

קרקע

המכון לחקר שימושי קרקע

כתב עת של



קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: עמיעד (עדי) ניב
עורך: עמי דור־און

ירושלים, חשון תש"ס – נובמבר 1999

**המכון לחקר שימושי קרקע
אבל על לכתו מעמנו של
שמעון בן שמש ז"ל
שהיה בעבר יו"ר המכון**

"קרקע" – כתב עת של המכון לחקר שימושי קרקע
רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל': 6246828
מס"ק 0302-6248 ISSN

עורך: עמי דור־און

הוועדה האקדמית שליד המכון:
עדי ניב, יו"ר הוועדה; פרופ' יהושע ויסמן; פרופ' יונתן קורנבליט;
פרופ' יוסי כץ; מיכה גלעד; עמי דור־און

עריכה לשונית: ג'ון שפיצר
סדר, עטיפה והדפסה: דפוס כספית, ירושלים

בעטיפה הקדמית: אגם החולה – התהוות מחודשת, אוגוסט 1999

תוכן העניינים

הרשות לתכנון לאומי - דרושים פתרונות יצירתיים
להתגבר על הבעיות הישנות עדי ניב / 5

עיוותי שיטת החכירה נעה וסרמן-עמיר / 7

זכויות מוקנות בשיטת החכירה מתקרבות מאוד
לזכויות של בעלות פרטית גילת בן שטרית, דניאל צ'מנסקי / 12

פארק עירוני בפי גלילות שלמה גרטנר / 30

ישראל צועדת לקראת הפיכתה למדינת-עיר פרופ' אלישע אפרת / 34

הערך הכלכלי של שטחים פתוחים בישראל
עליזה פליישר, יעקב צור, טל בן אוריון / 48

תכנית מיתאר מקומית: היבטים משפטיים ד"ר בנימין הימן / 59

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים - לא כשלה
דינה רצ'בסקי / 79

הרשות לתכנון לאומי – דרושים פתרונות יצירתיים להתגבר על הבעיות הישנות

עמיעד (עדי) ניב*

ממשלת ישראל כראשות אהוד ברק מבקשת להקים, במסגרת משרד ראש הממשלה, רשות לתכנון לאומי, שאליה יועברו מינהל מקרקעי ישראל הנתון היום באחריות מיניסטריאלית של שר התשתיות הלאומיות ורשויות התכנון למיניהן, המצויות באחריותו של משרד הפנים.

הכוונה המסתתרת מאחורי שינוי זה, כפי הנראה, היא לרכז את האחריות לנושאים הקרקעיים, כולל נושאי התכנון, במסגרת מרכזית אחת, שבה תהיה ההשפעה על קביעת המדיניות נתונה בידי ראש הממשלה ומקורביו. לנטייה ריכוזית זו אנו עדים מאז תחילת כהונתה של הממשלה.

השאלה המיידית הנדרשת מהיבטי המדיניות הקרקעית הלאומית-מדינית ומנקודת השקפתה של קרן קימת לישראל, הבעלים של חלק ניכר מקרקעות ישראל, היא: האם בדרך פעולה זו המוצעת על ידי ראשי משרד ראש הממשלה אצורים כוחות מינהליים חדשים, כאלה שלא היו בידי הרשויות הקיימות, אשר יהיה בידם לכוון את המדיניות התכנונית הלאומית ללא השפעות זרות ולייצר מדיניות קרקעית לאומית ואף ליישמה, לאחר שכיום (אף לדברי ראשי מינהל מקרקעי ישראל) אין למעשה מדיניות מוגדרת כזו.

בשנים האחרונות חלו תמורות מהותיות בהתייחסות המדינה ושלוחותיה לנושא הקרקעי ולתפקידו במערך המקרו-כלכלי של המדינה. תפיסות עולם של קובעי המדיניות שוננו; ניתנו הקלות רבות בהתייחסות לבעלות על הקרקע במסגרות מרוכזות, בעיקר התיישבותיות; קיבוצים ומושבים זכו להגדרות קרקעיות ייחודיות רק להם, אף חוקקו חוקים שעניינם מתן פתרונות לבעיות קרקעיות מוגדרות.

ניתן לומר שבעשור האחרון חלו תהפוכות משמעותיות בגישה הקרקעית הלאומית, אולם לאלה לא נילוו הגדרות ברורות של יעדים לאומיים, כלכליים ומדיניים. אמנם הוחל בתהליך של מכירת מגרשים במושבים במסגרת הרחבות שיועדו לציבור הרחב; הוחלט על הפשרת קרקעות לפי החלטה 727 של מינהל מקרקעי ישראל; נתקבלה החלטה 611, אף היא של המינהל, שמטרתה המוצהרת להקל על החקלאים ואף נתקבלו המלצותיה של "ועדת רונן" שאמורות היו לחולל מהפכה, לדברי מחבריהן, במדיניות הקרקעית הלאומית. אולם ראה זה פלא, על אף החלטות מקלות רבות שלא נתקבלו במסגרת אינטגרטיבית מרוכזת של מדיניות קרקעית לאומית, רק חלק קטן מהן אכן בוצע, ומה שבוצע לא תרם ליציאת המשק מהמיתון שבו היה שרוי בשנה החולפת, ואף לא נראה כי תהיה למה שבוצע תרומה משמעותית בשנה הבאה.

* עמיעד (עדי) ניב הוא ירר המכון לחקר שימושי קרקע וירר החוג למדיניות קרקעית.

עם כל אלה אנו עדים לתנופה רצינית של אנשי נדל"ן ישראלים בחו"ל: שם בונים, רוכשים נכסי נדל"ן מניבים ומשכירים חלקים מהם לישראלים שעדיין רואים בחו"ל את הזוהר והברק שהיו נחלת החלום היהודי לפני שנים.

מינהל מקרקעי ישראל נקט לאחרונה דרך מקורית: הוא ביקש לקבל, באמצעות האינטרנט, חוות דעתם של ישראלים בנושא הפיזיים המוצעים לחקלאים ובהסדרת זכויותיהם. לפי העיתונות, קיבל המינהל כ-200 תגובות מישראלים שונים, אשר רובן מביעות עמדה כנגד ההסכם עם החקלאים. כתוצאה מ"משאל" זה החליט המינהל להקפיד בשלב זה את ההסכם. אבל, האם טרח המינהל בהזדמנות זו גם לציין את מקומו של ההסכם המוצע במערך היעדים הכלכליים הלאומיים?

מנכ"ל מינהל מקרקעי, בהרצאתו בפני החוג למדיניות קרקעית של המכון לחקר שימושי קרקע, סיפר בין שאר דברים על קיומה של "ועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים". לועדה זו – כך גילה – יש להביא כל נושא תכנוני שאושר ברשויות התכנון למיניהן, אולם זה אינו עומד בקנה מידה מתאים לתוכנית מאושרת קיימת. או אז, מפנה התמ"א הרלוונטית, אם קיימת, את מקבלי ההחלטה לוועדה זו, המייצגת, לדבריו, את השלטון. כך קורה, לדברי המנכ"ל, שכל שהמינהל עושה כגוף מקצועי, חייב לעבור דרך ועדה זו שלמעשה מהווה מעין גוף מחליט עליון. אבל מה לו כי ילין? הרי הסמכות לקביעתה של המדיניות הקרקעית נתונה על פי חוק למועצת מינהל מקרקעי ישראל האמורה להיות שלוחתם של בעלי הקרקעות העיקריים בישראל. בעיון נוסף בדבריו אלה ובאחרים של מנכ"ל המינהל נראה, אם כן, שתכניתו של משרד ראש הממשלה אכן תוכל לה, לחוסר המדיניות המוצהרת כיום, ואולי אף תצליח להתגבר על יתר המכשלות הרבות בנסיון להגדיר מדיניות קרקעית לאומית ובעיקר – ליישמה.

גם אם תוקם הרשות לתכנון לאומי, היא לא תוכל להתעלם מהבעייתיות הקיימת כיום בנושא הבעלות על הקרקע. "ועדת רונן" המליצה על מכירתה של קרקע עירונית המשמשת למגורים. הרעיון הוצע, בין היתר, גם כמכשיר לגיוס הון מהציבור וגם כמטרה להגן על הליכים לשינוי ייעודי קרקע המהווים כיום מכשלה רצינית בשיקולים תכנוניים רבים. אולם, האם מישוה יוכל להתעלם מחזקתה של קרן קימת לישראל על אחוז ניכר מקרקעות המדינה, ביניהן קרקעות במרכזי אוכלוסייה שבמרכז הארץ, כאשר יעדיה העיקריים של הקרן הינם שמירה על קרקע הלאום?

הקורא זוכר ודאי כי בשנות השישים והשבעים היתה במשרד ראש הממשלה רשות לאומית לתכנון כלכלי. ייעודה של זו היה לאתר את צווארי הבקבוק הכלכליים במשק הישראלי ולהציב מולם פתרונות ברמות הלאומיות השונות. רשות זו היתה המוסד עליו הוטלה מלאכת הכנתה של מדיניות כלכלית לאומית שאותה אימצה הממשלה כקו מנחה מקור-כלכלי רב-שנתי. אולם הקורא יזכור בודאי גם את חולשתה של רשות לאומית זו, חולשה שנבעה מכך שהממשלה עצמה לא נתנה לה תמיכה ושריה ראו בהמלצותיה בתחום התקציב הלאומי, סד שעלול להצר את צעדיהם, וכך הפכה הרשות לתכנון כלכלי לגוף שולי שאפילו שרי הממשלה לא התחשבו במשנתו.

אם אכן תוקם הרשות החדשה לתכנון לאומי, כזו שסמכויות ואחריות אכן יינתנו לה, היא תזדקק לפתרונות יצירתיים מקוריים מאוד כדי להתגבר על הבעיות הישנות שאינן משתנות כמעט עם השנים, ואולי אף למצוא להן פתרונות שלא יהיו רק עוד "נייר עמדה" במגירתם של הוגי הרעיון.

עיוותי שיטת החכירה

נעה ווסרמן-עמיר*

במקרים רבים משלמים חוכרים המתגוררים בדירות דומות דמי חכירה שנתיים שונים. בחלק מהמקרים הפער בין דמי החכירה מגיע למאות אחוזים. כך, ישנם מצבים שבהם לשני חוכרים יש דירות בשווי 100 אלף דולר, חוכר אחד משלם 30 שקל בשנה, בעוד שכנו, המתגורר באותו הבניין, מול דלתו של האחר, בדירה זהה לחלוטין, משלם למינהל 1,000 דולר בכל שנה (לפי 1% מערך הנכס); במקרה אחד אפילו העלה אחד החוכרים חשד למתן טובת הנאה, כשהתברר לו ששכנו, בכיר במשרד ממשלתי, משלם דמי חכירה נמוכים בהרבה מהתשלום שהוא מתבקש לשלם.

חודשים אחדים לפני שהנהיג מינהל מקרקעי ישראל את מבצע ההיוון בדירות מגורים בבנייה רוויה, התכוונו בכיריו להפעיל תוכנית שונה לחלוטין – להעלות את דמי החכירה לשיעורם הריאלי. הכוונה היתה לקבוע מחירי טבלה אזוריים ולא לשום באופן פרטני כל חטיבת קרקע. רשמית סוכלה התכנית בגלל חילופי גברי במינהל, חילופין שהביאו עימם שינוי בשיטת העבודה. אלא שגם אם חילופין אלה לא היו יוצאים אל הפועל, ובראש המינהל היה עומד התומך הגלובל ביותר בעדכון דמי החכירה, ספק אם התכנית היתה יכולה להתגשם. הניסיון מלמד שהציבור הרחב אינו מוכן לספוג עלייה יזומה בדמי החכירה.

מבצע ההיוון, שהחל במחצית העשור הנוכחי, איפשר לציבור חוכרי הבנייה הרווייה לשלם תשלום חד פעמי ומופחת במקום תשלומי חכירה שנתיים שוטפים, ועוד תשלומי היתר והסכמה. ראשי המינהל, שהיו מודעים לחשדנותו של הציבור כלפי הרשויות, נקטו בשיטת שיוק מתוחכמת: מצד אחד ניסו לשכנע את הציבור שהמבצע טוב לשני הצדדים (המבצע יפטור את האזרח מהעול של דמי החכירה השנתיים ואת המינהל מעולו של המגנע היומיומי עם הציבור). מצד שני חזרו והצהירו ש'רכבת ההטבות' זמנית, וכי אחרי תום המבצע, ספק איימו ספק הודיעו, יגבה המינהל דמי חכירה ריאליים. כלומר, דמי חכירה גבוהים בהרבה מדמי החכירה שאותם גבה המינהל ערב המבצע.

* הכותבת היא עתונאית בכירה ב"גלובס".

מאות אלפי חוכרים נענו להצעה ושילמו את חשבון ההיוון. חלקם הגדול לא הבין במה מדובר. 80,000 גנזו את פנקס התשלומים בלי לעשות בו שימוש, מרביתם שייכים לשכבות המבוססות באוכלוסייה. אלה הניחו שהמינהל לא יצליח לעדכן את דמי החכירה. ואכן, התרחיש שציירו התממש: ניסיון שביצע המינהל בשנת '98 לעדכן את דמי החכירה לא עלה יפה. מועצת מקרקעי ישראל אמנם אישרה את התוכנית, אולם שר התשתיות, אריאל שרון, סירב לחתום על ההחלטה. התוצאה היתה אבסורדית – השכבות המבוססות ממשיכות לשלם דמי חכירה נמוכים, ואילו השכבות החלשות כבר פרעו את החשבון.

פילוח הרכב אוכלוסיית החוכרים שלא נענו למבצע מצייר תמונה אבסורדית עוד יותר: במקרים רבים חוכרים המתגוררים בדירות דומות משלמים דמי חכירה שנתיים שונים. בחלק מהמקרים הפער בין דמי החכירה מגיע למאות אחוזים. כך, ישנם מצבים שבהם לשני חוכרים דירות בשווי 100 אלף דולר, חוכר אחד משלם 30 שקל בשנה, בעוד שכנו, המתגורר באותו הבניין, מול דלתו של האחר, בדירה זהה לחלוטין, משלם למינהל 1,000 דולר בשנה (לפי 1% מערך הנכס).

מצבים מסוג זה נפוצים. הם נוצרים כאשר חוכר כאחת משתי הדירות 'מכר' את דירתו ומן מה אחרי מבצע ההיוון. כדי לבצע עיסקה בנכס לא מהוון חייב כל 'מוכר' לקבל את אישור המינהל. אישור זה מותנה בתשלום דמי הסכמה. כחלק מתהליך האישור ותשלום דמי ההסכמה מעדכן המינהל את שומת הנכס ומתחיל לגבות מהחוכר החדש דמי חכירה ריאליים. התוצאה – אבסורד כפול: המינהל, שהרוויח מהממכר את דמי ההסכמה, גובה מבעליו החדשים דמי חכירה ריאליים. שכנו שטרם יצר למינהל רווחים כלשהם (דמי הסכמה), ימשיך לשלם דמי חכירה נמוכים מאוד.

הזכות לגבות דמי הסכמה, אגב, התגבשה בתקופה שבה נשחקו דמי החכירה שהיו תשואה כלכלית לערך הבלתי משולם של הקרקע. יוצא אפוא שהמינהל נהנה מהכנסה כפולה מדירה אחת (הן מדמי חכירה ריאליים והן מדמי הסכמה בסכומים שמעבר לתשואה הכלכלית הראויה). הדירה המקבילה, כאמור, אינה מניבה לו דמי חכירה ריאליים, וחוכריה אף עשויים להימלט מתשלום דמי ההסכמה (ראה בהמשך).

בשנים האחרונות יצר הפער בדמי החכירה אי נעימות רבות לבכירי המינהל. חוכרים רבים, המגלים כי תשלומי החכירה שהם משלמים גבוהים בהרבה מתשלומי החכירה של שכניהם, סבורים כי המינהל מפעיל מדיניות של איפה ואיפה. במקרה אחד אפילו העלה אחד החוכרים חשד למתן טובת הנאה, כשהתברר לו ששכנו, בכיר במשרד ממשלתי, משלם דמי חכירה נמוכים בהרבה מהתשלום שהוא התבקש לשלם.

מינהל מקרקעי ישראל אינו מתכוון לתקן את העיוות. די לו בכך שמרבית החוכרים השתתפו במבצע ההיוון. בכיריו, יהיו אשר יהיו, לא יעשו מאמצים ליצור מצב שיוויוני בין החוכרים השונים.

מבחינה משקית נוקט המינהל לכאורה בקו פעולה הגיוני. אל לו לעסוק ב-80 אלף חוכרים שלא נענו למבצע ההיוון, ושומה עליו לעסוק בנושאים קריטיים בהרבה, אבל למעשה הגיעה העת לתקן מהיסוד את שיטת גביית דמי החכירה והתשלומים הנלווים, שכן כשליה אינם חלים רק על

חוכרי הבנייה הרווייה שלא נענו למבצע ההיוון, אלא גם ובעיקר על חוכרי נכסי המגורים צמודי הקרקע במשק ועל כל שטחי המסחר והתעסוקה.

אחד הכשלים העיקריים של השיטה מאפשר לבעלי הממוץ שבין החוכרים להלך בין הנהלים השונים של המינהל ולבחור בעיתוי הנכון לביצוע עסקת מכר של נכס לא מהוון כדי לצמצם את התשלומים למינהל. כך, מאפשרים נוהלי המינהל לחוכרים לכוון את עיסקת מכירה ביוכל החכירה. בנכס ששווי 100 אלף דולר בלבד תצמצם פעולה זו את התשלומים למינהל ב-25,000 דולר.

**אחד מכשלי השיטה
מאפשר לבעלי
הממוץ שבין
החוכרים להלך בין
הנהלים השונים של
המינהל - לבחור
בעיתוי הנוון לביצוע
עסקת מכר של נכס
לא מהוון כדי
לצמצם את
התשלומים למינהל.
בנכס ששווי 100
אלף דולר בלבד
תצמצם פעולה זו
את התשלומים
למינהל ב-25,000
דולר.**

יובל חכירה הוא, כידוע, הליך שניתן לבצע 7 שנים קודם לפקיעת תקופת החכירה הראשונה בחוזה החכירה המקורי. הפעולה כוללת הארכת משך חוזה החכירה בשתי תקופות של 49 שנים, ומגלמת את היוון הנכס, כלומר פוטרת את החוכר מתשלום דמי הסכמה. חוכר המבקש ל'מכור' נכס לא מהוון ששווי 100 אלף דולר, אשר עתותיו וממונו בידו, יכול לחכות למועד שבו יוכל לבצע 'יובל', ולשלם למינהל 5,500 דולר בלבד. חוכר אחר המבקש לבצע עסקת מכר של 'נכס' זהה לחלוטין, ואינו יכול להמתין עד למועד שבו הוא רשאי לבצע את ה'יובל' (למשל חוכר שזוקק לתקבולי המכירה כדי לרכוש נכס חליפי), ישלם למינהל דמי הסכמה שיסתכמו ב-30 אלף דולר.

לכאורה תומך עיוות זה בנימוקים שהציגו מצדדי מבצע ההיוון. אלא שהעיוות, כאמור, לא חל רק במקרים של בעלי נכסים שנמנעו מהיוון נכסיהם, אלא גם במקרים של חוכרי נכסים שלא הוזמנו כלל להשתתף במבצע. אלה ככולים בנוהלי החכירה הארכאיים של המינהל. חלקם הגדול, יש לציין, אינו יודע כלל שאם ימתין לתקופת היובל יצמצם את התשלומים. פקידי המינהל אינם מתנדבים לספק הסברים, גם אם פותחים החוכרים בדין ודברים לאישור העסקה חודשים ספורים לפני המועד שבו ניתן לצמצם את התשלומים.

עיוות נוסף, שעשוי לצוץ בקרוב, קשור באזלת ידו הבירוקרטית של המינהל. במינהל נהוגים חוזי חכירה לשתי תקופות של 49 שנה. ה'טופסולוגיה' אינה כוללת חוזים לתקופה של 49 שנה בלבד. מסיבה זו, כשמתבקש המינהל להאריך כדין את חוזה החכירה ב-49 שנים הוא מספק למבקשים חוזה הכולל שתי תקופות של 49 שנה. לכאורה זו הטבה. למעשה מזמינה פעולה זו את רשויות המס לגבות מהחוכר מס רכישה.

בכירים ברשויות המס אומרים כי אין להם כוונה לגבות את מס הרכישה, במיוחד לא בדירות מגורים, וגם אם היו גובים, הרי מדובר בתשלום זעום במיוחד. אמירות אלה יפות, אולם דין ודברים שניהלה אחת החברות הגדולות נגד רשויות המס בוועדת ערר ממשלתית, מלמד כי רשויות המס מתכוונות לגבות מס רכישה מחוכרי נכסים לתעסוקה¹. באותה מידה יכול מישו מבכירי רשויות המס להחליט בזמן כלשהו לשנות את שיטת הגבייה גם בדירות ובכתי מגורים.

נכון שבדירות מגורים התוצאה עשויה להיות תשלום נמוך במיוחד, אולם כנכסים שיעודם תעסוקה, התשלומים עשויים להיות גבוהים מאוד. כל אלה, כאמור, אינם תוצאה של בקשת חוכר להאריך את תקופת החכירה בשתי תקופות של 49 שנה, אלא תוצאה של כשל בירוקרטי של המינהל. יתרה מזאת, שתי תקופות חכירה אינן מקנות לחוכר יתרון כלשהו.

שלושת העיוותים האלה אינם העיוותים היחידים הנובעים מהדרך שבה המינהל הפעיל ומפעיל את שיטת החכירה. אחד העיוותים ההיסטוריים הגדולים נבע מהשיטה (או ליתר דיוק מחוסר השיטה) שבה הכיר המינהל בשיעור הראשוני של דמי החכירה. בשנים האחרונות נוהג המינהל להכיר בכל חוזה חדש בדמי חכירה ראשוניים ששיעורם 91% מערך הקרקעות. בעבר נהג לחלק חוזים שונים ומשתנים, לחברות ששילמו תשלומים זהים עבור הקרקעות שחכרו. במקרים רבים קיבלו שתי חברות משכנות, שכנו מבנים סמוכים וזהים, חוזי חכירה שונים. לאחת העניק המינהל חוזים לפי 40% מערך הקרקעות, ואילו לאחרת העניק חוזים לפי 80% מערך הקרקעות. רוכשי הדירות ששילמו תשלום זהה עבור הקרקע והדירה, מצאו את עצמם עם חוזים משתנים, שמשמעותם הכלכלית שונה. התוצאה: הפער בין התשלומים שיתבקשו לשלם חוכרי נכסים צמודי קרקע עבור אישור עסקאות מכר או פיצול, יכול להגיע לאלפי אחוזים, גם אם, כאמור, שילמו החוכרים אותו מחיר עבור הנכסים האמורים.

מדיניות עגומה זו לא היתה פועל יוצא של רצון ליצור עיוותים או בלבול, אלא תוצאה של פרשנות רחבה ומשתנה להחלטת מועצת מקרקעי ישראל ממאי 1965. "בעבור זכות החכירה", קבעו חברי המועצה, "ישלם החוכר דמי חכירה כדלקמן: עם חתימת הסכם ההרשאה תשולם מקדמה של 40% עד 80% מערך הקרקע, לפי בחירת החוכר. בנוסף, ישלם החוכר דמי חכירה שנתיים של 5% מערך הקרקע שלא שולמה כדמי חכירה ראשוניים, כשהאמור במבני תעשייה, מסחר ומלאכה, במבנים לצורכי תיירות ובמבני מגורים ו-2% למבנים ציבוריים".

חברי המועצה התכוונו להקל עם החוכרים, אולם התוצאה היתה שגם במקרים של תשלומים אחדים כל פקיד בכיר במינהל הכיר, על פי שיקול דעתו, בדמי חכירה ראשוניים בשיעור 40%

1 ע"מ 421/96 תעשיות אבן וסיד בע"מ. פסק הדין עסק בסוגיית מס הרכישה בחידוש חוזה חכירה עם מינהל מקרקעי ישראל. אבן וסיד תמנה על חוזה חכירה לתקופה של 49 שנים, והאריכה אותו כ-49 שנים נוספות. במועד ההארכה ביצעה היוון וקיבלה אופציה לתקופה שלישית של 49 שנים. ועדת ערר קבעה כי חידוש החכירה אינו אירוע חייב במס רכישה. עם זאת נקבע כי בניגוד להיוון המבוצע במהלך תקופת החכירה (פטור), הארכת תקופת חכירה שאליה נלווית פעולת היוון ואופציה לתקופה שלישית. כמוהו כקניית זכות חדשה במקרקעין. והיא חייבת במס. אבן וסיד חויבה בתשלום מס רכישה.

או 80% מערך הקרקע. בהיעדר מדיניות לא עלה שיקול דעת של פקיד אחד בקנה אחד עם שיקול דעתו של עמיתו. התוצאה, כאמור, פער בתשלומים עכשוויים.

**תוצאת
מבצע ההיוון
אבסורדית -
השכבות
המבוססות
מושיכות לשלם
דמי חכירה
נמוכים,
השכבות החלשות
כבר פרעו
את החשבון.**

עיוותים אלה, הנוצרים כתוצאה מהשיטה שבה מינהל מקרקעי ישראל הפעיל ומפעיל את גביית דמי החכירה, אינם מעוררים מחאה ציבורית מסיבות פשוטות: ציבור הנפגעים בדרך כלל אינו יודע כי נפגע. בעלי הממון נעזרים בשירותי בעלי המקצוע האוחזים בידע, ומצמצמים את תשלומי החכירה. בעלי המקצוע שפרנסתם נשענת על היכולת להלך בין הכללים, לא יובילו מהלך שיכרות את מקור הכנסתם, אפילו העיוותים זועקים לשמים.

התקשורת הכתובה אינה עוסקת במסגרת הדווקנית של הכללים והנהלים הפנימיים של מינהל מקרקעי ישראל, ומעדיפה לעסוק בנושאים שהשפעתם על המשק רחבה. לככרי המינהל אין אינטרס לעסוק כמה שהם תופסים כזוטות או כמובן מאליו. נוח להם להתכסות בטיעונים פילוסופיים, שלפיהם אף רשות אינה יכולה להשיג צדק אבסולוטי ואינה אמורה לשאוף להגיע עד אליו.

הדיונים הציבוריים בשיטת החכירה עסקו עד כה בשאלות בסיסיות הנגזרות מהחקיקה הראשית ומחלטות מועצת מקרקעי ישראל: האם יש מקום להמשיך להחכיר קרקעות מדינה, או אולי יש להחליף את השיטה במכירה; מהם המבחנים המשפטיים המבדילים עיסקת חכירה מעיסקת מכר; והאם ניתן להרחיב את מסגרות החכירה בלי להפוך את העסקאות לעסקאות מכר. ראוי שמסגרת הדיון תורחב גם לתחומים האפורים של נוהלי המינהל, הסתירות והפרצות שביניהם.

זכויות מוקנות בשיטת החכירה מתקרבות מאוד לזכויות של בעלות פרטית

גילת בן שטרית*, דניאל צ'מנסקי**

בישראל ובקנברה (עיר הבירה הפדרלית של אוסטרליה) עוצבה בעשורים הראשונים של המאה מדיניות קרקעית דומה, שעיקרה בעלות ציבורית על קרקע והחכרתה לאחר תכנון לצורך פיתוח לזמן קצוב. חוקרי מדיניות קרקעית של שני מוקדי האירוע, הנבחנים במאמר זה, מצביעים על מקור משותף, שבהשראתו עיצבו האבות המייסדים את המדיניות הקרקעית: תורתו של המתקן החברתי האמריקני הנרי ג'ורג'. לקראת סוף המאה, חוקרים של מדיניות קרקעית מגיעים למסקנה, המשותפת אף היא לשני מוקדי האירוע, ולפיה, במהלך הזמן הפכו הזכויות המוקנות בשיטת ההחכרה להיות דומות מאוד לזכויות של בעלות פרטית.

שיטת ההחכרה היוותה חידוש מהפכני ומונגד לחלוטין להסדר החברתי, שהיה מקובל באותה תקופה, ואשר העניק לבעל הקרקע זכויות בלתי מוגבלות בשימוש בקרקע. ההחכרה הציגה הסדר חדשני, שיש בו משום "תיקון עולם", של חלוקת זכויות רכוש בקרקע בין הפרט לבין הציבור. אין איפה, תמה שתהליך שחיקתה של השיטה, בצד היותו מלווה במאבקי כוח ובסכסוכים משפטיים רבים, מלווה גם בתחושה של אבדן דרך ואידיאלים. המאמר בוחן את השאלה, האם

* גילת בן שטרית הגה דוקטורנטית בפקולטה לארכיטקטורה ולבינוי ערים בטכניון.

** דניאל צ'מנסקי הגו פרופסור בפקולטה לארכיטקטורה ולבינוי ערים בטכניון.

הגדלת סל זכויות החוכרים עד כדי קירובו לבעלות מלאה מהווה אישור לאמרה הכוזבית, שלפיה "חזקה הנה תשע עשיריות מהחוק", או שמא מדובר בתהליכים מורכבים יותר של התאמת זכויות החוכרים לחברה שבה שונתה מכבר התפיסה של בעלות על קרקע?

ב-1887 פרסם הוגה הרעות והמתקן החברתי האמריקני הנרי ג'ורג' את ספרו Progress and Poverty הן כבעיית חלוקת העושר הנוצר כתוצאה ממאמצי החברה. ג'ורג' טען שהפער הגדול בין עניים לעשירים מקורו ביכולת של בעלי הקרקעות לצבור בבעלותם עושר, אשר מקורו במאמצי החברה כולה. ג'ורג' הושפע מרעיונות דתיים-מקראיים, והאמין שהקרקע שייכת לחברה האנושית כולה ולא לפרטים, ולכן החברה כולה – ולא רק היקף מצומצם של בעלי קרקעות עשירים – צריכה ליהנות מפרות ההשכחה הנוצרת עם הקידמה.

כפתרון להחזרת רווחי ההשכחה לידי הציבור, הציע ג'ורג' הטלת מס בערך השווה לרנטה הקרקעית, כאשר, לפי הערכותיו, די במס זה כדי לספק את כל ההכנסות הדרושות ממסים, ולכן הוא יהיה המס היחיד (single tax). תומכי ה-single tax סברו שמאחר שבכל מקרה הקרקע בכל אתר תסופק לשימוש הרווחי ביותר, ומאחר שירידה או עלייה ברנטה באתר לא תשנה את כמות הקרקע המצויה באתר (עקומת היצע קשיחה לחלוטין), נראה שניתן למסות את הרנטה מבלי להשפיע על דגם שימושי הקרקע'.

לרעיונותיו של ג'ורג' היתה השפעה רבה על בני תקופתו. חוקרים של מדיניות קרקעית, הן באוסטרליה והן בישראל, מצביעים על רעיונותיו, כאבני הפינה לבנייתה של שיטת ההחכרה. לפי נויצהל, האבות המייסדים של קנברה שוכנעו בנכונות רעיונותיו של ג'ורג', וסברו שמאחר שרוב הערך של הרכוש בעיר ייוצר על ידי השקעות ציבוריות, מן הראוי שהעלייה, שתושג בערכי הקרקע ("ההשכחה"), תחזור לקופת הציבור. לפי קרק', פראנץ אופנהיימר, מניח היסוד להתיישבות הקואופרטיבית בארץ ישראל, ספג כמה מרעיונותיו של ג'ורג'. לדעותיו של ג'ורג' היתה השפעה ניכרת מאוד על התנועה הציונית ועל תנועות הפועלים היהודיות בראשיתן. רעיון הקרן הקיימת לישראל והתביעה להלאמת הקרקע ינקו במידה רבה מכתביו ומתעמולתו של ג'ורג'.

1 Evans, A. W. (1983), The Determination of the Price of Land, *Urban Studies*, 20, 119-129.
2 Neutze, M. (1987), Planning and Land Tenure in Canbe After 60 Years, *Town Planning Review*, 58,147-64.
3 קרק, ר. (1990), קרקע ורעיון גאולת האדמה בתרבותיות מסורתיות ובארץ ישראל, *אופקים בגיאוגרפיה*, 29-28.

