

שומר הסף התכנוני - הפוליטיקה של התכנון

אסף זנזורי

תקציר

במשך שנים התרגלנו כחברה להגן על שומרי הסף ה"קלאסיים"; בתי המשפט, תקשורת ועוד. במאמר זה אבקש להתייחס לסוגיה של "שומר הסף התכנוני". אין חולקים על חשיבותו של התכנון בקביעת איכות החיים של הציבור, החל מרמת הדירה והשכונה ועד לרמת העיר, המחוז והמדינה כולה. יחד עם זאת, העולם התכנוני אינו חשוף לעין הציבורית על כל המהלכים המתקיימים בו ומנגד, היכר כי לא אחת הוא חשוף לאינטרסים שונים המונעים משיקולים זרים ולא מקצועיים. מאמר זה יעסוק בהשלכות העולם הפוליטי על התכנון, תוך ניתוח ושימוש בדוגמאות רלוונטיות מהעת האחרונה, מחשבות ומסקנות לעתיד.

מילות מפתח

שומר הסף התכנוני
עצמאות מוסדות התכנון
יישובים חדשים
חוק ההסדרים

זנזורי, א., (2023). שומר הסף התכנוני - הפוליטיקה של התכנון. *תכנון*, 20 (1).

אובייקטיבי אשר יתרום לביצוע שיקולים ענייניים בהליך קבלת ההחלטות.

"פוליטיקה היא אמנות של חיפוש צרות, מציאתן בכל מקום, אבחון שגוי שלהן ושימוש כנגדן, בתרופות הלא נכונות" (גראוצ'ו מרקס).

במאמר זה אציג מספר דוגמאות הממחישות את הנאמר לעיל, באמצעות סקירה של ההחלטות השונות שהתקבלו בשנה האחרונה.

הקע

1. עצמאות מוסדות התכנון וחברי מוסדות התכנון התערבות שרים

בתאריך 20.10.21 שלח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) דאז, ארז קמיניץ מכתב למזכיר הממשלה, מר שלום שלמה, מכתב שכותרתו "עצמאות מוסדות התכנון וחברי מוסדות התכנון התערבות שרים". שליחת המכתב לוותה בבקשה של הראשון להפיץ את המכתב לשרי הממשלה.

להליכי התכנון השלכות מרחיקות לכת על הסביבה בה אנו חיים. הם קובעים, במידה לא מבוטלת, את איכות חיינו. על אף חשיבותם והשפעתם הרבה על הציבור, הליכי התכנון אינם נגישים ונהירים לרובה המכריע של האוכלוסייה, אשר לשירותה ולרווחתה הם מתקיימים. כאשר אנחנו חושבים על "שומרי הסף" בחברה דמוקרטית, נגד עינינו עולים לרוב מערכת משפט, מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה או התקשורת. גורמים אלה ואחרים מהווים את מערכת האיזונים והבלמים של מקבלי ההחלטות. אין מחלוקת על חשיבותם של גורמים אלה ולראיה - הם זוכים לתמיכה, לגיטימציה והגנה מהציבור הרחב. יחד עם זאת, לעניות דעתי קיים גורם נוסף המהווה אף הוא שומר סף חשוב, אשר בשונה מהגורמים המצוינים לעיל, אינו זוכה להגנה והוא המערכת התכנונית.

בפסקה הראשונה של המכתב, קמיניץ מסביר כי הרקע לשליחתו הוא התערבות שרים בהליכי תכנון, לרבות העלאה או הורדה של נושאים מסדר היום ועד הנחיות מפורשות לחברי מוסד התכנון כיצד עליהם לקבל החלטות בנושאים הנידונים. קמיניץ מציג את הקשיים המשפטיים המשמעותיים הנובעים מהתנהלות זו ואף מדגיש כי "כבר בראשית הדברים חשוב להדגיש התערבות שרים, מנכ"לים או גורמי מקצוע בכירים - בהחלטות מוסדות התכנון או חבריהם היא פסולה, פוגעת קשות בהליך המנהלי התכנוני ובאמון הציבור במערכת התכנון". זאת ועוד, הוא מוסיף כי "חשוב להדגיש הפסול שיש בהתערבות בהחלטות מוסדות התכנון או בהכרעות חבריו נוגעת - בשורשיו של המשפט המנהלי ובמבנה מערכת התכנון המורכבת מגופים קולגיאליים. עקרון עצמאות שיקול הדעת של הרשות המנהלית הוא עקרון יסודי, שביהמ"ש העליון חזר עליו פעמים רבות בפסיקותיו ואשר לפיו אם החוק העניק לבעל תפקיד מסוים סמכות הרי הוא שנדרש להפעילה, והיא לא ניתנה לרשות המנהלי (למשל המש"ד) באופן כללי....."

