



חוק התכנון והבניה: על רפורמה גדולה ורפורמה קטנה

ההיסטוריה של הרפורמה

חוק התכנון והבניה נחקק בשנת 1965 והחליף את פקודת בנין ערים המנדטורית משנת 1936 שהיתה מבוססת בעיקר על פקודת תכנון העיר והכפר הבריטית משנת 1932. גם הפקודה המנדטורית מ-1936 החליפה את קודמתה - פקודת בנין ערים משנת 1921. חוק תכנון והבניה, כפי שחוקק, אימץ את ההיררכיה המוסדית של הפקודה המנדטורית, שכללה ועדות מחוזיות וועדות מקומיות, הקים את מוסד התכנון הארצי (המועצה הארצית לתכנון ובניה) וקבע את ההיררכיה התכנונית המוכרת לנו כיום - תכניות מתאר ארציות, תכניות מתאר מחוזית, תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות. בהתאם לרוח הפקודה המנדטורית חוק התכנון והבניה ריכז את מירב סמכויות התכנון בידי מוסדות התכנון שבשליטת השלטון המרכזי (ועדות מחוזיות ומועצה ארצית) ואילו סמכויות הועדות המקומיות היו מוגבלות ביותר והתרכזו בעיקר בהוצאה לפועל של התכניות במסגרת הליכי הרישוי, עם סמכויות מוגבלות ביותר לגמישות תכנונית באמצעות הקלות ושימושים חורגים.

ברבות השנים העומס על הועדות המחוזיות הלך וגבר לאור גידול האוכלוסייה ואתגרי ההתיישבות ואילו התקציבים וכוח האדם של הועדות המחוזיות לא עודכנו בהתאמה. במקביל, מעמדו של השלטון המקומי התחזק עם השנים, בהתאם למגמה הקיימת במדינות רבות בעולם התומכת בהגדלת האוטונומיה של השלטון המקומי במטרה לאפשר מעורבות גדולה יותר של התושבים בניהול סביבתם.

תיקון 43 לחוק התכנון והבניה

הרפורמה המשמעותית הראשונה בחוק התכנון ובניה היתה תיקון 43 שאושר בשנת 1995, שמטרתו היתה הרחבת סמכויות התכנון של הועדות המקומיות. יוזמי התיקון שאפו להרחבה משמעותית של סמכויות הועדות המקומיות, אך בשל אותן התנגדויות הנשמעות כיום התיקון בסופו של דבר העביר לועדות המקומיות רשימה של סמכויות מצומצמות למדי. תיקון 43 הביא להתדיינויות משפטיות רבות ביחס לפרשנות הוראות החוק ולהיקף הסמכויות שהועברו לועדות המקומיות ובית המשפט העליון קבע לא פעם שיש לפרש את העברת הסמכויות לועדות המקומיות באופן מצמצם, בין

היתר לאור הרכב הועדות המקומיות והקשיים הנובעים מקרבן לאינטרסים המקומיים.

האכזבה מתוצאות תיקון 43 והעומס שהמשיך להתגבר בוועדות המחוזיות (במיוחד במחוזות תל אביב והמרכז) הביאו לקריאות נוספות להרחבת משמעותית של סמכויות הוועדות המקומיות.

המלצות ועדת זיילר

ההזדמנות לביצוע רפורמה חדשה בחוק התכנון והבניה נקרתה דווקא בעקבות "אסון ורסאי" משנת 2001, שבו נהרגו 23 אורחי חתונה בעקבות קריסת רצפת אולם השמחות "ורסאי" בירושלים. בעקבות אסון זה קמה ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור בראשות השופט בדימוס ורדימוס זיילר ז"ל, שנפטר באפריל 2013. ועדת החקירה עסקה לא רק בכשל הישיר שהוביל לאסון ובשיטת ה"פל-קל", אלא גם עסקה בין היתר במורכבות הרבה שבהוראות החוק, התקנות והתקנים הנוגעים לתכנון ולבניה. אחת ההמלצות של ועדת זיילר היתה לבצע הפרדה ברורה גם בחקיקה וגם ביחס לזהות נושאי המשרה בין הליכי התכנון לבין הליכי רישוי הבניה. כך נקבע בדוח הסופי של ועדת זיילר משנת 2003:

