

הרפורמה שלא הייתה

ח"כ אופיר פינס

שר הפנים לשעבר

בתחום התכנון והבנייה בישראל עומדת בשער רפורמה חשובה שלמרכבה הצער עדיין לא הובאה לדיון ולאישור בממשלה. רפורמה זו מתבססת על המלצותיה של ועדת החקירה בראשותו של השופט ורדי זיילר, שהוקמה בעקבות אסון אולמי "ורסאי". לאחר עבודת חקירה מקצועית וממצה הציגה הוועדה שורה של המלצות חשובות מאוד שגובשו במסגרת של ועדה בין-משרדית להמלצות אופרטיביות. מטעמים לא-ענייניים, המלצות ועדת החקירה הממלכתית לא זו בלבד שאינן מיושמות אלא אף לא הגיעו לכלל דיון בממשלה. מנקודת הראות שלי זה מצב בלתי מתקבל על הדעת.

ההמלצה הראשונה של הוועדה הייתה להקים גוף חדש – "רשות התכנון, הבנייה והפיקוח" – שיפעל במסגרת משרד הפנים. לכאורה יכולה להישאל שאלה כאשר לסיבה להחלטה זו ותועלתה, שהרי מינהל התכנון קיים ופועל בלא-הכי באכסניה של משרד הפנים. ובכן – לא מדובר בהקמת עוד מאותו הדבר. ההמלצה היא להקים רשות שתאגד בתוכה גם את התכנון וגם את הבנייה – לא את הבנייה ברמה הפיזית (שתישאר במשרד השיכון ובסקטור הפרטי), אלא את רגולציית הבנייה, ואת הפיקוח על הבנייה ועל חוק התכנון והבנייה – באמצעות הקמת שני מינהלים נוספים על מינהל התכנון, שיעסקו בכל הנושאים האלה, תחת הגג של רשות אחת. בינתיים העניין תקוע, לפי מיטב ידיעתי, כיוון שמשרד השיכון והבינוי אינו מצדד בהמלצה שכלולה בה העברת סמכויות מסוימת לקורת גג אחרת, במשרד הפנים.

ההמלצה השנייה עוסקת בהכנת קוד בנייה משולב, שעיקר מטרתו הפרטת מערך הבקשה והרישוי, כדי שהבקרה והרישוי יופעלו לא רק על הנושאים הכלליים של היתר בנייה בוועדה מקומית או בוועדה מחוזית, אלא גם על תהליך הבנייה עצמו, שהיום איננו מפקח באופן מלא. ההצעה הייתה שהממשלה לא תעסוק בתחום זה באופן ישיר, ובפועל יופרט התחום החשוב הזה לגורמים חיצוניים – מקצועיים וכלכליים – שיעסקו בפיקוח על הבנייה עצמה בשלביה השונים, כמו: האם הבונים עומדים בתקן, עד כמה עומדים בתקן ועוד.

יחד עם זה – המטרה היא גם שיפור מערך הפיקוח והאכיפה. כל מי שעוסק בתחום הבנייה יודע שחוק התכנון והבנייה מפוקח באופן חלקי, באופן שאיננו משיבוע רצון, באופן הטעון שיפור – בעיקר מן הטעם שהאחריות עליו נחלקת בין משרד הפנים, מינהל המקרקעין, המשטרה וכל מיני גורמים נוספים.

דבר חשוב נוסף שהומלץ, אך עדיין לא אושר סופית, הוא הרפורמה בתכנון עצמו, במערכת התכנון עצמה. רפורמה זו כבר אושרה בהחלטת ממשלה, אבל עדיין לא הגיעה לידי הכרעה בחוק ההסדרים ולא לאישור בכנסת. היעד המרכזי של המלצה זו הוא לבזר סמכויות ואחריות מהרמות הבכירות מאוד – בעיקר מהוועדות המחוזיות – אל הוועדות המקומיות. הממשלה הייתה רוצה שהוועדות המחוזיות תתרכנה בעיקר בתכנון האסטרטגי האזורי, ולא בכל תכנית ותכנית בסדר גודל קטן באופן יחסי. הממשלה מעדיפה שהוועדות המחוזיות ישתחררו מהנטל של הדברים הקטנים ויתרכזו בדברים המסובכים, המורכבים, הגדולים, שיש להם השפעות מרחיקות לכת. הרצון האמיתי הוא לזרז הליכים, לזרז לוחות זמנים, להסיר חסמים בירוקרטיים – מבלי לפגוע באיכות התכנון. כלומר: גם לשמור על האיכות וגם ליצור לוח זמנים מתקבל על הדעת למימושו. המצב הקיים, כאשר לוחות הזמנים בתכנון יכולים לעתים להתארך עד 10-15 שנה הוא בלתי סביר. כדי להתיר את החסמים מן הסוג הזה המגמה היא לבזר סמכויות ואחריות. ייתכן שבמסגרת זו אפשר יהיה לחזק את היכולת המקצועית של הוועדות המקומיות ולשנות את הרכבן האישי, ובוודאי רצוי לתת משקל עודף לחוות הדעת המקצועיות – גם של היועץ המשפטי של הוועדה וגם של מהנדס הוועדה, תפקידים שיזכו במעמד מקצועי מחייב. היום הדבר אינו מתקיים, ובעצם הוועדה סוברנית לקבל כל החלטה שתמצה, גם אם הדרג המקצועי סבור שהחלטה שגויה.

