

היום : 30.4.2024

הערות מטעם "אדם טבע ודין"

לתזכיר חוק חידוש ופיתוח חבל תקומה, תשפ"ד 2024

בראש הדברים יש לברך על הכוונה שביסוד הצעת החוק, שהיא לתקן את העוול שבהפקרת תושבי העוטף ב 7 לאוקטובר 2024 לטבח ולפגיעות חסרות תקדים, לחדש את המרחבים שנחרבו ולפתח ולשקם את חבל הארץ הזה, כך שככל שניתן יאוחו הפצעים העמוקים שנגרמו והאזור יחווה פריחה מחודשת.

אלא שהדרך שנבחרה לשם מימוש הכוונות הטובות אינה הדרך הנכונה, לפחות לא בכל הנוגע למנגנון המוצע של תכנון מחדש. מעבר להסדרים הנוספים שבאו לתת ביטוי לכוונות הטובות, ליבת הצעת החוק היא הקמת מנגנון תכנוני חדש, בלתי ראוי בלשון המעטה, שעלול להביא לתוצאה בלתי רצויה בעליל ולבכיה לדורות, ושראוי כי תתוקן טרם אישור החקיקה המשמעותית בנושא הכל כך חשוב הזה.

להלן הערותינו הפרטניות לנוסח ההצעה:

פרק שישי- תכנון ובניה- סימן ה1, ועדה אזורית לחידוש ופיתוח - הוראת שעה-

בראש הדברים יש להדגיש באופן הברור ביותר כי אין שום צורך אמיתי בהקמת הוועדה החדשה המוצעת, על שלל הסמכויות הגורפות המוענקות לה.

תכנונו העתידי הנכון של חבל התקומה, שאפילו גבולותיו לא ברורים עדיין, חייב להיעשות תוך ראייה כוללת של המרחב בו הוא שוכן, תוך מתן דגש על קשרי הגומלין והיחסים שבין הישובים השונים ושימושי הקרקע שביניהם. התוויית קו גבול תכנוני שייקבע לפי גחמה פוליטית כלשהי או כמענה ללחצים עלולה רק להפריע לתכנון נאות וכולל של האזור.

הראיה המלאה של הצרכים והנתונים בשטח העוטף וסביבו נתונה קודם כל לוועדה המחוזית דרום, על סמך ניסיונה רב השנים בתכנון מרחבי של השטח, בו שוכן חבל התקומה, ושל המרחב הסובב אותו.

אין ספק שצריך וראוי להשקיע משאבים נוספים בתכנון וחידוש האזור שנפגע, שאינם עומדים לרשות הוועדה המחוזית בדרך שיגרה. אולם, את התוספת של משאבים משמעותיים נוספים מבחינת כח אדם ותקציב, שיהיו יעודיים לצורך התכנון שבא לממש את מטרות החוק המוצע, יש להעניק ישירות לוועדה המחוזית. במצב כזה, הוועדה המחוזית ייתכן שתקים ועדת משנה שתבצע את התכנון הנדרש בעוטף, וזאת כאמור, תוך כדי ראייה תכנונית כוללת של כל המרחב, וכאשר כל הנתונים התכנוניים הרלוונטיים נלקחים בחשבון על ידי מערכת מקצועית מתורגלת ומיומנת.

יתרה מכך, הקמת מנגנון תכנוני שלא נסמך על הנסיון והידע המקצועי הרב, כמו גם על מערכת התכנון המנוסה הקיימת, כדוגמת הוועדה המחוזית דרום, עלול דווקא לעכב או להביא לתוצאות שאינן מבוססות על המידע והידע הנדרש לשם מימושן באופן הרצוי, הטוב והיעיל ביותר.

