

**פרוטוקול מס' 27**  
**מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה**  
**לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010**  
**יום שלישי, כ' באייר התשע"א (24 במאי, 2011), שעה 13:20**

**סדר היום:**

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – תחילת דיון בחלק ג' להצעת החוק:  
התוכניות, ודיון בסעיפים 161-174

**נכחו:**

**חברי הוועדה:**

אמנון כהן – היו"ר  
דב חנין  
אורי מקלב

**מוזמנים:**

- |                          |                                                               |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------|
| שמאי אסיף                | - יועץ חיצוני, משרד ראש הממשלה                                |
| עו"ד יהודה זמרת          | - היועץ המשפטי, משרד הפנים                                    |
| דורון דרוקמן             | - מ"מ מנהל מינהל התכנון, משרד הפנים                           |
| קארין טלמור              | - יועצת, מינהל התכנון, משרד הפנים                             |
| תמר כפיר                 | - מנהלת אגף בכיר תכנון משולב, מינהל התכנון, משרד הפנים        |
| מיכל אמיתי               | - יועצת לתכנון במגזר הערבי, מינהל התכנון, משרד הפנים          |
| עו"ד ארז קמיניץ          | - מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים                            |
| עו"ד כרמית יוליס         | - מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים                            |
| אינג' שלום גולדברג       | - מהנדס ראשי ארצי בריאות הסביבה, משרד הבריאות                 |
| גנאדי קמנצקי             | - מנהל אגף מיפוי ותכנון, מינהל הפיתוח, משרד החינוך            |
| עינת גנון                | - ס' מנהלת תכנון ובינוי ערים, משרד הבינוי והשיכון             |
| ד"ר ירון ארגז            | - ממונה לתכנון תיירותי, משרד התיירות                          |
| עו"ד שרית זוכוביצקי-אור  | - הלשכה המשפטית, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים                 |
| עירית שפרבר              | - מנהלת אגף בכיר לתכנון תחבורתי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים |
| רן שמל                   | - יועץ, אגף תכנון תחבורתי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים       |
| עו"ד יואב אינגבר         | - חברת כביש חוצה ישראל, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים          |
| עו"ד חגית אייזנמן-מלכה   | - סגנית היועצת המשפטית, משרד התשתיות הלאומיות                 |
| שחר סולר                 | - ראש אגף התכנון, המשרד להגנת הסביבה                          |
| עו"ד טל רותם             | - הלשכה המשפטית, המשרד להגנת הסביבה                           |
| עו"ד בת שבע נחמיה מיכאלי | - הלשכה המשפטית, משרד התקשורת                                 |
| עו"ד נתן מאיר            | - יועמ"ש, מרכז השלטון המקומי + פורום ה-15 + איגוד מהנדסי ערים |
| ישי שכטר                 | - יועץ, פורום ה-15                                            |
| יצחק-שייע ישועה          | - מנכ"ל מרכז המועצות האזוריות                                 |
| אלי ברכה                 | - ראש המועצה האזורית חוף השרון, מרכז המועצות האזוריות         |
| נחמה חומי נובנשטרן       | - סמנכ"ל, המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל                     |
| רחל כהן                  | - יועצת, המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל                      |
| אהרון (רוני) בן אריה     | - חבר ועד, איגוד המהנדסים לבנייה ותשתיות                      |
| אדריכלית נעמה רינגל      | - משרד קפלן מתכננים בע"מ                                      |
| ד"ר מיכאל מאיר-ברודניץ   | - איגוד המתכננים בישראל                                       |
| נועה אורבך-אבן           | - מהנדסת מועצת מבשרת ציון, איגוד מהנדסי ערים                  |
| עו"ד ישי שניידור         | - הסתדרות ההנדסאים                                            |
| עו"ד מירי כהן            | - יועצת משפטית ממשרד אגמון, התאחדות הקבלנים והבונים בישראל    |

|   |                                                                    |   |                     |
|---|--------------------------------------------------------------------|---|---------------------|
| - | יו"ר לשכת שמאי המקרקעין בישראל                                     | - | אוהד דנוס           |
| - | מ"מ יו"ר לשכת שמאי המקרקעין בישראל                                 | - | עו"ד חיים מסילתי    |
| - | היועצת המשפטית, לשכת שמאי המקרקעין בישראל                          | - | עו"ד גלינה טלנקר    |
| - | אגף תכנון ופיתוח, מינהל מקרקעי ישראל                               | - | מירה שוורץ          |
| - | הלשכה המשפטית, חברת החשמל                                          | - | עו"ד חי גלאון-זגורי |
| - | ממונה ארצית על תכנון סטטוטורי, חברת מקורות                         | - | רקפת טיבי           |
| - | היועצת המשפטית, מע"צ – החברה הלאומית לדרכים                        | - | עו"ד טלי ענבר-גולן  |
| - | הלשכה המשפטית, רכבת ישראל                                          | - | עו"ד גל סומך        |
| - | שדלן, הקרן הקיימת לישראל                                           | - | עו"ד בנימין היימן   |
| - | מנהלת תחום תכנון ומחקר, מכון דש"א (דמותה של ארץ), החברה להגנת הטבע | - | איריס האן           |
| - | מתמחה משפטי ומתכנן, מכון דש"א, החברה להגנת הטבע                    | - | יואב דן             |
| - | מנהל אגף שימור סביבה וטבע, החברה להגנת הטבע                        | - | ניר פפאי            |
| - | קשרי ממשל, החברה להגנת הטבע                                        | - | גיתית הרש           |
| - | מנהל חטיבת תו"פ, רשות הטבע והגנים הלאומיים                         | - | ניר אנגרט           |
| - | היועץ המשפטי, אדם טבע ודין                                         | - | עו"ד אלי בן ארי     |
| - | מגמה ירוקה                                                         | - | עופר ענבר           |
| - | מגמה ירוקה                                                         | - | טל גולדמן           |
| - | מקדמת מדיניות וחקיקה, האגודה לזכויות האזרח                         | - | עו"ד דבי גילד-חיו   |
| - | מתכנתת ראשית, עמותת במקום                                          | - | נילי ברוך           |
| - | עמותת במקום + הקואליציה לדיור בר-השגה                              | - | שרי קרוניש          |
| - | שתי"ל                                                              | - | שירלי רקח           |
| - | תנועת רגבים                                                        | - | מאיר דויטש          |
| - | האוניברסיטה העברית                                                 | - | פרופי ערן פייטלסון  |
| - | דובר ועדת הפנים והגנת הסביבה                                       | - | שמואל חן            |

#### יועצי הוועדה

ד"ר יגאל ברזילי (יועץ ליו"ר הוועדה)

יועץ משפטי : איריס פרנקל-כהן  
 מיכל גולדברג

מנהלת הוועדה : יפה שפירא

מזכירת הוועדה : סיון ששון

רשמת פרלמנטרית : אירית שלהבת

**הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – תחילת דיון בחלק ג' להצעת החוק:**  
**התוכניות ודיון בסעיפים 161-174**

היו"ר אמנון כהן:

צהרים טובים, אני מתכבד לפתוח את ישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 – תחילת דיון בחלק ג' להצעת החוק: התוכניות.

בשבוע שעבר סיכמנו שהיום נראה שתי מצגות, של מינהל התכנון במשרד הפנים ושל מכון דש"א. יש לנו רשימת דוברים שנרשמו ושלחו את הערותיהם וגם אותם נשמע בוודאי. אבל לפני כן, נעבור לקריאת הסעיפים שבהם נדון, סעיפים 161-174. נתחיל בהקראה ואחר-כך נראה את המצגות ונשמע התייחסויותיהם של כל היושבים כאן אתנו. בבקשה, עו"ד איריס פרנקל-כהן.

איריס פרנקל-כהן:

נתחיל בשורת הגדרות רלוונטיות לפרק הזה.

**חלק א': הגדרות ופרשנות**

**פרק א': הגדרות**

בחוק זה –

1. "הגדרות

"דרך" – תוואי מעבר לרכב, לאופניים, להולכי רגל או לבעלי חיים, לרבות מתקן דרך, אי תנועה, קיר תומך, מסלעה, קיר או סוללה למניעת רעש, וכן תעלה, חפיר או מעביר מים בצד הדרך או מתחתיה;

"הוראות תכנית" – תשריט התכנית, תקנון התכנית ומסמכי התכנית האחרים;

"היתר" – היתר לבנייה או לשימוש לפי חוק זה, לרבות הרשאה;

"הקלה" – אישור לביצוע עבודה הטעונה היתר לפי חוק זה, בסטייה מהוראות תכנית החלה על המקרקעין;

"יחידה תכנונית אחת" – שטח עליו חלה תכנית אחת, כמפורט בסעיף 200;

נוסח ראשוני

"יחידת דיור" – חדר או תא או מערכת חדרים או תאים שנועדו לשמש יחידה שלמה ונפרדת למגורים;

"מבנה דרך" – גשר, מחלף, מנהרה או תחנה לתחבורה ציבורית וכל מבנה אחר שקבע השר בהתייעצות עם שר התחבורה והבטיחות בדרכים ובלבד שהוא דרוש במישרין לצורך תפקודה של הדרך או מסילת הברזל;

"מבנה ציבור" – כל אחד מאלה:

(1) מבנה לשימושים ציבוריים לצורכי חינוך, תרבות, דת, רווחה ושירותים חברתיים, בריאות, ספורט, מקלט ומחסה ציבורי;

(2) תחנת משטרה, בית סוהר ובית מעצר, תחנה לכיבוי אש;

(3) מבנה אחר של המדינה, רשות שהוקמה על פי חוק, רשות מקומית או ועדה מקומית, המשמש כל אחת מאלה לצורכי מילוי תפקידיה;

"מגיש תכנית" – מי שרשאי להגיש תכנית למוסד תכנון על פי סעיף 177;

"מגרש" – יחידת קרקע שנקבעה בתכנית או בתשריט חלוקה, והמיועדת להירשם כחלקה, אף אם טרם נרשמה כחלקה בפנקסי המקרקעין, בין אם מותרת בה בנייה ובין אם לאו ;

"מסילת ברזל" – לרבות מסילת ברזל מקומית כהגדרתה בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972 ;"

יש כאן הצעה של הייעוץ המשפטי והצעה נגדית של הממשלה. נדון בינינו ונודיע מה סוכם.

"מקום קדוש" – אתר שהוכרז מקום קדוש לפי חוק השמירה על המקומות הקדושים, התשכ"ז-1967 ;"

שימו לב להערה, שמבחינה מה הוא מקום קדוש שמוכרז ולמה זה רלוונטי.

"מתקן דרך" – מתקן שבתוואי הדרך המהווה חלק ממנה ובכלל זה אבן שפה, גדר, מחסום, מעקה, עמוד תאורה, רמזור, ספסל רחוב, עמדת קריאה לעזרה, שילוט הכוונה ותמרור, מדחן, עמדת טעינה לרכב חשמלי ותחנה לאיסוף נוסעים ;"

גם כאן יש הערה של הייעוץ המשפטי, לגבי עמדת טעינה לרכב כ"ביצה שטרם נולדה".

"מתקן תשתית" – מתקן לייצור, להפקה או לניפוק של גז טבעי, גז פחממני מעובה, דלק, חשמל, מים או נפט להספקתם, להולכתם, לחלוקתם לאגירתם או להחסנתם, מתקן לטיפול במים או להתפלתם, מתקן לטיפול בשפכים או להולכתם, מתקן תקשורת, מתקן לסילוק או טיפול בפסולת, מתקן הנדרש לצורך כריה וחציבה, מעגן, נמל ושדה תעופה ;"

הגדרה שנעדרת מכאן היא הגדרה ל"מתקן תקשורת". הייעוץ המשפטי מציע שההגדרה תהיה כדלקמן: "מתקן שנועד למטרות בזק מסוגים כפי שייקבע השר בהתייעצות עם שר התקשורת והשר להגנת הסביבה, ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ;" בשלב זה הממשלה אינה מעוניינת בהגדרה כלשהי.

"צורכי ציבור" – שטח פתוח למעט שטח חקלאי ושטח פתוח אחר, אתר עתיקות או אתר לשימור שנקבעו בתכנית, בית עלמין, מבנה ציבור, אתר לסילוק פסולת, מקום קדוש, שוק, שטח חנייה וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר השר לעניין חוק זה ;"

גם כאן יש הערה שמתייחסת לנושא השימור, והמלצה להרחיב את ההגדרה לאתרים המצויים ברשימה, ולא דווקא בתוכנית.

"צפיפות" – מספר יחידות הדיור לדונם שמותר להקימן במגרש המיועד לאותו ייעוד ;

"קו בניין" – מרחק לבנייה או לשימוש הנמדד מגבולות מגרש או ממיקומם של שימושים, בניינים או מתקנים אחרים ;

"קווי תשתית" – קווים או צינורות להולכת גז טבעי וגז פחממני מעובה, נפט דלק, חשמל, מים, ביוב ותקשורת, מעל פני הקרקע או מתחתיה ;

"שדה תעופה" – כהגדרתו בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 ;

"שטח כולל המותר לבנייה" – סך כל שטחי הבנייה המותרים על פי כל התכניות החלות על המקרקעין ;

"שטח פתוח" – חוף הים, שמורת טבע, גן לאומי, יער, פארק, נחל, שטח ציבורי פתוח, שטחי נופש בחיק הטבע, שטח חקלאי או שטח פתוח אחר ;

"תחנה לאיסוף נוסעים" – תחנה לאיסוף נוסעים או להורדתם מרכב או מרכבת, מסוגים שיקבע השר, בהתייעצות עם שר התחבורה והבטיחות בדרכים ;

"תחנה לתחבורה ציבורית" – למעט תחנה לאיסוף נוסעים ;

אנו סבורים שהגדרה נטולת משמעות ומציעים לקבוע הגדרה כדלקמן : "מתחם המשמש כתחנת מוצא או יעד לקו שירות של תחבורה ציבורית והמשמש כמקום מעבר לנוסעים בין קווי שירות שונים, למעט תחנה לאיסוף נוסעים", הצעה שאינה מקובלת כרגע על הממשלה.

"תכנית" – תכנית מהתכניות שלפי חוק זה, לרבות שינויה או ביטולה ;

"תכנית הכוללת הוראות מפורטות" – תכנית שניתן להוציא מכוחה היתר לבנייה או לשימוש ללא צורך באישורה של תכנית נוספת ;

"תכנית לרישום שיכונים ציבוריים" – תכנית מתאר מקומית כאמור בסעיף 181 ;

"תכנית מתאר ארצית מפורטת" – תכנית מתאר ארצית הכוללת הוראות מפורטות ;

"תכנית מתאר מחוזית", "תכנית מפורטת" – כמשמעותן בחוק הבטל ;

"תכנית מתאר מקומית" – תכנית מתאר מקומית בסמכות הוועדה המחוזית או תכנית מתאר מקומית בסמכות הוועדה המקומית ;

"תכנית מתאר מקומית בסמכות ועדה מחוזית" – תכנית מתאר כאמור בסעיף 178 ;

"תכנית מתאר מקומית בסמכות הוועדה המקומית" – תכנית מתאר כאמור בסעיף 184 ;

"תכנית מתאר מקומית-כוללנית" – תכנית מתאר כאמור בסעיף 168 ;

"תכנית מתאר מקומית למתקנים ביטחוניים" – תכנית מתאר כאמור בסעיף 179 ;

"תכנית מתאר מקומית לתשתיות" – תכנית מתאר כאמור בסעיף 180 ;

"תעסוקה" – תעשייה, תעשייה עתירת ידע, מלאכה או משרדים ;

"תשתית" – אתרי כרייה או חציבה, דרך, מבנה דרך, מסילת ברזל, מתקן תשתית וקו תשתית.

#### חלק ג': תכניות

##### פרק א': תכנית מתאר ארצית

##### סימן א': תוכנה של תכנית מתאר ארצית

שימו לב שבחלק מן הנוסחים נפלה טעות הגהה. סעיף 161 הוא כדלקמן :

"תכנית מתאר 161. תכנית מתאר ארצית תכלול תכנון כוללני לשטח המדינה כולה, ובין היתר: ארצית

- (1) ייעודי הקרקע בראייה כלל ארצית והשימושים העיקריים המותרים בייעודים אלה;
- (2) התשתיות הארציות ובכלל זה קווי תשתית ארציים, רשת הדרכים הארציות, שדות התעופה, נמלים, וכן תחנות כוח, מתקנים לטיפול בפסולת ולסילוקה ומתקני מים וביוב בעלי חשיבות לאומית, ולרבות מגבלות החלות בתחום התכנית בשל תשתיות כאמור, לרבות לעניין בטיחות טיסה וסיכוני רעידות אדמה;
- (3) שטחים פתוחים ובכלל זה גנים לאומיים, שטחים חקלאיים, שטחי ייעור, שטחי נופש ופנאי, שמורות טבע;
- (4) תפרוסת האוכלוסין, מיקומם של יישובים גודלם וסוגיהם;"

ההערה שלנו מצדדת בתוספת של אזורי תעסוקה, מסחר ותעשייה לאותם מקרים שהמועצה הארצית תרצה לתת הוראות בעניין הזה.

" (5) הוראות בעניין תכניות מתאר מקומיות, דרך כלל או לעניינים מסוימים.

(ב) המועצה הארצית רשאית להורות על עריכת תכנית מתאר ארצית לחלק מהעניינים שהם נשוא תכנית מתאר ארצית או לחלק משטח המדינה."

מבחינה מהותית מצוינת כאן הערה, שראוי להוסיף שהתכנון יהיה תוך שמירה על עקרונות של פיתוח בר-קיימא. גם על כך, בשלב זה, אין הסכמה.

"תכנית מתאר 162. (א) תכנית מתאר ארצית יכול שתהיה תכנית מתאר ארצית מפורטת. ארצית מפורטת

(ב) תכנית מתאר ארצית מפורטת יכול שתכלול הוראות שניתן לכלול בתכנית מתאר מקומית.

תכנית מתאר 163. (א) תכנית מתאר ארצית לתשתיות תהיה תכנית מתאר ארצית הכוללת אך ורק תשתית מסוג אחד או יותר. לתשתיות

(ב) תכנית מתאר ארצית לתשתיות תחול על שטח הנדרש לקיומה של התשתית, על שטח עליו מוטלות מגבלות מחמת קיומה של אותה תשתית, ויכול שתחול גם על שטחים הנדרשים לשימושים נלווים לתפעולה של אותה תשתית ועל שטחים המיועדים להקמתה לתקופה שתיקבע.

(ג) תכנית מתאר ארצית לתשתיות תהיה תכנית מתאר ארצית מפורטת."

סעיף 164 יידון במסגרת הדיון על המתקנים הביטחוניים.

"תכנית מתאר 165. (א) תכנית מתאר ארצית-נוסח מאוחד תכלול את כל הוראותיהן של תכניות המתאר הארציות התקפות במועד ההחלטה על עריכתה או במועד ההחלטה על הפקדתה, כפי שתקבע המועצה הארצית, והוראות אלה בלבד. ארצית-נוסח מאוחד

- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) תכנית מתאר ארצית-נוסח מאוחד יכולה לכלול את הוראותיהן של חלק מתכניות המתאר הארציות התקפות במועד ההחלטה על עריכתה או במועד ההחלטה על הפקדתה, כפי שתקבע המועצה הארצית;
- (ג) אושרה תכנית מתאר ארצית-נוסח מאוחד, תבוא היא במקום כל תכניות המתאר הארציות שהיו תקפות במועד ההחלטה על עריכתה או במועד ההחלטה על הפקדתה, לפי העניין, ובתכנית האמורה בסעיף קטן (ב) – במקום תכניות המתאר הארציות שנכללו בה."

יש כאן הבהרות במענה לשאלות שנשאלו מטעם הגורמים השונים.

#### דב חנין:

יש כאן מאסה אדירה של חומר. המטרה של הוועדה, לפי הבנתי, לפתוח בדיון בכל פרק. עברנו כבר סימן שלם. אפשר כמובן להמשיך, אבל נראה לי יעיל יותר שנקיים דיון על כל הדברים הרבים שכבר הוקראו.

#### איריס פרנקל-כהן:

נסיים את הסעיפים שעוסקים בתוכנית מתאר ארצית ואז נעצור.

#### **"סימן ב': הכנתה של תכנית מתאר ארצית ואישורה"**

- |     |                                                                                                                                                    |                 |                         |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|
| (א) | הממשלה או המועצה הארצית רשאיות להורות על עריכת תכנית מתאר ולתת הוראות לעריכתה.                                                                     | על 166. של מתאר | הוראה הכנתה תכנית ארצית |
| (ב) | הורתה הממשלה על הכנת תכנית מתאר ארצית לתשתיות, רשאית היא לקבוע כי התכנית תידון על ידי ועדת המשנה לתכניות ארציות לתשתיות.                           |                 |                         |
| (ג) | על אף האמור בסעיפים קטנים (א) או (ב), רשאי משרד ממשלתי להגיש למועצה הארצית תוכנית מתאר ארצית, ליחידה תכנונית אחת, המצויה בתחומו של יותר ממחוז אחד; |                 |                         |

כאן כדאי לשים לב להערות הייעוץ המשפטי. מאחר שלא ברור מתוך הנוסח כי ההוראה ניתנת על-ידי הממשלה למועצה הארצית, אנו סבורים כי ראוי להבהיר את זה.

בסעיף קטן (ב), אנו סבורים כי המועצה הארצית, כגוף התכנוני העליון במדינה, היא שצריכה להחליט בכל מקרה אם העניין יידון במליאתה או במסגרת ועדת המשנה.

בסעיף קטן (ג) הוספה הגדרה של "יחידה תכנונית", שקראתי קודם, ואנחנו נדון בה ביתר עיון במסגרת סעיף 200.

- |     |                                                                                                                  |              |                     |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------|
| (א) | המועצה הארצית תגיש לממשלה את התכנית שהחליטה להמליץ על אישורה.                                                    | של 167. מתאר | "אישורה תכנית ארצית |
| (ב) | הממשלה רשאית לאשר את תכנית המתאר הארצית שהמועצה הארצית המליצה על אישורה כפי שהוגשה לה, לדחותה או לאשרה בשינויים. |              |                     |

- (ג) ראתה הממשלה שיש מקום לכאורה לאשר את התכנית בשינויים, תקבע את השינויים הנדרשים לדעתה ותאפשר למועצה הארצית לחוות את דעתה על אותם שינויים.
- (ד) המועצה הארצית תקיים דיון בשינויים המוצעים כאמור בסעיף קטן (ג) בתוך 45 ימים מהיום שהועברו אליה על ידי הממשלה ותגיש את חוות דעתה לממשלה בעניין זה."

היו"ר אמנון כהן:

בשלב זה נפסיק את הקראת הסעיפים. ייתכן שבהמשך הדיון נמשיך בקריאה.

כרגע נראה את המצגת שהכינו לנו. בבקשה, מר שמאי אסיף.

שמאי אסיף:

ברשותכם, הערה מקדימה אחת. ההרצאה מתייחסת לכל מכלול הנושאים בחלק הזה. היא מנסה להראות את התמונה הכוללת, ולכן אני מבקש להשאיר את השאלות לסוף ולתת לנו להתקדם, אחרת זה יימשך זמן רב מאוד והדברים לא יובנו.

היו"ר אמנון כהן:

לכמה זמן אתם זקוקים?

שמאי אסיף:

אני מעריך שבסביבות 40 דקות, ואולי אפילו קצת פחות.

היו"ר אמנון כהן:

כפי שסיכמנו, אם יש שאלות או הערות, אנא שכל אחד ירשום בפניו ובהמשך ניתן לכל אחד הזדמנות להתייחס. לא יהיה כאן ולו אדם אחד שירצה לדבר ולא נאפשר לו, אבל אנחנו רוצים לשמוע את המצגת ברצף כדי שנוכל להתרכז בנושא. בבקשה, אדוני.

