

## המטה לתכנון אחראי

25.4.10

### מה ניתן ללמוד מ"פרשת הולילנד" ושאר פרשיות הנדל"ן על הרפורמה המוצעת בחוק התכנון והבניה

ערכה: איריס האן – מנהלת תחום תכנון ומחקר במכון דש"א

#### לקחי פרשיות הנדל"ן – מחירן הגבוה של טעויות תכנוניות

פרשיות השחיתות ההולכות ונחשפות לאחרונה בעניין הולילנד, פארק איילון וצוק מנרה ממחישות עד כמה ההחלטות המתקבלות בוועדות התכנון הינן משמעותיות - החלטות שבכוחן לשנות את פני הארץ, ואת איכות החיים והסביבה של כל אחד מאיתנו. גם החשיפה החלקית של החשדות הספיקה כדי להבהיר עד כמה ועדות התכנון חשופות ללחצים, וכמה חלקלק המדרון המוביל למחדל תכנוני בלתי הפיך כדוגמת הולילנד.

טעות תכנונית נותרת עימנו לדורות, ובמקרים רבים אף לנצח. הפרשיות שנחשפו ממחישות עד כמה חשובים הבקרה והאיזון במערכת התכנון, אותם "איזונים ובלמים" שנועדו למנוע טעויות בלתי הפיכות - בין אם אלו נעשות בכוונה תחילה, כפי שארע הפעם, ובין אם בשוגג.

פרשיות אלו מחייבות בחינה מעמיקה של חוק התכנון והבניה החדש המוצע, וזאת כדי לוודא כי הרפורמה המוצעת לא תוביל את מדינת ישראל למצב הגרוע אף מזה המתקיים כיום; ובמקביל - לסייע בגיבושו של חוק אשר יטיב לסנן טעויות תכנוניות טוב יותר מהחוק הנוכחי.

למרבה הצער, בחינה מעמיקה של החוק המוצע מלמדת כי פרשיות כדוגמת פרשת הולילנד ופארק איילון (שנבלמה, יש לזכור, במערכת התכנון הקיימת!) – יהפכו לחזיון נפרץ במערכת שיוצר החוק החדש.

להלן סקירה של עיקרי ההסדרים המוצעים בחוק, בגינם תרחישי הולילנד ופארק איילון יהפכו להיות נורמה בחסות החוק:

#### (1) עקרון "תכנית אחת בוועדה אחת" = חסל סדר איזונים ובלמים

עקרון "תכנית אחת בוועדה אחת" הוא העקרון המנחה של החוק המוצע, ומקורו בהתאחדות הקבלנים. עקרון זה הוא מתכון בדוק לחיסול האיזונים והבלמים ההכרחיים בתכנון. יישומו יביא לכך כי נושאים משמעותיים, בעלי השפעה על איכות חיינו ובריאותינו יוכרעו בידי ועדה אחת בלבד - במקרים רבים ועדה מצומצמת ובלתי מאוזנת בהרכבה - תוך ישיבה אחת ותו לא! אין כר נוח מהסדר כזה לצמיחתם של מקרי שחיתות, להחלטות שרירותיות ובלתי מאוזנות, או ל"סתם" טעויות תכנוניות. את הנעשה לא ניתן יהיה להשיב.

יש להדגיש כי הסכנה מצויה הן בוועדות מקומיות, והן בוועדות ברמה המחוזית והארצית. טעויות ושחיתויות אינן נחלתן של ועודות מסוג אחד בלבד. כל ועדה יכולה למעוד, וכל ועדה יכולה לטעות. אך הסיכוי לכך גדל עשרות מונים כאשר אין ועדה נוספת המבקרת את זו שתחתיה, במיוחד כאשר מדובר בוועדה מצומצמת שהרכבה אינו מאוזן.

אין בכונת הדברים להציע כי רצוי שכל תכנית תידרש לעבור מסלול ייסורים באינספור ועודות. אך תכניות משמעותיות, כמו אלו המפשירות עתודות של שטחים פתוחים או המקדמות תכניות בנייה רחבות היקף – זקוקות גם זקוקות לזוג עיניים מקצועי נוסף. את המבט הנוסף הזה מציעה

## המטה לתכנון אחראי

הרפורמה לבטל כליל! התועלת שתושג באמצעות סינון תכניות מזיקות כדוגמת פרויקט הולילנד, עולה בשיעור ניכר על הארכת הליך התכנון בחודשים ספורים לכל היותר.

