



27 ינואר 2014

לכבוד
שרי האוצר, המשפטים והפנים
כנסת ישראל
ירושלים

נכבדי,

**הנדון: התייחסות מטעם "אדם טבע ודין" לתזכיר חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים
לדיוור (הוראת שעה), התשע"ד-2014**

תזכיר החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיוור (הוראת שעה), התשע"ד-2014, להלן "הותמ"ל", מקודם כאחד הפתרונות לפתרון מצוקת הדיוור ומצטרף בכך ליוזמות והליכים נוספים המקודמים במקביל - תיקונים לחוק התכנון והבנייה, הוראת שעה להקמת הוד"לים ותיקון תכנית המתאר הארצית מס' 35.

השורה התחתונה בנוגע להצעת החוק החדשה היא חד משמעית - אין בקידומו של הליך תכנוני נוסף, העוקף ומתעלם למעשה מכל מערך התכנון הקיים, כל חידוש או פתרון לבעיות של משק הבנייה והדיוור בארץ. להיפך, ההליך מוצע טומן בחובו סיכונים משמעותיים להמשך ההתפתחות התקינה של הארץ ושל החברה, בניגוד גמור למה שנועדה להשיג ההסדרה החוקית של תחום התכנון הפיזי בישראל.

אין מקום להליך עוקף תכנון חדש לאור הכישלון המוכח של הליכים אלו עד כה

יוזמות ושינויים במשק הפיתוח מקודמים באופן מזורז משנת 2011, במהלכה קמה המחאה חברתית. הן השינויים לחוק והן הקמת הוד"לים מהווים ניסיון למצוא את הפתרון המהיר והנכון לענות על מצוקת הדיוור, אחד מנושאי המחאה העיקריים.

למעשה, לכלים אלו, כלומר, להליכים עוקפי התכנון, אין כל השפעה שהיא על מחירי הדיוור ועל קצב הבנייה. הזמן שחלף מאז תחילת עבודתן של הוד"לים מאפשר לכולנו להבין שלא זו הדרך. עם הקמת הוד"לים נדמה היה למקבלי החלטות כי זהו הפתרון הנכון לקידום מהיר של בניית מתחמי מגורים. אולם כעת אנו למודי ניסיון ויכולים להצביע באופן מפורש יותר על כשלון ההליך של אישור תכניות מגורים בדרך עוקפת תכנון, וכך גם על אי מתן המענה לרצון ליצור מלאי מלאכותי של תכניות כפתרון מסוים למצוקה.

בהתייחס לוד"לים - התכניות שאושרו ע"י הוועדות לדיוור לאומי היו בשנה הראשונה תכניות ותיקות שקודמו כבר בהליכי התכנון ה"רגילים" ולכן במהלכה אושרו יחידות דיור רבות. ואולם,

במהלך השנה השניה לפעילות החוק קודמו תכניות מעטות בלבד. התכניות שאישרה הועדה התאפיינו בריבוי מוגזם של בניה פרברית ודירות גדולות, בדיוק ההפך ממה שהציבור משווע לו כיום. בנוסף, חלק מהתכניות פוגעות באופן בלתי הפיך במשאב הקרקע המדולדל של המדינה ואינן יוצרות מרחבי בניה ראויים מבחינת נגישות לתעסוקה ותרומה ליישובים הקיימים. בכך הלכו הוד"לים בדרכם של הול"לים, הוועדות לתכניות לבנייה למגורים שפעלו במחצית הראשונה של שנות ה-90 של המאה הקודמת, שיצרו נזקי תכנון בכל רחבי הארץ עד שבוטלו ע"י הכנסת. גם אז לא שזעו לעמדות הארגונים שהציעו לתגבר את מערכת התכנון הקיימת במקום לעקוף אותה. אין כל הגיון לחזור על טעויות העבר.

בהתייחס לפתרונות אחרים – וועדת החסמים אמורה היתה לתת מענה לחסמי תכנון משמעותיים, הדורשים השקעות ממשלתיות. גם אם ישנם מקומות מסוימים שבהם החלו עבודות ותוקצבה הסרת החסם, הרי שלא ניתן להצביע על עלייה משמעותית בקצב הסרת החסמים. כלומר, לא נראה כי יש סיכרון בין פעילותם של משרדי הממשלה השונים בכל הנוגע להסרת חסמים של תחבורה ותשתיות, ויש צורך להשקיע משמעותית בשיפור הפעילות בכיוון זה.

