



בעת כתיבת שורות אלו (אמצע אוגוסט) מחאת האוהלים לצדק חברתי בעיצומה, אף כי עם אישור הכנסת את חוק הוד"לים לפי ההצעה המקורית של רוה"מ, היא נחלה את תבוסתה הראשונה. יחד עם זאת, עם הקמת ועדת טרכטנברג להידברות עם נציגי המחאה ולעיבוד הצעות למדיניות כלכלית-חברתית חלופית, ניכרת היענות מסוימת של הממשלה לתביעותיו של העם הדורש צדק חברתי. מה יהיו התוצאות הממשיות של המחאה והשלכותיה ארוכות הטווח - ימים יגידו.

אנחנו המתכננים והמתכננות אמורים להזדהות עם מחאת האוהלים משתי סיבות: הסיבה הראשונה - היותר כללית: קריאת המוחים לצדק חברתי משקפת גם את ערכיו הנעלים ביותר של מקצוע התכנון, כפי שהוצגו ע"י הוגי תורת התכנון ומתבטאים בהוראה באקדמיה ובקוד האתיקה של האיגודים המקצועיים בתכנון. הסיבה השנייה היותר פרטית ומוחשית: מחאת האוהלים (בשונה מהממשלה) מחבקת את מערכת התכנון ותומכת בה, כביטוי חיובי של מעורבות המדינה בחברה וכלכלה - שלתפיסת המוחים יש להגביר אותה לעומת גממת ההחלשה ששלטה משך העשורים האחרונים. בהתאם לתפיסה זאת המחאה והדרישה לצדק חברתי גם מזדהה עם התנגדות נחרצת לרפורמות בתכנון המחלישות את המערכת המקצועית ובעיקר את מעמד הציבור בקבלת החלטות תכנוניות.

אני מניח שמאותן הסיבות המוחים שתובעים צדק חברתי היום יסכימו עם הערותיי בכתבה להלן על הרפורמה במערכת התכנון שבתהליך. אף שהתחלתי בכתבתה לפני פרוץ המחאה, הכתבה משקפת נאמנה את רוח המחאה הנוכחית.

מה מקולקל במערכת התכנון, והאם הרפורמות המוצעות עשויות לתקן זאת?*

הקדמה: "הולילנד" ומערכת התכנון

הקמת מיזם הפיתוח "הולילנד" על רכסי ירושלים היא העדות הבולטת ביותר בזמן האחרון לקולקול במערכת התכנון: במערכת תכנון תקינה תופעה כזאת לא הייתה אפשרית. חשיפת הסיפור על התכנון של "הולילנד" והאישור כדין של המיזם המפלצתי ע"י כל רשויות התכנון הסטטוטורי העלו את מערכת התכנון למודעות הכללית מזווית אחרת מזאת ששלטה בדיון שהתנהל בזירה הציבורית עד כה.

דיון זה נסוב סביב סידרת "רפורמות" שהוצעו על מנת לתקן את הליקוים במערכת התכנון, הרישוי וניהול המקרקעין שתלו בהם את האחריות לכשלים הנחווים בשוק





המקרקעין והמחסור בהיצע הדיור לספוק הצריכה הגוברת. פריצת תקרית "הולילנד" וסיקורה הרחב בתקשורת העלתה הרהורים בחוגים שהיו עסוקים בויכוח על חוק התכנון והבנייה החדש שהממשלה הציעה זה עתה לועדות הכנסת, האם המוקד המוצהר של הרפורמה, לייעל את מערכת התכנון והרישוי ולזרז את תהליך האישור והרישוי, אכן צריך להיות היעד הבלעדי.

