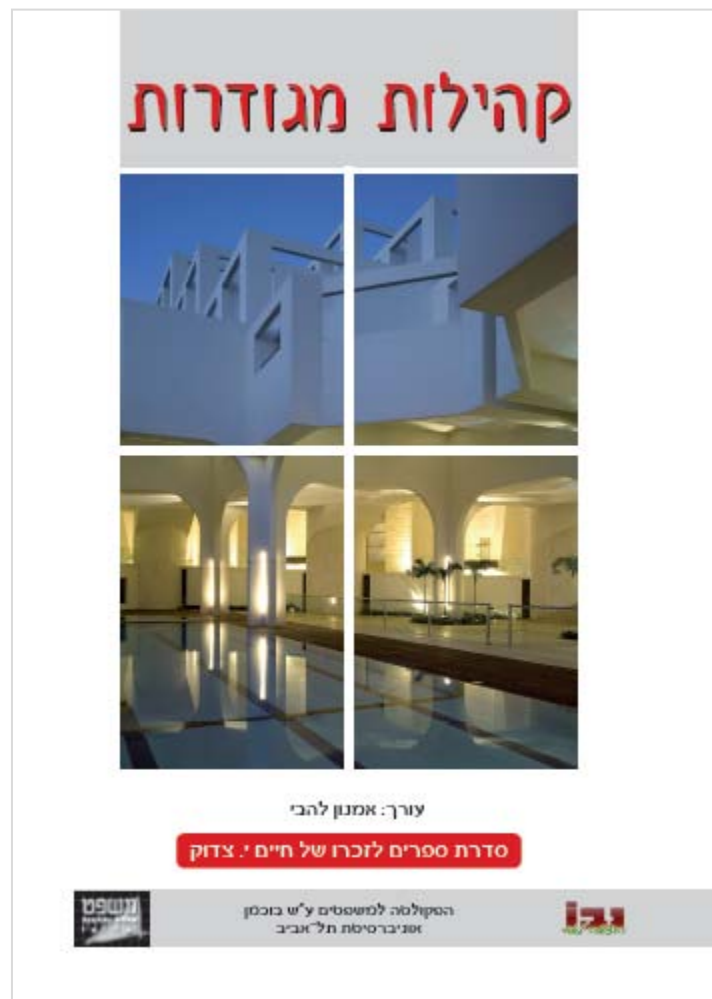


"Exclusionary Zoning International"

by Iris Frankel Cohen and Rachelle Alterman

From Amnon Lehavi (Ed), "**Gated Communities in Israel**"



Published in 2010 by Tel Aviv University Law School

איריס פרנקל-כהן*, רחל אלטרמן**

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

פתח-דבר ◀ א. בין הפרדה, הדרה ורגולציה ◀ 1. ההדרה כתופעה אוניוורסלית התלויה בזמן ובמקום ◀ 2. הדרה ממגורים באמצעים שלטוניים ◀ 3. השניות שברגולציה התכנונית: אמצעי להדרה או למיתונה ◀ 4. המדינות שבמחקר ההשוואתי ◀ ב. ממצאי המחקר ההשוואתי ◀ 1. ארצות-הברית ◀ (א) התכנון בארצות-הברית – כללי ◀ (ב) הוראות האזור – רגולציה המרחיקה מטרדים ו...אנשים ◀ (ג) האפקט המדיר שברגולציה התכנונית – "זרע הפורענות" ? ◀ (ד) הוראות אזור והדרה – סיבתיות או מקריות ? ◀ (ה) המאבק בהדרה – מהגבלת האזור המדיר ועד הוראות האזור המכליל ◀ (ו) התערבותו של בית-המשפט בנייר-ג'רזי ברגולציה התכנונית – בין הרצוי למצוי ◀ (ז) פתרונות לאזור מדיר – אזור מכליל או ערעור מגביל ◀ (ח) יחסי הכוחות בין ההדרה לבין האמצעים המשפטיים לריסונה ◀ 2. בריטניה ◀ (א) התכנון באנגליה ◀ (ב) בין הדרה מדיר להדרה חברתית ◀ (ג) הקשר בין הדרה לבין והסדרה תכנונית – מציאות או דמיון ? ◀ (ד) רגולציה כגורם לעליית מחירי הדיור ◀ (ה) קהילות מגודרות ◀ (ו) רגולציה של גודל הדירות ◀ (ז) האם יש קשר בין התכנון הבריטי לבין ההדרה ? ◀ (ח) רגולציה תכנונית כאמצעי

* איריס פרנקל-כהן (L.L.B., L.L.M.) עבדה שנים רבות כעורכת דין והתמחתה, בין השאר, בתחום השלטון המקומי. מאז מאי 2009 היא סטודנטית לדוקטורט במסלול לתכנון ערים ואזורים בטכניון, בהנחייתה של פרופ' רחל אלטרמן. הוזמנה על ידי פרופ' אלטרמן לשתף פעולה בכתיבתו של מאמר זה ובעקבותיו – הוחלט להרחיב את הנושא במסגרת עבודת דוקטורט שתעסוק בהדרה באמצעות רגולציה תכנונית במבט בין-לאומי השוואתי.

** פרופ' רחל אלטרמן, מתכנתת ערים ומשפטנית, היא מחזיקת הקתדרה לארכיטקטורה ותכנון ערים על-שם דוד עזריאלי בטכניון. אלטרמן היא הנשיאה המייסדת של האגודה הבין-לאומית לתכנון, משפט ומקרקעין, ומוכרת בעולם כבת-סמך במחקר השוואתי על-אודות מוסדות תכנון, דיני תכנון ובנייה ומדיניות מקרקעין. בישראל היא מוכרת כמי שמחקריה ופרסומיה הרבים משפיעים על החקיקה, מצוטטים רבות בפסיקה ומיושמים במדיניות התכנון בפועל.

לצמצום תופעת ההדרה ◀ (ט) רגולציה מול הדרה – לאן הכף נוטה? ◀
 3. ישראל ◀ (א) רקע היסטורי ◀ (ב) מערכת התכנון בישראל ◀
 (ג) הרגולציה התכנונית והשפעתה על ההדרה – רגולציה של גודל הדירות
 כדוגמה ◀ (ד) קביעת גודל הדירות במסגרת תוכניות מתאר מקומיות ◀
 (ה) הגבלת שיקול-הדעת של ועדות התכנון לעניין גודל הדירות בחקיקה
 ראשית ◀ (ו) השפעה על גודל הדירות באמצעות החלטות בבקשות להיתרי
 בנייה ולהקלות ◀ (ז) הגבלה בנוגע לדירות קטנות – האם רגולציה מדירה
 או הוצאת שם רע? ◀ ג. מסקנות: המנעד הרחב של היחס בין הרגולציה
 התכנונית לבין תופעת ההדרה.

פתח־דבר

תופעת ההדרה של קבוצות או פרטים מאזורי מגורים מסוימים היא תהליך המונע על-ידי כוחות חברתיים, פוליטיים וכלכליים רבי-עוצמה. תהליך זה משליך על תחומי חיים שונים, לרבות התעסוקה, החינוך והשותפות הציבורית. על-כן, במדינות רבות תופעת ההדרה זוכה בדיון ציבורי, משפטי ואקדמי נרחב. עם זאת, בשיח המתנהל בהקשר זה אין כמעט התייחסות להשפעתם של דיני התכנון והבנייה על תופעה זו, בין כגורם הפועל לחיזוקה ובין כאמצעי השואף לצמצומה. מאמר זה יבקש למקד את תשומת-הלב ברגולציה התכנונית של אזורי מגורים וביחסי-הגומלין בין אמצעי שלטוני זה לבין תופעת ההדרה בתחום הדיור העירוני, וזאת באופן השוואתי בין-לאומי.

דיני התכנון והבנייה מיועדים להבטיח איכות חיים לתושבים ולשמור על ערך נכסיהם. יישומם של דינים אלה במרחב הפיזי נעשה באמצעות הרגולציה התכנונית. רגולציה זו עשויה לבוא לידי ביטוי במסגרת תוכניות מתאר, הוראות איזור (zoning) והחלטות הנוגעות בחלוקת הקרקע ובאישורם של היתרי בנייה. הרגולציה מסדירה את חלוקת המרחב לשימושים נפרדים, קובעת את המאפיינים הרלוונטיים לאזורים השונים, ומעגנת את הכללים בדבר בנייה אסורה ומותרת. ככזו, הרגולציה מהווה כלי שלטוני יומיומי, טכני-ניטרלי באופיו. בהעדר מונח מקובל אחר המתאר את תפקידה הכולל של הרגולציה, נשתמש במונח "גנרי". במסגרת מאמר זה נטען כי אופייה הגנרי של הרגולציה מאפשר לה לשמש כלי סמוי במערך הכוחות המשפיעים על תופעת ההדרה מאזורי מגורים – כאמצעי לחיזוק תופעה זו או לריסונה.

המדינות השונות נבדלות במערכות התכנון והדינים המסדירים אותן, ובכלל זה ברגולציה התכנונית הנוהגת בהן, לרבות זו הרלוונטית לאזורי מגורים. ההבדלים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים בין המדינות משליכים גם על אופן השימוש ברגולציה

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

זו והיקפו. במסגרת מאמר זה נבקש לעמוד על יחסי-הגומלין בין הרגולציה התכנונית לבין סוגיית ההדרה ממרחב המגורים באופן השוואתי, בהתייחס לשלוש מדינות – ארצות-הברית, בריטניה וישראל. זאת, מתוך ניסיון לבחון את יחסי-הגומלין המורכבים הללו על רקע ההבדלים בביטוייה המרחבי של תופעה זו במדינות השונות והדיון האקדמי המתקיים בהן בסוגיה האמורה.

בחלקו הראשון של המאמר נעמוד על תופעת ההדרה כתופעה חברתית-כלכלית, ונצביע על האמצעים השונים – השלטוניים והאחרים – העשויים להשפיע עליה. בחלק זה נתמקד ברגולציה התכנונית באופן כללי, ובדרכים שבהן היא עשויה להשפיע על תופעת ההדרה. בחלקו השני של המאמר נאמץ ראייה השוואתית, ונבחן את הידע הקיים על-אודות הקשר שבין הרגולציה התכנונית לבין תופעת ההדרה בארצות-הברית, באנגליה ובישראל. נסיים בהדגשת הצורך במחקר השוואתי מעמיק, שאותו בדענו לקיים בהמשך הדרך.

א. בין הפרדה, הדרה ורגולציה

מאז ומעולם נחלק המרחב בין קבוצות ותת-קבוצות הנבדלות זו מזו מבחינה כלכלית, לאומית, אתנית, דתית ותרבותית. בבלגיה, למשל, המרחב מתחלק בין יישובי הפלמים לבין יישובי הוולונים, ובתאילנד שבטים ממוצא שונה מתגוררים בכפרים נפרדים. הפרדה ניתן לזהות גם בתוך הערים הגדולות, בדמות אזורים כ"ציינה טאון" בניו-יורק ובלונדון. גם בישראל המרחב נחלק בין קבוצות שונות. חלוקה זו מתקיימת באמצעות יישובים נפרדים ליהודים, לערבים, לצ'רקסים ולחרדים, כמו-גם לקבוצות המנהלות אורח חיים ייחודי, כגון צמחונים או מודטים. חלוקה קיימת, אף אם באופן מובהק פחות, גם בתוך הערים – בשכונות המוקצות לקבוצות אוכלוסייה בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים, דתיים או אתניים נבדלים.

התשובה לשאלה אם רגולציה תכנונית גורמת להדרה אינה "כן" או "לא". כפי שמציינים רות גביוון ואורי שוורץ,¹ ההפרדה במגורים הינה תופעה דואלית: מחד גיסא, יש בה כדי לשמר את הייחוד והזהות של קבוצות אוכלוסייה מסוימות ושל הפרטים

1 רות גביוון ואורי שוורץ "הפרדה בדיור כמרכיב בהפליה: הניסיון האמריקאי" עיוני משפט כה(1) 73 (2001).

המשתייכים אליהן;² מאידך גיסא, הפרדה זו עשויה לשמש כלי להפליה ולהנצחת אי-השוויון. מאמר זה עניינו בהפרדה מהסוג השני – הפרדה הנוצרת כתוצאה מייחודו של אזור מסוים לקבוצה אחת, תוך דחיקתה של קבוצה אחרת, השונה ממנה. שונות זו עשויה להיות במאפיינים כגון דת, גזע, לאום, מצב חברתי-כלכלי, הרכב משפחתי, צרכים מיוחדים, נטייה מינית או גיל. קבוצה שונה זו תהא בדרך-כלל חלשה יותר מבחינה כלכלית, ובעיקר פוליטית. כאשר ההפרדה נובעת מדחייתה של קבוצה בשל מאפייניה השונים, הרי היא מפלה ומשפילה.³ הפרדה כזו עלולה לפגוע בעקרון השוויון ובזכות המגורים.⁴ מאמר זה לא יעסוק בהיבטים ערכיים-חוקתיים אלה של תופעת ההדרה. תחת זאת יתמקד המאמר באופן שבו ההדרה ממתחמי מגורים מושפעת, במכוון או לא במכוון, מהרגולציה התכנונית המסדירה מתחמים אלה.

הרגולציה התכנונית הקובעת את מאפייניו התכנוניים של מתחם המגורים – לרבות סוגי יחידות הדיור, גודלן, סטנדרט הבנייה שלהן, מבני הציבור שיימצאו בסביבתן וכיוצא בהם – עשויה להשפיע על פעילותו של שוק הדיור, ובעקיפין על תמהיל האוכלוסייה באותם אזורים. מנעד ההשפעה של הרגולציה התכנונית על שוק הדיור הינו רחב. רגולציה תכנונית עשויה להעצים הדרה בשוק הנוטה להדרה, ואולי אף לעוררה בשוק "ניטרלי". מאידך גיסא, שימוש בכלים רגולטיביים מסוימים עשוי לסייע בהגבלתה של תופעה זו. לנוכח סוגי הרגולציה התכנונית המגוונים והיעדים השונים שהם מבקשים להשיג, קיים קושי לסווג רגולציה תכנונית בכללותה כפרקטיקה מדירה. עמדתנו היא שהשפעתה של

2 על זכותו של הפרט להשתייך לקהילה אשר משקפת ומעצבת את העדפותיו ראו את גישתו המוקדמת של ויל קימליקה: WILL KYMLICKA, LIBERALISM, COMMUNITY AND CULTURE (1989). על ההפרדה כאמצעי לשימור הזהות הקהילתית ראו יפה זילברשץ "בדלנות במגורים בגין השתייכות אתנית לאומית" משפט וממשל 1 ו 87 (2001). המחברת טוענת במאמרה זה כי תיתכן אפשרות להכיר בזכותן של קהילות להיבדלות משיקולים לאומיים, בין שהן משתייכות לקבוצת מיעוט ובין שהן משתייכות לקבוצת הרוב.

3 הפרדה הנובעת משונות נפסלה על-ידי בית-המשפט העליון האמריקאי בעניין Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954). ראו גם את התייחסותו של אייל בנבנישתי "נפרד אבל שווה" בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים" עיוני משפט כא(3) 769, 799–773 (1998).

4 זכות המגורים הוכרה כזכות אדם בסיסית, בין היתר, במסגרות הבאות: Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71 (1948) (ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם משנת 1948); אמנה בינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, 269 (נפתחה לחתימה ב-1966) (אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ; Nov. 4, 1950, 213 U.N.T.S. 222.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

הרגולציה על תופעת ההדרה הינה סוגיה של שיווי-משקל בין הרגולציה לבין השוק ובין סוגי הרגולציה לבין עצמם. לשלטון, אשר קובע את הרגולציה התכנונית של אזורים המגורים, יש תפקיד משמעותי ביצירתו של שיווי-משקל זה או בהפרתו, אם במתכוון ואם לא במתכוון, אם במודע ואם לא במודע.

בטרם נעמוד על יחסי-הגומלין בין ההדרה, כתופעה חברתית, לבין הרגולציה התכנונית, ככלי משפטי-שלטוני, נעמוד על מאפיינים אחדים של מושגים אלה, אשר משפיעים על יחסים אלה ומושפעים מהם.

1. ההדרה כתופעה אוניוורסלית התלויה בזמן ובמקום

תופעת ההדרה הינה תופעה אוניוורסלית, אנושית ורב-ת-עוצמה, המשפיעה על הרכבו הדמוגרפי-החברתי של המרחב. תופעה זו משתנה על-פני זמן ומקום, כפועל יוצא מגורמים פיזיים, תרבותיים, היסטוריים, טכנולוגיים, חברתיים ופוליטיים. הבדלים בגורמים אלה עשויים להשפיע על ההגניעה להדרה, על האמצעים להשגתה, על הגופים המפעילים אותה ועל זהותה של הקבוצה המודרת.

הרצון להדיר עשוי להתקיים בראש ובראשונה ברמה האישית. רצון זה, מבחירה אינלנפלדט (Inlanfeldt),⁵ מושפע מגורמים רציונליים ואמוציונליים כאחד. מבחינת תושביה של עיר, הגיוני לדחוק תושבים פוטנציאליים העלולים לפגוע בערך בתיים או לצרוך שירותים מוניציפליים בשווי העולה על גובה המיסים שהם משלמים. לצד גורמים אלה פועלים גורמים אמוציונליים, כגון דעות קדומות כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות, המעוררות את חששם של התושבים מפני פשיעה והזנחה של השכונה⁶ או את שאיפתה

5 לדיון בסוגיית ההגניעה להדרה בהקשר של רגולציה תכנונית ראו: Keith R. Inlanfeldt, *Exclusionary Land Use Regulations within Suburban Communities: A Review of the Evidence and Policy Prescriptions*, 41 URBAN STUD. 261, 272 (2004)

6 ראו בהקשר זה: Camille Zubrinsky Charles, *Can We Live Together? Racial Preferences and Neighborhood Outcomes*, in METRO DILEMMA: RACE, HOUSING CHOICE, AND OPPORTUNITY IN AMERICA 45 (Xavier de Souza Briggs ed., 2005); XAVIER DE SOUZA BRIGGS, *THE GEOGRAPHY OF OPPORTUNITY – RACE AND HOUSING CHOICE IN METROPOLITAN AMERICA* (Brookings Institution Press 2005) ראו גם: M. Low, *BEHIND THE GATES: LIFE, SECURITY, AND THE PURSUIT OF HAPPINESS IN FORTRESS AMERICA* 23 (2003), שם מתייחסת המחברת לחשש מפני אלימות ופשיעה ולפחד מ"האחר" כאל גורמים עיקריים להתבדלותן של קבוצות חזקות בשכונות מגודרות ולהדרה הנובעת מכך.

של קבוצה חזקה לעגן את מעמדה.⁷ הרצון להדיר יושפע, מן הסתם, גם מנסיבות היסטוריות ובטחוניות, כגון גלי הגירה או עימותים בין קבוצות. אין להקל ראש גם בהשלכתם של ההבדלים החברתיים-התרבותיים בין הקבוצות השונות⁸ על הרצון להדיר. ערכים חברתיים הנוגעים בתא המשפחתי, בפלורליזם אתני וגזעי ובסובלנות דתית ישפיעו על נכונותה של קבוצת הרוב לקבל לתוכה קבוצות מיעוט שונות ולדחות אחרות, ועל האפשרות לניעות חברתית.⁹

הנסיבות הכלכליות הקיימות עשויות להשפיע על עוצמת ההניעה להדרה בקרב גורמים שונים. פערים כלכליים משמעותיים עשויים לעודד אוכלוסיות אמידות להתבדל מאוכלוסיות מעוטות-יכולת, על-מנת להבטיח לעצמן רמת שירותים ציבוריים גבוהה או רמת ביטחון סבירה.¹⁰ משבר כלכלי או אבטלה עשויים לעודד הדרה של מיעוטים או מהגרים, אשר מתחרים על מקומות עבודה ונזקקים לסיוע מהמדינה.¹¹ גם עמדתן של הרשויות המקומיות בסוגיית ההדרה עשויה להיות מושפעת משיקולים כלכליים הנוגעים באופן המימון המקומי ובהיקפו. כפי שמציינים נלסון (Nelson) ועמיתיו,¹² רשויות מקומיות, אשר הכנסותיהן ממיסוי מקומי מושפעות משווי הנכסים שבתחומן, עשויות לשאוף להדרה של אוכלוסיות דלות-אמצעים.

השאלה עד כמה יפעלו הרשויות המקומיות להדרה של אוכלוסיות מסוימות מתחומן עשויה להיות קשורה למבנה השלטון במדינה ולמדיניותם של גורמי השלטון השונים כלפי תופעה זו.¹³ שלטון מקומי אשר נהנה מאוטונומיה רחבה יוכל להפעיל מדיניות

- 7 Irwin Katz, *Gordon Allport's The Nature of Prejudice*, 12 *POLIT. PSYCHOL.* 125–157 (1991).
- 8 ראו, למשל: DAVID T. HERBERT & COLIN J. THOMAS, *CITIES IN SPACE: CITIES AS PLACE* 229–238 (1997).
- 9 כך, למשל, שמרנות מוסרית או קיצוניות דתית עלולים לעודד הדרה של בני-זוג לא-נשואים. ראו, למשל, ה"פ (י-ם) 168/03 מנשה נ' ועד מקומי עלי, פורסם בנבו (19.9.2004); Frank S. Alexander, *Life Together: How Housing Laws Define America's Families* (Emory University 2005), www.emory.edu/SENATE/facultycou/fac_cmtes/105237_DFL%20booklet_final.pdf.
- 10 Low, לעיל ה"ש 6, בעמ' 17–18.
- 11 Eugenia Ramirez Goicoechea, *Immigrants Contesting Ethnic Exclusion: Structures and Practices of Identity*, 29(3) *INT. J. URBAN & REGIONAL RES.* 654 (2005).
- 12 Arthur C. Nelson et al., *The Link Between Growth Management and Housing Affordability: The Academic Evidence*, in *GROWTH MANAGEMENT AND AFFORDABLE HOUSING: DO THEY CONFLICT?* 117 (Anthony Downs ed., 2002).
- 13 MALCOLM HARRISON, IAN LAW & DEBORAH PHILLIPS, *MIGRANTS, MINORITIES AND HOUSING: EXCLUSION, DISCRIMINATION AND ANTI-DISCRIMINATION IN 15 MEMBER*

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

מדירה בקלות יחסית, בעוד שלטון אשר כפוף לממשל מרכזי הנוקט מדיניות נגד הדרה עלול להתקשות לעשות כן. כפי שמבהיר קלינגרמאייר (Clingermayer),¹⁴ בהקשר זה יש חשיבות גם לזהותם של מקבלי ההחלטות בתוך המנגנון השלטוני, לקבוצות-האינטרסים המניעות אותם ולמידת תלותו של המנגנון בבעלי הנכסים.¹⁵ למבנה השלטון וליחסים בין רמות השלטון השונות תהיה השפעה על אופן פרישתה של ההדרה, קרי, אם אוכלוסייה מסוימת תידחק אל מחוץ לשכונה, אל מחוץ לעיר, אל מחוץ למטרופולין או אולי אף אל מחוץ לאזור רחב יותר.¹⁶

תופעת ההדרה עשויה להיות מושפעת גם ממאפיינים גיאוגרפיים-פיזיים. כך, למשל, הברלים בין ארצות-הברית לבין אירופה בגודל הערים ובאופן התפרשותן יצרו דפוסים שונים של הפרדה. תופעת הפרוור בארצות-הברית אפשרה לאוכלוסייה לבנה ואמידה להתגורר באזורים הומוגניים, מרוחקים ממרכזי הערים וממקומות העבודה, ובמנותק מהשחורים ומבעלי ההכנסה הנמוכה, שנותרו מרוכזים בשכונות-עוני במרכזי הערים.¹⁷ באירופה, לעומת זאת, המשיכו מרכזי הערים להיות מאוכלסים על-ידי אוכלוסיות אמידות, בעוד שמהגרים רבים ומעוטי-יכולת שוכנו, במרוכז, דווקא בפרוורים המרוחקים מאזורים אלה.¹⁸ יתר על כן, הביטוי המרחבי של ההדרה באזור מסוים עשוי להיות דווקא

- STATES OF THE EUROPEAN UNION 27–28 (2005) www.eumc.eu.int/eumc/material/pub/comparativestudy/CS-Housing-en.pdf (להלן: דוח EUMC).
- 14 James C. Clingermayer, *Heresthetics and Happenstance: Intentional and Unintentional Exclusionary Impacts of the Zoning Decision-making Process*, 41 *URBAN STUD.* 377 (2004). המחבר מתייחס לקושי בהבחנה בין הסיבות לאיזור, קרי, אם הן מכוונות להדיר אם לאו.
- 15 דוגמה לכך, בהתייחסות לאיטליה ולבלגיה אל מול הולנד, ראו ברוח EUMC, לעיל ה"ש 13.
- 16 בהקשר זה ראו: Joel Norwood, *Trading Affordable Housing Obligations: Selling a Civic Duty or Buying Efficient Development?* 39 *CONN. L. REV.* 347 (2006).
- 17 Edward L. Glaeser, Matthew E. Kahn & Jordan Rappaport, *Why Do the Poor Live in Cities?* (Harvard Institution of Economics Research, Discussion Paper No. 1891, 2000), available at www.economics.harvard.edu/pub/hier/2000/HIER1891.pdf.
- 18 Simin Davoudi & Rob Atkinson, *Social Exclusion and the British Planning System*, 14(2) *PLANNING, PRACTICE & RESEARCH* 225–236 (1999); Jan K. Brueckner, Jacques Francois Thisse & Yves Zenou, *Why is Central Paris Rich and Downtown Detroit Poor? An Amenity-Based Theory*, 43 *EUR. ECON. REV.* 91 (1999); Tigran Haas, *Breaking the Bonds of Concentrated Poverty and Exclusion* (paper presented at the ENHR Conference, Lublijana, Slovenia, 2006).

פועל יוצא מקיומה או מריסונה של תופעה זו באזור אחר.¹⁹ גם התפתחויות טכנולוגיות המשפיעות על איכות המגורים ועל הניידות בין אזורים שונים עשויות להקריין על מידת ההדרה.²⁰

גורמים אלה ואחרים,²¹ לעיתים כולם ולעיתים חלקם, ישפיעו על קיומה של תופעה ההדרה, על עוצמתה ועל ביטויה במרחב. מחקר השוואתי מועט מאוד נערך בנושא זה. משימתנו כאן היא לסקור את הידע הקיים על-אודות תופעה זו.

