

החקיקה בתכנון ובנייה - לאן?

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין¹

רקע - בחברה, הצדק הוא הרצון של החזק

הורתו של חוק וגלגוליו במשך ימי חייו, אינם משקפים בהכרח את מה שנכון או את מה שצודק ולעתים אף לא את מה שראוי. טרסימכוס, הסופיסט היווני טען, שהצדק פועל לתועלתו של החזק. בחלק גדול מאוד מהמקרים, החוק משקף את הרצון של החזק בחברה. יצירת הקשר בין החוק לבין מידת הצדק, מרחיבה את הביטוי של טרסימכוס לאמירה חברתית, לפיה, הצדק הוא הרצון של החזק.

מבוא

הפער בין הראוי לבין המציאות, המבכרת לעיתים את רצונו של החזק, מתסכל רבים מאנשי האקדמיה, בפרט את אלה העוסקים במדעי החברה. לאחר שאיש המחקר בחן התנהגויות השוואתיות בין-לאומיות ומקומיות לגבי השפעת דבר חקיקה מסוים, ולאחר שמצא כלים מהימנים לבירור ההשפעות וההשלכות של דבר החקיקה והגיע למסקנות, אשר לעתים אינן תואמות את דעתו האישית, אולם הן תקפות ביחס לממצאיו, מוצא עצמו איש המחקר בודד במערכה, כשקולו נבלע בקול שופרותיו של החזק בחברה. ככל שעמדותיו של החזק פופולריות פחות, כך הוא ישתמש ביותר יועצי תקשורת, "לוביסטים", סיסמאות וקלישאות, עד שיהיה משוכנע כי קולו הוא הקול היחיד במחנה.

החזק אף יגדיל ויגייס אנשי אקדמיה לצדו, על מנת לתמוך בטענותיו. כך למשל, בשנות השבעים של המאה שעברה, גייסו אנשי ממשל ותעשייה את שירותיהם של אנשי אקדמיה, אשר הטילו ספק בהתחממות הגלובלית ואף טענו, כי כדור הארץ מתקרר. הם גויסו כדי להטיל ספק בנזקי העישון ובנזק של שפכים כימיים לאוכלוסייה. כיום הם מגויסים על-ידי יצרני מזון על מנת להטיל ספק בנזקים הנגרמים ממזונות מסוימים ואף בנזקי הקרינה הסלולרית.

לאיש האקדמיה אין ממון ואין לו מנגנון פרסום ושיווק. התקשורת בדרך כלל אינה מתעניינת בו ולרוב עמדותיו מורכבות ואינן פופולריות. איש האקדמיה מחויב למהימנות

1. המחבר הינו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל, גיאוגרף המתמחה בתכנון עירוני באוניברסיטת תל-אביב ומרצה בתחומי התכנון והבנייה באוניברסיטאות תל-אביב, חיפה וירושלים. עד שנת 2007 כיהן כחבר ועדת ערר מס שבח שליד בית המשפט המחוזי בחיפה.

אשר איש התקשורת והפרסום אינו מחויב לה. לכן, גם אם איש האקדמיה צודק, צדקתו תתברר בטווח הרחוק.

מחקרים רבים בתחום התכנון העירוני חזו תהליכים ארוכי טווח. חלקם אכן התממשו, וחלקם מתממש בהדרגה. הנושאים שנבחרו הם נושאים מרכזיים כיום בשיח התכנוני ולפיכך מטרת המאמר ניסיון לחזות את מהלכיו הבאים של תחום התכנון והבנייה בנושאים מרכזיים אלו.

מראיית אדמה, ועד לרפורמה בתכנון ובנייה

תמ"א 38

בחודש מאי 2005, אושרה תכנית מתאר ארצית מספר 38 (להלן: "התכנית" או "תמ"א 38"). אחת ממטרות התכנית היתה "לקבוע הסדרים תכנוניים כחלק ממכלול רחב של הסדרים כלכליים, חוקיים ואחרים לשיפור מבנים וחיזוקם לצורך עמידותם בפני רעידות אדמה". על-מנת לעודד את חיזוק המבנים, הציעה התכנית תמריצים כלכליים על-ידי אישור תוספות בנייה, מעבר לאלו שמאפשרות תכניות בנות-תוקף.

לאחר סקר מקיף שנערך באזורים שונים, שבהם הסיכון הגיאוגרפי לרעידות אדמה רב יותר, התפרסם בחודש ינואר 2006 מאמר בכתב העת "מקרקעין" אשר בחן את התמריצים שמציעה תמ"א 38.² במאמר זה הצבענו על כך, שדווקא באזורים בעלי סיכון גבוה להתרחשות רעידת אדמה, ערכי הקרקע נמוכים, כך, שתוספת הזכויות המוצעת אינה מהווה תמריץ מספיק לביצוע חיזוק המבנים. עוד באותו המאמר הצענו פתרונות אפשריים ובמרכזם, אישור תכניות בניין עיר מתאריות על-ידי הוועדות המקומיות, אשר תבצענה סקר מבנים לחיזוק, תשקללנה את העלויות הדרושות לחיזוק המבנים ותצעה היקף תוספות מבניות שיאפשר פעולה זו מבחינה כלכלית.

כשנה ורבע לאחר כניסתה לתוקף של תמ"א 38, ומשהתבררה ככישלון צורב, החליטה הכנסת לאפשר הקלות במיסוי תוספות הבנייה, בנימוק, כי המיסוי הגבוה מונע, ככל הנראה, את ניצול הזכויות. ביום 7.9.2006 החליטה הממשלה לקבוע תקנות לעניין הקלות במס שבח ומס מכירה ומתן פטור מהיטל השבחה בעת מימוש זכויות במסגרת תמ"א 38.³ עוד בשלבים המוקדמים של הצעת החוק, נכתב מאמר נוסף בכתב העת "מקרקעין",⁴ המסביר, מדוע דינה של הצעת החוק להיכשל. בעיקרי הדברים נטען, כי מס שבח משולם על רווח. מכאן, כשאין רווח - לא יהיה חיוב במס שבח. מכיוון שבאזורים בהם עלולות להתרחש רעידות אדמה ממילא אין רווח ואין כדאיות לניצול הזכויות, הצעת החוק לא תתרום דבר לאותם האזורים, אלא, לכל יותר, תאפשר הקלות מס לבעלי הבתים באזור המרכז. באותו מאמר חזרנו על הצורך בהגדרת קריטריונים מקצועיים לתוספות בנייה באזורי הפריפריה, שיעוגנו בתב"ע מפורטת/מתאר, ותהיינה מסוימות דיין ביחס

2. בועז ברזילי "אפס בסולם ריכטר - השלכותיה הכלכליות של תמ"א 38" **מקרקעין** ה/1 77 (2006).
 3. החלטה 425 של הממשלה ה-31 "יישום תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38) - דיון בהמלצות ועדת המנכ"לים" (7.9.2006).
 4. בועז ברזילי "השלכותיה הכלכליות של תמ"א 38" **מקרקעין** ו/5 3 (2007).

לאפשרויות חיזוק המבנים, הגדרת דרישות הנדסיות ואדריכליות נוספות והצבת תנאים למתן היתר בהתאם למקבצי המבנים בתחום כל יישוב.