מאז ומעולם המערכת התכנונית הייתה נגועה בהשפעות פוליטיות. כיום, נראה כי המצב הרחיק לכת ואנו עדים להתערבות בוטה וישירה של גורמים פוליטיים בעולם התכנון. התערבות זו מתקיימת הן מאחורי הקלעים והן בקדמת הבמה בהחלטות יום-יומיות הנוגעות לתכנון בישראל. בכך, אנו עדים למגמה של התערבות, החל מהיסודות עליה המערכת מבוססת ועד החלטות שגרתיות.

אין במאמר זה להציג את התכנון כעיסוק טכני/מקצועי ומדעי טהור, אך יש להבין כי הוא נדרש למידה רבה של חיזוי ולכן, נכון שהוא יתבסס עד כמה שניתן על מידע

ההסדרים שונה מהליכי החקיקה הרגילים במספר פרמטרים, כמפורט להלן.

חוק ההסדרים הפך עם השנים להיות הכלי המרכזי לביצוע תיקוני חקיקה, אולם בעבר הייתה נעשית עבודת מטה סדורה כאשר היו מכינים תיקונים מקדנציה לקדנציה, לרוב באופן מתואם עם הגורמים האמונים על מערכת התכנון.

בחוק ההסדרים האחרון – רוב התיקונים שהוצעו בחוק התכנון והבניה לא היו תיקונים אשר מערכת התכנון בקשה אלא תיקונים שנבעו מכיוון של משרד האוצר, ולא על דעת מערכת התכנון או גורמי התכנון. כלומר, לא נעשית עבודת מטה יסודית אשר בוחנת את צרכי התכנון וההיבטים האמתיים שנדרשים לתיקון אלא, מתקבלים תיקוני חקיקה מחוץ למערכת התכנונית ללא הבנה מעמיקה של הצרכים והאתגרים. בפועל המערכת התכנון נלקחת "בת ערובה" לרצונות צרים וזרים לה.

מכלול האינטרסים הנדרשים לשם השגת החלטה מאוזנת. הטיית שיקול הדעת של מוסד התכנון או חבריו באמצעות הנחיה של גורם חיצוני לו לטובת אינטרס אחד בלבד, סותרת עקרון זה."

2. חוק ההסדרים

על פי אתר הכנסת חוק ההסדרים נחקק לראשונה בשנת 1985 בעת כהונתם של ראש הממשלה שמעון פרס ושר האוצר יצחק מודעי, כחוק לשעת חירום המשלים את התוכנית הכלכלית לייצוב המשק. הממשלה קיבצה אוסף של חוקים ותיקוני חקיקה בתחומים רבים והביאה אותם לאישור הכנסת כמקשה אחת. מאז, חוק ההסדרים מלווה את חוק התקציב דרך קבע. אחד הנימוקים לחקיקתו הוא שעלות יישומם של חוקים שהוא מבקש לשנות או לבטל לא תאפשר עמידה במסגרת התקציב. הליך החקיקה של חוק

טבלה 1: השוואה בין חוק ההסדרים לחקיקה רגילה

| יוזם החוק | חוק ההסדרים | חוק רגיל |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| הליך בממשלה | הממשלה מאשרת עקרונות כלליים של מדיניותה לשנת הכספים הבאה, ומשרד האוצר מגבש על פיהם את הצעת החוק, ומביא אותה לאישורה של ועדת שרים מיוחדת בראשות שר המשפטים. | המשרד שיזם את החוק מגיש תזכיר לעיון יתר משרדי הממשלה. אלה מעבירים את הערותיהם ואת השגותיהם, ולבסוף ועדת השרים לענייני חקיקה מאשרת את הנוסח שמונח על שולחן הכנסת לקריאה הראשונה. |
| הנושאים בהצעת החוק | מספר רב של נושאים | נושא אחד או מספר נושאים הקשורים זה בזה |
| הוועדה הדנה בחוק | עד 1988 נדון רק בוועדת הכספים. מאותה שנה, ועדת הכנסת מחלקת את הצעת החוק בין הוועדות השונות. מרבית הסעיפים עדיין מועברים לוועדת הכספים, אף אם הם אינם בתחומי אחריותה. | הוועדה שהנושא מצוי בתחום אחריותה לפי תקנון הכנסת. |
| משך הדיונים בוועדות הכנסת | מוגבל למועד אישורו של תקציב המדינה. בדרך כלל מונחת הצעת חוק ההסדרים במהלך חודש אוקטובר, ועל הכנסת לאשרה עד ה-31 בדצמבר. לפי חוק יסוד: הכנסת, ניתן לאשר את תקציב המדינה עד ה-31 במרץ, בטרם הדבר יחייב את פיזור הכנסת. | ככל שנדרש, בהתאם לסמכותו של יושב ראש הוועדה לקבוע את סדר יומה ואת משך הדיונים. |

תמיכת המשרד ליועצים אלה בנושאים המקצועיים השונים, הוא שמאפשר ליועצים אלה להתקדם.

