



כהרגלי במדור זה, איני מציג את תוכן החוברת (כמקובל לרוב בכתבי-עת אחרים), אלא מקדיש אותו לנושא תכנוני בענייני היום, שמעסיק אותי ועשוי לעניין את הקוראים. עם זאת, בחוברת זו, שני הכיוונים אינם בסתירה זה לזה, כי הנושא שעליו אני כותב הוא גם הנושא של המדור המהווה את עיקר החוברת. מדובר במדור מיוחד (ר' גם את ההקדמה המפורטת) הדן ברפורמה המוצעת בתחום התכנון ורישוי הבנייה, בהציגו מבחר ניירות עמדה בנושא. אני מנצל את זכות הדיבור המוקנית לי כעורך על מנת להביא גם את עמדותי, ואולי מנקודת מבט מיוחדת.

לקחים מעיצוב מוסדי: הערות על הרפורמה במערכת התכנון והרישוי

מה הוא עיצוב מוסדי, ומדוע הוא רלוונטי למערכת התכנון?

על מנת להגדיר עיצוב מוסדי, יש להבהיר מה הוא "מוסד". בדרך כלל מזהים את המונח "מוסד" עם ארגונים ומסגרות ארגוניות ממלכתיים או ציבוריים: הממשלה ומשרדה, בתי משפט, הסוכנות היהודית, בתי חולים, בתי ספר וכד'. כל אלה הם אמנם מוסדות, אך המונח "מוסד" רחב הרבה יותר. מוסדות הם "חוקי המשחק בחברה" – האילוצים שהאנושות המציאה על מנת להתוות את פעולות הגומלין בין בני אדם. מוסדות הם מערכות מורכבות של נורמות ומבנים ארגוניים המתמידים לאורך זמן בשירות תכליות הנקבעות על ידי הכלל. לפי הגדרה זו, גם חוק הוא מוסד, כמו גם מערכות חוקיות וארגוניות כמערכות המשפט, הבריאות והתכנון.

עם תפיסה נכונה של המוסדות, מובן שעיצוב מוסדי הוא עיצובם של מוסדות: תכנון ויישום של חוקים, כללים, נהלים ומבנים ארגוניים אשר יאפשרו או יאלצו התנהגות ופעילות על מנת להתאימן לערכים רצויים. עיצוב מוסדי נמצא בשלוש רמות. ברמה העליונה – ה-macro – חוקות ותכניות חברתיות אסטרטגיות-מהפכניות (לדוגמה: ה-new deal של הנשיא רוזוולט בארה"ב ב-1932). ברמה האמצעית – ה-meso – מדיניות, תכניות ומסגרות מוסדיות למטרות מוגדרות (לדוגמה: תכנית הערים החדשות בבריטניה, פרויקט שיקום שכונות בארץ); ברמה זאת מעורבים המתכננים. הרמה האחרונה – ה-micro – היא תוך-ארגונית (לדוגמה: נהלים ארגוניים, קבוצות משימה, ועדות וכד').

לעיצוב מוסדי תפקיד חשוב בתכנון: הוא מתבצע בכל פעם שגיבוש תכנית דורש היווצרות מסגרות ארגוניות חדשות או שינויים במסגרות קיימות, ובכל מקרה שיישום תכנית או פרויקט דורש חקיקה, תקינה או התקנת נהלים חדשים, הקמת ארגונים חדשים או תיקון של מסגרות ארגוניות קיימות. הקמת מערכת תכנון ותיקון מערכת תכנון קיימת הם מעשי עיצוב מוסדי par excellence; על כן, כדאי להסתכל ולנתח את הרפורמה המוצעת בתחום התכנון והרישוי כניסוי בעיצוב



מוסדי. בהמשך יוצגו כמה הערות על הרפורמה בתחום התכנון ורישוי הבנייה שבתהליך¹.