"כיוון שתכנון המבנה והתכנון האזורי הם תחומים השונים זה מזה הן מבחינה מושגית והן מבחינת הפונקציות הפועלות, הרי שזיווגם בחוק אחד יוצר אצל הבריות תחושה שהתכנון האזורי והבניה חד הם. פועל יוצא מכך הוא שהשיקולים והקשיים בתחום האחד משליכים ומתערבבים בעשייה ובתהליך הנוהגים אצל השני. בעוד שבתכנון האזורי שולטים העקרונות של שיקול דעת ציבורי המאזן ומגשר בין אינטרסים רבים ונוגדים, המחייבים קבלת הכרעות ערכיות על-ידי נציגות ציבורית, הרי ענף הבניה הינו מקצועי-טכני, שבו יש ליישם בדרך כלל עקרונות מדעיים ללא התערבותם של שיקולים ציבוריים ערכיים. הפרדה "טכנית" בין השניים תבהיר את ההבדלים המהותיים האלה. אין כל סיבה שזיווג זה בחוק ימשיך להתקיים. מסקנה זו, הנראית לנו נכונה ומועילה כשלעצמה, נכונה שבעתיים נוכח המלצותינו, שאף הן כלולות בדוח זה, להפריד הפרדה מלאה מבחינת המטפלים, בין הטיפול בתכנון האזורי לבין הטיפול בבניה."

המלצה זו אומצה על-ידי ועדת היגוי ליישום המלצות ועדת זיילר שהוקמה ע"י הממשלה בשנת 2004 (שהמליצה גם על הקמת "רשות תכנון ארצית") ואושרה על-ידי הממשלה בהחלטתה מיום 31 בדצמבר 2006 (החלטה מס' 964):

"להטיל על משרד הפנים בהתייעצות עם משרד הבינוי והשיכון להגיש לממשלה תיקון לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ולתקן את התקנות שמכוחו, בשני חלקים נפרדים של חוק התכנון והבניה, תוך הפרדה בין הוראות החוק הנוגעות לתכנון לבין אלו הנוגעות לבניה."

בפועל, החלטה זו לא מומשה מעולם ובכל הצעות הרפורמה שגובשו בהמשך אף לא היתה התייחסות לנושא זה.

רפורמת התכנון המתארי הכוללני (תיקון 76 ותזכיר תיקון 90)

במקביל לבחינת המלצות ועדת זיילר, במרץ 2005 הקים מינהל התכנון במשרד הפנים "צוות בין-משרדי לבחינת שינויים בחוק התכנון והבניה" בראשות מנהל מינהל התכנון דאז, אדר' שמאי אסיף. מטרת היוזמה היתה בעיקר לייעל את הליכי התכנון על-ידי הרחבה נוספת של סמכויות הועדות המקומיות ולייעל את הליכי הרישוי. הצוות הבין-משרדי עסק בעיקר באיזון בין הצורך לייעל את הליכי התכנון על-ידי העברת סמכויות לועדות המקומיות לבין הצורך לשמור על מדיניות תכנונית ארצית ואזורית, החשש מהשפעות החלטות ועדות מקומיות מחוץ למרחב התכנון המקומי והחשש מחוסר מקצועיות הועדות המקומיות ומהתנהלות לא תקינה. הפתרון שנמצא היה תכנית המתאר המקומית הכוללנית הגמישה.

לפי הצעה זו "כללי המשחק" התכנוניים יקבעו במסגרת תכנית מתאר מקומית כוללנית החלה על כל היישוב או חלק משמעותי ממנו, שתהיה גמישה ולא מפורטת ("תכנית כתמים") ואילו סמכויות התכנון המפורט יועברו לועדות מקומיות מוסמכות (לאחר בדיקת יכולתן המקצועית לעמוד במטלה) כל עוד הן תואמות את הוראות תכנית המתאר הכוללנית. גישה זו אושרה בהחלטת ממשלה באוגוסט 2005 (החלטה 4103 מיום 9.8.2005), שבעקבותיה כבר אושר תיקון 76 לחוק התכנון והבניה במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2006. הצוות הבין-משרדי הגיש את הדוח המסכם שלו ביוני 2007, שכלל המלצות לרפורמה מקיפה יותר בחוק התכנון והבניה המבוססת על העיקרון של הרחבת סמכויות ועדות מקומיות מוסמכות בהתאם לתכנית מתאר מקומית כוללנית עדכנית וכן שורה של המלצות לרפורמות גם בתחום רישוי הבניה ובנושאים כלכליים כגון פיצויים בגין פגיעה תכנונית והיטלי השבחה. על בסיס דוח זה הוכן תזכיר הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון 90) שהופץ לקבלת הערות בנובמבר 2008.

איגוד המתכננים בישראל פרסם בשעתו נייר עמדה שתמך בהמלצות הצוות הבין-משרדי ובתיקון 90 והציע להוסיף לרפורמה, בין היתר, את ההפרדה בין התכנון לרישוי בהתאם להמלצות ועדת זיילר והחלטת הממשלה משנת 2006, לעגן בחקיקה את הצורך בשיתוף הציבור בהליכי תכנון מתארי ולבחון מיסוד של גישור ומיתון קונפליקטים בהליכי תכנון ובניה.

בפברואר 2009 התקיימו הבחירות לכנסת ונבחרה ממשלה חדשה בראשות בנימין נתניהו ובכך בא קיצה של הצעת רפורמה זו ותזכיר תיקון 90 לא זכה להיות מוגש כהצעת חוק לכנסת.