היום, למעלה מחמש שנים מכניסתה לתוקף של תמ"א 38 וכארבע שנים ממועד מתן הקלות בחיוב מס שבח, משהתברר כי תמ"א 38 הינה כישלון חרוץ, הורה משרד הפנים לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לקדם תכניות מקומיות לחיזוק המבנים.⁵

להערכתנו, ובהתאם להצעתנו טרם כניסתה לתוקף של תמ"א 38, בשנים הקרובות תוקנה לוועדות המקומיות הסמכות להכין תכניות בניין עיר בתחומן, אשר תהפוכנה את חיזוק המבנים לכדאי מבחינה כלכלית. משכך, אנו סבורים כי נושא זה יעלה מחדש על סדר היום הכלכלי ויהווה מוקד משיכה ליזמי נדל"ן.

תכניות איחוד וחלוקה

במשך השנים, התרחבה בפסיקה המגמה המבקרת את תופעת ההפקעה ללא מתן פיצוי, עד כדי יצירת הרושם, כי תופעה זו תלך ותגווע בהדרגה עד שתיעלם לחלוטין. בד בבד עם מגמה זו ובניגוד לה, הלכה והתרחבה תופעת ההפקעה ללא תמורה. הכלי התכנוני בו השתמשו הרשויות להרחבת הפרשות לצורכי ציבור ללא תמורה, היה "תכנית לאיחוד וחלוקה חדשה", בו עוסק פרק ג', סימן ז' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה").

השימוש הנרחב שעשו ועדות בהפקעת קרקע באמצעי התכנוני של תכנית איחוד וחלוקה מחדש, היה על רקע ויכוח משפטי בעניין פרשנותו של סעיף 4 לחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, התשכ"ד-1964 הקובע:

"... חישוב האחוזה המקסימלי לעניין חישוב האחוזה של חלקה שמותר לרכוש לפי חוק זה ללא תשלום פיצויים - (1) אין מביאים בחשבון רכישה מכוח חלוקה חדשה לפי סעיף 20 לפקודת בנין ערים, 1936, ולפי סימן ז' לפרק ג' לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965."

הויכוח המשפטי עסק בשאלה, האם לאפשר פטור מתשלום פיצוי על הפקעה, כאשר ההפקעה עולה למעלה מ-40% משטח הקרקע. מרבית אנשי האקדמיה סברו, כי יש להגביל את ההפקעה למסגרת 40%,⁶ גם כאשר נעשה שימוש בהליך של איחוד וחלוקה מחדש לפי פרק ג', סימן ז' בחוק התכנון והבניה.⁷ במאמר שפורסם בעניין זה⁸ הועלתה ביקורת על השימוש שעושות ועדות מקומיות בהפקעה, תוך שימוש בכלי התכנוני של איחוד וחלוקה מחדש, לעתים ללא כל הצדקה תכנונית אמיתית ואף תוך כדי הקרבת השיקול התכנוני היעיל והנכון, וזאת במטרה להימנע מתשלום כספי לבעלי הקרקעות הנפגעים מכך.

5. מיכל מרגלית "משרד הפנים הבין שתמ"א 38 לא מספיקה: יגבה בתוכניות מקומיות" גלובס, 26.4.2010.

6. אהרון נמדר "לקראת מותה של הפקעה ללא מתן פיצוי" מקרקעין 4/3 (2006).

7. ראו בועז ברזילי תכנון ובינוי עירוני, הלכות ויישומים (הוצאת בחור, מהדורה אחרונה 1/2010).

8. בועז ברזילי "הפקעה עם פיצוי - האמנם?" מקרקעין 5/90 (2006). ראו גם נמדר, לעיל ה"ש 6.

ניצול בעלי הקרקעות לא נפסק כאן. כאשר הופקעה קרקע למטרה ציבורית והצורך הציבורי פסק מלהתקיים, במקום להשיב את הקרקע לבעליה או לשלם פיצויי הפקעה, הרשות היתה יכולה לכלול את הקרקע במסגרת הליך של איחוד וחלוקה מחדש ולבצע בה הפקעה חוזרת, תוך הענקת זכויות בנייה ביתרת החלקה. כלי זה מאפשר לעקוף את הוראות החוק העוסקות בהשבת המקרקעין לבעליהם.⁹

בשנת 2008, כ-12 שנים לאחר כתיבת הביקורת על הפקעת היתר בהליך איחוד וחלוקה מחדש,¹⁰ וכשנתיים לאחר פרסום הביקורת בכתב העת "מקרקעין", אחרי שאזרחים רבים היו קורבנות לחוק רע, הגביל בית המשפט את הפקעת השטח העולה על 40% בהליך האיחוד והחלוקה, כאשר זו נעשית בהליך של הפקעה ללא תמורה.¹¹

תיקון פקודת הקרקעות¹² מצמצם ואף מבטל במקרים מסוימים את הליך ההפקעה ללא תמורה. דא עקא התיקון אינו חל על הפקעות המבוצעות בהתאם לחוק התכנון והבנייה.

להערכתנו, במהלך השנים הבאות תצטמצמנה אפשרויות ההפקעה ללא תמורה גם בחקיקה הקשורה לתכנון ובנייה. יחד עם זאת אנו מעריכים, כי תימשך המגמה, לפיה הענקת זכויות בנייה שוות ערך להפקעה ביתרת החלקה הבלתי מופקעת, תיחשב תמורה סבירה.

שימור מבנים

שימור מבנים החל כתפיסה תכנונית פוסט-מודרנית, אשר מטרתה להעניק ביטוי לקהילות חברתיות שונות ונבדלות בתחום התכנון העירוני. רעיון שימור העבר, בהווה ולמען העתיד, זוכה ככלל לקונצנזוס, כאשר הביקורת מתמקדת בדרכי יישומו ובפיזור התועלת מתכניות שימור.

בשנת 2004, נטען בסדרת מאמרים ומחקרים, כי תכניות שימור אינן שוויוניות, הן מטילות את עלויות השימור על אוכלוסיה אחת ומנתבות את התועלת הכלכלית לאוכלוסיה אחרת.¹³ נטען, כי במקרים מסוימים, תכנית השימור היוותה למעשה זרז לפינוי אוכלוסיה חלשה ממרכזי הערים. לאחר שאוכלוסיה זו נשאה בנטל השימור, עת מכרה את המקרקעין במחיר מופחת, כתוצאה מהעמסת עלויות שימור בלתי סבירות, תפסה את מקומה אוכלוסיה ממעמד הביניים.¹⁴

-
9. ראו לדוגמה: ת"א (מחוזי ת"א) 1764/04 אשכול נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רעננה, מקרקעין ט/1 392 (2009).
 10. בועז ברזילי יסודות התכנון והבנייה (1996).
 11. עע"ם 5839/06 בראון נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז המרכז, מקרקעין ז/6 375 (2008).
 12. החוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (מס' 3), התש"ע-2010, ס"ח 2228, 346 (15.2.2010) (להלן: "תיקון פקודת הקרקעות").
 13. בועז ברזילי "תכניות שימור: תרבות כלכלית או כלכלה תרבותית?" מקרקעין ג/2 12 (2004).
 14. בועז ברזילי השפעות חיצוניות בהליכי תכנון (עבודת גמר לתואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת תל-אביב-בית הספר להיסטוריה, המחלקה לגיאוגרפיה, 2006).

מבט לאחור על שכונות ומתחמי שימור, כמו נווה צדק, לדוגמה, מלמד, כי אכן מרבית האוכלוסייה החלשה עזבה את המקום בלי להתעשר, תוך שהיא הנושאת העיקרית בעלויות השימור.