הצעת החוק, לעומת זאת, נדמית כאילו באה לשרת את עמדתם של מי שרוצים בהחלשת מערך התכנון המקצועי של מדינת ישראל, ובמקומו לפתח גופים שעורכים "כאילו" תכנון, בעוד שהם מושפעים ומקדמים תכנון שלא פעם הוא פוליטי ומושפע מלחצים נקודתיים. מדינת ישראל קטנה מדי מכדי שהתכנון הפיזי שלה ייקבע שלא על סמך ראייה תכנונית רחבה, כזו הרואה את המרחב כולו וצופה גם פני עתיד. הרכיבים הכלולים בהצעת החוק ביחס לוועדה המוצעת החדשה, כוללים שורה של אמצעים שנראים כאילו נועדו לפגוע בתכנון המקצועי, ושביחד מוכיחים עד כמה חשוב להשמיט את פרק שש בנוסחו הנוכחי מהצעת החוק. במקומו יש לכלול הסדרים מצומצמים, שיבטיחו שהמשאבים המיועדים לתכנון של הוועדה החדשה, כולל הקמת מנגנונים נפרדים מיותרים, יגיעו למקום בו ייעשה בהם השימוש הטוב ביותר – הוועדה המחוזית דרום.

בכפוף לאמור לעיל, להלן התייחסות לכמה מהסעיפים הנפרדים בפרק השישי להצעת החוק, זאת כאשר אנו חוזרים ומדגישים כי הבעיה העיקרית אינה הסדר נקודתי כזה או אחר, אלא המכלול, שהוא עצם הקמתה של וועדה חדשה זו:

ס' 40א - וועדה אזורית לחידוש ופיתוח והרכבה -

סעיף זה קובע את הרכב הוועדה, והוא ממחיש עד כמה ההצעה בעייתית –

ראשית, אין זה נכון שלא לפרט את רשימת נציגי הממשלה באופן ברור - הדבר עלול להיות פתח ללחצים פוליטיים וקואליציוניים ולמינויים לא ענייניים (כפי שהיה לאחרונה כאשר נציג משרד החקלאות נדחק מהמועצה הארצית בשל דרישות קואליציוניות). צריך לקבוע לאלו משרדי הממשלה יהיו נציגים בוועדה, וחובה כי בראשם ימונה המשרד להגנת הסביבה בשל הרגישות הסביבתית והאקולוגית הרבה של האזור.

שנית, הוועדה כוללת נציג ציבור אחד בלבד, נציג ארגוני הסביבה, כמעין עלה תאנה, בזהה לקיים בות"ל ובותמ"ל. מאז הקמתן במתכונת דומה לזו המוצעת, ועדות אלו מאשרות תכנון נקודתי על סמך "הנחתות" פוליטיות ואחרות. בוועדה מסוג זה נדרש היה לכלול נציגות משמעותית של מי שאינם רק נציגי שלטון מרכזי ומקומי, לרבות נציגי האקדמיה, ארגוני חברה ואחרים, זאת כדי להבטיח איזון בקבלת ההחלטות. הוועדה, שאמורה להיות בעלת סמכויות ברמה שווה למועצה הארצית (כאמור בס' 40ג(ו)), מן הראוי שתכלול נציגות ציבורית בדומה למה שמקובל במועצה הארצית.

שלישית, על הוועדה לכלול גם נציגים של רט"ג ושל קק"ל. כידוע, חשיבותו וערכיותו של אזור עוטף עזה נובעת מהטבע משטחים הפתוחים הערכיים שבו, דבר שיש לו גם משמעות כלכלית רבה. חלק גדול מהשטח טופח ונוהל על ידי קק"ל, ובנוסף מצויים בו ערכי טבע רבים והוא מהווה חלק ממסדרונות אקולוגיים חשובים. לכן נכון ונדרש שתהיה נציגות של שני גופים אלה בוועדה.

