

**הוועדה הארצית לתשתיות
לאומיות – ות"ל**

דין וחשבון

**מוגש לשר הפנים
ע"י החברה להגנת הטבע**



אוקטובר 2004 • חשוון תשס"ה

רקע

לקראת סוף חודש אוקטובר ימלאו שנתיים להכרזות הראשונות של פרויקטים של תשתית לאומית הנדונים בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות. שתי תכניות ראשונות שסיימו מסלול זה אושרו בחודש יוני האחרון בממשלה. בחודש אוגוסט 2004 פורסם ע"י מזכירות הות"ל דיווח על מצב הטיפול בתכניות הנדונות בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות, ועיקריו יובאו בהמשך. ציוני דרך אלו מהווים הזדמנות לבחון את ההליך התכנוני שהתווה השינוי לחוק; האם הוא אכן עונה על מטרותיו, האם יש ממש ביתרונות שהציגו תומכי החוק, ובסכנות עליהן התריעו בזמנו מתנגדי החוק.

הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל) הוקמה מתוקף תיקון לחוק התכנון ובנייה, אשר אושר במסגרת חוק ההסדרים בשנת 2002, חרף התנגדות נמרצת מצד מינהל התכנון שבמשרד הפנים, מתכננים ואירגוני סביבה. מטרת החקיקה היתה קיצור הליכי התכנון של תשתיות לאומיות.

תכנית לתשתית לאומית מוגדרת בחוק כ"מתקני תשתית, נמל תעופה... מתקן להתפלת מים.. מתקן אחסון גז ודלק או דרך, והכל אם ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים הכריזו, על כל אחד מהם, כי הוא בעל חשיבות לאומית...".

המאפיינים העיקריים של הליך אישור תכניות לתשתית לאומית:

□ תכנית לתשתית לאומית (תת"ל) עוברת את כל הליכי האישור בות"ל בלבד (עד אישור הממשלה):

- לוועדה מוצגות כל סמכויות המועצה הארצית, והיא יכולה לשנות תכניות מתאר ארציות.
- תכנית לתשתית לאומית אינה טעונה אישור הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.
- תת"ל דומה לתכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת, ומכוחה ניתן להוציא היתר בנייה (הליך הנעשה גם הוא ע"י הות"ל, בשונה מהיתר בנייה ממהנדס וועדה מקומית או אישור מתכנן מחוז בהליך ה"רגיל").
- את ההנחיות לתסקיר ההשפעה על הסביבה ואת בדיקת התסקיר לא מבצע המשרד לאיכות הסביבה, כי אם יועץ סביבתי שאינו עובד מדינה.
- עבודת היועץ הסביבתי תחומה בלוחות זמנים קצרים מאוד: 7 ימים להכנת הנחיות, 7 ימים לצורך בדיקת הצורך בהשלמות לתסקיר, ו-14 יום לבחינת התסקיר כולו והכנת חוות דעת.
- משך הזמן להשגות הציבור והערות הוועדות המחוזיות קוצר למחצית (30 יום במקום 60).

כנגד התיקון לחוק התכנון והבנייה הוגשה ע"י אדם טבע ודין עתירה לבג"ץ. בית המשפט קבע¹ כי בהעדר עילה חוקתית אין ביכולתו להתערב ולשנות חקיקה של הכנסת, אך פסק הדין לא חסך ביקורת על ההסדרים הקבועים בחוק, עד כדי המלצה כי "... מן הראוי כי הוא שהכנסת תעיין מחדש בהסדרים הקיימים". טענות נוקבות נאמרו ע"י כב' הנשיא אהרון ברק, כב' השופטת דורית ביניש וכב' השופט מ' חשין. את דבריהם נצטט בהמשך.