שמאי אסיף:

השקף הזה הוצג כבר בכל מיני הזדמנויות, אבל אני רוצה להדגיש פעם נוספת שאנחנו נמצאים בתהליך דינמי מאוד. כלומר, הפיתוח במדינת ישראל גדל בטור גיאומטרי. דיברנו על כך כבר ואמרנו שהיקף הפיתוח במדינת ישראל מוכפל מדי 20-25 שנים.

הפיתוח עוקב אחר התוצר הלאומי הגולמי וכל פיגור בפיתוח יש לו מחירים כבדים מאוד, גם כלכליים, גם חברתיים וגם סביבתיים. אני מדגיש, מדובר על שלושת ההיבטים הללו לאורך כל הדרך.

דרך אגב, בשקף הזה בדיוק, שהוצג כבר בתחילת הדרך לפני חודשים רבים, גם בפני הוועדה הזאת, שימו לב שנפתח כאן פער קטן בשנים האחרונות בין שטחי המגורים ובין התוצר. בין השאר אפשר לומר, באופן כללי, שזה הפער שיוצר, בין השאר, את הבעיה הקיימת היום במחירי הדיוור, כך אפשר להסביר את הדברים. בגרף של הפיתוח – כאן מדובר רק על שטחי מגורים, אבל יש גרף דומה מאוד גם בהיבטים רבים אחרים – היינו צריכים לעקוב באופן עקבי אחר התוצר ולא לפגור אחריו, ואנחנו כמובן לא רוצים להוריד את התוצר. לכן צריך לעשות מאמץ תכנוני גדול בשנים הבאות, ויש לו משמעות אדירה, גם כלכלית, גם סביבתית וגם חברתית.

אנחנו נמצאים בצפיפות גבוהה מאוד, מן הגבוהות בעולם.

יש בישראל מודעות ציבורית, סביבתית ופרטית משמעותית מאוד שיוצרת הרבה מאוד קונפליקטים, הרבה מאוד התדיינויות. מערכת התכנון היא שמוציאה את הערמונים מן האש



וצריכה בסופו של דבר לתת את הפתרונות. את זה היא עושה, אבל היא חייבת לעשות את זה בעילות רבה יותר ובהליכים פשוטים יותר מאשר נעשה היום, ולכן דרושה רפורמה.

אנחנו נמצאים בתוך כוחות שוק חזקים, שיש בזה גם מנוף אדיר – 50 מיליארד שקל השקעה שנתית בשוק הנדל"ן. אתם רואים את המשמעות – זה גם מנוף אדיר כדי שהדברים יתפתחו, וגם אִיִּים.

מטרות הרפורמה הוצגו כבר ולא ארחיב עליהן את הדיבור כעת: גם לשפר, לקצר ולפשט את הליכי התכנון; גם ליצור רמה גבוהה של ודאות ושקיפות; גם להבטיח מענה תכנוני מלא, איכותי, גמיש ומגוון; ונוספה תוך כדי עבודת הממשלה עוד מטרה שמבוטאת על-ידי הנוסח האחרון שהוגש, והיא להבטיח בקרות איכות, בקרות תכנון ובקרות מינהל, ושהבקורות הללו יהיו יעילות, גם על מוסדות התכנון, גם על גופי התכנון השונים וגם על מערכת התכנון כולה. אלה המטרות.

הרפורמה עצמה בנויה לא רק מחקיקה אלא גם מסדרה שלמה של שינויים ארגוניים, מהלך תכנוני בהיקף חסר תקדים, ופיתוח טכנולוגי והטמעתו. אם לא נסתכל על כל הרפורמה כמקשה אחת הוועדה עלולה לחוקק חוק שעלול להזיק יותר מאשר להועיל, אם לא נעשה את כל הדברים האחרים. כלומר, יש כאן מקשה אחת משמעותית מאוד שאנו חייבים להביא בחשבון, ולעשות הכול עקב בצד אגודל. טוב עשתה הוועדה שדרשה לראות את המבנה התקציבי. נדמה לי שמן הראוי שבתוך תהליך החקיקה, שעוד יימשך כמה שבועות או חודשים, נקבל ממינהל התכנון, ומן הממשלה באופן כללי, איזו הצגה גם מה נעשה בהיבטים האחרים: בתחום השינויים הארגוניים, בתחום המהלך התכנוני, בתחום הפיתוח הטכנולוגי והטמעתו. אבל זה כמובן לשיקול הוועדה ולשיקול הממשלה, אם היא באמת רוצה ובאיזו צורה היא רוצה. בכל אופן, צריך לומר שהממשלה היא מוסד התכנון הראשי והיא שנושאת באחריות הראשית בעניין הזה.

אלה החלקים, כאשר אנחנו מדברים כרגע באופן ספציפי רק על סעיף החקיקה הראשית, שאחריה יהיו גם תקנות וגם תקינה, דהיינו תקנים שצריך לפתח בעניין הזה. במקביל לעבודה כאן מפתחים גם את התקנות וגם את התקינה. כלומר, אנחנו מדברים על חלק מסוים, אמנם לא חלק קטן, מתוך הרפורמה.

הרפורמה בנויה מ-12 חלקים. אני מזכיר שהוועדה התחילה היום, בשעה טובה, את הדיון בפרק ג', שעוסק במדרג התוכניות, אך יש לנו עוד את רשימת החלקים הכתובה כאן.

צריך לומר קודם כול, כבר עשור יש פעילות בעניין זה. לפעמים נאמרות כאן אמירות, וחבל שרוב חברי הכנסת לא נמצאים כאן - - -

היו"ר אמנון כהן:

הם קוראים פרוטוקולים בהתמדה ...

שמאי אסיף:

באתי לדבר אל חברי הכנסת, והם אינם, אבל זה בסדר, כולנו כאן במצב הזה. האנשים החשובים נמצאים.

אני רוצה לומר לכבוד היושב-ראש ובעצם לכל הציבור שנמצא כאן, אנו נמצאים היום בחוליה חשובה בתוך תהליך שנמשך שנים רבות מאוד. החלק המרכזי בתהליך נמשך כבר עשר שנים, משנת 2000 ואילך, ובו ישבו על המדוכה לאורך כל הדרך וכל הזמן, בצורה כזאת או אחרת, ועדות שונות – אם ועדת קלעגיי; אם ועדת זילר שהסיקה מסקנות בתחום הזה; אם ועדת יישום להמלצות ועדת זילר; אם מערך שיזם מינהל התכנון לייזום התכנון המתארי; אם ביטול תמ"א 31 ואישור תמ"א 35; במשך 3-4 דנה ועדה בין-משרדית בראשותי ופיתחה את תיקונים 76 ו-90. תיקון 76 אושר בכנסת, שזה חלק ראשון, ותיקון 90 לא הגיע לכאן אלא במסגרת הרפורמה הכללית שאנחנו מדברים עליה כאן וכחלק ממנה. ואנחנו ממשיכים: תיקון 90, תזכיר החוק הונח; הוגשו דוחות של מבקר המדינה, ב-2006 על הוועדות המחוזיות וב-2009 על תכנון מתארי, שאנחנו נביא ציטוטים מתוכם; נערכו מחקרי הערכה על התוכניות המחוזיות, שני מחקרי הערכה לפחות; וכמובן הרפורמה עצמה, עם החלטת הממשלה לקידום הרפורמה ב-2010.

התחושה כאילו נפלה כאן איזו רפורמה משמים או משולחן עלום בממשלה היא מאוד לא נכונה, מכיוון שהיה תהליך, והתהליך כולו, כל מה שאתם רואים כאן, הוא תהליך שקוף לחלוטין, במעורבות של כל הגורמים.

מה יש לנו בחלק ג' של הצעת החוק?

בהרצאה שלי אתייחס לחמישה נושאים. אני מדגיש כבר, לא כל הנושאים שמופיעים בנוסח יוצגו במצגת. היריעה רחבה ואפשר כמובן לדבר על הרבה מאוד נושאים שנוגעים לעניין. אפשר לדבר על תוכניות המתאר הארציות. שמענו כעת הקראה של סעיפים שנוגעים לתוכניות המתאר הארציות, אך לא אתייחס אליהן במצגת מכיוון ששם המהפכה איננה גדולה. יש שם תיקונים משמעותיים, אבל אין בהם את המהפכה הכי גדולה. כאן אני מנסה להציג את חמש המהפכות הגדולות יותר, השינויים הגדולים יותר. אני מזכיר, מדובר על רפורמה, כלומר לא אי-אלו שינויים קלים. מדובר על שינוי מבני מלא של המערכת וחוק חדש. לכן התפקיד שלנו לוודא שאכן אנחנו הולכים רחוק מספיק ועושים כל שצריך על מנת להשיג את היעדים שעליהם דיברנו קודם.

נתחיל עם התוכניות הכוללניות ועם התוכניות המקומיות המפורטות. בכוונה אציג את שני הנושאים הללו יחד, מכיוון שהם קשורים זה בזה. למעשה הכול קשר זה בזה, אבל אדבר על שני הדברים הללו ביחד.

כיום אין אבחנה פורמלית או מעשית בין תוכנית מתאר לתוכנית מפורטת. מי שמכיר את התהליכים – קצת מורכב להסביר את זה, אבל בכל זאת: היום הליכי האישור זהים, אותה ועדה מאשרת ויש אותה תקופה להתנגדויות. בעצם זה המצב של תוכניות המתאר ושל רוב רובן של התוכניות המפורטות. יש גם תוכניות מפורטות בסמכות מקומית, אבל הן חלק קטן מן התוכניות. לכן למעשה אין אבחנה: הליכי האישור זהים; מסמכי התוכניות בדרך כלל זהים; הרשאים ליזום אף הם זהים; הגורם המאשר זהה; מרבית תוכניות המתאר כוללות בתוכן הוראות מפורטות.

כאשר אתה מכין תוכניות מתאר דורשים ממך, ובסופו של דבר הן כוללות תוכניות מפורטות; לעומת זה, חלק גדול מן התוכניות המפורטות משנות את המתאר. יוצא מזה שבעצם היום אין לנו שתי רמות, אלא יש לנו יותר ויותר רמה אחת בלבד.

צריך לומר גם שהזמן הנדרש לאישורן של התוכניות זהה בסופו של דבר, והוא ארוך.

לכן אחת מאבני היסוד של הרפורמה היא לערוך את האבחנה הזאת.

אציג איזו אילוסטרציה של האבחנה. זאת תוכנית מתאר של באר-שבע שעדיין לא אושרה, שנעשתה כבר בסגנון ובאופן כוללני. אנחנו אוהבים להביא דוגמאות מן הפריפריה בכל מקום שאפשר, ויש גם דוגמאות מן המרכז בהמשך הדרך. התוכנית הזאת באופיה היא תוכנית כוללנית, מן הסוג שאנחנו מדברים עליו ברפורמה. כאן רואים הגדלה של אזור רמות בצפון-מזרח באר-שבע. עקבנו אחרי תהליך התכנון במערכת הזאת וגילינו שאילו היינו צריכים להגיע לתוכנית מפורטת מאיזו תוכנית מתאר יותר מפורטת, מן הסוג הזה, היינו בעצם מעכבים את התוכנית המפורטת. התוכנית המפורטת, סטטוטורית נגזרה ישירות מתוך תוכנית המתאר הזאת. אתם רואים שבסך הכול האופי הכללי והגמישויות שניתנות בתוכנית המתאר הכוללנית הזאת מאפשרים להגיע לתוכנית מפורטת שהיא בהרבה מאוד נושאים מפורטת ביותר וגם שונה אולי בכמה דברים מתוך מה שמוצג בתשריט. כלומר, יש לנו כאן אפשרות לגמישות רבה בתוך התוכנית על מנת לאפשר לאשר את התוכניות המפורטות, ואכן תוכניות מפורטות נעשו וחלקים אפילו נבנו כאן.

אני רוצה להציג דוגמה נוספת, הפעם מתל-אביב, אחרי שהיינו בפריפריה. אני רוצה להציג כדוגמה את תוכנית "לב העיר". התוכנית הזאת נולדה כיוזמה כבר בשנות השמונים והתייחסה לכל המשולש של לב העיר תל-אביב – לא אתאר אותו יותר מדי, זה היכל התרבות ו"הבימה" ודיזנגוף סנטר. בכל אופן, אנחנו נמצאים בתוך אחד המרכזים העירוניים החשובים של תל-אביב. מתוך התהליך הזה והניסיון לקבוע מדיניות בכל המשולש הזה ולפתח מתוכו תוכניות, נאלצנו, בגלל המבנה הסטטוטורי הקיים – הייתי אז מהנדס עיריית תל-אביב – לפרק את זה למספר תוכניות, והתוכניות עצמן היו מפורטות מאוד ולקח 10-15 שנים לאשר אותן. אם התוכנית הזאת, שנקבעה בזמנו כמסגרת – אמרנו: זה האסטרטגיה שאנחנו רוצים – אם במקום לפרק אותה לתוכניות – ובסוף עוד שני סימני השאלה הללו מעולם לא פורטו כי היינו צריכים

להסתפק רק בחלק – אם במקום זה היינו בונים תוכנית כוללת, לא רק על המשולש הזה אלא אפילו על שטחים גדולים יותר, והיינו קובעים ברמה הזאת מה מותר ב-A, מה מותר ב-B, מה מותר ב-C והיכן הדברים החשובים, לבור את המוץ מן התבן, לעשות את הדברים החשובים, אילו היינו מכינים תוכנית מן הסוג הזה להערכתי ניתן היה לאשר אותה תוך 2-3 שנים ולגזור ממנה תוכניות מפורטות בתוך זמן קצר בהרבה. היינו מגיעים לשיקומה של תל-אביב ולחידושה מוקדם יותר מאשר הגענו בסופו של דבר, והדברים אכן בסופו של דבר התממשו.

#### המלצות הצוות הבין-משרדי –

הסברתי שהיה לנו צוות בין-משרדי שבשנת 2007 גיבש את ההמלצות הללו. הוא אמר את הדברים הבאים: "בהיעדרה של תוכנית מתאר כוללת, נפגע התכנון והפיתוח של הישוב לאורך זמן ... בהיעדר מסגרת כוללת ומוסכמת הופכות התוכניות המפורטות למשא כבד על כתפי הגופים היוזמים ומוסדות התכנון כאחד, ונפגעת הוודאות באשר לאישורן ... הזמן הדרוש לאישור תוכנית ארוך והדרך מפותלת ורבת משוכות ... בין הסיבות לאי-השלמתן של תוכניות המתאר המקומיות לישובים – רמת הפירוט הנדרשת כיום מתוכניות אלה, ההופכת אותן בפועל לתוכניות מפורטות ומחייבת היקף בלתי סביר של החלטות פרטניות וחשש מתמיד מפני תביעות פיצויים".

אגב, צריך לומר, הצוות הבין-משרדי הזה כלל גורמים מקיר אל קיר שישבו מסביב לשולחן וראו את כל מכלול הנושאים. אני סבור שיש קונצנזוס מלא שהמסקנות שלו חשובות וחיוניות. הרפורמה כוללת כמובן דברים נוספים, אבל כרגע אני מדבר על התוכניות הכוללניות.

"לפיכך, מוצע ליצור אבחנה ברורה בין תוכנית המתאר המקומית לבין תוכניות מפורטות ולחייב הכנתן של תוכניות מתאר מקומיות כוללות". זה בעצם מה שאנו אומרים.

גם דוח מבקר המדינה משנת 2009 התייחס לתיקון 90 וקבע כדלקמן: "מאחר שהליכי התיקון של החוק [תיקון 90] טרם הושלמו, יתקשה מינהל התכנון לצמצם במידה ניכרת את המחסור האמור בתוכניות מתאר". הביקורת היתה על היקף התכנון המתארי ונשאל האם היו מספיק תוכניות מתאר מקומיות. בנוסח של אז תוכנית מתאר מקומית היא התוכנית הגדולה יותר. היום אנחנו מדברים על נוסח שונה במקצת. עוד נגיע לעניין הזה.

לכן אנחנו אומרים שהתוכניות המקומיות עם ההוראות המפורטות, שזה הנוהג שקיים היום, שזה בעצם עיקר עיסוקה של הוועדה המחוזית היום, צריך להפריד אותן לשתי תוכניות: כוללנית ומקומיות מפורטות. זה בעצם הרעיון, להפריד אותן לשני סוגים של תוכניות. בדרך הזאת נזרז מאוד את התהליכים, וגם נדייק אותם.

תוכנית כוללנית תחול על מרחב תכנון מקומי אחד או יותר; על תחום מוניציפלי אחד או יותר; על כל שטח הישוב; על חלק משמעותי מתוכם; על מתחם שהוכרז לפינוי בינוי; ואפשר יהיה שתחול גם על מתחמי-ביניים כאלה או אחרים שהוועדה המחוזית ראתה חשיבות להם. על כך נדון כאשר נגיע לסעיפים הספציפיים בהצעת החוק.

תוכנית כוללנית לא תכלול – ולפעמים זה חשוב יותר מאשר מה שהיא כן תכלול – אסור לה לכלול חלוקה למגרשים, אסור לה לכלול זכויות או הוראות בינוי למגרש בודד, כמו גובה, קווי בינוי וכולי, למעט במקרים מיוחדים, של שימוש או מתקן ביטחוני, שם ניתן לקבוע את הוראות הבינוי או הזכויות הספציפיות.

אחד החידושים החשובים ברפורמה: היבטים קנייניים – תוכנית כוללנית לא תהווה עילה לפיצויים או להשבחה. כלומר, מדובר על תכנון נטו ולא עושים את כל ההתחשבות המפורטת, של ההוא מרוויח וההוא מפסיד. עושים בחינה כלכלית כוללת, שהיא חלק מתוך התהליך של תוכנית כוללנית, ואם בסך הכול הציבור בגדול מרוויח מן העניין אז יש כלים שמבטיחים שהתוכניות המפורטות יאזנו בין האינטרסים, ואז החשיפה גם להתנגדויות פרטניות וגם להתחשבות בנושא של השבחה ופיצויים תהיה משמעותית יותר ועניינית.

למה אנחנו צריכים את התוכנית הכוללנית?

היא כוללת את מטרות ויעדי התוכנית; חלוקה למתחמים עיקריים, ייעודי קרקע ושימושים מותרים בכל מתחם; השטחים הפתוחים העיקריים ושטחים למבני ציבור מרכזיים

והוראות להקצאתם; תשתיות עיקריות בתחום התוכנית ומגבלות הנגזרות מהן; בכל מתחם: שטח בנייה כולל, כמות יחידות דיור, צפיפות; אופן החלוקה הכללי, כאשר הפרטני מחויב להיות בתוכנית המפורטות, או בתוכנית המקומית המפורטת, ותיכף נדבר על זה; תמהיל כללי של גודל יחידות דיור, שיבטיח את הראייה הכלל-מרחבית של התוכנית הכוללת; כמובן הוראות מיוחדות לשם השגת מטרות ציבוריות שייקבעו בתוכנית, למשל חיזוק מפני רעידות אדמה, מיגון, בנייה ירוקה, חידוש עירוני, שימור, שימור של שטחים פתוחים, שימור של מבנים וכולי, ככל שנדרשות; והשלבים לביצועה של התוכנית.

בנוסף, תוכנית כוללת תקבע את הכללים להכנה ואישור של תוכניות מקומיות מפורטות. אחד הדברים החשובים בתוכנית הכוללת, שהחקיקה תצטרך לוודא שנמצא בתוכה, הוא מערכת כללים כיצד התוכנית המפורטת תצטרך לענות על שורה של עקרונות, למשל הוראות והנחיות לעניין קביעת ייעודי הקרקע, שמירת שטחים פתוחים, ערכי טבע ונוף ושטחים נוספים לצורכי ציבור ולתשתיות שיש לקבוע בתוכניות המקומיות; הוראות שיבטיחו קיום מטרות ציבוריות בתוכניות מקומיות, כמו אלה שאמרנו קודם, והוראות בדבר חלוקת השטחים ויחידות הדיור במתחמים, ככל הנדרש.

אני רוצה להדגיש את העניין. יש כאן סוגייה, כיצד מבטיחים בתוכנית גמישה כזאת שבסופו של דבר חלוקת העושר בין הגורמים השונים בתוכנית המפורטת תהיה נכונה וטובה. לכן התוכנית הכוללת צריכה לוודא שאכן היא מנחה את התוכניות המפורטות שהן חייבות לעשות את התהליכים הללו. אני מקווה שזה מספיק ברור. זה מורכב למדי.

הכנת תוכנית כוללת ועדכונה –

האישור הוא בסמכות ועדה מחוזית, עם אפשרות ערר למועצה הארצית.

ייזום תוכנית ועדכונה נמצאים באחריות ממשלתית, דהיינו הוועדה המחוזית, ועל-פי הוראתה. צריך לומר כי מי שיוזם את התוכנית היא הוועדה המחוזית. כמובן יש גם גורמים אחרים שיכולים לייזום, אבל זה הגורם היוזם העיקרי, וגם מי שמאשר אותה, ולכן יש לנו כאן שליטה של המערך הממשלתי בצורה מלאה על התוכנית הכוללת.

עדכון תקופתי בלבד, אחרי 5 שנים לפחות, למעט בנסיבות מיוחדות, ויש חובת עדכון בתום 15 שנים. כלומר, החוק מבטיח, מצד אחד, קביעות מסוימת של התהליך, כדי ליצור ודאות, ומצד שני, מוודא שקיימת דינמיקה בתוכניות המתאר הללו לאורך הזמן.

עדכון במסגרת תוכנית כוללת חדשה בלבד ואיסור על שינוי נקודתי. שוב, הראייה הכוללת של התוכנית הכוללת היא בעצם המפתח של העניין.

בחירת הצורך בעדכון תתבסס, בין השאר, על תוצאות מעקב שוטף אחר יישום התוכנית הכוללת והשגת מטרותיה.

יש הוראות מיוחדות לסבב התוכניות הראשון, עד אשר יהיה לנו צָבֵר של תוכניות כוללניות כנדבך עיקרי במערכת. הוועדות המחוזיות יורו על הכנת תוכניות כוללניות לכל מרחבי התכנון בישראל עד 6 חודשים מיום כניסת החוק לתוקף. מערכת התכנון נמצאת כבר בתוך תהליך של הובלת הנושא הזה אל תוך מהלך מתקדם. הוועדות המחוזיות יאשרו את כל התוכניות הכוללניות תוך 4 שנים. אם לא עמדו בלוח הזמנים – תעבור הסמכות לוועדת המשנה של המועצה הארצית.

סך כל התקציב שהוקצה לנושא – זה פינה קטנה מתוך הדיון התקציבי שיערך בהמשך – כבר היום יש הקצבה של 100 מיליון שקלים שמיועדים לסבב הראשון של התוכניות, בנוסף על התקציב הקיים. משרד הפנים ייערך להאצת ייזום וקידום התוכניות הכוללניות, גם בטרם אישור החוק החדש. משרד האוצר יתקצב וישלים את הדרוש להכנת תוכניות כוללניות במרחבים ובישובים בהם לא יימצאו מקורות מקומיים. זה לא חלק מן החקיקה, אבל זאת החלטת הממשלה 1295.

לשאלה שתישאל בוודאי, באיזו מידה המערכת יכולה לעמוד בזה, כלומר להפיק תוכניות בהיקפים כאלה וגם לאשר אותן בקצב כזה – אין ספק שמדובר במאסה גדולה של עבודה. כפי

שאמרת, אין מנוס. אם רוצים לשמור על תכנון ולא רוצים לשפוך אותו עם המים צריך להשקיע מאמצים רבים מאוד בתכנון. זה אחד הדברים המרכזיים שאנחנו באים לומר בתהליך הזה.

