

תהליכי משיכה בתכנון העירוני עיגון זכויות חוכרים ביישוב החקלאי כמקרה מבחן

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין*

מבוא

מדיניות מועצת מקרקעי ישראל מתאפיינת בשינויים תכופים, כאשר החלטה רודפת החלטה. התכנון רודף אחרי המציאות במקום לעצב אותה. השינויים התכופים והלא עקביים בהחלטותיה של הרשות, אשר חלקם נובעים משינויים דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים, יוצרים בטווח המתמשך חוסר ודאות וחוסר יציבות וגוררים לחצים משתנים, במקום להוות גורם מכוון המתווה מדיניות ארוכת טווח.

הגמישות החקיקתית וחוסר היציבות, מושכים לעתים קבוצות עניין המקדמות אינטרסים פרטיים ומנתבות הון ציבורי לתועלתן. תהליכים אלו של ניתוב הון ציבורי לתועלת פרטית בחסות חקיקתית, נחקרים בהרחבה במסגרת התיאוריה הניאו-ריאליסטית בגיאוגרפיה של התכנון העירוני¹.

רשות מקרקעי ישראל אינה האחראית היחידה לחוסר היציבות. בהיעדר קונסנזוס לאומי לגבי היעדים, האינטרסים והמטרות, גופים נוטים לאמץ תכנון גמיש וקצר מועד. לעתים תכנון של גוף אחד אינו תואם מדיניות תכנון של גופים אחרים, גם כשיש השקה בפעולתם.

מבנה הטיעון של מאמר זה יהיה פירוט המסגרת התיאורטית של תהליכי משיכה בתכנון העירוני; תהליכי משיכה בתכנון העירוני בישראל; סקירה תמציתית של החלטות מועצת מקרקעי בתחום היישוב החקלאי; תהליכי משיכה בישראל במקרה מבחן בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל וסיכום.

מטרת המאמר להרחיב את השיח הציבורי בעניין מדיניות "דוחפת" ויציבה בדרך לתכנון ארוך טווח ויציב בישראל.

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

1. ראו למשל: ברזילי, ב. "תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה בראי המחקר הגיאוגרפי", **מקרקעין** 2/ (מרץ 2011) 27 ואתר מקרקעין: www.mekarkein.co.il (להלן: "אתר מקרקעין"); ברזילי, ב. "התחדשות עירונית: תמ"א 38 כמקרה נבחן", **מקרקעין** יב/5 (ספטמבר 2013) 43 ואתר מקרקעין; ברזילי, ב. "כריית החול הימי בישראל - החטא וענשו", **מקרקעין** ט/4 (אוקטובר 2016) 37 ואתר מקרקעין.

תהליכי משיכה בתכנון העירוני

תהליכי "משיכה" מתאפיינים בצירוף פעולות בודדות על-פי צרכים קיימים ומשתנים תוך ביסוס חפיפה ביניהן.

כל תהליך מכוון להתחבר לקשרים הקיימים במערכת מתואמת. תהליכים כאלה מאפיינים את העיר האורגנית (הטבעית), זו העיר הקיימת המבקשת להתאים עצמה לצרכי הזמן והמקום, שלא כמו העיר המתוכננת מראש (המלאכותית)².

קשרים אלו לא מתוכננים מראש. להמחשה, נניח מתחם ספורט עירוני, אליו מובילה דרך רגלית היוצאת מחניה הסמוכה לכביש ראשי. ביציאה מהחניה קיים מתקן, בו מתבקשים החונים לרכוש כרטיסי חניה למשך זמן החניה. סוחר זריז הקים ביציאה מהחניה בסמוך לאותו המתקן דוכן למכירת כריכים ושתייה. בזמן ההמתנה לתורם במתקן כשאמצעי התשלום ממילא מוחזק בידם, מנצלים האנשים את ההזדמנות ורוכשים בקבוק שתייה או כריך. מגרש החניה, המתקן לרכישת כרטיסים, המעבר לדרך רגלית ולמרכז הספורט, יוצר אוסף מרכיבים המתחברים למערכת תפקודית אחת שאינה ניתנת לצפייה מראש. הן תולדה של ניצול הזדמנויות במקום הנכון ובזמן הנכון. כך גם יקרה, אם מרכז הספורט יהפוך לאצטדיון עירוני ובסוף השביל להולכי רגל, בשלב ההמתנה לכניסה בשערי האצטדיון, יקום דוכן למכירת ציוד ספורט ולבוש עם סמלי הקבוצות המתחרות.

