

מי שחושב שמשך התכנון ותקופת "הבשלת התכנון" חייבים להתקצר – שוגה באשליות

יעקב אפרתי

דו"ח מבקר המדינה האחרון הכתיר את מינהל מקרקעי ישראל כיוזם וכמתכנן הפרויקטים הגדול במדינה בחמש השנים החולפות. תקציבי התכנון של המינהל גדלו בצורה משמעותית, בחמש שנים, להיקפים של כחצי מיליארד שקל ולמספר פרויקטים חסר תקדים – כשש מאות פרויקטים ותכניות – בכל תחומי החיים, מהתיישבות ועד מגורים ותעסוקה בכל רחבי ישראל. מרבית העבודה התכנונית הזו נעשית בסיוע המגזר הפרטי, שכולם נוהגים לומר שהוא יעיל יותר, טוב יותר בהשגת תפוקות וקל יותר למדוד את תפוקתו. העבודה התכנונית במגזר הפרטי מתבצעת בשני ערוצים עיקריים; הראשון – הקצאת שעות לתכנון לחברות מנהלות ולחברות מתכננות, שעל ידן מתבצע רוב התכנון; השני – קיום מכרזים של מקב"טים, שמשמעותם מסירת חטיבות קרקע לא מתוכננות ליזמים פרטיים למטרות תכנון ופיתוח. המינהל אינו פועל על פי מה ש"בא לו", אלא בהתאם ליעדים שמגדירים הממשלה ומשרד השיכון. היעדים שהוצבו לנו עומדים בסדרי גודל של 40,000–50,000 יחידות דיור בשנה. לצערי הרב המינהל אינו עומד ביעדים האלה. נכון לעכשיו המינהל עומד בקושי במחצית היעד.

מסתבר כי למרות השימוש בחברות המתכננות ובגורמי השוק הפרטי, קשה מאוד להשיג את היעד המתוכנן, וזאת ממספר סיבות. האחת – קרוב למחצית הפרויקטים בוטלו או הוקפאו בשלבים מוקדמים, ולא הגיעו אפילו לדיון בוועדות. השנייה – משך הזמן הנדרש לתכנון. כל מי שמכיר את עולם התכנון שמופקדים עליו פקידים, משרד השיכון, חברות ומקב"טים, יודע היטב שפרקי הזמן הנדרשים לתכנון מגיעים לחמש עד עשר שנים. ומי שלא ייקח בחשבון את משך הזמן הזה – לא יוכל לעמוד ביעדיו התכנוניים. מי שרוצה לתכנן לטווח של עשר שנים – חייב להתחיל היום. ומי

מי שחושב שמשך התכנון ותקופת "הבשלת התכנון" חייבים להתקצר – שוגה באשליות

שחושב שמשך התכנון ותקופת "הבשלת התכנון" חייבים להתקצר – שוגה באשליות ויאלץ, בסופו של דבר, לחיות במצב של "תכנון לא קיים".

התכנון, בדרך הטבע, הוא הליך מתמשך, משום שמעורבים בו שחקנים רבים, משום שקשורים אליו נושאים שיש בהם ניגוד עניינים המחייב להגיע לפשרה. זהו טיבו של התכנון. גם מוסדות התכנון מורכבים מאוד, ודיוני מוסדות התכנון מתמשכים מדי. לא פעם מוסדות התכנון משתדלים שלא להחליט ו"זורקים" את המשתתפים בתהליך התכנון לפשרות מחוץ לשולחן הדיונים. ברור מאליו שתהליכים מן הסוג זה מאריכים מאוד את משך הזמן הנדרש להשלמת התכנון. וכמובן, קיימת הבירוקרטיה של "לך ושוב". לא פעם מוטלות על מוסדות התכנון מטלות ציבוריות שלא נוגעות להם. למשל אתה, כנציג המינהל, מגיע לדיון על הקמת יישוב חדש. כשנפתח הדיון אומרים לך: רגע, ליישוב הזה אין תכנית אב. אם לא תכין תכנית אב, אי-אפשר יהיה לקדם את התכנון. ברור שאין זה תפקידו של המינהל, ושמישהו צריך לעשות את העבודה, מישהו צריך לבחון בראייה הכוללת את המרחב התכנוני, את בעיות התנועה שבו, את בעיות התחבורה. ומובן שגם זה דורש זמן ומשאבים.