נושאים בעיצוב מוסדי והקשרם לרפורמה בתחום התכנון והרישוי

משימות ריבוניות (sovereign tasks): אלו משימות אשר מטבען ניתנות לביצוע רק על ידי הריבון, שבישראל הוא המדינה. למשימות אלו שתי תכונות: (1) הצורך באכיפה בכוח (אשר היא בלעדית לשליט); (2) הצורך ביושר (probity) של בעלי התפקידים. כמה מהתיקונים המוצעים במערכת רישוי הבנייה מעלים שאלה האם הם לא מתעלמים מהגבלות אלו של משימות ריבוניות. בעיה זאת תדרוש תשומת לב מיוחדת בעת הקמת מכוני בקרה ורישוי חיצוניים.

מיקור-חוץ והפרטה: כמה מהתיקונים המוצעים כרוכים בהפרטה ומיקור-חוץ של משימות (לדוגמה: ניהול מערכת המידע של מנהל התכנון) ושירותים (לדוגמה, הקמת מכוני רישוי חיצוניים). ההנחה היא שבהפרטה טמונים הוזלה וייעול, בהשוואה להמשך המתכונת הקיימת. לפעמים שוכחים את עלויות העסקה הכרוכות בהפרטת שירותים ציבוריים. עלויות אלו כוללות רכש (עריכת מכרזים וחוזים עם ספקי השירותים הפרטיים), שליטה ופיקוח (שדורשים הקמה ותחזוקה של מנגנון פנימי בתוך הגוף הציבורי לבקרת התפקוד והביצוע של המשימות שהופרטו). ההפרטה כדאית רק אם החיסכון הצפוי בעלויות ישירות עולה על עלויות עסקה אלו. במבחן ישימות של הפרטה מוצעת, ניתן להעריך את כדאיותה, אך, למיטב ידיעתי, מבחן כזה לא בוצע.

ייעול קבלת החלטות מול העמקת שיתוף ציבור: אחת מהנחות היסוד שמניעות את הרפורמה היא שיעול מערכת התכנון והרישוי תלוי בזירוז תהליכי אישור תכניות והיתרי בנייה ובפישוטם. נכון שמרכיב זה חשוב, אך ייעול התכנון כרוך לא רק במהירות תהליך קבלת ההחלטות אלא גם באיכות ההחלטות שמתקבלות. ניתוח מוסדי של תהליך התכנון ורישוי הבנייה יכול לשפוך אור על השאלה האם קיצור תהליכי תכנון באמת תורם לייעול אמיתי, ובאיזו מידה העמקת שיתוף ציבור בתהליך התכנון יכולה לתרום לאיכותו ולהוסיף או לגרוע מיעילותו. מתוך המידע שמובא על ידי הצדדים בוויכוח על ממד המחסור ביחידות דיוור מאושרות לבנייה (כולל ממדי העיכובים באישור תכניות ובהענקת היתרי בנייה, ומקורותיהם), ניתן להסיק שהניגוד בין שני היעדים אינו קיים בעליל, וש אפשר לפתור את רוב הבעיות בתיקוני ניהול ובייעול, בעיקר במערכת רישוי הבנייה.

תיקונים מבניים: בין התיקונים המבניים המוצעים למערכת התכנון כלולים ביזור סמכויות מהוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות, וביטול כמה ועדות ייחודיות. ניתוח מוסדי של מערכת התכנון הסטטוטורית מזוויית הראייה של תורת עלויות העסקה ותורת הסוכנות יכול לשפוך אור על הכדאיות והישימות של תיקונים מבניים כאלו. הסתכלות ראשונית ורופפת ממבט של עיצוב מוסדי מציעה זהירות בניסוח מפורט של ביזור סמכויות ומטילה ספק ביעילות של ביטול הוועדות המופקדות על נושאים מיוחדים כמו שמירת שטחים פתוחים וחופים.

1

הערות אלו נכתבו טרם פרסום תזכיר החוק שמפרט את הצעת הרפורמה המגובשת ע"י הוועדה הבינמשרדית; לכן הן מגיבות על פרטי הרפורמה כפי שהופצו בדיונים ציבוריים בחודשים האחרונים והודלפו באופן בלתי-רשמי בפרסומים ראשוניים.

