



התייחסות לרפורמה המוצעת בתחום התכנון והבנייה

להלן התייחסות ראשונית בלבד לרפורמה המוצעת בתחום התכנון והבנייה. ההצעות הראשוניות שלהלן מתייחסות הן לשינויי חקיקה, והן לאמצעים משלימים כגון תיקצוב, נוהלי עבודה, קביעת סדרי עדיפויות וכיו"ב.

א. נקודת המוצא לעריכת שינויים בחוק התכנון והבנייה – מאפייניה הייחודיים של ישראל ומאפייני מערכת התכנון.

מאפייניה הייחודיים של ישראל וחשיבותה של מערכת התכנון

מדינת ישראל עומדת להיות הצפופה מבין מדינות המערב. כיום עומדת הצפיפות הממוצעת בישראל על למעלה מ-300 נפש לקמ"ר, פי 10 מהממוצע במדינות ה-OECD, והיא עתידה להגיע ל-600 נפש לקמ"ר בשנת 2020, כאשר בשטח שמצפון לנפת באר שבע תעמוד הצפיפות הממוצעת בשנה זו על 900 נפש לקמ"ר!.

בצד המחסור החרף בקרקע, מתמודדת מדינת ישראל לאורך כל שנות קיומה עם צורכי פיתוח רבים ומגוונים, אזרחים ובטחוניים, ובכלל זה מענה לצרכים לאומיים פתאומיים, וכן עם מציאות חברתית מורכבת – הרכב מגוון של האוכלוסייה, ופער גדול בין המשאבים שעומדים לרשות הקבוצות השונות.

למרות שטחה המצומצם והצפיפות הגבוהה, התברכה ישראל במגוון ביולוגי עשיר בקנה מידה בינלאומי, בשפע נופים וערכי מורשת, אותם יש להשכיל ולשמר גם לדורות הבאים.

אחד המאפיינים המרכזיים והבעייתיים של מערכת התכנון היא התחרות העזה על הקרקע כתוצאה ממצאי הלוך ופוחת, סיבות כלכליות, פוליטיות וחברתיות וכמובן סביבתיות. בנוסף, קיימת תחרות הטריטוריאלית בין הרשויות המקומיות, ההולכת ומחריפה. תחרות זו מהווה גורם נכבד אם לא מכריע בהתמשכות הליכים ובטיפוח לעומתיות והתנגדויות.

מציאת איזון בין צרכי הפיתוח ושימור על רקע תנאים קיצוניים אלו, ומתן מענה למגוון האוכלוסיות, ובכלל זה בעייתות משבר, ותוך שמירה על עתודות קרקע לדורות הבאים – אינה משימה קלה כלל ועיקר. מתן מענה לכל אלו דורש רגולציה מושכלת. מערכת התכנון בישראל השכילה בעבר וכך גם בהווה להתמודד עם מציאות מורכבת זו, גם בעתות משבר ולחצי פיתוח מואצים, תוך יצירת איזונים ובלמים בין הצרכים השונים. ראוי לזכור כי למערכת התכנון יש על פי החוק הקיים שני תפקידים מרכזיים: גם תפקיד של תכנון יוזם וגם תפקיד של תכנון מוסת רגולטיבי.

על רקע מאפיינים ייחודיים אלו קשה להפריז בחשיבותה של מערכת התכנון בישראל. יש לזכור כי כל פעולה הנעשית בקרקע היא בלתי הפיכה, ובהתחשב במצוקת הקרקע המאפיינת את ישראל, העדר סדר תכנוני ברור – סופו כאוס תכנוני, ופגיעה כלכלית, חברתית וסביבתית בלתי הפיכה.

בעיות המאפיינות את מערכת התכנון

בצד המקצועיות הרבה המאפיינת את מערכת התכנון של ישראל, ויכולתה להתמודד עם ניהול מתמשך של משאב במחסור, היא סובלת ממספר רעות חולות, שיש לזהותן, ועימן יש להתמודד ברפורמה המוצעת. בעיות אלו הן בין היתר:

- דיון מתמשך בתכניות העומדות בסתירה למדיניות התכנון כפי שהיא באה לידי ביטוי בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות, ובהן תכניות שמלכתחילה לא היה מקום להגישן ובמידה והוגשו צריך היה לפסול אותן או לדרוש לשנותן בשלבי הדיון הראשוניים. עומס רב ומיותר מונח על מערכת התכנון בגין תכניות אלו ושדחייתן המוצדקת היא המוציאה, לחינם, שם רע למערכת התכנון כמערכת את הפיתוח.
- פוליטיזציה של וועדות התכנון המקומיות.

