



שיתוף הציבור והזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון

שיתוף הציבור והזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בהווה ובעתיד (לאור הרפורמה בחוק התכנון והבנייה)

מחשבות העולות מקריאת המחקרים "התשמע קולי?" (כרמון ואלתרמן, 2011)
ו"מקונפליקט לשיתוף" (דרוקמן ואלתרמן, 2010)

מעורבות הציבור בתהליכי התכנון מהווה את אחד הממדים המרכזיים של התכנון העירוני והתכנון האזורי בעולם ובישראל החל משנות ה-90 של המאה הקודמת. למרות שרעיון זה אינו חדש, מתקיים דיון ציבורי וחיקוקי מתמשך בנושא שתוצאותיו ניכרות בהעלאת הסוגיה על סדר היום הציבורי ובשינויים נורמטיביים ומשפטיים שחלו במהלך השנים במעורבות הציבור בתהליכי התכנון והבנייה. דיון זה עולה ביתר תוקף בהקשר לרפורמה המוצעת לחוק התכנון והבנייה, המצויה בתהליכי חקיקה כמו גם לרוח המחאה הדורשת שינוי ביכולת ההשפעה של האזרח על איכות חייו. ברוח התקופה מעניין מאוד אפילו שמו של הפרסום "התשמע קולי!" כאשר מתחזק הצורך בפיתוח תרבות אזרחית פעילה ובביסוס הדמוקרטיה העירונית לנוכח התהליכים הכלכליים בפיתוח האורבני בעיר המודרנית.

בעיתוי הנוכחי, פרסום המחקר המקיף בספרן של פרופ' אלתרמן וד"ר כרמון (2011), יכול לתרום תרומה נכבדה להבנת סוגיית זכות הציבור להתנגד בפני מוסדות התכנון ובתהליכי התכנון והבנייה בהווה ובעתיד (במסגרת הרפורמה בחוק התכנון והבנייה).

המחקר מפרט ומנתח את זכות הציבור להתנגדות במסגרת החוק הקיים (החוק משנת 1965 כולל התיקונים) ברמה המשפטית ונורמטיבית בכמה סוגיות מרכזיות שהבולטות הן: מה זכות הטיעון, שיתוף הציבור בהקשר לזכות הטיעון ויחסי הכח בין הממסד לציבור בכל הנוגע להליך התכנון. החוקרות מנתחות גם את הפער שבין זכות הציבור להישמע על פי החוק "היבש" ובין התמורות שחלו במהלך השנים בחברה הישראלית. במחקרן עולה שמחד, דברי החוק עוברים הליך של פרשנות משפטית מרחיבה שמדגישה את חשיבות מעורבות הציבור ומרחיבה את זכות הציבור להישמע בתהליך התכנון. ומאידך, הליך זה גורם לכך שניתן לראות גם נסיונות להצר בפועל את יישום הזכות להתנגדות על פי החוק על מנת לגרום לו שיפסיק "להפריע" בתהליכי התכנון. הנסיונות בוצעו בדרכים מגוונות שכללו, בין היתר, גם סמכות להטיל קנס על המתנגדים ודרישה לתצהיר כדרישת סף.

הליך נוסף הוא יצירת הליכי תכנון מקוצרים בולליים בשנות התשעים (של המאה הקודמת) והודליים בימים אלו. כמובן, שהליכי תכנון מקוצרים לא מיועדים על מנת להצר את זכות הטיעון של הציבור אך לעת קיצור הליכים גם זכות הטיעון יוצאת מאיזון. מידת הפגיעה של זכות הטיעון במסגרת ההליכים המקוצרים לא נבדקה על ידי החוקרות אלא רק הנסיון למצוא איזון חדש בין זכות הטיעון להתייעלות הליכי התכנון במסגרת הרפורמה. ובנושא זה





טוענות החוקרות שהאיזון המוצע צועד מספר צעדים קדימה לקראת הרחבת זכות הטיעון, אך בה בעת פוסע מספר צעדים אחורה להצרת זכות זו.