¹בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל ואחרים, פס"ד נתין בתאריך 16.3.04

תמונת מצב – דו"ח על טיפול בתכניות בוועדה

דו"ח המצב על תכניות שבטיפול הוועדה מחלק את התכניות הנדונות בה ל-5 קבוצות. בשל החשיבות הרבה של קצב אישור התכניות, מפורטים בדו"ח משכי הזמן השונים של קידום התכנית. חלקם מוזכרים להלן:

שם התכנית	תאריך הכרזה	שלב סטטוטורי נוכחי (נכון לאוגוסט 2004)
א. תכניות מאושרות (או החלטה לאישור בממשלה)		
כביש 461	27.10.02	אושר בממשלה ב-27.6.04, סה"כ זמן טיפול – 20 חודש.
תחנת כח במחז"מ (דוראד) בקצא"א אשקלון	15.6.03	אושרה בממשלה ב-27.6.04, סה"כ זמן טיפול – שנה
מסילת לוד באר שבע	3.7.03	אושרה לאישור הממשלה ב-23.8.04, סה"כ 13 חודש
ב. תכניות בשלב הערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור (" מופקדות")		
כביש 9	27.10.02	החלטה להעברה להערות ב-5.7.04
מחלף עד הלום	26.3.03	החלטה להעברה להערות ב-24.5.04
כביש 7	15.6.03	החלטה להעברה להערות ב-10.5.04
ג. תכניות המצויות בשלב של הכנת תסקיר השפעה על הסביבה		
כביש 16	14.5.03	העברת הנחיות לתסקיר ב-10.9.03
קו מסילת רכבת עכו כרמיאל	20.8.03	העברת הנחיות לתסקיר ב-15.7.04
קו מסילת רכבת העמק	20.8.03	העברת הנחיות לתסקיר ב-31.5.04
קו מסילת רכבת אשקלון יד מרדכי ויד מרדכי – באר שבע	20.8.03	העברת הנחיות לתסקיר ב-1.6.04, וב-2.8.04 בהתאמה.
ד. תוכניות המצויות בשלבי הכנת מסמכים מקדימים לוועדה		
כביש טבעת מערבית בירושלים	14.5.03	החלטה לפרסום סעיפים 77 ו-78 בתאריך 14.7.03
תחנת כוח פחמית באשקלון	12.2.03	החלטה לפרסום סעיף 77 בתאריך 22.12.03
שילוב מסילת השרון עם מחלפים בכביש 531	8.8.04	
ה. תכניות שאינן מקודמות באופן פעיל על ידי יוזמיהן		
כביש 90 עוקף קריית שמונה	27.10.02	הועברו הנחיות לתסקיר ב-21.12.03
שדה תעופה חיפה	4.2.03	החלטה לפרסם 77 סעיפים ו-78 בתאריך 22.9.03.

סה"כ טופלו ומטופלות בוועדה 15 תכניות. עם סיום כתיבת הדו"ח הוכרזו עוד 2 תכניות כתכניות לתשתית לאומית – הרחבת כביש 1 ושדרוג כביש 85.

בעיות עיקריות הנובעות ממבנה הוועדה ואופן תיפקודה

1. הרכב הוועדה: הות"ל כזרוע מבצעת של הממשלה היא וועדה חסרת איזונים ובלמים ההכרחיים לוועדת תכנון.

בֹּת"ל 15 חברים, לפי החלוקה הבאה: 10 נציגים של שרי ממשלה, מתכנתת הוועדה, נציג מינהל מקרקעי ישראל, נציג אחד של השלטון המקומי, נציג ציבור ונציג ארגון הגג של הגופים שעניינם איכות סביבה. למעשה, רק 3 מתוך 15 חברי הוועדה (שלטון מקומי, נציג ציבור ונציג ארגוני הסביבה) אינם מייצגים או מחוייבים בדרך זו אחרת להחלטות הממשלה. כמו כן בולטים מאוד בהעדרם נציגים מקצועיים בלתי תלויים וכן תיגבור של השלטון המקומי.

הרכב זה שונה באופן מהותי מזה של המועצה הארצית למשל, בה מתוך 33 חברים, רק כשליש הם נציגים של שרי הממשלה, כשליש מייצגים את השלטון המקומי והשליש הנוסף מונה אנשי מקצוע בלתי תלויים כמו למשל נציגת הטכניון, נציג ארגון המהנדסים והאדריכלים, נציג ארגון הגג של אירגוני הסביבה, ועוד.

יש לזכור כי דרכה של תכנית בֹּת"ל מתחילה בהליך של הכרזה על ידי רה"מ, שר האוצר ושר הפנים על התכנית כתכנית לתשתית לאומית (תת"ל). זוהי למעשה מעין הצהרה ממשלתית לנחיצות התכנית ואור ירוק לקידומה ב"מסלול המהיר". אלא שככל החלטת ממשלה **העומדת לבחינת מוסדות התכנון**, גם הכרזות אלו צריכות להיות כפופות לשיקולים תכנוניים מלאים ורחבים. לגבי התכניות שמוכרזות כתת"ל - העובדה כי תכניות אלו נבחנות ומקודמות ע"י וועדה שרובה מכריע הוא נציגים של משרדי ממשלה יוצרת **כשל מובנה בתהליך התכנון**.

