

הנדון: עמדת המטה החברתי-סביבתי לתכנון אחראי בנוגע להצעת חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (תיקון מס' 1), התשע"ג-2013

שלום רב,

מבוא

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

ראשית ברצוננו לקבול על כך שלמרות פנייתנו בנדון, ניתנו 10 ימי עבודה בלבד להגשת הערות לתזכיר זה. לטעמנו, זהו זמן חריג מאוד מהזמן המקובל להגשת הערות להצעת חקיקה כל-כך בעייתית ושנויה במחלוקת.

מטרתנו של מסמך זה היא להביא לפניכם את עמדת המטה ביחס לתזכיר החוק המוצע (להלן: "התזכיר").

התזכיר מציע 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 התזכיר, תוקפו של החוק יהיה למשך 48 חודשים (כולל 18 החודשים שנכללו בחוק המקורי). כמו כן מוצע בתזכיר להרחיב את סמכויותיהן של הוועדות לדיור לאומי (וד"לים) – הן בהתייחס לסוג התכניות שיהיה בסמכותן לאשר, והן בנוגע לזכויות הבעלות בקרקע שעליה ניתן יהיה להחיל תכנית לדיור לאומי.

יצירת שתי מערכות תכנון מקבילות

ברמה העקרונית, אנו סבורים כי קיימת בעייתיות אינהרנטית בחוק הוד"לים, והתיקון לחוק צפוי להחריף בעיה זאת באופן ניכר. הליכי התכנון והבנייה בישראל מוסדרים בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 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), אשר שתיהן 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, ואשר אינה כפופה להוראותיו ולאיזונים הקבועים בו.

כך, רק לאחרונה הושלם הליך אישורן של תכניות מתאר מחוזיות (תמ"מ) לכל שטח המדינה. חשיבותן העיקרית של התמ"מ הוא בכיוון ובהתוויית אופן יישומו של התכנון המרחבי בכל המחוזות בישראל. אלא שלפי חוק 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 לחוק הוד"לים, תכניות לדיור לאומי גם לא טעונה 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 תכנון בלתי מאוזן שנותן עדיפות מרעית לאינטרס תכנוני אחד בלבד (תוספת יחידות דיור), בעוד שכל מהותו של התכנון המרחבי הינה לאזן באופן נאות בין כל האינטרסים התכנוניים הקיימים. 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 הוד"לים לאשר תכניות, אשר כיום אין להן סמכות לדון בהן ולאשרן.

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 יעול 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 ונושאים ספציפיים בתזכיר

- הארכת משך הזמן לתחילת ביצוע של תכנית לדיור לאומי** (סעיף 9 לתזכיר): חוק הוד"לים התקף קובע כי ביצוע של תכנית לדיור לאומי יחל בתוך שנתיים וחצי מיום אישורה, ואי עמידה בתנאי זה תוביל לפקיעת תוקף התכנית. בתזכיר מוצע להאריך את משך הזמן האמור משנתיים וחצי לארבע שנים, ולקבוע כי אף תנאי מקל זה לא יחול על תכניות פינוי-בינוי. יוזכר כי לפי חוק הוד"לים המונח "תחילת ביצועה של תכנית" לדיור לאומי כולל רק ביצוע בפועל של 25% מעבודות התשתית המתוכננות בשטחה, כלומר: מדובר בשלבי מימוש ראשוניים בלבד. המתווה המוצע בתזכיר בעניין זה סותר את התכלית שלשמה חוק הוד"לים במקורו: לאפשר הגדלה ניכרת של הבנייה למגורים. לפי המוצע גם אם יאושרו תכניות דיור לאומי בהיקף גדול, פתרונות הדיור שיתאפשרו מכוחן יכול שימומשו רק בעוד מספר רב של שנים. לדעתנו, ניסוחו של סעיף 27 בחוק הוד"לים התקף בעייתי כשלעצמו מאחר שכאמור בסתירה למטרות החוק, הוא מאפשר דחייה ניכרת בתחילת מימושו של תכניות הדיור הלאומי, שאושרו בהליך מקוצר ומהיר בטענה שנועדו לענות במהירות על מצוקת הדיור. בעייתיות זאת תוחרף באופן ניכר אם יאושר התיקון לחוק ויוארך משך הזמן לחישוב תחילת מימושה של תכנית לדיור לאומי משנתיים וחצי לארבע שנים. בנוסף וכפי שנפרט בהמשך, אנו מתנגדים למתן סמכויות לוד"ל לאשר תכניות פינוי-בינוי, אולם ככל שעמדנו בעניין זה תידחה, אין כל היגיון להסמיך את הוד"ל 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 מטרות התזכיר המוצעות לבין תכנון. 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 כמוצע בתזכיר.