מאידך, אנחנו לא נמצאים בחלל ריק. יש לנו בכל זאת "רקורד" לא פשוט. כדי לסבר את האוזן ואת העין, למרות המעמסה האדירה שקיימת בתוכניות כוללניות, שבהן מערכת התכנון נאלצת להיכנס לעתים לפירוט מיותר, בשל לחצים כאלה או אחרים ובשל תהליכים כאלה או אחרים, למרות זאת יש לנו יותר מ-120 רשויות מקומיות, מתוך סך הכול כ-200 רשויות מקומיות, כלומר יותר מ-50%, ועוד מאות, בעצם רוב הישובים במועצות האזוריות, שיש להם כבר היום תוכניות מאושרות או תוכניות בתהליך. כלומר, אנחנו נמצאים בתוך מערכת שבהחלט עובדת. לא רק אחוז קטן של תוכניות, אלא זה תהליך שקיים. אפשר להגיד ש-75% מכלל אוכלוסיית מדינת ישראל נמצאת בתוך מערך כזה, של תהליכי תכנון מתקדמים, חלקם הגדול מאושרים. אני מדבר על אישור משנת 2000 ואילך. כלומר, סך הכול מדובר על מערכת גדולה. נכון שבשוליים יש הרבה טענות והרבה התנגדויות, ויש טענות לגבי משך הזמן שהדברים לוקחים.

#### היו"ר אמנון כהן:

לפני הדיון הנוכחי קיימנו דיון על נושא בית-ג'אן. שם נשמעות טענות קשות. אבל ביקשת לא לקטוע אותך כעת.

#### שמאי אסיף:

נכון. נשמעות טענות רבות. קודם כול, עושים רפורמה מכיוון שנשמעות טענות ויש בעיות. אני לא בא לסגור על המערכת כפי שהיא, למרות שהייתי שם כברת זמן. בסך הכול אני מבקש להסביר שניתן לממש את זה, לא בלתי אפשרי להכין את התוכניות הכוללניות הללו. אתם רואים כאן את המפה – השטחים הצבעוניים הם התוכניות שקיימות, שנמצאות בתכנון או מאושרות. באדום זה תוכניות מאושרות, והשאר בתכנון.

כדי לנסות לסכם את החלק הזה של האבחנה בין התוכניות הכוללניות ובין התוכניות המקומיות, צריך לומר כי תוכניות כוללניות הן ביוזמה ציבורית, באישור הוועדה המחוזית, ויש עליהן אפשרות ערר למועצה הארצית. מדובר על תוכניות כוללניות ובלתי מסוימות. הן קובעות מדיניות ויוצרות מסגרת תכנונית ליישוב. תוכנית כוללנית לא כוללת חלוקה למגרשים ולא קובעת הוראות במגרש בודד, ולא ניתן לתבוע מכוחה פיצויים או לגבות מכוחה היטלי השבחה. את כל זה אמרנו.

תוכנית מקומית מפורטת היא ביוזמה ציבורית או פרטית. היא קובעת הוראות המאפשרות מתן היתרים והרשאות לביצוע. ניתן לתבוע מכוחה פיצויים על ירידת ערך ולגבות מכוחה היטלי השבחה.

אתם רואים בטבלה הזאת את ההבדלים. לא אכנס לזה עכשיו. בסך הכול, זה המהות של מה שאנו מנסים לעשות.

כמה מילים לגבי התוכנית המפורטת עצמה. קודם כול, היא יוצרת ודאות גדולה הרבה יותר. בלוח זמנים קצר, ועל בסיס תוכנית מתאר כוללנית ברורה, פשוט בהרבה לאשר תוכנית מקומית מפורטת, מה גם שהיא נעשית על-ידי ועדה מקומית שהוסמכה, בשאיפה שבסופו של דבר כל הוועדות יוסמכו, לפחות החשובות והגדולות שבהן, אבל גם אם לא – יש לנו ביזור בנושא הזה. אנחנו מדברים על תוכנית מקומית מפורטת שתואמת תוכנית כוללנית. אין אפשרות לשינוי נקודתי בתוכנית כוללנית, כלומר אנחנו נמצאים בתוך מסגרת ברורה מאוד ואנחנו יכולים להיות בטוחים יותר שאכן כל תוכנית מפורטת מן הסוג הזה יכולה להתאשר בקלות בגלל המסגרת הברורה שקיימת מלמטה ובגלל ביזור הסמכויות וריבוי הוועדות שעוסקות בעניין.

חבל שחבר הכנסת חנין לא נמצא אתנו כאן כרגע.

קרבה לשטח – מכיוון שמדובר על תוכנית בסמכות הוועדה המקומית, מדובר על דבר שקרוב הרבה יותר לשטח. כאשר יש מסגרת כוללנית היא מבטיחה את כל ההיבטים העל-מקומיים, אבל כל מה שקשור באינטרסים המקומיים, על כל המהומה שקיימת מסביב למערך האינטרסים הזה, כשהציבור לוקח חלק גדול בתוך התהליך בצורה כזאת או אחרת – ויהיו על כך ויכוחים כמובן בהמשך הדרך – מדובר על קרבה לשטח ואישור בסמכות ועדה מקומית.

היעילות – תוכנית מקומית מפורטת תאושר תוך 16 חודשים, כפי שמופיע בחלק ד' של הצעת החוק. לא נדון בכך בשלב זה.

תכנון מקומי עדכני, קצר טווח ומכוון ביצוע – אחת הבעיות הקשות ביותר היא שאנו נתקלים בעשרות תוכניות מפורטות, זאת הפרקטיקה הקיימת. מי שמכיר את התהליך הזה יודע שהתוכניות המפורטות, ביום שהן מגיעות לכלל ביצוע רבות מהן כבר לא עדכניות. ועדות רבות מאוד ויזמים רבים מאוד חורקים שן כל הזמן ונאלצים להוציא היתרים על תוכניות שהם בעצמם יודעים שכבר אבד עליהן הכלח. הדינמיקה, העדכון של התוכניות המפורטות, היא כמעט הלב של האופן שמערכת עירונית וכפרית ובכלל יכולה לעבוד כדי שתהיה לנו תוכנית עדכנית. כאשר באים עם היתר הבנייה, אומרים: "אופס, זה נורא לא מתאים", ונאלצים לעשות דבר שלא מתאים. אני יכול להציג לכם כאן, אך לא אלאה אתכם, עשרות דוגמאות של מקרים בהם נאלצתי להוציא היתרים, כאשר הייתי מהנדס עיר בעבר הרחוק, וחרקתי שן. הדברים עומדים, לא אגיד לדראון עולם, אבל הם היו יכולים להיות הרבה יותר עדכניים והרבה יותר מתאימים.

אני מזכיר לכם, הטכנולוגיה ומערך השיקולים משתנים באופן משמעותי מאוד מדי שנה-שנתיים, יש כל הזמן שינויים. לפני שנים לא דיברו על "בנייה ירוקה" כפי שמדברים עליה היום, לא דיברו על היקפים כאלה של צפיפויות, שהם חשובים במרקמים העירוניים, ויש קונצנזוס כללי שצריך לצופף את הרקמה העירונית.

אם מגיעה היום תוכנית שעל-פיה מותר לבנות באיזה מקום רק 4 או 5 קומות, וזאת התוכנית הקיימת, ומישהו קנה את השטח ורוצה להוציא היתר בנייה, אז מה נגיד לו: "רגע, תעשה תב"ע, תעשה תוכנית"? הוא אומר: "תודה רבה, לא רוצה לעשות תוכנית, זה מה שיש לי, ואני עושה".

לכן יש לנו כאן תהליך שיכול להאיץ באופן משמעותי ולהתאים באופן משמעותי את התהליכים למציאות, לצרכים האמיתיים: החברתיים, הסביבתיים והכלכליים. הדברים אף פעם לא נפרדים זה מזה.

ושיפור משמעותי באיכות – תוכניות התואמות את המדיניות העדכנית. כלומר, גם המדיניות תהיה עדכנית יותר מכיוון שהתוכניות הכוללניות אף הן יהיו "טריות" יותר.

זה מתקשר להסמכה. אחרי הסמכה ואישור תוכנית כוללנית, כל התוכניות יהיו בסמכות מקומית. בתקופת הביניים, כדי לבזר את הסמכויות, יאפשרו הרחבה משמעותית של סמכויות ועדות שהוסמכו, גם בהיעדר תוכנית כוללנית.

עד כאן נושא התוכניות הכוללניות ונושא התוכניות המקומיות.

עכשיו אנחנו עוברים לנושא שאולי במהלך הדיון היום יהיה שנוי במחלוקת יותר מן הנושא הקודם, זאת ההערכה שלי. אני רוצה לדבר על החלפה הדרגתית של התוכניות המחוזיות.

אם אנחנו לוקחים את המערכת כפי שמוצגת כאן, למעשה מדובר על ארבע רמות של תכנון שמופיעות בפועל בחוק הקיים, למרות שבחוק הקיים נושא התוכניות הכוללניות והמקומיות-מפורטות שונה במקצת במבנה שלו, אבל ארבע הרמות הללו קיימות היום. אני מזכיר לכולם, לא מופיעות כאן למטה עוד שתי שורות, על הקלות, על שימושים חורגים ועל היתרים, ונגיע לזה עוד מעט. אנחנו מדברים רק על התוכניות, בהבדל מהיתרים ומשימושים חורגים ומכל מיני תהליכים אחרים שהם תהליכי ביניים. כלומר, כדי שדבר ייבנה יש את כל המדרג הכבד הזה שקיים היום. בראייה כללית, אחת הבעיות הגדולות היא ריבוי המדרגים, ריבוי רמות התכנון.

אמרנו באופן טכני מאוד: בואו נבחן כל אחת מן הרמות ונגיד אם יש משהו שניתן לוותר עליו וניתן להחליף אותו בצורה כזאת או אחרת, כדי שהמערכת תהיה יעילה יותר. אני מזכיר לכם, היעילות היא אינטרס סביבתי, כלכלי וחברתי כאחד, ואני לא רוצה לחזור ולומר את זה שוב ושוב. זה לא רק עניין של זה מול זה, ואחד שרואה דבר אחד והשני שרואה דבר אחר. צריך לראות את התמונה הכוללת.

הצגנו את השאלות הבאות:

השאלה הראשונה: האם יש צורך בארבע רמות של תוכניות? האם שטחה הקטן של המדינה מחייב ארבעה דרגי תכנון?

בסך הכול ישראל היא מדינה קטנה. היא גדולה במובן של גדולתה, אבל בשטח היא קטנה מאוד, מן המדינות הקטנות בעולם, ולכן ארבע רמות של תכנון זה כמעט מופרך. כאשר אנשים שבאים מחוץ-לארץ ושואלים איך מתנהל התכנון כאן שומעים שיש בישראל ארבע רמות של תוכניות סטטוטוריות עוד לפני שמגיעים להיתרי בנייה, הם תופסים את הראש, ואומרים: "זה לא הגיוני, אין דבר כזה בעולם". תיכף נדבר מה יש ומה אין בעולם.

עכשיו בואו נבדוק בדרך האלימינציה.

אין חולק על חשיבותן העצומה של התוכניות הארציות. יש קונצנזוס שחשוב שיהיו תוכניות ארציות.

התוכניות הכוללניות הן כמובן רובד מרכזי. הצגנו את חשיבותן, איך הן עושות את היישוב ואת המרחב החשוב ואיך הן יכולות לרדת לפירוט מספיק, מצד אחד, ולהיות כוללניות מספיק, מצד שני. הן בוודאי נדבך חשוב ומרכזי.

התוכניות המפורטות – אי אפשר בלעדיהן, כי אחרת אי אפשר להוציא היתרי בנייה.

לכן נדמה לי שברור למדי שקשה מאוד לוותר על אחד משלושת הדרגים הללו.

לעומת זה, באשר לתוכניות המחוזיות, עם כל הערכים העצומים שקיימים בתוכניות המחוזיות היום – עוד נשמע על כך הרבה במצגות הבאות, אני מניח, זה יהיה עיקר הדיון – צריך לומר שקיימות חפיפות רבות בין הנושאים שמטופלים בתוכניות המתאר הארציות הרבות ובין הנושאים שמטופלים בוועדות המחוזיות. חלק גדול מן הדברים מופיעים פעמיים, ואז במקרים רבים יש סתירות ביניהם. חפיפות וסתירות. קשה מאוד ליצור מערכות, שנעשות בזמנים שונים, כך שיהיה סינכרון ביניהן. זה אחת הבעיות: כאשר מתחילים לבחון מה קובעת כל תוכנית ותוכנית מוצאים בדרך הרבה מאוד סתירות בין תוכניות ואי-ודאות על-ידי המשק, השוק, החברה, הקבוצות, ה-NGO's. כולם במבוכה כאשר יש סתירות כאלה וזה מטיל המון-המון עומס על מוסדות התכנון, כי אז נדרשים לטייל בין ועדות – את זה לעשות בוועדה הזאת, את זה לעשות בוועדה אחרת. את היישור של הסתירות הללו צריך לעשות באיזה מקום, כי בסוף צריך להוציא תוכנית, או צריך להוציא בניין או שטח פתוח. לכן, מטבע הדברים, בשל ריבוי הרמות יש הרבה מאוד סתירות וחפיפות, שהן בעייתיות מאוד, בתוך התהליך הזה.

דבר נוסף, התוכניות הללו הן, מצד אחד, גדולות מאוד, ומצד שני, בדרך כלל מגיעות לרמה מפורטת יחסית. מכיוון שהן לא יכולות להיות ברמה של תוכנית מתאר ארצית אז הן מפורטות יותר מאשר תוכניות מתאר ארציות. היום רוב התוכניות הללו מפורטות יותר מאשר היה צריך, לפי דעתי, בחלק גדול מן ההיבטים, לא בכלם אך בחלק גדול מאוד, וזאת אחת הסיבות שלוקח 10-20 שנים להכין תוכנית כזאת ולאשר אותה. זה המצב בפועל, שלוקח המון זמן לאשר את התוכניות.

לא אציג כאן טבלאות, אבל האמינו לי. יש מחוז אחד שעד היום אין לו תוכנית, מאז שנת 1965, זה מחוז חיפה; במחוז תל-אביב רק בשנה-שנתיים האחרונות אושרה לראשונה תוכנית מחוזית.

העדכונים שאנו מדברים עליהם – נעשתה עבודה מדהימה במינהל התכנון במשך העשור האחרון בהכנת תוכניות המתאר המחוזיות העדכניות. ללא ספק נאספו שם הרבה מאוד ערכים והרבה מאוד דברים, ובאמת כולנו צריכים להיות ערים לכך שאסור "לשפוך" אותם עם הרפורמה. זה אחת הטענות שיאמרו כאן ביתר חריפות גם בהמשך הדרך, אבל אשיב כאן איך משמרים את הערכים הללו.

השאלה השנייה: האם המחוז מייצג ייחוד או אחידות תכנונית?

גם זאת שאלה. אם אנחנו לוקחים אזור תכנון, איזה ייחוד יש למחוז? מדוע גזרו את מדינת ישראל דווקא ל-6 מחוזות כאלה? נכון, היתה לכך סיבה היסטורית. אציג לכם כמה דוגמאות, ואפשר על כך לדבר הרבה. מה הקשר בין אשדוד ואילת? הן נמצאות באותו מחוז.

כלומר יחסי הגומלין המאוד מורכבים שקיימים מחברים בין אשדוד ואילת, לדוגמה. או, למשל, אתם יודעים שיקנעם נמצאת במחוז צפון? מחוז חיפה כולל את הקריות, את חיפה, את חדרה ואת ואדי ערה (אום אל פחם). בדיוק במרכז ממוקמת יקנעם, אבל היא שייכת למחוז צפון. זה הגיוני? יותר מכך, מה הקשר בין קונפליקטים שקיימים בקריות, שם דנים בהתנגדויות של כל מיני אנשים שיש להם התנגדות לתמ"מ 6, ובין ההתנגדויות שיש באום אל פחם? מה הקשר בכלל? למה הם צריכים לחכות בכלל? אלה מאום אל פחם שכבר ישבו בתוכם את ההתנגדויות צריכים לחכות עד שישלימו את הדיון בהתנגדויות במקום אחר. זה לא הגיוני. שלא נדבר על התפרים "הנהדרים" שקיימים בין מחוז תל-אביב ובין מחוז המרכז. מישהו יודע בדיוק היכן עובר הגבול בין בת-ים ובין ראשון-לציון, או בין חולון לראשון-לציון, או בין קריית-אונו לגבעת סביון? זה תפר בין מחוזות שאין לו הגיון.

נכון, אפילו אם יעשו תיקונים כאלה או אחרים, תמיד זה יהיה שרירותי. השאלה אם הנתח הזה של המחוז מחייב את ההתייחסות המרחבית. הטענה שלנו היא שזה חשוב פחות. דווקא יחסי הגומלין בתפרים בין המחוזות לפעמים קריטיים יותר מאשר יחסי הגומלין בתוך המחוזות, כפי שהצגתי בכמה וכמה דוגמאות.

כלי התכנון הקיימים היום מאפשרים להגיע לתכנון ארצי שיבטיח ראייה ומתן מענה ראוי לקנה המידה העל-מקומי. גם זה אחד הדברים שאני מבקש לומר כאן, שעליו יהיה כמובן ויכוח היום, באיזו מידה תוכנית מתאר ארצית מסוגלת לעשות את זה. אין ספק שתוכניות המתאר הנוכחיות עדיין לא מספקות במלואן וצריך לערוך שינויים מסוימים. אני מכיר היטב את תמ"א 35, כאחת הדוגמאות, וגם תוכניות אחרות שנעשו, שמצד אחד כוללות מספיק, אבל יודעות להגדיר כללים של צמידות דופן ושל צפיפויות ודברים מן הסוג הזה, כל מיני דברים שיודעים להגיד ברמה של כללים ולא ברמה של קווים מדויקים על המפה. התוכניות נותנות, מצד אחד, את הגמישות, ומצד שני, מאפשרות את הנשימה של המערכת הזאת, שהיא, מחד, סגורה וצפופה, כי כנראה לא נרחיב את הגבולות יותר ממה שיש לנו, בזמן הנראה לעין לפחות – אולי נחשוב על איים מלאכותיים, אבל תחלוף כברת זמן עד שזה יקרה, אם בכלל – ומאידך, כפי שראיתם את הגרף העולה, יש להכפיל את הפיתוח כל הזמן. זה מחייב גמישות כלשהי, וזה מה שתוכנית מתאר ארצית יודעת לעשות, ואילו התוכניות המחוזיות, גם אם נעדכן אותן, ספק אם יידעו לעשות את זה.

שאלת המפתח השלישית היא: האם ניתן לשמר, או אפילו לפתח, את הערכים של התוכניות המחוזיות?

קודם כול, ניתן להטמיע, בהדרגה, את הערכים העל-מקומיים בתוכניות ארציות ובתוכניות כוללניות.

מה הם הערכים העל-מקומיים?

תשתיות, שזה כמובן דבר חשוב, אבל דווקא בתחום התשתיות התוכניות המחוזיות הן הגורם הפחות משמעותי, בסך הכול. כלומר, דווקא בתחום הזה הסתמכו תמיד על התוכניות הארציות ועשו תוכניות מפורטות בסופו של דבר, שלא לדבר על תוכניות לתשתיות לאומיות וכולי. כלומר, יש מערך שלם שעוסק בתשתיות, ודווקא התוכניות המחוזיות משמעותיות פחות בתחום התשתיות מאשר תוכניות אחרות, התוכניות הארציות ותוכניות המתאר המקומיות;

כמובן שטחים פתוחים;

שירותים על-מקומיים;

ומערך השילובים. חשוב מאוד איך הדברים משתלבים ביניהם, איך הבנייה משתלבת עם התחבורה ועם השטחים הפתוחים. כל יחסי הגומלין צריכים להיבדק.

אלה הערכים העל-מקומיים שאפשר להסתכל עליהם כאן ולבחון אם באמת ניתן להטמיע ולשמר אותם בתוכניות הארציות ובתוכניות הכוללניות.

אגלה סוד, ולא יסקלו אותי כאן האנשים שידברו אחריי, רוב הדברים הללו מוטמעים כבר היום בתוכניות הארציות. נכון, יש כאן הרבה ביקורת על העניין הזה, ועוד יבואו ויכוחו כאן שיש דברים שלא מוטמעים, אבל אני אומר רוב, לא הכול, הרוב מוטמע: שמורות טבע, גנים



לאומיים, שטחי יער וייעור, סדרה של אלמנטים לגבי צפיפויות, גדלי ישובים ודברים מעין אלה. כל זה מוטמע בתוך תוכניות המתאר הארציות. כלומר, אנחנו לא יוצרים כאן איזו מהפכה, כאילו אנחנו מטילים על הדרג הארצי איזו מטלה שהוא לא יוכל לעמוד בה, בעיקר שהמדינה קטנה יחסית, ובעיקר שה"תפרים" בין המחוזות שרירותיים מאוד ולכן לא ברור בדיוק אם המחוז הוא שצריך לראות את הראייה הזאת.

לתוכניות הארציות יש עדיפות. זה יעלה בוויכוח כאן בהמשך הדרך, ואני יודע שפרופ' ערן פייטלסון רושם את ההערות כי הוא ידבר אחריי, אבל לפחות זכיתי בכך שקיבלתי את הנייר שלו מראש ויכולתי להתייחס אליו. בכל מקרה, לתוכניות הארציות יש עדיפות בגלל הראייה הבין-מחוזית. דווקא הראייה הבין-מחוזית, בראייה של מדינת ישראל, היא ראייה כוללת חשובה יותר מאשר הראייה ברמה המחוזית. לדוגמה, יחסי מרכז-פריפריה. אם אנחנו רואים את האיזונים בין המרכז והפריפריה כנושא חשוב שהתוכניות צריכות לעסוק בו, זה בדיוק הראייה העל-מקומית שצריך להתייחס אליה בתוכניות הללו, ולתוכניות הארציות יש אפילו עדיפות בעניין הזה.

עם כניסת הרובד הכוללני אין צורך להגדיל את רמת הפירוט של התוכניות הארציות. אני טוען שברמת הפירוט הסבירה הקיימת היום של התוכניות הארציות ניתן בהחלט להישאר, לא צריך להגיע לרמת פירוט גדולה יותר. אפשר לבטא בסופו של דבר את כל הערכים שנמצאים בתוכניות המקומיות.

החלק השני הוא כמובן התוכניות הכוללניות שמתאשרות, ובחלקן הגדול יזומות, על-ידי הוועדות המחוזיות. כלומר, יש לנו רובד שלם של תוכניות כוללניות, זאת השאיפה, וזה חלק מן העניין, וזה לב העשייה של הוועדה המחוזית. היא תתפנה לעסוק בעיקר בתוכניות הכוללניות, אנחנו מפנים את הוועדה המחוזית כדי שתעסוק בעשייה הזאת. מכיוון שהוועדה המחוזית בכל זאת, מטבעה, רואה ראייה על-מקומית, חזקה עליה שהיא תסתכל ברמה העל-מקומית של התוכניות הכוללניות ותעשה את האיזונים. מה שלא הצלחנו להכניס בתוכניות מתאר ארציות ושנשאר ברמה של דיונים ושל עשייה תכנונית מקצועית ולא מוכתב מלמעלה על-ידי התוכניות הארציות, חזקה על הוועדה המחוזית שתדע ליצור את האיזונים ולא לתת אוטונומיה מוחלטת, שמשמעותה אנרכיה, בתכנון של כל ישוב או כל פיסת קרקע נפרדת בתוכנית כוללנית בהתאם.

לכן אנחנו עושים את הדבר הזה. אחרי השינוי שעשינו קודם, אנחנו מגיעים לשלב הבא, של אבחנה בין תוכניות כוללניות ותוכניות ארציות והטמעה של התוכניות המחוזיות, פעם אחת בארציות ופעם אחת בכוללניות – כדי לתת לכם אילוסטרציה איך הדבר הזה עובד.

ואז נשאלת השאלה הבאה: האם עצם המעבר אינו מסכן את הערכים?

נניח שהסכמנו, או לא הסכמנו, שאפשר להטמיע את כל הערכים. רבים טוענים, ויטענו כאן מסביב לשולחן, שעצם העובדה שצריך עכשיו לדון מחדש בכל מיני ערכים שנמצאים בתוכניות המחוזיות זה פתח לאיבוד של חלק מהם ולסיכון של הערכים האלה.