2. הדרה ממגורים באמצעים שלטוניים

פעילויות שלטוניות שונות של גורמים שלטוניים שונים עשויות להוביל להדרה, בין באופן מכוון ובין בעקיפין. הדרה יכולה להיות פועל יוצא מפעולתם של המדינה, של רשויות מקומיות, של מוסדות תכנון או של גורמים נוספים, כגון מוסדות אשר מופקדים על ניהול קרקע לאומית או על הסדרת דיור ציבורי. המדינה עשויה להדיר בני לאומים שונים באמצעות הגבלת ההגירה לתחומה או קביעת מדיניות חינוך נוקשה ולא-פלורליסטית; הרשות המקומית יכולה לפעול להדרת אוכלוסייה מעוטת-יכולת, באמצעות מיסוי מקומי בשיעור ניכר, העדר תחבורה ציבורית למרכזי תעסוקה; רשות מקומית יכולה אף להדיר אוכלוסייה חילונית באמצעות איסור נסיעה בשבת בתחומה; הדרה יכולה להיעשות גם באמצעות גורמים האחראים למתן משכנתות, על-ידי התניית ההלוואה בתנאים הנוגעים במיקום הדירה ובזהות הלוגים; כן ניתן להגביל את הזכאות לדיור בפרויקטים הנבנים בתמיכה ממשלתית ולהגביל את ההשתתפות במכרזים המוצאים על-ידי המוסד האחראי לניהול אדמות המדינה.

עצם השימוש במונח "הדרה" מניח קיומה של כוונה, ואכן, מדיניות שלטונית עשויה לפעול במכוון להדרה של קבוצות אוכלוסייה מסוימות. אולם אין זה מן הנמנע שפעילות שלטונית כלשהי תגרום להדרה באקראי, ולא במתכוון. כך, למשל, שיפור בסטנדרטים של

19 כך, למשל, מעבר לפרוור יוקרתי יכול להיות תוצאה של מדיניות תכנון עירונית אשר מחייבת מגוון סוגי דיור ומאפשרת הטרוגניות.

20 על השפעת התפתחותם של כלי-הרכב הפרטיים והתחבורה הציבורית על התפתחות הפרוורים מחוץ לערים ראו: William A. Fischel, *An Economic History of Zoning and a Cure for Its Exclusionary Effects*, 41 URBAN STUD. 317 (2004).

21 ראו גורמים נוספים, כמבנה הבעלות בנכסים וגיל השכונה, אצל: Alan Murie & Sako Musterd, *Social Exclusion and Opportunity Structures in European Cities and Neighbourhoods*, 41 URBAN STUD. 1441 (2004). מאמר זה מתייחס להדרה חברתית, שהינה מושג רחב מהדרה בדיור, אך השיקולים הרלוונטיים זהים לדעתנו גם לנושא הצר יותר של הדרה בדיור.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

בנייה באזור מסוים עשוי לגרום לעליית מחירי הדיור ולהגביל את אפשרויות המגורים של אוכלוסייה מעוטת-יכולת באותו אזור.²² יש לבחון סוגיה זו בכל מקרה לגופו, בהתאם להצדקותיה של החלטה השלטונית ולאופן קבלתה. לנוכח מכלול השיקולים העשויים להשפיע על החלטה שלטונית, לא נוכל להגיע תמיד להכרעה ברורה. לצורך מאמר זה נשתמש במונח "הדרה" לתיאור ההפרדה הנוצרת בין קבוצות שונות במתחמי מגורים כתוצאה משימוש ברגולציה שלטונית, בין אם זו מכוונת להשגת תוצאה זו ובין אם לאו. כן ננסה לבחון עד כמה רגולציה זו יכולה לסייע בצמצומה של הדרה אל מול כוחות אחרים המשפיעים עליה.

3. השניות שברגולציה התכנונית: אמצעי להדרה או למיתונה

הרגולציה התכנונית הינה ביטוי המעשי של התכנון המרחבי. פרקטיקה זו נקבעת על-ידי מוסדות התכנון הסטטוטוריים המוסמכים לכך, באמצעות מערכת של אישורים, היתרים, איסורים והגבלות בעלי תוקף מחייב על-פי דין.²³ הגם שקיימים הבדלים מסוימים בין סוגי הרגולציה הנהוגים במדינות שונות, ככלל הרגולציה מפרידה בין שימושי קרקע שונים (מגורים, תעשייה, מסחר, שטחים פתוחים), קובעת תמהיל של שימושים באזורים השונים (כגון מספר השימושים המסחריים המותרים באזור מגורים מוגדר), מסדירה את הצפיפויות המותרות (מספר יחידות הדיור או מספר הנפשות ליחידת קרקע), קובעת את מיקומם של שירותי ציבור (כגון גני-ילדים, מרכזי ספורט, בתי-הפילה, מרפאות). הרגולציה קובעת גם גודלי מגרשים מינימליים או מרביים לצורך יחידות דיור, גודלי דירות, מספר חדרים, גובה בנייה, מרחק הבניין מגבול המגרש, רוחב רחובות ועוד.

במאמר זה נתמקד ברגולציה של מתחמי המגורים העירוניים. מתחמים אלה, הצורכים בדרך-כלל את מירב השטח העירוני, מהווים גם מוקד להתייחסות-גומלין בין-אישית ומקום של השתייכות קהילתית וזהות עצמית. לפיכך השפעתה של הרגולציה התכנונית על מתחמים אלה בהקשר של סוגיית ההדרה הינה המובהקת ביותר. הרגולציה התכנונית של

22 Clingermayer, לעיל ה"ש 14, משתמש במונחים "Heresthetics" ו-"Happenstance" בהשאלה מספרו של Riker בתחום קבלת החלטות: WILLIAM H. RIKER, THE ART OF POLITICAL MANIPULATION (Yale University Press 1986). קלינגרמאיר טוען כי הדרה יכולה להיות תוצאת-לוואי בלתי-מכוונת של הליך קבלת החלטות שלטוני, אף שלדעתנו המונח "בלתי-מודעת" מתאים יותר לתהליך המתואר על-ידי המחבר.

23 ההתייחסות בהקשר זה אל התכנון היא כאל תכנון מווסת, להבדיל מתכנון יוזם. בפועל עיקר התכנון הינו תכנון מווסת.

אזורי מגורים עשויה לשמש אמצעי להדרה של אוכלוסיות מסוימות, אך בה-במידה גם כלי למיתונה. כך, למשל, רגולציה המגבילה את גודל הדירות באופן שמוזיל את מחירן עשויה לעודד מגורים של זוגות צעירים או משפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך יחסית, בעוד רגולציה הקובעת גודל דירות מינימלי גדול או סטנדרט בנייה גבוה עשויה לייקר את מחירי הדיוור באזור מסוים, ובכך לדחוק את רגליהן של אוכלוסיות מסוימות מתחמו. רגולציה המחייבת חלוקה למספר רב של חדרים עשויה למשוך משפחות מרובות-ילדים, המאפיינות בישראל את האוכלוסייה הדתית. לעומת זאת, רגולציה הממקמת את המקווה או את בית-הכנסת במרחק רב משכונת מגורים מסוימת תמנע מאוכלוסייה דתית את אפשרות המגורים בשכונה זו. לנוכח שניות זו, הגם שהרגולציה התכנונית הינה כלי גנרי, ניטרלי לכאורה, יש בה היכולת להשפיע על החלוקה הדמוגרפית במרחב ועל הלכידות החברתית בכלל. שניות זו מכניסה למערך השיקולים הנוגעים בהתקנתה של הרגולציה התכנונית ובאופן יישומה גם שיקולים פוליטיים וערכיים. בכך הפרקטיקה הטכנית לכאורה נהפכת לפרקטיקה פוליטית במהותה. כפי שטוענת פטסי הילי (Patsy Healey),²⁴ כזה הוא התכנון בכלל.

כותבים ביקורתיים בתחום התכנון, כאורן יפתחאל²⁵ וסנדרקוק (Sandercock),²⁶ רואים בתכנון אמצעי שלטוני המכוון בעיקרו להדרה. אנו סבורות כי תפיסה זו קיצונית ומוגזמת. בהיות הרגולציה התכנונית פרקטיקה המיועדת להשגת יעדים שונים, קשה לראותה כאמצעי מובהק להדרה, גם אם היא מושפעת מיחסי כוחות פוליטיים בין גורמים שונים. יתר על כן, אין להפריז בהערכת השפעתה של הרגולציה כשלעצמה על מבנה המרחב בכלל ועל תופעת ההדרה בפרט, שהרי, כפי שמציין ג'ון פורסטר (John Forester),²⁷ דרוש הרבה יותר מ"תכנון המרחב" כדי להסביר את אופן חלוקתו. עם זאת,

- Patsy Healey, *Collaborative Planning in Perspective*, 2(2) PLANNING THEORY 101 24
(2003).
- יפתחאל מדגיש את הצד האפל של התכנון, המאפשר הדרה על-מנת להבטיח את האינטרסים 25
של בעלי הכוח בחברה. ראו, למשל: Oren Yiftachel, *Social Control, Urban Planning and Ethno-Class Relations: Mizrahi Jews in Israel's 'Development Towns'*, 24(2) INT. J. URBAN & REGIONAL RES. 418 (2000).
- לדעת סנדרקוק, תפקידם ההיסטורי של המתכננים היה הדרה של אוכלוסיות חלשות. Leonie 26
Sandercock, *The Death of Modernist Planning: Radical Praxis for a Postmodern Age*, in CITIES FOR CITIZENS – PLANNING AND THE RISE OF CIVIL SOCIETY IN A GLOBAL AGE 163 (Mike Douglass & John Friedmann eds., 1998).
- John Forrester, *Conservative Epistemology, Reductive Ethics, Far Too Narrow Politics: Some Clarifications in Response to Yftachel and Huxley*, 24(4) INT. J. URBAN 27
& REGIONAL RES. 914 (2004).

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

אין להתעלם מהכוח הטמון ברגולציה התכנונית ומיכולתה להשפיע על המרחב ועל החברה. לפיכך יש חשיבות רבה להכרת השפעה זו, בהקשרים הפוליטיים והמשפטיים השונים שבהם היא פועלת, הן על-מנת לזהות רגולציה מדירה והן על-מנת לגבש רגולציה שתסייע במיתון ההדרה.

4. המדינות שבמחקר ההשוואתי

על-מנת לעמוד על הקשר שבין רגולציה תכנונית לבין תופעת ההדרה, בחרנו לבחון תופעה זו באופן השוואתי בין-לאומי בארצות-הברית, בבריטניה ובישראל, על רקע ההבדלים הפיזיים, החברתיים, התרבותיים, המשפטיים והשלטוניים הקיימים בין מדינות אלה.

ארצות-הברית היא מדינה חשובה להשוואה בהקשר זה, הן לנוכח הביטוי הפיזי הנרחב שיש בה לתופעת ההדרה ממתחמי מגורים, והן כמקור למרבית הכתיבה האקדמית והדיון המשפטי בנושא. חרף המודעות לתופעת ההדרה, ביטוייה של תופעה זו בארצות-הברית הינו קיצוני במובן השוואתי. יש הטוענים כי כ-70% מהפרויקטים החדשים שם נבנים במסגרת של שכונות סגורות.²⁸

בניגוד לארצות-הברית, בבריטניה, ובאירופה בכלל, הדיון המשפטי והתכנוני בתופעת ההדרה ממרחב המגורים בכלל ובאמצעות רגולציה תכנונית בפרט הינו מוגבל ביותר. עיקר הדיון בסוגיה זו בבריטניה נערך בהקשר הרחב יותר של הדרה חברתית (social exclusion) – המתייחסת ליכולת ההשתתפות בחברה, לחלוקת העושר ולזכויות בכלל²⁹ – במסגרת מדיניות ציבורית המכוונת לצמצומה של תופעה זו.

לשתי מדינות אלה ננסה להשוות את תפקידה של הרגולציה בישראל, שבה מדיניות של הדרה והפרדה שימשה במהלך השנים יד ביד עם מדיניות של צמצום פערים. תופעת ההדרה חדרה לתודעה הציבורית בהקשר של המיעוט הערבי, בעקבות פסק-הדין שניתן בפרשת קעדאן בשנת 2000.³⁰ מאז תופעה זו זוכה בהתייחסות גוברת גם בהקשר של

28 כפי שמציין נלסון, למן שנות השבעים כשליש מהבנייה נעשית במסגרת קהילות מגודרות, ויותר ממחצית האוכלוסייה מתגוררת כיום בקהילות כאלה. Robert H. Nelson, *The Rise of Private Neighborhood Associations: A Constitutional Revolution in Local Government* (paper prepared for a conference on “The Property Tax, Land Use and Land Use Regulation,” sponsored by the Lincoln Institute of Land Policy, 2002), available at www.smartgrowth.umd.edu/research/pdf/Nelson_PrivateNeighborhoods_DateNA.pdf

29 Murie & Musterd, לעיל ה"ש 21, 1459–1441.

30 בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000) (להלן: פרשת קעדאן).

קבוצות מיעוט אחרות. אולם השאלה אם וכיצד תופעה זו מושפעת מתכנון רגולטיבי לא זכתה כמעט בהתייחסות, לא במישור האקדמי ולא במישור השיפוטי.³¹ לאחר שנסקור את הידע הקיים בארצות-הברית ובבריטניה, ננסה לסכם את הידע המועט הקיים על-אודות סוגיית ההדרה באמצעות רגולציה תכנונית בישראל, ולנתח סוגיה זו לנוכח תהליכי ההדרה במדינות האחרות.

ב. ממצאי המחקר ההשוואתי

1. ארצות-הברית

ימיה של תופעת ההדרה בארצות-הברית כמעט כימיה של ארצות-הברית עצמה, ותחילתם, לכל-המאוחר, בתקופה שלאחר מלחמת-האזרחים. לצורך הבנת יחסי-הגומלין בין תופעה זו לבין הרגולציה התכנונית בהקשר האמריקאי, נעמוד על שיטת התכנון האמריקאית ועל תפקיד הרגולציה במסגרתה, נסקור את האופן שבו שימשה הרגולציה אמצעי להדרה, ונתייחס לאמצעים השונים שנקטה ארצות-הברית לשם צמצום ההדרה, לרבות הרגולציה התכנונית עצמה. השניות הטבועה ברגולציה התכנונית עשויה להוות הסבר, ולו חלקי, לעובדה שעד היום, חרף כל האמצעים שנקטו, המרחב האמריקאי מתאפיין במידה רבה של הפרדה.³²

(א) התכנון בארצות-הברית – כללי

ארצות-הברית, כפדרציה של מדינות רבות, נעדרת מערכת תכנון מרכזית. ככלל, התכנון נעשה במישור המקומי, מכוח "סמכות השיטור" (police power) הנתונה בידו הרשות המקומית, אשר מסמיכה אותה לשמור על הסדר הציבורי, על בריאות הציבור, על המוסר ועל טובת הכלל. מכוח סמכותה זו, הרשות המקומית מתכננת את תחום שיפוטתה על-פי צרכיה ושיקול-דעתה, ומיישמת את תוכניותיה באמצעות הוראות רגולטיביות המתייחסות לשימושי הקרקע השונים.

31 בהקשר האקדמי ניתן להצביע על הדס ליטבק-כהן קביעת גדלי דירות בתכנון סטוטוריות כאמצעי לסינון חברתי: אופן השימוש ובדיקת חוקיותו (עבודת-גמר לתואר מגיסטר למדעים, הטכניון – הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, 2000). בהקשר השיפוטי ניתן להצביע על פסיקה מצומצמת ביותר, שעליה נעמוד להלן.

32 DOUGLAS S. MASSEY & NANCY A. DENTON, AMERICAN APARTHEID: SEGREGATION AND THE MAKING OF THE UNDERCLASS (1993).

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

עיקר התכנון המקומי בארצות-הברית נעשה באמצעות "הוראות איזור" (zoning ordinance) – חוקי-עזר או תקנות מקומיות אשר מסדירים את התכנון בהתאם לאזורים. השימוש בהוראות אלה החל בסוף המאה התשע-עשרה, והתרחב לקראת העשור השני של המאה העשרים, כאשר הונהגו הוראות של "איזור כולל" (comprehensive zoning). הוראות האיזור הכולל מחלקות את העיר לאזורים שבהם שימושים מסוימים מותרים ואילו שימושים אחרים אסורים, וקובעות את מאפייני הבנייה באזורים השונים (גודל חלקות, היקף תכנית, צפיפות בנייה, מספר נפשות ביחידת דיור וכיוצא בהם).³³ פרקטיקת האיזור זכתה בתמיכה ציבורית רחבה³⁴ והתפשטה במהירות בארצות-הברית.³⁵ כיום פרקטיקה זו נהוגה ברוב מדינות ארצות-הברית.³⁶ בהעדר מסגרת חקיקתית פדרלית, כל רשות מקומית קובעת סטנדרטים משלה לאופן החלוקה לאזורים ולמאפייני התכנון שיחולו בכל אחד מהם.

לנוכח התפתחותו של התכנון בארצות-הברית, לכל מדינה ומדינה יש מערכת חוקי תכנון משלה והלכות משפטיות שונות בהתייחס אליהם.³⁷ כיום, בחלק מהמדינות הרגולציה התכנונית המקומית נקבעת בהתאם למדיניות תכנונית המעוגנת בתוכנית מתאר כוללת של הרשות המקומית (comprehensive plan), ובחלקן היא כפופה למדיניות שאינה מעוגנת בדין. בכל מקרה, הוראות אלה כפופות לעקרונות של החוקה הפדרלית וחוקת המדינה הרלוונטית, כמו-גם להלכות שנקבעות על-ידי בתי-המשפט המדינתיים.³⁸ בחינת

- Christopher Berry, *Land Use Regulation and Residential Segregation: Does Zoning Matter?* 3(2) AM. L. & ECON. REV. 251 (2001) 33
- Raphael Fischler, *Health, Safety, and the General Welfare: Markets, Politics and Social Science in Early Land-Use Regulation and Community Design*, 24(6) J. URBAN HISTORY 675 (1998). ראו גם Fischel, לעיל ה"ש 20. 34
- לתהליך זה תרם "חוק לדוגמה" שחוקק בשנת 1921 מטעם הממשל הפדרלי – Standard State Zoning Enabling Act. חוק זה נוסח על-ידי עורך-הדין Bassett, אשר ניסח את הוראות האיזור של ניו-יורק. ציון-דרך נוסף בתהליך זה היה פסק-דינו של בית-המשפט העליון של ארצות-הברית בשנת 1926 בעניין Village of Euclid v. Ambler Realty co, 272 U.S. 365 (1926). 35
- DANIEL R. MANDELKER, *LAND USE LAW* 2 (4th ed. 1997). יוצאות מכלל זה כמה רשויות מקומיות – כגון אוסטיין, טקסס – אשר העדיפו רגולציה הנותנת תוקף להסכמות פרטניות בין בעלי נכסים בתחומן. ראו Berry, לעיל ה"ש 33. 36
- Rachelle Alterman, *A View from the Outside: The Role of Cross-National Learning in Land-Use Law Reform in The USA*, in PLANNING REFORM IN THE NEW CENTURY 304, 306 (Daniel R. Mandelker ed., 2004). 37
- MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 11. 38

הוראות האיזור בהקשרים המשפטי, הפוליטי והחברתי שבהם פעלו ממחישה היטב את היחסים הקיימים בין הרגולציה התכנונית ככלי שלטוני לבין סוגיית ההדרה כתופעה חברתית.

(ב) הוראות האיזור – רגולציה המרחיקה מטרדים ו...אנשים

כאמור, עיקר התכנון בארצות-הברית נעשה באמצעות הוראות איזור. מטרתן המוצהרת של הוראות אלה הייתה מניעת מטרדים לשם ההגנה על אזורי מגורים, אולם במקביל הייתה להן מטרה נוספת, סמויה – הפרדה חברתית. הפרדה זו, מבהיר פישלר (Fischler), נועדה להבטיח כי בעלי הנכסים יתגוררו בסביבה הומוגנית מבחינה חברתית ואתנית, ולשמר את ערך נכסיהם.³⁹ ההדרה, כתופעה חברתית-כלכלית, עודדה רגולציה שתבטיח את ההדרה במרחב.

כבר בראשית עידן התכנון היה ברור למעצבי המדיניות בארצות-הברית כי בכוחה של הרגולציה להדיר אוכלוסיות "לא-רצויות". בשנת 1885 אישר בית-המשפט בקליפורניה תקנה של העיר מודסטו (Modesto) אשר התירה הפעלתן של מכבסות מסחריות אך ורק באזור מוגדר בפאתי העיר. מכבסות אלה היו כולן מקור תעסוקה ומוקד להתכנסות חברתית של תושבים ממוצא סיני.⁴⁰ בראשית המאה העשרים, בהסתמך על העיקרון הגזעני "נפרד אך שווה" (separate but equal),⁴¹ נהגו רשויות רבות לקבוע, במישרין וללא כחל ושרק, אזורי מגורים ומסחר נפרדים לשחורים וללבנים.⁴² בשנת 1917, בפסק-הדין *Buchanan v. Warley*, פסל בית-המשפט העליון של ארצות-הברית את ההבחנה בין אזורי

- 39 ראו Fischler לעיל ה"ש 34 ; John M. Quigley & Larry A. Rosenthal, *The Effects of Land Use Regulation on the Price of Housing: What Do We Know? What Can We Learn?* 8 ; CITYSCAPE: A JOURNAL OF POLICY DEVELOPMENT AND RESEARCH 69, 77 (2005) ; MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 303.
- 40 ראו : Quigley & Rosenthal, שם ; Fischler, לעיל ה"ש 34, טקסט ליד הערת-שוליים 6 ; Rolf Pendell, Arthur C. Nelson, Casey J. Dawkins & Gerrit J. Knaap, *Connecting Smart Growth, Housing Affordability and Racial Equity*, in THE GEOGRAPHY OF OPPORTUNITY: RACE AND HOUSING CHOICE IN METROPOLITAN AMERICA 219, 220 (Xavier de Souza Briggs ed., 2005).
- 41 אשר קיבל את אישורו של בית-המשפט העליון בעניין *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537, 549 (1896).
- 42 David E. Bernstein, *Philip Sober Controlling Philip Drunk: Buchanan v. Warley in Historical Perspective*, 51 VAND. L. REV. 797 (1998).

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

מגורים מטעמי גזע כבלתי-חוקתית.⁴³ בעקבות פסיקה זו גבר השימוש באיזור הכולל ככלי סמוי להשגת הפרדה בין-גזעית ובין-מעמדית. לנוכח הפערים הכלכליים החריפים בין לבנים ושחורים באותה עת, די היה בנקיטת אמצעי ויסות פשוטים למדי, כגון גודל מינימלי של מגרש למגורים חד-משפחתיים, להשיג תוצאה "יעילה" של הדרה מלאה כמעט של שחורים ועניים מאזורי המגורים של הלבנים האמידים. פרקטיקה זו מכונה "איזור מדיר" (exclusionary zoning). הוראות האיזור המדיר הבחינו בין אזורי העיר השונים, תוך קביעת מאפיינים תכנוניים שונים לשכונות אמידות ולכאלה שנועדו לאוכלוסייה ברמה חברתית-כלכלית נמוכה. פישלר (Fischler) מספק דוגמה מרתקת לכך במחקרו ההיסטורי העוסק בהוראות האיזור של ניו-יורק משנת 1916.⁴⁴ כפי שמתאר פישלר,⁴⁵ גם הפרוורים, אשר החלו לקום מחוץ לערים בראשית המאה העשרים, מצאו בהוראות האיזור "מגן" יעיל מפני כניסת תושבים "לא-רצויים", העלולים לפגוע בהומוגניות של הפרוורים, בערך הנכסים וברמת השירותים המסופקת בהם. השימוש בהוראות איזור המייקרות את עלות הדיור בפרוורים נהפך לחיוני במיוחד לנוכח התפתחות התחרוה הציבורית, אשר אפשרה את נידותם של העובדים.

השימוש בהוראות האיזור כאמצעי להבטחת הפרדה גזעית ומעמדית במרחב התאפשר באותה עת, במידה רבה, לנוכח העובדה שהאליטה של בעלי ההון והנכסים היא שקבעה את התכנון המקומי. כך, למשל, הוראות האיזור של ניו-יורק נוסחו על-ידי עורך-הדין הפרטי אדוארד מ' בסט (Edward M. Bassett), אשר נשכר על-ידי ועדה שהוקמה לשם כך ואשר הורכבה מהאליטה החברתית והכלכלית של העיר.⁴⁶ גם מבנה השלטון בארצות-הברית השפיע על תופעה זו. הרשויות המקומיות מתאפיינות באוטונומיה שלטונית ובעצמאות כלכלית. עיקר המימון של הרשויות המקומיות מגיע מהמיסוי המקומי, הנקבע בהתאם לשווי הנכסים. מכיוון שכך, לרשות המקומית יש אינטרס מובהק לקבוע רגולציה אשר תבטיח אוכלוסייה אמידה המחזיקה בנכסים רבי-ערך. מן הצד האחר, רגולציה כזו

43 Buchanan v. Warley, 245 U.S. 60 (1916). לדיון בגישתו הפרוגרסיבית של בית-המשפט העליון בפסק-דין זה ראו Bernstein, שם.

44 Fischler, לעיל ה"ש 34.

45 Fischel, לעיל ה"ש 20, המבהיר כי הוראות האיזור סייעו גם במניעת מטרדים של מפעלים תעשייתיים סמוך לפרוורים.

46 Fischler, לעיל ה"ש 34. עורך-הדין Bassett נחשב אחד מחלוצי התכנון הרגולטיבי. ספריו היוו מקור חשוב שסייע בהפצת רעיון האיזור בקרב רשויות מקומיות נוספות בארצות-הברית ובקנדה. Edward M. Bassett, *The Master Plan, with a Discussion of the Theory of Community Land Planning Legislation* (New York, Russell Sage Foundation 1938); Edward M. Bassett, *Zoning* (New York, Russell Sage Foundation 1940).

עשויה לסנן אותה אוכלוסייה אשר תרומתה להכנסת הרשות נמוכה בעוד צריכת שירותי הרווחה שלה גבוהה.⁴⁷ לא זו בלבד שהרגולציה נוצרה בשל הדרה ו(בין היתר) לשם ההדרה, האינטרסים של הגורמים השונים המעורבים בשלטון ובתכנון סייעו בביסוס מעמדה כמכשיר רב-עוצמה להפרדה מעמדית וכלכלית של אזורי מגורים.

