטור ממכרז פומבי. סעיף 198א התווסף לפקודה בשנת 2016 והוא מאפשר לעיריה, בתנאים מסויימים, להתקשר עם יזמים לשם ביצוע עבודות פיתוח.

¹⁸⁰ תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח 1987. תקנה 3 קובעת רשימת פטורים ארוכה להתקשרות עיריה עם גורם פרטי.

¹⁸¹ לעיל, ה"ש 78.

¹⁸² תקנה 3(1) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 קובעת כי העברת מקרקעין לרשות העיריה פטורה ממכרז.

אם המדובר על תכנית מסוג זה, הרי שדרישה לבנות ולמסור לרשות שטחי רצפות "חומים", תהא פטורה ממכרז בהתאם להוראת סעיף 198א לפקודת העיריות. סעיף זה התווסף לחוק בשנת 2016 כדי לתת לעיריות כלי נוסף ליצירת שטחי ציבור. ואולם, הסעיף קובע מספר תנאים שצריכים להתקיים לצורך הפטור כגון: שעבודות הפיתוח ייכללו בהסכם פיתוח עם הים; שהעבודות תאושרנה על ידי מועצת העיריה; ושהעבודות תיועדנה לשרת בעיקר את המגרשים הכלולים בתכנית. תנאים נוספים כוללים את הצורך לשלם לים תמורה הולמת בגין עבודות הפיתוח שביצע עבור העיריה וכנגזרת, מאפשר הסעיף גם לקזז את העלויות הללו מהיטלי פיתוח או מתשלום השבחה.¹⁸³

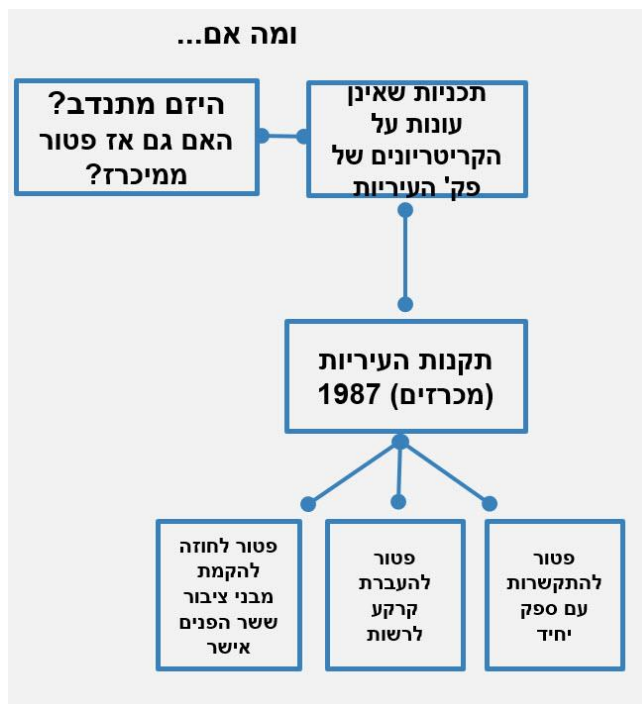


איור 6: פטור ממכרז על פי פקודת העיריות במקרה של הקצאת שטחי רצפות מבוים.

במצב השני הדרישה להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור מקורה בתכנית שאינה נכנסת בגדרי סעיף 198א לפקודת העיריות. למשל, תכנית לתוספת פחות מ-5,000 מ"ר שטחי תעסוקה או מסחר, או תכנית מיתאר ובה פחות מ-100 יחידות דיור. סעיף 198א אינו יכול לשמש מקור חוקי לפטור ממיכרז. אם כך, עולה השאלה האם קיים מקור אחר?

¹⁸³ על פי סעיף 198א (ג) לפקודת העיריות.

איור 7: פטור ממכרז על פי תקנות העיריות
במקרה של הקצאת שטחי רצפות מבונים.



תקנה 3(1) לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987 מאפשרת לפטור ממיכרז העברת קרקע אל הרשות המקומית (עיריה). ואולם, נשאלת השאלה האם ביצוע עבודות הבניה על ידי היזם, פטורות גם הן ממכרז? עיון בתקנה 3 לתקנות העיריות (מכרזים) מצביע על קושי בנקודה זו, שכן על פניו אין בנמצא סעיף המתיר פטור ממכרז לביצוע

עבודות אלה. מנגד, סעיף 3(10) מתיר לפטור ממכרז "חוזה או סוגי חוזים להקמת מבני ציבור או לבניית תשתית, שהשר התיר את עריכתם ובלבד שהצעת המחיר מבוססת על תוצאות מכרז לעבודות דומות שבוצעו עבור רשות מקומית במשך 12 חדשים בסמוך לעריכת החוזה." סעיף אחר המאפשר לראות בעבודות אלה פטורות ממכרז הוא זה המצוי בתקנה 3(4) לתקנות העיריות (מכרזים) הקובע כי התקשרות עיריה עם ספק יחיד של שירותים או טובין פטורה ממכרז. כך, ניתן לראות יזם, הבונה מיגדל, כספק יחיד, שכן בשעת ההתקשרות איתו, ועל פי ההנחה, אין פרויקט אחר בהקמה, או יזם אחר באיזור, אשר יכול לספק את שטחי הרצפות באותו מיקום. במצב דברים זה, ההתקשרות היא עם גורם שבנסיבות הענין הוא היחידי אשר מסוגל לספק את השירות לציבור, ועל כן קיים היגיון בפטור ממכרז. משיחה שקיימנו עם יועץ משפטי בכיר בשירות הציבורי עולה כי זוהי אכן הגישה בה נוקטות לפחות חלק מן העיריות.¹⁸⁴

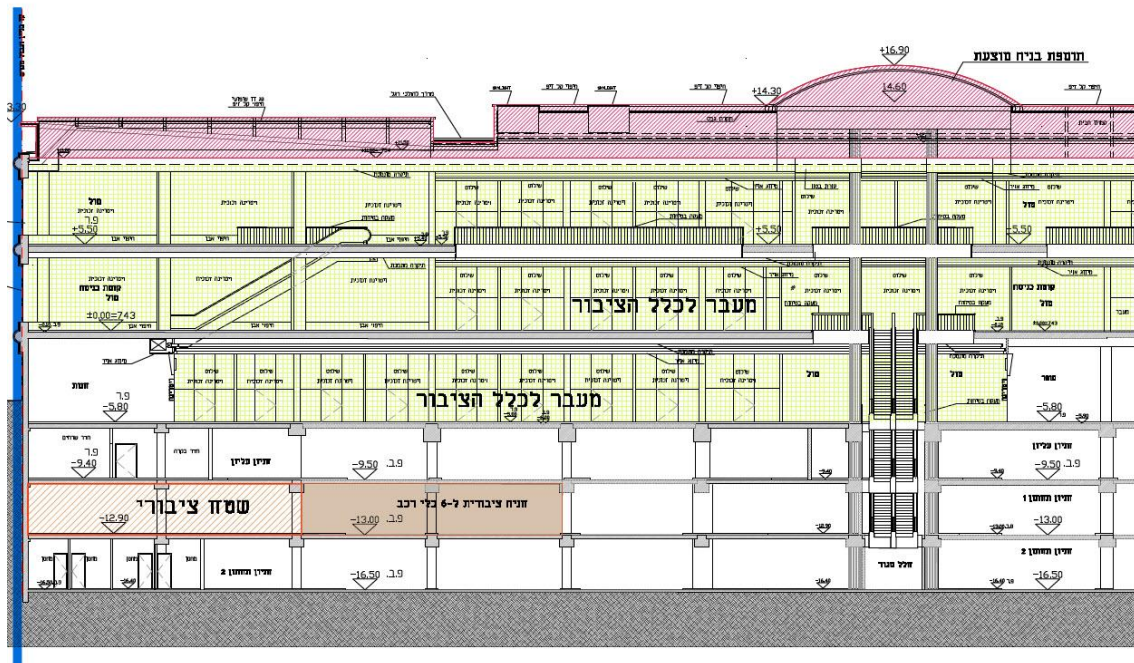
תנאים בהיתר ותנאים לאיכלוס הכרוכים בהקצאות ורטיקאליות

כיצד תובטח ההקצאה הורטיקאלית מבחינת שלביות הליך התכנון? ניתוח התכנית שערכנו מצביע על כך כי התכנית מורות לעיתים כי יש לבנות את שטחי הציבור כתנאי לבניית שטחים סחירים הקיימים במתחם. התניות אחרות מבחינת שלביות התכנית מתנות את מתן ההיתר ו\או האיכלוס בהבטחה (חוזית, באמצעות כתבי התחייבות) של בנייה או במסירה בפועל של השטחים הללו לידי הרשות המקומית. בתנאים אלה יש כדי להגביר את הודאות מבחינת הרשות, להבטיח את ביצוע המטלה הציבורית, ואת אפשרות הרשות

¹⁸⁴ ראיון עם יועץ משפטי בכיר ברשות מקומית באיזור המרכז, מיום 14.5.2017.

להתגונן במידה והיזמית לא בונה או לא מוסרת את השטחים הקבועים בתכנית. סעיפים אלה מבטיחים גם את אינטרס הציבור וגם כי הרשות לא תפתה לסטות מהקביעות שבתכנית, על ידי ויתור על הקצאת השטחים.

עם זאת, ניכר כי "סעיפי הגנה" מסוג זה, אינם ערובה בהכרח להתנהגות הרשות הציבורית, ולמסירה בפועל של שטחים אלה לידי הרשות בזמנים שנקבעו. מצאנו לדוגמא כי לפחות במקרה אחד, בו נקבעו שטחי הקצאה ציבורית עבור הרשות, האחרונה ויתרה על הדרישה לצורך השגת פיתוח מהיר. המדובר בבקשה להיתר לקירוי קניון במועצה המקומית "מבשרת ציון" על פי תכנית מיתאר מס' 152-0230664 אשר קודמה אל מול הועדה המרחבית "הראל". התכנית קובעת שיוקצו למועצה המקומית 300 מטרים רבועים לצרכי ציבור בקומת המרתף של הקניון (עבור משרדים) אך אינה קובעת את מסירת השטחים הללו בפועל כתנאי להיתר או תנאי לאיכלוס.



תמונה 28: קיטוע מתוך נספח הבינוי של תכנית קניון במבשרת ציון בו מסומנת הקצאת שטח ציבורי לטובת הרשות בכתום.

התכנית, קובעת כי שטחים אלה "יופקעו על ידי הועדה המקומית וירשמו על שם הרשות המקומית" אך רישום שטחים אלה בפנקסי המקרקעין אינו תנאי להיתר או לאיכלוס (על פי סעיף 6 לתכנית האמורה). כתוצאה מכך, כאשר הוגשה במקום בקשה להיתר לקירוי גג הקניון והשלמת עבודות בו (בקשה להיתר מס' 20150298), החליטה הועדה המרחבית בתחילה שלא לדרוש את המסירה בפועל של שטחי הציבור לידי הרשות המקומית, אלא להתנות את ההיתר בהגשת בקשה עוקבת להיתר בניה, אשר בה תבקש המועצה

המקומית את הסדרת השטחים המבונים המוקצים לה ורטיקאלית. להלן קיטוע מתוך פרוטוקול הדיון:

8.2.16 *עדכון

התקבלה פנייה מאת ראש המועצה, אשר מאשרת הגשת בקשה לקירוי בלבד, בלא השטח המבונה לטובת המועצה בשלב זה מימוש שטרם פותחה החלופה הסופית.

מוצע לקדם את הבקשה בהתאם, תוך התניית מתן ההיתר להגשת בקשה להיתר חתומה ע"י המועצה לעניין הקמת השטח לטובת המועצה.

בישיבת מליאת הועדה המקומית "הראל" מספר 20160002 מתאריך 10/02/2016 הוחלט :
לאשר בתנאים:

תנאי למתן ההיתר יהיה עמידה בכל התנאים הפורטים בתכנית מס' 152-0230664.

ההיתר ייחתם לאחר מתן תוקף סופי לתכנית, לרבות פרסום ברשומות.

עניין ההיתר שבנדון בקירוי בלבד, בלא השטחים לטובת המועצה, אשר יכללו בהיתר נפרד.

יש לעדכן המהות בהתאם.

תנאי למתן ההיתר יהיה הגשת בקשה להיתר נפרדת חתומה ע"י המועצה למימוש השטחים עברה.

1. תיקון הערות שנרשמו ע"ג התשריט.

2. תיקון הערות חוז"ד.

3. השלמת הדרישות.

4. תיאום מול המועצה המקומית.

5. בתנאי מהנדס הוועדה.

6. הצגת תכנית חניית בצורה ברורה יותר.

7. קבלת אישור כיבוי אש.

תמונה 29: קטע מפרוטוקול הדיון בוועדה המרחבית בתכנית קניון מבשרת ציון

לאחר מכן- בהחלטה מאוחרת של הועדה- החליטה הועדה המרחבית, כי הגשת הבקשה להיתר להסדרת השטחים המבונים הללו לא תהיה תנאי להיתר, אלא תנאי לאיכלוס המבנה. דחייה זו מסייעת אמנם להקמת הקניון, אך אין בה כדי להביא למסירת השטחים הציבוריים לידי הרשות המקומית. מקרה זה מצביע על כך כי על התכניות לקבוע בפירוט את מועדי מסירת שטחי הציבור לידי הרשות וכן לייצר מערכת הוראות שיש בהם כדי להבטיח את בניית שטחי הציבור בפועל. עם זאת, נראה כי לא כל תכנית מכילה הוראות מסוג זה. ניכר כי הצעת החוק אשר קודמה בתחילת שנת 2018, ועניינה הקצאות ורטיקאליות ביקשה לפתור בעיה זו על ידי הקביעה כי "מימוש שטחי הבניה שאינם מיועדים לצורכי ציבור בבניין יותנה במימוש בניית החלק הציבורי" (סע' 128א המוצע בחוק התכנון והבניה).

פרק 5: יישום מדיניות להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור: היבט ההפעלה המקומי.

בנוסף לבדיקת ההיבטים המשפטיים, ומיפוי תכניות ובהן הקצאת שטחי רצפות לתועלת הציבור, ערכנו סידרה של ראיונות עם מתכננים, אדריכלים, שמאים, פוליטיקאים, יועצים משפטיים, ומנהלי מחלקות נכסים בשלטון המקומי. ראיונות אלה נועדו לבחון את התפישות, האתגרים, ואופן היישום של מדיניות הקצאת שטחי רצפות "בשטח". מהראיונות עולה תמונה מורכבת של היעדר מדיניות בחלק מן הרשויות, לצד חוסר ודאות בקשר לאופן יישום הכלי. חלק מהמראיינים נושאים עיניהם אל רשויות מבוססות יחסית, אשר השכילו לפתח מדיניות מקומית (כגון תל אביב). חלק אחר מהמומחים אשר ראיינו חושפים את חוסר יכולתם להתמודד עם הקושיות המשפטיות והתכנוניות העולות תוך כדי ניסיון להקצות שטחי רצפות לצרכי ציבור.

לצד בלבול רב, באשר לחוקיות ההקצאה, קיים בלבול וחוסר ודאות בקשר עם שאלות משנה רבות: המראיינים ציינו בפנינו כי אינם יודעים כיצד "לתרגם" את הוראות חוק התכנון והבניה המתירות הפקעה, לדרישה להקצאות שטחי רצפות.¹⁸⁵ חלקם ציינו כי קיימת חוסר ודאות בקשר לשאלה כיצד יש לחשב את היטל ההשבחה כאשר קיימת דרישה להקצאת שטחי ציבור.¹⁸⁶ חלקם טענו עוד כי החסמים המשפטיים מקשים על התהליך.¹⁸⁷

גם במישור ניהול המצאי, מצאנו כי במוסדות התכנון המחוזיים אין מעקב אחר "סל" שטחי הקומות (הרצפות) המיועדים להקצאה במסגרת תכניות מיתאר. גם המראיינים מהרשויות המקומיות לא יכלו לנפק לנו רשימה מסודרת של שטחי רצפות במבנים. בהיעדר רשימה מסודרת נאלצנו לבצע "עבודת בילוש" מחקרית, תוך התחקות אחר תכניות באמצעות כתבות עיתונות, ראיונות שערכנו, ומיפוי בהתבסס על אתר מינהל התכנון ורשות מקרקעי ישראל (ראו בפרק 2).

הניתוח שלהלן מספק מבט עומק אל הסוגיות המטרידות את העוסקים במלאכת הקצאת שטחי רצפות. הניתוח מתאר חלק מהפרקטיקות הקיימות בשטח, בהיעדר הנחיות "מגבוה". כמו כן, הפרק מתאר את התפישות הרווחות אצל הדרג המקומי בקשר להקצאת שטחי קומות כ"שטחים חומים".

נקודת המוצא: העדפה מקומית להקצאה בעין של שטחי קרקע

למרות חשיבות הקצאתם של שטחי רצפות לצרכי ציבור בתוך מבנים מרובי שימושים, ניכר כי המומחים המקומיים שראיינו הביעו העדפה ברורה להקצאה בעין של שטחי קרקע, להבדיל משטחי קומות. על פי הגישה הרווחת, הקצאת שטחי רצפות היא בבחינת אילוץ, ולא בחירה ראשונה, של מוסדות התכנון.

התמונה המצטיירת הינה זו של ניגוד אינטרסים: בעוד שהרשויות תעדפנה הקצאת שטחי קרקע נפרדים (תוך הפקעה, או קבלתם בדרך אחרת), היזמים יעדיפו לוותר על נטילת

¹⁸⁵ ראיון עם יועץ משפטי בכיר, אזור חיפה, מיום 24.4.2017.

¹⁸⁶ ראיון עם מתכנן בכיר, עיריית בת ים, מיום 26.7.2017.

¹⁸⁷ ראיון עם מתכננת ערים, בעלת משרד תכנון פרטי, מיום 1.8.2017.

חלק מהמגרש שלהם וחלף כך יסכימו לכאורה (ביתר קלות) להקצאת שטחי רצפות. המומחים אותם ראינו ציינו כי הדבר נובע מסיבות שונות, כגון הרצון לגזור את זכויות הבניה משטח נרחב יותר. אחת מהמראיינות ציינה בהקשר זה כי "היזמים חותרים להקצאת שטחי רצפות כי כל מילימטר שטח קרקע שלוקחים ליזם עלול לפגוע בזכויות הבניה שלו..."¹⁸⁸

לעומת זאת, העדפת הרשויות הינה להקצאת קרקע, וזאת במטרה לאפשר גמישות וחוסר תלות ביזם, שנובעת משידוך- שנתפס כלא טבעי- של שטחי רצפות ציבוריים בבניין בבעלות פרטית. היטיב לתאר זאת אחד המתכננים המקומיים, אשר סבר כי:

"שיקול הדעת הוא תכנוני. של מוסד התכנון. העדפת היזם פחות רלבנטית. היזם יעדיף להימנע מהפקעה שלתפישתו היא פוגעת. במקום שניתן לקבל קרקע, זה טוב יותר כי כך אנו לא תלויים ביזם...ככל שההקצאה לצרכי ציבור היא אוטונומית יותר, כך המוצר הציבורי שהרשות מקבלת הוא טוב יותר. יש לעיריה שיקול דעת רחב לבקש שטח נפרד..."¹⁸⁹

סיבה אחרת להעלאת דרישה להקצאה בעין של שטחי בניה הינה חוסר הרצון של הרשות המקומית להיות תלויה במימוש פרויקט בניה שלעיתים אין לה שליטה על עיתויו. קיים הבדל תהומי בין הקצאת מיגרש "חום" לצורכי ציבור, אותו יכולה הרשות המקומית לפתח עצמאית, ממקורותיה, ובעיתוי הנוח לה, לעומת שטחים מבונים המפותחים בחלק מפרויקט שבנייתו תלויה ביזם פרטי.

מבחינה אורבנית, ציינו חלק מהמראיינים שלנו כי קיים יתרון להקצאה של שטחי ציבור במגרשים קטנים, נפרדים, ואינטימיים יותר, ביחס להקצאת שטחי רצפות בתוך מגדל מגורים או תעסוקה. אחת המתכננות ציינה בהקשר זה כי:

"יש גם את הנושא של הנראות והנגישות. מבחינת הקריאה של העיר. מבחינה אדריכלית זה שהכל משולב בתוך מגדלים זה לא דווקא טוב. דווקא מבני ציבור נמוכים יוצרים אתנחתא עיצובית. משהו שהוא גם מכיל, קטן, אינטימי. אם חזון הרצפות יתקיים, הכל יהיה בתוך מבנים אנונימיים."

מנגד, המומחים מצביעים על כך שקיימים מצבים שבהם בהחלט קיים היגיון תכנוני וכלכלי לוותר על הקצאת קרקע נפרדת (בצורת מיגרש ייעודי) ותחת זאת, להסכים להקצאת שטחי רצפות המשולבים בשימושים סחירים. בהקשר זה למדנו כי:

"מאידך קיימים אזורים שיהיה מטופש לוותר על שטחים סחירים (כגון ליד תחנת רכבת) במטרה לבנות 'שטח חום' נפרד. זה לא מדע מדויק, ובכל אירוע תכנוני אנו מפעילים שיקול דעת אחר. ייתכן שהקצאת שטחי רצפות עדיפה במצבים מסויימים כדי להימנע מ"לאכול" שטחים ליד המע"ר."¹⁹⁰

מגוון הגישות הנזכרות מעלה מצביעות על כך שהגם שנקודת הפתיחה היא העלאת דרישה להקצאת שטחי מיגרש נפרדים, כל מקרה עשוי להיבחן לגופו בהתאם לצרכי העיר והשכונה. יש לציין כי במדגם התכנוני מצאנו מקרים בהם הוקצו גם מגרשים 'חומים' וגם

¹⁸⁸ ראיון עם מתכנתת ערים, אגף תכנון עיר בעיריית ת"א-יפו, מיום 16.3.2017.

¹⁸⁹ ראיון עם מתכנן ערים, אגף תכנון עיר, עיריית ת"א-יפו, מיום 16.3.2017.

¹⁹⁰ שם.

בוצעה הקצאת שטח רצפות ציבורי במבנה (ראו דוגמאות להלן בפרק הכלכלי שמאי). לעיתים ההקצאה של שטח מבונה היתה מינורית ביחס לשטח המותר לבניה במגרש ה'חום', דבר המעלה שאלות בדבר רצון הרשות במקרים כאלה.

היתרונות בהקצאת שטחי ציבור במסגרת מבנים בבעלות פרטית: מבט "מהשטח"

ציבור המתכננים והפוליטיקאים המקומיים רואים מספר יתרונות בשילוב שטחי ציבור במגדלי מסחר, תעסוקה ומגורים. הדבר נובע מכמה סיבות מרכזיות. ראשית, בשל הערך התכנוני שיש לשטחים אלה עבור הרשות. אחד מחברי מועצת עיר שראיינו ציין:

"היתרון הגדול הוא בכך ששירותי הציבור המידיים ניתנים בתוך הבניינים עצמם. למשל גני ילדים. מן הסתם מי שגר בהם או לידם יכול להשתמש בהם. הם זמינים ולא צריך לנסוע אליהם".¹⁹¹

חלק מהמתכננים שראיינו היה בוטה אף יותר בציינו כי נוסף על הצורך לספק צרכי ציבור, נועדה ההקצאה ליצור מעין שותפות ארוכת טווח עם בעלי קרקע פרטיים ואף לייצר משאב עבור הרשות:

"אי אפשר לתת מענה להכול היום [במסגרת הקצאה אופקית-נ.מ] והדבר צריך להיעשות בתוך בנינים... לשטחים האלה יש ערך כלכלי. אפשר להשכיר אותם. יש להם ערך פוליטי, וזו מוטיבציה משמעותית. המנכ"ל [מנכ"ל העיריה] ...אמר שהוא רוצה להיות שותף בכל בנין. רוצה להיות בועד הבית בכל בנין".¹⁹²

ייתכן וגישה זו משמיטה את הקרקע מתחת לרציונל הבסיסי הטמון בהקצאת שטחי ציבור: והוא אספקת טובין ציבוריים בצורה יעילה, תוך קיום זיקה וצורך. על רקע המבחנים המשפטיים להקצאות ורטיקאליות נראה כי הרצון לייצר ערך כלכלי, ולהשכיר שטחים אלה אינו חף מבעיות. מנגד, המרואיינים הצביעו גם על כך שלעיתים אין לרשות המקומית משאבים מספיקים כדי לפתח את שטחי הרצפות, או שהיא אינה זקוקה להם בשלב שלאחר גמר הבניה. הדבר יוצר בעיה, שכן מדובר על משאב שבמצב דברים זה "מתבזבז". כתוצאה מכך, הביעו חלק מהמרואיינים דאגה לרשויות ציבוריות שמותירות את השטחים כ"פיל לבן" בתוך בניין. הפיתרון, על פי חלק מהמומחים, הינו במתן גמישות ניהולית לגבי שטחים אלה, והשכרתם קצרת הטווח בדרך של שימוש חורג לצרכים מסחריים. שאלת ההשכרה מעלה קושיה ציבורית לא פשוטה, שכן שינוי יעוד של שטחי רצפות ציבוריים על דרך של שימוש חורג, עלולה להוות סטייה ניכרת ואף לחטוא למטרת ההקצאה המקורית.¹⁹³

חשיבות נוספת שבהקצאת שטחים אלה נובעת גם מהצפפה בערים ומחסור בשטחי קרקע. המומחים שראיינו ציינו בהקשר זה כי חלק מן הערים "מחפשות בנרות" שטחי קרקע לצרכי ציבור. בהיעדרם, הפיתרון האפשרי החלופי הינו הקצאת שטחי ציבור במבנים קיימים או חדשים. אחד מהמומחים שראיינו, מתכנן בועדה מחוזית לתכנון ולבניה, ציין:

"ברגע שמצופפים עיר, יש לצופף גם שטחי ציבור. רוב המחוז שלנו מבונה ולכן יש קושי לצופף. ההערכה שלי היא שהתופעה תזלוג גם למחוזות אחרים במדינה. להערכתי

¹⁹¹ ראיון עם סגן ראש עיריה, אזור המרכז, מיום 2.7.2017.

¹⁹² ראיון עם מתכנן בכיר, עיריית בת ים, מיום 26.7.2017.

¹⁹³ ואכן באחת מתכניות המידגם, תכנית גב/380 בעיר גבעתיים, מצאנו הוראה לפיה שינוי יעוד שטחי הציבור הרצפתיים בהליך של שימוש חורג יחייב את העיריה להשיב את הקרקע בחזרה לבעלים המקורי של החלקה עליה נמצא השטח הרצפתי.

התופעה החלה בתל אביב-יפו בתמיכת המחוז, והגיעה לערי לווין כגון רמת גן וגבעתיים. זה קורה במיזמי התחדשות עירונית... וגם בתעסוקות...¹⁹⁴

בהמשך לדברים אלה, ציין מתכנן אחר כי "אצלנו בעיריה זה [הקצאת שטחי רצפות- נ.מ.] כלי העבודה הנכסי היחידי שיש לי מבחינת היכולת להשפיע על פיתוח... אין לנו קרקע לתת אלא שטחי רצפות וזה הדבר איתו אננו משחקים".

הניסיון המקומי המצטבר: הפעלת שיקול הדעת המקומי בקשר עם הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור

סקירת הניסיון המצטבר מצביעה כי לרשויות רבות אין מדיניות להקצאה ורטיקאלית. רשויות רבות אינן גוזרות את שטח ההקצאה – אותו הן מבקשות- מנוסחא או כללי אצבע ברורים. שמאי אותו ראינו ציין כי לרוב הרשויות אין נוסחא והיקף שטחי הרצפות הנדרשים מיזמים הינו על פי רוב מקרי ומשתנה במהלך התכנון. לדעת נציגי היזמים אותם ראינו, כל עוד מתח הרווחים היזמי מאפשר את העלאת הדרישה, ועלותה נמוכה יחסית ביחס לעלות הקמת המבנה, וכל עוד ההקצאה מתאימה לאופי התכנון, הרי ש"התכנית תדע לסבול" את ההקצאה הורטיקאלית.¹⁹⁵ עם זאת, קיים טעם בפגם בכך שרשויות אינן מגבשות מדיניות ברורה בהקשר זה. אמנם תדריך הקצאת קרקע לצרכי ציבור (מנהל התכנון, 2016) מספק תשובות, אך אלה הן חלקיות ולא מספקות מענה לשאלות רבות כגון היקף ההקצאה שניתן לדרוש במיזמים שאינם למגורים.

ואולם מהבדיקה שערכנו עולה כי קיימות מספר רשויות מקומיות אשר צברו ניסיון משמעותי בפיתוח מנגנון הקצאת שטחי ציבור במבנים מרובי שימושים, ואחת מהן (תל אביב-יפו) אף שכללה את המדיניות והטמיעה אותה במסגרת תכנית המיתאר העירונית, דבר המאפשר ליזם לבצע הערכה ראשונית להיקף השטחים שידרש להקצות, אם כי בהערכה זו נדרשות לא מעט הנחות לאור שיקול הדעת הרחב בתחשיב הנתון לוועדה המקומית. ואכן, אחד המרואיינים ציין בפנינו כי בתל אביב-יפו בלבד מקודמות תכניות בשלבים שונים להקצאה של יותר מ- 150,000 מ"ר בנויים לצרכי ציבור.

הניסיון המצטבר מביא את הצדדים- הן היזם והן הרשות- להבנות כי מחד יש לספק שטחי ציבור, ומאידך, ככל שלא ניתן לעשות זאת במגרש נפרד, יש למצוא פתרונות יצירתיים בתוך המבנה המוקם.

הבדיקה שנעשית במוסדות התכנון (אשר גיבשו מדיניות כזו או אחרת) היא כפולה: ראשית, תכנונית; בהתאם לפרוגרמות נקבעים צרכי הציבור השכונתיים והכללי ישוביים, ואלה משודכים בצורה זו או אחרת למיזמי בנייה, כאשר אלה אינם יכולים להקצות מגרשים נפרדים לצרכי ציבור, או שקיימת הסכמה כי עדיף פיתוח משולב שימושים במבנה אחד. שנית, נערכת בדיקה כלכלית לבדוק האם העלאת דרישה להקצאת שטחי ציבור בהיקף מסוים משפיעה דרמטית על כלכליות הפרויקט ועל יכולתו לצאת לדרך. הבדיקה, אם כן, היא כפולה כך שצוותי תכנון אסטרטגיים עובדים בצוותא עם שמאים או כלכלנים בעת שמקודמת תכנית בניה. מהראיונות שקיימנו עולה כי קיימות רשויות בהן טרם גובשה מדיניות של הקצאת שטחי רצפות, שכן קשה "לתרגם" את סעיפי חוק התכנון והבניה (בפרט את סעיף 190) להקצאה של שטחים מבונים (על כך פירטנו בהרחבה בפרק 4). לעומתן קיימות רשויות אשר פיתחו הנחיות מדיניות ואף תכניות מיתאר כוללות אשר נועדו לגדור את שיקול הדעת התכנוני של מוסד התכנון.

¹⁹⁴ ראיון עם יועץ ומתכנן, ועדה מחוזית לתכנון ולבניה בתל אביב, מיום 16.3.2017.

¹⁹⁵ ראיון עם שמאי המייצג יזמים בפרויקטי התחדשות עירונית, מיום 3.1.2018.