תשובתי היא שהתוכניות המחוזיות לא יבוטלו, אלא לאחר שערכיהן יוטמעו בתוכניות ארציות וכוללניות בהתאמה. על כך יהיה ויכוח גדול. זה חלק גדול מהנושאים שצריכים לדון בהם כאן, לחדד את הנושא באופן ברור. אבל בעיקרון, לזה צריך לשאוף.

הדבר השני, המהלך הזה מחייב השקעה רבה ומחויבות גבוהה של הוועדות המחוזיות, של המועצה הארצית ושל הממשלה. כלומר, החקיקה לא פותרת את העניין הזה. זה עניין של מחויבות של ועדות, של המועצה הארצית ושל הממשלה.

הדבר האחרון שאני רוצה לומר בהקשר הזה הוא שאלת מפתח שגם הכנסת צריכה לחשוב עליה ולהביא אותה בחשבון. אם נביא עכשיו מחדש את העקרונות ואת הערכים שנמצאים בתוכניות המחוזיות לדיון מחדש האם נפסיד חלק מהם? נפסיד או נרוויח בסופו של דבר. אגב, יש לזה סימוכין גם במחקרים שנערכו. אני טוען שזה יותר מלגיטימי, ואפילו חובה שלנו במצבנו היום, לעשות רביזיה בתוכניות הללו, וזה בסדר גמור. זה שיש חשש שאחד הצדדים או אחד מבעלי העניין ירוויח בשל כך שיתקיים דיון פתוח ויעלו שוב נושאים לדיון, לא צריך להבהיל אותנו, כשם שאנחנו לא צריכים להיבהל מן הרפורמה, מכך שהעלינו את כל הנושאים הללו לדיון, כי המצב הקיים לא בהכרח טוב יותר ממה שיתפתח בהמשך, עם כל החששות של מי שחושב שמה שהוא השיג בתוכניות המחוזיות עלול ללכת לאיבוד ושבדרך שהערכים יוטמעו בארציות ובמקומית אולי יילכו לאיבוד.

היו"ר אמנון כהן:

אחרי 10 שנים של דיונים, אחרי שעברו את כל ההתנגדויות ועברו את הכול, פתאום ידונו מחדש?

שמאי אסיף:

זה לא פתאום, אבל כן. זאת בדיוק הנקודה: האם נכון לבחון מחדש את הדברים האלה.

היו"ר אמנון כהן:

אחרי 10 שנים.

שמאי אסיף:

כן. הנה, אני נותן לכם רק כמה רמזים מתוך מחקרים שמשרד הפנים הזמין.

היו"ר אמנון כהן:

דרך אגב, איפה כל המחקרים שאתה מסתמך עליהם? אמרת כמה פעמים שיש לך מחקרים. גם אנחנו רוצים לראות את המחקרים שעליהם מתבססים.

שמאי אסיף:

אפשר לראות אותם. הכול פתוח. חלקם רק טיוטות.

דב חנין:

אפרופו האמירה שהכול פתוח, אולי תוכל להשכיל אותנו, שר הפנים לפני - - -

היו"ר אמנון כהן:

חבר הכנסת חנין, אמרתי למר שמאי אסיף שהוא יוכל להמשיך את המצגת ברצף.

שמאי אסיף:

אשמח להשיב על שאלות בהמשך. דווקא רציתי שתרשום איזו שאלה.

דב חנין:

מה שאני מחמיץ אני קורא בפרוטוקול.

שמאי אסיף:

קודם כול, צריך לומר שאחת מטיוטות המחקר שהונחו על שולחנו בעניין הזה, אומרת את הדברים הבאים: במבט בין-לאומי אין כמעט תוכניות סטטוטוריות ברמה המחוזית. המגמה הכללית בעולם, גם במקומות בהם קיימות תוכניות כאלה, היא להפוך אותן לתוכניות "רכות" ולבטל את מקומן הסטטוטורי.

יש כמובן ביקורת במחקר הספציפי הזה, שגם פרופ' ערן פייטלסון היה שותף לו: "התוכניות המחוזיות לא השכילו להתמודד עם סוגיות של התווית התשתית הלאומית, ובכלל זאת השפעותיהן הסביבתיות, ולא סיפקו תשומות לתכנון למערכות אלו ... אותן הן מותרות לרמה הארצית". "משך הזמן הארוך הנדרש לאישורן ... עקב מורכבות התוכניות, היקף ההתנגדויות וחשש מתביעות לפיצויים לפי סעיף 197". גם זה חיסרון גדול, לכן הן לא תמיד עדכניות. "שונות גדולה בין התוכניות במונחים ובמסמכים", כלומר גם אם אנחנו רוצים לראות

איזה איזון מרחבי רחב בעניין הזה, שהוא מעבר לתחום המחוזי המסוים, אנו מתקשים בכך בגלל השונונת הגדולה של התוכניות במונחים ובמסמכים.

צריך לומר, המחקר הזה מביא גם סדרה ארוכה של יתרונות חשובים מאוד. הוא באמת מחמיא מאוד בתחומים רבים לתוכניות המחוזיות. אתם רואים כאן את הדברים: "אבן בוחן ראשית לבחינת תוכניות ... משפיעות על תוצאות הדיונים ... מהוות רכיב מרכזי בשמירת השטחים הפתוחים ... תורמות להיווצרות מערכת ציפיות רציונלית".

#### דב חנין:

במצגת משוכללת יותר, על כל שורה כזאת צריך להופיע אחר-כך "איקס" של ביטול.

#### שמאי אסיף:

יש הסכמה שלא יהיו קריאות ביניים. אני לא בנוי לקריאות ביניים, אני לא חבר כנסת שמיומן בכך.

הדברים שאני אומר שקופים לחלוטין. אני מצטט כאן מחקר שרואה יתרונות משמעותיים בתוכניות המחוזיות ומציג גם המלצה ברורה בסופו של דבר.

המחקר מציג שלוש חלופות כיצד לעשות את זה, אבל אף חלופה לא קובעת שהמערכת נשארת כפי שהיא. כלומר, הוא קובע שגם את התוכניות הקיימות חייבים לעדכן. המצב הקיים, כפי שהתבטא היושב-ראש, לא יכול להישאר, כי צריך בכל מקרה לעדכן את התוכניות וברור שצריך רובד חדש כדי שהן יהיו, ואת זה קבע גם המחקר הזה.

האפשרות השלישית שמוצעת כאן היא האפשרות שמוצגת ברפורמה, של חיזוק תוכניות המתאר הארציות. צריך לומר לטובת העניין שהצוות הזה, בדברי הסיכום, למרות שהוא מציג חלופות שונות, מביא המלצה מטעמו לא לבטל את התוכניות המחוזיות. אשאיר לפרופ' ערן פייטלסון לנמק את הדברים בהמשך.

לעומת זה, יש מחקר אחר שהוזמן, שגם עליו, כמו על הקודם, יש ביקורת מסוימת. במקרה הובילה אותו, בין השאר, ד"ר נורית אלפסי, יועצת הוועדה הזאת, והיא דווקא קובעת את ההיפך. היא מוצאת בממצאים המרכזיים שלה: "פיתוח בחוסר התאמה לתשריט המקורי בכל תקופת המחקר (1980-2006) ובכל האזורים שנכללו במחקר" של תוכנית תמ"מ 3, וגם בתמ"מ 3/21. מי שבקי, אלה תוכניות של מחוז המרכז. היא טוענת כי הסיבה שלא היו הרבה שינויים היא מכיוון שהתוכנית "טרייה" ואושרה רק לאחרונה. אני לא בטוח שאני מסכים עם כל מה שנאמר במחקר הזה, אבל אני טוען שיש מחקר אחר שבו נאמר ההיפך. זה ההבדל בין מחקר ובין הצורך לקבל החלטות, ולכן החלטות מתקבלות בממשלה ובכנסת ולא בתוך צוותי מחקר כאלה או אחרים.

#### היו"ר אמנון כהן:

אחרי שאתם מסבכים לנו את החיים מכל כיוון, הראית את האיזון.

#### שמאי אסיף:

מכיוון שעברתי לאחרונה מהעולם של מינהל התכנון אל העולם של המחקר אני יכול להעיד שבאמת כך צריך להסתכל על מחקר.

לכן הרפורמה קובעת הטמעה והחלפה של תוכניות המתאר המחוזיות:

שילוב כלל הערכים והנושאים המטופלים בתוכניות המתאר המחוזיות בתוכניות הארציות ובתוכניות הכוללניות;

מיפוי נושאים בעלי חשיבות ארצית בתמ"מ המאושרות והמופקדות, כולל קרקע חקלאית ושטחים פתוחים;

יצירת שפת תכנון אחידה, שקיפות ומקצועיות;

עיגון חלק מן הערכים בתוכניות מתאר ארציות – תחימת שיקול דעת הוועדות המחוזיות באישור סטייה מתמ"מ ושמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים;

עיגון יתרת הערכים בתוכניות הכוללניות. אם הולכים עכשיו לעיגון הערכים ברמה הארצית וברמות הכוללניות, אני מאמין שאפשר להטמיע ערכים נוספים. יש עוד ערכים שמתפתחים, כאלה שאנחנו יודעים עליהם היום ולא ידענו לפני שנתיים, וכאלה שנדע בעוד שנה או שנתיים.

איריס פרנקל-כהן:

כמו פיתוח בר-קיימא.

שמאי אסיף:

פיתוח בר-קיימא הוא מונח כללי. זה סיפור אחר.

ערן פייטלסון:

אני מוחה. זה ממש לא מונח כללי. זה מונח קונקרטי, ויש החלטת ממשלה בעניין הזה.

שמאי אסיף:

בסדר. מי כמוני מסתמך על החלטות הממשלה. לא אתווכח אתך על העניין הזה. נדון האם פיתוח בר-קיימא הוא ערך או לא, האם צריך להזכיר אותו ברפורמה או לא. נדון על כך בנפרד, אבל לא כרגע.

עיגון יתרת הערכים בתוכניות הכוללניות;

התייחסות במסגרת חוות דעת מתכנן המחוז ליחסי הגומלין של התוכנית עם סביבתה. כלומר יש כאן איזו ראייה גם מעבר לראייה של התוכנית הכוללנית עצמה;

תוכנית כוללנית תוכל לעסוק באופן מכוון – זאת נקודה חשובה – בנושאים או במרחבים בעלי חשיבות על-מקומית כמו שטחים פתוחים, אזורי נופש, נחלים וסביבותיהם ומתקנים אזוריים. זה מופיע בסעיף 168 ועוד נדון בפרטים שלו.

יש לנו הוראות מעבר, שמבטיחות שבזמני הביניים לא יהיו נזקים. עוד נדון באופן מפורט בהוראות המעבר הללו. אני מציע לא לדון בהן כעת, כבוד היושב-ראש. הן כוללות:

עיגון ערכים קיימים בעלי חשיבות ארצית בתוכנית מתאר ארצית, מתוקצב לשנת 2011. מכרז פורסם כבר בחודש מרץ 2011, ופורסם פעם נוספת ביוני;

בסבב התוכניות הכוללניות הראשון – שינוי ייעוד שטח פתוח לשטח לפיתוח יחייב אישור של המועצה הארצית. זה עוד היבט שהוכנס על-ידי דיונים במועצה הארצית;

סטייה מתוכנית המתאר המחוזית בתוכנית כוללנית, כפוף לערר למועצה הארצית;

סטייה מתוכנית מתאר מחוזית בתוכניות לתשתיות ולמתקנים ביטחוניים – התמ"מים הקיימות, ככלל, אינן מונעות הקמתם. צריך לומר, שנושא התשתיות לא מופיע כמעט כמגבלה בתוך תוכניות המתאר המחוזיות הקיימות ולכן המקרה הזה לא קיצוני במיוחד. הוא בעייתי, ונדון בזה ברמה הפרטנית;

איסור על תיקון נקודתי חדש לתמ"מ מאושרת, שזה קובע את המסגרת שלה;

ניתן להמשיך ולקדם לפי הוראות החוק הבטל את תוכניות המתאר המחוזיות המוקדמות.

בסופו של דבר, מדרג התוכניות מצטייר כדלקמן: יש לנו תוכניות ארציות, יש לנו תוכניות מתאר כוללניות, יש תוכניות מקומיות-מפורטות ורישוי בנייה בסמכות מקומית, יש לנו תוכניות ארציות לתשתית לאומית, שלא אפרט כרגע, תוכניות למתקנים ביטחוניים, שלא נדבר עליהם כרגע, תוכניות תשתיות מחוזיות, ופרויקטים לאומיים שכפופים לתוכנית הכוללנית ולא מאפשרים היתרי בנייה, שהם חוליה מוגבלת יחסית, אם כי יש לה חשיבות בפני עצמה.

שני הנושאים הבאים, שאגיד עליהם רק כמה משפטים כדי לקצר ולהשלים את המצגת, הם שימושים חורגים והקלות ונוסח מאוחד לתוכניות. לא אראה את המצגת כי הזמן שלנו בשל כבר להיכנס לתוכניות. אם תבקשו, אוכל להתייחס אליהם במצגת נפרדת כאשר נגיע לשלב הזה.

בכל מקרה, יש הצעה לבטל בהדרגה את השימושים החורגים וההקלות כדי ליצור שקיפות גדולה יותר ואחריות גדולה יותר בכל התהליכים הללו.

עוד מהפכה חשובה היא יצירת נוסח מאוחד לתוכניות, כדי לא להיות כפוף לריבוי כל-כך גדול של תוכניות כפי שקיים היום, גם ברמה הארצית וגם ברמה המקומית.

אסתפק בכך, רק כדי סקירה קצרה וממצה.

אני רוצה לחזור ולומר שני דברים לסיכום. אחד, צריך להבין את הדינמיקה שאנו חיים בתוכה. לכן עם כל החששות שעלינו לחשוש ולהיזהר ברפורמה, וצריך למצוא את הפתרונות, חייבים לעשות שינוי משמעותי בחקיקת התכנון והבנייה כדי לאפשר לדינמיקה הזאת לקרות, והיא גם כלכלית, גם חברתית וגם סביבתית, למרות כל הוויכוחים שיהיו כאן מרגע זה והלאה.

היו"ר אמנון כהן:

תודה. אני מבקש שהמצגת תופיע באתר הוועדה, וגם המחקרים שהסתמכת עליהם.

יהודה זמרת:

את זה צריך לבקש מן המפרסמים. צריך לבדוק, למען הזהירות.

שמאי אסיף:

המפרסמים ישמחו.

היו"ר אמנון כהן:

אם הם ישמחו, שגם אנחנו נשמח.

מר שמאי אסיף, אמרת איזה משפט שקצת הדאיג אותי. אמרת שהרפורמה צריכה לעבור כמכלול. לאחרונה נפגשתי עם כל מיני גורמים שמתעסקים בבנייה יום-יום, ביניהם ראש עירייה שמתעסק בענף כבר עשרים שנים. לכולם יש חשש, גם לכאן וגם לכאן, אבל הם אומרים, מראות עיניהם, שאם היינו מעבים את הוועדות המחוזיות בכוח-אדם מתאים ומקצועי, ואולי אפילו מוסיפים עוד כמה ועדות שיתחילו לדון ולקדם את התוכניות, זה היה פותר את הבעיה הבריורקרטית ואת התמשכות הדיונים בוועדות למשך שנים רבות. האם לא כדאי לחשוב על הכיוון הזה? או אולי אתה אומר: הבאתי הכול בחשבון וזה המוצר המוגמר האפקטיבי ביותר שהגענו אליו? אני יודע שהעבודה על הרפורמה נמשכה 10 שנים בכל מיני ועדות ולמדת את הנושא לעומק.

שמאי אסיף:

כבוד היושב-ראש, אני עוסק בתכנון ובבנייה מכיוונים שונים מזה ארבעים שנים, פחות או יותר. נעשו המון ניסיונות. מי שמכיר אותי יודע שלא היה רגע בכל ההיסטוריה הזאת שלא עשיתי את כל המאמצים האפשריים כדי היכן שרק יש אבן להפוך אותה ולנסות להשיג הישגים. ידעתי להשיג תקציבים גדולים ממשרד האוצר, ידעתי לערוך שינויים כאלה ואחרים בתוך המערכות המקומיות, המחוזיות ובמערכת הארצית, בכל מקום. פתרון נקודתי של תוספת כוח-אדם פה ותוספת כוח-אדם שם, זה חשוב, אבל לא יפתור את הבעיה.

היו"ר אמנון כהן:

לא תוספת נקודתית, אלא תמידית.

שמאי אסיף:

זה לא יפתור את הבעיה. זה חלק מן העניין. זה חוליה אחת. צריך לראות את הראייה הכוללת. בהצעה שלנו, בחלק הארגוני יש עיבוי של כוח-האדם במחוזות, יש הצעה כזאת, לכן אני לא יכול להגיד שזה לא חשוב, אבל זה רק חוליה אחת. בראייה הכוללת, עם כל מה שנעשה, בסוף נתקלים גם בבעיות אינהרנטיות בתוך החקיקה עצמה. החוק נחקק בשנת 1965 והוכנסו בו שינויים רבים. המדינה הזאת השתנתה באופן מהותי מאוד, והעולם השתנה לא פחות, וישתנה עוד יותר בהמשך הדרך. צריך לחוקק חקיקה חדשה שתיקח בחשבון את כל הניסיון שנצבר.

היו"ר אמנון כהן:

עוד נקודה שהדאיגה אותי בדברייך, אמרת שפותחים תוכניות מחדש. אולי יזם קידם תוכנית במשך 10 שנים בוועדה המחוזית, התוכנית אושרה, ואחרי כל זאת יהיה עליו להתחיל מחדש?

שמאי אסיף:

גם אם לא היינו עושים שום דבר ולא היה שינוי בחקיקה והיינו גונזים עכשיו את הרפורמה, צריך בהקדם לבחון מחדש את כל התוכניות המחוזיות, למרות שחלק מהן עדיין לא מאושר. זאת המלצה של המחקר, ובעניין הזה אני מסכים במאה אחוזים עם מסקנת המחקר הזה.

אני רוצה לומר עוד דבר אחד. בכל התוכניות המחוזיות יש שינויים נקודתיים רבים מאוד. כלומר, היום אנו נזקקים להתמודד עם בעיה. אני יכול להציג דוגמאות רבות של תוכניות מתאר מקומיות של ישובים שלמים שנתקלו בבעיה של סתירה בתוכנית המתאר המחוזית. המשמעות היא בעצם שצריך לעשות, ועשו, שתי תוכניות: תוכנית מחוזית בגודל של בול קטן, שזה בדיחה, ודנתי בהרבה מאוד תוכניות כאלה, ותוכניות אחרות, כאשר אלה שני תהליכים שונים: זה במועצה הארצית, זה בוועדה המחוזית, ואז צריך לשמוע פעמיים התנגדויות על אותו דבר, על אותה תוכנית של מרחב מקומי.

היו"ר אמנון כהן:

אנחנו עושים את זה כך כדי שהתוכנית תעבור מהר יותר ואולי בשל כך היזם מחפש דרכים.

שמאי אסיף:

בגלל השיטה, בגלל מצב החקיקה הנוכחי נזקקים לתהליך כפול. הרפורמה פותרת את הבעיה הזאת.

דב חנין:

אדוני היושב-ראש, יש לי שאלת המשך לשאלה שלך.

היו"ר אמנון כהן:

עוד שאלה ואז נעבור לראות את המצגת השנייה. הבטחתי לחברה להגנת הטבע.

דב חנין:

תודה רבה, אדוני היושב-ראש. בהמשך לשאלה הראשונה שלך, אינני יודע, אדוני, אם אתה יכול להשיב לי על כך, אבל מישהו מנציגי הממשלה יכול, אני מקווה, להשיב לי. בישיבה

הקודמת של הוועדה הזכרנו את דבריו של שר הפנים, שבגדול הביע ביקורת על הרפורמה כפי שהיא מובאת בפנינו והציע מהלך.

היו"ר אמנון כהן:

הוא לא התכוון לרפורמה הזאת. הוא התכוון לווד"לים.

דב חנין:

גם וגם.

היו"ר אמנון כהן:

במקום הווד"לים הוא מביא את הרפורמה הזאת. הוא אמר שהרפורמה הזאת ראוייה מאוד. חבר הכנסת חנין בעצם חוזר על השאלה ששאל בישיבה הקודמת, בעקבות דבריו של שר הפנים על הרפורמה. שאלתי את שר הפנים לכוונתו. הוא אמר לי שהוא התכוון לווד"לים. הוא הציע שבמקום זה יעבו את הוועדות המחוזיות.

דב חנין:

אני מבין ששר הפנים הציע מהלך של בדיקת האפשרויות לתגבור של מערכות התכנון.

היו"ר אמנון כהן:

את זה הוא יעשה, בלי שום קשר לרפורמה.

דב חנין:

האמן לי שיש סימן שאלה בסוף. זה רק הפתית. יש גם סימני קריאה בדרך וסימן שאלה בסוף.

שר הפנים הציע בעצם מהלך מיידי לחיזוק מערכות התכנון על-ידי הוספת אנשי מקצוע בתוך החוליות הקריטיות. לצורך זה הוא ביקש להקים ועדה. אגב, הדברים הגיוניים מאוד וראויים וכולנו בחדר הזה, לפחות אנשי המקצוע, מסכימים לכיוון הזה. הוא פנה לפרופ' ברנע, או ביקש לפנות לפרופ' ברנע כדי שיעמוד בראש ועדה שתקדם את העניין הזה ותבדוק מה החוליות שצריך לתגבר בתוך מערכת התכנון, ברמת אנשי מקצוע ותקציבים, כדי לייעל את המערכת ולהעביר אותה לפעולה מהירה יותר.

מתוך הבדיקה שערכתי – זאת בדיקה לא פורמלית, וכמובן אשמח לגלות שהתמונה העגומה שמצטיירת לי לא נכונה – הוועדה הזאת לא יצאה לדרך. אני יודע שבממשלה הנוכחית – אני אומר את זה בעדינות – מה ששר הפנים אומר, כולל בנושאים שנמצאים בתחומי אחריותו, לא ממש משנה, אבל בכל זאת.

היו"ר אמנון כהן:

מה זאת אומרת? לא הבנתי.

שמאי אסיף:

אתה מסתכל עליי? אני לא מייצג את שר הפנים.

היו"ר אמנון כהן:

גם אני לא. מה אמרת על שר הפנים? לא הבנתי. הוא דווקא עשה שליחות מצוינת.

דב חנין:

אגיד את זה בצורה מפורטת יותר. יש לי ויכוחים עם שר הפנים בנושאים רבים, אבל הוא אחראי על תחום מרכזי מאוד ומצער לראות שראש הממשלה ומשרד ראש הממשלה מתייחסים אליו בצורה כזאת. אני אומר את זה לא כאיש מפלגתו. אתה איש מפלגתו ואני איש אופוזיציה. אני מצטער על כך. שר הפנים הוא השר המופקד על הנושא ולא ראוי - - -

היו"ר אמנון כהן:

הוא השיג תקנים עכשיו.

דב חנין:

אני שמח על כך. אני שואל מה קורה עם היוזמה של שר הפנים להקים ועדה, בראשות פרופ' ברנע או בראשות אדם אחר, אני לא עומד על כך שזה יהיה פרופ' ברנע, שמטרתה לבחון את הצרכים המעשיים האמיתיים של חיזוק מערכת התכנון, כדי לפתור את "צווארי הבקבוק" שקיימים בתוכה.

היו"ר אמנון כהן:

נציג משרד הפנים, בהמשך תוכל להגיב לשאלה של חבר הכנסת דב חנין.

דב חנין:

אגב, למה כולם מחייכים כאשר אני מזכיר את שמו של שר הפנים?

היו"ר אמנון כהן:

הם אומרים שאתה חוזר על הדברים פעמים רבות.

שמאי אסיף:

כאשר אנחנו שומעים אותך, אנחנו מחייכים.

ארז קמיניץ:

בשל דרך הצגת הדברים.

דב חנין:

יש תשובה לשאלה הזאת או שהיא נשארת שאלה רטורית וכולנו משלימים עם כך שמזלזלים בשר הפנים?