סוגיות אלו מציפות גם את הדילמה על מידת האיזון שבין יעילות הליכי התכנון ובין זכות הטיעון. בשאלה זו מתנהל ויכוח ארוך שנים באם מדובר בזרימה לגיטימית של מידע "מלמטה למעלה", או אחד הגורמים הלא לגיטימיים האחראים להתמשכות הליכי התכנון, כפי שעולה מהעמדות הממסדיות.

בגלל חשיבות הדילמה על מידת האיזון שבין יעילות התכנון ובין זכות הטיעון של הציבור, ראוי לאזכר בקצרה מחקר נוסף שערך דורון דרוקמן ביחד עם פרופ' אלתרמן - "מקונפליקט לשיתוף. זיהוי פוטנציאל ההתנגדויות הצפוי לתוכנית בנין עיר" (2010). החוקרים בודקים את שלב ההתנגדות שהוא השלב היחיד שבו יש חובה לשתף את הציבור בתכנון, שיתוף שהולך וגובר על רקע העליה במודעות של הציבור להשפיע על התכנון (ראה גם אלכסנדר 2008: 75-76). במקביל עולה גם הדרישה להרחיב את מעורבות הציבור עוד בשלב מוקדם בטרם הפקדת התוכנית, בעיקר בכל הנוגע לתוכניות בעלות פוטנציאל קונפליקט והתנגדויות גדול.

מול הליך זה קיימת הטענה שיעילות התכנון הסטטוטורי נפגעת ובודאי שאין להרחיב את זכות הציבור להתנגדות. עוד טוענים החוקרים כי מאחר והליך ההתנגדויות בחוק הנוכחי, הינו הליך מעין - שיפוטי בעל תבנית קשיחה ומגודרת יחסית הוא לא מעודד התדיינות מקצועית בין שוים. במצב זה, נוטים מתנגדים רבים להרחיב את הקונפליקט ואת ההתנגדויות מעבר לנושאי הבסיס שאלהם רצו להתנגד, בהנחה שהקונפליקט ייפתר בסופו של דבר בהליך פשרה וכך ההישגים ששיגו יהיו קרובים להישגים שרצו להשיג מלכתחילה. בכך תורם הקונפליקט ליצירת "צווארי בקבוק" בשלב ההתנגדויות בתוכניות השונות ויעילות התכנון נפגמת. לעיתים בהעדר שביעות רצון של המתנגדים מהפירוט הנכפים עליהם התוכנית אף מגיעה להליכים משפטיים המעכבים אותה עוד יותר.

במחקר זה טוענים החוקרים שניתן להעריך מראש, במידה גדולה של ודאות, את מידת ההתנגדויות לתוכנית בנין עיר ולא רק של הציבור אלא גם של יזמים, רשויות מקומיות וכל מי שחש נפגע על ידי התוכנית. ואף מציעים פתרון אפשרי הנוגע להקטנת הקונפליקטים וההתנגדויות על ידי בחינת השפעת הפתרון המוצע על הפרט והציבור בנסיון לצמצם פגיעה ולחילופין מתן אמצעי שיפוי כאשר לא ניתן לצמצם פגיעה. זאת בנוסף לשילוב הציבור עוד בשלבים המוקדמים של הליך התכנון ימתן את הקונפליקטים ואת "צווארי הבקבוק", ויסייע בשיפור איכותו של המוצר התכנוני, יגביר את יעילותו ויגדיל את סיכויי מימושו.

הצעה זו לא הוטמעה ברפורמה, כמו גם הצעות איגוד המתכננים לחזק את מעורבות הציבור בתכנון התומכות בהרחבת מעורבות הציבור ובין היתר: גיבוש נוהל מחייב במסגרת החוק לשיתוף ציבור שישען גם על היקף התוכניות ואופייה; קיום שימוע ציבורי לתוכניות טרם הפקדתן; קיום הליך גישור על מנת להרחיב הסכמות ולצמצם הקונפליקטים ולגבש פתרונות יצירתיים שבהם כל הצדדים מרוויחים (ראה הרחבה בהתייחסויות איגוד המתכננים לרפורמה בתכנון).