השימושים לא מוקמים על בסיס תחזיות מראש אלא על בסיס התאמה לזמן ולמקום. שימושים אלו מתואמים ביניהם. כל מרכיב מוקם על בסיס הבנתו את ההקשר הנסיבתי שנוצר והרלוונטיות שלו למרקם הכולל. באופן זה, מתקיים בתכנון העירוני עיבוד מתמיד של מידע, שינוי, שיפוץ, עיבוי, הריסה ובנייה מחדש, שינוי שימוש ושלב שינויים המבקשים לנצל הזדמנויות ולהתאים עצמם לזמן ולמקום³.

הרעיון בבסיס תפיסה זו הוא שתפקודה של העיר קשור ביכולת פרטיה למלא צרכים במקום ובזמן הנכון. הוא נשען על ההווה, על כאן ועכשיו ולא על תכנון ארוך טווח. אם חוליה אינה מתאימה עוד, היא מותאמת להווה על-ידי שינוי, שיפוץ או שדרוג וכך הלאה במחזוריות מתמשכת.

2. Alexander, C. (1965) "A City is Not a Tree". *Architectural Forum*, Vol 122, No 1, April 1965, pp 58-62.

3. Alexander, C., Silverstein, M., Angel, S., Ishikawa, S. and Abrams, D. (1975) *The Oregon Experiment*. New York: Oxford University Press.

תהליכי משיכה בתכנון העירוני בישראל

בישראל קיימת לכאורה מערכת תכנון מסדירה⁴, אשר מקורה בפקודת ערים מנדטורית, בתקופה בה נתפס התכנון כאמצעי שליטה ומאוחר יותר ככלי להגשמת מטרות לאומיות. התפקיד של התכנון כשירות לציבור נדחק לקרן זווית. מסורת תכנונית לא-דמוקרטית באה לידי ביטוי מוסדי בישראל באי-הפרדת רשויות. למשל ראש עיר - נבחר ציבור, שהוא ראש הרשות המבצעת, מעורב באופן פעיל בתכנון העיר ולעתים קרובות אף משמש יו"ר הוועדה המקומית שהיא הרשות האחראית על תחיקת התכנון המקומי.

מערכת התכנון בישראל היא מערכת ריכוזית היוצרת מסגרת נורמטיבית עד לשלב הענקת היתרי הבנייה. מתכניות מתאר ארציות, תכניות מתאר מחוזיות, תכניות מתאר מקומיות ועד לתכנון המפורט. כל אלו מעוגנים בחוק התכנון והבנייה בהיררכיה ברורה. נושא אי-הפרדת הרשויות בשלטון המקומי בישראל מבוקר רבות במשך השנים⁵, אולם לא בכך עוסק דיון זה.

למרות ריכוזיותו של המארג התכנוני-מוסדי בישראל וההיררכיה התכנונית הברורה, השפעת התכנון היוזם על המרחב הבנוי, אינה נופלת ולעתים עולה על זו של מערכת התכנון המסדירה⁶.

