



בחינת הצורך וההשפעות של הצעת הרפורמה בתכנון

חשוון תשע"א • נובמבר 2010

בחירת הצורך וההשפעות של הצעת הרפורמה בתכנון

כתיבה: איריס האן

כתיבה פרק רביעי: איתמר בן-דוד

השתתפו בהכנת המסמך: יואב שגיא, עו"ד חיה ארז, עו"ד חגית הלמר, אלון רוטשילד.

תודות: לרן גולדבלט על הסיוע בעיבוד הנתונים

חשוון תשע"א • נובמבר 2010

תוכן העניינים

5.....	עיקרי הדברים
9.....	מבוא
	פרק ראשון: דרכי פעולה למימוש מהיר של מלאי יחידות דיור קיים ומדוע הרפורמה המוצעת בתכנון אינה הכלי המתאים לכך.....
11.....	
	פרק שני: ההסדרים המוצעים ברפורמה, בראי דו"ח מבקר המדינה בנושא הועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל).....
25.....	
	פרק שלישי: לימוד לקחים ממערכת הפעלת תסקירי השפעה על הסביבה, על רקע הרפורמה.....
27.....	
	פרק רביעי: ניתוח עומק של תכנית שנערך לגביה דיון חוזר במליאת המועצה הארצית בהתאם לסעיף 6 ב' בחוק התכנון והבניה.....
35.....	

עיקרי הדברים

מערכת התכנון עומדת במשימה לספק מלאי תכנון רחב תוך שמירה על איכות החיים והסביבה: הן ברמה המתארית המחוזית, והן ברמת התכנון המפורט קיים מלאי תכנוני גבוה לבנייה.

קיים מלאי תכנוני בתכניות מתאר מפורטות מאושרות לבנייה, בהיקף של 160,000 יחידות דיור: דו"ח עתודות קרקע שפרסם מינהל מקרקעי ישראל בחודש מאי 2010 מוצא כי קיימות בישראל, בקרקעות בניהול המינהל, תכניות מאושרות בהיקף של 160,000 יחידות דיור, ועוד 280,000 יחידות דיור בהליכי תכנון. זאת, בנוסף לתכניות מאושרות ובהליכים לתעסוקה ולתיירות, ולמלאי הקיים במיגור הפרטי.

קיים מלאי תכנוני גדול בתכניות המתאר המחוזיות המאושרות, בהיקף גדול מהשטח הבנוי בפועל כיום בישראל: בעבודה מקיפה שנערכת על ידי צוותי תכנון בהזמנת משרד הפנים, במסגרת מעקב ובקרה אחר תכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח ושימור (תמ"א 35), נמצא כי בישראל קרוב **למיליון דונם** עתודות מאושרות לפיתוח עירוני וכפרי בתכניות מתאר מחוזיות, כ-60% מהן מצויות במחוזות חיפה, ירושלים, מרכז ותל אביב. בנוסף לעתודות אלה קיימות למעלה מ-**620 אלף דונם** עתודות מאושרות לתעשייה בתכניות מתאר מחוזיות ובסך הכל כמעט **מיליון ו-730 אלף דונם** עתודות מאושרות בתכניות המתאר המחוזיות. ההיקף הארצי של עתודות הקרקע לפיתוח עירוני וכפרי גדול מהיקף השטח הבנוי (2007) בייעודי קרקע אלה (כ-985.5 אלף דונם עתודות קרקע למגורים לעומת כ-875.5 אלף דונם שטח בנוי). אמנם, על חלק מעתודות אלו חלות מגבלות בנייה שונות ולא כולם זמינות בפועל, אך עדיין ברור כי מדובר בעתודות בהיקף בלתי מבוטל.

בשלב ראשון, אם כך, נדרשת מעורבות ממשלתית שתאפשר מימוש יחידות בשטחים המיועדים כבר לבנייה ולא יצירת מלאי חדש: הסרת חסמים המעכבים מימוש תכניות מפורטות מאושרות שביצוען מתעכב לאחר שאושרו והן זמינות לשיווק ולבניה, וקידום של תכניות מפורטות בשטחים בהם קיימות עתודות ברמת התכנון המתארי. למימוש מלאי תכנוני קיים ישנם יתרונות רבים על פני הפשרת שטחים חדשים לבנייה: חסכון במשאב הקרקע ומניעה של פגיעה סביבתית, ניצול תשתיות קיימות, ייעול וקיצור הליכים שכן משך הזמן לניצול מלאי קיים קצר באופן משמעותי מהכנת תכניות חדשות.

עיקר הביקושים בעשור האחרון הופנה לתוכני יישובים קיימים ובצמוד להם: בשנים 1997-2008 עמדה תוספת השטח למגורים על היקף של 56,000 דונם, היקף נמוך בהרבה מהצפי לתקופה זו. שיעור המיצוי של עתודות הקרקע הוא נמוך ביותר. גם באזורי ביקוש מובהקים, כמו מחוז המרכז, שיעור המיצוי מגיע רק עד ל-20% בנפת רחובות ול-17.4% במחוז כולו. רוב תוספת הבינוי בשנים אלו נעשתה על ידי תוספות מצומצמות בהמשך לשטח הבנוי, מגמה רצויה שחשוב כי תימשך.

מימוש המלאי התכנוני מתעכב לא בשל כשל במערכת התכנון אלא בשל חסמים שמקורם במחדלי יישום של הממשלה: ניתוח של החסמים המונעים מימוש של תכניות מאושרות לבנייה (על פי נתוני מינהל מקרקעי ישראל) מלמד כי בעיות בשיווק (מחירים נמוכים במכרזים, קושי בשיווק) קיימות בעיקר בפריפריה - מחוז דרום, ושולי מחוז ירושלים (קריית מלאכי לדוגמא). בעיות הקשורות באיכות סביבה ובמשאבי טבע מהוות חסם לחלק מזערי של יחידות הדיור. במחוז ירושלים החלטת היזם לבצע שינויים בתכנית או לא לקדמה, היא גורם מרכזי בעיכוב מימוש תכניות. במחוז המרכז העדר פתרונות תחבורה מהווה גורם דומיננטי. במחוז הצפון הרשויות המקומיות מהוות חסם (למשל בשל רצון לשנות תכנית תקפה). בעיות משפטיות ובעיות בתחום המקרקעין מהוות חסמים בכל המחוזות, בהיקפים משתנים.

במקום לפעול למימוש המלאי הקיים, ולקדם מלאי חדש בדרך מאוזנת ושקולה - מאיימת הרפורמה לפגוע במערכת התכנון ולגרום לבזבז מיותר של משאבי הקרקע ולפגיעה באיכות החיים והסביבה. הרפורמה מציעה הסדרים דרסטיים במערכת התכנון וביניהם: ביטול ההגנות הקבועות בחוק מפני שינוי ייעוד של קרקע חקלאית, ביטול תכניות המתאר המחוזיות, מעבר להתנהלות בדרך של "תכנית אחת בוועדה אחת" תוך פגיעה בבקרה ובהיררכיה התכנונית, קביעת לוחות זמנים מקוצרים לקידום ולאישור תכניות, ביטול זכות הערר בחלק מן התכניות, יצירת מנגנונים מקוצרים על ידי הקמת "וועדות קבינטיות" לתכניות ביוזמה ממשלתית, והגדלת הנציגות הממשלתית במוסדות התכנון. להסדרים דרסטיים אלו אין כל הצדקה לאור הממצאים שהוצגו לעיל.

הרפורמה מאמצת את הדגם של הות"ל (הועדה הארצית לתשתיות לאומיות), ומשכפלת אותו למחוזות: אם תאושר הרפורמה - יהיו בישראל 7 ות"לים: אחת ארצית ושש מחוזיות. **הרפורמה מתעלמת ואף סותרת את הממצאים וההמלצות של מבקר המדינה בדו"ח שפרסם לאחרונה בנושא הות"ל.** כך למשל, בעוד שהמבקר מדגיש את חשיבותו של התכנון הכולל, מאפשרת הרפורמה לתכניות לתשתית לגבור על תכניות אחרות. בעוד שהמבקר מצביע על הבעייתיות שבהעסקת יועצים שאינם עובדי מדינה, הרפורמה מרחיבה את העסקתם של יועצים אלו.

הרפורמה מציעה שינוי דרסטי גם בנושא תסקירי ההשפעה על הסביבה, ומציעה לצמצם, למעשה כמעט לבטל, את הגמישות ואת שיקול הדעת בקביעת התכניות להן יידרש תסקיר השפעה, ובגיבוש ההנחיות לתסקיר. שינויים אלו נוגעים לחלקם של מוסד התכנון ושל המשרד להגנת הסביבה בלבד, למרות שניתוח משכי הזמן לעריכת תסקירים, מלמד כי עיקר הזמן בהכנת התסקיר הוא "זמן יזם". **משך הזמן בו התסקיר מטופל על ידי המשרד להגנת הסביבה ומוסד התכנון - קצר יחסית לסך משך זמן הטיפול בתסקיר, ואינו מצדיק את שלילת הגמישות ושיקול הדעת.**

ניתוח עומק של תכנית לגביה נערך דיון חוזר במליאת המועצה הארצית (מנגנון שנשלל ברפורמה) מלמד כי **הדיון החוזר הביא לשיפור התוצר התכנוני, ולהתאמתו לעקרונות עדכניים של התכנון הארצי כגון פיתוח צמוד דופן, שמירה על רצף שטחים פתוחים ועוד.**

עיקרי ההמלצות

- אין כל הצדקה לקידום מהיר וחפוז של רפורמה כה מרחיקת לכת, בטענה כי קיים "מצב חירום" בתכנון. לאור אי ההפיכות המאפיינת את החלטותיהם של מוסדות התכנון, יש לשקול לעומק את ההסדרים המוצעים.
- יש להקים מערך ממשלתי אשר יבחן לעומק את החסמים המעכבים את מימושו של תכניות בנייה מאושרות, בעל יכולת וסמכות לפעול באופן מיידי להסרתם.
- יש להשקיע בתשתיות ובפיתוח תעסוקה הנדרשים לקידום המלאי המאושר. מאחר ומלאי יחידות גדול קיים בפריפריה, יש לתת עדיפות עליונה להשקעה בתשתיות ציבוריות אשר יעלו את הביקוש ליחידות דיור באזורים אלו.
- יש לפעול למימוש המלאי התכנוני הקיים ברמת התכנון המתארי - לכדי תכניות מפורטות, הן באמצעות מעורבות ממשלתית ישירה של יזום תכניות, והן באמצעות מתן סמכויות לרשויות המקומיות לקידומו של תכנון מפורט.
- יש לעודד מימוש מלאי מאושר במסגרת תמ"א 38 ע"י הטלת משימה על תאגידי ממשלתיים ועירוניים להיכנס לתחום זה, שכיום פועל רק כשוק פרטי.

- הנתונים מלמדים כי אין הצדקה לביטול התכניות המחוזיות.
- יש לקדם השקעה ישירה בפיתוח איכות החיים בערים: קידום של תחבורה ציבורית, הגדלה ושיפור של שטחים ציבוריים פתוחים ועוד.
- יש להקים רשות מטרופולינית לתחבורה ציבורית במטרופולינים השונים, בראש ובראשונה במטרופולין ת"א, ולקדם מערכות הסעת המונים.
- במקום להחליש את המדיניות המגבילה את ההפשרה של הקרקע החקלאית כפי שמציעה הרפורמה - יש לחזק כדי להבטיח את מימוש הפוטנציאל הקיים בתוככי השטח הבנוי.
- יש להשאיר שיקול דעת וגמישות בקביעת סוגי התכניות להן יש להכין תסקיר השפעה על הסביבה, ולהותיר שיקול דעת רחב למשרד להגנת הסביבה בקביעת ההנחיות לתסקיר.
- אין לבטל את ההסדר המאפשר דיון חוזר במליאת המועצה הארצית, שהוכח כבעל תרומה לשיפור התכנון.

משרד ראש הממשלה מקדם בתהליך חפוז ומזורז רפורמה דרמטית בחוק התכנון והבנייה. בפועל, מדובר בחקיקת חוק תכנון ובנייה חדש, אשר עתיד להחליף את החוק התקף משנת 1965, וביצירת מציאות חדשה לחלוטין שיהיו לה השלכות דרמטיות על תחומי הסביבה, החברה והכלכלה.

לאור העובדה כי מערכת התכנון היא זירה מרכזית בכל הנוגע לעיצוב דמות הארץ, פני הנוף ופני החברה, ניתן היה לצפות כי קודם לניסוח החוק תיערך עבודת לימוד משמעותית ויתקיים דיון מקצועי פתוח לאיתור כשלי מערכת התכנון היום, ויצגו חלופות שונות לשיפור הכשלים בה.

היעדרה של עבודת הלימוד החיונית הנ"ל מעורר שאלות נוקבות רבות, שכן ההחלטות המתקבלות במערכת התכנון יוצרות מציאות שהיא כמעט בלתי הפיכה ושגיאאות תכנוניות שנשארות איתנו לדורות, לעיתים לנצח. החשש הינו כי רפורמה פזיזה, שעקרונותיה והשלכותיה לא נבדקו כראוי, עלולה לגרום לכשל רב-מערכתי ובלתי הפיך בכל תחומי החיים האזרחיים בישראל.

עבודה זו נועדה לבחון את הבסיס העובדתי של הטיעונים עליהם מתבססת הרפורמה ולהעניק תשתית מקצועית ראויה לדיון המתנהל כיום בהצעת החוק בכנסת. כל זאת כדי למנוע טעויות הרות גורל.

העבודה כוללת מספר פרקים:

פרק ראשון: דרכי פעולה למימוש מהיר של מלאי יחידות דיור קיים, ומדוע הרפורמה המוצעת בתכנון אינה הכלי המתאים לכך, עמ' 11.

פרק שני: ההסדרים המוצעים ברפורמה, בראי זוח מבקר המדינה בנושא הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל), עמ' 25.

פרק שלישי: לימוד לקחים ממערכת הפעלת תסקירי השפעה על הסביבה, על רקע הרפורמה המקודמת בחוק התכנון והבניה, עמ' 27.

