

22 באוקטובר, 2013

לכבוד
ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת

שלום רב,

הנדון: הערות המטה החברתי-סביבתי לתכנון אחראי להצעת חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (תיקון מס' 1), התשע"ד-2013

אנו מתכבדים להעביר אליכם את הערותינו להצעת החוק שבנדון, שתעלה לדיון בוועדה ביום 29.10.2013.

מבוא

המטה החברתי-סביבתי לתכנון אחראי מונה מעל 30 ארגונים לא ממשלתיים ופועל למען תכנון חברתי, סביבתי ודמוקרטי. בישראל.

הצעת החוק נועדה להאריך את תוקפו של חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן: "חוק הוד"לים"), שאושר במתכונת של הוראת שעה למשך 18 חודשים. לפי הצעת החוק, תוקפו של החוק יהיה למשך 48 חודשים (כולל 18 החודשים שנכללו בחוק המקורי). כמו כן מוצע בהצעת החוק להרחיב את סמכויותיהן של הוועדות לדיור לאומי (וד"לים) – הן בהתייחס לסוג התכניות שיהיו רשאיות לאשר, והן בנוגע לזכויות הבעלות בקרקע שעליה ניתן יהיה להחיל תכנית לדיור לאומי.

המטה החברתי-סביבתי מתנגד להצעת החוק, מהטעמים שיפורטו להלן.

יצירת שתי מערכות תכנון מקבילות

ברמה העקרונית, אנו סבורים כי קיימת בעייתיות אינהרנטית בחוק הוד"לים, והצעת החוק צפויה להחריף את הבעייתיות האמורה באופן ניכר. הליכי התכנון והבנייה בישראל מוסדרים בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה") ובמערכת ענפה של תקנות שתוקנו מכוחו. חוק התכנון והבנייה יצר מערכת היררכית של מוסדות תכנון, ובמקביל מערכת היררכית של תכניות במדרגים השונים (תכנית מתאר ארצית, תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית, תכנית מפורטת), כאשר שתי המערכות ההיררכיות הללו מושתתות על איזונים עדינים ומורכבים.

חוק הוד"לים הפר מערכת זאת של איזונים על ידי יצירת מערכת תכנון נוספת, הפועלת במקביל למערכת ההיררכית שהוקמה לפי חוק התכנון והבנייה. מערכת התכנון שהוקמה לפי חוק הוד"לים אינה כפופה להוראותיו של חוק התכנון והבנייה ולאיזונים הקבועים בו.

כך, רק לאחרונה הושלם הליך אישורן של תכניות מתאר מחוזיות (תמ"מ) לכל ששת המחוזות המרכיבים את מדינת ישראל. חשיבותן העיקרית של התמ"מ הוא בהכוונת אופן יישומו של התכנון המרחבי והתווייתו בכל

המחוזות בישראל, תוך הגדרת אזורים שהבנייה בהם אסורה בצד קביעת עקרונות לפיתוח בשטחים המיועדים לבינוי. אלא שלפי סעיף 3(ג) לחוק הוד"לים, הוועדות לדיור לאומי רשאיות להתעלם מהקבוע בתמ"מים ולאשר תכניות לדיור לאומי הסותרות את ההוראות ואת ייעודי הקרקע הקבועים בתמ"מים התקפות.

לפי סעיף 3(ד)(3) לחוק הוד"לים, תכניות לדיור לאומי גם לא טעונות אישור של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ), מוסד התכנון המקצועי שאמור להבטיח פיתוח שמתחשב גם בצורך לשמור על השטח הפתוח המתמעט במדינת ישראל המצטופפת והולכת, שרק לאחרונה חצתה אוכלוסייתה את רף השמונה מיליון, פי עשרה מכפי שהיה עם הקמת המדינה.

התוצאה היא שהוועדות לדיור לאומי מקדמות תכנון בלתי מאוזן, שנותן עדיפות מכרעת לאינטרס תכנוני אחד בלבד (תוספת יחידות דיור), בעוד שכל מהותו של התכנון המרחבי הינה לאזן באופן נאות בין כל האינטרסים התכנוניים הרלוונטיים השונים. כלומר, מלאכת הוד"לים היא "תכנון" שהינו בפועל מעין מערכת לאישור תכניות לתוספת יחידות דיור, אשר ניטל ממנה שיקול דעת תכנוני אמיתי.

בעייתיות אינהרנטית זאת תחריף עוד יותר אם תאושר הצעת החוק המוצעת, הן משום שיוארך משך הזמן שבו יעמוד חוק הוד"לים בתוקף, והן משום שיורחבו סמכויותיהן של הוועדות לדיור לאומי לאשר תכניות, אשר כיום אין להן סמכות לדון בהן ולאשרן.

