

רשויות התכנון בישראל: כשל מערכת מובנה שנמשך שנים

חיים רמון

הרשות לתכנון לאומי שהייתה מתוכננת לעבור ולפעול במסגרת משרד ראשי-הממשלה הייתה אמורה לעסוק בענייני ניהול מקרקעין, באמצעות העברת מינהל מקרקעי ישראל למסגרתה, כמו גם בענייני תכנון המקרקעין באמצעות העברתם אליה של מוסדות התכנון הלאומי ממשרד הפנים. בבסיס הרעיון להעברת הרשות למשרד רה"מ עמדה הכוונה לצמצם במידה מקסימלית את הביורוקרטיה המשתוללת בתחומים האלה ולייעל את פעילות המערכת. לעומת זאת, בחלקים רבים של הציבור, רווחה אי נחת מהרעיון בגלל העובדה שהכפפת נושא התכנון ונושא הביצוע תחת קורת גג אחת ותחת ניהול משותף – עלולה ליצור הרבה ניגודי אינטרסים.

אחת הבעיות המרכזיות בכל מה שקשור בקרקע, יותר מאשר בכל נושא אחר, היא שכמעט אין נושא אחד שבו להסכמות או לאי-ההסכמות יש תכונה מאוד בעייתית בהקשר לכל מה שקורה במערכות התכנון במדינת ישראל ומשמעותה: שיתוק מערכת התכנון כתוצאה מאי-ההסכמות. למעשה, בגלל המערכת המשפטית, הביורוקרטית, כמעט לכל גורם בישראל יש יכולת לשתק ולשבש כל החלטה שמקבלים בתחום המקרקעין ולא חשוב מהי החלטה זו. התוצאה של מצב אבסורדי זה מאוד בעייתית מהרבה בחינות אך הבעיה המעשית הנגזרת מסיטואציה זו היא שתהליכים שאמורים להימשך זמן סביר נמשכים, באורח בלתי סביר לחלוטין, הרבה מאוד זמן וגורמים לעלויות אדירות למשק.

בעייה נוספת הקשורה בנושא הנקרא קרקע היא שצורת הטיפול במשאב הזה, מאז קום המדינה, גרמה לפערים חברתיים עמוקים בישראל. במלים אחרות ניתן לומר, באופן כמעט מוחלט, שאחד הגורמים המרכזיים לפערים החברתיים החמורים והכואבים שנוצרו במדינת ישראל נבע מהחלטות שהיו קשורות לחלוקת משאב הקרקע על-ידי המדינה לכל מיני גורמים, שחלקם מדבר כיום נגד חלוקת אותו

**”אם לא תקום
רשות תכנון לאומית
שתכלול את שתי
הפונקציות של
תכנון המקרקעין
וניהולם ועוד
פונקציה של שילוב
היבטים חברתיים
בתכנון לאומי, יהיה
קשה מאוד לשנות
את המצב גם
ברמה
הביורוקרטית וגם
ברמה המהותית.”**

משאב לגורמים אחרים. ברור לכל מי שקשור בנושא כי חלק גדול מהעושר במדינת ישראל לא נבע מאיזו יזמות היי-טקית או איזו יזמות עסקית של מפעלים, אלא בגלל החלטות ביורוקרטיות שהעניקו טובות הנאה לגורמים לא מעטים, במשך כל שנות קיום המדינה, תחת כל הממשלות. אם נברוק ביושר מה הביא לפערים החברתיים הגדולים האלה, נראה בבירור אילו שכבות נהנו יותר מההחלטות האגרריות ומי נהנה פחות. לפי חלוקה זו ניתן גם לאתר את הפערים החברתיים, מי נמצא מבחינה סוציו-אקונומית ברמה גבוהה ומי ברמה נמוכה.

דווקא על רקע הדברים האלה חשוב להבין את החשיבות הגדולה שהייתה להעברת רשות התכנון הלאומי אל מסגרת משרד ראש הממשלה.

אני יודע היטב שגורמים שונים לא היו מרוצים מהרעיון של הפעלת רשות התכנון במסגרת משרד ראש הממשלה. אם להודות על האמת ניסיתי להבין מה היו הגורמים להתנגדות זו אך ממש לא קיבלתי תשובה. ולכן חשוב להסביר מה היו השיקולים ומה היו הפקקים שבצנרת שאותם היינו צריכים לחסל באמצעות התכנית הזו. בגדול אפשר לומר כי רשות התכנון, במתכונת המוצעת, באה לשפר מצב שאין גורם אחד העוסק בעניינים של תכנון הקרקע שמרוצה ממנו. אם היה מישוהו טוען שלא הכל תקין אבל בהחלט ניתן להגדרה כ”סביר” כלל לא היה עולה לדיון הנושא של ריכוז הרשות לתכנון תחת הגג משרד ראש הממשלה. אבל לא זה המצב. כמעט כל העוסקים בנושא המקרקעין