במהלך השנים הבאות, תעמודנה תכניות השימור במבחן הזמן. לאחר מיצויה של התועלת הכלכלית מתכניות השימור, הן למעמד הבינוני-יזמי והן לרשות המקומית אשר "פלטה" אוכלוסייה חלשה ממרכז העיר, תצטרך הרשות להתמודד עם אוכלוסייה שכבר מיצתה את רווחיה, במסגרת שימור האתר ותחזוקתו לאורך זמן.

נאמנים לתפיסה המחקרית שהוצגה, מספר שנים לפני אישור תכנית השימור של העיר תל-אביב, תידרשנה להערכתנו תכניות עירוניות במתחמי השימור, שימזגו וירחיבו שימושי מסחר מושכי קהל ועסקים בעלי יכולת כלכלית לשמר את תחזוקת המקום במתחמי השימור. מתכנני איזורי שימור מתפתחים או מתהווים, יידרשו לתת דעתם לפיזור התועלת הכלכלית באופן שוויוני עוד בשלב התכנון. להערכתנו, רשויות שלא פיתחו עדיין תפיסת שימור, המגובה בחקיקת משנה במסגרת תכניות מתאר לשימור מבנים, ירחיבו את השימוש בכלי זה, לנוכח ניסיון העבר.

מינהל מקרקעי ישראל

במשך השנים, תשלומי חובה למינהל מקרקעי ישראל (להלן: "המינהל") הפכו את ניצול זכויות הבנייה לבלתי כדאי, בעקבות העלויות הגבוהות, המצטברות, הכרוכות בניצולן. עיקר הביקורת נגעה לבנייה צמודת קרקע, בה שווי התועלת המתקבל בעקבות תוספת הבנייה, בניכוי התשלומים למינהל ולרשות המקומית בגין היטל השבחה, נמוך משווי התועלת כקרקע ללא זכויות בנייה. כתוצאה מכך, שכונות ומתחמים שלמים אינם מנצלים את זכויות הבנייה, בין בפיצול מגרשים ובין בתוספת בנייה, מתוך חוסר כדאיות כלכלית. דהיינו, הכשל הכלכלי הנוצר מהתשלום למינהל, מקבל ביטוי מרחבי.¹⁵

בנוסף, נשמעת ביקורת חריפה בנוגע לאופן חישוב דמי ההיתר על ידי שמאי המינהל. השמאי מטעם המינהל אינו עצמאי לחלוטין. הוא אינו בוחן באופן עצמאי תכניות והיתרים והוא כפוף לנתונים המוכתבים לו על ידי המינהל ביחס לזכויות הקודמות. גישה זו יכולה להביא לפגמים מהותיים בשומות. השגה על שומת המינהל הינה בפני השמאי הממשלתי - גוף שתלוי במינהל. גם דרכי התקיפה של השומות הן ארוכות ויקרות.¹⁶ הגדילה מועצת מקרקעי ישראל לעשות בהחלטה מספר 1090 מיום 27.3.2007 ולפיה, שווי הקרקע כבסיס לחיובים בהיוון תשלומים ייקבע בטבלה (שאינה עומדת גלויה לציבור), ובהתאם לסעיף 5 לאותה החלטה - "המינהל לא יאפשר השגות על דמי היוון". כלומר, החלטת המינהל מאפשרת נתק בין השווי המוערך על ידי המינהל (באמצעות שימוש בטבלת ערכים איזורית) לבין שווי השוק של החלקה, ללא כל אפשרות לבחינה ציבורית וכל זאת בהחלטת רשות מינהלית.

15. בועז ברזילי "התוצאות המרחביות של תשלומים למינהל - דמי היתר" מקרקעין 3/ד (2005).

16. שם.

בעיה מרכזית נוספת היא הקושי לחזות את החלטות מועצת מקרקעי ישראל והעובדה שהן מתקבלות ומשתנות בקצב מהיר, חדשות לבקרים. הדבר מקשה על תכנון ארוך טווח ותורם את חלקו לחוסר היציבות בשוק המקרקעי.

נטען, כי "החלטות של רשות מנהלית לא תמיד משכילה לבסס את קביעותיה על עקרונות של שוויון, סבירות וחוסר אפליה"¹⁷.

בימים אלו דן המחוקק ברפורמה במינהל, שאחת ממטרותיה היא הפחתת חסמים ביורוקרטיים באמצעות העברת קרקעות עירוניות על שם החוכר. מדובר בכ-800,000 בעלי זכויות ובשטח עירוני של כ-366,000 דונם.

להערכתנו, במשך השנים הבאות, תצטמצמה סמכויות המינהל והחלטות מועצת מקרקעי ישראל תומרנה בהסדר חקיקתי יציב, שישפר את רמת הוודאות ויקדם את שוק הנדל"ן. אשר לביקורת על חיובי המינהל לבעלי הקרקעות וביורוי השגות, ראוי לדעתנו להפקיעם ממינהל מקרקעי ישראל או מגופים הסמוכים לשולחנו ולהעבירם למוסד אובייקטיבי ומקצועי. להערכתנו, שוק הנדל"ן יתקדם גם בכיוון זה, אם כי בעצלתיים.

הוועדות המקומיות

חברי מועצת הרשות המקומית נבחרים בבחירות מקומיות. תפקידם הוא בעל אופי פוליטי. ברשות קיימת ועדה מקומית, העוסקת בתכנון פני העיר. תפקיד בעל אופי מקצועי. חברי הוועדה המקומית (הגוף המקצועי) נבחרים על-ידי חברי מועצת העיר (הגוף הפוליטי). ובפוליטיקה כמו בפוליטיקה, כאשר ניתנת לגוף פוליטי הזדמנות למנות בעלי תפקיד - הוא ממנה את עצמו. כך נוצר מצב בו בחלק נרחב מאוד מהרשויות בארץ, קיימת זהות בין חברי מועצת העיר לחברי הוועדה המקומית ולמעשה, הפוליטיקאים הופכים להיות המתכננים או לפחות בעלי השפעה ניכרת מאוד בגוף המקצועי, המתכנן.¹⁸ חוסר ההפרדה בין הרשות המתכננת למבצעת, או הפוליטית והתכנונית-מקצועית, הוא אחד הרעות החולות של חוק התכנון והבנייה.¹⁹

התומכים בגישה הקיימת, מדגישים את הצורך של נבחר הציבור בקיומו של כוח שיאפשר לו ליישם את המדיניות הרצויה עבורה הוא נבחר. המתנגדים מדגישים את הקשר האפשרי בין הון ושלטון ואת חדירתם של שיקולים לא ענייניים למערכת התכנון. מחיר אפשרי נוסף הוא המחיר שמשלמים תושבי הרשות על "חזון" תכנוני קצר מועד, שלעתים מתקשה לחזות מעבר למונחים של קדנציית בחירות, כאשר המחיר הציבורי משולם בטווח הארוך, הרבה אחרי שנבחר הציבור סיים את תפקידו והשתמש בהכנסות ובתועלות בטווח הקצר. מחיר אחר הוא העדפת התכנון המקומי על פני המחוזי, עד כדי פגיעה במרחב. מצב זה מביא, למשל, לתחרות בין אזורי תעשייה באזורים סמוכים, תוך פגיעה הדרגתית, צפיפות

17. אהרון נמדר **ספר העסקאות בנדל"ן** 124 (חושן למשפט, 2004).