(ג) האפקט המדיר שברגולציה התכנונית – "זרע הפורענות" ?

סוגים שונים של רגולציה תכנונית, והוראות האיזור בכלל זה, עשויים להשפיע בעקיפין על תופעת ההדרה. על-אף אופיין הגנרי, הוראות אלה עשויות להשפיע על שיקולי המגורים של אוכלוסיות מסוימות או על אפשרויות הדיור הפתוחות לפנייהן. זאת, באמצעות קביעת מאפיינים תכנוניים או מאפיינים דמוגרפיים שיש בהם כדי להשליך על הביקוש של קבוצות מסוימות למגורים באזור מסוים או על ההיצע הרלוונטי להן. לנוכח זה שימשה הרגולציה התכנונית בארצות-הברית, במתכוון או לא במתכוון, כלי בולט להדרה.

הביקוש לדיור באזור מסוים מושפע ממחירי הדיור. אלה יקבעו את יכולתה הכלכלית של האוכלוסייה שתבחר להתגורר בו, ובמידה רבה גם את מאפייניה החברתיים בכלל. גלזר (Glaeser) ועמיתיו⁴⁸ עמדו על מגוון רחב של סוגי רגולציה אשר עשויים לייקר את מחירי הדיור. במחקר שערכו בכוסטון רבתי זיהו החוקרים השפעה ממשית של הרגולציה הקובעת צפיפות מגורים נמוכה. ככלל, הרגולציה התכנונית יכולה להבטיח צפיפות מגורים נמוכה באמצעות קביעת מספר יחידות דיור מרבי או מספר נפשות מרבי ליחידת קרקע או באמצעות איסור בניית בתי דירות רב-משפחתיים. כן ניתן להשיג תוצאה זו על-ידי קביעת גודל מינימלי של יחידת הדיור או גודל מגרש מינימלי לבנייה. גלזר ועמיתיו מצאו כי הוראות בדבר גודל חלקה מינימלי הן הרגולציה הנפוצה ביותר באזור בוסטון רבתי. ניתן לפעול להקטנת צפיפות המגורים באמצעים רגולטיביים נוספים, עקיפים יותר ואולי סמויים יותר, ובכלל זה הוראות בדבר גודל מינימלי של חצר או גינה קדמית,⁴⁹

47 ראו Fischel, לעיל ה"ש 20, בעמ' 324; Richard Briffault, *Beyond City and Suburb: Thinking Regionally*, 116 YALE L.J. POCKET PART 203 (2006) thepocketpart.org/2006/12/11/briffault.html

48 Edward E. Glaeser, Jenny Schuetz & Bryse Ward, *Regulation and the Rise of Housing Prices in Greater Boston: A Study Based on New Data from 187 Communities in Eastern Massachusetts* (2006)

49 הגבלה בנוגע לגינה קדמית נקבעה כבר בהוראת האיזור של ניו-יורק משנת 1916.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

הוראות המגבילות את גובה הבנייה, הוראות הקובעות יחס נמוך בין השטח הבנוי לבין שטח המגרש, וכן הוראות המחייבות חנייה בתחום חלקת המגורים. השפעה עקיפה על גודל החלקה ועל הצפיפות יכולה להיעשות באמצעות הוראות אשר מגבילות את צורת החלקה או מוציאות שטחי ביצות מהשטח הקובע לעניין הגודל המינימלי לבנייה, באמצעות הוראות הקובעות רוחב רחוב מינימלי או מרחק מינימלי של קו הבניין מגבול החלקה, וכן באמצעות הוראות איזור המגבילות איחוד וחלוקה של חלקות.⁵⁰ ניתן להצדיק הגבלות מעין אלה בשיקולים של טובת הציבור, שכן בנייה בצפיפות נמוכה מבטיחה יותר אור ואוויר, והיא אולי אף אסתטית יותר. מאידך גיסא, ברור כי יתרונות אלה יהיו נחלתה (תרתי משמע) של אוכלוסייה מסוימת, בעוד שאוכלוסייה חלשה יותר לא תיהנה מהם.⁵¹ בהקשר זה מעניין הדיון המתייחס להוראות ה-“Smart Growth”. תפיסה תכנונית זו, המקובלת כיום, דוגלת בהגבלת הזחילה העירונית ובשמירה על איכות הסביבה.⁵² גישה זו מעודדת, בין היתר, הסדרה של מגוון רחב של אפשרויות מגורים, על-מנת להויל את מחירי הדיור וליצור תמהיל אוכלוסייה הטרוגני. מכיוון שכך, טוענים מצדדיה, היא יכולה לשמש אמצעי לצמצום תופעת ההדרה.⁵³ ברנרד פרידן (Bernard Friedan), לעומת זאת, טען כי גם שיטה זו עלולה לגרום לעליית מחירים.⁵⁴ גם גלזר ועמיתיו גורסים כי רגולציה של נושאים סביבתיים – כגון אדמות ביצה (wetlands), הסדרי ביוב וניקוז, שטחים פתוחים וכיוצא בהם – עשויה לגרום לעליית מחירי הדיור,⁵⁵ ובעקיפין להעצים את תופעת ההדרה.

גם רגולציה הנוגעת בהקמה של מבני ציבור מסוימים עשויה להדיר קבוצות אוכלוסייה מסוימות. למשל, רגולציה האוסרת הקמת בתי-תפילה באזור מסוים עשויה להדיר מאזור זה אוכלוסייה יהודית אורתודוקסית, הנזקקת לבית-כנסת במרחק הליכה,⁵⁶ ורגולציה

50 ראו Glaeser et al., לעיל ה"ש 48; MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 135–200.

51 MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 157–158.

52 זאת אחת ההצדקות לעמדתם של המצדדים ברגולציה. ראו Quigley & Rosenthal, לעיל ה"ש 39; Nelson et al., לעיל ה"ש 12. אך ראוי להזכיר כי אחרים מסתייגים מהשימוש בהוראות איזור לשם ניהול הגידול, ומעדיפים לכוון את הגידול באמצעות תמריצים המשפיעים על השוק החופשי.

53 Arthur C. Nelson, Casey J. Dawkins & Thomas W. Sanches, *Urban Containment and Residential Segregation: A Preliminary Investigation*, 41 URBAN STUD. 423 (2004)

54 BERNARD FRIEDAN, *THE ENVIRONMENTAL PROTECTION HUSTLE* (MIT Press 1979)

55 Glaeser et al., לעיל ה"ש 48.

56 לדיון בהקשר זה ראו: John M. Smith, “Zoned for Residential Uses” – Like Prayer? *Home Worship and Municipal Opposition in LeBlanc-Sternberg v. Fletcher*, 2000 B.Y.U. L. REV. 1153 (2000)

האוסרת הקמת בתי-ספר או גנים במרחק הליכה עשויה למנוע מגוריהן של אוכלוסיות אמידות פחות, אשר אין ברשותן רכב פרטי.

בעוד מחירי הדיור ושירותי הציבור עשויים להשפיע על הביקוש למגורים באזור מסוים, רגולציה יכולה לגרום גם לסינון אוכלוסייה דלת-אמצעים באמצעות הטלת הגבלות על היצע הדיור, דבר שיגרום אף הוא לעליית מחירי הדיור. כזו היא, למשל, רגולציה אשר מגבילה את מספר ההיתרים שמוותר לרשות המקומית להוציא בפרק-זמן מוגדר או שוללת מהרשות את האפשרות להוציא היתרי בנייה באזורים מסוימים לתקופה מסוימת. גם רגולציה המחייבת הליכי תכנון ממושכים, ומטעם זה מרתיעה יזמים, עשויה לצמצם את היצע הדיור.⁵⁷

הוראות איזור עשויות לגרום להדרה גם באמצעות אמות-מידה הנוגעות בדיירים עצמם. כך, עד היום, בערים רבות בארצות-הברית, התא המשפחתי הרלוונטי למגורים בבתיים חד-משפחתיים מוגדר באופן צר, המחייב קשרי נישואים בין בני-זוג. הגדרה כזו עשויה למנוע בני-זוג שאינם נשואים מלגור יחד באזור זה.⁵⁸ הוראות מסוג זה עשויות להדיר גם אנשים עם מוגבלויות, החולקים בתי מגורים במסגרת הוסטלים משותפים.⁵⁹ הוראות אחרות שנפוצות בארצות-הברית (ואשר עשויות להיתפס כדרקוניות בישראל) נוגעות במספר הנפשות ביחידת דיור. כך, למשל, קביעת מינימום לשטח הרצפה הנפש או למספר הנפשות בחדר עשויה להגביל את אפשרות המגורים של משפחות מהגרים או משפחות של בני מיעוטים, המתאפיינות במספר ילדים רב או במגורים משותפים של המשפחה המורחבת.⁶⁰ סוג נוסף של רגולציה המתייחסת לדיירים היא זו המגבילה את מגוריהן של משפחות עם ילדים בשכונות מגורים מסוימות, על-מנת להבטיח שקט לתושבים וחיסכון בהוצאות חינוך לרשות המקומית.⁶¹

- John D. Landis, *Do Growth Controls Work? A New Assessment*, 58(4) J. AM. PLAN. ASSOC. 489 (1992); Christopher J. Mayer & C. Tsurriel Somerville, *Land Use Regulation and New Construction*, 30 REG. SCI. & URBAN ECON. 639 (2000) 57
- Alexander, לעיל ה"ש 9, בעמ' 12. 58
- כפי שמבהיר מנדלקר, הוראות האיזור אשר הגבילו מגורים לקשרי משפחה מנעו גם הקמת הוסטלים של נכים. הגבלות כאלה נאסרו בחקיקה ועל-ידי בתי-המשפט. ראו MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 144-145. 59
- בתי-המשפט בארצות-הברית פסלו לא פעם הוראות איזור שהגבילו את מספר הדיירים שאינם קרובי-משפחה מדרגה ראשונה אשר רשאים להתגורר ביחידת דיור אחת: Village of Belle Terre v. Boraas, 416 U.S. 1 (1974); City of Santa Barbara v. Adamson 610 P.2d 436 (Cal. 1980). ראו גם MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 138-139. 60
- MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 149. 61

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

אין ספק אם כן שהוראות האיזור עשויות להשפיע באופנים שונים, אף אם בעקיפין, על המבנה הדמוגרפי של המרחב. הקושי הוא לזהות אם אכן כך נעשה.

(ד) הוראות איזור והדרה – סיבתיות או מקריות?

לנוכח מורכבותם של הגורמים המשפיעים על תופעת ההדרה ממתחמי מגורים, קשה לבודד את מרכיב הרגולציה התכנונית ולבחון את השפעתו על תופעה זו. מכיוון שכך, ספק אם ניתן להגיע לתשובה חד-משמעית בשאלה זו. כך גם עולה מהמחקרים שנעשו בהקשר זה.

יש חוקרים הטוענים כי גם כיום קיים קשר מובהק בין היקף הרגולציה הנהוגה ברשויות המקומיות לבין הדרה מטעמים של מעמד או גזע. לוין (Levine)⁶² מצא כי ככל שכמות הרגולציה התכנונית גדולה יותר כן מצטמצם שיעור הגידול בקבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה נמוכה, ובכלל זה שחורים והיספנים, בעוד מספרם של בעלי ההכנסה הבינונית עולה. פנדל (Pendell)⁶³ מצא כי קיים קשר ברור בין רגולציה המחייבת בנייה בצפיפות נמוכה לבין הדרה של שחורים והיספנים.⁶⁴ קשר זה, שאותו הוא מכנה "שרשרת ההדרה" (chain of exclusion), מושפע לדעתו מהתייקרות שכר-הדירה כתוצאה מרגולציה המגבילה את היצע הדיור – דבר שמצמצם את אפשרויות הדיור של אוכלוסיות מיעוט אשר מתאפיינות בהכנסה נמוכה ונוטות להתגורר בשכירות. גם החוקרים גלזר, שוטס וורד (Glaser, Schuets & Word)⁶⁵, אשר בדקו את הפער בין ביקוש והיצע של דיור בבוסטון רבתי, סבורים כי פער זה אינו נובע ממחסור בקרקע, אלא מרגולציה נוקשה ברמה המקומית,⁶⁶ המשפיעה על מחירי הבתים באזור כולו, וכתוצאה מכך גם על אפשרויות הדיור של אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה יחסית.⁶⁷

Ned Levine, *The Effect of Local Growth Controls on Regional Housing Production and Population Redistribution in California*, 36 URBAN STUD. 2047 (1999) 62

Rolf W. Pendell, *Local Land Use Regulation and the Chain of Exclusion*, 66(2) J. AM. PLAN. ASSOC. 125 (2000) 63

ההדרה באה לידי ביטוי בצמצום מספר השחורים וההיספנים שעברו להתגורר באזורים שנבדקו. המחבר מצא כי סוגים אחרים של רגולציה תכנונית – ובכלל זה מכסות של היתרי בנייה או הגבלות לגבי הנפקתם, דרישת סף מינימלי של שירותי ציבור ומגבלות פיתוח אחרות – הראו תוצאות מובהקות פחות. שם. 64

Glaeser et al., לעיל ה"ש 48. 65

לסוגי הרגולציה שנבדקו ראו Smith, לעיל ה"ש 56. 66

Glaeser et al., לעיל ה"ש 48. דעה אחרת הובעה במאמרם של Quigley & Rosenthal, לעיל ה"ש 39, אשר עורר ביקורת נוקבת בהקשר זה. 67

חוקרים אחרים מטילים ספק בדבר הקשר בין איזור והדרה. כך, נלסון ועמיתיו⁶⁸ מצביעים על מחקרים המלמדים כי הפער ברמת הדיור בין שחורים ולבנים נותר בעינו גם כאשר אין ביניהם פערי הכנסה, ואילו קוויגלי ורוזנטל (Quigley & Rosenthal)⁶⁹ גורסים כי המחקרים המצביעים על קשר זה לוקים במגבלות מתודולוגיות שונות, וכי אין בהם הוכחה חותכת לקיומו.⁷⁰ כריסטופר ברי (Christopher Berry)⁷¹ מנסה לשלול את הקשר הנטען בין רגולציה להדרה באמצעות השוואה בין שיעורי הסגרגציה ביוסטון, הנעדרת הוראות איזור, לבין דלס, המתנהלת על-פיהן. ממצאיו מלמדים כי שיעורי ההדרה ביוסטון גבוהים מאלה שבדלס. לכאורה ניתן ללמוד מכך כי הסדרתו של המרחב העירוני באמצעות מערכת של הסכמים מגבילים עשויה לעודד הדרה. עם זאת, אין במסקנה זו כדי לשלול את האפשרות שגם הוראות איזור גורמות להדרה על-פי דרכן.

האם קיים אפוא קשר סיבתי בין רגולציה תכנונית לבין תופעת ההדרה? לנוכח כוחה של הרגולציה לגרום להדרה, ולנוכח האינטרסים של הגורמים השונים המעורבים ביצירתה, יש להניח כי קשר כזה קיים, לעיתים במכוון ולעיתים לא במכוון. עם זאת, מובהקותו של קשר זה משתנה בהתאם לסוגי הרגולציה השונים, בהתאם ליעדים התכנוניים הנוספים שהיא מבקשת להשיג⁷² ובהתאם לנסיבות אחרות הרלוונטיות לשוק הדיור. לפיכך, אף אם קיים קשר סיבתי בין רגולציה להדרה, אין הוא מכוון בהכרח.

- 68 Nelson, Dawkins & Sanches, לעיל ה"ש 53.
- 69 Quigley & Rosenthal, לעיל ה"ש 39. מעניין שמחקר אחר שערך קוויגלי שנה קודם לכן, עם עמיתים אחרים, הצביע על השפעתה של הרגולציה בקליפורניה על הרכב האוכלוסייה במקום ועל גידולה. מחקר זה מצא כי שחורים מושפעים פחות מהיספנים מרגולציה המחייבת פיתוח בצפיפות נמוכה. John M. Quigley, Steven Raphael & Larry A. Rosenthal, *Local Land Use Controls and Demographic Outcomes in a Booming Economy*, 41 URBAN STUD. 401, 414 (2004).
- 70 רוברט אליקסון, אשר מבקר מאמר זה, טוען כי קוויגלי ועמיתיו אינם פוסלים את השפעתה של הרגולציה על המחיר, אלא רק מקטינים את מידתה. ראו: Robert Ellickson, *Response to "The Effects of Land Use Regulation on the Price of Housing: What Do We Know? What Can We Learn?" by John M. Quigley and Larry A. Rosenthal*, 8(1) CITYSCAPE: A JOURNAL OF POLICY DEVELOPMENT & RESEARCH 261 (2005). ראוי לציין כי הן נלסון והן קוויגלי הינם מחסידי "הגידול החכם", אשר מחייב רגולציה.
- 71 Berry, לעיל ה"ש 33.
- 72 Michael H. Schill, *Regulations and Housing Development: What We Need to Know*, 8 CITYSCAPE: A JOURNAL OF POLICY DEVELOPMENT & RESEARCH 243 (2005). לכן המחבר טוען כי אין להעריך רגולציה רק על-פי השפעתה על מחירי הדיור, אלא גם על-פי סך התועלת החברתית הגלומה בה. ראו גם Quigley & Rosenthal, לעיל ה"ש 39.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

(ה) המאבק בהדרה – מהגבלת האיזור המדיר ועד הוראות האיזור המכליל

במהלך השנים הלכה תופעת ההפרדה במגורים בארצות-הברית והתעצמה.⁷³ החל בשנות השישים, על רקע המתחים החברתיים שנוצרו כתוצאה מההפרדה המרחבית, נעשו נסיונות לצמצם תופעה זו באמצעות חקיקה, באמצעות בתי-המשפט ובאמצעות הרגולציה התכנונית עצמה. במסגרת נסיונות אלה נעשו מאמצים להגביל את הפרקטיקה של איזור מדיר. לנוכח ההפרדה המאפיינת את המרחב הדמוגרפי בארצות-הברית, ניכר כי הצלחתם של נסיונות אלה מוגבלת בלבד.

לנוכח המבנה הפדרלי הקיים בארצות-הברית ומבנה מערכת המשפט הנגזר מכך, המאבק בהשפעתן המדירה של הוראות האיזור נעשה הן במישור הפדרלי והן בזה המדינתי. המחוקק האמריקאי התקין שורה של חוקים שנועדו לצמצם את תופעת ההפרדה בדיוור,⁷⁴ אולם לא היה בהם איסור מפורש על רשויות מקומיות להשתמש בפרקטיקה של איזור מדיר. המאבק בהוראות האיזור כאמצעי להדרה נעשה בעיקר באמצעות בתי-המשפט. מעורבותם של בתי-המשפט החלה בשנות השבעים, בעקבות שורה של תביעות שהוגשו נגד ערים שהתקינו הוראות איזור בעלות השפעה מדירה.⁷⁵ ניתן לתקוף את השפעתן המדירה של הוראות איזור לפני בתי-המשפט הפדרליים בעילות חוקתיות פדרליות, או לפני בתי-המשפט המדינתיים הן בעילות אלה והן על בסיס זכויות המוקנות לעותר במסגרת החוק או החוקה המדינתיים. לעיתים ניתן לפעול בשני המישורים במקביל. בפועל העדיפו בתי-המשפט לא להתערב בהוראות האיזור אלא בזהירות ובמשורה בלבד.

העתירות מושתתות על שתי עילות חוקתיות עיקריות: האחת – הפרה של זכות השוויון המעוגנת בתיקון הארבעה-עשר לחוקה האמריקאית ובמסגרת הפרק השביעי לאמנת זכויות האדם האמריקאית משנת 1964, ואשר שוללת הפליה של אדם מטעמי גזע, דת, צבע ומין; והאחרת – הפרה של הזכות לדיור הוגן המעוגנת בחוק הדיור ההוגן

73 ראו את סקירתם של גביון ושוורץ, לעיל ה"ש 1, בעמ' 86 ואילך.

74 חוק השולל הפליה במתן אשראי, לרבות במשכנתות; חוק המגביל התנהגות לא-הוגנת במתן משכנתות; חוק הפיתוח בקהילה, המחייב בנקים ומוסדות פיננסיים אחרים להשקיע את הכסף המופקד אצלם בקהילה שהחוסכים משתייכים אליה; ופרק 11 לחוק זכויות האזרח משנת 1964, האוסר הפליה בתוכניות פדרליות או בתוכניות הנהנות ממימון פדרלי. ראו גביון ושוורץ, לעיל ה"ש 1.

75 Norman Williams & Anya Yates, *The Background of Mount Laurel I*, 20 VERMONT L. REV. 687, 689–690 (1996).

הפדרלי משנת 1968,⁷⁶ אשר נקבע גם כפרק 8 בחוקה האמריקאית. חוק זה אוסר הפליה בדיור משיקולים של גזע, צבע עור, דת, לאום או מין,⁷⁷ וחל על מוכרי דירות ומוסדות אחרים המעורבים בשוק הדיור הציבורי וכן בדיור פרטי שבנייתו הושלמה לאחר כניסתו של החוק לתוקף. עילות דומות מעוגנות גם במסגרת החקיקה של רבות מן המדינות. בית-המשפט העליון של ארצות-הברית נמנע בדרך-כלל מדיון ישיר וענייני בסוגיית האיזור המדיר, כמו-גם מהושטת סעד בקשר לסוגיה זו. פעם אחר פעם דחה בית-משפט זה עתירות בעניין איזור מדיר, באמצעות טענות פרוצדורליות או ראייתיות שונות. כך, בעניין *Warth v. Seldin*⁷⁸ דחה בית-המשפט עתירה נגד האפקט המדיר של הוראות איזור אשר הקצו 98% משטח העיר לבתים פרטיים, מהטעם שלא הוכחה פגיעה אישית משמעותית בעותרים.⁷⁹ בעניין *Arlington Heights*⁸⁰ התנה בית-המשפט טענת הפליה נגד הוראות איזור בהוכחה כי ההחלטה התקבלה מתוך כוונה להפלות.⁸¹ גם ניסיון לבסס את טענת הפליה על שלילת זכות ההצבעה של קבוצות אוכלוסייה אשר נמנעה מהן האפשרות להתגורר באזור מסוים נדחתה על-ידי בית-משפט פדרלי, בטענה כי העותרים לא הוכיחו פגיעה אישית ממשית.⁸² יש המצדיקים את עמדתו זו של בית-המשפט הפדרלי,

- 76 Federal Fair Housing Act, 42 U.S.C. §§ 3601–3636 (1968)
- 77 בתיקון החוק משנת 1988 הורחבה תחולתו של חוק זה גם על הפליה של נכים ומשפחות עם ילדים.
- 78 *Warth v. Seldin*, 422 U.S. 490, 518 (1975)
- 79 בית-המשפט קבע כי בעצם הרצון לחיות ביישוב מסוים או בשכונה טובה יותר אין כדי להצדיק את התערבותו.
- 80 *Arlington Heights v. Metropolitan Housing Corp.*, 429 U.S. 252, 270 (1977)
- 81 לאחרונה שב בית-המשפט ודחה עתירה שהוגשה בטענת הפליה נגד התנגדות לפרויקט של דיור זול, במסגרת פסק-הדין *City of Cuyahoga Falls, Ohio et al. v. Buckeye Community Hope Foundation*, 538 U.S. 188 (2003) לביקורת על פסק-הדין ראו: David M. Bonelli, *If You Build It “They” Will Come: Intentional Discrimination and Disparate Impact Theory in Buckeye Community Hope Foundation v. City of Cuyahoga Falls – Does a Municipality’s Use of Referendum to Block an Approved Housing Project Violate Equal Protection and Title VIII?* 26 HAMLINE L. REV. 631 (2003)
- 82 *Taliaferro v. Darby Township zoning board*, 458 F.3d 181 (3d cir. 2006) טענת העותרים התבססה על שינוי ייעודה של קרקע ששימשה אוכלוסייה של שחורים ממגורים למחסנים. בית-המשפט רק אפשר לחלק מהעותרים לתבוע את הנוק הכספי שייגרם להם בשל השינוי האמור. לביקורת על החלטה זו ראו: *Federal Courts – Standing – Third Circuit Denies Standing To Bring Claim of Racial Discrimination in Zoning – Taliaferro v. Darby Township Zoning Board*, 458 F.3d 181 (3d Cir. 2006), 120 HARV. L. REV. 1105 (2007) (להלן: הביקורת על עניין *Taliaferro*).

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

לנוכח אופייה המקומי של הבעיה⁸³ או חוסר היכולת לשנות את אופיו המדיר של האיזור על-ידי התערבות שיפוטית.⁸⁴ אחרים סבורים כי היה ראוי שבת-המשפט הפדרליים יאמרו את דברם באופן מפורש בסוגיה זו.⁸⁵

עיקר העתירות בנושא הוראות האיזור נידונו לפני בתי-המשפט המדינתיים. לנוכח ההבדלים בין המדינות השונות, אופן ההתערבות בסוגיה זו משתנה ממדינה למדינה. בחלק מהמדינות סוגיית ההדרה נבחנת על-פי נתוני הרשות המקומית,⁸⁶ במדינות אחרות ההדרה נבחנת באופן אזורי,⁸⁷ ויש שהיא נמדדת ביחס למטרופולין.⁸⁸ בתי-המשפט נבדלים גם באיזון שהם יוצרים בין התוצאה המדירה לבין אינטרסים שונים של הרשות.⁸⁹ נוסף על כך, בחלק מהמדינות בתי-המשפט מקילים בדרישות ההוכחה ומסתפקים במבחן התוצאה, ואילו במדינות אחרות נדרשת גם הוכחת כוונה. הבדלים קיימים גם במידת ההוכחה הנדרשת בכל אחת מהמדינות ובחזקות החוקיות שהתובע נדרש להתמודד עימן. מכל מקום, הגם שבת-המשפט המדינתיים הביעו נכונות רבה יותר לבחון טענות נגד

Henry A. Span, *How the Courts Should Fight Exclusionary Zoning*, 32 SETON HALL L. REV. 1 (2001). 83

Peter H. Schuck, *Judging Remedies: Judicial Approaches to Housing Segregation*, 37 HARV. C.R.-C.L. L. REV. 289, 365 (2002). 84

Mandara Meyers, *(Un)Equal Protection for the Poor: Exclusionary Zoning and the Need for Stricter Scrutiny*, 6 U. PA. J. CONST. L. 349, 366–367 (2003) 85
עניין *Taliaferro*, לעיל ה"ש 82.

MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 318–319. 86

כך בניו-יורק: *Berenson v. Town of New Castle* 341 N.E.2d 236 (N.Y. 1975), שם קיבל בית-המשפט את העתירה שהוגשה נגד סירובה של הרשות לשנות ייעוד של קרקע לשם הקמת פרויקט דיור למשפחות מרובות-ילדים. וכך גם בניו-המפשייר: *Britton v. Town of Chester*, 595 A.2d 492 (N.H. 1991). 87

כך, בקליפורניה הציע בית-המשפט לבחון את אופייה המדיר של הוראת איזור על-פי מידת השפעתה על הקצאת הדיור במטרופולין כולו. ראו: *Associated Home Bldrs. of Greater Eastbay v. City of Livermore*, 557 P.2d 473 (Cal. 1976) MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 322. 88

בפנסילוניה בחן בית המשפט את סבירותה של הוראת האיזור לנוכח תחזית הצמיחה של האוכלוסייה במטרופולין והפיתוח הקיים. ראו: *Surrick v. Zoning Hearing Bd. of Township of Upper Providence, Pa.* 382 A.2d 105 (Pa. 1977) ההחלטה נבחנת על פי מכלול של אינטרסים העשויים להיות מושפעים מהוראת האיזור, ובכלל זה אינטרסים סביבתיים, אינטרסים של תושבי הפרוורים המעוניינים להגביל הגירה לתחומם ואינטרסים של אלה המעוניינים להתגורר בפרוורים. ראו MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 322. 89

הוראות איזור, גם כאן ההתערבות מוגבלת בהיקפה ותוצאותיה דלות.⁹⁰ כפי שנראה מייד, מאבקם של בית-המשפט של ניו-ג'רזי בהשפעה המדירה של הוראות האיזור מהווה המחשה לכך – מה שהחל בקול תרועה רמה, בהכרעות משפטיות אמיצות ואקטיביסטיות, הסתיים בקול ענות חלושה ובמרחב שנותר מפורד וממודר.

(ו) התערבותו של בית-המשפט בניו-ג'רזי ברגולציה התכנונית – בין הרצוי למצוי

הסיפור הידוע ביותר של פסיקה בנושא הדרה החל בשנת 1971. קבוצה של משפחות מעוטות-יכולת של שחורים והיספנים עתרה לבית-המשפט של ניו-ג'רזי נגד העירייה המתפתחת מאונט-לורל, בטענה כי זו נוקטת פרקטיקה של איזור מדיר אשר מונעת מהם את האפשרות להתגורר בה, ובכך מפרה את הוראות החוקה של ניו-ג'רזי. בית-המשפט קיבל את העתירה. שלוש שנים אחר כך אושר פסק-הדין על-ידי בית-המשפט העליון של ניו-ג'רזי, בפסק-דין הידוע כ-*Mount Laurel I*.⁹¹ השופט הול (Hall), אשר כתב את פסק-הדין, קבע כי יש בהוראות האיזור משום הפרה של סעיף 1 לחוקת המדינה, המקנה לכל תושבי המדינה זכות "לחיים מהנים, מוגנים וחופשיים, לקניין, לחזקה ולרכוש מוגן...". השופט פירש זכות זו ככוללת את הזכות למגורים, ופסק כי על-מנת לאפשר לכל תושבי המדינה לממש זכות זו, על הוראות האיזור לספק אפשרויות דיור גם לבעלי הכנסה נמוכה ובינונית, על-פי חלקם באוכלוסייה. לצורך כך נדרשה הרשות המקומית להבטיח מגוון סוגי דיור אשר יענה על הצורך בדיור זול, ובכלל זה בתי דירות ללא הגבלת מספר החדרים בדירה, וכן בתים פרטיים קטנים בחלקות קטנות.⁹² בית-המשפט קבע כי על הרשות המקומית לקבוע דיור זול בתחומה בהתאם לגודל האוכלוסייה שתזקק לו. כמות דיור זו הוגדרה כ"חלק הוגן" (fair share). בהתאם לפסק-הדין, היה על הרשות המקומית להכין תוכנית המתאימה להסדרתו של "החלק ההוגן" ולהעבירה לאישורו של בית-המשפט. פסק-הדין בעניין *Mount Laurel I* נמנע מלקבוע כללים ברורים באשר לאופן קביעתו של "החלק ההוגן", ונמנע מלהתייחס להיקף חובתה של הרשות לשאת בעלותו. משימה זו הושלמה כמה שנים אחר כך, בשנת 1983, במסגרת פסק-דין הידוע כ-*Mount Laurel II*,

90 טענה זו מסתמכת על סקירתו של MANDELKER, לעיל ה"ש 36, פרק 7.
 91 Southern Burlington County NAACP v. Township of Mount Laurel, 67 N.J. 151, 336 (1975) A.2d 713 (להלן: עניין *Mount Laurel I*).
 92 להבדיל מהוראות האיזור מושא פסק-הדין, אשר חייבו הקמת בתים גדולים על חלקות גדולות.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

אשר הכריע במאוחד בשש עתירות שהוגשו נגד הוראות האיזור.⁹³ פסק-דין זה קובע אמות-מידה ברורות ליישום ההלכה בעניין דיור הוגן, ומגדיר מונחים הנוגעים בהלכה זו, כ"חלק הוגן" ו"אזור" (region).⁹⁴ כפי שמבהיר האר (Haar),⁹⁵ בפסק-דין אמיץ ואקטיביסטי זה נהפך בית-המשפט בניו-ג'רזי לפורץ-דרך בתחום. אומנם, רק מעטים מבתי-המשפט האחרים בארצות-הברית אימצו את הדרך שהתווה, אולם אין ספק שהיה לו תפקיד משמעותי בהחדרת נושא האיזור המדיר לתודעה הציבורית.⁹⁶ ראיה לכך היא אזכורו החוזר ונשנה של פסק-הדין בפסיקה העוסקת בנושא ההדרה.⁹⁷ פסק-דין זה אף היווה גורם ומקור הראיה לחקיקה מדינתית רבה בתחום הדיור ההוגן, לרבות חוק הדיור של מדינת ניו-ג'רזי עצמה.⁹⁸

לכאורה, לנוכח קביעותיו העקרוניות של פסק-הדין וההנחיות שנתן, היה אפשר לצפות לתנופת בנייה של דיור בר-השגה בניו-ג'רזי, אולם בפועל ההישגים דלים ביותר. ביילין-ויש ואייסדורפר (Bailin Wish & Eisdorfer)⁹⁹ בדקו סוגיה זו בשנת 1997, ארבע-עשרה שנים לאחר פסיקתו של בית-המשפט של ניו-ג'רזי. ממחקרם עולה כי לא זו בלבד ששיעור הדיור הזול שהוקם מצומצם ביותר ואינו נותן מענה ראוי לאוכלוסייה הזקוקה לו, דיור זה הוקצה בעיקר ללבנים או לבני מיעוטים שמלכתחילה התגוררו בפרוורים.¹⁰⁰ גם לאונה (Leone)¹⁰¹ קובע כי מטרתו המרכזית של בית-המשפט העליון של ניו-ג'רזי בעניין *Mount*

- Southern Burlington County NAACP v. Township of Mount Laurel, 456 A.2d 390, 93
438 (N.J. 1983) (להלן: עניין *Mount Laurel II*).
- עניין *Mount Laurel II*, לעיל ה"ש 93, בעמ' 436. ראו גם: CHARLES M. HAAR, SUBURBS
UNDER SIEGE: RACE, SPACE AND AUDACIOUS JUDGES 56 (1996).
- שם, בעמ' 29, ולמעשה לכל אורך הספר. 95
- שם, בעמ' 28–29. 96
- לדוגמה, פסק-דין של בית-המשפט לערעורים של ניו-ג'רזי מינואר 2007 מתבסס על ההלכה
בעניין *Mount Laurel II*, לעיל ה"ש 93, ובוחרן הוראות איזור על-סמך העיקרון שנקבע
באותה הלכה בדבר החלק ההוגן של דיור בר-השגה. ראו: *In re Adoption of N.J.A.C.*, 390
(N.J. Super. 1; 914 A.2d 348 (2007)).
- Fair Housing Act, 1985 N.J. Laws 222 (codified as amended at N.J. STAT. ANN. §§
.52:27D-301–329 (West 2001)) 98
- Naomi Bailin Wish & Stephen Eisdorfer, *The Impact of Mount Laurel Initiatives: An
Analysis of the Characteristics of Applicants and Occupants*, 27 SETON HALL L. REV.
.1268, 1281 (1997) 99
- Schuck, לעיל ה"ש 84, בעמ' 315. 100
- Robin Leone, *Promoting the General Welfare: After Nearly Thirty Years of Influence,
Has the Mount Laurel Doctrine Changed the Way New Jersey Citizens Live*, 3 GEO.
J.L. & PUB. POL'Y 295 (2005) 101

Laurel II – להסדיר דיור ראוי לכל – לא הושגה. לטענתו, עד היום לא ניתן מענה לצורכי הדיור של משפחות מיעוטים, של משפחות מרובות-ילדים או של משפחות מתחת לקו העוני.¹⁰²

יתר על כן, יש הטוענים כי פסק-דין זה גרם דווקא לתוצאה רגרסיבית.¹⁰³ הכיצד? התשובות האפשריות לשאלה זו רבות: לאונה,¹⁰⁴ לדוגמה, תולה את האשם בהתעלמותו של פסק-הדין מקבוצות שונות הנזקקות לדיור זול; מייס (Meyers)¹⁰⁵ סבור כי הצלחתו המוגבלת של פסק-הדין נובעת מעילות התביעה, שכן הללו הושתתו על חוקותיהן של המדינות, וכוחם של בתי-המשפט לאכוף את הוראותיהן של חוקות אלה מוגבל; ואילו אחרים מייחסים זאת לגורמים כלכליים ואחרים הקשורים לשוק הדיור ולשחקנים המעורבים בו.¹⁰⁶ לתשובות אלה או לחלקן תרמו מן הסתם ההתפתחויות שחלו בחקיקה ובפסיקה.

פסק-הדין בעניין *Mount Laurel II* עורר ביקורת ציבורית נרחבת של בעלי-עניין שונים. בעקבות ביקורת זו התקין המחוקק של מדינת ניו-ג'רזי בשנת 1985 חוק דיור הוגן, אשר היווה פשרה בין הוראותיו של פסק-הדין לבין עמדותיהם של מתנגדיו. ברוח פסק-הדין, יצר חוק זה מועצה לדיור הוגן, והסמיך אותה לקבוע את החלק של דיור הוגן בתחום הרשויות המקומיות. מאידך גיסא, החוק הגביל במידה רבה את החבות שהטיל בית-המשפט על הרשויות המקומיות לספק דיור הוגן.¹⁰⁷ החוק העניק לרשויות חסינות מפני תביעות במשך שש שנים, הגביל את מספר היחידות של דיור בר-השגה שיש לבנות, ואפשר לצמצם את היקף המחויבות לדיור הוגן באמצעות החרגה של שטחים שונים, כגון אדמות חקלאיות, שטחים פתוחים, אתרים היסטוריים וכיוצא בהם. החוק גם אפשר לרשות "למכור" חלק מהתחייבותיה לדיור הוגן לרשות מקומית אחרת במסגרת Regional

102 ראו גם Span, לעיל ה"ש 83, בעמ' 68–70, ובעיקר את הביקורת של פיין (Payne) אצל Schuck, לעיל ה"ש 84, בעמ' 316–317.

103 Mark Alan Hughes & Peter M. Vandoren, *Social Policy Through Land Reform: New Jersey's Mount Laurel Controversy*, 105 POL. SCI. Q. 97 (1990).

104 Leone, לעיל ה"ש 101.

105 Meyers, לעיל ה"ש 85, בעמ' 365.

106 Leone, לעיל ה"ש 101, גורס כי מצב הדברים הקיים עשוי לנבוע מגורמים שונים המשפיעים על מחסור בדיור זול, כגון עלויות בנייה. Hughes & Vandoren, לעיל ה"ש 103, מייחסים זאת לפעילותו של שוק הדיור. תמיכה בכך מספק ניתוחם של: Nico Calavita, Kenneth Grimes & Alan Mallach, *Inclusionary Housing in California and New Jersey: A Comparative Analysis*, 8 HOUSING POLICY DEBATE 109 (1997). ראו גם Schuck, לעיל ה"ש 84.

107 Schuck, לעיל ה"ש 84, בעמ' 313–314.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

(RCA) Contribution Agreements. תוצאתה של פרקטיקה זו עשויה להיות מחסור בדיור בר-השגה ברשות מקומית מסוימת וריכוז אוכלוסייה חלשה בערים מסוימות.¹⁰⁸ אחת מהוראותיו החשובות של החוק היא זכותם של יזמים לקבלת סעד מרשות אשר דוחה לא כדין תוכנית הכוללת דיור בר-השגה (builder's remedy). הוראה זו מעודדת הקמת דיור בר-השגה באמצעות השוק החופשי, אך כפי שמציין לאונה, היא גם מאפשרת ליזמים להפעיל לחץ על הרשויות המקומיות. תוצאתו של לחץ זה היא אישורם של מתחמי מגורים גדולים אשר רק חלק קטן מהם מוקצה לדיור בר-השגה.¹⁰⁹

בשנת 1986, במסגרת *Mount Laurel III*,¹¹⁰ נסוג בית-המשפט בניו-ג'רזי מעמדותיו במידה מסוימת, כאשר אימץ את הוראותיו של חוק הדיור ההוגן של ניו-ג'רזי. בית-המשפט נימק זאת בטענה כי פתרון חקיקתי עדיף על פסיקה. עם זאת, מכמה החלטות שנתן בשנים האחרונות ניכר כי בית-המשפט מחויב עדיין לפסיקותיו הקודמות ומעדיף הקמת דיור בר-השגה בפועל על תחליפים מימוניים.¹¹¹

הגם שפסק-הדין בעניין *Mount Laurel I* צוטט שוב ושוב על-ידי בתי-משפט במדינות נוספות בארצות-הברית, ההכרעות המשפטיות שניתנו אחריו, הן ברמה הפדרלית והן בבתי-המשפט המדינתיים, נקטו מדיניות שמרנית ומתונה יותר בנושא.¹¹² אפשר שהדבר נובע מתגובת-נגד על העמדות הנחרצות שהוצגו בפסק-הדין האמור,¹¹³ ואפשר שהדבר נובע מהתפתחות הפסיקה בהתייחס לעילות שעליהן הושתתו העתירות נגד הוראות איזור – הזכות לשוויון ולא-הפליה.¹¹⁴ כך, למשל, בפסק-הדין *San Antonio v. Rodriguez*¹¹⁵

- 108 לעניין זה ראו *Norwood*, לעיל ה"ש 16. עם זאת, יש הסבורים כי שימוש נכון בפרקטיקה זו יכול לקדם את הצדק החברתי. ראו: Lee Anne Fennell, *Properties of Concentration*, 73 U. CHI. L. REV. 1227 (2006); וכן Hughes & Vandoren, לעיל ה"ש 103.
- 109 Leone, לעיל ה"ש 101, בעמ' 305.
- 110 Hills Dev. Co. v. Township of Bernards, 510 A.2d 621 (N.J. 1986).
- 111 Toll Bros. v. Township of West Windsor, 803 A.2d 53 (N.J. 2002); Bi-County Dev., Inc. v. Borough of High Bridge, 805 A.2d 433 (N.J. 2002); Fair Share Housing Center, Inc. v. Township of Cherry Hill, 802 A.2d 512 (N.J. 2002). לאונה טוען כי בפסקי-דין אלה התעלם בית-המשפט ממכלול של נסיבות רלוונטיות, כגון עלויותיהם של היזמים, הנטל הכספי המוטל על הרשויות, הזחילה העירונית וכיוצא באלה. Leone, לעיל ה"ש 101, בעמ' 303.
- 112 Berry, לעיל ה"ש 33, בעמ' 255.
- 113 Pendell et al., לעיל ה"ש 40, בעמ' 230.
- 114 Adam Gordon, *Making Exclusionary Zoning Remedies Work: How Courts Applying Title VII Standards to Fair Housing Cases Have Misunderstood the Housing Market*, 24 YALE L. & POL'Y REV. 437 (2006).

קבע בית-המשפט העליון כי לשם הוכחת הפליה כלכלית אין די בהוכחה של העדר יכולת כלכלית, אלא יש להוכיח שלילה מוחלטת של זכות. בכך נמנעה למעשה אפשרות התביעה על בסיס העילה שעמדה בבסיס ההלכה בעניין *Mount Laurel I*. יישומה של הלכת *Washington v. Davis*¹¹⁶ – אשר חייבה הוכחת כוונה לשם ביסוסה של עילת הפליה גזעית – על הוראות איזור¹¹⁷ מנע כמעט לחלוטין גם את אפשרות השימוש בעילה זו.¹¹⁸ מן האמור לעיל יוצא כי בפועל, גם כאשר התערב בית-המשפט בנושא ההדרה הנובעת מרגולציה תכנונית, לא היה בכך כדי לגרום לשינוי מהותי במרחב, אשר המשיך להתאפיין בפערים משמעותיים בין העיר והפרוורים, בין לבנים ואחרים.

(ז) פתרונות לאיזור מדיר – איזור מכליל או ערעור מגביל

חרף כל האמור לעיל, פסק-הדין בעניין *Mount Laurel I* לא נעדר כל השפעה. כפי שמציינים קלוויטה, גריימס ומלק (Calavita, Grimes & Mallach),¹¹⁹ פסק-דין זה מיקד את תשומת-הלב בצורך בהסדרה של דיור לאוכלוסיות חלשות, והוביל לשינוי פוליטי וחברתי. שינוי זה בא לידי ביטוי בהסדרי חקיקה ורגולציה שהותקנו ברבות ממדינות ארצות-הברית ומעריה.

בפסק-הדין *Mount Laurel I* עמד בית-המשפט על הצורך להבטיח מגוון של סוגי דיור, אשר יאפשר פתרונות דיור הולמים לכלל התושבים, ובכלל זה דיור זול לנזקקים. מטרה זו היא שעומדת בבסיסן של הוראות "האיזור המכליל" (inclusionary zoning), הכולל טכניקות שונות להבטחת הקמתו של דיור בר-השגה. חלק מהמדינות חוקקו חוקים המסמיכים את הרשויות המקומיות לקבוע הוראות איזור מכליל,¹²⁰ ומדינות אחרות הסתפקו בהסרת חסמים רגולטיביים העשויים למנוע את הקמתו של דיור בר-השגה.¹²¹

.San Antonio Independent School Dist. v. Rodriguez, 411 U.S. 1, 29 (1973) 115

.Washington v. Davis, 426 U.S. 229 (1976) 116

.Village of Arlington Heights v. Metro. Housing Dev. Corp., 429 U.S. 252, 270 (1977) 117

בעניין Lindsey v. Normet, 405 U.S. 56, 73–74 (1972) 118

בנושא דיור מצדיקה ביקורת נוקשה מאחר שיש בה הפרה של זכות-יסוד חוקתית, מהטעם

שזכות הדיור אין פירושה הזכות לדיור באיכות מסוימת.

Calavita, Grimes & Mallach, לעיל ה"ש 106, בעמ' 137. 119

חלק מחוקי הדיור מחייבים את הרשויות המקומיות להכין תוכניות מתאר מקומיות הקובעות

את היקף הדיור הזול הנדרש בתחומן לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה על בסיס

ניתוח מצב קיים ותחזית לעתיד. תוכניות אלה אמורות לייעד קרקע להבטחת דיור בר-השגה

ולקבוע את אופן מימונו.

MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 323–324. 121

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

הוראות של איזור מכליל עשויות לחייב את היזם להפריש חלק מהפרויקט הנבנה על-ידיו לדיור הוגן או לספק לו תמריץ לעשות כן, בין כפתרון יחיד לבעיית ההדרה ובין כפתרון משלים לה.¹²² דוגמה לפרקטיקה זו היא הקצאה של חלק מהדירות הנבנות במסגרת פרויקט מגורים רגיל לדיור זול, לתקופה מוגדרת, לאוכלוסייה ברמת הכנסה נמוכה או בינונית, בתמורה להטבה הניתנת ליזם. הטבה זו עשויה להיות מימון מדינתי או פדרלי לחלק שנבנה כדיור בר-השגה, התחייבות לרכוש חלק זה או נתח ממנו, הגדלת הצפיפות המותרת או הקלה בדרישות הפיתוח.¹²³ התחייבותו של היזם ניתנת ליישום בתוך פרויקט מסוים או מחוץ לו, במסגרת פרויקט אחר. כפי שמציין לרמן (Lerman),¹²⁴ טכניקה זו מאפשרת הסדרת דיור בר-השגה על-חשבון היזם, מבלי שהדבר יטיל נטל כלכלי כבד על הרשות והציבור. כמו-כן היא מסייעת בפיתוח קומפקטי, אשר חיוני לשמירת הסביבה ולחיזוק האינטגרציה.

האיזור המכליל מבקש למעשה להפוך את היוצרות: ליטול אותה רגולציה תכנונית המשמשת ליצירת הפרדה מרחבית ולרתום אותה לקידום הלכידות החברתית. אולם לשיטה זו יש מגבלות המקשות את השגת מטרתה. אחת המגבלות היא פרק-הזמן המוגבל לקיומו של דיור בר-השגה. ככלל, הוראות האיזור המכליל קובעות פרק-זמן של כעשר עד עשרים שנה שבמהלכו דירות אשר הוקמו כדיור בר-השגה חייבות להישאר כאלה, אולם לאחר פרק-זמן זה ניתן להשכיר את הדירות או למוכרן בשוק החופשי, כך שעלול להיווצר שוב מחסור בדיור בר-השגה.¹²⁵ קושי נוסף קשור להפעלת שיקול-הדעת בנוגע לבחירת התושבים הזכאים לרכוש דירה במסגרת דיור בר-השגה. מתן האפשרות להפעיל שיקול-דעת עשוי, כשלעצמו, לאפשר את המשך הסגרציה. אורפילד (Orfield),¹²⁶ למשל, מציין

122 יטן סבור כי הוראות אלה עשויות להיות אפקטיביות במיוחד במסצ'וסטס, דווקא מהטעם שאין במדינה זו תוכנית כוללת לדיור הוגן. Jonathan D. Witten, *Symposium: Twists in the Path from Mount Laurel: The Cost of Developing Affordable Housing: At What Price?* 30 B.C. ENV'T'L AFF. L. REV. 509, 546-547 (2003).

123 Brian R. Lerman, *Mandatory Inclusionary Zoning – The Answer to the Affordable Housing Problem*, 33 B.C. ENV'T'L AFF. L. REV. 383, 386 (2006). ראו גם MANDELKER, לעיל ה"ש 36, בעמ' 324.

124 Lerman, שם, בעמ' 386.

125 דוגמה לכך הוא פרויקט דיור בר-השגה במחוז מונטגומרי, מרילנד. ראו: Karen Destorel Brown, *Expanding Affordable Housing Through Inclusionary Zoning: Lessons from the Washington Metropolitan Area* (The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy 2001), available at www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2001/10metropolitanpolicy_brown/inclusionary.pdf.

126 Myron Orfield, *Land Use and Housing Policies to Reduce Concentrated Poverty and Racial Segregation*, 33 FORDHAM URB. L.J. 877, 918 (2006).

כי מחוז מונטגומרי במרילנד, שהנהיג הקצאה של דיור בר-השגה באמצעות הגרלה, אפשר חלוקה שוויונית, בעוד שאופן הקצאתו של דיור זה במאונט-לורל אפשר את אכלוסו בעיקר על-ידי לבנים ממעמד בינוני.¹²⁷ האפשרות להבטיח אינטגרציה באמצעות האיזור המכליל עלולה להיפגע גם לנוכח האפשרות "למכור" התחייבויות אלה לרשות אחרת.¹²⁸ השפעתו המוגבלת של האיזור המכליל על תופעת ההדרה נובעת גם מההבדלים בין חוקי המדינות השונות ומהאפקטיביות השונה שלהם,¹²⁹ אולם יותר מכך – מן המציאות שטכניקה זו מבקשת להתמודד עימה. יש להניח כי גם רגולציה שתחייב הסדרת אחוז מסוים של דיור זול בכל פרויקט חדש תטפל אך בטיפה מתוך ים הנזקקים לסיוע בדיוור. יתר על כן, אין ביישומה של פרקטיקה זו כדי למנוע פעולתם של כוחות אחרים, כלכליים וחברתיים, אשר יהוו משקל-נגד ויעודדו את המשך ההפרדה. כך, למשל, כוחות אלה עשויים לפעול להקמת אגודות דיור, אשר יגבו דמי אחזקה גבוהים במתחמי מגורים או ימנעו הקמתם של מבני ציבור מסוימים, באופן שימנע, בעקיפין, כניסתן של אוכלוסיות "לא-רצויות" לתחומם. לפיכך, ועל-אף הפוטנציאל הטמון באיזור המכליל לצמצום תופעת ההדרה, אין פלא שהצלחתו מוגבלת.

דרך שונה להבטיח דיור בר-השגה נקטה מדינת מסצ'וסטס. במסגרת חקיקה שזכתה בכינוי "Anti-Snob Land Laws", העניקה מדינה זו ליזמים זכות ערר על החלטה של רשות מקומית לדחות את בקשתם להקמת דיור זול. הערר נשמע לפני ועדת ערר מדינתית בנושא דיור,¹³⁰ אשר מוסמכת להתערב בהחלטת הרשות המקומית ולאשר את הפרויקט כפי שהוגש או בשינויים שאינם גורעים מכדאיותו הכלכלית של הפרויקט ליזם. הוועדה רשאית לדחות את הערעור אם לפחות 10% ממצאי הדיור הקיים הינו בר-השגה או אם השטח שהפרויקט אמור לקום בו גדול במיוחד.¹³¹ גם כאן ניתן להצביע על חילוקי-דעות בין החוקרים השונים באשר למידת האפקטיביות של החוק בהסדרת דיור בר-השגה.¹³²

127 על ההרכב הדמוגרפי של הדיור ההוגן ראו גם Span, לעיל ה"ש 83, בעמ' 66–69.