המחקר מעניק לכך מספר הסברים וביניהם: ירושה של מערכת התכנון הבריטית, אשר הכשירה דרג מקומי של תכנון אבל לא נכלל בה דרג ארצי. פעולות התכנון שנדרשו עם גלי ההגירה התבצעו עד קום המדינה על-ידי המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית והקרן הקיימת) ועם הקמת המדינה על-ידי משרדי הממשלה. בשל היעדרם של דרגי תכנון ארציים היה התכנון היוזם מקושר לעשייה. עם יסודה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה (1966), כבר היה התכנון היוזם מגובש ופעיל, וכך נותר למשך זמן רב⁷; הסבר אחר כורך את התופעה עם ניהול מבוזר של גלי ההגירה שלאחר הקמת המדינה על-ידי מספר משרדי ממשלה, שהותיר מקום נרחב לפעילות יזמית פעילה, אשר נותרה משך זמן רב⁸; המשרד הממשלתי האחראי להכנת התכנון, אינו אחראי לביצועו, באופן המותיר מקום לגופי יזמים מקדמי תכנון וביצוע. הסבר נוסף הוא ריכוז התכנון במשרד הפנים במשך שנים רבות בידי מפלגות

-
4. על מערכות תכנון מסדירות ומערכות תכנון גמישות ראו: ברזילי, ב. "דילמת הגמישות התכנונית אל מול היציבות בחוק התכנון והבנייה", **מקרקעין** טו/3 (יולי 2016) ואתר מקרקעין.
 5. ראו הי"ש 1 לעיל וכן סעיפים 10.22-10.27 בדו"ח ועדת זיילר על מוסדות התכנון אשר בעקבות ליקויים במבנה המוסדות; מבנה קבלת החלטות בתחום התכנון, הפרוץ להפעלת לחצים פוליטיים וכלכליים ("לחץ אלקטורלי" ו"לחץ ההון על השלטון"); "ידיים נעלמות" הבוחשות בקדירת התכנון ועל עירוב לא תקין של "רשות מחוקקת", "רשות מבצעת" ו"רשות שופטת" במערכות התכנון המקומיות המליץ על הפרדת רשויות.
 6. Alexander, E., Alterman, R., and Law-Yone, H. (1983) "Evaluating Plan Implementation: the National Statutory Planning System in Israel", **Progress in Planning Series**, Vol. 20 Part 2 Oxford: Pergamon Press.
 7. Gertel, S. and Law-Yone, H. (1991) "Participation Ideologies in Israeli Planning". Haifa: Israel Institute of Technology.
 8. אלטרמן, רחל (1993) "התכנון הארצי - מוסדותיו, בסיסו המשפטי ויעדיו: מן העבר אל ההווה". תכנית האב לישראל בשנות האלפיים, דו"ח שלב א' - כרך א', הוכן עבור: משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל והסוכנות היהודית לארץ ישראל.

מיעוט קואליציוניות, אשר זכו לתקציבים מוגבלים שהותירו את התכנון למערכת יוזמת רבת כוח לצדו של התכנון המווסת ולעתים גם לפניו; הסבר נוסף קשור באופייה המיוחד של מדינת ישראל כמדינה קולטת הגירה, בה נדרשה מערכת התכנון לפתרונות זריזים לצרכים משתנים, אשר מערכת התכנון המסדירה לא עמדה בהם, ואשר מרגע שהוראות גמישות הוחדרו לחקיקה, הן חדלו מלשמש רק למקרים משתנים ויוצאי דופן. גבולותיהן נפרצו והן הפכו לנחלת הכלל באופן בו הכלי החריג הפך לנורמה התכנונית, כאשר התכנון היוזם מחפש ללא הרף כלים יצירתיים להרחיב את גבולות הפרצה הקיימת, ולמעשה להרחיב את היקף הסטייה האפשרית לתועלתו הכלכלית ואשר מזמין את פריצתו של התכנון ארוך הטווח בישראל.

הממסד התכנוני בישראל משתף פעולה עם התכנון היוזם תוך פריצת המסגרות התכנוניות ויותר מכך, משתמש בו לצרכיו. בכך, תורמת מערכת התכנון לסחף במדיניות התכנון המוצהרת ולתחושה של היעדר חוק מרחבי. התכנון הכוללני וארוך הטווח אינו מתפקד כגורם מנחה ויוזם אלא הופך למכשול שיש להסירו.

