

שימוש חקלאי - הצורך בהגדרות חדשות

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין*

מבוא

ענף החקלאות במדינת ישראל נמצא במשבר מתמשך. התמיכה הממשלתית בחקלאות יורדת ומספר החקלאים המועסקים בתחום זה הולך ופוחת. חלק נכבד מהתוצר החקלאי מיובא (דגנים, סוכר, בשר וכדומה) באופן שמשמר את הגרעון המסחרי. שינויים אלו הינם בעלי השלכות ביחס להרכב הדמוגרפי והמבני של יישובי הפריפריה, שם שיעור המועסקים בחקלאות גדול ביחס לחלקם באוכלוסייה. שינויים אלו באים לידי ביטוי הן בחיפוש אחר מקורות פרנסה חלופיים, לגביהם חשובה הסמיכות לאזורי המרכז, והן שינויים במבנה היישובים הכפריים עצמם, כמו הקמת מפעלי תעשייה, בתי הארחה, מחסנים, מרכזי קניות ועוד, על קרקע שהיתה או עודנה מיועדת לחקלאות.

למרות התמורות במשק החקלאי, מרכיב הפריון במשק החקלאי נמצא בעלייה. הגורם המאפשר את שרידותה של המערכת החקלאית בישראל הוא הטכנולוגיה, בעיקר זו המכונה "חקלאות היי-טק".

בתקופת המעבר שבין החקלאות המסורתית לחקלאות ה"יי-טק", סוגיות רבות הקשורות בהגדרת החקלאות נותרות בלתי פתורות. להגדרות אלו משמעות כלכלית גדולה מאוד לגבי המעבד החקלאי. הכוונה היא, למשל, להגדרת חקלאות לצרכי מיסוי עירוני ומיסוי מקרקעין, לרבות לצרכי ארנונה, אגרות בנייה, היטלי השבחה וכדומה. אי התאמת השימושים החדשים להגדרות הקיימות עלולה ליצור בלבול, חוסר ודאות וחסרון כיס לחקלאי המבקש לשרוד בעולם המתפתח והמשתנה.

מטרת מאמר זה היא, לבחון את ההגדרות השונות הקיימות כיום ולהמליץ על יישום אחד של הגדרות שימשו בסיס לפרשנות חדשה אשר תתאים עצמה לעולם המשתנה ותהווה נדבך נוסף בסיוע לפיתוח הענף ושגשוגו.

במאמר מוסגר אציין, כי במסגרת עבודתי המקצועית כשמאי מקרקעין אני נתקל לא אחת בפער שבין העקרונות הנוקשים, החוקיים והמשפטיים, המכתיבים את האומדן לבסיס המס לבין הצרכים הדינמיים והמשתנים של המשק החקלאי. ראשי המוסדות התכנוניים חשו אף הם, לא אחת, שאי התאמתו של החוק הקיים לדינמיקה המשתנה גורמת לנדידת מיזמים חקלאיים למחוזות אחרים או לעיסוקים אחרים, באופן שבראייה כללית פוגע בהכנסות אותה הרשות, משנה את הרכבה המבני ומייתר תשתיות שהושקעו בהן כספים

* המחבר הינו שמאי מקרקעין פעיל, גיאוגרף- מומחה לתכנון עירוני וחבר בוועדת ערר מס שבח.

רבים לאותה התכלית. עוד יצוין, כי מאמר זה אינו עוסק בהכנסות החקלאים בעקבות שינויי ייעוד הקרקע החקלאית אשר מוציאה אותם, לפי ההגדרה במאמר זה, מגדר עוסקים בחקלאות.

