

פרוטוקול מס' 224
מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה
ביום ג', ט' בחשוון תשל"ז - 2.11.76, שעה 08.30

נ כ ח ר : חברי הוועדה:

- י. ארידור - יו"ר
- ח. אבו-רביע
- נ. אליעד
- י. בארי
- א. גיבלבר
- א. הרליץ
- א. ורדיגר
- א. יריב
- ב. מואב
- ד. קורן
- ב. צ. קשת
- י. חמיר

מוזמנים:

- ח. גיבשטיין - ראש עיריית ראשל"צ
- מר מוניץ - מרכז השלטון המקומי
- מר שפט - משרד הפנים
- ח'כ.ס. חריש

ר ש ס ה : א. אדלר

סדר-היום:

1. שאילתה של ח'כ. מואב
2. הצעות לטה'י בדבר חריגות רבות באישור אחוזי בניה בהתאם לחוק התכנון והבניה (המשד).

אני פותח את הישיבה.

היו"ר י. ארידור:

1. שאילתה

ב. מואב:
אני מבקש לשאול בענין החלטתה של ועדת המשנה שנועדה לטפל בהצעה למה"י של ח"כ בן-מאיר בדבר התנחלויות של ערבים מעבר לקו הירוק, וההודעה שפורסמה בעתונות בעקבות ישיבתה של אותה ועדה. ביקשתי מן היו"ר להעלות את הנושא לדיון בתחילת הישיבה. לאחר שידעם אתו אני מבקש שהמכתב כמות שהוא ייכנס לפרוטוקול...

היו"ר י. ארידור:

המכתב לא ייכנס לפרוטוקול, אלא אם כן תתווה אליו חשוכה חריפה מאד. אני מודיע שלהבא לא יהיו סיכומים עם ח"כ מואב, מכל סוג שהוא. סוכם בינינו רק שחישאל שאלה, ולא יותר.

ב. מואב:

אני התרעתי על נוסח ההודעה שפורסמה בדבר וב"מעריב", לפיה ועדת הפנים של הכנסת בראשותו של ח"כ יורם ארידור החליטה אתמול פה אחד לגנות את פרסום מסמך קניג בעתון "על המשמר"; הוועדה קובעת שהפרסום הבלתי אחראי גרם נזק למדינה. זה היה נוסח הפרסום בשני העתונים, ואני מבקש שהיו"ר יבהיר אם אמנם ועדת הפנים כך החליטה, ואם אמנם הנוסח הזה מדוייק, וזאת בעקבות החלטה של מועצת העתונות משלשום לגנות את ועדת הפנים על שהתערבה בנושא של פרסום בעתונות.

היו"ר י. ארידור:

הודעתך ואני מודיע שבהודעה לעתונות נפלה טעות טכנית (לא שלי): זאת לא הייתה ועדת הפנים אלא ועדת המשנה של ועדת הפנים. לכל הצרכים אין ולא ח"ה הבדל לענין זה בין ועדת הפנים וועדת המשנה, והכל יודעים את הסיבה.

שנית, ועדת הפנים לא גונתה ע"י מועצת העתונות. מועצת העתונות הביעה את דעתה. זכותה של מועצת העתונות להביע את דעתה, כשם שזכותה של ועדת הפנים לומר את דעתה שלה. בזה אני מסיים את תשובתי לשאילתה.

2. הצעות למה"י בענין חריגות רבות באישור אחוזי בניה בהתאם לחוק התכנון והבניה

מר שפט:

אני מבקש להסביר פעם נוספת את מהותן של החריגות באחוזי בניה, ואת השוני שבין מתן אחוזי בניה נוספים כדין, לבין נטילת אחוזי בניה שלא כדין.

א. ורדיגר:

"כדין" זה אחרי התשלום?

מר שפט:

מיר אגיע לזה.

אני מבקש לקשור להסבר זה את הנושא של מס ההשבחה שהועלה כאן בישיבה הקודמת.

מר שפט:

משרד הפנים הגיש לפני זמן די רב הצעת חוק להיטל השבחה, שבא לשנות את מס ההשבחה הנהוג, שאיננו ברור וקשה לגבוהו. הצענו קריטריונים אחרים במקומו.

הדעות נחלקו בשני נושאים: הקלות, ושימושים חורגים. -הקו הכללי במשרד הפנים היה שאין לשלם כסף לא בעד רשות להקלות ולא עד שימושים חורגים. ("הקלה" פירושה סטיה בלתי ניכרת, אותם 6% שהוזכרו). אחד הכיוונים היה לא לשלם אם מאשרים כדין הקלה בוועדות התכנון השונות. הקו השני היה שאין לשלם לא רק בעד אישור הקלה, אלא גם לא בעד שימוש חורג, שהוא דבר שאתה מתיר לתקופה מסוימת או שימוש ללא קביעת זמן אבל בניגוד לתכנית. למשל: מתן רשות להפוך דירת מגורים באיזור מגורים למשרד. הקו הכללי במשרד היה שלא צריך לגבות כסף גם בעד שימוש חורג, באשר נראה היה לנו שזוהי בעצם מכירת אינדולגנציות, ועי"כ ייווצר אינצנטיב חזה מאד לדשוינות המקומיות למכור אינדולגנציות, קרי למכור היתרים לשימוש חריג, ועי"כ למכור את עצם ביצוע התכנית, תכנית כלשהי הקובעת למשל מקום-צפיפות של 30% בארבע קומות, קרי 12% בסך הכל - ע"י הקלות אפשר להתיר עליה תוספת של 15% נוספים לכל אורך הקו, ועי"י שימושים חורגים הופכים את איזור המגורים השקט לאיזור מסחרי, ועי"כ מסכלים את התכנון.