עקב הרהורים אלו חלו שינויים חיוביים בסדרי הדין. הממשלה תיקנה כמה סעיפים בחוק המוצע לתגבר את הפיקוח על מוסדות התכנון ולחזק את האיסורים על ניגודי ענינים. הבהילות שאיפיינה את הדיונים בתחילה והלהיטות לחתור לאישור החוק עם מיזעור התנגדויות ותיקונים רפתה. סדר הדין החדש קבע לויז ארוך יותר עם מועדים שמאפשרים דיון פרטני על סעיפי החוק המורכב ומתקיים תהליך חקיקה שבו משתתפים הנוגעים בכך, כולל נציגי איגוד המתכננים.

יחד עם זאת, לא חלו שינויים משמעותיים בכוונות של מציעי החוק ותומכיו: מבחינתם, גם אחרי גילויי "הולילנד", העסקים המשיכו כרגיל. אך אין בכך להפתיע: הרפורמה המוצעת במערכת התכנון לא הייתה מיועדת לתקן את סוגי הליקויים אשר התבטאו בתופעה של "הולילנד" – כוונתה אחרת לגמרי. על הרפורמה וכוונותיה - בהמשך.

מטרות הרפורמה וקשריהן לליקויים במערכת התכנון

שלושה מרכיבים לרפורמות בהן אנו דנים. הראשון: תיקונים בחקיקה הקובעת את ניהול מקרקעי המדינה, שאירגנו מחדש את מנהל מקרקעי ישראל להפוך אותו לרשות שהיא סוכן מכירות של נכסי הציבור. השני: הצעה לחוק תכנון ובניה חדש שהוגשה ע"י הממשלה ונמצא כעת בדיון בוועדות הפנים וכלכלה של הכנסת, שמפשט (לכאורה) את מבנה מוסדות התכנון ושואף לייעל את תהליכי התכנון והרשוי. השלישי, הצעת חוק שהוצע לכנסת בעת כתיבת שורות אלו, שמקים מערכת ועדות מיוחדות ודל"ים – בדומה לועדה לתשתיות לאומיות – לדון במיזמי מגורים גדולים ולאשרם בתהליך מזורז.

כוונת הרפורמות לשחרר את שוק הנדל"ן והמקרקעין מאילוצי התכנון הסטאטוטורי במתכונתו הנוכחית, ולאפשר מסירה מזורזת של יחידות דיור במספרים גדולים. ההנחה המוצהרת מאחרי הרפורמה בתכנון היא שליקויי מערכת התכנון והרשוי הם שגורמים לעיקובים בהספקת המגורים הדרושים, ותיקון ליקויים אלו יאפשר היצע מוגבר של יחידות דיור בזמן קצר יחסית, ובזאת יתקן את עיוותי שוק המגורים הנוכחיים ויפסיק את עליית מחירי הדיור.

אך האם זה מה שמקולקל במערכת התכנון? האם עיקובים תכנוניים והשהיית אישור תכניות למיזמי מגורים גדולים הם הגורמים להאטת הייצור והספקת יחידות דיור בכמויות וסוגים המתאימים לספק את הביקושים הגוברים? מידע עדכני שסופק ע"י רשויות התכנון סותר את ההנחה הזאת. הוצגו נתונים אשר מראים ששטחי המקרקעין וזכויות הבנייה המאושרים תכנונית וזמינים לבנייה מספיקים לייצור היצע לספוק הביקושים הנוכחיים והמשוערים לעשור הבא. אם כן, מערכת התכנון והחסמים הביורוקראטיים (כביכול) בתהליכי התכנון הנוכחיים אינם המקור לבעיות הנוכחיות בשוק הדיור.





כממשיכים בקבעון בדרכם, מקדמי הרפורמות בחרו להתעלם ממידע זה, ודבקים בטעונום המקורי ובהצגת הצעותיהם השונות לתיקוני חקיקה, שחסמים תכנוניים הם שגורמים לתקלות בשוק הדיור. זאת האמתלה המוצהרת להצעת חוק שראש הממשלה הגיש לאחרונה, לעקוף את מערכת התכנון ע"י הקמת וד"ל לאישור מיזמי שיכון גדולים. התרומה האחרונה למאמץ זה היא הקמת ועדת חקירה ציבורית ע"י שר הפנים ישי (ועדת ברנע) לחקור את החסמים הקיימים בתכנון ובנייה שמונעים היענות לצרכי השוק.

