

המטה לתכנון אחראי

18 בינואר 2010

ניתוח המטה לתכנון אחראי להצעת המחליטים

לוועדת השרים לעניין הרפורמה בתכנון ובנייה

הצעת המחליטים שתוגש לוועדת השרים לעניין הרפורמה בתכנון ובנייה חושפת את המטרה המרכזית של הרפורמה: ריקון מתוכן של פעילות הוועדות המחוזיות וביטול הראייה האזורית-מחוזית של מערכת התכנון, החלשה ניכרת של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה והתחזקות ניכרת – על חשבון המבנה המקצועי ההיררכי של מערכת התכנון – של הוועדות המקומיות, בהן יש משקל יתר לשיקולים פוליטיים וכלכליים צרים וסכנה מוגברת לשחיתות והתנהלות תכנונית של "איים צפים" במרחב, בלי שום יד מקצועית מרחבית (אזורית ולאומית) מכוונת.

העברת המשקל העודף לוועדות המקומיות והחלשת הגורמים המקצועיים תשרת בראש ובראשונה את יזמי הנדל"ן, לא תביא להוזלת מחירי הדיור – כך על פי מחקרים של בנק ישראל ושל מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תביא להרחבה ניכרת של הפערים החברתיים בין הרשויות המקומיות ובתוכן, ותגרום לפגיעה סביבתית בלתי הפיכה.

בנוסף, המרכיב במערכת התכנון אשר נתון יותר מכל ללחצים פוליטיים ולשחיתות הוא הוועדות המקומיות. במקום להותיר את סמכויות התכנון בידי הגורמים המקצועיים, אשר פחות נתונים ללחצים, הרפורמה המקודמת מעבירה סמכויות דווקא לחוליה החלשה ביותר – וכדי לפתור את בעיית החולשה שלה – מקימים יחידה משטרתית מיוחדת שתעסוק במניעת השחיתות, בבחינת "קודם כל חותכים, אחר כך שמים פלסטר".

מסמך זה נועד להציג את הביקורת של המטה לתכנון אחראי על מכלול הצעת המחליטים. יש לציין, כי גם על הסעיפים הפרטניים יש למטה לתכנון אחראי ביקורת קשה, אולם בראש ובראשונה אנו מציגים את עמדתנו לגבי "התמונה המלאה".

1. נתחיל מהסוף – סעיף 52 בהצעת המחליטים קובע, כי וועדת השרים תנחה את משרד הפנים להגיש בהקדם את תזכיר החוק של הרפורמה. תזכיר החוק כבר כתוב במלואו ונוסח תחת מעטה חשאיות ומידור כבד על צוות מצומצם וללא התייעצות עם גורמים מקצועיים בממשלה ומחוצה לה. ישיבת ועדת השרים לצורך אישור הצעת מחליטים זו היא בבחינת חותמת גומי ו"לברך על המוגמר" ששרי הוועדה לא היו מעורבים בו. במצב תקין, הצעת המחליטים הייתה מגיעה לדיון בוועדת השרים, ומתווה את הדרך להכנת תזכיר החוק. במקרה דנן, מכשירים את השרץ בדיעבד.

2. **החלשת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה** – אחת הסוגיות המטרידות ביותר בהצעת המחליטים היא החלשה ברורה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה – המוסד העליון בנושא התכנון במדינה והגוף המייעץ לממשלה בנושא:

א. איחוד כל תכניות המתאר הארציות לכדי תכנית אחת (סעיף 18 בהצעת המחליטים) מבטיחה למעשה ריקון מתוכן של ההיבטים המקצועיים של התכנית, שכן התכניות עוסקות במגוון רב של נושאים, וכל אחת מהתכניות מאוד רחבה ומקיפה. ניסיון להכניס את כולן תחת מטריה אחת עתידה ליצור מסמך שטחי ומצומצם בהיקפו ביחס למה שנדרש בקביעת מדיניות התכנון של ישראל.