18. Alfasi, N. "Planning policy? Between long-term planning and zoning amendments in the Israeli planning system", **Environment and Planning A** 2006, volume 38, pages 553-568 (2004).

19. לביקורת נרחבת על הקשר שבין הרשות המקומית לוועדה המקומית והמחיר הסביבתי ראו: ברזילי, לעיל הי"ש 14.

בנייה המניבה הכנסות ומתעלמת מבעיות של העמסה על תשתית ביוב קיימת, צפיפות בכיתות לימוד, מחסור במקומות בבתי עלמין, פגיעות נופיות, פגיעות באיזון אקולוגי ועוד.²⁰

המסקנה המתבקשת אינה בהכרח, כי פוליטיקאים מושחתים. הטיעון המרכזי הוא, שהמצב הקיים מקדם את פוטנציאל השחיתות בקרב פוליטיקאים נבחרים ומאפשר לקצר את הדרך לאלו שמנצלים פוטנציאל זה. המסקנה אינה, כי פוליטיקאים בהכרח מעדיפים תכנון קצר מועד. הטיעון הוא, שהמצב הקיים מאפשר לקדם תכנון קצר מועד בלי להתחשב בסביבה. נטען, לא אחת, גם במסגרת המחקרית האקדמית, כי בהשוואת "תכניות תאומות" (תכניות בעניין דומה ובהיקף דומה), הנשענות על סמכות הוועדה המקומית, במקרים רבים, קיימת פחות התחשבות בסביבה לעומת "התכנית האחות" - תכנית דומה, שעברה את ביקורת הציבור הרחבה ואושרה על-ידי הוועדה המחוזית.

החשש הוא, שכשלו השלטון המרכזי, בעולם המערבי בכלל, בהתמודדות עם תופעות בתחום השלטון המקומי (שיטור, תכנון וכד') גורם להעברת סמכויות נרחבות לשלטון המקומי, תהליך כזה עלול לחלחל לתחום התכנון העירוני בישראל (כפי שמוצע ממש בימים אלו בהצעת הרפורמה המתגבשת בתחום התכנון והבנייה). במצב של אי הפרדת רשויות בישראל, קידום העברת סמכויות תכנון לשלטון המקומי, עלול להנציח את הפגמים המתוארים.²¹

הפרדת הרשויות בשלטון המקומי הוא אחד העניינים המתסכלים ביותר עבור אנשי האקדמיה בישראל. מעבר לחשיבות שינוי המצב הקיים והקריאה האקדמית התכופה לשנות מצב זה, קיימת סיבה פרקטית להתמשכות המצב הקיים: אין לפוליטיקאי שום עניין לחוקק חוק שיסיר ממנו כוח. אבל כפי שכבר נטען לעיל, בטווח הארוך, העקשנות האקדמית מוכיחה עצמה. היא חייבת להוביל, ולהערכתנו תוביל, להגברת מנגנוני הביקורת על השלטון המקומי בתחום התכנון והבנייה.

תיקון 84 בחוק התכנון והבנייה

בחודש מאי 2009 נכנס לתוקף תיקון מס' 84 לחוק התכנון והבנייה.²² תיקון זה דן בדרכי הברור של תביעות לפיצויים בגין נזקי תכנון לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, ובדרכי הברור של חיובי היטל השבחה לפי התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה. לתיקון 84 השלכות מעשיות ממשיות בארבעה תחומים מרכזיים: ביטול האפשרות לפתור מחלוקות בדרך של הסכמה; ביטול האפשרות לבחור שמאי מוסכם תוך צמצום מספר הבוררים כיום ל-16, ובטווח הקרוב המתוכנן - 18; חיוב בתשלומי עלויות ברור קבועים מראש, הגבוהים פי חמישה לערך מהעלות הממוצעת טרם התיקון.

20. Barzilay B, Schnell I, "Conservation plans - Model for economic exploitation", *The Open Urban Studies Journal*, 2008, 1, 19-24

21. בועז ברזילי "עיקרי הרפורמה המתגבשת בחוק התכנון והבנייה" *מקרקעין* ט/3 (2010).

22. חוק התכנון והבנייה (תיקון 84 והוראת שעה), התשס"ח-2008, ס"ח 2165, 632 (10.7.2008) (להלן: "תיקון 84").

הביקורת על דרכי היישום של תיקון 84 זוכה לקונצנזוס רחב מאוד. עיקר הביקורת אינו בנושא הקמת מוסד השמאי המכריע, אלא על חיוב צדדים להמשיך את הסכסוך ביניהם במוסדות מעין-משפטיים (ועדות ערר או שמאים מייעצים/מכריעים), לעתים במשך שנים, תוך הטלת עלויות גבוהות מאוד על כל הצדדים, למרות שאין רצונם בכך ולמרות שהם חפצים להתפשר. תוצאה מיידית לכך היא הימנעות של נישומים מלהשיג על חיובי התשלום, למרות שיש לכך הצדקה עניינית, ולו מחמת העלות הגבוהה והמטרד הממושך שיגרם להם בהליך זה. כל זאת מעבר לעלות הציבורית הנדרשת למימון מוסדות אלו, שמחציתה מוטלת על הציבור אשר כלל אינו צד להליך ואינו נהנה מפירותיו.

עוד לפני כניסתו לתוקף של ההסדר המיוחד בתיקון 84, נערך סקר מקיף בו נחו תוצאותיו.²³ כחצי שנה לאחר כניסת תיקון 84 לתוקף, פרסמו מאמר ובו סקר נוסף המאמת את התחזית.²⁴

הצעתנו היתה להפחית את עלות ההליך, להוסיף מספר בוררים (שמאים מכריעים, אז - עשרה) ולייתר מחלוקות סתמיות על-ידי הענקת האפשרות להגיע להסכמות ופשרות ולא לחייב את הצדדים לנהל הליכי סרק. את השקיפות בהסדר החדש, המלצנו לפתור בפרסום ההסכמות ו/או אישורן על-ידי ועדות הערר, בדומה להענקת תוקף של פסק דין להסכם פשרה.

ניצנים לפתרון המוצע ניתן לראות כבר היום. מספר הבוררים עלה מ-10 ל-16, כאשר קיימת החלטה להעלות מספר זה בזמן הקרוב ל-18. עלות הבורר פחתה בכ-10% לערך.

נאמנים לממצאינו ולהמלצתנו עוד בטרם תיקון 84 נכנס לתוקף, אנו סבורים, כי במשך הזמן, יורחב עוד מעגל הבוררים, יצומצמו עלויות הבירור ויתאפשר פתרון הסכסוך בהסכמה וללא כפיית הליך מיותר. בכפוף לכל אלו, תצומצם הביקורת על עצם קיומו של המוסד באופן שלהערכתנו, יאפשר הרחבת סמכויותיו מעבר לשומת השבחה ופיצוי (דוגמה אפשרית - ערעור על שומות של מינהל מקרקעי ישראל).

קרינה במרחב העירוני

בסוף שנות התשעים של המאה ה-20, היתה מחלוקת בין חברות הסלולר ובין הוועדות המקומיות בשאלה, האם דין הקמת אנטנה סלולרית כדין הקמת אנטנה טלוויזיה רגילה. בעניין זה קבע בית המשפט העליון בעניין **אבוטבול**,²⁵ כי אנטנה המשמשת לתקשורת סלולרית, באזור המיועד למגורים או לעסקים, לפי תכנית המתאר, מהווה שימוש חורג. ההיגיון שהנחה את בית המשפט היה, שתכניות מתאר כאלה אושרו לפני שנים רבות, בטרם נפוצה התקשורת הסלולרית, ולכן לציבור לא ניתנה הזדמנות להביע את דעתו לגבי ייעוד מיוחד זה, הטומן בחובו השלכות סביבתיות.²⁶

23. בועז ברזילי "תיקון 84 - גלגול הנשמות של השומה המוסכמת" **מקרקעין** ח/3 (2009).

