

# סוגיות בתכנון לאומי

## דינה רצ'בסקי

עם תום שנות האלפיים במניין השנים, מעסיקים אותנו האתגרים לקראת האלף השלישי: מה ניתן ללמוד מהבעיות והחסרונות של היום, והאם יש תחומים שהם בבחינת מורי דרך לקראת העתיד?

בשנת 2000 מתוכננת בהנוכר תערוכה עולמית, שבה ימוקם "פארק נושאי" ובו יוצגו עשר הבעיות המורכבות שיעסיקו את המין האנושי באלף הקרוב. לבחירה, להגדרה ולהצגה של עשרת הנושאים הוקצו 500 מיליון דולר.

לבעיות מורכבות אלו כמה מאפיינים:

- \* מספר גדול של שחקנים.
- \* אין חלוקה מוגדרת של תפקידים.
- \* מגוון רחב של אפשרויות — לפעולות, להשפעות ולהשלכות.
- \* אי־ודאות קיצונית.
- \* קשיים ארגוניים גדולים.
- \* כתוצאה מכל אלה — היחלשות השפעתם של גופים ציבוריים גדולים.

ניתן לראות את מעמדו של התכנון הסטטוטורי, כחוליה בחיינו, אשר משקפת ומבטאת מערך כולל של בעיה מורכבת.

לצורך הדיון נשתמש ברעיון של התערוכה בהנוכר ונשאל — מהן הבעיות הרלוונטיות שהן בבחינת מורי דרך לעתיד, בהיבטים השונים של התכנון הסטטוטורי.

להלן שלושה היבטים שאפשר לראות בהם מוקד לדיונים בתום שנת 2000:

1. נהלים (פרוצדורה).
2. ארגון.
3. תכנון לאומי.

### 1. נהלים

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה — התשכ"ה-1965, שנכנס לתוקף ב-1.1.96 יצר מערכת יחסים חדשה:

השלטון המקומי איבד את "זכות הוטר" על תכניות בכלל, אך קיבל סמכויות להחליט בעצמו לגבי תכניות מצומצמות. החידוש קיבל ביטוי בשינויים שלהלן:

- \* הגשת תכניות תופנה ישירות לוועדה המחוזית, ובתוך 60 יום – משהגיבה או לא הגיבה הוועדה המקומית – יתקיים דיון בוועדה המחוזית.
- \* השלטון המקומי קיבל בסעיף 62 א (א) לחוק, סמכות לדון בלעדית בתכניות מסוימות.

ומה קרה בפועל?

- כמעט ואין יזם, כולל משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, המנצל את האפשרות להגיש תכנית ישירות לוועדה המחוזית.
- בשנת 1996 הוגשו והופקדו 532 תכניות בסמכות ועדה מקומית. מתוכן אושרו כ-130 תכניות. בשנת 1997 גובר והולך זרם התכניות המתאשרות בהליך זה.

מסקנות ביניים:

השלטון המקומי הרוויח מתיקון 43 וכך הרחיב את סמכויותיו. השלטון המרכזי לא מימש את כוונותיו.

אך בגדול – המערכת הרוויחה. תכניות מצומצמות מתאשרות בהליך מהיר מבלי לפגוע במהות התכנונית; תכניות שהן מורכבות באופיין ובהשלכותיהן – מקבלות את ההתייחסות המלאה הנדרשת לשם אישורן.

## 2. ארגון

היחס בין תחומי שיפוט מוניציפליים ומרחבי תכנון.

המבנה הארגוני המוניציפלי מבוסס על גבולות שיפוט שבתחומם יש לרשות המוניציפלית חובות וזכויות, בהתאם לפקודת העיריות וכו'.

המבנה הארגוני התכנוני מבוסס על מרחבי תכנון מקומיים, שבהם הוועדה המקומית היא הגוף התכנוני המנפיק היתרי בנייה, מאשר תכניות שבסמכות ועדה מקומית, ממליץ ומעיר לגבי תכניות שבסמכות ועדה מחוזית, ולעתים גם לתכניות ארציות הנוגעות לו.

בהתאם לחוק התכנון והבנייה, הוועדה המקומית היא גם הגוף שאליו מגיש מי שנפגע מהתכנית תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. בהתאם לתוספת השלישית בחוק, הוועדה המקומית גם גובה היטל השבחה הנובע מהתכנית. זהו היטל לא מבוטל – 50% מערך ההשבחה שהתכנית גרמה לנכס. בעיקרון, ההיטל צריך לשמש לצורכי תכנון, פיתוח, תשתיות וכו'.

הנחת היסוד בחקיקה היא שהיטל ההשבחה מהווה איזון כספי על הוצאות הפיצויים – לפי סעיף 197 לחוק – הנגרמות כתוצאה מהתכנית.

בפועל, רוב הרשויות דואגות לשריין עצמן בהסכמי שיפוי מראש מטעם היזם במידה שיצטרכו לפצותן בהתאם לסעיף 197 הנזכר. היטל ההשבחה אף הוא מהווה נושא להסכמים מותנים מראש עם היזם.