שינויים במשק החקלאי בעשור האחרון

באופן הדרגתי, החל משנות התשעים של המאה הקודמת יורד משקלה של החקלאות במשק הלאומי, הן בשיעור התוצר והן במספר המועסקים. אם בשנת 1995 היה שיעור התוצר החקלאי 2% מכלל התוצר במשק, בשנת 2000 כבר עמד השיעור על 1.6%. במקביל ירד התוצר הגולמי החקלאי מ-3.3% ל-2.9% מכלל התוצר במשק. בין השנים 2000-2005 מתאפיין השוק בתנדטיות (בלימת הירידה). שיעור התוצר בשנת 2005 עמד על 1.8% (לעומת 1.6% בשנת 2000) ושיעור המועסקים עמד על 2.4% (לעומת 2.9% בשנת 2000). היצוא החקלאי ירד אף הוא בין השנים 1995-2000 מ-4.1% מכלל הייצוא ל-2.5% בשנת 2000 ומאז ועד 2005 נותר יציב (2.8% בשנת 2005), זאת כאשר ההשקעה הגולמית נותרה זהה בין התקופות (1.8% בשנת 1995 ובשנת 2005).

בחינת המרכיב הדמוגרפי מלמדת, כי בשנת 2005 האוכלוסייה הכפרית מנתה 8.2% מכלל האוכלוסייה (ירידה מתמדת מאז שנות השישים של המאה הקודמת). קצב הירידה מוכתב, בין היתר, מתוספת האוכלוסייה בשכונות ההרחבה של המושבים, אשר מן הסתם אינה עוסקת בחקלאות. מכיוון שמרבית האוכלוסייה הכפרית פרוסה באזורי הפריפריה, בהם מרכיב התעסוקה החקלאית ביחס לענפי התעסוקה האחרים גדול מחלקם היחסי באוכלוסייה, לתמורות במשק החקלאי בשנים האחרונות יש השפעה גדולה על ההתיישבות הפריפריאלית.

בחינת הפריון מלמדת על עלייה בפריון המגזר החקלאי בשיעור רב יותר מעליית הפריון במגזר התעשייה, המסחר והשירותים. בחינת מרכיבי העלייה בפריון מלמדת על ירידה ביעילות תשומת העבודה בהשוואה ליעילות בתשומת ההון (עליית פריון העבודה מתונה יותר). ההסבר קשור, ככל הנראה, לכניסה המסיבית של עובדים זרים במהלך המחצית השנייה של שנות התשעים של המאה הקודמת והמחצית הראשונה של שנות האלפיים.

בעוד סך התמיכות בחקלאים ירד בצורה דרסטית בין השנים 1995-2005 (ירידה של למעלה מ-60% - מ-26.3 מליון ש"ח ל-9.2 מליון ש"ח במונחי שנת 2004), הפריון הכולל עלה יותר מעליית הפריון בתעשייה, במסחר ובשירותים. אחד ההסברים לתופעה זו, והעיקרי שבהם, הוא התפתחות "חקלאות ההיי-טק" המאפשרת, לדעת גורמים מקצועיים, את המשך קיומה של המערכת החקלאית בישראל. כך למשל, תוכננו בישראל מערכות חקלאיות של פיתוח מזון אורגני, זנים חדשים של גידולים חקלאיים, טעמים חדשים לירקות ופירות, פיתוחים בפרחים, בחממות, בהשקיה, ביו-טכנולוגיה, אגרו-ביולוגיה, גנטיקה וכדומה - תחומים בהם ישראל קנתה לעצמה שם בינלאומי.

הגדרה קיימת לקרקע חקלאית

קרקע חקלאית הוגדרה באופן שונה בדברי החקיקה השונים, כאשר כל חוק התאים את ההגדרה לצרכיו. כך למשל, חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 הגדיר בסעיף 1

קרקע חקלאית כקרקע המעובדת לחקלאות או שיעודה בתכנית בניין עיר הוא חקלאי, ולא התייחס לשימושים האפשריים במסגרת העיבוד החקלאי.¹

בסעיף 1 לחוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967 הוגדרה קרקע חקלאית, כדלקמן:

"קרקע חקלאית - קרקע שנועדה לשימוש לייצור תוצרת חקלאית, לגידול פרחים, למשתלה, לגידול בעלי חיים או להחזקתם או למרעה להם, או להחזקת ציוד חקלאי או מלאי חקלאי;"

הנה כי כן, הגדרתה של קרקע חקלאית בחוק זה נשענת על התפיסה המסורתית של קרקע חקלאית המשמשת לגידולים חקלאיים, אולם אינה ברורה ביחס לשימושים המשלימים בחקלאות המודרנית ובכללם שימושי מסחר, תעשייה, היי-טק, משרדים, מעבדות וכדומה.