טוענים אחרים: אבל אם אתה עושה כך כדין - אנשים ירויחו עי"כ כספים רבים. וזאת טענתם של חברי הכנסת המציעים את ההצעה לסדר-היום. משום שאם כבר מאשרים הקלה, שפירושה דוחים כלכליים ניכרים לקבלן - למה לא לקבל תמורת זה מס השבחה סן הקבלן, כדי שהרשות המקומית לפחות תרויח מכך?

יש אפוא כאמור חילוקי דעות. יש בעניין זה הסתייגות של שני שרים, לשני הכיוונים. בלחץ הרשויות המקומיות הלכנו במשרד הפנים לפשרה: בעד שימושים חורגים יהיה מס השבחה; בעד הקלות - בשום פנים לא. טוען אחד השרים: גם בעד שימוש חורג וגם בעד הקלות צריך לשלם היטל השבחה. טוען שר אחר: לא בעד זה ולא בעד זה.

עד כאן לגבי התשלום. וכאן ראילך התפתח במשרד ויכוח אחר: האם צריך לאשר בכלל חריגים. זוהי שאלה יסודית. אותה תכנית שהזכרתי, של 30% על 4 קומות, קרי 120%. אם מישהו רוצה לבנות שם, ובגלל צורת המגורש וכדומה הוא צריך עוד 5% - גם אתה מתיר את החריגים הללו בדרך מקוצרת - גם אז מלנוה הוצר בפרטום בעתונים, באפשרות של הגשת התנגדויות ובהחלטה של מוסדות התכנון. אם אתה מבטל את האפשרות של סטיה ניכרת - יוצא שכל עוד מוסדות התכנון אינם מסוגלים לפעול ביד חזקה נגד תיקון תכניות במגורש היחיד, יהיה צורך - במקום התהליך הקצר יחסית של הקלה - ללכת בדרך של תיקון תכניות, שהיא מסורבלת הרבה יותר. והדי כל הבעיה, כל צוואה-הבקבוק, הם משום שהקבלן הישראלי המצוי לעולם איננו מבקש היתר בניה עפ"י דין, אלא תמיד מבקש היתר בניה עם הקלה, עם שימוש חורג, ובמקרים רבים אגב תיקון תכנית. ואם אנחנו אומרים: אין שימושים חורגים ואין הקלות - הצינורות ייסתמו ע"י בקשות לתיקון תכניות, כל עוד אינך מצליח לשכנע את הקבלן הישראלי בנדואיות הכלכלית שבבניה עפ"י דין.

ב.3. קשת:

איזו כדאיות כלכלית יכולה להיות בבניה עפ"י דין? בכל תוספת של אחוזים יש כדאיות כלכלית הרבה יותר גדולה. חשבתי שאתה טוען על תום לב, ולא על כדאיות כלכלית.

אין כאן שום תום לב, עכ"פ לא מצד הקבלנים.

מר שפט:

היום התשלומים הללו עבור הקלות ושימושים חורגים הם בלתי חוקיים. היום אין מס השבחה כדין, אלא אגב שינוי תכנון ואישור תכנית, כשיש הפרש בין תכנית א' לתכנית ב' בשווי - 50% מן ההפרש הזה אפשר לגבות כמס השבחה, ותו לא.

למיטב ידיעתו ואמונתו, אחוז גדול מאד של החזרות מקומיות לתכנון ובניה גובות מיני כספים המכונים בשמות שונים תמורת מתן הקלות ושימושים חורגים שלא כדין. יש כאן התנהגות בלתי חוקית חצי-ממוסדת, בשענה ש"כך עושים כולם". למזלנו, היום יש כבר כמה רשויות מקומיות שאינן נוהגות כך, ואנחנו חייבים קודם כל לחזור להתסגות כדין.

מה אתה מבקש להסביר לנו בכל זה? את הצד הבלתי חוקי של אי-החוקיות?

מר שפט:

הנושא של ההצעה למה"י היה: 'אחוזי בניה נוספים, והקריטריונים למתן אחוזי בניה נוספים ע"י מוסדות התכנון השונים. ההצעה לא הבחינה בין אחוזי בניה שניתנים כדין לבין אחוזי בניה נוספים שנלקחים דה-פקטו, שלא כדין, בבניה בלתי חוקית. ואילו אני מנסה להבחין בין שני הסוגים הללו. ואני טוען שיש בעיה חמורה מאד, קונצפציונית, לגבי עצם מתן אחוזי בניה נוספים כדין. ואז השאלה היא האם איננו מסכלים ע"כ את התכניות עצמן. שלב שני של אותה בעיה היא תוספת אחוזי בניה שלא כדין. ואני אומר: גם באחוזי בניה כדין יש נוהגים שלא כדין בכל המערכת בישראל, פרט לכמה יוצאים מן הכלל. כי כמעט כל המערכת מוכרת אחוזי בניה והקלות; וגם כשזה נראה כדין - התשלום תמורת זה הוא לא כדין.