### שימו לב לדוגמאות שנחשפו:

מתחם הולילנד בירושלים אמנם נבנה לדראון עולם, אך למרבה השמחה, תכניות הבנייה בפארק איילון לא מומשו והפארק נותר כפי שתוכנן מלכתחילה – שטח פתוח רחב ידיים לרווחת הציבור. חסימת תכנית הבנייה בפארק איילון, שכעת הולכים ונחשפים מניעה האפלים, נבלמה על ידי וועדת משנה של המועצה הארצית, שדנה בה כערכאה שנייה. לאחר תום הדיון בערכאה הנמוכה יותר, הוועדה המחוזית. באופן דומה, הוועדות המחוזיות בולמות לא אחת תכניות שמקבלות את ברכת הדרך של הוועדה המקומית. שיערו בנפשכם מה היה עולה בגורל אותה יוזמה לו רק וועדה אחת היתה דנה בה, ללא כל בקרה של וועדה גבוהה ממנה בהיררכיה?

**מוצע:** יש לשמר את המבנה ההיררכי של מערכת התכנון ולאפשר ערכאה גבוהה שתבקר את עבודת הערכאות הנמוכות (למשל: מליאת המועצה הארצית והוועדה המחוזית יוכלו לדון בתכניות שנדונו בוועדות המשנה שלהן, אפשרות הנשללת בחוק המוצע). בתכניות המשנות ייעוד של קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, יידרש אישורה של וועדת המשנה של המועצה הארצית בנוסף לאישור ועדת התכנון הדנה בהן.

### **(2) וועדות ייעודיות בשליטה ממשלתית**

מכוח החוק המוצע מוקמות וועדות מצומצמות ("וועדות משנה", שאינן אלא וועדות רגילות לכל דבר, עם סמכות **סופית** לדון ולהכריע בתכניות!), בשליטה ממשלתית מוחלטת, לקידום מזורז **ונטול עררים** של תכניות ביזמה ממשלתית, או בגיבוי ממשלתי/ציבורי.

כך למשל, בחינה של הוראות החוק מלמדת כי תכנית הולילנד, נופלת בגדר התכניות המנויות בסעיף 178 (3), **תכניות מקומיות בסמכות ועדה מחוזית** – בתנאי שתוגש בידי משרד ממשלתי, רשות שהוקמה על פי חוק או חברה ממשלתית. תכנית כזו תידון בוועדה המחוזית או בוועדה משנה שלה, שהרכבן מכוון מראש ליצירת רוב אוטומטי לנציגי הממשלה, ולפיכך אינו מייצג את כלל האינטרסים הציבוריים. **על החלטות הנוגעות לתכניות מסוג זה אין זכות ערר כלל!!** למעשה, גורלן מוכרע בוועדה מצומצמת אחת, ללא כל בקרה.

הגשת תכניות המיועדות למסלול זה בהגשתן על ידי גוף ממשלתי אמורה ל"סנן" יוזמות בלתי רצויות המונעות מאינטרסים פרטיים צרים, אך הנסיון מלמד כי תכניות כאלו מוגשות לא אחת בשיתוף עם הרשות המקומית או משרד ממשלתי, מסיבות כאלו ואחרות. יצירת המסלול האטרקטיבי מכוח סעיף 178 (3) עשויה לעודד "שותפויות" פסולות בין בעלי עניין פרטיים לבין מקבלי החלטות במשרד הממשלה כדוגמת אלו שנחשפו לאחרונה.

**מוצע:** על כל החלטות וועדות המשנה תתאפשר זכות לדיון נוסף במליאת הוועדה (מחוזית או ארצית, לפי העניין), זכות ערר תינתן לכל סוגי התכניות.

