

## תכנון מגויס

במלחמה בה נתונה ישראל מאז מתקפת יום ה-7 לאוקטובר 2023 חרב חבל ארץ שלם ויישובים רבים נפגעו קשות. עשרות אלפי בני אדם נעקרו מיישוביהם שהותקפו ובתיהם נהרסו. עשרות אלפי בני אדם נוספים התפנו בעצמם ביוזמה מקומית בחיפוש אחר תחושה של ביטחון ויציבות, לאחר שבתייהם מצויים תחת איום ישיר של פגיעה ונעדרים מיגון מתאים. שגרת חייהם של עשרות אלפי בני אדם שובשה מן היסוד – חלקם גויס לשירות מילואים, חלקם נשאר לטפל במשפחות כשבני ובנות זוגם גויסו לשירות מילואים, וחלקם בשל כך שבתגובה לשיגורי רקטות שותקה פעילותם של מוסדות חינוך במרחבים ניכרים.

כמערכות שלטוניות רבות גם מערכת התכנון נדרשה לבצע התאמות המתחשבות במציאות מיוחדת זו ומאפשרות התמודדות עימה והקשיים שהיא מעלה.

להלן נסקור חלק מהשינויים שנערכו במערכת התכנון לגייסה בזמן המלחמה ונבחן בעין ביקורתית-מה את התאמתם למלא את התפקיד המוצהר שיועד להם.

### הקלות בהקמתם של מרחבים מוגנים

המלחמה חשפה – אם הדבר דרוש היה בכלל חשיפה נוספת כאילו לא היה ידוע כבר לכל בר-בי-רב – את היעדרם של פתרונות מיגון ומקלוט נדרשים במקומות שונים:

בערים המצויות בטווח הקרוב של הרקטות בו אין מספיק זמן להגיע למקלט (בקומה תת-קרקעית או מחוץ לבניין) – בפרט, בשכונות ותיקות המורכבות מבתי שיכון ישנים, המאוכלסות בתושבים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך יחסית; ביישובי הפזורה הבדואית;

ובמקומות אחרים בהם מתגוררת אוכלוסייה המתקשה בהליכה ובתנועה.

עוד נמצא, מה שהיה ידוע כבר גם הוא, שברשויות מקומיות רבות מבני ציבור שונים – בפרט, בתי ספר – אינם יכולים לענות על צורכי המיגון של כלל תלמידיהם ופעמים רבות גם לא של חלקם.

התפיסה התכנונית שרווחה לעניין פתרונות המיגון של בנייני מגורים קיימים היתה שבאמצעות חידושו של מרחב עירוני זה במנגנונים שונים שהוצעו – כגון של תמא/38 (לחיזוק בניינים מפני סיכוני רעידות אדמה), של "פינוי-בינוי" ושל התחדשות עירונית – יותקנו בבניינים אלה, או בבניינים חדשים שיוקמו תחתיהם, גם מרחבים מוגנים.

תפיסה זו כשלה. כישלונה הוא בכך שלא הצליחה להשיג או לקדם את מטרתה המוצהרת הזו.

ניתן לציין שלושה מרכיבים של תפיסה זו כמובילים לכישלונה זה:

האחד הוא שתפיסה זו הפריטה את התקנתם של מרכיבי ביטחון ומיגון והפכה אותה מחובה המוטלת על המדינה לחובה המוטלת על הפרט-בעל הדירה.

השני הוא שתפיסה זו הפכה את התקנתם של מרכיבי ביטחון ומיגון מעניין של חובה לעניין של יכולת כלכלית ושל כדאיות.

השלישי הוא שתפיסה זו הפכה את התקנתם של מרכיבי ביטחון ומיגון מעניין העומד בפני עצמו לעניין שהוא רק חלק בלבד, ולפעמים אף חלק שולי, ממיזם גדול יותר בהיקפו של חידוש הבניין.

ואם נסכם בתמצית את התוצאה בהתאם: בפועל, מקום בו לא היתה כדאיות כלכלית לבעלי דירות וליזמים לחדש את המרחב העירוני, לא הותקנו בבניינים מרכיבי ביטחון ומיגון.