ס' 40ב - קביעת תחום סמכות הוועדה

בסעיף זה מוצע שתחום הוועדה, בו ניתן להפעיל את הסמכויות הדרקוניות שהוענקו לה, ייקבע על ידי שר הפנים, והוא גם יוכל להקים ועדות נוספות כדוגמתה. הצעה זו נולדה כנראה במקום כלשהו, בו סבורים כי נכון שלשר הפנים יהיו סמכויות "קיסריות" ושהוא יוכל למעשה לשלוט בהתווית

תחום הוועדה וכן בהקמת ועדות דומות לה, מה שיכרסם עוד יותר בתכנון הפיזי, המקצועי והמאוזן ההולך ופוחת. יש לבטל שתי סמכויות אלו, וגם אם תוקם וועדה דרקונית שכזו, הרי שתחום סמכותה ועצם קיומה צריכים להיקבע אך ורק על ידי הכנסת.

ס' 40ג(ז) + ס' 40ג(ח) – ביטול הצורך באישור הולחוף והולקחש"פ

בהצעת החוק מוצע לקבוע כי תכניות שבסמכות הוועדה, לא תהינה טעונות אישור של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים ושל הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (הולקחש"פ, הולחוף). ועדות אלו נועדו להבטיח התחשבות מיוחדת בתחומים שהן אחראיות עליהם, החופים והשטחים הפתוחים, ואשר רגישותם לפגיעה רבה במיוחד כשנותנים עדיפות לאינטרסים של פיתוח. לכן, ביטול הצורך באישורן של שתי ועדות אלו, צפוי להביא לפגיעה, או לפחות לחוסר התחשבות, בשטחים הפתוחים ובסביבה החופית, זאת גם בשל חוסר ידע ומומחיות בנוגע לאלו.

ס' 40 – מתן סמכויות רישוי לועדה

בסעיף זה מוצע כי הוועדה תוכל ליטול לעצמה סמכויות רישוי, ובכך ליצור ריכוזיות מוחלטת וגמורה ביחס לתכניות שאישרה. זה אינו הסדר הנכון מבחינה תכנונית. גם אם את התכנית יכולה לאשר ועדה שאינה מודעת באופן מלא לצרכי המקום, הרי שעדיין את הסמכות למתן היתר הבניה, המאפשר את יישום התכנית, ושחייב לכלול התייחסות לשורה ארוכה של פרטים מקומיים בנוגע למצב השטח, מבחינת תשתיות, דרכי גישה וכיוצ"ב – אין להוציא מידי הוועדות המקומיות. הפקעת הסמכות למתן היתרים מידי הוועדות המקומיות תהיה עוד צעד מיותר בכיוון ריכוזי ולא מתחשב, שבא לידי ביטוי ברעיון של הקמת הוועדה החדשה, ואשר יש לבטלו לחלוטין.

ס' 40ה(ד) - בעלי תפקידים ויועצים לועדה

הייעוץ הסביבתי לוועדה, שלפי ההצעה אמור להיות מופרט ולא בידי גוף שלטוני מתמחה ובלתי תלוי, משמע המשרד להגנת הסביבה, צפוי להיות לקוי ולא אובייקטיבי. הרי שמטבע הדברים גורם פרטי שואף לרצות את מי שבוחר אותו לתפקיד ולהתאים את המלצותיו למה שמצופה ממנו - אחרת עלולים שלא להמשיך להעסיקו. לפיכך, נדרש כי היועץ הסביבתי יהיה המשרד להגנת הסביבה, כפי שזה בוועדות התכנון הרגילות. הניסיון שנצבר מייעוץ סביבתי דוגמת זה המוצע כאן בות"ל ובותמ"ל מלמד שהיועצים שם אינם מעיזים, אלא לכל היותר בשפה רפה, לצאת כנגד התכנון המקודם – ולמעשה מוכתב – לוועדה לה הם אמורים לייעץ.

למותר לציין כי טיפול בלתי נאות בהבטים אלו עלול לבוא על חשבון בריאות הציבור.