- העדר שקיפות והעדר מעורבות מספקת של הציבור.
- מחסור בכח אדם - ועדות וגופי התכנון סובלים ממחסור כרוני בכח אדם.
- חולשה מקצועית - חלק מועדות התכנון סובלות מהיעדר כח אדם איכותי מסיבות שונות.
- מחסור באמצעים טכנולוגיים להתמודד עם משימות הרישוי ומשימות התכנון, כולל מערכת מידע תכנוני גיאוגרפי, מעודכנת המתעדכנת באופן שוטף ורציף הכוללת מידע על כל התוכניות ומצבן ובכלל זה תוכניות שאי מימושן גורם לעיכובים במענה על צרכי הפיתוח.
- תסקירי ההשפעה על הסביבה נערכים בשלב מתקדם של התכנית מטעם היזם, מה שמונע בחינה סביבתית אמיתית מוקדמת של יוזמות וגורם להתמשכות הליכים מיותרת.
- העדר תכניות מתאר מקומיות ליישובים.
- העדר תפוגה לתכניות ישנות, חלקן בלתי רלוונטיות עוד.
- בנייה בלתי חוקית ואכיפה שאינה מספקת והסובלת מכשלים מובנים.
- התמשכות הליכים בתחום הרישוי.
- קשיים במימוש של תכניות מסיבות של מדיניות קרקעית ועוד.

פתרונות - השינויים לחוק צריכים לענות על הבעיות האמיתיות המעכבות את הליכי התכנון והפיתוח, ועל הבעיות המאפיינות את ההסדר החקיקתי הקיים. לכן, את השינויים לחוק יש לתפיסתנו לבסס על העקרונות הבאים, שיפורטו בהמשך המסמך:

- חיזוק מערכת התכנון ומדיניות התכנון המחוזית והארצית – בכדי לתת מענה הן להכנת תוכניות והן לבחינה של תוכניות המוגשות למערכת.
- הקפדה יתרה על התאמת תכניות לתכניות המתאר וקביעת מנגנון של בדיקה מוקדמת (פרה-רולינג)¹ על ידי גורמי המקצוע בלשכות התכנון המקומיות והמחוזיות שימנע הגשה של תכניות שאינן עומדות בדרישות לועדות התכנון.
- ביצוע תסקיר השפעה על הסביבה בשלבים יחסוך זמן וכסף של השקעה בתכנון מפורט, ויאפשר לוועדות התכנון לנתב מראש את התכנון.
- הגדלת חלקו של הציבור בתהליך התכנון.
- שקיפות בהליכי התכנון והגדלת הנגישות למידע.
- שינוי בהרכב וועדות התכנון בדגש על מתן ביטוי נכון יותר לציבור ועל מינויים מקצועיים ומאוזנים (למשל: בין נציגי גופים "מוטי פיתוח" לנציגי גופים "מוטי ציבור"), בכדי למנוע תופעה של פוליטיזציה במערכת התכנון.
- תקצוב ועדות תכנון והכשרה סדירה של נציגים ומתכננים בועדות ומוסדות התכנון – בכדי ליצור מערכת תכנון מקצועית ואיכותית.
- טיפול בתופעות של שחיתות ציבורית ותופעות של ניגודי עניינים בקרב עובדי וחברי מוסדות תכנון.
- יצירת מועד תפוגה לתכניות ישנות שאינן תואמות עוד את מדיניות התכנון העדכנית.

ב. עקרונות מוצעים לשינוי במערכת התכנון ובחוק התכנון והבנייה

1. נקודת המוצא - חיזוק מערכת התכנון ולא דה לגיטימציה שלה.

מערכת תכנון חזקה היא כלי שלטוני חשוב. יש קשר הדוק בין איכות השלטון לאיכות התכנון. מערכת התכנון מתמודדת עם היקף גדול של עבירות בנייה, וזלזול בחוק התכנון והבנייה, תוך פגיעה בעתודות הקרקע של ישראל, וגרימת נזקים כלכליים וסביבתיים.

לעיתים חסידי כלכלת כוחות השוק נוטים לראות בתכנון ככלי יוזם בלבד אשר מאט את הכלכלה ופוגע בחברה ובסביבה. לעומת זאת, תכנון נכון, ראוי ומווסת היטב משמש כלי שלטוני חשוב בתכנון לטווח ארוך ובמניעת נזקים וטעויות אשר נזקיהם הכלכליים, החברתיים והסביבתיים קשים ביותר. האינטרס הציבורי ייחלש אם נקודת המוצא תהיה החלשה של מערכת התכנון.