ברגע שהתחום יופרט לחלוטין לא יישאר תחום תכנון וייעוץ סביבתי להליכי התכנון שהינו אובייקטיבי ומקצועי, כנאמן הציבור. יודגש שכבר במצב העניינים דה-היום, המסמכים הסביבתיים (תסקיר השפעה על הסביבה או נספח סביבתי) מבוצעים על ידי היזם עצמו. **מה שמוצע כעת, הוא ששוק הייעוץ הסביבתי הפרטי יהפוך להיות שוק סגור שהנמנים עליו גם מכינים את המסמכים הסביבתיים וגם כותבים את ההנחיות ובוחנים את המסמכים הללו.** מדובר בשינוי דרמטי בתחום התכנון, לא פחות, אשר משליך באופן ישיר על היכולת להבטיח את ההגנה על ערכים סביבתיים בתהליכי התכנון והפיתוח בישראל.

חשוב להבין שלמרות סעיף 2 (א) לחוק התכנון והבניה "תקום מועצה ארצית לתכנון ולבניה (להלן – המועצה הארצית) לייעץ לממשלה בכל הנוגע לקו הכללי בביצוע חוק זה, לרבות עניני חקיקה, ולמלא את יתר התפקידים המוטלים עליה בחוק זה ובכל דין אחר". **למרות השינויים מרחקי הלכת בחוק התכנון והבניה חוק ההסדרים לא מגיע לדין במועצה הארצית.**

להלן מספר דוגמאות להתערבות פוליטית ישירה החסרה בשיקולים תכנוניים בעבודת מינהל תכנון והמועצה הארצית (חשוב להדגיש כי מדובר על החלטות המתקבלות ברמה הארצית וכי כותב המאמר אינו מעורה בכל המהלכים המתרחשים הרחק מעיני הציבור).

3. שינוי הרכב וועדות התכנון

טיוטת הצעת חוק בעניין נציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר, טיוטת הצעת חוק בעניין נציגי משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות.

תקציר התיקון המוצע

התיקון המוצע בא ליישם את ההסכמים הקואליציוניים; מתוך הצעת החוק "בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנחתמו לשם כינונה של הממשלה ה-37, נתקבלה ביום 19.2.2023 החלטת ממשלה מס' 137 ובמסגרתה הוחלט להנחות את שר הפנים למנות את שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות (או נציגה) כחברה במועצה הארצית לתכנון ולבניה וכן למנות את נציג שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות כחבר בוועדות המחוזיות במחוזות הצפון והדרום".

סעיף 2 (ב)(2) לחוק קובע שהרכבה של המועצה הארצית יכול "אחד עשר חברי הממשלה, שתחליט עליהם הממשלה מזמן לזמן, או נציגיהם".

החקיקה המוצעת מבקשת לתקן את הסעיף האמור ולהגדיל את מספר חברי הממשלה במועצה הארצית לשלושה עשר. זאת, בהתאם ולצורך יישום החלטת הממשלה מס' 137 שבמסגרתה הוחלט להנחות את שר הפנים להוסיף את

לדוגמה באחד הפרקים בחוק ההסדרים פרק קידום תשתיות לאומיות חלק ב – (8/3/2023) מוצע:

- שינוי המעמד של המשרד להגנת הסביבה כיועץ הסביבתי של המועצה הארצית ומערכת התכנון,
- פטור מאישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית לתכנית לתשתית לאומית.
- העדר תשריט לתוכנית מתאר ארצית לתשתיות לאומיות.
- הגבלת זכות ערר על תוכנית לתשתיות לאומיות,
- הקמת קווי חשמל במתח עליון ללא תוכנית מפורטת,
- פטור למיזם חלוץ – מוצע לקבוע פטור מהיתר בניה לשם הקמת מיזם חלוץ.

במאמר זה התייחס לשינוי של היועץ הסביבתי להלן ההסדר המוצע בחוק: בהצעת החוק מוצע כי יועצים סביבתיים של המועצה הארצית והוועדות המחוזיות יתמנו באופן בו מתמנה היועץ הסביבתי של הוועדה לתשתיות לאומיות.

לתפיסתי, צו השעה, מול אתגרי הפיתוח העומדים לפתחנו בתקופה הקרובה – הוא חיזוק מעמד המשרד להגנת הסביבה והעצמת יכולותיו המקצועיות, וחיזוק מעמדו ויכולותיו כנאמן הציבור לצורך הגנה על האינטרסים הסביבתיים והבריאותיים של אזרחי ישראל. זאת, באמצעות תקציבים ותקנים מתאימים. חוק ההסדרים לא רק שלא מכוון לשם – אלא עושה ההיפך, ומעקר את המשרד להגנת הסביבה מיכולותיו כגורם המקצועי המוסמך בוועדות התכנון.