הערות על הרפורמה המוצעת

כללי: "תכנית אחת בוועדה אחת"

אין לחלוק על עצם המטרה המוצהרת המרכזית של הרפורמה, המתבטאת בססמה הני"ל, אך ניתן להטיל ספק בכמה מהיבטיה. (1 חיוניותה; 2) המרכזיות והבלעדיות שלה; (3) האמצעים להשגתה.

חיוניות הרפורמה, שעיברה קיצור תהליכי התכנון והרישוי וזירוזם, מושגת על ההנחות שקיים מחסור בקרקע מתוכננת וזמינה לבנייה, שעליית מחירי יחידות הדיר באזורי הביקוש הנה תוצאה של מחסור היצע בשוק, ושעיקובים באישור תכניות מוגשות ובהענקת היתרי בנייה הם שגורמים למחסורים אלו. העובדות בשטח, כפי שהן מצטיירות במידע מלא, מדויק ועדכני שנמסר (בין השאר, על ידי מנהל התכנון) במסגרת השיח הציבורי שהתנהל במקביל להעלאת הרפורמה וגיבושה, סותרות את כל שלוש ההנחות האלו.

לכן, על אף היותה של התייעלות מערכת התכנון והרישוי מטרה מכובדת, ניתן לערער על המרכזיות שלה ברפורמה המוצעת, ולהצטרף על בלעדיותה. הרפורמה פגומה בשל התמקדותה הבלעדית במטרת היעול, על פני יעדים חשובים אחרים כמו שיפור תהליך התכנון (הגברת שקיפותו וחיזוק שיתוף הציבור) והעלאת איכות תוצאותיו (תכניות והחלטות תכנוניות). לבסוף, ניתן להרהר אם האמצעים בהם בחרו יוזמי הרפורמה להשיג את מטרותיהם הם אכן המועילים ביותר, ועל כך נדון בהמשך.

מבנה המערכת

המועצה הארצית: בין פרטי הרפורמה יש הצעה להקים ועדות משנה ייחודיות למועצה הארצית עם האצלת סמכויות אשר תהפוך אותן לעצמאיות למדי. כמו בהיבטים רבים בעיצוב מוסדי, כאן *the devil is in the details*. אין לקבל או לשלול הצעה זאת על הסף, אלא לבחון אותה בקפדנות על פרטיה. ניתן לדון אותה לחיוב אם היא נראית כמכוונת בכנות ליעל את דיוני המועצה על ידי "הזרמת" תכניות לאפיקי דיון ייחודיים שמתמחים (על-פי הרכבם) בנושאים מוגדרים, אשר המלצותיהם טעונות אישור מליאת המועצה. מאידך, אם הכוונה למעשה היא לפצל את המועצה ולרוקן את סמכויות מליאת המועצה מתוכן על מנת לזרז את קידומם של פרויקטים ייחודיים בזירות מיוחדות המופקדות על אישורם, יש לשלול את ההצעה מכול וכול, כי הדיון במליאת המועצה הארצית חיוני כדי להבטיח את הצגת כל השיקולים התכנוניים הרלוונטיים וכדי להגיע להחלטות מושכלות. במקרה זה יש לשאוף לתקן את פרטי ההצעה ולהסיט אותה בחזרה לכיוון החיובי².

2

האמור נכון גם לגבי הצעה דומה לוועדות המחוזיות.

הוועדות הייחודיות: אחד האמצעים המבניים המוצעים תחילה לפישוט התהליכים ולזירוזם היה ביטול שתיים מהוועדות הייחודיות: הוולחוף (הוועדה לשמירה על הסביבה החופית) והוולקחש"פ (הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים). יש להודות על הירידה מתכנית זאת: נראה שמקדמי הרפורמה שוכנעו כי יעילות ועדות אלו מונעת עיכובים מיותרים, וכי קיומן תורם לדיון בתכניות המוצעות ולאיכות ההחלטות התכנוניות. מאידך, הרפורמה מציעה להרחיב את תחום הסמכויות של הוועדה (הוועדה לתשתיות לאומיות) ולהעביר לטיפול גם פרויקטים "אסטרטגיים": מיזמי

פיתוח גדולים במיוחד למגורים או לתעסוקה. דווקא בהצעה זאת (הכרוכה למעשה בעקיפת מערכת התכנון הרגילה) טמונה סכנה מוחשית של קבלת החלטות תכנוניות מוטעות, כאשר קיצור התהליכים קוטע את הדיון הנחוץ לשיקול מושכל בכל המרכיבים של נושאים מורכבים.