הפתח לאפשרות הטיית החקיקה התכנונית בישראל, מושך אליו בעלי עניין ומעניק להם כלי המאפשר להשתמש בחקיקה ככלי לנווט התועלת הכלכלית ממיזמים - אליהם, תוך העמסת העלות על הציבור, שאינו נהנה מתועלתו הכלכלית של המיזם אולם נושא בעלותו.

סקירה תמציתית של החלטות מועצת מקרקעי ישראל בתחום היישוב החקלאי

מועצת מקרקעי ישראל מוצאת עצמה מעת לעת, מנסה להתאים את החלטותיה למציאות משתנה. החלטת מועצה ראשונה משנת 1965 קבעה עקרונות יסוד של עבודה עצמית ושיתופיות בקרקע לאום.

החלטה 1592 (ינואר 2019) עוסקת בקביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים שהם קיבוץ או מושב שיתופי. החלטה זו החליפה את החלטה 1554 מיום 7.5.2018, שהחליפה את החלטה 1528, שנכנסה לתוקף (2018) לאחר שאושרה (2017), שהחליפה את החלטה 1456 (2016), שהחליפה את החלטה 1411 (2015), שהחליפה את החלטה 1366 (2014), שהחליפה את החלטה 1155 (2008), שהחליפה את החלטה 979 (2007), שהחליפה את החלטה 752 (1996) ואת החלטה 692 (1995).

החלטה 1553 מיום 7.5.2018 עוסקת בקביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי או אגודה חקלאית שיתופית. החלטה זו החליפה את החלטה 1523, שנכנסה לתוקף (2018) לאחר שאושרה (2017), שהחליפה את החלטה 1464 (2016), שהחליפה את החלטה 1399 (2015), שהחליפה את החלטה 1355 (2014), שהחליפה את החלטה 1155 (2008), שהחליפה את החלטה 979 (2007), שהחליפה את החלטה 752 (1996) ואת החלטה 692 (1995).

החלטה 1524 (2017) עוסקת ברכישת זכויות למגורים על-ידי אגודה חקלאית שיתופית שהיא קיבוץ מתחדש, קיבוץ שיתופי או מושב שיתופי. החלטה זו החליפה את החלטה 1488 (2016),

שהחליפה את החלטה 1477 (2016), שהחליפה את החלטה 1380 (2014) אשר אפשרה לאגודה לרכוש זכויות מגורים, בנוסף למסלולי השיוך כפי שנקבעו בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל 1366 (2014) שהחליפה את החלטה 1155 (2008), שהחליפה את החלטה 979 (2007), שהחליפה את החלטות 752 ו-751 (1996) ואת החלטה 692 (1995).

שרשרת ההחלטות שלעיל, **צמצמה עד כדי ביטול את יסודות העבודה העצמית והשיתופית בקרקע הלאום**. היום, במושב עובדים, כבר שיתופי או אגודה חקלאית שיתופית ישולמו דמי חכירה בסיסיים בשיעור של 3.75% מערך הקרקע להיקף בנייה בסיסי של 375 מ"ר בכפוף לקיומה של תכנית בניין עיר תקפה ו-91% בגין מימוש זכויות בנייה שמעבר ל-375 מ"ר. ניתן היה לפצל מגרש בתשלום של 33% מערך המגרש המפוצל שהשטח וזכויות הבנייה שלו יופחתו מזכויות חלקת המגורים (מאותם 2.5 דונם שבהסדר), כשעל החלק ששולמו דמי חכירה (3.75%) יושלם ההפרש (29.25%). **ניתן יהיה לרכוש את מלוא הזכויות למגורים בבנייה נמוכה, גם הקיימת וגם העתידית**, כנגד תשלום דמי רכישה בשיעור של 33% משווי הקרקע של חלקת המגורים, כשעל החלק ששולמו דמי חכירה 3.75% יושלם ההפרש (29.25%), **וניתן יהיה להעביר זכויות** כנגד תשלום דמי רכישה עבור מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים (לא כולל העברת זכויות במגרש שפוצל), כנגד חתימה על הסכם חכירה אשר יזכה את החוכר במלוא הזכויות למגורים בבנייה נמוכה (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים, לרבות הזכות לפיצול ללא תשלום דמי הסכמה.