הרקע להחלת שיטת ההחכרה

א. ישראל

את ההצעה להקמת הקרן הקימת לישראל העלה ה. שפירא כבר בקונגרס הציוני הראשון ב-1897, ובקונגרס החמישי, בבאזל ב-1901, הוחלט על הקמתה. תפקיד הקרן היה לאסוף תרומות מהעם היהודי ולרכוש באמצעות קרקעות בארץ ישראל. כהשפעת הרעיונות שנסקרו לעיל, עוצבו הקווים העקרוניים של מדיניות הקרקע של הקק"ל שקבעו כי הקרקע תישאר לעולם ועד כבעלות משותפת של העם, וכי הקרקע תועמד לרשות מתיישבים יהודים בחוזה חכירה לתקופה של 49 שנה.

הקרן הקימת לישראל המשיכה לפעול כגוף עצמאי עד לשנת 1961. בשנת זו נכרתה אמנה בינה לבין מדינת ישראל, וזאת במטרה למנוע כפילות שנוצרה בניהול קרקעות כבעלות הלאום. בעקבות ההסכם בין המדינה לקק"ל, כ-92% מקרקעות המדינה הן תחת בעלות ציבורית ובניהולו של מינהל מקרקעי ישראל. האמנה בין המדינה לקק"ל חילקה ביניהן את תחומי הפעולה, הנוגעים לקרקע. המדינה הקימה את מינהל מקרקעי ישראל, שבידו רוכז ניהול קרקעות המדינה, ואילו הקק"ל הקימה את מינהל הפיתוח, שבידו רוכז הטיפול בהכשרת מקרקעי ישראל וייעורם. מועצת מקרקעי ישראל אחראית על המדיניות הקרקעית המנחה את פעולות המינהל ועל הפיקוח של פעולותיו השוטפות באמצעות אישור תקציבו.

במסגרת ההסכם בין המדינה לקק"ל אימצה מדינת ישראל את העקרונות של המדיניות הקרקעית של הקק"ל, והחילה אותם על כלל מקרקעי ישראל, דהיינו, על המקרקעין שבבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקק"ל. האיסור על מכירת מקרקעי ישראל עוגן בחוק יסוד מקרקעי ישראל משנת תש"ך - 1960.

ב. קנברה (ACT)

המיקום והתכנון של עיר בירה פדרלית היו נושאים רבי חשיבות במהלך ההתדיינות של המושבות האוסטרליות על כינון הפדרציה האוסטרלית, אשר הובילו להקמת הפדרציה ב-1901. במהלך הדיונים בין המושבות הוחלט שתוקם עיר בירה חדשה, אשר תמוקם בניו-סאות' וולס. לרעיונות של הנרי ג'ורג' היתה תהודה גדולה מאוד באוסטרליה של סוף המאה ה-19. בהשראת רעיונותיו התקבלה החלטה, שעוגנה בחקיקה, שלפיה אזור כפרי בשטח של כ-2332 קמ"ר יירכש על ידי הפדרציה לצורך הקמת ה-Australian Capital Territory (ACT), כאשר הקרקע באזור זה תישאר כבעלות ממשלתית גם לאחר הפיתוח העירוני, ותוחכר לשימושים עירוניים לתקופה של 99 שנה ולשימושים חקלאיים לתקופה של 25 שנה.

בתחרות בין-לאומית לתכנון עיר הבירה קנברה בשטח ה-ACT זכה האדריכל וולטר בורלי גריפין משיקגו. בית הפרלמנט האוסטרלי נחנך בטקס חגיגי בשנת 1927, וזו גם השנה שבה

זכויות מוקנות בשיטת החכירה מתקרבות מאוד לזכויות של בעלות פרטית

הוצאו חוזי החכירה הראשונים. למרות ההכרזות החגיגיות, הפיתוח של קנברה התקדם באיטיות, ולמעשה בשנת 1954 עדיין היו יותר פקידי ממשל במלבורן מאשר בקנברה.

בשלב מסויים הגיעה הממשלה למסקנה שחלוקת האחריות בין תחומי פעולה שונים עיכבה את ההתפתחות של קנברה, ולפיכך הקימה בשנת 1958 את ה-NCDC (המועצה לפיתוח הבירה הלאומית). בשנת 1989 מוענתק ל-ACT שליטה עצמית ועל ממשלת ה-ACT, מוטלת האחריות לניהול הקרקע, פרט לאותה הקרקע אשר נחוצה ל-Commonwealth. בשטח ה-ACT התקיימה אוכלוסייה חקלאית של כאלף נפש בתחילת תכניות הפיתוח, וכיום יש בו אוכלוסייה של כ-301,000 נפש, שרובה מתרכזת בשטח של קנברה.

תהליכים שהביאו לשחיקה של יסודות שיטת ההחכרה

לפי שיטת ההחכרה, זכות הבעלות על הקרקע נשארה בידי הלאום, והקרקע הוחכרה למשתמשים לפרק זמן נקוב מראש, תמורת תשלום של דמי חכירה שנתיים. זכויות הרכוש של החוכרים על פי חווי החכירה המקוריים היו מוגבלות ביותר. בשני מוקדי האירוע, הן בישראל והן בקנברה, נחתמו חווי חכירה מסודרים שהסדירו את חלוקת זכויות הרכוש בין החוכרים לבעלים. אף על פי כן, חוקרי מדיניות קרקעית של שני מוקדי האירוע מדווחים בשנות ה-90 על כך שזכויות החכירה קורבו במשך הזמן עד מאוד לזכויות של בעלות. לגבי ישראל, וויסמן⁴ מכנה תהליך זה בשם "הפרטה מוסווית", ברק-ארז⁵ – בשם "מעין הפרטה", אלתרמן⁶ – בשם "הפרטה זוחלת", והיא גם מתארת מצב שבו "במקום המניין המצומק של זכויות כמקובל בחווי חכירה "רגילים", בעלי חווי החכירה על מקרקעי ישראל בערים מוצאים עצמם כיום כבעלים של כמעט כל סל הזכויות המוענקות בישראל לבעלי מקרקעין". לגבי קנברה, בוראסה⁷ ואחרים קובעים כי בשנות ה-90 הזכויות המוקנות מטעם חווי החכירה בקנברה הנן בטוחות יותר מזכויות המוקנות בשיטת בעלות רגילה.

השינויים שחלו בשיטת ההחכרה בשני מוקדי האירוע גורמים לחוסר בהירות ומובילים למאבקים על זכויות רכוש. במהלך שנות ה-90 מתקבלת בכל אחד ממוקדי האירוע סדרה של החלטות, כאשר האחת באה לתקן את הקודמת לה. כך לדוגמא, מדווחים בוראסה⁸ ואחרים שבקנברה שונתה השיטה לחישוב ההשבחה לעתים תכופות (בפברואר 1990, באפריל 1992, ובספטמבר

4 Linge, G. J. R. (1975), *Canberra - Site and City*, Australian National University Press, Canberra, 1975.

5 לעיל בהערה מס' 4.

6 וויסמן, י. (1998), הפרטה מוסווית של מקרקעי ישראל, עיוני משפט, כ"א (3), הוצאת רמות, תל-אביב.

7 ברק-ארז, ד. (1998), דונם פה ודונם שם: מינהל מקרקעי ישראל בצבת האינטרסים, עיוני משפט, כ"א (3), הוצאת רמות, תל אביב.

8 אלתרמן, רחל (1998), מי ימלל גבורות מקרקעי ישראל? עיוני משפט, כ"א (3), הוצאת רמות, תל אביב.

9 Bourassa, S. C., Neutze, M. and Strong, A. L. (1997), Assessing Betterment Under a Public Premium Leasehold System: Principles and Practice in Canberra, *Journal of Property Research*, 14, 49-68.

10 לעיל, בהערה מספר 11.

1993). בישראל שונתה ההחלטה על הזכות לפיצויים של החוכרים החקלאיים לעתים תכופות (החלטות: 533, 611, 666, 727). ועדיין לא נמצא פתרון מוסכם. המשותף לשני מוקדי האירוע הוא שמשמעות השינויים בהחלטות מתבטאת בסכומים ניכרים מאוד של כסף.

כיצד, בעצם, נשחקה שיטת ההחכרה?

- א. מעבר מתקופת חכירה קצובה לחכירה לצמיתות.
- ב. מעבר מגבייה של תשלום שנתי לתשלום חד-פעמי.
- ג. שינויים בתפיסה של הזכות לגבות השכחה, וכנגד, של החובה לפצות על אוכרנה.
- ד. שינוי התפיסה של שיטת ההחכרה כמנגנון שליטה על שימושי קרקע.

מטרת החלק הבא היא לתאר את התהליכים, שבאמצעותם נשחקו אושיותיה של שיטת ההחכרה. בסקירה השוואתית, שבה תוזכר ראשית ישראל ולאחר מכן קנברה, תיסקרנה הסוגיות האלה:

משך ההחכרה - מעבר מתקופה מוגדרת להחכרה לצמיתות

המשמעות של קביעת תקופת חכירה היא שהקרקע מועמדת לרשות החוכר לתקופה מסוימת נקובה מראש, ועם סיומה היא חוזרת לידי הבעלים. משך החכירה של קרקע עירונית בחוץ החכירה בישראל נקבע ל-49 שנה, בהתאם לרעיון התנ"כי של שנת היובל. בקנברה נקבעה תקופת החכירה העירונית לתקופה של עד 99 שנה.

קביעתה של תקופת חכירה ידועה מראש וקביעת אורך תקופה סבירה, הן מיסודותיה החשובים ביותר של שיטת ההחכרה, שאם לא כן מיטשטשת האבחנה בינה לבין בעלות. היטשטשות האבחנות יוצרת פתח לפרשנויות שונות ומכאן גם לסכסוכים משפטיים רבים.

להלן נסקור את התהליכים שבאמצעותם נשחקו אושיות שיטת ההחכרה.

ישראל – בשנת 1986 פורסם דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית, שבראשה עמד ד"ר אמנון גולדנברג. הוועדה המליצה להאריך באופן אוטומטי את תקופת החכירה של מקרקעין עירוניים, שנקבעה ל-49 שנים (משך יובל), ל-49 שנים נוספות. החלטה 269 של מועצת מקרקעי ישראל אימצה המלצה זו והאריכה את תקופת החכירה, המקורית של 49 שנים ב-49 שנים נוספות. בשנת 1997 המליצה ועדת צבן להאריך את תקופת החכירה במקרקעין עירוניים מתשעים ושמונה שנה, כמקובל כיום, לתקופה של מאה תשעים ושש שנה. הצעה זו אומצה על ידי מועצת מינהל מקרקעי ישראל. וייסמן" מותח ביקורת על הארכת חוץ החכירה. הוא טוען שהאיסור על העברת בעלות לפי חוק היסוד, עשוי לחול גם על חכירה, אם היא לתקופה כה ארוכה, עד כי אין הבדל משמעותי בינה לבין בעלות.

11 ראו לעיל. בהערה מספר 6, וייסמן, 1987). חכירה המתחדשת לצמיתות - תרופת פלא או אחיות עיניים, קרקע, 2.

קנברה – בשנות ה־80 בעלי חוזי חכירה שלא־למגורים הורשו לחדש את חוזי החכירה שלהם הרבה לפני תפוגת תוקפם, באמצעות תשלום של אגרה צנועה. חוזי החכירה למגורים ניתנו לחידוש ללא כל תשלום. חוקרי המדיניות הקרקעית¹² טוענים שהכנסת נהלים אלה הפכה את חוזי החכירה לחוזים לנצח.

מעבר מגבייה של תשלומים שנתיים לתשלום חד־פעמי בתחילת התקופה

הן בישראל והן בקנברה היה תהליך של מעבר מצורת תשלום המורכבת מתשלומים שנתיים, שנקבעו כאחוז מערך חוזה החכירה, לתשלום חד־פעמי. בישראל זה קרה באמצעות מעבר לשיטה של "חכירה מהוונת", ובקנברה באמצעות מעבר לשיטה של premium leasehold. לשיטה של גביית תשלומים שנתיים לעומת תשלום חד־פעמי יש מספר היבטים. מצד אחד מבחינת הצדק החברתי, שיטת התשלומים הנה שוויונית יותר, שכן היא מקלה על חוכרים שאינם בעלי יכולת לגייס הון. מצד שני, מאחר שהחוכר אינו צריך להתחייב על תשלום מלא של ערך חוזה החכירה בשעת עריכת החוזה, פותחת שיטה זו פתח לספרות פוזות, כפי שאירע בקנברה בשנותיה הראשונות. מבחינה פוליטית, מעבר לתשלום חד־פעמי על חשבון הכנסות מגבייה עתידית מגדיל את התקציב הציבורי בטווח הקצר, ויכול לשרת את האינטרסים של מי שנמצא בשלטון באותה עת. מבחינת המינהל הציבורי, המעבר לתשלום חד־פעמי מקטין את הוצאות הגבייה ואת הצורך בקיומו של מנגנון גבייה גדול ויקר.

הנסיבות שבהן חל המעבר מתשלום שנתי לתשלום חד־פעמי היו שונות בישראל ובקנברה, אך התוצאה דומה. בשיטה של תשלומים שנתיים, לפי ערך השכירות של הנכס, מתקיים קשר מנהלי שוטף בין הבעלים לבין החוכר, אשר מזכיר לחוכרים את תלותם בבעלים. מעבר לתשלום חד־פעמי מראש לתקופה ארוכה מנתק את הקשר המינהלי עם הבעלים, ומעניק לחוכר תחושה של בעלות.

ישראל¹³ – לפני הכרזת המדינה היה שיעור דמי החכירה השנתיים בחוזי החכירה של הקק"ל 3% מהמחיר היסודי של הקרקע, ועדכון ערכי הקרקע היה נערך אחת לעשר שנים. בחוזה החכירה של הקק"ל משנת 1950 נקבעו דמי החכירה על פי שיעור של 4% ממחיר הקרקע, כשעדכון ערך הקרקע הוא אחת לשבע שנים. במרבית הסכמי החכירה למגורים מתקופה זו נקבעו דמי החכירה על פי מדר של תשלום לפי מספר החדרים בדירה.

בהדרגה התפתח בישראל נוהל של היוון דמי חכירה. היוון דמי חכירה הוא המרת זרם התשלומים עבור דמי החכירה בכל אחת משנות החכירה לתשלום חד־פעמי של סכום הוני. על פי החלטת

12 לעיל. בהערה מספר 11: "The result has been that Canberra leases are in fact more secure than freehold, but achieving such security has meant that some of the rights and controls the lease gives the lessor have been compromised through lack of use".

13 הסקירה של המעבר מתשלומים שנתיים לתשלומים מהוונים מתבססת על ויתקון. ג. (1993). היוון דמי החכירה. קרקע. 37.

מועצת מקרקעי ישראל, משלם החוכר דמי חכירה מהוונים לכל תקופת החכירה, כלומר 49 שנים, בשיעור של 5% מערך הקרקע לשנה, כשהם מהוונים בשיעור ניכיון של 5% (בסה"כ 91% מערך הקרקע בעת ההקצאה). תשלום זה משחרר את החוכר מתשלום שנתי של דמי חכירה ומתשלום של "דמי הסכמה" בעת העברת זכויות בקרקע.

תחילתו של נוהג ההיוון היתה בצורך הראשוני של מילוי הקופה הריקה בשנות הקליטה של העלייה הגדולה. הוצע להטיל על חברות בנייה את נטל ההשתתפות ברכישת זכויות הבעלות או החכירה, ולהתייחס להוצאות בגין רכישת הקרקע כאל מקדמה על חשבון דמי החכירה. ב-1965 התקבלה במועצת מקרקעי ישראל, החלטה על היוון דמי החכירה בשיעור שבין 40%-80% לפי בחירת החוכר. בשנת 1973 התקבלה לראשונה החלטה שאפשרה שיטת היוון על ידי תשלום דמי חכירה מראש לכל תקופת החכירה הראשונה.

קנברה – לפי השיטה המקורית, חוזי החכירה נמכרו במכרז, כאשר הרנטה ל-20 השנים הראשונות נקבעה לפי חמישה אחוזים מהסכום שהוצע במכרז. כלומר, הזוכה במכרז היה צריך לשלם בזמן קבלת המכרז סכום השווה לרנטה עבור שנה. חוזי החכירה היו צריכים לעבור הערכה מחודשת של ערך הקרקע והתאמת הרנטה בסוף התקופה של 20 השנים הראשונות, ולאחר מכן כל 10 שנים (הוארך ל-20 שנים ב-1935). אחת ההמלצות של ועדה ציבורית, אשר יושמה ב-1935, היתה שהפרש בין הסכום שזכה במכרז להקצאת קרקע לבין המחיר שהיה נקוב במכרז, ישולם על ידי החוכר במזומן ומראש, במקום לפרוש את תשלום הסכום על פני עשרים שנה. המטרה היתה למנוע הצעות של מחירים גבוהים במכרזים על ידי מתחרים, אשר הקלו כמשקלם של התשלומים השנתיים העתידיים שעליהם התחייבו.

עד לשנת 1970 כל שינוי בסעיף ייעוד הקרקע של חוזה החכירה גרר בעקבותיו הערכה מחודשת של תשלומי הרנטה הקרקעית. זאת בהתאם למטרה של שיטת ההחכרה, שלפיה העלייה בערך הקרקע, שנוצרה בעקבות שינוי בשימוש הקרקע, תחזור לקופה הציבורית. במהלך שנות ה-70, בגלל אינפלציה גבוהה וחוסר עדכון שוטף של תשלומי הרנטה, נשחקו תשלומי הרנטה הקרקעית לחלוטין עד שבוטלו. החל מ-1970 חלק מהעלייה בערך הקרקע, הנובע משינוי בשימוש הקרקע, מוחזר לבעלים על ידי הטלת היטל השבחה (betterment charge), אשר הנו שווה בערכו לפרמיה עבור חוזה המשוחרר מדמי שכירות. הפרמיה הנוספת נגבית כאשר ניתן אישור למעבר לשימוש קרקע רווחי יותר.

שינויים בתפיסה של הזכות לגבות השבחה, לעומת החובה לפצות על אובדנה

הרעיון המרכזי, שעמד ביסודה של שיטת ההחכרה, היה ההכרה שהעלייה בערך הקרקע נובעת בעיקרה ממאמצי החברה כולה ולא ממאמצי בעל הקרקע. שיטת ההחכרה יושמה ככלי שבאמצעותו תחזור ההשבחה כמלואה לקופה הציבורית (לאומית).

בשני מוקדי האירוע הנסקרים, על פי שיטת הגבייה המקורית, התשלומים השנתיים צריכים היו להתבסס על ערך השכירות (רנטה) של הקרקע. תשלומים אלה אמורים היו להתעדכן תקופתית,

זכויות מוקנות בשיטת החכירה מתקרבות מאוד לזכויות של בעלות פרטית

כדי שלא ייווצר מצב שבו החוכר נהנה מכך שהוא לא משלם את ערך השכירות האמיתי של הקרקע ו"זולגת" לידי השבחה כלשהי. מובן מאליו, שבהתאם לתפיסה זו, מאחר שלחוכר מלכתחילה אין זכות ליהנות מהעלייה בערך הקרקע, שנוצרה בתקופת חכירתו, אין לחוכר זכות לפיצויים, אם זכות זו נשללת ממנו.

הסוגייה של זכויות הרכוש על העלייה שנוצרת בערך הנכס (השבחה) מהווה את עמוד התווך של שיטת ההחכרה, ובו בזמן מהווה את עקב אכילס שלה. סוגייה זו היא בבחינת גזירה שהציבור מתקשה לעמוד בה, והרשויות אף הן יכולות לצאת ניוזקות מאכיפתה.

בשיטת ההחכרה המקורית בשני מוקדי האירוע עוצב מנגנון לגבייה של השבחה הצפויה בערך הקרקע על ידי עדכונם השוטף של התשלומים השנתיים, כך שישקפו את העלייה בערך הנכס. לכאורה, אם כן, סוגייה זו היתה פתורה. אך במבחן היישום של שיטת ההחכרה בשני מוקדי האירוע נוצרה, עם הזמן, הכרה בזכאות כלשהי של חוכרים להנאה מהשבחה, אף אם ההשבחה לא נוצרה ישירות כתוצאה ממאמציהם.

בהמשך נסקור את השינויים שהוכנסו בשיטות החכירה במהלך השנים בישראל וכקנברה, שינויים אשר מעידים על שינוי בתפיסה של זכאות החוכר להשבחה מחד גיסא וזכאות לפיצויים על שלילתה ממנו מאידך.

גביית השבחה

ישראל – בישראל נוצרו שני כלים לאיסוף השבחה לקופה הציבורית: "דמי הסכמה" ו"דמי היתר". כבר ב-1938 מתאר גרנובסקי¹⁴ בעיה שהתפתחה בעקבות ספרות בחוזי החכירה של הקרן, כאשר החוכרים מכרו את זכות החכירה: "המוכר היה משלשל לתוך כיסו רווחים ניכרים, שבאו לידי לא הודות לעבודתו או להשקעותיו, אלא רק מתוך עליית מידת ההכנסה של הקרקע העירונית". כדי להתגבר על תקלה זו הוכנס סעיף לחוזה החכירה, שלפיו בכל מקרה של חילופי חוכרים או הרחבת הבית, דרושה הסכמה של הקרן, ועל החוכר לשלם "דמי הסכמה". סעיף "דמי הסכמה" בחוזה החכירה הוא הכלי שעוצב כדי להחזיר לקרן את הרווחים שנוצרו בשל עליית ערך הקרקע. לפי ההסדר של היוון דמי החכירה. החוכר משלם 91% מערך הקרקע בזמן ההקצאה והוא משוחרר מתשלום של דמי הסכמה בעת העברת זכויות החכירה.

"דמי היתר"¹⁵. דמי היתר נגבים כאשר מוקנות למקרקעין זכויות פיתוח נוספות. שיעורו של מס זה נקבע מעת לעת על ידי החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, כאשר בדרך כלל גובהו כמחצית מעלית השווי. דו"ח ועדת צבן (1995) הציע לבטל את דמי היתר לגבי מקרקעין עירוניים למגורים לתקופה של חמש שנים מיום אישור התכנית, ולהפחיתו ל-10 אחוזים בשנה שלאחר

14 גרנות (גרנובסקי), א. (1938). פוליטיקה קרקעית לאומית להלכה ולמעשה. הוצאת ראובן מס, ירושלים.
15 סקירת סוגייה זו מתבססת על אלתרמן רחל (1999). בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית - מדיניות קרקע עתידית לישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

מכן, בשיעור העולה מדי שנה עד שמגיע ל-50 אחוז. בהחלטה מספר 790 של מועצת מקרקעי ישראל ויתר המינהל על זכותו לגבות דמי היתר בכנייה למגורים בכניין רווי באזור עירוני.

קנברה – לתשלומים השנתיים של שיטת ההחכרה המקורית היו שני מרכיבים: א. גובה הרנטה לפי הערך הנוכחי; ב. תוספת שתעודכן מדי מספר שנים בהתאם לעלייה בערך הקרקע. בישראל עברו לשיטת היוון, כך שלמעשה התשלום החד-פעמי שמשולם על ידי החוכר מראש מתבסס על חישוב היוון ערך הרנטה הנוכחית. בקנברה עברו בהדרגה לשיטה שבה התוספת או ההשכחה הופכת להיות המרכיב העיקרי. לפי מרכיב זה מחשבים את התשלום החד-פעמי שמשלם החוכר מראש.

בשנות ה-70, בעקבות אינפלציה מהירה וחוסר ערכון של תשלומי הרנטה, נשחק כליל ערכם של תשלומי הרנטה השנתיים. החל מ-1970 העלייה בערך הקרקע, הנובעת משינוי בשימוש הקרקע, הוחזרה על ידי תשלום השכחה אשר הינו שווה ערך לפרמיה המשולמת לחוזה ללא דמי שכירות. התשלום נקבע על מחצית מהעלייה בערך חוזה החכירה בעקבות שינוי ייעוד הקרקע, פחות 1,500 דולר¹⁶.

עד לשנת 1989, ה- ACT היה נתון לניהול אדמיניסטרטיבי של הממשלה הפדרלית. החל מ-1989 עבר ה- ACT למסגרת של שלטון עצמי. תחת המסגרת של השלטון העצמי שונתה השיטה לחישוב השכחה לעיתים תכופות¹⁷ (בפברואר 1990, באפריל 1992, ובספטמבר 1993), וזאת מאחר שהמעבר למסגרת של שלטון עצמי חייב את תושבי קנברה לחשוב על נקיטת צעדים להגדלת הכנסותיהם העצמיות. הביקורת הציבורית טענה שיש להעלות את גובה ההיטלים על השכחה ולהימנע מלתת מתנות חינם ליזמים.

פיצויים על השקעה פיזית בנכס ופיצויים על שלילת הזכות להשכחה

יש להבחין בין פיצויים המשולמים לחוכר תמורת השקעה פיזית, לבין פיצויים על שלילת הזכות להשכחה. פיצויים תמורת ההשקעה הפיזית בנכס אינם סותרים את רוח שיטת ההחכרה והם חיוניים כדי לעודד את החוכר להשקיע בקרקע. בקנברה כבר ב-1938 ה- Commonwealth שילב בחוק את סעיף A19 שעיקרו פיצויים עבור ערך השיפורים שנערכו בקרקע, במקרה שלא יוצע לחוכר חידוש חוזה.

לעומת זאת, פיצויים על אבדן השכחה, לדוגמה במקרה שבו הקרקע חוזרת לידיים ציבוריות ועוברת שינוי ייעוד לשימוש קרקע רווחי יותר – עומדים בסתירה מוחלטת לעקרונות שיטת ההחכרה. לפי שיטת ההחכרה, עצם החזקה על הקרקע לא צוברת זכויות לטובת החוכר, ותשלומי הרנטה שלו לקופה הציבורית צריכים לשקף את ערך הנכס, כך שהוא עצמו לא ייהנה מההשכחה.

16 לעיל, בהערה מספר 11.

17 לעיל, בהערה מספר 11.

נושא רב משמעות הוא הזכויות של חוכרים חקלאיים, שבעקבות הפיתוח העירוני נוצר ביקוש לשימושי קרקע רווחיים יותר על הקרקע המוחכרת להם. נושא זכויות החוכרים החקלאיים בקרקע נמצא עתה במחלוקת קשה בישראל, לעומת זאת, נראה שבקנברה דבקים ברוח שיטת ההחכרה המקורית ולא מכירים בזכויות של חוכרים חקלאיים על פיתוח עירוני.

ישראל – חוזה החכירה הסטנדרטי שנעשה עם החוכרים החקלאיים קובע כי במקרה של שינוי ייעודה של הקרקע, בא החוזה לידי גמר, והחוכר זכאי לפיצוי מוגבל, המשקף בעיקר את השקעותיו. למרות זאת, בראשית שנות ה-90, כאשר נוצר צורך דחוף בקרקעות זמינות לפיתוח, נוצר קושי ביישום החוק כפי שנקבע מלכתחילה בחוזה החכירה. נוצר נוהל שהליך שחרור הקרקע כרוך בהסכמת החוכר, וחייב הסדר של פיצוי כספי שנקבע בוועדת פיצויים, הסדר אשר כרוך בהליכים משפטיים ממושכים.

כדי לפתור את בעיית זמינות הקרקע, קיבלה מועצת ממ"י את החלטה 533 במאי 1992. החלטה זו נועדה לקבוע פיצוי לחוכר הקרקע החקלאית (מושב או קיבוץ) במסגרת ייעודה מחדש, או לאפשר לחוכר, או למי מטעמו, ליזום שינוי ייעוד כדי לנצל את הקרקע וליהנות מפרות השבחתה. יזמים בענף הנדל"ן הבינו את המשמעויות החדשות של החלטה זו, ויצרו קשר עם מנהיגי יישובים במטרה ליזום פרויקטים שדורשים שינוי ייעוד מקרקע חקלאית".

קנברה – בעוד שבכל מקום אחר באוסטרליה הרווחים שניתן להפיק מפיתוח קרקע גרמו ללחצים מצד בעלי קרקע ויזמים – לאפשר להם שימושי קרקע רווחיים יותר מהקיימים בתכניות שימושי הקרקע – הרי בקנברה לחצים אלה לא קיימים בעת מעבר מקרקע חקלאית לקרקע עירונית, כי אין בעלי קרקע פרטיים לקרקע חקלאית. חוזה חכירה חקלאיים הם רק לתקופה של 25 שנה, וחוכרים חקלאיים עדיין לא ניסו בנחישות לעגן לעצמם זכויות פיתוח עירוניות".

בוראסה ואחרים¹⁸ מדווחים על מקרה שאירע בשנות ה-70 בהקשר זה. הממשלה הציעה לקנות שטח חקלאי, אשר הינו אחד מהחלקות הבודדות בבעלות פרטית, שנשארו בסביבות קנברה. הבעלים הכינו תכנית לפיתוח הקרקע וטענו שמחיר הרכישה צריך להתבסס על ערך הפיתוח העירוני. הדרישה של בעלי הקרקע נדחתה על סמך החקיקה משנת 1910.¹⁹

שינוי התפיסה של שיטת ההחכרה כמנגנון שליטה על שימושי קרקע

התפיסה, שבעלות ציבורית תאפשר יישום נוח של שיקולים תכנוניים בפיתוח הקרקע, היתה אחד הנימוקים להחלת שיטת ההחכרה. בשני מוקדי האירוע, לפי שיטת ההחכרה המקורית, הקרקע הוחכרה לאחר תכנון, ולאחר שנקבע לה ייעודה. נראה שגם בסוגייה זו חלו בשני מוקדי האירוע

18 ברשימת א. ופייטלסון, ע. (1988). השפעתם של מנהיגי היישובים. הימים והיקף החובות על תהליך שינוי ייעוד קרקע חקלאית בהתיישבות השיתופית. קרקע, מס' 45.

19 לעיל, הערה מס' 7.

20 לעיל, הערה מס' 7.

The Seat of Government (Administration) Act, 1910 21

תהליכים דומים, אשר יצרו מציאות שבה העדיפו המחכירים מטעמים שונים לצמצם את מעורבותם בפיקוח על שימושי הקרקע.

ישראל – הסוגייה של שימוש קרקע בולטת בייחוד במגזר החקלאי. לפי ברק-ארד²², ההתייחסות של הקיבוצים והמושבים לקרקעות המוחזקות על ידם משתקפת, בין השאר, גם בהתנהגותם הריבונית ביחס לקרקע, המתבטאת במעבר לשימושים מסחריים בחלקות, ללא רשותו של המינהל. המציאות העבריינית כתחום זה היא עובדת חיים ידועה בישראל, ולאחרונה אף ניתן לה ביטוי חקיקתי²³ שבא ל"הכשיר" את הפיתוח בדיעבד על ידי עצירת הליכים פלייליים ואזרחיים נגד חוכרים חקלאיים שעשו בקרקע שהוחכרה להם שימוש למטרה לא חקלאית.

קנברה – לפי בוראסה ואחרים²⁴, אחת ממטרות שיטת ההחכרה היתה להעלות בשר על עצמות תכניתו של בורלי גריפין, שזכה בתחרות לתכנון קנברה. חווי החכירה הונפקו לשימוש קרקע כפי שנקבע על פי התכנית. למעשה החליפו סעיפי חוזה החכירה, שהגדירו את שימוש הקרקע בייעילות את בקרת התכנון הסטוטורית, הנהוגה בכל מקום אחר באוסטרליה. בעיות משפטיות נוצרו מכך שחווי החכירה המוקדמים הגדירו את שימוש הקרקע באופן כללי מדי. לדוגמה, בעלי חווי חכירה, שהוגדרו באופן כללי כחווי חכירה למגורים, תבעו את הזכות לבנות בתי דירות או בתי מלון. יתרה מזאת, במשך התקופה הכלכלית הקשה של שנות ה-30 הורשו עסקים להשתמש בחווי החכירה שלהם לכל שימוש אשר יכול להביא רווח. הגישה הזאת של *laissez faire* ממשכה, לדעת החוקרים, גם כיום כאשר קנברה משגשגת.

אחד השינויים החשובים בנוהלי החכירה חל, כאשר נוסף סעיף לחוק החכירה, אשר התיר לחוכר לפנות לבית המשפט העליון של ה-*ACT* בבקשה לשנות את סעיף ייעוד הקרקע בחוזה החכירה²⁵. לשר האחראי יש זכות וטו על בקשות מסוג זה, אך זכות זו כמעט לא נוצלה. במשך שנות ה-80, כאשר היה שגשוג בפיתוח מחדש של החלקים המרכזיים של העיר, נעשה שימוש בסעיף זה כדי להשיג רשות לערוך שינויים בשימושי קרקע. העובדה ששינויי ייעוד נעשים לפי יוזמת החוכר או יזם שפועל בשמו, ולא על ידי בעלי הקרקע, משקפת, לדעת החוקרים, את העובדה ששיטת ההחכרה בקנברה נתפסת כדומה ביותר לשיטה של בעלות מלאה.

