



עדכון: הרפורמה בתכנון

בחודש אוגוסט 2010 חלפה שנה משתי נקודות ציון חשובות בתחום תכנון וניהול המקרקעין בישראל: שנה מלאה מאישורה של "חוק הקרקעות" בכנסת, לאחר מאבק ציבורי ארוך שנסב בעיקר על נושא הפרטת הקרקעות, ושנה חלפה מן הפגישות הראשונות שקיימו נציגי משרד ראש הממשלה עם גורמים שונים כהכנה לניסוח חוק תכנון ובנייה חדש. אלו הם שני תהליכים, שתי רפורמות, שהממשלה הנוכחית מקדמת, כחלק מרצף של 3 רפורמות בתחום המקרקעין: ניהול הקרקע, ועדות התכנון וקידום תשתיות. בשורות הבאות נתמקד ברפורמה בתכנון, אם כי ברור שהמהלכים שלובים זה בזה, וקשה להפריד ביניהם. כך למשל, קריא עיון בחוק התכנון והבנייה המוצע, מלמד על העדיפות הגבוהה שהחוק מעניק לאישור תכניות לתשתיות.

גליון הקודם של עלון "תכנון" הובעו דעות שונות באשר לחוק המתגבש, על בסיס העקרונות העיקריים שלו, כפי שהם באו לידי ביטוי בהחלטות וועדת השרים לענייני הרפורמה. מאז, התרחשו דברים רבים, שעיקריהם יפורטו להלן:

הצעת החוק פורסמה רשמית (10.2.10), לאחר שבמהלך חודשי הכנתה היא נשמרה בפורומים סגורים ומצומצמים בלבד. מרבית הגורמים אשר נתבקשו להעביר את הערותיהם לנוסח הצעת החוק, ושנסיונם ונקודות המבט שלהם חיונית לגיבוש החוק – נחשפו אז לראשונה לנוסח המוצע. על גורמים אלו נמנים אנשי מקצוע ממרבית משרדי הממשלה, נציגים מן השלטון המקומי, ונציגים מן החברה האזרחית.

תזכיר החוק פורסם להערות משרדי הממשלה והשגות הציבור למשך 21 יום בלבד, זאת על אף שמדובר בהצעת חוק ארוכה ומורכבת, הכוללת מאות סעיפים, בכ-250 עמודים (ועוד כמאה עמודים של דברי הסבר). כנגד החלטה זו עתרו לבג"צ החברה להגנת הטבע, אדם טבע ודין וארגונים נוספים (בג"צ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל), בבקשה להורות לראש הממשלה להאריך את המועד לקבלת הערות מן הציבור למשך זמן אשר יאפשר לכל הנוגעים בדבר ללמוד כראוי את ההסדרים שמציע החוק ולהעיר את הערותיהם. בדיון הדחוף שהתקיים בעתירה, מתחו שופטי בית המשפט העליון ביקורת על הליך קידום החוק:

"מה הדחיפות הגדולה בהגשת ההצעה הזאת, כאשר ישנה אפשרות להמתין למושב הקיץ בנושא שהוא לא נושא חירום. לא פרצה מלחמה. צריך לשמוע גם את דעתם של הגורמים החשובים, שיגבשו גם את העמדה. מה הבהלה?" (השופטת פרוקצ'יה בפרוטוקול הדיון מיום 10.3.2010 בבג"צ 1658/10).

בעקבות דיון זה, ולאחר שהמדינה קיבלה את הצעת שופטי בית המשפט העליון לשקול את הארכת המועד, החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה כי היא תאפשר להגיש הערות להצעת החוק גם לאחר אישורה בקריאה ראשונה.





עדכון : הרפורמה בתכנון

בעקבות הודעה זו, דחה בית המשפט העליון את העתירה, אך לא חסך את שבטו מהליך קידום הצעת החוק:

"לא השתכנענו בקיומו של טעם מהותי אמיתי לחיפזון המיוחד המאפיין את הליך אישורה של ההצעה הנדונה בידי הממשלה, אשר מנע בנסיבות אלה מגורמי הציבור להציג את עמדותיהם המושכלות להצעה, בטרם התקבלה החלטת הממשלה." (שם, פסקה 13).