במציאות זו **הוועדה היא למעשה זרוע מבצעת של הממשלה**, וועדה החסרה כל איזון וכל יכולת לבחון חלופות מקרו, כולל חלופת אי ביצוע ("חלופת אפס"), לתכניות הנדונות בה. **משום כך היא איננה וועדת תכנון במלוא משמעות המילה**. בהתחשב בעובדה כי התכניות הנדונות בה אינן עוברות סינון של וועדות נוספות - המצב מחמיר עוד יותר.

בעניין זה נביא כדוגמא את הדיון בֹּת"ל מחודש 12/03 לגבי תחנת הכוח הפחמית באשקלון. בדיון זה, חלק מחברי הוועדה דרשו לקיים דיון בנושא משק האנרגיה, קודם לדיון הפרטני בתחנת הכוח הפחמית, מתוך תפיסה כי לא ניתן להפריד בין השניים. טענתם היתה כי במידה ואין צורך על פי תכנית האב למשק האנרגיה בהקמת תחנת כוח פחמית נוספת בארץ בטווח הקרוב, אלא רק בטווח הרחוק יותר, שאז גם הטכנולוגיות להקמת תחנת פחמית אמורות להיות ידידותיות יותר לסביבה (2017) הרי שאין סיבה להאיץ את קידומה ולהקימה בתאריך יעד קבוע מראש (2008). טיעון זה בודאי שנוגע לשיקולים תכנוניים שצריכים להיות נדונים על ידי ועדת תכנון, שכן הליך התכנון מחויב לשיקולי איכות סביבה, ובכללם דרכים לצמצום זיהום האויר ולהשגת היעד של הגנת בריאות הציבור.

על רקע האמור, שימו לב לדבריו של מר אביגדור יצחקי² (אז מנכ"ל משרד רה"מ) שיצוטטו להלן. מי שמצוי בהליכי התכנון יודע כי אלו אינם נטולי לחצים, אולם מעורבות ממשלתית כה חריפה ובוטה בדיון תכנוני (שרק מזעיר ממנה בא לידי ביטוי בציטוטים חלקיים אלו) היא חריגה ביותר, ודומה כי יש לכך קשר הדוק להרכב הוועדה ולדרכי פעולתה הקבועים בחוק:

² ציטוט מתוך תמליל ישיבת הוועדה מתאריך 22.12.03

"אנחנו הקמנו וועדה לתשתיות למה? כדי לעקוף את הועדות המחוזיות ולעשות את הדברים מהר ובסוף אנחנו מקבלים את התוצאה הקרובה. לעצם העניין, היכולת להקים תחנה מסוימת במקום מסוים, זה תפקידה של הוועדה...תכנית האב לאנרגיה זה לא סמכותו של השולחן הזה, אני נורא מצטער, לא ולא ולא, וגם לא אם תהיה תחנה פחמית או לא תהיה תחנה פחמית. סמכותו של הפורום הזה הוא איפה ואם בכלל יש אפשרות או צריך מכל בחינה אחרת, יכולים פה בוועדה הזאת להחליט, אין, אי אפשר בגלל חוקי תכנון ובניה וענייני איכות סביבה, אי אפשר להקים תחנה פחמית, נבוא לממשלה חזרה, יציגו את הטיעונים, ויגידו אין, הממשלה תחליט שהיא כן רוצה, לא רוצה... אבל איך זה שייך, אין שום קשר לתכנית האב, אין שום קשר לתכנית הפיתוח, אין פה שום קשר, זה לא סמכותה של הוועדה הזאת".

הנה כי כן, לשיטתו, תפקיד הוועדה "למצמצם לשאלת מיקום התחנה, ולמגבלות מתחום דיני התכנון והבניה ואיכות הסביבה - למעט כאלו שנוגעות לסוגיית זיהום האויר הנגרם מתחנת כוח פחמית והדרכים, התכנוניות בין היתר, להפחתתן..."