בין אם נקבעו הנחיות בצורה זו או אחרת, נראה כי בסופו של יום היקף ההקצאה של שטחי הרצפות לצרכי הציבור ייקבע לאחר דין ודברים בין היזם לבין מוסד התכנון. כך לדוגמא, על אף שבעיריית תל אביב קיים מנגנון כתוב בתכנית תא\5000 לצורך הקצאת שטחי רצפות מבונים לצרכי ציבור, העוסקים במלאכה מציינים כי הבדיקה היא בכל זאת נקודתית, בהתאם לנתוני הפרויקט המובאים לפנייהם. במילים אחרות, שיקול הדעת קיים, והחלטת ההנחיות שנקבעו בתכנית המיתאר העירונית אינה החלה אוטומטית. כל מקרה הוא יחודי שכן בכל פרויקט מובא מיגרש בגודל אחר, באיזור שונה בעיר, אשר לו שווי שונה של זכויות בניה המשפיע על כלכליות הפרויקט. על כן, לצד בדיקה פרוגרמטית של צרכי הציבור לא ניתן להתעלם גם מגודל המיגרש וערכי הקרקע והזכויות הצמודות לו. דרישה של הקצאת שטחי קרקע בפרויקט ששטחו קטן, עלולה להקשות מאוד על ביצוע הפרויקט ועל כן מופעל שיקול דעת שמא יוקצו שטחי רצפות חלף שטחי קרקע.

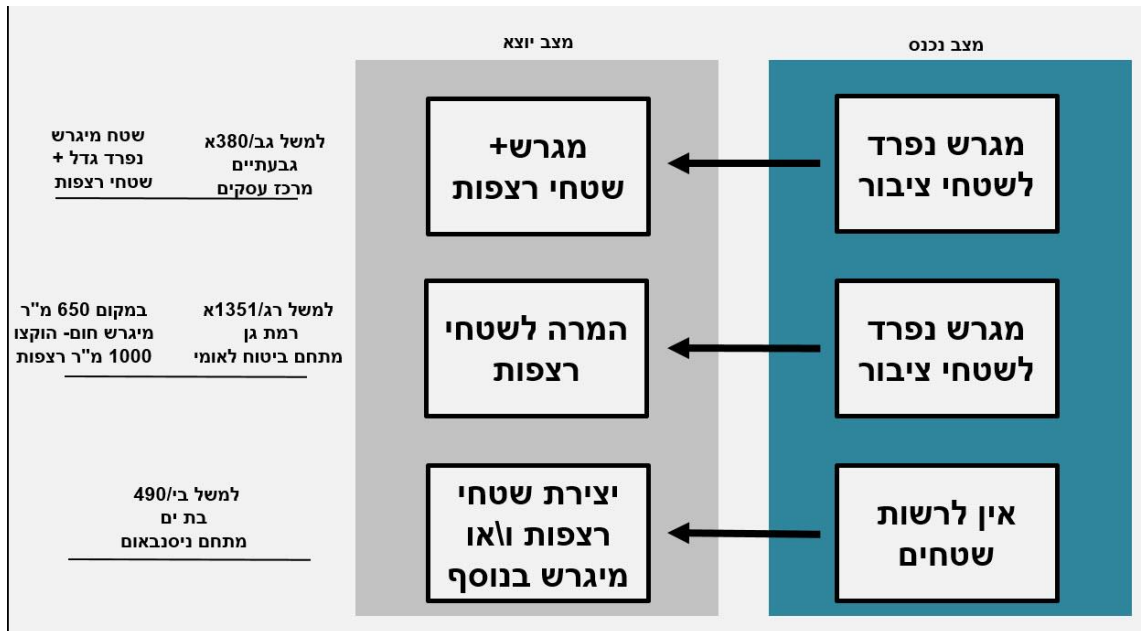
עד כמה שגישה פרגמטית זו היא מבורכת, היא מעלה שאלות ציבוריות קשות: חוסר עקביות בהפעלת המדיניות ומתן שיקול דעת רחב מדי, עלול להביא לאיפה ואיפה, ולמירמור בקרב בעלי קרקעות ויזמים. גם אם גובשה "תורה" וקיימים תבחינים להקצאות ורטיקליות, יישומם בצורה בלתי מקצועית, שרירותית, ובלתי עקבית, עשויים לשמוט את הקרקע מתחת לדרישה.

הקצאת שטח קרקע או הקצאת שטחי רצפות: מספר דוגמאות והמעבר משטחי מיגרש "חומים" לשטחים ורטיקאליים

מתוך עשרות התכניות שמצאנו דגמנו מספר תכניות כדי להשוות את המצב היוצא לנכנס מבחינת היקפי שטחי הקרקע המוקצים לצרכי הציבור, והשטחים הבנויים המוקצים בתכניות השונות לפני ואחרי אישור התכנית. הטבלה המסכמת מפורטת להלן.

מצאנו כי אין אחדות מבחינת התכניות: בחלק מהמקרים המיגרש ה"חום", קרי המיגרש הייעודי לצרכי ציבור, "מומר" לשטחי רצפות, ובחלק מהמקרים, במצב היוצא, מוקצה מיגרש חום ובנוסף שטחי רצפות בתוך מבנים מעורבי שימושים. חוסר אחדות זה הינו, ככל הנראה, תלוי פרמטרים שונים בתכנית כגון: כלכליות הפרויקט, היקף השטחים האופקיים הכלולים בה, צרכי הרשות, ועוד.

איור 8: מצבים שונים של "לפני" ו"אחרי" התכנית, מבחינת הקצאת שטחים ציבוריים, מתוך תכניות המידגם.



במסגרת הבדיקה לא אפיינו את הקונטקסט (ההקשר) בו נעשתה כל הקצאה וזהו נושא למחקרי המשך. עם זאת ניתן לשער כי תוספת הבניה המוצעת בכל תכנית דרשה מגרשים גדולים יותר, דרכים נוספות, ועוד יעודי קרקע. כל אלה יכלו לבוא "על חשבון" שטח המגרש הציבורי, שבמקומו הוקצו לעיתים שטחי רצפות. עוד יתכן שנדרשו בגין תוספת הבניה (והאוכלוסיה) שטחי ציבור ובהם שטחי חצר רחבי ידיים ומסיבה זו הועדפה הקצאה ורטיקאלית, וקומפקטית יותר.

עוד נראה שברוב המקרים, במסגרת המצב היוצא נוצלו אחוזי בניה אפילו גבוהים יותר מאשר במצב הנכנס, הבאים לידי ביטוי בתוספות כוללות של מ"ר בנוי עיקרי. שאלה נפרדת אשר עולה מהטבלה הינה מדוע – שעה שהוקצו מיגרשים יעודיים לצרכי ציבור במצב היוצא- היה צורך גם בהקצאה ורטיקאלית? מדוע שטחי הרצפות המבונים לא נבנו יחד עם שטחי הציבור במיגרש היעודי אלא זכו להקצאה נפרדת? לכך כאמור יכולות להיות מספר סיבות, שניתן לבחון אותן במחקרי המשך.

מס"ד	שם התכנית	כלל שטח קרקע במ"ר יעודי למגרשים (לשטחי ציבור) – מצב מאושר \ נכנס	כלל שטח קרקע במ"ר יעודי למגרשים (לשטחי ציבור) – מצב מאושר \ נכנס	שטח קרקע של מגרש מעורב + צרכי ציבור - מצב מאושר/נכנס	שטח קרקע של מגרש מעורב שימושים (צרכי ציבור + צורך אחר) - מצב מוצע/יוצא	כלל מ"ר בנייה לצרכי ציבור - מצב מאושר/נכנס	מ"ר בנייה (שטח עיקרי) כשטחי רצפות- הקצאה ורטיקאלית על מגרש מעורב שימושים - מצב מוצע/יוצא	סה"כ מ"ר בנייה לצרכי ציבור (על גבי מיגרש "חום" + שטחי רצפות) - מצב מוצע/יוצא	הערות
1	בי/518- התחדשות עירונית מתחם השבטים	4533 מכלל יעודי הקרקע בתכנית	1588 4.5% מכלל יעודי הקרקע בתכנית (ללא השטח של המתקנים ההנדסיים)	1946 5.53% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	לא קיים	1,050	1,040	3,790	מ"ר בהקצאה ורטיקאלית = 520 מ"ר לשתי כיתות הגן של שטחי רצפות*2 כיוון שישנם שני מגרשים כאלו. כלומר, מתוך ה3,790 מ"ר עיקריים של שטחים חומים בתכנית 1,040 הינם כשטחי רצפות ו2,750 הינם בשטחים חומים נפרדים
2	גב/ 380 א' גבעתיים מרכז העסקים	864 2.21% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	996 1.18% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	8,299 9.8% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	לא קיים	לא מצויין בתכנית	1,200	2,400	במצב היוצא 1,200 מ"ר עיקריים למבני ציבור בשטח חום נפרד ו1,200 מ"ר כשטחי רצפות
3	תא/3000 דרום הקריה	820 0.43% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	4,940 2.62% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	162,970* ר עיקריים של "כ"מ"סה כלל השימושים במגרשים המערבים שטחי רצפות לצרכי ציבור ושימושים אחרים	לא קיים	לא מצויין בתכנית	2,400	16,900	*בתכנית הזו לא מצוינים מה הגודל של המגרשים השונים אלא רק את מהו המ"ר הניתנים לבנייה מבחינת השימושים השונים בכל מגרש.
4	רג/1351 א' מתחם ביטוח לאומי	650 8.8% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	לא קיים	2,232 30% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	לא קיים	800	1,000	1,000	במצב היוצא ישנם שטחי ציבור רק כשטחי רצפות

5	תא/3885 מתחם דפנה- ארלזרוב-נמיר	4,500 הקרקע בתכנית מכלל יעודי 5.69%	8,170 מכלל יעודי 10.34% הקרקע בתכנית	לא קיים	27,780 35% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	7,296	2,100	15,170	שטח הקרקע החום במצב הנכנס איו מדויק ב-100%, לא קיימת טבלת שטחים של המצב הנכנס ולכן השטח חושב בעזרת אתר GOVMAP. ישנם 6 מגרשים עם שימושים מעורבים לצורך אחר+צרכי ציבור שסך השטח של מגרשים אלו הוא 27,780 מ"ר.
6	בי/515 מתחם גיבורים	1,371 הקרקע בתכנית מכלל יעודי 7.26%	1,371 מכלל יעודי 7.26% הקרקע בתכנית	לא קיים	8,149 43% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	830	700	3,500	ישנם 5 מגרשים עם שימושים מעורבים לצורך אחר+צרכי ציבור שסך השטח של מגרשים אלו הוא 8,149 מ"ר.
7	תא/2724 מתחם מעון (רבעיית פלורנטין)	999 הקרקע בתכנית מכלל יעודי 7.3%	613 מכלל יעודי 4.5% הקרקע בתכנית	לא קיים	6921 50.4% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	לא מצויין בתכנית	900	2,800	
8	רג/1592 המבדיל אבא הלל	780 מכלל יעודי 19.81% הקרקע בתכנית	985 מכלל יעודי 25% הקרקע בתכנית	לא קיים	2633 66.89% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	927	500	2,955	
9	רג/מק/1112/ב ז'בוטינסקי-105 107	לא קיים	לא קיים	4265 מכלל יעודי הקרקע בתכנית 59.88%	4265 מכלל יעודי הקרקע בתכנית 59.88%	520	520	520	בתכנית זו מראש השטחים לצרכי ציבור במצב הנכנס היו בצורה של שטחי רצפות והם נשארו באותו גודל גם במצב היוצא. בתכנית זו 520 מ"ר כוללים שטחים עיקריים ושטחי שירות יחדיו שכן לא פרטו בהוראות מה השטחים בנפרד
10	רג/1255/3/א נווה יהושע התחדשות עירונית	523 מכלל יעודי 12.02% הקרקע בתכנית	לא קיים	לא קיים	3242 מכלל יעודי 71.8% הקרקע בתכנית	627	750	750	3 מגרשים מעורבים לצרכי ציבור+צורך אחר כאשר את צרכי הציבור ניתן לבנות רק כשטחי רצפות ואת 750 מ"ר ניתן לבנות במגרש אחד או לחלק בין המגדלים

	10,725	400	6,605	9,537 33.8% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	לא קיים	7,592 27% מכלל יעודי קרקע בתכנית	6,563 23.3% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	בי/517 פינוי-בינוי כצנלסון	11
	835	835	לא מצויין בתכנית	3,509 64.46% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	לא קיים	לא קיים	1,546 28.39% מכלל יעודי הקרקע בתכנית	רג/1288 מגדלי התמרים	12

טבלה מס' 5 – ניתוח משווה של מצב נכנס ויוצא במספר תכניות נבחרות.

חקר אירוע: המקרה של תל אביב.

המומחים שראיינו הצביעו על רשויות מקומיות רבות בהן קיימת הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מרובי שימושים. המרואיינים ציינו כי הקצאת "שטח חום" מסוג זה קיימת בגוש דן, אך גם ברשויות אחרות דוגמת בבית שמש, חדרה, ירושלים, ומודיעין עילית.¹⁹⁶ בנוסף, סקר התכניות שערכנו מצביע על המגמות הרווחות בערים שונות, תוך מבט ממוקד על המתרחש ברמת גן, בת ים, ותל אביב. נוכח קיומן של דוגמאות רבות ביקשנו להתמקד באחת מהרשויות המקומיות, אשר למיטב הבנתנו, גיבשה לעצמה מדיניות סדורה בתחום זה. במועד כתיבת המחקר מצאנו כי עיריית תל אביב-יפו אישרה תכנית כוללנית (תא/5000) אשר במסגרתה נערכה חשיבה מקיפה על נושא שילובם של שטחי ציבור ("חומים") במבני מגורים ותעסוקה. על כן, בחרנו ללמוד לעומק את המנגנון, להציגו, לפרט שאלות שונות העולות מיישומן, וזאת במטרה להאיר נושאים, סוגיות, ודילמות העולות במישור המקומי. במסגרת זו עיינו במסמכי התכנית, וראיינו מספר מתכננים ואנשי כספים העוסקים ביישומה.

טרם שנפרט על המנגנון נציין כי מסע אחורנית במנהרת הזמן מלמד כי תל אביב-יפו היתה במשך עשרות השנים האחרונות בחוד החנית של הפרקטיקה של "תפיסת ערך" (Value Capture בלעז). הכוונה היא לניצול ערך גבוה של מיגרש (ומכאן השבחה גבוהה יחסית) כדי להטיל על יזמים המפתחים בתחום העיר מטלות ציבוריות שונות. אכן, בתי המשפט הסתייגו לעיתים ממטלות ציבוריות, ואף פסקו כנגד הסכמים עם יזמים המבקשים לעגן אותן. עם זאת, קיימות בסוגיה דעות לכאן ולכאן, כמו גם פסקי דין שלא מבטלים (בדיעבד) פרקטיקות של "תפיסת ערך" בידי רשויות התכנון. מסענו זה במנהרת הזמן מלמד כי כבר בשנת 1996 גיבשה לעצמה הועדה המקומית של ת"א-יפו מסמך עמדה ומדיניות למטלות ציבוריות בתכניות בנין עיר. ההיגיון היה להטיל על שכמי יזמים, המבקשים הגדלת זכויות משמעותית, מטלות ציבוריות שונות. עקרונות אלה, הוטמעו 20 שנה מאוחר יותר, בצורה זו או אחרת, בתכנית 5000, היא תכנית המיתאר העירונית של תל אביב-יפו.

מעניינת במיוחד החלטת הועדה המקומית במסמך המדיניות (מס' 177'ב'9) לפיה, סברה הוועדה כי ניתן לבקש מיזם לבצע מטלות ציבוריות, לרבות בניית מבני ציבור עבור העיריה, שכן "כל פרויקט פיתוח בעיר מטיל עומסים כבדים על סביבתו...הפער הפוטנציאלי בין הצרכים לבין יכולת העיר להתמודד עמם עלול לפגוע, בסופו של דבר, ברווחת החיים של תושבי העיר והמועסקים בה ובכל לסכן את סיכויי גידולה העתידי ולסכן את ההשקעות הציבוריות והפרטיות כאחת, שנעשו עד כה" (הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ת"א, 1996).

נימוקים אלה מצביעים על הבעיה שבהחצנת עלויות הפיתוח על כתפי הציבור באופן בלתי פרופורציוני. הרציונל לדרישה לספק מטלות ציבוריות (דוגמת שטחי ציבור) הינו פרטי וציבורי גם יחד- כדי לגונן על הציבור, על קופתה של הרשות, ועל השקעות עבר של יזמים. עם זאת, המדיניות העירונית הנזכרת לא ייצרה נוסחה והכפיפה את היקף המטלות הציבוריות, למתכון של "כל מקרה לגופו". היה זה בבחינת קדימון לתכנית 5000 אשר ביקשה למסגר את שיקול דעת הועדה המקומית ולהגביר במידת מה את הודאות בעת הפיתוח.

¹⁹⁶ ראיון עם מנהל אגף בכיר במשרד החינוך, מיום 17.8.2017.

תכנית תא/5000 לתל אביב-יפו והעקרונות שנקבעו בה להקצאה ורטיקלית

פרק 4 בתכנית תא/5000 (להלן: התכנית העירונית או התכנית הכוללנית) קובע הוראות ל"הקצאה לצרכי ציבור ודיוור בהישג יד". התכנית קובעת מספר עקרונות להפעלת שיקול הדעת של הרשות בעת שמבוקש לקדם תכנית נקודתית או מתחמית החלה בתחום העיר. בין היתר, מנחה התכנית העירונית את הועדה המקומית לשיקול את הנקודות הבאות, בעת שמובאת בפניה הצעה חדשה לפיתוח¹⁹⁷:

- היקף ההקצאה לשטחי ציבור ייקבע על ידי הועדה המקומית לתכנון ולבניה בכפוף לבדיקה תכנונית מוקדמת;
- הבדיקה תכלול התייחסות למאפייני התכנית ולמאפייני האיזור בו מוצע לקדם תכנית חדשה;
- הועדה המקומית תבחן נתונים ומטרות העומדים בבסיס התכנית המוצעת כגון שטח התכנית והצורך בהתחדשות עירונית. מתוך נתונים אלה ייגזרו היקף שטחי הציבור הנדרשים.
- תתבצע הערכה פרוגרמטית של נתוני האוכלוסיה באיזור כגון מספר הנפשות הצפוי להתווסף כתוצאה מהתכנית המוצעת;
- צפי למימוש תכניות אחרות באיזור, אשר ייבחן אל מול היצע השטחים הציבוריים הקיימים.

לאחר בחינה פרוגרמטית מסוג זה, יהיה על הועדה המקומית לדרוש הקצאת שטחי ציבור בעין. המפתח לכך נקבע גם הוא בתכנית הכוללנית בהתבסס על תדריך משרד הפנים (תדריך הקצאת שטחי ציבור). עם זאת, תכנית תא/5000 קובעת עקרונית קונקרטיים להקצאה. ראשית, נקבע העיקרון כי הקצאת שטחי ציבור תעשה **בשטחי קרקע**.¹⁹⁸ רק במידה ולא ניתן לעשות זאת, מסיבות שונות, יש לדרוש הקצאת שטחי רצפות. על פי הוראות התכנית, דרישת ההקצאה משתנה בהתאם לייעוד הדומיננטי של המגרש אשר לגביו מקודמת תכנית חדשה.

כאשר מקודמת תכנית שבמסגרתה תוספת זכויות¹⁹⁹, תדרוש הועדה המקומית תוספת שטחי ציבור כמפורט להלן:

הקצאת שטחי רצפות עבור מבני ציבור: מפתח המרה: שיעור ההקצאה כאשר לא ניתן להקצות מגרש נפרד-	הקצאת שטחי קרקע עבור מבני ציבור: שיעור ההקצאה-	הייעוד
יוקצו שטחי רצפות המתקבלים ממכפלת 1-7 מ"ר לנפש (שהיו מוקצים ברגיל כשטחי קרקע) במקדם של 1-2.7.	מגרש המיועד למגורים יוקצו ככל הניתן 1-7 מ"ר לנפש	
המקדם ייקבע בהתאם למאפייני התכנית וצרכי האיזור, בשיקול דעת הועדה המקומית.	שימושים סחירים שאינם למגורים יוקצו שטחי קרקע בהיקף של עד 40% משטח התכנית.	
יוקצו עד 40% משטח הקרקע בתחום התכנית (במ"ר) פחות השטח (במ"ר) המוקצה בתכנית כשטח		

¹⁹⁷ סעיף 4.1.1. (ב) לתכנית תא/5000.

¹⁹⁸ סעיף 4.1.1. (ד) לתכנית תא/5000.

¹⁹⁹ הווה אומר, שתכנית שאין בה תוספת זכויות, לא תהווה זרז (טריגר) לדרישה להקצות שטחים למבני ציבור.

ציבורי בנוי, פחות השטח (מ"ר) המוקצה (אם בכלל)
לשצ"פ.

את התוצאה המתקבלת יש להכפיל במקדם של 1-
2.7.

המקדם ייקבע בהתאם למאפייני התכנית וצרכי
האזור, בשיקול דעת הועדה המקומית.

טבלה מס' 6 – מפתח הקצאת שטחי ציבור על פי תכנית תא/5000.

עיון במפתח ההקצאה הקבוע בתכנית העירונית מלמד כי לוועדה המקומית שיקול דעת רחב בקביעת היקף שטחי הציבור, בעת הקצאת שטח אופקי, אך גם בעת הקצאת שטחי רצפות. במקרה של בניה למגורים שיקול הדעת מופעל בתחילה לצורך קביעה האם להקצות 1 מ"ר לנפש או שמא 7 לנפש, בהתאם לצרכי האזור. באם ההקצאה צפויה להיעשות בשטחי רצפות, אזי שיקול הדעת יופעל גם לצורך קביעת המקדם (1-2.7) אשר נקבע בתכנית.²⁰⁰ בדומה, גם הקצאות ורטיקאליות במגרשים שאינם למגורים נתונה בשיקול דעת של מוסד התכנון.

הפעלת שיקול הדעת צריכה להתבצע בסבירות. מהנתונים שאספנו עולה כי הועדה המקומית ביקשה לפתח תבחינים להפעלת שיקול דעת זה. אחת המראיינות ציינה בפנינו כי כאשר מובאת בפני צוותי התכנון העירוניים הצעה חדשה לפיתוח נבחים מאפייני התכנית, והיקף האוכלוסיה המתווספת במסגרתה. לעיתים מתגלות בעיות: למשל, שטח התכנית האופקי קטן מלהכיל את ההקצאה הציבורית הנדרשת, או שלא קיימת היתכנות כלכלית לפרויקט במידה ויוקצה שטח מגרש ציבורי, בנפרד. במצבים אלה, ואחרים, עושה הועדה המקומית שימוש במפתח ההמרה שנקבע לשטחי רצפות.

במסגרת הפעלת שיקול דעתה של הועדה המקומית מצאנו כי בעת חישוב שטחי הציבור, על פי מפתח ההקצאות:

- הועדה המקומית אינה מתייחסת להפקעות עבר.
- הועדה מחשבת את תוספת שטחי הציבור הנדרשים רק כאשר מתבקשת תוספת של זכויות בניה. על כן, גם תוספת השטחים לבנייני הציבור נגזרת משיעור התוספת. לדוגמא, בתכנית שבה הותרו בניית 100 יחידות דיור וקיימת כוונה להוסיף 50 יחידות דיור נוספות, יתבצע חישוב שטחי הציבור רק בגין 50 יחידות הדיור הנוספות.
- במצבים בהם אין ברירה ונדרשת הקצאה ורטיקאלית של שטחי רצפות לצרכי ציבור, משתדלת הועדה המקומית שלא להעלות דרישה להקצאה של מעל ל-10% מסך כל השטחים הנבנים באותו מיזם. ואולם, על פי הנחיות פנימיות של הועדה, ליעודים מסוגים שונים יוקצו שטחים בהיקף מסוים. כך למשל, לגני ילדים קיימת דרישה להקצאת שטחי רצפות של 300 מ"ר לפחות, לצורך ניהול וניצול מיטבי של השטח.
- השאיפה הינה לקדם תכניות ובהן הקצאת שטחי ציבור על דרך של החלוקה החדשה, ולא בדרך ההפקעה.
- כאשר היזם מבקש הגדלת רח"ק מעבר לרף מסויים (ועד לרח"ק מקסימלי) נוהגת הרשות המקומית לבקש "תועלות ציבוריות" שונות מהיזם. אחת מהן הינה

²⁰⁰ מקדם של 1-2.7 נקבע כרח"ק מקובל לשטחי ציבור בתחום תל אביב-יפו.

תגבור השטחים המוקמים לצרכי ציבור, בנוסף על מה שהיה היזם מקצה "ברגיל" על פי הנוסחאות שלמעלה.

תוכנית המתאר כולל נספח פרוגרמתי – מגורים, תעסוקה ושטחי ציבור. להלן מתוך התכנית פרוגרמת שטחי הציבור – שטח לבניני ציבור:

אזור	אזורי תכנון	אוכלוסיה (סוף 2009) ⁽²⁾	שטח קרקע מיועד למבני ציבור (דונם) ⁽²⁾	שטח קרקע לנפש (מ"ר) ⁽³⁾ - מצב קיים	שטח קרקע נדרש לנפש (מ"ר) ⁽⁴⁾	שטח בנוי מרבינדרש לנפש (מ"ר) ⁽⁵⁾
מערב רובע 1	101+103	18,900	281	14.9	7.0	18.9
מזרח רובע 1	+102 104-107	34,300	350	10.2	6.1	16.5
מערב רובע 2	201-205	23,100	261	11.3	6.4	17.3
מזרח רובע 2	206-211	26,400	278	10.5	6.7	18.1
רובע 3	301	60,100	97	1.6	5.3	14.3
רובע 4	401	44,200	249	5.6	6.4	17.3
רובע 5+6	501-602	42,400	235	5.5	5.9	15.9
רובע 7	701-707	46,000	445	9.7	7.3	19.7
רובע 8	801-804	28,900	186	6.4 ⁽⁶⁾	4.9	13.2
צפון רובע 9	901-904	35,400	372	10.5	5.6	15.1
דרום רובע 9	905-907	43,900	297	6.8	6.6	17.8
סה"כ בעיר		403,600	3051	7.6	6.2	16.7

טבלה מס' 7 – מפתח נספח פרוגרמתי של תכנית תא/5000.

בהתאם לטבלה, העמודה השמאלית של "השטח הבנוי הנדרש לנפש" מהווה מכפלה של שטח הקרקע הנדרש לנפש במקדם שלא יפחת מ-1 ולא יעלה על 2.7 שהוא יחס ה"רח"ק בשטח למבני ציבור (הטבלה מציגה ערך מקסימלי דהינו הכפלה ב- 2.7). מצוין כי בתכניות בהן לא ניתן להקצות שטח קרקע למבני ציבור, תכנית המתאר מאפשרת הקצאת שטח בנוי לצרכי ציבור. במקרה זה היקף ההקצאה של שטח בנוי לנפש מפורט בעמודה הרלבנטית ומחושב כאמור על ידי הכפלת שטח הקרקע הציבורי הנדרש לנפש במקדם שלא יפחת מ-1 ולא יעלה על 2.7.

על אף קיומם של תבחינים ברורים למדי לענין הקצאות ורטיקאליות של שטחים ציבוריים, השימוש בהם מלווה לעיתים בביקורת. אחד מן המרואיינים ציין בפנינו כי ההתעלמות של הועדה המקומית מהפקעות עבר, אינה ראויה. לדידו, ישנה בעיה מבחינת עיקרון המידתיות, שכן עשוי לקרות מצב בו ניטלו מבעל הקרקע שטחים רבים במסגרת הפקעות עבר, וכיום הוא מתבקש להקצאות ורטיקאליות, ובנוסף, שטחים מבונים, במסגרת התכנית המיתארית. על פי עמדה זו, אין הצדקה להעמסת מטלות ציבוריות נוספות על כתפי הבעלים. ביקורת אחרת נשמעה בהקשר ליישום המדיניות אשר מצריך ידע ומומחיות מצד הרשות, כמו גם מצד היזם. יישום הנוסחאות שנקבעו בתכנית 5000 הינו מורכב למדי שכן הוא מחייב למצוא את ה"דלתא" של תוספת שטחי הציבור הנדרשת בגין שטחי המגורים, ולאחר מכן לחשב את שטח תוספת שטחי הציבור הנדרשים נורמטיבית עבור הבניה הסחירה שאינה למגורים. נוסף על האמור, כאשר מתקבל ה"רח"ק המקסימלי במיגרש לבקשת יזם, נדרשת הועדה המקומית לקחת בחשבון גם שטחי ציבור נוספים, שהיא יכולה לדרוש בגין תועלות ציבוריות, כל עוד עלות התועלת הציבורית אינה עולה על אחוז מסויים מגובה ההשבחה. מסיבה זו התחשיבים המתקבלים הינם מורכבים למדי.

הפעלת שיקול דעת הועדה המקומית בקביעת מקדמי הכפלה ושיעור ההקצאה על פי תכנית תא/5000

נושא הפעלת שיקול הדעת של מוסד התכנון מדגים עד כמה יישומו של פיתרון בדמות שטחי רצפות לצרכי ציבור הינו מורכב. לא בכל פרויקט קיימים מספיק שטחי מגרש לצורך הקצאה בעין, ומשכך, עולה שאלת הקצאת שטחים מבונים. זו מחייבת את הועדה המקומית לקבוע את מקדמי ההכפלה לפיהם ייקבע הסך הכולל של שטחי רצפות.

על פי התכנית העירונית, מקדם ההכפלה (הן במגרשים לצרכי מגורים והן במגרשים סחירים אחרים) נמצא בטווח שבין 1-2.7 אשר נגזר מהרח"ק העירוני המקובל למגרש בייעוד ציבורי. יישום הוראה זו אינו מובן מאליו. לעיתים, כך עולה, קיימים פרויקטים בהם היתכנות כלכלית נמוכה, או כאלה אשר הועדה המקומית מעוניינת לקדם – כגון התחדשות עירונית. במצב דברים זה, הפרקטיקה שהתפתחה הינה לדרוש מקדם הכפלה נמוך ביותר או אפילו לוותר (תוך הנמקה) על הקצאת שטחי רצפות. בכל מקרה, קביעת היקף ההקצאה נעשית לאחר בחינה תכנונית, אך גם כלכלית.

משכך, והיות והדבר נתון להפעלת שיקול דעת, מתעוררות שאלות ציבוריות לא פשוטות כגון: מדוע ליזם א' יוותרו על הקצאת שטחי רצפות וליזם ב' לא? מדוע ליזמית א' יאפשרו שימוש במקדם הכפלה נמוך ומיזמית ב' ידרשו מקדם הכפלה גבוה? המומחים אותם ראינו מודעים לקושי זה, אך ציינו בפנינו כי כל מקרה נבחן לגופו, בהתאם לנתוניו; כך, למשל, ציינה מתכננת בכירה כי "אני לא יכולה להכניס נתונים למחשב ולהוציא תשובה [בדבר היקף ההקצאות- נ.מ.]...יש לי שיקול דעת ואנחנו לא יכולים לעשות 'העתק-הדבק' מפרויקט אחד לפרויקט אחר".²⁰¹ מנגד ציין בפנינו שמאי מקרקעין כי לא ברור לעיתים מדוע נדרשים יזמים להקצות שטחים. הלה אף רמז כי יש כוונה לרשויות המקומיות להפוך לשחקניות בשוק הנדל"ן באמצעות מתווה זה.²⁰²

נושא זה מעלה את שאלת השוויון בין יזמים ואף הודאות בעת קידום תכניות. אכן, תכנית תא/5000 מייצרת ודאות בקובעה עקרונית כלליים, אולם יישומם של אלה נתון לשיקול דעת רחב למדי, ונתון ליישום קזואיסטי. נראה כי כל עוד ערכי הקרקע גבוהים והרווח היזמי בהתאם, לא מתעורר ויכוח מר, או איתגור משפטי של הפרקטיקה בהקשר זה.

