

הרפורמה בחוק התכנון והבנייה - היבטים סביבתיים וחברתיים

מאת

איריס האן*

פתיחה

על אף היותו חוק פרוצדורלי בעיקרו, חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה"), הינו אחד מהחוקים המשפיעים ביותר על איכות החיים ואיכות הסביבה של כל אחד מאיתנו. בוועדות התכנון מתקבלות החלטות הנוגעות לגורלם ולחלוקתם של כל המשאבים מהם אנו מתקיימים: קרקע, אוויר, מים ומגוון מיני החי והצומח. החלטות אלו הן גורם מרכזי, גם אם לא יחיד, בגיבוש ובעיצוב הסביבה בה אנו חיים: הן הסביבה העירונית, הן המרחב הכפרי והן המרחב הפתוח.

ההחלטות המתקבלות במערכת התכנון הינן לרוב בלתי הפיכות. מכאן החשיבות הרבה של הרפורמה המקודמת בימים אלו בחוק התכנון והבנייה - הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010.¹ בשונה מעשרות השינויים שנעשו עד כה בחוק, מדובר בחוק חדש לחלוטין, אשר אמור להחליף את חוק התכנון והבנייה מ-1965.

הצעת חוק התכנון והבנייה מסדירה מספר תחומים: תחום התכנון (מוסדות התכנון - סמכויותיהם והרכבם, וכן הוראות כלליות למוסדות התכנון, תכניות והליכים תכנוניים); פרק הרישוי (חלק ה' בהצעת החוק); פרקים כלכליים - פיצויים והיטלי השבחה, הפקעות; עבירות ועונשין. מאמר זה יתייחס בעיקר לתחום התכנון, שהשלכותיו הסביבתיות והחברתיות הן המשמעותיות ביותר. כפי שנראה בהמשך, פרקי התכנון - בשונה מפרקי החוק האחרים - לא התבססו על עבודה מקצועית קודמת,² והרפורמה מציעה לגביהם סדר יום חדש לחלוטין.

דומה כי אין חולק על הצורך בשינוי חוק התכנון והבנייה. גם מתנגדי הרפורמה במתכונתה המוצעת מכירים בקיומו של הצורך בשינוי. הצעת החוק היא הזדמנות להצעיד את מערכת התכנון קדימה, ולהטמיע בתוכה ערכים ונורמות שהמודעות לחשיבותם התפתחה מאוד

* המחברת היא מנהלת תחום תכנון ומחקר במכון דש"א (דמותה של ארץ), החברה להגנת הטבע.
1 מאמר זה מתייחס להצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010, ה"ח 499 שעברה בקריאה ראשונה בכנסת, בתאריך 17.3.10 (להלן "הצעת החוק" או "הצעת חוק התכנון והבנייה"). ביום 5.8.10 הפיצה הממשלה נוסח מתוקן של הצעת החוק, לקראת העלתה לקריאה שנייה ושלישית בכנסת.
2 כך למשל, פרק הרישוי מבוסס ברובו על המלצות ועדת זיילר שמונתה בעקבות אסון ורסאי ועל המלצות הצוות שמונה ליישום המלצותיה. ההסדרים הקבועים בחוק הנוגעים לפיצויים, מבוססים על עבודה מקצועית שקדמה לתזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 90), התשס"ט-2008.

מאז נחקק החוק התקף, בשנות השישים, כמו, למשל: נורמות של שקיפות, שיתוף הציבור בתכנון, התחשבות בהשלכות חברתיות של התכנון, צדק חלוקתי ושוויון, צמצום פערים, וכמובן פיתוח בר קיימא והגנה על רצף של שטחים פתוחים ועל ערכי טבע ונוף. ברוח ערכים אלו נבחנה הצעת החוק. למרבה הצער, וכפי שיפורט להלן, הצעת החוק לא רק שאינה מגלמת עקרונות אלו, אלא במספר היבטים, אף מחזירה את מערכת התכנון בישראל שנים רבות אחורה.

הליך קידום הצעת החוק

אחת הערובות לגיבושו של חוק מאוזן היא הליך נאות הקודם לחקיקתו. הדבר נכון לגבי כל חוק, אך נכון שבעתיים לגבי הצעת חוק כה מורכבת וכה דרמטית כמו חוק התכנון והבנייה. בחינת ההליכים לקידום הצעת חוק מעוררת חשש כבד באשר לתקינות ההליך, ומשום כך - גם לאיכות התוצאה. הליך קידום הצעת החוק אף "זכה" לשבטו של בית המשפט העליון כפי שיבואר להלן.

העיסוק בהצעת החוק החל מיד לאחר אישור הרפורמה במקרקעין,³ אם כי ההצהרות והכוונות לגבי נשמעו עוד קודם לכן. תכנית מאה הימים⁴ כוללת פרק קצר בנושא התכנון והבנייה, וגם החלטת הממשלה בנושא הרפורמה במקרקעין⁵ עסקה בהרחבת סמכויות הוועדות המקומיות, שהיא אחת מאבני היסוד של הרפורמה. ב-23.8.09 התקבלה בממשלה החלטה להקים ועדת שרים ליעול ושיפור תחום התכנון והבנייה ולהסמיך אותה לגבש עקרונות והצעות בתחום זה.⁶ לצד ועדת השרים פעלה ועדה מקצועית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. זאת, על אף שכידוע, תחום התכנון בישראל נמצא בסמכות משרד הפנים, באמצעות מינהל התכנון.

יש להדגיש, כי לעבודתה של ועדת השרים לא קדמה עבודה של ועדה ציבורית מקצועית, כמקובל ברפורמות בסדר גודל דומה. חסר זה בולט בעיקר לגבי הפרקים העוסקים בתחום התכנון - מבנה מערכת התכנון, מוסדות התכנון, תכניות והליכי תכנון. חלקים אלו כוללים הסדרים חדשים לחלוטין שלא נבחנו קודם לכן במסגרת מקצועית או ציבורית ראויה, למרות השלכתם על כל תחומי החיים, ועל אף שמדובר במסגרת אשר מכוחה מתקבלות החלטות בלתי הפיכות. לעומת זאת, הפרקים העוסקים ברישוי (במידה חלקית גם באכיפה

3 חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט-2009 (להלן: "הרפורמה"). אושר בכנסת ביום 5.8.09.

4 לאחר כינון הכנסת ה-18 מונה צוות מאה הימים, בראשות ח"כ יובל שטייניץ, שמטרתו להתוות "תכנית פעולה וסדרי עדיפויות מומלצים לפעילות הממשלה בחודשים הראשונים לכהונתה" (מתוך דברי המבוא לדוח הצוות). בין הנושאים בהם עסק הצוות נכללו גם הרפורמות במינהל מקרקעי ישראל ובתחום התכנון.