מסקנות העולות מסקירת התהליכים

למרות השונות הרבה שבין מדינת ישראל, שבה רוב שטח המדינה נמצא תחת הגדרה של קרקעות מדינה, לבין ה-*ACT*, אזור הכירה הפדרלית של אוסטרליה, אשר הנו מובלעת יוצאת דופן בתוך אזור שבו מתקיים משטר קרקעות של בעלות פרטית – ניתן ללמוד שבמהלך השנים, שחלפו מאז כוננה בהן שיטת ההחכרה, חלו בהם תהליכים דומים.

22 לעיל. בהצעה מספר 9.

23 הצעת חוק התכנון והבנייה (הוראת שעה), תשנ"ו (1996) ה"ח 624.

24 לעיל. בהצעה מספר 11.

25 לעיל. בהצעה מספר 11.

בשני מוקדי האירוע שינויים בנוהלי החכירה המקוריים גרמו לכך שבפועל הזכויות של החוכרים קורבו עד למאוד לזכויות של בעלות מלאה.

אם נבחן את התהליכים הללו לפי "סולם הכלים של מדיניות קרקעית ציבורית" המוצע על ידי אלתרמן²⁶, נראה שבסולם המוצע יש שני צירים מרכזיים: א. ציר פיסי, המתייחס לתכנון וליכולת שליטה על שימושי הקרקע ב. ציר פיננסי, המתייחס לשאלה של הזכויות לתשואה של הקרקע. נראה שבשני צירים מרכזיים אלו עברו הזכויות בהדרגה מהבעלים לחוכרים, והמשטר הקרקעי שנוצר במציאות קרוב לזה של "שוק חופשי ללא התערבות".

ראשית, האם שיטת החכירה הנה בת קיימא, או שמא יש פגמים בשיטה עצמה אשר גרמו לשחיקתה? בחלק השלישי של המאמר ייערך ניסיון לשלב מספר הסברים, הנראים כתקפים לשני חקרי האירוע, לשחיקה שחלה בשיטת ההחכרה.

ההשוואה שנערכה לעיל בין ישראל לבין קנברה מעוררת מספר שאלות.

שיטת ההחכרה - הסברים לשחיקתה

בחלק זה של המאמר יוצעו שלושה הסברים לשחיקה של שיטת ההחכרה. ההסבר הראשון, מתבסס על מודל ניתוח כלכלי של זכויות רכוש של ברזל²⁷. לפי המודל של ברזל אפשר לתלות את הסיבות לשינויים בשיטת ההחכרה בחוסר האפשרות להגדיר ולתחום לחלוטין את זכויות הרכוש של נכס לאורך זמן. ההסבר השני, מתבסס במידה רבה על הטענה של נויצה²⁸ על כפילות הכובעים של המחכיר, שכן בשני מוקדי האירוע שנסקרו הבעלים הם גם רשות ציבורית בעלת אינטרס בפיתוח כלכלי. ההסבר השלישי, מתבסס במידה רבה על תיאורית ה-public choice אשר הוצעה כהסבר לאופן פעולת המינהל על ידי ברק-ארו²⁹. לפי תיאוריה זו, גופים מאורגנים צוברים בנסיבות מסוימות כוח פוליטי שהוא מעבר לחלקם היחסי בציבור. בהקשר של שיטת ההחכרה נראה שחוכרים הגיעו לעמדה של השפעה על שיטת ההחכרה וגרמו לחלוקה חדשה של עושר (wealth redistribution) ששיפרה את מצבם.

ניתן לראות את שלושת ההסברים, שיוצעו להלן, לא כהסברים חליפיים אלא כהסברים משלימים. ההסבר הראשון, לפי ניתוח כלכלי של זכויות הרכוש, מאיר את נקודות התורפה של שיטת ההחכרה, שבהן צפויים להיווצר הבקיעים הראשונים. שני ההסברים הבאים מספקים תיאור משלים של הווקטורים אשר פועלים להגדלת הבקיעים.

א. מודל זכויות הרכוש - הטענה המרכזית של תיאוריה זו, שהוצעה על ידי ברזל, היא שזכויות רכוש הן דינמיות ואי לכך בלתי ניתן להגדירן באופן מושלם בזמן מסוים, כך שההגדרות תהיינה

26 אלתרמן רחל (1998). מי ימלא גבורות מקרקעי ישראל? ציוני משפט, כ"א (3), הוצאת רמות, תל אביב.
27 Barzel, Y. (1989), Economic Analysis of Property Rights, Cambridge University Press, Cambridge.

28 לעיל, בהערה מספר 2.

29 לעיל, בהערה מספר 7.

תקפות בנקודת זמן אחרת. חוסר יכולת זו נובעת מהעלות הגבוהה הכרוכה במדידה ובהגדרה של מכלול המאפיינים של נכס. עלות של מדידה מושלמת היא כה גבוהה עד שאינה משתלמת לבעלי האינטרסים בנכס. לפי ברזל, זכויות רכוש קשורות לעלויות עסקה. עלויות עסקה הן העלויות הכרוכות בהעברה, בתפיסה ובהגנה על זכויות. כדי שכל הזכויות הקשורות בנכס מסוים תהיינה מוגדרות באופן מושלם, הן בעליו של הנכס והן בעלי עניין אחרים, שיש להם עניין פוטנציאלי בנכס, חייבים להיות בעלי ידע מלא של כל התכונות שלו. מאחר שלכל נכס יש תכונות רבות, המדידה של כל התכונות האלו הנה יקרה מכדי שכדאי יהיה לערכה באופן מושלם ומקיף.

בספרו מתאר ברזל שני מצבים שבהם צפויים סכסוכים על זכויות בעלות:

1. במצב של בעלות ביניים. במקרים הקוטביים של נכס בבעלות מוחלטת (כלומר שכל המאפיינים של הנכס הן בבעלות אחת), או של נכס, אשר נמצא לחלוטין בתחום הבעלות הציבורית (public domain), כאשר נוצר שינוי בערך הנכס, נשמרת ההמשכיות בזהות של הבעלות. סכסוכים צפויים במקרי הביניים, כאשר החוזים בין הצדדים נכשלו בהגדרה של בעלות על מאפיינים, אשר נראו כבעלי ערך נמוך בעת עריכת החוזה, אך ערכם עלה לפני סיום החוזה.

2. במצב שבו זרם ההכנסות מהנכס יכול להיות מושפע על ידי בעלי האינטרסים המעורבים בעסקה, הבטחת בעלות הנה בעייתית מלכתחילה. כאשר זרם ההכנסות נתון לתנודות ובלתי ניתן לחיזוי מדויק, יקר יהיה לקבוע אם זרם ההכנסות היה כפי שנצפה. כפועל יוצא מכך, יהיה יקר לקבוע איזה חלק מזרם ההכנסות נתפס על ידי כל אחד מהצדדים המעורבים.

הניתוח של ברזל מאיר את נקודות התורפה שהיו טמונות מלכתחילה בשיטת ההחכרה. נקודת התורפה הראשונה טמונה במצב הביניים מבחינת הגדרת הבעלות. לפי שיטת ההחכרה הזכות להנאה מהקרקע מתחלקת בין שני השותפים בעסקה, המחכיר והחוכר, המחכיר זכאי ליהנות מתשלום שנתי, שהנו שווה לערך השכירות של הקרקע, והחוכר זכאי ליהנות מההכנסות הנובעות מפרי עמלו על הקרקע. נקודת התורפה השנייה נובעת מקיומו של זרם הכנסות הנתון לתנודות, ואשר מושפע מפעולותיהם של שני הצדדים בעסקה. למעשה שיטת ההחכרה באה לפתור את הבעיה של זרם הכנסות עתידי הנתון לתנודות, כאשר המטרה היתה לנתב את ההשכחה שנבעה ממאמצי החברה בחזרה אל החברה. ההנחה העומדת בבסיס השיטה היא של מצב פשוט שבו ההשכחה נוצרת על ידי מאמצי החברה, ולא על ידי מאמצי הפרט. זו הנחה שתואמת את המציאות של ארצות הברית בסוף המאה ה-19, כאשר ספסרי קרקעות הרוויחו הון רב מגידול הביקוש לקרקע חקלאית³⁰. הנחה זו לא תואמת מציאות של פיתוח בסביבה עירונית, כאשר הביקוש לפיתוח חדש הוא אכן פועל יוצא של מאמצי החברה כולה ושל הקידמה, אבל עדיין שינוי שימוש קרקע דורש יוזמה והשקעה והוא כרוך בסיכון עסקי.

30 ההשפעה של הפעילות הספרטית על הפיתוח של צפון אמריקה מתוארת ב: Gates, P. W. (1996), *The Role of the Land Speculator in Western Development*, in: *The Jeffersonian Dream: Studies in the History of American Land Policy and Development*, ed: Gates P. W., Bogue A. G. and Bogue M. B., University of New Mexico

התיאוריה של ברזל צופה קונפליקטים לגבי זכויות רכוש, כאשר לשני הצדדים בעסקה יש השפעה על זרם ההכנסות העתידיות. במציאות של פיתוח עירוני, יזם, שרוצה לממש את הפוטנציאל שנוצר לפיתוח עירוני, יישא בנטל ההשקעה והסיכון ויצפה, בהתאם לכך, להיות שותף לעלייה במחיר הקרקע. חוסר הבהירות לגבי התרומה היחסית של כל אחד מהצדדים לעליית ערך הקרקע מהווה פוטנציאל למאבקים על האופן שבו תחולק ההשכחה.

ברזל סוקר בספרו את התהליך של היווצרות זכויות ברכוש, הנוצרות כאשר יש הכרה במאמצים הנובעים מהצורך להגן על רכוש, כמו למשל באזורי ספר. כדוגמה מביא ברזל את תהליך ההתיישבות במערב ארה"ב על ידי החלת ה-Homestead Act, 1862. במסגרת זו שווקו הקרקעות במחיר שמתחת למחיר השוק, או אף בחינם. הקרקעות חולקו למתיישבים ככפוף לשני תנאים, שהיה עליהם לעמוד בהם, בטרם יוכלו למכור את חלקת הקרקע. התנאי הראשון, היה ליישב את הקרקע לתקופה של לפחות חמש שנים. התנאי השני היה שהם ישיבחו את ערך הקרקע. אחד ההסברים המוצעים למדיניות זו נעוץ ברצונה של הממשלה לחסוך מעצמה את העלויות הכרוכות בהגנה על יישובים אלה, וזאת על ידי עידוד התושבים להגן על עצמם. הממשלה הקריבה במסגרת מדיניות זו את ההכנסה המקסימלית אשר ניתן היה לקבל תמורת הקרקע, אילו היתה נמכרת באופן אחר, אבל על ידי מכירת הקרקע בשוליים למתיישבים במחיר השווה לאפס היא העלתה את ערך הקרקע באזורים הפנימיים יותר.

ה-Homestead Act, 1862 יוצר תהליך של היווצרות זכויות חזקה בקרקע באופן מסודר. בשיטת ההחכרה לא שולב מנגנון שהכיר בהיווצרותן של זכויות חזקה, כך שלזכויות חזקה אין בסיס משפטי בהתאם לשיטת ההחכרה. אף על פי כן, כאשר בוחנים את תהליך היווצרות זכויות הרכוש של חוכרים הן בישראל והן בקנברה, יש לשער שלהכרה החברתית בזכויותיהם של המייסדים, בגלל התמודדות עם קשיים בשלבים הראשונים של הפיתוח, יש משקל בהיווצרות זכויות הרכוש. התהליך בולט במיוחד בהתפתחות זכויות הרכוש של החוכרים מהמגזר החקלאי בישראל. לפי אפרת³¹, החוכרים החקלאיים טוענים שזכויותיהם בקרקע נוצרו מתוקף ישיבה עליה ומתוקף עיבודה, וכי לא המדינה נתנה את הקרקע למתיישבים, כי אם המתישבים נתנו למדינה.

ג. כפל הכובעים של המחכיר – ההסבר השני מציע שנקודת התורפה של שיטת ההחכרה טמונה לא בעצם ההגדרה של זכויות הרכוש, אלא בעצם הגדרת המחכיר. נויצה³² טוען שהוויתור של הממשלה על זכויות הפיתוח מחדש בקנברה נובע במידה רבה מטעמים פוליטיים. בעוד מחכיר פרטי יכול להיות חסר רחמים כמשא ומתן עם חוכרים של אתרים, שניתן לערוך בהם שינוי לשימוש קרקע רווחי יותר, הרי לגוף שלטוני שנבחר בדרך דמוקרטית קשה לנהוג כך. למשרד האחראי על חוזי החכירה היה אינטרס מיוחד לדאוג לתושבי קנברה. גם כאשר עבר הניהול של הקרקע ל-NCDC, שללא ספק לא הושפע משיקולים אלקטוראליים מיידים, עדיין היתה קיימת רגישות לתחושות של תושבי קנברה, ובעיקר לאנשי העסקים בקנברה בתקופות של מיתון.

31 אפרת, א. (1998). הרפורמה במדיניות המקרקעין: דו"ח ועדת רונן - הערכה - תגובות. קרקע, מס' 45.

32 לעיל. בהערה מספר 2.

בשיטת ההחכרה בשני מוקדי האירוע, הן של קנברה והן של ישראל, הבעלים הנם גם רשות ציבורית, שמתפקידה לקדם את הפיתוח הציבורי. ניתן להניח כי בעוד בעלי קרקע יפעלו באופן שקול וענייני להגדלת הכנסותיהם מההחכרה, הרי הרשות הציבורית, אשר טובת כלל הציבור מול עיניה, מחויבת לאינטרסים רחבים יותר. לעתים נוצר מתח בין תפקיד הבעלים, השואפים למקסם את הרווחים מההחכרה, לבין תפקיד הרשות הציבורית – הרשות המתכירה – אשר כדי לשרת נאמנה את האינטרס הציבורי, היא מוותרת על זכויותיה כבעלים.

ניתן לראות שבשני מוקדי האירוע, קבלת ההחלטות של המחכיר היתה מונחית על ידי שיקולים שנראים כנכונים לקידום טובת הכלל באותו הזמן, תוך ויתור על זכויותיו כבעלים. כך, לדוגמה, בקנברה לפי בוראסה³³ ואחרים, הממשלה נמנעת מלכפות שימושי קרקע כפי שנקבעו במקור, במטרה לתת לחוכרים את ההרגשה שהזכויות המוקנות בשיטת ההחכרה הן בטוחות כמו אלה המוקנות מבעלות פרטית. בדומה לכך, התהליך של הארכת משך החכירה, או הימנעות מהגדרת פרק זמן תחום מראש, בהתאם לרוח המקורית של שיטת ההחכרה, משמעם ויתור על זכויות המחכיר תוך הימנעות מטלטלה אפשרית של השוק. המחכיר, שטובת האינטרס הציבורי מול עיניו, מעדיף במודע לוותר על חלק מזכויותיו בקרקע, כדי לחזק את תחושת השייכות של החוכרים ואת נכונותם להשקיע בפיתוח הקרקע.

כפילות הכובעים של המחכיר הנה מהותית בנושא שאלת הזכויות להשכחה. לפי רוח הדברים המקורית של שיטת ההחכרה נקבע חד משמעית שההשכחה צריכה לחזור במלואה לידי הבעלים, שהם גם הקופה הציבורית במקרים אלו. הבעייתיות נעוצה בכך שגביית השכחה כשיעור גבוה יש בה כדי לעצור את תנופת הפיתוח. למסקנה זו הגיע Evans³⁴ במאמרו The Determination of the Price of Land, הן בנושא גביית השכחה.

Evans מדגים בעזרת מודל פשוט כי גביית השכחה כשיעור של 100% תבטל לחלוטין את השפעת הביקוש שנוצר כתוצאה מפיתוח עירוני. קיימת אפוא סתירה בין התפקיד של הבעלים – להגביר הכנסותיו ולגבות את מלוא ההשכחה – לבין התפקיד של הרשות הציבורית שלא לעצור את תנופת הפיתוח. הפרקטיקה בפועל של גביית השכחה – כפי שנסקרה במסגרת החלק השני של המאמר – מעלה שהמחכיר בשני מוקדי האירוע העדיף ללבוש את הכובע של האינטרס הציבורי ולוותר על הכנסות מהשכחה.

ג. תיאוריית ה-**public choice** – תיאוריה זו מוצעת כהסבר על יד ברק ארז³⁵ לשינויים שחלו בישראל. תיאוריית ה-**public choice** גורסת שקבוצות אינטרסים מאורגנות מצליחות להשפיע על החלטות המתקבלות באופן בלתי יחסי למשקלן באוכלוסייה או לתוצאה הראויה מהיבט האינטרס הציבורי. במצבים שבהם כמה קבוצות אינטרסים פועלות, ההחלטות המתקבלות מבוססות על "עסקות" שהן עורכות ביניהן.

33 לעיל, בהערה מספר 11.

34 לעיל, הערה מספר 1.

35 לעיל, הערה מספר 7.

בהתאם לתיאוריה זו ניתן לראות את השחיקה ההדרגתית של זכויות המחירים כשיטת ההחכרה כהליך המכוון ליצור חלוקת עושר (wealth redistribution) מחדש בחברה, כאשר הנהנות מתהליך זה הן קבוצות מאורגנות, שיש בידן אפשרות להשפיע על קבלת החלטות, והן מעבירות זכויות רכוש מתחום ה־public domain לבעלות שלהן ושל קבוצות המקורבות אליהן.

בישראל נמתחה ביקורת על ידי מבקר המדינה ב־1994³⁶ על כך שקיים רוב דומיננטי לנציגים שיש להם קשר לגורמים ולמוסדות של המגזר החקלאי במועצת מקרקעי ישראל. במהלך שנות ה־90 התקבלו במסגרת מועצת מקרקעי ישראל שורה של החלטות שהגדילו את סל הזכויות של החוכרים החקלאים והיטיבו את מצבם. בקנברה נמתחה ביקורת ציבורית על כך שהממשלה לא גובה כראוי היטלי השכחה מיזמים ובעצם מסבסדת את פעילותם, וזאת בתקופה שברור לחלוטין שהתנאים הכלכליים שנוצרו אינם מחייבים עוד התערבות מוסרית לעידוד השקעות.

שיטת ההחכרה - הצלחה או כישלון

שיטת ההחכרה, כאשר אומצה על ידי האבות המייסדים של ישראל וקנברה, הציגה הסדר חברתי חדשני של חלוקת זכויות רכוש על הקרקע בין הפרטים ובין הציבור, והיתה בה חדשנות רבה. שחיקת שיטת ההחכרה מלווה בתחושה של אבדן אידיאליים. ואכן לא פעם מובעת התחושה של חוקרי המדיניות הקרקעית של שני מוקדי האירוע שהשינויים בשיטת ההחכרה נגרמו בתהליך של בחירה בכריות מחדל ושיתרונות השיטה הוחמצו. התפקיד של הגוף הציבורי, האחראי על החכרת הקרקעות, נותר לא ברור, ובשני מוקדי האירוע נמתחת ביקורת על תפקודו ועל נחיצותו של גוף זה, שמתוקף שיטת ההחכרה, הוא מוגדר כבעל מונופול, ובעצם קיומו כמונופול הוא מפר את חוקי המשחק שמכתיבה המציאות הכלכלית לשאר השחקנים במשק³⁷.

מה ניתן ללמוד מ"הניסוי החברתי" של שיטת ההחכרה?

השחיקה שחלה בשיטת ההחכרה וריבויים של הקונפליקטים, שהתעוררו בעקבות תהליך זה, יכולים להוביל למסקנה ששיטת ההחכרה נכשלה, מעבר לכך שהכישלון ניתן היה לניבוי מראש בהתאם לתיאורית הרכוש של ברזל, ומכאן שיש לזנוח את שיטת ההחכרה כליל ולהגדירה כ"ניסוי חברתי" לא מוצלח. תחת זאת, מוצע לאמץ נקודת מבט שונה ולבחון את שיטת ההחכרה לא כאידיאולוגיה תמימה שפשטה את הרגל, אלא כחלק מתכנית כלכלית תכליתית של תכנית פיתוח להתיישבות.

במסגרת גישה זו נבחן את ישראל ואת קנברה כתוצאות של תכניות פיתוח, ואף אם לא הוצגה מעולם תכנית אב כוללת לתכניות התיישבויות אלו, הרי ששתיהן הונחו על ידי מטרות־על ברורות. בישראל מטרת־העל היתה להחזיר את העם היהודי מהתפוצות למולדת, ובקנברה.

36 מבקר המדינה (1994), מבקר המדינה דו"ח שנתי 44, דפוס הממשלה, ירושלים.

37 לגבי ישראל: אקשטיין, צ. ופרלמן, מ. (1997), תחרותיות והפרטת הקרקע בישראל, רבעון לכלכלה, 44.

מטרת העל היתה העברת המנגנון הפדרלי לעיר בירה משגשגת, הממוקמת מחוץ לשטחן של המדינות המובילות בכינון הפדרציה. מטרת העל הושגו בשני המקרים, מעבר לכל ספק. נראה שדווקא בשעה שנוחלות "תכניות ההתיישבות" הצלחה, שניתן בין היתר לאשר אותה בקיומם של ערכי קרקע גבוהים ונכונות גבוהה של ה"מתיישבים" להוסיף ולהשקיע בקרקע, מגיעה כד בכד לקיצה השעה של שיטת ההחכרה.

מומלץ אפוא לבדוק את תרומתה של שיטת ההחכרה כשיטה כלכלית גרידא, אשר יישומה היה יעיל להתגברות על קשיים בשלבי ההתיישבות הראשונים. אימוץ שיטת ההחכרה בשלבי הפיתוח הראשונים של תכנית ההתיישבות, יש בו כדי להתגבר על מספר כשלי שוק "קלאסיים". יישום שיטת ההחכרה בשלבים הראשונים של הפיתוח נותנת מענה ל"דילמת האסיר", מתמורדת עם בעיית המידע הלא שלם ופועלת כנגד יצירת מונופולים. כמו כן היא מאפשרת שליטה על עיתוי הפיתוח ועל רציונליזציה של השקעות ציבוריות כתשתיות.

על יתרונותיה של שיטת ההחכרה אפשר ללמוד על ידי השוואה עם תהליך ההתיישבות במערב ארה"ב, שבו היתה תקפה שיטת הבעלות על הקרקע. בעלי הון שישבו במזרח ארה"ב רכשו שטחים נרחבים במערב למטרות ספרות. הספרות הפרועה בקרקעות, כפי שתוארה על ידי גייטס³⁸, גרמה לסבל רב למתיישבים במערב. נראה ששיטת ההחכרה היה בה כדי למנוע פעילות של ספרים חיצוניים, שאינם מתיישבים, בהיקף שיכול היה להאט את קצב הפיתוח, וללא ספק מנעה סבל מהמתיישבים.

כתכנית כלכלית גרידא ניתן להגיע למסקנה שהפגם העיקרי של שיטת ההחכרה הוא חוסר הגמישות שלה, ופגם זה מצוי בכל תכנית מעצם הגדרתה כהתוויית דרכי פעולה לעתיד על סמך מידע שנאסף בהווה. עובדת היות שיטת ההחכרה מעוגנת באידיאולוגיה חברתית תורמת לקיבעונה ומעודדת את הנטייה לסלף אותה, כדי לשמור על המסגרת הכביכול-אידיאולוגית, גם כאשר התכנים בפועל שונים.

הניתוח של שחיקת שיטת ההחכרה על סמך המודל הכלכלי של זכויות הרכוש של ברזל מאיר את נקודות התורפה של השיטה. ניתן להשתמש במודל של ברזל לא רק ככלי של ניתוח מאורעות בדיעבד, אלא גם בכיוון ההפוך, כלומר ככלי שניתן לחזות באמצעותו באיזה שלב של הפיתוח צפוי להתעורר חוסר התאמות למערכת הכלכלית ובעקבות כך סכסוכים משפטיים. תחת הביטול המוחלט של שיטת ההחכרה מוצע לאמץ את הידע המצטבר כאבני בניין לפיתוחה של תכנית כלכלית לתכניות התיישבות, שתתווה מלכתחילה מדיניות קרקעית דינמית. תכנית כזו תתווה תהליך שבו העברת הזכויות בקרקע מבעלות ציבורית לבעלות פרטית של המתיישבים תבצע בהדרגה בהתאם להשגת יעדים כלכליים הקבועים בתכנית.

38 ניסוח כשלי השוק מתבסס על הניתוח של אלתרמן רחל (1999) בפרק: מבחן ההצדקות להתערבות ציבורית. מתוך: בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית - מדיניות קרקע עתידית לישראל. מכון פלוססהיימר למחקרי מדיניות.
39 Gates, P. W. (1996). The Role of the Land Speculator in Western Development, in: *The Jeffersonian Dream: Studies in the History of American Land Policy and Development*, ed: Gates P. W., Bogue A. G. and Bogue

האם עדיין יש חשיבות לשיטת ההחכרה במתכונת העכשווית שבה היא קיימת בישראל?

בישראל יש עדיין תומכים רבים לשיטת ההחכרה ולאידאולוגיה שעומדת מאחוריה, וזאת למרות שנראה שאושיותיה של השיטה נשחקו לחלוטין, ונותרו רק הכותרת האידאולוגית ואי בהירות שמהווה מקור לא אכזב לקונפליקטים. בהקשר זה, יש לציין, שהמציאות של מדינת ישראל כיום שונה לחלוטין מהמציאות שבה נאחזו המתיישבים בקרקע תחת שלטון זר. נשאלת השאלה: האם יש מטרה ציבורית שניתן כלשהי להשיג אותה רק באמצעות המשך קיומה של שיטת ההחכרה? נראה שכל אחת מהמטרות שנקשרו בשיטת ההחכרה ניתן להשיג בעזרת כלים שמתאפשרים על ידי חקיקת חוקים. אם מדובר בציר התכנון, הרי שקיימת לצורך כך מערכת התכנון, ואם מדובר בציר הפיננסי, הרי שקיימת לצורך כך מערכת של גביית מיסים. לכן, מוצע לדון לגופו של עניין בכל מטרה של מדיניות קרקעית שנחשבת כרצויה להשגה ולבחון את האמצעים השונים שעומדים במסגרת החוק.

לא רק המציאות של מדינת ישראל שונה, אלא שמאז השמיע הנרי ג'ורג' את בשורתו, השתנתה כליל התפיסה של זכויות רכוש של הפרט בקרקע. גדלה ההכרה בצורך של תכנון ציבורי עם עליית ערכים דמוקרטיים, אף אם המחיר הוא פגיעה בזכויות הרכוש של הפרט. התפיסה של סל זכויות מלא על קרקע כמעט שאינה קיימת עוד. הנחיצות של שיטת ההחכרה, שהציעה שיטה חדשנית של בעלות מעורבת על זכויות קרקע, אינה קיימת עוד, כאשר בלאו הכי זהו ההסדר החברתי המקובל.

פארק עירוני בפי גלילות

שלמה גרטנר*

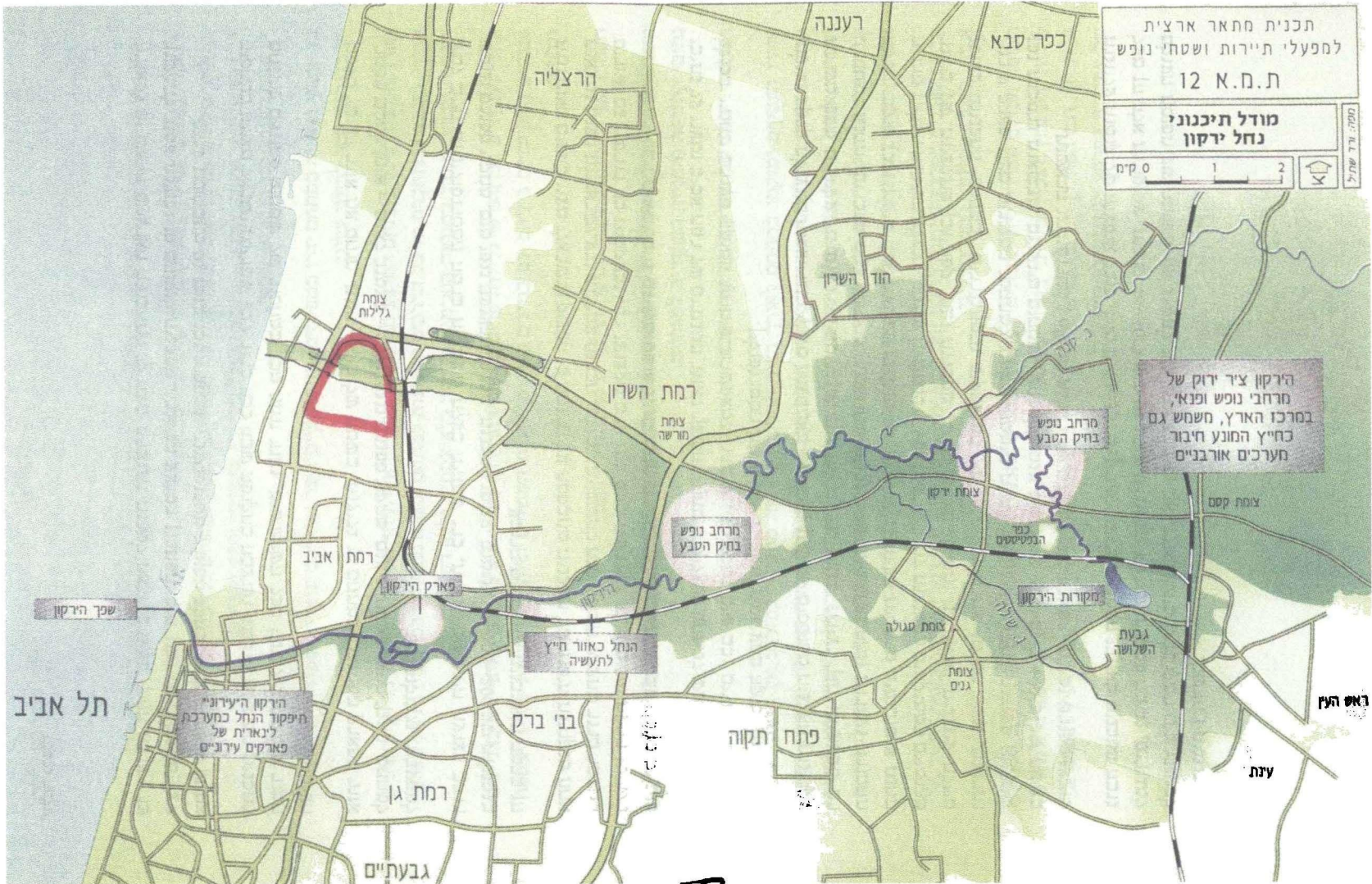
תכנית הבינוי למתחם פי גלילות המוצעת כאן תוכננה ועוצבה בתקופה שבה כבר ברור לכל שמדינת ישראל מצויה במחסור חמור של קרקע לבינוי בכל השימושים, ועוד יותר מכך במחסור של שטחים פתוחים לרווחת הציבור. אזור הפארק המתוכנן במתחם יהיה בשטח של כ־400 דונם. בתוך הפארק מצויים אגם, מתקני ספורט ונופש וכן – בצמוד לאגם – אזור למבני מסחר, למסעדות ולבילוי.

לכל מי שחי בארץ הזו ברור כי ישראל כבר מצויה במצב שבו מרכז הארץ – החל מאשדוד בדרום וכלה בחדרה בצפון – בנוי בצפיפות ומרכז את מירב אוכלוסיית המדינה. ברור גם כי מגמה זו מתמשכת ומעמיקה, כאשר בדרכה היא נוגסת בהרבה שטחים ירוקים. למרות זאת, החשיבה התכנונית כפי שהיא באה לידי ביטוי בבנייה בשטח, עדיין מתבססת על מושגי התכנון הישנים של פיזור האוכלוסייה. על פי כל קנה מידה מקצועי, ובהתאם לצרכים האמיתיים של ניצול קרקע נכון, הגיעה העת לעבור לקונספט תכנוני חדש שבמסגרתו יישמרו הרבה ככל האפשר שטחים ירוקים, בעיקר בפסי־ירק בקו ממזרח למערב עד לחופי הים, ובמקביל, בשטחים בעלי זכויות הבנייה שיווצרו, ייעשה שימוש מדויק ונכון בבנייה לגובה וכציפוף האוכלוסייה במקום פיזורה, תוך הצבת דגש על אפשרויות של שילוב מגורים ותעסוקה, בעיקר בתחומי ההיי־טק.