**"פרק הזמן
הנדרש לתכנון
מגיע לחמש עד
עשר שנים. מי
שלא יקח
בחשבון את משך
הזמן הזה - לא
יוכל לעמוד
ביעדיו התכנוניים."**

נושא נוסף שלמרבה הצער מאריך את תהליך התכנון הוא תחומי השיפוט. מרבית השיפוט שהמינהל מבצע בהם פעולות תכנון נמצאים בתחומים של מרחבי תכנון השייכים לשטח השיפוט של מועצות אזוריות שטיקרו קרקעותיהן חקלאיות. אלא שהתכנון המיועד הוא אורבני עירוני, ובשלב מסוים הוא צריך להסתפח לרשות מקומית. וכאשר מגיע השלב הזה מיד צצה ועולה לדיון השאלה: מתי מבצעים את השינוי של תחומי השיפוט? האם מבצעים את שינוי התחום אחרי תום התכנון או לפני תחילת התכנון? ומובן שלכל "שחקן" יש דעה משלו. לדעתי המקצועית, השינוי חייב להתבצע במקביל, ברגע שמתגבשת תכנית שינוי

תחומי שיפוט. אבל זו דעתי בלבד, שלא תמיד מקובלת על כל המעורבים בנושא. שינוי תחומי שיפוט אינו פשוט, הוא טעון מבחינה פוליטית והוא טעון מבחינה כלכלית, כיוון שיש בו רכיב משמעותי מאוד של הכנסות לרשויות המקומיות. בגלל הבעייתיות הזו, משרד הפנים, האחראי מבחינה סטטוטורית לשינוי תחומי השיפוט,

שולח את כולם לדיונים נוספים חוץ־ועדתיים כדי הגיע להסכמות. והסכמות, בדרך הטבע, דורשות זמן. קיימים עוד אלמנטים שלוקחים זמן בתחום התכנון, כיוון שלא פעם התכנון מחייב גם שינוי בתמ"א או בתמ"מ. וקיימות עוד ועוד בעיות, וכולן צורכות זמן.

אחרי כל הדברים האלה נשאלת השאלה היסודית, הבלתי נמנעת, אם המינהל צריך בכלל לעסוק בתכנון. לשאלה זו יש תשובה עקרונית הנובעת מהגדרות המינהל, שלפיהן תפקיד המינהל לנהל קרקעות. חלק בלתי נפרד מניהול הקרקעות הוא התכנון. אבל השאלה הנוספת והמשלימה היא אם המינהל צריך להיות מתכנן בסדרי הגודל הקיימים. למיטב הבנתי התשובה לשאלה זו חייבת להיות שלילית. אי־אפשר שהמינהל יעשה את הכל לבדו. המינהל חייב לחלוק את עבודת התכנון עם גופי תכנון אחרים כמו משרד הבינוי והשיכון בתחום הדיור. וחשוב לדעת שכבר הגענו להסכמים עם משרד הבינוי והשיכון, שלפיהם נקצה להם כ־300 אלף יחידות דיור בהרשאות לתכנון. אנו משתדלים לעמוד במכסה המוקצבת הזו, אבל זה לא קל.

חלוקת העבודה צריכה להתבצע עם עוד גורמים, למשל רשויות מקומיות. המינהל חייב להגדיל את היקף השותפות בינו לבין הרשויות המקומיות שמדרך הטבע יש להן יכולת תכנונית טובה. אם לא נשתף את הרשויות בתכנון, אנו עלולים לבזבז עבודה של שנים. מדוע? לא אחת קורה שהמינהל משקיע עבודה רבת היקף, ואחר כך הרשות המקומית מתנערת מהתכנונים שלנו, ואינה מוכנה לקבל אותם. הפתרון יכול לבוא רק בדרך של שותפויות בתכנון. ודוגמאות לכך לא חסרות. לכן, לדעתי, כדי לייעל את התהליכים, כדי לשפר, כדי להקטין את הפחת, כדי למנוע את הבריחה של השותפים במהלך התכנון, הדברים חייבים להתבצע תוך שיתוף פעולה הכולל שיתוף בהיגוי ואפילו שיתוף בתקציב.

המינהל, מטבעו, רוצה להיות שותף עם כל מי שמתכנן – בתקציבים, בצוותי היגוי, בתכניות המתאר, בתמ"ות, וזאת, לדעתי, הדרך הנכונה לעשות את הדברים, כלומר לנסות ולבזר יותר את התכנון לגופים אחרים שממילא מצויים בשטח, שיכולים לבצע את התכנון הרבה יותר טוב או לא פחות טוב מאיתנו בתחומים מהותיים מאוד כמו תת־הקרקע, איים מלאכותיים, תחומי המסחר ואפילו קבורה רוויה ש"אוכלת" הרבה חלקות טובות בישראל.

מי שחושב שמשך התכנון ותקופת "הבשלת התכנון" חייבים להתקצר – שוגה באשליות

גם בנושא הפעלת החברות המתכננות חובה על המינהל לעשות שינויים כדי להביא לתוצאות ולא רק להרשאות. הרשאות הן דבר יוצא מן הכלל, אך כבר כיום מסתבר שרוב החברות המתכננות עבור המינהל קיבלו את מרבית כספן לפני שאנחנו קיבלנו תפוקות. ואכן אנחנו עושים רוויזיה בעניין הזה. החברות המנהלות את התכנון יקבלו את רוב כספן רק בסוף התהליך. אני משוכנע ששינוי זה ישפר את התכנון בצורה מהותית ומשמעותית, וייתן מוטיבציה לחברות להאיץ את תהליך אישור התכניות.