יהודה זמרת:

יש בכנסת מנגנון שנקרא שאילתה. אני סבור שהשאלה שלך ראויה לשאילתה.

דב חנין:

אני מקבל את ההצעה שלך ואגלגל את זה בכיוון הזה. אתה יכול לרמוז לי למי כדאי להפנות את השאילתה? הרי שר הפנים רוצה את הוועדה. היכן זה תקוע?

יהודה זמרת:

כיועץ למשרד ממשלתי אני לא יכול ליעץ לך.

דב חנין:

אני מבין שהנושא, כמו נושאים רבים אחרים, נמצא תחת עלטה כבדה. תודה.



היו"ר אמנון כהן:

נראה כעת את המצגת של החברה להגנת הטבע. בבקשה, לרשותך 20-15 דקות לכל היותר. פרטי את הדברים העיקריים, כי אנחנו מכירים כבר את הדברים.

איריס האן:

אציג את הדברים בתמציתיות. אני סבורה שרבע שעה זה זמן סביר. אנסה לעשות את זה גם בפחות.

ראשית, אני רוצה להודות על ההזדמנות שניתנה לנו להציג כאן את המצגת. אני יודעת שזה לא מובן מאליו, אז אנחנו מעריכים את זה מאוד.

במצגת אציג את עיקרי הדברים שמופיעים בחוברת שקיבלנו אישור לחלק לכם היום: "השטחים הפתוחים בישראל: השלכות הרפורמה המוצעת בתכנון". מי שרוצה לקרוא את הפרטים, הדברים נמצאים בחוברת.

אם אנחנו בודקים את דרכי ההגנה, את האופן שבו חוק התכנון והבנייה התקף, באופן כללי, מגן על שטחים פתוחים, אנחנו רואים שיש בו כמה כלים.

הכלי הראשון הוא מוסדות התכנון. מוסדות התכנון הם היררכיים, כך שתוכניות שמשנות ייעוד של שטח פתוח, שהן משמעותיות יותר מבחינה סביבתית, נידונות בדרך כלל במוסד תכנון ברמת היררכיה גבוהה יותר מאשר תוכניות שמתרגמות שטח שמיועד כבר לפיתוח למטרות בינוי. יש לנו גם היום בחוק ועדה שמתמחה בנושא שטחים פתוחים – הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ) – שהיא ועדה היסטורית שנולדה מתוך הרצון להגן על קרקע חקלאית ולומר: מי שרוצה לשנות ייעוד של קרקע חקלאית יטריח עצמו לירושלים וישכנע מדוע הדבר הזה נחוץ.

הכלי השני הוא תוכניות. יש לנו הגנה על שטחים פתוחים גם בתוכניות הקיימות, התוכניות הכלליות, ובשנים האחרונות יש לנו גם סוג חדש של תוכניות: תוכניות לשטחים פתוחים, ואזכיר כמה מהן. חלק גדול מן התוכניות לשטחים פתוחים הן תוכניות מתאר מחוזיות חלקיות, ואציג את זה עוד מעט.

הכלי השלישי הוא הליכי תכנון. יש לנו בחוק הליכים שנועדו להגן על שטחים פתוחים, או בכלל למנוע פגיעה סביבתית – בעיקר תסקירי השפעה על הסביבה, אבל גם נספח נופי וכלים נוספים.

בכל שלושת האמצעים הללו, הדרכים הללו, הרפורמה המוצעת מציעה שינויים דרסטיים מאוד. כל אחד כשלעצמו יש לו השפעה מהותית, אבל בעיקר כשאנו רואים את המכלול של שלושתם יחד. החשש הוא שהרפורמה תאיים מאוד על היכולת להגן על שטחים פתוחים בישראל.

אלה 5 הנקודות שאדבר עליהן, בקצרה:

על הנקודה הראשונה, עדיפות לתוכניות פיתוח באמצעות הליכים מקוצרים, לא אדבר היום. נדבר על זה בהזדמנויות אחרות. בהקשר לנקודה הראשונה, אני רוצה לומר רק שהרפורמה יוצרת מסלולים מקוצרים מאוד, שמעדיפים מאוד פיתוח לתשתיות. הן יכולות, למשל, לסתור תוכניות מחוזיות, הן יכולות לסתור תוכניות כוללניות בהליכים מקוצרים מאוד. אבל לנקודה הראשונה לא אתייחס מעבר לכך.

אתייחס לנושא "תוכנית אחת בוועדה אחת"; ביטול הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים; התוכניות המחוזיות, שמר שמאי אסיף דיבר עליהן בהרחבה; ותסקירי השפעה על הסביבה.

הנקודה הראשונה היא "תוכנית אחת בוועדה אחת". הנקודה הזאת היא עיקרון יסוד ברפורמה. נקודת המוצא שלנו היא שעקרונות תכנון ארציים, עקרונית שיש בהם חשיבות לאומית ראוי שייבחנו על-ידי מוסד תכנון ארצי. למשל, תוכניות שנמצאות בתחומים של חופי ים – למרות

שהחוף נמצא במקום מסוים והתוכניות בחופים הן תוכניות מקומיות, חוף הים הוכר כערך בעל חשיבות לאומית, ולכן מי שמגיש תוכנית בתחומי הסביבה החופית מטריח את עצמו לוולחוף ומשכנע מדוע התוכנית הזאת ראויה ומדוע מוצדק לפגוע בסביבה החופית.

אותו דבר, אותו רעיון, אותו עיקרון אנו מבקשים ליישם גם לגבי שינוי ייעוד של קרקע חקלאית ושטח פתוח. מדינת ישראל היא מדינה צפופה, ועומדת להצטופף עוד יותר, הצפופה ביותר מבין מדינות המערב. שינוי ייעוד של שטח פתוח הוא לא עניין של מה בכך. אנו סבורים שבפעם הראשונה שמחליטים על שינוי ייעוד של שטח פתוח, לא אם מחליטים ברמה כוללתית ואחר-כך ברמה מפורטת, אלא בפעם הראשונה שמחליטים על שינוי הייעוד, בפעם היחידה, צריך להגיע למוסד תכנון ארצי כדי לבדוק אם שינוי הייעוד הזה נכון.

אותו דבר לגבי עיקרון שנקרא "פיתוח שאינו צמוד דופן". אחד העקרונות החשובים ביותר של תמ"א 35 הוא פיתוח צמוד דופן, המשך לפיתוח קיים. היום העיקרון הזה מוגן בתמ"א 35. לפי הרפורמה לא ניתן יהיה להגן על העקרונות הללו באמצעות מוסד תכנון ארצי. היום מי שרוצה לבצע פיתוח שאינו צמוד דופן, ברוב המקומות צריך להגיע למועצה הארצית, או לוועדת משנה שלה, כדי לשכנע מדוע הוא מבקש פיתוח שאינו צמוד דופן, שהוא חריגה מעיקרון ארצי. ביישום של הרפורמה הכלי הזה למעשה לא יתאפשר וכל ועדה מקומית תוכל להחליט על פיתוח שאינו צמוד דופן כתוצאה מתרגום של גמישויות שיהיו בתוכניות הכוללתיות.

#### היו"ר אמנון כהן:

מר שמאי אסיף אומר שהוא לא מסכים אתך.

#### איריס האן:

גם אני לא הסכמתי עם חלק ממה שהוא אמר. עם חלק גדול הסכמתי, וגם אומר למה. אגיד על מה הסכמנו ועל מה לא כאשר נגיע לתוכניות המחוזיות.

אציג דוגמה. היום, למשל, אפשר לגרוע משטחי יער בתמ"א 22 לפי איזשהו מפתח: עד 10% בסמכות ועדה מחוזית, עד 25% בסמכות המועצה הארצית, וכולי. אי אפשר יהיה לעשות את המנגנון הזה יותר ברפורמה. צריך יהיה להחליט כמה מותר: מותר לגרוע 10%? אז ועדה מקומית או מי שדן בתוכנית ייתן את הגריעה. אי אפשר יהיה לעשות איזשהו מדרג של פגיעה בשטחים הפתוחים בהתניה של מוסד תכנון עליון יותר בהיררכיה. לכן הערכים הללו ייפגעו.

יש כאן איזו דוגמה של תוכנית שנדונה לא מזמן בוועדת המשנה של המועצה הארצית, בוולנט"ע, תוכנית ל"בית הלורדים", שהיא תוכנית לגן אירועים באזור תל מונד. התוכנית הזאת נדחתה פה אחד. זה דוגמה לתוכנית קטנה, אבל המשמעות שלה מבחינת המרחב הפתוח חשובה, תוכנית שנמצאת בלב השטח הפתוח. אני לא רוצה להיכנס לפרטים של התוכנית אך יש דוגמאות נוספות, למשל לאיזה מתקן של "מקורות", ברכת מים, שהוצמדו לו בלב השטח הפתוח, בכפר גדעון, שימושים של משרדים ושימושים נוספים. התוכנית הגיעה מכוח אותו סעיף בתמ"א 35 של פיתוח צמוד דופן למועצה הארצית והיא החליטה: ברכת המים מתאימה לשטח הפתוח, אבל המשרדים לא. שיקול הדעת הזה, האופן שבו מוסד תכנון ארצי בודק תוכניות מן הסוג הזה מתבטל למעשה לגמרי ברפורמה ומי שיידון בזה יהיו בעיקר הוועדות המקומיות. כל הראייה הארצית הלאומית של הערכים הללו למעשה לא תתקיים.

במסגרת "תוכנית אחת בוועדה אחת" מציעים לבטל את הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. ייתכן שזה רעיון טוב לבטל אותה, ייתכן שהיא עובדת בצורה לא די טובה ולא מותאמת למטרות שלה, אבל במסגרת הרפורמה לא בחנו לה שום חלופות. אולי מתאים באמת להקים איזו ועדה אחרת, לחשוב על מנגנון אחר. אנחנו הצענו, למשל, שאת התפקידים של הוולקחש"פ תמלא לא ועדה נפרדת אלא ועדת משנה של המועצה הארצית, במנגנון דומה לזה של הוולחוף, כאשר יש ועדה ממיינת. אפשר לראות בעבודה שנעשתה בתוך משרד הפנים, שהזמן הממוצע לטיפול בתוכנית ב-2010 עמד על 39 ימים בלבד, וזה הלך ופחת עם השנים. זה ריכוז של ממצאים שנבדקו במשך 4 שנים וחצי, מ-2006 עד 2010. לא מדובר על זמן ארוך. 39 ימים כדי לבחון תוכנית, האם נכון לשנות ייעוד של שטח פתוח או לא – אנו סבורים שזה מחיר שנכון לשלם אותו מכיוון שהנזק עולה על התועלת.

על הנקודה השנייה דיברנו. רצוי להזכיר בהקשר הזה של ישראל יש גם מחויבות בין-לאומית להגנה על המגוון הביולוגי. הכלי העיקרי להגן על המגוון הביולוגי הוא לשמור על רצף של שטחים פתוחים, ומכאן החשיבות של פיתוח צמוד דופן והגנה על רצף של שטחים פתוחים.

אפשר לומר: מה עושה הוולקחש"פ? במילא היא מאשרת יותר מ-90% מן התוכניות, זאת פחות או יותר הסטטיסטיקה. בהקשר הזה אני מבקשת לומר כמה דברים. קודם כול, הוועדה הממיינת ממיינת בערך מחצית. לא הכול צריך להגיע לוועדה. גם היום אפשר לערוך שינויים, למשל שינוי ייעוד משטח פתוח אחד לשטח פתוח אחר, וזה לא חייב להגיע לוולקחש"פ. הוולקחש"פ מאשרת חלק מן התוכניות, אבל היא מאשרת אותן בתנאים של ייעול השימוש בשטח הבנוי וחיסכון בשטח הפתוח.

למעשה המשמעות של ביטול הוולקחש"פ היא לומר: אתה יזם, אתה מקדם תוכנית בשטח הפתוח, יש לך אותו מסלול כמו למי שמקדם תוכנית בשטח בנוי. הביטול הזה – אנחנו לא יודעים להעריך היום את המשמעות שלו, אך הוא משדר מסר ברור מאוד. זה ניסוי באש חיה, זה לנסות לעשות משהו שאי אפשר לתקן אותו. זה משדר מסר ברור מאוד, מסר מסוכן. המשמעות שלו היא ביטול של כל הכוונת הפיתוח למקומות שמיועדים כבר לפיתוח. דיבר מר שמאי אסיף על יצירה של ודאות תכנונית, על הכוונת הפיתוח. לדברים הללו אנחנו מסכימים. ביטול הוולקחש"פ לא עולה בקנה אחד עם העקרונות הללו.

ביטול התוכניות המחוזיות – זאת נקודה שמר שמאי אסיף עמד עליה בהרחבה. בהקשר הזה אני מבקשת לציין כמה נקודות.

קודם כול, כל נושא התוכניות הכוללניות שהוצג כאן – אמרתי שאגיד גם למה אנחנו מסכימים – הרעיון של התוכניות הכוללניות, התוספת של התוכניות הכוללניות והמתכונת שלהן, פחות או יותר, מקובל עלינו. העניין הוא שיחד איתן מגיע ביטול של התוכניות המחוזיות.

מר שמאי אסיף הציג קודם את כל הבחינות הקודמות של הרפורמה. כפי שאמרת, היא לא נפלה מן השמים, זה נכון. התיקון האחרון, או הבחינה האחרונה שהיתה היא תיקון 90 לחוק התכנון והבנייה. שם למעשה לראשונה, ככל הזכור לי, הוציעו להוסיף את התוכניות הכוללניות, אבל שם הוציעו להוסיף אותן בלי לבטל את התוכניות המחוזיות. אז מה קרה ממרץ 2009 ועד עכשיו, שמציעים את התוכניות הכוללניות אבל מבטלים את המחוזיות? לא ברור. למיטב ידיעתנו, וזה עולה אפילו בצורה ברורה יותר מן הממצאים של המחקר שהוצג כאן, לא נבחנה אף פעם בצורה רצינית, לא אמפירית ולא תיאורטית, המשמעות של ביטול התוכניות המחוזיות. האזנתי היטב לדברים שאמר מר שמאי אסיף. הנימוק העיקרי שהבנתי, שאנחנו מדינה קטנה ולדבריו ארבע רמות תכנון הן יותר מדי. אז מה נבטל? ארציות לא מתאים; מקומיות לא מתאים; כוללניות לא מתאים. מה נשאר? תוכניות מחוזיות.

מעבר לזה, אני לא מצליחה להבין איזה נזק גורמות התוכניות המחוזיות שכבר קיימות וכבר אישרו חלק גדול מהן. נכון, התוכנית למחוז חיפה לא הושלמה, אבל תוכניות מחוזיות, וזה נקודה חשובה נוספת, הן לא רק תוכניות לכל המחוז. יש שכבה חשובה מאוד של תוכניות מחוזיות שהן מחוזיות חלקיות, שחלות רק על חלק משטח המחוז, והן בעיקר תוכניות לשטחים פתוחים, ואדבר עליהן.

התוכניות המחוזיות הן אמצעי חשוב ליצירת ודאות תכנונית, גם לצורכי פיתוח וגם לצורכי שימור. אני מניחה שפרופ' ערן פייטלסון ידבר על זה. זה עלה מן המחקר של פרופ' פייטלסון וצוטט גם על-ידי מר שמאי אסיף. גם במחקר של ד"ר נורית אלפסי, שממצאיו חולקו כאן היום, היא תמכה ברעיון לבטל את התוכניות המחוזיות, אבל כאשר קראנו את נייר העמדה שלה היא כתבה שהתרומה העיקרית שלהן היא תרומה לשמירת השטחים הפתוחים, והיא כתבה שאם מבטלים את התוכניות המחוזיות צריך לחזק את התוכניות הארציות ושכבות אחרות. היא הוציעה גם לחזק את הוולקחש"פ במקביל לביטול התוכניות המחוזיות, וזה לא נעשה. כך שגם לשיטתה, לשיטת מי שמצדדת בביטול התוכניות המחוזיות, לא עומדים כאן בתנאים.

בתוכניות המחוזיות, במסגרת עבודה שנעשית לעדכון תמ"א 35, נמצא כי יש עתודות קרקע רחבות לצורכי פיתוח בהיקף של קרוב למיליון דונם, 985,500 דונם. לכן, זה לא שהתוכניות המחוזיות "חונקות" את מדינת ישראל מבחינת פיתוח או מעכבות את הפיתוח. יש בהן עתודות קרקע גדולות ונרחבות לפיתוח. אנחנו לא מצליחים להבין, גם לשיטתם של מקדמי הרפורמה, של מי שדואגים לעתודות קרקע, מה הרע שעושות התוכניות המחוזיות שהם דורשים את ביטולן.

תוכניות המתאר המחוזיות החלקיות הן שכבה חשובה נוספת. פרט לתוכניות המחוזיות הכוללות, יש את תוכנית המתאר המחוזיות החלקיות, והן במיוחד אמצעי חשוב לשמירה על שטחים פתוחים. מייד אציג כמה דוגמאות. מייד אמחיש גם – וזה מענה לדברים שאמר מר שמאי אסיף – למה גם התוכניות הכוללניות וגם התוכניות הארציות לא יתנו מענה לשמירה על שטחים פתוחים.

הנה כמה דוגמאות לתוכניות מתאר מחוזיות חלקיות. גם הן מבוטלות, או מועברות להטמעה. לא השתכנענו בעניין ההטמעה, ותיכף אסביר מדוע.

תוכנית מתאר מחוזית חלקית, פארק איילון. זה לא מוטמע בתוכניות ארציות. מר שמאי אסיף אמר שרוב הערכים של התוכניות המחוזיות מוטמעים כבר בתוכניות ארציות.

#### שמאי אסיף:

אני עומד מאחורי המשפט הזה, כולל במקרה הספציפי הזה.

#### איריס האן:

במקרה הספציפי הזה, כמו למשל אזורי הנופש המטרופוליניים, בתוכנית הארצית, בתמ"א 35, הם "סימבול" והם מפנים לתוכניות המחוזיות. אז המקור הוא התוכניות המחוזיות, וכאן למעשה יש לנו רובד שהתכנון הארצי לא נותן לו מענה. כל התוכניות של הפארקים המטרופוליניים מקורן בתוכניות מתאר מחוזיות וכך גם העיגון שלהן.

#### ארז קמיניץ:

אז ה"סימבול" יפנה לכוללני. מה הבעיה?

#### היו"ר אמנון כהן:

בבקשה לא להפריע עכשיו.

#### איריס האן:

מה שיש כאן לא מעוגן כרגע בתוכנית ארצית. אומרים לי: יעוגן בזה, יעוגן בהוא. יש ציפור אחת ביד. אתם אומרים: בואו נבטל את זה, ומתישהו זה יעוגן או לא יעוגן, או כן או לא. זה דוגמה אחת.

בהקשר של עיגון בתוכניות ארציות צריך לזכור גם שאנחנו הולכים לקראת מהלך של תוכנית מתאר ארצית משולבת, שאנחנו עוד לא יודעים מה היא. מר שמאי אסיף הראה בסוף את אותה שכבה, שהכול יהיה בתוכנית מתאר ארצית אחת. הקושי לעגן דברים כאלה בתוכנית ארצית משולבת גדול עוד יותר מאשר במשטר שיש היום של תוכניות מחוזיות.

אחת התוכניות האחרונות שהוכנו ועדיין לא אושרה, אם כי נשמעו התנגדויות, היא תוכנית מתאר מחוזית חלקית לסובב בקעת הנדיב. זאת אחת התוכניות שהגיעה לרמת רזולוציה מאוד-מאוד חשובה ומאוד-מאוד מעמיקה של שטחים פתוחים. מסומנים כאן מסדרונות אקולוגיים, מסומנים כאן השטחים החקלאיים לפי מידת הרגישות שלהם. יש כאן הרבה קרקעות פרטיות ונעשה תהליך ארוך מאוד ומורכב מאוד של שיתוף הציבור עם החקלאים המקומיים והגיעו לתוכנית שמוסכמת פחות או יותר. נכון, פה ושם יש ויכוחים, בכל תוכנית יש, אבל הגיעו לתוכנית מוסכמת. מה שמופיע בתוכנית הזאת לא יכול להיות מעוגן, לא בתוכנית כוללנית, זה כוללני מדי ולא מתאים לשפה שיש כאן, ובוודאי לא בתוכנית מתאר ארצית, בוודאי לא בתוכנית מתאר ארצית משולבת שכוללת את כל התוכניות הארציות גם יחד. המידע שיש כאן יילך לאיבוד כתוצאה מן הרפורמה ואין מי שיכול להבטיח לנו שבאמת המידע הזה ומידע מסוג אחר יישמר.

תוכנית מתאר לאזור השקמה – אזור השקמה כולל כמה רשויות מקומיות: חוף אשקלון, שער הנגב, לכיש, בני שמעון, שפיר. נכון שאפשר יהיה בעיקרון להכין תוכנית כוללנית כמו התוכנית הזאת, אבל התמריצים שיש ברפורמה לא מעודדים הכנה של תוכניות מן הסוג הזה. זה

תשריט הרגישות לתכנון ואתרי ביקור במרחב הפתוח. מי שישתכל בתשריט, קשה לראות, אבל יש כאן למשל שבילי אופניים ושבילים להולכי רגל לכל המרחב, חוצה רשויות מקומיות, חוצה מרחבי תכנון. נכון שאפשר לעשות את זה גם ברפורמה, אבל מערכת התמריצים לא מעודדת הכנה של תוכניות מן הסוג הזה ומאיימת לאבד גם את מה שיש.

למה התוכניות הכוללניות לא יוכלו להחליף את התוכניות המחוזיות?

הסנקציה שיש בחוק, בסעיף 170(ב), קובעת שאם לא תהיה תוכנית מתאר כוללנית תוך 4 שנים הסמכויות הולכות לאיבוד לוועדה המחוזית ועוברות למועצה הארצית. גם הוועדה המקומית מאבדת סמכויות, או לא מרחיבה סמכויות, אם אין לה תוכנית כוללנית. התמריץ ברור: להכין תוכניות כוללניות מהר ככל הניתן. מה זה אומר? זה אומר שהתמריץ הוא להכין כמה שפחות תוכניות כוללניות כדי שישפיקו בתקציב המוגבל ובזמן המוגבל לכסות כמה שיותר משטחי הארץ, ולהכין תוכניות כמה שיותר כוללניות וגמישות כדי להימנע מהתנגדויות ולאשר את התוכניות מהר.

התוכניות הכוללניות, בגלל הגמישות שלהן, באופן אינהרנטי יהיו חייבות לכלול מנגנוני גמישות. באיזה אופן? גם זכויות צפות, בעיקר תוכניות לשטחים פתוחים למועצות האזוריות, כי הרי אי אפשר לשנות את התוכניות הכוללניות באופן כללי אלא כל 5 שנים, לכן הן חייבות לכלול גמישות של פיתוח בשטח הפתוח. אנחנו מניחים שהן יכללו גמישות מן הסוג הזה, כדי לאפשר איזו יכולת תמרון, ואני מניחה שהן יתנו גם איזו גמישות להרחבה של גבולות ישובים, כי אחרת ישוב ינעל את עצמו ל-5 שנים ולא יוכל לזוז מילימטר. אז תהיה איזו גמישות בתוכניות הללו, זכויות צפות, ולא יהיה מנגנון בקרה נוסף, כי אחרי זה כל התרגום יהיה דרך תוכניות מקומיות ולא תהיה בקרה, כפי שהזכרתי קודם, לפי המנגנון של "תוכנית אחת בוועדה אחת".

אין שום בסיס סביבתי להכנת התוכניות הכוללניות – לא תסקיר, לא תסקיר אסטרטגי, לא נספח נופי, לא נספח סביבתי. שום דבר.

יהודה זמרת:

יש הוראות לגבי תסקירים.

איריס האן:

תראו לי. לא מצאנו.

היו"ר אמנון כהן:

את מסיימת כאן? משפט אחרון, בבקשה. 20 דקות כבר עברו כמעט.