פרק רביעי: ניתוח עומק של תכנית שנערך לגביה דיון חוזר במליאת המועצה הארצית (בהתאם לסעיף 6ב' בחוק התו"ב), חקר אירוע: תוכנית 6/02/104/1/א: בית גוברין - מרכז תיירות ונופש, עמ' 35.

פרק ראשון:

דרכי פעולה למימוש מהיר של מלאי יחידות דיור קיים ומדוע הרפורמה המוצעת בתכנון אינה הכלי המתאים לנך

עיקרי הממצאים:

- מערכת התכנון עומדת במשימה לספק מלאי מתאים לצרכים הנדרשים ובכלל זה מלאי מספק למגורים, תוך שמירה על איכות החיים והסביבה.
- מימוש המלאי התכנוני מתעכב לא בשל כשל של מערכת התכנון אלא בשל חסמים שמקורם במחדלי יישום של הממשלה.
- במקום לפעול למימוש המלאי הקיים, ולקדם מלאי חדש בדרך מאוזנת ושקולה - מאיימת הרפורמה המוצעת בתחום התכנון לחסל את מערכת התכנון ולגרום לבזבז מיותר של משאבי הקרקע ולפגיעה באיכות החיים והסביבה.

עליית מחירי הדיור, והטענה בדבר מחסור מתמשך ביחידות דיור נמצאות בראש סדר היום הציבורי מזה זמן. מעת לעת נוקטת הממשלה באמצעים שונים בנסיון לייצב את שוק הנדל"ן. הטענה כי יש להביא להורדת מחירי הדיור באמצעות יצירה מהירה של מלאי גדול של דירות למגורים - היא טענה מרכזית העומדת מאחורי הרפורמות שמקדמת הממשלה בתחום התכנון והמקרקעין - הרפורמה במקרקעי ישראל (שאושרה באוגוסט 2009) והרפורמה בתכנון (המקודמת בימים אלו). במסמך זה נעסוק ברפורמה בתכנון.

טענה רווחת היא כי כתוצאה מבירוקרטיה תכנונית מסורבלת ומאטיות בעבודת מוסדות התכנון קיים מחסור בהיצע קרקעות זמינות לבנייה, וכי מחסור זה מביא לעליית מחירי הדיור. הפתרון המוצע ע"י הממשלה לבעיות אלו הוא קיצור הליכי תכנון, והפשרה מסיבית של קרקעות חקלאיות לבנייה. תחת הנחות יסוד מטעות אלה מוצעים שינויים דרסטיים במערכת התכנון המוכרת לנו כיום, ובין היתר:

- ביטול ההגנות הקבועות בחוק מפני שינוי ייעוד של קרקע חקלאית.
- ביטול תכניות המתאר המחוזיות.
- קביעת לוחות זמנים מקוצרים לקידום ולאישור תכניות.
- ביטול זכות הערר בחלק מן התכניות.
- יצירת מנגנונים מקוצרים לתכניות ביוזמה ממשלתית, והגדלת הנציגות הממשלתית במוסדות התכנון.

מסמך זה מנתח ומבאר מדוע הנחות היסוד הללו שגויות מיסודן. לא זו בלבד שמערכת התכנון איננה הגורם המעכב בינוי, אלא שהמערכת ייצרה מלאי גדול ומספק של קרקע לבינוי בתכניות מאושרות. המסמך מראה

כי מערכת התכנון הקיימת השכילה לתת מענה ראוי לצורכי הפיתוח תוך שמירה מיטבית על איכות החיים והסביבה ומציג, על בסיס נתונים רשמיים, כי מימוש התכניות מתעכב לא בשל מחדלי מערכת התכנון, שהרפורמה מאיימת לפגוע בה אנושות, אלא בשל מחדלי מימוש המונחים לפתחה של הממשלה.

כאשר בוחנים נתונים עדכניים בדבר עתודות הקרקע לבנייה למגורים בישראל, **מסתבר כי הן ברמה המתארית המחוזית, והן ברמת התכנון המפורט קיים מלאי תכנוני גבוה לבנייה. המעורבות הממשלתית הנדרשת בשלב ראשון, אם כך, אינה ביצירת מלאי חדש מסוג זה, אלא בצורך דחוף ליצירת מעורבות ממשלתית שתאפשר מימוש יחידות בשטחים המיועדים כבר לבנייה: הסרת חסמים המונעים מימוש תכניות מפורטות מאושרות שביצוען מתעכב לאחר שאושרו והן זמינות לשיווק ולבניה וקידום של תכניות מפורטות בשטחים בהם קיימות עתודות ברמת התכנון המתארי. יש להדגיש, כי למימוש מלאי תכנוני קיים ישנם יתרונות רבים על פני הפשרת שטחים חדשים לבנייה: חסכון במשאב הקרקע ומניעה של פגיעה סביבתית, ניצול תשתיות קיימות, ייעול וקיצור הליכים (משך הזמן לניצול מלאי קיים קצר באופן משמעותי מהכנת תכניות חדשות).**

הרפורמה לא רק שאינה פותרת את הבעיה האמיתית הדורשת פתרון - מימוש המלאי הקיים - אלא שהיא יוצרת בעיות רבות חדשות וחמורות. זאת מאחר והיא יוצרת מנגנוני תכנון מקוצרים ובלתי מאוזנים, המעודדים פיתוח בלתי מבוקר תוך בזבוז משווע של משאבי הקרקע הנדירים על חשבון איכות החיים והסביבה, תוך פגיעה ביכולת הציבור להשתתף בהליכי התכנון ובראייה ארוכת הטווח. כמו כן, בהעדר טיפול בחסמים המעכבים תכניות מאושרות, מנגנוני התכנון המקוצרים רק יגבירו את החסמים הקיימים כיום כגון בעיות חיבור לתשתית, העדר פתרונות תחבורה, זאת מאחר והליכי תכנון מקוצרים יוצרים לא אחת תכניות בעייתיות למימוש.

עיון בנתונים שיובאו להלן מלמד כי לממשלה יש כשל חמור במימוש המלאי התכנוני המאושר בגלל בירוקרטיה וחוסר יעילות והיא מנסה להסתיר אותו על ידי זריקת בוז על מוסדות התכנון, ועל ידי קידום רפורמות דרקוניות ובלתי מאוזנות, שמנוקיהן נסבול שנים רבות.

לאור הממצאים שיובאו להלן, מוצעים מספר צעדים שעל הממשלה לקדם בכדי להגדיל את היצע יחידות הדיור, מבלי לגרום לפגיעה סביבתית.

הצעה מרכזית: מנגנון טיפול בחסמים לתכניות מאושרות, בעל כח לחייב משרדי ממשלה לפעולה בלוח זמנים קצוב וכן כלי למעקב הטיפול בחסמים אלה.

1. קיים מלאי תכנוני בתכניות מתאר מפורטות לבנייה, בהיקף של 160,000 יחידות דיור.

בחודש מאי 2010 הפיק מינהל מקרקעי ישראל דו"ח עתודות קרקע, הסוקר מלאי תכנוני (יחידות דיור למגורים, שטחים לתעסוקה ולתיירות) בקרקעות שבניהול המינהל, ביוזמת גורמי התכנון השונים - משרד הבינוי והשיכון, רשויות מקומיות, יזמים.

הדו"ח מוצא כי קיימות תכניות בהיקף של 280,000 יח"ד בהליכי תכנון, וכן 160,000 יח"ד מאושרות. לתעסוקה ותיירות מקודמות תכניות בהיקף 1.25 מיליון מ"ר, 2.31 מיליון מ"ר לאכסון תיירותי.

הדו"ח כולל פירוט לגבי כל אחת מהתכניות שהיוו בסיס להכנתו, ובכלל זה ניתוח של החסמים מפני אישור תכניות (לגבי תכניות בהליכי תכנון), וכן חסמים המעכבים מימוש של תכניות מאושרות.

בנספח 2 להלן מובא ניתוח של החסמים בהתייחס לתכניות בתוקף בלבד - כלומר חסמים המעכבים שיווק

ומימוש של יחידות דיור מאושרות בתכניות תקפות. פילוח החסמים נעשה על פי המידע המפורט בדו"ח המינהל, המפרט קיומם של חסמים רק לגבי חלק מיחידות הדיור המאושרות. הניתוח שלהלן יתייחס רק לגבי פלח זה, של תכניות שצויין לגביהן החסם.

ניתוח החסמים מגלה כי עיקר המלאי נמצא בפריפריה: מחוזות דרום, צפון וחיפה. עם זאת, גם במחוז המרכז ישנו מלאי מאושר בלתי מבוטל.

היקף המלאים המאושרים שווה ערך להיקף הביקוש הצפוי במהלך כ-5 שנים ואף יותר (בהנחה של ביקוש של כ-30,000 יח"ד בשנה). זאת, רק במיגזר הציבורי, ללא בנייה בקרקע פרטית. מכאן עולה כי הפניית משאבים למימוש מלאי קיים עשויה להניב היקף בלתי מבוטל של יחידות דיור, ללא כל נגיעה למוסדות התכנון, אשר השלימו זה מכבר את פעולתם בקשר למלאי גדול זה.

- מבין הגורמים המעכבים את מימוש התכניות, בעיות בשיווק (מחירים נמוכים במכרזים, קושי בשיווק) קיימות בעיקר בפריפריה - מחוז דרום, ושולי מחוז ירושלים (קריית מלאכי לדוגמא).
- בעיות הקשורות באיכות סביבה ובמשאבי טבע מהוות חסם לחלק מזערי של יחידות הדיור.
- במחוז ירושלים החלטת היזם לבצע שינויים בתכנית או לא לקדמה, היא גורם מרכזי בעיכוב מימוש תכניות. במחוז המרכז העדר פתרונות תחבורה מהווה גורם דומיננטי. במחוז הצפון הרשויות המקומיות מהוות חסם (למשל בשל רצון לשנות תכנית תקפה). בעיות משפטיות ובעיות בתחום המקרקעין מהוות חסמים בכל המחוזות, בהיקפים משתנים. ניתן לראות כי לגבי מלאי תכנוני גדול, אין גורם מעכב אחד, אלא מכלול של גורמים שלרוב אי התאמה למתאר מהווה אחד מהם. מצב זה בולט בעיקר במחוזות הדרום, חיפה, ומרכז.

לפירוט הממצאים והמסקנות, ראו נספח מס' 2.

הצעות לפעולה:

- יש להקים מערך ממשלתי אשר יבחן לעומק את החסמים המעכבים את מימושו של תכניות בנייה מאושרות, בעל יכולת וסמכות לפעול באופן מיידי להסרתם. יודגש כי כל הסמכויות להסרת החסמים נמצאות בידי משרדי הממשלה אלא שאלו אינם מצליחים להתעלות מעל האינטרסים המשרדיים ולשתף פעולה לטובת קידום מלאי הדיור. יש לתת עדיפות גבוהה מאוד לפעולה זו. למימוש מלאי זה יש יתרונות רבים: חסכון במשאב הקרקע, ניצול תשתיות קיימות וזירוז מימוש התכניות.
- יש להשקיע בתשתיות ובפיתוח תעסוקה הנדרשים לקידום המלאי המאושר, בדגש על הנגב והגליל. המלאי המאושר בנגב ובגליל סובל מחוסר אטרקטיביות והעדר ביקושים מספיקים בשל מחדל חמור של הממשלה בפיתוח התשתיות ובפיתוח מקורות תעסוקה באזורים אלה. מחדל זה הופך את ישראל במהירות למדינת ת"א. יש להקדים השקעה בתשתיות ובעידוד תעסוקה בנגב ובגליל בדגש עם הערים בהן קיים מלאי דיור מאושר גדול. יש להקצות באופן מיידי תקציבים מספיקים להשקעה בתשתיות ביוב שאי הקמתן מונע מימוש מלאי גדול של יחידות דיור למגורים.

2. קיים מלאי תכנוני גדול בתכניות המתאר המחוזיות המאושרות, בהיקף גדול מהשטח הבנוי בפועל כיום בישראל

בימים אלו נערכת עבודה מקיפה על ידי צוותי תכנון, במסגרת מעקב ובקרה אחר תכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח ושימור (תמ"א 35)¹. במסגרת זו נאספים נתונים בדבר היקף השטח הבנוי בפועל בישראל (על

1 תמ"א 35, ליווי מעקב, ועידכון, דו"חות שלב ב' ושלב ג', צוות תכנון בראשות אדר' ארי כהן, אדר' ירון טוראל ומוטי קפלן. מינהל התכנון, משרד הפנים, 2009-2010.

פי ניתוח תצלומי אוויר) בשנים 1997, 2003 ו-2007, ותוספות הבינוי בפועל במהלך שנים אלו. כמו"כ נאסף מידע בדבר היקף עתודות הקרקע בישראל על פי מחוזות, נפות ומרקמים, וכן בחינה של קצב מיצוי עתודות אלו. ממצאים אלו הוצגו בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה במהלך השנים 2009-2010.

הממצאים העיקריים הם כדלקמן:

בישראל קרוב **למיליון דונם** עתודות מאושרות לפיתוח עירוני וכפרי בתכניות מתאר מחוזיות. עתודות אלו אינן נמצאות רק בפריפריה. כ-60% מעתודות אלה מצויות המחוזות חיפה, ירושלים, מרכז ותל אביב. בנוסף לעתודות אלה קיימות למעלה מ-**620 אלף דונם** עתודות מאושרות לתעשייה בתכניות מתאר מחוזיות ובסך הכל כמעט **מיליון ו-730 אלף דונם** עתודות תמ"מ (עתודות מאושרות בתכניות המתאר המחוזיות) ביעודי קרקע שונים לפיתוח. ראו טבלה בנספח מס' 1.

ההיקף הארצי של עתודות הקרקע לפיתוח עירוני וכפרי גדול מכמות השטח הבנוי (2007) ביעודי קרקע אלה (כ-985.5 אלף דונם עתודות קרקע לעומת כ-875.5 אלף דונם שטח בנוי)!

עם זאת, בטרם מסיקים מסקנות מהיקפי העתודות הגבוהים יש להכיר במגבלות של שטחי עתודות הקרקע, כמו למשל מגבלות בנייה הנובעות מקרבה לתשתיות, טופוגרפיה קשה, שטחים המצויים בבעלות פרטית שאין שליטה על עיתוי הפיתוח בהם, ועוד. חרף מגבלות אלה, ברור לכל כי ישנם היקפים נרחבים של עתודות קרקע מאושרות בתכניות המתאר המחוזיות לפיתוח עירוני ופרברי ולפיתוח כולל (ברוטו).