ב. נוסח התכניות בכל הרמות (כלומר ברמה הארצית וברמה המקומית, לאחר ביטול הרמה המחוזית, ר' סעיף 3א' להלן) יהיה זהה ואחיד (סעיף 2ב) בהצעת המחליטים). מכיוון

המטה לתכנון אחראי

שתכנית מתאר ארצית ותכנית מתאר מקומית, כוללנית ככל שתהיה, שונות במהותן, האחדות הנוסח תביא להשטחה והיעדר התייחסות מעמיקה של תכנית המתאר הארצית.

ג. הקמת ועדות משנה ייעודיות למועצה הארצית (סעיף 1(א) וסעיף 1(ג) בהצעת המחליטים), שיפעלו באופן אוטונומי ואוטומטי, בהיעדר אפשרות של מליאת המועצה לדון בתחומי פעילות של ועדות אלה מייותרת למעשה את הסמיכות שלהן למועצה הארצית. הצגתן כוועדות משנה היא זריית חול בעיני מקבלי ההחלטות והציבור הרחב.

i. בפועל, הוועדות יוכלו להחליט כל דבר, כשרק לשר הפנים יש את הסמכות להעלות את הנושא שוב למליאת המועצה הארצית.

ii. מכיוון שהרכב הוועדות אינו נקבע בהצעת המחליטים וייקבע בחוק באופן בלתי גמיש, החשש הוא כי החברים בוועדות אלה לא ייצגו את מלוא האינטרסים של הציבור (בשונה ממבנה מליאת המועצה הארצית) ויקדמו תכניות שפוגעות באינטרס הציבורי.

iii. בנוסף, הצעת המחליטים פותחת פתח להקמה של ועדות ייעודיות נוספות, שבסופו של דבר ירוקנו מתוכן את פעילות המועצה הארצית.

ד. צמצום תפקיד המועצה הארצית ככתובת לדין בעררים (סעיף 1(ד)) מונעת מהמועצה הארצית לבצע את עבודתה כגוף התכנון העליון במדינה, ומרסקת הלכה למעשה את המבנה ההיררכי של מערכת התכנון בישראל, ובין היתר גם פוגעת פגיעה אנושה במעורבות הציבור בהליכי התכנון. על פי הצעת המחליטים, המועצה הארצית תוכל לדון בתכניות מתאר מקומיות כוללניות בלבד, ורשימת הגורמים שתורשה להגיש ערר תוגבל לרשימת גורמים שגם היא תוגדר בחקיקה ותהיה בלתי גמישה, אך מן הסתם מטרתה להקטין באופן משמעותי את מספר העררים המוגשים ואת העילות להם, בין אם על ידי אזרחים שנפגעים מן התכניות ובין אם על ידי ארגונים סביבתיים-חברתיים.

3. **ריקון מתוכן של הוועדות המחוזיות – למרות שההצעה לבטל את הוועדות המחוזיות ירדה מהפרק, בפועל הוועדות המחוזיות הופכות לכלי שרת טכני בלבד בידי הוועדות המקומיות:**

א. תכניות המתאר המחוזיות יבוטלו ותחומי הסמכויות שלהן יחולקו בין המועצה הארצית, שכאמור תסדיר את התכנון הלאומי באמצעות תכנית מתאר ארצית כוללנית ושטחית בלבד (ר' סעיף 2א' לעיל).

ב. עם ביטול תכניות המתאר המחוזיות, תפקיד הוועדות המחוזיות בתום תהליך ההיערכות יהיה **חותמת גומי בלבד** לאישור של תכניות מתאר כוללניות ותכניות מתאר מקומיות בעלות חשיבות אזורת/לאומית בלבד (סעיף 1(ב) בהצעת המחליטים). יתרה מכך, במסגרת הדיון על תכניות המתאר המקומיות הכוללניות, הוועדה המחוזית תידרש לאשר תכניות אשר סוטות מתכניות המתאר המחוזיות אשר היא עצמה גיבשה! (סעיף 2(א) בהצעת המחליטים)

ג. גם תחת הוועדה המחוזית יוקמו ועדות משנה אוטונומיות, אשר יוסמכו לקבל החלטות מבלי להביאן לאישור מליאת הוועדה המחוזית, ובכך למעשה מרוקנות מתוכן את תפקידן כוועדות משנה לוועדות המחוזיות, שכן הן אינן כפופות להן כלל. (סעיפים 1(ב) ו-1(ג) בהצעת המחליטים)

4. **הוועדות המקומיות מתחזקות על חשבון המבנה ההיררכי והמאזן של מערכת התכנון כיום:**

א. כל משקל התכנון בישראל עובר למעשה לתכניות המתאר המקומיות הכוללניות, וכן לתכניות ספציפיות בנושאי תשתיות, מתקנים ביטחוניים וכד'. הוועדה המחוזית מתפקדת כחותמת גומי על תכניות אלה, ואילו סמכותה של המועצה הארצית לדון בעררים על תכניות אלה מצטמצמת פלאים.