24. בועז ברזילי, "תיקון 84 - מחזור למציאות", **מקרקעין** ט/18 (2010).

25. ע"א 1216/98 **אבוטבול נ' ועדת ערר מחוז המרכז**, פ"ד נה(5) 114 (2001) (להלן "עניין אבוטבול").

26. על ההיבט התכנוני והמרחבי של האנטנות הסלולריות והשפעותיה החיצוניות ראו בהרחבה: ברזילי, לעיל הי"ש 14.

זמן קצר לאחר עניין **אבוטבול**, אושרה על-ידי הממשלה תמ"א 36א - תכנית מתאר ארצית לתקשורת (להלן: "תמ"א 36").²⁷ מטרתה המוצהרת היתה למנוע נזקי קרינה מהציבור על-ידי קביעת הוראות מגבילות להקמת אנטנות סלולריות. אלא שמרגע אישורה של תמ"א 36, הוכפל ושושל מספר האנטנות הסלולריות תוך מספר שנים מועט, וגברה התחושה ששיקולי סביבה ואיכות חיים נזנחים.²⁸

תמ"א 36 עקפה למעשה (במכוון או שלא במכוון) ואת שיתוף הציבור ויכולתו לבקר את בחירת אתרי ההקמה של אנטנות סלולריות. בעוד הלכת **אבוטבול** אפשרה את מעורבות הציבור בקביעת מקומן של אנטנות סלולריות באמצעות הוועדות המקומיות, תמ"א 36 קובעת, כי תותר ותתאפשר הקמת אנטנות סלולריות בכל ייעודי הקרקע, ובכלל זה גם באזורי מגורים. בהיותה תכנית מתאר ארצית, הוראותיה של תמ"א 36 עדיפות וגוברות על הוראות התכנון המקומי ולמעשה, התכנית הפכה את הוועדה המקומית למשהו הקרוב ל"חותמת גומי", תוך הסרת המכשול העיקרי בדרך להקמת אנטנות סלולריות במרחב.

תמ"א 36 מאפשרת, ולעתים מחייבת, הכשרת אנטנות, תוך חריגה מהוראות תכניות מקומיות (כמו למשל, הקמת תרנים בגבהים מעבר למגבלות גובה הבנייה שקובעות תכניות עירוניות - סעיף 39 לתכנית), אך היא אינה כוללת את חובת יידוע הציבור ואינה מאפשרת לציבור להשמיע את עמדתו לגבי הקמת אנטנות סלולריות בסביבתו. בנוסף, קובעת תמ"א 36 הנחיות והוראות להכשרה בדיעבד של כל האנטנות שהוקמו ברחבי הארץ, קודם כניסתה לתוקף (סעיף 39 לתכנית). מצד אחד, קיימת חובה להכשיר בדיעבד את האנטנות, מצד שני הקמת אנטנות סלולריות אפשרית בכל ייעודי הקרקע ובכל גובה, למרות האמור בכל תכנית אחרת (כלומר, גם מעבר לגובה המירבי שנקבע בתכניות אחרות).

הליך אישור האנטנות מתבצע באמצעות הגשת בקשה להיתר בנייה לוועדה המקומית וקבלת אישור בדיקת קרינה.²⁹ כאשר אישור קרינה מוגש לוועדה מקומית, הוראות התמ"א (כפי שפורשו ע"י ועדות ערר שדנו בנושא) מצמצמות מאוד את שיקול הדעת של הוועדה המקומית בדרכן לומר "הן" ולהנפיק היתרי בנייה לאנטנות. בכך למעשה, הוועדות המקומיות הפכו ל"חותמת גומי", בלי יכולת להפעיל שיקול דעת ממשי (זולת לגבי שיקולים נופיים-חזותיים, שגם הם מוגבלים), ותוך דילוג על יידוע הציבור או מתן אפשרות להתנגד להקמת האנטנות.

27. פורסמה למתן תוקף ב"פ 5079.

28. ביחס לתחושות הציבור ראו גם: כתבתו של רוני לינדר-גנץ "משתמשים כבדים בסלולר בסיכון מוגבר לפתח גידולים ממאירים במוח" **דה-מורק** 17.5.2010: "תחושות הבטן של רבים הולכות וצוברות הוכחות: העשירון העליון של המשתמשים הכבדים בסלולר, המדברים 30 דקות ביום ויותר, נמצאים בסיכון מוגבר של 40% יותר מאחרים לפיתוח גידולי מוח ממאירים - כך עולה מתוצאות מחקר האינטרפון, המחקר הבינלאומי הגדול ביותר שנעשה אי פעם לבדיקת הקשר בין שימוש בטלפונים סלולריים לבין התפתחות גידולי מוח...".

29. אישור הניתן מאת ממונה על הקרינה במשרד לאיכות הסביבה.

ביקורת נוספת על תמ"א 36 היא הכללים הקבועים בה לעניין ההגנה מחשיפה לקרינה.³⁰ מקור הביקורת הוא בכך, שהאישורים הניתנים מאת הממונה על הקרינה במשרד לאיכות הסביבה³¹ מוגבלים בזמן. בדיקות תקופתיות לא נדרשות על-ידי ועדות מקומיות ואין התניה מצד הוועדות המקומיות לעניין תקפות היתר הבנייה בעמידה בבדיקות תקופתיות. טווח הקרינה של האנטנה משתנה בהתאם לגודל האנטנה ולמיקומה, גובהה, עוצמתה, מספר האנטנים שהיא אמורה לשרת, סמיכותה לאנטנות אחרות ומספר המשתמשים בכל עת. לפיכך, טווח הקרינה מאנטנה אינו קבוע ועשוי להשתנות בכל רגע נתון. מעבר לכך, החקיקה הקיימת אינה קובעת את אופן הבדיקה התקופתית של הקרינה, אינה מגדירה את זוויות הבדיקה, שעת בדיקה במהלך היום, עונת הבדיקה במהלך השנה, בדיקות חוזרות וכדומה. שאלה נוספת המצריכה דיון היא, האם טווח הקרינה הנמדד מהאנטנה המוקמת בתחומי שטח היישוב המיושבים, אכן נותן מענה הולם לפריסת הקרינה במרחב סביב אותו שטח. לרוב, מבוצעות בדיקות הקרינה באמצעות מומחה (מומחה פרטי, המוכר על-ידי המשרד לאיכות הסביבה) אשר שירותיו נשכרים על-ידי חברות הסלולריות עצמן. במקרים מסוימים, למרות שלצורך קבלת היתר בנייה, נמצאו וצוינו טווחי קרינה העומדים בדרישות המשרד לאיכות הסביבה, בבדיקה מאוחרת יותר, שנעשתה על-ידי מומחה אחר, שאף הוא מורשה לבדיקה על-ידי המשרד לאיכות הסביבה, נמצאה קרינה החושפת דירות מגורים בסביבה לזיהום אלקטרו-מגנטי החורג מהרמות הנדרשות על-ידי המשרד לאיכות הסביבה.