בהשוואה בינלאומית (עם אנגליה והולנד) של החוק הנוכחי מזהות החוקרות,





שיתוף הציבור והזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון

כמה נקודות חולשה בישראל: הראשונה והבולטת היא הגבלת הנגישות דרך החובה להגיש תצהיר והסמכות לחייב בהוצאות המהווה חסם קריטי בפני הציבור. זאת בנוסף, לדרכי הפרסום והיידוע שגם הם חלשים בישראל ומקשים על הציבור לקבל את המידע בזמן הקצוב בחוק על מנת להתנגד. חולשה מהותית נוספת, על פי הממצאים של המחקר, מצויה גם בעיתוי שבו קיימת החובה לשתף את הציבור וזאת בשלב ההתנגדויות, כלומר לאחר הפקדת התוכניות. בפועל נקודת זמן זו מעמידה את הציבור בפני תוכנית מוגמרת ומשאירה בידיו רק את הזכות להתנגד לתוכנית שגובשה בלעדיו. באופן זה מעטה מאוד השפעתו על גיבוש התוכניות תוך כדי תהליך התכנון ועל חלופות אפשריות.

בצד החולשות מזהות החוקרות גם נקודות חוזק של החוק הישראלי במתכונתו הנוכחית, וזאת בעיקר בכל הנוגע לפרקי הזמן המוקצבים להגשת ההתנגדויות. מהמחקר עולה כי במסלול הרגיל של התוכניות (לא הות"ל) החוק הישראלי מקנה פרקי זמן ממושכים יותר מאשר באנגליה ובהולנד וזאת מבלי לקחת בחשבון את החסם הנוצר בגלל הצורך להגיש תצהיר והחייב בהוצאות.

נקודות חוזק נוספות שאותן מציינות החוקרות בראייה משווה הן: חובת ההנמקה וישרות ההשמעה. החוק הישראלי הוא היחיד המחייב את רשויות התכנון לנמק את הדחייה ולשלוח אותה למתנגדים וזאת לאחר שבדרי"כ שמע אותן באופן ישיר. רק במקרים מיוחדים ההתנגדויות נשמעות רק בפני חוקר.

ואל מול הרפורמה המתגבשת נשאלת השאלה, מהן אותן נקודות שהחוקרות מזהות כמצעידות את זכות הציבור אחורה ומהן אותן נקודות המצעידות אותה קדימה. בצד החיובי, טוענות החוקרות, הרפורמה מציעה להרחיב את חובת הפרסום ולהכיל אותה על שלב ההודעה על הכנת תוכנית ולא על שלב הפרסום להפקדה. אם כי ראוי לציין בנושא זה, כי למרות שהרפורמה מגדילה את היידוע באשר לשלבי הכניסה להליך התכנון, היא לא מרחיבה את הזכות להתנגד בשלבים המוקדמים אלא משאירה אותו בעיקר בהתנגדויות. כלומר הדרך היחידה של הציבור להשפיע על הליכי התכנון נותרה באמצעות הגשת התנגדות לאחר הפקדת התוכנית וכך עדיין אין ביכולתו להשפיע על התכנית בשלבים המוקדמים.

שינוי נוסף לטובה, רואות החוקרות בהצעה להרחיב גם את כלי היידוע דבר שייעל את נגישות הציבור למידע. הרחבה חיובית נוספת שמציעה הרפורמה היא על היקף התוכניות שהציבור יכול להתנגד אליהן וזאת תוך הכללת תוכניות מתאר ארציות במסגרת התוכניות שהציבור יכול להתנגד אליהן והרחבת הזכות להתנגד באופן שתהיה פתוחה בפני כולם.

הרעה במסגרת הרפורמה בזכות הציבור לטעון, מזהות החוקרות גם בהצעה לבטל את זכות השימוע בפני מקבלי ההחלטות עצמן בועדות השונות והעברתה למסגרת של חוקר יחיד. בכך טוענות החוקרות נוצרת "מסננת קוגניטיבית" של אדם אחד.

הרעה נוספת ניתן לראות בהצעה לבטל את זכות הציבור לערוך על תוכניות מקומיות הטעונות אישור של הועדה המחוזית וזאת למרות שמדובר בתוכניות העיקריות המשפיעות על הפיתוח האורבני העתידי ולהשאיר אז זכותו לערער רק לגבי תוכניות שיאושרו על ידי ועדה מקומית.