¹ ראו פירוט בעניין זה ותיאור מפורט למנגנון מוצע ב"מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים, תיקי כלי, עקרונות פעולה והמלצות – סביבותכנון, סדן לובנטל ולרמן אדריכלים, 2003. הוכן עבור החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, המשרד להגנת הסביבה והקרן הקיימת לישראל

אמצעים לחיזוק מערכת התכנון:

- תוספת כוח אדם מינהלי ומקצועי, כחלק מהשירות הציבורי או כיועצים חיצוניים.
- מחשוב ואמצעי עבודת תכנון מתקדמים כמערכות מידע תכנוני גיאוגרפי.
- תקצוב ההכנה של תוכניות מתאר מקומיות כתנאי הכרחי להרחבת סמכויות הוועדות המקומיות – דגש על רשויות חלשות שאינן יכולות לממן זאת.
- משאבים ותקצוב לביצוע ויישום התכניות.
- תכנון זמין, רישוי זמין ושירות תכנוני מתקדם נגיש לאזרח.
- הקפדה על קוד אתי תכנוני מקצועי הכולל מחויבות אמיתית לאכיפה המגובה במשאבים הנדרשים ומלחמה חסרת פשרות בתופעות של שחיתות ציבורית, המכרסמת באמון הציבור במערכות התכנון.
- חיזוק הלשכות המחוזיות.
- חיזוק המערכת המקצועית והציבורית בוועדות המקומיות.

עבודתה של הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות, הות"ל, מוכיחה כי כאשר עומד תקציב וכוח אדם מקצועי ורחב לטובת קידומן של תכניות, מערכת התכנון עובדת במהירות ובמקצועיות. לו היו עומדים משאבים דומים, העומדים לטובת הות"ל – לצורך קידומן של תכניות אחרות במחוזות השונים – או אז היתה מערכת התכנון מספקת שירות יעיל ומקצועי לציבור.

עם זאת, ניתן לראות כי גם כאשר מדובר בתשתיות לאומיות, לא התכנון מהווה את המכשול בפני מימושם של פרויקטים. גם תוכניות המאושרות בות"ל מעוכבות בשלבי המימוש והרישוי ולא בשלבי התכנון כפי שיפורט בהמשך, וכן יפורטו הבעיות בעבודת הות"ל, בעיות הטעונות תיקון.

2. עיקר הבעיות מצויות בשלבי הרישוי והמימוש ולא בתהליך התכנון

ההבחנה בין שלושת שלבים אלו היא קריטית לצורך זיהוי נכון של הבעיות, ופתרון. יש לערוך הבחנה בין שלב התכנון – בו מצויה תוכנית בטיפול הוועדות השונות, לבין שלב הרישוי – הוצאת היתרי הבנייה, ושלב המימוש בפועל.

בישראל קיים מלאי תכנוני גדול מאוד, המוערך בכ-200,000 יחידות דיור בכל אזורי הארץ ובייחוד בנגב ובגליל. מלאי זה מלמד כי רוב הבעיות אינן נמצאות בשלב התכנון אלא בשלבי הרישוי והמימוש. קיצור הליכי תכנון עשוי לכן לא לפתור את הבעיות האמיתיות בתחום הרישוי והמימוש, ובה בעת ליצור בעיות חדשות ובראשן איכות התכנון. תקופת אישור התכניות בהליכים מקוצרים בול"לים, בראשית שנות התשעים, מספקת שלל דוגמאות שליליות לתוכניות שאושרו בחופזה, והבעיות לגביהן התגלו בהמשך (לדוגמה בנייה למגורים בישוב צורן בסמוך לאתר השידור הלל, אישור היישוב החדש "אירוס" על גבי רכס כורכר בעל ערכיות סביבתית גבוהה בסמוך לנס ציונה).

בנוסף, במחקר שנערך על ידי פרופ' פייטלסון בנושא, נמצא כי תכנון של תשתיות לאומיות בישראל, אינו אורך זמן רב יותר בהשוואה למדינות אחרות.

לפיכך יש ראשית לאתר את הבעיות בשלבי הרישוי והמימוש:

- פשוט וקיצור הליכים למתן היתר בנייה, שהוא השלב המעיק על ה"אזרח הפשוט" המעוניין לסגור מרפסת. זאת באמצעות מידע זמין ונוח, כח אדם זמין ומספק לטיפול בבקשות, שעות קבלה נוחות לציבור, שילוב אמצעים טכנולוגיים וקביעת נהלים ברורים ואחידים ועוד.
- שלב המכרזים מעכב מימושם של פרויקטים רבים. יש לאתר בעיות בשלב זה.