המלצות לפעולה:

- אין לבטל את התכניות המחוזיות, אשר מבטיחות הן את המלאי התכנוני הגדול הנדרש והן את השטחים הפתוחים החיוניים לתושבי המדינה.
- יש לפעול למימוש המלאי התכנוני הקיים ברמת התכנון המתארי - לכדי תכניות מפורטות, הן באמצעות מעורבות ממשלתית ישירה של יזום תכניות, והן באמצעות מתן סמכויות לרשויות המקומיות לקידום של תכנון מפורט.
- מאחר ומלאי יחידות גדול קיים בפריפריה, יש לתת עדיפות עליונה להשקעה בתשתיות ציבוריות אשר יעלו את הביקוש ליחידות דיור באזורים אלו. כל ממשלות ישראל, ללא יוצא מן הכלל, נכשלו בפיתוח הנגב והגליל ועל הממשלה כעת להתגייס לטובת מטרה זו בהשקעה מוגברת.
- בהקשר זה יש לציין כי לאחרונה קיבלה הממשלה סידרת החלטות בדבר עידוד הפריפריה, כולן נוגעות לפיתוח המרחב הכפרי. יש להקדיש משאבים לפיתוח המגזר העירוני בפריפריה, המכיל עתודות קרקע רבות ויכול לספק מענה איכותי וזמין לצרכי הדיור של ישראל לשנים ארוכות. בטווח הארוך, לא ניתן ולא רצוי לספק את רוב צרכי הדיור של ישראל במחוז המרכז, ולכן יש להבטיח את ההשקעה בפריפריה, ובעיקר ביישובים העירוניים בנגב ובגליל. על הממשלה מוטלת האחריות ליצור את התשתית הציבורית (תשתיות פיזיות, מערכות חינוך בריאות) סובסידיות, מענקים, באזורים בהם קיים היצע תכנוני, אך אין ביקוש.

3. עיקר הביקושים בעשור האחרון הופנה לתוכני יישובים קיימים ובצמוד להם ועל כן יש להמשיך ולהתמקד במימוש מלאי זה

בשנים 1997-2008 עמדה תוספת השטח למגורים על היקף של 56,000 דונם, היקף נמוך בהרבה מהצפי לתקופה זו בעת הכנתה של תמ"א 35.

בחינת תוספת הבינוי בשנים אלו מלמדת כי שיעור המיצוי של עתודות הקרקע הוא נמוך ביותר. גם באזורי

ביקוש מובהקים, כמו מחוז המרכז, שיעור המיצוי מגיע רק עד ל-20% בנפת רחובות ול-17.4% במחוז כולו. רוב תוספת הבינוי בשנים אלו נעשתה על ידי תוספות מצומצמות בהיקפן בהמשך לשטח הבנוי.

מתברר, כי חלק ניכר מן הביקושים "נספג" בתחומי הערים, באמצעות עיבוי הבינוי הקיים, החלפת מבנים ישנים במבנים חדשים ובהם דירות רבות יותר, in-fill של מגרשים ריקים ועוד.

אחד מן המרכיבים החשובים של המלאי בתוך האזורים הבנויים הוא תוספת זכויות הבניה לבניית מאות אלפי יחידות דיור שהעניקה תמ"א 38 כנגד חיזוק בניינים בפני רעידות אדמה. תוספת זו מאפשרת הוצאה ישירה ומהירה של היתרי בניה ללא צורך בהכנת תכנית מפורטת נוספת. לכן זמינות מלאי זה היא מיידית. היקף הזכויות הקיים בתמ"א 38 אינו מבוטל, אך בפועל קצב המימוש שלו איטי ביותר. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא העובדה שהממשלה הסתפקה באישור הזכויות והשאירה את המימוש במלואו לשוק החופשי. כאשר מדובר בתוספת יחידות דיור על בנין קיים מדובר בעסקאות מורכבות ועבודות מורכבות המלוות בחששות כבדים מצד תושבי הבניינים המיועדים לחיזוק. התושבים מחזורים ע"י יזמים נמרצים המבטיחים הרים וגבעות אך חוששים מאיתנות היזמים וממצבים לא רצויים במהלך ביצוע העבודות. על הממשלה לפעול באמצעות חברות ממשלתיות ועירוניות להגברת פעילות זו תוך יצירת חיץ של תאגיד ציבורי בין תושבי הבניינים המיועדים לחיזוק לבין היזמים. מודל מוצלח של פעילות כזו היא בפעילותה של החברה העירונית עזרה ובצרון בשיפוץ חיצוני של בניינים בעיר ת"א-יפו. על פי מודל זה מתקשרים הדיירים עם התאגיד העירוני ותאגיד זה אחראי להתקשרות עם המבצע ולפיקוח צמוד ומקצועי על עבודתו.

אנו סבורים כי יש לעודד את מגמת ציפוף הישובים העירוניים הקיימים, תוך השקעה ממשלתית בשיפור איכות החיים העירונית בישראל. זהו אחד מן היעדים המרכזיים בתמ"א 35. החסם המרכזי בפני עיבוי הולם של הבינוי באזור המרכז הינו המחדל העצום של הממשלה בפיתוח התחבורה הציבורית. למרות אין-סוף דיבורים והבטחות, ממשלות ישראל לא הצליחו, בשני העשורים האחרונים, לקדם את התחבורה הציבורית במטרופולין ת"א ולו בצעד קטן אחד. ועדות הוקמו (ועדת סדן) והמלצותיהן הושלכו ע"י ממשלת ישראל לפח האשפה של ההיסטוריה. על מנת לאפשר את המשך מימוש המלאי הרב הקיים בציפוף הרקמה הבנויה הקיימת יש צורך בפיתוח מידי של מערכת הסעת המונים במטרופולין תל אביב. ויודגש, הקמת קו אחד של רכבת קלה ("הקו האדום" שגם הקמתו מתעכבת בצורה שערורייתית) בלבד היא בבחינת טיפה בים. על ממשלת ישראל לפעול לסגירת פער של עשורים רבים ולהשלים בתוך עשור את הקמת כל מערכת הסעת ההמונים שאושרה בתמ"א 4/א/23.

המלצות לפעולה:

- עידוד מימוש מלאי מאושר במסגרת תמ"א 38 ע"י הטלת משימה על תאגידים ממשלתיים ועירוניים להיכנס לתחום זה.
- הקמת רשות מטרופולינית לתחבורה ציבורית במטרופולינים השונים, ובראש ובראשונה במטרופולין ת"א, בהתאם להמלצות ועדת סדן.
- השקעה ישירה בפיתוח איכות החיים בערים: קידום של תחבורה ציבורית, הגדלה ושיפור של שטחים ציבוריים פתוחים ועוד. הממשלה, באמצעות וועדות שרים והפניית תקציבים, מעודדת לאורך השנים את פיתוח הכפר, יעד ראוי וחשוב כשלעצמו². אלא שראוי כי משאבים ותשומת לב יופנו להשקעה מיידית בפיתוח הערים, בהן מתגוררים מרבית תושבי ישראל.
- הקמה מיידית של כל מערכת הסעת ההמונים הקבועה בתמ"א 4/א/23 וקביעת לוח זמנים קצר שיבטיח השלמתה תוך עשר שנים.
- יישום מידי של התכנית לרה-ארגון התחבורה הציבורית במטרופולין ת"א.

2 ראו: דו"ח השטחים הפתוחים - ניתוח החלטות רשויות המדינה, "דוחות לשנים 2005-2009, מכון דש"א.

- במקום להחליש את המדיניות המגבילה את ההפשרה של הקרקע החקלאית כפי שמציעה הרפורמה - יש לחזק כדי להבטיח את מימוש הפוטנציאל הקיים בתוככי השטח הבנוי.

נספח מספר 1: עתודות הקרקע לפיתוח (ברוטו) בישראל, במחוזות ובנפות (דונם)

מחוז	נפה	שטח בנוי בשטח לפיתוח			עתודות תמ"מ			סה"כ שטח לפיתוח בתמ"מ			סה"כ כללי
		פיתוח עירוני וכפרי	תעשייה	סה"כ	תעשייה	סה"כ	פיתוח עירוני וכפרי	תעשייה	סה"כ		
הדרום	אשקלון	33,462	13,135	47,321	26,566	72,587	37,305	70,767	119,710	1,253,957	
	באר שבע	77,113	23,348	101,042	511,384	824,099	246,594	323,707	925,141	12,976,412	
	סה"כ	110,575	36,483	148,363	537,950	896,686	283,899	394,474	1,044,850	14,230,369	
חיפה	חדרה	68,556	1,907	71,668	3,382	62,955	58,838	127,394	134,617	646,438	
	חיפה	61,336	9,194	73,474	7,656	53,999	43,389	104,725	127,461	218,952	
	סה"כ	129,892	11,101	145,142	11,038	116,955	102,227	232,119	262,078	865,391	
ירושלים	סה"כ	88,829	1,283	90,426	6,672	80,509	72,783	161,613	170,933	651,003	
	השרון	58,628	4,009	65,248	5,420	50,275	41,758	100,387	115,503	349,539	
	פתח תקווה	69,285	6,598	82,827	7,975	63,422	43,122	112,407	146,193	373,555	
מרכז	רחובות	50,684	6,696	59,921	8,917	58,900	38,247	88,931	118,554	323,285	
	רמלה	34,224	3,682	38,764	7,206	51,900	40,703	74,927	90,577	247,716	
	סה"כ	212,822	20,985	246,760	29,518	224,498	163,830	376,652	470,827	1,294,095	
צפון	גולן	9,626	0	9,628	0	24,595	24,595	34,221	34,221	1,152,237	
	יזרעאל	86,369	4,386	91,401	15,230	129,414	112,988	199,357	220,815	1,216,609	
	כנרת	24,949	308	26,614	1,796	39,875	33,903	58,852	66,489	492,005	
	עכו	87,813	4,652	93,236	10,701	124,428	111,953	199,766	217,665	905,308	
	צפת	31,238	829	32,312	3,804	59,376	54,680	85,918	91,687	706,972	
	סה"כ	239,995	10,175	253,191	31,532	377,687	338,119	578,114	630,876	4,473,131	
	תל אביב	93,386	6,311	104,652	5,292	32,742	24,762	118,147	11,603	171,428	
ישראל	875,499	86,338	988,534	985,620	1,729,077	622,002	1,861,120	2,716,892	21,685,417		

מקור: תמ"א 35, ליווי מעקב, ועידכון, דו"ח שלב ג', צוות תכנון בראשות אדר' ארי כהן, אדר' ירון טוראל ומוטי קפלן. מינהל התכנון, משרד הפנים, 2010.

הערה: שטח פתוח בטבלה הינו שטח שאינו מיועד לפיתוח עפ"י התמ"מ.

נספח מס' 2 : חסמים במימוש תכניות מאושרות

על פי דו"ח מינהל מקרקעי ישראל

בחודש מאי 2010 הפיק מינהל מקרקעי ישראל דו"ח עתודות קרקע, הסוקר מלאי תכנוני (יחידות דיור למגורים, שטחים לתעסוקה ולתיירות) בקרקעות שבניהול המינהל, ביוזמת גורמי התכנון השונים - משרד הבינוי והשיכון, רשויות מקומיות, יזמים.

הדו"ח מוצא כי קיימות תכניות בהיקף של 280,000 יח"ד בהליכי תכנון, וכן 160,000 יח"ד מאושרות. לתעסוקה ותיירות מקודמות תכניות בהיקף של 1.25 מליון מ"ר, 2.30 מליון מ"ר לאכסון תיירות.

הדו"ח כולל פירוט לגבי כל אחת מהתכניות שהיוו בסיס להכנתו, ובכלל זה ניתוח של **חסמים המעכבים מימוש של תכניות מאושרות, וכן חסמים מפני אישור תכניות** (לגבי תכניות בהליכי תכנון).

להלן ניתוח של החסמים בהתייחס לתכניות בתוקף בלבד - כלומר חסמים המעכבים שיווק ומימוש של יחידות דיור מאושרות בתכניות תקפות. פילוח החסמים נעשה על פי המידע המפורט בדו"ח המינהל, המפרט קיומם של חסמים רק לגבי חלק מיחידות הדיור המאושרות. הניתוח שלהלן יתייחס רק לגבי פלח זה, של

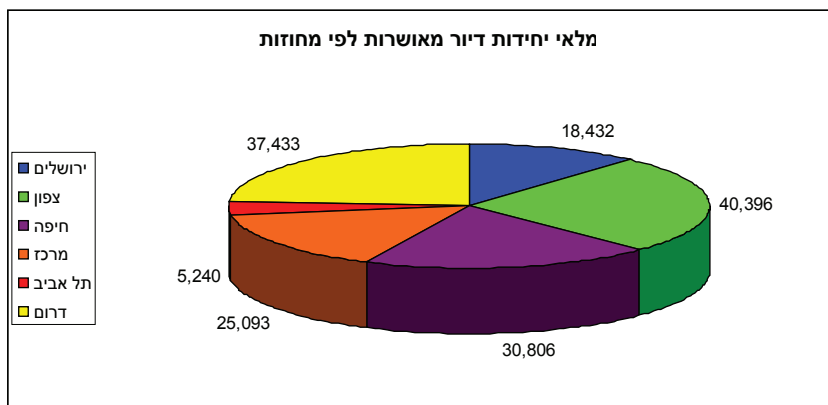
תכניות שצויין לגביהן החסם. מן הדו"ח לא ניתן לדעת האם יתרת התכניות שאין לגביהן פירוט מוכנות לשיווק ללא חסמים, או שישנם חסמים, אך הם לא פורטו בדו"ח.

כמו כן, שיטת תיאור החסמים שונה ממחוז למחוז הן באופן החלוקה של קבוצות החסמים, והן במידת הפירוט שלהם.