הצעה זו למעשה עושה אימוץ והרחבה של דגם העבודה של הות"ל והותמ"ל, כולן ועדות עוקפות מערכת התכנון הסדורה שמטרתם אינה מדיניות תכנונית אלא אישור תכניות ספציפיות. בין היתר, הדבר פותח פתח לניגודי עניינים בעייתיים, שכן מדובר ביועצים הפועלים עבור המגזר הציבורי, בד בבד עם עבודה עבור המגזר הפרטי

חוסר ההפרדה בין האינטרס הציבורי הנקי לאינטרס של היועץ הסביבתי האמור לשרת גם יזמים, הינו כר פורה ליצירת פגיעה חמורה מאד בבריאות הציבור ובסביבה.

כבר היום הלחץ שמופעל על מנת לקדם תכניות במהירות, תוך ויתור על בחינות סביבתיות הינו רב. המשרד להגנת הסביבה כישות ציבורית מצליח לעמוד איתן ולוודא שהבדיקות הסביבתיות הנדרשות ייעשו. ככל והיועץ הסיבבתי יועסק על ידי לשכת התכנון או מינהל התכנון שאמונים על קידום התכניות במהירות, האיכות והרמה של הבחינה הסביבתית תיפגע, וכך גם האינטרס הציבורי. הצורך בקידום הליכים מזורזים, יאפיל על בחינה סביבתית ראויה ומקיפה דיה.

גם היום היועצים הסביבתיים של הות"ל והותמ"ל נעזרים רבות ביועצים הסביבתיים ואנשי הדיסציפלינות השונות של המשרד להגנת הסביבה, לגבי קביעת מתודולוגיות, לגבי משמעות של נתונים ובנושאים מורכבים במיוחד.

נפקותו של ההרכב נגזרת גם מהתפקיד.

הייצוג במוסדות התכנון – בפרט, הארציים והמחוזיים בהם מרכז הכובד של התכנון ושל קביעת המדיניות – הוא עניין מכוון; יש כוונה מיוחדת הן באיזון שבין השלטון המרכזי, השלטון המקומי והחברה האזרחית, ויש כוונה מיוחדת גם באיזון שבין נציגי הממשלה לבין עצמם. כל נציג ומומחיותו עימו; כל נציג ותרומתו הייחודית למוסד התכנון.

אין לראות כל הצדקה להגדלת מספרם של נציגי הממשלה במוסדות התכנון בכלל (בחלקם ממילא שמור לממשלה רוב מוחלט).

4. יישובים חדשים

נושא היישובים החדשים הוא דוגמה מייצגת לנושא הקושי בין התכנון לבין המערכת הפוליטית. על אף שהממשלות לאורך השנים לא נטשו את החזון של פיזור האוכלוסייה וכיבוש הקרקע הדרך כן השתנתה. בפועל תמאות מקבלות אישור בממשלה ולכן הממשלות אישרו את תמ"א 31 ותמ"א 35 ששינו את הדרך בה אנחנו מפזרים את האוכלוסייה ומפתחים את הבינוי. כלומר, "כיבוש השממה" יכול להיות מושג על ידי עיבוי וחיזוק הערים והיישובים הקיימים ולא על ידי הקמה של יישובים חדשים. איך עדין בלי יוצא מהכלל ממשלה אחרי ממשלה חוזרת לנושא הקמת יישובים חדשים. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נכון לשנת 2022 יש כ-1268 יישובים חדשים בישראל. סעיף זה מתייחס לקידום משמעותי של עשרות יישובים חדשים (רובם בדרום הארץ) כנגד העמדה המקצועית של מינהל התכנון ושל יסודות התכנון, כדוגמת תמ"א 35.

בשנים הראשונות להקמתה התאפיינה המדינה בדלילות יחסית של אוכלוסייה, ובמציאות שבה שטח לא מפותח נתפס כמעט כאיב, כסממן לנחשלות ושממה. האתגר התכנוני הלאומי היה בהתאם, "כיבוש השממה" וקביעת עובדות בשטח, ומכך נגזרה גם מדיניות ההתיישבות. הקמת יישובים חדשים בעשורים הראשונים שלפני ואחרי הקמת המדינה הייתה דרך למימוש מטרות של קביעת גבולות המדינה המתהווה, כלי למימוש יעד של פיזור אוכלוסין, פיתוח הנגב ומימוש חזונו של בן גוריון. יוצא, אפוא, שהמערך היישובי במדינת ישראל התפתח בשני קצותיו: ערים גדולות ויישובים חקלאיים קטנים ובתווך הערים הבינוניות והקטנות נמצאו בקיפאון.