ס' 40 – ועדת משנה לחבל התקומה

אולי הרעיון מרחיק הלכת והמקומם ביותר הכלול בהצעת החוק, הוא לקבוע כי תכנון חבל התקומה יוכל להערך על ידי ועדת משנה מצומצמת ביותר, שיהיו נתונות לה כל הסמכויות מכח חוק זה. סמכויות אלו, כאמור, זהות לסמכויות של המועצה הארצית, העומדת בראש מערכת התכנון בישראל, ושהינה גוף שהרכבו מאוזן יחסית, המונה יותר מ-30 חברים. מכאן, בסמכותה של ועדת המשנה יהיה נתון תכנונו ועיצובו של דמותו העתידית של חבל התקומה, כל זאת מעל ראשו של הציבור וללא מעורבותו. אין מה להגיד על רעיון עיוועים זה מלבד זאת – לבטל!

חוסר בהצעת החוק – שיתוף ציבור מקדים ושקיפות מירבית

אחד החוסרים המרכזיים בחוק התכנון והבניה בכלל הינו של נושא שיתוף הציבור המקדים, כזה שנעשה עוד בשלב גיבוש התכנון (להבדיל משלב ההתנגדויות הרשמי, שמגיע לאחר שהתכנית כבר גובשה לפרטיה). המדובר בהליך שיכול להעשיר את הידע שעומד לרשות מוסד התכנון, להביא בפניו נקודות שאולי חמקו מידעתו, להצביע על נקודות חולשה, בעיות וחוסרים בתכנית המוצעת, ובכך לאפשר גיבוש תכנון נאות וטוב יותר. לשיתוף ציבור יתרונות רבים נוספים, מהם הפחתה במידה רבה של הקונפליקטים, שמאפיינים לא פעם את התכנון בישראל וכן הפחתת החששות מעצם השינוי המוצע. זה שנים שמוסדות תכנון שונים מנסים למלא את החוסר הזה באמצעות הליכים וולונטריים למיניהם, שכמובן אינם מהווים תחליף ראוי להטמעת ההליך החשוב הזה בחוק. אלא שכאן, כאשר מדובר בבניה ושיקום של קהילות שנפגעו באופן חסר תקדים, פיזית ונפשית, מה שחשוב ונכון גם בדרך כלל, חשוב נכון ונדרש פי כמה. ההיזון החוזר של הציבור במרחב העוטף אמור להיות חלק קריטי בגיבוש התכנון העתידי של חבל התקומה, גם אם זה היה נעשה, כפי שרצוי, על ידי הוועדה המחוזית דרום. על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בגוף תכנוני חדש ונטול ניסיון מקומי. לכן, הכרחי לשלב בפרק התכנון מנגנון של שיתוף ציבור יעיל – החל מהצגת התכנון הראשוני בפני הציבור בהליך מקדים של שימוע ציבורי, דרך קבלת התייחסויות, הערות והפניות לנקודות של חוזק וחולשה בתכנון, וכלה במתן התייחסות לתגובות אלו, כל זאת על מנת להבטיח המשך ההליך יהיה יעיל, נכון והוגן ככל הניתן.

כל זאת יש לבצע תוך שקיפות מירבית ומתן כתובת קבועה ומאויישת באופן מלא לפניות הציבור, עבורו למעשה מבוצע כל המוצע לעיל, כך שהשיקום, התכנון והמימוש ישיגו את מטרתם.

לסיכום:

הקמת הוועדה המוצעת בהצעת החוק אינה בשום אופן הדרך הנכונה להשיג את המטרה החשובה של שיקום העוטף באופן היעיל והטוב יותר, ואף להפך - וועדה זאת מהווה פתח ללחצים פוליטיים משמעותיים, נעדרת איזונים ובלמים נדרשים, מדירה את הציבור ומאפשרת מתן משקל יתר לאינטרסים שלא בהכרח יובילו לתוצאה הנכונה ביותר לשיקום ופיתוח העוטף.