הוועדות המחוזיות: בתחילה, מציעי הרפורמה צידדו בביטול הוועדות המחוזיות, אך תוך כדי גיבושה הסתפקו עורכיה בהאצלת חלק משמעותי מסמכויותיהן לוועדות התכנון והבנייה המקומיות. קיימת תמימות דעים שהוועדות המחוזיות חייבות להמשיך למלא את תפקידן החיוני בבקרה על תכניות בעלות השלכות רחבות מעבר לגבולות הרשות המקומית ובאישורן. מאידך, מוסכם על כולם שסדר היום של הוועדות המחוזיות עמוס בדיונים מיותרים על תכניות שלכאורה אינן לעניינן.

האצלת הסמכויות (שנכללה כבר בתיקון 90 לחוק הקיים, שעכשיו נקלט ברפורמה המוצעת) אמורה לתקן תופעה זאת, ועל כן, יש לברך עליה. אך יעילותה מותנית בכמה סייגים, אשר אי-התחשבות בהם עלולה ליצור תוצאה שהנזק בה עולה על תועלתה. הסייג הראשון קשור בהתניית ההאצלה בקיום תכנית מתאר מקומית תקפה ומאושרת. התניה זאת חיונית על מנת לשמור על איכות מערכת התכנון ועל תוכניותיה הסטטוטוריות, ובלעדיה האנדרלמוסיה תשתולל. אומנם, נוסח החוק המוצע בתיקון 90 כולל את ההתניה, אך ספק אם הוא יספיק להבטיח את יישומה בפועל.

הסייג השני קשור להקניית שיקול דעת לוועדות המקומיות בהאצלת הסמכויות המוצעת. הניסוח בתיקון 90 משאיר חלון רחב מדי לשיקול דעת, עד כדי כך שבפירוש מתירני הוא עלול לרוקן מתוכן את ההגבלה לאישור תכניות שתואמות את תכנית המתאר. יש להקפיד על ניסוח סעיפים אלה כך שיאפשרו את האצלת הסמכויות הרצויה בלי לפרק את המסגרת החיונית להפעלה אפקטיבית של סמכויות: קיום מערכת תכנונית מתאר מקומיות תקפות ועדכניות.

הוועדות המקומיות: יש לברך על הרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות המתאימות על-פי היענותן לשני התבחינים הנכתבים בחוק המוצע: קיום תכנית מתאר מקומית תקפה, ויכולת תפקוד מוכחת. אך לא די בכך בלבד כדי להבטיח את היעול המיוחל בתהליך הביקורת ובאישור התכנוניות הנדונות בוועדה המקומית; השגת המטרה המוצהרת דורשת עוד שני שינויים בוועדות המקומיות, אחד בהרכבן והשני במשאביהן.

השינוי הדרוש בהרכב הוועדות המקומיות הוא תגבור מרכיבן המקצועי והציבורי, וביטול הרכבן הנוכחי הכולל פוליטיקאים נבחרים בלבד. בלי להיכנס לוויכוח בין הלגיטימיות של ההרכב הנוכחי כביטוי נעלה של משטר דמוקרטי וחסרונותיו (חוסר ידע, והסכנה בניגוד עניינים מובנה), הדעה הרווחת היא, שתפקוד הוועדות המקומיות ישתפר עם השינויים המוצעים: צירוף פקידיים מקצועיים (כמו מהנדס העיר ויועץ משפטי) כחברים מהמניין (ולא רק כסמכות מייצגת) וצירוף נציגי ציבור מקהלים מתאימים.