מר שפט:

שלב נוסף הוא הקביעה הבלתי חוקית. לצערי הרב, המצב הוא שזהו כמעט נוהג שלמרות שהתכנית מתירה לך למשל 120%, וביקשת וקיבלת הקלה בדרכים שונות, ואפילו שילמת מה שמכונה מס השבחה שלא כדין, עבור 11% נוספים בבנין מסויים - כשאתה גומר את הבנין מתברר שהוא איננו בן 131% אלא בן 140%. וגם כאן יש לצערי תהליך של אישור רטרואקטיבי בצורה זו או אחרת. לאחר שהכל גומר - אתה מגיש תכנית, ומבקש אישור ל-140%. ע"כ אתה מסטיק פעמים את מערכות התכנון על אותו בנין.

חחקן את החוק, ותטיל את האחריות על המהנדס והפיקוח, ועי"כ תסתום את כל הפרצות.

ח. גיבשטיין:

למה המהנדס ולא מוסדות התכנון? הבעיה היא שכל אחד מאשים את השני ומטיל

מר שפט:

עליו את האחריות.

היום עומד שר הפנים להביא לכנסת הצעת חוק חדשה, שאנחנו מקווים שחתי תשובה לחלק מהבעיה. החוק הזה מדבר על הגדלת הקנסות בסכומים ניכרים, כדי שלא יהיה כדאי לעבור על החוק, כמו למשל 100 אלף לירות במקום 2500, עם אפשרות להגיע לקנסות של חצאי-מיליונים ואף מיליונים. אנחנו מנסים גם להנהיג אחריות פלילית, גם על המחליטים - הוועדות המקומיות והמחוזיות - אם הם מחליטים ביועין על היתר בלתי חוקי, וגם על המבצעים - אדריכלים, מהנדסים, קבלנים וכו'. נוסף לכך אנחנו מנסים גם לשפר את דרכי המציעה, לתת למוסדות התכנון כלים כדי שיוכלו למנוע בניה בלתי חוקית, וכדומה.

י. תמיר:

אני רוצה לברך את היועץ המשפטי של
משרד הפנים על שהציג בפנינו אחת
הסוגיות החמורות ביותר של החברה הישראלית. הנסיון שאני רכשתי,
במשך כל שנות עבודתי ונסיוני בענייני תכנון ובניה ועבירות על
חוקי הבניה, בא לידי ביטוי בצורה ברורה מאד בדבריו של מר שפט.

אנחנו כבית-מחוקקים נושאים באחריות
כבדה מאד בתחום החובה להנהיג במדינה סדרים לתוקנים. התופעה של
עבירות על החוק, שחיתות, שוחד ונסיון להערים על החוק, החמירה
ביותר בשנים האחרונות, הכפרס בשטח העבירות על חוקי הבניה, מתוך
הכרה שכך אפשר להרויח הרבה יותר כסף. ושותפים לכך כל המעורבים:
המתכנן, הבונה, הרשות, בעל המגרש, הקונה, ואפילו משרד השיכון.
אני שמח לשמוע שמשו כנהאה זו בענין זה, ויש ראשי ערים שלא יתנו
עוד יד לבניה בלתי חוקית, שהיא זרע הפורענות ומקור הרע של החברה
הישראלית. אינני זוכר בכל השנים הללו מהנדס או קבלן כלשהו שהגיש
תכנית כנייה בהתאם לתכנית המתאר; תמיד הגישו בקשות לאחוזים נוספים,
לחריגות, לתוספת קומות, למכירת החניה תמורת כופר-חניה וכו' וכו'.
הדברים הגיעו למימדים שאדם שהגיש תכנית בתום לב, בהתאם לתכנית
המתאר, נחשב לאדם לא-נורמלי, מישהו שמוותר ביודעין על עשרות או
מאות אלפי לירות. בת"א ובנתניה הגיעו לכך שמכרו מקלטים.

אם יש במדינה הזאת מוסד שעדיין אינו
נגוע, והוא פתוח לאינטרסים עליזים, מעל לאינטרסים הצרים - זוהי
בכל זאת הכנסת. ולכן חובה עלינו לעשות לתיקון המצב.

היועץ המשפטי של עיריית חיפה מספר
למשל שבין 1.6.73 ל-1.3.76 - שלוש שנים - ניתנו בירושלים צ"ש ביה-
המשפט 1974 צווי הריסה; בוצעו רק 17. ואם היו 1974 צוויים - פירוט
הדבר שמספר החריגות שלא הגיעו כלל לביהמ"ש הגיע לאלפים רבים.
בת"א הוצאו 2586 צווי הריסה; בוצעו 117. ובחיפה הוצאו 579 צווי
הריסה באותן שלוש שנים, ובוצעו שבעה. פסקי-דין שאינם סלובדיים
גורמים לבזיון ביהמ"ש, ואינני מדבר כבר על הבעיה של מגירת מרפסות.
העבירות הללו הן מקור הרע במדינה, משא"כ מגיעים לשוחד ולשחיתות
אחרות, והדברים ידועים. יש כאן עבירות גם של נותני הרשיונות
שלא כדין, וגם של מקבלי הרשיונות שלא כדין. על כך צריך להוסיף
את רוכשי הדירות, בעלי המגרשים וכו', שכולם נהנים מהעבירות על
חוקי הבניה.