5 סעיף 19 להחלטה 117 של הממשלה ה-32 "רפורמה במקרקעין" (12.5.09).

6 החלטה 708 של הממשלה ה-32 "ועדת שרים לשיפור ויעול תחום התכנון והבנייה" (23.8.09).

ועונשין) - נבחנו על ידי ועדת זיילר, ועדת חקירה ממלכתית שמונתה בעקבות אסון ורסאי.⁷ בעקבות דוח ועדת זיילר, מינתה הממשלה ועדת היגוי מצומצמת ליישום המלצות הוועדה,⁸ אשר הציעה שורה של המלצות בתחום הרישוי והפיקוח על הבנייה. המלצות אלו היו בסיס לרפורמה בתחום הרישוי. עבודה מקבילה לניתוח הבעיות במערכת התכנון - לא נערכה כבסיס לשינויים שמציעה הרפורמה בתחום זה. יתרה מזו, חלק מהמלצות הוועדה הן ועדת החקירה, והן ועדת ההיגוי ליישומה - לא הוטמעו בהצעת החוק. כך למשל, ממליצות הוועדות על הפרדת חקיקת התכנון מחקיקת הבנייה,⁹ אך מקדמי הרפורמה מתעלמים מהצעה זו. הקריאה להפריד את פרק הרישוי מפרקי התכנון, לטובת קידום מהיר של הרישוי, ובחינה מעמיקה כנדרש של פרקי התכנון - היא המסר העיקרי של קואליציית ארגוני הסביבה והחברה, "המטה לתכנון אחראי".¹⁰

עד לפרסום הצעת החוק ביום 10.2.10, התקבלו שלוש החלטות של ועדת השרים לענייני חקיקה, אשר קיבלו תוקף של החלטות ממשלה: החלטה מס' 11777 אשר קובעת את מטרות הרפורמה במסגרת חוק התכנון והבנייה, באופן כללי; החלטה מס' 12963 המפרטת את ההסדרים העיקריים בתחום הרישוי; והחלטה מס' 131295, שבה נקבעו הסדרים מפורטים בתחום הרפורמה בתכנון, כמו: עיגון עקרון "תכנית אחת בוועדה אחת", הקמת ועדות משנה למועצה הארצית ולוועדות המחוזיות שיהיו ועדות עצמאיות, ביטול הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, וכן ביטול התכניות המחוזיות. על אף שבחלקם נעשו שינויים במשך הזמן, ההסדרים הללו עיצבו במידה רבה את "עמוד השדרה" של הצעת החוק, והם שהכתיבו את הנורמות העיקריות שבאו לידי ביטוי בה, ואת סדר היום שהיא מבטאת.

כאמור, ב-10.2.10, כארבעה חודשים מראשית ההליכים לקידומו, פורסם רשמית תזכיר הצעת החוק, ונשלח למשרדי הממשלה ולגורמים נוספים לקבלת הערותיהם בתוך 21 יום. לאורך גיבוש הצעת החוק, נערכו פגישות התייעצות בין מנסחיה לבין גורמים שונים, אך עד

-
- 7 ועדת זיילר היא ועדת חקירה ממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור, בראשות השופט בדימוס ורדי זיילר שהוקמה מכוח החלטת ממשלה מיום 29.5.01, בעקבות אסון ורסאי (להלן: "ועדת זיילר"). בדצמבר 2003 סיימה הוועדה את עבודתה ופרסמה את הדוח שלה (להלן: "דוח ועדת זיילר").
- 8 הממשלה דנה בדוח ועדת זיילר, ובפברואר 2004 מינתה את ועדת ההיגוי, בראשה עמד מנכ"ל משרד הפנים דאז, רו"ח גדעון בר-לב (להלן: "ועדת היישום").
- 9 סעיף 44.5 של דוח ועדת זיילר, המובא בעמ' 54 של דוח ועדת היישום, וכן המלצה מס' 1 של צוות התכנון המרחבי, בעמ' 133 לדוח ועדת היישום. ועדת היישום "מרכיבת" את נוסח ההמלצה של ועדת זיילר, ומציעה לחלק את החוק ל"שער תכנון" ו"שער בנייה".
- 10 "המטה לתכנון אחראי" הינו קואליציה בת למעלה מ-40 ארגונים, שמטרתה עצירת הרפורמה במתכונתה הנוכחית, לטובת קידום רפורמה אחראית ומאוזנת. ברפורמה חברים ארגונים סביבתיים, כגון: החברה להגנת הטבע, מכון דש"א ועמותת אדם טבע ודין; ארגונים חברתיים, כגון: "במקום", "האגודה לצדק חלוקתי" ואחרים; וארגונים העוסקים באיכות השלטון, כגון: התנועה לאיכות השלטון ושבי"ל - שקיפות בינ"ל ישראל.
- 11 החלטה 777 של הממשלה ה-32 "קביעת מטרות ותחומים מרכזיים לרפורמה בתחום התכנון ורישוי הבנייה" (2.10.2009).
- 12 החלטה 963 של הממשלה ה-32 "רפורמה בתחום התכנון והבנייה - רישוי הבנייה" (26.11.09).
- 13 החלטה 1295 של הממשלה ה-32 "הרפורמה בתחום התכנון והבנייה - ייעול, זירו ופישוט הליכי התכנון" (19.1.10).

למועד הפרסום הרשמי, נשמרו מסמכי הצעת החוק תחת מעטה סודיות. כך יוצא, שעם הפרסום הרשמי, רוב רובם של מי שאמורים היו להעביר עמדתם להצעת החוק - משרדי הממשלה, השלטון המקומי, דיקני פקולטות למשפטים, ארגוני סביבה וחברה והציבור הרחב - נחשפו לנוסח בפעם הראשונה. תזכיר הצעת החוק אינו תזכיר "שגרתית", והוא כולל 241 עמודים, בהם 585 סעיפים, ארבע תוספות לחוק ו- 96 עמודים של דברי הסבר. חלק גדול מן החוק הוא בגדר "שינוי סדרי בראשית" לעומת המצב הקיים.