תופעות אלו מחזקות את החשד שכוונות הרפורמות אינן לתקן את מערכת התכנון כדי "לשחרר" את שוק הדיור מאילוצים כלליים, אלא להקל על קידום מיזמים רווחיים אשר אינם תואמים את התכניות התקפות. הפרויקטים לתוספות ניכרות למלאי המגורים שיוקל קידומם במסגרת החקיקה המתקנת יהיו כנראה דווקא אלו אשר אינם רצויים לפי התבחינים המקובלים היום, ואשר היו נדחים במערכת תכנון תקינה.

הקלקול האמיתי במערכת התכנון

אם "חסמים תכנוניים" אינם הקלקול במערכת התכנון, מהו? הקמת מתחם "הולילנד" המפלצתי המשבש את קו הרקיע הירושלמי והמרקם העירוני היא רק התסמין האחרון של הליקויים הטמונים במערכת התכנון שלנו. התסמונת הכללית מתבטאת בשתי צורות. אחת, אישור של פרויקטים מפלצתיים, אשר מערכת תכנון תקינה הייתה פוסלת אותם על הסף או דוחה אותם בצורה שקיבלו בסוף תהליך תכנון ארוך ומסורבל. "הולילנד" בירושלים הדוגמה האחרונה ובלטת ביותר של מקרים אלו; דוגמה אחרת היא "מגדלי חוף הכרמל" אשר הקמתם מכערת אחד הנופים היפים במבאות חיפה הדרומיות.

הביטוי השני של התסמונת הוא כמעט-אישור של פרויקטים שבסה"כ מזיקים לחברה ולסביבה, במובן שהנזקים שהם היו גורמים לכלל עולים משמעותית על התועלות שהם עשויות להניב (בעיקר לצדדים פרטיים). אותם המיזמים זוכים לאישור רשויות התכנון ברוב רמותיהן (לפעמים אפילו כולן) ונדחים בסוף רק כתוצאה של מערכת התנגדות עיקשת שמתנהלת בערכאות תכנוניות ומשפטיות.

הדוגמה הבולטת של מקרים אלו היא התכנית לייבוש ופיתוח של חוף חיפה לבינוי מול ראש הכרמל שהוגשה באיצטלה של מרינה לחיפה. הצעה זאת נדחתה סופית רק אחרי תהליך תכנון שנמשך כמעט עשור, זכתה לאישורים חוזרים במוסדות תכנון והוגשה שוב אחרי מעין דחייה ע"י המועצה הארצית, ומעורבות בית המשפט תרמה לקביעת גורלה הסופי ודחייתה. דוגמה יותר עכשווית היא הסיכול – בסופו של דבר, אחרי שורת אישורים בועדות תו"ב מקומית ומחוזית – של התכנית להקים כפר נופש על חוף ניצנים. גם זה תוצאה ממערכת התנגדות עיקשת של גורמים סביבתיים. מקרה שלישי של כמעט יישום הוא המיזם שהוצע להחליף את יעוד עמק הצבאים בירושלים. תכנית זאת, שהציעה להחליף את שטח הפתוח (כמעט האחרון בחלק זה של ירושלים) בעירבוב רווי של דיור יוקרה ומסחר, זכתה לתמיכת רשויות התכנון המקומיות חרף התנגדות תושבי השכונות הסמוכות, והוחלפה ע"י תכנית נגדית ששמרה על שטח הפתוח אך רק אחרי שהחלטה תקדימית של בג"צ אפשרה הגשת תכנית חלופית ע"י התושבים.