ב.3. קשת:

והיכן משרד הפנים בכל התמונה הזאת?

י. תמיר:

גם אני שואל.

הכנסת העלתה בשנים האחרונות בענין זה
הצעות שונות לסדר-היום, חוקקה חוקים פרטיים, שללה ממשרד השיכון
את האפשרות לבנות שלא כחוק, הקפידה על הקצאת מקלטים בבתים. עכשיו
אנו מגיעים למצב שבת-המשפט מתבזים בדיש גליה במדינת ישראל. איך
אפשר לחיות במדינה כזאת?

ג. אליעד:

אתה מסמ מקומם אותי. הרי יש כל מיני
סיבות, מקרים סוציאליים וכו'. לא
ייתכן שכולנו ניידה אבנים במדינה הזאת. כי כשחבר נכנסת אומר "איך
אפשר לחיות במדינה כזאת" - בא אח"כ מישהו אחר ואומר: אינני רוצה
לחיות בה, ועוזב את הארץ. וכל זה - תוצאה של הדיבורים הללו, שאינם
צוזרים אלא הורסים.

י. חמיר: לא המעשים הורסים, אלא הדיבורים? אני דוחה את הגישה הזאת מכל וכל. רק יד חזקה ואכיפת החוקים, ועמידה תקיפה על כך שאזרחי המדינה ונבחריהם יכבדו את חוקי המדינה תהיה לנו מדינה. לא יכבדו - לא תהיה לנו מדינה.

לכן אני מברך כאמור את משרד הפנים על הצעת החוק שהגיש. אני מקווה שכולנו, ללא הבדל מפלגות וסיעות, נתמוך בה. ואני מקווה שהכנסת תקבל היום בקריאה ראשונה את ההצעה של ח"כ ותטן שלי, המטילה אחריות אישית על המתכננים והבונים.

לבניה הבלתי חוקית יש השלכות על הסביבה שלנו, ושום דבר לא יכול אח"כ למחות אותה. היא משפיעה על עתידה, אפיה ומבנה של החברה הישראלית. אנשים מרשים לעצמם להרוס את רקמת המבנה של החברה הישראלית, מבלי להתחשב בכך שזה מה שהם מורשים לבניהם אחריהם. ע"י בניה בלתי חוקית אנחנו מחבלים בכל מערכת השירותים, באפשרות של מניעת זיהום האויר, שמירת הנקיון, צפיפות מגורים, רעש ופסע וכו'. וכולנו נותנים יד לעבירות מסוג זה, ועי"כ כורתים כמו ירינו את הענף שעליו אנחנו יושבים. איכות החיים והסביבה, חזות הערים, התחזוקה, התחבורה וכו' - כל אלה קשורים בתכנון הבניה, ואילו אנחנו הורסים את כל הוויית שחוקי הבניה בא לקבוע לבניה. אחרת לא היה דרוש כלל חוק של תכנון ובניה. ואם אין אנחנו שומרים על החוק - אנחנו גורמים לתגובת שרשרת התורסת את כל איכות החיים במדינה; אנחנו פוגעים בעקרון של שכנות טובה, של כל פינת ירק, ומזעזעים כל אפשרות של חיים בעתיד. ובישראל משוללת בניה בלתי חוקית שכמה אין בשום מקום בעולם.

א. הרליץ: אבל יש לנו גם חוק ארכאי שאין כמוהו בשום מקום בעולם.

י. חמיר: משום כך אני חושב שחברי הכנסת המציעים עשו שירות טוב למדינה, לציבור, לרשויות המקומיות ולבעלי המקצוע עצמם. והיום אנחנו עולים על פסים של תיקון המצב. הדבר תלוי בנו, אם נהיה עקביים, אמיצים, ולא ניפתש לסלחנות ומתירנות יתרה.

לסיכום אני מציע שנקים ועדת משנה בת 3-4 חברים, שישתתפו בה גם חבר אחד של מרכז השלטון המקומי ואחד מאנשי התכנון ובעלי המקצוע, וכן היועץ המשפטי של משרד הפנים. הוועדה הזאת תכין טיוטה של הצעה לטיפול בסוגיה חשובה זו.

א. הרליץ: אילו מסקנות אתה רואה לנגד עיניך?

י. חמיר: יש לי הצעות, ואביא אותן לוועדת המשנה.

מ. חריש: אני משתדל לא להיות בלתי-סאוזן בביקורת על דברים, וגם כשיש פגמים - אני רוצה לראות את הסיבות; אולי יש בחוקים עצמם משהו שמביא לעבירות עליהם. אינני בטוח שכל חוקי התכנון והבניה הם כאלה שניתן לכפות אותם, וייתכן באמת שאחת המסקנות תהיה שדרוש פישוט של ההליכים.