כנגד ההחלטה להעביר את תזכיר הצעת החוק להערות הציבור לתקופה של 21 יום בלבד, עתרו שורה של ארגונים לבית המשפט העליון,¹⁴ בבקשה כי יורה לראש הממשלה להאריך את המועד לקבלת הערות מן הציבור למשך זמן סביר, אשר יאפשר לכל הנוגעים בדבר ללמוד כראוי את ההסדרים שמציע החוק ולהעיר את הערותיהם. ואכן, בדיון הדחוף שהתקיים בעתירה, מתחו שופטי בית המשפט העליון ביקורת על הליך קידום החוק:

"מה הדחיפות הגדולה בהגשת ההצעה הזאת, כאשר ישנה אפשרות להמתין למושב הקיץ בנושא שהוא לא נושא חירום. לא פרצה מלחמה. צריך לשמוע גם את דעתם של הגורמים החשובים, שיגבשו גם את העמדה. מה הבהלה?"¹⁵

בעקבות דיון זה, ולאחר שהמדינה קיבלה את הצעת שופטי בית המשפט העליון לשקול את הארכת המועד, החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה כי היא תאפשר להגיש הערות להצעת החוק גם לאחר אישורה בקריאה ראשונה. בעקבות הודעה זו, דחה בית המשפט העליון את העתירה, מאחר שהמנגנון שהציעה הוועדה צמצם את הפגיעה בציבור:

"... בנסיבות העניין, חרף השלב המאוחר בהתייחסות הממשלה לעמדות גורמי הציבור, עדיין יש לתהליך זה נפקות ממשית ביחס לעיצוב תוכנה הסופי של ההצעה בידי הממשלה... נפקות זו מותנית בכך כי עמדות המועצה הארצית לתכנון ובנייה ושאר גורמי הציבור ייבחנו בפתיחות מלאה בידי גורמי הממשלה גם לאחר הגשת הצעת החוק לכנסת ואף לאחר הקריאה הראשונה, וכי, ככל שתימצא לכך הצדקה עניינית, יעשו השינויים המתבקשים בהצעת החוק עוד בטרם יוחל בדיונים בהצעה בוועדת הכנסת."¹⁶

בצד דברים אלו, מתח בית המשפט, שוב, ביקורת על הליך קידום הצעת החוק:

"לא השתכנענו בקיומו של טעם מהותי אמיתי לחיפזון המיוחד המאפיין את הליך אישורה של ההצעה הנדונה בידי הממשלה, אשר מנע בנסיבות אלה מגורמי הציבור להציג את עמדותיהם המושכלות להצעה, בטרם התקבלה החלטת הממשלה."¹⁷

הצעת החוק אכן עברה בקריאה ראשונה ביום 17.3.10, ביום האחרון של מושב החורף של הכנסת. המנגנון לשמיעת הערות מן הציבור איפשר לקבל הערות עד ליום 11.4.10. לעת

14 בג"צ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל, מאגר נבו (2010) (להלן: "בג"צ 1658/10").

15 השופטת פרוקצ'יה בפרוטוקול הדיון מיום 10.3.2010 בבג"צ 1658/10.

16 פסקה 15 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה בבג"צ 1658/10.

17 שם, בפסקה 13.

כתיבת שורות אלו, התקיימו דיונים ספורים בכנסת בוועדה מיוחדת שהוקמה לצורך הדיון בחוק ועדה משותפת לוועדת הפנים ואיכות הסביבה ולוועדת הכלכלה. במקביל, המשיכו דיוני ועדת השרים שדנה בהערות הציבור ובהערות המועצה הארצית להצעת החוק. בין לבין, בראשית חודש אפריל 2010 תפסו פרשיות הנדל"ן, ופרשת הולילנד בראשן, את כותרות העיתונים. בעקבות חשיפת פרשיות אלו, פורסם ביום 21.4.10 כי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, הורה לערוך בחינה מחודשת נוספת של מנגנוני הבקרה ברפורמה המוצעת, במטרה להגביר את השמירה על המינהל הציבורי התקין ועל טוהר המידות.¹⁸ בינתיים התקבלה החלטת ממשלה נוספת¹⁹ במסגרתה הוחלט שלא להאריך את לוחות הזמנים המקוצרים לקידום תשתית לאומית (כמו למשל תקופה בת 30 יום בלבד, במהלכה יוכל הציבור להגיש התנגדות לתכנית), להאריך את התקופה בה ניתן לתת שימושים חורגים והקלות לשבע שנים, לא לאפשר קיומו של דיון חוזר מוועדות המשנה של הוועדה המחוזית והמועצה הארצית למליאה ועוד. החלטות אלו והחלטות אחרות שהתקבלו בכמה ישיבות של ועדת השרים הוטמעו בתוך נוסח מעודכן של הצעת החוק שהופץ ביום 5.8.2010.

התייחסות להסדרים שיוצרת הצעת החוק מנקודת מבט סביבתית חברתית

להלן יפורטו כמה מבין ההסדרים החדשים הכלולים בהצעת החוק, שיש בהם כדי להביא לפגיעה סביבתית חברתית. לא מן הנמנע כי מקריאת הדברים יתעורר הרושם שכל ההסדרים המוצעים בחוק הינם שליליים ופוגעניים מנקודות מבט אלו, אך לא כך הדבר. החוק כולל הסדרים רבים שיש בהם כדי לשפר בעיות במצב הקיים, כמו למשל: חשיפת מסמכי התכניות באינטרנט בשלב מוקדם של התכנון, הוספת שלושה נציגים מן הציבור לוועדות המקומיות, הוספת נציג הארגונים החברתיים למועצה הארצית לתכנון ובנייה ועוד.

עם זאת, קריאת מכלול הוראות הצעת החוק מעוררת דאגה עמוקה באשר ל"סדר היום" החדש שנוצר במסגרתה. סדר יום זה נותן העדפה ברורה למהירות וליעילות על חשבון האיכות והבחינה ארוכת הטווח; בנוסף, ניכרת עדיפות ברורה לאינטרסים של פיתוח, בעיקר של תשתיות, על פני אינטרסים של שימור וקיימת מגמה לחיזוק כוחו של השלטון המרכזי על חשבון השלטון המקומי והציבור. החוק מחמיץ את ההזדמנות להצמיד את מערכת התכנון קדימה לקראת עידן של שיתוף הציבור החל מהליכי התכנון המוקדמים ואינו נותן דגש מספק לבחינת ההיבטים החברתיים של התכנון.