מלאים טענות כרימון הן על מינהל מקרקעי ישראל והן על מינהל התכנון במשך כל ההיסטוריה של מדינת ישראל, כולל בימים אלה, יום יום, שעה שעה. המציאות הזו בלתי אפשרית מכל זווית שהיא. כאשר קיים כשל מערכתי מובנה שנמשך שנים, שפתרוננו אינו מותנה בהחלפת פקידים כאלה ואחרים, טובים ככל שיהיו, מבינים ומנוסים ככל שיהיו, אי אפשר לשבת בחיבוק ידיים ולקבל את הדברים הבעייתיים האלה כגזירת גורל שאין לה פתרון.

כדוגמה לכשל המערכתי הזה אביא מקרה קיצוני אחד שלמרות חומרתו איננו קיצוני בצורה יוצאת דופן, והוא מתחם מנשיה שהטיפול התכנוני בו לא הסתיים מ-1960 ועד היום. במלים פשוטות: ארבעים שנה. ומה כל הסיפור? אף אחד לא התכוון לבנות במיתחם מנשיה מנהטן חדשה, אלא רק מיתחם עירוני, לא דרמטי בגודלו. התירוצים להתמשכות הטיפול, אם אפשר להגדיר זאת כטיפול, היו רבים לפחות כמניין השנים שחלפו מאז 1960. לכל קטע היה תירוץ לכל קטע הייתה סיבה, ובינתיים חלפו ארבעים שנה. האם יש אדם סביר שיכול להסביר את ההיגיון הזה, את התוצאה הזו, אחרי שהמדינה השקיעה בפרוייקט שנות עבודה רבות, כסף רב בהפקעות ועדיין לא הצליחו לבנות את המיתחם. האם יש מישהו שיוכל לטעון שזה סביר? שזה הגיוני?

זו רק דוגמא. אבל דוגמאות כאלה לא חסרות. נכון שלא כל אחת מתמשכת ללא סוף על פני ארבעים שנה, אבל קימות דוגמאות רבות של התמזמות תכנונית של עשר שנים, של 15 שנים, ובסך הכל מדובר בתכנון פרוייקטים לא בסדר גודל חריג. אין צורך ללכת לפרוייקטים גדולים כדי להבין את חומרת המצב. אפשר להסתפק בדוגמה קטנה. אולי מישהו יכול להסביר לי מדוע כאשר מדובר בבניין מגורים בן 32 יחידות דיוור חולפות להן ביעף 5-6 שנים מרגע שהטפסים מובאים לאיזו ועדה – מקומית או מחוזית – עד שהם יוצאים מוכנים לביצוע? אין בזה כל היגיון. זו רק ביורוקרטיה לשמה.

זה בצד של התכנון. אבל המצב לא פחות גרוע בצד של ניהול המקרקעין. לא אחרש דבר למי מאנשי המקצוע אם אקבע, ללא הגשמה, כי בצד של המינהל קיימת אין סוף ביורוקרטיה נוראה, ביורוקרטיה המשולבת עם מדיניות לא מובנת לעתים נוגדת את השכל הישר.

אם ננסה לתמצת את הכל הרי שני אלה הם הגורמים המרכזיים שעומדים בבסיס הבעיות החמורות של התמשכות התכנון ואיכות התכנון במדינת ישראל. כדי לפרוץ את המחסומים האלה, כדי לחלץ את הפקק הסותם ולאפשר זרימה הגיונית וסבירה של התכנון, נתקבלה ההחלטה לרכז את שני הגורמים המרכזיים הללו תחת קורת גג אחת ותחתיה ננסה לתאם ביניהם. וכל מי שקצת מתמצא בעבודת

"כשראש הממשלה

יעמוד בראש

המערכת התכנונית

אך אחד לא יעז

לקצץ כוח אדם

ברשות התכנון.

כיום מקצצים כמעט

במקביל לעליה

בהיקף הפעילות

של המעק

הישראלי, וכמוכן

שהתוצאה היא

פגיעה בטיב

ובאיכות השירות."

משרדי הממשלה יודע היטב כי אין דבר יותר מסוכך ומורכב במימשל הישראלי מאשר לתאם בין שני משרדים, בסוגיות קלות כגדולות. וכדי שהעסק הזה יעבוד כמו שצריך, כמו שרצוי, הוחלט שלא אדם אחד יעמוד בראש המינהל וגם בראש מינהל התכנון, אלא תוקם רשות תכנון שיהיו לה גם כללי עבודה לבחינת ההיבטים החברתיים של הנושא.