כאמור, החוקרות לא מציגות במחקר את כל ההיבטים של הרפורמה אך מחקרן שם מסד תיאורטי ומעשי לניתוח נוסף ובכך ניתן לראות ערך מוסף של המחקר מעבר לניתוח מקיף של החוק הנוכחי.

למרות היקף החומר שהחוקרות ניתחו בחוק הנוכחי, נעדר מהשיח המחקרי שלהן היבט חשוב מאוד בכל הנוגע לסוגיות שניתחו והוא ההשלכות של המחקר גם ביחס לפרק ו' שנחקק במסגרת החוק ב-1965. פרק זה בא להתחשב בצרכי הבטחון של המדינה, כולל סודיות ודחיות על מנת לשמור על האינטרסים והצרכים של מערכת הבטחון. למרות שהוא בעל השפעה משמעותית מאוד על המערכת האזרחית, השיח הנוגע אליו גם בחוק הנוכחי וגם ברפורמה הוא מצומצם מאוד. הניתוח הבא מנסה להרחיב את הסוגיות שנחקרו בחוק התכנון והבנייה על ידי כרמון ואלתרמן אך בכל הנוגע לפרק ו' (שלא נחקר על ידן). פרק ו' מהווה חריג לעקרונות המתווים בחוק התכנון והבנייה והוא מציב כללים ברורים מאוד למניעת השקיפות וצמצום שיתוף הציבור. במהלך השנים חלו בו מספר שינויים והם נבעו מפניות הציבור וארגונים ציבוריים לסעד משפטי נגד הליך התכנון כפי שנעשה על ידי מערכת הבטחון, דוגמה בולטת מהשנים האחרונות היא סוגית תכנון עיר הבהדים.

כאמור, אחת ממשימותיו הראשונות של התכנון היא מציאת איזון בין מטרות, צרכים ואינטרסים של קהילות, קבוצות ויחידים בהווה ובעתיד. משימה זו אינה קלה כלל בהתחשב בסתירות הקיימות והאפשרויות שיש במטרות, בערכים, ובאינטרסים של הצדדים השונים המעורבים בתכנון כפי שעולה ממחקרן של כרמון ואלתרמן כמו גם ממחקרם של דרוקמן ואלתרמן ומלווה בקונפליקטים רבים. אך היבטים אלה מתעצמים בעיקר בכל הנוגע לאיזון בין התכנון הנוגע למערכת האזרחית ולזו של הצבאית בהתמודדות על אותם משאבים ציבוריים - מרחב, קרקע וסביבה. בעיקר לאור העובדה שהיקף השטח המוחזק בידי מערכת הבטחון הוא כמעט ממחצית שטחה של המדינה (אורן ורגב 2008).

מנייר העמדה שהגיש איגוד המתכננים בהליך התגובה לרפורמה, עולה כי הצעת החוק מחריגה באופן רחב וללא הצדקה את מערכת הביטחון מהליכי התכנון, תוך פגיעה בעקרונות השקיפות, הייצוג והשתתפות של הציבור.

הצעת החוק מבקשת במידה רבה להחריג את מערכת הביטחון מהליכי התכנון על-פי הצעת החוק ומקנה למערכת הביטחון מעמד מיוחד ורב עוצמה. כך למשל, משרד הביטחון מקבל הודעה על כל תכנית שנקלטה (למרות שיש לו נציגים במוסדות התכנון המקבלים הודעות על קליטת התכנית). בנוסף, הדיון בהתנגדויות לתכניות מטעם משרד הביטחון (התנגדויות ביטחוניות) אינו מתקיים במוסד התכנון המוסמך לאשר את התכנית (או ועדת משנה שלו) אלא ב"ועדה למתקנים בטחוניים" שהינה ועדה מצומצמת ביותר (ללא ייצוג של השלטון המקומי או החברה האזרחית) שתפקידה הוא להיות רשות רישוי ולא מוסד תכנון או בוועדת "משנה" של המועצה הארצית שבפועל הרכב מצומצם ביותר (גם כאן ללא נציג השלטון המקומי והחברה האזרחית). בנוסף, לוועדה למתקנים ביטחוניים, שהינה כאמור לעיל רשות רישוי מצומצמת, יש סמכות לכפות על מוסדות תכנון מוסמכים לשנות תכניות שאושרו כדין (לאחר פרסום והפקדה) למרות שתכניות אלו אינן בסמכותה.