ביום 20/11/2023, כחודש ומחצה לאחר פרוץ המלחמה, הניחה הממשלה בפני הכנסת הצעה לתיקון לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965<sup>1</sup>. כאמור בדברי ההסבר להצעת החוק "בצל מצב הלחימה השורר במדינה, מוצע לבצע כמה תיקונים בחוק התכנון והבניה...כדי להקל ולקצר, ככל האפשר, את ההליכים ואת לוחות הזמנים בכל הנוגע לבניית מרחבים מוגנים לכלל הציבור". במסגרת זו כללה הצעת החוק הוראות לעניין הוספת שטחי שירות לצורך הקמת מרחב מוגן, וקביעה שתופסת כאמור לא תהווה סטייה מתכנית, פטור מפיצויים בגין פגיעה מתכנית שתכליתה הוספתם של שטחים לצורך הקמת מרחב מוגן והליכי רישוי מיוחדים ומקוצרים להקמתו של מרחב מוגן.

הצעת החוק בעניינים אלה אושרה בכנסת בקריאה שנייה ושלישית והפכה לחוק ביום 30/11/2023.

כפי שניתן לראות ספק גדול אם יש בתיקון זה לחוק התכנון והבניה כדי להועיל. במקום "ייעול וקיצור" הליכי הרישוי להקמתם של מרחבים מוגנים כדאי היה שהממשלה תיתן את דעתה על הסיבות מדוע, מראש, מרחבים מוגנים אינם מוקמים במקומות בהם הם נדרשים.

### פתרונות מגורים למפונים והעקורים

הצעת החוק האמורה נועדה להציע מענה גם לבעיה ייחודית של מצב הלחימה והיא האפשרות לספק פתרונות דיור למפונים ולעקורים. נדגיש מיד, כי הצעת החוק הגבילה את התייחסותה אך ורק לפי שפנו על-פי החלטת ממשלה ולא למי שהתפנו מיוזמתם-הם, כשלפי הממשלה לא היה צורך בכך<sup>2</sup>.

שלישית, טיבה של המכה הקשה שספגו היישובים הקהילתיים הוא כזה שספק אם כל החברים שנותרו במה שהיה קהילת-מקור אחת יבחרו להמשיך ולהתגורר במסגרת של אותה קהילה, או אף של קהילה אחת. לא כל הקהילות שנפגעו ימשיכו בהכרח כגוף אחד ובכל קהילת-מקור יהיו מי שיבחרו בחלופה מסוימת ומי שיבחרו בחלופה אחרת.

דברים אלה עלו מפורשות בדיוני ועדת הפנים ואיכות הסביבה בכנסת שהכינה את הצעת החוק לקריאות שניה ושלישית. כך, נציגי מנהלת "תקומה" עמדו בדיונים בכנסת על כך שבפני המפונים יועמדו מספר חלופות לבחירתם – חלופה עירונית (מעבר למגורים בעיר), חלופה כפרית (מעבר למגורים בשכונת הרחבה צמודת-דופן ביישוב כפרי בדומה ליישוב-המקור), חלופת המשך מגורים זמניים במלון, חלופת שיקום יישוב הקבע<sup>4</sup>:

<< אורח >> משה אדרי >> אורח >>

שלום לכולם. שלום, אדוני היושב ראש, אני מודה לך על ההודמנות. שמי משה אדרי ואני ראש מנהלת תקומה וגם ראש הוועדה לאגריה אטומית. אני נדרשתי למשימה הזו, להקמת המנהלת. ברשותכם, חלק מהאנשים פה היו בוועדה הקודמת, אני אעבור על המצגת מהר, כי חלקכם ראייתם, ואני רוצה להתמקד בכמה נקודות חשובות.

יש פה שני שלבים. השלב שבו הם נמצאים במלונות, הכי טוב לנו שהם יחזרו כמובן ליישובי הקבע שלהם. כרגע זה שטח צבאי סגור, הם לא יכולים לחזור, גם אם השטח ייפתח ויהיה אפשר לחזור, חלקם ממש לא יכולים לחזור ולכן לא מעט יישובים אחרנו מחפשים מענה ביניים, זה יכול לבוא תחת קיבוץ חזק כשאנחנו בונים שכונה, לא יישוב, שכונת דופן בצמוד לקיבוץ. הקיבוץ ייתן את כל המענים הנדרשים, רפואה, חברה, חינוך, כלכלה, אחרנו נישען על כל התשתיות, נמנע אותם כמובן, וניתן להם לשהות שם בתקופת הביניים. היא יכולה לקחת שישה, שמונה חודשים עד שנה, זמן שבו הם ימתינו עד שנבנה ונסקס את היישוב שלהם מחדש. זה פחות או יותר אופציה אחת.