שבירת מסורת – תכנון ארץ צפופה

נקודת המפנה במדיניות הנוגעת להקמת יישובים חדשים חל בראשית שנות התשעים וקיבל ביטוי בתכנית המתאר הארצית המשולבת, לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה, תמ"א 31, אשר הוכנה עם קליטת גלי העלייה הגדולים ותנופת הפיתוח ואושרה ע"י הממשלה בשנת 1993.

שרת ההתיישבות או נציגה להרכב המועצה הארצית. ולפי החלטת ממשלה מס' 109 מיום 5.2.2023. במסגרת החלטה זו הוחלט להעביר את סמכויות שר החקלאות לפי החוק לשר לפיתוח הנגב הגליל והחוסן הלאומי ולפעול לתיקון החוק כך שעל אף העברת הסמכויות כאמור, נציגיו של שר החקלאות יישארו חברים במוסדות התכנון כפי שהיו עובר להחלטה על העברת הסמכויות. לפיכך מוצע כי מספר חברי הממשלה במועצה הארצית יהיה שלושה עשר.

הבעיות שבתיקון המוצע

אין הצדקה להגדלתו של ייצוג הממשלה במוסדות התכנון

איזון המתקיים במערכת התכנון אותו מבקשת להפר הממשלה בתיקון המוצע מגולם בהרכביהם של מוסדות התכנון; הן אלה הפועלים לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, והן רשויות אחרות שבידיהן סמכויות בעניינים של תכנון ובנייה הפועלות מכוחם של דברי חקיקה קשורים אחרים.

מוסדות התכנון הם "גופים קולגיאליים" לאמור: רשות מינהלית המורכבת ממספר אנשים/בעלי תפקידים המייצגים, כל אחד מהם, אינטרסים שונים ולכן גם מקבלת החלטות בדרך של הצבעה ברוב דעות.

בהרכביהם של מוסדות התכנון השונים אנו מוצאים ייצוג לשלטון המרכזי, לשלטון המקומי ולחברה האזרחית. כך, לדוגמה, במועצה מחוזית לתכנון ולבנייה, שלפי סעיף 7(א) לחוק התכנון והבנייה, 18 חברים:

- 9 נציגי הממשלה – ממשרדי הפנים, הגנת הסביבה, הביטחון, הבינוי, הבריאות, החקלאות ופיתוח הכפר, המשפטים, התחבורה והבטיחות בדרכים והתיירות – וכן 2 עובדי מדינה בכירים – נציג רשות מקרקעי ישראל ומתכנן המחוז (ובסך הכל 11 נציגים של השלטון המרכזי);
- 5 נציגים המתמנים על-פי המלצות הרשויות המקומיות שבאותו מחוז (הם נציגי השלטון המקומי);
- נציגים מקרב הציבור: נציג (1) מבין הרשומים בפנקס המהנדסים והאדריכלים / בעל תואר אקדמי בתחום תכנון ערים ואזורים ונציג (1) של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (ובסך הכל 2 נציגים מן החברה האזרחית).

הרכב זה מאזן בין 3 המגזרים השותפים הליך התכנוני – השלטון המרכזי, השלטון המקומי והציבור הרחב (באמצעות ארגונים מקצועיים וארגונים של החברה האזרחית) – במישור האחד, אך גם בין נציגי השלטון המרכזי לבין עצמם, במישור השני.

האיזון במישור השני מושג באמצעות חברותם של נציגי משרדי הממשלה השונים על-פי התחומים שעליהם הם מופקדים ושאותם הם מייצגים סביב שולחנה של הממשלה.

תכנון מקצועי ותכנון פוליטי

בחודש אוקטובר 2011 ממשלת ישראל פרסמה החלטה בדבר הקמת חבל התיישבות חדש באזור 'מבואות ערד' במרחב שבין ערד למיתר. תכנית 'מבואות ערד' כוללת 10 יישובים חדשים במרחב שבין מיתר לערד בהם מוצעות כ-3,000 יח"ד. מטרת התוכנית, כפי שהן מוגדרות בהצעת המחליטים, הן הקמת שני גושי יישובים במתחם תכנון אחד וחיזוק ההתיישבות המוסדרת הקיימת כיום במרחב שבין מיתר לערד; מתן מענה על הביקוש המגוון להתיישבות באזור מטרופולין באר-שבע מצד אוכלוסיות המבקשות לגור ביישובים באזור וכן משיכת אוכלוסייה למטרופולין באר-שבע.