ובאשר לעוצמת ומעורבות בעלי העניין ניתן לראות מדרג ברור והבחנה בין שלושה גורמים בעלי עוצמה משתנה: אלה שיש להם עוצמה מוחלטת, אלה





שיתוף הציבור והזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון

שעוצמתם מוגבלת אך קיימת במסגרת החוק, ואלה שבתחתית המדרג, שמעורבותם נורמטיבית בלבד ככל שיקבע על ידי מערכת הבטחון.

למערכת הבטחון יש עוצמה בלתי מוגבלת לתכנון, בכל שלביו, כולל מתן הוראות לשינוי מצב קיים על מנת להבטיח המשך פעילות של מתקנים בטחוניים. לעומתה יש בעלי עניין שעוצמתם מובטחת בחוק אם כי לעיתים בצורה מוגבלת ועליהם נימנים: מערכת התכנון; משרדי ממשלה ייעודיים: סביבה, חקלאות, תיירות, בריאות. בעל העוצמה העיקרית הוא המשרד להגנת הסביבה אשר בהסכמה שר הבטחון רשאי לקבוע גם לגבי מתקנים בטחוניים סוגי תוכניות שתנאי להגשתן היא עריכת תסקיר השפעה על הסביבה. והמערכת המוניציפאלית – שאיתה מתקיים תאום ברמה מקומית.

בכל הנוגע לציבור ולארגונים הציבוריים, הרי שהמעורבות שלהם לא מעוגנת בחוק והיא נורמטיבית בלבד ותלויה ברצונה הטוב של מערכת הבטחון. אך בעוד עם הארגונים הציבוריים נוצר מנגנון דיאלוג באמצעות מערכת קבועה מעין "צבא הגנה לטבע". בכל הנוגע לציבור - מעורבותם נורמטיבית בלבד ובלא מנגנון הידברות מסודר. כלומר הציבור שהשפעת התכנון עליו היא המהותית ביותר, הוא בעל העוצמה הקטנה ביותר והממשק איתו מתנהל בא- סימטריה מובהקת של כוח לטובת מערכת הבטחון; הוא לא שקוף גם כאשר מדובר בפרויקט בעל מאפיינים אזרחיים מובהקים (ראה דוגמת עיר הבהדים). אין מנגנוני הדברות ותאום מסודרים ואין מנגנוני ניהול קונפליקטים ציבוריים למרות שניכרת בהם עליה מתמדת. יתר על כן אפילו במצב של פגיעה, הזכות להתנגדות על ידי הנפגעים מוגבלת ביותר בשורה ארוכה של סייגים והגבלות כולל על הסעדים המשפטיים ואף נקבע שהם לא יעכבו את ביצוע הוראות השינוי על ידי מערכת הבטחון. גם כאן נכונה ורלוונטית ההצעה לדיאלוג עם הציבור ואף למערכת של גישור.

ואם נסכם את המחקרים שבהם עסקנו הרי שהעיתוי המיוחד של הוצאתם, אךן מאפשר לשים מסד תיאורטי ומעשי של מעורבות הציבור, קונפליקטים והתנגדויות גם בכל הנוגע לרפורמה כולל להיבטים הסמויים מהעין.

נילי שחורי

מקורות

אורן, ע., ורגב, ר., (2008). ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל. הוצאת כרמל. דרוקמן, ד. אלתרמן, ר. (2010). מקונפליקט לשיתוף. זיהוי "פוטנציאל ההתנגדויות" הצפוי לתוכנית בנין עיר. המרכז לחקר העיר והאזור הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים. מוסד הטכניון למחקר ופיתוח הטכניון – חיפה.

כרמון, ד., ואלתרמן, ר., (2011). התשמע קולי! הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל. המרכז לחקר העיר והאזור הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים. מוסד הטכניון למחקר ופיתוח הטכניון – חיפה.

Alexander, E.R. (2008). Public Participation in Planning – A Multidimensional Model: The Case of Israel. *Planning Theory & Practice* 9 (1): 57-80.