המשותף במקרים אלו ורבים אחרים שלא אוזכרו כאן, הוא תמיכת מוסדות מערכת התכנון במיזמים ותכניות הסותרים את עניין הציבור, ואישורם ע"י רשויות תכנון ברמות שונות חרף ראיות חותכות שעלויותיהם העקיפות ונזקיהם הצפויים מבחינה חברתית וסביבתית מקזזים ועולים על כל תועלתיהם האפשריות - בד"כ כלכליות - שהנהנים העיקריים מהן הם אינטרסים פרטיים. תהליך התכנון במקרים אלו משמש הוכחה נוספת התורמת לאיבחון התסמונת שמבטאה את הקלקול במערכת התכנון.

תסמונת זאת – של אימוץ ותמיכת מערכת התכנון בתכניות ומיזמים שהם רעים לציבור ומתבטא בקידומם וכמעט אישורם ע"י רשויות התכנון – מצביעה על הליקוי האמיתי במערכת התכנון. היא מראה שמה שמקולקל במערכת התכנון אינו שחסמים ביורוקרטיים בה מונעים קידום ויישום של פרויקטים רצויים, אלא שהיא כמעט שלא מסוגלת למנוע את הביצוע של פרויקטים שאינם רצויים בעליל. מערכת התכנון פשוט חלשה מדי לעמוד בפני לחץ אינטרסים פרטניים כלכליים ופוליטיים, כולל הון בדמות יזמים ושלטון בדמות רשויות מקומיות ויזמים ציבוריים, וזאת לטובת העניין הציבורי. חולשה זאת היא שאפשרה הקמת פרויקטים מפלצתיים לכל הדעות כמו "הולילנד", אשר יזקו לקהילה וחברה, ישחיתו את הסביבה ויכערו את הנוף בעשורים הבאים.

מקורות הקלקול במערכת התכנון

בחינת מעשים ומחדלים בתהליכי תכנון בעבר מאפשרת אבחון ברמה גבוהה של ודאות של התחלואה שמערכת התכנון נגועה בה. בהרבה פחות ביטחון אני מנסה להצביע על סיבות אפשריות לחולי שאיבחנו. ההסבר שאני מציע הוא שמקור התחלואה בחולשה מבנית של מערכת התכנון, שנובעת מכמה מקורות:

- יזמים ציבוריים וניגוד ענינים

לנציגי הגופים והיזמים הציבוריים (משרדי ממשלה וסוכנויות ציבוריות) יש השפעה חזקה מדי על מערכת התכנון, בראשם משי השיכון והבינוי ומנהל (רשות) מקרקעי ישראל. משרדי ממשלה אחרים שיש להם עניין בפיתוח המרחב (כמו משרדי התחבורה, התשתיות, התיירות ועוד) גם הם פועלים כיוזמים ציבוריים בתחומיהם. ייצוג גופים אלו כמחליטים במוסדות התכנון הסטטוטורי למעשה ממסד את ניגוד העניינים, בהיותם שייכים לאינטרס היזמי בפיתוח שמערכת התכנון אמורה לפקח עליו. בחוק התכנון המוצע עוד מוגבר ייצוגם של גופים אלה.

- סולידאריות בין נציגי משרדי הממשלה

מייצגי אינטרסים ממשלתיים ציבוריים המופקדים על תחום מסוים נוטים לשמור רק על אותו נושא ואין להם בדרך כלל לא כישורים ולא עניין להתעמת עם מייצגי שיקולים תכנוניים אחרים. יתר על כן, בנושאים בהם אין ביניהם קונפליקט הם נוטים - מסיבות פרגמטיות - לתמוך ביזמות ועמדות עמיתיהם הממשלתיים.





טעויות ברפורמת הקרקעות

- חולשת האינטרס בשימור והייצוג המקצועי והסביבתי

ייצוג חלש במוסדות התכנון של האינטרס הסביבתי והשיקולים המקצועיים לטווח הארוך - פוגע בעניין השימור ועוזר לקידום מיזמי פיתוח. העניין הסביבתי מיוצג בועדות התו"ב רק ע"י משי' איכות הסביבה (שהוא משרד חלש במהותו) ונציגי שתי עמותות סביבתיות. במועצה הארצית אלה נהנים בד"כ מתמיכת המספר מוגבל של נציגי ציבור, אך גם יחד כולם מהווים מיעוט קטן מקולות המצביעיים.