בנוסף, במהלך שנת 2013 יזם משרד הבינוי והשיכון תכנית נוספת לחבל התיישבות חדש לאורך 'כביש 25' הכולל 5 יישובים חדשים לאורך כביש באר שבע - דימונה שיחד יכילו עוד כ-5,300 יח"ד. במהלך שנת 2015 במסגרת ציון יום השנה לפטירתו של דוד בן גוריון, התקבלה החלטה לבחון הקמת 5 יישובים חדשים בנגב. במסגרת זו הוטל על משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף עם משרד האוצר, משרד הפנים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, לבצע עבודת מטה מקצועית לצורך גיבוש החלטה בדבר הקמת היישובים.

בתאריך 4.6.18 התקיים דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה על יישום החלטת הממשלה מס' 748 מיום 22.11.2015 בנושא: הקמת חמישה יישובים חדשים בנגב. במהלך הדיון התייחס יו"ר ועדת הפנים ח"כ יואב קיש על יישום החלטת הממשלה מנובמבר 2015, "לא יכול להיות שיעברו שנתיים וחצי ולא קרה כלום. אני רואה את העבודה של משרד השיכון. יש בה אמירה מאד ברורה - תשובה ציונית לאומית, אבל מנהל התכנון ומשרד האוצר מעכבים החלטת ממשלה. מדוע טרם התקיים דיון? מתי יהיה דיון?"

שר הבינוי והשיכון, יואב גלנט הציג בשנת 2018 את תכנית ה'חץ לדרום': "הדרום נמצא תחת מתקפה לא רק מעזה - הבנייה הבלתי חוקית והעוינת בפזורה הבדואית בנגב ובסביבת באר-שבע בשנים האחרונות יצאה משליטה. התפשטות פלסטינית איסלמיסטית ממרחב חברון ובנותיה לעבר הנגב, טרור חקלאי הולך ומחריף ובניה בלתי חוקית, הן רק חלק מהתופעות הקשות מהן סובל הנגב בתקופה האחרונה. התוכנית לחיזוק ההתיישבות היהודית בנגב מהווה פתרון ארוך טווח ויציב לאחידה היהודית באזור."

בתאריך 07.08.2018 המליצה המועצה הארצית לתכנון ובניה על הקמתם של שלושה יישובים חדשים בהתאם להצעה של משרד הבינוי והשיכון הוצגה העובדה שבמועצות האזוריות בהן רוצים להקים את היישובים החדשים קיימות יתרות יחידות דיור לא ממומשות העולות על מספר יחידות הדיור הקיימות. כך, במוא"ז מרחבים (שבה אושר הישוב דניאל) קיימות 3,600 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי

מדברי מסמכי התכנית: "עד לעריכת תמ"א 13 התבטאה כל תכנית פיזית שנערכה בארץ ביוזמות להקמת יישובים חדשים... היה בכך משום המשך מסורת ההתיישבות הציונית וכיבוש הארץ הריקה... קביעת התכנית כי יש להמנע מהקמת יישובים חדשים בכל חלקי הארץ היתה בבחינת שבירת מסורת... הנחת המוצא למסר זה בתכנית היא העובדה כי אנו עוסקים כיום בתכנון ארץ צפופה..." (תמ"א 31, סיכום מעקב ובקרה והערכת תהליכים, יולי 1999). עלית מדרגה נוספת התרחשה כאשר אושרה תמ"א 35 בשנת 2005 בעוד בעבר, הפיתוח בישראל דגל בפרבור מואץ אשר התאפיין בהתפשטות והתרחבות על חשבון שטחים פתוחים במקום ציפוף והתחדשות אורבנית, במסגרת העיקרון החדש של הפיזור המרוכז ועל פי חלוקת הארץ למרקמי פיתוח, קבעה תמ"א 35 מגבלות לפיתוח היישובים הפרבריים.

למרות מדיניות התכנון הלאומית, לאורך כל שנות התשעים קידמו מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון יוזמות להקמת יישובים חדשים, בעיקר לאורך הקו הירוק. יוזמות אלו, ברובן הגדול, לא נדונו או נדחו במוסדות התכנון.

סתירה נוספת למדיניות התכנון החלה מראשית שנות ה-2000, עם שורה של החלטות ממשלה על הקמת יישובים חדשים בנגב. בשנת 2002 ריכז משרד ראש הממשלה יחד עם מינהל מקרקעי ישראל רשימה של כ-70 יוזמות להקמת יישובים חדשים והוא מקדם את אישורן דרך החלטות ממשלה, תכנון מפורט והגשה למוסדות התכנון. יוזמות אלו עומדות בניגוד למדיניות התכנון, שההכרה בצורך לשמירה על הקרקע והשטחים הפתוחים ובריכוז הבינוי והימנעות מקביעת נקודות פיתוח חדשות קיבלה בה ביטוי ברור עם השנים.