במסגרת הרפורמה הזו הכוונה היא להקים מוסד שנקרא "פְּרָה-רֹלֵינְג" שבמסגרתו הרבה תכניות יוכלו לקבל הכשר בהחלטת ביניים שתקבע כי יש בסיס לתכנית וכי אפשר להמשיך בהליכי התכנון, או שתתקבל החלטה כבר בשלב זה, שאין בסיס לתכנית וחבל על האנרגיות, על הכסף, ועל זמן הוועדה. אם החלטה ממשלתית זו תועבר בחקיקה תהיה זו פעם ראשונה שבה יינתן מעמד סטטוטורי למנהל מינהל התכנון. בפועל קיימות היום הסמכויות האלה אבל אין להן כל תוקף סטטוטורי. במצב המומלץ החדש אי אפשר יהיה לומר לוועדה "השר אישר, השר לא אישר, העניין תקוע, הוא מונח על שולחנו של השר", או כל ביטוי דומה ושגור שאין מאחוריו דבר וחצי דבר.

במסגרת הרפורמה נותנת הממשלה עדיפות לתכניות להתחדשות עירונית ולחיוזוק מבנים. במסגרת הוועדות המחוזיות כבר הוקם מסלול נפרד, שהוא סוג ממוקד יותר של ועדה מחוזית, בכל מה שקשור לפינוי-בינוי, לחיוזוק מרכזי הערים, ולכל אותם תחומים

"בתחום התכנון והבנייה בישראל ניצבת בשער רפורמה חשובה המתבססת על המלצותיה של ועדת החקירה שהוקמה בעקבות אסון ורסאי. למרבה הצער, המלצות אלה לא זו בלבד שאינן מיושמות, הן אך לא הגיעו לכלל דיון בממשלה. זה מצב בלתי מתקבל על הדעת".

אחרים הסובלים כיום מהזנחה קשה. את כל התחומים המשניים האלה אנחנו מסלקים משולחנן של הוועדות המחוזיות וגורמים להן לעסוק רק בפרויקטים הגדולים. על פי תחשיב שנעשה במשרד הפנים מסתבר כי אם אכן יפעלו הדברים על פי הצפי, 30-35 אחוזים מזמן ועבודתה של הוועדה המחוזית יתפנו לטובת הנושאים התכנוניים הגדולים, והדבר יכול להביא לחיסכון משמעותי ולהתייעלות גדולה של המערכת.

תחום נוסף שמתוכננת בו רפורמה הוא שילוב ותיאום בין עבודת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים עם עבודת המועצה הארצית לתכנון ובנייה. כיום קיימים שני מסלולי פעילות בתחום זה, ועל פי הניסיון שלנו המסלולים הם מקבילים שאינם נפגשים, ויוצרים לא פעם החלטות סותרות, עודף ביורוקרטיה, בלבול, מבוכה והתארכות של לוחות הזמנים. לכשתתקבל הרפורמה, ישתנה המצב: בפועל תתקיים מערכת המתכנסת לתוך מתכונת קבלת החלטות אחת, שלוקחת בחשבון את כל ההיבטים אבל מוציאה בסופו של דבר החלטה אחת, ברורה, מחייבת, שלא ניתנת לפרשנויות המעקרות אותה מתוכן. בנוסף לכל אלה מתוכננת הקמתן של ועדות ערר מחוזיות נוספות, האמורות לעסוק בנושא הפיצויים, כדי לפתוח חסמים מעכבים הנוצרים כיום בעת ההמתנה הממושכת בתור לדיון בוועדות הערר המחוזיות.

שלושה נושאים חשובים נוספים עדיין לא סוכמו במסגרת הרפורמה, כדי שאפשר יהיה לדון בהם קודם כל במסגרת ועדה בין-משרדית של משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד האוצר.

הנושא הראשון הוא הרכב הוועדות לתכנון ולבנייה. יש כוונה לשנות את הרכב הוועדות, כולל הוועדות המקומיות, כך שניתן יהיה להכליל בהן יותר אנשי מקצוע ופחות נציגים פוליטיים. כך ייעשה גם בוועדות המחוזיות – שבהן יצומצם מספר הנציגים המכהנים מטעם משרדי הממשלה – וכך גם כאשר להרכב המועצה הארצית, שגם היא מסורבלת מדי.

הנושא השני הוא מיסוד תכנית מתאר גמישה. כאן מדובר בשיטה חדשה, שמינהל התכנון במשרד הפנים תומך בה מאוד, ליצירת תכנית מתאר המספקת מענה גמיש לצרכים ברמה היישובית.

הנושא השלישי והאחרון הוא הפיצוי לפי סעיף 197. הנושא אינו פשוט: מצד אחד קיים חוק יסוד המחייב שמירת קניין ופיצוי, ומצד שני, אין ספק שהפיצוי הנהוג במדינת ישראל לפי סעיף 197 הולך רחוק מאוד. כדי לפתור את הבעיה חובה עלינו ליצור איוונים נכונים בין היכולת לבצע את העבודה לבין מצב שבו הציבור לא ירגיש מקופח או נרמס מול המערכת.

אני מקווה מאוד שבסופו של דבר תאושר הרפורמה החשובה הזו בכנסת. לטובת כולנו – גם ציבור המשתמשים וגם מערכות השלטון.