הפעלת שיקול הדעת של הועדה המקומית נוכח נתונים פרוגרמטיים וקביעת צרכים על בסיס פרויקט נקודתי

שאלה אחרת הנוגעת ליישום התכנית העירונית, קשורה בהיקף השטחים אותם מבקשת הרשות נוכח עריכת סקר פרוגרמטי. סקר זה אומד את צרכי הציבור הקיימים באזור, ובוחן האם המגרשים הקיימים מספקים את הצרכים הציבוריים. בד בבד, הועדה המקומית בודקת את ההחצנות של המיזם אותו מבקשים לפתח, ואת הצרכים הנובעים ממנו.

נדגים זאת בצורה הבאה: בשכונת מגורים קיימת, מספיק שטחי הציבור והשטחים הפתוחים לאוכלוסיה הקיימת, וזאת על פי תדריכי ההקצאה המנחים. בד בבד, מבקש יזם לקדם תכנית לתוספת 100 יחידות דיור בתחום השכונה. על פי תחשיב שערכה הועדה המקומית עולה כי קיימים בשכונה מספיק שטחים מעל ומעבר, גם בעבור 100 יחידות הדיור החדשות. במצב דברים זה עולה השאלה, האם תדרוש הועדה המקומית תוספת שטחי ציבור (מבונים, כשטחי רצפות, או כשטחי קרקע), גם כאשר יש בידיה

²⁰¹ ראיון עם מתכננת אסטרטגית, מיום 24.5.2017.

²⁰² שיחה טלפונית עם שמאי בכיר, 14.12.2017.

מספיק שטחים? מחד, ניתן לטעון כי היות והצורך הציבורי כבר נענה, אין לדרוש זאת. מנגד, ניתן לומר כי היום מחצין עלויות על הציבור. יש להניח כי הרשות המקומית ניצלה משאבים רבים כדי להגיע למצב הקיים (של עודף שטחי ציבור), ועל כן הציבור שילם בעבור שטחי הציבור הקיימים, גם אם הם בעודף. על כן מתעוררת השאלה, מדוע שהציבור "יסבסד" יום אשר מעמיס עלויות על הקופה הציבורית? מדוע היום הספציפי שלפנינו, דווקא הוא, יהנה מפירות מאמציה של הרשות, ולא יידרש לספק שטחים עבור שירותי ציבור? לכך יש להוסיף, מדוע שהרשות לא תעשה שימוש בסמכות שלה ותדרוש שטחי ציבור מאותו יום בתור "זרבה" תכנונית לעתיד לבוא? שהרי תדריכים ממשלתיים מאפשרים לרשויות מקומית ומוסדות התכנון – ברמה התכנונית – לייעד במסגרת פרוגרמות שטחי זרבה. אם כך הוא, מדוע לייתר דרישה במקרה זה ולהתעלם מהצורך לתכנן עבור צרכים עתידיים?

לדעתנו, העובדה כי קיימים שטחי ציבור מספקים, אינה מאיינת את סמכותה של הועדה המקומית לדרוש הקצאת שטחי ציבור במסגרת חלוקה חדשה או בהקצאה מסוג אחר. זאת בפרט, שעה שהיא נדרשת לתכנן עבור פרויקטים נקודתיים, שאת האפקט המצטבר שלהם, לא ניתן לחזות בנקודת הזמן הנוכחית. במצב דברים זה, סביר לכאורה לדרוש הקצאת שטחים "חומים" לצרכי ציבור שונים, בין בשטחי רצפות, ובין בשטחי קרקע.

גם אם עברנו את המשוכה הנזכרת (בדבר קיומו של צורך), עולה הסוגיה, עליה עמדנו בפרק המשפטי, בדבר הזיקה בין המיזם והתכנית המקודמת לבין הדרישה העירונית להקצאת שטחי ציבור. באופן קונקרטי, עולה השאלה האם יכולה הועדה המקומית לדרוש מאותו היום להקצות שטחי ציבור, שלא ישמשו את הפרויקט הקונקרטי, אלא את כלל העיר? לדוגמא, בהמשך למקרה שתואר לעיל, אותו יום המקדם פיתוח נקודתי של 100 יחידות דיור, לא יידרש לספק שטחי ציבור עבור השכונה או עבור הפרויקט אותו הוא בונה, אלא עבור צרכים כלל עירוניים. העלאת דרישה מסוג זה אינה פשוטה כלל ועיקר. שידוך של צורך כלל עירוני לפרויקט קונקרטי דווקא, מעורר שאלות לא קלות בדבר אופן הפעלת שיקול הדעת והאם ההפעלה היתה שוויונית.

ככלל, מצאנו כי בפועל הועדה המקומית נוהגת לעיתים לחשב את כלל השטחים הנדרשים, גם אם הם לשימוש שהוא כלל עירוני. לדוגמא, יום אשר מקדם תכנית עתירת תושבים, שבעטיה מתעורר הצורך בהקמת ספריה עירונית, יכול שידרש להקצאת שטחי ציבור למטרה כלל עירונית זו. לדברי המתכננים אותם ראינו הם אינם מתעלמים מצרכים עירוניים בחישוב ההפרשות שיום נדרש להן. כך, לצד שימושים נורמטיביים – כגון גני ילדים – מתבוננת הועדה המקומית לעיתים על צרכים לא שכונתיים (לא נורמטיביים).

לא זו אף זו, חישוב שטחי הציבור הנדרשים בפועל נעשה גם אם הפרויקט המוצע אינו עומד בסף הכניסה לפי תדריכי הקצאת הקרקע. משמעות הדבר היא כי החישוב של התוספת הנדרשת לצרכי ציבור נעשה גם באופן חלקי ויחסי, גם כאשר הפרויקט המוצע אינו "מייצר" מספיק אוכלוסיה המצדיקה תיגבור של מלאי השטחים לצרכי ציבור.

הקצאת שטחי רצפות מבונים באיזורי תעסוקה ומסחר על פי תכנית תא/5000

תכנית תא/5000 מקנה סמכות לוועדה המקומית לייצר מלאי של שטחי רצפות מבונים בתוך מבנים המיועדים למסחר ותעסוקה. כפי שתואר לעיל, הקצאה זו מבוססת על דרישה להקצאת 40% משטח המיגרש לצרכי ציבור, אשר "מתורגמת" לשטח מבונה (במ"ר) תוך שימוש במקדם הכפלה אותו מגדירה התכנית.

גם במסגרת זו עולה שאלת הצורך והזיקה עליה עמדנו בעת הניתוח המשפטי. מזכיר, כי שאלה זו נוגעת לסוגיה הבאה: כיצד ניתן "לגזור" מיעוד קרקע של מסחר ותעסוקה, צורך ציבורי בשטחי ציבור כגון שטחי חינוך או שטחים כללי עירוניים אחרים? שהרי, ברגיל, פרוגרמות לצרכי ציבור נערכות כנגזרת של כמות האוכלוסיה בעיר או בשכונה. אם כך הוא, האם תוכל הועדה המקומית לדרוש הקצאת שטחי ציבור שאינם נובעים לכאורה מגידול באוכלוסיה, אלא ממיזם לתוספת בניה לצרכי מסחר או תעסוקה?

מהראיונות שערכנו עם מומחים מקומיים עולה כי כך נוהגת הועדה המקומית ת"א-יפו; מיזמי תעסוקה ומסחר נדרשים לספק בד"כ את חלקם במצבת שטחי הציבור. המפתח לכך קבוע בתכנית תא/5000 ויישום ההקצאה בפועל תלוי בהפעלת שיקול דעת מקומי. באופן קונקרטי המרואיינים מן הסקטור הציבורי לא ראו בכך כל פגם, שכן לטענתם, איזורי תעסוקה פוגשים לעיתים איזורי מגורים, מה גם שלא תמיד ניתן לספק את כלל צרכי הציבור בתוך גבול איזורי המגורים. במצב דברים זה, תיתכן לגישתם דרישה להקצאה בתוך מבני מסחר ותעסוקה. סיטואציה נוספת בה עשויה לעלות דרישה כזו הינה כאשר על פי תחשיבי הועדה המקומית קיים צורך כללי עירוני. במצב זה, רואים המתכננים באיזורי התעסוקה כמקום אפשרי להקצאת שטחים מסוג זה כגון תחנת משטרה או כיבוי אש עירונית. בעניין זה ציינה אחת המרואיינות כי:

"אין לנו דרך אחרת לייצר מקומות בהם ימוקמו שטחי ציבור. גם התדריך של משרד השיכון משאיר שטח כללי עירוני לצרכי ציבור, אשר לא תמיד נובע מתכנית מיתאר נקודתית כזו או אחרת."²⁰³

במקרה זה, נוסף על שאלת הצורך והקשר בין הקצאת שטחי הרצפות לבין המיזם, עשויות לעלות טענות בדבר עצם הדרישה להקצאה, שעה שמהמגרש הכלול בתחום התכנית המקודמת הופקעו בעבר שטחים לצרכי ציבור. במצב דברים זה, עשוי בעל הקרקע לטעון כי היות והפריש בעבר 40% משטחי המגרש לצרכי ציבור, לא ניתן לדרוש ממנו הקצאה נוספת של שטחי רצפות. במענה לכך מצינים נציגי העיריה כי כאשר מקודם מיזם חדש, במסגרת תכנית נקודתית, הרי ש "כללי המשחק" משתנים. במצב זה קיימת לגיטימציה לדרוש תוספת שטחי ציבור, שכן מדובר על תכנית חדשה ובמסגרתה- כך על פי ההנחה – מבוקשת תוספת זכויות.

²⁰³ ראיון עם מתכננת אסטרטגית, מיום 24.5.2017.

פרק 6: היבטים כלכליים-שמאיים.

מבוא

הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים מעלה סוגיות כלכליות שמאיות רבות, מנקודות ראות של שחקנים שונים. השאלה האם מדובר בצורך תכנוני בלבד עבור הרשות המקומית או גם שיקולים כלכליים מעורבים בה, נותרת למחקר המשך. מניתוח התכניות שערכנו לא ניתן לומר באופן גורף כי שילובם של שטחי ציבור במבנים מעורבי שימושים מהווה תמיד ברירת מחדל, אל מול חלופה של הקצאה אופקית. בחלק זה נבחן סוגיות כלכליות שמאיות, ראשית ברמת השטח הציבורי עצמו, עלות הקמתו ושווי. לאחר מכן נדון בהשפעות החיצוניות של השטח הציבורי על השימושים האחרים בבניין ועל הסביבה, למשל השפעת גן ילדים על ערכי דירות המגורים בבניין עצמו ובסביבתו הקרובה. בהמשך, מנקודת ראות היזם, נדון בהשלכות של שילוב שטחי ציבור על הפרויקט בכללותו בהיבט שמאי, בהתייחס בין היתר לבעלות המשותפת במקרקעין, ואי הוודאות ביחס לאופי השימוש הציבורי שישולב בפרויקט. לאחר שבחנו את הסוגיה מנקודות ראות של שחקנים שונים, נציע ניתוח עלות תועלת כלכלית בהיבט של ההשפעה על ערכי הקרקע בסביבה המיידית.

במסגרת הניתוח הכלכלי בחנו מתוך כלל התכניות שסקרנו, את כל התכניות בהן הקצאת שטחי הציבור בוצעה במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, וכן ניסינו לאתר שומות מכרעיות להיטל השבחה בגין כל התכניות שבמדגם. ביחס לשאלת היטל ההשבחה נשאל האם יש לקזז מההשבחה את עלות הקמת השטח הציבורי, ונערוך ניתוח של טבלאות ההקצאה והאיזון בתכניות איחוד וחלוקה, על מנת לבחון כיצד והאם מובאת בחשבון בטבלאות, כלכלית/שמאית, ההקצאה לצרכי ציבור. כן נציע דרך אפשרית להתייחסות למקרים כאלה בטבלת ההקצאה והאיזון.

בחלק זה נפרט את הגישה המקובלת להערכת שטח ציבורי וקרקע למבני ציבור, ונתייחס לעלות הקמת השטח הציבורי. כאשר מוקצה שטח ציבורי לרשות מקומית, נחסך עבורה שטח זה לבניה במגרש אחר ביעוד ציבורי, כך שהתועלת לרשות הינה הן בחיסכון בשווי מרכיב הקרקע של השטח הציבורי שהוקצה, והן בעלות הקמתו.

הערכת שווי קרקע למבני ציבור והערכת שווי מבני ציבור בנויים

בהערכת שווי מקרקעין קיימות שלוש גישות מקובלות להערכה: גישת ההשוואה, הגישה המקובלת והמועדפת ביותר על פי התקינה השמאית והפסיקה, לפיה שווי הנכס נאמד בהשוואה למחירי מכירה של נכסים דומים בסביבה, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות; גישת העלות לפיה שווי הנכס נאמד כסכום מרכיביו – שווי מרכיב הקרקע ועוד השווי הפיזי (עלות הבניה) ועוד רווח יזמי; גישת היוון ההכנסות, המתאימה לנכסים מניבים (שימושי מסחר, משרדים...) לפיה שווי הנכס הינו הערך הנוכחי של הרווחים הצפויים שיושגו בעתיד (ערך נוכחי של דמי השכירות הצפויים).

בהערכת שווי מבנה ציבור / קרקע לשימוש ציבורי, גישת ההשוואה אינה ישימה לאור מיעוט עסקאות השוואה והשונות הגדולה בעסקאות. בהתאם לקווים המנחים של השמאי הממשלתי²⁰⁴, בשומה לקרקע המיועדת למבני ציבור יש לנקוט בגישת ההשוואה העקיפה" לפיה שווי הקרקע למבנה ציבור ייגזר משווי מ"ר קרקע מבונה²⁰⁵ ביעוד האלטרנטיבי הסחיר (שאינו בהכרח השימוש השכיח בסביבה) – קרי, על פי היעוד העסקי-פרטי השכיח שבו אפשר לעשות את אותו השימוש הציבורי (לדוגמא השימוש במרפאות נעשה גם במבני משרדים). על שווי מ"ר מבונה ביעוד האלטרנטיבי הסחיר יופעל מקדם התאמה בטווח מקובל של 0.5 – 0.8, דהינו הפחתה בטווח 20% - 50%. מקדם ההתאמה יהיה תלוי ברמת הסחירות והגמישות בשימושים הציבוריים וכן באינטנסיביות השימוש בנכס – רמת הפעילות בנכס בהשוואה ליעוד הסחיר.²⁰⁶ צפוי למשל כי המקדם למרפאות אשר מוקצות לצרכי ציבור (בטווח מקובל של 0.7-0.8) יבטא הפחתה בשיעור נמוך יותר מהיעוד האלטרנטיבי הסחיר, בהשוואה לשימוש ציבורי לגן ילדים, היות והשימוש במרפאות אינטנסיבי יותר וברמת סחירות גבוהה יחסית לשימוש ציבורי.

כאשר אנו מעריכים שטח בנוי ציבורי, יש להשתמש בגישת העלות ולמרכיב הקרקע שהערכנו, יש להוסיף מרכיב פיזי – עלות בניה ורווח יזמי.

²⁰⁴ משרד המשפטים, אגף שומת מקרקעין, קווים מנחים פרק ב': עריכת שומות למבני ציבור ולקרקע המיועדת למבני ציבור (ספטמבר 2009).

²⁰⁵ שווי מ"ר קרקע מבונה או שווי מ"ר מבונה הינו (שווי) מרכיב הקרקע של כל מ"ר שיבנה. לדוגמא אם שווי מ"ר בנוי למשרדים הינו 12,000 ₪ ניתן לפרקו למרכיביו – שווי מ"ר מבונה (מרכיב הקרקע) – 3,000 ₪; שווי פיזי (עלות בניה) – 7,000 ₪; רווח יזמי (20%) – 2,000 ₪.

²⁰⁶ לדוגמא אם שווי מ"ר מבונה משרדים הינו 3,000 ₪ והשימוש הציבורי הוא מרפאות, ונניח כי מקדם התאמה שייקבע הינו 0.7, מכאן ששווי מ"ר מבונה למרפאות הינו $2,100 = 3,000 * 0.7$ ₪.

עלות הקמה של מבנה ציבורי

על פי מה שמצאנו, לפחות בשליש מהתכניות נכללות הוראות בהירות למדי, לפיהן היזם נושא בעלות הקמת השטח הציבורי במבנה, בין אם ברמת מעטפת או ברמת גמר. על כן לשם בחינת ההשלכות הכלכליות, כמו גם שאלת קיזוז העלות מההשבחה, יש להעריך אומדן עלות בנית השטח. נתונים לאומדני עלות בשמאות מקרקעין - עלות בניה למ"ר ברוטו (בניה חדשה), מקורם מהפרקטיקה, נתוני השוואה כחוזים עם קבלנים מבצעים, אומדני ימים / קבלנים ומאגרים המציגים אומדני עלויות בניה. להלן נתונים ביחס לעלות בניה בהתאם למאגר דקל, מאגר מחירי בניה ותשתיות, נספחים ועלויות לבניה ופיתוח (יולי 2017). העלויות הינן ללא מע"מ ולא כוללות עבודות פיתוח, תכנון, פיקוח, מיסים, אגרות, היטלים ושיווק.

עלות בניה ללא מע"מ	פריט
4,920 ₪ למ"ר	מבנה משרדים עילי. עלויות בניית מעטפת בלבד
1,420 ₪ למ"ר	עלויות לגמר בסטנדרט בסיסי
1,760 ₪ למ"ר	עלויות לגמר בסטנדרט גבוה
2,730 ₪ למ"ר	חניות תת קרקעי לרבות דיפון, חפירה, וגמר רצפת בטון מוחלק

טבלה 8: נתונים ביחס לעלות בניה בהתאם למחירונים שונים

לענין מבני חינוך, להלן אומדן עלויות:

עלות בניה ללא מע"מ	פריט
משקף כ- 4,730 ₪ למ"ר לא כולל מע"מ.	מחיר בסיס לתקצוב גן ילדים חד כיתתי, שטח ברוטו 128 מ"ר (ל-30 ילדים לפחות) לשנת 2015: 708,532 ₪ כולל מע"מ, כולל עלות המבנה, פיתוח, תכנון ופיקוח.

מחיר בסיס לתקצוב למ"ר בית ספר לשנת 2015: 4,646 ₪ למ"ר כולל מע"מ, כולל עלות המבנה, פיתוח, תכנון ופיקוח.	משקף עלות של כ- 3,970 ₪ למ"ר ללא מע"מ.
--	--

טבלה 9: אומדן עלויות בניית מבני חינוך בהתאם למחירונים שונים

אומדן עלות למבנה ספרייה בשטח ברוטו של כ- 2,000 מ"ר. לא כולל עבודות פיתוח, תכנון, פיקוח, הינו:

פריט	עלות בניה ללא מע"מ
עבודות בניה (עפר, שלד, גמר)	5,430 ₪ למ"ר
מערכות ומתקנים	2,280 ₪ למ"ר
ריהוט	1,020 ₪ למ"ר
סה"כ	8,730 ₪ למ"ר

טבלה 10: אומדן עלויות בניית ספרייה בהתאם למחירונים שונים

לענין מוסדות ציבור נבחרים אחרים, להלן אומדן עלויות נוסף:

פריט	עלות בניה ללא מע"מ
מרכזי יום ומועדונים קהילתיים לקשיש: עלות הקמת מרכז בינוני, חד קומתי, בשטח של 520 מ"ר ברוטו.	7,240 ₪ למ"ר לא כולל מע"מ ולא כולל תכנון, פיקוח, מעליות, ציוד נייד ופיתוח.
מבנה מרפאה בשטח ברוטו של 400 עד 1,000 מ"ר	8,650 ₪ למ"ר לא כולל מע"מ, כולל מיזוג אוויר וספרינקלרים, לא כולל תכנון, פיקוח וציוד.

טבלה 11: אומדן עלויות בניית מוסדות ציבור נבחרים אחרים בהתאם למחירונים שונים

במספר שומות מכריעות שנבחנו טווח עלות ההקמה למ"ר שהופחתה בגין הקמת השטח הציבורי הינה בין 5,000 ₪ למ"ר – 7,700 ₪ למ"ר לא כולל מע"מ (ברמת גמר).

לסיכום, טווח העלות בהתאם לקביעות שמאים מכריעים והסכמים מול הרשות שנסקרו, נע בין 5,000 ₪ - 8,000 ₪ למ"ר ללא מע"מ. הקצאת השטח הציבורי מציבה אתגרים לא פשוטים בתכנון הפרויקט, כך שבפועל העלות עשויה להיות גבוהה יותר מהאומדן/מההסכמות, זאת עקב דרישות תכנוניות להפרדת השטח (אגף נפרד),

דרישות למערכות נפרדות ומגבלות נוספות, שעשויות להעמיס על שטחי השירות ולהשליך על תכנון הפרויקט ומיצוי זכויות הבניה.

השפעות חיצוניות של השטח הציבורי על השימושים האחרים באותו הבניין ובסביבתו המידית

השפעות חיצוניות (Externalities) מוגדרות כאירוע המעניק ערך חיובי או מביא לפגיעה באחר/אחרים, אשר לא היו שותפים באופן מלא להחלטה, שהביאה באופן ישיר או עקיף לאותו אירוע (Meade, 1973, in: Cornes 1996). אלו הם גם מצבים בהם הפעילות כלכלית כרוכה בעלות חברתית שאינה משולמת על ידי היצרן או הצרכן שגורם לה. (Musgrave, 1973).

בהתייחס לשטח הציבורי שיוקם במבנה עולה השאלה כיצד הוא ישפיע על ערכי השימושים האחרים בבניין. הדבר תלוי באופי השימוש הציבורי כמו גם באופי השימושים הסחירים במבנה. ניתן לכאורה לצפות כי גן ילדים ייצר השפעה חיצונית שלילית על דירות מגורים באותו המבנה, ובקומות התחתונות בפרט, דהינו ערכי הדירות יהיו נמוכים יותר בהשוואה לדירות בעלות מאפיינים ומיקום דומה, אך ללא גן ילדים במבנה. מאידך, יתכן כי שימוש ציבורי למטרת תרבות עשוי לייצר השפעה חיצונית חיובית על ערכי הדירות במבנה. כן צפוי על פי רוב כי שימוש למגורים יהיה רגיש יותר, וערכו יושפע יותר מהשימוש הציבורי, לעומת שימוש למשרדים אשר שימוש ציבורי יכול להשתלב עמו באופן טוב יותר.

ככלל ועל פי הספרות, ההנחה המקובלת הינה כי לקירבה לשימושים בהם התושבים עושים שימוש תדיר, כשימושי מסחר, שימושי ציבור שונים, השפעה חיובית על ערכי נכסי מגורים, כלומר ככל שהמרחק מהם גדול יותר ערך הנכס יורד, אולם קיים מרחק מינימלי, אשר עד אליו השימוש המסחרי/ציבורי מייצר השפעה חיצונית שלילית וערך הנכס למגורים יהיה נמוך יותר בטווח מרחק זה. כלומר העדפות הצרכנים הן לשימושי מסחר וציבור בסביבתם אך לא בצמוד / בסמיכות מידית אליהם ובוודאי שלא באותו המבנה בו הם גרים.

שיטה מקובלת בספרות לבחינת השלכת השפעות חיצוניות על ערכי נכסים הינה שימוש במודל המחירים ההדוני (Hedonic Price Method), המהווה שיטה לאומדן המחירים הנגזרים (implicit prices) של מאפיינים אשר מבדילים בין מוצרים קרובים בקבוצה של מוצרים מסוימת, כמו דיור. מאפיינים אלה אינם נסחרים כשלעצמם בשוק, אלא הם מאפיינים של מוצר הנסחר בשוק (ראו למשל Rosen, 1974). באמצעות שיטה זו ניתן

לבדוד את השפעת מאפיין המיקום/ההשפעה החיצונית, למשל השפעת מיקום בסמוך לבית ספר.

ספרות המחקר הבוחנת השפעות חיצוניות של שרותי ציבור ותשתיות ציבוריות על ערכי נכסים, עוסקת בעיקר בהשפעות של קירבה למערכות תחבורה ציבורית או כבישים מהירים, קירבה לשטחים פתוחים, למשאבי טבע ולמונומנטים היסטוריים. כאשר השירות הציבורי מייצר גם השפעות חיצוניות שליליות, כרעש, זיהום אוויר, יצירת עומסים, ההנחה המקובלת הינה שבטווח של קירבה מיידית לשירות, ההשפעות החיצוניות השליליות גוברות על ההשפעות החיוביות, וערך הנכס יורד, ומטווח שאינו קרוב מדי מתהפכת המגמה, וההשפעות החיצוניות החיוביות גוברות על ההשפעות השליליות, וערך הנכס עולה. זאת עד למרחק שממנו והלאה כבר אין השפעה על ערך הנכס.

מסקירת הספרות לא אותרו מחקרים רבים הבוחנים השפעה של מבני ציבור, ובפרט כאלה שניתן לשלבם במבנים סחירים, על ערכי נכסים. ככלל, ניתן לומר כי כאשר המבנה הציבורי מייצר גם השפעות חיצוניות שליליות, הן יגברו על ההשפעות החיוביות בטווח המידי, ובוודאי באותו הבניין. כך למשל, Sah, Cornoy and Narwold (2015) בחנו ב-San Diego את ההשפעה של הקירבה לבית הספר על ערכי בתי מגורים. החוקרים יישמו את מודל המחירים ההדוני ומצאו כי קיימת השפעה שלילית של קירבה לבתי ספר ציבוריים, הבאה לידי ביטוי בירידה בערך הבתים של החל מ-6.5% ועד למרחק של כקילומטר. לעומת זאת קירבה לבתי ספר פרטיים הביאה לירידה גדולה יותר של החל מ-כ-14.5% ולמרחק גדול יותר של טווח ההשפעה השלילית. החוקרים מסבירים זאת בכך שבתי ספר פרטיים מתנהגים יותר כעסק מסחרי שאינו מספק שטחי ציבור גם לסביבה וכן סביר כי מגיעים אליו ממקומות מרוחקים יותר דבר המגביר את עומסי התנועה. עוד מעריכים החוקרים כי בסך דיגו ההשפעה השלילית חזקה יותר, ומרחק ההשפעה השלילית גדול יותר מאשר באזורים אחרים, היות ובסך דיגו נוהגים יותר ליומם ברכב פרטי ממקום למקום, ולהסיע את הילדים לבית הספר, בעוד במקומות אחרים ילדים הולכים או רוכבים על אופניים לבית הספר או נוסעים באוטובוס Sah, Cornoy and Narwold (2015).

Owusu-Edusei, Espy and Lin (2007) מיישמים את מודל המחירים ההדוני על מנת לבחון את ההשפעה של קירבה לבית הספר ואיכות בית הספר על מחירי בתי מגורים ב-Greenville, South Carolina. החוקרים מצאו השפעה חיובית של קירבה לבתי ספר, גם בטווח של קירבה מיידית, למעט קירבה לבית ספר תיכון שם נמצאה השפעה שלילית עד למרחק של כ-250 מטר. החוקרים מסבירים זאת בכך שבבית ספר תיכון ישנה גם פעילות רבה בשעות הלילה, ולכן יש השפעה שלילית על בתי מגורים בטווח

מיד. בבית ספר יסודי וחטיבת ביניים ההשפעה החיובית הינה עד למרחק של כ- 750 מטר. החוקרים בוחנים גם את השפעת איכות בתי ספר [ראו Owusu-Edusei, Espy and Lin (2007)]. איכות בתי הספר הינו מדד מקובל לבחינת ההשפעה על ערכי נכסים, כך שככל שאיכות בית הספר הסמוך גבוהה יותר, מחירי הנכסים גבוהים יותר. לסיכום, ביחס להקצאת קרקע לשטחי ציבור, ובהתייחס לשימושים הציבוריים המשולבים בבניין, ניתן להניח כי בבניין עצמו ההשפעה החיובית של קירבה לשטח ציבורי לכל הפחות מתקזזת עם ההשפעה השלילית ובמקרים מסוימים תתכן גם השפעה שלילית חזקה יותר, דהינו ירידה בערך הנכסים בבניין, כאשר דירות בקומות תחתונות עשויות לחוות ירידה בשעור גדול יותר, לעומת זאת המבנים בסמוך לשטח הציבורי שהוקצה נהנים מהשפעות חיצוניות חיוביות הבאות לידי ביטוי בפרמיה בערכי הנכסים. כך, גן ילדים סביר שייצר באופן מצרפי השפעה חיצונית שלילית על הדירות באותו הבניין והשפעה חיצונית חיובית בבניינים הסמוכים.

כיצד באות השפעות אלה לידי ביטוי בישראל בפרויקטים מעורבי שימושים מסוג סחיר וציבורי? מצאנו לדוגמא בשומה מכרעת ב'מתחם המלבן' בני ברק, בו הוקצו שטחים ציבוריים לגני ילדים בבנייני מגורים, טען שמאי היזם המבקש להפחתה של 10% במרכיב הקרקע למגורים, המיוחסת להשפעות החיצוניות השליליות של גן הילדים על דירות המגורים מעליו. שמאי המשיבה טען כי התועלת מקיומם של גני ילדים בצמוד לבניינים גדולה מהמטרד שהם מייצרים. השמאי המכריע קיבל את עמדת שמאי המשיבה וקבע כי ההשפעות החיוביות של המצאות גני ילדים בסביבה המידית, מתקזזת עם ההשפעה שלילית. השמאי המכריע קבע עוד כי "לגני ילדים בסביבה הנדונה המאופיינת בהרכב דמוגרפי חרדי קיימת תרומה בגין צורך זה".

במקרה נוסף בתל אביב, קיימת התייחסות לכך בכתב התחייבות מיום 29.05.2012 הנושא את הכותרת – תכנית תא/3973 "מתחם הצפירה", שנחתם כלפי עיריית תל אביב. נקבע בו כי מוסכם שהשטחים הציבוריים לא ילקחו בחשבון לצורך חישוב עליית או ירידת שווי המקרקעין כתוצאה מהתכנית, בתחשיב ו/או בשומת היטל השבחה לפי התכנית.

השלכות הבעלות המשותפת במקרקעין ואי הוודאות ביחס לאופי השימוש הציבורי על הפרויקט מנקודת ראות היזם

בבחינת ההשלכות על שווי הנכס כתוצאה מההקצאה הצפויה יש להביא בחשבון פגיעה אפשרית כתוצאה מבעלות משותפת במקרקעין פרטית ציבורית והצורך בהסכמות חוזיות. הבעלות המשותפת אינה עם עוד יישות פרטית, אלא עם גוף ציבורי – רשות מקומית על

כל המשתמע מכך. עולה גם השאלה האם תהיה לכך השלכה לצורך מימון בנקאי של הפרויקט. נושא הבעלות המשותפת נידון בפרק המשפטי, אולם נציין כי בהערכת שווי מקרקעין מקובל להביא בחשבון מקדם הפחתה בגין בעלות משותפת (מושעא) שעשויה להביא לדחייה במימוש פרויקט כתוצאה מהצורך בהסכמות הבעלים. סביר כי ניתן וראוי להסדיר נושא הבעלות המשותפת בהסכמים ובתקנון הבית המשותף, וכמו כן בסופו של תהליך לרשות המקומית תיוחד תת חלקה מסוימת, אך התהליך התכנוני, רישוי, משפטי כמו גם הקמת הפרויקט, מלווה בהתניות ודורש הסכמות חוזיות הכרוכות בהוצאות נוספות ואף חשוב מכך בזמן יקר. הגוף הציבורי מהווה חלק מהפרויקט המעוניין למקסם את התועלת הציבורית ממנו, אל מול היזם המעוניין למקסם את תועלתו הפרטית. לא אחת עשויות להיווצר אי התאמות בין תועלות אלה עליהן יש לגשר. מצאנו לדוגמא, כי בתחשיבים לחישוב שווי יחסי לצורך טבלת ההקצאה והאיזון בתכנית בת ים בי/518, בוצעה הפחתה של 5% משווי המגרש הסחיר, בגין הצורך בהסכמות כלכליות תכנוניות עם העיריה.