הניתוח שלהלן הוא בחלוקה לפי מחוזות מינהל מקרקעי ישראל (החלוקה למחוזות במינהל שונה מזו של משרד הפנים). לגבי כל מחוז צויינו מספר מסקנות ותובנות עיקריות, וכן מובא פילוח של החסמים - בטבלה ובדיאגרמה. חשוב להבהיר, כי בחלק מהמקרים, תוארו לגבי תכנית מסוימת מספר חסמים. לפיכך, ברוב המחוזות (למעט מחוז ת"א) הטבלה כוללת קטגוריה של תכניות המעוכבות ע"י מספר חסמים, ובנוסף נעשה חישוב של מספר יחידות הדיור המעוכבות ע"י כל סוג חסם, גם כאשר ישנה כפילות. ממצא זה מופיע בטור השמאלי של הטבלה. נמחיש בדוגמא: נניח שבמחוז מסויים ישנה תכנית מאושרת ובה 100 יחידות דיור, המעוכבת הן ע"י הסדרי מקרקעין, הן בעיות משפטיות והן העדר פתרון ביוב. במקרה כזה, הטור השמאלי של הטבלה, ימנה את אותן 100 יח"ד לגבי כל אחד משלושת החסמים הללו. מסיבה זו, אין משמעות לסכימה של היקף היחידות בטור השמאלי, הכולל חפיפה. עם זאת - חשיבות מידע זה היא רבה, שכן הוא מתאר כמה יחידות דיור מעכב כל חסם. הדיאגרמה מבוססת על נתונים אלו.

עיקרי הממצאים:

מלאי יחידות הדיור המאושרות (תכניות בתוקף) מתפלג כדלקמן:



- ניתן לראות כי עיקר המלאי נמצא במחוזות דרום, צפון וחיפה. עם זאת, גם במחוז המרכז ישנו מלאי מאושר בלתי מבוטל.
- היקף המלאים המאושרים שווה ערך להיקף הביקוש לאורך כ-5 שנים ואף יותר (בהנחה של ביקוש של כ-30,000 יח"ד בשנה). זאת, רק במיגזר הציבורי, ללא בנייה על קרקע פרטית. מכאן עולה כי נדרשת הפניית משאבים מיידית למימוש מלאי קיים - אשר תניב היקף בלתי מבוטל של יחידות דיור, ללא כל נגיעה למוסדות התכנון, אשר השלימו זה מכבר את פעולתם בקשר למלאי גדול זה.
- מבין הגורמים המעכבים את מימוש התכניות, בעיות בשיווק (מחירים נמוכים במרכזים, קושי בשיווק) קיימות בעיקר בפריפריה - מחוז דרום, ושולי מחוז ירושלים (קריית מלאכי לדוגמא).
- בעיות איכות סביבה ומשאבי טבע מהוות חסמים לחלק מזערי של יחידות הדיור.
- במחוז ירושלים החלטת היזם לבצע שינויים בתכנית או לא לקדמה, היא גורם מרכזי בעיכוב מימוש תכניות. ממ"י מוסמך למנוע עיכובים אלה, הנובעים לרוב מחמדנות של יזמים שנתמכת ע"י הסדרים

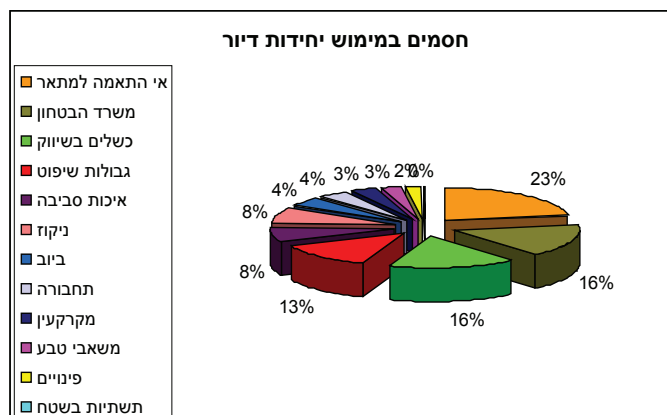
מקלים ובלתי ברורים שאומצו בשנים האחרונות ע"י מ"י. במחוז המרכז העדר פתרונות תחבורה מהווים גורם דומיננטי. במחוז הצפון הרשויות המקומיות מהוות חסם (למשל בשל רצון לשנות תכנית תקפה). בעיות משפטיות ובעיות בתחום המקרקעין מהוות חסם בכל המחוזות, בהיקפים משתנים. ניתן לראות כי לגבי מלאי תכנוני גדול, אין גורם מעכב אחד, אלא מכלול של גורמים שלרוב אי התאמה למתאר מהווה אחד מהם. מצב זה בולט בעיקר במחוזות הדרום חיפה, ומרכז.

להלן עיקרי הממצאים בחלוקה לפי מחוזות:

מחוז דרום

במחוז הדרום מלאי מאושר של 37,433 יח"ד, בדו"ח המינהל מפורטים חסמים לגבי 12,529 מהן (33.5%). בנוסף מפורטים חסמים לגבי 30,000 מ"ר לתיירות ונופש (בשל בעיות מקרקעין), וכן 16,000 מ"ר לתעסוקה, בשל כשל בשיווק. סה"כ שטח מאושר לתעסוקה במחוז דרום: 2,568,000 מ"ר.

מספר יחידות דיור מעוכבות כולל חפיפות עקב מספר גורמים מעכבים	מספר יחידות הדיור	החסם
	6,404	מספר גורמים
3,762	3,762	כשלים בשיווק
5,163	1,400	אי התאמה למתאר
436	436	פינויים
1,762	373	ניקוז
1,774	272	איכות סביבה
1,019	240	ביוב
3,795		משרד הבטחון
2,955		גבולות שיפוט
923		תחבורה
779		מקרקעין
581		משאבי טבע
83		תשתיות בשטח
	12,529	סה"כ



מחוז הדרום - ממצאים עיקריים

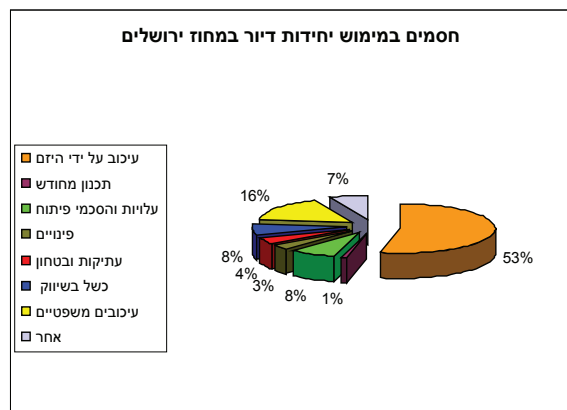
- במחוז הדרום קיים מלאי תכנוני גדול יחסית לשאר המחוזות (כ-37,000 מתוך 160,000 יח"ד בכל הארץ, קרוב לרבע מכלל המלאי התכנוני המאושר). רק לגבי חלקו קיים פירוט החסמים.
- ניתן לראות כי רוב התכניות המעוכבות בשל אי התאמה למתאר, "סובלות" גם מחסמים נוספים כמו ניקוז, ביוב, או בעיות איכות סביבה. כך גם לגבי גבולות שיפוט, עיכוב על ידי משרד הבטחון - תכניות המעוכבות מסיבות אלו מעוכבות כולן בשל סיבה נוספת (אחת לפחות). לעומת זאת לגבי תכניות המעוכבות בשל קושי השיווק, לא צוינו חסמים נוספים המעכבים תכניות אלו, כלומר חסם השיווק הוא החסם היחיד.
- הסיבות העיקריות המונעות מימוש תכניות במחוז הדרום הן אי התאמה למתאר, מערכת הבטחון, גבולות שיפוט, וכשלים בשיווק. כאמור, שלושת החסמים הראשונים אינם מהווים חסם יחיד לגבי התכניות, אלא חלק ממכלול.

מחוז ירושלים

במחוז ירושלים קיימות 18,432 יחידות דיור מאושרות, מהן מפרט הדו"ח חסמים למימוש של 9,168 מהן (כ-50%). בנוסף ישנו מלאי מאושר לתעסוקה בהיקף של 1,767,065 מ"ר. בשונה ממחוזות אחרים, במחוז ירושלים תואר החסם באופן מדויק וקונקרטי יחסית. לא מתוארות תכניות לגביהן ישנם מספר גורמים המעכבים את התכנית.

חסמים במימוש תכניות מאושרות במחוז ירושלים

היקף יח"ד	חסמים
4,892	עיכוב ע"י היזם - החלטה שלא לשווק, או לשנות את השיווק, עיכוב על ידי היזם בשלב המיכרוז - עיכוב ע"י היזם
106	תכנון מחודש/נוסף
727	בעיות הכרוכות בהסכמי פיתוח או עלויות מימון
261	פינויים
408	עתיקות ומשרד הבטחון (יחד)
1334	שיווק
1440	עיכובים משפטיים
9,168	סה"כ



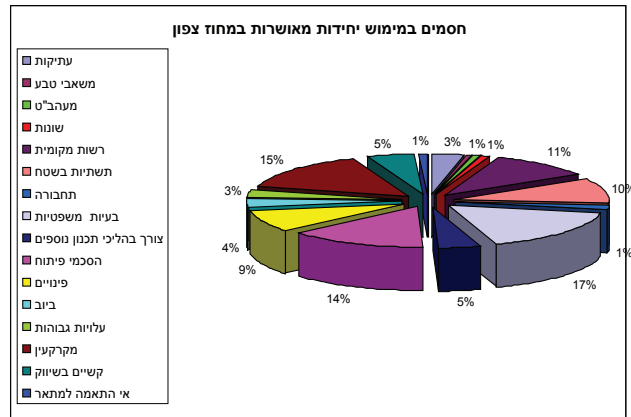
מחוז ירושלים - ממצאים עיקריים

- הסיבה העיקרית לאי מימוש תכניות מאושרות היא רצון היזם לשנות את התכנית המקורית, או החלטה להשהות את קידומה מסיבות שונות. תכנית בולטת בקבוצה זו היא שכונת האגמים באשקלון, שבה 2,977 יח"ד, שהוחלט לשנותה. במקב"ת רמת רחל טרם אושרו עלויות הפיתוח, ובבית שמש בוטל מכרז למרכז העירוני. בפסיגת זאב ובקריית גת ממתינות מאות יחידות דיור להשלמת שלב המיכרוז.
- בעיות משפטיות (הסכם חלוקת זכויות עם היזם) מעכבות את מקב"ת מבוא ביתר, ועיכובים בהסכמי פיתוח מעכבים יחידות דיור נוספות בירושלים, ובכלל זה בליפתא.
- בעיות בשיווק הן בעיקר בתכניות בקריית מלאכי, ובפסיגת זאב. במחנה שנלר לא הושלם השיווק עקב בעיית חניון ("אחר" בטבלה).

מחוז הצפון

במחוז הצפון 40,396 יח"ד בתוקף, בתוכניות ביוזמה ממשלתית. בנוסף ישנם 854,372 מ"ד תעסוקה, ו-292,597 מ"ד לתיירות. מתוך היקף היחידות המאושרות, מפורטים חסמים לגבי 17,281 מהן (כ-42.8%).

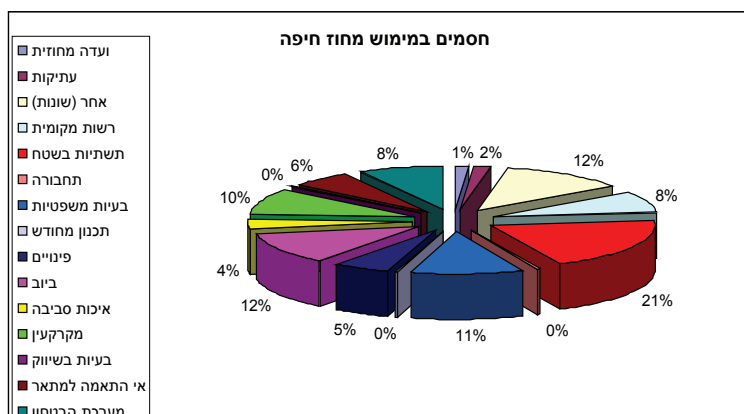
מספר יחידות דיור מעוכבות כולל חישוב חפיפות עקב מספר גורמים מעכבים	היקף יח"ד	חסמים
630	80	עתיקות
125	125	משאבי טבע
154	154	מערכת הבטחון
200	200	שונות
2119	1752	רשות מקומית
1984	330	תשתיות בשטח
291	100	תחבורה
	3495	בעיות משפטיות
910	910	צורך בהליכי תכנון נוספים
2809	2809	הסכמי פיתוח
1733	1376	פינויים
696	678	ביוב
	2750	מספר גורמים
2999	1347	מקרקעין
1011	1011	קשיים בשיווק
164	164	אי התאמה למתאר
529		עלויות גבוהות
	17281	סה"כ



מחוז חיפה

במחוז חיפה 30,806 יח"ד בתכניות תקפות, ועוד למעלה ממיליון וחצי מ"ר לתעסוקה. פירוט החסמים של תכניות תקפות קיים לגבי 23,536 יח"ד, כלומר 76.4% מהמלאי המאושר.

יח"ד מעוכבות כולל חישוב חסמים מקבילים	יח"ד מעוכבות	חסם
599	448	דרישות ועדה מחוזית
714	708	עתיקות
5101	1665	אחר (שונות)
3482	1831	רשות מקומית
8325	2170	תשתיות בשטח
111	111	תחבורה
4681	1012	בעיות משפטיות
193	193	תכנון מחודש
2286	354	פינויים
5054	314	ביוב
0	13,626	גורמים שונים
4136	994	מקרקעין
110	110	בעיות בשיווק
2450		אי התאמה למתאר
1564		איכות סביבה
3500		מערכת הבטחון
	23,536	סה"כ



- במחוז חיפה ישנו פירוט רב יחסית של חסמים, וכך לגבי היקף גדול יחסית של תכניות, ישנו תיאור של מספר רב של חסמים המעכבים אותן. לדוגמא: תכנית מחנה קורדני הכוללת 3,500 יח"ד מעוכבת הן בשל העדר פתרון ביוב (המאסף המזרחי), הן בשל העדר תשתיות בשטח, והן בשל מערכת הבטחון.
- מתוך 23,536 יח"ד המעוכבות בשל חסמים שונים, 13,626 יח"ד מעוכבות בשל יותר מחסם אחד (כ-58%).
- תכניות שהחסם שלהן הוא אי התאמה למתאר או בעיות איכות סביבה, כוללות תמיד חסמים נוספים. כלומר, אין תכנית המעוכבת רק בשל אי התאמה למתאר או בעיות איכות סביבה.
- מעט יח"ד ומעט תכניות מעוכבות על ידי הוועדה המחוזית.