### **(3) שיתוף הציבור – מה שהיה הוא שיהיה, ואף גרוע מכך**

בניגוד למגמות הרווחות בעולם המערבי, בהן הליכי התכנון נעשים מצעדיהם הראשונים תוך שיתוף רחב של הציבור, חוק התכנון והבנייה המוצע אינו משפר ולו במאומה את מעורבות הציבור בתכנון. ציבור המבקש להשפיע – יכול לעשות זאת רק דרך הגשת התנגדות. מעבר לתועלות הרבות

## המטה לתכנון אחראי

האחרות שבשיתוף הציבור, יש לו תרומה חשובה בסינון יוזמות מזיקות ובלתי רצויות. רק הליך ריכוזי ובלתי משתף, כדוגמת זה שאפיין את אישור תכנית הולילנד, ושמוצע להיוותר בחוק החדש – יכול לאפשר תכנית כה מזיקה. בנוסף, שולל החוק המוצע את האפשרות של קבוצות תושבים להגיש תכנית חלופית, בניגוד לקביעת הפסיקה היום! כמו כן שולל החוק את זכותם של ארגוני סביבה לקחת חלק בדיונים, אם ארגון סביבתי אחר הגיש התנגדות. זו פגיעה אנושה ביכולתם של ארגוני הסביבה להשמיע את קולם בנוגע להליכי התכנון.

**מוצע:** יש לחייב בחוק שיתוף ציבור החל משלבי התכנון המוקדמים, למשל בדרך של חשיפה לציבור, ובכלל זה שימוע – עוד משלב ההודעה על הכנת תכנית. יש לאפשר לציבור להגיש תוכנית חלופית. אין לפגוע ביכולתם של ארגוני הסביבה להשתתף בדיוני הוועדות. בעניין זה הביעה המועצה הארצית עמדה ברורה, לפיה יש להרחיב את המנגנונים לשיתוף הציבור גם טרם תקופת ההפקדה. יש להטמיע המלצה זו בנוסח הוראות החוק.

### (4) פגיעה בשקיפות = מתכון לשחיתות

כידוע, אור השמש הינו המחטא הטוב ביותר. מכאן חשיבותה של השקיפות בכל הליכי התכנון. החוק המוצע משפר במספר מובנים את הנגישות לשורה של מסמכים, אך הופך את כל הדיונים הפנימיים של הוועדות המחוזיות והארציות – לחסויים כליל מפני הציבור. זאת באמצעות הפסקת הקלטת דיונים אלו וממילא אי תימלולם (דבר המחוייב כיום על פי חוק!), וכן באמצעות סעיף הקובע כי דיונים אלו הם בגדר סוד ואוסר על חברי מוסד תכנון למסור מידע בדבר הנעשה בדיון הפנימי.

**מוצע:** יש לאפשר חסיון על דיונים פנימיים רק במקרים מיוחדים וחריגים (לדוגמא דיון על נושא שיש בו סוד מסחרי או סודיות בטחונית). כל דיוני הוועדות, לרבות הדיונים הפנימיים, צריכים להיות מתועדים, אלא אם החליט מוסד התכנון, מטעמים מיוחדים, כי התייעוד יופסק. זו זכות הציבור לדעת כיצד דנות הוועדות בגורל המרחב הציבורי.

### (5) התנגדות הציבור תהיה קשה יותר

החוק המוצע קובע כי כל ההתנגדויות תשמענה בפני חוקר מטעם שר הפנים, ולא בפני הוועדה שדנה בתכנית. בכך תיפגע יכולתו של הציבור להציג את טיעונו באופן בלתי אמצעי את מי שהחוק מטיל עליהם את הסמכות ואת האחריות לקבל החלטה.

כמו כן, בשם "זירוז הליכי התכנון", המועדים בחוק המוצע מתאפיינים בצמצום דרקוני ובאופן המגביל את היכולת ללמוד החלטות, להגיב עליהן, להתגבש עם עוררים נוספים, להתייחס אליהן ולגבש ולנסח עמדות ביחס אליהן. כנובע מכך, תיפגע מהותית זכות הטיעון וזכות ההתנגדות והערר. זכויות אלו הן הזכויות העיקריות שיוכלו לשמש איזונים ובלמים בחוק המוצע ש"שבר" את התכנון לעשרות ועדות בלתי תלויות אחת בשניה. מכאן שיש לתת אפשרות אמיתית למימוש זכות הטיעון, ההתנגדות, הערר ולהאריך בצורה משמעותית את המועדים הקבועים בחוק לצורך כל אלו. פיתוח מהיר ללא עררים, חוות דעת והתנגדויות ראויים ואמיתיים כמוהו כמכונת המידרדרת במדרון ללא בלמים.