בחלק נרחב משימושי החקלאות, ההפרדה בין השימושים השונים במסגרת העיבוד החקלאי הינה מלאכותית. כך למשל, שדה חקלאי הכולל בית אריזה למיון או אחסנה - האם הוא עונה על הגדרה של שימוש חקלאי, או על ההגדרה של אחסנה או בית מלאכה? האם חממה חקלאית, שלידה מעבדה ובמסגרתה מפותחים זנים חדשים או כימיקלים לשימוש חקלאי, 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.

עיון בפסקי הדין השונים שעוסקים בנושא מלמד, כי הפסיקה אינה אחידה ובכל מקרה מסתפקת בהתאמת המקרה המיוחד הנדון למסגרת החקיקה הקיימת, במקום להתאים את פרשנות החקיקה למציאות המשתנה. כך למשל נפסק בעניין **עיריית חדרה**,² כי לצרכי ארנונה בית אריזה למיון, קילוף ואחסנה יכול להיות מוגדר בייעוד השונה מייעוד חקלאי ובהתאם לשימוש בפועל. פסק דין זה בחן את התאמת החיוב לצו הארנונה (סמכות לשנות שימוש בכפוף להוראות ההקפאה) ולא דן בפירוש מחודש או בצורך בפירוש מחודש של הגדרת השימוש החקלאי.

1. "קרקע חקלאית" - (1) קרקע שבתכנית על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - התכנית), יועדה לחקלאות או יועדה לשמורת טבע כהגדרתה בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ב-1992, למעט קרקע כאמור אף שיועדה לחקלאות, ניתן לפי התכנית לבנות עליה דירת מגורים. (2) קרקע המשמשת לעסק במשקו החקלאי של בעליה שהוא חקלאי שהיתה בידי בעליה ביום כ"ט בטבת התשנ"ה (1 בינואר 1995) (להלן - היום הקובע); לענין זה יראו קרקע כאמור כאילו היתה בידי בעליה ביום הקובע גם אם הוא קיבל אותה בירושה או במתנה מבן זוגו או מהורה או מהורה של בן זוגו לאחר היום הקובע, ובלבד שהמוריש או נותן המתנה, לפי הענין, היה בעליה ביום הקובע;

2. עע"מ 3874/02 **עיריית חדרה נ' חברת שיקרצי תעשיות (1995) בע"מ**, פ"ד נח(5) 877 (2004) (להלן: **"עניין עיריית חדרה"**).

במקרה אחר נקבע, כי ניתן לשנות את סיווג השימוש בכפוף לחוקי ההקפאה, וגם כאן התאים בית המשפט את החלטתו לצו הארנונה ולא דן בהכללת השימוש במסגרת שימוש חקלאי.³

נמצא אם כן, כי ההגדרה של קרקע חקלאית בדברי החקיקה כיום ובפסקי הדין אינה מתמודדת עם עצם מגוון השימושים האפשריים בקרקע חקלאית בהתאמה לדינמיקה המאפיינת תחום זה ו/או לעירוב השימושים, שלעתים הפרדתם מלאכותית. דברי החקיקה מסתפקים, בדרך כלל, בהגדרה צרה הרלוונטית לתכלית החוק עצמו. בתי המשפט המפרשים את דבר החקיקה דנים בפירושי המשפטי המצומצם לאותו החוק, אשר ממילא הגדרותיו תכליתיות ומצומצמות.