כאשר בוחנים את הצעת החוק לאור העקרונות המתבקשים בעת הכנת חוק חדש - פיתוח בר קיימא, שקיפות ושיתוף ציבור, ערכים חברתיים בתכנון - מתגלה פער גדול בין הרצוי לבין המצוי. להלן נבחן כמה תחומים בהם ניכר פער זה:

18 בהודעה לעיתונות ניתן לצפות באתר משרד ראש הממשלה, בכתובת:

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2010/04/spokebakara210410.htm>

19 החלטה 1903 של הממשלה ה-32 "רפורמה בתחום התכנון ובנייה - תיקונים להצעת חוק התכנון והבנייה, התשי"ע-2010" (4.7.10).

איום על השטחים הפתוחים

דומה כי כל הגורמים המעורבים בתכנון, יסכימו, כי אחד הערכים החשובים ביותר בחקיקה הנוגעת לתכנון ובנייה הוא יצירת ודאות. אך האתגר הוא יצירת ודאות כזו, אשר תעודד את הפניית הפיתוח למקומות המיועדים לכך בתכנון המתאר, תוך שמירה על השטחים הפתוחים ההולכים ומצטמצמים, ובכלל זה על שטחים בעלי חשיבות סביבתית גבוהה, ושמירה על רצף השטחים הפתוחים כערך בפני עצמו. בחינת הוראות הצעת החוק מעוררת את החשש כי דווקא ההפך הוא שיקרה, וזאת כתוצאה ממכלול של הסדרים חדשים:

- **התכניות המחוזיות**, המקנות הגנה חשובה לשטחים הפתוחים על ידי קביעת ייעודי קרקע ספציפיים למטרות אלו - מבוטלות. אמנם החוק אינו מבטל מיידית את כל התכניות המחוזיות, אך הוא מאפשר לשנותן בחלוף ארבע שנים ממועד אישור החוק באמצעות תכניות כוללניות,²⁰ ואינו כולל את התכניות המחוזיות בין סוגי התכניות. בהחלטת הממשלה מס' 1903 הוחמרה הפגיעה בתכניות המחוזיות, עם הקביעה כי תכניות מקומיות לתשתית, תוכלנה לגבור עליהן.²¹ בשנים האחרונות קודמו מספר תכניות מתאר מחוזיות חלקיות שעניינן ועיקרן תכנון המרחב הפתוח: תכנית מתאר מחוזית חלקית לבקעת הנדיב (תמ"מ 5/6), תכנית מתאר מרקמית למרחב הפולג ותכנית מתאר מחוזית חלקית לפארק אריאל שרון (תמ"מ 3/5). בעניין זה, יש להדגיש, כי המועצה הארצית לתכנון ובנייה הביעה דאגה באשר לגורל התכניות המחוזיות בעת שדנה בהצעת החוק, וקבעה כי "המועצה הארצית רואה צורך בהבטחה כי הערכים העיקריים הקיימים כיום בתכניות המתאר המחוזיות.... לא ייפגעו".²²

- **ביטול הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים**, וסעיפי החוק המגנים על שטחים פתוחים, ללא יצירה של הגנה חלופית. הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים הוקמה מכוח התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה, בעת חקיקתו ב-1965. לאורך השנים, ידעה הוועדה מספר תהפוכות, אשר שיקפו את התמורות במדיניות הפיתוח של ישראל, ואת היחס לקרקע החקלאית עם השנים. בראשית שנות התשעים צומצמו סמכויות הוועדה עם הקמת הול"לים (ועדות לבנייה למגורים ולתעשייה), אשר פעלו כתוצאה מהליכים מזורזים על מנת להבטיח עתודות קרקע כמענה לגלי העלייה שאפיינו את התקופה. בתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, שנכנס לתוקף ב-1996,²³ הורחבו סמכויות הוועדה מקרקע חקלאית גם לשטחים

20 סעיף 226(ג) להצעת חוק התכנון והבנייה. הנוסח שאושר בקריאה ראשונה מאפשר לתכניות הכוללניות לגבור על התכניות המחוזיות שנתיים מיום תחילת החוק. הנוסח המעודכן שהפיצה הממשלה ביום 5.8.2010 מאריך את משך התקופה לארבע שנים, אשר במהלכן יידרש אישור המועצה הארצית לשינוי ייעוד של שטח פתוח, בניגוד לתכניות המחוזיות.

21 סעיף 6ג' להחלטה 1903 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 19. החלטה זו הוטמעה בנוסח החוק המתוקן שהפיצה הממשלה ביום 5.8.2010, לקראת הדיונים בוועדה כהכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת החוק.

22 החלטה 520 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה (13.4.10). פרוטוקול ההחלטה זמין באתר משרד הפנים: www.moin.gov.il.

23 חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 43), התשנ"ה-1995, ס"ח 1544.

פתוחים, ושמה שונה מולק"ח (הוועדה לשמירת קרקע חקלאית) לולקחש"פ (הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים הפתוחים). הרכב הוועדה לא שונה בהתאם. בחוק ההסדרים של שנת 2006 צומצמו שוב סמכויות הוועדה, ומאז גם פסק רישום היקף התכניות והשטחים שהיא מאשרת או מסרבת להן.²⁴ בחינה של החלטות הוועדה ב-2005, השנה האחרונה בה נערכה סטטיסטיקה על עבודתה, מלמדת כי היא מאשרת את רוב התכניות המובאות לאישורה.²⁵ עובדה זו עומדת לצדם של המצדדים בביטולה. אמנם, הפתרון בו נוקטת הרפורמה המוצעת - ביטול מוחלט של הוועדה - אכן קל ונוח, אך הוא מהווה סיכון של ממש לעתודות השטחים הפתוחים בישראל. ראוי כי לאור מצוקת הקרקע ההולכת וגוברת - ועדה ארצית תדון בכל שינוי ייעוד של קרקע חקלאית/שטח פתוח, מתוך ראייה לאומית וארוכת טווח ועל אחת כמה וכמה, כאשר מדובר בשינוי ייעוד של שטח שאינו צמוד דופן.

● החלת העיקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת" גם על תכנית המשנה ייעוד של שטח חקלאי פתוח תתמרץ בפועל את קידומן של תכניות המשנות ייעוד של שטח פתוח, תוך פירבור וכרסום בשטחים חקלאיים ושטחים פתוחים אחרים. בעניין זה מדאיג במיוחד גורלו של אחד מכללי התכנון החשובים ביותר המעוגנים בתכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח ושימור, תמ"א 35: "פיתוח צמוד דופן". לפי הוראות התכנית, פיתוח שאינו צמוד דופן אפשרי במקרים חריגים, אך הוא טעון אישור של ועדת המשנה של המועצה הארצית, וזאת מתוך הכרה ברצף השטחים הפתוחים (שפיתוח שאינו צמוד דופן מפר אותו ופוגע בו) כערך בעל חשיבות לאומית, שראוי כי מוסד תכנון ארצי יבחן אותו ויגן עליו. כתוצאה מהפעלת העיקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת", הצעת החוק אינה מאפשרת בקרה מסוג כזה, והתוצאה הבלתי נמנעת תהיה, כי מתן חריגות מעקרון זה יהיה בסמכותה של ועדה מקומית.