"הרפורמה הגדולה" - חוק תכנון ובניה חדש

כאמור, לאחר בחירתה של הממשלה החדשה בשנת 2009 נזנחה הצעת הרפורמה של הצוות הבין-משרדי, בעיקר בשל האכזבה מקצב העברת הסמכויות לועדות המקומיות בעקבות תיקון 76 לחוק משנת 2006. היוזמה לביצוע הרפורמה בתכנון ובניה עברה ממשרד הפנים למשרד ראש הממשלה והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד שרית דנה, בשיתוף עם עו"ד שלום זינגר, עמלו על ניסוח חוק תכנון ובניה חדש לחלוטין שיחליף את חוק התכנון והבניה משנת 1965 על כל תיקוניו.

בתחילת שנת 2010 הוגשה הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010, שמטרתה היתה להחליף את חוק התכנון והבניה הנוכחי משנת 1965. הצעת החוק כללה 618 סעיפים ו-5 תוספות, והתפרסה על פני 188 עמודים (לא כולל 68 עמודי דברי הסבר). מטרת הצעת החוק היתה לבצע רפורמה מקיפה בדיני התכנון והבניה על-ידי החלפת החוק הישן בחוק חדש, שבו שינויים מהותיים בהוראות החוק בנושאים שונים, בהרכבי מוסדות התכנון, בסמכויות מוסדות התכנון, בתוכניות על-פי החוק, בהליכי הרישוי, בזכות לקבלת פיצוי בגין פגיעה תכנונית ובאופן החישוב של היטלי השבחה. בשלב מסוים נשקל לבטל לחלוטין במסגרת הרפורמה החדשה את הועדות המחוזיות, אך לבסוף בשל לחץ ציבורי במסגרת הצעת החוק נותרו הועדות המחוזיות, אך הצעת החוק ביקשה לבטל את תכניות המתאר המחוזיות.

להצעת הרפורמה המקיפה, שזכתה בתקשורת לכינוי "רפורמת המרפסות", קמה קואליציה רחבה של מתנגדים שכללה ארגונים סביבתיים וחברתיים רבים שהתאגדו במסגרת "המטה לתכנון אחראי", ארגונים מקצועיים שונים (כולל איגוד המתכננים) ואפילו התאחדות בוני הארץ וארגוני קבלנים שונים, שהתריעו מפני פגיעה ביעילות מערכת התכנון אם החוק יאושר.

למרות שהשר הממונה על חוק התכנון והבניה הוא שר הפנים, "הרפורמה הגדולה" היתה כאמור יוזמה של משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים ואף שנציגי משרד הפנים היו שותפים לקידום הצעת החוק, שר הפנים הביע מדי פעם הסתייגויות פומביות מהצעת החוק.

לאורך כל הדיונים ב"רפורמה הגדולה" איגוד המתכננים בישראל היה פעיל בהתנגדות לרפורמה כפי שהוצעה והפיץ נייר עמדה עקרוני המתנגד להצעת החוק וכן עשרות ניירות עמדה שהופצו ביחס לסעיפים השונים שנדונו בכנסת. נציגי האיגוד השתתפו באופן קבוע בדיונים בהצעות החוק והציגו את עמדת האיגוד. לאחר 59 ישיבות בועדה משותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת הכלכלה שהתקיימו בתקופה של קרוב לשנתיים, במרץ 2012 הוקפאו כל הדיונים בהצעת החוק. הסיבה המרכזית לעצירת קידום הצעת החוק היתה דרישת יו"ר ועדת הפנים דאז, ח"כ דוד אזולאי, לכלול בהצעת החוק פרק שיעסוק בדיוור בר השגה, שבעקבותיה התגלעה מחלוקת בין מפלגות ש"ס וישראל ביתנו ביחס לקריטריונים לזכאות לדיוור בר השגה.

יצוין, כי בדיונים האחרונים בהצעת החוק, לאחר מינויה של המתכנתת בינת שוורץ למנהלת מינהל התכנון (במקומו של אדר' שמאי אסיף שליווה את הצעת החוק גם לאחר פרישתו), הציגה מנהלת מינהל התכנון הצעה לתיקון הצעת החוק על-ידי הוספת סמכויות מוגבלות גם לועדות מקומיות מוסמכות ללא תכנית מתאר כוללנית עדכנית, אך הצעה זו כבר לא הגיעה לדיון. הצעה זו היא למעשה תחילתה של הצעת הרפורמה הבאה.

בסופו של דבר, לאחר פרישתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד שרית דנה, ולאחר מערכת הבחירות לכנסת החדשה, נזנחה לחלוטין גם "הרפורמה הגדולה".