בחינה מחודשת של ההגדרות

החלטות ביחס למדיניות החקלאית, הן מטעם המוסדות הציוניים עוד לפני קום המדינה ומטעם השלטון המרכזי בשני העשורים הראשונים שלאחר הקמת המדינה, נשענו לא רק על ההיבט החקלאי-כלכלי (אפשרויות הייצור), אלא נתקבלו גם מתוך ראיית ההתיישבות החקלאית ככלי התיישבותי חברתי-בטחוני.

כך המונח "ארנונה" שימש במקור לציון "מס חקלאי", שנועד בעיקר למימון פעילות השלטון המרכזי, ורק במשך הזמן הפכה הארנונה למס מוניציפלי המשמש למימון פעילות השלטון המקומי.⁴

ההתיישבות הכפרית והחקלאית נהנתה מהקצאת קרקעות ומשאבים בתמורה לאספקת התוצרת החקלאית ביחד עם המענה הביטחוני-חברתי שהוקנה לה. אלא שעם השנים, במקביל להתפתחות האורבנית והמחסור בקרקעות באזורי הביקוש, הלך ועלה שווי הקרקעות החקלאיות אשר מעבר לתפקידן החקלאי, נוסף להן מרכיב ספקולטיבי, קרי: מרכיב שבא לידי ביטוי בשוויין ושיקף את הציפייה לשינוי ייעוד עתידי. שווי ספקולטיבי זה הלך והתעצם לנוכח החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר מדיניות המועצה בעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית.⁵

באותו הזמן, חוקי העזר של העיריות השונות דחקו בחקלאים לפנות גידולים הכרוכים במטרדים סביבתיים ממרכזי ההתיישבות. מצב זה, לא רק שלא עודד את ההתיישבות החקלאית בתהליכי הייצור והעיבוד החקלאי, אלא אדרבא - הוא עודד הזנחת השימושים החקלאיים לטובת שינויי ייעוד הקרקע ויזמות הנדל"ן.

עליית ערכן הספקולטיבי של הקרקעות החקלאיות, בעיקר באזורי המרכז, והביקוש הגובר לקרקעות לבנייה באזורים אלו, דחקו את הפעילות החקלאית לעבר הפריפריה, למקומות בהם מחירי הקרקעות החקלאיות בשוק החופשי לא הצדיקו את הזנחתן על-ידי המעבד.

3. בג"ץ 5705/90 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, תק-על 2)95 (1632) (1995).

4. ראו בועז ברזילי "גישות למדידת חיובי ארנונה - שטח מול שווי", מקרקעין 1/ו 50 (2007).

5. סדרת החלטות החל משנת 1992 (החלטה 533 ואילך).

דחיקת החקלאות לשוליים, מעבר להשלכות הדמוגרפיות המתלוות לה, היתה בעלת מחיר כלכלי בעלויות אספקת המים, עלויות ההובלה, בטחון, גניבות חקלאיות וכדומה.

במקביל לתהליכים אלו בישראל, התפתחה בעולם הטכנולוגיה החקלאית, גוון תהליכים הנדסיים וביולוגיים ועמם נוצרו זנים וטעמים חדשים של ירקות ופירות; התפתחו החקלאות האורגנית והתודעה למזון הבריאות; עלתה התודעה הציבורית לזכויות בעלי החיים אשר גרמה לשינויים בסוגי עיבוד מסוימים (עיבוד עורות לטכסטיל, פיטום אווזים, צפיפויות בלולים ורפתות וכדומה); גוון שיטות השקיה והתאמת גידולים לאקלים המקומי ותהליכים נוספים, אשר חייבו את החקלאי לבצע שינויים לצורך התאמה לביקוש ולטעם המשתנה.

עידן הגלובליזציה אף הוא תרם את חלקו לשינוי המיגוון החקלאי בכל מדינה, הנתמך בתלות ההדדית, תוך התרחבות היצוא והתמחות של כל מדינה בגידולים שמעניקים לה יתרון יחסי כזה או אחר. שינוי זה חייב הזנחת תפקודים חקלאיים ושימושים מסורתיים שאינם נשענים על יתרון יחסי.