24 לקריאה נוספת בנושא הולקחש"פ לאורך השנים, ראו: שלאין אפרים "השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בעקבות תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה" **קרקע, המכון לחקר שימושי קרקע**, (1999); שלאין אפרים וערן פייטלסון "מדיניות השמירה על קרקע חקלאית - התהוותה, מיסודה וערעורה" **מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות** (1996); רצ'בסקי דינה "הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לא כשלה" **קרקע, המכון לחקר שימושי קרקע**, (1999).

25 ראו איריס האן ויואב שגיא "שמירה על השטחים הפתוחים - ניתוח החלטות רשויות המדינה" **דוח שנתי לשנת 2005, מכון דש"א** (2006) <http://www.deshe.org.il/?CategoryID=225&ArticleID=122> סקירת ההחלטות מלמדת כי חלק גדול משינויי הייעוד היו בין ייעודים שונים של שטח פתוח, ובחלק מן המקרים הותנה האישור בתנאים, כגון: הרוויית הבנייה או צמצום השטח המבוקש בכדי לחסוך בקרקע. מספר תכניות שאינן צמודות דופן, למשל: תחנות דלק, סורבו בין היתר מטעמים של שמירה על השטחים הפתוחים. אין ספק, כי במסגרת רפורמה בתכנון נדרש גם שינוי בעבודת הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים הפתוחים, בכדי להתאים את הרכבה וסדרי עבודתה לאתגרים העדכניים - בראשם אזילת משאב הקרקע, והצורך בשמירת השטחים הפתוחים, ובעיקר הרגישים והערכיים שבהם, שמירה על רצף שטחים פתוחים ועל הקרקע החקלאית.

כאוס תכנוני

מערכת התכנון בנויה כיום באופן היררכי המאפשר בקרה שמבוצעת על ידי דרגים גבוהים במערכת על דרגים נמוכים יותר, ומבטיח תיאום אזורי. עקרון "תכנית אחת בוועדה אחת" עליו מבוססת הצעת החוק, יערער לחלוטין את מבנה מערכת התכנון כמערכת של איזונים ובלמים ולא ישיג את מטרות הצעת החוק. עקרון זה מתאים בעיקר לתכניות בקנה מידה מקומי ומפורט, אך יישומו כעקרון מנחה לגבי כל תכנית ותכנית - יפגע משמעותית בהיררכיה ובתיאום הבסיסי שבמערכת התכנון, ועלול לחשוף אותה להשפעה מסיבית וחסרת איזונים של אינטרסים פוליטיים וכלכליים. הכאוס התכנוני שיווצר יפגע לא רק באיכות התכנון אלא גם עלול לגרום לעיכובים ולהתנגשויות בין תכניות, שיעכבו את הליכי התכנון ויעסיקו את בתי המשפט. להלן פירוט לגבי כמה מההסדרים העלולים לגרום לכאוס תכנוני:

- לכל ועדה תוענק סמכות אוטונומית וסופית לדון ולהכריע בתכניות המובאות בפניה. המשמעות היא, כי כ-144 ועדות, מתוכן 116 ברמה המקומית, ידונו בתכניות שונות בנפרד ויקבלו לגביהן החלטה סופית ללא כל בקרה ואיזון של ועדות אחרות, תוך יצירת כאוס תכנוני. חלק מהוועדות הן בעלות סמכות מקבילה, דבר שיתרום להגדלת הכאוס.

- התכניות המחוזיות המהוות חוליה מקשרת בין התכנון הארצי לבין התכנון ברמה המקומית, מבוטלות, כך שבין הרמה הארצית לרמה המקומית נותר חלל ריק, המונע תכנון ותיאום אזורי, ועלול ליצור התנגשות בין תכניות מקומיות של רשויות שונות ולפגוע ביחסי הגומלין בין מגזרים שונים, כמו בין המרכז לבין פריפריה ובין רשויות מקומיות לבין רשויות מקומיות אחרות באותו מרחב.

את מקומן של התכניות המחוזיות אמורות לתפוס התכניות הכוללניות, אלא שבהסדר זה טמונות מספר בעיות:

(1) מדובר בתכניות גמישות וכוללניות, כאשר החוק קובע סנקציות חריפות שיוטלו על ועדות שלא ישלימו את הכנתן תוך פרקי הזמן הקבועים בחוק. הדבר מהווה תמריץ להכנה של שכבה תכנונית "דיפוזיט", מאפשרת וכוללנית מדי, שתחליף בהינף יד מערכת ענפה של תכניות מחוזיות.

(2) טרם ידוע מה יהיו גבולותיהן של התכניות הכוללניות, אך הסנקציה (אבדן סמכויות) הקבועה בחוק לוועדות מקומיות שבתחומן לא תהיינה תכניות כוללניות מאושרות, תהווה תמריץ להכנת תכניות נפרדות לכל ועדה מקומית, תוך פגיעה באינטרס האזורי הכולל.

(3) בשל אותה סיבה, יוצר פער בין רשויות מבוססות שיוכלו למהר ולהשלים תכנית, ולהקדים ולגרוף זכויות פיתוח לתחומן, על חשבון רשויות דלות אמצעים.

(4) מחד, החוק מאפשר לבטל תכניות מחוזיות לשטחים פתוחים שאושרו לאחר השקעה ומחשבה רבים, ומאידך, אין הוא כולל תמריץ להכנת תכניות מתאר כוללניות לשטחים פתוחים שתבאנה במקומן.

- מתן סמכות נרחבת לוועדות המקומיות לקדם תכניות עשויה לפגוע בהתייחסות נאותה לעקרונות תכנון ארציים או להנחיות הניתנות כיום על ידי המועצה הארצית או על ידי הוועדות המחוזיות, כמו: הקצאת שטחי ציבור, תקני חניה, בנייה ירוקה, התחדשות עירונית ועוד.