השינוי השני החיוני הוא הקצאת משאבים ליישום שינויים ארגוניים בשלטון המקומי אשר יאפשרו ביצוע יעיל של אותם תפקידים ושל משימות הכרוכות בקבלת הסמכויות החדשות. שינויים אלה יכולים לכלול, בהתאם לנסיבות, הקמת לשכת תכנון ברשות המקומית עם כוח-אדם מקצועי מתאים, שיכלול תקן למתכנן העיר במקביל, או בחפיפה עם מהנדס העיר.

תהליך התכנון והרישוי

מסמכי התכנון: הרפורמה כוללת שינויים מרחיקי לכת במערכת התכנונית הסטטוטורית. היא מציעה תיקון יסודי בהוראות המגדירות ומתארות את התמ"אות, המיועד להקנות להן אופי יותר מייעץ ופחות מחייב מהמתכונת הנוכחית. אין פסול במגמה זו (שכבר באה לידי ביטוי בתמ"א 35): הניסיון גילה מגרעות רבות בקשיחות המתכונת הקלאסית. עם זאת, יש להיזהר מהגמשה עד כדי איבוד מוחלט של תפקיד המתווה של התכנית. אני ממליץ על הדוגמה של תכנית המתאר הארצית ההולנדית הנוכחית – ה-NOTA – שהיא בעצם מסמך מדיניות המלווה תרשימים דיאגרמטיים מרחביים. המייחד את פורמט ה-NOTA, שראוי לחיקוי, הוא ההבדלה המודגשת והמוגדרת של המרכיבים המחייבים (גם מבחינת תוקפם המשפטי המחייב את המדינה, את הציבור ואת הרשויות השונות)³ מכול יתר המרכיבים, שלהם תוקף מייעץ-ממליץ בלבד.

הרפורמה, בפרטיה הידועים עד מועד כתיבת שורות אלו, מציעה ביטול התכנית המחוזית כרמה מחייבת בהיררכיית התכנונית הסטטוטורית. קשה להאמין שהצעת חקיקה מושכלת תתמיד בשמירה על פרט זה, שטמונה בו סכנת התמוטטות מערכת התכנונית כולה. הגמשת הפורמט של התכנית המחוזיות רצויה (בדומה למוצע לתמא"ות לעיל), בשל תרומתה האפשרית ליעול מערכת התכנון, אך ביטול התכנית המחוזית פסול מכול וכול, כי יש לה תפקיד חיוני במילוי החלל בין הרמה הארצית והמקומית. כמתכנן, קשה לי לשער איך עריכת תכנית מתאר מקומית תותווה כדי להתאימה למדיניות תכנון מאושרת, בהיעדר המסגרת של תכנית מחוזית מאושרת שמגלמת את ההשלכות המרחביות האזוריות של מדיניות התכנון הארצית. הכללת הצעה זו בתזכיר החוק, כשהוא יפורסם, תעלה מחשבות על תורת קונספירציה, שהכוונה הנסתרת היא אינה רפורמה של מערכת התכנון אלא הריסתה.

פישוט וזירוז תהליך התכנון: השינויים המבניים במערכת התכנון המוצעים ברפורמה יתרמו ללא ספק לפישוט ולזירוז של תהליך הבקרה והדיון על תכניות המוגשות לאישור וזירוזן. על מנת לנצל את הפוטנציאל לשיפור התהליך במלואו, יש לכלול בחוק המוצע הוראה לעיבוד תקינה שתסדיר בצורה מושכלת את הזרמת התכניות מסוגים שונים לזירות הדיון לצורך קבלת החלטות ראויות. הזרמה זו חייבת לא רק להעניק למרב התכניות את המסלול המהיר ביותר לאישורן, אלא גם חייבת להבטיח לתכנית מסוימת את זירת הדיון המתאימה לשקילת כל מרווח השלכותיה.