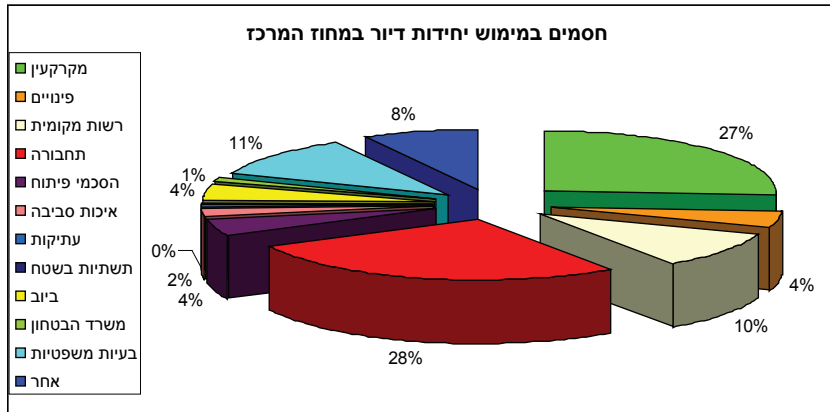
מחוז המרכז

במחוז המרכז 25,093 יח"ד בתכניות תקפות, ועוד כ-2.3 מליון מ"ר לתעסוקה. פירוט חסמים קיים לגבי 10,633 יח"ד. כלומר 42.4% מהמלאי המאושר.

יח"ד מעוכבות כולל חישוב חסמים מקבילים	יח"ד מעוכבות	חסם
4619	782	מקרקעין
781	199	פינויים
1773	420	רשות מקומית
4898	1849	תחבורה
800	800	הסכמי פיתוח
400	400	איכות סביבה
90	90	עתיקות
	5763	מספר גורמים
56		תשתיות בשטח
770		ביוב
200		משרד הבטחון
2002		בעיות משפטיות
1430	330	אחר
	10633	סה"כ

מחוז המרכז - ממצאים עיקריים:

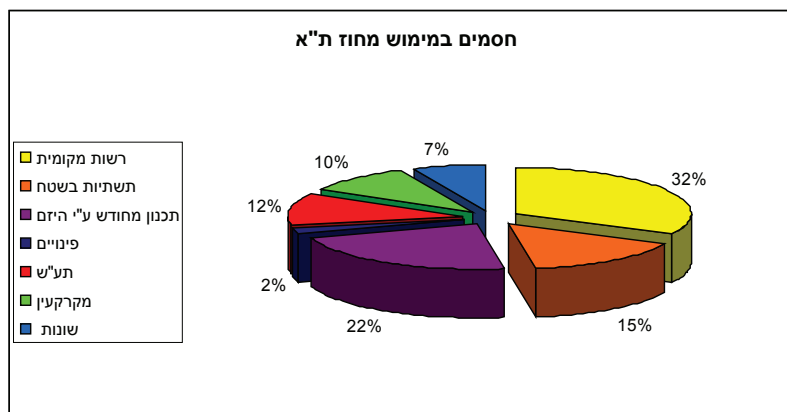
- החסמים הדומיננטיים במחוז מרכז הם העדר פתרונות תחבורה (או תלות בביצוע פתרון תחבורתי), ובעיות מקרקעין.
- היקף גדול של יחידות דיור מעוכב על ידי מספר גורמים, בהם ביוב, מערכת הבטחון ובעיות משפטיות. גורמים אלו אינם מהווים חסם בודד באף אחד מהמקרים, אלא חלק ממכלול.
- גם לרשויות המקומיות ישנו נתח בלתי מבוטל, בשל רצון למשל לשנות תכניות תקפות.



מחוז ת"א

מחוז ת"א הוא ה"עני" ביותר ביחידות דיור מאושרות שטרם שווקו, מטבע הדברים. סה"כ המלאי עומד על 5,240 יח"ד, מהן מפורטים חסמים לגבי 3022 יחידות כלומר 57.6% מהמלאי המאושר.

החסם	יח"ד מעוכבות
רשות מקומית (רצון של הרשות המקומית לשנות את התכנית או התנייה בחתימת הסכמים)	982
תשתיות בשטח (פינוי קו חשמל)	452
פינויים	60
שונות (התנייה בתיקי שימור ועוד)	200
תכנון מחדש ע"י היזם	670
מערכת הבטחון (מגבלות תע"ש)	356
מקרקעין (חילופי קרקעות וכו')	302
סה"כ	3022



תובנות עיקריות מחוז ת"א:

- החסם העיקרי במחוז ת"א הוא יוזמת הרשות המקומית לשנות או להתנות את התכנית התקפה, או מהלך של יזם אחר לשנות את התב"ע התקפה. כלומר החסם העיקרי נובע מהגופים המעוניינים בקידום התכנית, ולא ממקור חיצוני כלשהו.
- החסמים במחוז ת"א ממוקדים בגורם אחד מרכזי לתכנית.
- תשתיות בשטח מהוות גם הן חסם משמעותי, אליהן ניתן להוסיף את המגבלות הנובעות מתע"ש, כחסם מגביל למאות יח"ד נוספות.

פרק שני:

ההסדרים המוצעים ברפורמה, בראי דוח מבקר המדינה בנושא הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל)

במהלך חודש אוקטובר 2010 פרסם מבקר המדינה דו"ח העוסק בין היתר בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות, בעקבות ביקורת על עבודת הוועדה בשנים 2002-2008. מקצת מהנתונים עודכנו במאי 2010. כזכור, הות"ל הוקמה במסגרת חוק ההסדרים בשנת 2002, וחלפו כבר למעלה מ-7 שנים להקמתה. לפיכך, ישנה חשיבות רבה לחקירת המבקר ופרסום מסקנותיו הסדורות בנושא הוועדה.

חשיבות הביקורת מתעצמת לנוכח הרפורמה המקודמת בחוק התכנון והבנייה, שכן הרפורמה מאמצת את הדגם של הות"ל (תכנית אחת בוועדה אחת, תוך העדפה לתשתיות) - ומשכפלת אותו בכמה מובנים:

- על כל התכניות תחול הנורמה של "תכנית אחת בוועדה אחת" - כלומר דיון והכרעה בוועדה אחת בלבד.
- וועדות ייעודיות ומשימתיות לקידום תכניות לתשתיות יוקמו בכל מחוז. זהו למעשה שכפול של הות"ל ברמה המחוזית. במקום ות"ל אחת ברמה הארצית, אם תאושר הרפורמה - יהיו בישראל 7 ות"לים: אחת ארצית ושש מחוזיות.

מסיבות אלו ישנה חשיבות יתרה לממצאים ולמסקנות מבקר המדינה בעניין הות"ל.

מעיון בדו"ח המבקר, והשוואת הממצאים והמסקנות בו להסדרים המוצעים ברפורמה בחוק התכנון והבניה, עולה כי לא רק שמקדמי הרפורמה לא למדו והפנימו לקחים משנות פעילות הוועדה, אלא שההסדרים המוצעים ברפורמה יחמירו את הבעיות עליהן מצביע המבקר. בחינת עיקרי הממצאים והמסקנות (עמ' 619-618) מלמדת כי פיסקה אחר פיסקה, המלצה אחר המלצה - סותרת הרפורמה באופן מובהק את המלצות הדו"ח! להלן הפירוט:

1. יש לבחון את ההצדקה לקיום הות"ל: דו"ח המבקר מצביע על כך כי מטרת הות"ל (ייעול הליכי תכנון של תשתיות לאומיות ובתוך כך להביא לחסכון כלכלי במשק) - הושגה באופן חלקי בלבד. ההמלצה היא:

"על משרד האוצר ועל משרד הפנים להפיק לקחים ממצאים אלה ולבחון מחדש את הדרכים הרצויות לייעול הליכי התכנון, מבלי לפגוע באיכותו". (עמ' 618)

<< הרפורמה: מבלי לערוך תהליך של הפקת לקחים ומבלי לבחון דרכים שונות לייעול הליכי התכנון - "משוכפלת" הות"ל מוועדה אחת לשבע וועדות, תוך הקמת ות"לים גם בוועדות המחוזיות!

2. מוצע להאריך את תקופת התנגדויות: דו"ח המבקר מצביע על הבעייתיות וחוסר התועלת שבקיומה של תקופת התנגדויות מקוצרת בות"ל (30 יום בלבד, במקום 60 יום בתכניות "רגילות"):

"יש לבחון מחדש את קיצור פרק הזמן שנקבע להעברת השגות הציבור בנוגע לתכניות לתשתיות לאומיות, כיוון שזמן קצר מגביל את אפשרות הציבור להשתתף בהליך התכנון, ותרומתו של קיצור פרק זמן זה לייעול הליכי התכנון שולית" (עמ' 618-9)

<< הרפורמה: למרות מאבק ציבורי מתמשך בנושא זה, ולמרות שגם בג"צ הצביע על כך כי יש לבחון מחדש את ההסדרים לפיהם פועלת הות"ל - מסרבת הממשלה להאריך את תקופת ההשגות, לפחות ל-60 יום המוקצבים לתכנית "דגילה". יש לזכור כי כאן מדובר בגדולות ובמורכבות שבתכניות! בגירסה מתקדמת של הרפורמה התברר כי הממשלה לא שעתה להערוך הרבות בנושא זה, והותירה את תקופת ההתנגדויות למשך 30 יום בלבד.

3. חשיבותו של תכנון כולל: דו"ח המבקר מצביע על החשיבות שבקידום תכניות תשתית, על רקע של תכנון כולל:

" רצוי שקידום תכניות מפורטות מהסוג המקודם בוועדה ייעשה על בסיס של תכניות מתאר כוללות. בהעדר תכנון כולל ועדכני עלולות להתקבל החלטות שגויות.."

<< וברפורמה: הנוסח המוצע מאפשר לכל תכנית לתשתית (לא רק לאומית, אלא גם תשתית ברמה מחוזית או מקומית) - לגבור על התכניות הכוללניות שהרפורמה מעודדת את הכנתן, ואף על תכניות המתאר המחוזיות התקפות!! משמע - הרפורמה מעודדת במובהק תכניות לתשתית שאינן תואמות את הרקע התכנוני עליו הן מקודמות!! זהו מתכון בדוק לכאוס, לפגיעה באיכות חיים ולקבלת החלטות שגויות!

4. חשיבותה של חלופת האפס (חלופת המחדל): "על הוועדה לבחון את חלופת המחדל כדי לוודא שהמיזם המוצע חיוני וכדי להבטיח שימוש יעיל ומושכל בקרקע ולמנוע מפגעים"

<< הרפורמה: פוגעת באופן אנוש בבחינה הסביבתית של תכניות על ידי הגדרה נוקשה וקבועה מראש של סוגי תכניות להן יוכן תסקיר, ועל ידי קביעת ההנחיות מראש. הרפורמה אינה מתקנת את המצב בו היזם הוא המעסיק את עורך התסקיר, מה שמכתיב לרוב תוצאה ידועה מראש. כמו כן, השינוי בהרכב הוועדות לטובת הגדלת החלק הממשלתי - ימנע בחינה אמיתית של חלופת המחדל, בוודאי בתכניות ביוזמה ממשלתית. בחינת מכלול הוראות החוק מלמדת על סדר יום מוטה פיתוח, על חשבון בחינת אמת של נחיצותן של תכניות. הדבר מתבטא בקיצור הזמנים, בהרכב בלתי מאוזן של וועדות, במסלולים מקוצרים ומועדפים ליוזמות ממשלתיות ועוד.

5. דו"ח המבקר מצביע על ליקויים חמורים בביצוע עבודות תשתית על ידי הרכבת והחברה הלאומית לדרכים: "ביצוע עבודות שלא בהתאם לתכניות מאושרות בידי חברת הרכבת והחברה הלאומית לדרכים מנוגד להוראות החוק ופוגע באינטרסים ציבוריים ובתכליתו של הליך התכנון.."

<< והרפורמה: מקלה את מסלול הביצוע של עבודות תשתית הנעשות על ידי המדינה או מטעמה. ביצוע עבודות אלו פטור מהיתר, ודורש הרשאה בלבד, ובמקרה של תשתיות תת קרקעות - אין צורך אף בהרשאה, אלא במשלוח הודעה בלבד. עוד מקלה הרפורמה ומאפשרת לשר הפנים להתיר הקמת מבני דרך, בהליך של הרשאה. בדברי ההסבר לחוק נכתב: "גורמים אלה בקיאים במלאכתם ומכירים היטב את התנאים המרחביים ותכן הבניין ביחס לתשתיות הנמצאות תחת אחריותם". וכן "עבודות מסוג זה מבוצעות בידי גופי תשתית מקצועיים.. (דברי ההסבר לסעיפים 335-338, עמ' 829). דו"ח המבקר מצביע על מציאות הפוכה מזו שעליה מתבססים מקדמי הרפורמה כהנחה!

6. הבעייתיות שבהעסקת יועצים שאינם עובדי מדינה: "הממצאים בנוגע להעסקת יועצים מחייבים את הוועדה וצוותה לפעול ביתר שאת לשמירת ההפרדה בין יועצי הוועדה לבין הגופים המגישים לה תכניות, כדי שלא יתעורר חשש ששיקול דעתה מוטה, וכדי שלא ייפגע אמון הציבור בתקינות קבלת החלטות בה"

<< הרפורמה מאמצת את דגם היועצים החיצוניים שבות"ל, ומציעה אף שיחליפו את נציגי הממשלה. כך למשל, בנוסח הראשוני הוצע כי יועץ סביבתי חיצוני הוא שיבחן את שלמות תסקיר ההשפעה ויכין עליו חוות דעת. בהמשך הנוסח מותן מעט, והיועץ ייכנס לפעולה במקרה של איחור של המשרד להגנת הסביבה בהגשת חוות דעת. ההפרטה של הליכי הייעוץ צפויה להחמיר את הבעיות עליהן עומד המבקר. ניכר כי מקדמי הרפורמה לא התמודדו עם ביקורת זו, קודם להצעת הליכי ההפרטה.