לפיכך, יצירת הליך תכנון חליפי נוסף אינה הפתרון ואינה מבוססת על ניתוח נכון של המצב הנוכחי של שוק הדיור. החסמים רבים אבל המלאי התכנוני אינו אחד מהם. לפי נתוני מחוזות תל אביב והמרכז קיים מלאי תכנוני משמעותי, גם באזורי הביקוש, וכל שנדרש הוא לעודד את מימושו ולהקצות אמצעים נוספים לקידומו בהליכי התכנון הרגילים. לפיכך, יצירת מלאי תכנוני נוסף, אשר לא רק יוצר בהליך מעוות ושצפוי שיכלול שגיאות תכנוניות, אלא גם שיישומן, כתכניות קודמות ומאושרות רבות, יהיה תלוי בהסרת חסמים – אינו רלוונטי ואינו נכון.

מלבד החסמים הפיסיים של תשתיות ותחבורה, קיימים חסמים נוספים והם הליכי הרישוי ברשויות המקומיות והתלות ברצונם הטוב של היזמים להוציא לפועל את התכניות המאושרות שברשותם. לכל אלו נוסף חסם של התנהלות המדינה בכל הנוגע לשיווק הקרקעות ע"י רשות מקרקעי ישראל.

במהלך שלוש השנים האחרונות, גם לאחר עליית המודעות, הקמת הוד"לים והתחלה של הסרת החסמים הפיסיים כמעט ולא השתנה דבר. העלייה בהתחלות הבנייה אינה משמעותית והמחירים, ככתוב, לא ירדו. יש לציין כי אחד מנושאי הדגל של המחאה - דיור בר השגה על סוגיו השונים - לא קודם כלל למרות עבודת הוד"לים וההנחיות קיימות.

אין מקום להליך תכנוני עוקף חדש, לאור הסכנות והנזק הפוטנציאלי שבפעולתו

לאור כל האמור לעיל, אין בהקמת מסלול תכנוני זה כל בשורה אלא רק סכנה לנזק נוסף, נזק משמעותי לציבור, לסביבה ולמשק כולו. טרם פרוט הנזקים האפשריים יש להדגיש כי יש לדאוג לרווחתם של 92% מתושבי הארץ אשר חיים בערים, וכל תכנון חייב להיות מבוסס על עקרונות של חיזוק הערים, שמירת שטחים פתוחים לעתיד וקידום צדק חברתי. השליטה בקרקעות בארץ

אינה מאפשרת תכנון בלתי מבוקר עקב שליטתן המוניציפאלית של המועצות האזוריות ב 86% מהקרקעות, בעוד הן מאכלסות רק 8% מתושבי המדינה.

הסכנה לנזק לסביבה ולשטחים הפתוחים הינו הברור ביותר – עידוד המגזר החקלאי להסב את מקור הכנסותיו מחקלאות לנדל"ן והקלות לאשר מתחמי בנייה על שטחים פתוחים בניגוד לתכניות הארציות עלול לגרום לאישור תכניות על קרקעות בעלות ערך רב כשטחים פתוחים. משאב הקרקע המוגבל במדינה אמור להספיק לעשרות שנים רבות. אישור תכניות לבנייה על גבי שטחים פתוחים במקומות בלתי מתאימים תביא בהכרח לנזק למערכת כולה ולציבור. כל ייגרמו נזקים סביבתיים, אשר לרוב הינם בלתי הפיכים ועליהם תתווסף גזילת השטחים הפתוחים מהציבור, אשר נהנה כיום מאפשרות לצאת למרחב פתוח ערכי ונגיש ברוב חלקי הארץ.

הנזק להתפתחות תקינה של הארץ עלול להיות הרסני - פיתוח מתחמי מגורים במנותק ממערכת תומכת והמשכית עלול להפוך מרחבים גדולים לאזורי פיתוח ללא שרותים מתאימים, ללא נגישות למקומות עבודה ותוך השענות בלתי רצויה על רכב פרטי. קרקעות שאמורות להיות רזרבה של כולנו לדורות הבאים יבוזבזו באופן בלתי מספק מבחינת ייעודי הקרקע ולא יספקו איכות חיים ראויה.