דב חנין:

20 דקות, אבל התוכניות הללו עבדו יותר מ-20 שנים ועכשיו זורקים הכול לפח. זה דקה על כל שנה.

היו"ר אמנון כהן:

חבר הכנסת דב חנין, אתה מרגיש טוב?

דב חנין:

אני מרגיש רע, כי אני מרגיש שהיתה עבודה של 20 שנים וזורקים אותה לפח. מצער אותי לחשוב על כך.

היו"ר אמנון כהן:

מה לעשות. אלה החיים שלנו. בבקשה.

איריס האן:

נקודה חשובה היא נושא תכנון חוצה גבולות. הזכרתי את תוכנית השקמה, תוכנית של כמה מרחבי תכנון. שימו לב מה יקרה ברפורמה, ואמחיש בתרשים. יש לנו כמה מרחבי תכנון – א', ב', ג', ד'. התמריץ ברפורמה הוא שכל מרחב תכנון יכין תוכניות לעצמו. כפי שאמרתי, יש תקציב מוגבל, יש זמן מוגבל, כמה שפחות תוכניות. כדי להכין תוכניות לשטחים הפתוחים כמו תוכנית השקמה, שנופלת על חלק ממרחבי תכנון וחוצה מרחבי תכנון, זה אומר שלמרחב הזה צריך יהיה להכין חמש תוכניות כוללניות במקום ארבע וזה ידרוש יותר כסף, יותר זמן, לא ברור מה קורה בשטחי החפיפה, אם נגרעים, ותוכניות יכולות להיות אחת על השנייה. אפשר להכין תוכניות כאלה ברפורמה, אך מערכת התמריצים לא מעודדת את ההכנה שלהן ותאיים לאבד את מה שכבר הוכן, כמו התוכניות שהצגתי כבר.

תסקירי ההשפעה על הסביבה – אומר בשני משפטים. זה הנושא של הליכי התכנון. הרפורמה מציעה שינוי דרסטי מאוד. הוזכר כאן כן תסקיר/ לא תסקיר לתוכנית כוללנית. מציעים כאן למעשה לעשות סטנדרטיזציה, לקבוע מראש לאילו תוכניות יכינו תסקירים ומה יהיה התוכן של התסקירים, את הכול לקבוע מראש.

בשנים האחרונות לא נערכים הרבה תסקירים. לרוב נערכים נספחים נופיים. חלק מן התסקירים הם תסקירים לתוכניות מאוד-מאוד מורכבות. בדקנו איך מתחלק הזמן, האם ולמה מוצדק לקבוע שינוי כל-כך דרסטי בנושא התסקירים. בדקנו ב-11 תוכניות שהיו לנו עליהן נתונים זמינים מן המשרד להגנת הסביבה את זמן הכנת התסקיר, מהתחלה ועד הסוף. בירוק זה זמן המשרד להגנת הסביבה, באדום זמן יזם. אנחנו רואים שהזמן של המשרד להגנת הסביבה מצומצם יחסית. לאור מורכבות הנושאים אנחנו לא רואים שום הצדקה לעשות סטנדרטיזציה, לקצר את הזמנים ולהכביד עוד על המשרד להגנת הסביבה.

מה אנחנו מציעים? זה נושא בפני עצמו שנדבר אולי כאשר נגיע לסעיפים.

סיכום של ההצעות לשינוי:

אנו מציעים לא לבטל את התוכניות המחוזיות. אנחנו לא רואים את הנזק שהן גורמות. הן כבר קיימות, כבר הכינו אותן, במשך 20 שנים השקיעו בהן. יש תוכניות, אז למה לבטלן? למה להתחיל להטמיע? כן יטמיעו/ לא יטמיעו בתוכנית ארצית כוללנית, יפתחו אותה שוב להתנגדויות, מנגנון מורכב. יש משהו, ואנחנו פשוט מאיימים על הקיום שלו, וחבל.

היו"ר אמנון כהן:

אם הוועדה המחוזית אישרה תוכנית, את אומרת שהתוכנית נידונה כבר, עברה את כל התהליך ואסור לפתוח אותה מחדש. גם אני סבור כך.

ארז קמיניץ:

המועצה הארצית החליטה. תרשו לנו להסביר מדוע לא.

יהודה זמרת:

אין כאן כוונה להרוג את הקיים, אבל לא להמשיך עם זה לעתיד. לא מדובר כאן על ביטול. תוכנית תקפה תמשיך להיות תקפה, תישאר לעמוד על כנה. הכוונה לא להמשיך עם עוד רובד, כי כל רובד נוסף הוא עוד זמן תכנון. זה שאלה של עלות מול תועלת.

איריס האן:

גם הוראות המעבר – נכון שהרפורמה לא קובעת שיבוטלו תוכניות המתאר המחוזיות ביום הקובע, אבל היא קובעת מנגנון שלפיו התוכניות הכוללניות יחליפו את התוכניות המחוזיות. המנגנון הזה יאבד חלק גדול מן הערכים שהושקע בהם זמן תכנון רב.

שמאי אסיף:

או יוסיף עליהם.

איריס האן:

הוא בעיקר יאבד, בגלל הסנקציות ובגלל התמריצים שהתוכניות יהיו כוללניות, זה המהות שלהן.

תיקון 90, שצוין כאן, קודם במשך שנתיים – התייעצויות, פורומים, המועצה הארצית – והציע את התוכניות הכוללניות בלי לבטל את התוכניות המחוזיות. אנחנו מציעים לאמץ בעניין הזה את העבודה שנעשתה. הביטול של התוכניות המחוזיות לא נבחן מעולם, אפרופו אותה ועדה שכן תקום או לא תקום, ואנחנו לא רואים הצדקה לאימוץ של מנגנון כל-כך דרסטי.

אנחנו מציעים לא לבטל את הוולקחש"פ.

אנחנו מציעים לרסן את ההסדרים המוצעים לפיתוח תשתיות. זה בהקשר לנקודה הראשונה, של העדפת הפיתוח ברפורמה. כאשר נגיע לנושא התשתיות נדבר על זה.

יש להוסיף חובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה או נספח נופי או תסקיר אסטרטגי לתוכניות כוללניות.

והנקודה האחרונה, היא נקודה קטנה אבל חשובה, יש להוסיף לחוק סעיף מטרות, סעיף שנעדר עד היום מן הרפורמה.

הנקודה של הוולקחש"פ כן חשובה. הצענו מנגנון חלופי, לפיו כל שינוי ייעוד יהיה באמצעות ועדת המשנה של המועצה הארצית. הוועדה קיימת כבר, אין צורך להקים ועדה נוספת. יש במילא ועדה ואנחנו מציעים שהיא תדון בשינויי ייעוד. תהיה לה ועדה ממינית והיא תעבוד כמו הוולחור"ף – יעילה, אפקטיבית ומכוונת לשמור על הערך הזה, שהוא ערך לאומי.

היו"ר אמנון כהן:

תודה. שמעתי כבר כמה פעמים שלכל חוק שאנו מחוקקים בכנסת יש מטרה.

דב חנין:

המטרה היא לעשות בלגן. השאלה רק למי זה מועיל. כבר שנה אנחנו מבינים שזאת המטרה.

היו"ר אמנון כהן:

אני מבקש שנציגי הממשלה יחשבו מה אנחנו מבקשים לכתוב במטרות החוק. ייתכן שזה יהיה ארוך, ייתכן שיהיה קצר, אבל חייבים לכתוב את מטרות החוק. תנו על כך את הדעת, לא עכשיו.

דב חנין:

תכתבו את המטרה המוצהרת של החוק. את מטרת הבלגן אנחנו יודעים.

היו"ר אמנון כהן:

אנחנו עוברים לנציג רשות הטבע והגנים הלאומיים. אנחנו מבקשים לשמוע את התייחסותכם גם למצגת וגם לסעיפים שהוקראו, בבקשה.

ניר אנגרט:

אנסה לדבר קצר ולעניין. בראש ובראשונה, אחרי המצגת המאלפת של גברת איריס האן קשה להוסיף.

ארז קמיניץ :

גם של מר שמאי אסיף.

ניר אנגרט :

לעומת זה, המצגת של מר שמאי אסיף גרמה לי להיות מודאג מאוד, אולי יותר מאשר כאשר נכנסתי לחדר הזה.

היו"ר אמנון כהן :

גברת איריס האן, אני מציין לשבח את המצגת ואת האופן המקצועי שהצגת אותה. יישר כוח. מר שמאי אסיף, ידוע שאתה עוסק כבר ארבעים שנים בתחום הזה. אתה בסדר.

ניר אנגרט :

אני רוצה להתחיל בשאלה: מה הם השטחים הפתוחים? כדאי לנו להתייחס לשטחים הפתוחים בשני היבטים. היבט אחד הוא אולי התחום שאני בא ממנו: שטחים פתוחים זה שמורות טבע, גנים לאומיים, יערות, נחלים, זה אזורים שחשוב לשמור אותם מבחינה נופית, חופי ים, שטחים חקלאיים וכן הלאה. יחד עם זה, צריך להסתכל על השקף שהוצג כאן, והוא משמעותי מאוד, על הגידול באוכלוסייה, על הצרכים של מדינת ישראל ועל היקפי השטח שיידרשו לפיתוח ובינוי. עלינו לשאול את עצמנו: בסופה של תקופה, היכן הדורות הבאים ימצאו את המקומות שבהם הם יגורו, יעבדו, יטיילו וכן הלאה?

יש לנו איזה מאגר של שטחים. יש את השטחים הבנויים ויש את השטחים הפתוחים. אני מנסה להגיד שמאגר השטחים הפתוחים רובו, כך לפחות לדעתנו ואם החוק יהיה נכון, יהיה למטרה של שמירת השטחים הפתוחים לרווחת האדם, בעוד ישתמשו רק במקצת מן השטחים הפתוחים כדי לענות על הצרכים הגוברים לפיתוח.

מה הכוונה? בתוכניות המתאר המחוזיות – וזה נושא משמעותי מאוד – ביחס לתוכניות מתאר ארציות, לדוגמה תמ"א 35, תמ"א 35 יש לה מרקם כללי. בתוכנית המתאר המחוזית מסומן שטח שמיועד לפיתוח, אותם מיליון דונם שגברת איריס האן דיברה עליהם. צוות הבדיקה והעדכון של תמ"א 35 בדק וראה שהשטחים שמיועדים לפיתוח הם לא שטחים כלליים אמורפיים נרחבים, אלא השטחים שמסומנים בתוכניות המתאר המחוזיות יש ביכולתם לענות, מכיוון שעשו עבודה טובה, על צורכי הפיתוח של מדינת ישראל, למעט מקומות פרטניים מאוד, עד שנת 2030 לפחות.

יצחק-שייע ישועה :

ב"פיתוח" אני מבין שאתה מתכוון למגורים?

ניר אנגרט :

לא רק. פיתוח זה פיתוח.

השאלה שאני שואל את עצמי, מה יקרה בעקבות הרפורמה לשטחים הפתוחים? לא לשטחים שמיועדים לפיתוח. השטחים שמיועדים לפיתוח יילכו לפיתוח. מה יקרה לשטחים הפתוחים? אני מודאג מאוד מכך שבקלות רבה יותר היזמים יילכו לאותם שטחים פתוחים, במקום לצופף ברקמות העירוניות.

אהרון (רוני) בן אריה :

לגור במחילות.

ניר אנגרט :



במקום לעשות פינוי בינוי. אני מסתכל על המודל של רמת אביב ג', שככל הידוע לי אנשים רבים מעוניינים מאוד לגור שם למרות שיש שם בניינים גבוהים ולא גרים במחילות, עם כל הכבוד.

השמירה על השטחים הפתוחים חיונית לא רק בהיבט של שמירה על עוד שטחים לשמורות טבע, לגנים לאומיים, יערות וכדומה, אלא גם כשטח שמאוד-מאוד בזהירות צריך לתכנן אותו לדורות הבאים. אני חושש שהרפורמה לא עושה את זה בזהירות הנדרשת.

נקודה נוספת שלא הודגשה במצגת של גברת איריס האן היא השאלה לאן בסופו של יום יגיעו כל אותן תוכניות. הן יגיעו לוועדות התכנון, ובוועדות התכנון יושבים אנשים שהם נציגים של גופים. התחלנו את דרכנו בוועדה הזאת בדיונים על הרכבי הוועדות. זה היה מזמן. כדאי לזכור שהוועדה הזאת, בנוסחים האחרונים שיצאו כטיטות קבעה שיש בעיה בהרכב של הוועדות, והמליצה על שינויים: תוספות למועצות האזוריות במקומות שנדרשים, תוספות לגופים הירוקים, כמו רשות הטבע והגנים הלאומיים, במקומות שנדרשים. העתיד בעניין הזה לוט בערפל. בדרך כלל רק להערות קטנות ומצומצמות הממשלה הסכימה. כאשר מנסים להבין את המכלול, מה הרפורמה עושה לשטחים פתוחים, הרכב הוועדות אף הוא נושא משמעותי מאוד ולא ברור מה יקרה, למרות כל הדיונים החשובים מאוד שנערכו כאן.

היו"ר אמנון כהן:

תודה רבה. פרופ' ערן פייטלסון, בבקשה.

ערן פייטלסון:

תודה רבה. אני מגיע לכאן בעצם בכמה כובעים. גם ערכתי את המחקר שצוין כאן, הייתי שותף למחקר הזה וכתבתי את פרק הסיכום שלו, אבל גם הייתי שותף להכנת שלוש תוכניות מתאר מחוזיות.

היו"ר אמנון כהן:

מה תחום ההתמחות שלך?

ערן פייטלסון:

אני פרופסור לגיאוגרפיה, אבל הרקע שלי הוא גיאוגרפיה וכלכלה.

הייתי שותף, כאמור, להכנת שלוש תוכניות מתאר מחוזיות וכן תוכנית-אב מטרופולינית אחת ותמ"א אחת, אבל גם עמדתי במשך 5 שנים בראש בית-ספר למדיניות ציבורית.

אני רוצה להתחיל דווקא מן הנקודה האחרונה, מן הכובע האחרון שלי. במדיניות ציבורית אנחנו אומרים תמיד שצריך להגדיר בעיה. אנחנו עושים רפורמה כדי לתת מענה לבעיה. במצגת של מר שמאי אסיף הוצג שהבעיה היא ששטח המגורים הוא קצת מתחת לגידול התוצר. אין שום מחקר בעולם, שמוכר לי לפחות, שמראה ששטח המגורים צריך לגדול כמו התוצר. כאשר יש גידול בתוצר זה פונקציה של ההיי-טק, של המשבר הפיננסי, של כל מיני דברים שגורמים לגידול בתוצר. אין שום סיבה שגידול שטח המגורים יעלה ביחס ישיר לגידול בתוצר. נכון שסביר שכתוצאה מגידול בתוצר הוא יעלה מעל קצב גידול האוכלוסייה, אבל הוא בוודאי לא צריך להיות צמוד, וכאן אנחנו רואים שהוא עולה בצורה קיצונית למדי.

זה מעלה את השאלה על המטרות. כאן הוזכר קודם המונח "פיתוח בר-קיימא", כאשר צופים את פני העתיד. בכל העולם כאשר מדברים על פיתוח בר-קיימא מדברים על decoupling, דווקא להפריד בין גידול התוצר ובין השימוש בכל מיני משאבים, ביניהם קרקע, במקרה שלנו, אבל גם מים וגם דברים אחרים. כלומר, היינו מצפים שלא נרצה להגדיל את שטח המגורים בדיוק כמו התוצר. גם אם נסתכל על מדינות אחרות עם תוצר גבוה, כמו הולנד, לא בהכרח הם מגיעים לגודל מהשטח למטר מרובע לנפש, שזה הדבר החשוב, כמו אצלנו. לכן אנחנו בהחלט לא צריכים לשאוף להצמיד.

אין שום מטרה חברתית ששטח המגורים יגדל כמו התוצר. לכן יש בעיה בהגדרת הבעיה. אם זה מה שמוביל את הרפורמה אז יש לנו בעיה, משום שהגדרת הבעיה לדעתי לא מבוססת כיאות, וגם המטרות בעייתיות, כאמור, והיושב-ראש ציין את זה.

היום כשאנחנו מדברים על תכנון – תכנון מטרתו הרי לצפות פני העתיד ולתכנן את העתיד. אז איך אפשר לא להשתמש במונחים כמו "פיתוח בר-קיימא", שמהותו איזון בין כלכלה, חברה וסביבה? זה המהות של פיתוח בר-קיימא. איך אפשר שלא לדבר על זה היום, כאשר כל העולם כבר מדבר על פיתוח בר-קיימא ואנחנו נמצאים כבר 20 שנים אחרי ועידת ריו? בשנת 2012 ישראל תלך ל"ריו + 20". מה אנחנו נדבר שם? נגיד שהיום אנחנו מתכננים ועושים רפורמות והמונח "פיתוח בר-קיימא" לא מופיע שם? זה הרי דבר שהדעת לא תסבול, תהיה בושה למדינת ישראל אם זה לא יופיע. לכן ברור שזה צריך להופיע ובהתאם לזה צריך אחר-כך לבנות את הרפורמה.

מה שאנחנו רואים כאן, לדעתי, הוא מצב הפוך, כלומר אנחנו מתחילים לדבר דווקא על יעילות, הכול מובל על-ידי יעילות. אבל מה זה יעילות? יש לנו שני סוגים של יעילות. כאן אנחנו שומעים על יעילות אדמיניסטרטיבית – שיעבור מהר – אבל זה לא מטרת התכנון. מטרת התכנון היא לא היעילות האדמיניסטרטיבית והפרוצדורה אלא יעילות משקית. אנחנו רוצים שהמשק יהיה יעיל ביותר בטווח בין-דורי, כי זה המטרה של תכנון. אנחנו רוצים להפנים את ההשפעות החיצוניות ולהביא לכך שהמשק יפעל בצורה היעילה ביותר בראייה חברתית כוללת, כולל סביבה וכל מה שדיברתי בראייה של פיתוח בר-קיימא. זאת המטרה. אנחנו צריכים לראות מה התוצאה שיוצאת מן התכנון ולא מה ההליך. אם אנחנו לא מדברים על היעילות המשקית אלא רק על יעילות תהליכית אז אנחנו מפספסים בכלל את העניין. כאן אני לא רואה בכלל איפה אנחנו מדברים על קריטריון של יעילות משקית.

זה נוגע גם לנושאים האחרים שמדובר עליהם. עלינו לשאול איך אנחנו בונים מערכת שתתן את המענה היעיל ביותר לבעיות. לשם כך צריך להתאים את קנה המידה המרחבי של המענה לבעיות, ויש לנו בעיות בקנה מידה מרחבי שונה. יש לנו בעיות שהן בקנה מידה מקומי, יש כאלה שהן בקנה מידה אזורי ויש כאלה שהן בקנה מידה ארצי. כאשר מנסים לתת מענה לבעיה בקנה מידה אחד באמצעות כלי מקנה מידה אחר לרוב זה לא עובד ולא יעיל. כלומר היעילות היא שהמענה, או הדרג שדן בבעיה, יתאם את קנה המידה של הבעיה.

בכל העולם אנחנו רואים היום דגש על התכנון המטרופוליני. נכון שהמבנה המחוזי שלנו לא תואם טוב את המבנה המטרופוליני, אז אפשר להגיד שאנחנו צריכים לערוך שינוי בתחומים המרחביים שלגביהם אנחנו מפעילים את התכנון האזורי, אבל זה לא אומר שהתכנון האזורי כדרג אינו ראוי. סוגיית הגבולות היא לא הסוגייה של הדרג שבו אנחנו מדברים.

#### איריס פרנקל-כהן:

נדמה לי שהרפורמה כן מאפשרת תכנון של יותר ממרחב תכנון אחד, כך שתיאורטית ניתן להגיע לאותה תוצאה באמצעות צירוף מספר מרחבי תכנון.

#### דב חנין:

הגישה היא פשוט שאם יש משהו שאפשר ללכת אליו ישר, עדיף ללכת אליו אולי עקום. זה ההצעה של הרפורמה, כפי שהיועצת המשפטית של הוועדה מנסה בעדינות לשאול.

#### היו"ר אמנון כהן:

לא כך היא אמרה.

#### דב חנין:

היא אמרה את זה בצורה חיובית, סליחה.

#### שמאי אסיף:

איזה שיר הלל שומעים כאן על מערכת התכנון, כולי ממש מתמוגג ...

דב חנין:

מר אסיף, כאשר אתה לא מגן על כל העבודה הרבה שנעשתה במוסדות התכנון, אני שמח שיש מי שכן מגן. קצת עבודה נעשתה לאורך השנים, קצת ...

שמאי אסיף:

אני יודע יפה מאוד. יש לי גם הלל, אבל גם ביקורת על מה שעושים.

דב חנין:

גם לי יש ביקורת.

היו"ר אמנון כהן:

פרופ' ערן פייטלסון, אתה מדבר דברי טעם. אני רוצה לשמוע אותך עוד 4 שעות, אבל הזמן שלנו קצר.

ערן פייטלסון:

אקצר. יש לי גם סטודנטים שמחכים, שאף הם רוצים לשמוע אותי בסדנה שעוסקת בנושא הרפורמה.

היו"ר אמנון כהן:

אם כן, מר שמאי אסיף, אנחנו שומעים כאן דברי טעם אמיתיים.

שמאי אסיף:

אנחנו נתייחס.

היו"ר אמנון כהן:

לא די להשיב. אם יש דרך להטמיע את דברי הטעם בתוך הצעת החוק, אשמח.

שמאי אסיף:

חלק מזה קיים.

היו"ר אמנון כהן:

בגדול, יש כאן גופים שמאירים את עינינו. ייתכן שבלהט העבודה לא לקחנו משהו בחשבון.

שמאי אסיף:

בהחלט.

היו"ר אמנון כהן:

יש כאן דברים שאנחנו יכולים, פה ושם, לתקן לטובת הנושא, לטובת החקיקה. בבקשה, פרופסור, תמשיך ותסיים את דבריך.

ערן פייטלסון:

במחקר שערכנו על התמ"מים מן הדור השני, הדור הנוכחי של תמ"מים – צריך להדגיש שזה הדור השני ולא הדור הראשון – ראינו שהם בסך הכול סיפור הצלחה. הם משמשים טוב ומגדילים את הוודאות. אחד הדברים המעניינים שלא צפינו, שהיקף החריגות הולך ופוחת, במיוחד בתמ"מ 3/21, תוכנית המתאר המחוזית של מחוז המרכז שנתון להכי הרבה לחצים. היינו מצפים שכל שהזמן יעבור יהיו יותר חריגות מתוכנית, כי הרי היא מתיישנת, אך התמונה היתה הפוכה.

התלבטנו כיצד להסביר את זה, ודיברנו גם עם גורמים בכל תחומי הבניין. למעשה אנחנו רואים שלקח זמן להבין שהתוכנית רצינית ושהוועדה המחוזית עומדת מאחוריה, ואז היזמים "התיישרו" עם התוכנית. כלומר, התוכנית יצרה ודאות. קודם כול היה מין ניסוי וטעייה, בואו ננסה, בשיטת "מצליח". אחרי זמן מה הבינו ששיטת "מצליח" לא כל-כך מצליחה והתחילו לעבוד יותר לפי התוכנית. כלומר, התוכנית הגבירה את הוודאות במשק. ודאות בתחום התכנון והבנייה היא ערך חשוב מאוד ליעילות משקית, כי אחד המחירים הגבוהים נובע מן הניסוי והטעייה, שמישהו מנסה והולך הלוך וחזור. זה מחיר גבוה.

#### שמאי אסיף:

קוראים לזה "שיטת המצליח".

#### ערן פייטלסון:

"שיטת המצליח" יש לה מחיר גבוה מאוד. אנחנו רואים שהתמ"מים, כאשר נותנים להם זמן 'לרוץ' – מתחילים לפעול לפיהם, כלומר היזמים משתכנעים שבאמת כדאי לעבוד לפי התמ"מים ומקטינים את "שיטת המצליח". זה דבר שיש לו יעילות משקית גבוהה וחבל יהיה לפספס ולאבד אותו.