בנוסף, ישנם עיכובים רבים בהליך התכנון, שאינם קשורים בחוסר יעילות של מערכת התכנון עצמה. לדוגמה –

- גרירת רגליים של יזמים (למשל, בעת תקופת מילוי התנאים להפקדת תוכנית וכד') – ייתכן וניתן לקצר את משך הזמן למילוי תנאים להפקדה.
- תמ"א 13 לחופי ת"א למשל התעכבה שנתיים בשל סכסוך כספי על 100,000 ₪.

3. קיצור הליכים – לא תמיד.

קיצור הליכי תכנון אינו ראוי לגבי כל תכנית, ובעניין זה יש ליצור הבחנה בין סוגים שונים של תכניות, וליצור מסלולים שונים עבור סוגי התכניות השונות. באופן כללי, תוכנית התואמת

תוכניות גבוהות ממנה בהיררכיה ראויה לקידום מהיר יותר, בעוד שתכנית הסותרת את התוכניות הגבוהות ממנה בהיררכיה אינה ראויה לקידום מהיר. כך למשל, תכנית שמשנה ייעוד של קרקע חקלאית בניגוד לתכניות המחוזיות - לא צריכה לזכות בהליך מזוהז. אכן, הנסיון מלמד כי עיכוב הליכי תכנון מתחולל לגבי יוזמות ותכניות העומדות בסתירה למדיניות התכנון ומנסות לפרוץ תכניות מתאר.

בעניין זה מוצע:

- הקפדה על המדיניות והתמ"אות ועצירה של תכניות הסותרות זאת בשלב המקדמי של הוועדות המקומיות הייתה חוסכת חלק גדול מהעיכובים ומסירה עומסים מיותרים ממערכת התכנון. לכן נדרש סירוב החלטי ומהיר לתוכניות העומדות בסתירה למדיניות התכנון עוד בשלבים מוקדמים של התהליך, בכדי לא לגזול זמן תכנון יקר על תוכניות שסיכויי אישורן נמוכים. סירוב כזה נמנע לעיתים בשל לחצים פוליטיים.
- יישום הליך של פרה רולינג².
- בהתאם למדיניות התכנון, נכון למצוא את הדרך לקצר הליכי תכנון באזורים עירוניים בנויים העוברים הליכי התחדשות עירונית.

4. שיתוף ציבור בתכנון

על פי החוק עירוב הציבור בהליכי התכנון מחוייב רק שלב ההתנגדויות, שהוא שלב מתקדם מאוד של התכנית, ומעמיד את האזרח מלכתחילה במצב של "מתנגד", של מעכב, ולא של שותף/תורם לתהליך. מציאות זו יוצרת מערכת לעומתית.

השוואה למדיניות אחרות מלמדת כי שיתוף הציבור אינו הגורם המעכב מימוש תוכניות! ההיפך הוא הנכון. מדיניות של הדרה והסתרה גורמת להתנגדות מוגברת.

בשל חשיבותו של נושא שיתוף הציבור בהליכי התכנון והבניה בנושא זה מוצע לערוך מפגש ייחודי שיוקדש לנושא זה, לגביו הצטבר ידע ונסיון רב בארץ.

מספר הצעות ראשוניות בלבד:

- חיוב בפרסום לציבור בשלב מוקדם יותר של דיון בתכנית, הודעה על עצם הכוונה להכין התוכנית והזמנת הציבור להעביר מידע רלוונטי במידת הצורך – שימוע ציבורי.
 - שינוי נוסח מודעות התכנון והבנייה לנוסח בהיר ונהיר לציבור רחב. יש ליצור פורמט שונה של פרסום לציבור, אשר יהפוך את הפרסום לידידותי יותר לאזרח. במסגרת זו יש לכלול רק מידע רלוונטי, בכיתוב קריא ובניסוח בהיר (למשל: בנוסף על גוש וחלקה, לפרסם נתונים כשם שכונה או האזור בעיר, כתובת, רחוב, מספר וכד'). שפע המידע המקצועי במודעות מיותר בשלב הפרסום בעתונות ובמודעות והופך את המודעות לבלתי ידידותיות בעליל. לאור ההתפתחויות בענף התקשורת ובתקשורת המידע, ראוי לשקול בנוסף על העיתונות הכתובה גם פרסום המידע גם באינטרנט לפי אזורים.
 - פתיחת דיוני הוועדות המקומיות והמחוזיות לציבור וקביעת משקיפים (כפי שקורה בפועל בת"א, חיפה, ירושלים וב"ש), לעומת זאת במודיעין הנבנית ומתפתחת מתעקשים שלא להכניס משקיפים מקרב הציבור.
 - הארכת משך הזמן להתנגדויות בהתאם לצורך, על פי סוג התכנית.
 - שיתוף ציבור בהכנת תוכניות - הגדרת תהליך שיתוף ציבור לתוכניות ולפרוייקטים שונים (למשל שינוי יעוד של אזור במרכז עיר, בנייה בהיקף מסויים ביחס לגודל הרשות, בנייה באזורים רגישים או בעלי ערך ציבורי, ערכי ונופי גבוה). דוגמא: צוות שהוקם בחיפה, לפיו וועדה שמונתה לצורך כך, אשר תבחן באילו תוכניות יתבצע שיתוף ציבור.
 - הקצאת זמן ותקציב לשיתוף הציבור והטמעת עמדותיו ורצונותיו בתוכנית (כמודל - ההקמה המחודשת של אזור מרכז התאומים).
- עם זאת, יש להיזהר ממצב בו עיגון הנושא בחקיקה יהפוך להיות מגביל במקום מאפשר מגוון סוגים של שיתוף ציבור, שבחלקם נעשים כבר כיום.