ב. אף כי מגמת הסמכת הוועדות המקומיות הינה חיובית, ועדות מקומיות שלא יסיימו את תהליך ההסמכה שלהן ואת הגשת תכנית המתאר הכוללנית עד תום 4 שנים – סמכותיהן יישללו ויועברו לוועדה שתפקידה למלא את מקום הוועדות המקומיות, אשר הרכבה לא ידוע, ועלול להיות הרכב פוליטי שמוכתב מלשכת שר הפנים. המשמעות היא "הוצאתן מהמשחק"

המטה לתכנון אחראי

של רשויות מקומיות חלשות, שינושלו מהסמכויות שיש להן היום, וימצאו את עצמן נתונות להחלטות של ועדה ממשלתית שהרכבה לא ידוע.

- ג. לצד העברת הסמכויות הרחבת, בולט חסרונו של חיזוק משמעותי ואיכותי להרכב הוועדות המקומיות. על פי סעיף 4א להצעת המחליטים, יתווסף מספר לא ידוע של נציגי ציבור, שייבחרו בידי וועדה שהרכבה ייקבע בידי שר הפנים, ושהאינטרסים שהם ייצגו לא ברורים. **בפועל, הוועדה המקומית תמשיך להיות נשלטת בידי חברי הרשות המקומית, שגם אם יעברו הכשרה מקצועית, עדיין עלולים להיות מונעים מאינטרסים צרים ולעיתים אף פגומים.**
- ד. עיגון בחקיקה ראשית של סוגי התכניות במסגרתן יש להגיש תסקיר השפעה על הסביבה וביטול שיקול הדעת של מערכת התכנון מתי יש צורך בהגשת תסקיר, משמעו הגשת תסקירים מיותרים בחלק מן המקרים, ובעיקר – **מניעת הגשת תסקירים במקרים בהם תסקיר השפעה על הסביבה הוא חיוני.**

5. **ההוכחה הניצחת למטרה הבלתי מוצהרת של הרפורמה כמסייעת ליזמי נדל"ן היא בביטול הולחוף והולקחש"פ, הוועדות האחרונות שנותרו במערכת התכנון, שמטרתן להגן על הנכסים הציבוריים מפני העברתם לידיים פרטיות לצורך עשיית רווח.**

6. סוגיית התקצוב – למרות שנראה, כי סוגיית תקצוב הכשרת חברי הוועדות המקומיות וכן הוספת התקנים של אנשי מקצוע בלתי תלויים (אשר יש לציין כי מספרם אינו מצוין) נמצאת בתהליך הסדרה בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין משרד הפנים, ישנן מספר החלטות הנוגעות הן למשרד הפנים והן למשרדי ממשלה אחרים, אשר לא ברור מה יהיה המקור לתקצובן:

- א. תקצוב של מערך ההכנה של תכניות מתאר מקומיות כוללניות עבור 116 רשויות מקומיות שמהווה את הבסיס לרפורמה
- ב. תקצוב מערך הרישוי החדש
- ג. תקצוב יחידת המשטרה שתעסוק בשחיתות במוסדו התכנון, אשר למרות הצהרות ראש הממשלה, ההחלטה על הקמתה אינה נמצאת בהצעת המחליטים
- ד. תקצוב פקליטויות הכלכלה במחוזות השונים שתפקידן יהיה לפעול לטיפול בשחיתות בוועדות המקומיות
- ה. תקצוב מערך האינטרנט בפס רחב וברמת אמינות גבוהה לצורך שידורי ישיבות 116 הוועדות המקומיות.