פרק שלישי:

לימוד לקחים ממערכת הפעלת תסקירי השפעה על הסביבה, על רקע הרפורמה המקודמת בחוק התכנון והבניה

במסגרת חוק התכנון והבניה המוצע, נכללים מספר שינויים משמעותיים בנהלי ההכנה של תסקירי השפעה על הסביבה.

מקובל לחלק את תהליך הבחינה הסביבתית ל-3 חלקים עיקריים³:

- Screening: זיהוי הפרויקטים שצפויים להיות בעלי השפעה סביבתית, ושעבורם תידרש הכנה של תסקיר.
- Scoping: שלב גיבוש ההנחיות - פירוט הנושאים שייבחנו במסגרת התסקיר.
- שלב ביצוע התסקיר, הנחלק גם הוא למספר שלבים.

הרפורמה מציעה לצמצם מאוד את הגמישות ושיקול הדעת בשני השלבים הראשונים:

- שיקול הדעת והגמישות בשלב זיהוי הפרויקטים עבורם יידרש תסקיר (Screening) יצומצם, כך שמוסד תכנון לא יוכל לדרוש תסקיר לתכנית שאינה מבין התכניות המנויות מראש בתקנות (ס' 247 בהצעת החוק). כל חריגה מהתקנות דורשת את אישור שר הפנים, השר להגנת הסביבה ואת הסכמת שר האוצר!
- צמצום דרסטי בשיקול הדעת ובגמישות בשלב גיבוש ההנחיות (Scoping), כך שההנחיות יהיו קבועות מראש לפי סוגי הפרויקטים, כמעין "מוצר מדף", ולא יותאמו ספציפית לכל פרויקט, כפי שנהוג כיום. בנוסף מאוחר של הצעת החוק, לאחר ביקורת על נוסח הסעיף, נוספה האפשרות לשר הפנים, בהסכמת השר להגנת הסביבה, לאפשר חריגה מהכללים שנקבעו מראש מחמת מאפיינייה המיוחדים של תכנית.
- בשלב השלישי, שלב ביצוע התסקיר, לא מציעה הרפורמה שינוי כלל.
- בשלב הכנת חוות הדעת לתסקיר, אם לא יכין נציג השר להגנת הסביבה חוות דעת בעניין התסקיר עד ארבעה ימים לפני מועד הדיון בתכנית - יעבור התסקיר לקבלת חוות דעת מידי היועץ הסביבתי של הוועדה (ס' 254 ז'), כך שתיתכן הפרטה של הכנת חוות הדעת, במקרים של חריגה בלוחות הזמנים הקצרים העומדים לרשות המשרד.

למעשה, הרפורמה מציעה שינוי דרסטי בכל הנוגע להסדרים וללוחות הזמנים הנוגעים לחלקם של המשרד להגנת הסביבה ושל מוסד התכנון הדין בתכנית - בלבד. הרפורמה אינה מציעה כל שינוי בהסדרים הנוגעים לחלקו של היוזם בהכנת התסקיר. הרפורמה כוללת צמצום גמישות משמעותי, צמצום שיקול דעת וסנקציה

3 ברדיה ומרינוב, מערכות תסקירי השפעה על הסביבה בישראל ובמדינות אחרות: ניתוח משווה, ללא תאריך (מתוך אתר המשרד להגנת הסביבה), תסקיר השפעה על הסביבה - לאן? תקציר יום עיון מתאריך 18.12.1997, המשרד להגנת הסביבה והחברה להגנת הטבע (עורכות: גליה בן שהם ואיריס האן).

במקרה של אי עמידה בלוחות זמנים - כולם בהתייחס למשרד להגנת הסביבה או למוסד התכנון בלבד, דבר לא ליוזם. לטעמנו, ראוי היה לבחון הסדרים הנוגעים גם לחלקו של היוזם בהליך, ובראשם מנגנון מימון התסקיר, לפיו היוזם מעסיק ישירות את עורך התסקיר, הסדר שיש לו השפעה ישירה על התוצאה.

ההצדקה להסדרים אלו, הנטענת על ידי מקדמי הרפורמה, היא הרצון לקצר ולייעל את משכי הזמן לטיפול בתכניות, ויצירת וודאות של הבחינה הסביבתית, על ידי קביעת ההנחיות מראש. להלן נבחן הנחת מוצא זו.

בעקבות שינויים מוצעים אלו, בוצעה בחינה של תסקירי ההשפעה על הסביבה אשר נערכו בשנים האחרונות בישראל. מטרת העבודה היא לבחון מהם משכי הזמן להוצאת הנחיות, ומהם משכי הזמן בכלל של המשרד להגנת הסביבה - מתוך סך משך הזמן בו מתקיים הטיפול בתסקיר. זאת בכדי לבחון את הנחות היסוד מאחרי ההסדרים המוצעים ברפורמה.

עבודה זו תצטרף לעבודה נוספת הנערכת לגבי תכניות המקודמות באמצעות הות"ל. שם, נערכת הבחינה הסביבתית שלא על ידי המשרד להגנת הסביבה, אלא על ידי יועצים חיצוניים. בעבודה היא תבחן העמידה בלוחות הזמנים, וכן יבחן משך הזמן שאורכת הבחינה הסביבתית ביחס לאורך חיי הטיפול בפרויקט מראשיתו ועד לביצוע.

עבודה נוספת נערכת על ידי המשרד להגנת הסביבה, שמטרתה השוואה של ההסדרים הנהוגים לגבי תסקירי השפעה על הסביבה במדינות מערביות אחרות, עם אלו הנהוגים בישראל.

להלן הממצאים העיקריים:

1. ירידה במספר התסקירים הנערכים, ועלייה במספר התסקירים הבוחנים תכניות חדשניות ומורכבות.

- בשנים האחרונות ניכרת מגמה מסוימת של ירידה במספר התסקירים הנערכים, בהשוואה לשנים קודמות. ב-15 השנים שחלפו מתיקון התקנות (1982-1997) ניתנו הנחיות ל-508 תסקירים (ממוצע של כ-33 הנחיות בשנה), וניתנו 257 חוות דעת⁴. שיא הפעילות הוא בשנים 1993-1995, שהיו גם שנים שהתאפיינו בתהליכי תכנון ופיתוח משמעותיים.
- בשנים 2000-2010 הוגשו למוסדות התכנון 201 תסקירי השפעה על הסביבה, וכ-148 חוות דעת (למעט שנת 2006, לגביה אין נתונים מלאים). בשנים 2002-2007 הסתיים הטיפול באגף תכנון במשרד להגנת הסביבה ב-14 תסקירים בלבד. מהם 9 לתכניות בתחום האנרגיה, 4 לתכניות בתחום התחבורה, ו-1 לתכנית פסולת. 17 תסקירים הנמצאים בשלבי טיפול שונים בשנים 2007-2010 באגף התכנון: 13 מהם לתכניות לאנרגיה, 2 תסקירים לתכניות בתחום הים והחוף (תמ"א 13), תכנית אחת לפסולת ואחת לכרייה וחציבה.⁵
- הירידה במספר התסקירים נובעת, בין היתר, מכך שלתכניות רבות נערך נספח נופי סביבתי מכוח הוראות תמ"א 35, במקום תסקיר השפעה על הסביבה. כפי שניתן לראות, התכניות העיקריות לגביהן נעשה תסקיר הן בתחום האנרגיה והתשתיות.
- המרת החובה להכין תסקיר השפעה על הסביבה, בדרישה להכנה של נספח סביבתי נופי, היא בגדר

4 הפער בין מספר ההנחיות לבין מספר חוות הדעת נובע מכך שלעת מועד הדיווח היו תסקירים בהליכי השלמה, וכן פרויקטים שקידומם נעצר מסיבות שונות. הנתונים מתוך: תסקירי השפעה על הסביבה - לאן? תקציר יום עיון מתאריך 18.12.97, המשרד להגנת הסביבה והחברה להגנת הטבע, עורכות גליה בן שהם ואיריס האן. הנתונים מהרצאתו של אפרים שלאין, המשרד להגנת הסביבה (אז).

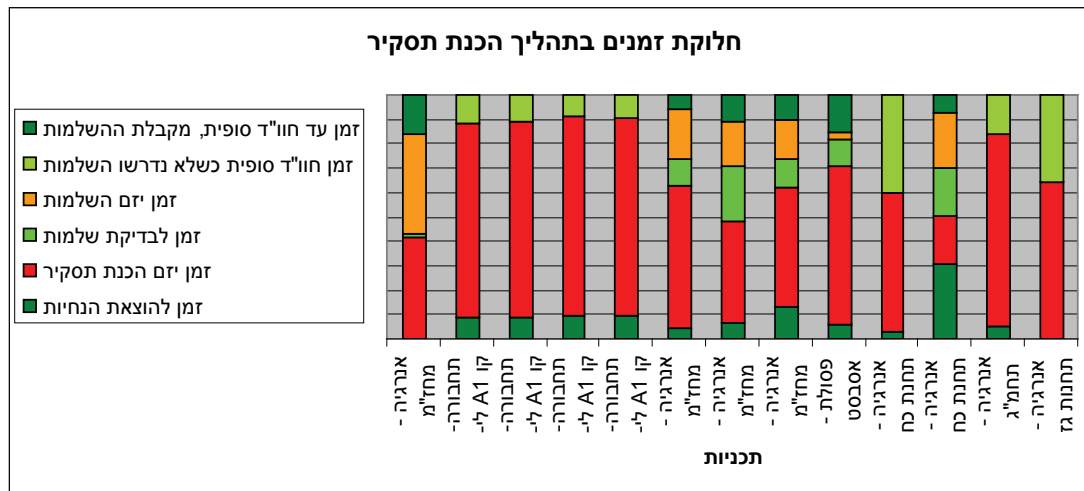
5 הנתונים מתבססים על נתוני המשרד להגנת הסביבה, 2010.

הקלה ליוזמים, שכן הדרישות הסביבתיות מהם צומצמו. בעוד שלא אחת הנספחים המוגשים לוועדות כוללים בחינה סביבתית חלקית ובלתי מספקת (בעיקר בחלק הדין בחלופות), תרומתם לקיצור הליכי התכנון לא נבחנה, לא כל שכן תרומתם לאיכות התוצר התכנוני.

- חלק מהתכניות לגביהן נערך תסקיר עוסק בנושאים חדשניים יחסית ומורכבים, שהשלכותיהם הסביבתיות אינן מוכרות עדיין. לדוגמא: תכניות לאגירה שאובה, תכנית להקמת אסדה ימית לטיפול בגז טבעי, מתקנים לקליטת גז טבעי נוזלי, אתרי פסולת אסבסט, חוות רוח, מתקני אנרגיה הסמוכים יחסית לבתי מגורים. תכניות אלו, שהן ראשונות בתחומן בארץ - מחייבות בנייה של הנחיות מתאימות וייחודיות בכדי להעריך את ההשלכות הסביבתיות ולשלב הנחיות מתאימות בתכנית בהתאם לממצאים. ההתפתחויות המהירות בתחום האנרגיה מזמנות תכניות רבות מסוג זה, ויש לצפות כי בשנים הקרובות נידרש להעריך את השפעתן הסביבתית של תכניות חדשניות נוספות.

2. עיקר זמן הטיפול בתסקיר הוא "זמן יזם". משך הזמן בו נמצא התסקיר בידי המשרד להגנת הסביבה, הוא מצומצם יחסית לסך זמן הטיפול בתסקיר.

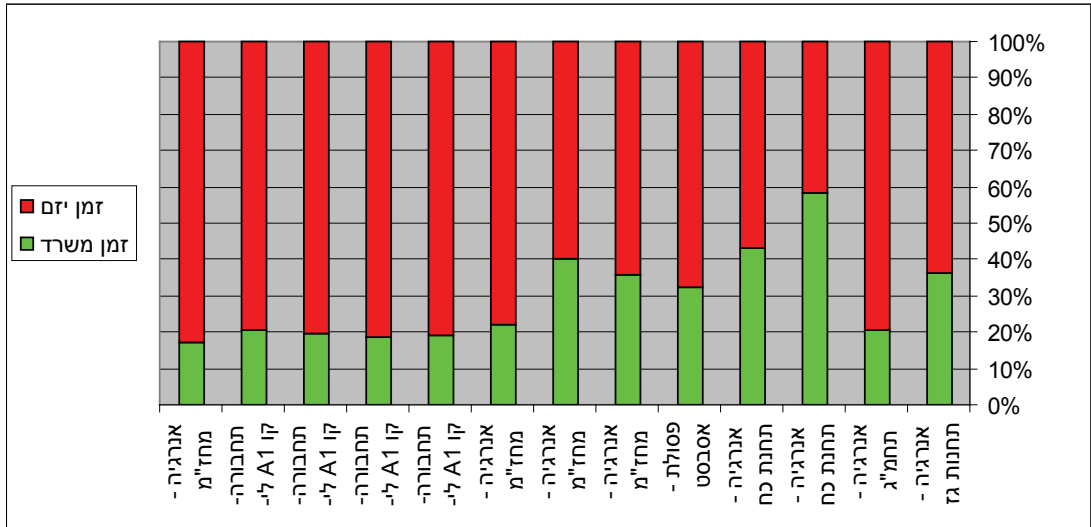
- חלוקת לוחות הזמנים להשלמת התסקיר נבחנה לעומק לגבי 30 תסקירים שהטיפול בהם הסתיים בשנים 2002-2009.
- בדיאגרמה שלהלן חלוקת הזמנים, על פי סדר כרונולוגי. הצבעים הירוקים מסמלים את הזמן שנדרש למשרד להגנת הסביבה - בתחתית הדיאגרמה להוצאת הנחיות (ירוק כהה), ובחלקה העליון - לבחינת שלמות התסקיר ולהוצאת חוות דעת סופית, ובגווני אדום - הזמן שנדרש ליוזם להכנת התסקיר (באדום), ולביצוע השלמות אם נדרשו (כתום).