במאי 2005 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא תכנון והקמה של יישובים חדשים. הדוח מציין כי עבודת המטה שהכינו המשרדים היוזמים הייתה חלקית בלבד ולא נסמכה על הנדבכים (תכנוניים, תקציביים, סביבתיים, חברתיים ועוד): "היו מקרים שבהם איתור היישובים לא נבע מתכנון אזורי או סתר תכנון אזורי שעשה המינהל, במקרים רבים לא הוכנו סקרי היתכנות ואומדנים כספיים לקביעת המקורות התקציביים להקמת היישובים. בתהליך קבלת החלטות יש חשיבות מרובה לבחינת חלופות, המאפשרת הערכה והעדפה של פתרונות. התברר, שהמשרדים והשרים שהציעו הקמת יישובים לא הציעו לממשלה חלופות התיישבותיות (כגון עיבוי יישובים קיימים סמוכים) או אחרות להשגת מטרותיה ותהליך קבלת החלטות לקה בחסר."

בעקבות פניית מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה, פרסם היועץ המשפטי "נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים"². בעקבות הנחיית היועץ המשפטי הוציאה המועצה הארצית לתכנון ובניה נהל עבודה לעניין הקמת יישובים חדשים³.

זה, המלצת הולנת"ע ממתנה לדיון במועצה הארצית. השרה שקד התבטאה מספר פעמים כנגד המלצת הולנת"ע ותחת זאת, קידום המרינה בנתניה. על כן, נושא זה אינו משובץ בסדר היום של המועצה הארצית, כאשר המטרה הייתה להמתין עד לסיום כהונתה של מנכ"לית מנהל התכנון, הגב' דלית זילבר, המתנגדת לקידום המרינה. עד כה הנושא לא עלה למועצה הארצית.

סיכום

הסקירה לעיל מדגימה כיצד לחצים פוליטיים מתערבים בסוגיות תכנוניות הנידונות בסדרי היום ובעלות השפעה יומיומית על חיינו. בנוסף, הוצג כיצד לחצים פוליטיים מתערבים ביסודות התכנון ובעקרונותיו.

פרופסיית התכנון מתהדרת בראיה מעמיקה, בחינה מקצועית של שלל נתונים וחשיבה אסטרטגית וארוכת טווח. לצד זאת, אנו עדים לכך כי היא חשופה לשיקולים זרים אשר משפיעים באופן מכריע על המהלכים אותם היא מעוניינת לקדם. בסופו של יום, אנו, האזרחים שאותם על המערכת לשרת ולהעניק פתרונות הולמים לסוגיות תכנון ודיוור חשובות יוצאים נפסדים מהתנהלות שכזו. על כן, יש לבסס ולקדם את התפיסה לפיה עולם התכנון מהווה "שומר סף" ולאור זאת, לראות בו כטעון הגנה בדומה לכל שומרי הסף בחברתנו.

בהקשר לדברים אלה, בדומה ל"מבחן הסבירות" הנהוג העולם המשפטי, יש לבחון את התנהלות המערכת הפוליטית וההחלטות שהיא מקדמת אל מול המערכת התכנונית, באמצעות "מבחן הסבירות התכנונית".

"מבחן הסבירות" מתייחס לתקפותה של החלטה של רשות שלטונית-מנהלית במדדים של סבירות ומידתיות. החוק מעניק לרגולטורים השונים סמכויות ושיקול דעת, אך אין מדובר בשיקול דעת בלתי מוגבל. עילת הסבירות היא אמצעי שנועד לתחום את גבולות שיקול הדעת, ולמנוע שימוש שרירותי בכח השלטוני. בפועל, הניסיון מלמד כי בתי המשפט מציבים רף גבוה לעותרים ואינם ממהרים להתערב בהחלטות, כך שקיים קושי לא מבוסס לדכות בעתירה על בסיס טענת חוסר סבירות. זאת, בין היתר בזכות העובדה שרשויות השלטון מודעות לכך שהן נתונות לביקורת ציבורית ושיפוטית ומקפידות כיום הקפדה יתרה על כך שהחלטותיהן יותרו בגדרו של מתחם הסבירות. כיום אם הניסיונות להחליש את מערכת המשפט ואף להוביל לביטול של עילת הסבירות ניתן להניח כי הדבר ייתן גושפנקה רשמית לרשויות לקבל החלטות שרירותיות ופוגעניות, בריאות הציבור, בסביבה ובאיכות התכנון. יתרה מכך, מדובר גם בפגיעה קשה ב"אזרח הקטן" - אותו אדם אשר הוחלט להקים ליד ביתו פרויקט בניה פוגעני, לסלול כביש מיותר על שטחי הטבע והנופש המשמשים אותו ואת משפחתו וכו'.