כשהגשנו את ההצעה, הבחנו בין שלושה סוגי דברים: (1) עבירות על החוק, בניגוד לחוק ולאישורים; (2) מתן היתרים ע"י ועדות התכנון בניגוד לחוק, אישורים וטרוואקטיביים לעבירות על החוק; (3) מתן אחוזי בניה במסגרת הקלות, אמנם במסגרת החוק, אבל הנוגדות את מסרת החוק, את מסרת התכנון ואת העקרון של טובת הציבור.

מ. חריש:

אני רוצה לקרוא שני קטעים מדברי
ביהמ"ש העליון, בתגובה לח"כ אליעזר שריבר כביכול על הגזמות.

נ. אליעזר:

לא דיברתי על הגזמות בעבירות על
החוק, אלא על דיבורים על המדינה.

מ. חריש:

בדצמבר 1974 ציינו השופטים העליונים
בחזמרה את יחסה של הוועדה המקומית
ברחובות. מהנדס העיר בא והעיד שהוא פועל לפי תכנית שלא אושרה,
וזוהו נוהג, וכך פועלים בעיריית רחובות. נוהג זה, טוענים השופטים,
הוא שהביא לכך שניתנו למערערים היתרי בניה לא חוקיים, במקרה אחד
על אף האיסור של הוועדה המחוזית. מה שהתסדר, טוענים השופטים, הוא
שעורריה ציבורית.

מקרה שני: השופטים טוענים שהבניה
הבלתי חוקית נהפכה למכת-מדינה, שמביעה אף להשחתת השלטון עצמו;
הבניה הבלתי חוקית מכניסה רווח ניכר לכיסו העבריין, ומכאן שהכנסות
אינם משמשים גורם מרתיע.

נ. אליעזר:

האם על כך הויכוח?

מ. חריש:

להמחשה אני יכול להביא דוגמה של מקרה
שיכול לקרות במסגרת העסקאות בין
רשות מקומית וקבלן. אין קריטריונים למתן הקלה במסגרת אחוזי הבניה
שוועדת משנה יכולה לאשר. רשות מקומית יכולה לתת הקלות לקבלן
פלונגי, ולאלמוני לא לתת. עי"כ בוצרת הפליה, ונציתנת אפשרות למי
שמקבל את ההקלה להשיג רווחים גדולים מאד. יש גם מקומות שבהם
ניתנת ההקלה של 6% כמעט אוטומאטית לכל מי שמבקש, ועי"כ יש למעשה
שינוי כולל של תכנית המתאר.

אני רוצה לתת דוגמה שבה משולבת גם
הוועדה המחוזית. במקום מסויים יש למשל מגרש של העירייה. במסגרת
העסקאות, שנחשבו לגיטימיות, עם קבלנים נותנים לקבלן פלונגי את
המגרש, ומבטיחים לו אחוזי בניה מוגדלים. אלה טעוניהם אישור של
הוועדה המחוזית. מדובר למשל על 250% במקום 150 אחוזי בניה. תמורת
זה מבטיח הקבלן לבנות משרדים לאותה עירייה - אלף מ"ר. ההסכם נקבע
בצורה של חוזה חוקי ורשמי, האומר בפירוט: בתנאי שיתקבל לכך אישור
של הוועדה המחוזית. הוועדה המחוזית נותנת את האישור, ומתחילים
לבנות. באמצע הבניה בא הקבלן לוועדה המקומית, ומבקש לשנות את
התכנית; במסגרת אחוזי הבניה המוגדלים שאישרה הוועדה המחוזית, והוא
מקבל מן הוועדה המקומית תוספת אחוזים על מה שאושר בוועדה המחוזית,
ועי"כ מוסיף עוד שתי דירות-גג לבנין, למכירה בשוק החפשי. הקבלן
נשאר חייב לעירייה עוד 200 מ"ר משרדים, ואז הוא הולך שוב לוועדה
המחוזית, ומבקש תוספת שניה, עבור אותו דבר שעליו קיבל בפעם הראשונה
אחוזי בניה נוספים.

היור"י. ארידור:

אם הקבלן איננו מגלה שכבר קיבל
תוספת אחוזים לאותו דבר - יש כאן

לכאורה, במידה מסויימת, עבירה של הונאה.

מ. חריש:

עכ"פ, הוועדה המחוזית לא היתה צרה
לכך, ואינני בטוח שהנימוקים גם
כתובים בתיקי הוועדה, וברור שאין שם מעקב. וברגע שהוועדה המחוזית
אישרה - העסקה היא חוקית.

מ. חריש:

ייתכן למשל מקרה היפותטי שני:
שמקבלים תוספת של 6% במסגרת הוועדה המקומית. אם לאחד מחברי הוועדה המקומית יש השפעה בענין - הוא יכול להשפיע להעביר את ששת האחוזים, ולעשות עסקת חליפין באמצעות בני משפחה, והדברים יהיו חוקיים בהחלט. כאן יש פרצה המאפשרת שחיתות ממש. כל אלה הם דברים שיכולים לקרות, ולפי מיטב ידיעתי גם קורים.