בנוסף, בימים אלה דנה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בתיקון מס' 102 לחוק התכנון והבנייה, שאושר בקריאה ראשונה במליאת הכנסת. מטרתו המוצהרת של תיקון מס' 102 האמור היא לייעל את הליכי התכנון ולקצרם, וזאת בעיקר על ידי הרחבה משמעותית של הסמכויות שיוקנו לוועדות המקומיות. מבלי להידרש לשאלה האם תיקון מס' 102 לחוק התכנון והבנייה הוא תיקון ראוי או לא (לדעתנו, יש בו היבטים חיוביים רבים בצד היבטים בעייתיים), לא ברור מדוע יש צורך, לדעת הממשלה, לקדם במקביל את הצעת החוק שבנדון, שתכליתה המוצהרת זהה למטרה המוצהרת של תיקון מס' 102 האמור.

חשוב לציין כי אנו תומכים במציאת פתרונות, לרבות פתרונות תכנוניים, למצוקת הדיור, שהיא אחת המצוקות החברתיות החמורות בחברה הישראלית. אולם פתרונות אלה יש למצוא במסגרת חוק התכנון והבנייה הקיים – למשל על ידי ייעול ההליכים בוועדות המחוזיות שאישורן נדרש לרוב התכניות המשמעותיות שמאפשרות הקמת מספר רב של יחידות דיור ועל ידי תגבור כוח האדם המקצועי המשרת אותן – ולא על ידי הקמת מערכת תכנון מקבילה שתהיה כפופה לדין ולכללים אחרים.

הערות לסעיפים ולנושאים ספציפיים בהצעת החוק

- סעיף 12 להצעת החוק – הארכת משך הזמן לתחילת ביצוע של תכנית לדיור לאומי:** סעיף 27 לחוק הוד"לים התקף קובע כי ביצוע של תכנית לדיור לאומי יחל בתוך שנתיים וחצי מיום אישורה, וכי אי עמידה בתנאי זה תוביל לפקיעת תוקף התכנית. לפי סעיף 12 להצעת החוק, משך הזמן לתחילת ביצוע של תכנית לדיור לאומי יוארך משנתיים וחצי לארבע שנים, וגם תנאי מקל זה לא יחול על תכניות פינוי-בינוי, אשר לפי סעיף 1(5) להצעת החוק, הוועדות לדיור לאומי יוסמכו לדון בהן. יוזכר כי לפי סעיף 27(א) לחוק הוד"לים, המונח "תחילת ביצוע של תכנית" לדיור לאומי כולל רק ביצוע בפועל של 25% מעבודות התשתית המתוכננות בשטח התכנית. כלומר, מדובר בשלבי מימוש ראשוניים בלבד. הארכת המועד לארבע שנים, כפי שקובעת הצעת החוק, סותרת את התכלית שלשמה חוק הוד"לים במקורו: לאפשר הגדלה ניכרת של היקף הבנייה למגורים ובתוך פרק זמן קצר. לפי המוצע, גם אם יאושרו תכניות לדיור לאומי בהיקף גדול, פתרונות הדיור שיתאפשרו מכוחן יכול שימומשו רק בעוד מספר רב של שנים.

לדעתנו, ניסוחו של סעיף 27 בחוק הוד"לים התקף בעייתו כשלעצמו, מאחר שכאמור הוא עומד בסתירה למטרות החוק ומאפשר דחייה ניכרת בתחילת מימושו של התכנון לדיור לאומי, שאושרו בהליך מקוצר ומהיר בטענה שנועדו לתת מענה מידי למצוקת הדיור. בעייתיות זאת תוחרף באופן ניכר אם יאושר סעיף 12 להצעת החוק ויוארך משך הזמן לחישוב תחילת מימושה של תכנית לדיור לאומי משנתיים וחצי לארבע שנים. בנוסף וכפי שנפרט בהמשך, אנו מתנגדים להסמכת הוועדות לדיור לאומי לאשר תכניות פיננו-בינוי, אולם ככל שעמדנו בעניין זה תידחה, אין כל היגיון להסמיך את הוועדות לדיור לאומי לדון בתכניות אלו בהליכים מקוצרים שאינם עומדים בדרישות חוק התכנון והבנייה, ומנגד לאפשר את דחיית מימושו של תכניות אלו – אחרי אישורן – למשך פרק זמן בלתי מוגבל. קיימת כאן סתירה מובנית בין המטרות המוצהרות של הצעת החוק לבין תכניה.

לפיכך, לדעתנו יש לקצר את המועדים הקבועים בסעיף 27 בחוק הוד"לים התקף ולקבוע כי ביצועה של תכנית לדיור לאומי יחל בתוך שנה וחצי מיום שאושרה. לחלופין יש להותיר את ניסוחו הנוכחי של הסעיף ואין להכניס בו שינויים כמוצא.