כדוגמה למה שניתן לעשות ולמה שצריך להיעשות, גיבשנו תכנית עקרונות רעיונית למתחם פי גלילות, אשר על פי התכנון, עתיד להשתחרר מחוות מכלי הגז הממוקמת עליו ולהפוך לאזור מגורים. הייעוד הייחודי של מתחם פי גלילות אמור להיות שמירה על רצועת הירק – פארקים ונופש.

האתר המתוכנן מצוי בהמשכה של אחת מרצועות הנופש (פארקים ושטחים פתוחים) הראשיות בצפון המטרופולין. רצועות הירק במטרופולין האורבני מעטות והן משתרעות, בדרך כלל, ממזרח למערב, כאשר במערב אמורה רצועת הירק לפגוש את רצועת החוף. מתחם פי גלילות מצוי ברצועת ירק המתחילה באגן הירקון במזרח, ויש בה פוטנציאל ליצור קשר ירוק ומתמשך

* הכותב הוא מהבעלים של משרד האדריכלים גרטנר – גבור – קומט.



עד רצועת החוף במערב, וזאת למרות העובדה שעורקי התחבורה הארציים הראשיים לכאורה יוצרים נתק בינה לבין הים. הפתרון המוצע במסגרת התכנית למתחם פי גלילות אמור להמשיך את הרצועה הירוקה, כחלק מפארק מטרופוליני, שמפריד ובו בזמן גם מחבר בין ערים.

התכנית המוצעת תוכננה ועוצבה בתקופה שבה כבר ברור לכל שמדינת ישראל מצויה במחסור חמור של קרקע לבינוי בכל השימושים, ועוד יותר מכך במחסור של שטחים פתוחים לרווחת הציבור.

אזור הפארק המתוכנן במתחם פי גלילות, בשטח של כ-400 דונם, תוחם את אזור הבינוי מצפון למתחם. בתוך הפארק מצויים אגם, מתקני ספורט ונופש וכן – בצמוד לאגם – אזור למבני מסחר, למסעדות ולבילוי.

רוחב רצועת הירק המינימלית, כדי שתהיה בעלת משמעות ברמה המטרופולינית, חייב לנוע בגבולות של 200–300 מ' מינימום. על פי התכנית, תכלול הרצועה גופי מים, מתקני ספורט ונופש הן ברמה האורבנית והן ברמת הרובע.

אחת מנקודות היסוד של התכנית מתבססת על ההנחה כי המשק הישראלי מצוי בשנים האחרונות במעבר ברור מתעשייה מסורתית לתעשיית המידע. חברות עתירות ידע ישראליות רבות נמצאות בשלבי התפתחות מואצת, הדורשת גיוס כוח אדם מקצועי רב, ובעקבות כך דורשת גם אתרים פיסיים ברמה סביבתית גבוהה ובנגישות תחבורתית אופטימלית.

הפריקט שגובש למתחם פי גלילות מהווה המשך לאזור המגורים של רמת אביב ומצוי על נתיבי תחבורה ראשיים (כבישים ומסילות), עובדה המאפשרת פיתוחו כמוקד מעורב ייחודי הכולל מגורים ותעסוקה בתעשיות עתירות ידע ברמת המטרופוליין.

עקרונות התכנית מבוססים על מתן פתרונות באמצעות מערך בינוי צפוף בניצולת קרקע יעילה, רב-שכבתית, תוך יצירת שטחי פיתוח נרחבים וכן שטחים "מגוונים" עליונים מעל מערכת תחבורה ושירות תחתונות. בתחומי התכנית מתוכננות תחנות רכבת פורבים, תחנת "מטרו", תחנת אוטובוסים מרחבת בעלת נגישות ישירה מנתיבי השירות של "אילון" וכן מוקדי הסעה מקומיים הממוקמים בסמיכות לחניוני "חנה וסע" ובנגישות אליהם. מיפלט הפיתוח העליון מהווה טיילת עירונית שלאורכה יתפרסו שטחי מסחר, מסעדות ובתי קפה וכן פונקציות של בידור ותרבות, אשר ישרתו את האוכלוסייה של המועסקים והמתגוררים בתחומי התכנית, באופן שיבטיח פעילות "חיה" לאורך כל שעות היממה. מצפון למתחמי המגורים מצוי פארק עירוני בשטח של כ-400 דונם שבו מתוכננים אגם מלאכותי, שטחים מיוערים, מדשאות נרחבות וכן מוקדי ספורט וביילוי. הפארק הוא המשכה של רצועת הנופש המטרופוליני הראשית.

גובה המבנים באזורי העסקים מיועד להגיע עד 30–40 קומות, כולל אופציה של קומות עליונות למגורים, וגובה המבנים באזורי המגורים מגיע גם הוא ל-30–40 קומות. צפיפויות אלה הן מעל לסטנדרטים המקובלים כיום בארץ, אך הן הכרחיות כדי להשיג את מטרתה של תפיסת העולם התכנונית החדשה.

פריסת שימושי הקרקע במתחם פי גלילות היא ברובה מעורבת ומשולבת לפי הפירוט הבא:

- * אזור מעורב עם עדיפות לעסקים - במרכז המתחם.
- * אזור מעורב עם עדיפות למגורים בשני האזורים, מצפון ומדרום למרכז.
- * אזור ציבורי פתוח מעורב - פארק הכולל בעיקרו שימושי נופש וספורט.
- * אזור מעורב ובו מוסדות ציבור.

כל שטחי החנייה כמתחם יהיו כמפלסים תת־קרקעיים אשר גגותיהם ינוצלו כשטחי פיתוח וגינון או כקומות מסד לבינוי עליון.

מערך תנועת הרכב במתחם המוצע מבוסס על טבעת ראשית חד סטרית העוברת בהיקף המתחם הבנוי. הטבעת מתחברת אל כל הדרכים המגיעות למתחם וממנה נכנסות דרכי השירות אל מפלסי החנייה והשירות. כל התנועה הפנימית תיעשה ללא צמתים וללא רמזורים.

אזורי המגורים במתחם פי גלילות פרוסים מצפון ומדרום לאזור המרכזי. הם מאופיינים בכניינים גבוהים המקושרים ביניהם עם בניינים נמוכים. איכות המגורים הייחודית נקבעת על ידי מספר גורמים:

האחד: הפרדה מוחלטת בין תנועת הולכי הרגל לתנועת רכב.

השני: יצירת סביבה אקוסטית מושלמת על ידי הרחקה מנתיבי תחבורה בהיקף המתחם וקירוי נתיבי התנועה והחנייה הצמודים למגורים.

השלישי: שפע של פארקים בהיקף הרובע.

אזורי העסקים ימוקמו במתחם לאורך הציר המרכזי. ציר זה מתקשר במזרחו אל תחנת רכבת פרברים בנתיבי אילון שבו תוקם בעתיד תחנת רכבת של מערכת הסעה המונית (מטרו). הציר המרכזי אמור להיות אזור פתוח מגונן, עם שדרות עצים, רחבות, כיכרות, ברכות נוי, פסלים ומדשאות, כתי קפה ואולמות בידור. בין מבני המסחר או מעליהם מתרוממים בנייני משרדים יחד עם בניינים משולבים שבהם הקומות העליונות מיועדות למגורים.

על פי התכנית המוצעת, יתגוררו במתחם כ-60 אלף נפש. ממש עיר דמויית כיכר בפאתי העיר תל אביב, בצפון המרחבי המטרופוליני.

תפיסת העולם האדריכלית־תכנונית העומדת בבסיס התכנית המוצעת למתחם פי גלילות אמורה להיות הפתרון הנכון והטוב ביותר לנושא שימור שטחים ירוקים נרחבים ממזרח למערב ופיתוחם, וגם הפתרון הטוב לצפיפות האוכלוסין בלב מדינת ישראל, תוך ניצול יעיל ואפקטיבי של עתודות הקרקע המצטמקות והולכות.

ישראל צועדת לקראת הפיכתה למדינת-עיר

פרופ' אלישע אפרת

רק ייזום מדיניות קרקעית חדשה, המנותקת מכל ההחלטות הפרטניות של מועצת מקרקעי ישראל שנתקבלו עד כה, אשר תשלב בין תכנון פיסית ארצי, מחוזי ומקומי לבין שימושי קרקע עירוניים וכפריים חיוניים בכל רחבי המדינה, בליווי תקנות חדשות בנושאי מיסוי ופיצויים - היא אשר תוכל להסדיר, אחת ולתמיד, את יחסי הגומלין בין העם בישראל לאדמתו לקראת ראשית של המאה הבאה; על מדינת ישראל להשתחרר באופן מירבי ממרבית המגמות הפוליטיות והאינטרסנטיות של קבוצות לחץ ולאמץ עקרונות תכנון ופיתוח חדשים, העשויים לשרת שתי מטרות לאומיות עיקריות: הגברת עליית יהודים וביסוס כלכלי וחברתי של מרחבי הארץ שיאפשר קיומה של אוכלוסייה הולכת וגדלה. וזאת גם על ידי קידום הדרגתי של גבול ההתיישבות הרציפה לעבר הנגב הצפוני וחיוזקה הכלכלי של בירת ישראל - ירושלים.

ישראל נמנית עם אותן מדינות אשר עתידן שזור ומוטבע ביצירת עובדות בשטח, לא תמיד בהתאם לעקרונות תכנוניים הולמים. אבל דווקא במדינה זו, הדלה במשאבים ובשטח, עיצובו של המרחב לקראת העתיד הנו בכחינת כורח המציאות. במשך יותר מ-51 שנים של פיתוח וכניין נוצרו בישראל אינספור עובדות מוגמרות בערים, ביישובים כפריים, בחקלאות, בתעשייה, בנתיבי תחבורה ובריכוזי אוכלוסייה. הנוף הטבעי והאנושי השתנה בה בהתמדה, הלחצים של גורמי הפיתוח הכלכליים הלכו וגברו ברבות השנים, והמאבק על שימושי הקרקע מצוי בעיצומו. ולכן, דווקא עתה, לקראת סיומו של האלף השני, מן הראוי לבחון, מנקודת מבט גיאוגרפית ותכנונית, את קווי ההתפתחות העתידיים הדרושים למדינה ואת עיצוב דמותה לקראת ראשיתו של האלף השלישי. נראה שעיצוב המרחב של מדינת ישראל בתחומי הקו הירוק עשוי להתבטא בעתיד בחמישה נושאים עיקריים: העיור, צפיפות האוכלוסין במישור החוף, ירושלים המטרופולינית, הנגב כפוטנציאל לפיתוח ועיירות הפיתוח כמערך עירוני משלים. נבחן להלן את

מאפייניו ואת משמעותו של כל אחד מנושאים אלה וכן את מקומו בעיצוב המרחב בישראל לקראת המאה ה-21.

כשלוש השנים האחרונות עלתה בקרב קובעי המדיניות הקרקעית בישראל הכוונה, או אולי המגמה, לבצע רפורמה במדיניות הקרקעית הישראלית ולחתור לליברליזציה במכירת קרקעות לאזרחים, תחילה לעירוניים בעלי שיכונים ציבוריים, ולאחר מכן לחברי קיבוצים ומושבים. הפירוש המעשי של מגמות אלה הוא, למעשה, הפרטה הדרגתית של קרקעות הלאום.

המגמה לביצוע שינויים במדיניות הקרקעית של ישראל, ולאפשר על ידי כך הפרטה הדרגתית של קרקעות הלאום שבידי מינהל מקרקעי ישראל, נובעת משלוש העובדות האלה: א. מינהל מקרקעי ישראל שואף להפשיר קרקע חקלאית במגזר הכפרי על מנת לפתור בעיות בנייה לעולים, דבר שאינו ניתן להיעשות, בגלל יוקר הקרקעות, בתחומי הערים. ב. החקלאים שואפים לעגן את זכויותיהם בקרקע, שאותה עיכרו במשך שנים רבות, וליהנות מזכויות מגורים וירושה מקרקעותיהם, וכן מפיצויים גבוהים, עד כמה שניתן, כעבור ייעוד קרקעותיהם לבנייה ציבורית. ג. גופים ממשלתיים וציבוריים לוחצים בצורות שונות להפשרת קרקע חקלאית לבנייה, וזאת לעומת גופים אחרים הנאבקים על שמירת הקרקע החקלאית, על פיתוחיתר של החקלאות בישראל, ועל שימור השטחים הפתוחים והירוקים לדורות הבאים.

השליטה של הממשלה, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, על יותר מ-90% מאדמות המדינה הנה תופעה יוצאת דופן בהשוואה למדינות העולם, ואין דומה לה בשום מקום אחר, מלבד ברוסיה, שבה השליטה היא טוטאלית. ניתן היה לשער, ששליטה מינהלית כה מוחלטת על הקרקע תביא לניהולה ולפיתוחה הרציאונלי לנוכח המשימות הרבות העומדות בפני המדינה.

על אף ההצלחה של הממשלות בעבר בפיוזור אוכלוסין, ביצירת תשתית לדרכים, כבניית עיירות פיתוח לרוב, בהקמת מאות מושבי עולים וקיבוצים חדשים, ובבניית דירות ושיכונים לאוכלוסיות העולים, שנתאפשרה הודות לשליטה הכמעט מוחלטת על הקרקע – כולטים לעין גם כישלונות וליקויים, שהם שורשי הקונפליקט הנוכחי שבין המגזר החקלאי לממשלה, קונפליקט הנסוב על היקף זכויות החקלאים בקרקע, על שיעור הפיצויים המגיע להם עקב שינויי ייעוד הקרקע ועוד. ניתן להסביר את שורשי קונפליקט זה על רקע שלוש עובדות מן העבר:

* בשנים שלפני הקמת המדינה רכשו יהודים, בעיקר באמצעות הק"ל, קרקע חקלאית, שניתן היה להשיגה במרחב הבין-עירוני של ארץ ישראל, בעוד שקרקע עירונית נרכשה בעיקר על ידי משקיעים פרטיים בתוך הערים או בסמוך להן. כמחצית מן הקרקעות העירוניות בערים הגדולות הן כיום בידיים פרטיות, וקרקע זו, שבהשוואה לכלל הקרקעות במדינה מהווה כשמונה אחוזים בלבד, היא שקובעת למעשה את מהלכי שוק המקרקעין ומשפיעה על מעמדן ועל ערכן הכלכלי של יתר הקרקעות במדינה.

* על אף שקרקעות ישראל הועברו רשמית בראשית שנות ה-60 לניהול מינהל מקרקעי ישראל, עדיין אין בידי המינהל הסמכות להפקיע קרקעות, הנתונה בידי משרד האוצר, גם לא הסמכות

לרישום מקרקעין, הנתונה בידי משרד המשפטים, או המעמד הבכיר בתכנון הפיסי, הנתון בידי משרד הפנים. יתר על כן, ברוב השנים היה המינהל נתון בידי משרד החקלאות, בשעה שהבעיות האמיתיות בנושאי הקרקע נבעו דווקא מן הקרקעות העירוניות. גם הכפפתו של המינהל כיום למשרד התשתיות הלאומיות לא שיפרה הרכה את מעמדו בנדון.

* מועצת מינהל מקרקעי ישראל לא קבעה למעשה מדיניות לגבי הקרקעות הפרטיות הנמצאות בערים, וגם לא לגבי הקרקע הציבורית שבתחומי הרשויות המקומיות. אמנם קיימים אמצעים מינהליים בתחום המיסוי המאפשרים בקרה חלקית על קרקעות אלה, אך אין לגביהן מדיניות מגובשת. הקרקע העירונית הפרטית הנה בעלת משקל כלכלי ונדל"נית במגמותיה, ואין לה חלק נכבד במטרות התכנון הלאומי ובפיתוח הכולל של מדינת ישראל.

דומה, שהישג הבעלות של מינהל מקרקעי ישראל על מרבית קרקעות המדינה לא נוצל עד היום כראוי ולא הניב מדיניות קרקעית שקולה. הצורך של הממשלה להמיר כיום קרקע חקלאית בהיקף של מאות אלפי דונם, דווקא במיגזר הכפרי, לשם בניית מגורים לאוכלוסייה לא חקלאית, פעולה שהיתה אמורה להיעשות במיגזר העירוני, היא ההוכחה לכך.

האם מן הראוי, גם לאחר מאה שנות ציונות, למכור קרקעות מנכסי הלאום במקום להמשיך ולהחכירן לדורות?

כדאי להזכיר, שעיקר העיקרים במדיניות הקרקעית הציונית היה מאז ומתמיד לעשות את האדמה, שעליה הוקמה ההתיישבות היהודית ככפר ובעיר, לקניין העם היהודי. גם על פי חוק מקרקעי ישראל תש"ך, שנתקבל בכנסת ופורסם ביולי 1960, נאמר שמקרקעי ישראל יתנהלו על פי העיקרון, שלפיו קרקע חקלאית אינה נמכרת, אלא נמסרת בחכירה בלבד לייצור מוצרים חקלאיים, להקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי מתיישבים וכן לייצור חקלאי, וכי קרקע עירונית תימסר גם היא בחכירה בלבד, להוציא קרקעות שעליהן קיימים מבנים נטושים.

השיקולים השונים לגבי שתי האלטרנטיבות העומדות כיום בפני המדיניות הקרקעית הנדונה – מכירת קרקע מזה החכרתה מזה – הועלו בעבר לא אחת, אך הובילו אל המסקנה, שהמצב הנוכחי, עם כל מגרעותיו, עדיף מאותה רפורמה מוצעת משום שגם הסיכוי של מכירה מאסיווית של קרקעות, שעליהן נבנו שיכונים רוויים, קלוש למדי, בפרט אצל חוכרים המשלמים דמי חכירה סמליים. מכירת קרקעות מבונות אמנם עשויה להקטין את העומס המינהלי על מינהל מקרקעי ישראל, אך אין להתעלם מן העובדה, שמכירת קרקעות גם תשחרר רבבות חוכרים מזיקה כלשהי לבעלות לאומית, ובכך ייגרם נזק רציני לצרכי הפיתוח של המדינה, שכן הבעלות הלאומית על הקרקע מהווה ערובה לקביעת מדיניות קרקעית התואמת את המשך הפיתוח וקליטת העלייה.

יש לזכור, שיכולתו של בעל הקרקע למכור אותה בשלמותה או בחלקה עלולה להביא לכך, שקרקע תימכר לזרים ואף לנוכרים עוינים. רוכשי קרקעות יבנו היכן שיראו רווח מידי ויחזיקו מלאי קרקעות כדי להשיג רווחים בבוא עת וימנעו פיתוח חיוני. מכירת קרקע לאומית גם עלולה להביא לריכוז גובר של קרקעות בידי מעטים עם כל ההשלכות החברתיות השליליות הנובעות

מכך. מכירת קרקעות עלולה גם לחסום את התכנון הארצי והאזורי במסגרת של תכנון לאומי כולל. הקרקע מהווה גורם ייצור ראשון במעלה שבלעדיו אין פיתוח.

העם היהודי רכש את הקרקע הלאומית בהבטחה שהיא תהיה קניין נצחי של האומה. האם לא תהיה בכך מעילה באמון, אם יוכרז על מכירת קרקע זו?

יש לציין, כי חכירת קרקע, לעומת זאת, עם שיטת ההיוון הקיימת כיום, מביאה ממילא לגביית 91% מערכה הריאלי של הקרקע לאחר הפחתת ההוצאות הנלוות אליה. מסתבר גם, שמשקיעים אינם נרתעים מלהשקיע עקב הידיעה שהקרקע לא תימכר להם, אלא תימסר להם בחכירה ל-49 שנה עם זכויות הארכה. רק גורמים ספקולטיביים, הרואים בקרקע אובייקט למסחר בלבד, עלולים להירתע מכך ויעדיפו לקבל קרקע בדרך של מכירה.

אין ספק, שקנייה מופרזת והעברת קרקעות מיד ליד תגרום להפעלת משאבים כספיים חדשים, דרישה לאשראי בנקאי, מישכון נכסים, מימוש רווחים מהיר, ואלה כידוע הם מאבות האינפלציה.

מן האמור לעיל עולה, שרק ייזום מדיניות קרקעית חדשה – המנותקת מכל מאות ההחלטות הפרטניות של מועצת מקרקעי ישראל שנתקבלו עד כה, אשר תשלב בין תכנון פיסוי ארצי, מחוזי ומקומי לבין שימושי קרקע עירוניים וכפריים חיוניים בכל רחבי המדינה, בליווי מערכת תקנות חדשה בנושאי מיסוי, פיצויים וכד' – היא אשר תוכל להסדיר, אחת ולתמיד, את יחסי הגומלין בין העם בישראל לאדמתו לקראת ראשיתה של המאה הבאה.

עירור וצפיפות אוכלוסין במישור החוף

אחד הנתונים הדמוגרפיים המדהימים בישראל הוא, שמתוך אוכלוסייה המונה כיום 6 מיליון נפש – 44% מתגוררים במטרופולין תל אביב אשר בו כ-2.6 מליון תושבים, עם צפיפות אוכלוסין המגיעה ל-6,600 נפש/קמ"ר. המדובר בשטח עירוני קטן יחסית במרכזו של מישור החוף, שבו נמצאת עיר הגלעין תל אביב עם שורה של ערים הסמוכות לה בין הרצליה – בצפון, פתח תקוה – במזרח, וראשון לציון – בדרום.

אם נשווה את מטרופולין תל אביב לעשר ערי המטרופולין הגדולות ביותר בעולם, המונות בין 11-27 מליון נפש כל אחת – כטוקיו, מקסיקו-סיטי, סאו פאולו, ניו יורק ואחרות – בשיעור אוכלוסיותיהן ביחס לכלל אוכלוסיית מדינותיהן, נמצא שברובן מהווה אוכלוסיית המטרופולין פחות מ-10% מכלל תושבי המדינה.

תופעה דמוגרפית אחרת האופיינית לישראל היא, שאוכלוסייתה היא בעלת שיעור עירור מן הגבוהים בעולם, כאשר המדובר בשיעור האוכלוסייה המתגוררת בערים בנות 2,000 נפש ומעלה. מסתבר, שכ-90% מאוכלוסיית המדינה היא עירונית. אין מדינות רבות בעולם אשר שיעור העירור בהן הוא כה גבוה, להוציא בלגיה (97%), כוויית (96%) קטאר, סאן-מרינו ואיסלנד (91% כל אחת), ושוות לה בשיעוריה הן בריטניה ואורוגוואי. מכאן, שישראל נמנית עם קבוצה קטנה של מדינות אשר בהן תהליכי העירור מואצים מאוד. לכך יש להוסיף גם את התופעה, שבה שלוש

הערים הגדולות, ירושלים, תל אביב וחיפה, כוללות יחד כ-70% מאוכלוסיית המדינה. וכן שערים גדולות אלה גדלות בקצב מהיר מאוד: תל אביב בשיעור של כ-2% לשנה, חיפה בשיעור של 1.8% לשנה, וירושלים בשיעור של 1% לשנה.

מבחינה גיאוגרפית מתרכזת רוב אוכלוסיית ישראל באיזור צר יחסית לאורך מישור החוף, בין נהריה בצפון ואשקלון בדרום, בעוד שהנגב מדרום לכאר שבע והגליל ההררי אינם מאוכלסים בצפיפות רבה. אם כעבר היה מישור החוף חקלאי ברובו, הרי כיום מתהווים בו מרקמים עירוניים חדשים ממזרח לקריות המפרץ, סביב חדרה ונתניה, בין מטרופולין תל אביב למודיעין, בגוש יישובי יבנה, וכן בציר שדרות – אופקים – נתיבות. ריכוזים עירוניים חדשים גם מתהווים במזרחו של מישור החוף, בעיקר באיזור עירון, בציר בת חפר – כוכב יאיר – צור יגאל, בגוש חשמונאים וסביב בית שמש.

ישראל חזרה אל תופעות העיור סמוך לנתיבי תחבורה ומוקדי כלכלה

האם תואמות עובדות דמוגרפיות ועירוניות אלה את מגמות הפיתוח שנקמו עם הקמת המדינה? בעת ייסוד המדינה היה רוב רובה של האוכלוסייה מרוכז ברצועת החוף בין תל אביב לחיפה. 82% מהאוכלוסייה הצטופפו ברצועת החוף, 11% – בירושלים, ורק 7% בגליל ובדרומה של הארץ. תל אביב וסביבותיה כללו אז 41.3% מהאוכלוסייה. גלי העלייה ההמונית בעשור הראשון של המדינה איזנו הרבה את תפוצת האוכלוסייה, כך שחלה ירידה במשקלם הכמותי של מחוזות תל אביב וחיפה, לעומת עלייה במחוזות הדרום והצפון (לוח 1). שיעורן של שלוש הערים הגדולות ככלל האוכלוסייה ירד אף הוא בהדרגה בין השנים 1948-1961: תל אביב ירדה מ-41.3% ל-32.6%, חיפה רבתי מ-14.3% ל-11.0% וירושלים מ-11.7% ל-8.5%, וסך כל שלוש הערים – מ-67.3% ל-52.1%.

אולם האיזון בתפוצת האוכלוסין לא נמשך זמן רב. מאז שנות ה-70 וה-80, כאשר פסקה העלייה ההמונית, הלך תהליך פיזור האוכלוסייה ונחלש, ואז חזרה מדינת ישראל אל תופעות העיור הטבעיות בעולם המתאפיינות בריכוזי אוכלוסייה בערים הגדולות, כבניית מגורים במישורים, לחופי ים, סמוך לנתיבי תחבורה וסביב מוקדי כלכלה ותעשייה באזורים בעלי אקלים נוח, מקורות מים וקרע חקלאית. גם גלי העלייה הרוסית של שנות ה-90 לא שיפרו הרבה את תהליך פיזור האוכלוסייה, ואף הוסיפו אוכלוסיית עולים בערים הגדולות שבמרכז הארץ ובכמה ערים פריפריות בקרית ים, כרמיאל, אשדוד וכאר שבע.

כאשר עורכי תכנית המיתאר הארצית תמ"א/31 הועידו את המרחב שבין ירושלים, תל אביב ונתניה לעיקר קליטת העלייה הרוסית עם האצת פיתוח אינטנסיבי של מקורות תעסוקה, תוך כדי זירוז הבנייה ברחבי הארץ ואישור פרויקטים למגורים גם במקומות שלא נועדו לכך בתחילה, ננטש למעשה רעיון פיזור האוכלוסייה המקורי אשר היווה עיקרון בסיסי בפיתוח של מדינת ישראל.

התהליכים המתרחשים כיום בכל הקשור בהפשרת קרקע חקלאית לבנייה עירונית, במתן הזכות ליישובים חקלאיים להוות חלק מקרקעותיהם לצרכי בנייה, ובפיתוח הטכנולוגי והתעשייתי בערים, הנשען בעיקר על כוח עבודה מיומן ומגוון המצוי בערים הגדולות, בצד הירידה המתמדת

שחלה בתעסוקה החקלאית – מאיצים את תהליך ההתכווצות של אוכלוסיית ישראל במחציתה הצפונית ואת הצטופפותה במרכזים עירוניים נבחרים שעלולים ליצור, עם הזמן, אגלומראט עירוני אחד גדול במדינת ישראל.

מאחר שתהליכים אלה כבר נמצאים בעיצומם, ואין מהם חזרה, יש לצפות לעיור הולך וגובר אשר בראשית שנות האלפיים יקרב את המדינה אל המבנה של מדינת-עיר בעלת שיעורי עיור מוחלטים ואשר ידרוש תפיסות תכנון, פיתוח ובינוי חדשות, שלא היו מקובלות עד כה, כדוגמת מרקמי עיור בדרגות שונות של שמירה על שטחים פתוחים וכד'.

בישראל נותרו כיום רק כ-100 ק"מ פנויים של חוף

חשיבות מיוחדת נודעת בעשורי השנים הבאים לניהול חופי הארץ תוך הדגשת המגבלות שיש להנהיג בהקמת מעגנות חדשות, מניעת בנייה לאורך החופים ושימור מרביתם עבור האוכלוסייה. כדאי לציין, שבמדינת ישראל נותרו למעשה רק כמאה ק"מ פנויים של חוף, ואלה עלולים להתמעט אם לא תינקט מערכת פיקוח ושימור לחופים. החופים הם נכס של הציבור הרחב, ועל כן יש למנוע פעולות בינוי ופיתוח שיגזלו שטחי חוף. הצורך בשמירה על החופים נובע למעשה ממצבה הגיאוגרפי של מדינת ישראל, שהיא בעלת אוכלוסייה ההולכת וגדלה והמצטופפת במישור החוף, ומשטחי הפיתוח המועטים שנותרו באיזור צר זה אשר נושא עליו כיום שימושי קרקע רבים מדי. העקרון התכנוני של שימור החופים הלך והתכרסם בשנים האחרונות בעקבות בניית מעגנות ומגורים ליד קו החוף. מן הראוי אפוא להתייחס בעתיד לנושא זה מתוך שיקול הרדי של האינטרסים הכלכליים של יזמים מול גישתם של מתכננים אל שמירת נוף חופי הארץ ואל קו המגע בין החוף לים במיוחד.

אין להתעלם מן הבנייה לאורך חופי הארץ ומעמדתם העקרונית המוצדקת של המתנגדים לכל פגיעה והתערבות במאזן האקולוגי הקיים בקו החוף. ואכן, גישת התכנון והבינוי אל החופים חייבת להתבסס על עקרונות ממלכתיים ולאומיים, שמטרתם להבטיח ניצול נאות של החופים לצרכי העם והמדינה. עקרונות אלה צריכים להנחות יזמים ורשויות מקומיות המאפשרות פרויקטים של בינוי לאורך החוף.

מבין העקרונות החשובים לעניין זה יש למנות את הבאים: שימור קו החוף הטבעי והבטחת המראה הפתוח אל הים; הבטחת גישה חופשית של האוכלוסייה אל כל קטע חוף לצרכי נופש, בילוי ורחצה; שימור חלקי חוף בעלי אופי גיאומורפולוגי ובוטאני מיוחד כשמורות טבע; הבטחת העתיקות לאורך החוף לצרכי שיחזור ושיקום; מניעת כריית חומרי גלם בחוף; מניעת הקמת מתקנים העלולים לזהם את מימי החופין; הקמת מלונות בריכוזים נבחרים בלבד לאורך החוף; התאמת קטעי החוף לצרכים חיוניים הנובעים מניצול מימי החופין; מניעת בנייה של מגורים לאורך החוף, גם אם המדובר בתחומים מוניציפאליים, תוך איסור של בנייה בתחום 100 המ' הקרובים לחוף הים.

יש לתכנן אפוא את החופים של ישראל, על יסוד גישה ארצית ואזורית כוללת, ועל בסיס הנחיות ממלכתיות, ולא כשטחי נדל"ן מקומיים. בתנאים של מדינת ישראל מן ההכרח, שהמטרה בשנות

האלפיים תהיה שימור מירבי של החוף בתנאיו הטבעיים ומניעת פיתוח מלאכותי, מניעת זיהום הים, הרגעת שטחי הממשק בין הים ליבשה והועדתם החופשית לאוכלוסייה.

מסתבר, שלא כל ההנחיות והתקנות הקיימות בתכנית המיתאר הארצית לחופים (תמ"א/13) לגבי כלל החופים עונות על הבעיות של החופים שבתחומי ערים גדולות. מכאן, שיש צורך להכין מערכת תקנות חדשה כעבור תכנון ובינוי לאורך קטעי חוף שבתחומי ערים. ייתכן, שאיסור בנייה ב-100 מ' מקו החוף אינו מעשי בערים הגדולות, וגם לא המגבלות הקיימות לגבי עורקי תחבורה ומתקני נופש ותיירות מסויימים, אך לעומת זאת, ניתן לחייב בערים כאלה פתרונות הנדסיים, שיסייעו בניצול מירבי של רצועת החוף גם במצב של צפיפות אוכלוסיין, ולהכין סדרת הנחיות כעבור ערים בעלות אוכלוסייה גדולה יחסית עם חופי ים צרים למדי, כעכו, חיפה, נתניה, תל אביב ואשדוד, השוכנות לאורך חוף הים התיכון.