כדי לפשט את הדברים אביא דוגמא אחת להיבט חברתי. בצדק או שלא בצדק חושבת הממשלה שחשוב להקים שדה תעופה בינלאומי שני בנגב, מטעמים של החשיבות לפתח את הנגב. מותר לממשלה לחשוב כך אם הנגב עומד בראש סדר העדיפויות שלה ואם היא מאמינה בצורך הזה מן ההיבט החברתי ולאו דווקא מן ההיבט התכנוני הטהור. בשביל קביעת מדיניות כזו נבחרות ממשלות. אבל ממשלה לחוד ומימשל ביורוקרטי לחוד. משמעות הכוונה

הממשלתית להכניס את ההיבט החברתי הזה לתוך ההליך של מוסדות תכנון היא כמעט עמידה במה שמקובל לכנות "משימה בלתי אפשרית". אני, הממלא את תפקיד שר הפנים, המבקש להוציא לפועל את מדיניות הממשלה הנבחרת, חייב להפעיל שורה של טריקים חוקיים כדי שיקום שדה תעופה בנבטים. ואם אנהג בדיוק לפי הכללים של מוסדות התכנון, אין סיכוי שבעולם שיקום שדה תעופה בנגב. ולא רק בשדות תעופה מדונו. להערכתי גם אם היו נבחרו הציבור בעבר הולכים לפי כללי התכנון היבשים, לא הייתה קמה גם עיירה אחת בנגב. כדי לפתור את הצורך להשתמש בטריקים ובקיצורי דרך ראוי שלמי שקובע את

המדיניות תהיה גם שליטה בכלים שיאפשרו לו לממש את המדיניות שלו. ולכן מותר לממשלה, ובעיקר לראש ממשלה, להחליט לרכז את כל הגורמים תחת פיקוחו כדי שאפשר יהיה לתאם ולהוציא אל הפועל את המדיניות הנבחרת, בעיקר נוכח העובדה שהמציאות כיום היא מציאות משתקת.

והייתה עוד סיבה טובה וחשובה שבגללה הייתה צריכה לקום רשות התכנון תחת גג מרכזי וזאת מן הטעם הפשוט: במדינת ישראל כל משרד ממשלתי רואה את נושא התכנון רק מזווית הראייה הצרה שלו וכמעט אין לאף משרד – ואני קובע זאת כמעט באחריות – ראייה כוללת.

כאשר הגעתי למשרד הפנים גיליתי כי המשרד תופס את תפקידו כשוטר תנועה. ישבתי עם בכירי המשרד והסברתי להם שהם לא בדיוק שוטרי תנועה. למשל: הייתה לנו בעייה בהקמת שכונת מגורים בטירת הכרמל. הנושא הגיע לטיפול משרד התחבורה. לאחר דיון תחבורתי בין מומחי המשרד קבע משרד התחבורה כי אם לא יוקמו ארבעה מחלפים בכביש חיפה-תל-אביב ליד טירת הכרמל הוא לא יאשר את בניית השכונה. יו"ר הוועד המחוזית במשרד הפנים, במקום שילחם על עמדתו הודיע כי לא יוקמו ארבעה מחלפים, שאין בהם צורך עניני להקמת השכונה, ואם משרד התחבורה מתעקש – אז לא תקום השכונה. למשרד התחבורה לא איכפת אם יבנו שכונה או לא, כל מה שהוא מבקש זה לנצל את ההזדמנות וללחוץ כדי שיוקמו ארבעת המחלפים, וכמובן שלא על חשבוננו. אבל בכך לא תמה דרך החתחתים. ישנו גם משרד השיכון ודרישותיו וישנו גם המשרד לאיכות הסביבה. אני זוכר את התופעה הזו מהפעם הקודמת שהייתי שר הפנים. יוסי שריד היה אז השר לאיכות הסביבה. במהלך העבודה נתקלתי במספר תוכניות תקועות. ביקשתי הסברים. פקיד משרד הפנים הבהירו כי הגורם הישיר להיתקעות הוא שלא הגיע תסקיר מהמשרד איכות הסביבה. שאלתי: כמה זמן לא בא התסקיר? השיבו בהתחמקות: לא בא. התעקשתי: מה פירוש לא בא? לא בא חודש, לא בא חצי שנה, שנה, שנתיים? השיבו שוב: הזמן לא מוגבל. מתי שהמשרד לאיכות הסביבה יחליט – יגיעו התסקיר. זה המצב. אמרתי: לא יקום ולא יהיה. ההשלמה עם המצב הזה משמעותה למעשה מתן זכות וטו למי שהמחוקק לא נתן בסמכותו זכות כזו. והסברתי: אם היה כתוב בחוק התכנון והבנייה שלמשרד לאיכות הסביבה יש זכות