התמונה נעשית מורכבת יותר כאשר, לאחר שאושרה תכנית ונגבו היטלי ההשבחה — נעשים שינויי גבולות, וקרקע שהייתה במועצה אזורית, לדוגמה, והושבחה ונגבה ממנה היטל ההשבחה, רק לאחר מכן (מאחר שמדובר בשכונה עירונית) היא מסופחת לרשות מקומית אחרת. הרשות העירונית צריכה לתת את כל השירותים — חינוך, ניקיון, איסוף אשפה וכו' — מבלי שקיבלה כל הכנסה לצורך מימון זה. כך התפתחו הבעיות בבית-שמש, בגליליים, באורייהודה ועוד.

פתרון אפשרי לבעיות כאלו הוא שיתוף פעולה בין המועצות לגבי תכנון וחלוקה משותפת של התקבולים. זאת אומרת, הסכם וולונטרי מוקדם בטרם ניגשים לתכנון.

בימים אלו נמצאת בהכנה הצעת חוק, ביזמת משרד הפנים, שנועדה לבסס בחקיקה הסכם שיתוף פעולה מעין זה.

בפועל, המאבק בין הרשויות על מקורות הכנסה מארנונות מהווה את אחד המכשולים ליישום תכנון לאומי המערך ריכוז אזורי תעשייה גדולים. הסיבות למאבק נובעות מכך שכל רשות מעוניינת באזור תעשייה כמקור הכנסה, וכל רשות אשר בתחומה שונה ייעוד הקרקע למגורים או לתעסוקה, תרצה ליהנות מהפירות. אך רשות עירונית שאליה יסופח האזור, תרצה בכך גם כן. כי זה מקור הכנסתה על-מנת שתוכל לספק את השירותים לאזור הנוסף.

אישורן של מספר לא מבוטל של תכניות תלוי בהסדר גבולות שיפוט מוניציפליים שיביא עמו גם הסדר מרחב התכנון, ובעקבותיו — הסדר כספי. כל זמן שלא נמצא הסדר מניח את הדעת, יתעכב האישור של תכניות אלו.

### 3. תכנון לאומי

התכניות הארציות נחלקות, בגדול, לשני סוגים:

א. תכנון כולל למגורים, תעסוקה, תשתיות ושירותים. תכניות כמו תמ"א/31 — תכנית מיתאר ארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה.

ב. תכנון לנושא סקטוריאלי — כגון טיפול באשפה, תחנות כוח, בתי-עלמין, מסילות ברזל וכו'.

לקראת האלף השלישי, עם הגידול בצפיפות ובצרכים, יגבר הצורך לתכנון הלאומי, על-מנת להבטיח את כל הפונקציות ואת רווחת החיים.

התכנון הלאומי נכנס לתמונה כשקיים פֶּשֶׁל של השוק לפתור לבד את הבעיות. המייחד את התכנון הלאומי החדש: גמישות, חקיקה גלווית, שיתוף ושיפוי הרשויות המקומיות.

כדי להצליח, יש ללוות את התכנון הסטטוטורי בסל של אמצעים נוספים — כמו חקיקה, פיצוי הפרט ושיפוי הרשויות.

בתכניות מיתאר מחוזיות, שיטת ההתמודדות עם כֶּשֶׁל השוק היא באמצעות מסמכי מדיניות מטרופוליניים כחלק בלתי נפרד מהתכנית. כך מאפשרים לרשות המקומית לראות עצמה כחלק מאזור גדול, משותף, המספק שירותים ומציע אפשרויות ברמה גבוהה.

המתכנן הלאומי צריך להוכיח יצירתיות, מנהיגות וכושר לאינטגרציה בין מומחים מתחומים שונים. עליו לדעת להשתמש במחקר ולתקשר עם כל הגופים.

## מסקנות

התכנון הסטטוטורי משקף את המתח הקיים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. לקחנו סיכון והצבענו על שלוש בעיות שאנו סבורים שניתן ללמוד מהן לקראת התמודדות עם אתגרי האלף השלישי.

מבחינת הנהלים (הפרוצדורה) שנקבעו בחוק – אנחנו צופים שתימסר לרשויות המקומיות עצמאות רבה יותר ויותר, לטובת הציבור בכללותו.

מבחינת ההיבטים הארגוניים – חיוני למצוא מסגרות חדשות של שיתוף פעולה לשם יצירת פתרונות לבעיות ארגוניות וכלכליות של הרשויות המקומיות, גם לטובת התכנון הלאומי הכולל.

מבחינת ההיבטים התכנוניים – המסקנה המתבקשת היא, שיתחזק וילך מקומו של התכנון הלאומי בהתמודדות עם התנאים הפיסיים כשלעצמם, עם הגידול באוכלוסייה והשיפור ברווחת החיים, ולאור כשלי השוק באיזון הפונקציות המורכבות של הזמן המודרני, כולל רווחת החיים המצופה – הן כמנחה המדיניות בתכנון הכולל והן כאמצעי המסוגל לתת פתרונות ישימים לבעיות שכל רשות הייתה מעדיפה כי ימצאו אצל השכן, אך לא בחצרה. התכנון הלאומי יצטרך להסתייע במתכננים שיהיו מנהיגים יצירתיים במציאת פתרונות. התכנון הלאומי יצטרך להסתייע בסל אמצעים נוסף, בהחלטות נלוות ובצעדים תחיקתיים משלימים לשם השגת היעדים.