בקיבוץ ובמושב שיתופי ישולמו דמי חכירה בסיסיים בשיעור של 3.75% מערך הקרקע של חלקת המגורים להיקף בנייה בסיסי (375 מ"ר), מתוכם **ניתן יהיה לשייך לחוכר זכויות בנייה של 160 או 120 מ"ר ליחידת דיור אחת. ניתן יהיה להגדיל זכויות בנייה מעבר לכך**, כנגד תשלום של 33% מערך הזכויות הנוספות. במגרש שייעודו התכנוני לבנייה רוויה ניתן יהיה לשייך לחוכר חלק יחסי ממנו. **ניתן יהיה להעביר זכויות בתנאי של תשלום בשיעור של 29.25% משווי המגרש בהיקף בינוי כולל של 160 או 120 מ"ר (השלמת דמי החכירה ל-33%)**, ועוד 33% משווי יתרת זכויות הבנייה שטרם נרכשו. **ניתן להעביר זכויות למשפחת חברים חדשה** כנגד תשלום של 29.25% (השלמה ל-33%) כנגד הסכם חכירה ליחידת דיור אחת משווי המגרש בהיקף בינוי כולל של 120-160 מ"ר ועוד 33% משווי יתרת זכויות הבנייה שטרם נרכשו ליחידה אחת, ואף לשייך מגרש מחוץ לחלקת המגורים - תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור 91%. **ניתן יהיה להשכיר יחידת דיור קיימת** שלא בדרך שיוך מגרשים וזאת כנגד דמי שימוש בשיעור 5% לשנה.

תהליכי משיכה בישראל במקרה מבחן בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל

השינויים התכופים בהחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל וכישלון תכנון ארוך הטווח, מזמינים לחצים חוזרים לצרכי תכנון מתחדשים. שוב ושוב מוצאת עצמה הרשות מובלת על-ידי גופים שונים, תוך שהיא מנסה להתאים את החלטותיה למציאות המשתנה במקום להתוות מדיניות ראויה וברורה ארוכת טווח הנשענת על אדנים יציבים. במציאות זו פועלים גופים שלטוניים, יזמיים ובכללם גם בעלי עניין פרטי, בנסיון לייצר יציבות כלשהי לתכנון ארוך טווח בעולם חסר ודאות ומשתנה, להבהיר החלטות ואף לקדם עניינים שעל סדר יומם.

בפסק דין שניתן לאחרונה⁹ ציין בית המשפט העליון בין היתר, כי במסגרת החלטות מועצת מקרקעי ישראל ונוהלי רשות מקרקעי ישראל נקבעו במהלך השנים הקלות והטבות רבות לטובת המגזר החקלאי, שבעניינים כאלה ואחרים הם מיטיבים, בהשוואה לזכויות שהוקנו בחוזי החכירה שהיו נהוגים בעבר. הענקת זכויות יתר במקרקעי ציבור ראוי שתיעשה במתכונת מוגבלת וזהירה באופן שוויוני ומידתי¹⁰. עוד ציין בית המשפט כי תרומת הקיבוצים והמושבים להתיישבות בארץ - במישור הערכי והציבורי - אינה יכולה ואינה צריכה לקבל ביטוי כספי מעבר לזכויות שהוקנו להם במישור המשפטי.