היתרון של איש התקשורת על איש האקדמיה בוויכוח על דעת הקהל, אשר נדון ברישא למאמר זה, בולט מאוד בנושא הקרינה הסלולרית. בהקשר זה, ניתן בהחלט לומר, כי קול האקדמיה לא נשמע. הדיון התקשורתי הוסט במידה רבה לשאלות שאינן רלוונטיות לביקורת האמיתית. כך למשל, התפתח דיון בטענה כי ריבוי אנטנות הוא עניין חיובי, בהיותו מצמצם את הקרינה המרחבית הכוללת, או בטענה שאנטנות הן מוצר הכרחי להתפתחות המשק, תוך הסטה מהביקורת האקדמית בנושא. זו האחרונה תומכת בהכנת תכניות מתאר מקומיות לאנטנות סלולריות, אשר תהיינה גלויות לציבור ותאפשרנה את השתתפותו ושמיעתו, לקביעת מיקומן, כמותן ואופן פריסתן של האנטנות במרחב העירוני. כך יתאפשר איזון הולם בין צורכי חברות הסלולר לבין טובת הציבור.

ככל שהביקורת אינה מאוחרת מדי, קיימת ציפייה והערכה, כי יותר ויותר תכניות בניין עיר עתידיות תקבענה הוראות בדבר המיקום, הכמות ואופן הפריסה של האנטנות במרחב העירוני, ולא יותירו את ההתדיינות בעניין במישור היחסים שבין חברות הסלולר לבין בעלי הנכסים, המשכירים להן את השטח לצורך הקמת האנטנות.

התחממות גלובלית

בשנים האחרונות מעסיקה את העולם סוגיית ההתחממות הגלובלית. הפאנל הבין-ממשלתי לשינוי האקלים (Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC)

30. על ירידת הערך האפשרית לדירות מגורים בעקבות סמיכותן לאנטנות סלולריות ראו: בועז ברזילי "ירידת ערך עקב גורמים 'פסיכולוגיים'" **מקרקעין** ד/1 72 2005.

31. האישורים הם מכוח תקנות הרוקחים (יסודות רדיואקטיביים ומוצריהם), התש"ס-1980.

שהוקם בשנת 1988, הנפיק בשנת 1990 את הדוח הראשון אשר תמך ברעיון ההתחממות הגלובלית.

למדינת ישראל יש פוטנציאל ממשי להיות מושפעת מההתחממות הגלובלית, בעיקר בתחום העירוני. ישראל היא מדינה השוכנת לאורך החוף. ערים מרכזיות בה סמוכות לרצועת החוף: תל-אביב, אשדוד, אשקלון, הרצליה, נתניה, חדרה, חיפה, עכו, נהרייה. יתרה מכך, בישראל קיים מגוון של סוגי אקלים ושל סוגי קרקעות, אשר תמורות בהם יכולות להשפיע באופן ישיר על פריסת האוכלוסיה באותם מרחבים המועדים להשפעה כתוצאה מההתחממות הגלובלית. למרות זאת, בעוד העולם מתכוון לשינויי האקלים על ידי הכנת תכניות להרחקת המים מאזורים מאוכלסים, באמצעות הקמת סכרים וכדומה, השוק הפרטי בישראל בונה על רצועת החוף, תוך השתדלות מכוונת להתקרב ככל הניתן לקצה, מעמיס בנייה לתוך מרכזי הערים תוך כיווים באספלט ובטון היוצרים "איי חום" ומעלים את הטמפרטורה בפנים הערים (עקב ספיגת החום ופליטתו גם בשעות הלילה). בשוק הנדל"ן מוצאים מבנים החיים על זמן שאול, כמו למשל, אלו הבנויים על קצה הצוק באזורי חוף, ונסחרים לעתים במחיר כפול ויותר מבתים דומים במרחק קצר מהם, שאינם נמצאים על הצוק, הגם שנשקף מהם נוף מלא לים. "חוף פרטי" הפך למונח שגור המתאר שימוש בקטע חוף כחלק ממיזם מגורים ונחשב לגורם מקדם מכירות.

השפעות ההתחממות הגלובלית על שוק המקרקעין הינן במסגרת צפי של 30-35 שנים. זו היא תקופה מוחשית, שלא ניתן לפטור אותה במחי יד. מוחשיותה מקבל משנה-תוקף מכך, שהנזק הינו מצטבר ואינו יציר בן-יומו. כבר בשנים הקרובות ניתן יהיה להבחין בהפסד הכספי על השקעות כושלות, בחלק מן המקומות המועדים לפגיעה, מבלי להמתין לקרות הנזק עצמו.

בעוד האקדמיה מציינת את ההשפעות האפשריות של ההתחממות הגלובלית על שוק המקרקעין בישראל בטווח של עשרות השנים הבאות,³² קיימת תחושה כללית שהשוק המסחרי מתעלם מהשפעות אלו. גם במקרה זה, בולט יתרונו של אנשי התקשורת על אנשי האקדמיה בוויכוח על דעת הקהל. קל יותר לשווק רעיון מרגיע מרעיון תוכחה, שהוכחתו מורכבת.

להערכתנו, התכנון העירוני בישראל לא יוכל להמשיך ולהתעלם מהשפעות האקלים ויהיה חייב להתאים עצמו למציאות החדשה. הדבר יבוא לידי ביטוי בהענקת חשיבות חדשה לשטחים פתוחים במרכזי הערים, התערבות בבינוי המתחשב בגורמי נוף כמו טופוגרפיה, סוגי קרקע וכדומה, וחיוב בשינוי החקיקה שיוביל לבנייה המתחשבת בסביבה האקלימית גיאוגרפית.³³

32. ראו גם: בועז ברזילי, "בית על החוף בעידן ההתחממות - כלום לא השתנה?", *מקרקעין* ז/3, מאי 2008.

33. ראו להלן בסעיף "הבנייה הירוקה".

בנייה ירוקה

מעבר לתכנון העירוני המרחבי, המתחשב בסביבה האקלימית כאמור לעיל, בשנים האחרונות קיימת בשיח האדריכלי מגמת תכנון של "המבנה הירוק". המונח "בנייה ירוקה" הוגדר בתקן הישראלי³⁴ כ"בנייה שפגיעתה בסביבה פחותה". לבנייה ירוקה שני מאפיינים מרכזיים: האחד עוסק בצמצום ההשפעה של תהליך הבנייה על הסביבה (טווח קצר), השני עוסק בשילוב ההיבטים הסביבתיים בתהליך התכנון, הפיתוח, ההקמה, והשימוש במבנה ("פיתוח בר קיימא"). בשם "פיתוח בר קיימא", הכוונה בפיתוח "העונה על צרכי ההווה מבלי להתפשר על יכולתם של דורות העתיד לענות לצורכיהם"³⁵. במילים אחרות - שימוש שאינו מכלה את משאבי הטבע או שפגיעתו בהם פחותה.