השלכה נוספת מתייחסת לאי הודאות ביחס לאופי השימוש הציבורי בפרויקט. אי וודאות בשוק המקרקעין בכלל, וביחס לחלקה מסוימת בפרט, למשל אי וודאות תכנונית, אל מול וודאות תכנונית, פוגעת בשווי הנכס, לרוב עקב דחייה במימושו כתוצאה מאי הודאות. אין הכוונה לאי וודאות ביחס לאישור תכנית משביחה, אלא "עננה תכנונית / רגולטורית" שבלעדיה ניתן היה לממש את הנכס, ואיתה השוק מחכה עד ליצירת וודאות.

ראינו כי במרבית התכניות שנסקרו קיימת גמישות במידה זו או אחרת בנוגע לאפשרויות השימושים הציבוריים בשטחי הרצפות הציבוריים, גמישות המאפשרות בחירה מסוימת מתוך סל שימושים מוגדרים מראש. מכאן שבמקרים רבים, אף כפי שעלה מראיונות עם נציגי הרשויות המקומיות, השימוש הציבורי אינו ידוע בתחילת הפרויקט, ונקבע בשלב מתקדם יותר של הפרויקט, על פי הצורך הציבורי, ואף יכול להשתנות במהלך התהוות הפרויקט. עובדה זו מייצרת ממד של אי וודאות. סביר להניח כי רוכש פוטנציאלי, בוודאי של דירת מגורים, ירצה לדעת מהו השימוש הציבורי הצפוי בבניין בו הוא עתיד להתגורר. כך צפוי כי אי וודאות לגבי השימוש הציבורי עשויה להביא רוכשים רבים שלא לרכוש את הדירה באותו שלב אלא להמתין ולקבל החלטה במועד היוודע השימוש הציבורי.

יזם המקיים פרויקט נשען על פי רוב על ליווי בנקאי ואינו מממן את הפרויקט מהון עצמי בלבד. אחד מרכיבי העלויות הינו הוצאות המימון – הריבית על החוב של היזם למוסד המעניק את האשראי עד לנקודה בה לפרויקט יש תזרים חיובי. מכאן שבמידה וקצב המכירות יואט או יעצר, לא יתקבלו תקבולים ממכירות והחוב יגדל ומכאן יגדלו הוצאות

המימון. במקרה כזה אף עשוי היזם, על מנת להאיץ את קצב המכירות ותזרים הפרויקט, להעניק הנחה במחיר הדירה. מכאן שאי הוודאות צפוי כי תפגע בריווחיות הפרויקט.

קושי נוסף עבור היזם, בהנחה כי עליו להקצות את השטח הציבורי ברמת מעטפת, עשוי להיות התלות במועד השלמת הבניה על ידי העירייה, לצורך תפקודו המלא של הפרויקט ו/או לצורך קבלת טופס אכלוס. עיכוב בהשלמת בניית השטח הציבורי עשוי להביא להתארכות משך זמן הפרויקט מה שכרוך בעלויות נוספות ליזם.

סוגיה נוספת הינה מידת הגמישות באפשרות לשינוי השימוש הציבורי בעתיד, והתאמתו לצרכי הציבור המשתנים. דהינו קיים מרכיב של אי וודאות לגבי השימוש הציבורי בעתיד שעשוי להשתנות לשימוש ציבורי אחר או אף בחלק מהמקרים לשימוש סחיר בהליך של שימוש חורג (נציין כי בתכנית אחת, בגבעתיים, גב/380, נכתב כי תירשם הערת אזהרה כי באם ישונה השימוש בשטחים אלה הם יוחזרו לבעלי הקרקע הקודמים, דהינו כאן, שימוש חורג לא יתאפשר).

השאלה העולה הינה כיצד ניתן לכמת את מרכיב אי הוודאות בשווי הקרקע ו/או במחירי היחידות המשווקות בפרויקט. בפרקטיקה נהוג להביא בחשבון מקדם הפחתה המבטא מרכיב זה. ניתן לייחס זאת כאמור לדחיה ולקבוע מקדם דחיה במימוש, למשל במקרה של הקמת פרויקט למגורים דחיה של שנה משמעה הפחתה של כ- 5% בערך הקרקע.

דוגמא לאי הוודאות, ניתן למצוא באחוז ניכר מתכניות המדגם אותן בחנו. למשל, בתכנית מפורטת 3356 "מתחם אמקור – רחוב יגאל אלון" תל אביב. התכנית קובעת זכויות בניה לאזור תעסוקה ומגורים, במסגרתה יוקצו שטחי ציבור המיועדים לעירייה בשימוש התואם את אופי המתחם וצרכי שכונות המגורים הסמוכות.

סעיף 13 המתייחס לתכנית פיתוח ועיצוב ארכיטקטוני, המהווה תנאי לבקשת היתר בניה, קובע כי: "עיריית תל אביב תהיה רשאית בעת הכנת תכנית העיצוב, לשנות את הגדרת השטחים (עיקרי או שטח שירות) על חלק מהשטחים הציבוריים הבנויים המוגדרים...".

בדומה תכנית 507-0160267 מתחם כנרית תא/4101, קובעת את פינוי שטחי הקריה הצבאית ובניית שני מגדלי מגורים ושני מבני משרדים. על פי הוראות התכנית 1,500 מ"ר עיקרי יוקצו לצרכי ציבור. נקבע כי השימושים לצרכי ציבור יקבעו על ידי הועדה המקומית לעת הוצאת היתר בניה על פי צרכיה ויהיה אחד מאלה: חינוך, תרבות, דת, ספורט וקהילה או משרדי עיריה.

עלות-תועלת כלכלית חברתית משילוב מבני ציבור במבנים מעורבי שימושים – ההשפעה המצרפית על ערכי הקרקע

ניתן להצביע על תועלות כלכליות לצד עלויות, הנגזרות משילוב מבני ציבור במבנים מעורבי שימושים. בתדריך תכנון לשילוב מבני ציבור, מסחר, תעסוקה ומגורים, משנת 2011 שנערך על ידי המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה, קיים נספח שיקולים כלכליים (נוסבאום, 2011).

בין התועלות המיוחסות לשילוב מבני ציבור, ניתן למנות: חיסכון בקרקע, חיסכון בהשקעות, חיסכון בבינוי, חיסכון בתשתית ובחניה וחסכון תפעולי. מבין העלויות המיוחסות לשילוב מבני ציבור ניתן למנות: תוספת בסטנדרט הבניה, פגיעה מסוימת ברמת שירות והעדר (פגיעה) בגמישות התכנונית.

בתדריך מוצג כתב כמויות ואומדן עלויות להקמת בית כנסת בשטח 250 מ"ר:

- חלופה א': בקומת הקרקע (מבנה נפרד);
- חלופה ב': מעל גן ילדים כיתתי.

נמצא כי עלות ההקמה בחלופה א' הינה 1,060,500 ₪, והיא גבוהה בכ- 17% מעלות ההקמה בחלופה ב' שהינה 905,000 ₪. ניתן להצביע בחלופה ב' על חיסכון משמעותי בעבודות בטון, חיסכון בעבודות איטום, נגרות ומתקני חשמל. בחלופה א' חיסכון משמעותי הינו בהעדר הצורך בהתקנת מעליות.

מנקודת ראות חברתית חיסכון במשאב הקרקע מהווה תועלת משמעותית ביותר כאשר משלבים שימושי ציבור במבנים סחירים. הקרקע "שנחסכה" יכולה לשמש למטרה ציבורית אחרת הנדרשת בסביבה. בנוסף, החיסכון בעלויות המיוחס לרשות המקומית (חיסכון בעלות ההקמה ובהוצאות התפעול), יכול להיות מנותב לצרכים ציבוריים אחרים וחשובים. בצד העלות ניתן לציין את הפגיעה בגמישות התכנונית שיכולה לגרור פגיעה בתנאים וברמת השירותים הציבוריים, וכן השפעות חיצוניות שליליות של השימוש הציבורי על הנכסים הסחירים בבניין. לצד השפעות שליליות עשויות לנבוע גם השפעות חיצוניות חיוביות מהשימוש הציבורי, שיניבו תועלת וערך כלכלי מוסף לשימושים הסחירים ולסביבה הקרובה. מכל מקום, נראה כי עוצמת ההשפעה תלויה בשימוש הציבורי שנעשה בשטח ההקצאה הורטיקאלית מחד ובסוג השימוש הסחיר (מגורים, תעסוקה...) מאידך.

ניתן לומר כי מבחינת ערכי הנכסים בסביבה, ההשפעה החיצונית השלילית בבניין בו יש שימוש ציבורי, עשויה להתקזז אל מול ההשפעה החיובית על הסביבה הקרובה בה

נכלל הבניין, כתוצאה מהשימוש הציבורי, בתוספת החיסכון במשאב הקרקע, המחושב כשווי הקרקע למבנה ציבור בהתאם לשטח שנחסך.

ניקח לדוגמא את 'מתחם המלבן' בבני ברק, לפי תכנית בב/805א, במסגרתה יוקמו 5 בנייני מגורים, ב- 3 מהם גני ילדים בקומת הקרקע, ועוד שטח נפרד למבני ציבור ושצ"פ.

להלן טבלת השטחים מתכנית בב/805א:

יעד	מס' תא שטח	גודל (מ"ר)	שטחי בניית מ"ר										מספר קומות מקסימלי	קווי בנין (מטר)			אחורי																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
			עיקרי (1)	עיקרי (2)	עיקרי (3)	מלמל מכניסה הקובעת		עיקרי	שרות	סח"כ שטחי בניה	אחוזי בניה כוללים (%)	מספר יח"ד		צפיפות (יח"ד לדונם נטו)	תכנית (%)	גובה מבנה מקסימלי (מטר)		מעל לכניסה הקובעת	מתחת לכניסה הקובעת	קדמי	צידו-דרומי	צידו-צפוני																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					
						עיקרי	שרות																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
מגורים ד'	1001	1287	3831	516	1700	-----	2574	8621	670	43	33.4	55%	28.0 מ' מעל המבניסה	2	קומת קרקע + 6 קומות גג חלקות	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	

תמונה 30: טבלת השטחים מתוך תכנית בב/805א



עיון בתכנית מצביע על הנתונים הבאים:

פריט לחישוב	שטח
סה"כ שטחי ציבור לגני ילדים במבנים למגורים	630 מ"ר.
סה"כ שטח עיקרי למגורים במבנים בהם ימוקמו גני הילדים	13,506 מ"ר.
סה"כ שטח עיקרי למגורים במבנים למגורים ללא גני ילדים	6,321 מ"ר.
בהתאם לנתונים בשומה מכרעת לתכנית הנדונה שווי מ"ר מבונה למגורים - 5,000 ₪ למ"ר	
נניח שווי מ"ר מבונה ציבורי מקדם 0.5 ביחס לשימוש הסחיר, דהיינו: 2,500 ₪ למ"ר = 5,000 * 0.5	
נניח הפחתה של 5% למרכיב הקרקע לשטחי המגורים בבניין בו ימוקמו גני ילדים (השפעה חיצונית שלילית הגוברת על ההשפעה החיובית של היותם של שרותי ציבור בסביבה הקרובה).	
נניח תוספת של 5% לשווי מ"ר מבונה בגין היותם של שטחי ציבור בסביבה, מיוחסת לשטחי המגורים בהם אין גני ילדים בקומת הקרקע.	
	
חישוב מרכיבי התרומה והפגיעה של שימוש גני ילדים בבנייני מגורים:	
חיסכון של בנית שטח ציבורי של 630 מ"ר במגרש ביעוד ציבורי (ניתן לנצל שטח זה לשימוש ציבורי אחר)	1,575,000 ₪ = 5,000 * 0.5 * 630 מ"ר
עליה בערכי שטחי המגורים בבניינים ללא גני ילדים בקומת הקרקע	1,580,250 ₪ = 5,000 * 0.05 * 6,321 מ"ר
פגיעה בשטחי המגורים בהם גני ילדים בקומת הקרקע	<u>-3,376,500 ₪</u> = (13,506 * 5,000 * 0.05) מ"ר
בסה"כ-	-221,250

טבלה מס' 12 – חישוב לדוגמא של מרכיבי התרומה והפגיעה בגין הקמת גן ילדים בבנין מגורים.

דהינו, בדוגמא זו ראינו בסה"כ פגיעה מינורית, אולם הדבר תלוי כמובן ביחסי השטחים שנהנים משטחי הציבור ללא ההשפעה השלילית, לאלה ששטחי הציבור ממקמים באותו הבניין. כמו כן, קשה לכמת את ההשפעה של שטחי הציבור, חיובית, שלילית ומצרפית על ערך מרכיב הקרקע. ככלל, בהינתן שטחי הציבור המשולבים במבנים, סביר שאם תהיה השפעה מצרפית שלילית על ערכי הנכסים היא תהיה מינורית.

היטל השבחה – שאלת קיזוז עלות הקמת השטח הציבורי מההשבחה

הפרק המשפטי סקר בהרחבה את הפסיקה החלה בנושא קיזוז עלויות שונות מההשבחה. בפן השמאי, קיימת מחלוקת בין שמאים, כפי שבאה לידי ביטוי בהכרעות שמאים מכריעים, וכן בפסיקות סותרות, ביחס לשאלה האם ניתן לקזז הוצאות/מטלות שונות שחלות על היזם מההשבחה.

שאלה זו עולה למשל ביחס לקיזוז תשלום לקרן חניה (כופר חניה), מטלות ציבוריות וסכומים שידרשו מכוח כתב שיפוי, לפיו מתחייב היזם לשאת בתשלום פיצויים בגין ירידת ערך בעקבות אישור התכנית המשביחה. בפרשת אברמוביץ²⁰⁷, נדונה שאלה זו ביחס לכתב שיפוי, ונקבע עקרון מנחה. החלטתו הפך בית המשפט העליון את החלטת בית המשפט המחוזי וקבע כי אין לקזז מסכום ההשבחה סכומים שידרשו מכוח כתב שיפוי. נזכיר כי בפרשה זו נקבע בין היתר כי:

- מקום שעל יזם או בעל מקרקעין לשאת בעלויות הנובעות מהתכנית המשביחה ונדרשות לשם מימושה ניתן לקחתן בחשבון בעת שומת היטל ההשבחה. לעומת זאת, כל חיוב או הוצאה אחרת שהם **חיצוניים לתכנית ושאינ בהם כדי להשפיע על שווי השוק של המקרקעין** ככאלה, **לא יילקחו בחשבון** בעת עריכת השומה.
- חתימה על כתב שיפוי שדבר קיומו אינו מופיע בהוראות התכנית באה בגדר הוצאות חיצוניות כאמור ואין בה כדי להשליך על שווי המקרקעין "במצב החדש" לעניין שומת היטל ההשבחה.

כלומר, נדרשים שני תנאים על מנת **שניתן** יהיה לקזז הוצאה מסכום היטל ההשבחה: ההוצאה מקורה בתכנית או שהתכנית מפנה אליה, וההוצאה משפיעה, משביחה את שווי השוק של המקרקעין. כך למשל, בסדרת ערעורים²⁰⁸ העוסקים בשאלת זכותם של המשיבים לקזז את תשלום קרן החניה מהיטל ההשבחה שהוטל עליהם, נקבע:

²⁰⁷ רע"א 147/14 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו נ' אברמוביץ (פורסם בנבו, 31.12.2014).
²⁰⁸ בעמ"נ 2152-05-16 ; עמ"נ 40035-10-16 ; עמ"נ 36606-10-16 ; עמ"נ 5853-05-16.

- כפי שנקבע ברע"א אברמוביץ יש לבחון אם יש בסכומים שישולמו עבור קרן חניה כדי להשפיע על שווי המקרקעין "במצב החדש".
 - מקום החניה שיוקם באמצעות קרן החניה ישפיע על שווי המקרקעין ולמעשה ישביח אותו.
 - המבחן הראוי הוא "מבחן ההשבחה". האם ההוצאה תרמה להשבחת הנכס במצב החדש.
 - בעניין התשלום לקרן חניה, התשובה היא חיובית.
- דהיינו, תוספת החניות באזור, הנובעת מתשלום קרן החניה, תשפיע על שווי המקרקעין, שיהנה ממקומות חניה רבים יותר בסביבתו. בנוסף, ההוצאה מתחייבת מכוח התכנית שמפנה לתקן החניה, ועל כן יש לקזז את ההוצאה מההשבחה.
- נקודה נוספת שיש להתייחס אליה בהקשר לפס"ד אברמוביץ הינה הקביעה כי: "קבלת טענת הקיזוז מאיינת את התכלית שעמדה ברקע כתב השיפוי, קרי, העברת עלות הפיצויים לפי סעיף 197 מן הרשות אל היזמים". כלומר האפשרות לקזז הוצאה כזו מההשבחה (להבדיל מקיזוז מהיטל ההשבחה) מביאה לכך שהיזם והרשות המקומית ישאו כל צד במחצית מהתשלום.
- נמחיש זאת באמצעות דוגמא מספרית:

נניח כי ההשבחה בגין אישור תכנית הינה:	₪ 4,000,000
היטל השבחה (50%)	₪ 2,000,000
הוצאה לקרן חניה/מטלות ציבוריות	₪ 800,000

ללא קיזוז ההוצאה מההשבחה:

היזם ישלם לרשות:

היטל השבחה 2,000,000 ₪ + 800,000 ₪ מטלות ובסה"כ 2,800,000 ₪

כאשר מקזזים את ההוצאה מההשבחה:

ההשבחה בקיזוז ההוצאה	₪ 3,200,000 = 4,000,000 - 800,000
היטל השבחה (50%)	₪ 1,600,000
היזם ישלם לרשות-	
היטל השבחה 1,600,000 ₪ + 800,000 ₪ מטלות ובסה"כ	2,400,000 ₪

דהינו במקרה של קיזוז ההוצאה, היזם משלם לרשות סכום נמוך יותר ב- 400,000 ₪. (400,000 ₪ = 2,400,000 ₪ - 2,800,000 ₪), המהווים מחצית מהמטלה (מחצית מ- 800,000 ₪).

2. שומה מכרעת של שושי שרביט מיום 01.09.2015.
חלקה 33 בגוש 7083, רחוב המחוזה 11-13 תל אביב.
תכנית 2902 משנת 2008 - התחדשות עירונית "מתחם החרש והאומן".

בהתייחס לשאלת קיזוז עלויות הקמת שטח של 160 מ"ר למבנה ציבורי: לטענת שמאי המבקש יש לקזז מההשבחה עלויות הקמת מבנה ציבורי; המשיבה לא הפחיתה את עלות הקמת מבנה הציבור מההשבחה, היות ולטענתה בהתאם להסכם מיום 16.12.13, אין הבעלים זכאים לתשלום או קיזוז בגין ההוצאה על הקמת מבנה הציבור. בהכרעתה קבעה השמאית המכריעה כי 'מדובר בהקצאת שטחים, אולם תכנית 2902 שותקת לענין זהות החייב בתשלום לצורך הקמתם. עלות הקמת השטחים הציבוריים אשר קיבלה תוקף בחוזה הקמה שנחתם בין בעלי הזכויות לבין עיריית ת"א ביום 16.12.13 (לאחר המועד הקובע) הינה **חיצונית לתכנית ואין להביאה בחשבון בחישוב ההשבחה**'.

כאמור שמאים מכריעים חלוקים בעמדתם האם לקזז את עלות ההקמה של השטח הציבורי מההשבחה. להלן מספר הכרעות שמאים מכריעים בשומות מכרעות ביחס לשאלה זו ושאלות נוספות הרלבנטיות להשלכות הקצאת שטחי הציבור.

דוגמא זו, מתוך השומה המכרעת של השמאית גב' שושי שרביט, מסבירה את היתרון

1. שומה מכרעת של דר' גד נתן מיום 01.11.2016.
גוש 7229 חלקות 63-66 ו-83, רחוב דניאל 2-8 תל אביב.

תוכנית מספר 507-0147686 תא 4055 מתחם הכרמלית, תל אביב. בהתייחס לשאלת קיזוז עלויות הקמת שטח של 200 מ"ר למבנה ציבורי: שמאי המבקש הביא בחשבון הפחתה בגין עלות ההקמה לפי 8,000 ₪ למ"ר, שמאי המשיבה התנגד לכך. בהכרעה נקבע כי אין לקזז את עלות ההקמה משתי סיבות עיקריות: 1. אין כל הוראה בתכנית המורה כי הבניה ועלותה יפלו על כתפי הים. 2. הטלת מטלות ציבוריות על הבעלים, כיום, מנוגדת לחוק. '(כלומר, נראה כי לאור זאת בחר השמאי להתעלם לכאורה מהמטלה הציבורית).

שיש בשמירה על עמימות בתכניות המסדירות הקצאה ורטיקאלית: בהיעדרו של ציווי כלפי הים, במסגרת תקנון התכנית, לתשלום הוצאות לצורך הקמת שטחי הציבור המבונים, יכולה הרשות הציבורית לחתום עם הים על הסכם ובמקביל לטעון כי "התכנית שותקת" ועל כן אין לקזז עלויות אלה מההשבחה.

4. שומה מכרעת של שושי שרביט מיום 09.09.2015.

חלקות 244, 245, 333, 334, 351, 352 בגוש 6195, מתחם הרחובות הפלמ"ח ואוסישקין, בני ברק, תוכנית בב/805 משנת 2014 'מתחם המלבן'.

שמאי המבקש הביא בחשבון הפחתה בגין עלות ההקמה לפי 5,500 ₪ למ"ר, וכן מקדם הפחתה בגין מטרד גני הילדים של 0.9 בבניינים בהם הם ממוקמים, דהינו הפחתה של 10% לשווי מ"ר מבונה (מרכיב הקרקע) למגורים. לדבריו יש חשיבות גדולה לסמיכות לגן ילדים אך לא בבניין ו/או בקומה עצמם. שמאי המשיבה הביא אף הוא בחשבון הפחתה בגין עלות ההקמה לפי 5,500 ₪ למ"ר, אך לא הביא בחשבון מקדם הפחתה ביחס ל"מטרד" גני הילדים. לטענתו "גני ילדים במתחם הינם צורך של האוכלוסיה במקום והתועלת מקיומם בצמוד לבניינים גדולה מהמטרד שהן מייצרים".

בהכרעה התקבלה עמדת הצדדים שהסכימו ביחס להפחתת עלות הקמת גני הילדים לפי 5,500 ₪ למ"ר. ביחס למחלוקת בנוגע למטרד ככל שקיים, בשל קיומם של גני ילדים בבנייני המגורים, לא התקבלה טענת שמאי המבקש ולא הובא בחשבון מקדם הפחתה. השמאי המכריע קבע כי 'לגני ילדים בסביבה הנדונה המאופינת בהרכב דמוגרפי חרדי קיימת תרומה בגין צורך זה. הפגיעה, ככל שקיימת הינה לכל היותר לדירות בקומה הצמודה, אך קיימת תרומה לדירות בקומות העליונות ובבניינים הסמוכים, בשל כך מתאימת פגיעה זו'.

3. שומה מכרעת של גבע בלטר מיום 19.06.17.

חלקה 9 בגוש 7083 רחוב הרבי מבכר 2-4 תל אביב.

תכנית 2902 משנת 2008 - התחדשות עירונית "מתחם החרש והאומן". בהתייחס לשאלת קיזוז עלויות הקמת שטח של כ- 200 מ"ר למבנה ציבורי: שומה יש התייחסות לחוזה הקמה שנחתם ביום 09.10.16 עם עיריית תל אביב. בהסכם נקבע כי היזם התחייב להקים את שטחי הציבור ולרשום אותם על שם העירייה. בנוסף התחייב היזם להקים ולרשום על שם העירייה, על חשבונם וללא תמורה, שני מקומות חניה בקומות המרתפים בבניין. שמאי המשיבה הביא בחשבון הפחתה בגין עלות ההקמה, לפי 6,000 ₪ למ"ר. שמאי המבקש הביא בחשבון הפחתה בגין עלות ההקמה לפי 9,000 ₪ למ"ר. דהינו במקרה זה לא היתה מחלוקת כי יש לקזז את ההוצאה, המחלוקת נסבה ביחס לעלות הקמה למ"ר וכן נסבה המחלוקת ביחס לשטח המבנה הציבורי. בהכרעה נקבע שטח של 240.5 מ"ר, בהתאם להסכם שנחתם שהינו מאוחר יותר לתוכנית. ביחס לעלות ההקמה, בהתבסס על מחירון דקל ובתוספת עלויות עקיפות, התקבלה עמדת המשיבה ונקבע 6,000 ₪ למ"ר עלות הקמה.

5. שומה מכרעת של אמנון מזרי מיום 18.07.17.
חלקה 241 בגוש 6976 רחוב הצפירה 11, רחוב יד חרוצים 6 תל אביב.
תכנית תא/3973 "מתחם הצפירה".

בהתייחס לשאלת קיזוז עלויות הקמת למבנה ציבור:
 בשומה יש התייחסות לכתב התחייבות מיום 29.05.2012 הנושא את הכותרת – תכנית תא/3973 "מתחם הצפירה", שנחתם כלפי עיריית תל אביב.
 בהתייחס בין היתר, לעלות הקמת מבנה ציבור, נכתב כי היום מתחייב לחתום על הסכם ההקמה להקמת השטחים הציבוריים על חשבוננו, וללא כל תמורה או תשלום או זכות קיזוז מאגרות, היטלים או השבחה. עוד נקבע בכתב ההתחייבות:
 "מוסכם כי לצורך קביעת הפחתת עלות בניית השטחים המופחתים תחושב הפחתה לפי סך של 5,500 ₪ למ"ר בנוי כולל מע"מ, ולחניות לפי 2,000 ₪ למ"ר בנוי."
 כמו כן מוסכם כי השטחים הציבוריים לא ילקחו בחשבון לצורך חישוב עליית או ירידת שווי המקרקעין כתוצאה מהתכנית, בתחשיב ו/או בשומת היטל השבחה לפי התכנית.
 עוד מצוין בשומה כי לפי טיוטת הסכם מאוחרת יותר, נקבע כי על אף האמור במסמך, מוסכם כי עלות הקמת כל השטחים הציבוריים תופחת משווי ההשבחה המלאה, כפי שתקבע על ידי שמאי.
 שמאי המבקשת הביא בחשבון הפחתת עלות הקמה לפי 8,000 ₪ למ"ר, ואילו שמאי המשיבה הביא בחשבון הפחתה לפי עלות הקמה של 7,700 ₪ למ"ר.
 בהכרעה התקבלה עמדת שמאי המשיבה, לפי עלות של 7,700 ₪ למ"ר.

לסיכום, בשתי שומות מכריעות בהן היתה מחלוקת האם ניתן לקזז את ההוצאה, נקבע כי אין לקזזה. טיעון עיקרי לכך הינה כי זוהי הוצאה חיצונית לתכנית, שאינה מופיעה בהוראות התכנית, ואף מאוחרת לה.
 ב-3 שומות מכריעות הסכימו הצדדים כי יש לקזז הוצאה זו והשמאי המכריע קיבל את עמדתם. המחלוקת נסבה על עלות ההקמה למ"ר. טווח עלות ההקמה למ"ר שהופחתה על פי הכרעת השמאי המכריע, הינה 5,000 ₪ למ"ר – 7,700 ₪ למ"ר לא כולל מע"מ.
 ביחס לפגיעה בשווי הדירות/נכסים בבניין בו יוקמו שטחי הציבור, לא התקבלה טענה להפחתה במקרה של הקמת גני ילדים בבנייני מגורים בבני ברק. במקרה אחר נקבע בהסכם עם עיריית תל אביב מפורשות כי לא תובא בחשבון עלייה או ירידה בשווי המקרקעין עקב השטחים הציבוריים.

נראה כי המגמה ככלל, אשר במקרים מסוימים אף מקובלת על הוועדה המקומית, הינה לקזז את עלות הקמת השטחים הציבוריים מההשבחה. כך גם עולה מהראיונות אותם קיימנו עם שמאים ומתכננים שעוסקים בהליכי תכנון המערבים הקצאות ורטיקאליות.

יש לציין כי מגמה זו אינה עולה בקנה אחד עם העיקרון שנקבע בפס"ד אברמוביץ', לפיו על ההוצאה (הנובעת מהקמת שטחים ציבוריים) להביא להשבחה בשווי השוק של המקרקעין. ככלל לא נראה כי שטחי ציבור מביאים לעליית ערך המקרקעין באותו הבניין, נהפוך הוא, סביר כי במקרים מסוימים – בעיקר כאשר מדובר על שימוש למגורים לשטחי הציבור – השפעות חיצוניות שליליות המביאות לפגיעה בערך הדירות בבניין, אולם טענה כזו לא התקבלה במקרה אחד בו נטענה.

אף על פי שפרקטיקת הקיזוז אינה נמצאת בהלימה מלאה לדברים שנקבעו בפרשת אברמוביץ', נראה – עם זאת – כי היא נועדה לענות בין היתר על הביקורת המשפטית והציבורית שנשמעה כלפי רשויות התכנון בפרשת **דירות יוקרה**.²⁰⁹ הקיזוז מההשבחה משמעותו למעשה כי רשויות הציבור מסכימות כי בניית שטחי רצפות לצרכי ציבור הינה כעין מטלה ציבורית אשר ברגיל אין להשיתה על כתפי היזם, ללא אסמכתא בחוק. הצעת החוק שהחלה להתגבש בשנת 2018 הולכת בתלם זה; נקבע בה כי את עלויות הבניה יש לקזז בדרך של "קיזוז כנגד אגרות והיטלים שהיזם חב בהם לרשות המקומית עקב בנייה בתחום התכנית, לרבות היטל השבחה". דהיינו, המחוקק, לפחות בגרסת הצעת החוק (בגרסתה בחודש ינואר 2018), סבר כי מדובר על עלות שיש חובה לקזזה. לא זו אף זו, נקבע כי הקיזוז יהיה מההיטל ולא מבסיס ההשבחה. התנאי לכך, הינו, בין היתר, ש"מוסד התכנון המוסמך לאשר את התכנית...מצא כי התכנית המוצעת צפויה להשביח את המקרקעין שבשטחו מצוי החלק הציבורי" (סעיף 128א בהצעת החוק). מובן הוא שהצעה זו מבהירה כי עמדת המחוקק נוטה לחומרת הרשות ולטובת היזום הפרטי, לפחות בהיבט של השתת עלויות הבניה. יש לפקפק, עם זאת, בשאלה האם על העלות להיות מקוזזת מההיטל, להבדיל מבסיס ההשבחה.