מרכיב אחד ברפורמה המוצעת נראה כמפר את האיזון הראוי עליו מדובר בין זירוז תהליכים ודיון נאות. הרפורמה מציעה קיצור ניכר של כל המועדים המוקצבים לתהליכים ולהחלטות תכנוניים כמו התנגדויות, ערערים וכיו"ב. היא כוללת גם תיקונים משמעותיים בהוראות הנוגעות לתסקיר השפעה על הסביבה: אופן הכנתו, קבלתו ומהלך הדיון עליו. כדאי לשקול מחדש אם לכלול תיקונים אלו בהצעת החוק החדש, או אם לא יהיה נכון יותר לדחות אותם. מוטב לכלול מרכיבים אלה בתקינה ממצה וכוללת יותר, שתתווה את הזרמת התכניות למיניהן ושתגובש אחרי ניתוח מושכל של מערכת התכנון ומשימותיה.

הרפורמה ברישוי: בדיונים הציבוריים שליוו את קידום הרפורמה במקביל לגיבוש החקיקה ולפני פרסום תזכיר החוק, הובהרו כמה נתונים חשובים

3

מרכיבים אלה מוגדרים כ"החלטות תכנוניות גלעיניות" (planologische kernbeslissingen).

להערכת הרפורמה המוצעת. לפי נתונים אלה, המקור העיקרי לעיכובים בהכשרת פרויקטים לבנייה אינו השהיית אישורן של תכניות מוגשות, אלא איחור בהענקת היתרי בנייה: צוואר הבקבוק לא נוצר בתהליך התכנון, אלא בתהליך הרישוי. לפי דיווחים מוסמכים, תיקונים משמעותיים ליעול מערכת הרישוי (הפרטה ומיקור-חוץ של ביקורת תכניות, הקמת מערכת מידע מתוחכמת) חיוניים כבר בתהליכי יישום. גם הרפורמה המוצעת כוללת ארגון מחדש של תהליך הרישוי שמיועד ליעל את רישוי הבנייה באופן ניכר ולקצר את הזמן הדרוש לקבלתו.

יש לברך על התיקונים במערכת הרישוי, הן אלה שבביצוע, והן אלה הכלולים ברפורמה המוצעת, ולקוות ששיגו את מטרותיהם, על אף היערכותם הנמהרת וללא חשיבה מקדימה רבה. אך מותר לתהות, האם התיקונים במערכת הרישוי אינם מייטרים את רוב הרפורמה המוצעת במערכת התכנון? תהייה זאת מתחזקת אם מקבלים כלשונה את הצהרת יוזמי הרפורמה, שכוונתם היא ייעול תהליך התכנון ורישוי הבנייה; כלומר, להביא לקידום מהיר יותר של תכניות מתאימות לאישור, ולהבטיח הענקה יעילה יותר של היתרי בנייה לפרויקטים ולמבנים הראויים. אני מקווה שאין ברפורמה כוונה נסתרת להטות את מהלך הדיון התכנוני כדי לשנות את החלטות במערכת התכנון ומוסדותיה, החלטות שמגדירות אילו תכניות מוגשות מתאימות לאישור ואיזו בנייה נחשבת ראויה לביצוע.

הערות על מה שלא כלול ברפורמה

מטרות ומיקוד

מציעי הרפורמה קבעו את מטרותיה: "לשפר, לקצר ולפשט את הליכי התכנון..." (החלטת הממשלה, סעיף א.1). כאן טמונה הנחה בעייתית, ששלוש המטרות מתאימות או משלימות זו את זו. הבעיה מתעוררת כאשר יש ניגוד אפשרי בין המטרות, למשל, כאשר קיצור תהליך התכנון פוגע באיכותו – כלומר, גורע מה"שיפור" במקום להוסיף עליו. ניגוד כזה אינו מתקבל על הדעת, אם האופן המוצע לקיצור תהליכי תכנון מקטין את שקיפות התהליך, פוגע באפשרות שיתוף הציבור, מגביל את הדיון על החלטה תכנונית ואת הצגת כל השיקולים הרלוונטיים, וכתוצאה מכך, מתקבלת החלטה תכנונית לקויה או שגויה.