ב-17.3.10, ביום האחרון של מושב החורף, עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה. בעקבות התחייבות המדינה לבג"צ, ניתן היה להעביר הערות לנוסח החוק עד לתאריך 11.4.10.

בראשית חודש אפריל 2010, תפסו את כותרות העיתונים פרשיות הנדליין שנחשפו אז – פרשת הולילנד, פארק איילון וצוק מנרה. ההקשר של פרשיות אלו לרפורמה היה ברור, גם בהתחשב בעובדה כי מדובר בחשדות בלבד. מתנגדי הרפורמה במתכונתה המוצעת, עליהם נמנית גם כותבת שורות אלו, טענו כי הצעת החוק תחמיר ותגביר את הסכנה לשחיתויות ולטעויות תכנוניות כדוגמת זו שארעה בהולילנד, ונמנעה בפארק אריאל שרון. זאת בין היתר בשל העיקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת" החושף את מערכת התכנון לטעויות, ומותיר את כל שיקול הדעת התכנוני לוועדה אחת, בשל הצמצום בזכות הערר, וכן שלילת האפשרות של התארגנויות של תושבים להגיש תכנית למוסדות התכנון גם אם אינם בעלי הקרקע (כפי שנעשה בעמק הצבאים למשל).

בעקבות חשיפת פרשיות אלו, פורסם ביום 21.4.10 כי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, הורה לערוך בחינה מחודשת נוספת של מנגנוני הבקרה ברפורמה המוצעת, במטרה להגביר את השמירה על המינהל הציבורי התקיין ועל טוהר המידות. תוצאות בחינה זו לא פורסמו ככאלו, אך בחודש אוגוסט פורסם נוסח מעודכן של החוק, המבטא את העמדה המעודכנת של הממשלה.

לאורך כל תקופה זו נערכו מספר דיונים בהצעת החוק, הן בכנסת והן בממשלה:

בכנסת הוקמה וועדה מיוחדת, משותפת לוועדת הפנים ואיכות הסביבה ולוועדת הכלכלה, אשר קיימה מספר דיונים בהצעת החוק, אך נכון למועד כתיבת שורות אלו, אוגוסט 2010, טרם נערכו לגביה הצבעות.

במקביל (ובאופן תמוה למדי ולא מקובל) המשיכה הממשלה לדון בהצעת החוק, וקיימה מספר ישיבות של וועדת השרים לנושא. החלטות וועדות השרים הוטמעו בנוסח שהופץ בתאריך 5.8.10.

במהלך חודש אפריל נערכו שתי ישיבות של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, בהן נדונה הצעת החוק. המועצה הארצית קיבלה בתאריך 13.4.10 החלטה בה היא מציעה לממשלה מספר שינויים בעקרונות החוק המוצע, בהם: שמירה על ההרכב של וועדות התכנון בדומה לאיזון הקיים בהם כיום; הגברה של מנגנוני שיתוף הציבור והשקיפות; שילוב היבטים חברתיים בחוק בין היתר על ידי נספח חברתי כלכלי (המלצה זו שולבה אכן בנוסח המעודכן); שמירה על הערכים הקיימים בתכניות המחוזיות; הבטחת הקידום של תכניות לשטחים פתוחים בראייה אזורית.