"הרפורמה הקטנה" - תיקון 102 לחוק התכנון והבניה

ביולי 2012 כבר החל משרד הפנים לקדם רפורמה חדשה בחוק התכנון והבניה. הפעם, לאור לקחי העבר ובעיקר לאור הביקורת על היקף הרפורמה והסיריבו

שבה והביקורת על השינויים בהרכבי מוסדות התכנון, וסמכויותיהם ועל הפגיעה בהיררכיה הקבועה בחוק בין מוסדות התכנון והתכניות השונות, החליט משרד הפנים מספר החלטות עקרוניות חשובות : (א) בכדי להקטין את היקף השינויים הרפורמה תתבסס על תיקונים בחוק הקיים ולא על קידום חוק חדש שיחליף את החוק הקיים ; (ב) הרפורמה תחולק למספר שלבים תוך הפרדה בין הרפורמה ברישוי ובתכנון לבין הרפורמה בהיבטים הכלכליים של החוק (פיצויים והיטלי השבחה).

השלב הראשון של הרפורמה מכונה על-ידי משרד הפנים "תכנון לאזרח" ואמור לעסוק ב"תיקוני חקיקה בפרקי התכנון והרישוי להסרת חסמים וקיצור הליכים". שלב זה של הרפורמה בא לידי ביטוי בהצעת חוק התכנון והבניה (תיקון 102), התשע"ד-2013, שעברה בקריאה ראשונה ביולי 2013.

"הרפורמה הקטנה", שמיד לאחר הפצתה כבר זכתה לכינוי בתקשורת "רפורמת הפרגולות", כוללת למעשה מספר מרכיבים עיקריים : (א) הרחבה מוגבלת של סמכויות ועדות מקומיות "עצמאיות" ו"עצמאיות מיוחדות" ללא תכנית מתאר מקומית כוללת ; (ב) קביעות לוחות זמנים להליכי תכנון ותיקונים שונים המרחיבים את חובות הפרסום והשקיפות של הליכי תכנון ועוסקים בניגודי עניינים ; (ג) רפורמה בהליכי הרישוי הכוללת שימוש במכונני רישוי פרטיים ; (ד) הרחבה משמעותית של הפטורים מהליכי רישוי לביצוע תשתיות ; (ה) מתן פטור מהיתר בניה לעבודות מסוימות שיקבעו בתקנות, כגון פרגולות - ומכאן נוצר הכינוי "רפורמת הפרגולות".

גם הפעם איגוד המתכננים השתתף באופן קבוע בהליכי החקיקה של "הרפורמה הקטנה". עוד לפני הגשת הצעת החוק איגוד המתכננים שלח למשרד הפנים נייר עמדה מפורט ביחס לתזכיר הצעת החוק.

איגוד המתכננים העלה בנייר העמדה שלו שתי הסתייגויות מרכזיות להצעת הרפורמה החדשה :

- האיגוד הדגיש פעם נוספת את הצורך בחיזוק היכולת המקצועית של ועדות מקומיות עצמאיות בתחום התכנון המרחבי (להבדיל מרישוי הבניה), שחייב להתחיל בכך שנושא המשרה הבכיר בתחום התכנון יהיה "מתכנן הועדה ועדה המקומית" ולא "מהנדס הועדה המקומית" וקביעת חובה לקיומו של צוות מקצועי בועדה המקומית שיכלול מתכנן ערים ואזורים.
- האיגוד התנגד להרחבת סמכויות ועדות מקומיות שאינן עצמאיות והתנגד להעברת סמכויות נרחבות ומשמעותיות לוועדות עצמאיות ללא גיבוש מדיניות תכנונית כוללת (גם אם טרם אושרה פורמאלית).

הרחבת סמכויות ועדות מקומיות ללא תכנון מתארי כוללני

הטיעון המרכזי של מינהל התכנון להצדקת הצעת הרפורמה החדשה בכל הנוגע להעברת סמכויות תכנון נוספות לוועדות מקומיות ללא תכנית מתאר כוללת עדיכנית הוא שבמבחן המעשה תיקון 76 לחוק התכנון והבניה נכשל. מאז אושר התיקון הנ"ל ב-2006 (לפני 7 שנים) ישנה רק ועדה מקומית מוסמכת אחת שיש לה גם תכנית מתאר כוללת עדיכנית מאושרת וזכתה להרחבת סמכויותיה (ועדה מקומית עפולה). התלונה המרכזית של השלטון המקומי היתה שהדיון בתכניות מתאר מקומיות כוללתיות בוועדות המחוזיות

נמשך שנים רבות ושהועדות המחוזיות אף מסכלות אישור תכניות כוללניות על-ידי דרישה לכלול הוראות מפורטות מדי וקשיחות מדי בתכניות, באופן שאינו מתיישב עם הכוונה שתכניות אלו יהיו גמישות וכוללניות.