חשוב להדגיש כי הגישה לפיה החלטת הממשלה להקמת תחנה פחמית באשקלון, מחייבת את הקמתה ויהי מה - נסתרה מהיסוד בקביעת בית המשפט העליון³ עת דן בעתירה כנגד קידום תחנת הכוח הפחמית באשקלון, משנקבע כי "בצדק ציינה הפרקליטות כי ההחלטה [החלטת הממשלה להקמת התחנה] איננה סוף פסוק בהליך לאישור הקמתה של תחנת הכוח הפחמית. כשיוגשו התוכניות למוסדות התיכנון יחליטו הן "אם ובאיזה מתכונת לאשרן ובסופו של הליך התיכנוני תידרש אף הממשלה לנושא בהיותה הרשות לתיכנון המוסמכת לאשר תוכניות לתשתית לאומית." (ההדגשות נוספו).

³ בג"צ 9032/01 אדם טבע ודין נ' השר לתשתיות לאומיות ואח', מיום 2.2.2004

2. ההיבט התקציבי: תקציב הות"ל מתוך סך תקציבי התכנון בישראל – ביטוי לעיוות סדרי העדיפויות בתכנון.

עיון בפרטי תקציב משרד הפנים לשנת 2004 מעלה נתונים מעניינים על התפלגות תקציבי הייעוץ המקצועי המופנים לות"ל מול אלו המיועדים לכל התכניות האחרות.

סעיף יועצים מקצועיים לות"ל עמד על 1,271 אלפי ₪. כל סעיפי הייעוץ המקצועי לתכניות "האחרות" עמד על 4,939 אלפי ₪, לפי ההתפלגות הבאה (הנתונים באלפי ₪): יועצים מקצועיים לקידום תכניות למגזר הערבי – 196, וועדות תכנון מחוזיות – חוקרים, יועצים משפטיים ומומחים – 881, יועצים מקצועיים – 3,422, קניית שירותי ייעוץ ומחקרים לגוף מתאם לתקנות הבנייה – 440.

להזכיר, עד כה טיפלה הות"ל ב-15 תכניות (שחלקן הגדול כבר עברו אישור ברמה תמ"אית במסגרת תמ"א 3 ותמ"א 23 בדיוני המועצה הארצית), זאת בעוד שכל שנה נדונות בוועדות התכנון אלפי תכניות (רק לוועדה המחוזית מרכז הוגשו בשנת 2003 470 תכניות חדשות).

אותן 15 תכניות תת"ל נהנות אפוא מ-20% מכלל תקציבי הייעוץ המקצועי שבמשרד הפנים, מול אלפי תכניות אחרות (!), חלקן חשובות, מורכבות ודחופות לא פחות, הנדונות במועצה הארצית וועדות המשנה שלה ובששת הוועדות המחוזיות..

ביטוי להתנגדות להפניית תקציבים לות"ל ניתן למצוא בדיוני וועדת הכספים של הכנסת מתאריכים 13.3.02 ו-28.5.02. בדיונים אלו מושמעת ביקורת על כך כי הליך שנועד במקורו לחסוך כסף (הרי השינוי לחוק אושר בחוק ההסדרים...) הפך למערכת נוספת שיש לתקצב, וביקורת על כך כי במקביל להעברת תקציב לות"ל, מצומצמים הכספים המיועדים להכנת תכניות חדשות. חברי הוועדה מפנים שאלה לנציג האוצר בדיון, שי יפתח, בבקשה לדעת מהם הפרויקטים הנדונים בוועדה. שימו לב לתשובתו - "...לשאלתך, היושב-ראש, אני יכול לדבר על פרויקט נמל תעופה חיפה, שזה פרויקט מאוד מאוד חשוב...". למרבה האירוניה זהו אחד משני הפרויקטים המופיעים בדו"ח הות"ל בקטגוריה של "תכניות שאינן מקודמות באופן פעיל על ידי יזמיהן"...

מאחר ועוגת התקציב לא גדלה, הרי ברור כי תקציבים המופנים לות"ל, נגרעים ממקומות אחרים. הקצאת תקציבים היא ביטוי לסדרי עדיפויות. האמנם הקצאת התקציב הנוכחית מבטאת את סדרי העדיפויות הראויים? האם בראייה התכנונית הלאומית יש חשיבות רבה כל כך לאישורו של מחלף עד הלום או לכביש עוקף קריית שמונה, המצדיקים את ריפודם בתקציבי ייעוץ שתכניות וועדות אחרות לא זוכות להם? האם סל הפרויקטים שהועברו לאישור הות"ל אכן מכיל את הפרויקטים החשובים ביותר? הדחופים ביותר? כאלו שיוציאו את המשק ממשבר ויאיצו את הצמיחה? האם ההחלטה על הכרזה של תכנית כ"תשתית לאומית" נעשית לאור בחינה כוללת של נחיצויות וסדרי עדיפויות?