לאורך כל התקופה בה קודם החוק, נערכה פעילות מקצועית וציבורית רחבה





לבלימת החוק במתכונתו המוצעת. במטרה למנוע את קידום החוק הנוכחי, וקידומה של רפורמה אחרת, הוקמה קואליציית ארגונים, "המטה לתכנון אחראי", המונה כ-30 ארגוני סביבה וחברה. נייר העמדה המקצועי המפורט של המטה, המציג עקרונות והסדרים ל"רפורמה אחרת", פורסם בגליון הקודם של "תכנון". מרגע חשיפת הצעת החוק הועברו הערות רבות מגורמים רבים לנוסח המוצע, בין היתר מטעם איגוד המתכננים, שנציגיו משתתפים בדיוני וועדות הכנסת, ומציגים עמדה מקצועית ומנומקת לגבי ההסדרים העיקריים בחוק המוצע.

במקביל לפעילות המקצועית נערכה פעילות ציבורית רחבת היקף: אלפי אזרחים שלחו הערות לנוסח החוק בתקופה בה הוא פורסם להערות, על בסיס מידע שהופץ על ידי החברה להגנת הטבע והמטה לתכנון אחראי. הנושא זכה לחשיפה תקשורתית נרחבת, ובתאריך 15.7.10 נערכה הפגנה בירושלים כנגד "רפורמת הולילנד" בה קראו המשתתפים לממשלה להפריד בין הרישוי והתכנון. חוק התכנון והבניה הוא מבין החוקים הנתפסים כמורכבים ומסובכים עבור הציבור, וההסדרים הקשורים בו זוכים לעיתים נדירות לחשיפה תקשורתית רחבה. מבחינה זו, הרפורמה היוותה הזדמנות להמחיש לציבור רחב מהי החשיבות של חוק התכנון והבניה, מהי המשמעות של ההסדרים שהוא קובע, עבור איכות החיים והסביבה של כל אחד מאיתנו.

להתנגדות להסדרים מהותיים בחוק חברו ארגונים וגופים רבים: בשיתוף פעולה נדיר, יצאה קריאה משותפת של התאחדות הקבלנים והבונים בישראל, לשכת שמאי המקרקעין, איגוד המתכננים, איגוד אדריכלי הנוף, ארגון המועצות האזוריות, והמטה לתכנון אחראי המאגד כשלושים ארגוני סביבה וחברה - להפרדה בין תכנון לרישוי. קריאה דומה הועברה לראש הממשלה על ידי למעלה מ-40 חברי כנסת! מהות הבקשה היא קידום החקיקה הנוגעת להליכי הרישוי, חקיקה המבוססת על מסקנות וועדת זיילר, וועדה ציבורית שמונתה בעקבות אסון ורסאי. במקביל, מבקשים גופים אלו לעצור את הרפורמה בפרקים העוסקים בתכנון לטובת בחינה מחודשת, שתבוסס על עבודה מקצועית, שקופה ומשתפת - כמתבקש בנושא זה. עבודה כזו לא נערכה עד עצם היום הזה! כך למשל, לא נערך ניתוח מסודר של הכשלים הקיימים בחוק התקף, ובמערכת התכנון התקפה, כבסיס לניסוח חוק חדש. התנהלות כזו היא מתכון להנצחת בעיות קיימות (במקרה הטוב) או ליצירה של בעיות חדשות חמורות בהרבה (במקרה הרע).

כאמור, בראשית חודש אוגוסט פורסם נוסח מעודכן של הצעת החוק, המציג את עמדת הממשלה. בחינה של נוסח זה בהשוואה לנוסח שעבר בקריאה ראשונה מלמדת כי:

- לא נערך כל שינוי באבני היסוד של החוק: עדיין, שולט העקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת"; מוקמות וועדות משנה רבות בעלות סמכות אוטונומית לדון והכריע בתכניות בלי אפשרות להביאן לדיון במליאה; הרכב הוועדות אינו מאוזן ומעניק רוב מוחלט לנציגי הממשלה; ישנם הסדרים מקוצרים ומקלים לקידום יוזמות ממשלתיות ובעיקר לתשתיות; אין שינוי בתחום שיתוף הציבור - הדרך היחידה של הציבור להשפיע היא דרך הגשת התנגדות, ותקופת הגשת התנגדויות לתכניות לתשתית לאומית לא הוארכה; אין כל חלופה לביטול הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים הפתוחים. למעשה, המסלול בפני





עדכון : הרפורמה בתכנון

שינוי יעוד של קרקע חקלאית – זהה למסלול של בינוי בשטח המיועד כבר לפיתוח.