יתר על כן, התמ"מים הן כלי עבודה של הוועדות המחוזיות, כי הן באות לבחון תוכניות. ללא תוכנית מתאר כוללת כזאת שתבוא בפני הוועדה המחוזית, על-פי מה היא תקבל החלטה? אילו אמות מידה יעמדו לנגד עיניה? בהיעדר תמ"מ לא יהיו לה אמות מידה, אז כל דבר ייבחן לגופו, לכאורה לגופו, אבל בעצם לשרירות-הלב. במקום אחד יש רשות עם ראש רשות מקומית חזק יותר, ובמקום אחר יש ראש רשות מקומית חלש יותר, והוועדה תהיה ככלי בהתאם לכוחות. התמ"מ נותנת לה את עמוד השדרה, משום שזה כלי העבודה שהיא יכולה להתבונן בו ויש איזה עמוד שדרה שהיא יכולה להעמיד אילו אמות מידה כנגדו. התמ"מ היא בעצם הדבר שהוועדות המחוזיות משתמשות בו. לפחות לדבריהם, אחרי שדיברנו עם האנשים, הם אמרו: זה מה שנותן לנו פעמים רבות את האפשרות לעמוד בפני לחצים. כלומר, ועדה מחוזית בלי תמ"מ היא ועדה מחוזית נכה, וזאת בעיה.

נכון שאפשר הרבה מהדברים לעגן לכאורה בתוכניות מתאר ארציות. לא בכוללניות, מאחר ויש כאן נושאים רבים שהם על-אזוריים, במיוחד בתחום השטחים הפתוחים, ואת זה אני אומר מעדות אישית. למשל הסיבה שקשה להקים פארקים מטרופולינים היא בדיוק כי האינטרס המהותי של כל רשות מקומית היא שהפארק המטרופוליני יהיה אצל השני ואילו אזור תעסוקה יהיה אצלם. כל ראש רשות מקומית, גם אם הרקע שלו "ירוק" ביותר, רוצה אצלו אזורי תעסוקה, בשביל הארנונה, כאשר אזור תעסוקה כרוך בהכנסות בלי הוצאות, ורוצה שאזור הנופש, שכרוך בהוצאות נטו בלי הכנסות, יהיה אצל אחרים. לכן לא יהיו לנו אזורי נופש ויהיה לנו עודף של אזורי תעסוקה, אם אנחנו נשארים ברובד מקומי.

צריך להסדיר את זה במקום כלשהו. אפשר להסדיר את זה ברמה האזורית, אפשר להעלות את זה לרמה הארצית, אבל אז האתגר, חובת ההוכחה היא על הרמה הארצית. ברמה הארצית יהיה לדעתי חוסר אחריות לבטל את התמ"מים בטרם אישרנו תמ"א חדשה. פירוש הדבר שצריך עכשיו להתחיל תהליך של אישור תמ"א חדשה. אישור תמ"א חדשה אורך לא 4 שנים וגם לא 5 שנים. מר שמאי אסיף עבר את התהליך הזה ויודע שזה תהליך לא קצר. כשתהיה תמ"א חדשה שתוכיח שבאמת הפנימה את הדברים – אז אנחנו 'באופרה אחרת'.

#### היו"ר אמנון כהן:

אני מבין שכך זה בנוי, לא מבטלים את דרג התוכניות המחוזיות לפני שנולד משהו.

ערן פייטלסון:

כרגע התוכניות הכוללניות המקומיות הן שיבטלו את התמ"מ.

היו"ר אמנון כהן:

לא יבטלו. אמרו שהערכים הכלולים בתוכניות המחוזיות ייטמעו, או בארצי או במקומי.

ערן פייטלסון:

אבל אי אפשר להטמיע את זה בתוכניות הכוללניות. צריך תמ"א חדשה.

יהודה זמרת:

קבעו תקופה של 4 שנים עד שהתמ"מים יבוטלו, בדיוק כדי ליצור את הוודאות.

שמאי אסיף:

אין ספק שצריך לעדכן את התמ"א.

ערן פייטלסון:

לכן צריך להתנות. הייתי אומר: בואו נעדכן תמ"א, ואם היא באמת תפנים את כל אותם דברים אז אפשר לדבר על ביטול תוכנית המתאר המחוזית, אבל לא להיפך.

היו"ר אמנון כהן:

תודה. פרופ' פייטלסון, נצטרך לשמוע אותך מדי פעם כי אתה מביא לנו נדבך נוסף.

ערן פייטלסון:

בשמחה.

דב חנין:

אנחנו גם נעביר את דברך ליתר חברי הוועדה. הדברים חשובים מאוד.

היו"ר אמנון כהן:

חברי הוועדה קוראים פרוטוקולים.

דב חנין:

לא כולם קוראים, אז אנחנו נשלח להם את החלק הזה.

היו"ר אמנון כהן:

איגוד המתכננים, אתם רוצים לדבר עכשיו או מעדיפים לדבר בישיבה הבאה?

מיכאל מאיר-ברודניץ:

הייתי רוצה לשמור את זכות הדיבור לישיבה הבאה.

היו"ר אמנון כהן:

כרצונך. חברת "מקורות", בבקשה.

רקפת טיבי :

נבקש לשמור את זכות הדיבור לישיבה הבאה.

היו"ר אמנון כהן :

מרכז המועצות האזוריות, מר יצחק ישועה, בבקשה.

יצחק-שייע ישועה :

אני רוצה להתייחס לדברים. קודם כול, אני מוכרח להעיר הערה אחת לדברי פרופ' פייטלסון, וגם לדברי עו"ד איריס פרנקל-כהן, לגבי הוועדה המקומית. תפסיקו להתייחס לוועדה מקומית כאילו יושבים שם אנשים ומחליטים על אזורי תעשייה ובנייה. יושבים שם נבחרים שדואגים לאזור שלהם. לא הבנתי את ההערה של עו"ד פרנקל-כהן שצריך לפקח על הוועדה המקומית. לא מובן לי העניין הזה. אנשים שיושבים בוועדה מקומית הם נבחרים ציבור, שמייצגים את האזור שלהם ולא בונים סתם אזורי תעסוקה. אגב, הם יודעים מה זה בדיוק תעסוקה.

יחד עם זה, אני רוצה לומר גם שאנו מתנגדים לביטול הוולקחש"פ. כשמה כן היא – ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. לא קיבלנו שום תחליף לוועדה הזאת. על אף ששם מקבלים החלטות שלפעמים פוגעות בישוב כזה או אחר, מקובל שתהיה ועדה שמתפקידה לשמור על הקרקע החקלאית. אתם מדברים הרבה על שטחים פתוחים. לידיעתכם, בין השטחים הפתוחים יש קרקע חקלאית שמשמשת לפרנסת אנשים.

אני מבקש לומר דבר מה על הוויכוח שמתנהל לגבי השטחים לבנייה במרכז הארץ. בנובמבר 2005 החליטה ממשלת ישראל על תמ"א 35 ובה קבעה משהו. אנא מכם תלמדו את העניין הזה. לא צריכה להיות יותר בנייה במרכז הארץ. על אילו שטחים אתם מדברים כל הזמן? יש מספיק קרקעות בנתניה, ברעננה, בכפר-סבא ובהוד השרון.

היו"ר אמנון כהן :

אז מה, לא יבנו בתל-אביב?

יצחק-שייע ישועה :

אם רוצים לבנות, יש קרקע ולא צריך לקחת לא מרקמים עירוניים ולא שטחים חקלאיים ולא שטחים פתוחים.

היו"ר אמנון כהן :

אז מאין?

יצחק-שייע ישועה :

ערכנו סקרים. יש היום שטחים בנתניה וברעננה ובכל הערים.

היו"ר אמנון כהן :

אבל אנשים רוצים לגור בתל-אביב.

יצחק-שייע ישועה :

יש גם בתל-אביב. סליחה, קודם כול, המדינה כבר קבעה את זה, ולא אני. ממשלת ישראל קבעה שצריך להעדיף את הפריפריה, אבל אתם מדברים רק איך לקחת שטחים במרכז הארץ. אז לשים מה המדינה קיבלה את ההחלטה? לכן אני מבקש שהיושב ראש יערוך, אחת ולתמיד, דיון גם על העניין הזה, האם יש הצדקה לקחת קרקעות חקלאיות או אדמות פתוחות במרכז הארץ.

היו"ר אמנון כהן :

תודה רבה, אדוני. מרכז השלטון המקומי, עו"ד נתן מאיר, בבקשה.

נתן מאיר:

מר שמאי אסיף צודק שהיום ההבדל בהיררכיה של התוכניות הולך ומיטשטש. נכון שאי אפשר להחזיר את הגלגל לאחור. אנחנו בשלטון המקומי תומכים ברפורמה, שבסך הכול מעבירה סמכויות לוועדות המקומיות כפי שצריך להיות, אבל בעצם אפשר היה גם במסגרת החוק הקיים לעשות את הסדר הזה. החוק הקיים קובע שתוכנית מתאר מקומית יכולה לרדת לרמה של תוכנית מפורטת, אבל היא לא חייבת, וזה תלוי בוועדות המחוזיות. לו הוועדות המחוזיות היו קובעות מדיניות תכנונית שהן דוחות תוכניות מקומיות שיורדות לרמה של תוכניות מפורטות, אלא במקרים מיוחדים, לא היינו מגיעים למצב הזה.

ארז קמיניץ:

אז לא היה תכנון בכלל.

נתן מאיר:

אני אומר את זה כהערה לכולנו, גם לוועדות המקומיות שהגישו תוכניות ברמה מפורטת כעניין שבשגרה וגם לוועדות המחוזיות שטיפלו בתוכניות כאלה. לו היינו מקפידים, היינו יכולים לפתור את הבעיה במסגרת החוק הקיים ולא היה צריך לעשות את הרפורמה. אבל משנעשתה רפורמה, טוב שהיא נעשתה. העברת סמכויות לשלטון המקומי היא הדבר הנכון.

היו"ר אמנון כהן:

נפגשתי עם כמה ראשי עיריות שאמרו שבגדול, מבחינה תכנונית, "צוואר הבקבוק" שבו נתקעות כל התוכניות הוא דווקא הוועדות המחוזיות. הם אומרים שבמקום הרפורמה צריך היה לעבות את הוועדות המחוזיות באנשי מקצוע, במתכננים, בנוסף למה שיש כי הקיים לא מספיק כנראה, כי שם יש הרבה מאוד עבודה והרבה מאוד תוכניות ולוקח כ-10 שנים לאשר תוכנית.

נתן מאיר:

זה בדיוק הרעיון שאני רוצה להציג.

היו"ר אמנון כהן:

מר שמאי אסיף ענה לי שזה חלק מן הרפורמה.

נתן מאיר:

אני רוצה להגיד בדיוק אותם דברים. לכן העברת הסמכויות לוועדות המקומיות, גם אם לא נובעת מהכרה בבגרות של השלטון המקומי אלא מטעמים לוגיסטיים ברורים – יש עשרות ועדות מקומיות ואנחנו פותחים שישה "צווארי בקבוק" של ועדות מחוזיות ומעבירים את הסמכויות. נכון, אני מסכים, זה צריך להיות מלווה גם בעיבוי כוח-האדם בוועדות המחוזיות כדי שהעניין יתקדם.

דבר שמדאיג אותי יותר, לאחר שיהיו התוכניות הכוללניות, הוא דחיית פיצויים, מצד אחד, שזה אולי טוב לשלטון המקומי, אבל גם דחיית היטל ההשבחה לתוכניות המפורטות, מצד שני. מר שמאי אסיף התייחס לזה בשני מישורים, כולל המישור של דחייה וחלוקת העושר. אני בכל סיטואציה אוהב לתאר לעצמי את היום שאחרי, וביום שאחרי אני חושש שיהיו תקלות גדולות, גם מבחינה קניינית לאזרחים עצמם, גם מבחינת יחסי אזור ושלטון וגם מבחינת המקורות הכספיים של הרשות המקומית.

היום כאשר מתאשרת תוכנית בכל רמה שהיא, כולל תוכנית כתמים, תוכנית שהופכת את הקרקע החקלאית שלי לקרקע לבנייה בלי שיש אחוזי בנייה, בלי שידועה חלוקה למגרשים, אם אני מוכר את הקרקע יש תגובת שוק לקרקע. במקום 20,000 דולר לדונם של קרקע חקלאית

מציעים לי 100,000 דולר, והיו מציעים לי 300,000 דולר אם היתה כבר חלוקה למגרשים ואחוזי בנייה. ואז אם אני מוכר את הקרקע אני חייב לשלם היטל השבחה.

על-פי המצב החדש, אם אני רוצה בתוכנית כוללנית כזאת למכור את הקרקע שלי, אקבל יותר, אבל אז אני עדיין לא חייב בהיטל השבחה. מי שיהיה חייב בהיטל השבחה זה הקונה שלי כאשר תבוא התוכנית הקונקרטית. לא ידוע מה יהיה בתוכנית הקונקרטית. ייתכן שהתוכנית שלי היא תוכנית כתם שקובעת שזה יהיה מגורים, אבל כאשר יבואו לתכנן את שכונת המגורים, בדיוק בקרקע שלי יהיה גן הילדים או דרך או ייעוד ציבורי והקרקע שלי תיפגע. את כל זה השוק צריך להפנים.

שמאי אסיף:

זה בדיוק מה שהרפורמה עושה. שכנעת אותי.

היו"ר אמנון כהן:

כלומר, שכנעת אותו שהוא עשה עבודה טובה ...

שמאי אסיף:

במקרה הזה. לא באופן גורף, אלא במקרה הזה.

נתן מאיר:

לא הגעתי לחלק השני של המשפט. אם זה נשמע עד עכשיו כמחמאה – לא, זה לא היה מכוון. עכשיו אני מגיע לחלק השני של המשפט. כל זה יוצר חוסר ודאות קנייני וערפול. נמצאים כאן גם נציגים של לשכת השמאים. הייתי מעוניין מאוד לשמוע מה הם אומרים על כך. בסופו של דבר מבחינת זכויות האזרח, מבחינת הקניין, מבחינת הוודאות או חוסר הוודאות הקניינית אנחנו עושים דבר מסוכן מאוד.

איריס פרנקל-כהן:

כלומר, אתה מציע פיצוי דו-שלבי, גם על תוכנית הכתמים וגם על התוכנית המפורטת?

נתן מאיר:

השוק מגיב על כל דבר. השוק מגיב גם על תוכנית כתמים.

שמאי אסיף:

אז מה אם השוק מגיב?

יהודה זמרת:

זה אומר שייקח עשרות שנים לאשר תוכנית כתמים.

שמאי אסיף:

אז מה, אז מייד צריך לגבות היטל השבחה ולשלם פיצויים?

ארז קמיניץ:

ראו את המקרה של רעות ומודיעין.

נתן מאיר:



עכשיו אני מגיע להיטל ההשבחה. אני משאיר את סוגיית הקניין לגופים רחבים יותר וללשכת השמאים. אני רוצה לחזור לשלטון המקומי. גם תוכנית כתמים מחייבת הוצאות להכנת התשתיות, לתכנון התשתיות, לתכנון מוסדות הציבור. היטל ההשבחה והיטלי הפיתוח הם היום המקור לתשתיות ולמוסדות ציבור, גם לתכנון וגם לבנייה. אם כל המקורות הכספיים יידחו לתוכנית הקונקרטית אנחנו סוגרים את הברז, אנחנו מפסיקים את זרם התקבולים בתחום הפיתוח של הוועדות המקומיות שעליו נשענת מערכת הפיתוח. אני מסופק אם נתנו על כך את הדעת.

ארז קמיניץ:

אתה רוצה היטל השבחה על כתמים או לא רוצה היטל השבחה על כתמים?

שמאי אסיף:

הוא בוודאי רוצה.

נתן מאיר:

אני רוצה לעבור לנושא שהוא לא נושא של תכנון ובנייה, אבל קשור קשר אמיץ לתכנון ולבנייה – בחיים הנושאים לא מחולקים על-פי ענפים ומקצועות – והוא נושא פיתוח תשתיות באזורים לא מפותחים. היום הפיתוח הזה נעשה במערכת הסכמית, הן על-ידי מינהל מקרקעי ישראל והן על-ידי בעלים פרטיים, כי אי אפשר ב"פתרון הספר" של הוצאת היתרי בנייה, תשלום היטלי פיתוח והמתנה לפיתוח לפתח אזורים לא מפותחים. עד היום יש לנו מסגרת משפטית מאוד לא ברורה בתחום הזה. משרד הפנים לא הוציא הנחיות ברורות.

יהודה זמרת:

יש הצעת חוק שמדינת ישראל הגישה לוועדה, שנקראת חוק מיסי פיתוח ומטרתה ליצור פלטפורמה חוקית כדי להסדיר את הנושא. כאשר הצעת החוק תאושר תהיה פלטפורמה חוקית סדורה.

מיכל גולדברג:

הצעת החוק נמצאת בשלב מקדמי מאוד. היא הוחזרה לממשלה.

יהודה זמרת:

הצעת החוק הזאת היתה אמורה לקבל חוות דעת של הלשכה המשפטית של הכנסת.

נתן מאיר:

בהמשך לדברים של פרופ' פייטלסון, אם אנחנו רוצים לדבר גם על המהות ולא רק על ההליכים אנו חייבים "להדביק" את הנושא הזה לנושא של התכנון והפיתוח. אם לא יהיו תשתיות, לא יעזרו שאר סעיפי החוק שאנחנו מדברים עליהם. צריך תשתיות זמינות. צריך להעביר את נטל הפיתוח ליזמים. צריך לעודד את זה, להמשיך במערכות ההסכמיות שקיימות. צריך לקבוע כללים של מותר ואסור, מה כן ומה לא. יש לי לא מעט להגיד בנושא הזה, כי אני מכיר אותו מקרוב, אבל לדעתי צריך לעשות את זה בצמוד לנושא שאנחנו עוסקים בו.

אסיים בעוד נקודה אחת. באשר לנושא התשתיות הארציות וההוראות שבחוק לקצר את משך זמן ביצוע התשתיות, אנחנו מקבלים את זה בשלטון המקומי ברגשות מעורבים. מצד אחד, אנחנו גוף שלטוני שאמון על ביצוע התשתיות ולכן כל דבר שיקצר את משך זמן הקמת התשתיות הוא טוב ויקל עלינו. מצד שני, כשלטון מקומי מול שלטון מרכזי, הניסיון מראה שכאשר מדובר על תשתיות ארציות לפעמים מנחיתים אותן על השלטון המקומי נגד רצונו, תוך הרס לפעמים של הרקמה האורבנית של ישובים שלמים ובצורה דורסנית מאוד. כאשר נגיע להערות הקונקרטיות לסעיפים, בכל הסעיפים של התשתיות הארציות חסר לפחות ה-say, לשמוע את הוועדה המקומית ולהתחשב בדעתה כאשר מדובר על התשתיות הארציות, הן במישור התכנוני, של אישור

התוכניות, והן במישור הביצועי, של ההרשאות המקוצרות כתחליף להיתרי בנייה מלאים. תודה רבה.

היו"ר אמנון כהן:

תודה רבה. איגוד מהנדסי ערים, גברת נועה אורבך, בבקשה. לאחר מכן נשמע את יושב-ראש לשכת שמאי מקרקעין ישראל, מר אוהד דנוס. מזל טוב, ברכות.

אוהד דנוס:

**ברכות גם לך, אדוני. לא הספקתי לומר בדיון הקודם.**

היו"ר אמנון כהן:

שמעתי שבחרו אותך פה אחד לייצג את הלשכה נאמנה ואני בטוח שתעשה כן.

נועה אורבך-אבן:

לאיגוד מהנדסי ערים אין התנגדות להעברת סמכויות לוועדות המקומיות, וברור גם למה. הדבר היחיד שברור לנו, שאין בהירות ברפורמה המוצעת לגבי הכלים, כוח-האדם המקצועי הנדרש ואופן מימונם כך שיתנו לוועדות בסיס לביצוע החוק. על רקע זה, אנו מטילים ספק במעשיות של הוראות החוק המוצע, שקובעות לוחות זמנים ומועדים לביצוע מטלות שבחלקם נראים לא ריאליים, על פניהם, ללא העמדת התקציבים והאמצעים הלוגיסטיים שיאפשרו למוסדות התכנון המקומיים לעמוד במועדים הללו וללא תוצאות משפטיות ברורות הנובעות מאי-העמידה במועדים הללו.

יש מגמה של שחרור "צווארי בקבוק" בוועדות המחוזיות, אבל ספק אם המגמה הזאת תושג, מאחר ומשחררים אותן מחלק מסמכויותיהן ומעבירים אותן לוועדות המקומיות, אבל מעמיסים עליהן משימות פיקוח ובקרה צמודה על הוועדות המקומיות, שככל הנראה לא יתנו להן לתפקד. אלה לא יתפקדו כפי שצריך, וגם אלה לא יתפקדו כפי שצריך.

אני שומרת לעצמי נושאים נוספים שנעיר עליהם אחר-כך בדיון הפרטני.

היו"ר אמנון כהן:

תודה רבה. בבקשה, מר אוהד דנוס.

אוהד דנוס:

הגשנו את ההתייחסות שלנו. שמענו כאן כל מיני דברים על נושא התכנון ועל מטרות החקיקה. לתומי סברתי שהתכנון מטרתו להיטיב את איכות החיים כאן, אם במישור של שטחים ירוקים ופתוחים, אם במישור המגורים והתעסוקה במדינה. לכל אורך הצעת החוק – וההתייחסות הראשונה שהגשנו היא למספר סעיפים נרחב יותר – לא מצאנו דבר וחצי דבר בנושא שהוא לטעמנו, או על-פי ניסיונו המעשי והמקצועי, חשוב לא פחות, וזה הטיוב הכלכלי-השמאי של התכנון, דהיינו, אותו נספח שמאי שאנו סבורים שצריך להיות בכל תוכנית. אנו יכולים ללמוד מן העבר, שנספח כזה היה קיים עוד בתקופת המנדט, אז הוא נקרא "סכמה פיננסית". שמענו את נציג השלטון המקומי. אני סבור שגם לרשויות המקומיות הנושא הזה אקוטי. אני מדבר הן על תוכניות שגורמות להשבחה והן על תוכניות שגורמות לכאורה לירידת ערך. אני אומר לכאורה, כי תכנון כתכנון, לפחות בראייה שלנו, תמיד צריך להיטיב ולהשביח את הסביבה, אם ברמה מקומית ואם ברמה ארצית כאשר מדובר בתוכניות של תשתיות.

היבטים קנייניים – דובר על כך שתוכנית כוללת לא תהווה עילה לפיצויים או השבחה. מר שמאי אסיף הזכיר את זה. בעניין הזה חשוב שהוועדה תבין שאמנם העילה כבר קמה. היא לא תהווה עילה לפיצוי או להיטל, אבל למעשה מרגע שתוכן מתחם קרקע מסוים קמה העילה, נוצרה ההשבחה או הפגיעה, וחשוב שהציבור, הוועדה, הגוף המתכנן יידע אותה.

בידינו, שמאי המקרקעין בישראל, בהחלט לשפר בעניין הזה את התכנון. גופים שונים שמשתמשים בשמאי מקרקעין בשלב התכנון בהחלט מגיעים לתוצאות טובות יותר, כאשר שמאים מטייבים את התכנון.

גם כשאנו ניגשים לסעיפים השונים, וכאן אדוני יצטרך להנחות אותי, הגשנו התייחסות מעודכנת לכל הסעיפים שאמורים להידון היום.

איריס פרנקל-כהן:

הדיון הפרטני יתקיים כבר בישיבה הבאה, ככל הנראה.

אוהד דנוס:

ניתן לראות כבר כאן שקיימות אי-אלו תפוקות שהתוכניות השונות אמורות לייצר. אני לא רואה, אדוני, איך אפשר לבצע אותן בלי שמאות. זה דומה לאיש שהולך בחושך בלי פנס וחלק מן הדברים לא מוארים בפניו.