דומה כי התשובה למרבית השאלות ברורה..

3. קיצור הליכי תכנון - האמנם?

מתוך רצון לקצר ולייעל את הליכי אישורן של תשתיות לאומיות, נקבעו בחוק משכי זמן קצרים ביותר לטיפול בתכניות: 7 ימים להכנת הנחיות לתסקיר, 7 ימים לצורך בדיקת הצורך בהשלמות לתסקיר, ו-14 יום לבחינת התסקיר כולו והכנת חוות דעת. לפי נוסח החוק חברי הות"ל אינם מעורבים כלל בשלבים אלו, והם פוגשים את התסקיר לראשונה לאחר שהושלם והוכנה לו חוות דעת, לקראת הדיון להעברה להערות והשגות. זאת בשונה מההליך הרגיל, בו ההנחיות לתסקיר נדונות ומתאשרות על ידי וועדת התכנון. כמו כן משך הזמן להשגות הציבור והערות הוועדות המחוזיות קוצר למחצית (30 יום במקום 60).

האבסורד שבמשכי הזמן הקצרים כל כך מתבטא בדברי 3 מבין 9 השופטים בהרכב שדן בעתירת אדם טבע ודין כנגד השינוי לחוק⁴, אשר בחרו, כל אחד בדרכו, להתייחס ללוחות הזמנים הבלתי סבירים:

מדבריו של כב' הנשיא אהרון ברק "... אכן, יש ממש בביקורתה של העותרת על ההסדרים הקבועים בסעיף 76 ג לחוק התכנון והבנייה. חושש אני, כי הרצון לזרז את הליכי הטיפול בתכנית לתשתית לאומית, הביאו להסדרים שבנסיבות מסוימות עלולים שלא להעניק זמן מספיק להכנת הנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה... ולהגשת התנגדות לתכנית... על כן, אם במקרה מסוים המועדים הם קצרים מדי, מן הראוי שבעלי הסמכות יעניקו אורכות זמן. אך מעבר לכך, מן הראוי הוא שהכנסת תעניין מחדש בהסדרים הקיימים..."

כב' השופטת דורית ביניש: "... יש לקוות כי אם סד הזמנים שבו נכלאו ההליכים להגשת תסקיר השפעה על הסביבה והמועדים הקצרים להגשת התנגדות יתבררו כפוגעניים כלפי ערכי הסביבה, ימצאו הכלים לאפשר את הרחבת מסגרת הזמנים כדי להעניק לתסקיר השפעה על הסביבה את המשקל הראוי, אם במסגרת החוק ואם על ידי תיקונו."

כב' השופט מישאל חשין: "... בלוח זמנים צפוף ודחוס זה יוקמו ויבנו שדות תעופה, נמלים, מאגרי מים, תחנות כוח... ועוד ועוד. כך תיכונה ותיוסדנה תשתיות שהמדינה נבנית עליהן... די בהכרזה זו ותכנית לתשתית לאומית תפרוץ אל יעדה במהירות האור. ובפירקי זמן אלה – פירקי זמן של ימים – אמורים הליכים עקרוניים להחל ולהסתיים. האמנם? אין פלא בדבר כי כך נכתש ופורר לפירורים תסקיר השפעה על הסביבה דווקא בבנייתם של מתקני תשתית שהשפעתם על הסביבה היא הרבה ביותר. לו דיברנו בחקיקת משנה כי אז, דומני, היכרזנו עליה כחקיקת משנה בלתי סבירה בעליל ובטלה מעיקרה בהיותה חקיקה הפוגעת בזכויות יסוד של היחיד לחיים במדינה מתוקנת..."