חשוב כי העיגון בחקיקה יהיה מאפשר ולא מגביל.

² ראו פירוט בעניין זה ותיאור מפורט למנגנון מוצע ב"מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים, תיקי כלי, עקרונות פעולה והמלצות - סביבותכנון, סדן לובנטל ולרמן אדריכלים, 2003. הוכן עבור החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, המשרד להגנת הסביבה והקרן הקיימת לישראל.

5. הבעיות ברובד התכנון המקומי וחשיבות ההיררכיה והרובד המחוזי בתכנון בישראל
בשל ההחלטות המשמעותיות הנוגעות לחלוקת משאבים והענקת זכויות, מערכת התכנון חשופה לשחיתות. בהקשר זה, אם ייושם העיקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת" - תוחמר עד מאוד הסכנה לשחיתות. היותה של מערכת התכנון היררכית, בו כל רמה מבקרת את זו שתחתיה – מצמצמת מאוד את היכולת למעשי שחיתות.

הנסיון מלמד כי עיקר השחיתות מתקיימת בוועדות המקומיות, בשל הקשר הבעייתי בין נבחר ציבור לבין ציבור בוחריו. ראו התייחסויות לעניין זה בדוח"ות מבקר המדינה, ובדו"ח וועדת זיילר. למעשה, כפי שמאבחנת וועדת זיילר, הרשות המקומית – בכובעיה השונים – היא גם רשות מחוקקת (מתכנתת), גם רשות מבצעת, וגם רשות שופטת העוסקת באכיפה, ומחזיקה בסמכויות של הוצאת צווים מינהליים. זהו מצב החשוף מאוד לקשרי הון שלטון, להענקת חסדים לבוחרים ועוד.
מכאן חשיבותם הרבה:

1. של ההיררכיה במערכת התכנון, וקיומה של בקרה של תכניות על ידי הוועדה הגבוהה מהן בהיררכיה.
2. של הוועדות המחוזיות – כבלם וכגורם מאזן הכולל אנשי מקצוע, נציגי שלטון מקומי, נציגי ציבור כנציג הארגונים המקצועיים העוסקים בתכנון ונציג ארגוני הסביבה ונציגי מספר משרדי ממשלה.
3. של תכניות המתאר המקומיות הכוללות, שאישורן הוא בסמכות וועדה מחוזית.

בכל מקרה נדרש שינוי הרכב הוועדות המקומיות במקביל להרחבת סמכויותיהן, ככל שאלו יעלו – נציגי ממשלה כחברים, אנשי מקצוע חברים דוגמת יחידה סביבתית שאחראית על נושאי רעש, קרינה, איכות אויר וכיוצ"ב, נציגי ארגונים בלתי ממשלתיים מקצועיים, חברתיים וסביבתיים. ראוי לשקול בנוסף על אלו גם תוספת של אנשי מקצוע מייעצים בדגש על תחומים רלוונטיים לתכנון עירוני כתכנון תחבורה, עיצוב עירוני, תשתיות, אקולוגיה ושטחים פתוחים, כולל יועצים חברתיים כעובדים קהילתיים.