אופציה שנייה היא לחזור ליישוב, להמתין במלון או במקום אחר ולבנות ישר את הבית שלהם ולהחזיר אותם. יש חלופה נוספת שחשוב שתכירו אותה, אפרופו תכנון ובנייה, יש גם חלופות עירוניות, ירושלים, כרמי נת בקרית נת, תנניה ועוד מקומות אחרים.

רביעית, הובהר שטיבם של המגורים שיוקמו עבור המפונים אינו של מבנים יבילים, כדוגמת קראווילות, אלא שמדובר בבניה "קשיחה" של בניינים המתאימים גם למגורי-קבע (ובכלל זה גם בניה מתועשת). טעם שצוין לכך היה בין השאר יצירת תחושה של "בית" ושל ביטחון, שאין במבנה יביל.

מטבע הדברים שאין בידינו עדיין ניסיון ממשי בהפעלתה – או אי-הפעלתה – של הוראת חוק זו ונתר רק לראות אם אכן תצליח להשיג את מטרתה השיקומית הזו.

נכון למועד כתיבתו של טור זה פורסם צו התכנון והבנייה (פטור מתוכנית ומחיתר להקמת מבנים יבילים זמניים ולשימוש במבנים קיימים לצורכי מגורים זמניים) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), תשפ"ד-2023, שנועד להסדיר את מגוריהם של מפוני כרם שלום במתחם בקיבוץ שפיים ופורסמה טיוטת צו המסדיר את מגוריהם של מפוני קיבוץ בארי – אחת הקהילות הגדולות שנפגעו קשה במיוחד בפוגרום – במתחם בקיבוץ חצרים. שני צווים אלה מוצאים מכוח סמכותו של שר הפנים לפי סעיף 266(ב) לחוק

חלק מהמפונים הם מיישובים המאוגדים במסגרות קהילתיות – מושב וקיבוץ – ומדובר בחלק משמעותי במיוחד בהיבט מספר היישובים / קהילות שפוננו. חלק אחר מהמפונים הם מיישובים עירוניים באופיים – מועצות מקומיות שונות ואף עיר (קרית שמונה) – והוא חלק משמעותי במיוחד בהיבט מספר המפונים.

נוצר צורך דוחק לאפשר את הקמתם של מגורים חדשים עבור המפונים, צורך שיקומי שתכליתו העיקרית היא לאפשר למי שפוננו מבתיהם ומיישוביהם בעקבות החורבן והשבר של הלוחמה (המתנהלת עדיין) להתחיל את חייהם מחדש. ובלשונם של דברי ההסבר לסעיף 6 להצעת החוק "על רקע המצב המלחמתי מרחב עוטף עזה ואזורים נוספים במדינת ישראל הוכרזו כשטחים צבאיים סגורים שהכניסה אליהם אסורה, וביישובים רבים בישראל התושבים התבקשו להתפנות מבתיהם לנוכח האירועים. כדי לתת מענה מהיר ויעיל למפונים שהתפנו מבתיהם, כך שיהיה ניתן להקים בעבורם יחידות דיור ומבני ציבור בלוחות זמנים מהירים ככל האפשר, מוצע לתקן את [חוק התכנון והבניה] ולהוסיף בו את סעיף 1266, אשר יסמך את שר הפנים ... לתת צו בעבור הקמת מבנים כאמור בפטור מתוכנית ומחיתר"<sup>3</sup>.