תמ"א 35 הינו 8,000 יח"ד, במוא"ז רמת נגב (שבה אושר הישוב ניצנית) קיימות 1,300 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי תמ"א 35 הינו 6,000 יח"ד ומוא"ז הערבה התיכונה (שבה אושר הישוב עיר אובות) קיימות 900 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי תמ"א 35 הינו 3,900 יח"ד (זאת מבלי להציג את פוטנציאל יח"ד בערים הסמוכות אשר עומד על עשרות אלפים).

המועצה הארצית הדגישה כי מדיניות התכנון על פיה היא פועלת, מבקשת להימנע ככל הניתן מהקמת ישובים חדשים, שכן היא נוגדת את תפיסת התכנון של ריכוז הפיתוח במרקמים העירוניים ומניעת פירבור. כמו כן, הדגישה הוועדה כי הקמת ישובים כפריים חדשים בסמוך לישובים עירוניים קיימים, תפגע בהשגת יעדי הממשלה מחד, ובחיזוק הערים מאידך. בימים אלה מקודמים הקמה של עשרות ישובים חדשים בנגב כולל עיר חדשה (תילה) 13 ק"מ צפונית לבאר שבע. בנוסף, בהחלטת ממשלה הוחלט לקדם שני ישובים חדשים ברמת הגולן.

5. סעיף 266 ה' לחוק התכנון והבנייה- פטור מתכנית ומהיתר

סעיף 266 ה' מקנה לשר הפנים סמכות להעניק פטור מהיתר או מתוכנית לשם ביצוע עבודות ושימושים זמניים שנדרשים לצורך פרויקט בעל חשיבות לאומית או חשיבות כלל מחוזית. השימוש בסעיף 266 ה' נדרש כאשר יש צורך בביצוע מהיר של עבודות זמניות או שנדרשים שימושים זמניים, אשר הבקשה המקורית להיתר לא כללה אותם או כאשר התכנית התקפה החלה על הקרקע אינה מאפשרת אותם.

על פי בדיקה שערכנו, עד היום נעשה שימוש בסעיף זה שימוש רב (עשרות בקשות לפטור מהיתר (סעיף 266 ה)). לעמדתנו, מדובר בשימוש עודף בסעיף בהתחשב בכך שמדובר בסעיף חריג, דורסני וחדש יחסית.

עד כה סעיף 266 ה' יושם כאשר הוצג צורך לאומי; במיזמי תשתית לאומיים כמו מערכת התרעה מפני רעידות אדמה, מתקני חשמל זמניים שחברת חשמל נדרשה להקים במהירות, פרויקט להנחת צינור דלק וסכר שנדרש לכנרת. לאחרונה נעשה שימוש בסעיף זה לצורך קיום משחקי המכביה בסביבה החופית. על אף שאירוע ספורט כמו המכביה הוא מבורך וחשוב לא ניתן להגדיר זאת כפרויקט בעל חשיבות לאומית ומטרופולינית הדורש שימוש בהליך דורסני שעוקף את מערכת התכנון ואת הציבור.

6. תמ"א 13/ב/3 תכנית מתאר ארצית למעגנות לחופי הים התיכון

בהחלטת הולנת"ע שהתקבלה לפני כשנה וחצי, נקבע כי התמ"א תכלול ייעול, הרחבה של מעגנות קיימות, ללא הקמה של מעגנות חדשות למעט מעגנת העיר נהריה. בשלב

הערות

1. הממשלה נסמכת בהחלטותיה על עבודת המטה אשר המשרדים היוזמים אמורים להכין ומכאן חשיבותה ליצירת בסיס ראוי להחלטות. לעבודת המטה של המשרדים היוזמים יש היבטים תכנוניים, תקציביים, סביבתיים, חברתיים ועוד, והיא צריכה להיות מושתתת על תכנון אזורי, בייחוד אם מדובר בהקמת מקבצי יישובים חדשים, על סקרי היתכנות לכל יישוב ועל אומדנים כספיים ראשוניים.
2. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 1800, נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים, 6 בדצמבר 2004.
3. המועצה הארצית לתכנון ובנייה, נוהל עבודת המועצה הארצית לעניין הקמת יישובים חדשים, 2 באוגוסט 2005
4. מרכז המחקר והמידע - השלכות החלטת הממשלה בדבר הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד.

אסף זנזורי מנהל תחום תכנון, אגף שימור סביבה וטבע, החברה להגנת הטבע. משמש כנציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות המשנה שלה; הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) וועדת המשנה לעררים. כמו כן, משמש כעורך עמית - בכתב העת "תכנון" - ביטאון איגוד המתכננים בישראל.
asafz@spni.org.il