- ייצוג מקצועי חלש

המתכנן המקצועי של כל מוסד תכנון הוא עובד ציבור החשוף וכפוף למערכת המוסדית. המתכנן המקצועי הנוסף - בוועדה מחוזית לפי סעיף 7(א)(13) - הוא מתנדב מסור ואובייקטיבי אך בודד.

- שיתוף ציבור חסר ולקוי

על אף שיפור ניכר בעשור האחרון, עדיין שיתוף הציבור בתהליך התכנון הסטטוטורי לקוי. ייצוג הציבור במוסדות התכנון מזערי. לא מתקיים דיון עם החברה האזרחית בתהליך גיבוש תכניות סטטוטוריות - דהיינו עם גופים וצדדים מעוניינים ומושפעים פוטנציאלית. שיתוף הציבור הרחב בתהליך התכנון נדיר - מלבד יוצאים מהכלל בודדים כמו עריכת תכנית המתאר לתל-אביב. גם אם מתקיים פורמאלית - בד"כ מתעלמים מתשומות הציבור בקבלת החלטות תכנוניות. האפיק העיקרי לשיתוף ציבור בתהליך התכנון הסטטוטורי מתמקד בהגשת התנגדויות וערערים והוא בשלב מאוחר מדי ומתכונתו לעומתית ולכן לא תמיד מוליך לשיפור התכנון.

- נתק בין מערכת התכנון והמערכת הפוליטית

על אף השילוב המבני בין המערכות, המתבטא בין השאר בסמכויות הרחבות של שר הפנים, קיים נתק למעשה בין מערכת התכנון והמערכת הפוליטית של קבלת החלטות - הכוללות החלטות תכנוניות. תסמינים לכך הם החלטות ממשלה אשר עוקפות תכנים מהותיים של תכניות סטטוריות שהממשלה עצמה אישרה לא מכבר, דוגמת ייזום ישובים חדשים שסותרים את קביעות של תמ"א 35. מתקיימות גם פעולות של משרדי ממשלה שנוגדות תכניות סטטוריות תקפות, כמו תכנון משרד השיכון והבינוי לישובים חדשים במקומות המיועדים לשימור כשטחים פתוחים.

מה עלינו לצפות מהרפורמה?

קטונתי מלהציע דרכי יסוּם לתיקון הליקויים הנ"ל, אך אני בטוח בדבר אחד: הרפורמות המוצעות ואלו שבביצוע לא יתקנו אותם. להיפך - כי כל הרפורמות מיועדות להחליש את מערכת התכנון עוד יותר מכפי שהיא בלאו הכי. בחלקו הדבר נעשה עם הגברת כוחם של מצדדי הפיתוח ואינטרסים יזמיים ברשויות התכנון, דרך חוק התכנון ובנייה החדש המוצע. בחלקו זה נעשה עם הסרת הפיקוח התכנוני-רגולטיבי על המקרקעין, באמצעות רפורמת הקרקעות. ולבסוף, ע"י הקמת מוסדות חדשים המיועדים לעקוף את התכנון הסטטוטורי לגמרי: הוד"לים שהחקיקה המאפשרת את הקמתם אושרה זה עתה בכנסת.





דבר העורך

התוצאה הבלתי נמנעת תהיה הוצרות יותר "הולילנד"יים ו"ומגדלי חוף הכרמל" ופרויקטים כמוהם יותר גדולים ומפלצתיים מאלו שיש לנו כבר. יחד אם זאת, הרפורמות של מערכת התכנון לא יניבו את התוצאות הרצויות בדמות תיקון הליקויים בשוק הדיור, מהסיבה הפשוטה שמערכת התכנון אינה אחראית לבעיות שצרכני הדיור חווים היום.

א. אלכסנדר

* תודה לד"ר מיכאל מאיר-ברודניץ על עזרתו ועזותיו.