היעדר שלביות והיעדר התניות הכרחיות ליישום החוק

יישומה של הצעת החוק דורש הקצאה תקציבית נכבדת בגין קליטת כוח אדם, הכשרתו ושמירתו במערכת הציבורית, מינוי מאות נציגים מן הציבור, הקמת יחידות שלמות במשרד הפנים והכנת תכניות מתאר כוללניות עבור כל הוועדות המקומיות. הצעת החוק יוצרת מערכת מורכבת וסבוכה יותר מזו הקיימת, כך שהקצאת המשאבים להקמה והפעלה של המערכת - היא קריטית. למרות זאת, **הצעת החוק אינה מתנה את תחולת ההסדרים שבה בהעברת כל אותם משאבים**. כל קיצוץ תקציבי המתרחש חדשות לבקרים במשרדי הממשלה יגרום, אם כך, ליישום חלקי ובלתי נאות של החוק, תוך יצירת פערים בין רשויות, ופגיעה חברתית, סביבתית וכלכלית לדורי דורות.

שקיפות ושיתוף ציבור

על אף שהגברת השקיפות היא, לכאורה, אחת ממטרות הרפורמה, בפועל בחלק מהמקרים השקיפות מצטמצמת, וזכות הציבור להשתתף בתהליך התכנון לא משתפרת כלל ואף נפגעת:

- **הדרך היחידה של הציבור להשפיע על הליכי התכנון נותרה באמצעות הגשת התנגדות לאחר הפקדת התכנית.**²⁶ שלב הפקדת התכנית הוא שלב מתקדם יחסית, בו התכנית כבר מגובשת והיכולת לשנותה או לבטלה מצומצמת. מוסד תכנון שהחליט להפקיד תכנית, מצא אותה ככלל, ראויה, ולכן יכולת הציבור להשפיע השפעה אמיתית על התכנית - היא קטנה. במדינות מערביות מקובל לשתף קבוצות עניין רבות ככל האפשר בקבלת ההחלטות, החל מן השלבים הראשונים של הליכי התכנון. למרבה הצער, הצעת החוק אינה מטמיעה גישה מתבקשת זו, ומתייחסת לציבור באופן אוטומטי כ"מתנגד" לתכניות בשלבי אישורן המתקדמים, ולא כשותף לתהליך.

- בתכניות לתשתית לאומית, משך הזמן להגשת התנגדות נותר 30 יום בלבד, על אף שמדובר בתכניות כבדות משקל. כמו כן נשלל שיקול הדעת הקיים כיום המאפשר להאריך את משך תקופת ההתנגדות בחודש נוסף.²⁷
- הזכות להכין תכנית ולהגישה לאישור מוסדות התכנון צומצמה כך שגוף ציבורי או התארגנות של תושבים, אשר אינם בעלי זכויות קנייניות בקרקע, אינם יכולים עוד להגיש תכנית. זו הרעה ביחס למצב הקיים, שכן זכותן של קבוצות מסוג זה להגיש תכנית קיבלה הכרה בפסיקה.²⁸
- צמצום זכות הערר - הצעת החוק שוללת את זכות הערר לגבי תכניות מקומיות בסמכות ועדות מחוזיות. (סעיף 178 להצעת החוק) מדובר בשורה ארוכה של תכניות למגורים, מלונאות, תשתיות וכן "תכניות בעלות חשיבות לאומית או כלל מחוזית", בהתאם לקביעת שר הפנים. תכניות אלו נדונות ישירות בוועדה המחוזית, מבלי להידון בוועדה המקומית. כמו כן, על החלטת ועדה מקומית מחוזית (שטח תכנון גלילי, כפי שמוכר לנו כיום) אין זכות ערר כלל (סעיף 191 א). במרחבי התכנון המקומיים-מחוזיים (שטחים גליליים) מתגוררות האוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל, בעיקר אוכלוסייה בדואית. הנוסח המוצע כיום שולל מהם כליל זכות ערר על תכניות הנדונות בשטחים אלו.
- פגיעה בפומביות דינוי ועדות התכנון - נוסח הצעת החוק, כפי שעבר בקריאה ראשונה, קבע כי לא יוקלטו ולא יתומללו הדיונים הפנימיים של הוועדות המחוזיות, המועצה הארצית וכל ועדות המשנה שלהן (סעיף 155 להצעת החוק), וכן אסר על חברי מוסד תכנון למסור מידע בדבר תוכנו של דיון פנימי, אלא למי שהוא מחויב למסור מכוח החוק (סעיף 159 להצעת החוק). בהצעת החוק נקבעה סנקציה של שנת מאסר אחת למי שיפר הוראה זו. הסדרים אלו שונו בהחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, בישיבה מתאריך 13.7.10, לאחר לחץ ציבורי ותקשורתי נרחב,²⁹ ועוגנו בנוסח המתוקן של הצעת החוק שהופץ ביום 5.8.10.

מערכת התכנון כזרוע מבצעת של הממשלה

על אף שאחת מהסיסמאות שליוו את קידום הצעת החוק היא ביזור סמכויות לוועדות המקומיות, מתברר, כי הרפורמה מעניקה את הכוח העיקרי דווקא לממשלה, תוך החלשת

27 סעיף 102 בחוק התכנון והבנייה מאפשר למוסד תכנון שהפקיד תכנית להאריך את תקופת ההתנגדות עד לשלושה חודשים (במקום חודשיים). סעיף 266 להצעת החוק, המקביל לו, אינו כולל אפשרות להארכת מועד זה. סעיף 285(א)(4) להצעת החוק קובע כי התנגדות לתכנית לתשתית לאומית תוגש תוך 30 יום בלבד.

28 הדבר נובע מנוסח סעיף 177 להצעת החוק, המגדיר באופן מצומצם "בעל עניין בקרקע", כך שהגדרה אינה מאפשרת לקבוצה כזו להגיש תכנית. זאת בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון בנושא, שנתנה מעמד לקבוצת תושבים להגיש תכנית חלופית למוסדות התכנון, ראו למשל: עת"מ (מחוזי י-ם) 129/00 ועד עין כרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מאגר נבו (2000).

29 ראו למשל: עמיר בן דוד "שקיפות? שנת מאסר למי שידליף מידע מוועדת תכנון" ידיעות אחרונות 13.7.10.