ההתמקדות בענפי גידול מצומצמים יותר הגדילה את הסכנה ממוזיקים. התמודדות עם קושי זה חייבה הקמת תעשייה חקלאית של הדברת מזיקים, תוך פיתוח שיטות הדברה שונות. במקביל, הדשן המלאכותי והמבוקר החל לשמש תחליף בוטני בעוד הגנטיקה מאפשרת השבחה ופיתוח זנים עמידים. שימוש במטוסי ריסוס מהווה פיתרון תחבורתי לתלות בהדברה. התלות הגוברת בחומרי הדברה והשימוש בכימיקלים העלו את התודעה הציבורית לתעשיית המזון האורגני, אשר באופן חלופי לתרסיסי ההדברה משתמשת בשיטות שימור ביולוגיות או מבניות, המייקרות את עלות העיבוד החקלאי וממילא מפחיתות את כדאיותו. אחת מדרכי ההתמודדות עם חוסר הכדאיות היא אריזה ושיווק קמעונאי במקום העיבוד (תוספת שימושי מסחר נלווים).

מדינת ישראל, אשר כאמור סובלת מחד ממחסור בקרקעות הראויות לעיבוד⁶ ומאידך בעלת שם עולמי בפיתוחים טכנולוגיים, התאימה עצמה במהירות לצרכים המשתנים תוך רתימת המחקר והטכנולוגיה הגבוהה (היי-טק) לתחום החקלאי. ישראל הפכה ליצואנית של תוצרת חקלאית מודרנית, כמו מזון אורגני וזנים חדשים הנשענים על הנדסה ביולוגית, טעמים חדשים לירקות ופירות, זני פרחים חדשים, טכנולוגיות חדשות פרי פיתוח חממות שיוחדו לכך, מערכות השקיה (מערכות השקיה מבוקרת), ביוטכנולוגיה, אגרו-ביולוגיה, גנטיקה וכדומה.

כתוצאה מהשינויים המהירים בעולם ובמדינת ישראל בפרט, חקלאים אשר שמרו על המבנה המסורתי התקשו לשרוד ונאלצו להתאים עצמם לצורכי הזמן והמקום. התאמה זו לא היתה רק בתחומי העיסוק והעיבוד אלא גם בניצול המשאבים העומדים לרשות החקלאי, כמו ניצול משאבי הקרקע, הוזלת מרכיב ההובלה מהפריפריה למרכז וחיסכון בעלויות התיווך (אשר משמעותם המרכזית איחוד הפעילות החקלאית ושיווקה תחת קורת גג אחת, למשל חדרי אחסנה), המיון והשיווק הסיטונאי של התוצרת החקלאית.

6. בעוד יחס דונם קרקע חקלאית לנפש בעולם הוא 3 דונם לערך קרקע חקלאית מעובדת לנפש, בישראל היחס הנו למטה מדונם לנפש.

במקרים אחרים הותאמו השימושים לצרכים המשתנים וכך חממה לגידול ירק הפכה לחממה ביולוגית-הנדסית המפתחת את אותו הירק בטעמים, צורות וצבעים שונים וממילא דורשת תנאי בקרה, משרד או מעבדה לביקורת הגידול ולשימושים נוספים המשרתים את תכלית הפיתוח.

גם החקלאים אשר שמרו על המבנה המסורתי נזקקו להתאים עצמם למיכון מודרני, כמו רפתות ולולים ממוחשבים, הדורשים חדרי בקרה וכדומה. הפיתוח החקלאי, שהתמקד בהגדלת התוצרת החקלאית ליחידת שטח, חייב פתרונות חדשים של אחסנת העודפים, אשר הפכו לחלק בלתי נפרד מענפים חקלאיים שונים.