ואולם, דומה כי אמירות אלו לא הופנמו בנוהלי העבודה של הוועדה, הכולאת משום מה בסד הזמנים האכזרי גם תכניות המיועדות לביצוע רק בעוד מספר שנים: בראשית חודש יולי 2004 דנה הוועדה בתכנית לכביש 9, אחד מכבישי הרחב, החוצה, בין היתר, את פארק השרון. סלילת הכביש כרוכה בהשלכות מרחיקות לכת – על הסביבה האנושית והטבעית גם יחד. כביש זה אינו מיועד לביצוע ב-10 השנים הקרובות, ואינו כלול בתכנית החומש של מע"צ. למרות העדר הנחיצות המיידית, ולמרות ההשלכות כבדות הכרוכות בסלילתו – לציבור המבקש להעביר השגות לתכנית – ניתנים 30 יום בלבד להגיש הערותיהם! הנזק שבזירוז ההליכים וודאי, אך התועלת, בהתחשב בהעדר הכוונה המיידית לביצוע – אינה ברורה כלל.

⁴בג"צ 4128/02, אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל ואחרים.

יצוין כי לאחר החלטת הוועדה נעשתה פניה במכתב ליו"ר הוועדה בקשה להאריך את מועד ההערות וההשגות, לנוכח מורכבות התכנית, רגישות השטח בו היא חלה והעדר נחיצות לביצוע התכנית. הבקשה נדחתה.

כאן המקום להעלות מספר שאלות:

- האמנם לוחות זמנים אלו הכרחיים? האמנם התועלת בסד זמנים נוקשה זה היא הכרחית עד כדי הפגיעה הציבורית והסביבתית הכרוכה בו?
- האם הגורם המעכב של פרויקטים של תשתית לאומית הוא שלב התכנון, או שמא שלבי הביצוע?
- עד כמה ניתן אכן לקצר הליכי תכנון כאשר מדובר בפרויקטים מורכבים כל כך?

בנייר עמדה שנכתב ע"י ד"ר ערן פייטלסון⁵, נבחנו מספר פרויקטים לאומיים של תשתית בישראל, בהשוואה לפרויקטים בחו"ל מבחינת משך הזמן שנדרש לתכנונם והבאתם לשלב בו הם יוצאים לביצוע. כמו כן נותחו ההליכים לקידום הפרויקטים, בכדי לזהות את חלקם של ההליכים בוועדות התכנון מתוך כלל משך הזמן שנדרש להביאם לכלל ביצוע.

בחינה זו העלתה שהגורם העיקרי הקובע את משך הזמן שנדרש לאישור פרויקטים הוא היקף ההשפעות של הפרויקט. ככל שיש לפרויקט השפעות שליליות רבות יותר כך מתארך משך אישורו. לעומת זאת, אין תמיכה בהשערה כי משך הזמן הנדרש בישראל ארוך יותר באופן מובהק ממשך הזמן הנדרש לפרויקטים דומים במדינות מפותחות אחרות. מתוך משך הזמן הכולל לאישור, מתעכבות התכניות זמן רב אצל יזמי התכנית מסיבות שונות, כך שגם קיצור בהליכים ברמת המועצה הארצית לא יביא בסופו של דבר לחסכון משמעותי בזמן.

ממצאים אלו, לדברי ד"ר פייטלסון, מעמידים בספק את התועלות המיוחסות לקיצור הליכי התכנון והבנייה כמוצע בחוק ההסדרים, בעוד שניתן לזהות במובהק את הפגיעה הציבורית והסביבתית הכרוכה בהליך המקוצר.

בעת האחרונה, ומאז פורסם נייר העמדה, אושרו במועצה הארצית, בהליך "רגיל", מספר פרויקטים של תשתית, בלוח זמנים סביר :
תמ"א 37 ג' – גז טבעי, קטע דור-חגית, הוראה להכנת התכנית ניתנה ב-2.11.02, העברה לאישור הממשלה בתאריך 4.5.04, סה"כ 18 חודש – שנה וחצי.
תמ"א 37 ד' – גז טבעי, כניסה ימית לחדרה ניתנה הוראה ב-1.7.03, העברה לאישור הממשלה ב-6.7.04 – 12 חודש בלבד.

למען הסר ספק, אך הכוונה לטעון כי הליך אישור קצר הוא בהכרח הליך טוב יותר, אך ניתוח הנתונים מעלה את השאלה האם היה הכרח בהקמת וועדה מיוחדת המכילה פגמים עקרוניים שנמנו מעלה (כגון היעדר ייצוג הולם) או שניתן היה באמצעות הקצאת משאבים ושכירת כוח אדם מקצועי לזרז שלבים בתהליך התכנון?