הנזק למשק עלול להיות הרסני – השקעות של משאבים כלכליים גדולים והפניית מערכות שלמות לאישורם, קידוםם ובנייתם של מתחמי דיור במקומות בלתי מתאימים יובילו להחלשת הערים וחיזוק המגזר החקלאי. אם כיום חלוקת ההכנסות אינה ראויה ולמועצות האזוריות יתרוונות במשיכת כוחות כלכליים אליהן, המצב עלול להחמיר עם ההצעה לפיצויים עבור קרקעות חקלאיות ובכלל בנייה מחוץ לערים. פריסת תשתיות יקרות שלא בהתאם לפיתוח המתוכנן, ההשקעות גדולות בתחבורה שלא תוכננו כלל על חשבון שיפור התחבורה הציבורית במטרופולינים – כל אלו יגרמו להזנחת הערים וישפיעו לרעה על המשק הישראלי כולו.

בהתייחס לותמ"ל המוצע, הרי שמדובר בהליך עוקף תכנון באופן בוטה ביותר, בו מוצע להתעלם מעשרות שנים של ידע ותכנון קוהרנטי של הארץ. בכח הותמ"ל לעקוף את כל תכניות המתאר המחוזיות והארציות ואף את העיקרית בהן, תמ"א 35. לצורך מימוש האינטרס המידי לשמו הוקם – הורדת מחירי הדיור – ולאור ההתמקדות הנקודתית בפרויקטים מסוימים המצופה ממנו, להבדיל מהראיה הרחבה מבחינת המרחב והזמן לה מחויבת מערכת התכנון הקיימת, צפוי שהתכנון שיפיק הותמ"ל יפגע ברזרבות קרקע עתידיות, בנופים חשובים ובאיזון הנדרש בין פיתוח לפתוח – וזאת במדינה ההולכת ומצטופפת, שאיכות החיים בה בעתיד תיקבע באופן משמעותי ביותר על ידי איכות התכנון כיום.

לנזקים הצפויים מפעולתה תתרום גם העובדה שהרכב הוועדה המוצע אינו מאוזן ויש בכך סיכון כי איזון האינטרסים לא יישמר בהחלטות הוועדה. הדוגמא הבוטה ביותר היא ההצעה שלא לכלול בהרכב הוועדה את נציג ארגוני הסביבה, וזאת למרות שנציגים אלו הם מן הפעילים ביותר במוסדות התכנון בהן הם מכהנים – מה שמלמד על הכוונה להקים גוף צייתן שלא יתריע כהלכה

על בעיות בתכניות שיוצעו. גם לוחות הזמנים המוצעים בתזכיר החוק אינם מאפשרים בחינה מעמיקה של התכניות והשתתפות ראויה של גורמים חיצוניים.

לאור כל זאת, נראה כי הקמתה של ועדת תכנון נוספת אינה פתרון כי אם תוספת לבעיה ולמעשה בזבוז ידוע מראש של כספי ציבור ומשאבים נוספים.

לפיכך, אין אנו מוצאים לנכון להתייחס לרכיבי ההצעה, היות ועצם רעיון הקמתה הוא כה פגום מלכתחילה.

הפתרון המוצע אינו נכון – יש פתרון אחר

לעמדתנו, בהתחשב ברצון ובצורך לתת פתרון לבעיית מחירי הדיור, נכון היה לקבוע תכנית חירום שתהיה בתוקף למשך חמש שנים, ושבמסגרתה יקבע כלהלן:

1. בשנים אלו יאושר פיתוח חדש בתחומי יישובים עירוניים קיימים בלבד, או באזורים המיועדים לבינוי למגורים בתכניות המחוזיות, **וזאת בהתאמה לכלל התכנון הארצי והמחוזי.**

2. בניה חדשה שתאושר בכל הארץ פרט לצפון ולדרום תהיה בבנייה רוויה בלבד בצפיפות סבירה ומעלה, ולא תאושר בנייה צמודת קרקע ו/או בנייה בצפיפות נמוכה מהממוצע של אותו יישוב.