וטו על כל תוכנית, לא הייתי מתווכח. אבל עד כמה שאני יודע אף אחד לא נתן סמכויות כאלה לא למשרד לאיכות הסביבה, לא למשרד התחבורה, לא למינהל מקרקעי ישראל, לא למשרד השיכון, ואפילו לא למשרד הביטחון. לכל הגורמים האלה ניתנה זכות הבעת דעה אבל לא זכות וטו. הלכתי לידידי יוסי שריד ואמרתי לו: אני מודיע לך שיהיה תסקיר ויהיה מועד להגשת התסקיר. אם לא תציגו תסקיר

מטעמכם תוך שלושה חודשים, או בפרוייקטים גדולים תוך חצי שנה, יהיה תסקיר איכות סביבה לא מטעם משרד איכות הסביבה. הממונה על המחוז במשרד הפנים יבקש תסקיר איכות הסביבה מגורם מחוץ למשרד לאיכות הסביבה. יוסי שריד התחיל לריב אתי. ניסיתי להבהיר לו את עמדתי. אמרתי לו במלים פשוטות: מה שאתה מבקש למעשה זו זכות וטו. הוא לא התבייש והשיב: נכון. אמרתי לו בדרך הברורה ביותר: אין לי בעיה עם זה. לך לממשלה, תציע הצעת חוק ונקיים דיון. אם הממשלה תחליט שיש לך זכות וטו – אציית לחוק. אבל מה שאתה עושה זה סילוף רוח החוק. וזה בלתי אפשרי. יוסי שריד לא התרגש. הוא הסביר לי את עמדתו כך: הביורוקרטיה הקיימת טובה כי באמצעותה אני כופה על המערכת את המדיניות שלי.

אני מספר, מעט באריכות, את העובדות האלה כדי להבהיר נקודה אחת: משרד הפנים חלש מדי לעמוד מול משרדי הממשלה. ולכן, למרות שאני שר הפנים, אני משוכנע שחשוב מאד להקים ולהפעיל את הרשות לתכנון לאומי במסגרת משרד ראש הממשלה. משרד חזק כזה יכול לכפות את עמדתו.

כדי להמחיש עוד את המצב האבסורדי הקיים כיום אביא עוד דוגמא: לא מזמן ישבתי עם מתכנן מחוז הצפון בנושא המדיבה סביב הכוונה לחדש את רכבת העמק. המריבה פרצה כי מע"צ רוצה כביש בנתיב המדובר ואילו הרכבת רוצה מסילה. ברור לכל כי אין זה סביר ששני התוואים יעברו בנתיב אחד. והמריבה הזו נמשכת כבר שנתיים ופתרון לא נראה באופק. שאלתי את מתכנן המחוז מדוע לא מסיימים את המחלוקת? האם עד שהמריבה לא תסתיים לא תעשה דבר? עליך

להכריע – הסברתי לו. כתוב למע"צ שאם לא יסיימו את המחלוקת תוך זמן קצוב, תקבל הכרעה בהתאם לשיקול דעתך. למרבה הצער המושג של קבלת הכרעה על-ידי יושבי-ראש הוועדות המחוזיות לא קיים. היו"רים האלה רואים את עצמם כמתווכים בין משרדי הממשלה ולא כל כך איכפת להם לפתור את הבעיות כי הם לא אחראים על התכנון. ומה קורה בסופו של דבר? כל התלונות באות לפתחו של משרד הפנים.

אבל האמת היא כי הבעיה אינה מתמקדת רק ברמה של הוועדות המחוזיות. כאשר הגעתי למשרד הפנים בסבב הנוכחי מצאתי דו"ח של מינהל מקרקעי ישראל שבו נאמר כי תוכניות מסוימות תקועות במשרד במשך שמונה שנים. פניתי לדינה רצ'בסקי ראש מינהל התכנון ואמרתי לה: "זו שערורייה". הלכה דינה וברקה ובסופו של דבר הודיעה לי: "בשום דבר אנחנו לא אשמים". אמרתי לה: "את אשמה עוד יותר. ובכלל. למה את אשמה בהל? כי את נותנת למשרדי הממשלה למשוך את הזמן ואת לא מקבלת הכרעות. לא את אישית אלא הוועדות, ובעיקר בוועדות המחוזיות".