מדיניות מועצת מקרקעי ישראל עברה החל משנות השישים מיסודות של עבודה עצמית ושמירה על קרקע לאום, אל עבר הענקת אפשרות לרכישת זכויות על-ידי קניינים פרטיים וללא צורך בעיבוד עצמי באותן קרקעות.

מדיניות מועצת מקרקעי ישראל, בין באופן יזום, בין באופן נגרר ובין באופן משתף פעולה, נכשלה בתכנון ארוך הטווח. המעבר משמירה על הקרקע כמשאב ציבורי אל עבר העברתו לקניין הפרטי, אפשרות המסחור בקרקעות אלו תוך ביטול הצורך בעבודה עצמית ועיבוד עצמי באותן הקרקעות, נעשה בתקופת שינויים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים רבים בהתיישבות החקלאית בישראל ותהליכי עומק שעברה החברה בישראל, תהליכי פרבור, בידול חברתי, עיור ותחרות על מקורות תעסוקה בין היישוב החקלאי לעיר.

סיכום

תהליכי "משיכה" בתכנון העירוני מתאפיינים בפעולות בודדות על-פי צרכים קיימים ומשתנים. תהליכים אלו מבקשים להתאים את התכנון העירוני לצרכי הזמן והמקום המשתנים שלא מתוכננים מראש. תכנון זה נשען על ההווה, על כאן ועכשיו ולא על תכנון ארוך טווח.

למרות ריכוזיותו של המארג התכנוני-מוסדי בישראל וההיררכיה התכנונית הברורה, השפעת התכנון היוזם על המרחב הבנוי, אינה נופלת ולעתים עולה על זו של מערכת התכנון המסדיר. המחקר מעניק לכך מספר הסברים שחלקם פורט בדיון זה.

תהליכי משיכה בתכנון בישראל מותירים מקום לבעלי עניין לקדם את סדר יומם בחסות החקיקה, ולעתים על חשבון הציבור. במצב זה, התכנון היוזם מחפש ללא הרף כלים יצירתיים להרחיב את גבולות הפרצה הקיימת ולמעשה להרחיב את היקף הסטייה האפשרית לתועלתו הכלכלית ואשר מזמין את פריצתו של התכנון ארוך הטווח בישראל.

9. ע"א 863/18 קיבוץ חפציבה קבוצת פועלים להתיישבות שיתופית בע"מ ואח' נ' קרן קיימת לישראל (5.3.19).

10. ראו גם ע"א 4547/13 מינהל מקרקעי ישראל נ' מפעלי צאן ישראלים בע"מ (19.11.13).

הממסד התכנוני בישראל משתף פעולה עם התכנון היוזם תוך פריצת המסגרות התכנוניות ויותר מכך, משתמש בו לצרכיו. בכך, תורמת מערכת התכנון לסחף במדיניות התכנון המוצהרת ולתחושה של היעדר חוק מרחבי. התכנון הכוללני וארוך הטווח אינו מתפקד כגורם מנחה ויוזם, אלא הופך למכשול שיש להסירו.

בדיון זה נבחנה מדיניות מועצת מקרקעי ישראל על בסיס החלטותיה הקשורות בקרקעות בשימוש למגורים בתחום היישוב החקלאי. מדיניות מועצת מקרקעי ישראל נכשלה בתכנון ארוך טווח, והיא מתאפיינת בשינויים תכופים, כאשר החלטה רודפת החלטה. בנסיון להתאים את החלטותיה למציאות משתנה במקום להתוות מדיניות ארוכת טווח הנשענת על אדנים יציבים.

תהליכי עומק שעברה החברה הישראלית בתחום החברתי, הדמוגרפי והכלכלי במשך השנים, והמעבר מיסודות של שיתוף, עבודה עצמית ושמירה על קרקעות לאום אל עבר מסחור בקניין פרטי ובדלני, מקודמים בחלקם על-ידי גופים בעלי עניין בהתחשב בסדר יומם, לעתים מתוך אינטרס כלכלי צר ולעתים על חשבון הציבור.