128 Norwood, לעיל ה"ש 16.

129 Spencer M. Cowan, *Anti-Snob Land Use Laws, Suburban Exclusion, and Housing Opportunity*, 3 J. URBAN AFF. 295, 297 (2006).

130 Low and Moderate Housing Act, MASS. GEN. LAWS Ch. 40B, §§ 20–23 (2000).

131 Cowan, לעיל ה"ש 129, בעמ' 298.

132 Cowan, שם, מביע את דעתו כי יש בחוק זה כדי לסייע בהקמתו של דיור בר-השגה. עם זאת, הוא מדגיש כי סיכויי ההצלחה רבים יותר ברשויות מקומיות שקיימת בהן אינטגרציה מבחינה גזעית או לפחות נכונות לכך, ואשר מספר בעלי הנכסים רבי-ההשפעה בהן קטן יחסית. לעומתו, לרמן ואורפילד טוענים כי השפעתו של החוק על דיור בר-השגה מוגבלת, וכי אין בו כדי להשיג את האינטגרציה הרצויה. ראו Lerman, לעיל ה"ש 123; Orfield, לעיל ה"ש 126.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

(ח) יחסי הכוחות בין ההדרה לבין האמצעים המשפטיים לריסונה

במאמר משנת 1998, במלאת שלושים שנה לחקיקתו של חוק הדיור ההוגן הפדרלי, קובעת דנטון (Denton)¹³³ כי חוק זה לא יצר שינוי מהותי בדפוסי ההפליה בדיור וההפרדה הגזעית. למסקנה זו מגיעים רבים מן הכותבים האמריקאים, ונראה כי כך גם יתרשם המבקר במדינה זו. למעשה, על-פני מנעד השפעתה של הרגולציה התכנונית על תופעת ההדרה, ארצות-הברית מהווה דוגמה קיצונית של השפעה מדירה בשוק אשר נוטה ממילא להדרה. שוק הדיור בארצות-הברית – אשר מושפע מתפיסות כלכליות ליברליות, מאינטרסים של רשויות מקומיות הפועלות להרחיב את בסיס המס החיוני למימון פעילותן, ממתחים בין קבוצות שונות ועוד – מהווה מצע פורה ליצירתה של רגולציה עם אפקט מדיר. גם כאשר ננקטים אמצעים על-מנת להגביל אפקט זה, עוצמתם של הכוחות המעוררים הדרה מגבילה את יעילותם. עם זאת, הגם שנראה כי במאבק בין ההדרה לבין האמצעים המשפטיים לריסונה יד ההדרה על העליונה, אין אנו סבורות כי האמצעים המשפטיים משוללי כל השפעה.¹³⁴

לסיכום הסיפור האמריקאי: על-אף המודעות לתופעה, על-אף החקיקה והפסיקה המבקשות להגבילה ועל-אף הטכניקות השונות לריסונה, הדרתן של קבוצות אוכלוסייה שונות ממתחמי מגורים מסוימים ממשיכה להתקיים. הוראות האיזור, אשר מהוות את אחד הגורמים לכך, עשויות לשמש, ולו באופן מוגבל, לצמצום התופעה או לכל-הפחות למניעת העמקתה.

2. בריטניה

בבריטניה מתגלה תמונה שונה בתכלית מזו שראינו בארצות-הברית: לא מערכת מבוזרת אשר מאפשרת אוטונומיה תכנונית לשלטון המקומי, לא רגולציות מקומיות

Nancy A. Denton, *Half Empty or Half Full: Segregation and Segregated Neighborhoods 30 Years After the Fair Housing Act*, 4(3) CITYSCAPE: A JOURNAL OF POLICY DEVELOPMENT AND RESEARCH 107 (1999) 133

ראו Pendell et al., לעיל ה"ש 40, בעמ' 232 ו-240, הגורסים כי רגולציה המחייבת הסדרה של מגוון סוגי דיור והגדלת צפיפויות, באופן המוזיל את עלות הפיתוח ואת מחירי הדיור, וכן רגולציה המגבילה שימושים מזיקים באזורים המאוכלסים על-ידי מיעוטים עשויות לרסן הדרה. ראו גם Nelson et al., לעיל ה"ש 12; Orfield, לעיל ה"ש 126. לגישת אורפילד, רגולציה של ניהול גידול עשויה לצמצם סגרגציה אם ננקטים אמצעים משלימים (הגבלת היצע הקרקע יחד עם הקטנת גודל החלקות).

איריס פרנקל-כהן, רחל אלטרמן

שתכליתן אך ורק אינטרסים מקומיים, אלא מערכת בעלת חזית אחידה אשר פעילותה מוכוונת על-ידי מדיניות ריכוזית בתחומי התכנון השונים. כך לגבי מדיניות התכנון בכלל, וכך לגבי סוגיית ההדרה במיוחד. עם זאת, בהתייחסנו לתופעת ההדרה ממגורים בבריטניה וליחסי-הגומלין בינה לבין הרגולציה התכנונית, אנו נאלצים לומר את הדברים בלשון זהירה, כמעט רפה. זאת, מאחר שאל מול שפע המחקרים האמריקאיים הבוחנים את הקשר שבין סוגיית ההדרה ממגורים לבין הרגולציה התכנונית, קשה להצביע על מחקרים יסודיים בתחום זה בבריטניה. כפי שנראה להלן, הבדלי המערכות והתרבויות משליכים גם על יחסי-הגומלין בין התכנון לבין סוגיית ההדרה, ומותירים אותנו עם סימן שאלה לגבי השפעתה של הרגולציה התכנונית על סוגיה זו.

(א) התכנון באנגליה¹³⁵

על-מנת להבין את מקומה של הרגולציה בתוך מערכת התכנון, נשרטט בקווים כלליים את אופייה של מערכת התכנון הבריטית. מערכת ותיקה זו, שפועלת במסגרתם של חוקי התכנון הבריטי¹³⁶, נוצרה מתוך הכרה בחשיבות הקרקע, אשר הוטמעה בתקופה שבה הייתה לבעלות משמעות חברתית-מעמדית. מערכת זו הושפעה מהחשיבות שיוחסה לשמירת הקרקע ומן ההסתייגות מפני זחילה עירונית בשל גודלה הקטן יחסית של המדינה. לאורך זמן הושפעה מערכת התכנון הבריטית גם משינויים פוליטיים-אידיאולוגיים, ובכלל זה המעבר מהתפיסה הסוציאלית, אשר רווחה לאחר מלחמת-העולם השנייה, אל התפיסה הליברלית, שנהגה בתקופת תצ'ר עד העידן הניאו-ליברלי, שהחל בשנת 1997.

ככלל, מערכת התכנון הבריטית מתאפיינת במדיניות ריכוזית למדי, והשלטון המרכזי קובע את מדיניות התכנון. כיום מדיניות זו מעוגנת במסמכי מדיניות הנקראים Planning Policy Guidance (PPG). הגם שמסמכים אלה אינם סטטוטוריים, בפועל רשויות התכנון מיישמות אותן ברמה המקומית. במהלך העשור האחרון – תקופת שלטונם של הליברלים החדשים בבריטניה – עברה מערכת התכנון הבריטית שינויים משמעותיים, ביניהם

135 Malcolm Grant, *National-Level Institutions and Decision-Making Processes for Spatial Planning in the United Kingdom*, in NATIONAL-LEVEL PLANNING IN DEMOCRATIC COUNTRIES: AN INTERNATIONAL COMPARISON OF CITY AND REGIONAL POLICY-MAKING (Rachelle Alterman ed., 2001); BARRY CULLINGWORTH & VINCENT NADIN, *TOWN AND COUNTRY PLANNING IN THE UK* 1–13 (13th ed. 2002).

136 Town and Country Planning Act, 1990, c. 8 (UK). יסודותיו של חוק זה בחוקי התכנון המדינתיים מן הראשונים בעולם.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

היחלשות מסוימת של הריכוזיות בתחום התכנון¹³⁷ במקביל לחיזוק התכנון האזורי,¹³⁸ והטמעת עקרונות של פיתוח בר־קיימא.

בתחום הדיור הממשל המרכזי קובע את כמות הקרקע הדרושה לבנייה על־פי תחזית לאומית שהוא מכין. תחזית זו מועברת לרשויות המחוזיות, אשר מקצות את מכסות הקרקע לפיתוח לכל אחת מהרשויות המקומיות שבתחומן. כל אחת מהרשויות המקומיות נדרשת להבטיח את אפשרות הפיתוח של מכסת הקרקע שהוקצתה לה, בצירוף הנחיות פיתוח במסגרת התוכנית המקומית שלה.¹³⁹ חוק התכנון הבריטי קובע הנחיות כלליות בלבד לגבי הכנת התוכנית המקומית, והרגולציה הכללית שנקבעה בקשר אליה עוסקת בהיבט הטכני של אישורה.¹⁴⁰ כתוצאה מכך, עיקר התכנון ברמה המקומית נעשה על־פי תוכניות המתאר וההיתרים של גורמי התכנון המקומיים. להלן ננסה לבחון את יחסי־הגומלין המתקיימים בבריטניה, אם בכלל, בין מערכת זו לבין סוגיית ההדרה.

(ב) בין הדרה מדיור להדרה חברתית

במסגרת הדיון לעיל בעניין ארצות־הברית, התייחסנו להדרה כאל פרקטיקה שלטונית שמיושמת באמצעות רגולציה תכנונית ואשר יש בה כדי להקשות על קבוצת אוכלוסייה מסוימת להתגורר במרחב מגורים מסוים או מסוג מסוים. כך מושג זה נתפס גם בשיח

137 היחלשות זו באה לידי ביטוי גם בהתייעצות שהממשל נוהג לקיים עם הרשויות האזוריות והמקומיות, כמו־גם עם יזמים ובעלי קרקע, לפני הוצאת מסמכי מדיניות. עם זאת, נשמרת עדיין ריכוזיות רבה ביישום התוכניות, אשר צריך להיעשות על־פי הנחיות המדינה, ושר הפנים מוסמך להתנגד לתוכנית מסוימת או לזיום תוכנית משלו.

138 באמצעות הקמת גופי תכנון אזוריים והקצאת סמכויות, במטרה ליצור אסטרטגיה אזורית כוללת ואינטגרטיבית בנושאי תכנון שונים. בשנת 2004 נקבעו תקנות אשר תמכו במדיניות The Town and Country Planning (Regional Planning) (England) Regulations 2004, : 1; S.I 2004/2203; The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004, S.I 2004/2204. התקנות קובעות את אופן פעולתן של רשויות התכנון האזוריות והמקומיות, כמו־גם כללים לגבי מסמכי התכנון המצויים בתחום סמכותן.

139 מידת מעורבותו של השלטון המרכזי בהליכי התכנון המקומיים נובעת גם ממגבלות התקציב של הרשויות המקומיות – למן שנות התשעים, בעקבות רפורמה במיסוי המקומי, המיסוי המקומי מוטל על בתי מגורים בהתאם לסיווג התואם את שווי הנכס, ואי־אפשר להטיל מיסוי מקומי על עסקים.

140 ראו את התקנות המפורטות לעיל בה"ש 138.

האמריקאי בנושא. אולם השיח הבריטי בהקשר זה שונה לחלוטין. בבריטניה סוגיית ההדרה בדיוור נתפסת כחלק בלתי-נפרד ובלתי-מובחן מסוגיית ההדרה החברתית.¹⁴¹ נושא ההדרה החברתית התפשט באירופה במהלך שנות השמונים ונהפך לרעיון מרכזי בפעילותו של האיחוד האירופי. בסוף שנות התשעים, עם עלייתם של הניאו-ליברלים לשלטון בבריטניה בראשותו של טוני בלייר, אימץ גם הממשל הבריטי את המושג "הדרה חברתית". "הדרה חברתית" היא מושג רחב המתייחס לתהליך אשר דוחק אנשים אל מחוץ לחברה הנורמטיבית ומונע מהם את היכולת לשותפות חברתית.¹⁴² כפי שמבהיר סומרוויל (Somerville),¹⁴³ תהליך זה נובע משילוב של גורמים כלכליים, חברתיים ופוליטיים, אשר יוצרים תחושה של בידוד והפרדה מהמבנים והמוסדות הרשמיים של הכלכלה, החברה והמדינה. על-פי תפיסה זו, הצדק החברתי נקבע על-פי מדד השותפות בחיים הכלכליים והחברתיים, ולא על-פי רמת אי-השוויון הכלכלי בין האזרחים.¹⁴⁴ עקב היות ההדרה החברתית תופעה כוללת, הנהיג הממשל הניאו-ליברלי מדיניות כוללת לתיקונה. מדיניות זו מוצאת את ביטויה במסמכי מדיניות שונים ברמה הלאומית וברמה המקומית.¹⁴⁵ לטענת דבודי ואטקינסון (Davoudi & Atkinson),¹⁴⁶ שינוי תפיסתי זה חלחל גם לתחום התכנון, ואפשר את שיתופן של קבוצות חלשות בדיון התכנוני על-

- Isobel Anderson & Duncan Sim, *Social Exclusion and Housing: An Introduction*, in 141
SOCIAL EXCLUSION AND HOUSING: CONTEXT AND CHALLENGES 1–2 (Isobel Anderson &
.Duncan Sim eds., 2000)
- DAVID PAGE, COMMUNITIES IN THE BALANCE: THE REALITY OF SOCIAL EXCLUSION ON 142
.HOUSING ESTATES (2000)
- Peter Somerville, *Explanations of Social Exclusion: Where Does Housing Fit in?* 13 143
.HOUSING STUD. 761 (1998)
- מן הראוי לסייג הגדרה זו לנוכח העובדה שהמונח "הדרה חברתית" זוכה במשמעויות שונות 144
בהקשרים שונים. סומרוויל עצמו מבהיר (שם) כי התייחסותו הינה למשמעות מסוימת של
המונח. למשמעויות נוספות ראו: Peter Ratcliffe, *Housing Inequality and "Race": Some* 22
Critical Reflections on the Concept of "Social Exclusion", ETHNIC & RACIAL STUD. 1 (1999)
- ראו, למשל: Office of the Deputy Prime Minister, *Neighbourhood Renewal Unit Race* 145
Equality Action Plan 2005: An Office of the Deputy Prime Minister Plan Focusing on
Neighbourhoods (2005), available at www.neighbourhood.gov.uk/publications.asp?did=1432; Greater London Authority, *Towards the Mayor's Housing Strategy Consultation Paper* (November 2006), available at www.teamlimited.co.uk/Assets/pdf/towards-housing-strat.pdf
- Simin Davoudi & Rob Atkinson, *Social Exclusion and the British Planning System*, 14 146
.PLANNING PRACTICE & RESEARCH 225 (1999)

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

מנת להבטיח פיתוח עירוני התואם את צורכיהן.¹⁴⁷ אפשר שהתוצאה המעשית של שינוי זה הייתה מדיניות של דיור בר-השגה, המאפשרת לבעלי הכנסה נמוכה יחסית להתגורר בפרויקטים של דיור פרטי.

כאמור, הדיון בנושא ההדרה בדיור בבריטניה מהווה חלק בלתי-נפרד מהדיון בנושא ההדרה החברתית בכללותה. בהקשר זה ההדרה מדיור נתפסת כאמצעי לניתוקן של הפרט מהחברה הנורמטיבית, כפי שטוען סומרוויל,¹⁴⁸ או כתוצר של ניתוק כזה, כטענתם של אנדרסון וסיים (Anderson & Sim).¹⁴⁹ מכל מקום, במצב דברים זה אין ההדרה מדיור זוכה במיקוד באופן נפרד ובהקשר של מערכת התכנון הרגולטיבית בפרט. למרות זאת המשכנו וחיפשנו מקורות של ספרות אקדמית הקרובה לנושא שלנו, ולהלן התמונה המתגבשת על-סמך המעט שמצאנו.

(ג) הקשר בין הדרה לבין והסדרה תכנונית – מציאות או דמיון?

בעוד עיקר התכנון בארצות-הברית נעשה באמצעות הוראות איזור, הרגולציה המסדירה את תכנון המגורים בבריטניה הינה בעיקרה תוכניות פיתוח מקומיות והיתרים המוצאים על-ידי הרשויות.¹⁵⁰ התכנון מושפע גם מנורמות של בנייה, אשר חלקן מעוגנות בחקיקה וחלקן נעדר תוקף סטטוטורי מחייב.

למעשה, הקשר בין הרגולציה התכנונית לבין סוגיית ההדרה ממגורים כמעט ולא העסיק את הדיון הציבורי או האקדמי בבריטניה. לנוכח הפוטנציאל המדיר הקיים בהליך התכנוני, יש בשתיקה זו כשלעצמה כדי לעורר סימן שאלה: אפשר שהחוקרים הבריטים אינם מודעים לפוטנציאל זה, ואולי מדובר בעצמת-עיניים מתוך תפיסה שמרנית של

147 עד אותה עת, טוענים הכותבים, הונעה מערכת התכנון על-ידי כוחות שונים: בשנים שלאחר מלחמת-העולם השנייה היה זה שלטון המדינה; בשנות השישים – המגזר הפרטי; ובשנות השמונים והתשעים – כוחות השוק. לנוכח זה, חלק גדול מהציבור לא היה שותף להליכי התכנון. שם.

148 Somerville, לעיל ה"ש 143.

149 Anderson & Sim, לעיל ה"ש 141; וראו במיוחד את עמדתה של אנדרסון בהתייחס לקשר שבין דיור והדרה: Isobel Anderson, *Housing and Social Exclusion: The Changing Debate*, in SOCIAL EXCLUSION AND HOUSING: CONTEXT AND CHALLENGES 17–21 (Isobel Anderson & Duncan Sim eds., 2000).

150 חוק התכנון הבריטי מאפשר הוראות איזור, אולם השימוש בכלי זה בבריטניה מצומצם, ואינו מתייחס למתחמי מגורים.

התכנון כמנותק מתהליכים חברתיים או כאמצעי לשימור יחסי הכוחות בחברה;¹⁵¹ אפשר שהדבר נובע מן התפיסה שהפרדה בדיוור היא תוצאה של הדרה חברתית, ולא של גורם רגולטיבי-תכנוני; ואולי – לנוכח מדיניות התכנון הלאומית, אשר שוללת הפליה – החוקרים מניחים כי קשר כזה אינו מתקיים.¹⁵² לפיכך רק בשנים האחרונות, גם בבריטניה המודעות לקשר זה הולכת וגוברת. ביטוי לכך ניתן למצוא בשימוש הגובר במושג "constraints" המקביל במידת מה לביטוי האמריקאי – removal of regulatory barriers. המושג הבריטי מתייחס להשפעות של תכנון אסטרטגי או מקומי על היצע הדיוור (Discussion Draft – London Housing's capacity, 2009). אנו סבורות כי יש מקום לבחון את קיומו של קשר בין רגולציה תכנונית לבין הדרה מדיוור גם בבריטניה. בהעדר מחקר ישיר בנושא, בחנו כמה נושאים שבהם עשויה להיות לרגולציה התכנונית השפעה על סוגיה זו. לצורך כך פנינו לספרות המצומצמת המתייחסת לרגולציה הקיימת, והרשינו לעצמנו להרחיב את היריעה גם לסטנדרטים המהווים נורמות התנהגות מקובלות בבריטניה, הגם שהם אינם חקוקים (עדיין). מצאנו כי גם ברגולציה הבריטית טמון הכוח להדיר. להלן נעמוד על כמה דוגמות לכך.

(ד) רגולציה כגורם לעליית מחירי הדיוור

בבריטניה נעשה שימוש ברגולציה של שימושי קרקע על-מנת להבטיח פיתוח קומפקטי ומבוקר, מתוך רצון לשמור על משאב הקרקע. אולם, לדעת צ'שייר (Cheshire), רגולציה כזו גורמת לעליית מחירי הקרקע והדיוור, ועלולה להיות לה השפעה מדירה. צ'שייר ושפרד (Cheshire & Sheppard)¹⁵³ מצביעים על מחקר שנעשה במחוז רידינג בבריטניה, שממנו עולה קשר בין רגולציה של שימושי קרקע לבין מחירי הדיוור. כפי שמציינים החוקרים, לסוגי רגולציה שונים יש השפעה שונה על המחיר. למשל, לרגולציה הקובעת את שטח החלקה יש השפעה רבה יותר מאשר לרגולציה הנוגעת במאפייני דיוור, כגון הסקה או מספר חדרי-שינה. עוד קובעים המחקרים כי לסוגי הרגולציה השונים יש השלכה שונה על הרווחה החברתית. למשל, לרגולציה המגבילה את שטח העיר המותר

H. Thomas & V. CULLINGWORTH & NADIN, לעיל ה"ש 136, בעמ' 307. ראו גם: 151
 Krishnarayan, 'Race', Disadvantage, and Policy Processes in British Planning, 26
 ENVIRONMENT & PLANNING A 1891 (1994). המחקרים מתארים כאן את התכנון בתחילת
 המאה העשרים כאמצעי לשימור יחסי הכוחות בחברה, כאשר הממסד שלל מהמתכננים את
 האפשרות להשתמש בתכנון לשם שינוי חברתי.
 Thomas & Krishnarayan, שם, בעמ' 1899. 152
 Paul Cheshire & Stephen Sheppard, Land Markets and Land Market Regulation: 153
 Progress towards Understanding, 34 REG. SCI. & URBAN ECON. 619 (2004).

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

בבנייה יש השפעה רגרסיבית, המבטיחה רווחה חברתית-סביבתית רבה יותר לאוכלוסיית הפריפריה האמידה. החוקרים תומכים את עמדתם במחקרים שנעשו בארצות-הברית בקשר לרגולציה של ניהול גידול. במקום אחר טוען צ'שייר¹⁵⁴ כי כאשר הרגולציה גורמת לעליית מחירי קרקע, ינסו בעלי הנכסים למנוע פיתוח נוסף באזורם, דבר שיגרום לעליית מחירים נוספת, וכתוצאה מכך להדרה של אוכלוסייה בעלת יכולת כלכלית נמוכה. אולם דוח שהוציא הממשל בשנת 2006 מטיל ספק בטענה כי רגולציה המגבילה את היצע הקרקעות לבנייה מעלה בהכרח את מחירי הדיור.¹⁵⁵

(ה) קהילות מגודרות

באנגליה, כמו בארצות-הברית ובישראל, תופעת הקהילות המגודרות מתעצמת בעת האחרונה. תופעה זו, שהינה ביטוי קיצוני של תופעת ההדרה, נעשית תוך שיתוף-פעולה של מערכת התכנון. החוקרים אטקינסון ופלינט (Atkinson & Flint)¹⁵⁶ מתארים את התפתחותן של השכונות המגודרות כתופעה שהולכת ומתעצמת בעיקר למן שנת 1995. להערכת החוקרים, מספרן של שכונות אלה בשנת 2004 הגיע לכאלף, ורובן מצויות בלונדון. מעניין שתופעת השכונות המגודרות אינה ייחודית לאוכלוסייה עשירה דווקא, אלא קיימת, אף אם בהיקף מצומצם יותר, גם באזורים חלשים.¹⁵⁷ כפי שמציין גובלר (Gooblar), במערכת התכנון אין רגולציה המתייחסת אל תופעת השכונות המגודרות באופן נפרד ומפורש.¹⁵⁸ הקמת הגדרות או המחסומים, כמו-גם ניכוס

- Paul Cheshire, *Unpriced Regulatory Risk and the Competition of Rules: Unconsidered Implications of Land Use Planning*, 22 J. PROPERTY RES. 225 (2005) 154
- BARKER REVIEW OF PANNING: INTERIM REPORT – ANALYSIS (July 2005) לפי הדוח, קיימים גם ממצאים שונים. דוגמה לכך מצויה במאמרם של Quigley & Rosenthal, לעיל ה"ש 39, המאזכר מחקר של מונק ווייטהד (Monk & Whitehead) משנת 1999, אשר מצא עליית מחירי דיור במחוזות שונים שלא היה אפשר לייחסה להבדלים ברמת הרגולציה. 155
- Rowland Atkinson & John Flint, *Fortress UK? Gated Communities, the Spatial Revolt of the Elites and Time-Space Trajectories of Segregation*, 19 HOUSING STUD. 875 (2004). 156
- Aron Gooblar, *Outside the Walls: Urban Gated Communities and their Regulation within the British Planning System*, 10 EUR. PLAN. STUD. 321, 322 (2002) 157
- Rowland Atkinson et al., *Gated Cities of Today: Barricaded Residential Development in England*, in CNR PAPER 21 (2004), available at www.bristol.ac.uk/sps/cnrpaperspdf/cnr21pap.pdf, שם, בעמ' 326. 158

המרחב הציבורי לקבוצת תושבים, נעשים על-פי היתרים מרשויות התכנון, אשר מונפקים ככל היתר אחר. למעשה, גם אין מדיניות תכנון בעניין זה, דבר המאפשר לרשויות התכנון מרחב גדול יחסית של שיקול-דעת. כתוצאה מכך, במקרים מסוימים מערכת התכנון מאפשרת הקמתה של שכונה כזו, ובמקרים אחרים היא שוללת זאת.¹⁵⁹ אטקינסון ועמיתיו¹⁶⁰ טוענים כי הדבר נובע מהתייחסותן השונה של הרשויות המקומיות אל השכונות המגודרות כגורמות להדרה ואל תופעת ההדרה בכלל. ההתייחסות השונה נובעת גם מאי-הבהירות בשאלת חוקיותן של השכונות המגודרות, לנוכח מסמך המדיניות המחייב את הרשויות לפעול לקידום הקמתן של שכונות מעורבות (PPS3).¹⁶¹ לטענת אטקינסון ועמיתיו, נפתח פתח להכשרת שכונות מגודרות במסגרת הנחיות המדיניות הנוגעות ב"ביטחון באמצעות תכנון" (security by design),¹⁶² אשר מתירות גידור לצורכי ביטחון מיוחדים כאשר אין פתרון מספק אחר.¹⁶³ באופן מוזר (מנקודת-מבטו של מאמר זה), הנחיות תכנון אלה מתעלמות מהדיון בסוגיית ההדרה.¹⁶⁴ זאת, אף שברוב הקהילות המגודרות, כפי שמדגישים החוקרים, אין הגידור נובע מצורכי ביטחון "מיוחדים", ובוודאי אין הוא בגדר "פתרון אחרון". מדובר בגידור כאמצעי ליצירת הפרדה ולהדרה של כלל הציבור מהמתחם המגודר.