מינהל התכנון הציג נתונים לפיהם מרבית התכניות המטופלות כיום ע"י הועדות המחוזיות הן תכניות קטנות שיוצרות 0 - 20 יח"ד, אשר אין להן השפעה משמעותית על היישוב או האזור, שיוצרות עומס בלתי נסבל על עבודת הועדות המחוזיות. לכן, עמדת מינהל התכנון היא שלא ניתן להמתין עד לאישור תכניות המתאר הכוללניות ובכדי להביא לייעול מידי של מערכת התכנון יש להעביר מיידית סמכויות מוגבלות לועדות מקומיות גם ללא תכנון מתארי כוללני מאושר. לטיעונים אלו בדרך כלל גם מצטרף הטיעון הפופולארי בדבר צורך מידי בפתרון משבר הדיוור ואישור היצע גדול של דירות למגורים באזורי הביקוש. אם כי טיעון זה מתעלם ממספר מחקרים שכבר הוכיחו שאין מחסור במלאי תכנוני מאושר לדירות מגורים וכי החסמים העיקריים הם במימוש התכניות המאושרות ומקורם אינו דווקא במערכת התכנון.

כאמור, איגוד המתכננים תמך בביזור סמכויות תכנוניות לועדות מקומיות בעלות יכולת מקצועית בהתאם לתכניות מתאר כוללניות עדכניות. עם זאת, העברת סמכויות תכנון לועדות מקומיות ללא תכנון מתארי מקומי כוללני בעייתית בכמה מישורים.

ראשית, ועדות מקומיות מעדיפות, מטבע הדברים, שיקולים תכנוניים מקומיים על פני שיקולים אזוריים או ארציים. עם זאת, לתכניות מקומיות רבות ביישוב מסוים או במרחב תכנון מקומי מסוים יכולות להיות השפעות מרחיקות לכת גם על יישובים אחרים או מרחבי תכנון מקומיים אחרים. כך למשל, תוספת זכויות בניה לאזורי מסחר ותעסוקה באזורים כפריים פוגעת במדיניות התכנונית הארצית לחיזוק המסחר והתעסוקה במרכזי הערים ומעודדת מגמות של התדרדרות מרכזי מסחר עירוניים. גם לתוספת זכויות למגורים בעיר אחת יכולות להיות השפעות מרחיקות לכת על יישוב סמוך ולתוספת משמעותית של זכויות בניה למגורים במרכז הארץ השפעה על יישובי הפריפריה והיא עשויה לפגוע במדיניות התכנונית הארצית לפיזור האוכלוסייה. גם לתכנון תשתיות במרחב תכנון מקומי אחד יכולות להיות השפעות רבות על מרחבי תכנון אחרים, במיוחד כשמדובר בתשתיות שמשרתות בפועל יותר מיישוב אחד. דוגמה מובהקת להשלכות של תכנון מקומי על סביבתו היא במקרה של תכנון שימושים הכרחיים הגורמים מטרד לסביבתם (NIMBY), אשר ועדה מקומית מטבע הדברים תעדיף להרחיק מתחומה או לתכנן בקצה מרחב התכנון שלה גם אם משמעות הדבר פגיעה בתושבי היישוב השכן.

שנית, בכדי לשמור על איכות המוצר התכנוני, שמטרתו בסופו של דבר לשפר את איכות חייהם של התושבים ולעסוק בחלוקה הוגנת של המשאבים, קיימת חשיבות רבה שתכנון עירוני ואזורי יהיה מבוסס על ראייה רחבה, רב תחומית ולטווח ארוך ליישוב שלם או לחלק משמעותי ממנו. זאת, בניגוד לתכנון נקודתי זוחל שאיננו מבוסס על מדיניות כללית, אלא נובע בעיקר מיוזמות פרטיות מזדמנות. תכנון מקומי כוללני הוא תהליך הכולל איסוף מידע על המצב הקיים וניתוחו, בחינת חוזקות, חולשות, הזדמנויות ואיומים, יצירת תחזית לעתיד במצב של "עסקים כרגיל", יצירת חזון וגירת יעדים תכנוניים, גיבוש חלופות תכנוניות וקריטריונים להערכת החלופות וקביעת

מדיניות תכנונית והוראות מפורטות שמטרתן לעבור מהמצב הקיים למצב הרצוי לפי החלופה הנבחרת. תהליך מורכב זה כולל גם לרוב שיתוף יזום של הציבור בשלבים שונים של הליכי התכנון. שיתוף הציבור מקדם ערכים דמוקרטיים של חלוקת הכוח השלטוני עם הציבור ומקדם מינהל תקין על-ידי הגברת השקיפות והעברת המידע. כמו כן, שיתוף הציבור יוצר מעורבות חברתית שמסייעת במימוש החזון התכנוני ועשויה למתן התנגדויות. שיתוף הציבור גם משפר את איכות התכנון על-ידי שימוש בידע מקומי שאיננו תמיד נחלת המתכנן או נבחרי הציבור. מנגד, תכנון נקודתי שאינו מבוסס על מדיניות תכנונית כוללת הוא תכנון שאינו מבוסס על בחינה מקצועית של מידע וניתוח, איננו מתייחס להשפעות התכנית על האזור או המרחב התכנוני המקומי כולו ולרוב מונע מיוזמות פרטיות מזדמנות - דבר שפותח פתח בלתי רצוי לשימוש לרעה בסמכויות התכנון בכדי להטיב עם "מקורבים" בשל העדר מדיניות ברורה ועקבית לאישור תכניות.