ירושלים כמטרופולין

על אף הריבונות הישראלית המוחלטת הקיימת בירושלים, דומה שבמצב עתידי של שלום בר-קיימא, או לפחות במצב של הסדרים המוסכמים על ישראל ועל הפלשתינים, העשוי להיווצר בראשית שנות האלפיים, יהיה צורך להתייחס אל מעמדה של ירושלים גם מעבר להיותה בירת ישראל, וכעיר הגדולה ביותר במדינה, המונה כיום למעלה מ-600 אלף נפש, וזאת משום שהיא מהווה חלק מאגלומראט עירוני הררי גדול, המשתרע על פני כ-200 קמ"ר, מרמאללה בצפון ועד לגוש עציון בדרום, בין מעלה אדומים במזרח ופרוזדור ירושלים במערב, והכולל בתוכו אוכלוסייה עירונית וכפרית בת כמליון נפש.

במרוצת השנים נוצרה באזור זה שעל גב ההר יישות אורבנית מוצקה בעלת דינמיקה עצמית, שהטביעה את חותמה בעובדות היישוביות הרבות שיצרה. המדובר בריכוז יישובי מגוון הכנוי בצפיפות ניכרת, על אף הטופוגרפיה הקשה, אשר בו נמצאות מלבד ירושלים גם חמש הערים הגדולות יחסית בית לחם, בית סאחור, בית ג'לא, רמאללה ואל-בירה, כ-60 כפרים ערביים, ויותר מ-30 יישובים יהודיים. ניתן לדמות אגלומראט זה כשטחו של גוש דן, שבין רעננה לכפר סבא בצפון, ראשון לציון בדרום ופתח תקווה במזרח, וכך גם את גודל אוכלוסייתו. ריכוז אוכלוסייתי ויישובי בשיעור כה גדול על כמת הרי יהודה לא היה קיים בעבר ההיסטורי, וכמידה שרבתה בו האוכלוסייה, היא התפרסה בעיקר לאורך גב ההר ולא לעבר מורדותיו.

מבחינה גיאוגרפית ודמוגרפית נוצר בעצם על כמת ההר מצב המתאפיין בעיר בירה יהודית גדולה ומרכזית האמורה לתפקד במסגרת פריפריה בעלת רוב לא יהודי, שבה ערי לוויין ועשרות כפרים ויישובים פרווריים בעלי מעמד שונה, היוצרים פסיפס יהודי וערבי רב-מוקדי ומפוצל. לפיכך, יהיה עתיד העיר תלוי במידה רבה ביכולת תיפקודה הכלכלי, האזורי והחברתי במרחב הררי, שבין משור החוף ממערב וממלכת ירדן ממזרח. מצב זה דורש גישה שונה לחלוטין בתכנון המרחב העירוני של ירושלים וסביבתו מזה שהיה מקובל עד כה, וראייה רחבה של המציאות שנתהוותה.

לקראת העתיד תצטרך ירושלים לפתח אוריינטציה הררית אגלומראטיווית פתוחה כציר צפון-דרום, ללא גבולות נוקשים, ובמסגרת אזורית מקיפה אשר תכלול מערכת כבישים משולבת ולא נפרדת, ומרכזי עסקים, מוסדות ציבור משותפים לשני העמים ושירותים כלכליים ודתיים המיועדים לאוכלוסיית-הר בת כמליון נפש ומעלה. לגבולות המוניציפאליים של ירושלים, ולמחסומים המלאכותיים שבינה ובין שטחי יהודה ושומרון, כמו אלה שבארם או במבואות בית לחם, לא תהיה בעתיד משמעות רבה באשר לניידות של עובדים, תנועת תיירות, מסחר, תחבורה, צליינות ופעילויות כלכליות וחברתיות אחרות. מאחר שירושלים לא תוכל בעתיד להגדיל יתר על המידה את שטחה המוניציפאלי על חשבון סביבותיה ביהודה ושומרון, ומאחר שיכולת גידולה הדמוגרפי מוגבל למדי לעומת זו של האוכלוסייה הפלשתינאית שבפריפריה, יהיה עליה לפתח בעיקר איכות של תפקודים כלכליים, חברתיים, תרבותיים, שלטוניים ומוסדיים, אשר עשויה להקנות לה אחיזה איתנה באזורה ומעמד בלתי מעורער כעיר בירה בתנאים הסביבתיים הפרובבלמטיים שבהן היא נמצאת.

סיפוח ישובים מהפרוזדור עלול ליצור פגיעה בערכי נוף

מכאן ניתן להבין את הלחץ של עיריית ירושלים לסיפוח שטחים מפרוזדור ירושלים אל מרחבה המערבי, שטחים האמורים לכלול, בין היתר, את האזור שבין רכס נקופה לצור הדסה, על אף שהדבר נוגד את תכנית המיתאר של מחוז ירושלים. סיפוח כזה עלול ליצור פגיעה בערכי נוף חשובים שבמרחב הקדמי של העיר, להפוך קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לאזורי בינוי עירוניים, לפגוע באזורי הנופש הקרובים של תושבי העיר, ולהגדיל את העיור הזוחל בטופוגרפיה הררית קשה, שהוא יקר למדי, ומעל לכל – הוא מקומם את אוכלוסיית מערב ומרכז פרוזדור ירושלים המקיימת חיים פרזוריים באזור זה כבר כ-50 שנה, ושאינה מעוניינת כלל להסתפח אל ירושלים על מנת לפתור את בעיות האכלוס והבינוי של העיר.

מסתבר, שגם אם ירושלים תספח אליה שטחים נוספים במערכה, ותצרך אל תחום שיפוטה גם את בית זית, את מבשרת ציון, את צור הדסה ואת מבוא בית"ר, תגדל אוכלוסייתה אולי בעוד כ-30 אלף יהודים, ואף אם תספח אליה את הפרוזדור כולו עד לשער הגיא, תזכה בעוד כ-10,000 נפש. על אף ששטחי הבינוי באזור יגדלו עקב כך, כתוספת פוטנציאל של עוד כמה אלף יחידות דיור עד לשנת 2020 על חשבון שטחים פתוחים, קרקע חקלאית וערכי נוף ייחודיים – לא יביא הדבר לניצחון דמוגרפי על האוכלוסייה הלא-יהודית הצפופה המקיפה את ירושלים המאוחדת מכל צד, ובמרחק לא גדול מהקר הירוק, שהיא בעלת שיעור ריבוי טבעי גבוה, והמונה כבר כיום רבע מליון נפש.

המסקנה המתבקשת אפוא ממעמדה הגיאוגרפי והדמוגרפי המיוחד של ירושלים היא, שעל מנת שתוכל להמשיך ולהתפתח כעיר יהודית במסגרתה המוניציפאלית, עליה להגדיל את צפיפות הבינוי והפיתוח בתחומיה העירוניים בלבד, שהם גדולים למדי, ומגיעים כיום ל-123,000 דונם, ואשר, לפי הערכת צוותי תכנון, יש בה מלאי דירות שיספיק אף עד לשנת 2020, ולא לספח אליה שטחים נוספים מהרי יהודה, כל עוד לא מיצתה את פוטנציאל הבינוי שלה עד תומו. עם זאת, יש

לעודד בפרוזדור ירושלים מגורים פרווריים עירוניים ועירוניים-למחצה כמסגרת המועצה האזורית מטה יהודה, ולנצל שימושי קרקע אפשריים באזור לצרכי גופש ארצי ועירוני, כמו למלונאות או לאתרים ממלכתיים וציבוריים, שלא יימצא להם בעתיד מקום בתוככי העיר. אין זה בטוח כלל, שכלל שהעיר תלך ותתפרס מערבה, כן יגדלו סיכוייה להתגבר על נחיתותה הדמוגרפית מול האוכלוסייה הלא-יהודית, ולכן עליה לרכז את מאמצי הבינוי והפיתוח העירוני באורח איטנסיביווי בממדי העומק והגובה, ולא לפרוס אותם אופקית.

הנגב כמרחב לפיתוח

הנגב הצפוני נתפס אצל יזמים, מפתחים ומקבלי החלטות כאזור הנמצא בשולי המדינה, המשתרע מדרום לגבול ההתיישבות הרצופה, אזור שבו אין המדינה קיימת כאורח מוחשי, ועל כן ניתן להעביר אליו כלשימוש קרקע חריג, כל מטרה אקולוגי וכל פסולת בלתי רצויה אשר לא ניתן למצוא לה מקום סביר בתחומיה של מדינת ישראל המיושבת, והמאוכלסת בצפיפות ניכרת. הנגב הצפוני אף נתפס בתודעה של הציבור כמקום מרוחק יחסית ממרכז הארץ, מדברי ובלתי מיושב, וחסר סיכוי לפיתוח נרחב, ועל כן אין האוכלוסייה שמצפון לבקעת באר שבע, המונה כ-87% מאוכלוסיית המדינה, מוצאת עניין כמה שמתרחש בו.

בהקשר זה אף ראוי להיזכר באותה מפה של ארץ ישראל המנדטורית אשר הופיעה לרוב בספרי לימוד ובאטלסים, ואשר בה צויינו שטחיה, שהשתרעו מגבול הצפון ועד לבאר שבע בלבד, ושלאחר קום המדינה הוסיפו לה כאחת מפינותיה מעין משולש קטן עם יתרת הנגב המרכזי והדרומי, אשר בעצם שווה בשטחו למחצית שטחה של מדינת ישראל. המציאות בישראל אף מראה, שכל נושא מרחבי, אשר מסיבות אקולוגיות וסביבתיות אינו נוח לכריות לגבי מיקומו בתחומיה של ישראל המאוכלסת, מועבר אל הנגב הצפוני כפתרון נקודתי לבעיה ספציפית וזמנית. הנגב הצפוני הופך להיות בעקבות כך למעין חצר אחורית של מדינת ישראל, שאליה מועברים כל אותם אתרים ושימושי קרקע, שלא נמצא להם מקום מכובד ורצוי בתחומיה האחרים.

אכן נוצר הרושם, שחבל ארץ זה אינו נתון לתכנון קפדני ורציונאלי זה זמן רב. עקב היותו אזור צחיח-למחצה הנמצא בגבול שבין אזור המזרע לשימון, הוא קיבל דימוי של אזור שומם ומשעמם אשר אין צורך להתחשב במערכת האקולוגית השוררת בו. צחיחות מרובה, היעדר גשמים, טמפרטורות קיצוניות, קרינה סולארית חזקה, לילות קרים, היעדר מקורות מים מקומיים, חולות נודדים, קרקע לס פריכה ובליה של סלעים מדבריים – נראים לאדם כאלמנטים דוחים וללא ערך שימושי.

טעות היא לחשוב, שהנגב הוא כל כך גדול וריק. כשמביאים בחשבון את שטחי האש של צה"ל, את שטחי הכרייה והחציבה הנרחבים, את אתר קמ"ג המגודר, ואת אזורי התעשייה כרמת חובב ובמישור רותם, נראה הנגב קטן הרבה יותר מכפי שסבורים. הנגב הצפוני הוא, ללא ספק, השטח הפתוח האחרון שנותר בארץ, ועל כן רצוי שיתפתחו בו בעתיד נושאים כלכליים שונים, יחד עם שימור ערכי טבע, שהם בבחינת הון סביבתי. לגבי הנגב הצפוני קיים חוסר שיטה בפיתוח, הנעוץ

אולי בשורשים התרבותיים וההיסטוריים של הממונים על התכנון והפיתוח אשר אינם מעריכים כראוי את מחיר אי-הסדר המרחבי השורר במרחב זה.

אם יש למדינה עניין בפיוור אוכלוסייה לדרום הארץ וכישובו של הנגב הצפוני, עליה לדאוג לתכנון קפדני של שימושי הקרקע באזור, כדי שניתן יהיה לספק תנאים טובים יותר לאוכלוסייה האמורה להתגורר בעתיד באזור זה. לפיכך, אין להמשיך באותה שיטה של קביעות נקודתית ללא תכנון כולל של הנגב הצפוני בכל שימושי הקרקע העתידיים שבו, אלא יש להחיל עליו תכנון אזורי כולל כחלק בלתי נפרד מיתר חלקי מדינת ישראל.

עיירות הפיתוח במערך העירוני של ישראל

יש לראות את ההקמה של יותר מ-30 עיירות הפיתוח במדינת ישראל כתופעה אורבאנית מיוחדת במינה. כזכור, היתה המטרה בהקמתן, בראשית שנות ה-50, משולשת: שינוי המערך העירוני הקוטבי של שלוש הערים הגדולות על ידי הקמת מרכזים עירוניים בעלי סדר גודל בינוני, תוך יצירת מידרג רציף בין הכפר לעיר; פיוור אוכלוסייה על פני שטח המדינה באמצעותן וסגירת חללים מרחביים במפת המדינה באמצעות מוקדי תעשייה חדשים, שירותים ומינהל, שימלאו פונקציות סביבתיות.

מטרות אלה נראו אז חשובות ביותר משום שהמדינה ניצבה מול שטחים ריבוניים חדשים, ריקים מאוכלוסייה יהודית, ומול גלי עלייה גדולים שהיה צורך למצוא להם פתרון התיישבותי משום שהמיגור הכפרי, ששימש כמסד לפירמידה ההתיישבותית היהודית בעבר, היה מוגבל ביכולת קליטתו. המעבר אל הפתרון האורבאני באמצעות ייסוד עיירות פיתוח היווה אז מוצא סביר לבעיות שהתעוררו. הקמתן של עיירות אלה היתה המפעל הגדול ביותר שנעשה במדינת ישראל ואחת מתופעות העיור רבות המשמעות. על אף שתופעת הייסוד של עיירות חדשות היתה כבר ידועה בעולם הרחב, והרבה מדינות כאנגליה, פולין, הולנד, פינלנד הקימו עיירות חדשות אחרי מלחמת העולם השנייה, בלטה בישראל תופעה זו במיוחד משום שהיא הביאה במשך תקופה קצרה של 15 שנה לייסוד כמה עשרות עיירות והקיפה מאות אלפי נפש אשר איכלוסן בהן שינה את פני המערך העירוני במדינה. (לוח 2)

עתידין של עיירות הפיתוח יכול להצטייר באמצעות כמה אלטרנטיבות בסיסיות. אפשרות אחת היא לראות את ייסודן של העיירות כחלק מתהליך היסטורי של ראשית הקמת המדינה ותו לא, אשר בזמנו היווה פתרון סביר לבעיה של הגירה מאסיווית לישראל, אך כיום יש להפסיקו כשם שהפסיקו עם צורות התיישבות אחרות שרווחו בעבר. פעם עסקו בהקמת מושבות חקלאיות, ביישובי נח"ל לאורך קווי הספר, בחבלי פיתוח אזוריים, במושבי עולים, בכפרי חוצבים וכד', וכך יש לנהוג גם לגבי עיירות הפיתוח, ולא לראות בהן יעד כלשהו, מה גם שמאז שנות ה-80 החלו להעדיף יישובים קהילתיים, מיצפים בגליל והתנחלויות ביהודה ושומרון. פירושו של דבר הוא, להסתייג גם מהמשכו של תהליך פיוור האוכלוסייה בתחומי הקו הירוק ולהסתפק במה שהושג ולאשר לו את קיומו לטוב ולרע.

אפשרות שנייה היא, להוסיף ולהשקיע בכל עיירות הפיתוח הקיימות בארץ, ולהביאן לרמה סבירה מבחינת התשתית הפיסית, הכלכלית והחברתית, וזאת מתוך הנחה, שהשקעה כספית נוספת תביא אותן להמשך התפתחות וקידום, אם כי בקצב איטי למדי, משום שהמשאבים הלאומיים למטרה זו אינם כלתי מוגבלים.

אפשרות שלישית היא, ליצור סדר עדיפות בתמיכה ובפיתוח העיירות ולקבוע, שמסיבות פוליטיות וביטחוניות יש להוסיף ולהשקיע בעיירות הגליל והנגב בלבד, וכי תהליך פיזור האוכלוסייה בישראל טרם נסתיים. פירושו של דבר הוא, להוסיף ולהשקיע בכמה עיירות נבחרות בצפון הארץ ובדרומה ולעודד יזמים ואוכלוסייה ותיקה לעבור אל עיירות אלה, כשעה שהממשלה תשלם את מחיר התשתית ואת השקעות היסוד בעבור פיזור אוכלוסין.

תופעת עיירות הפיתוח חיונית למערך העירוני בישראל

אפשרות רביעית היא, לבחור בכמה עיירות פיתוח ולהופכן לאטרקטיוויות במיוחד, ולרכז בהן את כל המאמץ הכלכלי והחברתי על מנת להבטיח, שלפחות חלק מהן יעלה על דרך המלך. כל היתר ימתינו לכוא העת כאשר יתפנו משאבים נוספים אשר באמצעותם ניתן יהיה לסייע להן בהדרגה לפי רמות השקעה ופרקי זמן מתאימים.

אפשרות חמישית היא, לשנות את ייעודן של עיירות הפיתוח הנחשלות ולקבוע להן תפקודים אחרים. עיירות קטנות מ-15,000 נפש ניתן להפוך למרכזי פעילות של מועצות אזוריות, לפי בתי ספר שדה, למרכזי תעשייה דוממים ללא מגורי תושבים עם ריכוזי מפעלים עבור פועלים זרים, למרכזים של מוסדות חינוך ותרבות אזוריים, או אף למחנות צבא.

אפשרות שישית היא, לשלב את העיירות במסגרת התפתחות של מרכזים עירוניים גדולים יותר, ולייעדן כיישובים פרווריים אשר יישאו אופי אחר לגמרי בכינוי, באכלוס ובתיפקוד. דבר זה ניתן להיעשות רק באותן עיירות הסמוכות לערים גדולות.

אפשרות שביעית היא, להשקיע בעתיד במפעלי תעשייה אזוריים ובגני תעשייה באותם חבלים בנגב ובגליל, שבהם מצויות רוב העיירות. הכוונה היא להשקיע באתרים אלה ולפתחם במרוכז במקום לפזר את המשאבים במספר רב של עיירות בנפרד. גם מוסדות משותפים בתחום החינוך והתרבות יכולים להיווסד באתרים אלה, ועל ידי כך תיחסך תשתית שבנייתה עולה כסף רב.

אולם ככלל ניתן לומר, שהתופעה היישובית של עיירות הפיתוח הינה חיובית ואף חיונית למערך העירוני בישראל, והיא מציינת הישגים לא מבוטלים במדינה צעירה, הן לגבי פיזור אוכלוסייה והן לגבי תפיסת שטחים בפריפריה ובספר. אם מתגוררים כיום כמיליון נפש בעיירות הפיתוח, המהווים כ-15 אחוזים מאוכלוסיית המדינה, הרי זהו הישג שלא ניתן לחזור עליו שנית, ויש לראותו כאירוע פוליטי ודמוגרפי חד-פעמי ולהחזיק בהצלחתו.

לעיירות הפיתוח דרושים כיום פתרונות יסוד, כי כל הכספים שמשקיעים בהן אינם מביאים להבראתן. עיירות הפיתוח מהוות בעיית יסוד במערך היישובי של ישראל, שיש לסגל לו

פתרונות לא מקובלים, ואין לפותרה באמצעים כספיים בלבד, כי אם בתכנון עירוני מודרני ומתקדם כראוי לשנות האלפיים.

המפה היישובית של ישראל, שנתהוותה בשנים האחרונות והנמצאת עדיין בעיצומה, מתאפיינת בתווים חדשים, שלא היו מקובלים בעבר. עיקריה הם חריגה בולטת בהתיישבות ובבנייה מעבר לקו הירוק; מתן עדיפות בהשקעות תשתית לאזורים שונים ביהודה ושומרון; והיעדר זיקה בין מערכי ההתיישבות החדשים לבין המערכות הוותיקות שהתגבשו במדינת ישראל מאז הקמתה.

דרושה: השתחררות ממגמות פיתוח פוליטיות ואינטרסנטיות.

המפה היישובית של מדינת ישראל שונה כיום הרבה מזו של שנות ה-50 וה-60, ומדי יום ביומו היא עוברת שינויים נוספים המתבטאים, בין היתר, בייסודם של יישובים חדשים, בהתפרסות אוכלוסייה על פני המרחב, בהגירה פנימית רבה של עולים ובקדימויות של פיתוח באזורים פריפריים. דומה, שלא היתה תקופה בתולדות מדינת ישראל, כמו זו שבשני העשורים האחרונים, שבה חלו שינויים כה מהירים וכה משמעותיים במפת הפיתוח של הארץ.

השינוי בכיווני הפיתוח שנקטו השלטונות בזמן האחרון גרם לא אחת להתעלמות מעקרונות התכנון, שלפיהם נעשה עיצוב המרחב בעבר, וההשפעה על הפיתוח והבנייה נעשתה בעיקר על ידי גורמים פוליטיים, צבאיים וביטחוניים, וכן באילוצים של גורמי חוץ. אולם יש לציין, שגם מניעים לאומיים פנימיים וגורמים מפלגתיים שונים פעלו למען ביצוע פעולות התיישבות ולשינויים במפת ישראל. בהמשכו של התהליך גם צמחו קבוצות לחץ חברתיות וכלכליות אשר היה להן עניין רב בשינויי כיוון אלה לרווחתן.

דומה, שמדינה השואפת לקידמה לקראת המאה ה-21, חייבת להתאים עצמה לכיווני הפיתוח המודרניים הרווחים בעולם. לגבי מדינת ישראל פירושו של דבר הוא, השתחררות ממרכיב מגמות הפיתוח הפוליטיות והאינטרסנטיות של קבוצות לחץ, ואימוץ עקרונות תכנון ופיתוח חדשים העשויים לשרת שתי מטרות לאומיות עיקריות: הגברת עליית יהודים לישראל וכיסוס כלכלי וחברתי של מרחבי הארץ, שיאפשר את קיומה של אוכלוסייה הולכת וגדלה.

הפירוש המעשי של מטרות אלה הוא פיתוח המרחב של ישראל ועיצובו לקראת שנות האלפיים על יסוד ניצול יעיל ואינטנסיבי של הקרקע, שימוש בקרקע בצורה חסכנית ומתחכמת, שמירת האיזון בין בנייה ושטחים פתוחים, קידום הדרגתי של גבול ההתיישבות הרציפה לעבר הנגב הצפוני וחזוקה הכלכלי של בירת ישראל.

לוח 1: האוכלוסייה במחוזות לפי שנים (באלפי נפש)

המחוז	1961	%	1983	%	1996	%
ירושלים	191.9	8.8	472.9	11.8	689.6	12.0
הצפון	337.1	15.5	656.0	16.3	974.7	17.1
חיפה	370.3	17.0	575.3	14.3	760.3	13.3
המרכז	407.0	18.7	830.7	20.7	1,257.4	22.9
תל-אביב	669.3	32.0	1,00.3	24.9	1,143.7	20.9
הדרום	173.9	8.0	478.8	12.0	785.4	13.8

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל 49, למ"ס, ירושלים, לוח 2.8, עמ' 18-19.

לוח 2: האוכלוסייה בעיירות הפיתוח (באלפי נפש)

1996	1980	1961	העיירה/עיר	1996	1980	1961	העיירה/עיר
8.3	6.3	4.8	חצור	34.7	19.4	5.3	אילת
7.8	15.6	11.0	טירת הכרמל	138.0	64.4	4.6	אשדוד
8.8	12.3	5.4	יבנה	86.9	53.1	24.3	אשקלון
9.0	12.8	6.9	יהוד	156.4	109.6	43.5	באר שבע
8.3	6.3	1.6	ירוחם	32.2	28.0	5.0	דימונה
65.3	13.4	-	כרמיאל	55.0	40.3	19.0	לוד
62.7	15.7	4.0	מגדל העמק	40.4	22.6	4.3	נצרת עלית
16.8	7.0	3.3	מעלות	45.3	38.7	25.2	עכו
16.6	8.1	2.9	נתיבות	46.1	24.3	10.1	קריית גת
21.6	11.6	-	ערד	19.9	16.0	11.8	קריית שמונה
19.3	11.5	4.6	קריית מלאכי	60.0	41.7	23.2	רמלה
30.9	12.7	9.3	ראש העין	24.4	19.6	10.3	אור יהודה
17.9	8.7	3.5	שדרות	14.5	8.0	3.2	אור עקיבא
10.5	5.8	-	יקנעם עילית	22.1	12.1	4.6	אופקים
6.4	3.2	1.8	רכסים	15.0	13.3	9.7	בית שאן
				26.8	12.3	7.0	בית שמש

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל 49, למ"ס, ירושלים, לוח 2.14, עמ' 33-36.

הערך הכלכלי של שטחים פתוחים בישראל

עליזה פליישר*, יעקב צור**

וטל בר אוריון***

סוגיית ייעוד השטחים הפתוחים בישראל נמצאת על סדר היום הציבורי בשנים האחרונות. עם הצמיחה וגידול האוכלוסיה יש, מצד אחד, גידול בכינוי הנוגס בהם, ומצד שני גידול בהכנסה המביא לגידול בפעילויות פנאי, נופש ותיירות המבוססות על השטחים הפתוחים. הפעילויות המבוססות על השטחים הפתוחים מעלות את רווחת תושבי מדינת ישראל, אך מכיוון שהשטחים הפתוחים הם ברובם מוצרים ציבוריים, קשה לאמוד תועלת זו.

עבודת מחקר בנושא בדקה את אינטנסיביות השימוש של הציבור הישראלי ואת התועלת המופקת מארבעה סוגים שונים של שטחים פתוחים: חופים, פארקים עירוניים, פארקים מחוץ לעיר ושטחים חקלאיים בקרבת מקום המגורים. השטחים שונים זה מזה, פוטנציאל הכינוי שלהם שונה והשימוש בהם למטרות פנאי ונופש שונה. אך כולם נמצאים תחת המטרייה של שטחים פתוחים וההשוואה ביניהם מאפשרת להבין את חשיבותם לציבור הישראלי.

קיימות כיום מספר שיטות לאמוד את התועלת ממוצרים ציבוריים מסוג זה. שתי השיטות הנפוצות יותר - בהן השתמש המחקר - הן שיטת הערכה מותנית (contingent valuation) ושיטת עלות ביקור (travel cost). הנתונים להערכה נאספו מסקר כלל ארצי בן 500 תצפיות, שבו קיבלו הנשאלים סדרה של שאלות לגבי השימוש בארבעת הסוגים של השטחים הפתוחים, לגבי החשיבות שהם משייכים להם וסדרת שאלות שאפשרה לאמוד את התועלת לפי שתי השיטות.

מידת השימוש בשטחים הפתוחים

חופי הים התיכון הם השטחים הפתוחים שבהם שיעור המבקרים (65% מכלל האוכלוסיה ביקרו בהם ב-3 השנים האחרונות) ואינטנסיביות הביקור (70% בקרו בהם יותר מ-10 פעמים) הם הגבוהים ביותר. אחריהם נמצאים הפארקים העירוניים (36% מהאוכלוסיה בקרו בהם ב-3 השנים האחרונות), הפארקים מחוץ לעיר (28% מהאוכלוסיה ביקרו בהם ב-3 השנים האחרונות) ולבסוף השטחים החקלאיים (לגבי השטחים החקלאיים מדובר רק בשטחים חקלאיים המצויים בקרבת המים. לפי דרוג דומה נמצאת גם אינטנסיביות הביקורים).

ד"ר עליזה פליישר ופרופ' יעקב צור** - חוקרים ומרצים במחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל, הפקולטה להקלאות, האוניברסיטה העברית. טל בר אוריון*** - עוזר מחקר.

בהשוואה לכלל אוכלוסיית המדגם, המבקרים בשטחים הפתוחים הנם צעירים, משכילים וברמות הכנסה גבוהות יותר. גם בקרב המבקרים קיימים הבדלים, כאשר אלה המבקרים בחופים הם הצעירים ביותר, ברמות השכלה והכנסה נמוכות יחסית, בעוד שמבקרים בפארקים מחוץ לעיר הם ברמות ההשכלה וההכנסה הגבוהות ביותר.

השטחים הפתוחים בישראל הופכים למוצר במחסור. עם הגידול באוכלוסייה ובתהליכי העיור יותר ויותר קרקע מוסבת משטח פתוח לשימושים עירוניים. השטחים הפתוחים הם הריאות הירוקות של ישראל. יש להם תפקיד חשוב בשימור צמחיה, בעלי חיים ומגוון ביולוגי והם מהווים משאב חשוב לשימושי תיירות ופעילויות פנאי. סוגי השימוש נקבעים לפי תכונות השטח הפתוח:

- פעילויות הקשורות לפני השטח, כמו סקי, טיפוס הרים וסלעים, ריחוף אוויר - הדורשות שטח הררי ומצוקים.
- פעילויות המבוססות על מים, כמו שיט, שחייה ודיג הדורשות נהרות ונחלים, חופים ואגמים.
- פעילויות הדורשות מרחב פתוח, כמו גולף, רכיבה על סוסים ונסיעות ברכב שטח.
- פעילויות המבוססות על בעלי החיים המצויים בשטחים הפתוחים כמו צפרות, צפייה בבעלי חיים, דיג וציד.
- פעילויות של "חצר אחורית" כמו פיקניק, בילוי בחיק המשפחה ומשחקי כדור המבוססים על שטחים פתוחים בעלי אופי של חצר אחורית, בדרך כלל פארקים או תואם פארקים.
- פעילויות לימוד, תרבות ומורשת המבוססים על אתרים ואירועים היסטוריים, צמחיה ובעלי חיים.
- פעילויות המבוססות על שטחים לינאריים כמו מסלולי הליכה ברגל ונסיעה באופנים.

עד כה קיימים בארץ שני סוגי התייחסות לשטחים הפתוחים; האחד, ערך הנדל"ן של אותו שטח לפיתוח עירוני והשני, ערך ערכי אותו מייחסים גופים ירוקים לאותו שטח פתוח. כמעט שלא קיימת התייחסות לערך הכלכלי של השטחים הפתוחים, למעט שתי העבודות (פליישר, צור וסודי 1996 ו-1997). ועוד עבודה שנעשתה לגבי אזור החולה, (ברון ושות', 1997). קיימות כיום בספרות שיטות שונות לאמוד את הערך הכלכלי של שטחים פתוחים. בין השיטות הקיימות ניתן למצוא השפעות פיסקליות, ערכי שוק, ערכים של מערכות טבע, ערכי שימוש ואי שימוש, ערכי ייצור, הכנסות הנוצרות מפעילויות הנובעות מן השטחים הפתוחים, ועוד ערכים בלתי מוחשיים. ערכים אלה אינם אוניברסליים אלא משתנים בין אזור וקהילה ולכן על מנת לקבל החלטות בצורה יעילה מבחינה כלכלית, יש צורך לאמוד את ערך השטחים הפתוחים לפי כמה

שיטות. הדבר יספק קריטריונים אובייקטיביים לקבלת החלטות לגבי אופן הקצאת השימוש באותם שטחים.

הבעיה העומדת בפני מקבלי ההחלטות והחוקרים היא כיצד לאמור את הערך הכלכלי של שטחים פתוחים. ישנן מספר גישות לנושא המפורטות להלן:

■ לדבריו של החוקר רולסטון (1988) לשטח הפתוח יש ערך מופשט, אשר אינו יכול להתבטא בערכים כלכליים. הוא הציע מספר הצעות לערכים מופשטים של השטח הפתוח כמו ערך מדעי המתבטא בהבנת הטבע ואיך שהוא נוצר, ערך גנטי המושג על ידי שימור השונות הגנטית, ערך תרבותי-סמלי הבא לידי ביטוי בתרומת עולם החי והצומח לתחושת הזהות העצמית ועוד.

■ שטחים פתוחים מהווים גם מערכת טבעית המספקת תועלות ישירות לחברה כגון אגירת מי תהום, איוון מזג האוויר, מניעת הצפות ונזקי סופה וכד'. ניתן להעריך את הערך של השטח הפתוח כמערכת טבעית על ידי אמידת עלות הנזקים שהיו קורים לולא היה השטח הפתוח, או על ידי חישוב ההוצאה הציבורית לבניית תשתית שתחליף את הפונקציות שממלאת המערכת הטבעית (סכרים וכד').