מאידך, בהכרעות כי אין לקזז את ההוצאה מההשבחה נטען כי ההוצאה חיצונית לתכנית ואינה מופיעה בהוראותיה. כלומר, אי הכללת ההוצאה בתכנית אלא בהסכם חיצוני, כשלעצמה עשויה להביא לכך שההוצאה לא תקוזז מההשבחה, ללא תלות בשאלה האם ההוצאה משביחה את שווי המקרקעין. זאת על אף שברור, בין אם יש הסכם חיצוני ובין אם אין, כי היזם הוא זה שיישא בעלות (שהרי לא יתכן כי היזם יחל בבניית הפרויקט "וכשיגיע" לשטח הציבורי "יעצור", ואז תבוא הרשות המקומית ותבנה). לאור זאת, ולאור הפרקטיקה, ומסקירת השומות והתכניות, נראה כי השטחים ימסרו לרשות המקומית ברמת גמר מלא ולא ברמת מעטפת.

²⁰⁹ פרשת דירות יוקרה לעיל, ה"ש 50.

מבוא לניתוח שמאי של תכניות בהן נקבעה הקצאה לצרכי ציבור

תכניות במסגרתן הקצאה לצרכי ציבור יכולות להיות ללא הוראות של איחוד וחלוקה או במסגרת איחוד וחלוקה בהסכמה או שלא בהסכמת הבעלים. חלק זה יעסוק בניתוח תכניות איחוד וחלוקה, מהן ננתח את אופן "הטיפול" בשטח הציבורי המוקצה בטבלת ההקצאה והאיזון. להלן נביא דוגמא אחת להקצאה במסגרת תכנית ללא הוראות של איחוד וחלוקה:

תכנית 507-0160267 משנת 2014, במתחם כנרית בתל אביב. תא/4101
גוש 6111 חלקות 590, 752, 754; גוש 7102 חלקות 1, 2, 50.

❖	שטח התכנית = 12,974 מ"ר.
❖	מהווה מתחם המתפנה משטח הקריה הצבאית, צפונית לרחוב קפלן, מזרחית לרחוב לאונרדו דה וינצ'י, ביעוד עירוני מעורב.
❖	הקרקע בבעלות מדינת ישראל וקק"ל ובבעלות עיריית תל אביב.
❖	התכנית קובעת את פינוי שטחי הקריה הצבאית ובניית שני מגדלי מגורים ושני מבני משרדים עם חניון תת קרקעי.
❖	התכנית כוללת קומה חלקית לצרכי ציבור במבנה מגורים מעורב שימושים.
❖	סה"כ לבניה 63,760 מ"ר למגורים ותעסוקה, מהם 1,500 מ"ר עיקרי לצרכי ציבור.
❖	במצב קודם דרך מאושרת אשר שטחה מהווה 20% משטח התכנית.
❖	במצב מוצע:
-	מגרש עירוני מעורב בשטח 9,955.42 מ"ר
-	דרך מאושרת ומוצעת 3,018.32 מ"ר (23.26%)
-	סה"כ 12,973.74 מ"ר

השאלה האם השטח לבנייני ציבור יכול היה להינתן במסגרת הפקעה של מיגרש ייעודי תלויה בעיקרה בשיקולים תכנוניים של שטח התכנית, גודל המגרש שנותר ביעוד העיקרי הסחיר, מגבלות ואפשרויות הניצול. תאורטית ניתן לטעון כי הפקעת שטח לצרכי ציבור תקטין את שטח המגרש הסחיר וכפועל יוצא את זכויות הבניה, הנגזרות משטח המגרש נטו לאחר הפקעה. באזורי ביקוש עתירי זכויות בניה, סביר כי ערכן של זכויות הבניה שהפסיד הזם עולה על עלות הקמת השטח הציבורי שתחול על הזם במקרה של הקצאה, כך שלכאורה עדיף ליזם לשאת בעלות ההקמה במסגרת ההקצאה הורטיקאלית על פני הפקעת שטח לבנייני ציבור. אולם באזורים פריפריאליים, בהם ערכי הקרקע נמוכים יותר יתכן שנטל הקמת השטח הציבורי יעלה על ערך זכויות הבניה שהפסיד הזם.

יש לזכור כי חלק מהשימושים הציבוריים מטבעם אינם עתירי זכויות בניה ודורשים שטח קרקע נרחב, למשל לחצר לגני ילדים, בתי ספר, ולכן בשימושים מסוימים הפקעת שטח למבני ציבור (או נטילה בדרך אחרת) דורשת שטח קרקע גדול יחסית עם זכויות בניה לא גבוהות ביחס לשימוש סחיר. כלומר, אם נניח לדוגמא כי זכויות הבניה במגרש הציבורי הינן 100% זכויות הבניה בשטח הסחיר הינן 300%, מכאן שעל כל מ"ר קרקע לצרכי ציבור (שמופקעת או ניטלת בדרך אחרת), מפסיד היזם 3 מ"ר סחירים, כאשר אלטרנטיבית בחלופה של הקצאת שטח מבונה לציבור, עבור אותם 3 מ"ר סחירים היה נדרש היזם לבנות 1 מ"ר ציבורי בלבד.

ניקח לדוגמא עלות בניה מינימלית לשטח הציבורי (על פי הכרעות שמאים מכריעים) של 5,000 ₪ למ"ר. הטבלה להלן מציגה על כמה מ"ר זכויות בניה "כדאי ליזם לוותר" על מנת "להישאר" בחלופה של הקצאה של שטחי רצפות על פני חלופה של הפקעה (או נטילה של שטח קרקע בדרך אחרת). מטרת הטבלה אינה לטעון כי ישנן חלופות לבחירה, אלא להמחיש את הנטל הכלכלי החל על היזם הנושא בעלות ההקמה, בחלופה של הקצאה, בהשוואה בין אזורי ביקוש לאזורי פריפריה.

שווי מ"ר מבונה	יחס זכויות בניה במגרש ביעוד הסחיר לזכויות בניה במגרש ביעוד ציבורי	מ"ר זכויות בניה מינימלי שכדאי ליזם להפסיד על מנת להיות שטח רצפה על פני הפקעה	שטח קרקע מינימלי במ"ר שכדאי ליזם להפסיד על מנת להיות שטחי רצפה על פני הפקעה
1,000 ₪	1	5	5
1,000 ₪	2	5	2.5
1,000 ₪	3	5	1.66
2,000 ₪	1	2.5	2.5
2,000 ₪	2	2.5	1.25
2,000 ₪	3	2.5	0.83
5,000 ₪	1	1	1
5,000 ₪	2	1	0.5
5,000 ₪	3	1	0.33
8,000 ₪	1	0.625	0.625
8,000 ₪	2	0.625	0.31
8,000 ₪	3	0.625	0.21
10,000 ₪	1	0.5	0.5
10,000 ₪	2	0.5	0.25
10,000 ₪	3	0.5	0.16
15,000 ₪	1	0.33	0.33
15,000 ₪	2	0.33	0.16
15,000 ₪	3	0.33	0.11

טבלה 13 : השוואה בין הקצאת מ"ר מבונה לעומת מ"ר קרקע מבחינת הכדאיות ליזם.

במידה ועלות ההקמה מקוּזַזת מההשבחה אזי כמות מ"ר זכויות בניה שכדאי להפסיד היא מחצית מזו המופיעה בטבלה.

מהטבלה ניתן לראות כיצד תאורטית, חלופת ההפקעה עשויה להיות עדיפה כלכלית ליזם באזורים פריפריאליים, ואילו חלופת ההקצאה עשויה להיות עדיפה כלכלית ליזם באזורי ביקוש. מנקודת ראות היזם, באזורי ביקוש, העלות הנגזרת מהקצאת שטחי ציבור צפוי כי תהיה נמוכה יותר מהעלות האלטרנטיבית הנובעת מהפקעה. ערך הקרקע עתירת זכויות בניה הנגרעת בהפקעה, צפוי כי עולה על עלות הבניה של השטח הציבורי. באזורים פריפריאליים הנטל של עלות ההקמה של שטחי הציבור הינו בעל משקל גבוה יותר ביחס לערכי הקרקע, ונדרשת תוספת בניה משמעותית יותר כ"פיצוי" על נטל עלות ההקמה.

חלק ניכר מהתכניות במידגם הינן באזורי ביקוש עתירי זכויות בניה בהן שטח ההקצאה הורטיקאלית אינו משמעותי ביחס לסך השטח לבניה. דהינו, התכנית אשר במסגרתה ההקצאה, משביחה, ומכאן עולה גם שאלת קיזוז העלות מההשבחה. לא כך הם פני הדברים באזורים פריפריאליים, במגרשים שאינם עתירי זכויות בניה, עם ערכי קרקע נמוכים, שם נטל עלות ההקצאה עשוי להביא אף לירידת ערך. הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור הינו כלי מוטה שוק כך שיש לבצע התאמות ליישומם באזורים פריפריאליים, כך מוצע כי נטל עלות ההקמה לא יחול על היזם מלכתחילה.

תכניות איחוד וחלוקה מחדש – חקיקה ותקינה

בתכניות איחוד וחלוקה, בעיקר במתחמים גדולים, הגמישות התכנונית גדולה יותר, אולם גם כאן יתכן שההקצאה מתחייבת משיקולים תכנוניים. בחלק זה נציג תחילה את העקרונות לעריכת תכניות איחוד וחלוקה על פי החקיקה והתקינה השמאית, ולאחר ננתח תכניות שכללו הוראות של איחוד וחלוקה הן בהסכמה והן שלא בהסכמת הבעלים, על מנת לבחון האם וכיצד התייחסו כלכלית-שמאית בטבלאות ההקצאה לשטח הציבורי המוקצה ולעובדה שעל היזם לשאת בעלות הקמתו. חוק התכנון והבניה ותקנות התכנון והבניה (תכנית איחוד וחלוקה) תשס"ט-2009 מבחינות בין איחוד וחלוקה בהסכמת בעלים ואיחוד וחלוקה שלא בהסכמה. בחוק, הוראות ספציפיות ביחס לחלוקה **שלא בהסכמה** (סעיף 122 לחוק). בתקנות, מצוין מה תכלול טבלת ההקצאה והאיזון שלא בהסכמת הבעלים (טופס 1), וטבלת ההקצאה בהסכמת הבעלים (טופס 2). בעוד בטבלת ההקצאה והאיזון שלא בהסכמה, יש לקבוע שווי במצב נכנס ובמצב יוצא, שווי יחסי ותשלומי איזון; במקרה של איחוד וחלוקה בהסכמה מדובר ב'טבלת הקצאה' (ללא ציון 'איזון'), ובה יש לקבוע

במצב נכנס את החלקים בבעלות או בזכויות (באחוזים), ובמצב יוצא את החלקים במגרש באחוזים. כלומר, ללא ציון שווי, שווי יחסי וכאמור ללא דרישה לאיזון. במסגרת התקינה השמאית, התקן השמאי, תקן 15, מתייחס לאיחוד וחלוקה **שלא בהסכמה** בלבד.

כדי לפשט את הדיון נסקור תחילת מספר סעיפי חוק מרכזיים ולאחר מכן נדון בהשלכתם על ענייננו. להלן עיקרי הסעיפים בחוק ובתקנות והתייחסות לתקן השמאי;

חוק התכנון והבניה פרק ג' סימן ז' חלוקה חדשה

סעיף 121 לחוק קובע כי:

121. בתכנית מיתאר מקומית ובתכנית מפורטת מותר לקבוע גם הוראות –

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

(2) בדבר חלוקתם של מגרשים בין בעליהם, הן למגרשים בבעלות משותפת והן למגרשים בבעלות נפרדת, הן בהסכמת הבעלים והן שלא בהסכמתם (להלן – חלוקה חדשה).

סעיף 122 קובע בין היתר, ביחס **לחלוקה שלא בהסכמה**:

122. חלוקה שלא הושגה עליה הסכמתם של כל הבעלים הנוגעים בדבר, יחולו עליה הוראות מיוחדות אלה:

...

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

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

תקנות התכנון והבניה (תכנית איחוד וחלוקה), תשס"ט 2009 מורות כי:

4. (א) תכנית הכוללת הוראות בדבר איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים, תכלול טבלת הקצאה ואיזון שתיערך בידי שמאי מקרקעין, בהתאם לטופס 1 שבתוספת, ותיחתם בידו; טבלת ההקצאה והאיזון תיערך כך שכל העמודות בטבלה יופיעו על גבי הגיליון.

(ב) טבלת ההקצאה והאיזון תכלול –

(1) את פרטי החלקות והמגרשים, לפי העניין, הכלולים במתחם האיחוד והחלוקה, בהתאם לטופס 1 שבתוספת, ובכלל זה שטחם וייעודם, שמות בעליהם, ופרטי שעבודים כמשמעותם בסעיף 126 לחוק;

(2) פרטים בדבר שווי החלקות והמגרשים ומועד קביעת השווי;

על פי טופס 1 לתקנות הנ"ל, טבלת הקצאה ואיזון תיראה כך:

טבלת הקצאה ואיזון שלא בהסכמת הבעלים

לתכנית מס'

[illegible]

תמונה 32: טבלת הקצאה ואיזון שלא בהסכמת בעלים

עוד מסדירות התקנות בפירוט את טבלאות ההקצאה במצבי תכנית איחוד וחלוקה שבהסכמה. תקנה 5 קובעת בהקשר זה:

5. (א) תכנית הכוללת הוראות בדבר איחוד וחלוקה בהסכמת הבעלים, תכלול טבלת הקצאה שתיערך בהתאם לטופס 2 שבתוספת ותיחתם בידי כל הבעלים; טבלת ההקצאה תיערך כך שכל העמודות בטבלה יופיעו על גבי הגיליון.

(ב) טבלת ההקצאה תכלול את פרטי החלקות והמגרשים, לפי העניין, הכלולים במתחם האיחוד והחלוקה, בהתאם לטופס 2 שבתוספת, ובכלל זה שטחם וייעודם, שמות בעליהם, ופרטי שעבודים כמשמעותם בסעיף 126 לחוק.

וטופס 2 לתקנות איחוד וחלוקה נראה כך:

לתכנית מס'

[illegible]

תמונה 33: טבלת הקצאה בהסכמת בעלים

עוד יש להזכיר את תקן 15 של מועצת שמאי המקרקעין, הוועדה לתקינה שמאית, בדבר פירוט מזערי נדרש בטבלת הקצאה ואיזון הנערכת לתוכנית איחוד וחלוקה (אפריל 2008).

מטרת התקן לקבוע רמת פירוט מיזערית בטבלת הקצאה ואיזון. תחולתו על טבלאות הקצאה ואיזון הנערכות לתכנית הכוללת הוראות בדבר איחוד וחלוקה **ללא הסכמת הבעלים**, בין כולה ובין בחלקה.

בתקון נקבע בין היתר, כי העבודה תכלול שני חלקים נפרדים: גוף הטבלה ולאחריה מסמך לוואי נפרד אשר ערוך במתכונת של שומת מקרקעין ויהווה נספח לטבלה (מסמך הלוואי יכלול בין היתר, מצב תכנוני, מצב משפטי, עקרונות גורמים ושיקולים וערכי שווי בתחום התכנית).

במסגרת הטבלה, בחלקות ובמגרשים שבבעלות הרשות המקומית המיועדים לדרכים, שצ"פ ומבני ציבור, יירשם היעוד במקום השווי, למעט אם ההפרשה במצב היוצא נמוכה מההפרשה במצב הנכנס.

למען השלמת התמונה, בסעיף 8 לתקן 15 ניתן למצוא הוראות מקצועיות לשומת שווי הזכויות לצורך ביצוע האיזון. נקבע שם:

8.6. מגרשים המיועדים לצרכי ציבור

"מגרשים שיעודם לצרכי ציבור, כהגדרתם בחוק התכנון והבניה, לא ישתפו בתחשיבי האיזון. רשימת נכסים אלה תופיע **בסוף** טבלת האיזון ללא שווי נכנס וללא שווי יוצא.

ואולם, אם היתה ההפרשה לצרכי ציבור, המיועדת לרישום על שם הרשות המקומית או המדינה במצב היוצא נמוכה משטחם של המגרשים המיועדים לצרכי ציבור במצב הנכנס, ישתתף באיזון החלק העודף. החלק העודף יירשם בטבלת ההקצאה והאיזון

בשורה אחת ששוויה במצב הנכנס הוא מכפלה של שטח העודף בשווי מ"ר ממוצע לצרכי ציבור שבתכנית".

לאחר שסקרנו את ההוראות השונות החלות על איחוד וחלוקה חדשה, נדון ביישומן במספר חקרי ארוע, מתוך מידגם התכניות אשר אספנו. על כך בחלק הבא.

ניתוח תכניות איחוד וחלוקה

סקירת הוראות חוק התכנון והבניה, תקנותיו, ותקנים שמאיים, מעלה את השאלה כיצד בפועל נערכות טבלאות ההקצאה והאיזון במסגרת תכניות איחוד וחלוקה בהן קיימות הקצאות ורטיקאליות? מתוך התכניות אותן איתרנו ניתחנו את התכניות בהן הוראות לאיחוד וחלוקה מחדש הן בהסכמה והן שלא בהסכמת הבעלים. כדי לשפוך אור על הפרקטיקה הנוהגת. להלן סקירת התכניות.

1. תכנית מיתאר 2724 – 'מתחם מעון' (פלורנטיין)

התוכנית אושרה בוועדה המקומית בשנת 1999.

התכנית אינה "נקראת" תכנית איחוד וחלוקה, אלא כוללת טבלת חלוקה והקצאת מגרשים, שנערכה על ידי שאול ויסמן שמאי מקרקעין. לא נמצא מסמך לוואי לטבלה. פרטי התוכנית:

- ❖ גוש 7051 חלקות 87, 88, 89, 116, 118
- ❖ שטח התכנית כ- 14 דונם; המתחם מצפון לדרך שלמה וממערב לרחוב אברבנאל.
- ❖ בעלי הקרקע: רשות מקרקעי ישראל ועירית תל אביב.
- ❖ התכנית קובעת זכויות לאזור מגורים, אזור תעסוקה וכן שטחים לבנייני ציבור. ביחס לשטחי ציבור נקבע כי:
- יוקצה שטח של 1,100 מ"ר לשימושים בעלי אופי ציבורי לרווחת המגורים (שטח זה אינו רשום בבעלות עירית תל אביב).
- בקומת קרקע או א' של מבנה המגורים יבנו 900 מ"ר לשימושים ציבוריים – למטרות חינוך, רווחה, קהילה, תרבות ודת. השטח ירשם על שם העירייה לאחר בנייתו ללא תמורה.
- שטח לבנייני ציבור- מיגרש נפרד בו יותרו שימושים ציבוריים למטרות חינוך, רווחה, קהילה, בריאות, דת ותרבות. שטח זה מופיע "מתחת לקו" בסוף הטבלה, ללא ציון חלק יחסי, ואינו מהווה הקצאה במסגרת התכנית אלא מגרש לבנייני ציבור שאמור להיבנות על ידי העירייה.



תמונה 34 : הכניסה אל שטחי הציבור שנבנו בקומת הקרקע על פי תכנית 'מתחם מעון' ואשר משמשים בפועל למרכז קהילתי. פברואר 2018. מקור: ניר מועלים.

בהתאם לטבלת חלוקה והקצאת מגרשים:

במצב הנכנס מגרשים ביעוד שב"צ ודרכים בבעלות עיריית תל אביב, אשר מהווים כ- 9.16% משטח התכנית, אינם נכללים בחישוב החלק היחסי, ומופיעים "מתחת לקו".

במצב מוצע מגרשים שיוקצו לעיריה ללא תמורה, לדרכים, שצ"פ ומבני ציבור, המופיעים "מתחת לקו", מהווים 38.32% משטח התכנית. מתוכם שטח קרקע (מיגרש חום) למבני ציבור בהיקף 613 מ"ר, עליו ניתן לבנות 1,890 מ"ר בשטח עיקרי. בנוסף, בחלק ממגרש 10 למסחר ומגורים, שטח בעל אופי ציבורי 1,100 מ"ר לבניה שאינו בבעלות העיריה, ושטח לבניה של 900 מ"ר אשר לו מיוחס שטח חלק המגרש של 127 מ"ר קרקע, בבעלות עיריית תל אביב.

להלן הטבלה מהתכנית:

טבלת חלוקה והקצאת מגרשים

מצב קיים										מצב מוצע									
סדר	נוש	שטח	שטח	חלק	יעוד	החלק	הבעלים	חבועלים	מס'	שטח	שטח	זכויות	זכויות	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק
7051	חלקה	חשבו	חשבו	לחכית	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק	חלק
1	87	11,887	4,087	מלאכה	34.4%	רשות הפתוח מ.מ.י.	רשות הפתוח מ.מ.י.	רשות הפתוח מ.מ.י.	11	1,186	3,600	מסחרי	מסחרי	700	בשלמות	בשלמות	בשלמות	בשלמות	בשלמות
2						לחלק מחלקה 87	לחלק מחלקה 87	לחלק מחלקה 87	10	1,390	4,408	מסחרי	מסחרי	1,036	2778/13842	20.08%			
3						רשות הפתוח מ.מ.י.	רשות הפתוח מ.מ.י.	רשות הפתוח מ.מ.י.	10	5,018	16,681	מסחרי	מסחרי	3,314					
4						לחלק מחלקה 87	לחלק מחלקה 87	לחלק מחלקה 87	10	127	900	מסחרי	מסחרי	1,100	10038/13842	72.50%			
5						רשות הפתוח מ.מ.י.	רשות הפתוח מ.מ.י.	רשות הפתוח מ.מ.י.	10	127	900	מסחרי	מסחרי	1,100	254/13842	1.83%			
6						לחלק מחלקה 87	לחלק מחלקה 87	לחלק מחלקה 87	10	127	900	מסחרי	מסחרי	1,100	13088/13842	94.42%			
7						רשות הפתוח מ.מ.י.	רשות הפתוח מ.מ.י.	רשות הפתוח מ.מ.י.	10	127	900	מסחרי	מסחרי	1,100					
8						לחלק מחלקה 87	לחלק מחלקה 87	לחלק מחלקה 87	10	127	900	מסחרי	מסחרי	1,100					
9	מכוס	11,887				100.0%													
10	88	587	587	מלאכה	100.0%	רשות הפתוח מ.מ.י.	רשות הפתוח מ.מ.י.	רשות הפתוח מ.מ.י.	10	387	1,370	מסחרי	מסחרי	249					
11						לחלק מחלקה 88	לחלק מחלקה 88	לחלק מחלקה 88	10	387	1,370	מסחרי	מסחרי	871	773/13842	5.58%			
12						בנין לשיפור	בנין לשיפור	בנין לשיפור	10	387	1,370	מסחרי	מסחרי	250					
13	מכוס	12,474																	
מגרשים שיוקנו לעיריה ללא תמורה																			
14	89	366	174	מכ"צ		עיריית תל-אביב יפו	עיריית תל-אביב יפו	עיריית תל-אביב יפו	20	613	1,890	מכני ציבור	מכני ציבור	1,890	בשלמות	בשלמות	בשלמות	בשלמות	בשלמות
15	116	2,068	936	דרך		עיריית תל-אביב יפו	עיריית תל-אביב יפו	עיריית תל-אביב יפו	20	3,271		דרך קיימון	דרך קיימון		בשלמות	בשלמות	בשלמות	בשלמות	בשלמות
16						עיריית תל-אביב יפו	עיריית תל-אביב יפו	עיריית תל-אביב יפו	20	1,504		דרך מוצעת	דרך מוצעת		בשלמות	בשלמות	בשלמות	בשלמות	בשלמות
17	118	389	148	מכ"צ		עיריית תל-אביב יפו	עיריית תל-אביב יפו	עיריית תל-אביב יפו	21	207		שצ"9	שצ"9		בשלמות	בשלמות	בשלמות	בשלמות	בשלמות
18	מכוס	1,258				מכוס	מכוס	מכוס				מכוס	מכוס	1,890					
19	מכוס	13,732				מכוס	מכוס	מכוס				מכוס	מכוס	28,850					

תמונה 35: טבלת חלוקה והקצאת מגרשים מתוך תכנית מתחם מעון.

מתכנית זאת ניתן לראות כי במצב נכנס לעיריה מגרשים לשב"צ ודרכים "מתחת לקו", שלא משתתפים בהקצאה. במצב יוצא, נוסף למגרשים שיופקעו לצרכי ציבור, נקבעה הקצאה לשטח ציבורי במגרש הסחיר, אשר מיוחס לה שווי יחסי של 1.83% במגרש. לא ברור כיצד חושב שווי יחסי זה.

2. תכנית מתאר 3250 "לב המע"ר הצפוני" תל אביב

התכנית אושרה בשנת 2008.

מדובר על תכנית איחוד וחלוקה מחדש חלקה בהסכמה וחלקה שלא בהסכמה.

פרטי התכנית:

התכנית חלה על חלקות בגוש 6110 וחלק מחלקה 1 בגוש 7110, בין דרך בגין לנתיבי

אילון, צפונית למגרש "אגד" דרומית למגרש "פז/גזית".

שטח התכנית: 37.812 דונם.

התכנית קובעת שינוי יעוד לאזור מע"ר הכולל גם שימושים ציבוריים.

❖ הבניה ב- 4 מגדלים ובינוי נמוך, סה"כ 145,248 מ"ר עיקרי ועוד 4,500 מ"ר

עיקרי לשימושים ציבוריים (1,500 מ"ר למשרדי העירייה, והשאר תרבות, חינוך,

בילוי ופנאי בלבד). נקבע כי השטחים יבנו ע"י מבקש ההיתר ועל חשבון

וימסרו לעיריה ללא תמורה.

❖ לתכנית מצורף לוח הקצאות וטבלת איחוד וחלוקה חדשה ללא הסכמת הבעלים לחלק מהתכנית של השמאי מאיר צור. המסמך כולל התייחסות לעקרונות בעריכת הטבלה.

בהתאם ללוח ההקצאות:

השטח המשתתף בתכנית- 12,132 מ"ר.

במצב נכנס: בבעלות העירייה קרקע של 249 מ"ר ביעוד דרך מאושרת (על פי הטבלה בתשריט התכנית). **השטח אינו מופיע "מתחת לקו" ללא שווי יחסי, כי אם "מעל הקו" עם שווי יחסי של 0.0022, לאחר הפעלת מקדם 0.1 (לדרך) על שטח קרקע שאינו לתעשייה.**

דהיינו, לעירייה שטח קרקע אקווילנטי של 24.9 מ"ר, מתוך סך שטח קרקע אקווילנטי בתוכנית של 11,322.1 מ"ר. החלק היחסי של העירייה מכאן הינו 0.22%. במצב נכנס אין שטחים "מתחת לקו" למטרות ציבור.

במצב יוצא: ניתן שווי ומשקל שווה ביעוד מע"ר; חלק העירייה ביעוד למע"ר הוא 0.0022 (20/9017 חלקים משטח המגרש), שמקנה 4,500 מ"ר לבניה לבנייני ציבור. לא ברור כיצד קיבלה העירייה 4,500 מ"ר למבני ציבור במסגרת שוויה היחסי של 0.0022.

נניח כי מקדם אקווילנטי לשטח מבונה ציבורי הינו 0.5 ביחס לשטח מע"ר, אזי 4,500 מ"ר ציבורי אקווילנטיים ל- 2,250 מ"ר ביעוד מע"ר.

אם השווי היחסי של העירייה הינו 0.0022 משמע שלכאורה אם הוקצו לה 2,250 מ"ר אקווילנטיים, אזי צריכים להיבנות בסך הכול בתוכנית כ- 1,000,000 מ"ר עיקרי ביעוד למע"ר, על מנת לשמור על השווי היחסי. ואולם בפועל השטח העיקרי לבניה בתכנית הינו 147,748 מ"ר.

בנוסף ניתן לראות כי "מתחת לקו", ללא שווי יחסי לעירייה, הוקצו: שטח קרקע של 1,019 מ"ר ביעוד משולב לדרך וחניה תת קרקעית; שטח קרקע של 2,096 מ"ר ביעוד לדרך;

סה"כ : 3,115 מ"ר שהם 25.67% מתוך 12,132 מ"ר

ביחס ליעוד משולב דרך וחניה תת קרקעית נקבע כי תותר חניה מתחת לדרך כהמשך רצף למפלסי החניה התת קרקעיים בהתאם להסדר הנכסי בין מבקש ההיתר לעירייה. השטח ירשם על שם העירייה ללא תמורה והיא רשאית להפקיעו ללא תמורה.

להלן הטבלה מהתכנית:

**לוח הקצאות וטבלת איזון לאיחוד וחלוקה חדשה ללא הסכמת הבעלים לתכנית מפורטת תא/3250
מתחם שירותי בריאות כללית**

מס	חלקה	שטח רשמי	שטח במדידת מדידת	שם המכלול	רשומות	שטח במדידת מדידת	מקדמי שטח	שטח מדידת	שטח מדידת	מצב קיים				מצב חדש				תשלומים
										שטח מדידת	שטח מדידת	שטח מדידת	שטח מדידת	שטח מדידת	שטח מדידת	שטח מדידת	שטח מדידת	
6110	367	7,621	7,621	קומת חוליו של העובדים בישראל	בטלמות	8,010	1	8,010	0.7075	2A	2	4	1,791	6,038	1,188	6380/9017 6380/9017 6380/9017	מרכז עסקים ראשי	0.7075
6110	372	2,487	2,487	ק.ק.ל (במחיר קופת חוליו של הוטסדרות הכללית של העובדים בישראל)	בטלמות	2,612	1	2,612	0.2307	2A	3	4	1,791	6,038	1,188	2080/9017 2080/9017 2080/9017	מרכז עסקים ראשי	0.2307
6110	363	432	432	מדינת ישראל	בטלמות	432	1	432	0.0381	2A	2	4	1,791	6,038	1,188	537/9017	מרכז עסקים ראשי	0.0596
6110	364	121	121	מדינת ישראל	בטלמות	121	1	121	0.0107	2A	3	4	1,791	6,038	1,188	537/9017	מרכז עסקים ראשי	0.0022
6110	365	13,825	13,825	מדינת ישראל	בטלמות	823	0.1	823	0.0073	2A	4	4	1,791	6,038	1,188	537/9017	מרכז עסקים ראשי	0.0022
7110	1	6,058	6,058	מדינת ישראל	בטלמות	399	0.1	399	0.0035	2A	4	4	1,791	6,038	1,188	537/9017	מרכז עסקים ראשי	0.0022
6110	368	1,303	1,303	עיריית תל-אביב-יפו	בטלמות	249	0.1	249	0.0022	2A	3	4	1,791	6,038	1,188	20/9017 20/9017 20/9017	מרכז עסקים ראשי	0.0022
				עיריית תל-אביב-יפו	בטלמות	1,019	28	1,019	0.0022	2A	3	4	1,791	6,038	1,188	20/9017	מרכז עסקים ראשי	0.0022
				עיריית תל-אביב-יפו	בטלמות	2,096	III	2,096	0.0022	2A	3	4	1,791	6,038	1,188	20/9017	מרכז עסקים ראשי	0.0022
				עיריית תל-אביב-יפו	בטלמות	12,132	1	12,132	0.0022	2A	3	4	1,791	6,038	1,188	20/9017	מרכז עסקים ראשי	0.0022

תמונה 36: לוח הקצאות וטבלת איזון תכנית לב המע"ר הצפוני

בתכנית זו הכוללת הוראות איחוד וחלוקה ללא הסכמה, נכלל במצב קיים שטח ציבורי לדרך בשווי היחסי "מעל הקו", ובמצב חדש כשטח לבנייני ציבור, עם אותו שווי יחסי, אך עם היקף בניה המצדיק להערכתנו שווי יחסי גבוה יותר משמעותית. כמו כן אין התייחסות לכך שהזים נושא בעלות ההקמה.