בהקשר זה ראוי להזכיר את דבריה של דינה רצ'בסקי, אז מנהלת מינהל התכנון בדיון וועדת הכספים בעת ניסוח החוק (21.1.02) :

"..... לפני כחודשיים-שלושה פניתי לכל מנהלי החברות, רשות שדות התעופה, רשות הנמלים, מנכ"ל מע"צ, וביקשתי להגיש לי את רשימת הפרוייקטים לשנת 2002 על מנת שניערך לטפל בהם. אתמול קיבלתי תשובה, לדוגמה ממנכ"ל רשות הנמלים, הנושאים שהוא מנה במכתבו, בסופו של המכתב הוא מציין, יחסי העבודה וניהול הפרוייקטים הם לשביעות רצונו. יש להם עבודות בחיפה, בחודש הבא הם יגיעו למועצה ארצית, השלמנו את נמל

⁵ ערן פייטלסון, עיכובים ומעקפים בתכנון התשתית הלאומית בישראל, המועצה הלאומית לאיכות הסביבה, ינואר 2002.

אשדוד, הפרוייקט היחידי החדש שהם מדברים עליו, לתכנן את נמל אילת... היו"ר עופר חוגי: מה עם נמל היובל?
דינה רצ'בסקי: נמל היובל מאושר מזה למעלה משנה...."

בחינת הליכי האישור של פרויקטים אלו, יחד עם ניתוח דו"ח המצב של שתי שנות עבודת הות"ל – מחזקים את מסקנות עבודתו של פייטלזון ומוסיפים תובנות חדשות:

- קצב קידום התכניות בות"ל תלוי במידה רבה בקצב התקדמות יזמי התכנית, ומידת העניין שלהם לאשר את התכנית. דברים אלו יפים, כמובן, גם לתכניות הנדונות בהליך הרגיל. כך, למעשה מידת ה"דחיפה" שמעניק היזם לתכנית היא בעלת המשקל הגדול ולא משך הזמן בו מעוכבות התכניות במוסדות התכנון.
 - תכניות בעלות השפעות רבות על הסביבה מתעכבות גם בות"ל. כך למשל לכביש 16 ניתנו הנחיות לתסקיר כבר לפני שנה, והתכנית טרם נדונה. כביש הטבעת המערבי ותכנית התחנה הפחמית הוכרזו כבר לפני כשנה וחצי והגיעו לשלב החלטה לפרסום. הדבר מוכיח כי אין קיצורי דרך בתכנון, וטוב שכך - הדרך הארוכה היא הדרך הקצרה ולהיפך.
 - תכניות שאינן כרוכות בפגיעה סביבתית כבדה (ו/או שיש במימושן שיפור ותרומה לסביבה) ושיש גורם בעל עניין לקדמן (כמו למשל מערכות הולכה וייצור הפועלות על גז טבעי) – מתאשרות במהירות גם בהליך התכנון הרגיל.
 - כאשר מדובר באישור תכניות שאינן מיועדות לביצוע בטווח הקצר (מספר שנים), תמוהה מאוד הדבקות בפרקי הזמן הנמדדים בימים.
- מאחר וטרם בוצעו פרויקטים שאושרו בות"ל, לא ניתן לבחון את התהליך כולו עד ביצוע.

יצוין, כי לאחרונה, בחודש יולי 2004, עמדה על הפרק בקשה להעביר לות"ל תכנית נוספת – כביש 20, כביש אורך המקביל לכביש החוף, החוצה את אגן נחל הפולג ואת פארק השרון בכיוון צפון דרום. כביש זה אינו מיועד לביצוע בשנים הקרובות, ולאחרונה התקבלו החלטות לבחון חלופות להתווייתו. העברת הכביש לות"ל, לאחר הכרזה, לתוך סד הזמנים המקוצר, היתה מקבעת לנצח חלופה שנקבעה בעבר והמבתרת את מה שנותר מנופי השרון. למרבה השמחה, לא הוכרזה התכנית כתשתית לאומית, ובכך נפתחה הדרך לדיון אמיתי בחלופות מקרו למערכת הכבישים באזור השרון, אשר יש לקוות כי יניב פתרונות מיטביים.