אחת הדוגמאות לערך כלכלי זה ניתנה במאמרם של קוסלר ולרסון (1993), שבו צוטט כי כמסצ'וסטס, בארה"ב, נרכשו 8,500 אקר של שטחי ביצות באגן נהר צ'רלס כדי שישמשו אגן טבעי לאחסון מי השיטפונות. מחיר רכישת האדמות היה 10 מיליון דולר, בעוד שעלות הגישה האלטרנטיבית, בניית תשתית אשר תחליף את תפקיד השטח הפתוח, הוערכה ב-100 מיליון דולר. כלומר הערך של השטח הפתוח כמערכת טבעית במקרה זה הוא 90 מיליון דולר.

■ ניתוח ההשפעה הפיסקלית (fiscal impact analysis) של הגידול באוכלוסיית הרשות העירונית הוא חשבון העלות מול ההכנסה של הרשות העירונית כתוצאה מפעילות מסוימת. ניתוח זה מבוצע על פי השלבים הבאים שאותם סיכמו: (בורצ'ל וליסטורקיץ, 1992)

■ הערכת הגידול באוכלוסייה.

■ תירגום הגידול באוכלוסייה לגידול בהוצאות בשירותים הציבוריים.

■ אמידת הגידול בהכנסות בעקבות הגידול באוכלוסייה.

■ השוואה בין הגידול בעלויות כתוצאה מהגידול באוכלוסייה לבין ההכנסות מגידול זה.

ניתוח ההשפעה הפיסקלית אומץ לצורך שימור שטחים פתוחים. בעזרת ניתוח זה השו בין ההשפעה נטו של שטחים פתוחים על התקציב העירוני מול צורות שטחים אחרות. סיכום התוצאות הוא: (בורצ'ל וליסטורקיץ, 1992)

■ פיתוח למגורים בד"כ גורם לגירעון פיסקלי.

■ פיתוח לא למגורים יוצר עודף פיסקלי, אך גורר פיתוח למגורים המקטין את העודף הפיסקלי או מביא לגירעון.

■ שטחים פתוחים טובים יותר, מבחינה פיסקלית, מאשר פיתוח למגורים, ושווים או טובים יותר מפיתוח לא למגורים. כלומר העודף הפיסקלי של שטחים פתוחים גדול יותר מאשר זה של שאר האטרנטיבות.

■ מדידה אפשרית של הערך הכלכלי של שטחים פתוחים היא דרך הערך של נכס המושפע מהשטחים הפתוחים והנסחר בשוק. לדוגמה, במחקרם של וויבר ו-זייבסט (1973) נמצא כי ערך הדירות שחזיתן פונה לשטח הפתוח גבוה יותר ב-7% עד 23% מערך הדירות העורפיות, או ערך הדירות שחזיתן פונה לעבר שטח פתוח שהוא מקור לפעילות אינטנסיבית, כגון גן משחקים.

ערך השוק של שטח פתוח נמצא ביחס ישיר למחסור בשטחים ולאפשרויות הפיתוח (Risk Development). באזור כפרי שבו רוב האדמות הן שטחים פתוחים, וכנראה שישארו כך, גם ערך השוק יהיה קבוע. אך באזור עירוני, שבו שטחים פתוחים הם נדירים או כהליך הצטמצמות, ערכם יהיה גבוה יותר ויגדל עם תהליך ההצטמצמות (לילהילם, פאוסולד, 1996)

■ ערך כלכלי נוסף של שטחים פתוחים הוא ערך התפוקה הנובעת משטח פתוח, כגון אספקת עצים וכד'. הרווחים מהייצור מגיעים ישירות לבעלי הקרקעות, והם חשובים בזמן בחינת אלטרנטיבות שונות לשימושי הקרקע, כמו פיתוח לתעשייה ולמגורים.

לדוגמה, יותר מ-300 מליון אקר של אדמות חקלאיות נקצרים מדי שנה בארה"ב, ומייצרים סך כולל של 86 מיליארד דולר. כמו כן הסקטורים של המזון והסיכים מעסיקים, באופן ישיר ועקיף, קרוב ל-20% מכלל העובדים בארה"ב ומייצרים 16% מכלל הערך המוסף הכלכלי (American Almanac, 1993).

בישראל, בשנת 1996 סך השטח ששימש לגידולים חקלאיים היה 4,251 דונם. 70.6 אלף עובדים הועסקו בחקלאות, וסך ההכנסה הנובעת מהחקלאות הייתה 4,494.4 מיליוני ש"ח (השנתון הסטטיסטי לישראל, 1998).

■ הפעילויות הקשורות לשטחים פתוחים מייצרות הכנסה לעסקים הפרטיים ולמוסדות הציבוריים בעקבות הוצאותיהם של פרטים במסגרת פעילויות שונות בשטחים הפתוחים, כגון ציד, דיג, טיולים, תצפיות בחיות בר וציפורים, צילום ועוד, ובמסגרת רכישות כמו ציוד מתאים לפעילויות, הוצאות נסיעה, לינה ואכסון, שירותי הרכה וכד'.

בשנת 1994 נאמדה הוצאה ממוצעת למשפחה באירוח כפרי ב-215 ש"ח ליום ביישוב עצמו וכ-358 ש"ח בסה"כ ליום. הוצאות אלו התחלקו בין סעיפים רבים ביניהם לינה, ארוחות, קניות (מזון ומזכרות), דמי כניסה לשמורות טבע, לגנים לאומיים ולמתקני מים וספורט, פעילויות

בידור ובילוי, הדרכה, שיט, רכיבה, עלויות נסיעה ועוד. סך הוצאות הנופשים באירוח הכפרי בשנת 1993 במחירי 1994 היה 100 מיליון ש"ח (פליישר, פרימן, קידר, הורוביץ, 1994).

■ ישנה בעייתיות, בעיני אנשי הסביבה, בדרך חישוב הערך הנוכחי הנקי של השטחים הפתוחים. ערך נוכחי נקי הוא חישוב ערכו הנוכחי (הערך כיום) של נכס, במקרה זה שטח, תוך הכללת כל הרווחים העתידיים הצפויים ממנו בעתיד, מהוונים להיום, בפרק זמן מוגדר, שהוא בדרך כלל אורך חיי הנכס. חישוב זה, בשל היוון ערך הנכס מחמישים שנה בעתיד ועד להיום (כנהוג בחישוב ערך נוכחי נקי לצידור (capital equipment) על ידי חלוקה בריבית מסוימת, גורם להורדת ערכו של השטח ומוריד בכך את האינטרס של הדור הנוכחי להחזיק בשטח כשטח פתוח (ליליהלם פאוסולר, 1996). לכן דה גרוט (1994) הציע טווח נמוך יחסית של 1% עד 6% עבור הריבית, תלוי במשך הזמן שלוקח למערכת האקולוגית להגיע לשיא. הוא ציין שיטה עדיפה, אשר תתייחס לערך השנתי של השטח כהשקעה במלאי הון (capital stock) של מערכות טבעיות. בגישה כזו לא תהיה הגבלת זמן על ההיוון, ומכאן הרווחים יהיו אינסופיים.

■ הגישה האחרונה, מחלקת את ערך השטחים הפתוחים לשני סוגי ערכים עיקריים, ערכים של שימושים ממשיים (USE VALUE) ו-ערכים של שימושים לא ממשיים (nonuse value). ביסופ (1987) זיהה שלושה סוגים של שימושים ממשיים:

“Consumptive Uses” - שימושים הכרוכים בצריכה בפועל של מקורות טבעיים כגון צמחייה, בע"ח וכו', כמו ציד, דיג, לכידה במלכודות ועוד.

“Non Consumptive Uses” - שימושים ללא צריכה כגון טיולים, שיט, צפייה צילום והנאה מנוף ומחיות בר, מחנאות וכו'.

“Indirect Uses” - שימושים לא ישירים, לדוגמה קריאת ספרים וצפייה בתכניות טלוויזיה על שטחים פתוחים טיולים או חיות בר.

רויסבורד (1964) וקרטילה (1967) זיהו שני סוגים של שימושים לא ממשיים:

“Option Value” - ערך המייצג את הנכונות לשלם של פרט בכדי לשמור על האפשרות להשתמש במקורות בזמן כלשהו בעתיד.

“Existence Value” - ערך המייצג את הנכונות של הפרט לשלם כדי להבטיח שמקורות מסוימים קיימים, רק בשביל קיומם או בשביל הדורות הבאים, אך לא לשימוש האישי.

הבעייתיות בחישוב ערכים אלה היא שאין שוק ומחירי שוק הנקבעים על פי היצע וביקוש, אלא מחירים הנקבעים על ידי מוסדות ממשלתיים, בדרך כלל בצורת אגרות שונות כגון אגרות רשיון לציד או לדיג וכו'. כלכלנים אומדים את הערך החברתי של מקורות שלא קיים להם שוק על ידי שיטת הערכה מותנית ושיטת עלות ביקור.

שטחים פתוחים יכולים לספק מספר צרכים ברוזמנית וכן להיות שונים זה מזה באופיים, כגון שטחים מעובדים, שטחי בור, שטחי יערות, שטחי צמחייה נשירה, חופי ים ונהרות וכד' (גרוט, 1992). לכן בבואנו להעריך ערך כלכלי של שטח פתוח עליונו להבחין בין סוגי השטחים הפתוחים על פי תכונותיהם הטבעיות, על פי מיקומם ועל פי הפעילות הנוכחית והעתידית בהם, זאת על מנת להבחין בין השטחים הנושאים בערכים שונים אשר החברה עשויה להעריך משטחים עם ערכים אחרים (סקר השטחים הפתוחים – רימלט, פרידברג, 1998).

שיטות מדידת הערך הכלכלי של שטחים פתוחים

שיטות הערכת השטחים הפתוחים נפרסות על פני ציר, אשר בצדו האחד ישנן הערכות המבוססות חד משמעית על הערכה סובייקטיבית של השטח, על ידי פרטים או קבוצות כגון מומחים, אשר מעריכים משאבים מבחינה הידרולוגית, מגוון ביולוגי, נדירות משאבים וכד' (גידלון, 1987), ומצדו השני הערכות המשתמשות בתכונות הפיזיקליות של השטח.

אחת השיטות להערכת השטחים הפתוחים היא הערכה על ידי הציבור. הערכה זו ניתנת לביצוע במספר שיטות:

1. שיטות הדמיה שבעזרתן מדמים מצבים עתידיים אשר מוצגים זה מול זה ובוחנים את עמדת הציבור.

2. שאלוני מחקר וסקרים שבעזרתם ניתן לבחון בשתי דרכים עיקריות:

א. שיטות ישירות, אשר במרכזן עומדת שיטת הערכה המותנית contingent valuation method (או CVM) אשר אומדת את הערך של השטחים הפתוחים על ידי תשאל ישיר של האוכלוסייה הרלבנטית. שיטה זו משתמשת באומדן הנקרא הנכונות לשלם willingness to pay-WTP) אשר מקבל נתונים לנכונות של מרואיינים לשלם עבור שימור השטח הפתוח. ניתן לאמוד בשיטת ה-CVM גם על ידי תישאל הפיצוי הנדרש עבור אי שימורו של שטח פתוח.

ב. שיטה עקיפה אשר מבוססת על אמידת פונקציית ביקוש לשטח הפתוח תוך שימוש במספר הביקורים באתר, ככמות הנצרכת מן האתר ושימוש בעלות הביקור, בהנחה כי עלות הביקור, הכוללת בעיקר את עלות הנסיעה לאתר, איננה גבוהה מהמחיר שאותו מוכנים המבקרים לשלם עבור השימוש באתר. מפונקציית הביקוש נגזור את עודף הצרכן אשר ישקף את הרווחה הנובעת משימוש בשטחים פתוחים ברמה מסוימת (פליישר, צור, סידי, 1997).

מן הסקר שערכנו עולה כי קיימת הסכמה לגבי חשיבות שימור השטחים הפתוחים ולגבי תרומתם לאיכות החיים של הנשאלים (מעל 90% הסכימו עם הטענה שהשטחים הפתוחים תרמו לאיכות

חייהם). נראה כי מתוך המדגם עולה שבעלי ההשכלה וההכנסה הגבוהות יותר משייכים לשטחים הפתוחים חשיבות רבה יותר.

הנשאלים קיבלו סדרת שאלות לגבי הנכונות שלהם לשלם עבור שימור השטחים הפתוחים. נכונות זו לשלם משקפת את התועלת שאותה הם מקבלים מן השטחים הפתוחים. בספרות הכלכלית כתחום נמצא, כי המבקרים והלא מבקרים מפקים תועלת מן השטחים הפתוחים. המבקרים מהשימוש באתרים השונים, והלא מבקרים – מעצם העובדה שקיימים שטחים פתוחים.

בסך הכול לגבי כל משקי הבית שיוצגו במדגם, התועלת הנובעת מהשטחים הפתוחים היא: 499 מיליון ש"ח לחופים, 254 מיליון ש"ח לפארקים עירוניים, 155 מיליון ש"ח לפארקים מחוץ לעיר ו-240 מיליון ש"ח לשטחים חקלאיים בקרבת מקום מגורים.

שיטה עקיפה לאומדן התועלת היא אומדן עלות ביקור. בשיטה זו אומדים את פונקציית הביקוש של משקי הבית כאשר הכמות היא מספר הביקורים והמחיר הוא עלות הנסיעה למקום כולל חנייה או כניסה. מתוך עקומת הביקוש ניתן לאמוד את עודף הצרכן, שהוא מדד לתועלת שאותה מפיקים המבקרים מהביקור באתר מעבר לעלות הביקור במקום.

אומדני התועלת לפי שיטה זו גבוהים יותר מאומדן ההערכה המותנית בכל סוגי השטחים הפתוחים. הם עומדים על 870 מיליון ש"ח לחופים, 360 מיליון ש"ח לפארקים עירוניים ו-263 מיליון ש"ח לפארקים מחוץ לעיר. אומדנים אלה מהוונים ולא לוקחים בחשבון את הגידול באוכלוסייה ואת השינוי בהעדפות ולכן מהווים אומדני מינימום.

מסקנות

1. השטחים הפתוחים – חופים, פארקים מחוץ לעיר וכעיר ושטחים חקלאיים בקרבת מקום מגורים – תורמים תרומה משמעותית לרווחת תושבי ישראל. המסקנה נובעת גם מתוך תשאול ישיר של האוכלוסייה לגבי חשיבות השטחים הפתוחים ולגבי תרומתם לאיכות חייהם, גם מתוך הנכונות לתרום למען שימורם כשטחים פתוחים וגם מתוך הערכה עקיפה של התועלת הנובעת מהם.
2. ככול שרמות ההשכלה וההכנסה עולות כך עולה החשיבות שמשייכים תושבי המדינה לשטחים הפתוחים והשימוש שהם עושים בהם. בקרב המבקרים, ככול שעולה ההכנסה וההשכלה כך עולה אינטנסיביות הביקור בשטחים המרוחקים ממקום מגורים. המסקנה שנובעת מכך לטווח הארוך, שכו רמת ההכנסה וההשכלה של תושבי המדינה צפויה לעלות, היא שהתועלת הנובעת מהשטחים הפתוחים תעלה לא רק בגלל הגידול באוכלוסייה אלא גם בגלל שינוי ההעדפות וגידול התועלות הנובעות מהשטחים הפתוחים.
3. מבין השטחים הפתוחים נראה כי החופים הם השטחים שבהם מספר המבקרים הוא הגבוה ביותר, ובאינטנסיביות רבה, ומטבע הדברים הם השטחים בהם אומדן התועלת הוא הגבוה

ביותר. אחריהם מופיעים בסדר יורד הפארקים העירוניים והפארקים מחוץ לעיר (קשה להכניס להשוואה את השטחים החקלאיים). בארץ שבה ריכוזי האוכלוסייה הגדולים ממוקמים לאורך חופי הים התיכון, באופן טבעי ממלאים החופים את תפקיד השטחים הפתוחים שאליהם יוצאים לבילוי. קרבנם ליישובים מאפשרת גישה מהירה וזולה יותר, ולכן מאפשרת מספר ביקורים רב יותר. המסקנה הנובעת מכך, שיש להתייחס לא רק לכמות אלא גם למיקום השטחים הפתוחים. דווקא לאלה הנמצאים ליד ריכוזי האוכלוסייה, שבהם המחיר האלטרנטיבי של הקרקע גבוה, יש חשיבות רבה יותר.

4. הנגישות והמרחק ממקום המגורים קובעים את מחיר הביקור בשטח הפתוח. מכאן נובע, כי ככול שהשטח הפתוח מרוחק יותר מריכוזי אוכלוסייה, כך עלות הביקור עולה ולכן צורכים אותו בעלי ההכנסה הגבוהה יותר. מכיוון שאלה מוצרים ציבוריים, על הגופים הציבוריים להבין כי ככול שישקיעו בשימור שטחים בקרבת יישובים כך ייהנו מהם יותר בעלי ההכנסות הנמוכות.

5. בהשוואה בין אומדני התועלות לפי שתי השיטות נמצא כי בשיטת עלות הביקור, התועלת גבוהה כמעט פי שניים בכל אחד מן השטחים לעומת שיטת ההערכה המותנית. הסיבה לכך נובעת, כנראה, מהעובדה כי לא כל הנשאלים מאמינים באפקטיביות של הגוף לו נתבקשו לתרום לו על מנת לשמר את השטחים את הפתוחים. התרומה לא משקפת את מלוא התועלת שלהם מן השטחים הפתוחים, אלא מהווה מחווה כלשהו של נכונותם לפעול למען שימור השטחים הפתוחים. ממצאים דומים נמצאו בעבודה של קנטש וקאנמן (1992).

6. כפי שנראה מאומדני ההערכה המותנית, השטחים הפתוחים מספקים תועלת למשתמשים וגם ללא משתמשים. מספיק חלק לא מבוטל מהאוכלוסייה מפיך תועלת מהעובדה שקיימים שטחים פתוחים מסיבות שונות ויש לקחת זאת כחשבון כחישובי התועלת.

7. אומדנים אלה מראים כי תושבי המדינה מפיקים תועלת לא מבוטלת מהשטחים הפתוחים וכי ניתן לאמוד תועלת זו בערכים כספיים. לא ניתן להשוות את אומדן התועלת מכל אחד מן השטחים הפתוחים לערך הנדלנ"י שלו.

שטחים חקלאיים כמשאב תיירותי

במאמרם של הדקר ואחרים (1997) "Willingness to Pay for Borivli National Park" נמדדה הנכונות של תושבי בומבי לשלם עבור שימור הפארק הלאומי.

העדויות מרמזות כי למרות רמת ההכנסה הנמוכה עד בינונית השוררת בהודו מוכנים התושבים לשלם עבור שימור הסביבה. משקי הבית מוכנים לשלם למען הפארק ממוצע של 7.5 רופיות לחודש למשך חמש השנים הבאות. אמידה עבור העיר בומבי הביאה ל-20 מליון רופיות לחודש

למשך חמש שנים הבאות. הערך הנוכחי הנקי מגיע ל-1 מיליארד רופיות, ממצא המרמז על עניין רב בשימור הסביבה.

מאמרו של Bell (1997) "The Economic Valuation of Saltwater Marsh Supporting Marine Recreational Fishing in the Southeastern United States" עוסק במציאת הערך הכלכלי לתרומה של ביצות (wet land) בתמיכה בדיג בחופשות כדרום מזרח ארה"ב. פונקצית ייצור, אשר הונחה כליניארית, מחברת בין הדיג בחופשות לבין הדיג התעשייתי בביצות. לכן שינוי בגודל הביצות יגרום, דרך פונקצית הייצור, לשינוי בדיג אשר יגרום לתזוזה בעקומת הביקוש לחופשות, ומכאן לשינוי בעודף הצרכן. הערך הנוכחי על פי זרם אינסופי של עודף הצרכן לאקר אחד של ביצות נאמד ב-\$6,471 במזרח וב-\$9,810 במערב, אם נוסף לזה פונקציות כלכליות הקשורות לביצות כמו דייגים מסחריים ואחרים, ייתכן שיהיה יעיל יותר לפלורידה להקצות יותר חופים לשימור מאשר לפיתוח.

מאמרו של Beal (1995) "A Travel Cost Analysis of the Value of Camarvon Gorge, National Park for Recreational Use" מתאר מקרה יישומי של מדידת ערך התועלת משימושי נופש בפארק לאומי. המחקר אומד עקומת ביקוש למחנאות וביקור יומי וכן את עודפי הצרכן.

הערך הנוכחי לשימושי נופש בלבד בשנים 1993-94 נאמד בכ-40 מיליון דולר.

במחקר של פליישר, צור וסידי (1996) על פארק גורן נמצא כי התועלת הנובעת מן הפארק לכל תושבי ישראל מוערכת ביותר ממיליון ש"ח בשנה. במחקר נוסף של פליישר, צור וסידי (1997) לגבי הערך הכלכלי של שטחים חקלאיים כמשאב תיירותי, נמצא כי עודף הצרכן המהוון באזור החולה מוערך ב-2.2 מיליארד ש"ח, באזור יזרעאל ב-1.5 מיליארד ש"ח ובאזור יואב יהודה ב-0.5 מיליארד ש"ח.

ביבליוגרפיה

- גידלזון א., "הליך לניתוח והערכה של משאבי טבע ונוף למטרות תכנון שימושי קרקע בשטחים פתוחים", חיבור על מחקר לקבלת תואר מגיסטר בתכנון ערים ואזורים, הטכניון, חיפה, 1987.
- פליישר ע., פרימץ, ד., קידר, פ., הורוביץ א., הנופשים באירוח הכפרי: סקר מאפיינים ועמדות וסקר הוצאות, המרכז ללימודי הפיתוח, 1994.
- פליישר ע., צור, י., סידי, ע., "הערך הכלכלי של פארק גורן כאתר סביבתי: אפשרויות פיתוח ושימור". המרכז ללימודי הפיתוח, רחובות, 1996.
- פליישר ע., צור י., סידי ע., אומדן הערך הכלכלי של אזורים חקלאיים כמשאב תירותי, המרכז ללימודי הפיתוח, רחובות, 1997.
- קפלן מ., דיין א., מדיניות תכנון נושאת - מערכת השטחים הפתוחים, תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים (ישראל 2020), המשרד לאיכות הסביבה, ירושלים, 1996.
- רוזין א., הצורך בשמירה על הקרקעות החקלאיות של ישראל, משרד החקלאות, הקרן הקיימת לישראל, הנהלת ענף הקרקע, תל-אביב, 1997.
- רימלט ע., פרידברג ע., סקר השטחים הפתוחים, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 1998.
- Arrow, K., R. Solow, P. Portney, E. Leamer, R. Radner, and H. Schuman, Report of NOAA Panel on Contingent Valuation, Washington D. C. Jan, 1993.
- Beal, D. J. A Travel Cost Analysis of the Value of Carnarvon Gorge National Park for Recreational Use" Review of Marketing and Agricultural Economics, 63(2) August 1995, pages 292-303.
- Bell, Frederick W., The Economic Valuation of Saltwater Marsh Supporting Marine Recreational Fishing in the Southeastern United States' Ecological Economics, 21(3), June 1997, pages 243-54.
- Bishop, R. C., Economic Values Defined' Pages 24-33 in Decker, D. J., AND Goff, G. R., eds., Valuing Wildlife: Economic and Social Perspectives' Westview Press, Boulder, Co; 1987.
- Burchell, R. W. and Listokin, D., Fiscal Impact Procedures and the State of the Art: The Subset Question of the Costs and Revenues of Open Space and Agricultural Lands, Rutgers University Center for Urban Policy Research, New Brunswick, NJ. Presented at Does Land Conservation Pay? Determining the Fiscal Implications of Preserving Open Land", Lincoln Institute of Land Policy, MA, 1992.

- De Groot, R.S., Function of Nature — Evaluation of Nature in Environmental Planning Management and Decision Making”, Walter-noedhaff, 1992.
- De Groot, R. S., Environmental Function and the Economic Value of Natural Ecosystem. Pages 151-168 in Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach to Sustainability, Island Press, Washington, DC, 1994.
- Duffield, J. W. and Patterson, D. A., Field Testing Existence Value: An Instream Flow Fund for Montana Rivers, Paper presented at the annual meeting of the American Economic Association, New Orleans, January 1991.
- Fausold, C. J., and Lilieholm, R. J., The Economic Value of Open Space, Lincoln Institute of Land Policy research paper, Cambridge, MA, 1996.
- Garrod and Wills, Valuing the Benefits of the South Downs Environmentally Sensitive Area, *Journal of Agricultural Economics* 46(2), 1995, pages 160-172.
- Green, B., Countryside Conservation, E&FN SPON, London, Hadker, Naddini, et al. “Willingness to Pay for Borivli National Park: Evidence from a Contingent Valuation, *Ecological Economics*, 21(2), May 1997, pages 105-22, 1996.
- Kahneman, D. and J. L. Knetsch (1992). Valuing Public Goods: The Purchase of Moral Satisfaction, *Journal of Environmental Economics and Management*, 22 (57:70).
- Krutilla, J. V., (1967), Conservation Reconsidered, *American Economic Review* 57, pages 777-786.
- Kusler, J., and Larson, L., Beyond the Ark: A New Approach to U. S. Floodplain Management, *Environment* 35(5), 1993 pages 6-16.
- Rolston, H. III., (1988), *Environment Ethics: Duties to and Values in the Natural World*. Temple University Press, Philadelphia, PA. 391 pages.
- The American Almanac 1993-1994: Statistical Abstract of the United States (1992), The Reference Press, Austin, TX. 1009 pages.
- Weicher, J. C., and Zeibst, R. H., The Externalities of Neighborhood Park: An Emprical Investigation”, *Land Economics* 49, 1973, pages 99-105.
- Weisbord, B. A., Collective-Consumption Services of Individual-Consumption Goods, *Quarterly Journal of Economics* 78, 1964, pages 471-473.

תכניות מיתאר מקומיות: היבטים משפטיים

ד"ר בנימין הימן, עו"ד

כמעט כל שטח מדינת ישראל מכוסה על ידי תכניות מיתאר מקומיות. ברוב המקרים תכניות חדשות אינן מבטלות תכניות קודמות אלא רק משנות אותן. בחמישים השנים האחרונות תכניות ספורות בלבד בוטלו, ואילו אלפי תכניות – ואולי אף עשרות אלפי תכניות – שוננו. יוצא שישראל היא בבחינת תל ארכיאולוגי בעל שכבות רבות של תכניות המונחות ללא סדר זו על גבי זו; קיים קושי רב להשיג הסכמה לתכנית מיתאר מקומית, בעיקר כיוון שחלק מהגורמים המעורבים, הנם בעלי זכות וטו. לכן אין זה מקרה שהערים הגדולות בישראל נעדרות תכנית מיתאר. לתל אביב מעולם לא היתה תכנית מיתאר. תכנית המיתאר האחרונה של חיפה אושרה ב־1943, ורק מעורבות ממשלתית מחייבת גרמה להכנה ולאישור של תכנית המיתאר למערב ירושלים, וגם זה לפני 40 שנה; מטעמים פוליטיים וכלכליים אין לרשויות המקומיות מוטיבציה להביא לאישור תכנית מיתאר מקומית ולעתים הרשויות אף אחראיות לעיכובים במהלך אישור התכנית.

מערכת התכנון הסטטוטורית בישראל היא המצאה של המימשל הבריטי בארץ ישראל. פקודת בניין ערים של 1921 היתה אחד ממעשי החקיקה הראשונים שיוזם הנציב העליון הראשון, הרברט סמואל, סמוך לכינון המשטר האזרחי שהחליף את המימשל הצבאי ביולי 1920. חוק התכנון והבנייה הנוכחי הוא אבולוציה של פקודת בניין ערים המקורית, וסעיפים רבים בחוק התכנון ניתן להבין רק על רקע הגיונם והתפתחותם ההיסטוריים.

על פי פקודת בניין ערים, 1921, כוננו שתי דרגות של ועדות בניין-עיר: ועדת בניין ערים המרכזית וועדות בניין ערים מקומיות. "מוסד תכנון" שלישי היה הנציב העליון, שאישורו נדרש לכל תכנית. סמכות הנציב הועברה לשר הפנים במדינת ישראל. במקומות שהוכרו כ"אזורי

בניין-עיר", שהיו האזורים העירוניים בארץ-ישראל, הפקודה הכירה בסוג אחד של תכנית, היא "תכנית בניין-עיר" TOWN PLANNING SCHEME (המכונה עד היום "תב"ע", למרות שמזה שלושים וארבע שנים אין יותר "תב"ע" אלא רק "תכנית").

החלת הפקודה כשטח נתון, ע"י הכרות שטח בניין-עיר, משמעה שלא ניתן לכנות כשטח זה ללא היתר. משאשרה תכנית, לא ניתן להוציא היתר הנוגד לה. תכנית נדרשה רק במקומות שוועדת בניין ערים המרכזית קבעה כי הם "בשלים לפיתוח או נחוץ בהם בניוי מחדש".

כפועל, הכירה ועדת בנין ערים המרכזית בקיום תכנית מיתאר, שלפעמים נקראה גם "תכנית שלד", עבור מרחב תכנון שלם, והיא אף דרשה מהוועדות המקומיות להכין, כל אחת, תכנית כזו.

בתיקון משנת 1929 לפקודת בניין ערים, 1921, נעשתה הבחנה בין שני סוגי תכניות: "תכנית מיתאר" (TOWN PLANNING SCHEME OUTLINE), ותכנית מפורטת. ההבחנה כחוק שיקפה את הפרקטיקה הנוהגת. עוד נקבע, בהתאמה לפרקטיקה, שוועדת בניין ערים המקומית היא האחראית לייזום תכניות בניין-עיר.

עם התגברות עומס עבודתה, פורקה ועדת בניין ערים ובמקומה כוננו ועדות בניין ערים מחוזיות: תחילה שלוש, ובמשך הזמן שש, מספר שנשמר גם לאחר קום המדינה. ועדת בניין ערים המקומית הפכה לוועדה מוניציפלית, חוץ מאזורי התכנון אשר כללו מספר רשויות מקומיות, שבהן המשיכו הוועדות המקומיות להיות ועדות ממונות.

ב-1938 הכריז הנציב העליון על כל השטחים שמחוץ לאזורי בניין-עיר בכל מחוז כעל אזור בניין עיר מקומי גלילי. משמע שפקודת בניין ערים הוחלה על כל תחומי ארץ-ישראל, וכל האזורים הכפריים בכל מחוז נכללו באזור בניין-עיר אחד. לכל אחד מאלה הוכנה תכנית מיתאר מקומית, המכונה "תכנית בניין-עיר גלילית למחוז X". (REGIONAL PLANNING SCHEME OUTLINE), ואשר דרגתה היא תכנית מיתאר מקומית.

חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965

השינויים העיקריים בחוק הישראלי משנת 1965 לא היו בתחום התכנון המקומי: נוספו המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, וממשלת ישראל הוצבה בראש הפירמידה של מוסדות התכנון.

המועצה הארצית לא קיבלה סמכויות לאישור תכניות מקומיות (תכניות מיתאר מקומיות ותכניות מפורטות), ואלה נשארו בידי שר הפנים, אך הוענקו לה סמכויות הכרעה בערים בעניין תכניות מקומיות. כך נוצרו שתי אינסטנציות בקרה מקבילות על תכניות מקומיות, האחת מופעלת ע"י המועצה הארצית ביוזמת גורמים מעורבים בשלבי אישור קודמים בהליך משפטי של דיון בערר (סעיף 110), והשנייה מופעלת ע"י שר הפנים, עם מרחב גדול של שיקול דעת (דיסקרציה) (סעיף 109).

במקביל, נוספו שני רבדים של תכניות, כרמה גבוהה מתכנית המיתאר המקומית: תכנית המיתאר המחוזית ותכנית המיתאר הארצית. תכנית המיתאר המחוזית החליפה, בפועל, את תכנית המיתאר הגלילית.

בסעיף 62 לחוק (בוטל בתיקון 43 בשנת 1995) נקבע כי "כמרוב תכנון מקומי שאין לו תכנית מיתאר מקומית, תכין הוועדה המקומית תכנית כאמור ותגיש אותה לוועדה המחוזית להפקדה תוך שלוש שנים מיום תחילתו של חוק זה -".