למרבית מהועדות המקומיות אין כיום את המשאבים, כוח האדם או הניסיון והיכולת המקצועית לקדם הליכי תכנון כוללניים והן עוסקות בעיקר בטיפול ביוזמות נקודתיות של יזמים ובהליכי רישוי הבניה.

שלישית, הרכב הועדה המקומית, שהינה ועדה המורכבת מנבחרי ציבור בלבד, משפיע ללא ספק על שיקוליה. בעוד שתכנון מיטבי צריך להיות מבוסס על ראייה רחבה וכוללת ולהתייחס לטווח הארוך, לנבחרי ציבור העומדים לבחירה כל 5 שנים יש נטייה להתמקד בטווח הקצר ולהעדיף תכנון נקודתי שאיננו מגביל את יכולת נבחרי הציבור לסטות ממדיניות תכנונית כאשר הדבר נוח מבחינה פוליטית. לכך יש להוסיף שרוב נבחרי הציבור החברים בוועדות המקומיות הם מתנדבים, שאינם מתוגמלים כלל על שעות העבודה הרבות ולרוב אינם יכולים להיות בקיאים בפרטי התכניות הנדונות בוועדה. בנוסף, לחברי הועדה המקומית אין הכשרה תכנונית מינימאלית שתאפשר להם לבחון בצורה ביקורתית חוות דעת מקצועיות המוצגות בפניהם.

כל אלו מדגישים את החשיבות של קיומה של תכנית מתאר מקומית כוללת שמאפשרת על-ידי הועדה המחוזית וקובעת את המסגרת התכנונית, כתנאי להרחבת סמכויות התכנון של הועדה המקומית. התכנית הכוללת היא זו שיוצרת מסגרת תכנונית, לאחר בחינה של ההשפעות של התכנון גם מחוץ לתחום המרחב התכנוני המקומי ולאחר קביעת מדיניות תכנונית מנחה המבהירה מהם היעדים אותם שואפים להשיג והאמצעים המרכזיים להשגת היעדים - מדיניות שמבוססת על בסיס נתונים אמין, ניתוח מקצועי של המגמות וההשפעות הצפויות של צעדים תכנוניים שונים והערכה אמיתית של חלופות שונות. תכנית מתאר מקומית כוללת לא רק יוצרת מסגרת תכנונית שאמורה לשפר את איכות קבלת החלטות התכנוניות במסגרת התכנון המפורט, אלא היא גם משמשת כלי בקרה שיפחית את המקרים של קבלת החלטות על בסיס שיקולים לא ענייניים או פסולים.

אכן, לא ניתן להתעלם מכך שהליכי האישור הסטטוטוריים של תכנון מתארי כוללני הם ממושכים מעבר לרצוי ולא ניתן להתעלם מהעומס הרב הקיים כיום בוועדות המחוזיות, שמעכב אישורן של תכניות רבות. עם זאת, קושי זה לא מצדיק העברה מיידית של סמכויות תכנון רחבות ביותר לוועדות מקומיות שכלל לא החלו בגיבוש מדיניות תכנונית כוללת.

כאן ראוי לציין, כי במסגרת הדיונים בהצעת הרפורמה הנוכחית מדגיש משרד הפנים שהסמכויות המועברות לוועדות מקומיות ללא תכנית מתאר כוללנית הן סמכויות מוגבלות ומצומצמות שלטענת משרד הפנים אין להן השפעות רחבות. עם זאת, בחינה מעמיקה של הסמכויות המועברות מגלה כי מדובר בסמכויות רחבות ביותר ששימוש נרחב בהן יכול לשנות לחלוטין את פני הישוב. כך למשל, ההצעה כוללת הענקת סמכות לכל הוועדות המקומיות - כולל ועדות מקומיות שאינן עצמאיות (כלומר לא אושרו כוועדות בעלות יכולת מקצועית והתנהלות תקינה) - לאשר בכל מגרש בייעוד מגורים תוספת זכויות בניה בשיעור של 15% משטח המגרש ועד ל-375 מ"ר. עם זאת, הצעת החוק איננה מחייבת שתכנית שכזו תהיה תכנית נקודתית למגרש מסוים או מספר מגרשים. לפיכך, כל ועדה מקומית, כולל ועדה מקומית שהתנהלותה בעייתית ובלתי מקצועית, תהיה מוסמכת, לכאורה ללא גיבוש של מדיניות תכנונית כלשהי, לאשר תכנית המוסיפה באופן גורף זכויות בניה, קומות ויח"ד בכל היישוב - תכנית שמשמעותה המעשית יכולה להיות תוספת משמעותית ביותר של יחידות דיור והתושבים ליישוב באופן שישנה את פניו. סמכויות הוועדות המקומיות העצמאיות שאין להן תכנית מתאר כוללנית רחבות אף יותר והן כוללות תוספת זכויות בניה נרחבות ביותר למגורים ואף לתעסוקה (כולל באזורים כפריים), שיכולות להן השלכות רחבות על מרחב התכנון המקומי כולו וגם מחוץ למרחב התכנון המקומי.