(ו) רגולציה של גודל הדירות

אמצעי תכנוני נוסף שעשוי להשפיע על תמהיל האוכלוסייה הוא גודל הדירות. הגבלה של גודל הדירות עשויה להוזיל את מחירי הדירות באזור מסוים, אך מצד אחר, היא עשויה להדיר קבוצות אוכלוסייה הנזקקות לדירות גדולות. גודל הדירות עשוי להיות מושפע

- 159 ראו שם, בעמ' 331 – על השכונה העשירה יותר (Kensington) נאסר להקים מחסומים, בעוד שלענייה יותר (Southwark Borough) הדבר הותר.
- 160 Atkinson et al., לעיל ה"ש 157.
- 161 *Planning Policy Guidance 3: Housing (Cancelled)* (March 2000). הוראה זו הוחלפה על-ידי הנחיות חדשות בחודש נובמבר 2006: *Planning Policy Statement 3: Housing* (November 2006), www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/planningpolicystatement3.pdf (להלן: PPS3).
- 162 BY DESIGN: URBAN DESIGN IN THE PLANNING SYSTEM – TOWARD BETTER PRACTICE (London, Thomas Telford Publishing 2000), available at www.cabe.org.uk/AssetLibrary/1818.pdf.
- 163 ODPM & Home Office, *Safer Places: The Planning System and Crime Prevention* (2004), www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/saferplaces.
- 164 Atkinson et al., לעיל ה"ש 157, בעמ' 33.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

מסטנדרטים של בנייה ומהיתרים להרחבה. לדעתנו, אופן הסדרתם של נושאים אלה עשוי להיות רלוונטי לענייננו.

בעידן הגלובלי, לנוכח ההגירה הכרוכה בו, המרחב האורבני בבריטניה מתאפיין בקבוצות אוכלוסייה מתרבויות שונות ועם צורכי דיור שונים. התעלמות מצרכים אלה, במכוון או לא במכוון, עשויה לדחוק אוכלוסיות אלה מאזורים מסוימים. דוגמה לכך היא ההגבלה של גודל הדירות. דירות גדולות חיוניות למשפחות מרובות-ילדים או למשפחות אשר רגילות לנהל אורח חיים רב-דורי, כגון יוצאי פקיסטן ובנגלדש. לטענת החוקר סים (Sim),¹⁶⁵ צפיפות הדיור של לבנים בבריטניה עמדה בשנת 1991 על 2.4 נפשות ליחידת דיור, בעוד צפיפות הדיור בקרב הפקיסטנים עמדה באותה עת על 4.8 נפשות ליחידת דיור, ואצל יוצאי בנגלדש – 5.2. גם הצורך בקיומן של פונקציות כפולות ביחידת דיור, דוגמת הצורך של יהודים חרדים במטבח כפול או הצורך של פקיסטנים דתיים בחדר-אירוח נפרדים לנשים ולגברים, משפיע על גודלה של יחידת הדיור.

למן שנות השישים, גודל הדירות ומספר החדרים בבריטניה נקבע, במידה רבה, על-פי Parker Morris Standards. סטנדרטים אלה נקבעו בשנת 1961 כסטנדרטים מחייבים של דיור ציבורי, במטרה להבטיח רמת רווחה מינימלית נדרשת. בפועל הם הנחו גם את בניית הדיור הפרטי. כפי שמבהירים החוקרים מילנר ומדיגן (Milner & Madigan),¹⁶⁶ סטנדרטים אלה התייחסו בעיקרם לתא המשפחתי הגרעיני והנורמטיבי. כל השאר – בודדים, קשישים, לא-נשואים וכיוצא בהם – הוגדרו כבעלי "צרכים מיוחדים", וככאלה זכו בסטנדרטים נפרדים, מינימליים ביותר. בשנות השמונים בוטל תוקפם המחייב של סטנדרטים אלה. עובדה זו, יחד עם צמצום הסובסידיות שניתנו לדיור הציבורי, הובילו לירידה באיכות הדיור ובגודל הדירות. במצב דברים זה מצאו עצמן קבוצות מיעוט רבות ללא אפשרויות מגורים מתאימות.¹⁶⁷ לנוכח כמות המהגרים הפקיסטנים, ההודים והבנגלדשים שהגיעו לבריטניה בעשרים השנים האחרונות, ממדי התופעה משמעותיים ביותר.

Duncan Sim, *Housing Inequalities and Minority Ethnic Groups*, in SOCIAL EXCLUSION AND HOUSING – CONTEXT AND CHALLENGES 93 (Isobel Anderson & Duncan Sim eds., 2000).

Jo Milner & Ruth Madigan, *Regulation and Innovation: Rethinking Inclusive Housing Design*, 19 HOUSING STUD. 727, 727–744 (2004).

Phil Wood, Charles Landry & Jude Bloomfield, : בעמ' 97. ראו גם : Sim, *Cultural Diversity in Britain – A Toolkit for Cross-cultural Co-operation* (2006), available at www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/1922-cultural-diversity-britain.pdf, אשר ממליצים לקבוע מאפייני דיור התואמים את צרכיהם של המיעוטים השונים.

בשנים האחרונות גברה המודעות לנושא זה. עקב כך, באוגוסט 2006 הוגש למועצת לונדון דוח אשר מתייחס לגודל הדירות ומציע סטנדרטים שונים מהקיים.¹⁶⁸ דוח זה שואף לקבוע סטנדרטים מינימליים לגודל הדירות, ולעגנם במסגרת הקוד שהממשל מגבש בנושא דיור בר-קיימא (Code for Sustainable Housing).¹⁶⁹ הדוח מציע לקבוע סטנדרט של גודל מינימלי לגבי הפונקציות העיקריות של הדיור (מגורים, בישול, אכילה), על בסיס גודל מינימלי הדרוש לאדם. דווקא על רקע הביקורת שהוטחה בסטנדרטים הקודמים, מעניין שגם דוח זה מתייחס למשפחה כאל מושג אחיד, ומתעלם מקיומן של משפחות שונות מהסטנדרט הלונדוני המסורתי ומצורכיהן המיוחדים. לכאורה, משמעות הדבר עשויה להיות הדרה של קבוצות אוכלוסייה מסוימות ממתחמי המגורים החדשים ודחיקתן לאזורים חלשים, המאפשרים להם להתגורר בדירות גדולות או מחוברות. מצד אחר, אילו נקבעו סטנדרטים של בנייה למשפחות מרובות-ילדים, אפשר שדירות אלה היו ממילא מחוץ להישג-ידן של משפחות המהגרים.

גודל הדירות מושפע גם מרגולציה המתירה הרחבה של יחידות מגורים במסגרת תוכנית מתאר. דוגמה לאופן השימוש בסמכותה של הרשות המקומית בהקשר זה מצויה בהצעה לשינוי התוכנית המקומית החלה על אזור הקני (Hackney) שבלונדון. הצעה זו מבקשת להגביל את אפשרויות ההרחבה של בתי מגורים ואת אפשרות שינויים.¹⁷⁰ באזור זה, המאוכלס על-ידי משפחות יהודיות חרדיות רבות, יש להגבלה זו משמעות מיוחדת. משפחות אלה מתאפיינות במספר ילדים רב, ובשל צורכי הכשרות הן נזקקות לשני מטבחים. כתוצאה מכך, רגולציה תכנונית המונעת את אפשרות ההרחבה של יחידת הדיור עשויה למנוע את התאמת הדירות למשפחות החרדיות ולגרום להעתקת מושבן לאזור אחר.

(ז) האם יש קשר בין התכנון הבריטי לבין ההדרה?

לנוכח האמור לעיל, ובהעדר מחקרים הבוחנים את הנושא, קשה להצביע על קשר ברור בין הרגולציה התכנונית לבין תופעת ההדרה החברתית בבריטניה. אומנם, יש כותבים אשר הפנו אצבע מאשימה כלפי מערכת התכנון בהתייחס להפרדה הגזעית בבריטניה. כך,

168 בשנת 2006 קבעה ה-DCLG (Department for Communities & Local Government) הנחיות חדשות המחייבות את הדיור הציבורי (HHSR – Housing Health & Safety Rating), אולם אין בהן התייחסות מפורטת לגודל הדירות או לגודל החדרים.
169 נראה כי משיקולי יעילות העדיפו עורכי הדוח אפשרות זו על תיקון תקנות הבנייה.
170 *Residential Extensions and Alterations – Supplementary Planning Document (2007)*, available at www.hackney.gov.uk/ep-residential-ext-spd-apr-2006-v2.pdf

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

למשל, החוקרים תומס וקרישנרין (Thomas & Krishnarayan)¹⁷¹ טוענים כי המתכננים הבריטים סייעו בשמרנותם להעצמתו של אי-השוויון בין שחורים ולבנים, כאשר עצמו את עיניהם בפני תהליכים חברתיים של סגרגציה בין שחורים ולבנים, והתעלמו מצורכי השחורים. גם רטקליף (Ratcliffe) מייחס את הסגרגציה בבריטניה לאי-התייחסותה של מערכת התכנון הבריטית לצרכים השונים של המיעוטים השונים.¹⁷² אולם מחקרים אלה התייחסו לתקופה שקדמה לשלטון הלייבור ולמדיניותו הניאו-ליברלית. כיום ניתן למצוא ביקורת מסוג זה אצל חוקרים ביקורתיים כגון אלמנדינגר וגונדר (Allmendinger & Gunder)¹⁷³. חוקרים אלה תופסים את התכנון בחברה פלורליסטית כאמצעי שליטה המופעל, בין היתר, באמצעות הדרה.¹⁷⁴ יש להניח כי תפיסה כזו תראה את הרגולציה התכנונית כמכוונת להדרה. יגענו ולא מצאנו מחקרים המתייחסים לרגולציה תכנונית מסוימת כאל אמצעי המכוון להדרה של סוגי אוכלוסיות מסוימים. אפשר שמצב דברים זה נובע ממערכת התכנון המדרגית, שבה המערכת המקומית פועלת בהתאם למדיניות הלאומית ותחת פיקוחם של הדרגים הגבוהים יותר. ייתכן שלרשויות המקומיות אין עניין רב בהבטחת אוכלוסייה אמידה יותר, לנוכח מערכת המיסוי המקומית אשר נתמכת על-ידי השלטון המרכזי. יש להניח כי גם למסורת הפיתוח הקומפקטי ולסובלנות החברתית כלפי האחר יש משמעות בהקשר זה.

(ח) רגולציה תכנונית כאמצעי לצמצום תופעת ההדרה

אל מול העדרו של דיון בסוגיית ההדרה באמצעות רגולציה תכנונית, בולט בבריטניה העיסוק בתכנון אזורי מגורים דווקא כאמצעי לצמצום ההדרה החברתית. מדיניות הממשל הנוגעת בתחום הדיור מוצאת את ביטויה במסמך הממלכתי "הצהרת מדיניות תכנון 3" (להלן: PPS3).¹⁷⁵ המסמך כולל שני יעדים הכרוכים זה בזה – קידום הקמתו של דיור בר-השגה (affordable housing) ועירוב חברתי של שכונות (mixed neighbourhoods).

171 Thomas & Krishnarayan, לעיל ה"ש 151.

172 Peter Ratcliffe, *Planning for Diversity and Change: Implications of Polyethnic Society*, 13(4) PLANNING, PRACTICE & RESEARCH 359, 359–369 (1998). עם זאת, רטקליף גורס כי אין בכך כדי ללמד בהכרח על רצון להדיר, וכי להדרה עשויים להיות גורמים שונים.

173 Phil Allmendinger & Michael Gunder, *Applying Lacanian Insight and a Dash of Derridean Deconstruction to Planning Dark Side*, 4 PLANNING THEORY 87, 87–112 (2005).

174 שם, בעמ' 100.

175 PPS3, לעיל ה"ש 161.

למדיניות זו ניתן לקשור גם את הנחיות הממשל שפורטו במסמך לגבי דיור בר-השגה,¹⁷⁶ וכן את המסמך "הצהרת מדיניות תכנון 12" (להלן: PPS12),¹⁷⁷ אשר מורה לרשויות המקומיות לעגן מדיניות זו במסגרת תוכנית מתאר מקומית. על-פי הוראות PPS3, משנת 2006, דיור בר-השגה הינו דיור זול המיועד למי שאינם מסוגלים לרכוש דירה במחיר השוק, לרבות אוכלוסיות חלשות, "עובדים חיוניים" המשתייכים לשכבות הביניים וכן אנשים המבקשים לעבור מדיור ציבורי לדיור בבעלות פרטית. מסמך מדיניות זה מבקש ליתן בכך מענה למצוקת הדיור בבריטניה, שהתהוותה כתוצאה מעלייה משמעותית של מחירי הדיור למן שנות התשעים המאוחרות.¹⁷⁸ PPS3 מנחה את רשויות התכנון לקבוע בתחומן דיור בר-השגה בכמות התואמת את הצפי לגבי האוכלוסייה שתזקק לו. על הרשויות להבטיח מגוון של סוגי דיור אשר יענה על הצרכים השונים של האוכלוסייה הצפויה להתגורר במקום (משפחות עם ילדים, בודדים, מבוגרים ואנשים עם מוגבלויות). הקמת הדיור המסובסד נעשית במימון הממשל והרשות המקומית או באמצעות "מטלות ציבוריות" המוטלות על יזמים. מטלות אלה מכונות באנגליה "Planning Obligations", ואנו נכנה אותן כאן "התחייבויות יזמים". התחייבויות היזמים הן הסכמים הנחתמים בין יזמים לבין רשויות מקומיות, בדרכים שונות, במהלך משא-ומתן על הוצאת היתר.¹⁷⁹ הדרך הפורמלית ביותר היא בהתאם להוראת סעיף 106 לחוק התכנון הבריטי.¹⁸⁰ במסגרת הסכמים אלה היזמים מתחייבים לספק את פיתוח התשתיות לפרויקט. פיתוח כזה יכול להיות בניית חלק מהפרויקט כדיור בר-השגה. מחקרים מלמדים כי בשנים

- 176 בעקבות האצלת סמכותה של ה-ODPM, Communities and Local Government: London, *Delivering Affordable Housing* (November 2006), www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/152897.pdf
- 177 ODPM, *Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks* (2004), www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/pps12ldf.pdf
- 178 לנוכח עליית מחירי הדיור בבריטניה, ערכה קייט ברקר מחקר מקיף באשר להיצע הדיור: של מחקר זה עולה כי עליית מחירי הדיור נובעת ממגבלות ההיצע הקיימות בבריטניה לנוכח גידול האוכלוסייה והגידול במשקי-בית של בודדים. Kate Barker, *Review of Housing Supply* (2005), www.barkerreview.org.uk
- 179 ראו הנחיות שימוש בהתחייבויות יזמים: DEPARTMENT FOR COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT, *Planning Obligations: Practice Guidance* (July 2006), www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/151363.pdf
- 180 Town & Country Planning, 1990, Sec. 106, as substituted by sec. 12 of Planning and Compensation Act, 1991.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

2005–2004 כמחצית מהדיור בר-ההשגה נבנה באמצעות הסכמים מסוג זה.¹⁸¹ ההנחיות מעודדות את הרשויות המקומיות להרחיב את השימוש בהתחייבויות יזמים כאמצעי מועדף להקמת דיור בר-השגה.

PPS3 שואף, כאמור, גם ליצירת קהילות מעורבות בנות-קיימא (sustainable mixed communities). דהיינו, שאיפתו היא ליצור קהילות שיכללו אוכלוסיות שונות במתחם מגורים אחד. מדיניות הממשל רואה בדיור המעורב אמצעי להעצמתן של האוכלוסיות החלשות, כמו-גם לחיזוק הלכידות החברתית.¹⁸² על-מנת להשיג עירוב זה, הממשל מנחה את הרשויות המקומיות להבטיח תכנון שיכלול מגוון של סוגי דיור: דיור שנסחר בתנאי השוק ודיור בר-השגה, דיור ציבורי ופרטי, דיור בבעלויות שונות ודיור בגדלים שונים. ההנחיות קובעות כי להתחייבויות יזמים עשויה להיות תרומה רבה בהקשר זה, שכן באמצעותן ניתן להבטיח עירוב של סוגי דיור באותו מתחם.¹⁸³ למדיניות זו מצטרפות גם ההנחיות לגבי קידום השוויון בין הגזעים במסגרת חידוש שכונות.¹⁸⁴ PPS12 מנחה את הרשויות המקומיות ליתן ביטוי להנחיות אלה במסגרת תוכניותיהן המקומיות.

ומה בפועל? קשה לומר. על-פי נתונים שמצאנו, בשנים 2005–2006 נבנו כ-45,000 יחידות של דיור בר-השגה.¹⁸⁵ מחקר שנערך בשנת 2005 מלמד על ירידה בהיקף הדיור בר-ההשגה.¹⁸⁶ על-פי מסמך מדיניות שהוכן על-ידי משרד הקהילות והרשויות המקומיות ביולי 2007,¹⁸⁷ היעד לשנים 2010–2011 הוא 70,000 יחידות של דיור בר-השגה לשנה. נתון זה מלמד על מחסור עצום בדיור מסוג זה, ומרמז אולי שעד כה לא היה במדיניות

SARAH MONK, TONY CROOK, DIANA LISTER, STEVE ROWLEY, CHRISTINA SHORT & CHRISTINE WHITENED, LAND AND FINANCE FOR AFFORDABLE HOUSING: THE COMPLEMENTARY ROLES OF SOCIAL HOUSING GRANT AND THE PROVISION OF AFFORDABLE HOUSING THROUGH THE PLANNING SYSTEM (JRF 2005) 181

ODPM, *Planning for Mixed Communities – A Consultation Paper on a Proposed Change to Planning Policy Guidance 3: Housing 5* (January 2005), www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/137674.pdf 182

שם, בעמ' 21. 183

ODPM, *Neighborhood Renewal Unit: Race Equality Action Plan – Office of the Deputy Prime Minister Focusing on Neighborhoods* (2004) 184

www.defra.gov.uk/rural/arh/keyfacts.htm 185

MONK ET AL., לעיל ה"ש 181. 186

The Secretary of Communities and Local Governments, *Homes for the Future: More Affordable, More Sustainable* (July 2007), www.communities.gov.uk/publications/housing/homesforfuture 187
www.guardian.co.uk/politics/2007/nov/06/queensspeech2007.queensspeech

ההכללה כדי להשיג את מטרתה. הכותבים וואט וג'ייקובס (Watt & Jacobs)¹⁸⁸ וכן בלנד (Beland)¹⁸⁹ טוענים כי בהעדר מימון מספיק, המדיניות למניעתה של הדרה חברתית אינה אלא מסווה חברתי אמפתי להמשך מדיניות הכלכלית התצ'ריסטית של הממשל הבריטי. המדיניות שנקבעה לאחרונה, והסכומים הניכרים שהוקצבו למימושה, עשויים ליתן מענה לטענה זו.

(ט) רגולציה מול הדרה – לאן הכף נוטה?

בעוד שארצות־הברית התמקמה בנוחות בקצה האחד של המנעד המתאר את פעולת הרגולציה התכנונית בהקשר של תופעת ההדרה, נראה כי בריטניה מתמקמת קרוב יותר לקצהו האחר. אין משמעות הדבר שתופעת ההדרה אינה קיימת בבריטניה או שאין לרגולציה התכנונית השפעה עליה. לרגולציה התכנונית, מעצם מהותה, עשויה להיות השפעה מדירה. אולם נראה כי בבריטניה אין הרגולציה משמשת כלי המסייע בשימור הפרדה חברתית באופן ובהיקף שבהם הדבר נעשה בארצות־הברית. יתר על כן, נראה כי המאבק לצמצום ההדרה החברתית, באמצעות תכנון קהילות מעורבות ודירור בר־השגה, הניב שיפור מסוים – גם אם לא מהפכה – בנושא ההדרה.¹⁹⁰ אומנם, יש לזכור כי הרלוונטיות של דברים אלה לענייננו מוגבלת. כשם שהמונח "הדרה חברתית" מקשה את בחינת נושא ההדרה בדירור באמצעות רגולציה, כך גם קשה ללמוד על מידת הצלחתה של רגולציה בהגבלת הדרה מדירור במנותק מסוגיית ההדרה החברתית. קושי נוסף בהערכה הוא משך הזמן הקצר יחסית שבו חלה מדיניות הדירור החדשה, בוודאי זו שנכנסה לתוקפה רק בחודש אפריל 2007. עם זאת, נראה כי המערכת הבריטית מיטיבה לפעול לזיהוי הגורמים לבעיית ההדרה ולמיקוד האמצעים הרגולטיביים נגדה בהתאם לכך. לפיכך ניתן לצפות להמשך השיפור בתחום ההדרה החברתית, ובכלל זה גם בתחום הדירור.

Paul Watt & Keith Jacobs, *Discourses of Social Exclusion – An Analysis of Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal*, 17(1) HOUSING, THEORY & SOCIETY 14, 14–26 (2000) 188
 Daniel Beland, *The Exclusion Discourse: Ideas and Policy Change*, 35(1) POLICY & POLITICS 123 (2007) 189
 GUY PALMER, TOM MACINNES & PETER. KENWAY, MONITORING POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION (JRF 2006); *Mixed Communities – Success and Sustainability* (2006), www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/0176.pdf 190

לאחר שעמדנו על סוגיית ההדרה באמצעות רגולציה תכנונית בהקשרים האמריקאי והבריטי, נתייחס אליה גם בהקשר הישראלי. כמדינה צעירה בעלת מרקם דמוגרפי וחברתי מגוון, התמודדה ישראל וממשיכה להתמודד עם סוגיית הדיור של אוכלוסיות שונות מבחינה לאומית, דתית, עדתית ואתנית. אומנם, מערכת התכנון הישראלית ריכוזית בהרבה מזו האמריקאית ואף מזו הבריטית,¹⁹¹ אולם טענתנו היא כי גם כאן לרגולציה התכנונית המקומית יש תפקיד משמעותי בהסדרת המרחב הדמוגרפי. בין אם במכוון ובין אם לאו, רגולציה זו משפיעה גם על סוגיית ההדרה.

השיח בישראל בנושא ההדרה עסק עד כה במישור הלאומי, והתמקד ביחסי יהודים-ערבים או ביחסי חילונים-חרדים. מעט מאוד נכתב על-אודות הדרה במישור העירוני, ותשומת-לב מועטה בלבד הוקדשה להדרה משיקולים חברתיים-כלכליים. גם הקשר בין סוגיית ההדרה לבין הרגולציה התכנונית כפרקטיקה שלטונית מקומית לא זכה עד כה בתשומת-לב רבה. בשנים האחרונות הגיעו היבטים מסוימים של סוגיה זו לדיון בזירה הפוליטית, תוך הדגשת ההקשר החברתי-הכלכלי. בעיקר נידונה שאיפתן של רשויות להגביל את גודל הדירות שיזמים בונים, מתוך כמיהה לאוכלוסייה "טובה" יותר. עם זאת, הדיון בסוגיה זו נעשה במשורה בלבד, ועד היום אין כתיבה מקצועית או אקדמית הבוחנת את נושא ההדרה מהפרספקטיבה של הרגולציה התכנונית.¹⁹²

בהיותו מחקר ראשוני, מאמר זה אינו מיועד להציג תמונה מלאה ומדויקת של יחסי-הגומלין בין הרגולציה התכנונית לבין סוגיית ההדרה בישראל, אלא לכוון את תשומת-הלב לקשר אפשרי זה ולמידת השפעתו על החברה והמרחב. מאחר שהתכנון במגזר הכפרי מושפע מהסדרי קרקע ייחודיים וממעורבותם של גורמים דוגמת האגודה השיתופית והסוכנות היהודית, אין הוא מושא מחקרנו. מאמר זה יתמקד אך ורק ביישובים עירוניים וברגולציה החלה על מקרקעין פרטיים או כאלה שהוחכרו על-ידי מנהל מקרקעי ישראל, ויעסוק בעיקר בסוגיה של גודל הדירות. מאמר זה הינו שלב ראשון מתוך מחקר רחב יותר שאנו מתכוונות לערוך.

Rachelle Alterman, *National-Level Planning in Democratic Countries: An International Comparison of Urban and Regional Policymaking*, in NATIONAL-LEVEL PLANNING IN DEMOCRATIC COUNTRIES: AN INTERNATIONAL COMPARISON OF CITY AND REGIONAL POLICY-MAKING (Rachelle Alterman ed., 2001)

192 למעט ליטבק-כהן, לעיל ה"ש 31.

(א) רקע היסטורי

למן הקמתה בשנת 1948, הגיעו לישראל קבוצות יהודים שנבדלו זו מזו בשפה, בתרבות ובצבע העור. במקביל המשיכה להתגורר בה אוכלוסייה ערבית אשר ישבה בה עוד בטרם הוקמה המדינה. גם בנושא הדת אוכלוסיית ישראל נחלקת לקבוצות, אשר נבדלות זו מזו באורחות חיים, בדפוסי דיור ובצריכה של שירותי ציבור. להבדלי המוצא, הלאום והדת הצטרפו במהלך השנים גם פערים חברתיים-כלכליים, אשר הולכים ומתפתחים. עד היום, שישים שנה לאחר הקמת המדינה, להבדלים אלה יש ביטוי ברור במרחב: היישובים היהודיים נפרדים בדרך-כלל מאלה הערביים, הקהילות החרדיות מתגוררות בערים או בשכונות נפרדות מאלה של החילונים, וערי-הפיתוח, שהוקמו בשנות החמישים, מאוכלסות כיום בעיקר על-ידי צאצאיהם של יוצאי צפון אפריקה שעלו באותה תקופה ועל-ידי יוצאי רוסיה שעלו בשנות התשעים. ישי בלנק¹⁹³ מבחין בין ההפרדות הלאומית של ערבים ויהודים ברמה של הרשות המקומית לבין הפרדותן של קבוצות אחרות במרחב (מהגרים, מזרחים, עניים), המבוססת על הפרדה בתוך הרשויות המקומיות לפי שכונות. על כך ניתן להוסיף את הפערים המרחביים בין יישובי הפריפריה, בעיקר בדרום הארץ, לבין אזורי-הליבה שבמרכזה.¹⁹⁴

כמו במדינות אחרות, גם בישראל ההפרדה המרחבית היא תוצאה של נסיבות היסטוריות, חברתיות, כלכליות, אידיאולוגיות ומבניות, אשר ליוו את תהליך ההתיישבות בישראל ומשליכות על סוגיית המגורים עד היום. בין נסיבות אלה ניתן להצביע על מדיניות ההתיישבות בשנותיה הראשונות של המדינה, אשר ביקשה להפריח את השממה, ליישב את אזורי הפריפריה ולהבטיח את צורכי הביטחון של המדינה.¹⁹⁵ השפעה משמעותית על הפרישה המרחבית של האוכלוסייה בישראל הייתה גם לגלי העלייה העצומים שעימם נאלצה המדינה להתמודד מפעם לפעם, לשינויים שחלו בהעדפות המגורים של תושביה, לפרישה המרחבית של התעשייה לסוגיה,¹⁹⁶ לתמורות הכלכליות והאידיאולוגיות שחלו בחברה, לתופעות של פרוור ועיור של המרחב הכפרי,¹⁹⁷ למגמות

193 ישי בלנק "קהילה, מרחב, סובייקט – תזות על משפט ומרחב, בעקבות ספרו של יששכר (איסי) רוזן-צבי" דין ודברים ב 19, 30 (2006).