וכאשר יורדים לפרטי המקרים במינהל מקרקעי ישראל או במשרד השיכון ושואלים מדוע מעכבים, משיבים הפקידים במלים של כלום: לא נוח, לא הספקנו. ובינתיים מתעכבות תכניות לשש עד שמונה שנים. ועוד שיטה מצאו במשרד הפנים כדי לא לקבל החלטות: הפקדות על תנאי. כאשר באים יזמים פרטיים ומבקשים להפקיד תכנית בוועדה מודיעים להם שההפקדה היא על תנאי. בתנאי שתוקם וועדת גבולות, בתנאי שיהיה שינוי בתוכניות מיתאר ארציות ובכל תנאי אחר. אבל כל מי שעוסק בקרקע יודע היטב כי ועדת גבולות בכלל אינה תלויה בהחלטה של וועדה המחוזית, היא תלויה בשר הפנים שבידיו הסמכות להחליט אם תוקם ועדת גבולות או לא. ולכן החלטתי לשים קץ לסיפור הזה של הפקדה על תנאי. אמרתי לחברים בוועדות המחוזיות שלא יאשרו שום תוכניות להפקדה כאשר מוצבים תנאים מהסוג הזה, כי פירוש הדבר שהתוכניות ייתקעו לארבע, לחמש, לשש שנים ואחר כך יאמרו כל הנוגעים בדבר שבמשרד הפנים הכל תקוע. בקיצור: מה שחסר זו הראייה הכוללת הלוקחת בחשבון את כל הצרכים גם החברתיים, גם הכלכליים, גם הסביבתיים. ולכן נכון היה להעביר את רשות התכנון אל תחת קורת גג אחת במשרד ראש הממשלה.

במקביל לבעיות השל הביורוקרטיה ברמת הטיפול התכנוני קיימת הבעיה של הטיפול באיכות הסביבה. אינני טוען שלא צריך להתייחס לבעיות אלה. צריך בהחלט. אבל צריך שראיית העולם הסביבתית תשתלב ותתחשב בכל הצרכים. כל אחד יודע כי כמעט כל בנייה למגורים פוגעת בסביבה. אין מחלוקת שצריך להקטין את היקף הפגיעה, אבל אי אפשר להימנע מבניה רק בגלל שיקולים

סביבתיים, כי יש למדינה צרכים שהיא חייבת לתת עליהם מענה. אין זה סוד כי בשנים החולפות הגיעו לישראל מיליון עולים. מיליון איש שצריכים לגור במקום כלשהו. הם לא יכולים לגור באוויר. הם צריכים לגור על קרקע. ואם השיקול היחיד שיופעל יהיה סביבתי לא יהיה להם היכן לגור. פעילים בישראל אין סוף ארגונים ירוקים. אינני רוצה לקבוע כי יש עודף בתחום הזה, אבל דבר אחד ברור: אם יש תחום בישראל שאיננו סובל מתת ייצוג זה תחום איכות הסביבה. ארגונים ירוקים פעילים בכל

הנושאים. כל מי שמשתתף בדיונים בוועדה הארצית, במועצה הארצית, יודע היטב כי ההיבט הירוק הוא זה שנדון בפורומים האלה יותר מכל היבט אחר. ובצדק. אבל יחד עם זאת, כפי שאני לא מסכים שנחליט איך בונים שכונה אך ורק לפי השאלה איך צריכים להיות ממוקמים הכבישים של שנת 2030 לפי תכתיבי משרד התחבורה וכפי שאינני מסכים שמשרד השיכון ייבנה בצפיפות כי הוא צריך לכנות דירות וייצר סלאמס במקומות בעייתיים, כך גם אינני יכול להסכים שהיבט איכות הסביבה, הנוטה להיות רדיקלי יותר, קיצוני יותר – יהיה זה שמכתיב.

כדוגמא לאי סבירות של הפעולה הירוקה רצוני להציג את המקרה של ביקור האפיפיור בישראל, בעזרת קרן קימת, והמדובר בהכשרת אתר כורזים. כורזים היא מקום יפה, קסום, נפלא. את זה יודע כל אחד. פחות יודעים כי אזור טבריה והגליל סובל מבעיות קשות מאד של תעסוקה, ולא רק בתקופה זו של משבר מתמשך בתיירות. חשבנו במשרד הפנים כי כדאי לנצל את ההזדמנות של הכשרת האתר למופעים של ציבור רחב, כדי לסייע גם לפתרון הבעיות של טבריה והגליל. הערכנו

שאפשר יהיה, אחרי ביקור האפיפיור, לקיים בכורזים מספר פעמים בשנה הופעות המוניות לציבור שבין חמישים למאה אלף איש. ארגון וקיום הופעות כאלה יכול לשנות לטובה את החיים בטבריה. הפעלת אתר כזה יכולה ליצור, ישירות ובעקיפין, בין 10,000 ל-20 אלף מקומות עבודה חדשים. נראה לי שאין מחלוקת כי זו מטרה חשובה וראויה. מתכנני המשרד הציעו להשאיר את האתר במתכונתו בעת ביקור האפיפיור תוך עריכת תיקון סביבתי. נכון שעל פי תיקון זה לא כל פרח שנעקר יוכל לחזור למקומו. אבל במחיר פגיעה מסוימת, לא דרמטית במיוחד, שרוב הציבור כלל לא היה מבחין בה, היינו יכולים להפוך את אתר כורזים למקום יחיד במינו להתכנסות של כמאה אלף איש למופעי ענק. מה רע בזה? במאזן האינטרסים הכולל זה רעיון חיובי ביותר. אבל מה אמרו לי הירוקים: זה לא בא בחשבון. צריך להחזיר את האתר לקדמותו. להחזיר למקום המקורי כל סלע שהוזז, כל פרח שנעקר. למרבה הצער כלל אינני בטוח מה עדיף בעיני הירוקים: טובת האדם החי בטבע או טובת הטבע מבלי להתחשב בטובת האדם.