על החוק המוצע לבטא את היתרונות שבקיום חברה אזרחית פעילה ולהבטיח ייצוג הולם של כלל הקבוצות בחברה הישראלית בוועדות ובמוסדות התכנון השונים, ובכללן קבוצות ייחודיות ונציגים של בעלי עניין שונים. בכלל זה יש לתת תשומת לב מיוחדת לייצוג המגזר הערבי לאור תת הייצוג של מגזר זה במוסדות התכנון הקיימים, ובמידה ותת ייצוג זה קיים כלפי אוכלוסיות אלו, אף לעולים החדשים ולאוכלוסיה חרדית.

האפשרות הנרחבת יחסית, כיום, לתבוע תביעת פיצויים בגין נזקי תכנון (סעיף 197) גורמת להתמשכות הליכי התכנון. מוצע -

- אימוץ המלצות תיקון 90 לחוק התכנון והבניה בתחום פיצויים על נזקי תכנון (סעיף 197), כך שתצומצם האפשרות לתבוע פיצויים מכוח החוק – צפוי להפחית את היקף ההתנגדויות לתוכניות, שחלק גדול מהן נעשות על רקע כלכלי, ומתוך ציפייה להגדיל את הסיכוי לקבלת פיצויים כאשר התכנית תאושר.

6. תסקירי השפעה על הסביבה

תסקירי השפעה על הסביבה הם כלי מרכזי להכוונת הפיתוח לשטחים בעלי רגישות סביבתית נמוכה, ולמניעת הנזקים הסביבתיים עלולים להיגרם כתוצאה מפעולות פיתוח. מטרות אלו אינן מושגות במיטבן בחוק הקיים. לכן מוצע:

- עיגון החובה להכנת תסקיר בחקיקה ראשית, כך שניתן יהיה להחיל את חובת הכנת התסקירים גם על תכניות המתאשרות מתוקף חוקים אחרים (חוק המים, חוק הניקוז) - מה שאיננו מתבצע כיום. בנוסף, הדבר יאפשר להרחיב את התקנות כך שיקבעו כללים לגבי נושאים פרטניים כמו תוכן הפרמטרים וכו'.
- חלוקת התסקיר לשני חלקים, באופן כזה שבו סקירת הסביבה ובחינת החלופות (פרקים א' ובי') יתבצעו בשלב בו עדיין לא התגבשה תכנית, וניתן יהיה בניגוד למצב הקיים כיום, בבחינה אמיתית של חלופות, להשפיע על מיקומה. בשלב השני, בו כבר נבחר מיקום התכנית ופרטיה מתגבשים, ניתן לערוך את החלק השני של התסקיר (פרקים ג' עד ה').
- ביצוע התסקיר בשלבים הוא ההליך המשמעותי ביותר לקיצור הליכי תכנון - יחסוך זמן וכסף של השקעה בתכנון מפורט, יחסוך "עינוי דין" של היזמים הנדחים מאוחר ולאחר השקעת זמן וממון, ויאפשר לוועדות התכנון לנתב מראש את התכנון.

- שינוי אופן ההתקשרות בין היזם לעורך התסקיר, כך שעורך התסקיר לא יועסק ישירות ע"י היזם, אלא דרך מערכת בלתי תלויה (לדוגמא - העברת התקציב לביצוע התסקיר מהיזם לקרן שתנוהל על ידי המשרד להגנת הסביבה, המשרד ישכור עורך תסקיר על פי הנושא הרלבנטי).
- חשיפת מסמכי התסקיר לציבור, קודם שהתכנית מופקדת, בשלב בו הערות הציבור יכולות להשפיע על עיצוב וגיבוש התכנית.

7. הפיכת הות"ל לוועדת משנה של המועצה הארצית.

הות"ל הוקמה מכוח חוק ההסדרים בשנת 2002, ולא מכבר מלאו חמש שנים לעבודתה. לאור הנסיון שנלמד מתקופה זו, מוצע לערוך מספר שינויים באופן עבודת הות"ל, כך שיושגו התועלות שבקיומה, אך יימנעו הנזקים כתוצאה מהכפילות הקיימת במערכת התכנון.

התקציבים המופנים לות"ל הם ביטוי לסדר עדיפות לקוי: המשאבים המוקצים למנגנון הטיפול של הות"ל בכל תכנית - גדולים בסדר גודל מהמשאבים המיועדים לטיפול בתכניות במסלול ה"רגיל". תקציב הות"ל בחמשת שנות קיומה עמד על כ-16 מליון ₪, והיא דנה ב-85 תכניות (בממוצע – 200,000 ₪ לתוכנית). לשם השוואה, תקציב הוועדות המחוזיות באותה תקופה עמד על כ-180 מליוני שקלים, קצת יותר מפי 10 מהתקציב ממנו נהנתה הות"ל, בעוד שהן דנו בלמעלה מ-10,000 תוכניות באותה תקופה.