194 Daniel Gat, *The Next Israeli Metropolis: A Synthesis of Transit Communities and the New Economic Geograph* (Working Paper, 2000)

195 שלמה חסון "מספר לפריפריה" ארץ ישראל 22, 85, 85–94 (1991).

196 אורן יפתחאל, יהודה גרדוס וערן רוזן התעשייה בנגב: תהליכים, מבנה ומיקום (הרשות לפיתוח הנגב, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 1995).

197 משה שוורץ, לביאה אפלבוים, פלה קידר ותורה בנין המועצות האזוריות בעידן של תמורות – האתגר של תכנון הפיתוח (המרכז ללימוד הפיתוח, רחובות, 1994).

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

של היבדלות חברתית כביטוי לפערים חברתיים-כלכליים הולכים וגדלים,¹⁹⁸ ועוד. לנוכח תהליכים אלה, ההפרדה במגורים בין משקי-הבית בישראל נובעת לעיתים משיקולים כלכליים או מרצונן של קבוצות מיעוט להתבדל על-מנת לשמר את אורח חייהן הייחודי.¹⁹⁹ הפרדה זו אינה מענייננו של מאמר זה, העוסק בדחיקתן של קבוצות מוחלשות ממתחמי מגורים מסוימים באמצעות רגולציה תכנונית עירונית.

על רקע המאבק בין יהודים וערבים על השליטה בארץ, אין זה סוד שהתקיימה מדיניות לאומית מכוונת שתוצאתה הפרדה ואף דחיקה של האוכלוסייה הערבית. לנושא זה מוקדשים מאמרים אחרים בספר זה. התייחסות קיימת גם לאופן שבו השפיעה המדיניות הלאומית על ההפרדה בין עדות שונות וכן בין יהודים חרדים לבין יהודים חילונים. אכן, במשך העשורים הראשונים לקיומה של המדינה הושפעה חלוקת המרחב במידה רבה מהמדיניות הלאומית. המדינה, אשר שלטה בקרקע, פעלה באופן ריכוזי, תוך התערבות ישירה בשוק הדיור, באמצעות הקצאת קרקעות להתיישבות ובאמצעים שונים נוספים.²⁰⁰ מעורבות זו מיקדה את תשומת-ליבם של החוקרים במדיניות הלאומית ובאמצעי ההדרה הישירים שהופעלו באמצעותה. אולם מצב דברים זה השתנה באופן הדרגתי.²⁰¹ במהלך

198 גלעד רוזן וערן רוזין "מתחם המגורים המגודר בישראל: שלב חדש של היבדלות במרחב" סוציולוגיה ישראלית ט(1) 103, 103–126 (2007).

199 בג"ץ 528/88 אליעזר אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(4) 297 (1989).

200 ראו, למשל, אורן יפתחאל וארו צפדיה מדיניות וזהות בערי הפיתוח: השפעת התכנון והפיתוח על יוצאי צפון אפריקה 1952–1998 (מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 1999) – הקמת ערי-הפיתוח הייתה אמצעי להכוונה ישירה של מזרחים לאזורי פריפריה ולקיבוע מעמדם המוחלש; אלכסנדר (סנדי) קדר "מחוזות החולשה: המשפט הישראלי והמרחב האתנו-לאומי בישראל" מדינה וחברה 4, 845, 845–883 (2004) – החלטת מנהל מקרקעי ישראל לקבוע "התאמה לחיי קהילה" כאמת-מידה להקצאת קרקע מהווה מדיניות ישירה המכוונת ליצור חסם בפני קבוצות מוחלשות; יוסי יונה ויצחק ספורטא "מדיניות קרקע ודיור: מגבלותיו של שיח האזרחות" תיאוריה וביקורת 16, 129 (2000) – ההתקשרות עם הסוכנות היהודית משמשת "מגן" מפני העברת קרקעות לערבים, וזאת, בין היתר, באזורי הגליל והנגב.

201 אף שברור כי בידי המדינה נתונים עדיין אמצעים שיש בהם כדי להשפיע על ההפרדה המרחבית. כזו היא מדיניות הקליטה, אשר עשויה לכוון את העולים לרשויות מקומיות או למקומות מגורים מסוימים באמצעות משכנתות מתאימות. ראו איינאו פרדה סנבטו "עיריית פתח תקוה תמנע מעולים אתיופים לקנות דירות בחלק מהעיר" הארץ 28.1.2007 www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=818526&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=0. כזו היא גם מדיניות הקצאת הקרקעות, במיוחד במדינה שבה מרבית הקרקעות בבעלות לאומית. ראו בג"ץ 9205/04 עדאלה נ' מינהל

העשורים האחרונים חלה ירידה ביוזמות הממלכתיות במישור המקומי, ובעוד שכוחו של המגזר הכפרי נחלש, התחזק כוחו של המגזר העירוני. במקביל עלה כוחו של השלטון המקומי, גברה היזמות המקומית וחל גידול משמעותי בפעילותו של השוק הפרטי. לנוכח התפתחויות אלה הלכה וגברה ההכרה בחשיבותם של התהליכים המקומיים בהקשר של חלוקת המרחב. כפי שמבהיר רוזן-צבי,²⁰² משפט השלטון המקומי אפשר את ההפרדה החברתית בישראל וחיוק אותה במהלך השנים. אחד האמצעים לכך הוא הרגולציה התכנונית.²⁰³

(ב) מערכת התכנון בישראל²⁰⁴

בדומה לבריטניה, גם בישראל מערכת התכנון היא ריכוזית. אולם בעוד בבריטניה מסמכי המדיניות הלאומית מהווים הנחיה בלבד לפעילותן של רשויות התכנון המקומיות, השליטה הריכוזית בישראל מוסדרת באופן סטטוטורי ומחייב במסגרת חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965²⁰⁵ (להלן: חוק התכנון והבניה). בראשה של מערכת התכנון עומדת המועצה הארצית, המורכבת מנציגים של השלטון המרכזי ושל גופים אחרים. המועצה קובעת את מדיניות התכנון המחייבת, וזו מיושמת באמצעות מערכת מדרגית של מוסדות תכנון ותוכניות. בדרך זו החוק אמור להבטיח כי פיתוחה של ישראל, כמדינה קטנה בשטחה אשר קולטת עלייה, ייעשה בהתחשב במגבלות הקרקע ובצורכי הפיתוח הלאומיים שלה. מאותם טעמים גם המשטר הקרקעי בישראל הוא ריכוזי, ומרבית הקרקעות הינן בבעלות לאומית.

גופי התכנון המקומיים מופקדים על הפיתוח בתחום שיפוט מוגדר, בהתאם לתוכניות מתאר מקומיות ולהיתרים המוצאים על-ידיהם.²⁰⁶ לכאורה, תפקידם של גופים אלה

מקרקעי ישראל (תלוי ועומד; להלן: בג"ץ עדאלה), המבקש לתקוף את אופן הקצאתה של הקרקע המנוהלת על-ידי המנהל, המונע מהמיעוט הערבי את האפשרות לרכוש אדמות. 202 ISSASCHAR ROSEN-ZVI, TAKING SPACE SERIOUSLY: LAW, SPACE AND SOCIETY IN CONTEMPORARY ISRAEL 156 (Ashgate 2004).

203 הגם שמרבית הקרקע בישראל הינה אדמת לאום, העובדה שבמגזר העירוני מרביתה מוקצית ומוחכרת לגורמים פרטיים מאפשרת לרגולציה התכנונית לפעול בדומה לאופן שבו היא פועלת על מקרקעין פרטיים: Rachelle Alterman, *The Land of Leaseholds: Israel's Extensive Public Land-Ownership in an Era of Privatization*, in LEASING PUBLIC LAND: POLICY DEBATES AND INTERNATIONAL EXPERIENCES 115 (Steven C. Burassa & Yu Hung Hong eds., The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge 2003).

204 סעיף זה מבוסס על Alterman, לעיל ה"ש 191.

205 חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ס"ח 307.

206 פרטי התכנון מוסדרים בתקנות שהותקנו מכוח חוק התכנון והבניה.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

מוגבל, אולם השפעתם על מבנה הערים ועל מתחמי המגורים הולכת וגדלה. בניגוד למגמה של ביזור סמכויות באירופה ובבריטניה, בתחום התכנון והבנייה בישראל נעשה מהלך המכונה על-ידי אלטרמן וגבריאל "ביזור קמצני"²⁰⁷. במסגרת מהלך זה²⁰⁸ הורחבו סמכויותיהן של הוועדות המקומיות, תוך קביעת רשימה סגורה של סוגי תוכניות שהן רשאיות לאשר בעצמן. סמכות זו זכתה בפרשנות מרחיבה על-ידי בתי-המשפט, מתוך תפיסה שלפיה הוועדה המקומית "קרובה למקום ולאירוע וראייתה ממילא חדה יותר בזיהוי צורכיהם של אנשים באתרים ספציפיים"²⁰⁹. כתוצאה מכך, בפועל, הורחבו סמכויותיהן של הוועדות המקומיות, ומשקלן הממשי גדול ממידת הביזור הפורמלית. לתהליך זה תרמו תהליכים נוספים, ביניהם התמורות שחלו ביחסי הכוחות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי בכלל ובהתייחס לשוק הדיור בפרט. למן שנות התשעים הצטמצמה פעילותו של משרד השיכון באזורי הפריפריה, ומנהל מקרקעי ישראל משווק קרקעות באזורי ביקוש במטרה למקסם את התקבולים מהם. צמצום מעורבותו הישירה של השלטון המרכזי בפרויקטים של בנייה ופיתוח עירוני באזורי הביקוש הותיר את שוק הדיור בידי כוחות השוק והרשויות המקומיות. תהליכים אלה – יחד עם גלי עלייה גדולים, הרגלי ניידות גוברים של תושבים ותרבות צריכה ההולכת ומשתכללת – גרמו להתחזקות של גופי התכנון הרגולטיביים המקומיים. שיקוליהם של גופים אלה הכתיבו, בין היתר, את הרגולציה התכנונית של מתחמי המגורים בערים, והשפיעו על תמהיל האוכלוסייה בהן. ראוי לציין כי גופי התכנון המקומיים הינם גופים משפטיים נפרדים מהרשות המקומית, אולם לעיתים קיימת זהות פרסונלית ואף אינטרסנטית ביניהם. זהות כזו קיימת באופן מובהק ביחס לוועדה המקומית לפי סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה. תחום התכנון של ועדה זו כולל את תחום השיפוט של רשות מקומית אחת, וחבריה נמנים עם נבחרי המועצה של אותה רשות. יושב-ראש הוועדה הוא ראש הרשות המקומית או מי מטעמו.²¹⁰ זהות מובהקת פחות קיימת, לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, בין הרשות המקומית לבין הוועדה המרחבית, אשר תחום התכנון שלה כולל את תחום שיפוטן של

207 רחל אלטרמן ועינת גבריאל ביין מירכוז קיצוני לביזור קמצני – תוכניות שבסמכות מקומית לפי חוק התיכנון והבנייה (סדרת מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור, 2008). ראו גם Alterman, לעיל ה"ש 191.

208 חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 43), תשנ"ה-1995, ס"ח 450 (להלן: תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה).

209 בג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ובניה חוף השרון נ' שר הפנים, פ"ד נז(2) 179, 202 (2003).

210 ס' 18 לחוק התכנון והבנייה.

כמה רשויות מקומיות. חברי הוועדה המרחבית הם נציגי הרשויות, ובראשה יושב הממונה על המחוז או מי מטעמו.²¹¹ כאשר הגורם המוסמך הוא ועדה אשר מצויה בתחום סמכותה של רשות מקומית אחת ומורכבת מחברי מועצה של אותה רשות, וכאשר תקציבה של הוועדה, לרבות אגרות בנייה והיטלי השבחה, כלול בתקציב הרשות, ניתן לשער כי במסגרת שיקוליו של גוף התכנון המקומי עשויים להיכלל גם שיקולים חברתיים ותקציביים של הרשות המקומית עצמה. לוועדה כזו עשוי להיות תמריץ לאשר תוכניות שימשכו אוכלוסייה ברמה חברתית-כלכלית גבוהה, אשר נכסיה יניבו לקופת הרשות אגרות והיטלים נאים ומיסים מוניציפליים גבוהים. ייתכן שאינטרסים אלה יפעלו בצורה שונה במקצת בוועדה מרחבית. כאן מאזן האינטרסים האזורי עשוי למנוע תמריצים דומים, לנוכח התחרות בין הערים ותופעת ה-NIMBY (not in my back yard), אשר עשויה להוות תמריץ לעידוד אכלוסה של רשות מסוימת בקבוצות אוכלוסייה מוחלשות על-מנת למנוע את כניסתן לרשויות האחרות. יחסי הכוחות בין הרשויות החברות בוועדה המרחבית והפערים החברתיים-הכלכליים ביניהן ישפיעו מן הסתם על תופעות אלה.²¹²

(ג) הרגולציה התכנונית והשפעתה על ההדרה –
רגולציה של גודל הדירות כדוגמה²¹³

כמו ברוב הארצות, גם בישראל הרגולציה התכנונית המקומית כוללת הוראות המסדירות את חלוקת שימושי הקרקע במרחב ומאפייניהם. הוראות אלה – הנקבעות במסגרת תוכניות המתאר המקומיות וההחלטות המתקבלות בגינן – משפיעות על מלאי המגורים, על סוגי המגורים, ובאופן עקיף גם על מחירי הדיור. בדרך זו הרגולציה משפיעה, גם אם לא באופן ישיר, על מספר התושבים, על תמהיל התושבים ועל אופן פיזורם ברחבי העיר וברחבי האזור בכלל. לצורך מאמר זה בחרנו להתמקד ברגולציה המשפיעה על מחירי הדיור ככלי לדחיקתה של אוכלוסייה ברמה חברתית-כלכלית נמוכה. כוונתנו לרגולציה המשפיעה על גודל הדירות, בין במסגרת תוכניות מתאר מקומיות ובין באופן פרטני, קרי, במסגרת החלטות בבקשות למתן היתר בנייה או למימוש החורג מהוראות התוכנית.

211 ס' 19 לחוק התכנון והבנייה.

212 להשפעתם של המוסדות המעורבים בהליך החקיקה על תוכנה של החקיקה ראו בלנק, לעיל ה"ש 193, בעמ' 24.

213 סעיף זה מסתמך בחלקו על ליטבק-כהן, לעיל ה"ש 31.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

(ד) קביעת גודל הדירות במסגרת תוכניות מתאר מקומיות

ככלל, תכנון מרחב המגורים העירוני מוסדר באמצעות תוכנית המתאר המקומית, המוסמכת לקבוע במסגרתה, בין היתר, גם הוראות המשפיעות על גודל הדירות. רוב תוכניות המתאר המקומיות מצויות בתחום סמכותה של הוועדה המחוזית, אולם גם לוועדה המקומית יש אפשרות להשפיע על תוכניות אלה, וממילא על גודל הדירות הנקבע במסגרתן.

בהתאם לסעיף 61א(ב) לחוק התכנון והבנייה, ועדת התכנון המקומית, כמו-גם הרשות המקומית, רשאיות להכין תוכנית מתאר מקומית או מפורטת ולהעבירה לאישור הוועדה המחוזית. תוכנית זו יכולה לכלול, בין היתר, נושאים שונים המשליכים על גודל הדירות, כפי שניתן ללמוד מסעיף 63(4) לחוק התכנון והבנייה, המסמיך את הוועדה המחוזית לקבוע בתוכנית מתאר הוראות בדבר גודל השטח שמותר להקים עליו בניין ואת מאפייני הבניין, ומסעיף 63(5), המתייחס לצפיפות הבנייה. שטח המגרש וצפיפות הבנייה הינם נתונים המשפיעים בעקיפין על מספר הדירות שניתן להקים במגרש נתון ועל גודלן.²¹⁴ סעיף 69 לחוק התכנון והבנייה מפרט שורה של מאפיינים שהוועדה מוסמכת להסדירם במסגרת תוכנית מפורטת, אשר עשויים להשפיע על יכולת הניצול של אחוזי הבנייה במגרש, ומכאן גם על גודל הדירות. גם הוראות לגבי אופן הפיתוח, לרבות ייחוד קרקע לצורכי ציבור ומוסדות ציבור והוראות בדבר מיקום המבנים וצורתם, עשויות להשפיע על השטח שיוותר לבנייה במתחם, ומכאן גם על גודל הדירות שייבנו במקום.

נוסף על כך, למן שנת 1995 הוועדה המקומית מוסמכת לאשר בעצמה תוכניות מהסוגים המפורטים בסעיף 62א לחוק.²¹⁵ חלק מתוכניות אלה עשויות להשפיע על גודל הדירות. למשל, שינוי של הוראות בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים על-פי סעיף 62א(א)(5) עשוי לסייע בידי הוועדה להחליט על צמצום מספר הדירות לטובת הגדלתן או להפך. סעיף 62א(א)(8) פותח פתח לפני הוועדה המקומית להשפיע על גודל הדירות, כאשר הוא מאפשר בניית יחידות דיור רבות יותר וקטנות יותר בשטחן, ובלבד ששטחי הציבור בתוכנית מותאמים לצרכים הנובעים מכך (תנאי זה מאפשר לוועדה המקומית לדחות בקשות לאישור תוכניות מסוג זה, בטענה לעומס רב מדי על התשתית הציבורית).

214 דוגמה לכך ניתן לראות במאבק שמתנהל בין הוועדה המקומית טבעון לבין הוועדה המחוזית חיפה באשר למספר יחידות הדיור בתוכנית טב/250 בשכונת הטריז. המועצה, אשר ביקשה להבטיח את עיבויה של טבעון באוכלוסייה ברמה חברתית-כלכלית גבוהה, ביקשה לעשות כן באמצעות צפיפות בנייה נמוכה. ריאיון עם אלון נבות, ראש המועצה, ועם אריה רפפורט, מהנדס המועצה (ינואר 2007).

215 תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, לעיל ה"ש 208.

בעבודת מחקר לתואר שני, שנכתבה על-ידי הדס ליטבק-כהן בהנחייתה של רחל אלטרמן,²¹⁶ נעשה ניסיון לבדוק אם רשויות תכנון אכן משתמשות בסמכותן באופן העשוי להשפיע על גודל הדירות בתחומן. לצורך כך נבחנו תוכניות מתאר שאושרו על-ידי רשויות אלה או ביוזמתן. ממצאי הבדיקה מלמדים על מגמה של ועדות תכנון לקבוע גודל דירות מינימלי, ובכך להבטיח תמהיל של דירות גדולות יחסית. אלטרמן וליטבק-כהן עמדו על מגמה זו בעיריית נתניה בשנת 2000, בראיונות עם אדריכלים במנהל מקרקעי ישראל ומעיון בתוכנית המתאר המקומית של נתניה הידועה בכינויה "עיר ימים".²¹⁷ בדיקה ראשונית של תוכניות אחדות שנעשתה לצורך מאמר זה מגלה כי מדיניות זו נמשכת בנתניה עד היום.²¹⁸ ראש עיריית נתניה מצדיקה מדיניות זו בטענה כי דירות קטנות אינן עונות על צורכיהן של משפחות עם שני ילדים ומעלה.²¹⁹ אלטרמן וליטבק-כהן מצביעות על מגמה דומה גם ברעננה.²²⁰ מבדיקת תוכניות המתאר בעיר זו עולה כי רוב הדירות המתוכננות הן גדולות. עוד נמצא כי מספר החדרים בדירות קטן יחסית לגודל הדירה²²¹ – נתון שעלול להרתיע משפחות מרובות-ילדים, הזקוקות למספר רב של חדרים. גם בעיתונות מדווח מדי פעם על מדיניות של קביעת גודל דירות מינימלי ביישובים מסוימים, במטרה להבטיח אוכלוסייה ברמה חברתית-כלכלית גבוהה יחסית. חלק מיישובים אלה הם יישובים גדולים כתל-אביב²²² וחולון,²²³ וחלקם יישובים קטנים כאבן-יהודה.²²⁴

- 216 ליטבק-כהן, לעיל ה"ש 31, בעמ' 79.
- 217 תוכנית זו, שעניינה מתחם מגורים חדש סמוך לחוף הים (תוכנית נת/20/401/א "עיר ימים"), קובעת גודל דירות מינימלי – עיקר השטח מיועד לדירות גדולות (115 מ"ר בממוצע, לשטחים עיקריים) ומקצתו לדירות קטנות (80 מ"ר בממוצע).
- 218 נת/1/700/א – פורסמה למתן תוקף ביום 23.6.2005 – 486 יחידות דיור בשטח מינימלי של 100 מ"ר;
- נת/12/750/א – פורסמה למתן תוקף ביום 22.1.2004 – 61 יחידות דיור בגודל 110–125 מ"ר; נת/19/750/א – פורסמה למתן תוקף ביום 15.4.2004 – 150 יחידות דיור בגודל 90–135 מ"ר. ראוי לציין כי נת/19/547/א – אשר פורסמה למתן תוקף ביום 12.10.2004, לבניית 350 יחידות דיור – אפשרה 12% דירות קטנות.
- 219 כנס-חירום לתושבי קרית-השרון, ינואר 2007, הקלטה – vaadksharon.googlepages.com/shvaad-stop.htm (להלן: כנס נתניה 2007).
- 220 כפי שעולה מעבודתה של ליטבק-כהן, לעיל ה"ש 31. אישור למגמה זו ניתן בריאיון עם מנהל מחלקת תכנון בניין עיר ומחלקת רישום בעיריית רעננה.
- 221 שינוי לתוכנית רע/במ/2001 ולתוכניות רע/2000, רע/במ/2004 ורע/במ/2006. ראו ליטבק-כהן, לעיל ה"ש 31, בעמ' 81.
- 222 עופר פטרסבורג "מדיניות רשמית של עיריית תל אביב – לא בונים על צעירים" ידיעות אחרונות 4.5.2001, 22. ראו שם גם את דבריו של מהנדס תל-אביב לשעבר ישראל גודוביץ: "ראש העיר רוצה להפוך את תל אביב לעיר של אצולה."

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

כמו בארצות-הברית ובבריטניה, גם בישראל קשה לדעת אם הרגולציה המתייחסת לגודל הדירות הינה תוצר של מדיניות המכוונת להרחיק אוכלוסיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה או שמא שיקולים אחרים הם העומדים מאחורי הוראות אלה. קביעתה של רגולציה מסוג זה עשויה להיות פועל יוצא משיקולים הנוגעים בכוחות השוק או בדרישות היזמים. שיקולים אלה עשויים להשתנות מעיר לעיר בהתאם למלאי הדירות הקטנות הקיים בעיר, בהתאם ליחס בינו לבין הביקוש לדירות קטנות הצפוי בעיר, ובהתאם לדפוסים משקי-הבית השונים החזויים בעיר. עם זאת, קיימת אפשרות שלצד שיקולים "שוקיים" אלה קיים גם אינטרס של הרשות במשיכת "אוכלוסייה טובה" – כזו המתגוררת בדירות גדולות המניבות תקבולי מיסים גבוהים, כזו המסוגלת לשאת בתשלומי המיסים ואינה נזקקת לשירותי רווחה רבים. לנוכח האוטונומיה הגוברת של השלטון המקומי והצורך הגובר שלו במשאבים עצמיים, ובהינתן העובדה שהמיסים המקומיים משולמים בהתאם לגודל הדירה, אין להתפלא על קיומו של שיקול כזה. כאשר הרגולציה קובעת גודל מינימלי של דירות באופן גורף ומבלי שהדבר מתבקש מתנאי השוק ומשיקולים תכנוניים נוספים, יש בכך כדי לעורר את החשד כי זו אכן מטרתה.

(ה) הגבלת שיקול-הדעת של ועדות התכנון לעניין גודל הדירות בחקיקה ראשית

הפרקטיקה האמורה אפשרה לוועדות התכנון להגביל את בנייתן של דירות קטנות באזורי ביקוש חרף הביקוש להן. על-מנת למנוע זאת, החליט המחוקק הישראלי לנסות להתערב בפרקטיקה זו.²²⁵ בפועל ניסיון זה היה מוגבל בהיקפו, ויותר מכך – בהשפעתו. בשנת 2000 יזם חבר-הכנסת יורי שטרן ז"ל הצעת חוק שנועדה למנוע את ועדות התכנון מלהעדיף תוכניות להקמת דירות גדולות. בעקבות יוזמה זו אושר תיקון לחוק התכנון והבנייה – חוק התכנון והבנייה (הוראת שעה), התשס"א-2001 (להלן: הוראת-שעה 2001).²²⁶ הוראת-שעה 2001 קובעת כי במשך שלוש שנים מיום תחילתו של החוק (דהיינו, עד שנת 2004) לא יסרבו מוסדות תכנון לאשר תוכנית אך ורק מהטעם שהיא כוללת דירות קטנות בהיקף שאינו עולה על שליש מסך הדירות שבתוכנית. בית-המשפט

223 צורי דאר "סיעת אלטרנטיבה: להציל את הבנייה בחולון" זמן מקומי 7.5.1999; שלומית קלישר "מגש הכסף של חולון" חדשות חולון 18.4.2001. 14

224 סטלה קורין-ליבר "לראשי הערים, הגודל קובע" גלובס 14.8.2001 www.globes.co.il/news/home.aspx?fid=2&did=87501&nagish=1

225 פרוטוקול ישיבה מס' 2308 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-15 (21.11.2000) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2000-11-21.html

226 ס"ח 1784, 208.