דוגמא נוספת ובולטת במיוחד להבדל שבין דיבורים למעשים מצויים דווקא בירושלים. כל אחד מדבר על כך שהוא רוצה את ירושלים, בירת ישראל, חזקה, מבוססת, לא מחולקת. כדי שתהיה כזו היא חייבת להתרחב. ונשאלת השאלה: להתרחב לאן? לכיוון מזרח אי-אפשר בגלל חילוקי דעות פוליטיים. את זה אני יכול להבין. אבל להיכן יכולה ירושלים לצמוח? למעלה? זה בלתי אפשרי. למטה? גם זה בלתי אפשרי שהרי היכן שחופרים נוגעים בארכיאולוגיה. המקום היחיד שאליו אפשר להתרחב הוא הצד המערבי. אבל גם כאן יש בעיה. סביבתית בעיקרה. נכון שכולנו רוצים ירושלים חזקה, בירת ישראל הנצחית, שיהיה בה רוב יהודי יציב. לכאורה זה נכון. בפועל לא רוצים להשיג את המטרה הזו. אולי רק בתחום הדיבורים רוצים. הלכה למעשה – לא רוצים. ואסביר: מבלי להיכנס לניתוח עתידי של ההתפתחות הדמוגרפית, כבר היום לפי הנתונים הסטטיסטיים העדכניים, אנחנו מצויים במצב ש-32% מהאוכלוסייה בירושלים הם לא יהודים. אם התהליך הנוכחי ימשך נגיע בשנת 2010 למבנה דמוגרפי אחר: אנחנו והערבים נהיה חצי-חצי. כלומר: חצי מאוכלוסיית ירושלים יהיו לא יהודים. אז להיכן יכולה ירושלים לגדול? על השאלה הזו, בעלת ההיבט הלאומי הרחב, אף אחד לא מוכן להשיב ברצינות. מה שקובע בסופו של יום זה ההיבט האגואיסטי

רשויות התכנון בישראל: כשל מערכתי מוכנה שנמשך שנים

האישי, הצר, וכמובן: רק בשם ערכים. וזה עיקר הבעיה. כאשר יש צורך להכריע בין טוב לרע – זה קל. אבל לפעמים צריך לבחור בין ערכים שכל אחד מהם לחוד, הוא ערך ראוי וטוב, אבל כאשר הם מתנגשים זה עם זה, נדרש איזון ביניהם. נדרשת דרך של ראייה כוללת, אולי אפילו פשרה. ואז ההחלטה לא קלה. הצרה היא שבדרך זו הבריחה מן הצורך להחליט היא הדבר הקל ביותר, המסוכן ביותר. משמעותה – אי עשייה.

"בשנים החולפות"

הגישו לישראל

מיליון עולים. מיליון

איש שצריכים לגור

במקום כלשהו. הם

לא יכולים לגור

באוויר. הם צריכים

לגור על הקרקע.

ואם השיקול

התכנוני היחיד

שיופעל בהקשר

כזה יהיה סביבתי,

לא יהיה לעולים

היכן לגור."

כדי למצוא דרך לפתור את כל הבעיות האלה חשבנו שהקמתה של רשות תכנון תחת מסגרת הגג של ראש-הממשלה, שבאופן טבעי גם מעמדו כראש-ממשלה חזק וגם במשרדו קיימת הראייה הכוללת של צרכי המדינה – תהיה הפתרון הנכון. אמנם זה לא המסלול שיכול להביא לכל הפתרונות. אחרי הכל אנו חיים במדינת חוק ומצייתים לחוקיה. אבל בכל מקום שאפשר לפתור – פתרנו. הוצאנו הרבה חסמים, פירקנו הרבה מכשולים מעכבים. אבל עוד המלאכה מרובה. אני אומר במלוא האחריות שאין מה להפסיד מהקמת רשות תכנון במסגרת משרד ראש הממשלה. כי להערכתי המצב התכנוני והניהול של המדיניות הקרקעית כפי שהיא היום במדינת ישראל, כמעט ולא יכול להיות יותר רע. אישית אינני בטוח שהצעד הזה יצליח. אבל גם אם היה נכשל, לא היה מתרחש

משהו דרמטי. בסך הכל היינו גותרים במצב הקיים פחות או יותר. אבל לניסוי של הדרך החדשה היה סיכוי. אינני חושב שאדם סביר יכול להסכים למצב הקיים שבו בכל מקום שאליו אתה פונה בתחום הקרקעי מסבירים לך עד כמה המצב לא טוב, עד כמה המצב בעייתי מההיבט החברתי, הכלכלי, הסביבתי, ובסופו של דבר, כאשר אתה מנסה לשנות, לשפר, אומרים לך: חס וחלילה, אל תשנה. עדיף לנו המצב הקיים.