3. תכנית תא/3001 "כיכר השוק" בתל אביב

התכנית אושרה בשנת 2005. מדובר בתכנית איחוד וחלוקה בהסכמת בעלים. פרטי התכנית:

- ❖ שטח התכנית הינו 117 דונם.
- ❖ הבעלים: עיריית תל אביב ; חברת שוק סיטונאי לתוצרת חקלאית בע"מ (בחכירה מעיריית תל אביב עד 2099).
- ❖ התכנית קובעת יעוד למגרש מיוחד, למע"ר, לאזור למבני ציבור.
- ❖ במגרש מיוחד הוקצו זכויות בניה לשטח עיקרי של 223,200 מ"ר מהם 2,800 מ"ר למוסדות ציבור שכונתיים.

- ❖ במגרש אחר למבני ציבור יותרו 5,260 מ"ר למשרדים, 12,000 מ"ר ציבורי, וכן 27,000 מ"ר שטחי שירות מתחת הקרקע.
- ❖ תנאי להיתר בניה במגרש המיוחד הינו הבטחת ביצוע מבני הציבור ; תנאי לאכלוס הינו השלמת בנית כל מבני הציבור.
- בהתאם ללוח הקצאות וטבלת איזון, במסגרת איחוד וחלוקה מחדש בהסכמת הבעלים שערך שמאי מקרקעין עודד האושנר, מצאנו כי:

במצב נכנס:

- השווי במצב תכנוני נכנס מתבסס על יעוד החלקות. נקבע כי:
- ❖ לעירית תל אביב חלק יחסי של 22.41%;
- ❖ לחברת השוק כחוכר לדורות חלק יחסי של 77.59%;
- ❖ "מתחת לקו" ללא שווי יחסי קיימים 4,570 מ"ר לדרכים בבעלות עירית תל אביב;
- ❖ סך השטח בתחום איחוד וחלוקה הינו 59,609 מ"ר.

במצב יוצא

- עיון בטבלאות ההקצאה והאיזון מראה כי לעירית תל אביב זכויות מוקצות בבעלות במגרש מיוחד למגורים ומסחר ובמגרש נוסף ביעוד מע"ר.
- ❖ במגרש המיוחד זכויות למבני ציבור שירשמו ע"ש עירית תל אביב הן בהיקף של 2,800 מ"ר לבניה.
- ❖ במסמך המתייחס לעקרונות הטבלה נאמר כי שווי הזכויות במצב תכנוני יוצא מבוסס על החלק היחסי במצב תכנוני נכנס.
- ❖ בטבלה מצוינים שטחי הבניה המוקצים במגרשים.
- ❖ במגרש מיוחד 1 (בו הוקצה לעיריה השטח למבני ציבור), סך השטח לבניה של 212,880 מ"ר **אינו כולל** את השטח של 2,800 מ"ר למבנה ציבור שירשם על שם העירייה. דהינו, העירייה תקבל **בנוסף** לשווי יחסי של 22.41% במצב יוצא, גם הקצאה של 2,800 מ"ר למבני ציבור. כלומר נראה כי (הקצאת) מבני הציבור הוצאה מחישוב שווי יחסי אך עם זאת נכללת בחלק העליון של הטבלה.
- ❖ בטבלה מצוין כי אין תשלומי איזון.
- ❖ "מתחת לקו" ניתן לראות כי לעירית תל אביב שטח קרקע של 1,969 מ"ר לדרכים ו- 8,620 מ"ר לשב"צ.

להלן הטבלה מהתכנית:

לוח הקצאות וטבלת איזון - איחוד וחלוקה מחדש בהסכמת הבעלים.

מצב נכס									
גוש	חלקה	סוג	בעלים	חלק	חוכר לדורות ("חכירה")	שטח מקרקע	שטח קרקע יחסי	חלק	גוש
7104	92	מגורים	ע"מ	1/1	---	9,098	---	---	---
7104	94	מגורים	ע"מ	1/1	---	217	---	---	---
7104	95	מגורים	ע"מ	1/1	---	201	---	---	---
7104	114	מגורים	ע"מ	1/1	---	28	---	---	---
7104	98	מגורים	ע"מ	1/1	---	979	---	---	---
7104	99	מגורים	ע"מ	1/1	---	979	---	---	---
סה"כ						11,502	22.41%		
7104	93	מגורים	ע"מ	1/1	חברת השוק ("...")	43,537	---	---	---
סה"כ						43,537	77.59%		
סה"כ						55,039	100.0%		

מצב נכס									
גוש	חלקה	סוג	בעלים	חלק	חוכר לדורות ("חכירה")	שטח מקרקע	שטח קרקע יחסי	חלק	גוש
7104	242	יעוד דרך	ע"מ	1/1	---	4,570	---	---	---
סה"כ						4,570	---		

מצב נכס									
גוש	חלקה	סוג	בעלים	חלק	חוכר לדורות ("חכירה")	שטח מקרקע	שטח קרקע יחסי	חלק	גוש
7104	112	מגורים	ע"מ	1/1	---	1,969	---	---	---
7104	113	מגורים	ע"מ	1/1	---	8,620	---	---	---
סה"כ						10,589	---		

מצב נכס									
גוש	חלקה	סוג	בעלים	חלק	חוכר לדורות ("חכירה")	שטח מקרקע	שטח קרקע יחסי	חלק	גוש
7104	112	מגורים	ע"מ	1/1	---	1,969	---	---	---
7104	113	מגורים	ע"מ	1/1	---	8,620	---	---	---
סה"כ						10,589	---		

תמונה 37: לוח הקצאות וטבלת איזון תכנית כיכר השוק

בתכנית זו לעיריית תל אביב בנוסף למגרש לשב"צ, הקצאה של שטחי רצפות לצרכי ציבור. לעיריית תל אביב זכויות קנייניות בקרקע, דהיינו, לעירייה זכויות סחירות במצב נכנס, וניתן לראות כי את השטחים הציבוריים היא מקבלת בנוסף לשווי היחסי איתו נכנסה ולא על חשבון השווי היחסי, ובמקרה זה גם 'מעל לקו'. כלומר לכאורה, אין תלות בין זכויות העירייה בקרקע במצב נכנס להקצאת השטח הציבורי במצב יוצא.

4. תכנית מספר 502-0201483 פינוי ובינוי מתחם "ירושלים-סוקולוב" בי/531

מדובר על תכנית משנת 2017 ובמסגרתה איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים. פרטי התכנית:

- ❖ התכנית חלה בגוש 7145 חלקות 11, 148, 149, רחוב סוקולוב פינת רחוב ירושלים, בעיר בת ים.
- ❖ שטח התכנית 3.026 דונם.
- ❖ זוהי תכנית להתחדשות עירונית הקובעת מגרש ביעוד מגורים ד', לבניה גבוהה למגורים ל- 220 יח"ד. המבנה יכלול 500 מ"ר לצורכי ציבור עבור 3 כיתות גן/מעון ו- 120 מ"ר חצר לכיתה. בנוסף יותר מסחר בקומת הקרקע 300 מ"ר.
- ❖ אין כל התייחסות בתכנית לבניית השטחים.

במצב הנכנס: בהתאם לטבלת ההקצאה ואיזון לעירייה אין חלקים במצב נכנס. **במצב יוצא:** לעירייה חלקים במגרש בשיעור של 1.038%. חלק זה מופיע "מתחת לקו" ולא נכלל בחישוב השווי היחסי.

היות ובתכנית מגרש אחד בלבד, נוצר מצב בו לכל אחד מהבעלים החלק היחסי במגרש נמוך מהשווי היחסי, היות ולעיריה חלק יחסי במגרש ללא שווי יחסי. הטבלה נערכה על ידי שמאי מקרקעין אנדרי כץ אהרונוב. במסמך הנלווה נכתב כי:

- ❖ השווי היחסי במצב הקיים והמוצע של כל אחד מבעלי הזכויות נקבע לפי חלקו היחסי הרשום בפנקסי המקרקעין. למעט שווי יחסי של עירית בת ים אשר לא קיימת במצב הנכנס וכן מקבלת חלקים בקרקע במצב היוצא.
- ❖ הקצאת חלק יחסי לטובת עירית בת ים, למבני ציבור בקומת הקרקע בוצעה עפ"י שטח עיקרי של 500 מ"ר לפי מקדם שווי אקווילנטי של 0.5. ועל כן, נקבע שהחלק היחסי במגרש המיוחס לעירית בת ים הינו 1.038%, המשקף את חלקה בזכויות הבניה בקומת הקרקע.

טבלת ההקצאות נראית כך:

לתכנית מפורטת מס' 502-0201483 איחוד חלקות - רחוב סוקולוב פינת ירושלים בת ים

[illegible]

הערות לטבלה:

(*) מתייחס לשטח של 500 מ"ר מבונים ביעוד למבנים ומסודות ציבור בקומת הקרקע בשל הבניין בלבד אשר ירשמו על שם עיריית בת ים.

תמונה 38: לוח הקצאות תכנית פינוי בינוי מתחם ירושלים-סוקולוב

בתכנית זו במסגרת איחוד וחלוקה ללא הסכמת בעלים, מדובר במגרש אחד לבניה. לעירית בת ים אין חלקים במצב נכנס והוקצה לה שטח ציבורי במצב יוצא. חלקה היחסי במגרש חושב בהתאם לעקרונות שמאיים, להערכת שווי קרקע ביעוד למבני ציבור. חלקי העיריה הינם "מתחת לקו" עם חלק יחסי וללא שווי יחסי במגרש. להערכתנו זו הדרך אותה יש לנקוט בטבלאות הקצאה, אולם יש בנוסף להביא בחשבון את העובדה שהיזם נושא בעלות ההקמה של השטח הציבורי ואת ההשלכות על שווי

פרטי התכנית:

- להלן טבלת ההקצאה:

לתכנית מס' ב' / 533

מצב כלכלי															נתוני המקרקעין			
מס' סחרי	גוש	חלקה	שטח המגרש (מ"ר)	שטח החלקה (מ"ר)	שם הבעלים	עודד זכות או מספר האגיד	העודד זכות או מספר האגיד	שטח או זכות אחרות המצויות על החלקה	החלקה	שם המוכר	שטח המגרש הממוכר במ"ר	שם הבעלים	שטח המגרש הממוכר במ"ר	שם המוכר				
1	7123	126	1,578	1,587	לוי יצחקוב	3533	אין	100%	עסקים ובידור	01 (מחיר 2)	1,385	לוי יצחקוב	מסחר, תעסוקה, מגורים	100%				
2		131	1,916	1,952	גומאסקין בע"מ	81078482	אין	100%		02	1,809	גומאסקין בע"מ	מסחר, תעסוקה	26.6.16				
	7123										199	עיריית בת ים	דרך מועצה	100%				
											136	עיריית בת ים	דרך מועצה	100%				
											335							
											3,539	סה"כ כללי						

קורות:
פרק 1: שם החלקה – קיים הבדל בין שם החלקה הרשום לשם החלקה הבלוי בתכנית – ע"פ חברת המדידות "דאטמס" הבלוי זה נובע מהעובדה שהמדידה ההיסטורית נעשתה בשטח אוליסית ואילו המדידה לשם החלקה בתכנית המוצעת נעשתה בשטח הגראנית, לאחר אישור לחוקר של תכנית ב/533, יורשם בשטח שסמך החלקה של מדידה אוליסית ולא תבע את השטח הסמוכים.
פרק 2: סכמי יציאה – בקובץ הקרקעו לא קובע תעלוינו של מבנה התעסוקה יוקצה שם לצרכי יציבור וחיוני, תמכה והשימוש לצרכי יציבור יקבע בקופת הקרקע יש להצמיח אליהם סכום כחוש שישמש כחצר לתכלית שתקבע, (יש להוציא צרכי יציבור יעמוד על 1,100 מ"ר, ישם זה יורשם על שם עיריית בת ים.
פרק 3: סכמי יציאה – יחולו שימושים בהתאם לפ.2,102, "חיוני, חרבות, וקניאל".

בתכנית זו לעיריה אין חלקים במצב נכנס, והשטח הציבורי שהיא מקבלת כלל לא מופיע בטבלה במצב יוצא אלא כהערה לטבלה. לעיריה לא מצוין כל חלק יחסי במגרש הסחיר, זאת על אף שהשטח הציבורי ירשם על שם העיריה, בבחינת "דיה צרה לשעתה". להערכתנו אין להתעלם בטבלאות ההקצאה משטחי הציבור המוקצים לעיריה. יש לשים אותם 'מתחת לקו' עם חלק יחסי (המשקף שווי יחסי) אך ללא שווי יחסי. התעלמות משטח זה לא משקפת את המצב בפועל. בשלב זה או אחר ידרש בכל מקרה, לצרכי רישום, לקבוע חלק יחסי במגרש לעיריה ועל כן להערכתנו אין להתעלם משטחי הציבור הללו.

6. תכנית גב/380 "גבעתיים מרכז העסקים"

המדובר על תכנית לאיחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים משנת 2001.

פרטי התכנית:

- ❖ שטח התכנית 84,442 מ"ר, בין נתיבי אילון צפון לגבול השיפוט גבעתיים, ובין רחוב ערבי נחל להמשך רחוב המעיין וגבול שיפוט גבעתיים.
- ❖ התכנית קובעת שינוי יעוד לאזור המשלב שימושי מסחר, משרדים, מלונאות ומגורים.
- ❖ בהתאם לחלוקה למגרשים בתכנית, שטחי ציבור מבונים (שלא במסגרת מיגרש נפרד) יוקצו במגרש מספר 3. באזור למגרש מיוחד, במגרש מספר 3, ביחס להקצאת השטח לצרכי ציבור נקבע כי השטח הבנוי מעל הקרקע (עיקרי ושירות) יהיה 1,500 מ"ר, וירשם על שם העיריה.
- ❖ בנוסף יופקע מגרש נפרד ליעוד ציבורי, מגרש מספר 9, בו יותרו לבניה 1,200 מ"ר עיקרי. ביחס לשטחי הציבור הללו נקבע בתכנית בין היתר כי לא יוצא היתר בניה במגרש מס' 2 [הוא מיגרש ביעוד סחיר] עד שיובטח להנחת דעתו של מהנדס הועדה המקומית ביצוע בנית השטח לבניני ציבור שבמגרש מס' 9.
- ❖ השימושים במסגרת שטחי הציבור המוקצים ורטיקאלית יהיו כאלה שלא יפריעו ולא יעמדו בסתירה לשימושים של הבנין (במיגרש 3).
- ❖ עוד נקבע כי תירשם הערת אזהרה כי באם ישונה השימוש בשטחים אלה הם יוחזרו לבעלי הקרקע הקודמים.

על פי טבלת איזון ולוח הקצאות שנערכה על ידי אסתר כהן שמאית מקרקעין: **במצב נכנס** השווי היחסי של עיריית גבעתיים הינו 1.36%. שווי יחסי זה נובע מזכויות הבעלות של העיריה על חלקה 48 בגוש 7105 בשטח 562 מ"ר, ביעוד על פי תשריט התכנית לאזור תעשייה ומלאכה. כמו כן במצב קיים, על פי תשריט התכנית, שטח שמיועד לבניני ציבור, שצ"פ ודרכים.

במצב יוצא מקבלת עיריית גבעתיים "מעל הקו", 3.32% במגרש 2, השווי היחסי 2,093,948 ₪ מכלל התכנית ללא תשלומי איוון. דהיינו, שווי יחסי של 3.32% במגרש 2 (מיגרש ובו יעודים סחירים), מהווה שווי יחסי של 1.36% מכלל התכנית כפי חלקה במצב הנכנס.

במגרש 2 אין שטח לבניני ציבור, אך תנאי להוצאת היתר בניה במגרש 2 הוא ביצוע בנית השטח במגרש 9. כלומר על זכויותיה בתכנית מכוח חלקה בשווי היחסי במצב הנכנס, מקבלת העירייה שטח סחיר שווה ערך (ולא שטח ביעוד ציבורי), ובנוסף מקבלת הקצאת שטח ציבורי מבונה במגרש אחר מספר 3. אומנם ההקצאה מופיעה "מתחת לקו" בסוף הטבלה, אך היא במגרש המופיע "מעל הקו" בטבלה.

לעיריה גם שטח נוסף בסוף הטבלה, לבניני ציבור, במגרש 9, מגרש המיועד כולו לבניני ציבור, אולם מהוראות התכנית עולה כי, על אף שמדובר במגרש נפרד ביעוד לבניני ציבור, גם כאן היזם ישא בעלות ההקמה של השטח הציבורי. כן לעיריה שטח לשצ"פ ודרכים המנויים בסוף הטבלה.

להלן קטוע מתוך תשריט התכנית:



תמונה 40: קטע מתוך תשריט תכנית גבעתיים מרכז העסקים

במגרש 3 ניתן לראות בתשריט סימון עיגול בצבע חום המהווה שטח לבניני ציבור במסגרת שטח מבונה המעורב בשטחים סחירים באותו מיגרש. עוד ניתן לראות

בתשריט את מגרש 9 אשר צבוע בצבע חום ומהווה מיגרש נפרד "חום" עבור אזור לבניני ציבור.

להלן קיטוע מתוך טבלת ההקצאה:

[illegible]

תמונה 41: קטע מתוך טבלת ההקצאה מתכנית גבעתיים מרכז העסקים

מה ניתן להסיק מהסקירה שלמעלה? בתכנית זו ראינו כי לעיריית גבעתיים זכויות סחירות בקרקע במצב נכנס. במצב יוצא קיבלה העירייה זכויות אלה בשטח סחיר, ובנוסף קיבלה הקצאה של שטח ציבורי במגרש אחר ללא ציון חלק יחסי בו. גם כאן להערכתנו אין להתעלם מחלקה היחסי של העירייה, היות והשטח ירשם על שם העירייה, וראוי לציין בטבלאות ההקצאה. עוד עולה כי לעירייה מגרש נוסף נפרד ביעוד לבניני ציבור, אך גם כאן, על אף שמדובר בהפקעה ולא בהקצאה ורטיקאלית של שטח מבונה, עולה מהוראות התכנית כי היום הוא זה שישא בעלות הקמת השטח הציבורי. כאמור יש להערכתנו להביא בחשבון גם כי היום נושא בעלות ההקמה, קל וחומר כאשר הוא נושא גם בעלות הקמת שטח ציבורי במגרש הנפרד ביעוד ציבורי.

7. תכנית מספר 502-0151878 בי/518 התחדשות עירונית מתחם השבטים,

בת ים

פרטי התכנית:

❖ התכנית פורסמה להפקדה בשנת 2017.

- ❖ הפרויקט ממוקם על ציר ראשי בעיר- רחוב הקוממיות בצומת עם רחוב ניסנבאום, בו אף מתוכנן תוואי הרכבת הקלה.
- ❖ שטח התכנית הינו 38.344 דונם.
- ❖ התוכנית כוללת 3 מגרשים נפרדים ביעוד למבנים ומוסדות ציבור (באחד מהם מתקנים הנדסיים), בהם יותר בסה"כ לבנות 3,200 מ"ר עיקרי לבניה.
- ❖ בנוסף קיימים 2 מגרשים ביעוד מגורים, מסחר ומבנים ומוסדות ציבור. בכל מגרש שטח לבניה של 520 מ"ר מתוך 2,450 מ"ר, אשר ישמש למבנים ומוסדות ציבור.

- בטבלת ההקצאות ונספח לטבלת ההקצאות מיום 21.11.16, שנערך על ידי משה פרידמן, שמאי מקרקעין, נקבע בין היתר:
- ❖ בהתאם להוראות תקן 15 של הועדה לתקינה שמאית, מגרשים שיעודם לצרכי ציבור (אינם סחירים) לא ישתתפו בתחשיבי האיזון ורשימת נכסים אלה תופיע בסוף טבלת האיזון וללא שווי יוצא ("מתחת לקו").
 - ❖ הובא בחשבון כי במגרשים בהם יוקצו שטחים לצרכי ציבור, על פי הוראות התכנית רישום שטחים אלה על שם העיריה מהווה תנאי לאכלוס כל המבנה. לאור הוראה זו הוקצו חלק מהזכויות במגרשים אלו על שם עיריית בת ים (ונרשמו "מתחת לקו").
 - ❖ מאחר ומימון הקמת שטחי הציבור מחייב הסכמות כלכליות (ותכנוניות) עם העיריה, הובאה בחשבון במגרשים אלו הפחתה של 5%.
 - ❖ לא הופחתה עלות הקמת המבנה הציבורי, בטבלת ההקצאה המאוחרת שמצאנו.

להלן מתוך הנספח לטבלת ההקצאה והאיזון דוגמא לתחשיב:

יעוד	תא שטח	שטח מגרש	שימוש	שטח מגורים במ"ר אקו' (*)	שווי למ"ר מבונה	סה"כ שווי
מגורים מסחר ותעסוקה	101A	4,915	מגורים	41,813	3,800 ₪	158,889,400 ₪
			מסחר	500	6,000 ₪	3,000,000 ₪
			תעסוקה	1,210	1,700 ₪	2,057,000 ₪
						סה"כ שווי מגרש 101A 163,946,400 ₪
מגורים מסחר ותעסוקה	102A	4,273	מגורים	41,813	3,800 ₪	158,889,400 ₪
			מסחר	500	6,000 ₪	3,000,000 ₪
			תעסוקה	1,210	1,700 ₪	2,057,000 ₪
						סה"כ שווי מגרש 102A 163,946,400 ₪
מגורים מסחר ומבנים ומוסדות ציבור	101B	973	מגורים	1,568	4,200 ₪	6,585,600 ₪
			מסחר	100	6,000 ₪	600,000 ₪
			תעסוקה	360	1,700 ₪	612,000 ₪
			סה"כ			7,797,600 ₪
			מקדם הפחתה לשיתוף עם העיריה	5.0%		389,880 ₪-
						סה"כ שווי מגרש 101B 7,407,720 ₪
מגורים מסחר ומבנים ומוסדות ציבור	102B	973	מגורים	1,568	4,200 ₪	6,585,600 ₪
			מסחר	100	6,000 ₪	600,000 ₪
			תעסוקה	360	1,700 ₪	612,000 ₪
			סה"כ			7,797,600 ₪
			מקדם הפחתה לשיתוף עם העיריה	5.0%		389,880 ₪-
						סה"כ שווי מגרש 102B 7,407,720 ₪
מגורים ומסחר	202	761	מגורים	2,580	4,200 ₪	10,836,000 ₪
			מסחר	230	6,000 ₪	1,380,000 ₪
						סה"כ שווי מגרש 202 12,216,000 ₪
						סה"כ שווי המגרשים 354,924,240 ₪

(*) שטחי המגורים כולל שטחי ממ"ד, ושטחי מרפסות מקורות במקדם אקו' 0.5.

תמונה 42: דוגמא לתחשיב עבור טבלת ההקצאה והאיזון מתכנית התחדשות עירונית מתחם השבטים

ניתן לראות ביחס למגרשים 101B ו- 102B מקדם הפחתה של 5% המבטא הפחתה של כ- 390,000 ₪. הפחתה זו משקפת עלות הפחתה של 750 ₪ למ"ר לשטח הציבורי- הפחתה נמוכה ביחס לעלות הקמת השטח של לפחות 5,000 ₪ למ"ר.

לעומת זאת, בגרסה מוקדמת יותר של הנספח לטבלת ההקצאה (החתומה מיום 11.09.16) מצאנו שכן **הופחתה עלות הקמת השטח הציבורי** ונכתב כי בחישוב שווי המגרשים במצב היוצא, הובא בחשבון עלות הקמת שטחי ציבור שימסרו לעיריית בת ים,

להלן דוגמא לתחשיב מתוך הנספח הקודם שאיתרנו לטבלת ההקצאה והאיזון:

סה"כ שווי	שווי למ"ר מבונה	שטח נטו במ"ר	שימוש	שטח מגרש	תא שטח	יעוד
₪ 175,436,000	₪ 4,000	43,859	מגורים	4,915	101A	מגורים מסחר ותעסוקה
₪ 3,000,000	₪ 6,000	500	מסחר			
₪ 1,815,000	₪ 1,500	1,210	תעסוקה			
₪ 180,251,000				סה"כ שווי מגרש 101A		
₪ 175,436,000	₪ 4,000	43,859	מגורים	4,273	102A	מגורים מסחר ותעסוקה
₪ 3,000,000	₪ 6,000	500	מסחר			
₪ 1,815,000	₪ 1,500	1,210	תעסוקה			
₪ 180,251,000				סה"כ שווי מגרש 102A		
₪ 6,988,800	₪ 4,200	1,664	מגורים	973	101B	מגורים מסחר ומבנים ומוסדות ציבור
₪ 600,000	₪ 6,000	100	מסחר			
₪ 540,000	₪ 1,500	360	תעסוקה			
₪ 2,750,000	₪ 5,000	550	מ.מ. ציבור			
₪ 5,378,800				סה"כ שווי מגרש 101B		
₪ 6,988,800	₪ 4,200	1,664	מגורים	973	102B	מגורים מסחר ומבנים ומוסדות ציבור
₪ 600,000	₪ 6,000	100	מסחר			
₪ 540,000	₪ 1,500	360	תעסוקה			
₪ 2,750,000	₪ 5,000	550	מ.מ. ציבור			
₪ 5,378,800				סה"כ שווי מגרש 102B		
₪ 11,868,000	₪ 4,300	2,760	מגורים	761	202	מגורים ומסחר
₪ 1,380,000	₪ 6,000	230	מסחר			
₪ 13,248,000				סה"כ שווי מגרש 202		
₪ 384,507,600				סה"כ שווי המגרשים		

תמונה 43: דוגמא לתחשיב עבור טבלת ההקצאה והאיזון הקודמת שאיתרנו מתכנית התחדשות עירונית מתחם השבטים

בטבלה זו ניתן לראות הפחתה לפי 5,000 ₪ למ"ר ציבורי, אולם כאמור גרסה מאוחרת יותר של המסמך קבעה הפחתה של 5% מערך המגרש בלבד.

החלק התחתון, המופיע בסוף הטבלה "מתחת לקו" של טבלת ההקצאה והאיון נראה כך:

[illegible]

הערה:

החלק הרשום בהקצאה לטובת עיריית בת ים במגרשים 101B ו-102B הינם בגין 520 מ"ר עיקרי בכ"א מהמגרשים המיועד **לצרכי ציבור בלבד**.

תמונה 44: החלק התחתון 'מתחת לקו' בטבלת ההקצאה והאיזון מתכנית התחדשות עירונית מתחם השבטים

בתכנית זו מופיעות ההקצאות לעיריה "מתחת לקו" עם חלק יחסי במגרש. החלק היחסי במגרש חושב כיחס השטח הציבורי לבניה לסך השטח לבניה במגרש. דהינו, לא על בסיס ערכי השווי כפי שלהערכתנו יש לחשב. ביחס למגרשים בהם מוקצה שטח ציבורי הובאה בחשבון הפחתה של 5%, בגין הצורך בהסכמות כלכליות ותכנוניות עם העיריה. לעומת זאת, וכפי שצוין מעלה, בגרסה קודמת של הנספח לטבלת ההקצאה הופחתה משווי המגרש עלות הקמת השטח הציבורי לפי 5,000 ₪ למ"ר. חוסר עקביות זה מעורר תמיהה, שכן נראה כי אין בנמצא פרקטיקה מוסכמת במקרים של הקצאת שטחי ציבור, והדבר משתנה מתכנית לתכנית ולעיתים אף בתוך התכנית עצמה, ב"גלגוליה" השונים. יצוין כי זהו המקרה היחיד בו מצאנו התייחסות להשפעות של ההקצאה על שווי המגרש. להערכתנו יש להביא זאת בחשבון, כמו גם את נטל העלות.

8. תכנית 507-0367482 תא/4206 מגדל בין ערים

מדובר על אחת מהתכניות השאפתניות ביותר לבנייה לגובה מן השנים האחרונות (100 קומות). הוועדה המחוזית החליטה על הפקדתה במרץ 2017. התכנית הינה להקמת מגדל תעסוקה, מסחר ומלונאות, בשילוב עם שטחים לבנייני ציבור, במחלף הרכבת, דרומית לרחוב ז'בוטינסקי ברמת גן ומערבית לרחוב בגין ברמת גן.

פרטי התכנית

- ❖ התכנית מאפשרת בניית 121,500 מ"ר עיקרי עילי לתעסוקה מתוכם 5,000 מ"ר לצרכי ציבור.
- ❖ התכנית כוללת הוראות לאיחוד וחלוקה מחדש בהסכמת בעלים.
- ❖ שטח התכנית הינו 12,228 מ"ר.
- ❖ שטח המגרש ביעוד עירוני מעורב הינו 5,846 מ"ר.
- ❖ שטח דרכים בסוף הטבלה הינו 6,382 מ"ר, המהווה כ- 52% משטח התכנית.
- ❖ השטח על פי הטבלה בבעלות עיריית תל אביב ומדינת ישראל בחלקים שונים. בהתאם לטבלת ההקצאות, השווי היחסי במצב יוצא מחושב כך שמסך השטח העיקרי לבניה של 121,500 מ"ר מופחתים 5,000 מ"ר למבני ציבור, ועל כן כל אחד מבעלי הזכויות מקבל את החלק היחסי באחוזים הנגזר משטח של 116,500 מ"ר.
- ❖ בנוסף מצאנו כי לעיריה הוקצה בטבלה "מעל הקו" השטח של 5,000 מ"ר למבני ציבור, ללא שווי יחסי.

להלן קיטוע מתוך טבלת ההקצאה:

מצב חדש

סידורי	מס' מגרש	שטח במ"ר	ייעוד	בעלים רשומים	סך מבונה למגרש	חלק אקו' בעלים במגרש	חלקי בעלות	שווי יחסי לבעלים	חתימות בעלים
1	101	5,846	עירוני מערב	עיריית תל אביב יפו	121,500.0	75,429.5	838/1350	64.75%	
1	101	5,846	שטח לצרכי ציבור	עיריית תל אביב יפו	121,500.0	5,000.0	56/1350		
2	101	5,846	עירוני מערב	מדינת ישראל	121,500.0	41,070.5	456/1350	35.25%	
3	403	617	דרך	עיריית תל אביב יפו			1		
4	401	2,875	דרך	עיריית תל אביב יפו			1		
5	301	1,428	דרך	עיריית תל אביב יפו			1		
6	402	330	דרך	עיריית תל אביב יפו			1		
7	302	1,121	דרך	עיריית תל אביב יפו			1		
8	305	11	דרך	עיריית תל אביב יפו			1		
סה"כ		12,228				121,500	1	100.00%	

תמונה 45: קיטוע מתוך טבלת ההקצאה מתכנית מגדל בין ערים

בתכנית זו לעיריה זכויות סחירות במגרש. בחישוב שווי יחסי במצב יוצא נוטרל השטח הציבורי. שטח זה מופיע בנפרד בטבלה "מעל הקו" ללא שווי יחסי. כלומר בעצם השטח לא הובא בחשבון בחישובי השווי ולא נקבע לו חלק יחסי במגרש. מקרה זה דומה למקרים קודמים בהם לעיריה זכויות סחירות במצב נכנס והשטח הציבורי מתקבל בנוסף לזכויות סחירות שוות ערך יחסי במצב יוצא.