העדר חובה לכלול דיור בהישג יד להשכרה בתכניות לדיור לאומי: ההיבט החיובי הכמעט יחידי 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 להאריך את תוקפו של חוק הוד"לים כמוצע בתזכיר, 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 תהיה במקרים חריגים ותחייב נימוקים מיוחדים. בלי קביעת חובה בדבר מימוש הוראות סעיף 3 לחוק הוד"לים, סעיף זה יישאר כאות מתה.

הרחבת סמכויות הוד"ל לאשר תכניות פינו-בינוי להקמת 100 יחידות דיור לפחות (סעיפים 1(1), 1(3), 2(2), 6(1) ו-2(2), 8 ו-9 לתזכיר): מעצם טבען, תכניות פינו-בינוי הן תכניות מורכבות במיוחד, הדורשות ראייה רחבה ואיזון בין אינטרסים רבים ולעתים קרובות גם נוגדים. במסגרת תכנית פינו-בינוי יש להביא בחשבון את האינטרסים של הקרקע הדיירים הקיימים שבתחום התכנית שעל הפרק; את האינטרסים של השכנים הגובלים בהם; להבטיח פתרונות פרוגרמטיים לתוספת השטחים הציבוריים המתחייבת נוכח תוספת האוכלוסייה; להבטיח מענה לתשתיות שיידרשו; 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. הוד"לים 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 פינו-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 הוד"לים לאשר תכניות פינו-בינוי, ויש להותיר סמכות זאת בידי הוועדות המחוזיות שהוקמו לפי חוק התכנון והבנייה.

הרחבת סמכויות הוד"ל לאשר תכניות במקרקעין שעד 60% מהם הם בבעלות פרטית ולאפשר לבעלי קרקע פרטית ליזום תכנית לדיור לאומי (סעיפים 1(2) ו-4 לתזכיר): חוק הוד"לים קובע כי תכנית לדיור לאומי שאינה ביישוב מיעוטים תחול רק על קרקע שלפחות 80% ממנה היא בבעלות רשות מקרקעי ישראל. התזכיר מציע לתת לוד"ל סמכות לאשר גם תכניות לדיור לאומי על קרקע שרק 40% ממנה יהיו בבעלות רשות מקרקעי ישראל, וכל השאר בבעלות פרטית. כמו כן מציע התזכיר להסמיך בעלי קרקע פרטית בתכניות לדיור לאומי שרוב שטחן אינו בבעלות רשות מקרקעי ישראל ליזום ולהגיש תכניות כאלו לאישור הוד"ל. 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 ושהיזמה להן היא של גורם ציבורי (משרד ממשלתי, רשות מקרקעי ישראל, ועדה מחוזית, ועדה מקומית או רשות מקומית). זאת מתוך הנחה שגופים ציבוריים אלה יביאו בחשבון את האינטרס של הציבור במכלול שיקוליהם. התזכיר מציע להסמיך גם יזמים פרטיים 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 ייזום תכניות לדיור לאומי על ידי גורמים פרטיים שאין להם הכלים או האינטרס הכלכלי לשקול שיקולים ציבוריים.

סיכום

לאור כל האמור לעיל, אנו סבורים שיש לדחות את התיקון המוצע לחוק 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 ובמיוחד 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