אחת הגישות החסרות בענין זה היא כיצד חוקרים. תהליכים מורכבים מאד. מצד אחד ניתן להרויח הון הועפות בעבירות כאלה; 6% בלבד יכולים להסתכם ב-150 עד 200 אלף לירות. וכשיש רווח כזה - יש גם כלים לרשות אלה שרוצים לנצל את הפרצות בחוק. מצד שני, מולם עומדים כלי חקירה שאינם מסוגלים לעמוד בזה, לא כוח אדם, לא כלי פיקוח. והסיכוי להיתפש הוא קטן מאד. כשהרווח לעומת זאת גדול מאד. וגם אם מישהו עבר בדחוב, אזרח רגיל, וראה עבירה כזאת והוא פונה לרשות המקומית - אם זו איננה מגישה תביעה, אין כיום אפשרות לכפות את החוק.

מר שפט:

היום יש אפשרות כזאת ליועץ המשפטי, ואמנם, אני חולם על כך שבאמת נגיע למצב שכל אזרח במדינה יוכל לפקח על דברים כאלה, ואז יהיו לנו לא פקחים בודדים אלא שנים-וחצי מיליון פקחים במדינה.

מ. חריש:

היועץ המשפטי איננו יכול לעסוק בכל עבירות הבניה בארץ. ובפרט באותם מקומות שבהם יש הפליה בין קבלן לקבלן, כשהקבלנים בעלי העדיפות יכולים להוציא מן התחרות את האחרים, כיוון שהם בונים יותר בזול משום שיש להם היתר להוסיף עוד שתי דירות לבנין.

לכן נראה לי שיש כאן כמה מישורים של טיפול. מישור אחד הוא אותם תיקונים בחוק על-מנת לתת לו שיניים ואולי גם לפשט אותו. אינני חושב שנוכל לכפות את ענין המרפסות. כאן חייב להיות פישוט, כלומר להתיר סגירת מרפסות. ועדות המשנה המקומיות סתומות כיום בטיפול בבעיות קטנות, שממילא לא מצליחים לאכוף אותן. חייבים לסלק את אלה מן החוק, ולהשאיר חוק שמטפל בדברים הגדולים.

בכל ה"ג'ונגל" של ת"א יש היום 2-3 פקחים בלבד, והם עמוקים בעיקר במרפסות ואינם מספיקים לפקח על בניה שוטפת. נקשה להוריד קומה שלמה שנבנתה שלא כחוק כשהיא כבר עומדת גמורה.

יש גם בעיה של העלאת רמתם של הפקחים, כדי שיוכלו להתמודד עם הענין מבחינה מקצועית, שיוכלו בכלל לתפוש מקרים כאלה. כי יש מקרים מורכבים של בניה שבמבט ראשון נכלל אינך חופש שנעברה שם עבירה.

מישור שני: השאלה מי וכיצד חוקרים. מבקר המדינה הודה בפירוש שאין לו הכלים לכך. ועדת המשנה - אם נקים אותה - תצטרך לדון גם בשאלה זו, כיצד לאפשר למבקר המדינה להתמודד עם הענין הזה.

ומישור שלישי: מוסדות החקירה הממלכתיים האחרים, שכיום אין להם כלים להתמודד עם הנושא. אני טוען שההוצאה הנוספת שתידרש להוספת כוח אדם וכו' כדי להשליט את החוק כראוי בדברים המרכזיים, תשתלם פי כמה ע"י תוצאות הפיקוח, ואפילו בטווח הקצר ביותר. משום שההפסדים למדינה בעבירות אלו על החוק מסתכמות במאות מיליוני לירות.

הצרה היא שהעבירות הללו אינן במזומן.

א. יריב:

גם במזומן יש סעיף בחוק התכנון והבניה על גביית רוחים מעבירות, עד פי שלושה. קנס אחד כזה מכסה את כל תוספת כוח האדם הדרושה.

מ. חריש:

צוואר-הבקבוק הוא היום ביצוע פסקי-דין שכבר ניתנו. הטלת אחריות גם על מוסדות התכנון אולי תתן משהו גם בעצון זה.

יחד עם זה, הייתי מציע לבדוק את החוק עצמו, כדי למנוע מצב שיש סוגים מסויימים של עבירות שהן כמעט בלתי נמנעות בגלל החוק עצמו.

גם אני חושב שלא צריך לדבר בלשון כל-כך חריפה, כפי שעשה ח"כ תמיר. אם הדברים באמת כל-כך רעים - אין סיכוי לתיקון, ואין פתרון. אנחנו צריכים להבין שארץ שבבניה כמו ארצנו - לא התחילו לבנות אותה עפ"י חוק.

א. גיבלבר:

בתחילה בונים בלי חוק, ובמקרים רבים גם בניגוד לחוק, ורק אח"כ בא החוק.

מדי שנה אנו דנים בחוק זה. אין שנה שאיננו עוסקים בנושא. השאלה היא איך משתלטים על המצב, ומה הם הפתרונות. נראה שגם הפעם איננו יודעים, ונדמה לי שההצעות צריכות להיות מבניות, לקבוע מי אחראי. כי הרשויות המקומיות אינן יכולות להתמודד עם הבעיה גם אם הן רוצות, כיוון שהקושי נעוץ בסוף התהליך, אחרי שהפקח כבר חפש את העבירה, האיש הובא למשפט, ופסה דניתן, אבל הוא איננו מנוצע.