**מוצע:** התנגדויות יישמעו בפני הוועדה המוסמכת להחליט, אלא אם מסיבות מיוחדות (כגון ריבוי התנגדויות) יש למנות חוקר. גם במקרים אלו יש להותיר סמכות לוועדה לשמוע חלק מהמתנגדים ישירות. עמדת המועצה הארצית תומכת בגישה זו, ויש לטעמנו ליישמה. בנוסף, יש לקבוע לוחות זמנים ריאליים שיאפשרו השתתפות אמיתית של הציבור בהליכי התכנון.

## המטה לתכנון אחראי

### (6) סמכויות מפליגות לשר הפנים = מתכון לפוליטיזציה של התכנון ושלטון הלחצים והקומבינות

החוק מרחיב מאוד את סמכויות שר הפנים, בין היתר בנושאים הבאים – סמכות רחבה במינויים רבים לוועדות השונות, בכלל זה של נציגים מקרב הציבור; סמכות למנות חוקרים לשמיעת התנגדויות; סמכות להחליט כי תכנית מסויימת היא "בעלת חשיבות לאומית או כלל מחוזית" ללא כל קריטריונים.

תכניות אלו זוכות למסלול מקוצר בוועדת משנה מחוזית, וללא ערר!: סמכות להכריז על מרחב תכנון מיוחד ובו וועדה מיוחדת עם רוב ממשלתי, ומינוי ציבור ושלטון מקומי; סמכות לפטור ממסמכים שונים הנדרשים להגשה, ככלל, עם תכנית; סמכות להורות לוועדה המחוזית להכין תכנית או תשריט במקום וועדה מקומית; הארכת מועדים, ועוד שורה ארוכה של סמכויות.

מוצע: לצמצם את סמכויות השר, באופן שנושאים בעלי אופי מקצועי מובהק לא יהיו בסמכות השר אלא בסמכות פורום מקצועי כמו מוסד התכנון, או מנגנון מינוי חיצוני. כך גם לגבי המינויים: כל מינוי בוועדות שהינו מינוי של גוף מקצועי בלתי תלוי ייעשה ישירות על ידי אותו גורם מקצועי ולא על ידי שר הפנים.

### (7) סדר היום של החוק מוכוון קיצור הליכים, יעול ופיתוח:

החוק כולל שורה ארוכה של אמצעים שנועדו לקצר הליכים למטרות פיתוח, בראשם וועדות מצומצמות וייעודיות, קציבת לוחות זמנים מקוצרים מאוד, צמצום זכות הערר. בנוסף מצמצם החוק את ההתייחסות המתחייבת לשמירה על איכות הסביבה והשטחים הפתוחים, בעיקר כתוצאה מביטול הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מבלי ליצור לה כל תחליף. החוק מבכר באופן ברור את המהירות והיעילות על האיכות. בכך מפר החוק את האיזון בין יעדי הפיתוח לבין יעדים של שמירה על ערכים סביבתיים וחברתיים. גם המועצה הארצית הביעה את חששה בנושא זה בדיון שהקדישה לנושא הרפורמה המוצעת, וקבעה כי "המועצה הארצית רואה חשיבות בקידום תכניות ארציות ואזוריות לשטחים פתוחים, העלולות להידחק מול תנופת הפיתוח הצפויה בעקבות הרפורמה" (החלטה בדיון מיום 13.4.10).

לוחות הזמנים הקבועים בחוק קצרים מאוד, ואינם מאפשרים לטעמנו בחינה מקצועית ומלאה של התכניות המובאות לדיון. לדוגמה, בתכניות לתשתית (ארצית או מקומית) יעמדו לרשות החוקר 21 יום להכנת דו"ח ההתייחסות להתנגדויות, והוועדה (וועדת משנה מחוזית או ארצית) נדרשת לקבל החלטה בתכניות אלו תוך 7 ימים מיום הגשת הדו"ח. להגשת התנגדויות לתשתית לאומית יעמדו בפני הציבור רק 30 יום.

מוצע: יש להוסיף לחוק סעיף אשר יגדיר את מטרותיו, וביניהן מחוייבות לפיתוח בר קיימא שאינו פוגע בדמות הארץ, בסביבה ובחברה, קידום השוויון ושיתוף הציבור. יש למתן את ההליכים המקוצרים שתוארו לעיל, לטובת הליכי תכנון מאוזנים ומשתפים.