שתי אינסטנציות בקרה מקומיות של תכניות מקומיות

הוראה זו ואחרות בחוק מ-1965, מבטאת ראייה סטטית של מערכת התכנון: יש תכנית מיתאר ארצית (אחת) (סעיף 49), שש תכניות מיתאר מחוזיות, שיוכנו תוך 5 שנים (סעיף 56) וכמה עשרות תכניות מיתאר מקומיות. זו המערכת הבסיסית, שתעמוד מכוח הוראות החוק תוך שנים ספורות אחרי תחילתו. לאחר כינון רשת התכניות, שמהן תיגזרנה תכניות מפורטות והיתרי בנייה, ניתן יהיה לבצע שינויים בתכניות בהליכים אשר נקבעו בחוק.

כבר בשנות הששים היתה זו תפיסה ארכאית. מצד אחד לא הוגשו תכניות כנדרש ע"י הוועדות המקומיות, מצד שני מערכת התכנון המקומית המשיכה להיות מערכת דינמית ומשתנה בהתמדה, באופן שכל בסיס הפך בזמן קצר לבלתי מעודכן.

חוק הליכי תכנון ובנייה, תש"ן - 1990, נחקק בהשפעת גלי העלייה והתחושה שמערכת התכנון חייבת הגדרה חדשה כדי לענות על צרכי הפיתוח המתחייבים בתחומי המגורים והתעשייה. החוק קבע שתכניות שנעשו לפי הוראותיו עדיפות על רוב סוגי התכניות שאושרו בהליך הרגיל. בתיקון לחוק נקבע כי הוראותיו יחולו רק על תכניות שניתן לתת מכוחן היתרי בנייה ישירות. כלומר, תכניות בעלות אופי "מיתארי", כוללני ולא מפורט, אינן מתאימות להליך הקצר של חוק הליכי התכנון. הדבר נובע הן מאופיין של התכניות, המצריך דיון "בניחותא", והן ממטרות החוק אשר ביקשו להביא לאישור מקוצר תכניות אשר יביאו בשטח בנייה בלוח זמנים מזורז.

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה (תשנ"ה) קבע מיון נוסף לרובד התכניות מקומיות: תכנית בסמכות הוועדה המחוזית ותכנית בסמכות הוועדה המקומית. משמעה, שחלק מהתכניות הועבר להחלטתה של הוועדה המקומית. אלה יכולות להיות הן תכניות מיתאר מקומיות והן תכניות מפורטות. על הסיבות לחלוקה זו ועל משמעותה נעמוד בהמשך.

תכניות מיתאר מקומיות במערכת התכנית

לפי חוק התכנון, קיימת מערכת של תכניות הסדורות על-פי רמות תכנון. הסיווג הבסיסי של תכניות מיתאר הוא לפי אמת מידה מרחבית בהגדרתה האדמיניסטרטיבית: תכנית מיתאר ארצית, החלה בתחומי מדינת ישראל; תכניות מיתאר מחוזיות, החלות בכל אחד מששת המחוזות כפי שנקבעו בהתאם לסעיף 3 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח - 1948; תכנית מיתאר מקומית,

החלה במרחב התכנון המקומי ותכנית מפורטת.

לפי סימן ח' (סעיפים 129–132 לחוק), נקבעת הירארכיה, באופן שתכניות מסוג החל במרחב גיאוגרפי אדמיניסטרטיבי כולל, תהיינה במעמד עדיף על תכניות מסוג החל במרחב נכלל.

מעצבי החוק צפו כי בכל מקום נתון תהיה קיימת מערכת תכנון שלמה: היתרי בנייה יוצאו לפי תכנית מפורטת, הכפופה לתכנית מיתאר מקומית, הכפופה לתכנית מיתאר מחוזית הכפופה לתכנית המיתאר הארצית. אבל החוק אינו קובע חובה לקיום מערכת שלמה כזו. כך, ייתכן כי תהיה קיימת רק תכנית מסוג כלשהו מבין ארבע רמות התכנית כדי שניתן יהיה להוציא היתר.

הסדר זה נובע מסעיף 145 לחוק, הקובע שעל היתר להיות תואם תכנית, מבלי לפרט את סוג התכנית. כך, תכנית מיתאר ארצית רשאית לכלול הוראות של תכנית מיתאר מחוזית (סעיף 49); תכנית מיתאר מחוזית יכולה לכלול הוראות של תכנית מיתאר ארצית (סעיף 58) ושל תכנית מיתאר מקומית (סעיפים 55 ו-57); תכנית מיתאר מקומית יכולה לכלול הוראות של תכנית מפורטת (סעיף 63); ו"מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מיתאר מקומית" (סעיף 69). כלומר, תפקידיה של תכנית המיתאר המקומית יכולים להתמלא, בתנאים נתונים, גם ע"י תכנית מיתאר מחוזית וגם ע"י תכנית מפורטת, ולמעשה גם ע"י תכנית מיתאר ארצית. תכנית מיתאר מקומית יכולה למלא תפקיד של תכנית מפורטת, אך אינה יכולה למלא תפקיד של תכנית מיתאר מחוזית, להבדיל מתכנית מפורטת ומתכנית מיתאר מחוזית היכולות למלא תפקיד של תכנית ברמה גבוהה יותר.

תיקון 43 הוסיף סייג לאפשרות הוצאת היתר מתכנית בקיום 4 פרטים כמצויין בסעיף 157(ז) לחוק. הפרטים הללו מחייבים קיום הוראות ברמה של תכנית מפורטת כתנאי למתן היתר, בהתייחס לתכניות שהופקדו לאחר 1.1.96.

מאחורי ההבחנה ההירארכית לפי שטח גיאוגרפי עומדת הנחה בלתי מפורשת בדבר שינויים בקנה המידה, בתכנים וברמת הפירוט לפי סוגי התכניות. ככל שתכנית חלה על שטח גדול יותר, כך הוראותיה תהיינה כלליות יותר, או יעסקו רק בנושאים הרלוונטיים לרמת התכנון הגבוהה.

הבדלי התכנים, הנושאים ורמת הפירוט מתבטאים גם בהוראות השונות לגבי מטרות ונושאים של התכניות (סעיף 49 לתכנית מיתאר ארצית, סעיפים 55 ו-57 לתכנית מיתאר מחוזית, סעיפים 61 ו-63 לתכנית מיתאר מקומית, סעיף 69 לתכנית מפורטת).

היחס בין תכנית המיתאר המקומית לבין תכניות מפורטות נדון בבג"צ 123/75 שמואל אור ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים (1) 628 בעמ' 634.

התכנית, נשוא העתירה קבעה: "מטרת התכנית היא לקבוע מסגרת של תכנית מיחאר שבהסתמך עליה תיערכנה תכניות מפורטות לפיתוחו של רובע מגורים עירוני בירושלים".

על טיעוני העותרים לעניין הוראה זו קבע השופט שמגר:

"העותרים מצביעים על קטע זה כאילו תומך הוא בטענתם, כי לא על תכנית מיתאר מדובר אלא על מעין תכנית מסגרת בלבד. נראה לי כי העותרים נתפסו לכלל טעות בהכנתו של הקטע שצוטט לעיל. אין במילים המובאות לעיל אלא אמירה כי תכנית המיתאר תהווה מסגרת שלתוכה ישתלבו התכניות המפורטות, וכי היא תקבע מהותן וטיבן. לשון אחרת, תכנית המיתאר קובעת כמקובל את העקרונות והקווים המנחים לעניין אפיו של האזור, חלוקתו, הדרכים העיקריות שבו וכו', הכול כאמור בסעיף 63; תכניות מפורטות שיבואו למלא, כמקובל, יהיו כפופות למסגרת שנוצרה על ידי העקרונות והכללים שבתכנית המיתאר. הקטע הנ"ל אין בו אפוא משום יצירת סוג נוסף וחדש של תכניות אלא תיאור מהותה ומגמתה של תכנית מיתאר כתור שכזאת".

החובה להכין תכנית מיתאר מקומית

ההוראה בחוק התכנון כי יש להכין תכנית מיתאר מקומית תוך פרק זמן קצוב לא הוכרה, דה־פקטו או דה־יורה, כהוראה מנדטורית. ראינו כי היעדר אחד או יותר מארבעת רוכדי התכניות אינו מהווה פגם שורשי המונע אישור תכניות ברכדים האחרים או מתן היתרי בנייה. מצב זה ניתן לייחס לאותן הוראות צולכות שלפיהן תכנית מרוכב אחד יכולה לכלול הוראות של רוכב אחר.

מה קורה כאשר נעדרת מהות הרוכב? האם חובה על מוסד התכנון לשקול שיקולים מיתאריים בכרוא לאשר תכנית מפורטת?

אוסף של תכניות מפורטות עם הוראות מיתאריות אינו יכול למלא תפקיד של תכנית מיתאר מקומית כוללת. יש גם נושאים או היקפי שטחים המחייבים רוכב של תכנון כולל בנפרד מהתכנון המפורט.

היו בעבר מספר ניסיונות לפסול תכנון מקומי בשל היעדר אותו רוכב של תכנון כולל מהותי: הראשון נדון בבג"צ 189/74 ברנו ו'אח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ואח', כט (1), 492, שם טענו העותרים כי "אין לאשר תכנית חלקית כל עוד לא הוכנה ואושרה תכנית כוללת למתחם עומריה כולו".

על כך פסק השופט ברנזון:

"הדעת נותנת שהמטרה שהעותרת חותרת אליה עשויה להבטיח יתר תיאום והתאמה בין החלק הנדון לבין יתר חלקי המתחם מאשר תכנון נפרד מוקדם מוגמר בחלק אחד, שעלול אולי לצמצם את כושר התמרון בתכנון הרצוי ביותר של שארית מתחם. ואולם, עניין העיתוי – העשוי לקבוע גם לגבי התוכן הממשי – נתון לשיקול דעתן של הרשויות המוסמכות, ומאחר שאין הן מוכנות לעכב את אישור התכנית המיוחדת עד להכנתה ולאישורה של התכנית הכוללת, לא נוכל לחייבן לנהוג אחרת. אחרי הכול, יוזמי התכנית להקמת המלון מטפלים בזה כבר קרוב לחמש שנים, וכמשך הזמן הזה נדרשו להכין והגישו מספר פעמים תכניות מתוקנות, והן זכאיות לקבל תשובה סופית בהקדם האפשרי ולא מי יודע מתי, אם התשובה תהיה תלויה באישור התכנית הכוללת למתחם כולו".

הנושא נדון שנית בכג"צ 581.87 צוקר ואח' נ' שר הפנים ואח' מב(4), 529, שעניינו עתירה נגד החלטתו של שר הפנים שלא לאשר את התכנית לאיצטדיון טדי בירושלים. שר הפנים טען, בין היתר, כי חסרה תכנית כוללת לאזור שבו נכלל הפרויקט המבוקש.

וכך קבע השופט אריאל:

"לשאלה בדבר נחיצות תוכנית מיתארית כוללת אין בפסיקה ובוודאי שלא בחוק הוראה ברורה וחד משמעית. דהיינו, אין הדבר מוחלט כי בכל מקרה שבו מדובר בפרויקט שהוא חלק מתכנית מיתארית כוללת (ובגודל התכנית), יהיה צורך, לעניין תכנית ספציפית, להמתין עד לקבלת התכנית הכוללת. למעשה נתונה ההכרעה בשאלה זו לרשויות התכנון, אולם יש להתחשב בכל מקרה גם בזמן הדרוש לביצוע תכנית ספציפית לעומת ביצועה של התכנית הכוללת".

מדבריו של השופט ברנזון עולה, כי תכנית מיתארית כוללת, אינה תנאי בל יעבור לאישור תכנית שהיא חלק מאותה תכנית כוללת. יתירה מכך, לדעת השופט ברנזון, לנסיבות מסוימות (פרק הזמן שבו התכנית מצויה בהליכי תכנון ואישור, למשל, יש חשיבות בעת מתן החלטה כגון זו המתבקשת בעתירות הנדונות) – במקרה דנן שני אינטרסים עיקריים: האחד, העדפת תכנון תוכנית כוללת והשני, הצורך כי תכנית בניית האיצטדיון, שחשיבותה אינה שנויה במחלוקת, לא תידחה שוב לאחר שנים כה רבות של "ענויי-דין".

אם נסכם את כל הפסיקות בנושא זה, ברור שתכנית כוללת עדיפה כי ניתן להחליפה בבדיקות ושיקולים מיתאריים; כי גורם העיתוי להכנת תכנית כוללת הוא רב משקל; וכי לעומתו יש לשקול את הנזק מהיעדר תכנון כולל.

הגדרת מרחב התכנון המקומי

תכנית המיתאר המקומית חלה, כפי שכבר צויין, במרחב תכנון מקומי. מהו מרחב זה?

מרחב התכנון המקומי נקבע בצו תכנון של שר הפנים (סעיפים 13-16). ישנה זיקה הדוקה בין מרחב התכנון וגבולות מוניציפליים של רשויות מקומיות. כאשר מרחב התכנון כולל רשות מקומית אחת, מועצת הרשות היא הוועדה המקומית (סעיף 18), ובדרך כלל תהיה חפיפה בין שטח השיפוט לבין מרחב התכנון המקומי.

כאשר מרחב התכנון כולל יותר מרשות מקומית אחת, מוקמת "ועדה מרחבית" לפי סעיף 19. על פי החוק (סעיפים 61 ו-62), תוכן תכנית מיתאר מקומית לכל מרחב התכנון. בפועל, במרחב תכנון, לפי סעיף 19, מכינים תכניות מיתאר מקומיות נפרדות לכל רשות מקומית. ברוב הוועדות המרחביות אין רצף גיאוגרפי בין הרשויות המרכיבות אותה, והזיקה התכנונית ביניהן קטנה. צירוף מספר רשויות לוועדה אחת נובע בעיקר משיקולים אדמיניסטרטיביים ופחות משיקולי תכנון.

לפי הפרקטיקה הנוהגת, ועל פי הנחיות מנכ"ל משרד הפנים, מקפידים על קיום זהות בין גבולות השיפוט המוניציפליים לבין גבולות מרחבי התכנון המקומיים. חפיפה זו אינה מובנת מאליה. בארה"ב נהוג לתת לערים שליטה תכנונית על שטחים שמחוץ לתחום המוניציפלי, בעלי זיקה לעיר או שעתידיים להסתפח לעיר, משיווצרו התנאים לפיתוחם.

בתקופת המנדט היו מקרים של הבדלים בין מרחבי תכנון לבין גבולות שיפוט. כך תכניות המיתאר לירושלים מהשנים 1930 ו-1944 כללו שטחים וכפרים מחוץ לתחום העיריה. לא ידוע לי עד כמה עניין זה היה נפוץ, או אם קביעת הוועדה המקומית כוועדה מוניציפלית לכל דבר (בשנת 1936) שינתה את הנהגים כנדון. סביר להניח שעם הכרות מרחבי התכנון הגליליים (1938) פחת הצורך באזורי בניין ערים מעבר לתחום השיפוט המוניציפלי.

הרשויות המקומיות העירוניות כוללות כדרך כלל יישוב אחד (יוצא דופן: מעלות-תרשיחא, שם הוכנו אמנם שתי תכניות מיתאר), והן מוכחנות מהשטחים החוץ-עירוניים הכלולים בתחום המועצה האזורית, שבדרך כלל מהווה גם מרחב תכנון מקומי נפרד. ישנם שטחים עירוניים רציפים המחולקים למספר רשויות. גוש דן הוא הדוגמה הקלאסית, וכן הקריות במפרץ חיפה. אלה האחרונים מאוגדים במרחב תכנון מקומי אחד, והוכנה להם תכנית מיתאר מקומית אחת. אך כגוש דן יש תכנית מיתאר מקומית נפרדת לכל עיריה.

על כן ברור שגבולות תכניות המיתאר המקומיות אינן בהכרח גבולות לפי היגיון תכנוני, או כוללות את מרחבי ההשפעה ההדדיים בין היישוב וסביבתו, או את המרחב התיפקודי של מגורים או תעסוקה או קניות. אלה נפתרים רק ברמה המחוזית, שהיא לעתים גדולה מדי. כדי לפתור את הבעיה, היו מקרים שבהם הוכנו תכניות מיתאר לגוש יישובים (טירה-טייבה-קלנסואה) או לתת-אזור (דרום יהודה). תכניות אלה הוגדרו כתכניות מיתאר מחוזיות חלקיות, ומספרן אינו רב.

מהי תכנית המיתאר המקומית?

במובנה הטהור, זוהי תכנית המיתאר החלה על מרחב התכנון המקומי כולו. אבל יש לכך חריגים, והם הרוב הגדול של תכניות המסווגות כתכניות מיתאר מקומיות. אדון כאן בארבע קטגוריות:

1. ראינו שניתן לכלול הוראות תכנית מיתאר מקומית גם בכל אחד מסוגי התכניות האחרים. הכללת הוראות תכנית מיתאר מקומית בתכנית מפורטת מסויג בסעיף 69, "כל עוד אין הוראות מתאימות בתכנית מיתאר", כלומר, בהיעדר תכנית מיתאר, תכנית מפורטת יכולה למלא גם תפקיד תכנית מיתאר בתחומה.

באשר להכללת הוראות של תכנית מיתאר מקומית בתכניות מדרגה יותר גבוהה, מה הקריטריונים? תשובה חלקית ניתנה בבג"צ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה ואח' ג' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח' מד(1), 558, שעניינו עתירה בעניין תחנת ממסר "קול אמריקה" בערבה. בית המשפט אישר שניתן להוציא היתרי בנייה ישירות מכוח תכנית מיתאר ארצית. השופט אור קבע כי:

"כאותם מקרים שבהם יש סמכות לקבוע תכנון במסגרת תכנון ארצי, עומדת הסמכות למועצה (הארצית) לקבוע בתכנית הוראות אשר ועדה מחוזית רשאית לכלול בתכנית מיתאר מחוזית ואשר ועדה מקומית רשאית לכלול בתכנית מיתאר מקומית, או בתכנית מפורטת".

שני תנאים, לפחות, חייבים להתמלא:

א. צריכה להיות הצדקה לסיווג תכנית, שלפי היקפה היא תכנית מיתאר מקומית, ברמה גבוהה יותר. במקרה דנן, "מתקיימים נימוקים ושיקולים. העושים את קביעת מיקומה ותכנונה של התחנה לעניין בעל חשיבות ארצית". השופט אור הזכיר סוגי מתקנים נקודתיים נוספים המצדיקים קביעה בתכנית מיתאר ארצית: נמל תעופה בן גוריון, תחנת הכוח בחדרה, נמל אשדוד.

ב. צריכה להיות הצדקה להכללת הוראות מתכניות נמוכות בתכנית הארצית: "המשיבות פירטו בפנינו את מערכת השיקולים שעל פיה ראתה המועצה לדון בפרטיה של התכנית, ולא להסתפק בקביעת מיקום התחנה. שיקולים אלה סבירים והגיוניים הם".

2. אין הוראה האוסרת על הכנת תכניות מיתאר מקומיות לחלק בלבד ממרחב התכנון המקומי. תכניות ברמת הכללה של תכנית מיתאר מקומית, החלות על חלק בלבד של מרחב התכנון המקומי, מכינים לעתים להרחבות של אזורי בינוי, כמו למשל התכניות לשכונות רמות וגילה בירושלים או לחולות ראשון לציון, שהן למעשה הרחבה של תכנית מיתאר קיימת. תכנית כזו יכולה גם לשלב הוראות של תכנית מפורטת.

3. נהוג לעתים להכין לכל מרחב התכנון המקומי תכנית מיתאר שאינה תכנית כוללת אלא תכנית נושאת. כך ניתן להכין תכנית נפרדת לרשת הדרכים העירונית או למערכת השטחים הפתוחים. לעתים תכניות כאלה עוסקות בהוראות בלבד: קווי בניין, הוראות בינוי, חנייה וכו'. תכניות כאלה כוללות רק מסמך של הוראות תכנית (תקנון) ללא מפת ייעודי קרקע. דוגמות לכך הן תכניות בתל אביב (שאינן לה בכלל תכנית מיתאר) ובחיפה, שתכנית המיתאר בה אושרה בשנת 1934. לשטחים כה גדולים ומורכבים קשה להכין ולאשר תכנית כוללת, ולכן פותרים בעיות עירוניות ע"י תכניות מיתאר "חלקיות".

4. החריג האחרון ממודל תכנית המיתאר המקומית "הטהורה" הוא תכנית מפורטת (במהותה) המשנה את הוראות תכנית המיתאר. בתקנה 3 לתקנות התכנון והבנייה (כינוי תכניות), תשמ"ו - 1985 נקבע:

"לעניין תקנות אלה יראו תכנית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת וכן הוראות של שינוי לתכנית מיתאר מקומית כתכנית מיתאר מקומית".

שינוי תכנית היא תכנית לכל דבר, ונחשבת בסולם התכניות כתכנית על פי המדרג הגבוה ביותר של תכנית שהוראותיה שונו על ידה, ולא על פי מהות התכנית. כך למשל, כל שינוי בפרטי

התכנית לתחנת "קול אמריקה" ייחשב לתכנית מיתאר ארצית, אלא אם ישנן הוראות אחרות בתכנית המקורית.

כמעט כל שטח מדינת ישראל מכוסה ע"י תכניות מיתאר מקומיות. ברוב המקרים ועל פי הנהוג, תכניות חדשות אינן מבטלות תכניות קודמות אלא משנות אותן. בחמישים השנים האחרונות, תכניות ספורות כוטלו, אך אלפים ואולי עשרות אלפים של תכניות שוננו. יוצא שהארץ היא בבחינת תל ארכיאולוגי בעל שכבות-שכבות של תכניות המונחות ללא סדר זו על גבי זו. כל תכנית מאוחרת, שמשנה ולו פרט אחד משכבות תכניות המיתאר הקודמות, היא תכנית מיתאר מקומית. יוצאים מכלל זה רק תכניות מפורטות שהוכנו במקביל או בסמוך מאוד לתכנית המיתאר המקומית, בעיקר בעיר חדשה כמו מודיעין.

יותר מתשעים אחוזים של התכניות בארץ – אני הייתי מעריך יותר מ-95% – כותרתן היא "תכנית מיתאר מקומית", למרות שרובן, לפי טיבן, הן "תכנית מפורטת". תופעה זו התאפשרה בין היתר בגלל הזהות של הליך אישור תכנית מיתאר מקומית ותכנית מפורטת. כלומר, אין "מחיר" בהגדרת תכנית כמיתאר מקומית (להבדיל משינוי תכנית מיתאר מחוזית ותכנית מיתאר ארצית). לכן תיקון 43 קבע שתכנית בסמכות ועדה מקומית, שהיא במהותה תכנית מפורטת, היא תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת העונה לקריטריונים המנויים בסעיף 62א.

תוכן תכנית המיתאר המקומית לפי החוק

סעיף 63 מפרט את הנושאים הניתנים להכללה בתכנית מיתאר מקומית. רשימת הנושאים היא רשימת רשות, והיא איננה ממצה. כך שאפשר לראותה כאינדיקציה לסוג הנושאים שיש לכלול בתכנית מיתאר מקומית, או כציון הנושאים המרכזיים בתכנית כזו. ואלא הם:

- * ייעוד שטחים וקביעת/הגבלת אופן השימוש בהם; הייעודים המפורטים ברשימה הם בעיקר מתחום התשתיות והשירותים לציבור.
- * הוראות בינוי או כללי בינוי למרחב התכנון המקומי: מרווחים לצד דרכים, גודל מגרש מינימלי, קורי בניין, צפיפות בינוי.
- * שטחים לצרכי ציבור שיוקנו לרשות המקומית.
- * שלבי ביצוע.

סעיף 57 קובע את תוכנה של תכנית המיתאר המחוזית. הרשימה מדברת על רמת הכללה מחוזית, כאשר לגבי פיתוח עירוני התכנית קובעת רק את גבולותיו. עוד יימצאו בתכנית המחוזית, בהשתקפותה בחוק, שירותים המשותפים למספר יישובים וייעודים שמקומם מחוץ לתחום יישובים עירוניים או כפריים.

סעיף 69 קובע את תוכנה של התכנית המפורסת. הרשימה מפורטת יותר מאשר לגבי שאר התכניות. בתכנית מפורטת ייקבעו החלוקה למגרשים, ייעוד הקרקע הספציפי בכל מגרש ולכל מגוון ייעודי הקרקע לשירות הציבור, הוראות בינוי מפורטות לרבות הוראות עיצוביות.

אם כן, מסתבר כי בהנחיות לתכניות המיתאר המקומיות החוק מדגיש את מערכות התשתית ושירותי הציבור בעלי החשיבות הכלל-יישובית, וכן את קביעתם של כללי הבינוי שיחולו בכל מרחב התכנון המקומי.

בפרקטיקה, קיימת שונות רבה בין תכניות המיתאר באשר לנושאים הכלולים בהן, לרמת הפירוט, ולהתייחסותם לתכניות מפורטות ולהיתרי בנייה.

אחת האבחנות, המובנת מאליה, היא לפי אופי ולפי גודל המקום שעליו חלה תכנית המיתאר המקומית. לגבי הגודל, הפרמטר העיקרי הקובע את אופי התכנית ואת מידת פירוטה הוא שטח מרחב התכנון המקומי. בדרך כלל, ככול שהרשות המקומית קטנה יותר, כך תכנית המיתאר שלה תהיה יותר מפורטת ובקנה מידה גדול יותר. יש כמובן שונות גדולה הן ביישובים עירוניים, המונים החל ממספר אלפים בודדים ועד מאות אלפים, והן באזורים כפריים בעלי עשרות אלפי דונם ועד למעלה ממיליון דונם.

אבחנה שנייה היא באופי מרחב התכנון המקומי, כאשר ההבדל הגדול ביותר הוא בין תכנית מיתאר ליישוב אחד בעל אופי עירוני לבין מרחב תכנון כפרי בדרך כלל מועצה אזורית. האחרון ידגיש יותר את התשתיות האזוריות, את היישובים, את המיתקנים ואת השטחים שמחוץ לגבולות היישובים. זוהי למעשה תכנית אזורית או תת-אזורית לאזור הכפרי הכלול בתחום מועצה אזורית אחת.

גם במרחבי תכנון דומים בגודלם וכאופיים יכולה להיות שונות גדולה בין תכניות המיתאר. ניתן להבחין בין תכניות מיתאר מקומיות לפי אסכולות ומתודות תכנון, בעלות זיקה רבה לתקופה שבה נערכה התכנית.

במידה רבה, ניתן לאבחן את השוני בין תכניות בהתאם ליחס בין תכנית המיתאר המקומית לבין התכנון המפורט. זו למעשה הסוגייה המרכזית של התכנון המיתארי המקומי. ניתן להגדיר את היחס בין שתי רמות התכנון על שני צירים: ציר אחד פירוט מול הכללה, וציר שני קשיחות מול גמישות. ויש זיקה בין שני הצירים: הדעת נותנת שככול שהתכנית מפורטת יותר, כך הוראותיה קשיחות יותר ולהפך.

נראה להלן מספר דוגמאות מדגימות:

* תכנית בעלת פירוט רב משנות החמישים: תכנית מיתאר ירושלים מס' 62 שאושרה בשנת 1955.

* תכנית מבנית: הצעת תכנית מיתאר אשדוד (1994).

*** תכנית מיתאר למועצה אזורית: תכנית מתאר מוא"ז משגב.**

הכללה היא כלי אחד של גמישות. כלי אחר הוא הגדרת מרווחים (מנעדים), או נושאים שייקבעו בתכנון המפורט. פרופ' רחל אלתרמן עשתה הבחנה, לעניין הוראות גמישות, בין גמישות מהותית לבין גמישות דיונית. הגמישות הדיונית במסגרת הוראות תכנית מיתאר מקומית היא הפחות אפקטיבית, משתי סיבות: האחת היא שהליך אישור תכניות מוכתב בחוק התכנון; השנייה היא שאין ערך רב להנחה שהליך שינוי תכנית מיתאר מקומית, היות והליך אישור תכנית מפורטת זהה כמעט לחלוטין. יש זיקה בין שני סוגי הגמישות: ככול שהוראות מהותיות של התכנית פחות גמישות, כך תהיה הזדקקות גדולה יותר לגמישות דיונית, דהיינו, שינוי התכנית ע"י החלטות מוסדות התכנון. ככלל, ככול שהוראות התכנית מפורטות יותר, כך נוצר צורך (ונוהג) להביא לשינויין יותר.

מסמכי תכנית המיתאר המקומית

הנושא החשוב של מסמכי תכניות אינו מוסדר בחוק אלא הוא פרי הפרקטיקה. למרות הגמישות הרבה המתאפשרת בשל כך, תכניות בישראל מאופיינות בשמרנות רבה באשר למסמכי התכנית. אותה מתכונת של מסמכים לתכנית מפורטת משמשת גם לכל תכניות המיתאר, כולל תכניות מיתאר ארציות, וזאת שלא לטובת התכניות הכוללות יותר.

שני המסמכים הבסיסיים, שיש לקרוא אותם יחדיו, הם התשריט והוראות התכנית (מה שקרוי בפי העם "תקנון").

לפי סעיף 83 לחוק "לכל תכנית יצרפו תשריט של השטח שעליו היא חלה". יש שמבינים לפי זה שהוראות התכנית הן "התכנית", ואילו התשריט הוא טפל.

בפועל, אין עיקר וטפל במסמכי תכנית, אלא אם נקבע אחרת בהוראות התכנית עצמה.

התשריט הוא מפה גיאוגרפית של תחום התכנית, במבט-על, ובדרך כלל יש בה סימון ייעודי קרקע לכל יחידת שטח. גם לעניין ייעודים אין קביעה בחקיקה, אולם אפשר להיעזר בתקנות התכנון והבנייה (סימון בתשריטים), תשמ"ט – 1989 כדי לראות את סיווגי ייעודי הקרקע הנהוגים, ואפשר גם להקדים לתקנות בניין ערים (הכנת תשריטים), תשי"ט – 1959. עוד נקבעת בתכנית החלוקה למגרשים, אלא שזה תפקידה המובהק של התכנית המפורטת.

הוראות התכנית קובעות את כללי המשחק למרחב התכנון המקומי: אילו שימושים ניתן לאשר לכל ייעוד קרקע, שכן הייעוד הוא בד"כ או הכללה או ציון הייעוד העיקרי אך לא הבלעדי. כך "מרכז אזרחי" או "מע"ר" הם הכללה, ואילו "מגורים" הוא ציון הייעוד העיקרי אך לא הבלעדי.

בהוראות התכנית נקבעים הממדים הפיסיים של הבנייה: שטחי הבניה המותרים, קווי הבניין, גובה הבנייה, ולפעמים הוראות נוספות, כגון חומרי בנייה, שלבי ביצוע, הוראות באשר לתשתיות, אחריות ליישום ועוד.

למסמכים הבסיסיים של תשריט ותקנון מצורפים לא פעם נספחים. ככלל, ככול שהתכנית מתוחכמת יותר, כך רבים בה הנספחים. לפעמים הנספחים נחוצים למען הבהירות, שכן קביעת כל המערכות על גבי תשריט אחד יכולה ליצור מפה קשה לקריאה. דוגמות לנספחים כאלה, ברמת תכנית המיתאר המקומית, הן: חלוקה למתחמי תכנון מפורט; שלבי ביצוע; תשתיות הנדסיות; קורי תנועה ותחבורה; מערכות שטחים ציבוריים; עקרונות עיצוב ונוף; וכיו"ב.

הנספחים נחלקים לנספחים מחייבים ונספחים שאינם מחייבים. התיבה "אינם מחייבים" צריכה להיות מובהרת בהוראות התכנית: הכוונה יכולה להיות למסמך מנחה, מסמך עקרונות או מסמך אילוסטרטיבי, ובכל מקרה מסמך שעל מוסדות התכנון להתחשב בו בעת דיון והחלטה בתחום תכנית המיתאר.

מסמך נוסף שמצורף למעט מדי תכניות הוא דברי הסבר לתכנית, הכולל גם את עיקרי ממצאי הסקרים שהוכנו לתכנית וניתוחם. דברי ההסבר הללו אינם בין המסמכים המחייבים, אבל יש בהם לא רק חומר עזר אלא גם פירוט של מדיניות, עקרונות, כוונות ונימוקים, דברים שאינם מתאפשרים במסמכי התכנית הפורמליים.

בתכניות בעלות תוקף סטטוטורי קיימת דיכוטומיה בלתי ניתנת ליישוב בין תכנון לבין קניין. אך יש משמעות קניינית לא מבוטלת להוראות של תכניות. למשל, מגרשים יש לרשום רק לפי תכנית; ייעודים, שימושים וזכויות בנייה הן שקובעות את הערך הכלכלי של קרקע; בתכנית יש הוראות בדבר הפקעת מקרקעין, בדבר זיקות הנאה, איחוד וחלוקה ופיצויים על ירידת ערך; ועוד.