מערכת האיזונים והבלמים, הן מצד אנשי המקצוע והן מצד הציבור והשלטון המקומי. תכנון, במיוחד ברמה של תשתיות לאומיות, גורם להשלכות רבות ומגוונות שיש להביא בחשבון, ואין הממשלה יכולה לחזות מראש את כלל ההיבטים וההשפעות בנושא מסויים. לצורך כך חשוב, כי הליך התכנון ישלב גורמי מקצוע שונים, רשויות מקומיות וארגוני חברה וסביבה, באופן כזה שיאפשר לבקר את עמדת הממשלה. למרבה הצער, הצעת החוק יוצרת מסלולים מקוצרים ומועדפים לכל יוזמה ממשלתית, ללא הבקרות הנדרשות. להלן מספר דוגמאות:

- **הממשלה תוכל להורות על הכנת תכנית מתאר ארצית**³⁰ - פתח לפוליטיזציה מוחלטת של התכנון. כיום, רק המועצה הארצית לתכנון ובנייה יכולה להורות על הכנת תכנית מתאר ארצית. בנוסף, החוק מסדיר את מערכת היחסים בין הממשלה לבין המועצה הארצית לתכנון ובנייה כך, שסמכות ההכרעה הסופית היא בידי הממשלה, וזו יכולה לשנות תכניות מתאר ארציות, תוך קבלת חוות דעת מהמועצה הארצית לתכנון ובנייה בלבד.
- פגיעה בסמכויות המועצה הארצית לתכנון ובנייה ונטילת חלק מסמכויותיה לטובת ועדות משנה אוטונומיות, כמו ועדת המשנה הארצית לתשתיות (שהיא למעשה הות"ל הפועלת כיום - בשינוי סמנטי של השם בלבד), עם רוב מובהק לנציגי הממשלה (רק נציג אחד לשלטון המקומי), סמכות סופית להכריע בכל תכנית ארצית לתשתיות, ללא אפשרות להביא תכניות לדיון במליאת המועצה הארצית בה ההרכב מאוזן יותר, ועם משך התנגדויות קצר במחצית, 30 יום בלבד.
- הקמת שש ועדות משנה חדשות לתשתיות ולתכניות בעלות חשיבות לאומית בוועדות המחוזיות,³¹ עם רוב מוחלט לנציגי הממשלה (שישה מתוך שמונה, כאשר רק אחד מהם הוא נציג השלטון המקומי). גם כאן, **אין אפשרות להביא נושא לדיון במליאת הוועדה המחוזית**, כך שההכרעה בוועדת המשנה היא סופית.³² זאת ועוד - תכניות לתשתית הנדונות בוועדות המשנה הללו גוברות על תכניות כוללניות, ועל תכניות מחוזיות, ואין עליהן זכות ערר.
- יצירת מסלול מזורז ל"תכניות מקומיות בסמכות ועדה מחוזית" - תכניות למגורים, תיירות, תשתית, צורכי ציבור, ו"כל תכנית אחרת שהשר קבע לגביה כי היא בעלת חשיבות לאומית או כלל מחוזית". תכניות אלו יידונו בוועדה המחוזית או בוועדת משנה שלה, ללא זכות ערר! לוועדות המקומיות לא תהיה אפשרות לשנות או לתכנן בתחומי תכניות אלו.³³

30 סעיף 166(א) להצעת החוק. בנוסח המעודכן שהופץ על ידי הממשלה, בתאריך 5.8.10, נוספה אף אפשרות כי משרד ממשלתי יגיש תכנית מתאר ארצית, אם השטח הכלול בתחומה מהווה יחידה תכנונית אחת, ומצוי בתחומו של יותר ממחוז אחד (סעיף 166(ג) להצעת החוק).

31 ראו סעיף 30 להצעת החוק.

32 ראו סעיף 31(א) להצעת החוק.

33 ראו סעיף 178 להצעת החוק.

- **סמכות רחבה לשר הפנים להכריז על מרחב תכנון מיוחד, ובתחומו להקים ועדה מיוחדת.**³⁴ ניתן להקים מרחב כזה לצורך הקמת יישוב חדש, או תכנון/הקמת 5,000 יח"ד לפחות, או לתכנון או הקמת תשתית. הרכב הוועדה המיוחדת הוא בעל רוב לנציגי הממשלה (ששה מתוך תשעה), והיא בעלת סמכויות בדומה לוועדה מקומית שהוסמכה. **ועדות אלו מפקיעות את יכולת ההשפעה של הציבור ושל השלטון המקומי בשטח בו מדובר.**
- לוועדות המחוזיות נוספים עוד נציגים של משרדי ממשלה, מבלי להגדיל את חלקם של נציגים מקצועיים בלתי תלויים או של השלטון המקומי. הסדר זה מנוגד להחלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה, לפיה יש לשמר את תמהיל ההרכבים הקיימים כיום.³⁵
- רק ליושב ראש המועצה הארצית לתכנון ובנייה, נציג שר הפנים, יש סמכות להורות על דיון במליאה (בתכנית שנדונה בוועדת משנה שלה), כך גם בוועדות המשנה המחוזיות. על פי סעיף 11ד לחוק התכנון והבנייה, יכולים לפחות שני חברי ועדה מחוזית לדרוש כי יתקיים דיון בנושא מסוים במליאת הוועדה, אם לדעתם החלטת ועדת המשנה פגומה מבחינה משפטית או תכנונית. במועצה הארצית יכול חבר ועדת משנה להביא דיון בנושא מסוים להכרעת המליאה. הסדרים אלו מאפשרים דיון נוסף, כלומר בקרה נוספת, על החלטות ועדת המשנה. שלילתם המוחלטת במסגרת הרפורמה תגרום לכך כי לא תהיה כל בקרה של מליאת הוועדה המחוזית על עבודת ועדות המשנה, מה שמגדיל את הסיכוי לטעויות, להחלטות בלתי מאוזנות ולחוסר תיאום והרמוניה בין ועדות המשנה השונות. הצעת החוק משאירה אפשרות מצומצמת ליושב הראש להביא נושאים לדיון במליאה, ובכך מעניקה כוח נוסף לנציגות הממשלתית, על חשבון שאר המגזרים.

פגיעה בצרכי החברה, באוכלוסיות המוחלשות ובשוויון

כיום, ההבנה וההכרה בכך שלתכנון ישנן השפעות חברתיות, היא נחלת הכלל. למרות זאת, דומה כי תובנה זו אינה מקבלת ביטוי בהוראות הצעת החוק. מנוסח ההצעה עולה החשש, כי יישום החוק רק יחמיר את אי-השוויון בין אוכלוסיות, במקום להיות כלי לתיקון הפערים הקיימים.

היעדר מקור תקציבי ברור לחיזוק מערכת התכנון ברשויות מקומיות חלשות יגדיל את הפערים בין רשויות חזקות לבין רשויות חלשות, בין מרכז לבין פריפריה. הצעת החוק כוללת סנקציות חריפות לוועדות שאינן עומדות ביעדים, כך שסמכויות התכנון תישללנה מרשויות חלשות, שלא יעמדו ביעדי היעילות שבהצעת החוק, רק בשל מחסור במשאבים,

34 ראו סעיפים 51 ו-96 להצעת החוק.