התייחס לקשר שבין גודל הדירות לבין סוג האוכלוסייה פעם אחת בלבד, במסגרת עתירה שהוגשה בשנת 2002 על-ידי התאחדות הקבלנים.²²⁷ במסגרת עתירה זו ביקשה ההתאחדות רשות לערור למועצה הארצית לתכנון ובנייה על דחיית התנגדותה לתוכנית מתאר של חולון. בהתנגדות נטען כי התוכנית אינה מספקת טווח רחב של רמות צפיפות המאפשר מענה לביקושים של חתכי אוכלוסייה מגוונים, וכי היא עומדת בניגוד למדיניות הממשלתית התומכת בהגדלת הצפיפות בערים ובבניית דירות קטנות, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהוראת-שעה 2001. עוד טענה ההתאחדות בעתירה כי אישור התוכנית יכשיר מגמה של סינון חברתי וחברתי-כלכלי, דבר אשר טעון בדיקה על-ידי המוסד התכנוני העליון. בית-המשפט לעניינים מנהליים דחה את העתירה, ובכלל זה את הטענה בדבר סינון חברתי. בעניין זה קבע בית-המשפט כי "התוכנית קובעת רמת צפיפות באזורי הדיוור, אך אינה יוצרת שינוי מהותי בתמהיל התכנון המקומי, ולא יהיה נכון לראות בה מדיניות העושה שימוש לרעה בהליכי תכנון כאמצעי לסינון חברתי". לצורך קביעה זו הסתמך בית-המשפט על נתונים בדבר התפלגות שטחן של הדירות הקיימות בעיר, המלמדים כי "חלק גדול מהדירות בעיר לפני אישור התוכנית היו בעלות שטח קטן יחסית, כך שגם אם באישורה של התוכנית החדשה יש משום חידוש במרקם העירוני הקיים, לא יהיה זה נכון לומר, כי אישור התוכנית תביא לדחיקת קבוצות מסוימות מהעיר". לנוכח אופן הניתוח האמור, נראה כי בית-המשפט הכיר בקשר האפשרי שבין רגולציה תכנונית לבין תופעת ההדרה החברתית, באופן העשוי, בנסיבות המתאימות, להצדיק התערבות שיפוטית. למן שנת 2003, עת ניתן פסק-הדין, לא נדרש בית-המשפט לדון בטענה דומה. אפשר שהדבר נובע מהשפל בשוק הנדל"ן בתקופת תוקפה של הוראת-השעה, ואולי מחוסר המודעות הציבורית לקיומה.

(ו) השפעה על גודל הדירות באמצעות החלטות בבקשות להיתרי בנייה ולהקלות

לצד תוכניות המתאר המסדירות את אופן הפיתוח באופן כללי, חלק ניכר מהתכנון המקומי נעשה באמצעות החלטות נקודתיות בבקשות המוגשות לוועדות התכנון המקומיות למתן היתרי בנייה או הקלות מתוכניות קיימות. גם החלטות אלה מאפשרות לגורמי התכנון המקומיים להשפיע על גודל הדירות.

227 עת"מ 1158/02 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ת"א, פסק-דינה של השופטת דרורה פלפל, פורסם בנבו (16.12.2003) (להלן: עניין התאחדות הקבלנים). הוראת-השעה נזכרה גם בערר חל 5445/02 נאות מזרחי נ' ועדה מקומית לתו"ב תל אביב (טרם פורסם, 6.2.2003), שם נעשה ניסיון להשתמש בסעיף על-מנת להכשיר את בנייתה של יחידת דיור בת 35 מ"ר בקומה מפולשת של בניין מגורים קיים.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

(1) החלטות בבקשות להיתרי בנייה

בהתאם לסעיף 16 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, "ועדה מקומית רשאית לתת היתר, לסרב לתתו, לתקנו, לשנותו, להתלותו או לבטלו לפי סעיף 216 לחוק וכן להתנות בו תנאים". ככלל, הוועדה המקומית אינה רשאית לסרב למתן היתר התואם את הוראות התוכנית אלא מסיבות מיוחדות. בבג"ץ 1636/92²²⁸ הכיר בית-המשפט בזכותה של הוועדה המקומית לשקול – אף אם בזהירות – שיקולים תכנוניים שאינם נובעים ישירות משאלת ההתאמה לתוכנית המתאר. לכאורה, במקרה שבו מוגשת בקשה להיתר על-סמך תוכנית שאינה מפרטת את מספר הדירות או את גודלן, תוכל הוועדה לסרב להתיר את בנייתן של דירות קטנות בטענה שהיקף שירותי הציבור באזור אינו מספיק או שמלאי הדירות הקטנות הקיים בו מספיק לצורכי האוכלוסייה. עד היום לא נדרשו בתי-המשפט לשאלה אם הוועדה המקומית אכן מוסמכת לסרב לתת היתר משיקולים מסוג זה. גם הוראת-שעה 2001 אינה מתייחסת להגבלת גודל הדירות במסגרת בקשה להיתר אלא בהליך של אישור התוכנית בלבד.

(2) החלטות בבקשות להקלה

גודל הדירות באזור מסוים עשוי להיות מושפע גם מהחלטותיה של הוועדה המקומית בבקשות להקלה מהוראותיה של תוכנית החלה בתחומה. בהתאם לסעיף 147 לחוק התכנון והבנייה, הוועדה המקומית מוסמכת לאשר היתר בנייה אשר סוטה מהוראותיה של תוכנית מתאר, ובלבד שאין בכך סטייה מהותית, כהגדרתה בתקנות שנקבעו בקשר לכך.²²⁹ בהתאם לסעיף 62א(9) לחוק התכנון והבנייה, הוועדה המקומית מוסמכת לאשר תוכנית

228 בג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת אביב נ' הועדה המחוזית תל אביב, פ"ד מז(5) 573 (1993). ראו גם ע"מ 3252/02 הועדה המקומית לתכנון ובניה "משגב" נ' יאיר בן דוד, פ"ד נז(3) 521 (2003), שבו הוכרה זכותה של הוועדה המקומית לשקול שיקולי טבע ונוף במסגרת שיקוליה.

229 בהתאם לס' 151(ב) לחוק התכנון והבנייה, שר הפנים, בהתייעצות עם המועצה הארצית, רשאי לקבוע בתקנות מה ייחשב סטייה ניכרת מתוכנית, מעבר לרשימה המצומצמת הקבועה בס"ק (ב)–(ד) לאותו סעיף. בשנת 1967 הותקנו תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשכ"ז-1967. בסוף שנות השמונים הורחב תחום העניינים שנחשב סטייה ניכרת ואשר לגביו אי-אפשר ליתן הקלה. זאת, בעקבות ביקורתו של בית-המשפט העליון על הסמכות הרחבה הנתונה לוועדה המקומית לסטות מתוכנית שאושרה. ראו בג"ץ 235/76 בנייני קדמת לוד (1973) בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה, פ"ד לא(1) 579 (1977); בג"ץ 157/77 לוי נ' שר הפנים, פ"ד לב(2) 100 (1978). בשנת 2002 הוחלפו תקנות אלה בתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, ק"ת 824.

ב"כל ענין שניתן לבקשו כהקלה לפי סעיף 147, בכפוף להוראות סעיף 151", וזאת בלא צורך באישור מהוועדה המחוזית. סעיף זה מסמיך את הוועדה המקומית לאשר למבקש הקלה שאין בה סטייה ניכרת. גם בהקשר זה הוועדה המקומית יכולה להפעיל שיקול-דעת בהתייחס לגודל הדירות, ומסתבר כי כך היא אכן פועלת.

בהתאם לסעיף 145(ז) לחוק התכנון והבנייה, תנאי למתן היתר הוא תוכנית הקובעת הוראות, בין היתר, לעניין מספר הקומות וגובה הבניינים כמו-גם שטחי הבנייה המותרים. עם זאת, סעיף 151 קובע כי "תוספת לשטח הכולל המותר לבניה על פי הקבוע בתכנית שהופקדה" יהווה סטייה ניכרת. מכאן שאין מניעה שוועדה מקומית תאשר הקלה באשר לגודל המינימלי של דירות הקבוע בהוראותיה של תוכנית, ובלבד שאין בכך כדי להוסיף על השטח הכולל המותר לבנייה. בשנת 1989, מתוך רצון לעודד יזמים לבנות מספר רב יותר של דירות קטנות וזולות יחסית במקום מספר קטן יותר של דירות גדולות, יזם מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, שמעון שבס, תיקון לתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשכ"ז-1967. במסגרת תיקון זה נקבעה תקנה (11), שלפיה תוספת של עד 20% ממספר הדירות המותר לבנייה בתוכנית אינה בבחינת סטייה ניכרת מתוכנית, ובלבד ששטחן הממוצע של הדירות הוא 80 מ"ר לפחות. תקנה זו, אשר זכתה בכינוי "תקנות שבס", נמחקה עוד במהלך אותה שנה.²³⁰ בראשית שנות התשעים, בעקבות גל העלייה מברית-המועצות-לשעבר והביקוש ההולך וגובר לדירות קטנות וזולות, יזמה התאחדות הקבלנים דיון מחודש בתקנה זו. בדיון שנערך לפני המועצה הארצית, הועלו הסתייגויות רבות מהתקנה. בסופו של דבר אושרה תקנה אשר התירה תוספת יחידות בשיעור של 20%, ובלבד ששטחה של כל דירה לא יפחת מ-80 מ"ר. כיום נושא זה מוסדר במסגרת תקנות

הסטייה הניכרת משנת 2002.²³¹

"תקנות שבס", לגלגוליהן, אפשרו ליצור תמהיל דירות הכולל מספר גדול יותר של דירות קטנות במסגרת מגרש נתון. אולם בפועל עשו הרשויות המקומיות כל שביכולתן כדי לסכל אפשרות זו. היו ועדות מקומיות שכללו במסגרת תוכניות המתאר שלהן הוראה שלפיה כל תוספת במספר יחידות הדיור המצוין בה מהווה סטייה ניכרת. הוראה כזו נפסלה על-ידי בית-המשפט, אולם בעילה מנהלית וללא דיון בשאלה המהותית בדבר סמכותה של ועדה מקומית בכל הנוגע בגודל הדירות שבתחומה.²³² ועדות אחרות מגבילות את השפעתן של "תקנות שבס" באמצעות הגבלת שיעור התוספת המותרת על-

230 תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית) (תיקון), התשמ"ט-1989.

231 ראו לעיל ה"ש 229.

232 ע"א 6291/95 בן יקר גת נ' הוועדה המיוחדת לתכנון ובנייה מודיעין, פ"ד נא(2) 825 (1997) (להלן: עניין בן יקר גת). ההוראה נפסלה מהטעם שרשות ציבורית אינה רשאית לשלול מעצמה מראש סמכות וחובה שהוענקו לה בדיון.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

פיהן.²³³ אמצעים אחרים לכך הם קביעת תנאים לעניין גובהם של בניינים, דרישת התאמה לאופי התוכנית והקצאת שטחי גינון, קביעת צפיפות מרבית להקלה, קביעת תנאים הגורעים מכדאיות השימוש בתקנות אלה, ובעיקר – מדיניות בלתי-כתובה הדוחה בקשות מסוג זה.²³⁴

הניסיון להגביל את יישומן של "תקנות שבס" באופן המתואר לעיל מהווה התערבות בפעילותו הנורמלית של השוק. כאשר ההתערבות מונעת הקמתן של דירות קטנות דווקא, יש בכך כדי לעורר את החשד כי השימוש בפרקטיקה התכנונית מכונן להרחיק את האוכלוסייה שיכלה להתגורר בדירות אלה. עד כה לא התמודדה הפסיקה עם השאלה אם הדרה משיקולים כלכליים היא הפליה פסולה, אף שניתן לזהות נכונות להכיר בטיעון כזה בעניין התאחדות הקבלנים.²³⁵ בית-המשפט אף לא דן בשאלה אם פרקטיקה מסוג זה מצדיקה את פסילת החלטה הרגולטורית. לכאורה, על-פי הלכת קעדאן,²³⁶ פסילתה של החלטה כזו תיקבע בהתאם לתוצאתה המפלה. לפיכך די לכאורה בקביעה כי יש בהוראת תוכנית כדי להפלות על-מנת להביא לידי פסילתה, בין אם הייתה מכוונת לכך ובין אם לאו. אולם ספק אם ניתן להחיל הלכה זו כפשוטה על החלטה תכנונית. כאשר מדובר במרחבי מגורים, שאלת התוצאה המדירה תלויה בהיקפו של המרחב שאליו אנו מתייחסים – האם קביעה כי מתקיימת הדרה ממתחם מגורים אחד די בה לפסול החלטה או שמא ההדרה צריכה להיות מאזור מגורים שלם או אף מהעיר כולה? יתר על כן, אף אם יש אפקט מדיר, ייתכן שראוי לשקול אל מולו השלכות תכנוניות אחרות שעשויות להיות לאותה החלטה תכנונית.

(ז) הגבלה בנוגע לדירות קטנות – האם רגולציה מדירה או הוצאת שם רע?

כפי שהראינו, ועדות מקומיות באזורי ביקוש נוטות לאשר תוכניות אשר מבטיחות דירות גדולות ומונעות הקמתן של דירות קטנות. לכאורה, ניתן לראות בכך ניסיון להתערב באופן רגולטיבי בפעולתו של השוק החופשי, על-מנת להבטיח אוכלוסייה ברמה חברתית-כלכלית גבוהה יחסית. והנה, על-אף הקשר הקיים לכאורה בין הרגולציה התכנונית לבין ההדרה של קבוצות אוכלוסייה מסוימות ממתחמי מגורים, ובניגוד

233 כך, עיריית נתניה מגבילה את אפשרות השימוש בתקנה ל-10% – ראו את דבריה של ראש העירייה מרים פיירברג בכנס נתניה 2007, לעיל ה"ש 219; ועיריית כפר-סבא פועלת באופן דומה – ראו ליטבק-כהן, לעיל ה"ש 31, בעמ' 84.

234 ליטבק-כהן, לעיל ה"ש 31, בעמ' 84–85.

235 לעיל ה"ש 227.

236 לעיל ה"ש 30, בעמ' 279–280.

להתדיינות הנרחבת בסוגיה זו בארצות-הברית, בתי-המשפט בישראל לא נדרשו כמעט לטענות מסוג זה. אל מול ההתדיינות ההולכת וגוברת בהתייחס לסוגיית ההפרדה במרחב תוך שימוש באמצעים ישירים או מכוונים להשגתה,²³⁷ אין כמעט דיון משפטי בהשפעתה של הרגולציה התכנונית על הרכבם הדמוגרפי של אזורי מגורים מסוימים.

הגם שהיה אפשר לצפות כי הוראת-שעה 2001, כהוראת חוק ראשית, תהווה עילה לתביעה במקרים שבהם נפסלו תוכניות להקמת דירות קטנות, הסתכם הניסיון לעשות שימוש בה בעתירה מנהלית אחת ותו לא. למעט עניין בן יקר גת,²³⁸ גם לא נעשו נסיונות לתקוף את שיקול-דעתן של הוועדות במתן היתרים או במתן הקלות בטענה כי הוא מכוון למנוע בנייתן של דירות קטנות. בנסיבות אלה אין פלא שלא נעשו נסיונות כלשהם לתקוף רגולציה תכנונית הנוגעת באזורי מגורים בטענות המושתתות על פגיעה בזכויות-יסוד, ובכלל זה הזכות לכבוד²³⁹ ועקרון השוויון.²⁴⁰

אפשר שההסבר להיקף המצומצם של הדיון המשפטי נעוץ בגורמים הקשורים לשוק הנדל"ן, כגון העדר ביקוש לדירות קטנות. העדר ביקוש לדירות מסוג זה עשוי להיות פועל יוצא מגודל המשפחה הממוצע בישראל ומהמאפיינים התרבותיים והדתיים, המשמרים את התייחסות-הגומלין המשפחתית גם כאשר המשפחה מתבגרת. אין זה מן הנמנע שהדבר נובע מכדאיות ההשקעה לדעת הרוכשים או משוק המשכנתות. ייתכן גם שהנתונים הגיאוגרפיים, לרבות שטחה הקטן של ישראל וגודל המטרופולינים שלה, מאפשרים דירות זולות יחסית, גם אם לא קטנות, במרחקי נסיעה קצרים. מצד אחר, אין זה מן הנמנע שהדבר נובע מאי-הכרה בקשר האפשרי שבין הרגולציה התכנונית לבין דחיקתה של אוכלוסייה מסוימת, או מהקושי להוכיח קשר זה דווקא לנוכח מכלול הנסיבות ומורכבותן. הסוגיה של קביעת גודל הדירות באמצעות רגולציה תכנונית בישראל מדגימה בכך את האופן שבו כלי תכנוני גנרי עשוי לשמש אמצעי טכני לחלוקת המרחב כמו-גם כלי פוליטי להשגת סינון חברתי. סוגיה זו גם מלמדת על הכוח שעשוי להיות לאותה רגולציה עצמה

237 ראו, למשל, את פסק-הדין הידוע בפרשת קעדאן, לעיל ה"ש 30, שהתייחס לסירובה של אגודה שיתופית לקבל בני-זוג ערבים כחברים ביישוב קציר; בג"ץ עדאלה, לעיל ה"ש 201, אשר מתייחס למכרז הקצאת קרקעות של מנהל מקרקעי ישראל בכרמיאל; בג"ץ 7574/06 הסוללים קבוצת מכבי צעיר להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פורסם בנבו (23.1.2007), אשר פסל את השימוש באמת-המידה של התאמה חברתית על-ידי קיבוץ סוללים בהקשר של הקצאת קרקע בהרחבת הקיבוץ לבני-זוג ערבים; בשג"ץ 1271/07 פאתנה נ' מינהל מקרקעי ישראל (תלוי ועומד), בעניין דחיית בקשתם של בני-זוג ערבים להצטרף ליישוב רקפת.

238 לעיל ה"ש 232.

239 חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992.

240 יצחק זמיר ומשה סובול "השוויון בפני החוק" משפט וממשל ה(1) 165 (1999).

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

כבלם בפני פרקטיקה זו. בהיות המחקר לגבי ישראל בשלביו הראשוניים, אנו מתקשות למקם את ישראל על-פני המנעד שאליו התייחסנו עד כה בהקשר של הרגולציה התכנונית ותופעת ההדרה. נראה כי לעיתים הרגולציה התכנונית בישראל אכן מכוונת להדרה, אך יש להניח כי לעיתים אין בטענה זו אלא הוצאת שם רע לרשויות המקומיות.

ג. מסקנות: המנעד הרחב של היחס בין הרגולציה התכנונית לבין תופעת ההדרה

במאמר זה, פרי מחקר השוואתי ראשוני, עמדנו על יחסי-הגומלין בין הרגולציה התכנונית לבין תופעת ההדרה בשלוש מדינות – ארצות-הברית, בריטניה וישראל. השוואה זו המחישה עד כמה השניות הטמונה ברגולציה התכנונית יכולה לגרום לפעולה שונה שלה במדינות שונות, הן כאמצעי להעצמת ההדרה והן ככלי למיתונה. ניכר כי יחסי-הגומלין בין הרגולציה התכנונית לבין תופעת ההדרה ממתחמי מגורים משתנים על-פני מנעד רחב, ונקודת האיוון משתנה כפועל יוצא מהנסיבות השלטוניות, הכלכליות, החברתיות והתרבותיות הקיימות במקום מסוים בזמן נתון. בשלב הראשוני שהמחקר מצוי בו, אין סיכום זה יכול להיות אלא מחשבות ראשוניות, אשר כל אחת מהן ראויה לבחינה מעמיקה. הקורא מוזמן להציב סימן-שאלה בסוף כל פסקה.

כפי שראינו, הרגולציה התכנונית יכולה לגרום להפרדה חברתית בין קבוצות אוכלוסייה שונות, באמצעות מאפייני דיור שונים והתייחסות מפורשת למספר הדיירים ביחידת דיור, אולם עיקר השפעתה הינה עקיפה, באמצעות ייקורם של מחירי הדיור. השפעה כזו עשויה לדחוק אוכלוסיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה, ולעיתים להשפיע גם על קבוצות מוחלשות אחרות המתאפיינות בהכנסה נמוכה.

האופן שבו תפעל הרגולציה במקום מסוים ובזמן מסוים מושפע ממשולש היחסים שבין שלטון, כלכלה וחברה. משולש זה יקבע אם ועד כמה יהיה ברגולציה כדי להעצים את התופעה או לצמצמה. מידת האוטונומיה של השלטון המקומי, מידת השפעתו של השלטון המרכזי עליו ומדיניותו החברתית של השלטון המרכזי, שיטת המימון של הרשות המקומית ואופן הגבייה של המיסוי המקומי – כל אלה עשויים להשפיע על היחסים בין הרגולציה התכנונית וההדרה באזורי מגורים. כך, ניתן לשער כי יש משמעות להבדל שבין מערכת השלטון המבוזרת בארצות-הברית לבין זו הריכוזית הקיימת בבריטניה ובישראל. אין זה מן הנמנע שהבדל זה מאפשר לרגולציה התכנונית המקומית בארצות-הברית למלא תפקיד מרכזי ביצירת ההפרדה החברתית במרחבי המגורים, בעוד השפעתה בישראל ובבריטניה מוגבלת יותר וניתנת לריסון ביתר קלות. יש להניח כי קיימת חשיבות גם למדיניותו של הממשל המרכזי ולמידת יישומה על-ידי גורמי השלטון המקומי, בין

שהדבר נעשה באמצעות הוראות חוק אובליגטוריות, כבישראל, ובין שהוא נעשה באמצעות הנחיות אשר מחייבות באופן ג'נטלמני בלבד, כבבריטניה. יש להניח כי לגורם הפיננסי יש השפעה רבה על נקודת האיזון על-פני המנעד. כך, למשל, יש לצפות כי תמריץ ההדרה של רשויות מקומיות בארצות-הברית או בישראל, אשר איתנותן הכלכלית תלויה במיסוי עירוני הנגזר מגודל הנכסים שבתחומן או משוויים, יהיה גבוה מזה של רשות באנגליה, הנהנית מתמיכה של השלטון המרכזי. כפי שראינו, גם למאפיינים הגיאוגרפיים השונים עשויה להיות השפעה. קל יותר לקבוע רגולציה אחידה ומגבילה בהתייחס לפרוור בארצות-הברית מאשר באזור עירוני בריטי, אשר התהווה במשך שנים ומאוכלס באופן הטרוגני יחסית. גם להבדלים ההיסטוריים – כגון המורשת הבריטית הקולוניאליסטית, תקופת העבדות בארצות-הברית והנסיבות הבטחוניות והחברתיות המורכבות שליוו את ההתיישבות בישראל – עשויה להיות השפעה על אופייה של הרגולציה התכנונית ועל התפקיד שהיא ממלאת בהקשר של הדרה. לצד כל אלה (ואולי כנגזר מכל אלה) ניתן לצפות כי יחסי-הגומלין האמורים יושפעו גם מהערכים החברתיים המקובלים בכל אחת מהמדינות, לרבות מידת הסובלנות כלפי ה"אחר" או מידת הפחד ממנו, החשיבות המיוחסת למעמד כלכלי, תפיסת הפרט מול החיבור החברתי וכיוצא בהם.

כעולה מסקירת הספרות, בעוד האינטרסים המקומיים השונים מעודדים הדרה של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, רגולציה תכנונית המבטיחה עירוב חברתי טעונה בדרך-כלל התערבות במישור הלאומי. עם זאת, אין להוציא מכלל אפשרות שגם אינטרסים של הרשות, כגון הצורך בעובדים חיוניים בעלי הכנסה נמוכה ובינונית, יעודדו שימוש ברגולציה תכנונית לשם מניעת הדרה. נראה כי גם כאן המדינות נבדלות בתפקיד שהרגולציה התכנונית ממלאת בצמצום ממדי ההדרה ובמידת הצלחתה. יחסי-הגומלין בין הרגולציה לבין תופעת ההדרה אינם מתקיימים בחלל ריק. הרגולציה פועלת לצד הכוחות האחרים המשפיעים על תופעת ההדרה – כוחות כלכליים, חברתיים ותרבותיים המתקיימים הן בקבוצה הדוחקת והן בקרב הקבוצה הנדחקת. לעיתים הרגולציה מונעת על-ידי כוחות אלה, לעיתים היא מניעה אותם, ויש שביכולתה להגבילם. מטעם זה, כמו-גם לנוכח תפקידה הגנרי של הרגולציה, ראוי להתייחס בזהירות יתרה לקשר שבין רגולציה תכנונית לבין תופעת ההדרה. ראוי בוודאי לנקוט זהירות יתרה בקביעה אם הרגולציה פועלת במודע ובמכוון להדרה או שמא ההדרה אינה אלא תופעת-לוואי של פרקטיקה זו. למעשה, רק במקרים קיצוניים, שבהם לא יהיה אפשר להצביע על הצדקות תכנוניות סבירות לרגולציה מסוימת, יהיה אפשר להצביע על קשר ממשי בין הרגולציה להדרה. גם אז, אין זה מן הנמנע ששינויים בשוק הדיור ישנו לחלוטין את אופן השפעתה.

רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים?

לנוכח מורכבותה של הסוגיה נשאלת השאלה מהו מקומו של המשפט בהקשר זה. האם על מערכת המשפט להתערב רק ברגולציה תכנונית המכוונת להדרה או אולי בכל מקרה שבו עשויה להיות תוצאה כזו, אף אם לא מתוך כוונה? האם על מערכת המשפט לעודד את השימוש בכלי זה לשם ריסון תופעת ההדרה? אם כן, באילו כלים משפטיים – חקיקה ישירה, ביקורת שיפוטית במסגרת המשפט המנהלי או ביקורת מתחום המשפט החוקתי? לצורך מתן מענה לשאלות אלה ראוי להכיר בכוחה של הרגולציה התכנונית להשפיע על תמהיל האוכלוסייה ובאופן שבו הדבר נעשה בהקשרים פוליטיים, כלכליים ושלטוניים שונים. רק כאשר תיווצר הכרה כזו יהיה אפשר לבחון אם ניתן לגבש רגולציה תכנונית שתתכנן את מרחב המגורים לרווחת התושבים מבלי לסנון חלק מהשכנים, ואולי אף תוך הזמנת שכנים חדשים.