### הפתרון המוצע – הפרדה בין רישוי לתכנון "מסלול ירוק" לרישוי, בחינה מחודשת להליכי התכנון

מקדמי הרפורמה מבטיחים לנו כי עול הבירוקרטיה יוסר, וכי תקל הדרך בפני מי שיחפוץ לסגור מרפסת. אכן, הליכי הרישוי הם צוואר בקבוק שיש לשחררו, מאחר והליכים אלו הם המאפשרים את מימושן של תכניות שכבר סיימו של ההליך התכנוני ויש הסכמה על ביצוען. **אדרבה, תקדם הממשלה את הרפורמה בהליכי רישוי הבנייה ותקצה לכך את המשאבים הנדרשים, ויפה שעה אחת קודם.** אבל בכל הנוגע להליכי התכנון - להפשרת שטחים לבנייה, לקביעת ייעודי קרקע ולהקצאת אחוזי

## המטה לתכנון אחראי

בנייה – אין טוב מאירועי הימים האחרונים להבהיר את המשמעות החמורה של החלטות מוטעות במערכת זו שהצעת החוק מגבירה עוד יותר את חשיפתה ללחצים.

**יש לזכור כי כהכנה לקידום הרפורמה לא נערך הליך של לימוד הבעיות המאפיינות את מערכת התכנון הקיימת, ובכלל זה מיפוי צווארי הבקבוק התכנוניים, מיפוי החולשות והיתרונות של כל סוגי התכניות והוועדות. זו העת לתקן את המעוות ולערוך הליך בחינה מעמיק זה.**

נכון הדבר כי גם היום החורים במסגרת התכנון מאפשרים לתכניות מזיקות לעבור, אך רבות אחרות נלכדות ונדחות. ראוי היה כי קידום רפורמה בתכנון יעשה מתוך מטרה לבצע בקרה טובה יותר על תכניות שהשפעתן על הסובב אותן גדולה, בין היתר באמצעות שיתוף רחב של הציבור בהליכי התכנון, שקיפות של כל דיוני הוועדות, ובחינת התכנית על ידי וועדה נוספת בהיררכיה. לקח פרשת הולילנד מחייב את מקדמי הרפורמה לחדול ממירוצם העיוור להעבירה בכל מחיר במושב הכנסת הקרוב, ולבחון באופן אמיתי כלים ליצירת מערכת תכנון טובה יותר ולא רק מהירה יותר. **אם לא כן, כל אחד מכם עשוי לגלות פרויקט הולילנד ליד ביתו.**

**יש לציין כי גורם מכריע בעיכובי התכנון נובע ממחסור במשאבים הדרושים לעבודה מקצועית של גורמי התכנון ובכלל זה מחסור בכוח אדם מקצועי ומשאבי תקציב לקידום יעיל ומקצועי של התכנון.**

יש לברך על החלטת הממשלה להקצות במסגרת הרפורמה את האמצעים והתקציבים הדרושים, ועל החלטת המועצה הארצית התומכת במהלך זה וקוראת ליישמו. צעדים אלה נדרשו זה מכבר ונקיטתם עשויה לפתור את מרבית תחלואי מערכת התכנון בלא צורך בחוק חדש, שלא זו בלבד שלא ישיג את המטרות המוצהרות של הרפורמה, אלא שיפגע ביכולת להשיגן.

### מוצע:

- יש להפריד בין הליכי הרישוי והתכנון, לטובת קידום הליכי הרישוי לקראת חקיקה, ובחינה מחודשת של הליכי התכנון, בהם עוד רבה הדרך ליצירת מערכת מאוזנת.
- יש להקצות לאלתר את מלוא האמצעים והתקציבים הדרושים במסגרת הרפורמה עליהם החליטה הממשלה בלא תלות בשינוי החקיקה. מוצע לקיים מעקב ובקרה מקצועיים אחר ההשפעה של הקצאת המשאבים על יעול מערכת התכנון במסגרת הבחינה לגיבוש השינויים הנדרשים בחוק התכנון.
- יש להקים וועדת חקירה לבחינה של הבעיות והכשלים במערכת התכנון, אשר הביאו לפרשיות שנחשפו לאחרונה. על בסיס מסקנותיה של וועדת החקירה, ניתן יהיה לבסס הליכי תכנון מאוזנים, מקצועיים וטובים יותר.