בנושא הבנייה הירוקה, התכנון בישראל צעד מעט קדימה בהחלטת ממשלת ישראל על אימוץ עקרונות הפיתוח בר קיימא.³⁶ הלכה למעשה, פיתוח המתחשב בסביבה נעשה היום במדינת ישראל באופן מדוד ובמשורה. מכירת שקיות "ירוקות" בחמישה שקלים במרכולים אינה מהווה מדד לחברה השומרת על סביבתה. פעולות מתחשבות בסביבה נעשות היום בעיקר על-ידי יזמים המפיקים מכך תועלת כלכלית, אשר משתמשים ב"שפה ירוקה" גם כאמצעי שיווק; לעתים, למוצר תוכן "ירוק" אמיתי ולעתים השימוש בשפה זו הינו כלי שיווקי ריק מתוכן ממש. אחת השאלות הראויות העולות מכך, היא מתי מתחיל בניין להיחשב ל"ירוק". מכיוון שבנייה ירוקה מתייחסת לאופי המבנה ותכונותיו, ניתן להניח רצף של תכונות, וככל שהבניין יעלה במדרג הרצף, כך "צבעו הירוק" יבלוט יותר. התקן הישראלי מציע את שיטת הנקודות, לפיה, כל מרכיב של ניצול בר קיימא זוכה למספר נקודות מסוים (למשל, הצללות - 2 נקודות, צורתו הפיזית של הבניין - 3 נקודות, ניצול תאורה מלאכותית - 3 נקודות וכדומה, כך, עד 100-75 נקודות מירביות, בהתאם לסוג המבנה). אבחנות אלו יסייעו לקבוע, מתי מבנה אכן ראוי להיקרא "ירוק" מבחינה תפקודית ומתי השימוש במונח נועד לצורכי שיווק ומכירה בלבד.

הבנייה הירוקה בישראל עדיין בחיתוליה. כדאיותה הכלכלית במבני מגורים נמצאת על גבול נקודת האיזון.³⁷ תודעה ציבורית גוברת תניב ביקוש למוצרים המשתלבים עם סביבתם, לעליית ערכם בעיני הקונה והגברת השימוש בה על-ידי קבלנים ומשווקים. קידום התודעה יכול להיעשות גם באמצעות חקיקה.

הרחבת השימוש ב"בנייה ירוקה" מתמקדת בעיקר בצמצום השימוש במשאבים מלאכותיים ומכלי אנרגיה, באמצעות הקמת מבנים המתחשבים בתנאים האקלימיים והמצמצמים את הצורך בשימוש באנרגיה מתכלה (מזגנים/חימום); ניצול תאורה טבעית וצמצום הצריכה בתאורה מלאכותית; שיפור הבידוד התרמי (הולכה והתנגדות); שימור כיסוי הקרקע הטבעית; שיפור ניקוז מים וקליטת מי נגר, חיסכון במים: הן על-ידי צמצום השימוש במים והן על-ידי מיחזור מים שהיו בשימוש, ניצול פסולת אורגנית וצמצום

34. ת"י 5281, מאי 2006.

35. United Nations, General Assembly, 11 December 1987, **Report of the World Commission on Environment and Development.**

36. החלטת ממשלה 2426 מיום 4.8.2002.

37. בועז ברזילי "בנייה ירוקה - השיקול הכלכלי" **מקרקעין** ח/4 39 (2009).

השפעת פסולת לא אורגנית על הסביבה, צמצום החשיפה לזיהום אוויר, צמצום חשיפה לקרינה על סוגיה השונים, עידוד השימוש בכלי תחבורה לא ממונעים, שיפור הבידוד כנגד מטרדי רעש ועוד.

להערכתנו, במהלך השנים הבאות תורחב החקיקה, בעיקר באמצעות תקנות אשר יעגנו את התכנון בר הקיימא, הן על-ידי הקטנת הפגיעה בסביבה והן, ובעיקר, על-ידי הגדלת היעילות האנרגטית של המבנה ושיפור באיכות החיים בתוך המבנה ומחוצה לו. במהלך השנים, ניתן לצפות להתגברות התודעה בקרב קהל הצרכנים. מבנים אשר לא יוקמו בהתאם לעקרונות הבנייה הירוקה, יספגו פחת תיפקודי וערכם בשוק יירד.

המגזר החקלאי והתכנון העירוני

מדינת ישראל הצליחה להתאים עצמה במהירות לצרכים החקלאיים המשתנים, בזכות רתימת המחקר והטכנולוגיה הגבוהה לתחום זה. למרות הירידה בתמיכה הממשלתית בחקלאים, הפכה ישראל ליצואנית של תוצרת חקלאית מודרנית, כמו מזון אורגני וזנים חדשים הנשענים על הנדסה ביולוגית, טעמים וצבעים חדשים לירקות ופירות, זני פרחים חדשים, טכנולוגיות חדשות - פרי פיתוח חממות שיוחדו לכך, מערכות השקיה מבוקרות, ביו-טכנולוגיה, אגרו-ביולוגיה, גנטיקה וכדומה. התפתחות החקלאות המודרנית, בה קנתה לעצמה ישראל שם בינלאומי, מאפשרת, לדעת גורמים מקצועיים, את המשך קיומו והישרדותו של המגזר החקלאי בישראל.

פיתוח ומחקר פירושים החדרת שימושים נוספים המשרתים את תכלית הפיתוח. מבחינה מעשית, לצד השימוש החקלאי, נוספו שימושי שירות כמו משרד, מעבדה, חדרי מיכון, בקרה וכדומה, אשר כולם משרתים את המטרה העיקרית - פיתוח חקלאות מודרנית. שינויים אלו בעולם המודרני, מחייבים שינויים בסוגי העיבוד והשימוש החקלאיים שהיו נהוגים בעבר.

בתחום החקיקה המצב שונה. לעתים, הפרדה בין השימושים הינה מלאכותית. כך למשל, שדה חקלאי, הכולל בית אריזה למיון ואחסנה - האם הוא עונה על הגדרה של "שימוש חקלאי", או "אחסנה"? חממה חקלאית, שלידה מעבדה לפיתוח זנים חדשים או כימיקלים לשימוש חקלאי, האם עונה על הגדרת "עיבוד חקלאי", "תעשייה" או "משרדים"? הגדרה שונה יכולה להשפיע על סיווג שונה לצורך ארנונה, אגרות בנייה, היטלי השבחה וכדומה, ובכך לשנות באופן משמעותי את המטלות הכספיות המוטלות על החקלאי.

בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, כמו גם בחוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967, מוגדרת קרקע חקלאית על-בסיס השימושים שאפיינו את השוק החקלאי אז. גם בחקיקת-המשנה, ההבחנה אינה ברורה. בתכניות בניין עיר רבות, גם אלו שאושרו בשנים האחרונות, אומצה טבלת שימושים המכונה "טבלת הצבה", המתבססת על הנחיות לתכנון מבני משק משנת 1979, (עודכן ב-1982). כך להמחשה, באותה טבלה הותר "פיטום אוזים", שנאסר בינתיים על-ידי דין אחר.

בטווח ההגדרות שבין השימוש החקלאי לשימוש המסחרי/תעשייתי, ההפרדה בין השימושים הופכת להיות פחות ופחות ברורה וחדה. לעומת זאת, החוק מעדיף הגדרות חד-משמעיות, שלא מכירות בשינויי הזמן ובצרכים המשתנים. כתוצאה מכך, עלולים מעבדים חקלאיים להיפגע.

הגדרות תכנוניות וחוקי מס שאינם מותאמים לשימושים החקלאיים המודרניים, עלולים להיות בסיס להטלת מס גבוה, היוצר חסרון כיס לחקלאי המבקש לשרוד בעולם המתפתח והמשתנה.³⁸

הגדרות מחודשות של שימוש חקלאי, על-בסיס הבחנה בין עיקר לטפל, יאפשרו להתאים את המצב החקיקתי והתכנוני, וכנגזר ממנו את בסיס המס, למציאות המשתנה, ולהקל על החקלאי המבקש לשרוד בעולם זה.