אם לא תקום רשות תכנון לאומית שתכלול את שתי הפונקציות של תכנון המקרקעין

וניהולם ועוד פונקציה של שילוב היבטים חברתיים בתכנון לאומי, יהיה קשה מאוד לשנות את המצב גם ברמה הביורוקרטית וגם ברמה המהותית.

נושא שני שברצוני להתייחס אליו קשור ב"מלחמת הגבולות" המתרחשת בישראל על הגבולות המוניציפליים, בין ערים ובעיקר בין ערים ומועצות אזוריות. למי שאינו יודע זו מלחמה אכזרית, חסרת פשרות, מלחמה שיש לה משמעות חמורה של מתח חברתי. שתי דוגמאות קשות כבר הגיעו לתקשורת, אך אלה רק דוגמאות. האחת – המלחמה בין קריית שמונה לכפר גלעדי, והשניה – המלחמה בין שדרות לבין המועצה האזורית שער הנגב. כדי שלא להיגרר למלחמות הגלויות אביא כדוגמא דווקא מלחמה שבינתיים היא סמויה. המועצה האזורית תמר, החולשת מן הבחינה המוניציפאלית על כל בתי המלון בים המלח, היא המועצה האזורית העשירה ביותר בארץ. אבל לא רק היא רוצה ליהנות מהמלונאות והתיירות בים המלח. גם דימונה וירוחם – שאת הרכבן הסוציו-אקונומי הלא פשוט כולנו מכירים – חושבות שמגיע להן נתח. המועצה האזורית תמר מנהלת קרב נוקשה כנגד פגיעה, אפילו מינימלית, בהכנסותיה. המלחמה הגיעה עד לבג"צ שאליו עתרה המועצה. במתח בין המועצות האזוריות והישובים, בעיקר עיירות פיתוח, טמון פוטנציאל אדיר לעימות ומתח חברתי נורא שאין לדעת לאיזה כיוונים שליליים הוא עלול להתפתח.

התחום השני המהווה פוטנציאל למתח שלילי ולבעייתיות הוא הקמת ישובים קטנים בתוך מועצות אזוריות, כאשר הישובים הקטנים משנים את ההרכב של המועצות. זו התפתחות שאף אחד אינו יודע בדיוק איך לאכול אותה ואף אחד אינו יודע באיזו דרך היא תשנה את האופי של המועצות האזוריות. אם הישוב החדש הופך להיות גדול, הוא מקבל מעמד עצמאי ויוצא מתחום המועצה האזורית. אבל הבעיה היא שיש ישובים בתוך מרחב המועצות האזוריות שיישארם בסדר גודל של 3,000, 4,000, 5,000 תושבים והם קטנים מכדי להיות מועצה מקומית עצמאית. הצרה היא שכל אחד רוצה עצמאות וכל יום מבקשים עוד 2,000-3,000 תושבים להיות מועצה מקומית. זו בעיה קשה שגם על פתרונה צריך לתת את הדעת וגם היא מוקד לחיכוך לא פשוט, למתח בין סוגים שונים של תושבים, וגם, איך לא, בעיה קרקעית לא פשוטה בנושאים תכנוניים.

רשויות התכנון בישראל: כשל מערכתי מובנה שנמשך שנים

נושא בעייתי נוסף הוא הימצאותן של מועצות אזוריות שקשה להבין את זכות קיומן. למשל: במרכז הארץ קיימת מועצה אזורית המורכבת משלושה ישובים קטנים – רמת אפעל, כפר אזר ורמת פינקס. כולנו יודעים איזה סוג אוכלוסייה מצוי בישובים אלה ועל איזו קרקע הם רוצים לשלוט, מה רמת המיטוי שהם משלמים וגם ברור שאין כל קשר בינם לבין המושג המקורי של מועצה אזורית.