הוראה זו פוצלה בדיוני הכנסת ואושרה לבסוף בתיקון מס' 150 לחוק התכנון והבניה שהתקבל ביום 10/12/2023. תיקון זה מסמך את שר הפנים להוציא צו בדבר "פטור לעניין עבודות או שימושים לצורך הקמת מתחם מגורים בעבור מי שפוננו מביתם" (כותרת סעיף 1266) לאמור:

"נוכח שר הפנים כי יש צורך בביצוע עבודות או שימושים לשם הקמת מתחם שישימש למגורים של מי שהתגוררו ביישוב באזור התחולה ופוננו מביתם לפי החלטת הממשלה בדבר פינוי בשל המצב הביטחוני המיוחד (בסעיף זה – מתחם), רשאי הוא, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, לקבוע, בצו, בתקופה הקובעת, פטור מהיתר לפי פרק ה' או פטור מתוכנית, לעבודות או לשימושים הנדרשים להקמת המתחם כאמור". בהמשך קובע הסעיף תנאים שונים למימוש.

נפנה את תשומת הלב למספר היבטים שיש מקום לעמוד עליהם:

ראשית, לכך שהתיקון לחוק אינו מבחין בין מי שפוננו מיישובים המתנהלים באופן קהילתי – מושב, קיבוץ – לבין מי שפוננו מיישוב עירוני באופיו.

שנית, התיקון לחוק ביקש לאפשר מגורים זמניים לתקופה בת מספר שנים. זאת על רקע התפיסה לפיה המפונים והעקורים יעדיפו לחזור ליישוביהם כשהדבר יתאפשר. בצד זאת יש בחוק הוראות המאפשרות הפיכתם של מגורים אלה לקבע.

לחוק התכנון והבניה, ולא לפי סעיף 1266 לחוק שהוסף בו למטרה מיוחדת זו.

שני הצווים גם מגבילים את הבניה החדשה המותרת מכוחם ל"מבנים יבילים" בלבד<sup>5</sup> – סוג בניה שכאמור מתאים פחות לענות על הצורך השיקומי שביסוד התיקון לחוק.

משכך מתעוררת השאלה "מה הועילו חכמים בתקנתם".

בנוסף, כפי שניתן לראות בסקירה כאן ספק אם ההוראה האמורה יכולה לתת מענה לצרכיהם של מפונים שונים; בפרט, אלה הבאים מהמגזר העירוני – המהווים כמחצית מכלל המפונים מבחינה מספרית – או אלה שהשבר שחוו מוליך אותם גם להיפרד מקהילת-המקור שלהם ולנסות לפתוח בדרך חדשה במקום אחר.

## התאמות לקיום שגרת הליכי תכנון ובניה

בכדי להמשיך ולקיים שגרת חיים ופעילות משקית סדירות ותקינות בכל הניתן, כאלו לדוגמה בהן ממשיכים ומקודמים הליכי תכנון שונים, ביקשה הממשלה להכניס התאמה מסוימת בסדרי הגשתן של התנגדויות.

במסגרת תיקון 149 הנ"ל לחוק התכנון והבניה הוסף בחוק סעיף 89א(ב) לפיו:

"יושב ראש מוסד התכנון המוסמך להחליט על הפקדת תוכנית כאמור בסעיף קטן (א) רשאי להורות על דרכי פרסום נוספות על האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), אם מצא כי הפרסום לפי הוראות אותם סעיפים קטנים אינו יעיל, בשל נוכחות מעטה של תושבים בשטח שהתוכנית חלה עליו, עקב מצב מיוחד בעורף שהוכרז לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, או עקב אירוע חירום אזרחי כהגדרתו בסעיף 90 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971."

התפיסה ביסוד המהלך כאן היתה הבאה: כידוע, להליכי תכנון השפעה רבה על חיינו. בשל כך יש מעמד משמעותי לזכות להתנגד לתכנית וכנגזרת מכך יש חשיבות רבה לתקינותם של הפרסומים המיידעים את הציבור על אודות הפקדתה של תכנית להתנגדויות. מכיוון שבני אדם רבים אינם מתגוררים עוד בבתיהם – חלקם כאמור מפונים או עקורים וחלקם כאמור בשירות מילואים – נפגעה הן היכולת של בני אדם לדעת על תכניות המקודמות ביישוביהם והן יכולתם של מוסדות תכנון (שגם עובדיהם גויסו או נפגעו כמו כל האוכלוסיה הכללית) לספק את שירותיהם. לכן יש מקום להרחיב את חובת היידוע על הליכי תכנון; הרחבה שתיעשה לפי שיקול דעת יושב-ראש מוסד התכנון בהתאמה לאמצעים ולצרכים.