- בכמה נושאים הוחמר המצב מנקודת מבט סביבתית-חברתית: כך למשל, נוספה האפשרות כי תכנית לתשתית (כולל תכניות מקומיות לתשתיות הנדונות בוועדות המשנה שתוקמנה בוועדות המחוזיות – ול"לים מחוזיים) – תוכל לגבור על תכנית מחוזית. למעשה, תכנית לתשתית אינה כפופה לאף תכנית המצויה מעליה בהיררכיה... כמו כן ההגדרה של תכנית לתשתית הורחבה והיא כוללת גם כרייה וחציבה.
- במספר נושאים ניכר שינוי חיובי, כמו למשל הוספת ההגדרה של "בנייה ירוקה", נוספו הוראות שמטרתן מניעה של ניגוד עניינים ועוד. כמו כן, תוקן הסעיף שמנע הקלטה ותימלול של הדינאים הפנימיים, ואף קבע שנת מאסר לחבר מוסד תכנון שימסור מידע על תוכן הדיון הפנימי. שינוי זה הוא חיובי כמובן, אך יש לזכור כי נדרשו חודשים ארוכים של מאבק בכדי להחזיר את כנו הסדר כה מתבקש...! שהרי כיום ישנה חובת הקלטה ותימלול מכוח חוק, שהחוק המוצע ביקש לבטלה. מצער מאוד לראות כי תהליך חקיקת החוק עוסק בעיקר בניסיונות למנוע את הצעת החוק מלהתדרדר אחורה, ולהחזיר את מערכת התכנון שנים אחורה, במקום לקדם חוק חדש שיציע את ישראל לתכנון משתף, מקצועי, מאוזן ושקוף יותר.

יודגש, כי בחלק מהחלטותיה מתעלמת הממשלה מהחלטות ברורות של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הגורם המקצועי שתפקידו לייצג לממשלה בתחומים אלו, מכח החוק. כך למשל הנוסח החדש אינו שומר על האיזונים הקיימים כיום בהרכבי מוסדות התכנון, אינו מציע מנגנונים חדשים לשיתוף הציבור, ואף מרחיב את הפגיעה בתכניות המחוזיות (באמצעות תכניות לתשתיות). זאת בניגוד להחלטת המועצה הארצית.

יש לקוות כי נבחרי הציבור בבית המחוקקים יהיו קשובים לקריאה הרחבה לבחון באופן ראוי את ההסדרים שמציע החוק בתחום התכנון. בחינה כזו לא נערכה עד כה, על אף שגם לדברי מקדמי הצעת החוק, הוא מציע "שינוי סדרי בראשית" בתחום התכנון. קוראי עלון זה מיטיבים להכיר את הקשר הבל יינתק בין איכות תהליך התכנון לבין איכות התוצר. קשר זה מתקיים כאן בשני רבדים:

- הצורך בקיומו של הליך ראוי לגיבוש הצעת החוק, הליך שיבטיח חוק תכנון ובניה טוב מקודמו. לשם כך יש לבחון את הבעיות הקיימות כיום בתחום התכנון באמצעות וועדה ציבורית, ולבחון חלופות לתיקון. כל זאת תוך שיתוף ציבור רחב של בעלי ידע ונסיון בתחום, ותוך שקיפות מלאה.
 - גיבוש חוק תכנון, שהוא חוק פרוצדוראלי במהותו – חוק שיבטיח תכניות טובות יותר, הנותנות מענה לכלל צרכי הפיתוח והשימור במדינה כה צפופה ומקוטבת.
- יש לקוות כי הליכי החקיקה בהמשך יתנו מענה טוב יותר בשני רבדים אלו.

איריס האן