▪ **העדר חובה לכלול דיור בהישג יד להשכרה בתכניות לדיור לאומי:** ההיבט החיובי הכמעט יחיד בחוק הוד"לים התקף הוא מתן האפשרות לכלול בתכניות לדיור לאומי "ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה" וקביעת הוראות לעניין תנאי השכירות, לרבות גובה דמי השכירות (סעיף 3 לחוק הוד"לים). למרבית הצער, מאז אישורו של חוק הוד"לים באוגוסט 2011 לא נכלל אפילו בתכנית לדיור לאומית אחת, באף אחד מששת המחוזות הקיימים בישראל, ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה ולא מומשה האפשרות שנקבעה בסעיף 3 לחוק הוד"לים.

לדעתנו, ככל שיוחלט בניגוד לדעתנו לאשר את הצעת החוק ולהאריך את תוקפו של חוק הוד"לים, יש לשנות את הוראות סעיף 3 לחוק הוד"לים ולקבוע כי בתכניות לדיור לאומי תהיה חובה לכלול ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה, וכי אי-עמידה בתנאי זה תותר רק במקרים חריגים ותחייב נימוקים מיוחדים. בלי קביעת חובה בדבר מימוש הוראות סעיף 3 לחוק הוד"לים, סעיף זה יישאר כאות מתה ולא תושג התכלית החברתית החשובה של מתן פתרונות לדיור בהישג יד.

▪ **סעיפים (2)1, (3)1, (5)1, (3)2(ו), 4, 13 ו-14(3) להצעת החוק – הרחבת סמכויות הוועדות לדיור לאומי לאשר תכניות פיננו-בינוי להקמת 100 יחידות דיור לפחות:** מעצם טבען, תכניות פיננו-בינוי הן תכניות מורכבות במיוחד, הדורשות ראייה רחבה ואיזון בין אינטרסים רבים ולעתים קרובות גם נוגדים. בתכנית פיננו-בינוי יש להביא בחשבון את האינטרסים של בעלי הקרקע והדיירים הקיימים שבתחום התכנית שעל הפרק; את האינטרסים של השכנים הגובלים בתכנית; להבטיח פתרונות פרוגרמטיים לתוספת מבני הציבור והשטחים הציבוריים הפתוחים המתחייבת נוכח תוספת האוכלוסייה; להבטיח מענה לתשתיות שיידרשו, לרבות דרכים, תשתיות מים, ביוב וכו'; ולבחון סוגיות חברתיות כמו השאלה האם התושבים הקיימים לפני ביצוע התכנית יוכלו לעמוד בעלויות האחזקה הגבוהות הצפויות במבנה רב הקומות שיוקם במקום אחרי מימושה, ולהמשיך להתגורר בדירות שיוקצו להן בו לאורך זמן.

הוועדות לדיור לאומי פועלות תחת מנדט מוגבל שנקבע בחוק הוד"לים ושעניינו הגדלת המלאי התכנוני המאושר להקמת יחידות דיור חדשות. בשל ראייתן הצרה והמוגבלת, הן אינן מתאימות לטפל בתכניות פיננו-בינוי שמעוררות, אולי יותר מכל תכנית אחרת, קונפליקטים רבים הדורשים איזונים עדינים וראייה רחבה. על כן וגם אם תידחה עמדתנו העקרונית שאין להאריך את חוק הוד"לים, אנו סבורים שיש לדחות את ההצעה להסמיך את הוועדות לדיור לאומי לאשר תכניות פיננו-בינוי, ויש להותיר סמכות זאת בידי הוועדות המחוזיות שהוקמו לפי חוק התכנון והבנייה.

בנוסף נזכיר כי בתיקון מס' 102 לחוק התכנון והבנייה שהוזכר לעיל, נכלל סעיף המציע להסמיך ועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות לאשר תכניות פינוי-בינוי (סעיף 27 להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102), התשע"ג-2003). אין היגיון חקיקתי ביצירת שלושה מסלולים נפרדים לאישור תכניות פינוי-בינוי: האחד, על ידי הוועדה המחוזית, לפי חוק התכנון והבנייה הקיים, שימשיך לחול על רוב הוועדות המקומיות שאינן עצמאיות מיוחדות; השני, על ידי הוועדות המקומיות, במקום שבו הוכרה ועדה מקומית כוועדה עצמאית מיוחדת, לפי תיקון מס' 102 המוצע לחוק התכנון והבנייה; השלישי, על ידי הוועדות לדיור לאומי, לפי הצעת החוק הנוכחית. היבט זה ממחיש את הבעייתיות בהצעת החוק, שיוצרת כאמור מערכת תכנון מקבילה למערכת התכנון הרגילה הקבועה בחוק התכנון והבנייה, ואשר בעת הכנתה דומה שלא נבחנו נקודות הממשק בינה לבין תיקון מס' 102 המוצע.