למרות השינויים המתוארים, בדברי החקיקה ובכללם צווי הארנונה, חוקי ותקנות ההסדרים וכדומה, אין הגדרה מפורשת המותאמת לרוח הזמן של מגוון השימושים הכלולים בביטוי "חקלאות". מהגדרת המונח "חקלאות" הקיימת בחוקים אלו קשה להסיק, מתי שימוש שעושה מחזיק בנכס ייחשב כשימוש חקלאי. כאשר קיימת הגדרה, היא בדרך כלל מצומצמת לאותם השימושים המסורתיים. החקיקה מותירה את הדיון המשפטי להיבט הצר של התאמת שימוש להגדרה זו או אחרת ואינה מתמודדת עם הרחבת השימוש הנובעת מהצורך המשתנה. תופעה זו מאפיינת גם שימושים אחרים, כמו שימושי תעשייה,⁷ שלא התמקדתי בהם במאמר זה.

הפער שבין החקיקה הקיימת ובין הדינמיקה המשתנה של מגוון השימושים הנלווים לשימוש החקלאי ומהווים, הלכה למעשה, תנאי להישרדותו של החקלאי, עלול להיות בסיס להטלת מס גבוה, הנשען על הגדרות השימושים הנלווים במנותק מהשימוש העיקרי אותו הם משרתים ובכך להכביד על יכולת תפקודו של החקלאי. כך למשל, שיפור מערך שיווק וניצול משאבי הקרקע לשימור ולאחסנה, חניה לכלי העמסה וכדומה, עלול להיחשב לשינוי סיווג שיביא להגדלת נטל המס,⁸ זאת בהסתמך על כללי הפרשנות החקיקתית הקיימת בנושא זה.

סיכום

בין המגמות הבולטות בחקלאות הישראלית כיום אפשר למנות את ירידת חלקה היחסי של ההתיישבות החקלאית ביחס לכלל האוכלוסייה, התרכזות הפעילות החקלאית באזורי הפריפריה, הישענות גוברת על מחקר ופיתוח, ירידה בכוח העבודה המקומי המועסק בחקלאות ושימוש גובר בעובדים זרים, שגורמים לירידה ביעילות תשומת העבודה, הסתמכות רבה על יצוא, בעיקר של תוצרת אקזוטית ואורגנית, התקדמות של החקלאות במגזר הערבי ופיתוחים טכנולוגיים, כמו פיתוח מערכות חקלאיות של מזון אורגני, זנים חדשים, טעמים חדשים לירקות ופירות, פיתוחים בפרחים, בחממות, בהשקיה, ביוטכנולוגיה, אגרו-ביולוגיה, גנטיקה וכדומה תחומים אשר בהם קנתה לעצמה מדינת ישראל שם בינלאומי.

7. עע"מ 980/04 המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ, מקרקעין ד/608 608 (2005).

8. עמ"נ (מינהליים חיי) 347/06 שטראוס שיווק בע"מ נ' מנהלת הארנונה של עיריית חיפה, תק-מח 4154 (4)2006 (2006).

השינויים בעולם ובישראל בפרט מחייבים שינויים בסוגי העיבוד והשימוש החקלאיים. השינויים הנדרשים קשורים בעיקר בשינוי הרגלי העיבוד שהיו נהוגים עד כה, כגון צמצום השטח העומד לרשות החקלאי, הרחקת החקלאי לפריפריה וייקור עלויות העיבוד (הובלה, שמירה, מים, חומרי הדברה, עלויות פיתוח ותשתית), המחייבים ייעול השימוש במשאב הקרקע, לרבות איחוד הפעילות החקלאית ושיווקה בקורת גג אחת. פיתוח זנים חדשים מחייב במקרים מסוימים תנאי בקרה, כמו משרד או מעבדה, ושימושים נוספים המשרתים את תכלית הפיתוח. התמקצעות גלובלית בגידול שהוא בעל יתרון יחסי, תוך הזנת עיבודים מסורתיים, מחייבת לעתים מציאת פתרונות חדשים של אחסנת העודפים, אשר הפכו לחלק בלתי נפרד מענפים חקלאיים שונים. הצורך והטכנולוגיה הגוררים הגדלת התפוקה מחייבים מעבר למיכון מודרני וממוחשב הדורש חדרי בקרה, מיון ואריזה וכדומה.