9. תכנית 502-0190595 בי/528 מתחם בינימיני בבת ים

התכנית אושרה בשנת 2017 ומהווה תכנית איחוד וחלוקה בהסכמת הבעלים. הפרויקט ממוקם בצומת צירים מרכזיים בעיר בת ים, ברחוב ניסנבאום ורחוב יוספטל. בצמוד לפרויקט מיועדת לקום תחנת הרכבת הקלה. פרטי התכנית

- ❖ שטח התכנית הינו 13.2 דונם, בין הרחובות אהוד קינמון ממערב, יוספטל מצפון, החרושת מדרום וניסנבאום ממזרח.
- ❖ זוהי תכנית התחדשות עירונית למתחם לבניית שני מגדלי מגורים בני 39 קומות ומגדל משרדים בן 47 קומות.
- ❖ מגרש 101 בתכנית מיועד למגורים, מסחר ותעסוקה ובו יוקצה שטח לצרכי ציבור.
- ❖ בהתאם לטבלת ההקצאות לעיריה אין זכויות במצב נכנס. במצב יוצא מקבלת העיריה חלקים במגרש של 2.63% שמופיע "מתחת לקו" בטבלה. בהערה לטבלה מצוין כי חלקה היחסי של העיריה מחושב כיחס השטח הציבורי המוקצה לעיריה- בהיקף הקצאה ורטיקאלית של 2,160 מ"ר- וזאת ביחס לסך השטח העיקרי הכולל במגרש בהיקף של 82,070 מ"ר. בנוסף, לעיריה שטח לדרכים ולכיכר עירונית במסגרת התכנית.

להלן טבלת האיחוד והחלוקה (בהסכמה):

שם החברה	חלקים במניות באחוזים	חתימת הבעלים	תאריך
שם הבעלים הרשום	שם החומר הרשום	שעבודים או זכויות אחרות הרשומים על החלקה	חש' 528 - ס' 592-1985
מגורים	מגורים	נתיב חברה לנסעים בע"מ	1
מסחר	מסחר	ניס חברה לנסעים בע"מ	2
ותעסקה	ותעסקה	לי-ניס חברה לנסעים בע"מ	3
		גולדין חברה לבנין והשקעות בע"מ	4
מגורים	מגורים	נתיב חברה לנסעים בע"מ	5
מסחר	מסחר	ניס חברה לנסעים בע"מ	6
ותעסקה	ותעסקה	לי-ניס חברה לנסעים בע"מ	7
		גולדין חברה לבנין והשקעות בע"מ	8
מגורים	מגורים	עיריית בת ים (ראה חשורה)	9
מסחר ותעסקה	מסחר ותעסקה	עיריית בת ים	10
מסחר	מסחר		11
מסחר	מסחר		12
מסחר	מסחר		13

הערה: בהתייחס להקצאה לעריית בת ים (שורה 9): בהתאם למסעי 4.3.1 (ד) להוראות התוכנית, בקומות המסחר (למעט קומת המרחף העליונה) יוקצה שטח רצפות בן 160 מ"ר לכלי יציאה חלק העירוני שווה לשטח רצפות של 2,160 מ"ר מתוך 82,070 מ"ר עיקרי במגרש 101.

תמונה 46: טבלת איחוד וחלוקה בהסכמה מתכנית מתחם בנימיני

בתכנית זו העיריה ללא זכויות במצב נכנס, והיא קיבלה הקצאת שטח במצב יוצא. חלקה היחסי במגרש מופיע "מתחת לקו" ומחושב כיחס השטח הציבורי לסך השטח העיקרי במגרש. זוהי תכנית איחוד וחלוקה בהסכמה, ללא (חובת) ציון שווי יחסי, כך שכאן חושב החלק היחסי ללא התייחסות לשווי. כמו כן אין התייחסות לנטל עלות ההקמה.

10. תכנית 101-0135004 מתחם בנין, ירושלים, משנת 2017

פרטי התכנית:

- ❖ שטח התכנית הינו 14.242 דונם.
- ❖ התכנית מסדירה את מתחם בנין, בין הרחובות יפו, וולנברג והנביאים. במסגרת זו מתוכננת הקמת שלושה מגדלי מגורים על גבי קומות מסחר ומשרדים, ומבנים נוספים לצרכי תיירות, מסחר ומגורים, תוך כדי שימור מבנים קיימים בעלי ערך.
- ❖ השטח שיוקצה למבני ציבור הינו ב-3 מבנים שונים, בהוראות הבינוי ביחס לשטח הציבורי נקבעו מספר הוראות הנוגעות לשטחים המבונים הציבוריים.
- ❖ ביחס לשטח לגן ילדים במבנה 11 בשטח שלא יפחת מ- 300 מ"ר ושטח חצר; וכן ביחס לשטח למועדון נוער במבנה 13 בשטח של 82 מ"ר נכתב: 'שטח זה מיועד להפקעה על ידי הרשות המקומית. תנאי למתן היתר בניה יהא רישום

הערת אזהרה בלשכת רישום המקרקעין בדבר יעוד שטח בתחום הבנין לצרכי ציבור, ובדבר קיומה של הוראת הפקעה המאפשרת הפקעת שטח מבונה בקומה ... של הבנין'.

❖ ביחס לשטח למועדון נוער במבנה 10 בשטח של 1,225 מ"ר נכתב: 'השטח ירשם על שם הרשות המקומית, תנאי למתן היתר בניה יהיה רישום הערת אזהרה בדבר יעוד שטח בתחום הבנין לצרכי ציבור'. דהיינו, שלא כמו השטח המיועד לגן ילדים, קיימת אבחנה בצורת ההקניה של השטח למועדון נוער; התכנית אינה עושה כאן שימוש במילה 'הפקעה' של השטח המוקצה, אלא מורה על רישום הערת אזהרה בדבר יעוד שטח לצרכי ציבור.

מסמך החלוקה מיום 1.11.17 נערך על ידי משה פלוס, הלפרין פלוס מדידות ופוטוגרמטריה בע"מ. בטבלה אין כל אזכור לשטח הציבורי ובנוסף לעיריה במצב מוצע שטח לדרך.

להלן הטבלה:

[illegible]

תמונה 46: טבלת הקצאה בהסכמה מתכנית מתחם בנין

בתכנית זו לעיריה אין זכויות במצב נכנס, בטבלה, שנערכה על ידי מודד. אין כל התייחסות לשטח הציבורי במצב יוצא, והעיריה אינה מופיעה כבעלת זכויות וכמובן ללא חלק יחסי, למעט ביחס לשטח לדרך שירשם על שם העיריה. כאמור להערכתנו התעלמות מההקצאה בטבלאות ההקצאה אינה הפתרון האופטימלי, היות ובסופו של דבר תרשם העיריה כבעלים במקרקעין.

11. תכנית בב/805 משנת 2014 מתחם ה"מלבן" בני ברק

זוהי תכנית איחוד וחלוקה בהסכמת הבעלים על שטח של 11.106 דונם, בין הרחובות טרומפלדור בצפון, פלמ"ח במזרח ואוסישקין במערב.

פרטי התכנית:

- ❖ במסגרת התכנית מתוכננים בנייני מגורים בגובה של 6 קומות, וגני ילדים בקומת הקרקע של חלק מהמבנים. במרכז הפרויקט שטח ציבורי פתוח ושטח למוסד ציבורי.
- ❖ המגרש הציבורי הייעודי הכלול בתכנית הינו עבור שימושים למבני דת, בריאות, חינוך ותרבות.
- ❖ סה"כ קיימים בתכנית 5 מגרשים למגורים ובהם 19,827 מ"ר עיקרי ל-222 יח"ד. ב-3 מהם יוקצה שטח מבונה ציבורי לגני ילדים בהיקף של סה"כ שטח עיקרי של 630 מ"ר.
- ❖ במגרש הייעודי למבנים ומוסדות ציבור השטח העיקרי לבניה 2,160 מ"ר.

בטבלת ההקצאה שנערכה על ידי בר לוי אדריכלים ומתכנני ערים (אינם שמאי מקרקעין), אין אזכור להקצאת השטח הציבורי לגני ילדים. עיריית בני ברק מופיעה בסוף הטבלה, עם מגרש לשצ"פ ומגרש למבני ציבור. בנוסף יש לציין כי בטבלה לא מופיעים מגרשים 1104 ו-1005 ביעוד למגורים. להלן הטבלה במצב יוצא:

פרטי המגרשים המוקצים									
מס' גוש	מס' מגרש עמ"י התוכנית	מס' חלקה ארעו/סופי	שם בעלים רשום	שם חוכר רשום/לא רשום	מס' זהות / מס' תאגיד	שטח המגרש בשטח	חלקים בשטח פשוט	יעוד	מס' יח"ד
6195	1001		ב.ב.ד.ד. השקעות בע"מ		513341636	1287	בשלמות	מגורים ד'	43
	1002		ב.ב.ד.ד. השקעות בע"מ		513341636	3667	בשלמות	מגורים ד'	121
	1003		ב.ב.ד.ד. השקעות בע"מ		513341636	815	בשלמות	מגורים ד'	28
	1101		עיריית בני-ברק			900	בשלמות	מבנים ומוסדות ציבור	--
	1201		עיריית בני-ברק			2070	בשלמות	שטח ציבורי פתוח	--

תמונה 47: טבלת הקצאה מצב יוצא מתכנית מתחם המלבן

בתכנית זו לעיריית בני ברק אין זכויות במצב נכנס. במצב יוצא הוקצו שטחים לצרכי ציבור לגני ילדים בשלושה מגרשים למגורים אולם בטבלה אין לכך כל התייחסות. בנוסף לעיריית בני ברק בסוף הטבלה מגרש לשצ"פ ומגרש למבני ציבור. גם כאן ראוי להערכתנו שלא להתעלם מחלקה של העירייה במגרש, ולציין זאת 'מתחת לקו' עם חלק יחסי במגרש.

12. תכנית 506-0303826 - רג/1489 תגפ/568 מתחם תל השומר מערב, ר"ג.

זוהי תכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים משנת 2017. במסגרתה מתוכננת הקמת 1,088 יח"ד, בהיקף בניה של 127,296 מ"ר, וכן שטחי מסחר, תעסוקה ומבנים ומוסדות ציבור.

פרטי התכנית:

- ❖ שטח התכנית: 149.874 דונם.
- ❖ בדברי ההסבר לתכנית נכתב כי הפרשות הקרקע לצרכי ציבור משטח התכנית הינן כ- 60%, זאת לאור הפרשות קרקע גדולות ליעודי קרקע אזוריים וכלל עירוניים. מאחר והשכונה מרוחקת ממרכזי פעילות של העיר, שולבו בה יעודי קרקע שיענו לכל צרכי התושבים.
- ❖ התכנית כוללת 2 מגרשים ביעוד למבנים ומוסדות ציבור. שטח המגרשים ביעוד זה הינו שטח קרקע כולל בהיקף 12,696.93 מ"ר. היקף הבניה הכולל (עיקרי ושירות) המותר במגרשים אלה במצב היוצא הינו- 34,906 מ"ר.
- ❖ עוד נכלל בתכנית מגרש 301A אשר מיועד למסחר תעסוקה ומבנים ומוסדות ציבור. השטח הציבורי לבניה על גבי מיגרש זה הינו 1,700 מ"ר עיקרי.

במסמך עקרונות ללוח ההקצאות מיום 30.07.17, שערך שמאי מקרקעין רחמים שרים נכתב כי עיריית רמת גן מקבלת זכויות במגרש סחיר, היות והיא נרשמה כבעלים בחלקה שנישומה במצב נכנס לפי היעוד שלה כאזור פיתוח עם הכרזה כחקלאי בדומה ליתר החלקות.

- ❖ עיריית רמת גן קיבלה בתכנית שטח סחיר (שאינו שטח ההקצאה לצרכי ציבור).
- ❖ בנוסף, קיבלה העירייה שטח מבונה לצרכי ציבור. בהתאם ללוח ההקצאה, הרי שמגרש 301A בו קיימת הקצאה לצרכי ציבור, מופיע "מתחת לקו" בסוף הטבלה ללא שווי יחסי. החלק היחסי המיוחס לעירייה במגרש זה הינו 15.013%. אין התייחסות לעקרונות החישוב. אולם בקירוב, ניתן לראות כי החלק היחסי של הרשות המקומית הינו כיחס השטח העיקרי למבני ציבור לכלל השטח העיקרי במגרש. דהינו ערך השטח הציבורי חושב כשווה ערך לשטח למסחר ולתעסוקה.

במגרש 301A סה"כ שטח עיקרי לתעסוקה 7,987 מ"ר + 1,023 מ"ר למסחר + 1,700 מ"ר למבני ציבור, סה"כ 10,710 מ"ר. על כן 1,700 מ"ר של שטח עיקרי מבונה, על גבי מיגרש 301A מהווה 15.87%.

להלן חלק מהטבלה:

[illegible]

תמונה 48: חלק מטבלת ההקצאה מתכנית מתחם תל השומר מערב

בתכנית קיבלה עיריית רמת גן עבור חלקה בזכויות במצב נכנס שטח סחיר במצב יוצא. בנוסף הופקעו שטחים למבני ציבור והעיריה קיבלה הקצאת שטח ציבורי במגרש סחיר. שטח זה מופיע "מתחת לקו" עם חלק יחסי במגרש. החלק היחסי על פי חישוב שערכו הוא בקירוב כיחס השטח הציבורי לכלל השטח במגרש. להערכתנו הקצאת השטח הציבורי אכן צריכה להיות 'מתחת לקו' עם חלק יחסי. אולם כאמור אין להתעלם בקביעת החלק היחסי מהשווי של השטח הציבורי ביחס לשטח סחיר, וכן יש להביא בחשבון את נטל עלות ההקמה, וההשלכות של השטח והבעלות הציבורית על שווי המגרש.

13. תכנית רג/1308 "מגרש ירוקום", רמת גן

זוהי תכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים משנת 2008. שטח התכנית הינו 4.659 דונם, ברחוב דב פרידמן 2, רמת גן. התכנית קובעת זכויות בניה במגרש אחד לתעסוקה 18,700 מ"ר עיקרי ו-500 מ"ר עיקרי לצרכי ציבור. וכן שטחים לשצ"פ ודרך. מעניין לציין כי בלוח הקצאה ואיזון ועקרונות הקצאה שערך שמאי מקרקעין רחמים שרים אין אזכור לשטח הציבורי, גם לא "מתחת לקו" בסוף הטבלה.

להלן הטבלה:

טבלת הקצאה ואיזון תכנית ר"ג 1306 מגרש יורוקום											
מס'	שטח	חלקה	שטח רשות מיר	סעיף חלקת משנה	קומה	שם המבנים	שטח רשות מיר	החלוקה ברכישת המשתלם	שטח יחסי	מגרש	מס' חוק על פי תכנית 1306/ר
											אזור
1	6128	828	1245	1	כרכי	יורוקום אחזקות 1979	165.48	55 / 746	74.140%	1	מגרש מיוחד
				2		יורוקום אחזקות 1979	100.83	34 / 746			
				3		יורוקום אחזקות 1979	152.43	51 / 746			
				4		יורוקום אחזקות 1979	71.03	24 / 746			
				5		יורוקום אחזקות 1979	53.56	18 / 746			
				6	א	יורוקום אחזקות 1979	165.48	55 / 746			
				7		יורוקום אחזקות 1979	100.83	34 / 746			
				8		יורוקום אחזקות 1979	152.43	51 / 746			
				9		יורוקום אחזקות 1979	61.61	21 / 746			
				10		נח"י נשים	79.59	27 / 746			
				11	ב	יורוקום אחזקות 1979	165.48	55 / 746			
				12		יורוקום אחזקות 1979	100.83	34 / 746			
				13		יורוקום אחזקות 1979	152.43	51 / 746			
				14		אולד שדה רשומה	61.61	21 / 746			
				15		מבשרים בינא רשומים	79.59	27 / 746			
				16	ג	יורוקום אחזקות 1979	165.48	55 / 746			
				17		יורוקום אחזקות 1979	100.83	34 / 746			
				18		אולד שדה רשומה	152.43	51 / 746			
				19		אולד שדה רשומה	61.61	21 / 746			
				20		הלל אריה נעמה	79.59	27 / 746			
2	6128	345	504			אופלטקה נעמה			25.860%	1	מגרש מיוחד
3	6128	827	343	סריג לא כולל דרכים				100.00%			
				עדיית רמת גן				בשלמות			
				עדיית רמת גן				בשלמות			
				עדיית רמת גן				בשלמות			
				עדיית רמת גן				בשלמות			
				עדיית רמת גן				בשלמות			
				עדיית רמת גן				בשלמות			
				עדיית רמת גן				בשלמות			
הערות: חלוקת חזקתיות בין חלקה 242 וחלקה 828 נעשתה על פי החלטת ועדת משנה ב' לתכנון ופיקוח של הנהלת המועצה בישיבתה מס' 978 מיום 21/2/2008											

תמונה 49: טבלת הקצאה ואיזון מתכנית מגרש יורוקום

בתכנית אין התייחסות בלוח ההקצאות להקצאה של השטח הציבורי, גם לא "מתחת לקו", ומכאן שגם לא מצוין חלקה היחסי של העיריה במגרש.

סיכום והמלצות העולות מניתוח תכניות איחוד וחלוקה

בהתאם לתקינה השמאית שטחים ציבורים יופיעו 'מתחת לקו' ללא שווי יחסי. אך מה הדין כאשר מדובר בהקצאת שטח ציבורי במגרש סחיר? לעירייה יש חלק יחסי במגרש סחיר ומכאן לכאורה גם שווי יחסי במגרש ובתכנית, האם יש להביאו בחשבון בטבלאות ההקצאה?

אם נביא בחשבון שווי יחסי לשטח הציבורי במגרש הסחיר, נוצר מצב בו העיריה תחויב בתשלומי איזון לשאר הבעלים, ששווים היחסי קטן, ללא קשר והתחשבות בנטל עלות ההקמה של שטחים אלה. העיריה נכנסה עם שווי יחסי של 0% ויצאה עם שווי יחסי גבוה יותר, על חשבון הבעלים האחרים ועל כן תישא לכאורה בתשלומי איזון. בטבלאות ההקצאה לא ראינו מצב כזה, וכמעט בכל המקרים לשטח הציבורי לא יוחס שווי יחסי. אולם ראינו דרכים שונות ומגוונות לטיפול בשטח ההקצאה, החל מהתעלמות משטח זה, כך שאין כל התייחסות אליו בטבלת ההקצאה; עבור במקרים בהם השטח הציבורי נכלל "מתחת לקו", בסוף הטבלה עם או בלי חלק יחסי במגרש, אך ללא שווי יחסי במגרש, על אף שהוא נכלל כחלק ממגרש סחיר שנמצא "מעל הקו" עם שווי יחסי. במספר מקרים הופיע השטח הציבורי 'מעל הקו' עם או בלי חלק יחסי במגרש. להערכתנו ראוי ואף מתבקש כי הדרך להתמודדות עם הסוגיה תוסדר ותובהר כראוי בטבלאות האיזון ואולי אף בכללי התקינה השמאית. עוד נדגיש כי אכן באיחוד וחלוקה בהסכמה אין כללים ברורים לעקרונות ההקצאה כמו באיחוד וחלוקה ללא הסכמה, אולם ראינו כי קיימת בעיה גם בטבלאות של איחוד וחלוקה בהסכמה. לתפיסתנו העיקרון צריך להישמר בין אם החלוקה בהסכמה או שלא בהסכמה.

עוד ראינו כי לא תמיד ברור כיצד חושב חלקה היחסי של העיריה במגרש הסחיר, אם חושב. בנוסף במספר מקרים החישוב לא התבסס על עקרונות שמאיים להערכת שווי שטח ציבורי, וייחס ערך שווה לשטח ציבורי ולשטח הסחיר, דהיינו החלק היחסי במגרש חושב על פי השטח היחסי.

עוד ראינו בלא מעט מקרים התעלמות מהקצאת השטח הציבורי בטבלת ההקצאה, או שלא נקבע לו חלק יחסי במגרש. במרבית המקרים בהם נכללה ההקצאה בטבלה היא היתה "מתחת לקו".

דהיינו, ניתוח התכניות במדגם מצביע על חוסר אחידות בטבלאות ההקצאה, והתעלמות בטבלאות מהשלכות נושא עלות ההקמה החלה על היזם.

להערכתנו הדרך להתמודדות עם הנושא, בדומה לתכנית בי/518, הינה, לבצע הפחתה בשווי המגרשים בהם יוקצה שטח ציבורי, בהתייחס לבעלות משותפת ובמידה והשטח הציבורי מייצר השפעות חיצוניות שליליות. את חלקי העיריה במגרשים אלה לשים "מתחת לקו" בסוף הטבלה. כלומר בצורה זו תובא בחשבון ההקצאה לשטח ציבורי, אך חלקה היחסי של העיריה במגרש יצוין, יחושב על פי עקרונות שמאים, ויהיה "מתחת לקו", ללא שווי יחסי, ולא ישפיע על השווי היחסי בתכנית.

בהתייחס לעלות הקמת השטח הציבורי, אנו מציעים לנקוט גישה בדומה לגישה המוצעת בתקן 15 למקרים בהם במצב נכנס קיימים מחוברים התורמים לשווי הנכס. סעיף 8.1. בתקן 15 קובע:

'במתחמי איחוד וחלוקה שבהם מבנים תתבצע אבחנה במצב הנכנס בין שווין של החלקות כבלתי בנויות, ובין תרומת המחברים לשווי. שווין של החלקות כבלתי בנויות במצב הנכנס ישתתף בהקצאה היחסית של השווי במצב היוצא ואילו בגין תרומת המבנים לשווי במצב נכנס יוקנו זכויות ששווין זהה לתרומתם'.

בהקבלה, שווי המגרשים בהם הקצאה לצרכי ציבור ישתתפו בהקצאה היחסית של השווי במצב היוצא ואילו בגין עלות הקמת השטח הציבורי יוקנו זכויות ששווין זהה לתרומתם.

דהינו עלות הקמת השטח הציבורי לא תשפיע על חישוב השווי היחסי, אך לבעלים הנושא בעלות זו יוקצו שטחים שווי ערך לעלות ההקמה. במקרה כזה **אין כמובן לקזז** את עלות ההקמה מההשבחה, היות והיא כבר הובאה בחשבון בשווי במגרש.

לדוגמא, נניח כי במסגרת תכנית איחוד וחלוקה:

במצב נכנס

שווי חלקה 1	1,000,000 ₪	שווי יחסי 50%
שווי חלקה 2	<u>1,000,000</u> ₪	שווי יחסי 50%
סה"כ	2,000,000 ₪	100%

במצב יוצא

מגרש 101 לבנית 400 מ"ר למגורים ששוויו 4,000,000 ₪
מגרש 102 לבנית 500 מ"ר למגורים ו- 100 מ"ר למבני ציבור ששוויו המיוחס לשטח המגורים הוא 4,500,000 ₪
סה"כ שווי במצב יוצא 8,500,000 ₪.
בנוסף הפרשות לצרכי ציבור.
שווי מ"ר מבונה למגורים 10,000 ₪
מקדם לשווי מ"ר מבונה ציבורי 0.5
הפחתה בגין בעלות משותפת והשימוש הציבורי בבניין המגורים תהיה 10%

חישוב שווי חלק המגורים במגרש 102: $4,500,000 = 500 \text{ מ"ר} * 0.9 * 10,000$ ₪
שווי השטח הציבורי במגרש 102: $500,000 = 100 \text{ מ"ר} * 0.5 * 10,000$ ₪
שווי המגרש כולל מרכיב השווי ציבורי 5,000,000 ₪
חלקה היחסי של העיריה במגרש 102: $0.1 = 500,000 / 5,000,000$ ₪

עלות הקמת השטח הציבורי: 5,000 ₪ למ"ר
 סך עלות ההקמה $500.000 ₪ = 5,000 ₪ * 100 מ"ר$

אם כך, במצב יוצא, לצורך החישוב, יש תחילה להפחית את עלות ההקמה מסך השווי:
 $8,000,000 ₪ = 8,500,000 ₪ - 500,000 ₪$
 את הסך של 8,000,000 ₪ נחלק בין בעלי חלקה 1 ל-2, כל אחד 50% לפי שוויו היחסי
 במצב נכנס - 4,000,000 ₪
 לבעלי חלקה 2 נוסיף את עלות הקמת השטח הציבורי בשווי כך שהוא יקבל:
 $4,500,000 ₪ = 4,000,000 ₪ + 500,000 ₪$

במצב יוצא:

בעלי חלקה 1 שווי 4,000,000 ₪	חלק יחסי במגרש 101 - 100%
בעלי חלקה 2 שווי 4,500,000 ₪	חלק יחסי במגרש 102 - 90%
עיריה	שטח ציבורי חלק יחסי במגרש 102 10%

בחישוב ההשבחה לא תקוץ עלות הקמת השטח שהובאה בחשבון בתוספת לשווי.

סיכום

העיר הרב-רובדית, הרב-שכבתית, הורטיקאלית, היא תופעה מתעצמת בישראל ונלוות לה פרקטיקות תכנוניות חדשות דוגמת ההקצאות הורטיקאליות. בספר זה ביקשנו לעמוד על טיבן ולאפיין אותן, תוך התמקדות במרכז הארץ, בגוש דן, מקום בו ההקצאות הינן שכיחות יחסית, ומהוות תופעה המתגברת בשנים האחרונות. הורטיקאליות החדשה, והקצאות ורטיקאליות בתורן, מזמנות אתגרים רבים שיש ללמוד אותם מהפן התכנוני, כלכלי-שמאי, והמשפטי.

לשם כך מיפינו את תופעת הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים. תחילה, נסקרו התיאוריות ועולמות התוכן העומדים בבסיסה של התופעה; החל מצמיחתה של העיר לגובה דרך מוסדות הציבור שהתחילו להבנות בקומות ועד תופעת עירוב השימושים בכלל ועירוב שימושים ציבוריים בפרט. כמו כן תיארנו את התנאים והמגמות שהביאו להבשלת התפיסה בכל הנוגע למימון שטחים ציבוריים על ידי המגזר הפרטי.

במסגרת ניתוח המצב בישראל עולה כי ישנה הכרה גוברת ונכונות לשכלל ולהטמיע את הפרקטיקה של הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור שונים. התופעה בולטת במיוחד באזור מטרופולין תל-אביב, אך עם זאת הפרקטיקה עדיין אינה מבוססת דייה וקשה לקבוע כיצד תיראנה תכניות בנין עיר בעתיד.

מניתוח מספר רב של דוגמאות ניכר כי ניתן למצוא מספר מאפיינים מרכזיים לתופעת ההקצאה הורטיקאלית. עיון בתכניות שקודמו בשנים האחרונות מצביע על כך כי שטחי הרצפות המוקצים במסגרת תכניות הינם קטנים באופן משמעותי ביחס לשימושים האחרים המוצעים בתכניות ולעיתים כמעט זניחים. חלק משטחי הרצפות קשורים לכאורה לתכנית המוצעת כמו שטחים המיועדים לגני ילדים בתכניות מגורים. במקרים אחרים שטחי הרצפות נועדו לספק מענה לצרכים רחבים יותר, שכונתיים או עירוניים כמו ספרייה עירונית או משרדי עירייה.

ניתן להצביע על ראשוניותה של התופעה גם בכל הנוגע לחוסר האחידות בהוראות התוכניות בכל הקשור להקצאת השטחים, ודאי שבין רשות אחת לאחרת אך גם בתוך כל רשות בנפרד. כל רשות מתייחסת לשטחים אלו באופן שונה. חלקן מציגות בהוראות התכנית מתווה ברור למדי לגבי הגורם שיבנה את שטחי הרצפות, באיזו רמה ייבנו ומתי יימסרו לידי הרשות הציבורית. אחרות נוקטות בגישה עמומה ולא מגדירות נושאים חיישובים באופן ברור.

חלק מן המומחים ציינו כי ברגע שתהיינה הנחיות מסודרות ואחידות בנוגע לאופן הקצאת השטחים הציבוריים, לרמה בה צריכים השטחים להבנות, ולשאלת היחס בין היזם לרשות

- הדברים יהיו פשוטים יותר. אמנם קיימות הנחיות מקומיות, מחוזיות, וארציות שונות, אך נראה כי קיימים מספר רב של חסמים משפטיים אשר מונעים את הפיכת הקצאת שטחי הרצפות הציבוריים לכלי יעיל הרבה יותר, וחיובי יותר עבור שני הצדדים (היזם והרשות).

האתגרים שעלו במחקר, נובעים בין היתר גם מן העובדה כי המציאות מתקדמת מהר יותר מהחקיקה ומאסדרה בכלל. עלויות הבנייה, הבעלות המשותפת, עלויות האחזקה, חוסר וודאות היזמים והיעלמות מופע מבני הציבור ברחוב הינן רק חלק מן האתגרים הממתינים לפיתרון.

מצאנו כי היחס לכלי של הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור הינו אמביוולנטי והוא גם מייצג את מורכבותו של הכלי עצמו. יש כאלו הרואים בהקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור הליך הדורש התקשרות מסובכת עם היזמים, הליך אשר כולל עלויות עסקה, ועשוי באינספור מכשלות בדרך כגון בעיות במימוש ובישום התכנית בשטח. להבדיל, הקצאת שטח נפרד הינה פשוטה יותר ומביאה את הרשויות המקומיות לתעדף הקצאה מסוג זה. מצד שני יש את אלו הרואים בכלי מכשיר חיוני בערים העתידיות, בשל הציפוף ובשל היותו בבחינת Win-Win לצדדים המעורבים.

כך או כך חשוב לזכור שהקצאה ורטיקאלית של שטחי הרצפות לצרכי ציבור הוא כלי נוסף בהשגת קרקע עבור שימושים ציבוריים. השימוש בכלי צריך להיעשות בשיקול דעת המתאים למקום ולזמן וכמו כן לפרויקט ולזים המבצע. בנוסף, יש לקבוע אילו שטחים ציבוריים לשלב, באיזה תמהיל, ועם אילו שימושים לשלבם. כמו כן יש לתת את הדעת על התפקוד היומיומי המשותף של השימושים השונים בצורה שתבטיח כי המשתמשים במבנה אינם נפגעים מהשילוב.

ככלל, נראה כי ישנה העדפה גם של היזמים וגם של הרשות לכך ששטחי הרצפות לצרכי ציבור יתפקדו בדרך כלל באופן נפרד משאר השימושים. דבר זה מחייב את התכנון האדריכלי לחשיבה יצירתית ופורצת גבולות, על ידי כניסות נפרדות, מערכות תנועה נפרדות ואפילו עיצוב חזותי שונה ששומר על המקום והמופע הייחודי של המבנים הציבוריים בעיר.

לאור הצפיפות ההולכת וגוברת ואזילת משאב הקרקע במיוחד במרכזי הערים, אין מנוס משימוש בכלי של הקצאת שטחי הרצפות לצרכי ציבור בתכניות עתידיות. יש ללמוד את הכלי על אתגריו ויתרונותיו כמו גם לבחון את יעילותו ושימוותו הכלכלית וההתאמות הנדרשות לאזורים פריפריאליים בהם ערכי הקרקע נמוכים יותר. חשיבה מקדימה הכוללת מדיניות אחידה ושקופה עשויה להביא לפיתוח פתרונות חיוביים ונחוצים בעתיד הקרוב והרחוק הן עבור הרשויות, הן עבור היזמים, הן עבור העיר, ובעיקר עבור תושביה.