תכנית המיתאר המקומית - בין תכנון לבין קניין

אפשר לנסח כלל, שככול שתכנית מפורטת יותר, כך הצד הקנייני שבה מקבל ביטוי ישיר יותר. תכנית מיתאר ארצית במהותה היא יותר "טהורה" מבחינה תכנונית. בהנחה שתכנית מפורטת, כשמה, מבצעת את ההנחיות התכנוניות של תכנית המיתאר המקומית, יוצא שהמתח בין קניין לבין תכנון מתבטא בראש ובראשונה בתכנית המיתאר המקומית.

עד כמה הגבולות בין ייעודי הקרקע צריכים להיות מדויקים וקובעים מבחינת הקניינית זכויות או זכאות לפיצויים? האם הביטחון הקנייני הוא שיקול רלוונטי בקביעת מידת הפירוט של תכנית המיתאר?

דוגמות: 1. תכנית המיתאר קובעת מתחם ל"שכונת מגורים", ולא ניתן לדעת אם מגרש פלוני נופל בתחום הפארק הציבורי או בתחום בית הספר. 2. ההוראות נותנות מסגרת של יחידות דיור לכל המתחם, אך אלה יכולות להיות במגרש נתון בנייה צמודת קרקע או בנייה רוויה. 3. מה היא התכנית הפוגעת או המשביחה: תכנית המיתאר או התכנית המפורטת? 4. כיצד מחלקים את זכויות הפיתוח, כאשר תכנית המיתאר קובעת מגבלות מעטפת, כגון קיבולת יחידות דיור או אוכלוסייה, פרמטרים סביבתיים או כושר נשיאה של תשתיות (תחבורה, ביוב)?

האם תכנית מיתאר מקומית יכולה להתנתק משיקולים קנייניים, להתמקד ב"תכנון טהור", ולהשאיר את כל הקביעות הקנייניות ואת כל התוצאות הקנייניות (כמו הפקעה ופיצויים) לתכניות המפורטות? אמנם היטל השבחה ניתן לגבות מהשבחה בעקבות אישור תכנית מיתאר מקומית, אך אולי הכוונה לאותן תכניות שהן במהותן תכניות מפורטות, אך בסיווגן הן תכנית מיתאר מקומית?

שאלת הזמן: תכנית מיתאר מקומית היא בעלת אופק של כעשרים שנה, להבדיל מתכנית מפורטת המרוכזת, בדרך כלל, בפרויקט בר מימוש מיידי. האם כל התוצאות הקנייניות צריכות לחול על תחום התכנית מייד עם אישורה?

האם התכנית יכולה להקפיא את הפיתוח והאם מגיעים על כך פיצויים? בכל מקרה, ככול שתכנית המיתאר תהיה יותר מפורטת וספציפית, כך היא תאבד מתכונתיה המיתאריות.

על פי הפסיקה, אין מניעה לעריכת תכנית מיתאר שאיננה נותנת הגדרה קניינית ברורה.

בג"צ 448/91 ידיד ואח' ג' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים מזו (3), 441, קובע השופט אור:

"...עיקרה של תכנית מיתאר מקומית הוא לקבוע נורמות של מותר ואסור בנייה בשימוש בקרקעות או בבניינים שבתחום התכנית, כשבמסגרת נורמות אלה ימלאו תכניות מפורטות את פרטי השימוש והניצול של קרקע בכל קטע קרקע בתחומי התכנית. כשתכנית מיתאר קובעת אזור של עשרות דונמים כאזור בנייה למגורים וקובעת, בין יתר מטרות התכנית, שהיא תשמש בסיס להכנת תכניות בניין ערים מפורטות לשטח התכנית... אין הכוונה שעל כל חלק מהאזור המיועד לבנייה למגורים מותרת בנייה למגורים ללא צורך בהכנת תכנית מפורטת... אם בתשריט של תכנית המיתאר נקבע אזור גדול כאזור בנייה למגורים, מבלי שמצוינים בו דרכים או חלקים אחרים המיועדים לצרכי ציבור, ואין מסומנים בו גבולות של גושים וחלקות, הכוונה היא בעליל לקבוע נורמת מסגרת בלבד שעל פיה האזור מיועד לבנייה למגורים. אך כדי שניתן יהיה לבנות על קרקע בתחומי של אזור זה, מן הראוי שתהיה תכנית מפורטת יותר שתקבע את גבולות מגרשי הבנייה וכן את כל אותם תנאים ודרישות שניתן לכלול בתוכנית מפורטת... ובמילים אחרות, כשמוגשת תכנית מפורטת לגבי שטח שיעודו בנייה למגורים, בתכנית כזו ניתן להתנות את הבנייה, כך שחלקים של השטח יוקצו לצרכי ציבור, כמו דרכים או שטחים פתוחים... יוצא, שאישור תכנית מפורטת הכוללת חלוקה של הקרקע למגרשי בנייה, תוך קביעה שחלק מהקרקע ישמש לצרכי ציבור, אין בו לסתור את הנורמה של התכניות שנקבעה בתכנית המיתאר שעל פיה הקרקע נמצאת כאזור בנייה למגורים. סתירה כזו גם אינה קיימת במקרה שחלות על קרקע תכנית מפורטת או תכנית פרצלציה שאושרו קודם כניסת תכנית המיתאר לתוקף. תכניות כאלה אינן סותרות את תכנית המיתאר. הן עולות בקנה אחד עמה, וכל משמעותן אינה אלא שקטע קרקע עליו חלה תכנית המיתאר תוכנן תכנון מפורט בעבר. מה שניתן לתכנן תכנון מפורט על פי תכנית מיתאר, אינו הופך להיות מנוגד לתכנית רק מכיוון שתוכנן לפני שתכנית המיתאר נכנסה לתוקף."

הפרובלמטיקה של תכניות המיתאר המקומיות

במציאות, קיים קושי רב בגיבוש תכניות מיתאר מקומיות, וקושי רב עוד יותר באישורן. יש לכך מספר סיבות ואלה הן:

1. יש קושי רב בהשגת הסכמה לתכנית מיתאר מקומית. ככול שתכנית מקיפה יותר – הן טריטוריאלית, הן בהיקף הנושאים שהיא מטפלת בהן והן בממד הזמן – כך קשה יותר לקבל עליה הסכמה. תכנית מיתאר היא תכנית שמספר גדול של גורמים הסכימו לה. חלק מהגורמים הם בעלי זכות וטו, ולחלקם זכות בקבלת החלטות או בהשמעת דעה. הסיכוי שתכנית מיתאר תיתקע בשל גורם כלשהו גדולה מאד, ועולה באופן גיאומטרי ככול שהתכנית מקיפה יותר. לפי הנוהג, התכנית היא מקשה אחת, ועל כן גם ויכוח אודות פרט (כגון תוואי כביש נתון) יכול "לתקוע" את התכנית. לא מקרה הוא שהערים הגדולות נעדרות תכניות מיתאר. לתל אביב מעולם לא היתה תכנית מיתאר; תכנית המיתאר של חיפה אושרה בשנת 1934; ורק מעורבות ממשלתית היא שגרמה להכנה ולאישור של תכנית המיתאר למערב ירושלים, גם זה לפני 40 שנה, בשנת 1959.

2. הדבר הקבוע הוא הדינמיקה המתמדת. רק צורותיה משתנות. פירוש הדבר שכל תכנית מיתאר מקומית, הטובה ביותר, לא יכולה להיות עדכנית לאורך זמן. אני מעריך את זמן הרלוונטיות של תכנית מיתאר מקומית, מבחינת קביעותיה הכוללות, בכ־15 שנים. עד שתכנית מיתאר מקומית מתאשרת, הנחותיה וקביעותיה התכנוניות הן בנות חמש ואולי יותר נכון עשר שנים, וצריך מיד להתחיל בהכנת תכנית חדשה, דבר שבדרך כלל לא קורה. ככול שתכנית המיתאר המקומית מפורטת יותר, כן הוראותיה מתיישנות מהר יותר.

3. ברשות המקומית תכנית מיתאר מקומית נתפסת כמסמך המגביל את שיקול הדעת המקומי, הן של הדרג הפוליטי בוועדה המקומית, והן של הדרג המקצועי. גמישות, שיקול דעת והחלטות אד-הוק, הן לחם חוק של הוועדות המקומיות. ועדת בניין ערים היא בין הוועדות החשובות ביותר, וערכה הפוליטי והכלכלי לשלטון המקומי רב. לכל אלה מפריעה תכנית המיתאר המקומית. על כן אין לרשות המקומית מוטיבציה להביא לאישור תכנית מיתאר מקומית, ולעתים היא האחראית לעיכובים במהלך אישורה.

4. ריבוי תכניות המיתאר הארציות ומידת הפירוט של תכניות מיתאר מחוזיות יוצרים מצב שבו תכנית מיתאר מקומית לעתים קרובות היא שינוי לתכנית מיתאר ארצית. הדבר מתבטא לפעמים בבדיקה מחודשת ברמה המקומית, ולפעמים בעדכון של קביעות ישנות. למשל, בתמ"א 23, תכנית המיתאר הארצית למסילות ברזל, מופיעה "רכבת העמק", למרות שהמסילה פורקה מזמן. אין גורם שמוכן לקחת את האחזיות של ביטול ההתוויה. המסילה עצמה חוצה ייעודי קרקע, וכן היא בעלת קו בניין של 80 מ' ורדיוס תכנון של 300 מ' בכל מפגש בין מסילת ברזל ודרך.

נוצרות שתי בעיות: הזמן הרב שלוקח כל הליך של שינוי תמ"א, גם אם הדבר בסמכות החלטה

של המועצה הארצית ולא נדרש אישור הממשלה, וכן גם אם המועצה הארצית משתכנעת בנחיצות התיקון המקומי, נדרש לעתים תכנון ותיקון בהיקף הרבה יותר נרחב, אשר לא נמצא בסדר קדימות.

תופעות אלו משפיעות בראש ובראשונה על תכניות המיתאר המקומיות למועצות האזוריות, והופכות את אישורן להליך כלתי תכליתי. הקשיחות הקרקעית של התכניות המחוזיות והארציות ברמה המקומית מקשה, אם כן, על אישור תכניות המיתאר המקומיות. כמו כן יש קשיחות ניהולית, שכן לכל תמ"ש יש ועדת עבודה וועדת משנה בעלת הרכב שונה. על כן הטיפול הארצי בתכנית המיתאר המקומית מפוצל בין מספר גופי משנה של המועצה הארצית.

5. אין מחיר פרוצדורלי לשינוי תכנית מיתאר מקומית. ניתן "לחיות" עם תכנית מיתאר לא מעודכנת ע"י תיקון נקודתי של הוראותיה. תכניות מיתאר ותיקות הן בעלות מאות ואף אלפי תיקונים. ישנה פרוצדורה זהה לפירוט תכנית מיתאר ולשינוי תכנית מיתאר, כך שאין "מחיר" לשינוי הוראותיה. כלומר, המערכת מעודדת שינוי תכנית ע"י הצטברות תכניות פרטניות ונקודתיות. ואולם, אין מנגנון המחייב לכחון את השינויים הללו במבחן מיתארי, או לחברם יחד למסמך בעל ראייה כוללת.

ביקורת על תכניות מיתאר מקומיות וניסיונות רפורמה

הפרובלמטיקה של תכניות המיתאר המקומיות, כפי שפורטה לעיל, באה לביטוי בבקורות שכוונו כנגד הפרקטיקה הנהוגת ובעקבותיהן – הצעות לרפורמות. ביקורות אלו הופיעו כבר בשנות השבעים, ובמידה רבה מה שנאמר אז, רלוונטי גם היום. יש לציין עוד שהביקורות כוונו תחילה לפרקטיקה ולא לחוק, כי הדעה הרווחת היתה שנוסח החוק מאפשר לצקת לתוכו מגוון תכנים ומתודות של תכניות. רק משלא חל שינוי מהותי בפרקטיקה, הועלו הצעות לכפייה של שינוי תוכן ומתודות בדרך של חקיקה, ובראש ובראשונה במסגרת הצעת תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה. להלן מספר דוגמות מהותיות לביקורת:

* פרופ' נתניאל ליצ'פילד מאנגליה שהיה נשיא ה-Royal Town Planning Institute, היה פעיל בשנות השבעים בתכנון בארץ. בייעוץ שהוא נתן לממשלה, בהתייחס למדיניות התכנון בעיירות הפיתוח, הוא נתן דעתו לתכניות המיתאר המקומיות, בהישען על התפתחויות התכנון באנגליה.

בשנת 1972 כתב ליצ'פילד: "החוק המנדטורי באשר לסוג התכניות וניהולי התכנון – אבד עליו הכלח, ואף חוק התכנון והבנייה משנת 1965 אינו מהווה שינוי מהותי לעובדה זו". ליצ'פילד הדגיש שיש להבחין הבחן היטב בין תכניות לבין תכנון, ובמילים אחרות, בין מערכת התכנון הסטטוטורית לבין מערכת התכנון הקונספטואלית. התכנון הסטטוטורי איננו עומד בפני עצמו, אלא מטרתו ליישם את התכנון הקונספטואלי, כלומר, לפני גיבוש התכנית הסטטוטורית יש לגבש מסגרת תכנון כוללת לרמה המקומית. כמו כן הדגיש ליצ'פילד את הצורך למסד מערך בקרה וניטור תכניות לשם תיקונם הסדרי.

* פרופ' רחל אלטרמן מהמרכז לחקר עיר ואזור בטכניון, שהיא בהשכלתה משפטנית, כתבה בשנת 1981 מאמר בכתב העת "משפטים" שבחן את תכניות המיתאר המקומיות בחוק, בפסיקה, בנוהג וברצוי. היא דגלה בסוג חדש של תכניות, על פי ההתפתחויות בארצות המערב. מסקנתה שהחוק הקיים מאפשר אישור תכניות מסוג זה:

"ניתן לשער כי גם תכנית אשר עיקרה מדיניות או עקרונות פיתוח ואשר רק חלקה מבוטא במפה – והמשאירה לתכנון המפורט את הגדרת זכויות הבנייה, תתקבל על ידי בתי המשפט – כתכנית מיתאר".

"...אם רוצים אנו שתכנית המיתאר המקומית תמלא את הייעוד אשר המחוקק התכוון לה – היינו, תהווה כלי לבקרת הפיתוח העירוני ולהכוונתו לאורך זמן על פי יעדי התכנית – עלינו להפכה מתכנית בסגנון המזהה שימושי קרקע באופן מפורט על פני יחידות שטח מוגדרות והמקנה זכויות במקרקעין. לכלי המתווה מדיניות ושואף להנחות החלטות למשך זמן באופן ענייני. תכנית מיתאר, לפי תפיסה זו, תקבע על מפה רק את הנושאים הדורשים קביעה כזו: יתר הנושאים יוצגו כעקרונות והנחיות כתובים, או ישורטטו באופן סכמטי ואיורי בלבד".

בחיבור שני משנת 1988 חיוקה אלטרמן את מסקנותיה הנ"ל, והוסיפה שלא חוק התכנון מהווה מכשול לרפורמות הנדרשות, שכן "אף על פי שיש מקום לשיפורים רבים בחוק, העובדה הבוטאה היא זו: המתכננים הישראליים, ובמיוחד מקבלי החלטות בוועדות התכנון, לא הסכימו לנצל את האפשרויות הקיימות במסגרת החוק הקיים. אין ספק, שרמת היצירתיות בניסוח כלים חדשים וגישות חדשות לתכניות סטטוטוריות בישראל היא נמוכה...".

המכנה המשותף בין עמדות הביקורת והצעות הרפורמות הוא רב, והוא מקובל על רבים מהקורבים לנושא, הן מהאקדמיה והן מהפרקטיקה.

בפרקטיקה המקצועית יש מגוון סוגי תכניות הממלאות את התפקידים של תכנית מיתאר מקומית, כולן או חלקן, מבלי שהן נחשבות כתכניות מיתאר מקומיות. הכוונה לתכניות שאינן "סטטוטוריות", דהיינו לא עוברות תהליך של הפקדה ומתן תוקף. תכניות כאלה ידועות תחת כינויים שונים: תכנית צל, תכנית אב, תכנית שלד, תכנית מבנית ועוד.

תכניות כאלה יכולות למלא את התפקיד של עיצוב מדיניות תכנון ואיזון בין אינטרסים, אך אינן יכולות למלא תפקיד של הענקת זכויות קניין או ביטחון וודאיות הניתנות לתכנית מיתאר. כמו כן, לא תמיד התכניות מהוות בסיס לרב-שיח והיזון חוזר עם בעלי עניין, לרבות הציבור הרחב.

בהיעדר תכנית מיתאר מעודכנת, תכנית כוללנית לא סטטוטורית יכולה להוות עזר רב למוסדות התכנון בגיבוש ראייה כוללת וכבסיס לבחינת תכניות חלקיות.

הפסיקה בתחום זה אינה שוללת הסתמכות גורמים מקצועיים ומוסדות התכנון על תכנון שאינו סטטוטורי. אם תרצו, קיום תכנון הוא תחליף לקיום "תכנית", כהגדרתה בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה. הפסיקה תומכת בקיום רובד של תכנון מיתארי, ואולם שאלת הצורך בקיום רובד תכנון מיתארי כלל-עירוני לא נבחנה.

מבחינה זו, הפסיקה מקדימה את מרבית מוסדות התכנון, אשר אינם מורגלים כייזום וכדיון כתכניות שאינן נכנסות בגדר "תכנית" כמשמעה בחוק התכנון. אמירה זו נכונה גם, ואולי בעיקר, בנוגע למועצה הארצית ולוועדות המחוזיות.

ייזום והכנת תכניות מיתאר מקומיות - החוק

התפקיד להכין את תכנית המיתאר המקומית הוטל בחוק משנת 1929 על הוועדה המקומית. בתיקון 43 לחוק התכנון משנת 1995, הוחלף סעיף 62 הנותן בידי הוועדה המקומית חובה וסמכות להגיש תכנית מיתאר מקומית, ובמקומה נקבע בסעיף 61 א: "משרד ממשלתי, ועדה מקומית או רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחבה, וכן בעל קרקע או מי שיש לו עניין בקרקע – רשאים להכין תכנית מיתאר מקומית – ולהגיש –".

השינוי הנ"ל התקבל ופורש כמהפכה רבתי: מעתה כל גורם במרחב התכנון המקומי יוכל להכין ולהגיש תכנית מיתאר מקומית, בשעה שבעבר רק הוועדה המקומית יכלה. זה פירוש מוטעה.

גם בעבר יכול היה כל גורם שהוא להכין ולהגיש לא רק תכנית מפורטת אלא גם תכנית שסיווגה תכנית מיתאר מקומית. הדבר הוכר גם בפסיקה.

הפסיקה הבחינה במרומו בין תכנית מיתאר מקומית כוללת לבין שינוי חלקי לתכנית המיתאר. מתקבל על הדעת שגם לפי הסעיף החדש "בעל קרקע או מי שיש לו עניין בקרקע" יצטרך להצדיק הכנה של תכנית מיתאר מקומית כוללת לכל מרחב התכנון המקומי והגשתה.

על כן לא כייזום תכנית, דהיינו, בהכנת תכנית ובהגשתה, שינה החוק. השינוי הוא במעמדה של הוועדה המקומית. על פי החוק הקודם, כל תכנית מיתאר מקומית – בין תכנית כוללת לפי סעיף 62 ובין שינוי תכנית לפי סעיף 134 – היתה חייבת אימוץ פוזיטיבי של הוועדה המקומית.

לאחר תיקון 43, אין לוועדה המקומית עוד "זכות וטו" לסינון תכניות, אלא היא סמכות ממליצה בלבד, כאשר כל תכנית מיתאר מקומית המוגשת לה חייבת לעבור להכרעת הוועדה המחוזית. אם כן, תיקון 43 לא שינה את מעמד יום התכנית, אלא את מעמד הוועדה המקומית.

ייזום תכניות מיתאר מקומיות והכנתן - הפרקטיקה

למרות שחוק התכנון, ופקודת בניין ערים שקדמה לו, הטילו על הוועדה המקומית את האחריות להכנת תכנית המיתאר המקומית (עד תיקון 43) הרי שבפועל, משנת 1918 ואילך, השלטון המרכזי מעורב כייזום תכניות והכנתן לא פחות מהשלטון המקומי.

הסיבות המהותיות למעורבות השלטון המרכזי בתכנון המיתארי המקומי לא השתנו: מצד אחד יכולת מוגבלת ו/או חוסר עניין של השלטון המקומי, מצד שני אינטרסים ישירים של השלטון המרכזי בתכנון המקומי.

לגבי מגבלות השלטון המקומי, הכנת תכנית מיתאר מקומית היא פרויקט מורכב ורחב היקף. במקרה הטוב, רשות מקומית מעורבת בהכנת תכנית מיתאר אחת ל-15 עד 20 שנים, על כן אין לדרג המקצועי או הפוליטי המקומי הניסיון הדרוש.

מבחינת השלטון המרכזי: מערכת השלטון בישראל מאופיינת במידה רבה של ריכוזיות, המפוצלת בין מספר גורמים שלטוניים שלא כהכרח מתואמים ביניהם. כתחום התכנון מעורבים בעיקר הגופים האלה: משרד הבינוי והשיכון, אשר היה אחראי ישירות לתכנון ולפיתוח "עיריות הפיתוח" ועדיין מעורב ברבים מהם, כמו גם בתכנון שכונות ואחריות כוללת לדיור הציבורי בישראל; מינהל מקרקעי ישראל, החולש על רוב הקרקעות במדינה (93%) ומחזיק במנגנון תכנון גדול ואקטיבי; ומשרד הפנים המעורב בתכנון המקומי על כל רבדיו. אפשר עוד להזכיר אינטרסים של משרד התחבורה, של משרד התיירות ושל משרד החינוך.

החל מאמצע שנות השבעים פועלת ועדת היגוי בינמשרדית האחראית לייזום, להזמנה ולהנחייה של הכנת תכניות מיתאר מקומיות, בשיתוף הרשות המקומית. הוועדה הוקמה תחילה כדי להשיג תיאום בין משרדי הממשלה ביוזמות התכנון בעיריות הפיתוח ובמועצות האזוריות (האחרונות לצורך רישום משבצות) ועם הזמן התפרסה גם להכנת תכניות ליישובים מבוססים.

קיום הוועדה מאפשר עריכת תכנית עבודה רב-שנתית על פי סדרי קדימויות לאומיים, תיאום מראש ומעורבות מגוון גופים בתכנון המקומי ורמה מקצועית גבוהה הנשענת בין היתר על ניסיון מצטבר. ועוד יש להזכיר את היתרון של אישור מהיר יותר של תכנית אשר מעורבים בהכנתה מרב הגורמים המאשרים (יתרון תיאורטי אשר אינו נתמך בסטטיסטיקה).

להערכתנו, כמחצית מתכניות המיתאר המקומיות בישראל הן יוזמה של ועדת ההיגוי הבינמשרדית הנ"ל.

ביבליוגרפיה

חקיקה

חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה (1965).

תקנות התכנון והבנייה (כינוי תכניות), תשמ"ו (1985).

תקנות התכנון והבנייה (סימון בתשריטים), תשמ"ט (1989).

תקנות בניין ערים (הכנת תשריטים), תשי"ט (1959).

פסיקה

בג"צ 189/74 ברנו ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ואח', כט(1), 492.

בג"צ 123/75 שמואל אור ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ל(1) 628.

38/76 המועצה המקומית תמרה נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח', ל(2), 631.

בג"צ 440/80 טייג ושות' בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה ואח', לו(3), 85.

בג"צ 161/84 חברת ווינדמיל הוטל בע"מ נ' שר הפנים מב(1) 793.

בג"צ 581/87 צוקר ואח' נ' שר הפנים ואח' מב(4), 529.

בג"צ 594/89 מועצה אוורית ערבה תיכונה ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח' מד(1), 558.

בג"צ 4113/90 חב' גזית קונסיליום בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז ואח', דינים עליון, כרך כ"ד, 280.

בג"צ 448/91 ידיד ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים מז(3), 44.

בג"צ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב, מז(5), 573.

בג"צ 2683/92 מכבים ואח' נ' הוועדה לבנייה למגורים במחוז המרכז ואח', מח(1), 535.

בג"צ 3212 בנין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ואח' מח(5) 309.

בג"צ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח', נ(3) 441.

ה"פ 131/95 (י-ם) אלעמורי ואח' נ' שר הפנים ואח' דינים מחוזי, כו(4), 648.

מאמרים

אלתרמן רחל, חוק התכנון והבנייה ותכנית המיתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה? משפטים, כרך י"א, חוברת 2, מאי 1981, עמ' 197-220.

אלתרמן רחל, תכנית מיתאר על פי חוק התכנון והבנייה – מהי? מטרות התכנית, צורתה והיקפה, עיר ואזור, כרך 4, חוברת 3, 1981, עמ' 5-27.

אלתרמן רחל, תכנית מיתאר מקומית על פי חוק התכנון והבנייה, מהי? (גמישות, תכנון שוטף ותהליך ההפעלה), עיר ואזור, חוברת 18, נוב' 1988, עמ' 5-26.

ליצ'פילד נ., מדיניות פיתוחן של הערים החדשות בישראל, תכנון סביבתי, 19-20, 1972, עמ' 17-47.

פיאלקוף ח., כיוונים רצויים לשיפור תכניות מיתאר מקומיות, תכנון סביבתי 37-38, יוני 1988, עמ' 20-36.

מכתב לקרקע

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים - לא כשלה

בחוברת "קרקע" (אפריל 1999) נרפס מאמרו של מר אפרים שלאין, "השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בעקבות תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה". רצוני להעלות מספר נקודות מוצא עקרוניות אשר מחבר המאמר לא התייחס אליהן, אך אילו עשה זאת, היתה משתנה לחלוטין התמונה המצטיירת במאמר.

הגישה המוצגת במאמר הנה חד צדדית מאחר שאין בה התייחסות לשינויים המהותיים בתכני התכנון שקרו בעשור האחרון. שינויים אלה אמנם לא בוטאו בחקיקה ראשית, אך הם שינו את המהות העניינית, את מקומה ואת תפקידה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. (וולקחש"פ)

סדרה של תכניות ארציות שלא היו כלל קיימות קודם, כמו תמ"א/31, תמ"א/22 וכן עדכון תוכניות המיתאר המחוזיות שהוסיפו הגדרות, מושגים ומגוון סוגים של שטחים פתוחים – מאפשרים היום לכל מוסדות התכנון התייחסות לשטחים פתוחים מתוך ראייה כוללת מגובשת ולא נקודתית אד-הוק.

בעבר, כשהתכנון הארצי התבסס בעיקר על התכניות לפריסת האוכלוסייה, ובהיעדר חשיבה כוללת, הגדרות, סיווג ומיון של השטחים הפתוחים, אכן תפסה הוועדה גם את מקום החשיבה התכנונית הכוללת (כפי שהדבר קיבל ביטוי בכג"צים "נאמן" "סביון" ועוד). עם הפעלתן של התכניות הארציות והמחוזיות – שטיפלו בנושאי השטחים הפתוחים – אכן חל פחות במעמדה של הוולקחש"פ כמי שמכריעה בלעדית בעניין.

העמדה המבוטאת במאמר, כי ראוי היה לקבוע בחקיקה שסמכות ההכרזה על שטחים כפתוחים תימסר לוועדה גם היא אינה מבוססת.

הקביעה של שטחים כפתוחים ניתנת להיעשות, וראוי שתיעשה עניינית, דווקא מההיבט התכנוני הכולל ומהשילוב המאזן בין אוכלוסייה וצרכיה מחד גיסא ודמות הארץ על נופיה וערכיה הטבעיים מאידך גיסא.

דווקא התכנון הארצי הכולל הוא שקבע בתמ"א/31 את כללי ההגנה על השטחים הפתוחים, ועל שמירתם הצטוו כל מוסדות התכנון כולל הוולק"ח. התוספת של "שטחים פתוחים" לשם הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית מקורה בתמ"א/31, שלראשונה כללה מושג זה סטטוטורית.

יצוין כי בהוראות תמ"א/31 גם נקבע כי ניתן לשנות נושאים מסוימים ובזיקף כלשהו בסמכות מוסד תכנון שהרכבו הוא המתאים ביותר לעניין – הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים. בוועדה זו, שלא כמו בוולקחש"פ, מיוצגים האינטרסים הציבוריים באופן הרבה יותר רחב.

הצגת נציג המשרד לאיכות הסביבה כנציג יחיד בוועדה המגן על השטחים הפתוחים מטעה. להלן התכניות והגופים הנוספים:

– השטחים הפתוחים שנקבעו בתמ"א/31 קיבלו הגנה ע"י תמ"א – התכנית שבמדרג הגבוה ביותר.

– יו"ר הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ועל שטחים פתוחים, והן מרכז הוועדה כנציגי שר הפנים הם הראשונים המחויבים בשמירה על הוראות התכניות הארציות.

– הקלה מהוראות תמ"א/31 מחייבת הזמנת נציגים של אירגון הגג לשמירה על איכות הסביבה ושל רשות הגנים הלאומיים לדיון בתכנית השינוי לשמיעת עמדתם.

– הקלה מהוראות בתמ"א/22 – תכנית מיתאר ארצית ליער וייעור (סה"כ 1,606 קמ"ר) – מחייבת היוועצות מוקדמת עם הקרן הקיימת לישראל.

לדעתי, שלושה מדדים יכולים היו להצביע על כישלון הוועדה לשמירה על שטחים פתוחים בתיפקודה, ואלה הם:

1. כמה פעמים ובאיזה היקף החליטה הוועדה לשנות ייעוד שטחים פתוחים לפיתוח בניגוד לתמ"אות ולתמ"מים שקבעו את השטחים כפתוחים.
2. כמה פעמים החליטה הוועדה בניגוד לעמדת נציגי שר הפנים.
3. כמה פעמים החליטה הוועדה בניגוד לעמדת נציג השר לאיכות הסביבה.

להלן תוצאות בדיקתנו לנושא זה:

בשנים 1996–1998 התקבלו החלטות לגבי 1256 תכניות.

מבדיקה של החלטות הוועדה התברר שבאופן עקרוני מתקיים דיון בוועדה רק לאחר שמתברר כי אין סתירה לתכנית מיתאר ארצית או מחוזית.

כמהלך שלוש שנים אלה היו שתי תכניות שהוחלט בהן בניגוד לעמדת נציגי שר הפנים ואיכ"ס, ו-8 תכניות שהוחלט בהן בניגוד לעמדת נציג השר לאיכות הסביבה.

האם אלה נתונים שמהם ניתן להסיק כי הוועדה כשלה?

בכרכה,

דינה רצ'בסקי
מנהלת מינהל התכנון

✓ "במסגרת מבצע ההיוון של דירת מגורים בבניה רוויה נוצר מצב אבסורדי: השכבות המבוססות ממשיכות לשלם דמי חכירה נמוכים ואילו השכבות החלשות כבר פרעו את החשבון ושילמו יותר."

✓ "במקרים רבים משלמים חוכרים המתגוררים בדירות דומות דמי חכירה שנתיים שונים. בחלק מהמקרים הפער בדמי החכירה מגיע למאות אחוזים."

✓ "מדינת ישראל חייבת להשתחרר ממרבית המגמות הפוליטיות והאינטרסנטיות של קבוצות לחץ ולאמץ עקרונות תכנון ופיתוח חדשים שיאפשרו ביסוס כלכלי וחברתי של מרחבי הארץ – תוך קידום הדרגתי של גבול ההתישבות הרצופה לעבר הנגב."

✓ "כדי שירושלים תוכל להמשיך ולהתפתח כעיר יהודית עליה להגדיל את צפיפות הבינוי והפיתוח בתחומיה העירוניים ולא לספח אליה שטחים מהרי יהודה כל עוד לא מיצתה את פוטנציאל הבינוי שלה עד תומו."

✓ "ישראל דומה לתל ארכיאולוגי בעל שכבות רבות של תכניות מיתאר מקומיות המונחות ללא סדר זו על גבי זו. קיים קושי רב להשיג הסכמה לתכנית מיתאר מקומית בעיקר כשחלק מהגורמים המעורבים הינם בעלי זכות וטו."