התאמת ההגדרות של חוקי המס לשימושים החקלאיים המודרניים, תסייע להישרדותם של החקלאים בעולם המשתנה. להערכתנו, בשנים הקרובות, חוקי התכנון ועימם גם חוקי המס, יצעדו ככל הנראה לכיוון זה.

הרפורמה בתכנון ובנייה

למשך תקופת קיומו של חוק התכנון והבנייה, כ-45 שנים, תוקן החוק בממוצע פעמיים בשנה, וכל זאת לצד שינויי תפיסה ופרשנות, שמקורם בפסיקת בתי המשפט, המביאים לתוצאות, אשר לעיתים אין להן כל קשר לחוק הכתוב. החוק מייצג את תפיסת התכנון שהיתה נהוגה בשנות השישים של המאה הקודמת. בינתיים, עבר החוק כמאה תיקונים המאופיינים בחוסר אחידות ובחוסר רציפות. כל תיקון מתמודד על חולי חדש שמתגלה. אי רציפותו של החוק גורמת לכך, שסעיפים אחדים עומדים בסתירה לאחרים ונוצר חוק לא ברור ולא מובן, מלא פרצות המאפשרות את ניצולן על-ידי כוחות כלכליים אינטרסנטיים. החוק מצריך רפורמה נרחבת, אשר מעבר ליצירת חוק קריא, ברור ומעודכן, תפקידה להסיר את הכשלים הרבים המוטמעים בחוק.

הרפורמה מבקשת ליישם תיאוריה תכנונית המאפשרת מעבר מתכנון נוקשה, הנשען על חקיקה, לעבר גמישות תכנונית. תכנון מסוג זה, הנהוג בחלק ממדינות העולם המערבי, מפריד בין הגופים הקובעים והמתווים את עקרונות התכנון, לבין הגופים שאחראים על אישורי התכנון. האחרונים, הם בעלי שיקול דעת נרחב. מחקרים אקדמיים העלו, כי תנאי להצלחת התכנון הוא תרבות פוליטית, שמכבדת את עמדת הרשויות ושאינה מנסה לפרוץ את מגבלותיה. תרבות פוליטית זו אינה קיימת במדינת ישראל.

תכנון המבוסס על שיקול דעת המקנה גמישות, מעניק כוח רב מאוד לוועדות המקומיות. על המחוקק להבטיח, כי כוח זה יינתן לגורמים מקצועיים ובעלי ראייה לטווח ארוך וישתלב עם התכנון המרחבי הסביבתי הכולל. על-מנת לאפשר את יישומו של תכנון מסוג זה בצורה נכונה ויעילה, יש להקפיד על הפרדה בין הרשות המתווה את התכנון - הרשות

38. ראו בהרחבה: בועז ברזילי "שימוש חקלאי - הצורך בהגדרות חדשות" מקרקעין 3/ו 78 (2007).

המחוקקת את חוקי התכנון במסגרת תכניות בניין עיר (הוועדה המקומית), ובין הרשות המבצעת (הרשות הנבחרת - הגוף הפוליטי).³⁹

צמצום סמכויות הוועדה המחוזית למעמד של רשות מתוות-תכנון אינו פסול כשלעצמו, ואף תואם את הרוח החדשה היום בעולם התכנון. אולם גישה זו אינה נטולת ביקורת. מחקרים אקדמיים מצאו, כי לתכנון המבוסס על סמכות מקומית יש פוטנציאל לפגיעה גדולה יותר בסביבה ולעתים קרובות הוא תכנון פחות מתחשב.⁴⁰ נמצא, כי תכנון כזה "מהלך בין הטיפות", כאשר הוא הופך את התכנון החריג לכלי תכנון מרכזי, תוך העדפת התחמקות מביקורת ציבורית ונסיגה מתמדת מהתכנון הנורמטיבי.⁴¹ גם בהקשר זה, ועל-מנת לנצל את היתרונות של התכנון הגמיש, אליו, כביכול, חותרת הרפורמה, יש צורך להפריד בין הרשויות (ביטול הזיקה בין נבחרי הציבור לחברי הוועדה המקומית), תוך הטלת פיקוח מקצועי ושיפוטי על הגוף המחוקק.

להערכתנו, העברת סמכויות לשלטון המקומי תגרור בעתיד הגברת מנגנוני הבקרה על הרשות המקומית, תוך הפרדה הדרגתית בין תפקידה של הרשות כגוף פוליטי מבצע ובין תפקידה כגוף מקצועי מתכנן.

סיכום

בספר חוקים משתקפת החברה. בין היתר, כתובות בו אותן ההתרחשויות שהחברה חפצה לרסן. כל עוד בחברה, הצדק הוא הרצון של החזק והוא משתקף בספר החוקים, הרי שספר החוקים מלמד, מי החזק בחברה על-פי אמות מידה של הצדק אותן הוא מבקש לייצר או לשמר.⁴² בחברה דמוקרטית, לעיתים, הרוב הוא החזק. כאשר החלטת הרוב אינה תואמת את האינטרסים של האליטות החזקות, במקום לשנות את החוק, מבקשות האליטות לעוות אותו. העיוות נעשה על-ידי ניסוחים מפולפלים המנתבים את הוראתו של החוק לתועלת המנסח, כאשר מטרתו המוצהרת של החוק וכותרותיו נותרות כמס שפתיים.⁴³

התכנון העירוני הוא תחום בעל פוטנציאל רווחי. זהו תחום בו ניתן לייצר הכנסה ולשלם מבלי להוציא מהכיס את הכסף. תחום התכנון העירוני מאפשר יצירת "יש מאין" שאינה, לכאורה ממאגר קיים, למשל על-ידי תוספת אחוזי בנייה למגרש, שינוי ייעוד וכדומה. בהיותו בעל פוטנציאל רווחי נוח, הוא מושך עסקנים רבים וקבוצות אינטרס. שיתוף הפעולה עם הרשות המחוקקת (רשות התכנון - הוועדה המקומית) הוא המפתח להצלחה ולמידת ההתעשרות. בהליך התכנון, מנסות לעיתים קבוצות האינטרס לנתב אליהן את התועלת הכלכלית, לא אחת על-חשבון משאבי הציבור המתדלדלים ולעתים בפגיעות ממשיות בו. ניתוב התועלת הכלכלית נעשה תוך הטלת המחיר של התכנון על הציבור, הנושא העיקרי בנטל התכנון, לעתים בלי לשתפו ברווחי התכנון עליו הוא משלם, תוך הפרת האיזון של חלוקת ההון בין הנהנים ובין משלמי המחיר.

39. לעיל ה"ש 21.

40. לעיל ה"ש 14.

41. לעיל ה"ש 14.

42. Harvey, D., *Spaces Of Capital Towards a Critical Geography*, Edinburgh University Press (2001).

43. הרחבה ביחס לטיעון זה, ראו לעיל ה"ש 14.

מסקירת הנושאים התכנוניים המרכזיים בשיח הציבורי האקדמי-מקצועי היום, עולה המסקנה, כי שיקוף הצדק החברתי מתברר לעיתים רק לאחר שנים, אולם הוא לא נשכח, ולפיכך, הוא מאפשר את חיזוי ההתפתחות התכנונית בנושאים שנדונו במאמר זה.