בחינת סל הפרויקטים הנדונים בוועדה מעלה ספקות לגבי סדר העדיפויות בהקצאת המשאבים, שכן מול 85 התכניות שבטיפול הות"ל, מחציתן הפרדות מפלסיות, שאת חלקן החליטה הממשלה שלא לקדם בשלב זה בשל העדר נחיצות- נדונות במועצה הארצית ובמחוזות אלפי תכניות אחרות, דחופות, מורכבות וחשובות לא פחות. אנו סבורים כי קיומה של הות"ל כוועדת משנה תאפשר הקצאת משאבים בהתאם לראיית צרכי כלל המערכת, תוך שימור יתרונותיה של וועדה מתמחה בנושא תשתיות.

המציאות מלמדת כי למרות הליכי האישור המהירים, תכניות המאושרות בות"ל אינן בשלות לביצוע: ב-5 שנות עבודת הות"ל, אושרו בה 37 תכניות, אך רק מעטות מהן החלו בביצוע בשטח. זאת מאחר וההליכים הסטטוטוריים לביצועם כמו הוצאת היתר בנייה, וכן ההליכים המינהליים האחרים - טרם תמו.

הות"ל היא ביטוי לראייה תכנונית מיגורית ולא לראייה כוללת, וכן כפילויות, אי בהירות וסתירות כתוצאה מקיומן של שתי מערכות תכנון מקבילות: הות"ל, המוסמכת לדון רק בתכניות שהוכרזו כתשתית לאומית ובקו כחול מוגדר, היא ביטוי לגישת תכנון מיגורית וצרה, המתמקדת רק בפרויקט התשתית ולא בהקשר הכולל ממנו הוא נובע ואותו עתידה התשתית לשרת. מעצם קיומו של הליך תכנון עצמאי ומנותק, נוצרות כפילויות וסתירות במערכת התכנון. הדבר בא לידי ביטוי למשל בפיצול הדיון על הקמת תחנות כח (בות"ל ובמועצה הארצית) והעדר ראייה כוללת של משק האנרגיה, בהחלטות המתקבלות בות"ל בסתירה לתכניות אחרות ברמה הארצית והמחוזית.

ועוד - לקראת הצטרפותה של ישראל לארגון OECD, נערכה על ידי המשרד להגנת הסביבה בחינה של עמידת ישראל בהחלטות ובהמלצות הארגון בנושאים סביבתיים. על הסדרי החקיקה לגבי הות"ל נכתב שם כי "מדיניות האוצר והממשלה בחוק ההסדרים לגבי פרויקטים של תשתיות לאומיות" עומדת בניגוד מוחלט למדיניות ה-OECD³.

על החקיקה במסגרתה הוקמה הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות נאמר בבג"צ 4128/02 ע"י הש' חשין כי היא "חקיקה הפוגעת בזכויות יסוד של היחיד לחיים במדינה מתוקנת... והנשיא ברק כי "מן הראוי הוא שהכנסת תעיין מחדש בהסדרים הקיימים...".

³ בחינת עמידת ישראל בהחלטות ובהמלצות ה-OECD בנושאים סביבתיים. כתב וערך ד"ר ישראל ברזילי עבור המשרד לאיכות הסביבה, מרץ 2004. נגיש באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה.
⁴ בג"צ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נ"ה(3) 505.

מוצע: קביעת מעמד הות"ל כועדת משנה של המועצה הארצית תשיג את המטרות שלשמן הוקמה הוועדה, ותשמר את יתרונית עבודתה – וזאת מבלי לגרום לבעיות הכרוכות בהפעלת הוועדה כמות שהיא כיום.

8. הועדה למתקנים בטחוניים (ולמ"ב)

הוועדה למתקנים בטחוניים פועלת כמערכת בתוך מערכת, נהנית מסודיות מוחלטת, ואינה כפופה לעקרונות התכנון ולהליכי התכנון האזרחית, גם במקרים בהם מיזמי הפיתוח אינם בעלי דחיפות או סודיות מיוחדת. הליכים חסויים אלו הובילו בשנים האחרונות למאבקים משפטיים ממושכים, כמו בעיר הבה"דים, הושעיה, עתלית, הפולינום בחיפה, שבמסגרתם אף הושמעה ביקורת נוקבת מצד ביהמ"ש העליון על ההליכים הקיימים. לכן, מוצע:

- ליישם את מדיניות התכנון גם בשטחים צבאיים ומחנות צבא, וכן לשנות את הרכב הולמ"ב כך שתייצג מגוון רחב ומאוזן יותר של אינטרסים.
- להבחין בין סוגי התכניות בהן מטפלת הולמ"ב. מוצע כי תכניות בהן אין אלמנט של שמירת סודיות, יובאו בפני מוסדות התכנון כדרך כל תכנית.