3. כדי לענות לצרכים החברתיים האמיתיים, יש לחייב כל תכנית דיור חדשה בתמהיל דיור לפתרון המצוקה הקיימת בקרב המעמדות הנמוך והביניים (כאשר לצורך הגמישות התכנונית ניתן יהיה לנייד את המכסות בין תכניות וד"ליות שונות באותו מחוז):

40% מכל תכנית יהיו דירות בינוניות

30% דירות קטנות

10% דיור ציבורי

יתר ה-20% לבחירת היזם.

4. ידרש בכל מקרה, פרט לחריגים שינומקו, לכלול 20-30% דיור בר השגה בכל תכנית, אשר תבוצע, במידת הצורך, גם בכפיפות לחקיקה בנושא, לכשתאושר. כמו כן, בכל תכנית צריכה להיכלל גם בניה להשכרה, בהיקף של 10%-20%, שתתן מענה משמעותי לביקושים להשכרה באותו אזור.

5. תנאי מקדים לאישור כל תכנית צריך להיות הכללתם בתכנון של שטחי הציבור הנדרשים ע"פ הנחיות הממשלה לשם הבטחת איכות חיים ראויה במקום, והתניית אכלוס השכונות בפיתוח מקדים של שטחים אלה.

6. תנאי נוסף נדרש כדי להבטיח איכות חיים נאותה הוא הבטחת נגישות סדירה ונוחה למקום: בתחבורה ציבורית, ובנתיבים להולכי רגל ורוכבי אופניים, כן יש לכלול מוקד

תעסוקה בתחומי כל תכנית, אלא אם תהיה הנמקה תכנונית טובה למה זה לא נדרש באותו מקום.

לעמדתנו יש לבטל את תזכיר החוק ולהשתמש במשאבים שנועדו לקידומו בכמה מישורים:

חיזוק מערכת התכנון הקיימת – חיזוק הוועדות המחוזיות, עליהן מוטל עיקר עול התכנון בארץ, כך שיוכלו להקצות משאבי כח אדם נוספים לקידום תכניות ולעריכת תכניות הנדרשות להסרת חסמים. בנוסף יש לחזק את הוועדות המקומיות, ביחוד ביישובים מוחלשים, כדי להסיר את החסם של עיכוב היתרי הבנייה בהליכי הרישוי.

הסרת חסמים של תשתיות ותחבורה – תאום בין פיתוח תשתיות ותחבורה לתכניות המאושרות התלויות ביישומם וכמובן תיקצוב תואם.

שיפור השיווק של תכניות מאושרות ע"י רשות מקרקעי ישראל.

הטמעת כלים לפתרון מצוקת הדיור במערכת התכנון – הקצאת דיור בר השגה מסוגים שונים (ציבורי, להשכרה, דירות קטנות) כחובה בכל תכנית משמעותית. כמו כן חיוב בפתרון לנגישות למוקדי תעסוקה בפועל בכל תכנית.

ייסוד מערך משותף למשרדי הממשלה לתמיכה בהתחדשות עירונית מסוגים שונים – מערך לקידום התחדשות עירונית עם תיקצוב מתאים יוכל לקדם תכניות רבות חשיבות ולחזק את הערים הקיימות. לכל תכנית מסוג זה מעגלי השפעה חיוביים – כלכלית וחברתית.

חשוב להזכיר גם את האמצעים הכלכליים שאם ינקטו יוכלו להביא להקלה מיידת של הבעיה – הקלה במיסוי על השכרת דירות לטווח ארוך, למשל לחמש שנים ומעלה (ואף ביטולו כהוראת שעה), הגדלה משמעותית של מס הרכישה על רכישת דירה שניה ומעלה, מיסוי גבוה ואף מרתיע על רכישת דירות מגורים על ידי אזרחי חוץ וחברות ועל רכישת בנאמנות, תמיכה של הממשלה במי שרוכש דירה ראשונה ועוד.

אנו סבורים כי הפניית המשאבים לפתרון משולב של כלל הגורמים המעכבים כולם את ההתפתחות התקינה של הבנייה בארץ היא הדרך הנכונה ולא הקמתה של וועדה ייחודית אחת, שלא יהיה בכוחה לפתור חסמים מתחומים אחרים, אשר כבר הוכח כי הם החשובים בדרך לפתרון מצוקת הדיור.

אנו מקווים כי התזכיר לחוק יבוטל ונודה על האפשרות להצגת ולפירוט עמדה זו בעל פה.

בכבוד רב,

עו"ד עמית ברכה,
מנכ"ל אדם טבע ודין