▪ **סעיפים 1(3), 4 ו-14(3) להצעת החוק – הרחבת סמכויות הוועדות לדיור לאומי לאשר תכניות במקרקעין שעד 60% מהם הם בבעלות פרטית ולאפשר לבעלי קרקע פרטית ליזום תכנית לדיור לאומי:** חוק הוד"לים קובע כי תכנית לדיור לאומי שאינה ביישוב מיעוטים תחול רק על קרקע שלפחות 80% ממנה הם בבעלות רשות מקרקעי ישראל. לפי הצעת החוק, הוועדות לדיור לאומי יוסמכו לאשר תכניות לדיור לאומי על קרקע שרק 40% ממנה יהיו בבעלות רשות מקרקעי ישראל, וכל השאר בבעלות פרטית. סעיף 4 להצעת החוק קובע כי בעלי קרקע פרטית כאמור יהיו רשאים ליזום ולהגיש תכניות לדיור לאומי לאישור הוועדות לדיור לאומי. זאת בניגוד לסעיף 9 לחוק הוד"לים התקף, שלפיו רק רשות ציבורית (משרד ממשלתי, רשות מקרקעי ישראל, ועדה מחוזית, ועדה מקומית, רשות מקומית) רשאית ליזום ולהגיש תכנית לדיור לאומי.

לדעתנו, המתווה המוצע בעייתי. כאמור, הליכי התכנון הקבועים בחוק הוד"לים חריגים ואינם תואמים את הקבוע בחוק התכנון והבנייה. מדובר בהליכים מהירים שיוצרים מסלול לאישור מהיר של תכניות. בחוק הוד"לים יוחדו הליכים מהירים אלה לתכניות שרוב שטחן הוא בבעלות רשות מקרקעי ישראל ושהיזומה להן היא של גורם ציבורי. זאת מתוך הנחה שגופים ציבוריים אלה יביאו בחשבון את האינטרס של הציבור במכלול שיקוליהם. לפי הצעת החוק, גם יזמים פרטיים יוכלו להגיש תכניות לדיור לאומי – וזאת למרות שבהגדרה, לגורמים פרטיים אין כל מחויבות לאינטרס הציבורי הרחב ושיקוליהם מתמצים ברוב המקרים לשיקולי רווח בלבד.

אנו סבורים כי מאחר שממילא חוק הוד"לים יצר חוסר איזון מובנה בכך שהוא עוקף את הבקורות והאיזונים הקבועים בחוק התכנון והבנייה, יש לכל הפחות להגביל את תחולתו, ביישובים שאינם יישובי מיעוטים, רק לתכניות שרוב המקרקעין בהן יהיו בבעלות רשות מקרקעי ישראל. כן אנו סבורים שאין לאפשר יזום תכניות לדיור לאומי על ידי גורמים פרטיים שאין להם הכלים או האינטרס הכלכלי לשקול שיקולים ציבוריים. על כן, אף אם יוחלט לאשר את הצעת החוק בניגוד לדעתנו, יש לדחות את השינוי המוצע בהיבט זה ולהותיר על כנו את הוראות חוק הוד"לים הקיים, שלפיהן לפחות 80% מהמקרקעין שבתחום תכנית לדיור לאומי שאינן ביישוב מיעוטים יהיו בבעלות רשות מקרקעי ישראל.

סיכום

לאור כל האמור לעיל, אנו סבורים שיש לדחות את הצעת החוק ולהימנע מהארכת תוקפו של חוק הוד"לים, שכאמור לעיל עוקף את הליכי התכנון התקינים הקבועים בחוק התכנון והבנייה.

ככל שעמדה זאת תידחה, יש לדעתנו לפחות להטמיע בגרסה הסופית של החוק את ההערות שפורטו לעיל, וכן לבצע בו מספר תיקונים שיצמצמו את פגיעתו הקשה בתכנון הנאות ובאינטרס הציבורי, לרבות ביטול



האפשרות להתעלם מהתכנון המחוזי (התמ"מים), וקביעת חובה בדבר קבלת אישור הולקחש"פ לתכניות לדיור לאומי בשטחים פתוחים.

בכבוד רב,

ארגוני המטה החברתי-סביבתי לתכנון אחראי

ליצירת קשר: רכז המטה לתכנון אחראי - עומר כהן, שתיל – 052-5345936, omerc@shatil.nif.org.il, ת.ד. 53395 ירושלים 91533, פקס: 02-6735149