נמצא, כי ברצף 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. במאמר זה התמקדתי בהיבטי המיסוי המוטל על החקלאי, המהווים גורם משמעותי בכושר הישרדותו בעולם המודרני.

המלצות

מטרת המאמר היא לקדם את הדיון בהתאמתה של החקיקה הקיימת למציאות המשתנה, ככלי להגשמת יעדי החקלאות המודרנית, בדרך של קביעת הגדרות חדשות לשימוש החקלאי. קביעת ההגדרות החדשות ראוי שתיעשה לאחר מחקר שייחוד לעניין זה.

במסגרת זו מציע המאמר ליצור אבחנה מחודשת של שימוש חקלאי עיקרי וטפל (נלווה). כל עוד תפקידו של השימוש הנלווה (שאינו חקלאי לכשעצמו, כמו אחסנה, אריזה, מיון וכדומה) הוא ליעל את השימוש העיקרי והוא מתקיים עמו בכפיפה אחת ואינו מהווה שימוש נפרד בעל זכות קיום עצמאית, ראוי לשקול סיווג של השימוש הנלווה על-פי מטרתו של השימוש העיקרי.

במקביל מוצע, כי מוסדות התכנון ישקלו הכנת תכניות בניין עיר חדשות אשר יגדירו מחדש את התכליות והשימושים באזורים החקלאיים. התאמות אלו יוכלו לשמש כראיה לעמדת מוסדות התכנון, דבר שיעניק לה את המשקל הראוי במסגרת קבלת הכרעות בבתי המשפט.⁹

9. במהלך חודש אפריל האחרון, נתבקשתי על-ידי ועדה מקומית כלשהי לחוות דעתי המקצועית בעניין בחינה מחודשת של הגדרות השימושים החקלאיים בתחומה. ממצאי חוות דעתי, שהתקבלו לאחר פגישות עם ראשי רשויות, מתכננים ונציגי מגזרים השונים, תמכו בקבלת הגדרות חדשות המבוססות על ההמלצות הנ"ל, וזאת בין היתר בהתחשב באפיון השימושים בתחומי אותה ועדה מקומית והוראות התכנון המתארי. מצאתי אמנם, כי בטווח הקצר תיתכן פגיעה מיידיה בהכנסות הרשות ובעיקר בגביית ארנונה והיטלי השבחה, אולם בטווח הרחוק, להערכתי בפרק זמן של שנים ספורות, יסייעו הגדרות אלו לעיצוב מחודש של השימושים החקלאיים והתאמת התשתיות לצרכים המשתנים, דבר שיביא בסופו של יום לחיסכון בעלויות תשתית, שימור עסקים חקלאיים בתחומי הרשות ושמירה על הצביון באזור

יצויין, כי במסגרת תכניות בניין עיר רבות בתחומי המועצות האזוריות, גם כאלו שאושרו בשנים האחרונות, אומצה טבלת שימושים המכונה "טבלת הצבה". טבלה זו מתבססת על הנחיות לתכנון מבני משק משנת 1979, אשר עודכנו בשנת 1982,¹⁰ ונשענת על שימושים מסורתיים. להערכתו, שימושים אלו אינם ממצים את מגוון השימושים הקיימים היום.

החקלאי שלה ותכנון עתידי מתחשב שימנע העברת מטרדים למרחבים המאוכלסים ואף ימשוך עסקים נוספים לסביבה זו. באותו מקרה הערכתי, כי לאורך זמן, תעלה התועלת על ההפסד הזמני המידי. רשימת השימושים המומלצים במקרה הספציפי האמור אינה רלוונטית לדיון הכללי בסוגייה, מכיוון שהיא מותאמת לאזור וממילא יכולה להשתנות בין מקום למקום בהתחשב באופיו המיוחד ובמגוון השימושים בו, ועל כן לא פורטה במאמר זה.

10. יאיר צוק "הנחיות לתכנון מבני משק" (הוצאת משרד החקלאות, האגף למיכון ולטכנולוגיה, 1991).