35 החלטה 520 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, לעיל ה"ש 22. ראו גם סעיף 22 להצעת החוק וסעיף 7 לחוק התכנון והבנייה.

והתושבים יאבדו את יכולתם להשפיע על התכנון המקומי לטובת ועדה שימנה שר הפנים, ותפעל ללא הגבלת זמן.³⁶

הצעת החוק אמנם מרחיבה את זכות ההתנגדות לכל אדם ולכל תכנית, אך קובעת רף גבוה יחסית להגשת התנגדות ולהנמקתה. כמו כן, נקבע כי ניהול התנגדויות ייעשה בפני חוקר בלבד ולא באופן בלתי אמצעי, בפני הוועדה, ובנוסף, נשללת האפשרות להאריך התקופה בה ניתן להגיש ההתנגדויות. כל אלו יקשו על אוכלוסיות חלשות להתנגד לתכניות פוגעות. שלילת זכות הערר בשורה ארוכה של תכניות - תכניות ביוזמת הממשלה (תכנית מקומית בסמכות מחוזית), תכניות מקומיות בשטחים גליליים, בהם מתגוררת מרבית האוכלוסייה הבדואית, ושליילת זכות ערר ממי שהתנגדותו לתכנית כוללנית נדחתה - רק תחמיר את יכולתן של אוכלוסיות חלשות להתמודד עם נזקי תכנון.

היעדר סעיף מטרות בחוק

על אף מורכבותו וחשיבותו, מהצעת החוק נעדר סעיף מטרות. אף דברי ההסבר לחוק, המשתרעים על פני קרוב למאה עמודים, אינם מתייחסים למטרות החוק כולו כמכלול. יתרה מכך - מכלול סעיפי הצעת החוק, יחד עם החלטות ועדות השרים שקדמו לו מלמדים כי **תכליתו העיקרית של החוק היא הגברת המהירות והיעילות בהליכי התכנון, במונחים של זמן בלבד, מבלי לציין מחויבות לאיכות התכנון ולאיכות התכניות כמו גם לזימותה של מדינת ישראל בעתיד.**

מטרות החוק נועדו לסייע לגופי התכנון ולבתי המשפט בפרשנותו הראויה של החוק החדש. בין מטרות אלו יש למנות: מתן מענה הולם לכלל צרכי הפיתוח והשימור של מדינת ישראל בראייה ארוכת טווח; הטמעת עקרונות תכנון עדכניים בכל הנוגע לפיתוח נאות של המדינה; קידום השוויון ושוויון ההזדמנויות; קידום תכנון איכותי לצרכי כלל קבוצות האוכלוסייה, צמצום פערים חברתיים וכלכליים והבטחת צרכי תושבי המדינה, לרבות דיור בהישג יד לכלל האוכלוסייה; שמירה על ערכי הטבע, הנוף, המורשת והחקלאות ומחויבות לעקרונות של פיתוח בר קיימא; שקיפות בהליכי קבלת החלטות ובמידע תכנוני; שיתוף הציבור בהליכי התכנון - יעדי החוק בהתאם לנומרות התכנון הרצויות של המאה ה-21.

סיכום

הרפורמה בחוק התכנון והבנייה מהווה הזדמנות חשובה להצעיד את מערכת התכנון אל עידן של שקיפות, שיתוף ופיתוח בר קיימא, ולהביא ליצירתה של מערכת תכנון מקצועית, עצמאית ואיתנה. השגת יעדים אלו תתאפשר לו יתקיים הליך חקיקה מאוזן, שראשיתו בנייתו הכשלים והבעיות במערכת הקיימת, המשכו בנייתו מקצועי, בליווי ועדה ציבורית,

36 ראו סעיפים 110, 118, 120 להצעת החוק. להיכרות עם ההסדרים הרחבים יותר, ראו פרק ה' (הסמכת ועדות מקומיות והפיקוח והבקרה עליהם), בתוך חלק ב' (מוסדות התכנון) להצעת החוק.

של חלופות לשיפור המצב הקיים, וסופו בחקיקה עצמה. כל אלו לא התקיימו במקרה זה, וכך גם נוסח החוק רחוק מלהבטיח את היעדים שצוינו לעיל.

על הצעת החוק להטמיע עקרונות מתבקשים של שקיפות ושיתוף הציבור, ולקבוע הסדרים אשר יפנימו ויטמיעו את המצוקה הגוברת במשאב הקרקע. ראוי כי החוק החדש שיחקק בעקבות הצעת החוק יזרז ויקצר הליכים, אך באופן סלקטיבי ולא באורח גורף ועיוור. יש ליצור מסלולים "ירוקים" לתכניות התואמות את עקרונות התכנון הארצי, ואת התכניות הגבוהות מעליהן בהיררכיה. יש לדחות על הסף תכניות החותרות תחת עקרונות אלו, שלמרבית הצער - משרדי הממשלה עצמם מקדמים לא אחת. לפיכך, על הצעת החוק להבטיח איזונים ובלמים גם לתכניות ביוזמה ממשלתית, לא פחות מאשר לאלו ביוזמה פרטית. יש לזכור, כי אורך החיים של פרויקטים למגורים ולתשתיות הוא עשרות שנים, מאות שנים, וחלק מן הפעולות הנגזרות מהחוק - אף משנות את פני הנוף לנצח. מתוך אורך חיי הפרויקט, משכו של תהליך התכנון הוא מזערי, ונמדד לכל היותר בשנים ספורות. מתוך משך זמן זה - החלק שנקצב להערות הציבור נמדד בימים. לפיכך, קיצור תקופת ההתנגדויות בתכניות לתשתית לאומית ל-30 יום, היא בגדר גזל כבשת הרש.

במהלך חריג נוסחה פנייה משותפת³⁷ של התאחדות הקבלנים והבונים בישראל, לשכת שמאי המקרקעין, איגוד המתכננים, איגוד אדריכלי הנוף, ארגון המועצות האזוריות, והמטה לתכנון אחראי המאגד כשלושים ארגוני סביבה וחברה - בבקשה לקדם את הליכי הרישוי, לטובת בחינה מחודשת של הליכי התכנון. יש לקוות כי מקדמי הרפורמה יהיו קשובים לקריאה הרחבה, ויפעלו לקידום של תהליך שינוי מאוזן בחוק התכנון והבנייה התקף, אשר יבטיח איכות חיים וסביבה לנו ולבאים אחרינו.