אני מבקש לדעת מהו אחוז החריגות מכלל הבניה בארץ. האם באמת כל הבניה בארץ היא בלתי חוקית? אם כן זהו כאמור רק חלק מהבעיה, כי גם אותם 5,000 פסקי דין שכבר ניתנו - זהו מספר גדול, ואני מציע שנתרכז בשאלה למה הם לא בוצעו. האם זה סחודל או חוסר יכולת?

נראה לי שאם הביצוע הזה יהיה מוטל על הרשויות המקומיות ולא על רשות מרכזית - לא יחול שינוי במצב. כי הרשויות המקומיות בעצמן חוטאות, משום שהן חושבות שהן עושות זאת לטובת הציבור, אמנם לטווח קצר, אם כי לטווח ארוך זה פוגע בציבור. ואח"כ מתעוררים חשדות של טובת-הנאה. ושוב: השאלה איננה בחוק, אלא בביצוע.

אני מציע אפוא להקים רשות ממלכתית לביצוע, או שמשרד הפנים יהיה מוכן לקבל על עצמו את האחריות לפיקוח ולביקורת ולכפיית החוק על הרשויות המקומיות. כי הרי חוק התכנון והבניה נועד להבטיח את טובת הציבור לטווח ארוך, וכאן יש סתירה בין טובת הציבור לטווח ארוך ובין טובת הציבור לטווח הקצר, כפי שנראה לרשויות המקומיות. במקרה כזה רק רשות מרכזית יכולה לשמור על החוק.

מה בדיוק אתה מציע להעביר לרשות מרכזית? האם את התכנון, או את הרישוי, או את הביצוע?

מר שפט:

את הפיקוח על ביצוע חוק הבניה ועל ביצוע תכנית המתאר. את זה אני מציע להעביר לרשות מרכזית, קרי לוועדות המחוזיות והמצאות תחת פיקוחו של משרד הפנים. כלומר: לבטל את הוועדות המקומיות כמנסד שרשאי להתיר בניה.

א. גיבלבר:

יש חוק, ועל החוק ממונה רשות מרכזית.

אתה מציע לבטל את הוועדה המקומית, או לבטל את זכותה להתיר תוספת אחוזי בניה?

ב.צ. קשת:

לבטל את זכותה להתיר בניה שלא לפי החוק. ממילא יתבטל קיומה. כי אישור בניה במסגרת החוק נעשה ע"י מהנדס העיר ולא ע"י הוועדה.

א. גיבלבר:

ומי יבדוק את הצנרת בבנין וכו'?

ח. גיבשטיין:

מהנדס העיר.

א. גיבלבר:

גם אני כמו כן נגד בניה בלתי חוקית וכו', ואני חושב שטוב שיש אצלנו אנשים שמדברים בנושא זה או אחר בלהט ובמידה של קיצוניות, כמו שעשה ח"כ תמיר, שאחרת לא היו דברים נעשים כלל. וכבר יש לח"כ תמיר זכות-יוצרים גם בנושא אחר, שאנחנו מצדנו לא היינו מודעים לן בשעתו. צריך לראות למה שואף חבר הכנסת כשהוא לוחם לענין כלשהו, האם הענין כשלעצמו צודק או לא.

ב.צ. קשת:

אני מבקש להעלות רק נקודה אחת: המצב הכספי של הרשויות המקומיות. הכנסנו את הרשויות המקומיות למיטת-סדום מבחינה תקציבית, והן נאלצו אפוא ללכת לכל סיני דברים כדי לאזן את תקציביהן.

אתה באמת מאמין שהן עושות את זה בגלל הכנסה כספית?

א. הרליץ:

כשמשרד החינוך מאשר לי למשל לבנות לשנת הלימודים הקרובה 26 כיתות-גן, וכעבור חדשים אחדים הוא אומר לי: הקופה ריקה - האין זה סקנדל בפני עצמו? האם במקרה כזה אני יכול להימנע מלאשר בניית גן-ילדים מתחת לעמודים? כי אם לא יהיה גן-ילדים במקום - יבואו בטענות אלי ולא למישהו אחר.

ח. גיבשטיין:

אני טוען שמה שאנחנו קוראים "עבירה" של הרשות המקומית (ואינני כורך בזה שחיתות אישית) נעשה כדי למלא את הקופה הריקה. ואני מוכן להוכיח כמה כסף הזורם ע"י המס הזה לקופתן הריקה של הרשויות המקומיות. ואם רשות אחת התירה בניה מתחת לעמודים, או תוספת על הגג, או תוספת לרוחב - רשות אחרת הלכה לתומר, ונתנה פעמיים שטרות על 6 מיליון לירות. לכן הבאנו את הרשויות המקומיות. ונגד זה אני רוצה שנילחם. ושוב, אינני כורך בזה מקרים של שחיתות, שהיו וישנם, בין אם שחיתות אישית ובין אם שחיתות ציבורית, של אינטרסים מפלגתיים.