להלן רשימת התכניות לגביהן הוכן התסקיר (משמאל לימין): תחנת גז רמת חובב, תחמ"ג ירקון וקווי חשמל ראשיים, תחנת כח באשדוד, תחנת כח בנתב"ג, הטמנת פסולת אסבסט באסמ"ר אפעה, מחז"מ באתר אשכול, מחז"מ באתר חגית, מחז"מ וקוגנרציה מפעלי ים המלח, קו רכבת לירושלים - עודפי כרייה בעמק איילון, רכבת לירושלים - כביש 38, שטחי התארגנות והטמנה שער הגיא רכבת לירושלים, רכבת לירושלים - שטחי התארגנות בעמק הארזים, מחז"מ מישור רותם.

בדיאגרמה שלהלן מחולק משך הטיפול בתסקירים לזמן בו התסקיר בטיפול המשרד (הוצאת הנחיות, בדיקת שלמות התסקיר והכנת חוות דעת סופית) - בירוק, וזמן יזם באדום (הכנת התסקיר והכנת השלמות אם נדרשות). הדיאגרמה מראה כי למעט שני מקרים, משך הזמן שנדרש למשרד לטפל בתסקיר קטן מ-40% מסך משך העיסוק בתסקיר, ועומד לרוב על כ-20% מזמן הטיפול הכולל.

דיאגרמה מס' 2: חלוקת הזמנים בין היזם והמשרד להגנת הסביבה בעריכת תסקיר



בנוסף, נבחנה חלוקת הזמנים לגבי 3 תכניות נוספות שטופלו במחוז צפון, לגביהם היו בידנו נתונים מלאים. להלן הממצאים:

תסקיר לחוות טורבינות רוח תל עסניה ברמת הגולן:

- משך זמן להוצאת הנחיות: **2.29** שבועות.
- משך זמן להכנת תסקיר: **31.6** שבועות

אגירה שאובה משגב עם:

- משך זמן להוצאת הנחיות: **9.71** שבועות.
- משך זמן להכנת התסקיר: **39.9** שבועות

מתקן טיהור שפכים תענ"ך:

- משך זמן להוצאת הנחיות: **4.71** שבועות
- משך זמן להכנת התסקיר: **9.7** שבועות.

3. על חשיבותה של בחינת חלופות מאקרו במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה, וחשיבות התסקיר בהליך התכנון.

בימים אלו ממש, לעת כתיבת פרק זה (סוף אוקטובר, 2010), ניתן פסק דין בבית המשפט העליון בנושא מקומו של תסקיר ההשפעה על הסביבה בהליך התכנון בכלל, ובנושא החשיבות של בחינת החלופות במסגרתו בפרט (בג"צ 9409/05 אדם טבע ודין נ' הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות ואח', בעניין כביש 9^ו). בשל חשיבות הדברים לענייננו, להלן עיקרי הדברים:

- על החשיבות של בחינת חלופות במסגרת התסקיר: "... ללא הצגת חלופות ממשיות לתכנית המוצעת לא יוכל התסקיר למלא את תפקידו להביא להחלטה נבונה ומושכלת יותר של מוסד התכנון. אכן, כדי שמוסד התכנון יוכל להפעיל שיקול דעת של ממש בבואו להחליט האם לאשר הצעה לתכנית מסוימת, הפוגעת פגיעה משמעותית בסביבה, יש להציג בפניו את החלופות הקיימות לתכנית המוצעת ומידע מקיף בנוגע להשלכותיה הסביבתיות של כל אחת מהן; שאם לא כן יתקשה מוסד התכנון, בבואו להחליט האם לאשר את התכנית הנדונה בפניו, לאזן כנדרש בין השיקול הסביבתי לבין יתר השיקולים הרלוונטיים." (פיסקה 16 בפסה"ד)
- על החובה לקיים הליך בחינה נאות, גם ב"מחיר" של פגיעה ביעילות: "אכן, ניתן לטעון כי עריכת בחינה מעמיקה מעין זו עלולה להביא לעיכוב בהליכי התכנון ולפגיעה מסוימת ביעילות ההליך התכנוני. כשלעצמי, ספק בעיני אם יש ממש בטענות אלה; אולם מכל מקום בבואנו לבחון את השלכותיהן הסביבתיות של תכניות מתאר רחבות היקף אין מנוס מלשלם "מחיר" מסוים מבחינת שיקולי יעילות בטווח הקצר על מנת למנוע או לכל הפחות לצמצם את הנוקים הסביבתיים לטווח הארוך" (פיסקה 17 בפסה"ד).
- על מרכזיותו של תסקיר ההשפעה על הסביבה בהליך התכנון: "...משנקבע בחוק התכנון והבניה, המנגנון של תסקיר השפעה על הסביבה כמנגנון להבאת המידע הסביבתי בדבר השפעותיה הסביבתיות של התכנית ובדבר הדרכים למנוע, ולמצער לצמצם, השפעות אלה, הרי זהו המנגנון שאמור להביא את המידע הסביבתי בפני מוסד התכנון.ההליך המפורט של הכנת תסקירי השפעה על הסביבה.... נועד להבטיח כי המידע שיובא בפני מוסד התכנון יהיה מידע מקיף, מבוסס ומקצועי. קיומו של הליך זה הוא חיוני להבאת מלוא המידע הרלוונטי בדבר השלכותיה הסביבתיות של תכנית מסוימת בפני מוסד התכנון, להבטחת מהימנותו של מידע זה ולהגברת הבקרה על תכניות מתאר בעלות השלכות סביבתיות שליליות. משכך, אין לקבל את הטענה כי במקרים בהם יש לבחון סוגיה סביבתית מסוימת (כדוגמת קיום חלופות לתוואי המוצע בתכנית) במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, ניתן להסתפק בכך שהמידע יובא בפני מוסד התכנון שלא במסגרת תסקיר... (פיסקה 16 בפסה"ד)

יש להדגיש כי החיוב בבחינת חלופות מאקרו בשלב הטרם-תכנון הוא חלק מיעול ההליכים הכולל, ואין לו דק היבט סביבתי.

6 ראו גם ש' ביניש, בג"צ 8425/04, אדם טבע ודין-אגודה ישראלית להגנה על הסביבה, משה קזולה, רינתיה-מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, משרד התחבורה-מחלקת עבודות ציבוריות

לסיכום הפרק השלישי

מספרם המועט יחסית של התסקירים, יחד עם מורכבותם של הפרויקטים לגביהם הם נערכים, ובהתחשב במשך הזמן המצומצם יחסית שנדרש להוצאת הנחיות לתסקירים - מובילים למסקנה כי אין הצדקה לשינוי הדרסטי המוצע ברפורמה הן בשיקול הדעת של מוסד התכנון לקבוע מתי נדרש תסקיר, והן בשיקול הדעת של המשרד להגנת הסביבה בקביעת הנחיות באופן המותאם לתכנית הנדונה.

קביוע בתקנות של **רשימה סגורה של סוגי תכניות**, שרק לגביהן יוכן תסקיר - יגרום לכך שמצד אחד ייתכן ויוכנו תסקירים מיותרים לתכניות בעלות השפעה סביבתית מצומצמת יחסית, ומצד שני - לא יוכן תסקיר לתכנית שהשלכותיה הסביבתיות לא היו ידועות לעת כתיבת התקנות, ובכך תיפגע איכות התכנון ועימה איכות החיים והסביבה. **הבחינה שלעיל מלמדת כי ממילא נערכים תסקירים מועטים מדי שנה, למספר מצומצם של תכניות, כך שאין הצדקה לקבע זאת בתקנות**, וניתן להשאיר שיקול דעת באותם מקרים בודדים הנדרשים לתסקיר מדי שנה.

קביוע תוכן ההנחיות בתקנות, באמצעות תבנית הנחיות לפי סוגי תכניות, יגרום לכך שיוכנו תסקירי השפעה על הסביבה שיטילו עול מיותר על היזם במקום בו ניתן היה להקל (שכן התכנית הספציפית היא בעלת השפעות מצומצמות ביחס לסוג התכניות אליו התייחסה תבנית ההנחיות), ומצד שני - לא ייבחנו נושאים שלא נצפו מראש, ושיש חשיבות בבחינת השפעתם הסביבתית.

יתרה מזאת, **עיגון מראש של ההנחיות כ"תבנית" קבועה בתקנות - יפגע ביכולת ההנחיות לדרוש בחינת חלופות אמיתית ורלוונטית, המותאמת לפרויקט הספציפי בו מדובר**. ראינו כי הפסיקה הכירה, ובצדק רב, את חשיבותו של תסקיר ההשפעה על הסביבה בהליך התכנון, ככלי מרכזי לבחינת ההשפעה הסביבתית של תכניות. במסגרת זו ניתן משקל גדול במיוחד לצורך בבחינת חלופות לפרויקט המוצע, ובכלל זה חלופות עקרוניות - חלופות מאקרו. כיצד ניתן לקבוע מראש הנחיות "כלליות" לבחינת חלופות, שלא על בסיס תכנית ספציפית? למקדמי הצעת החוק הפתרונים. אין ספק כי לצורך בחינה אמיתית ורלוונטית של חלופות, יש להתאים את ההנחיות לטיב הפרויקט המוגש, מה שלא ניתן לעשותו כאשר כל ההנחיות כתובות מראש.

מורכבותם ההולכת וגוברת של הפרויקטים להם נערכים תסקירים, מחייבת **תשומת לב מיוחדת לכתיבת חוות הדעת לתסקיר**. כתיבת חוות הדעת לתסקיר מחייבת מקצועיות ומיומנויות גבוהות, אף יותר מאלו שנדרשות להכנת הנחיות. יש לזכור כי התסקיר מוכן במימון היזם, ועל ידי הנתונים אותם הוא מספק, ולכן על חוות הדעת להתמודד עם תוכן נתוני הבסיס ועם הניתוח והעיבוד שלהם. **כתיבת חוות הדעת מצריכה שיתוף של מספר רב של אנשי מקצוע ובדיקות של החומר הגולמי שמתקבל מהיזמים. ללא בדיקות אלה סביר כי יקודמו תוכניות שפגיעתן בסביבה ובאיכות ובבריאות חיי התושבים אינה מחוייבת המציאות**. לא סביר בהקשר זה כי היועץ הסביבתי של מוסד התכנון יוכל לבדוק כל זאת ללא מערך מורכב של אנשי מקצוע, תוכנות ויכולות וידע לעיבוד מידע גולמי (בעיקר בנושא פיזור מזהמי האויר). אנשי מקצוע ותשתית טכנולוגית כזו מצויה בידי המשרד להגנת הסביבה, ואי תלותו ביזמים - מחייבים שחוות הדעת לתסקירים תוכנה על ידי.

הבחינה שנערכה לעיל מוכיחה כי משך הזמן שנדרש למשרד להגנת הסביבה לכתיבת ההנחיות הוא מזערי, שבועות ספורים - הן ביחס לכל הליך הטיפול בתסקיר, ובוודאי ביחס לאורך חיי התכנון והקיום של הפרויקט (עשרות עד מאות שנים). מאן זה מלמד כי הסיכון לאיכות החיים והסביבה עולה לאין ערוך על התועלת שבגיבוש הנחיות מותאמות לכל פרויקט. בצד הנוק הסביבתי הצפוי, יוטל גם עול מיותר על היזם, שכן קביעת "הנחיות מדף" תהיה מירבית, על מנת לכסות כל נושא אפשרי, ובסופו של יום יידרש היזם לערוך בחינה מירבית ללא צורך, בשל העדר שיקול הדעת לגבי כל מקרה לגופו.

ממצאים אלו מוכיחים כי **קביעת ההסדרים החדשים על ידי מקדמי הרפורמה נעשתה באופן שרירותי, ולהנחת הבסיס שלה - כי המשרד להגנת הסביבה הינו גורם מעכב בהכנת תסקירים - אין כל בסיס אמפירי**.

ראוי היה כי חקיקה חדשה לחוק התכנון והבניה לא רק תצמצם את הבחינה הסביבתית אלא תשפר אותה
וזאת בשני היבטים שלהם השפעה מכרעת, בהתייחס לתסקירים ולאיכותם:

- ניתוק הקשר בין מימון הכנת התסקיר ע"י היזם ובין התשלום לעורך התסקיר: כך שהיזם יממן את הכנת התסקיר באמצעות העברת אגרה למשרד להגנת הסביבה, אך לא יעסיק ישירות את היזם. באופן כזה הכנת התסקיר תהיה אובייקטיבית, ותתמתן ההשפעה של היזם על תוצאות התסקיר ועל המלצות עורך התסקיר.

- ביצוע התסקירים בשני שלבים: שלב טרומי ראשון, שייערך לפני התכנון המפורט ויהווה בסיס לתכנון מפורט, בו ייבחנו ויידונו פרקים א' ו-ב' לבחינת חלופות מיקום של המיזם (כולל חלופת אפס הבוחנת את חיוניותו); ושלב שני שייערך לאחר התכנון המפורט בו ייבחנו היבטים פרטניים ודרכים לצמצום השפעות שליליות על הסביבה. הפרדה של התסקיר לשלבים - לא זו שבלבד שתועיל לסביבה, אלא שתחסוך גם משאבי זמן וכספים ניכרים לתכנון ומימוש תכניות. כך יימנע מצב בו מחד, מתקבלות החלטות לביטול תכניות או לעריכת שינויים מהותיים בהן לאחר שהושקעו בהם משאבי זמן וממון ניכרים ומאידך, אישור תכניות שאינן ראויות מבחינה סביבתית רק משום שהטיפול בהן התמשך ואורך זמן ניכר ומיותר. הצעה זו רק מתחזקת לנוכח פסיקת ביהמ"ש העליון (ראו ס' 3 לעיל) בדבר חיוניות הבחינה של חלופות מאקרו, בחינה שאינה רלוונטית כאשר הפרויקט בשלבי תכנון מתקדמים.

תיקון של היבטים אלה במהלך החקיקה ישרת את המגמה לתכנון איכותי ומזורז לאין ערוך יותר מהשינויים המצויים בהצעת החוק אשר מסכנים את הסביבה שלא לצורך.

פרק רביעי:

ניתוח עומק של תכנית שנערך לגביה דין חוזר במליאת המועצה הארצית (בהתאם לסעיף 6ב' בחוק התו"ב), חקר אירוע: תוכנית 6/02/104/1/א: בית גוברין – מרכז תיירות ונופש

1. עיקרי הממצאים והמסקנות

כידוע, במסגרת הרפורמה המוצעת במערכת התכנון והבנייה מופיע עקרון בסיסי בולט: "תכנית אחת בועדה אחת". משתמע ממנו כי דיונים חוזרים הם מיותרים, מזיקים, ומעכבי קבלת החלטות חיוניות למשק.