התושבים שגרים במועצה האזורית הזו אינם מוכנים בשום פנים ואופן להיות חלק מרשויות אחרות, אבל בו בזמן הם רוצים ליהנות מכל השירותים הקיימים ברשויות האחרות. את הארנונה שהם משלמים הם רוצים להפנות רק לגינון אבל בתחומי החינוך, התרבות, הכבישים, הביוב, הכל – הם נסמכים על הישובים הגדולים שבסביבה שמממנים את רמת השירותים הללו מהארנונות הגבוהות של התושבים שגרים בתחומיהן. וכאשר משרד הפנים מבקש לעשות

סדר, להנהיג שוויון בחלוקת הנטל, אנו נתקלים בבעיות קשות מאד. מן הדוגמאות שהצגתי ניתן לראות בבירור שלא מדובר על איחוד רשויות גדולות, שזאת באמת אופרציה אדירה. כל מה שאני רוצה זה לחסל את הכפילויות המיותרות, לרכז אמצעים כדי לשפר. ולכן לא ברור לי מדוע לוד ורמלה אינן יכולות להיות רשות אחת חזקה, במקום להמשיך להתקיים בנפרד כשתי רשויות חלשות. לכן לא ברור לי מדוע אנו חייבים להמשיך ולקיים רשויות קטנות, טפיליות למעשה, השואבות את עיקר השירותים שהן מקבלות מערים שכנות ולא משלמות את המסים לערים הללו. מסתבר שיש סיבה. מי הפוליטיקאי שירצה להסתבך עם תושבי רשויות טפיליות כאלה? שהרי בדרך כלל מתגוררים בהם אנשים חזקים שיש להם עורכי־דין נפלאים היודעים איך למשוך זמן, להילחם, ובדרך כלל גם להרוויח.

זה ועוד. הקושי למצוא דרך לפתור את הבעיות נעוץ בחוסר הרצון להתמודד, בכל מה שקשור בקרקע, עם קבוצות חזקות. לצורך כך הירוקים היא קבוצה חזקה, משרד התחבורה זו קבוצה חזקה, והישובים הקטנים והמבוססים זו קבוצה חזקה – גם פוליטית, גם תקשורתית. ומי הפוליטיקאי שירצה להפסיד במאבק כזה

ולגרום לעצמו רק נזק פוליטי? קחו אותי לדוגמא. אני בטוח שאם אנסה לאחד את קיסריה עם אור עקיבא – אפסיד פוליטית. מצד אחד לא אקבל כל בונוס באור עקיבא אך מצד שני אשלם מחיר לא פשוט בקיסריה.

בנקודה זו מן הראוי לשאול את השאלה הפשוטה המתבקשת ביותר: איך, בעצם, תוכל רשות לאומית לתכנן לפתור בעיות מן הסוג הזה? אין לי תשובה חד משמעית לשאלה זו אבל דבר אחד ברור: אם ראש-הממשלה יעמוד בראש המערכת התכנונית אף אחד לא יעז לקצץ כוח אדם ברשות התכנון שראש הממשלה מופקד עליה. כיום מקצצים ומקצצים, כמעט במקביל לעליה בהיקף הפעילות של המשק הישראלי, וכמובן שהתוצאה היא פגיעה בטיב ובאיכות השירות. לכן כששואלים במה תפתור העברת הרשות אני יכול לומר ששיש סיכוי שיפתור. אמנם אין ודאות אבל יש סיכוי. וזה כבר יותר טוב מהמצב הקיים.

שימוש לא חוקי בקרקע – במיגזר הבדואי, בקיבוצים ובמושבים

- קיימים בישראל שני מיגזרים שעושים שימוש לא חוקי בקרקע. האחד: הבדואים וגורמים נוספים במגזר הערבי. השני: שימושים לא חוקיים בתחום הקרקע החקלאית שאותם מבצעים הרבה מאד קיבוצים ומושבים. ובתחום הטיפול בשימוש הלא חוקי הזה קיימת, למרבה הצער, אוזלת יד נוראה של ממשלות ישראל, כל הממשלות.
- כל תקציב התכנון של מינהל התכנון בישראל הוא ששה מיליון שקלים. למינהל המקרקעין יש תקציב תכנון בהיקף של 162 מיליון שקלים. לרשות צרכי התכנון של משרד השיכון עומדים כחמישים מיליון. זה פשוט מגוחך שלגוף המופקד על התכנון במדינת ישראל, יש התקציב הכי מצחיק. מישהו חושב שבתנאים האלה מינהל התכנון יכול לתכנן.
- רבים מדברים על כך שאין תוכניות מתאר במגזר הערבי. אבל מה עם המגזר היהודי. מי שחושב שכאן המצב טוב יותר – חי בטעות. האמת העגומה היא כי ל-74 אחוזים מהישובים בישראל אין תוכניות מתאר. זה ללא ספק כשל תכנוני. והוא נוצר תחת כל סוגי הממשלות, תחת כל שרי הפנים, תחת כל מנהלי מינהל התכנון. העסק לא עבד.