9. תפוגה של תוכניות

כיום, לא קיים בחוק מנגנון לביטול תוכניות ישנות, שאינן תואמות עוד את מדיניות התכנון. כתוצאה מכך ממומשות בחלק מן המקרים תוכניות שאינן מנצלות באופן מיטבי את הקרקע, וכן מקודמות תוכניות ישנות שאין ספק כי היום לא היה סיכוי לקדמן, ושפגיעתן הסביבתית מרובה. דוגמאות: כפר הנופש פלמחים, כפר הנופש בבצת, המלון בעמק ססגון בתמנע. מוצע לקבוע בחוק מנגנון לפיו תוכניות שלא מומשה למעלה מ-8 שנים, תידרש לבחינה מחודשת על ידי מוסד התכנון, או שתוקפה יפוג.

10. אכיפה

מערכת התכנון בישראל מתאפיינת **בחסר גדול באכיפה**, הבולט בעיקר ביחס לריבוי החקיקה. לאופייה של מערכת האכיפה יש חשיבות עצומה במוסדות התכנון, דרך קבלת ההחלטות והדיון בהתנגדויות. מערכת אכיפה טובה יוצרת חיבור בינה ובין המוסד התכנוני (חיבור טבעי וחוקי שכן המוסד התכנוני הוא גם מוסד אכיפה) ולעומת זאת, מערכת אכיפה חלשה יוצרת נתק בינה לבין מוסד התכנון. כך למשל הוועדה לשמיעת התנגדויות פוסקת במנותק מהתוצאה העגומה המתקבלת בשטח (תכניות) למתן לגיטימציה מאושרות באופן כמעט אוטומטי ואין כל סיכוי להתנגדות שמשמעותה החזרת מצב לקדמותו).

סעיף 207 לחוק, המאפשר לבית המשפט, במקרים של בנייה או שימוש במקרקעין ללא היתר - לקבוע את המועד לביצוע הצו (שינוי מבנה, צו סגירה, צו איסור שימוש או צו להתאמת המבנה לתכנית או להיתר), וכן הוא רשאי להאריך את המועד לביצועו. מצב זה מאפשר למבנים ושימושים לא חוקיים להמשיך ולפעול בניגוד לחוק - אך בחסותו. מתן לגיטימציה לעבירה היא ייחודית לחוק התכנון והבנייה. בעניין זה קיימת הצעת חוק ממשלתית המציעה מכלול הצעות לשיפור בעניין זה, מוצע לבחון שילוב הצעת החוק הזו ברפורמה המוצעת.

11. העדר נדבך עדכני של תכנון מקומי בישראל

בשעה שנעשו בשני העשורים האחרונים צעדים גדולים ומשמעותיים בהם התבססו מערכת תוכניות המתאר הארציות וכן שש התוכניות המחוזיות – התכנון המקומי נותר מאחור מסיבות שונות. יש חשיבות גדולה לקדם תוכניות עדכניות בכל הועדות המקומיות בישראל, כאשר יש אף הוראה סטטוטורית כזו בתמ"א 35. לצורך כך יש להקצות את המשאבים הנדרשים.

12. הצורך בקידום תכנון אסטרטגי

צריך לזכור כי תכנון מתארי אינו חזות הכל. בניגוד למדינות מתקדמות בישראל, הן משרדי הממשלה והן הרשויות המקומיות אינן משקיעות די בתכנון מדיניות ארוך טווח שאינו בהכרח תכנון מתארי סטטוטורי. ביסוס גישת תכנון זו יכולה לסייע רבות.

13. עודף תכנון כלפי חוץ והעדר מסלול מעודד תוכניות התחדשות עירונית

כיום קיימת מגמה של תכנון מפורט ותכנון מקומי לעבר שטחים פתוחים (גם מסיבות של מדיניות קרקעית מעודדת) מחוץ ליישובים ובשוליהם ואזלת יד של רשויות המדינה בכל הנוגע להליכי התחדשות עירונית.

מוצע לבחון עידוד של תוכניות להרוויית הבינוי במתחמים הבנויים כיום, תוך שמירה על כמות ואיכות נאותה של שטחים ציבוריים פתוחים ואיכות עירונית גבוהה, כחלק מהצורך לעודד תהליכי התחדשות עירונית – מרכיב חשוב במדיניות התכנון הארצית.