סיכום

הקמתה והפעלתה של הוועדה מהווה כשל של הדמוקרטיה הישראלית, ומקומה לא יכירנה במדינה המבקשת לקיים מערכת תכנון נאורה. נוהל העבודה של הוועדה מבטא תפיסה תכנונית ריכוזית - עד דיקטטורית! לפיה מערכת התכנון היא זרוע מבצעת של הממשלה ותו לא, מערכת בה הקול המקצועי הבלתי תלוי, הציבור, וכל מי שמחזיק בדעה מקצועית אחרת מזו שהתוותה הממשלה - הם גורמים מפריעים שיש לנטרלם ככל האפשר. זוהי מערכת שהיא אנטייתזה מוחלטת לגישות הרווחות בארצות המפותחות הנותנות דגש לאיזון הנדרש בין מגוון הדעות ולשיתוף ציבור.

מאחר וחלק ניכר מהתכניות הנדונות בוועדה הן תכניות המפרטות תוואים (דרכים ומסילות) שנקבעו כבר ברמה התמא"ית במועצה הארצית, לא מעורר הליך התכנון שלהם קונפליקטים רבים. ואולם, כאשר מקודמת בוועדה תכנית שנויה במחלוקת כדוגמת התחנה הפחמית החדשה - נחשפים האבסורדים והעיוותים.

בחינה של סל הפרויקטים שמקדמת הוועדה מעלה ספקות האם יש הצדקה למערכת זו, ולפגיעה הציבורית הכרוכה בה. לא הזכרנו גם את הכפילות שיוצרת העובדה כי מתקיימות זו לצד זו שתי מערכות תכנון ברמה הארצית, על בעיות התיאום שהדבר יוצר, וכבר עלו כמה מקרים בעייתיים בשתי שנות עבודת הוועדה (כגון התנגשות בין תוואי הגז שנקבע בתמ"א 37 לתוואי מסילת הברזל לבאר שבע המקודמת כתכנית לתשתית לאומית).

סל הפרויקטים - (על התקציב בו הם מרופדים, הנגרע מתקציבי התכנון בכלל) - מכיל גם פרויקטים שקשה להגדיר אותם כ"תשתית לאומית". מחלף עד הלום למשל. כל פרויקט כזה מקודם בתקציבים בסדרי גודל שונים מהמקובל בתכניות אחרות, חשובות לא פחות. מכלול התכניות המקודמות בות"ל הוא ביטוי לסדר עדיפויות לקוי במערכת התכנון.

בבחינת המטרה שלשמה הוקמה הוועדה - קיצור הליכי התכנון - עולה כי במקרים בהם מדובר בתכנית מורכבת, רבת השפעות ו/או שהיזם אינו מקדם אותה בנחישות - התכנית מתעכבת גם בות"ל. במקרים אלו אין קיצורי דרך, וטוב שכך. במקרים האחרים - הניסיון מראה כי תכניות שיש הסכמה רחבה על הצורך בקידומן, ושיש מאחריהן גורם המקדם אותן במרץ - מתאשרות ללא עיכובים גם בהליך התכנון הרגיל.

לסיכום: ניתן להשיג את המטרות לשמן הוקמה הוועדה, ללא קיומה כלל, או לחילופין - בדרך של הפעלתה כוועדת משנה של המועצה הארצית - מבלי לגרום לנזקים הנובעים מהפעלת הוועדה כמות שהיא כיום, ומבלי הפגיעה המיותרת באיכות התכנון. ויפה שעה אחת קודם.

מקורות

בג"צ 4128/02, אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל ואחרים מיום 16.3.2004.
בג"צ 9032/01 אדם טבע ודין נ' השר לתשתיות לאומיות ואח', מיום 2.2.2004
פייטלזון ערן, עיכובים ומעקפים בתכנון התשתית הלאומית בישראל, נייר עמדה עבור המועצה הלאומית
לאיכות הסביבה, ינואר 2002.
פרוטוקול ישיבות וועדת הכספים של הכנסת מתאריכים: 21.1.02, 13.3.02, 28.5.02.
פרוטוקולים של ישיבות ות"ל, תמליל הדין מ22.11.03.
שר שלום אביעד, קונפליקטים תכנוניים ודרכים אפשריות לפתרון, היבטי נוף וסביבה
בעבודת הוועדה לתשתיות לאומיות, אדריכלות נוף – בטאון האיגוד הישראלי של דריכלי
הנוף, יוני 2004.
תקציב המדינה לשנת 2004.



החברה להגנת הטבע
אגף שימור סביבה וטבע
השפלה 4 תל-אביב 66183
טלפון 03-6388744, פקס 03-5374302