לאור התמשכות הליכי אישור תכניות מתאר כוללניות, איגוד המתכננים לא שלל לחלוטין הרחבת סמכויות לוועדות מקומיות שהוכרו כ"וועדות עצמאיות" (לאחר בדיקת יכולת מקצועית והתנהלות חוקית) גם ללא תכנית מתאר כוללנית מאושרת, אך עמד על כך שהעברת הסמכויות תותנה בקיומו של הליך תכנוני כוללני בשלב מתקדם כלשהו - דהיינו, קיומה של החלטת ועדה מחוזית על הפקדה של תכנית מתאר כוללנית או לכל הפחות החלטה של הוועדה המקומית עצמה על המלצה על הפקדת תכנית מתאר כוללנית והעברתה לוועדה המחוזית. בנוסף, בכדי למנוע שימוש בסמכויות המועברות לפני אישור תכנית מתאר כוללנית בצורה רחבה וגורפת (באופן שיכול לסכל את התכנית המתארית הכוללנית לכשתאושר) מן הראוי לקבוע מפורשות שהתכניות שיאושרו לפי סמכויות אלו יהיו תכניות נקודתיות לשטח מוגבל ולא יהיו תכניות רחבות היקף או כלל עירוניות (כפי שוועדות מקומיות מסוימות נוהגות כבר היום לאשר מכוח הסמכויות לפי תיקון 43 לחוק התכנון והבניה).

חשוב גם להדגיש, כי מבדיקה מדגמית שנערכה נמצא שכבר היום חלק ניכר מתושבי המדינה מתגוררים ביישובים בהם קיימת תכנית מתאר כוללנית שאושרה או הופקדה או התקבלה החלטה על הפקדתה בתנאים או שהועדה המקומית החליטה להמליץ על הפקדתה והעבירה אותה לוועדה המחוזית. כלומר, קבלת עמדת איגוד המתכננים לא היתה מונעת העברה מיידית של סמכויות תכנון רחבות כבר היום לעשרות ועדות מקומיות בהן חלק ניכר מהעומס התכנוני והפחתה משמעותית של העומס על הוועדות המחוזיות, תוך שמירה מינימאלית לפחות על קיומו של הליך משמעותי לגיבוש מדיניות תכנונית בראיה רחבה וארוכת טווח.

הדיונים בוועדת הפנים של הכנסת

הצעת הרפורמה החדשה (תיקון 102) עברה בקריאה ראשונה ביולי 2013 והדיונים בהצעת החוק בוועדת הפנים והגנת הסביבה החלו ב-16 באוקטובר 2013 בדיון חגיגי קצר בו הוצגה הצעת החוק בקצרה ע"י שר הפנים ומנהלת מינהל התכנון. מאז מתקיימים ככלל ישיבות בהצעת החוק בכל יום שלישי, בהן מוקראים בכל פעם מספר סעיפים מהצעת החוק עם הערות הייעוץ המשפטי של ועדת הפנים ולאחר מכן מתאפשר לחברי הכנסת הנוכחים בדיון ולנציגי הארגונים השונים שהגישו את הערותיהם בכתב במועד שנקבע קודם לכן להשמיע את הערותיהם לאותם סעיפים. בכל שבוע נמסרת לנציגי הארגונים השונים הודעה על מספרי הסעיפים שידונו בישיבות הקרובות ומועד אחרון להגשת הערות ביחס לסעיפים אלו. הדיונים הראשונים בהצעת החוק עסקו בעיקר בסעיפים שונים של הצעת החוק שעסקו בהרחבת הפטורים מהיתרי בניה להקמת תשתיות, בהוספת 2 נציגים בעלי דעה מייעצת לוועדה המקומית (שכעת לפי דרישת ח"כ מירי רגב יכולים להיות לא רק מתכננים או אדריכלים אלא גם הנדסאים) ובתיקונים שונים של הוראות הנוגעות לניגוד עניינים וסדרי ניהול הדיון במוסדות התכנון. איגוד המתכננים הגיש בכל פעם נייר עמדה ובו הערות לסעיפים שונים בהצעת החוק שעלו לדיון ונציגי איגוד המתכננים השתתפו בדיונים והעירו את ההערות.