היו"ר אמנון כהן:

רכבת ישראל, עו"ד גל סומך, לא נמצא. החברה הלאומית לדרכים בישראל, עו"ד טלי ענבר, יצאה.

יהודה זמרת:

יש להם הערות להגדרות. זה יידון בדיון הפרטני.

היו"ר אמנון כהן:

אני מכבד מי שמבקש לדבר. אם היא כאן, תדבר. אם היא לא כאן, בפעם הבאה נראה מה העניינים. האגודה לזכויות האזרח ועמותת "במקום", גברת נילי ברוך.

דבי גילד-חיו:

גברת נילי ברוך לא נמצאת, אבל אדבר בשם האגודה לזכויות האזרח וכן בשם ארגון "במקום" ו"האגודה לצדק חלוקתי". יש לנו כל מיני הערות פרטניות לסעיפים בפרק הזה, אותן נציג בהמשך.

בהתייחס באופן כללי מאוד לדברים שהוצגו כאן היום על התוכניות, הארגונים שלנו מתייחסים לרפורמה מנקודת מבט קצת שונה, מנקודת מבט חברתית. זה אולי מתקשר לדברים שאמר פרופ' פייטלסון. אנו סבורים שערכים חברתיים שונים חייבים להיות מוטמעים בתוך הרפורמה. גם דברים שלא היו קודם בחוק התכנון והבנייה, יש כאן בהחלט הזדמנות חשובה להטמיע אותם. כאשר מר שמאי אסיף דיבר על הערכים שיוטמעו בתוך התוכניות החדשות לא ראיתי שם ערכים חברתיים, שנראה לי נדרשים להופיע שם, כמו דאגה לתמהיל חברתי או לדיוור בהישג יד, וכך הלאה.

שמאי אסיף:

התמהיל החברתי דווקא הופיע במצגת.

דבי גילד-חיו:

ראיתי את הרשימה, אך לא הופיעו הדברים החברתיים מן הסוג הזה. אכן זה לא קיים בחוק הרשיר היום, אבל בהחלט בהזדמנות זאת שמכינים רפורמה חדשה ומדברים על תוכניות כוללניות, במיוחד כאשר בתוכניות כוללניות יש סכנה גדולה שלא תהיה חלוקת עושר פנימית אידיאלית וקבוצות מוחלשות דווקא ייפגעו מן התוכניות הכוללניות הללו, צריך במיוחד לדאוג לערכים החברתיים הללו.

היו"ר אמנון כהן:

תודה רבה. הקואליציה לקידום גיור בהישג-יד.

דבי גילד-חיו:

גם אותם אני מייצגת, אבל ההערה היא לדברים הפרטניים ואנחנו נתייחס לזה בהמשך.

היו"ר אמנון כהן:

בסדר גמור. המועצה לשימור אתרי מורשת ישראל, גברת חומי נובנשטרן, בבקשה.

נחמה (חומי) נובנשטרן:

אנחנו נתייחס לסעיפים בישיבה הבאה.

היו"ר אמנון כהן:

בסדר גמור. "אדם, טבע ודין", בבקשה, עו"ד אלי בן ארי.

אלי בן ארי:

תודה, אדוני. היות ואני לא בטוח האם הנציג שלנו בשבוע שעבר הספיק לברך אותך על כניסתך לתפקיד - - -

היו"ר אמנון כהן:

אפשר לברך כעת.

אלי בן ארי:

זה פשוט תפקיד כל-כך חשוב, עם כזאת אפשרות להשפעה ממשית על הארץ הזאת.

היו"ר אמנון כהן:

אני מרגיש כובד על הכתפיים שלי. לא ידעתי מאין הוא הגיע.

אלי בן ארי:

הכובד מוצדק.

היו"ר אמנון כהן:

אני מסכים אתך.

אלי בן ארי:

כפי שאמרו רוב האחרים, לגבי הדברים הפרטניים נתייחס בנפרד. הייתי רוצה להתייחס ברמה העקרונית לפרק שאנו עומדים בפניו, לבעיה המהותית שיש בו.

כפי שמר שמאי אסיף הראה בגרף שפתח את המצגת שלו, היקף השטח הבנוי במדינת ישראל קופץ קפיצה אדירה, הרבה מעבר לגידול האוכלוסייה. גידול האוכלוסייה בישראל גדול הרבה יותר מאשר ברוב העולם המערבי. כבר היום הצפיפות במדינת ישראל גדולה מאוד, ולכן כאשר באים לתכנן תכנון פיזי ומחוקקים חוק, שקודמו החזיק מעמד קרוב ליובל שנים, צריך לחשוב מה בעצם המטרות שאנחנו צריכים להשיג. אחת המטרות העיקריות היא שקודם כול תישאר לנו קצת ארץ ולא הכול יהיה בנוי.

בחוק הקיים יש כלים מסוימים, לא מושלמים, לא מספיקים, לדעתנו, אבל קיימים שם כלים שנועדו להשיג את המטרה הזאת. כלי אחד כזה הוא הוולקחש"פ, כלי אחד כזה הוא תוכניות המתאר המחוזיות.

מה בעצם המטרה שאמורה להיות בכלים האלה מבחינת הליך תכנוני? כאשר מדבר על ייעול אסור לשכוח את הדברים הללו. אם מדינת ישראל, לדוגמה, רוצה שאנשים יגורו בפריפריה ולא במרכז עליה לדאוג למערכת של תמריצים שתעודד אנשים להתנהג בהתאם לאופן שבו היא רוצה שהם יתנהגו. אם למשל בית יעלה אותו דבר במושב ליד באר-שבע ובתל-אביב, אני מניח שאני יודע איך רוב האנשים יבחרו כאשר הם צריכים לבחור היכן לגור.

אותו דבר כאשר מדובר על שטח פתוח ושטח לפיתוח. כאשר במדינת ישראל אמורים לקבל החלטה איך לפתח, היכן להוסיף יחידות דיור, היכן למקם את רוב השטח המפותח העצום שמר שמאי אסיף מראה לנו, ובצדק, שמדינת ישראל הולכת לייצר בעשורים הקרובים, אנחנו חייבים לדאוג למנגנון שיתמרץ את מי שמקבל את ההחלטות, בעיקר המגזר הפרטי אבל גם המגזר הממשלתי. צריך לעשות את זה במקומות שישאירו קצת שטח גם בעוד חמישים שנים, גם אם לא בטוח שאני אישית אראה את זה או חלק גדול מן האנשים כאן. אנחנו חייבים לדאוג לזה.

הוולקחש"פ היא מנגנון מן הסוג הזה. אומרים: כשאתה רוצה לפתח משהו בשטח פתוח יש לך עוד ועדה לעבור. זה לא בירוקרטיה. זה מסר, שאומר: הנה, אנחנו פחות מעוניינים שתלך לשם. אם אתה רוצה בכל זאת, תעבור אותנו ותשכנע.

היו"ר אמנון כהן:

הוא יושב שם בוועדה. הלא כן? אמנם את הוולקחש"פ ביטלת, אבל נציגו יושב שם.

יהודה זמרת:

בכל מוסד תכנון יושבים נציגי המשרד להגנת הסביבה ונציגי הירוקים, נציגי משרד החקלאות ונציגי החקלאים.

קריאה:

לא בכל הוועדות.

היו"ר אמנון כהן:

בוועדה המחוזית יש? במועצה הארצית יש?

איריס האן:

לא בוועדות המקומיות.

היו"ר אמנון כהן:

שאלתי למה ביטלו דבר כזה יפה. רציתי לשמוע את הנימוק, ואם מצאו פתרון בדרך אחרת אין לי בעיה.

אלי בן ארי:

זה לא עניין של פתרון, אלא שהרעיון המוצע, של "תוכנית אחת בוועדה אחת", משמעו בעצם: תוכנית שבשטח פתוח ותוכנית שבשטח מבונה עוברת אותו תהליך. כלומר אין כאן מסר לאן אני מעדיף שתלך, לאן עדיף למדינת ישראל הצפופה להוביל את הפיתוח.

אותו דבר עם תוכניות מחוזיות. מה בעצם עשו התוכניות המחוזיות הללו? הן עשו מה שעשתה תוכנית מתאר ארצית אחת. אני מסכים עם מר שמאי אסיף שהדבר הזה אפשרי גם בתוכניות מתאר ארציות. היתה תוכנית כזאת, שנקראה תמ"א 31, אבל היא היתה תקפה למשך תקופה של פחות מ-10 שנים. התמ"א הזאת קבעה בכל שטחי המדינה: כאן מפותח, כאן לא

מפותח, כאן פיתוח מן הסוג הזה, כאן פיתוח מן הסוג האחר. היא היתה תוכנית המתאר הארצית היחידה שעשתה את זה עד היום, אין יותר תוכניות כאלה. היום יש את תמ"א 35, שכולה מפנה לתוכניות המחוזיות. היא אומרת: הנה, בתוכנית מחוזית אפשר לעשות כך, אפשר לעשות אחרת. היא קובעת כללים, אך לא קובעת בדיוק מה מותר כאן ומה מותר שם ואילו שטחים אמורים להישמר.

כאשר התוכניות המחוזיות ייעלמו, עוד לפני שהובטח - - -

היו"ר אמנון כהן:

הן יוטמעו במקומות אחרים. לא ייעלמו. אל תעליב אותן ... חלק יעלה לארצי וחלק יירד למקומי.

אלי בן ארי:

זה הצהרת כוונות.

היו"ר אמנון כהן:

אם היא לא טובה אז הסעיף ישתנה. גם אני מסכים לזה.

אלי בן ארי:

על-פי הצעת החוק נקבע שהתוכניות המחוזיות בוודאות בתוך 4 שנים לא יהיו, על אף שאין שום ודאות שבתוך 4 שנים הערכים שלהן יוטמעו.

שמאי אסיף:

לא נכון.

היו"ר אמנון כהן:

לא כך התרשמתי.

אלי בן ארי:

זה כובד האחריות הגדול שדיברתי עליו.

היו"ר אמנון כהן:

גם אני רוצה להיות רגוע. מדברים כאן אנשים שעוסקים בזה כבר ארבעים שנים, לא יום אחד. אנחנו לא רוצים שייעלם שום דבר, אבל אם יש משהו שדיברו עליו לפני כמה שנים וכרגע לא מתאים לתוואי, לתפיסה, לעולם, אז אומרים: זה מתאים יותר לארצי ולכן יעבור מן המחוזי לארצי, התחומים הפרטניים מתאימים יותר למקומי. אבל יהיו תוכניות שלא מתאימות כבר וייתכן שיירדו, אז לא קרה כלום.

אלי בן ארי:

זה לא עניין של לא קרה כלום. השאלה היא איך היום רואים את המרחב. מה שנאמר בסוף הסברו של פרופ' פייטלסון הוא מבחינתי אולי הדבר הכי חשוב. הוא הציג דוגמה לדבר שקיים. הרי אנחנו עובדים כל הזמן לפי הכלל, שאנו מזכירים אותו, שמה שלא מקולקל לא צריך לתקן. למשל באזור המרכז יש לנו תוכנית מתאר מחוזית, שאילולא היתה המצב של המחוז הזה היה נראה גרוע בהרבה. תוכנית המתאר המחוזית קבעה כללים שמיישמים אותם ומתרגלים אליהם. ואז כשסוף-סוף יש משהו שעובד, באה היום הרפורמה וקובעת: את זה לא צריך יותר, בתוך 4 שנים זה ייעלם, וגם לא יוצרים שום כלי שיבטיח שמה שזה עושה יהיה במקום אחר.

היו"ר אמנון כהן:

יש לך משימה לדיון הבאה, כאשר ניכנס לדיון בסעיפים, להאיר את עינינו, וטוב שנוכל להתייחס.

אלי בן ארי:

היות ואנחנו מנסים להצביע כאן על הבעיה העקרונית, קודם כול שיהיה ברור שיש בעיה עקרונית, ובהמשך נתייחס אליה. תודה.

היו"ר אמנון כהן:

הבהרת. התאחדות הקבלנים והבונים בישראל, בבקשה.

מירי כהן:

אני היועצת המשפטית של התאחדות הקבלנים והבונים. הדבר שהכי מטריד אותנו הוא הכאוס שלדעתנו עתיד להיות מהתוכניות הללו.

היו"ר אמנון כהן:

מאילו תוכניות?

מירי כהן:

כל מערך התוכניות החדש, ומייד אפרט לגבי זה.

אקדים ואומר שברור שכאשר עושים רפורמה יש "דור מדבר" שעתיד להיפגע במהלך תקופת השינוי, אבל לדעתנו העניין הזה חורג ממתחם הסבירות. חשוב לי להגיד שכאן אני נתלית בגדולים ממני, בעו"ד אבי פורטן ממשרדי שהיה גם סגן היועץ המשפטי במשרד הפנים וגם היה יועץ של ועדות תכנון שונות, ובמר אייל מאמו שהיה יושב-ראש ועדת ערר. הם מתריעים חוזר ושנו בכל פורום כשהם מדברים על הצעת החוק הזאת, על הכאוס המוחלט שהולך להיות.

היו"ר אמנון כהן:

למה את מפחידה את כולם? איזה כאוס? ראינו מצגת. ראינו גם שלא נעלם כמעט כלום. יש דברים שעוברים ממוקום למקום, יש תוכניות שהולכות לכאן ואחרות שהולכות לשם. למה שיהיה כאוס?

מירי כהן:

אדוני, תן לי להסביר ואחרי כן תוכל להגיד לי אם אתה חושב שאני טועה.

היו"ר אמנון כהן:

קובעים כאן גם תקופת מעבר, כלומר לעת עתה כל מה שקיים ממשיך לעבוד ואט-אט הרפורמה תתחיל להיכנס, לקרום עור וגידים. נדרוש כמובן שיהיה תקציב ראוי וטוב כדי שהדבר הזה יתבצע ושלא תהיה רק רפורמה בלי תקציב. זה תהליך שלא יסתיים מחר בבוקר. למה שיהיה כאוס?

מירי כהן:

אני מסכימה, אדוני, אבל תן לי לדבר על שני פרמטרים. לדעתנו ההגדרות שמבחינות בין התוכניות הכוללניות והתוכניות המקומיות רחבות מדי. מי שעתיד לקבוע את סמכויות הוועדות המקומיות היא הוועדה המחוזית שמעליהן, שככל שהיא תרחיב את מה שהיא עושה בתוכנית המקומית הכוללנית, ממנה ייגזרו הסמכויות של הוועדות המקומיות. לדעתנו לא בטוח שכל הסמכויות שאנו חושבים שעתידות להיות באמת יקרו. אני רואה שמסתכלים עליי בהשתאות. כאשר נגיע לסעיפים הפרטניים אשמח לפרט.

הדבר השני הוא עניין הסנקציות אם בתוך 4 שנים לא יהיו תוכניות כוללניות ואם בתוך 5 שנים הוועדות המקומיות לא מוסמכות. אמר מר שמאי אסיף במצגת שלו שזה ניתן להיעשות. ייתכן שזה ניתן. אנחנו לא מאמינים שזה באמת יקרה, שני התרחישים הללו: לא שתוך 4 שנים יהיו תוכניות כוללניות ולא שתוך 5 שנים הוועדות המקומיות יוסמכו. לאור זאת ועדת המשנה של המועצה הארצית תהיה אחראית לוועדות כוללניות והוועדה המחוזית תהיה אחראית לוועדות מקומיות, כי ועדות מקומיות שלא מוסמכות עתידות שלא לקבל את זה. כאן בדיוק נכנס הכאוס, אדוני. יוצר כאן "צוואר בקבוק" ותקיעות תכנונית. אנו סבורים שהזמנים שנקבעו כאן לא ריאליים.

היו"ר אמנון כהן:

תודה על שהארת את עינינו. הקרן הקיימת לישראל, מר בנג'י היימן, לא נמצא. חברת החשמל, עו"ד חי גלאון-זגורי.

חי גלאון-זגורי:

ההערות שלנו פרטניות.

היו"ר אמנון כהן:

עמותת האדריכלים המאוחדים בישראל ואיגוד האדריכלים העצמאיים, מר דני מורן, איננו. ואחרון חביב, עו"ד רום צין ביקש לדבר, שלח נייר עמדה. הוא לא נמצא.

קיבלנו אישור מיושב-ראש הכנסת, מכיוון שהדיון חשוב נוכל להמשיך את הדיון למשך שעתיים נוספות. תיכף ניכנס לסעיפים על תוכניות ארציות וכוללניות. מה חשבתם, שתלכו הביתה? יש יושב-ראש חדש והוא רוצה לעבוד ...

אהרון (רוני) בן אריה:

יש לי הערות על המצגות.

היו"ר אמנון כהן:

לא ביקשת רשות דיבור.

אהרון (רוני) בן אריה:

לא ידעתי שיהיו מצגות ועל מה בדיוק הן יהיו כדי שנוכל להעביר תגובות. איך יכולתי לכתוב נייר עמדה על דבר שלא ראיתי?

היו"ר אמנון כהן:

היית צריך לכתוב נייר עמדה על סעיפים 161-174.

אהרון (רוני) בן אריה:

על הסעיפים הללו אין לי מה להגיד.

היו"ר אמנון כהן:

אמרנו שלפני שניכנס לסעיפים נראה את שתי המצגות. לכבודו יש מה להעיר על המצגות? אני נותן לך את זכות הדיבור, בבקשה.

אהרון (רוני) בן אריה:



תודה רבה. קודם כול, אני מברך על הדרישה להגדיר את מטרות החוק. לא הבנתי, מכל מה שמדובר כאן, האם מטרת החוק היא לשמור על שטחים פתוחים או לפתח תשתיות.

היו"ר אמנון כהן:

צריך לקבוע את המטרות, כפי שקיים בכל חוק. בכל חוק אני כותב את מטרת החוק.

נתן מאיר:

מטרות זה הכול, גם שמירה על שטחים פתוחים, גם פיתוח תשתיות.

אהרון (רוני) בן אריה:

אני רוצה להתייחס לדברים שנאמרו כאן בהקשר לשטחים פתוחים. אני מסכים ששטחים פתוחים הם דבר חשוב, אבל נאמר כאן דבר שנשמע חמור למדי, שיש מספיק שטחים פתוחים לפתח תשתיות עד לשנת 2030, כלומר ל-18 השנים הבאות. יש מחסור בתשתיות של עשרות שנים במדינה הזאת, בכל מיני תשתיות. מדברים כאן על פיזור אוכלוסייה לפריפריה. אי אפשר לפזר אוכלוסייה לפריפריה בלי תשתיות. אם התשתיות יפגעו בשטחים פתוחים צריך להחליט מה חשוב יותר.

אמרתי קודם בקריאת ביניים: לגור במחילות. כל הזמן מדובר על השארת שטחים פתוחים, אז לא יהיה איפה לגור. האוכלוסייה גדלה ואין מה לעשות. תראו מה קורה בנגב – הבדואים משתלטים על שטחים פתוחים רבים. אני לא מאשים אותם, מפני שאין שום תוכנית שתגדיר היכן הם יגורו.

שמאי אסיף:

דווקא יש.

אהרון (רוני) בן אריה:

אולי יש, אז התוכנית לא מתבצעת. אתם דואגים לשטחים פתוחים. תראו בנגב, בחצי מן הנגב כבר אין שטחים פתוחים, בכול יש פחונים ואוהלים. צריך לחשוב על כל ההיבטים הללו ולא רק לדבר בסממאות על כך שצריך שטחים פתוחים.

באשר לתמריצים לתשתיות – ראינו, פעמים רבות נתנו כבר תמריצים לפריפריה. זה לא עזר, אנשים לא עברו לפריפריה. אנשים צריכים לגור במקום קרוב לעבודתם. אם רוצים שהם יגורו בפריפריה צריך לדאוג לכך שמקום עבודתם יהיה קרוב.

היו"ר אמנון כהן:

או שיהיו תשתיות ואז הם יוכלו להגיע מן הפריפריה למרכז.

אהרון (רוני) בן אריה:

בדיוק לזה אני מתכוון.

היו"ר אמנון כהן:

תודה רבה, אדוני. כיוונת לדעת גדולים. יישר כוח.

בעוד כמה דקות נסיים את הדיון הזה. בישיבה הבאה ניכנס לדיון בסעיפים שעוסקים בתוכניות הארציות, וככל שנסייק נדון גם בתוכניות כוללניות. קראנו כבר את הסעיפים 161-167 על התוכניות הארציות. בהמשך נראה איך אנו מתקדמים. בחלק הראשון של הדיון נתמקד בסעיפים הללו ואז נתקדם גם לתוכניות הכוללניות. כל הגופים מתבקשים להעביר הערות.

איריס פרנקל-כהן:

כבר העבירו.

היו"ר אמנון כהן:

אם אתם מבקשים להוסיף דבר מה, עדיין אפשר. בעזרת-השם בשבוע הבא ניכנס לדיון על שני החלקים הללו ונראה איך נתקדם.

אני מבקש להגיד לכל המשתתפים בישיבות, גם למשרדי הממשלה, בכוונתי לקיים יום דיונים נוסף בשבוע על מנת לקדם את הדיונים בהצעת החוק. בהתייעצות עם הצוות ועם כולם הגענו להחלטה שיתווספו דיונים בימי ראשון בנוסף לימי שלישי. מכיוון שזאת ועדה משותפת זה יום הדיונים שמצאנו, כאשר ועדות אחרות מתכנסות פחות. מכיוון שיש לנו אילוצים ולא יכולנו לקיים את הדיונים ביום שני או רביעי, לכן הדיון יתקיים בימי ראשון בין השעות 00:13-09:30. הדיונים בימי ראשון יתחילו לא בשבוע הקרוב, כי כל אחד מאתנו צריך להתארגן, ויש אתנו מרצים בכירים ואנשים שמייצגים גופים שונים, לפיכך ב-19 ביוני יחלו דיונים גם בימי ראשון. אני מבקש גם מנציגי משרדי הממשלה לשריין את ימי ראשון, בין השעות 00:13-09:30 לפחות, ונמשיך את הדיונים ברצף.

דבר שני, התיאומים שאתם עורכים מול המחלקה המשפטית של הוועדה צריכים להיערך תמיד כמה דיונים מראש, כלומר אתם צריכים להתקדם מהר יותר ולכן תצטרכו לשבת יותר שעות. קחו בחשבון את כל המשלחות שיושבות כאן, חשוב לנו להתחשב בכל הגופים כדי שבסופו של דבר ייצא תחת ידינו חוק טוב עם איזונים נכונים.

איריס פרנקל-כהן:

הגופים שולחים הערות בזמן, וזה חשוב מאוד, כי כשאנחנו יושבים עם נציגי הממשלה אנחנו בהחלט מתחשבים במה שנכתב ונאמר.

היו"ר אמנון כהן:

תרומתכם חשובה מאוד.

איריס פרנקל-כהן:

גם אם הדיון הקרוב הוא לא על אותם סעיפים, קחו בחשבון שאנחנו קוראים את מה שאנחנו מבקשים מכם לשלוח זמן רב לפני שאנחנו דנים בזה כאן.

אהרון (רוני) בן אריה:

לאילו סעיפים עלינו לשלוח הערות עכשיו?

היו"ר אמנון כהן:

בינתיים אנחנו מדברים על סעיפים 161-174, ועל כך נערכו כבר הדיונים עם הייעוץ המשפטי לוועדה. לפיכך עליכם לשלוח הערות לסעיפים 175 והלאה, עד פרק הרישוי.

איריס פרנקל-כהן:

עד היום כולם הצטרכו להגיש כבר הערות לסעיפים עד סעיף 192.

היו"ר אמנון כהן:

יש שאלות נוספות ובקשות להבהרות? מעתה ואילך, החל מ-19 ביוני תשריינו בנוסף לימי שלישי גם את ימי ראשון, עד שנסיים בשעה טובה את העבודה על הצעת החוק, אלא אם כן פעם נצטרך לבטל ואז נודיע על כך מראש. תודה רבה לכולם. הישיבה נעולה.

**הישיבה נעלה בשעה 16:15**