גם לעניין זה אין בידינו עדיין ממצאים המתאימים להעיד מה היא השפעתו של תיקון זה, מידת השימוש הנעשית בו והאם השיג את מטרתו. בצד זאת נוכל להקדים ולהעיר כך:

הכלי של פרסום נוסף או נרחב יותר יכול להתאים מקום בו הבעיה עליה נדרש לתת מענה היא לדוגמה, כאמור גם בסעיף החוק עצמו, נוכחות מעטה של בני אדם בשטח שהתכנית חלה עליו או בשטח המושפע מהתכנית. אף שהתיקון האמור ראוי כשלעצמו (ולכן גם הוחק כהוראה קבועה ולא כהוראת שעה בלבד) ספק הוא אם זו היא אכן הבעיה בענייננו. תשומת הלב של כולנו מצויה בעיקרה בימים אלה במקומות אחרים ורבים בקרבנו עסוקים בהישרדות יומיומית ממש. הבעיה אם כן אינה עצם הידיעה על הליכי תכנון היכולים להשפיע עלינו, אלא הפניות (availability) להתייחס אליהם ולעסוק בהם.

כלומר, גם בהינתן הרחבה של חובת הפרסום עדיין נפגעת, בשל הנסיבות המתקיימות, הזכות המעשית של הפרט להתנגד לתכנית שיכולה לפגוע בו.

הבעיה היא שהתיקון האמור אינו מבחין בין תכניות שונות – בין לדוגמה תכנית 'נקודתית' המהנה בעיקר יזם פרטי תוך שהיא עלולה להחצין השפעות שליליות על סביבתה בקצה האחד של המשרעת, לבין לדוגמה תכנית לתשתית לאומית חיונית שבאה לתת מענה לצורך ציבורי דוחק בקצה השני שלה.

במלים אחרות: היינו מצפים שייערך איזון בין חשיבותה הציבורית של התכנית ותרומתה לו לבין המחיר שיש בענייננו בפגיעה בזכות להתנגד לה, אפילו בהינתן הפרסום הרחב יותר שלה.

## סיכום

ישראל היא מדינה למודת מלחמות, "מבצעים" וימי לחימה וצפויה גם לאירועים אחרים (דוגמת רעידת אדמה משמעותית) היכולים לשבש מן היסוד את הפעילות הרגילה ושגרת החיים. אף על פי כן עדיין המענה של מערכת התכנון לסיכונים אלה רחוק מלהיות מושכל, מחושב, מותאם לאתגרים או אפילו ערוך מראש.

כפי שראינו בסקירה קצרה זו ספק אם צעדים שנקטו באחרונה מתאימים להתמודד עם הבעיות עליהן נועדו לכאורה לענות.

## עו"ד טל צפיר

מש' זינגר עו"ד, תל אביב-יפו.

## הערות

1. הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 149 והוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023, הצ"ח-הממשלה מס' 1681, בעמ' 234.
2. הכוונה היא ליישובי "עוטף עזה" שהוחלט לפנותם בהחלטת הממשלה מס' 950 מיום 12/10/2023 – החלטה שהתקבלה בדיעבד לאחר שהיישובים כבר פונו בפועל – וליישובי גבול הצפון שהוחלט לפנותם בהחלטת הממשלה מס' 975 מיום 18/10/2023 – שגם היא התקבלה לאחר שיישובים שונים כבר פונו בפועל בהחלטת ראשי הרשויות המקומיות. מאוחר יותר התקבלה החלטה על פינויים של יישובים נוספים במרחב "עוטף עזה" – החלטת ממשלה מס' 988 מיום 23/10/2023.
3. שם, הערה 1, בעמ' 237.
4. פרוטוקול דיון מיום 22/11/2023, בעמ' 4.
5. בהתייחס למתחם בקיבוץ חצרים נטען שהסיבה להגבלת הבניה החדשה למבנים יבילים בלבד היא מגבלות רעש מבסיס חיל האוויר הסמוך. אלא שטענה זו מעוררת מאליה את השאלה מדוע מלכתחילה נבחר מתחם בעייתי כזה דווקא לשיכונם של מפונים.