איור 1: סקאלת גמישות הוראות התכניות עבור השימושים הציבוריים המותרים בשטחי הרצפות לצרכי ציבור שנכללים בהן
 איור 2: שלוש הדרכים להקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור בתכניות
 איור 3: סקאלת בהירות, קביעת הוראות בנוגע לעלויות ורמת בניית שטחי הרצפות לצרכי ציבור במגדלים
 איור 4: סוגיות מרכזיות בענין מבחן הצורך והקשר
 איור 5: דרכים מרכזיות להקצאת שטחי ציבור רצפתיים על פי מדגם התכניות
 איור 6: פטור ממכרז על פי פקודת העיריות במקרה של הקצאת שטחי רצפות מבונים.
 איור 7: פטור ממכרז על פי תקנות העיריות במקרה של הקצאת שטחי רצפות מבונים.
 איור 8: מצבים שונים של "לפני" ו"אחרי" התכנית, מבחינת הקצאת שטחים ציבוריים, מתוך תכניות המידגם.

גרף 1 : התפלגות מדגם התכניות שאושרו בעשורים האחרונים לפי מיקום התכנית
 גרף 2 : כמות תוכניות מאושרות/בהליכי אישור עד 2013 ומ-2104 לפי שנים
 גרף 3 : פילוח תכניות המדגם בעיר רמת גן לפי שנים
 גרף 4 : פילוח תכניות המדגם בעיר בת ים לפי שנים
 גרף 5 : פילוח תכניות המדגם בעיר תל אביב לפי שנים
 גרף 6 : התפלגות תכניות המדגם לפי התייחסות להוראות איחוד וחלוקה
 גרף 7: התפלגות מדגם התכניות הנבדקות לפי שטח התכנית בדונם
 גרף 8 : התפלגות מדגם התכניות לפי טיפוס בינוי מוצעים בתכנית
 גרף 9 : התפלגות התכניות לפי זכות העירייה/המדינה בקרקע טרום אישור התכנית
 גרף 10 : התפלגות התכניות בהן לעירייה/למדינה יש זכות בקרקע טרם אישור התכנית לפי סוג הזכות
 גרף 11 : שטחי רצפות לצרכי ציבור בתכנית (מ"ר עיקרי) בתכניות שאושרו בתל אביב בין 1999-2017
 גרף 12: שטחי רצפות לצרכי ציבור בתכנית (מ"ר עיקרי) בתכניות שאושרו בבת ים בין 2010-2017
 גרף 13: שטחי רצפות לצרכי ציבור בתכנית (מ"ר עיקרי) בתכניות שאושרו ברמת גן בין 2003-2017
 גרף 14 : ממוצע שטח רצפות לצרכי ציבור (מ"ר) לתכנית לפי עיר
 גרף 15: ממוצע הקצאת שטחי רצפה לצרכי ציבור ביחס לשטח התכנית (לפי קבוצות גודל)
 גרף 16: הקצאת מ"ר שימוש ציבורי כשטחי רצפות לעומת הקצאת מ"ר ציבורי בשטח נפרד התכניות רלוונטיות
 גרף 17: ממוצע הקצאת שטחי רצפה עיקריים לצרכי ציבור ביחס להקצאת מ"ר עיקריים לשימושים אחרים בתכנית (לפי קבוצות גודל של שטח התכנית)
 גרף 18 : התפלגות התכניות בסקאלת הגמישות לפי רמת גמישות ההוראות בנוגע לשימושים האפשריים בשטחי הרצפות לצרכי ציבור המוקצים במסגרתן
 גרף 19 : סוגי השימושים לצרכי ציבור המתאפשרים במסגרת תכניות המידגם.
 גרף 20 : חלוקת תכניות לפי סוגי השימושים האחרים המותרים
 גרף 21 : התפלגות השימושים המותרים בשטחי הרצפות לצרכי ציבור בתכנית בסקאלת הגמישות לפי סוגי השימושים הנוספים בתכנית
 גרף 22: יחס מ"ר שטחי רצפות עיקרי לצרכי ציבור לעומת סה"כ מ"ר עיקרי שהוסף בתכנית לפי סוגי שימושים בתכנית
 גרף 23: התפלגות תכניות בסקאלת בהירות הוראות בנוגע לעלויות ורמת בניית שטחי רצפות לצרכי ציבור בתכנית
 גרף 24 : התפלגות תכניות לפי הוראות התכנית בנוגע לעלויות ורמת בניית שטחי הרצפות לצרכי ציבור על סקאלת הבהירות

- תמונה 1 : מתחם הדיור Ngau Tau Kok Estate בהונג קונג. בתמונה: שילוב גן ציבורי בקומת המסד של הפרויקט. מקור: ניר מועלם.
- תמונה 2 : ספרייה הפתוחה לציבור בקומת המסד של מתחם הדיור Ngau Tau Kok Estate בהונג קונג. מקור: ניר מועלם.
- תמונה 3: מגרש ספורט בבית הספר האנכי בPerth במרפסת באחת מקומות הבניין. מתוך: _ Gartry, 2015 מקור: בית הספר האנגליקני סנט ג'ורג'.
- תמונה 4: אחד ממגרשי המשחקים בקומות של GEMS Lower School. מתוך אתר אדריכלי הפרויקט. 19bkl architecture.
- תמונה 5: עיצוב חיצוני צבעוני וייחודי, בית הספר GEMS Lower School. מתוך אתר אדריכלי הפרויקט. bkl architecture.
- תמונה 6: מתחם גני ילדים בשוק הסיטונאי בתל אביב. פברואר 2018. קומת הגנים מצויה מעל לקניון מסחרי, ומתחת למבני המגורים מקור: ניר מועלם.
- תמונה 7 : דוגמאות לסוגי פודיומים שונים בהונג- קונג. מתוך: Learning from Hong Kong Part I: Towards Mixed-use (Podium) Development, Riberd נדלה מתוך: <http://www.asianurbanepicenters.com/?p=2812>.
- תמונה 8: דוגמא לפרויקט בצפון טורנטו המשלב בנייני מגורים המחוברים על ידי בית ספר המשתלב בקומות הבניינים וכולל אולמות תאטרון וחדרי כושר לצד שילוב מסחרי. מתוך: Planning for children in new vertical communities (City of Toronto Planning team, et al., 2017)
- תמונה 9 : איורים המדגימים את ההבדל בין קהילה אנכית לקהילה בבנייה נמוכה. מתוך: Planning for children in new vertical communities (City of Toronto Planning team, et al., 2017)
- תמונה 10: דוגמא לשילוב נכון של שימושים שונים בקהילות אנכיות. מתוך: Planning for children in new vertical communities. (City of Toronto Planning team, et al., 2017)
- תמונה 11: הדמייה של פרויקט Library District Condominiums + Toronto's 99th Library. מתוך: URBAN TORONTO.ca
- תמונה 12: פרויקט Library District Condominiums + Toronto's 99th Library לקראת סיום הקמתו. מתוך: Google Maps
- תמונה 13: הספרייה הציבורית בוונקובר צמודה למגדל משרדים שהוקם לשם מימון הפרויקט. מתוך: Travel Design Impressions 34
- תמונה 14 : פרויקט Marina Bay Sands בסינגפור. שלושת הבניינים המשמשים כמלון, קינו, מגורים, מוזיאון ופארק מחוברים בקומות התחתונות ובקומת הגג. מתוך: www.shutterstock.com
- תמונה 15: דוגמא לפרויקט של 'גשרי שמיים'. מתוך: פטרסבורג, ע. 2015
- תמונה 16: חזית בניין במתחם Kingws Cross המשלב מגורים, מסחר ובית ספר. צילום: גל נויהאוז
- תמונה 17: גב הבניין המעורב, הכניסה לבית הספר נפרדת ונמצאת בצד הנ"ל. צילום: גל נויהאוז
- תמונה 18: מבט מהחצר הפנימית אל חצר בית הספר הנמצאת בין הבניינים האחרים ברחוב. צילום: גל נויהאוז
- תמונה 19: מגדל אלקטרה. דצמבר 2017. צילום: ניר מועלם
- תמונה 20: קומת כניסה בניין אלקטרה. תפקוד נפרד של השימוש הציבורי מהמשרדים. צילום: נועה מנשה
- תמונה 21: קומת כניסה בניין אלקטרה. עליה מהחניון אל מסדרון הכניסה של השימוש הציבורי. הכניסה למשרדים נפרדת. צילום: נועה מנשה
- תמונה 22: נספח בינוי מתוך תכנית 506-0156497. הערות על גבי הנספח ג-פ.
- תמונה 23: מצב קיים, בית אגיש רבד, דצמבר 2017. צילום: ניר מועלם.
- תמונה 24: חתכי בניין ותכנית קומת מגדל טיפוסית. מתוך נספח הבינוי של תוכנית תא/4041/מח הערות על גבי הנספח ג-פ

- תמונה 25 : בנייני המגורים מעל גן הילדים הציבורי בגבעתיים, התכנית הראשונה שנמצאה המקצה שטחי רצפות לצרכי ציבור מ-1993. מתוך Google Maps.
- תמונה 26: פיזור מתחמי ההקצאות הורטיקוליות בתכניות המידגם
- תמונה 27: פיזור מתחמי ההקצאות הורטיקוליות בתל אביב.
- תמונה 28 : : קיטוע מתוך נספח הבינוי של תכנית קניון במבשרת ציון בו מסומנת הקצאת שטח ציבורי לטובת הרשות בכתום.
- תמונה 29: קטע מפרוטוקול הדיון בוועדה המרחבית בתכנית קניון מבשרת ציון
- תמונה 30: טבלת השטחים מתוך תכנית בב/805
- תמונה 31: תשריט וחתכים מתוך תכנית בב/805
- תמונה 32: טבלת הקצאה ואיזון שלא בהסכמת בעלים
- תמונה 33: טבלת הקצאה בהסכמת בעלים
- תמונה 34 : הכניסה אל שטחי הציבור שנבנו בקומת הקרקע על פי תכנית 'מתחם מעון' ואשר משמשים בפועל למרכז קהילתי. פברואר 2018. מקור: ניר מועלם.
- תמונה 35: טבלת חלוקה והקצאת מגרשים מתוך תכנית מתחם מעון.
- תמונה 36: לוח הקצאות וטבלת איזון תכנית לב המע"ר הצפוני
- תמונה 37: לוח הקצאות וטבלת איזון תכנית כיכר השוק
- תמונה 38: לוח הקצאות תכנית פינוי בינוי מתחם ירושלים-סוקולוב
- תמונה 39: טבלת הקצאה מתוך תכנית מתחם האורגים
- תמונה 40: קטע מתוך תשריט תכנית גבעתיים מרכז העסקים
- תמונה 41: קטע מתוך טבלת ההקצאה מתכנית גבעתיים מרכז העסקים
- תמונה 42: דוגמא לתחשיב עבור טבלת ההקצאה והאיזון מתכנית התחדשות עירונית מתחם השבטים
- תמונה 43: דוגמא לתחשיב עבור טבלת ההקצאה והאיזון הקודמת שאיתרנו מתכנית התחדשות עירונית מתחם השבטים
- תמונה 44: החלק התחתון 'מתחת לקו' בטבלת ההקצאה והאיזון מתכנית התחדשות עירונית מתחם השבטים
- תמונה 45: קיטוע מתוך טבלת ההקצאה מתכנית מגדל בין ערים
- תמונה 46: טבלת הקצאה בהסכמה מתכנית מתחם בנין
- תמונה 47: טבלת הקצאה מצב יוצא מתכנית מתחם המלבן
- תמונה 48: חלק מטבלת ההקצאה מתכנית מתחם תל השומר מערב
- תמונה 49: טבלת הקצאה ואיזון מתכנית מגרש יורקום
- טבלה 1: סיווג שירותי הציבור הכלולים בתדריך לפי מידת חיוניות הקצאת הקרקע. מתוך: מדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור, ספטמבר 2016, מנהל התכנון.
- טבלה 2: טבלת השוואה בין שלוש הדוגמאות להקצאת שטחי ציבור במבנים מעורבי שימושים
- טבלה 3: השוואה בין הקצאת שטחי רצפות לצורכי ציבור ומ"ר לשימושים אחרים בתל אביב, בת-ים ורמת גן.
- טבלה 4: פרשת שבט קרונפלד מול פרשת מראות ירושלים- השוואת פסקי הדין
- טבלה 5: ניתוח משווה של מצב נכנס ויוצא במספר תכניות נבחרות.
- טבלה 6: מפתח הקצאת שטחי ציבור על פי תכנית תא/5000.
- טבלה 7: מפתח נספח פרוגרמתי של תכנית תא/5000.
- טבלה 8: נתונים ביחס לעלות בניה בהתאם למחירונים שונים
- טבלה 9: אומדן עלויות בניית מבני חינוך בהתאם למחירונים שונים
- טבלה 10: אומדן עלויות בניית ספרייה בהתאם למחירונים שונים
- טבלה 11: אומדן עלויות בניית מוסדות ציבור נבחרים בהתאם למחירונים שונים
- טבלה 12: חישוב לדוגמא של מרכיבי התרומה והפגיעה בגין הקמת גן ילדים בבנין מגורים.
- טבלה 13: השוואה בין הקצאת מ"ר מבונה לעומת מ"ר קרקע מבחינת הכדאיות ליום.

איזקוב, ל., וינרב דיאמנט, ח., שוץ, ק., & ילינק, א. (2017). פורום קיטו בנושא עירוב שימושים.

אלתרמן, ר., צ'רצ'מן, א., & גרון, מ. (1998). צפיפות הבנייה למגורים מדריך להגברת יעילות הניצול של קרקע עירונית. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

ארליך-רוגינסקי, ח. (2014). הסכמים הין רשויות תכנון ליזמים במבט בינלאומי השוואתי. חיפה: הטכניון- מכון טכנולוגי לישראל.

אשלג, י. (2015, 9 באפריל). דיור בלי הבדלי דת וגזע. גלובס אונליין.

נדלה מתוך: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001025878>

ברנט-יצחקי, ז., קרקיס, א., & גרוטו, א. (2017). בנייה עתידית של בתי ספר בבניינים רבי-קומות - היבטים בריאותיים. אקולוגיה וסביבה, 8(1), 325-326.

ג'ייקובס, ג. (2008). מותן וחייהן של ערים אמריקאיות גדולות. תל אביב: בבל. דקל מאגר מחירי בניה ותשתיות נספחים ועלויות לבניה ופיתוח (מהדורת יולי 2017)

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ת"א-יפו (1996). אישור עקרונות בסיס למדיניות תכנון באזורי התעסוקה והמע"ר: זכויות בניה ומטלות ציבוריות בתכניות בנין עיר חדשות. החלטה מס' 177ב'-9.

הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח - 2018. [תזכיר חוק, גרסת ינואר 2018].

טל, א. (2017). והארץ מלאה התמודדות עם פיצוץ אוכלוסין בישראל. עורכים: ע. ענבר, ע. זהר, & א. טל, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

ינאי-לויזון, ה. (2014, 31 באוגוסט). עולים לגובה. גלובס אונליין.

נדלה מתוך: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000967841>

ינאי-לויזון, ה. (2017, 13 באוגוסט). בתי הספר החדשים: "משרד החינוך מוכן לפתוח את הצ'אקרות." גלובס אונליין.

נדלה מתוך: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001200938>

כנסת ישראל (1967). פרוטוקול הישיבה ה-191 של הכנסת השישית. (4 ביולי 1967), עמ' 2478-2479. נדלה מתוך:

http://fs.knesset.gov.il/%5C6%5CPlenum%5C6_ptm_252532.pdf

לוי, ד. (2016, 18 בפברואר). רמת גן חוקרת את פלישת המשרדים במגדל משה אביב. כלכליסט אונליין.

נדלה מתוך: https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3681359,00.html

לוי, שנוור, ר. (2013). החוק, החוזה והתכנון העירוני: היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות ליזמים פרטיים. מחקרי פלורסהיימר: ירושלים.

לשכת תכנון מחוזית ירושלים. (2016). *מדיניות בינוי סביב הרק"ל*.

מועלם, נ. (2018). צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים: לקראת מדיניות כוללת. חיפה: המרכז לחקר העיר והאיזור.

מועלם, נ. (2005). מימון השקעות בתשתיות מוניציפליות במדינות אחרות- מבט בינלאומי השוואתי. פרק 20 בתוך עופר שפיר (2005). *אגרות והיטלי פיתוח ברשויות המקומיות*. תל אביב: נבו.

מועצת שמאי המקרקעין (2008) הוועדה לתקינה שמאית, תקן 15 בדבר פרוט מזערי נדרש בטבלת הקצאה ואיזון הנערכת לתוכנית איחוד וחלוקה אפריל 2008. משרד המשפטים, תל אביב.

מועצת שמאי המקרקעין (2010). תקן מספר 19.0 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המיועדות להצעת זכויות במקרקעין כבטוחה לאשראי, יוני 2010. משרד המשפטים, תל אביב.

מורן, מ. (2014, 18 בנובמבר). רשויות דורשות מיזמי מגדלי משרדים להקצות עבור קומות. *גלובס אונליין*.

נדלה מתוך:

<http://www.globes.co.il/serve/globes/printwindow.asp?did=1000986436>

מטרני, מ., & צ'רצ'מן, א. (2006). *המשמעות של צפיפות מגורים לאנשים*. חיפה:

המרכז לחקר העיר והאזור, טכניון.

מן, א., שנער, ע., משרד הפנים, מנהל התכנון-האגף להנחיות ולתקנות תכנון ובניה, & המרכז לחקר העיר והאזור. (2001). *בחינת הבנייה לגובה-סקר ספרות*. ירושלים: משרד הפנים.

מנהל התכנון. (2016). *מדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור*. ירושלים.

מנהל תכנון, & האוניברסיטה העברית בירושלים. (2016). *ישראל 2048 חשיבה אסטרטגית לתכנון ופיתוח מרחבי*. ירושלים.

מרגלית, ל., & אלתרמן, ר. (1998). *מהיטלים ועד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל פיתוח והקמה של מוסדות ושירותי ציבור*. חיפה: הטכניון-מכון טכנולוגי לישראל, המרכז לחקר העיר והאזור, מרכז השלטון המקומי בישראל.

מרחב-התנועה לעירוניות בישראל. (2014). *10 כלים לעירוניות*. נדלה מתוך: <http://miu.org.il/כלים-לעירוניות/>

משרד החינוך (2016). *נוהל שחרור כספים לבניית מוסדות ציבור*, ינואר 2016. ירושלים: המינהל לפיתוח מערכות חינוך.

משרד המשפטים, אגף שומת מקרקעין, קווים מנחים פרק ב': עריכת שומות למבני ציבור ולקרקע המיועדת למבני ציבור. ספטמבר 2009.

נוסבאום, ג. (2011). *תדריך תכנון לשילוב מבני צבור, מסחר, תעסוקה ומגורים*. תל אביב. המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה.

נמדר, א. (2011). *הפקעת מקרקעין (מהד' ב.)*. תל אביב: חושן למשפט.

סולסי, ע. (2007). *מבני ציבור בוני עיר*. מרחב- התנועה לעירוניות בישראל.

נדלה מתוך: <http://miu.org.il/כלים-לעירוניות/מאמרים/>

סמולסקי, ר. (5 בפברואר, 2008). *מגדל של טעויות: מגדל היוכל בתל אביב*. נותר ריק. *The Marker* אונליין . נדלה מתוך:

<http://www.themarker.com/realestate/1.472354>

עיריית בני ברק, ובר, ע. (2016). *מדיניות/ בב/ 566/ תעסוקה*. נדלה מתוך:

<http://mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4>

פטרסבורג, ע. (2015, 15 בפברואר). בחזרה לעתיד - בעולם מיישבים לגובה,

אצלנו מגדלים באוויר. *לוח Winwin אונליין*. נדלה מתוך:

<http://nadlan.winwin.co.il/article/41/1>

פטרסבורג, ע. (17.5.2015). גם וגם זה הכי הכי. *ידיעות אחרונות*. עמ' 42-46.

פרנקל, א. ואשכנזי, מ. (2005). חזון בר קיימא מול מציאות זוחלת? תבנית

הזחילה העירונית בישראל. חיפה: מוסד שמואל נאמן בטכניון.

צוברי, א., ואלתרמן, ר. (2008). *בין מטרות ציבוריות למטלות פרטיות, הסכמים*

בין רשויות תכנון ליזמים הדוגמה של תל אביב. חיפה: המרכז לחקר העיר

והאזור, הטכניון.

צוות מחקר ותכנון בראשות אדם מזור. (1997). *ישראל 2020" תכנית אב*

לישראל בשנות האלפיים. נדלה מתוך:

surveys.sni.technion.ac.il/files/events/israel2020/heb_takzir.pdf

צור, ש. (2014, 20 בינואר). יקומו עוד 10 מגדלים בשימושים מעורבים בתל-

אביב. *גלובס אונליין*. נדלה מתוך:

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000910324>

צור, ש. (2016, 1 במאי). עיריית ת"א נוטלת לעצמה קומות המגדלים החדשים

בעיר. *גלובס אונליין*.

נדלה מתוך: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001120753>

ציאון, ה. (2015, 22 באוגוסט). בלי להוציא את האוטו: שכונה בתוך מגדל.

Ynet. נדלה מתוך:

www.ynet.co.il/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticlePrintPreview/0,2506,L?469129

8,00.html%0A21.08.15

שילה, ש. (2008, 12 בדצמבר). מגדל בלי חומה. *The Marker אונליין*.

נדלה מתוך: <https://www.themarker.com/realestate/1.499374>

שמר, ה. (2017, 3 בספטמבר). שלום כיתה איפה? הדרך הקשה לגני הילדים

ולבית הספר בשוק הסיטונאי בת"א. *Ynet*.

נדלה מתוך: <http://xnet.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5011211,00.html>

שנער, ע., צ'רצ'מן, א., ומן, א. (2000). *בחינת הבניה לגובה- סקר ספרות*.

חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון. המכון הלאומי לחקר הבנייה.

תזכיר לתיקון חוק המקרקעין 2017: תזכיר חוק לרישום מקרקעין תלת מימדי.
משרד המשפטים: ירושלים. נדלה מתוך:

(ביום 28.12.2017) https://www.nevo.co.il/law_word/Law11/43468.do

תזכיר חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת
התקציב 2019), התשע"ח-2018.

a+t. (2008). *HYBRIDS I. High-Rise Mixed-Use Buildings*. Vitoria-Gasteiz, Spain: a+t
architecture publishers.

a+t reserch group. (2011). *This is Hybrid*. Vitoria-Gasteiz, Spain: a+t architecture
publishers.

Beauregard, R.A. (2006). *When America Became Suburban*. Minneapolis: University
of Minesota Press.

Blanc, F. (2008). Spain: Non-financial Compensation Instruments and the Valencia
Model. In: *New Instruments in Spatial Planning: An International Perspective on
Non-Financial Compensation*, Janssen-Jansen Leonie, Marjolein Spaans, and
Menno van der Veen (eds.) 95-120. Amsterdam: IOS Press

Camden City Council. (2010). *Camden Development Policies Adoption version 2010*.

City of Mountain View. (2010). *General Plan Land Use Designations*.

City of Toronto Planning team, Nasr, A.-M., Oppedisano, A., Zonena, A., Floro, E., &
Bogdanowicz, J. (2017). *Planning for Children in New Vertical Communities*.
Toronto.

City of Westminster. (2015). *Mixed Use Revision to Westminster City Plan:
Strategic Policies*.

Cornes R., Sandler T., (1996). *The Theory of Externalities, Public Goods and Club
Goods*. Cambridge: U.K.

Coupland, A. (Ed.). (1997). *Reclaiming The City: Mixed Use Development*. London: E
& FN Spon.

Gartry, L. (2015). High-rise schools could be the future as cities run out of space for
new campuses , experts say. ABC News. Retrieved from

<http://www.abc.net.au/news/2015-10-03/high-rise-schools-in-australian-cities-proving-a-viable-option/6819782>

- Gordon, P., & W. Richardson, H. (1997). Are compact cities a desirable planning goal? *American Planning Association*, 63(1), 95–106.
- Hall, P. (2002). Urban and regional planning. p. 465. London : Routledge, c2002
- Lash, D. (2016). Toronto District School Board Considering Schools in Condos. Retrieved from <http://www.lashcondolaw.com/toronto-district-school-board-considering-schools-in-condos/>
- London Borough of Camden, K. C. T. (2004). *King's Cross Opportunity Area Planning & Development Brief*.
- Mumford, L. (1961). *The City in history : Its origins, its transformations, and its prospects*. New York: Harcourt, Brace and World.
- Musgrave A.R., Musgrave B.P., (1973). *Public Finance in Theory and Practice, Third edition*. McGraw hill.
- Paul, D. S. (1965). Urban Design: The Architecture of Towns and Cities. McGraw-Hill
- Planning Department The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. (2016). *Hong Kong Planning Standards and Guidelines*. Retrieved from http://www.pland.gov.hk/pland_en/tech_doc/hkpsg/full/index.htm
- Portney, K. E. (2003). *Taking sustainable cities seriously: Economic development, the environment, and quality of life in American cities*. London: MIT Press..
- RIBERD. (2014). Learning from Hong Kong part 1: Towards Mixed-use (Podium) Development. Retrieved from <http://www.asianurbanepicenters.com/?p=2812>
- Rosen, S. (1974) "Hedonic prices and implicit markets: A product differentiation in perfect competition." *Journal of Political Economy* 82(1): 34-55.
- Rupe, E., & Baker, R. (2014). *Vertical Transportation & Logistics in Mixed-Use High Rise Towers*.
- Sacha, M. (Ed.). (2014). *Public space Evolution in Living in Singapore*. Singapore: Future Cities Laboratory.

Sah V., Cornoy S. J. and Narwold A. (2015). "Estimating School Proximity Effects on Housing Prices: The Importance of Robust Spatial Controls in Hedonic Estimations" *Journal of Real Estate Finance and Economics* 53: 50-76.

Schwanke, D., & Al, E. (2005). *Mixed-Use Development Handbook*. Washington.D.C: ULI-Urban Land Institute.

Shim, J., Park, S., Architects, S., Park, E., Candidate, M. D., Shim, J. & Park, E. (2004). Public Space Planning of Mixed-use High-rise Buildings - Focusing on the Use and Impact of Deck Structure in an Urban Development in Seoul. CTBUH 2004 Seoul Conference.

Smolka, M.O. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

So, S., Dowall, C., & George, M. (2016). Mixed Use Tall Buildings – The Challenges and Benefits of Vertical Urbanization. CTBUH 2016 Shenzhen · Guangzhou · Hong Kong Conference.

Talen, E. (2005). *New Urbanism & American Planning: The Conflict of Cultures*. London:Routledge.

The Educational planning and Research Division Ministry of Education. (1995). *Guidelines for the Establishment of Primary Schools in High-Rise Flats in Malaysia*. Thailand: UNESCO Principal Regional Office for Asia and the Pacific.

Van Der Kleut, J. (2016). Fairfax County Says Yes to High-Rise Schools. Retrieved from <https://www.restonnow.com/2016/11/03/fairfax-county-says-yes-to-high-rise-schools/>

Van der Veen, M., Spaans, M., Putters, B. and Janssen-Jansen, L. (2008). Comparing the Cases and Planning for the Future of Non-financial Compensation. In: *New Instruments in Spatial Planning: An International Perspective on Non-Financial Compensation*, Janssen-Jansen Leonie, Marjolein Spaans, and Menno van der Veen (eds.) 229-256. Amsterdam: IOS Press.

Yuen, B., & Yeh, A. G. . (2011). *High-Rise Living in Asian Cities*. Dordrecht: Springer.

מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן

מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן נוסד במטרה להוות את הבימה האקדמית המרכזית בישראל ללימוד ולחקר תחום הנדל"ן. המכון החל פעילותו במרכז הבינתחומי הרצליה באוקטובר 2011 הודות לתרומה נדיבה של גזית-גלוב. המכון פועל ברוח המצוינות האקדמית, החדשנות והיזמות של המרכז הבינתחומי הרצליה.

המכון פועל להשגת היעדים הבאים בתחום הנדל"ן בישראל:

- קידום המחקר האקדמי
- בניית תכניות לימודים אקדמיות
- בניית תכניות הכשרה למנהלים
- חיזוק הקשר בין האקדמיה ובין עולם הנדל"ן
- השפעה על השיח הציבורי

לצד תכניות לימוד לתארים, מקיים המכון פעילות ענפה הכוללת עריכת מחקרים אקדמיים, יצירת מדדים חדשים, תכניות הכשרה למנהלים בעולם הנדל"ן ופעילות שוטפת של כנסים, ימי עיון, פורומים, שולחנות עגולים, סמינרים ואירוח משלחות.

מנהל אקדמי: פרופ' אמנון להבי, דיקן בית ספר הארי רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה.

מנהלת כללית: ד"ר אפרת טולקובסקי

ועדה מיעצת: פרופ' יאיר אורגלר, פרופ' צבי אקשטיין, פרופ' אמנון להבי, פרופ' ליאור זמר.

פרטי התקשרות: מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן, המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167, הרצליה,

4610101. טל': 09-9602449, דוא"ל: realestate@idc.ac.il

אתר: <https://www.idc.ac.il/he/research/gazit-globe/pages/home.aspx>

ניירות עבודה נוספים שמומנו על ידי המכון:

סטטוס	מס' סידורי	חוקרים	נושא המחקר
פורסם (אנגלית)	GG1/2012	ד"ר מורן אופיר, בית ספר רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה; ד"ר יבגני מוגרמן, בית הספר למנהל עסקים, האול' העברית בירושלים; פרופ' צבי וינר, בית הספר למנהל עסקים, האול' העברית בירושלים	How Homeowners Choose between Fixed and Adjustable Rate Mortgages?
פורסם	GG1/2013	ד"ר אדר' טלי חתוקה, המעבדה לעיצוב עירוני, החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם, או"נ תל אביב	עיר-תעשייה: גיבוש מדיניות ממשלתית לשילוב תעשייה במרחב העירוני

פורסם	GG2/2013	גלית בן נאים ואריאל סוארי, משרד האוצר	השפעת הבעלות על דירה על מוביליות של עובדים - ניתוח אמפירי של שוק העבודה בישראל
פורסם	GG4/2013	פרופ' דוד ג'נסוב, האונ' העברית בירושלים; אלעד דה-מלאך, בנק ישראל; אסף זוסמן, האונ' העברית בירושלים; נועם זוסמן, בנק ישראל	השפעת קרבה לאתרים סלולריים על מחירי הדירות בישראל
פורסם (אנגלית)	GG5/2013	ד"ר רות חננאל, אונ' תל אביב; פרופ' שרון פרלמן קרפץ, אונ' קלארק, ד"ר עמי וטורי, אונ' חיפה	Housing Matters: Public Housing Policy in Israel, the United States, and Sweden
פורסם	GG6/2013	אורה בלום, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אונ' תל אביב	מודלים של בעלות חלקית מנקודת המבט של הפרט, התאגיד והקהילה
פורסם	GG1/2014	טל אלסטר, חופית ויינרב, ד"ר אמילי סילברמן, הקליניקה האורבנית, האונ' העברית בירושלים	היבטים חברתיים בפינוי בינוי: מבט מסכם של פורום מתכננים
פורסם (אנגלית)	GG2/2014	פרופ' גדעון פרחומובסקי, בית הספר למשפטים, אונ' פנסילבניה, ד"ר רונית לוין שנור, הפקולטה למשפטים, אונ' טורונטו	Is the Government Fiscally Blind? An Empirical Examination of the Effect of the Compensation Requirement on Eminent Domain Exercises
פורסם	GG3/2016	ד"ר מנאל תותרי-ג'ובראן, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן	קבוצות רכישה לאן?: לקראת רגולציה משפטית של התופעה