ב.צ. קשת:

אני זוכר עיריה אחת שבנתה ופרתה מהמס הזה, ואישרה לעצמה פעילות ענפה הודות למס הזה, תוך כדי בניה שאומרים שהיא פרועה. זהו לדעתי שורש הרע: המצב הכספי שהכנסנו לתוכו את הרשויות המקומיות. גם כאן הענין מחיל במניעים ציבוריים טהורים של בנין הארץ וקיבוץ גלויות, ומתגלגל לפקח שלוקח שוחד.

אני חושב על מעגל-סגור של יחידות-פיקוח, לא רק בשטח זה, אלא גם בתחבורה, בפירוזה על הברואה וכו'.

ב.צ. קשת:

אנחנו מקפידים תקנים, ואח"כ טוענים על חוסר פיקוח, כשבעיריית ת"א יש כאמור שלושה פקחים בלבד. נכון אמר ח"כ חריש שתוספת הקנסות תכסה את תוספת ההוצאה. אבל בינתיים הרי הקפאנו את התקנים. אני מציע אפוא שנחשוב על פקחים במעגל-סגור של תקציב, ועי"כ תיפתר בעיית התקציב. אמנם, יש כאן סכנה של הגשת דוחות לרכב במקום שלא צריך, או על כל מרפסת וכו'. צריך יהיה אפוא לקבוע שלא ילכו לדברים קטנים אלא יתרכזו בדברים הגדולים. עי"כ לא רק שעול החזקתם של הפקחים לא יפול על המדינה, אלא אני חושב שהם עוד יכניסו כסף למדינה.

ג. אליעד:

נדמה לי שלא היה מושב אחד של ועדת הפנים שלא הועלה בו הנושא הזה. אני מכיר את הפעילים בשטח זה, ומבחינה עניינית אינני חולק על ח"כ תמיד. דברי לא היו לגבי הבניה הבלתי חוקית, אלא על להט הדיבורים ועל טענותיו של ח"כ תמיד על המדינה, על העם ועל הכל. אם ח"כ תמיד משוגע-לדבר בשטח אחד - אני משוגע-לדבר בשטח אחר; אני מוטרד מאד ממזב-הרוח במדינה, שהוא קשה ביותר, ולא ייתכן שכל אחד יבוא וישפוך עוד קיתון של שופכין, ובצורה כה אכזרית. האם זה יפתור את הבעיות? האם עי" קיתונות של שופכין נטהר את האוירה? כל רצוני הוא רק קצת פרופורציה, קצת להוריד את הטון ולשמור על איזון, קצת התחשבות בעם שחי במציאות כל-כך קשה, עם בעיות כל-כך כבדות. האם אי-אפשר להגיד גם איזו מלה טובה?

כל זה אני אומר כאמור תוך הדגשה שביחס לנושא עצמו יש בינינו תמימות דעים. ואני מוכן לתת את ידי לכל סידור כספי לעיריות. לכן גם הסכמתי למס עסקים, למרות שאני מתנגד לו עקרונית. אבל אינני רואה בזה את הפתרון לבניה הבלתי חוקית. לא ייתכן שבגלל שקול כספי יכערו לנו את השכונות ואת הערים. בגד זה צריך להתקומם.

לא פעם הצענו חקיקה שתקבע עבירה בידועין על החוק מצד ועדה מקומית כעבירה פלילית.

ח. גיבשטיין:

איך אתה מגדיר הגדלת דירה של משפחה בשכונות? גם זה בידועין.

ט. חריש:

צריך לסייג זאת בצורה כלשהי.

י. אליעד:

הצרה היא שתחת חסותה של אותה משפחה מאפשרים לקבלן לבנות דירה נוספת.

ח. גיבשטיין:

אם נכנסתי למשל לתהליך של רפרזלציה - זהו תהליך שנמשך שנים. ואם בינתיים אתה רוצה לשחרר משהו דחוף - שחרור כזה מהווה עבירה על החוק.

הינ'ר י. ארידור:

אני מציע שנקבל את ההצעה של ח"כ תמיד ונבחר בוועדת משנה שתיכנס מיד לנושא; אלא אם כן אחליט להזמין למליאת הוועדה עוד אדם נוסף שאני עדיין שוקל אם להזמין. ועדת המשנה תשמע כל מי שתמצא לנכון, לצורך הכנת סיכום שיובא לאישור מליאת הוועדה.

ועדת הפנים ואיכות הסביבה
2.11.76

היו"ר י. ארידור:

בהתאם למקובל בוועדה, יכולים
חברי ועדת המשנה להיות רק חברי ועדת הפנים. יחד עם זה, אין
מניעה לצרף יועצים לוועדה שאינם חברי כנסת, כפי שוועדת המשנה
תמצא לנכון.
כחברי ועדת המשנה אני מציע את
ח"כ תמיר ח"כ אליעד, וחבר אחד מסיעת המערך.

מחליטים: לבחור בוועדת משנה לנושא הנדון,
שתביא את הצעת הסיכום שלה לאישור
מליאת הוועדה. חברי ועדת המשנה
יהיו ח"כ י. תמיר, ח"כ נ. אליעד,
וחבר אחד מסיעת המערך.

(הישיבה נבעלה ב-10.30)