חלק זה של העבודה יתאר השתלשלות עניינים של תהליך אשרורה של תכנית לכפר נופש בבית גוברין מכח תמ"א 22 - תוכנית המתאר הארצית ליער ולייעוד. הבקשה לדיון חוזר אשר הוגשה בחודש 06.2007 הוכרעה בסופו של דבר ע"י המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בתאריך 12.1.2010, בחלוף למעלה משנתיים וחצי עת הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (הולנת"ע) בתאריך 12.01.2010 חשבה שאין לאשרר את התוכנית ולכן לא ניתן לממשה בפועל מבחינה חוקית. הימשכות הזמן לכשנתיים וחצי נבעה מרצונה הטוב של המועצה הארצית לאפשר לגורמים שעסקו בתוכנית ובראשן המועצות האזוריות "יואב" ו"לכיש" לאתר שטח לתוכנית חלופית טרם דיון באשרורה. בפועל, יכלה המועצה הארצית להכריע תוך 3 חודשים.

הדיון החוזר הביא לשיפור התוצר התכנוני, ולהתאמתו לעקרונות תקפים ועדכניים של התכנון הארצי כגון פיתוח צמוד דופן, שמירה על רצף שטחים פתוחים ועל שטחים בעלי רגישות נופית וסביבתית ולשורה ארוכה של תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות כתמ"א 35, תמ"א 22, תמ"מ 4 / 14 ותוכנית האב למרחב ביוספרי בשפלת יהודה.

בנוסף, מקרה זה מראה כי אין לקדש תוכניות מזיקות סביבתית ונופית רק משום שהן מאושרות. נלמד כגון לקח שסעיף אשרור בתוכנית מתאר ארצית מאפשר למועצה הארצית 2 אפשרויות: לאשרר את התוכנית ולתת לה תוקף מחודש או לדחות אותה. בתוכנית כפר הנופש בבית גוברין יצא הציבור נשכר מכך שהתוכנית בסופו של דבר לא אושרה ופיסת ארץ ייחודית ונדירה זכתה להגנת מוסדות התכנון מפני פיתוח מזיק.

2. ניתוח האירוע

רקע - תוכנית 6/02/104/1/א (בית גוברין - מרכז תיירות ונופש)
תוכנית 6/02/104/1/א (בית גוברין - מרכז תיירות ונופש) הממוקמת בלב שטחים פתוחים ערכיים ומשיקה לגן הלאומי בית גוברין נערכה ביוזמת מינהל מקרקעי ישראל ואושרה בשנת 1988.

התוכנית כללה שטחים המסומנים ליער וייעוד בתוכנית המתאר הארצית ליער וייעוד - תמ"א 22 והיא מאפשרת מכוחה בינוי מאסיבי של מעל 30,000 מ"ר, בין היתר לצרכי מסחר.

התכנית אינה מגדירה בינוי קונקרטי, אלא קובעת, ברוח הימים ההם, שהבינוי יאושר ע"י הועדה המקומית על סמך "תכנית בינוי" כלשהי שתוגש בעתיד. כלומר, התכנית שהגיעה בשנת 2007 שוב לאשרור בשולחנות מוסדות התכנון המחוזיים והארציים איפשרה בינוי שפרטיו, ולכן גם השפעתו הנופית והסביבתית, אינם ידועים במלואם, וזאת באחד המקומות הרגישים בארץ מבחינת הצורך בשמירת השטחים הפתוחים.

יזם התוכנית מינהל מקרקעי ישראל, והמועצות האזוריות "יואב" ו"לכיש" אשר התוכנית נמצאת בתחומן עמדו על סף פרסום מכרז לשיווק הקרקע לקראת פיתוחה, והסתבר כי מבחינה חוקית נדרש לגביה דיון באשרור מחדש מכוח הוראת סעיף 7 לתמ"א 22 הקובע שהיא גוברת כתוכנית ארצית על תכניות שאינן ארציות הסותרות אותה, אלא אם הדבר יאושר ע"י המועצה הארצית, או ועדת משנה שמונתה לצורך כך.

<< אבן דרך מס' 1: ועדה המחוזית לתכנון ובניה (ועדת משנה נפתית) 05.03.2007

התכנית הובאה ראשית לדיון בוועדה המחוזית לתכנון ובניה (ועדת משנה נפתית) מכח הוראת סעיף 7 לתמ"א 22 בתאריך 05.03.2007 אשר קבעה כי לאחר שהתקבלה עמדת הקרן הקיימת לישראל ראוי להמליץ למועצה הארצית לאשרר את התוכנית עפ"י הסעיף האמור בתמ"א 22.

הוועדה המחוזית דרום דנה בתוכנית דיון מקוצר וטכני בעיקרו, ולא קיימה דיון עניני בתוכנית יעודי הקרקע של התוכנית והיקפי הבינוי שבה. זאת, אף שבעת שחלפה אושרו תוכניות מתאר ארציות כתמ"א 31 ותמ"א 35 שהחליפה אותה, תמ"א 22 והתוכנית המחוזית תמ"מ 4 / 14.

השתלשלות העניינים בתוכנית - המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

בהמשך להחלטתה של הועדה המחוזית מחוז דרום מתאריך 05.03.2007, התכנית הובאה לדיון בוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (ולנת"ע) מתאריך 01.05.2007, מכח הוראת סעיף 7 לתמ"א 22.

מכאן - החלה מסכת של דיוני הולנת"ע וכן של מליאת המועצה הארצית כמפורט להלן:

<< אבן דרך מס' 2: ישיבת ולנת"ע 1.5.2007

גם הולנת"ע, בדומה לוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום דנה בתוכנית דיון מקוצר וטכני בעיקרו, ולא קיימה דיון עניני בתוכנית יעודי הקרקע של התוכנית והיקפי הבינוי שבה.

בגמר הדיון הוחלט (בקול כפול של יו"ר) לאשרר את התוכנית עפ"י סעיף 7 לתמ"א 22.

<< אבן דרך מס' 3: בקשה לדיון חוזר בתוכנית במסגרת מליאת המועצה הארצית - בהתאם לסעיף 6ב' בחוק התו"ב 6.2007

בהסתמך על סעיף 6 ב' בחוק התכנון והבניה הקובע כי חבר וועדת המשנה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה רשאי לבקש הכרעה של המועצה הארצית לגבי החלטות וועדת המשנה (סעיף 6 ב - (ב) "היה חבר ועדה שנאצלה לה סמכות לפי סעיף זה חולק על החלטת הועדה, תעביר הועדה את החלטה, על-פי דרישתו, להכרעתה הסופית של המועצה"), הוגשה בקשה מטעם נציג ארגון הגג של הארגונים העוסקים באיכות הסביבה להעביר את ההכרעה בתוכנית 6 / 104 / 02 / 1 א (בית גוברין - מרכז תיירות ונופש) אשר נדונה בישיבת הולנת"ע בתאריך 1.5.2007 לדיון במסגרת מליאת המועצה הארצית.

נטען כי החלטת הוולנת"ע לאשרר את התוכנית, בהסתמך על שימוש בקול הכפול שניתן ליו"ר הוועדה,

התקבלה תוך כדי פגמים בהליך האישור, מצד אחד, והתעלמות מפגמים רבים בתוכנית שהוגשה, מצד שני. להלן חלק מהם, אשר היו נימוקים לבקשה לדיון חוזר:

- אי התאמה לעקרונות התכנון הארצי כגון פיתוח צמוד דופן, שמירה על רצף שטחים פתוחים ועל שטחים בעלי רגישות נופית וסביבתית ולתוכניות המתאר הארציות והמחוזיות כתמ"א 35, תמ"א 22 ותמ"מ 4 / 14 בכך שהתוכנית מרוחקת ממקום ישוב וממוקד פיתוח קיים, בלב שטחים פתוחים ערכיים ביותר מבחינה נופית וסביבתית (חלה בשטח המיועד לשמורת טבע הנמצא במרקם השמור המשולב ובשטח ברגישות נופית וסביבתית גדולה).
- סתירה לתוכנית האב למרחב הביוספרי (שנערכה אף היא ע"י מינהל מקרקעי ישראל) הקובעת את המקום כ"כגלעין מבוקר" שאינו מאפשר בינוי מהסוג המוצע במסגרתה.
- מאז אישור התוכנית בשנת 1988, הוועדה המחוזית מעולם לא קיימה דיון ענייני בתוכנית יעודי הקרקע של התוכנית והיקפי הבינוי שבה והחלטת הוולנט"ע התקבלה תוך כדי הצגה חלקית ביותר של התוכנית (ללא נוכחות המתכנן שערך את התוכנית, ללא תשובות מספקות לשאלות שנשאלו וללא כל אמצעי המחשה מינימאליים הנדרשים באישור של תוכנית ישנה בהיקפים שכאלו ובשטח כל כך רגיש מבחינה נופית וסביבתית).
- התוכנית לא נבדקה לאור שינויים שהתרחשו במרחב מאז אישורה ולא ניתנה תשובה לנושאים תכנוניים חשובים כגון: גישה למרכז התיירות והנופש לאור השינוי בתוואי כביש 35 ובדיקה מחודשת של התוכנית לאור קרבתה לאתר כלנית הסמוך שקודם ע"י המועצה האזורית.
- התוכנית שהוגשה הינה תוכנית שנערכה לפני 20 שנה ויותר, שהוראותיה והתשריט לא על פי נוהל המבא"ת. תשריט התוכנית כללי ביותר ואינו מפורט (כולל צבעי יעודים ולא הגדרות מדויקות של הבינוי המוצע). בינוי זה אמור להיקבע בעתיד ב-"תכנית בינוי", שתאושר ללא שיתוף ציבור, וכאשר לאופני האישור האפשריים השונים יכולות להיות השפעות נופיות משתנות מרחיקות לכת.

<< אבן דרך מס' 4: סיור לשכת תכנון דרום 01.07.2007

לאחר שהוגשה בקשה לדיון חוזר בתוכנית במסגרת מליאת המועצה הארצית - בהתאם לסעיף 6ב' בחוק התו"ב, יזמה הוועדה המחוזית דרום בתיאום עם מינהל התכנון סיור בהובלת סגן מתכנת המחוז לאתר התוכנית, בכדי לשקול חלופות נוספות במרחב. כבר בסיכום הסיור דובר על גיבוש הסכמה לשינוי התוכנית לאור רגישות השטח מבחינה נופית וסביבתית.

<< אבן דרך מס' 5: דיון חוזר בתוכנית במליאת המועצה הארצית - בהתאם לסעיף 6ב' בחוק התו"ב 03.07.2007

דווח לחברי המועצה הארצית על הגשת 6ב' וכן על נסיון למצוא פשרה בהובלת הוועדה המחוזית לשינוי התוכנית לאור רגישות השטח מבחינה נופית וסביבתית ולכן לא נערך דיון לגופה של הבקשה לדיון חוזר.

סוכם כי הדיון עפ"י סעיף 6 ב' לחוק יידחה בשלב זה, כדי לאפשר את מיצוי הבחינה התכנונית של הנושא.

<< אבן דרך מס' 6: דיון חוזר במליאת המועצה הארצית - בהתאם לסעיף 6ב' בחוק התו"ב 11.09.2007

בהמשך לדווח שניתן לחברי המועצה הארצית על הגשת 6ב' בישיבה מתאריך 03.07.2007, החליטה המועצה הארצית לשוב ולדון בעוד כ- 6 חודשים. בהחלטה נקבע כי במהלך 6 החודשים תמשיך לשכת התכנון המחוזית

של מחוז דרום יחד עם מינהל התכנון, משרד התיירות וקק"ל ותוביל מהלך תכנוני לבחינת אתרים חלופיים בסביבה, בהתחשב בפוטנציאל התיירותיים הקיימים ובעקרונות תכנון שמטרתם הפחתת הפגיעה בשטח נשוא הדיון, המאופיין ברגישות נופית סביבתית גבוהה ושמירת ערכיו, על בסיס עקרונות תכנון המקובלים היום. על בסיס הצעה תכנונית כאמור, תקבל המועצה הארצית החלטה בחלוף 6 החודשים.

במקום להכריע ביחס לבקשה לדיון חוזר - בחרה המועצה הארצית להשהות את החלטתה לאור נסיונות גיבוש ההסכמות בצוות שהוקם במחוז דרום.

<< אבן דרך מס' 7: דיון חוזר במליאת המועצה הארצית - בהתאם לסעיף 6ב' בחוק התו"ב 12.05.2009

בדיון נוסף שנערך, הוצגו בפני חברי המועצה הארצית החלופות השונות במרחב בית גוברין. החלופות שהוצגו לא היו מספיק ברורות ובטח שלא מוסכמות בין הגורמים השונים הנוגעים בדבר, בייחוד לא על המועצות האזוריות "יואב" ו"לכיש". המועצה הארצית סברה כי לאור ההערות הרבות שהוצגו בדיון הליך בחינת החלופות טרם הושלם.

לכן, נקבע כי לשכת התכנון המחוזית תמשיך במשימת גיבוש החלופות ותציג בפני הולנת"ע תוך זמן קצר.

שוב במקום להכריע ביחס לבקשה לדיון חוזר - בחרה המועצה הארצית להעביר את הנושא לולנת"ע חזרה.

<< אבן דרך מס' 8: דיון חוזר בולנת"ע 12.01.2010

הולנת"ע לאחר ששבה ודנה בתוכנית סברה בגמר הדיון שהתקיים כי על אף הנסיונות להגיע לחלופה תכנונית מוסכמת טרם החלטה בתוכנית 6 / 02 / 104 / 1 א היות ולא נמצאה הסכמה בין כלל הגורמים, אין מקום לעכב את הנושא ובסופו של דבר החליטה לא לאשר את התוכנית.

זאת, לאחר ששוכנעה כי התוכנית חלה בשטח בעל רגישות נופית וסביבתית גבוהה, בסמוך לגן הלאומי בית גוברין, בתחום שטחי יער עפ"י תמ"א 22 ובלב שטח פתוח הכולל מרכיבים של שימור מורשת וארכיאולוגיה.