במסגרת הדיונים הראשונים איגוד המתכננים העלה את עמדתו ביחס לצוות המקצועי של הוועדה המקומית ובין היתר דרש לשנות את המושג האנאכרוניסטי "מהנדס הוועדה המקומית" ולהחליפו במונח המתאים יותר: "מתכנן הוועדה המקומית". עמדה זו אף זכתה לתמיכת מהנדס העיר תל אביב, אדר' עודד גבולי. עם זאת, הערות איגוד המתכננים נדחו על הסף על-ידי יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה בנימוק שנושא זה אינו קשור להצעת החוק הנוכחית, אלא מקומו בחקיקה אחרת.

ב-31 בדצמבר 2013 החלו הדיונים בסעיף 27 להצעת החוק שהינו אחד הסעיפים הארוכים בהצעת החוק ועוסק באחד הנושאים החשובים ביותר בהצעה - העברת הסמכויות לוועדות המקומיות ללא תכנית מתאר כוללנית. בתחילת הישיבה הודיעה יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, ח"כ מירי רגב, כי בכוונתה לסיים את הדיונים בהצעת החוק ולהעבירה לקריאה שנייה ושלישית עד לחודש מרץ 2014 ובכדי לזרז הדיונים בהצעת החוק בכוונתה לקיים שתי ישיבות בכל שבוע (בימים ראשון ושלישי). למרות שסוגיית הרחבת סמכויות ועדות מקומיות היא אחד הנושאים המרכזיים בהצעת החוק, הדיון בסעיפי הצעת החוק שנגעו להרחבת הסמכויות לוועדות מקומיות שאינן עצמאיות ושאינן להן תכנית מתאר כוללנית היה קצר ונציגי איגוד המתכננים בישיבה (הח"מ) הופסקו בטרם הספיק להציג את עמדת האיגוד להצעת החוק מכיוון שהזמן שהוקצב לו (3 דקות) חלף. למרבה הצער, כך גם קרה בדיון הבא שהתקיים ב-7 בינואר 2014 ועסק בסעיפים הנוגעים להרחבת סמכויות ועדות עצמאיות שאינן להן תכניות מתאר כוללניות. למרות שנציגת איגוד המתכננים השתתפה בישיבה היא לא הצליחה במהלך הישיבה להציג את עמדת האיגוד בפני הוועדה ובכך למעשה הסתיים הדיון באחד הנושאים המרכזיים בהצעת החוק מבלי שעמדת האיגוד הוצגה כהלכה.

בעקבות מקרים אלו החליט איגוד המתכננים על הפסקת השתתפותו בישיבות ועדת הפנים ברפורמה, שכן על פניו ממילא לא היתה כל נכונות לשמוע את עמדותיו או הערותיו.

לסיום

בשעת כתיבת שורות אלו נראה כי אישור "הרפורמה הקטנה" כפי שהוצעה מתקרב, למרות שלא התקיים דיון אמיתי בבעייתיות הרבה בהעברת סמכויות תכנון רחבות לועדות מקומיות ללא דרישה להליך כלשהו של תכנון מתארי כוללני. נראה שבשלב זה אין נכונות אמיתית, לא מצד משרד הפנים ולא מצד ועדת הפנים והגנת הסביבה, לשמיעת הערות עקרוניות ביחס להצעת החוק או לשינויים משמעותיים בהצעת החוק וההערות שזכות לדיון רחב מתמקדות בעיקר בהערות פרטניות והערות הנוגעות לניסוח החוק. נראה גם כי חוסר הסובלנות כלפי נציגי איגוד המתכננים נובעת, לפחות באופן חלקי, מחוסר היכרות מספקת של חלק מחברי הכנסת עם הארגון המקצועי והעדר הערכה אמיתית למעמדו ולכוח השפעתו. בהקשר זה ראוי לציין, כי מזה כשנתיים לא מונה נציג הארגונים המקצועיים למועצה הארצית לתכנון ובניה, למרות שההמלצה על מועמד ראוי ביותר (בלשון ההמעטה) הועברה למשרד הפנים, בהסכמה בין איגוד המתכננים ועמותת האדריכלים, לפני זמן רב. נראה כי משרד הפנים אינו רואה חשיבות עליונה בנוכחות של נציג שכזה במוסד התכנון החשוב במדינה וגם עובדה זו צריכה ללמד על המעמד הציבורי שניתן בימים אלו לארגונים המקצועיים.

לאחר ליווי הצעות הרפורמה השונות מזה מספר שנים, נראה שהניסיון האחרון מחייב בדיקה מחודשת מצד איגוד המתכננים בדבר התועלת בהמשך השתתפות בישיבות ועדת הפנים והגנת הסביבה בהצעת החוק במתכונת הנוכחית וככל שהאיגוד מעוניין להשפיע על סדר היום התכנוני בישראל יש לבחון גם חלופות אחרות להשפעה שיתכן שהן יותר אפקטיביות.

אשר כהנא