בפועל, מקדמי הרפורמה הקלו על עצמם בהתעלמות מבעיה זו באחת משתי דרכים ואולי בשתייהם יחד. או שאזכור ה"שיפור" בין המטרות הנה רטוריקה ריקה, מס שפתיים לתכלית נעלה יותר מסתם קיצור ופישוט תהליכים; או שהם מאמינים בכנות בזהות המטרות, בתפיסה לפיה איכות התפקוד של מערכת התכנון נקבעת רק בהתאם ליעילותה, כאשר זו נמדדת על-פי קצב אישור תכניות הבנייה המוגשות ומספר יחידות הדיון הזמינות. ההנחה השנייה מתחזקת עם זיהוי האינטרסים מאחורי ייזום הרפורמה וקידומה, אשר רק הנפח והקצב של הפיתוח והבנייה נמצאים בראש מעייניהם.

בהתמקדות בקיצור, בזירוז, ובפישוט תהליכי התכנון והרישוי, מחמיצה הרפורמה הזדמנות היסטורית להתמודד עם כמה ליקויים אחרים בהם נגועה מערכת התכנון כיום. ביניהם: היעדר שקיפות מספקת, חוסר שיתוף ציבור



לקחים מעיצוב מוסדי

נאות, פגמים מבניים (ולאו דווקא הוועדות המחוזיות), וניתוק בין מערכת התכנון הסטטוטורית והמערכות הפוליטיות של קביעת מדיניות וקבלת החלטות. בהמשך נדון בכל אחד מהנושאים האלה – על הטיפול בו ברפורמה ובהתייחסות המוצעת אליו בכמה מניירות העמדה המופיעים במדורינו המיוחד.

שקיפות

שקיפות מערכת התכנון ותהליך התכנון חיוניים לאיכות התכנון ולקבלת החלטות תכנוניות נבונות. כיום, השקיפות לקויה בחסר, וזאת משני היבטים - האחד מהותי, השני תהליכי.

ההיבט המהותי מתייחס לחומרים התכנוניים ולשקיפות המידע המוצג בהם. רפורמה אמיתית הייתה כוללת תקינה ממצה שמנחה את עריכת התכנית הסטטוטורית ומסמכים תכנוניים אחרים לשפר ולפשט את קריאותם ואת נגישות המידע שבהם לבעלי עניין שאינם בעלי מקצוע. מנהל התכנון נקט לאחרונה בצעדים בכיוון זה, אך אין זה מספיק. רפורמות שהונהגו לאחרונה במערכות תכנון אחרות (לדוגמה, בהולנד ובבריטניה) יכולות לספק דוגמאות לחיקוי.

בהיבט התהליכי דרושים תיקונים רבים, בתחומי היידוע, בפתיחות הדיונים של מוסדות תכנון, ובנגישות למידע תכנוני: מסמכי תכנון ורישומי הדיונים של מוסדות תכנון. כמה מניירות העמדה שבמדור המיוחד מקדישים דיון נרחב יותר לנושאים אלה ומעלים הצעות מפורטות לתיקונים בחוק ובנהלים.

שיתוף הציבור

בין הליקויים הבולטים בתהליך התכנון הנוכחי, אפשר לציין את שיתוף הציבור ואת אופן מעורבותם של יחידים וגופים חוץ-ממסדיים בקבלת החלטות תכנוניות. על אף שיפור ניכר שהונהג ביוזמת מנהל התכנון ורשויות אחרות, סוקרים מושכלים העירו שהאפיק העיקרי לשיתוף הציבור בתהליך התכנון בארץ הוא הגשת התנגדות וערער במוסדות התכנון ובבתי המשפט. גם אפיק זה לקוי, ועלול להיפגע עוד יותר עם יישום הצדדים לקיצור תהליכים שמועלים ברפורמה המוצעת ולזירוזם.

אני מצטרף לדעה המוצגת בכמה מניירות העמדה שמצביעה על היעדר התייחסות נאותה לשיתוף הציבור ברפורמה המוצעת. חוסר התייחסות נאותה לחשיבות השתתפות הציבור בתהליך התכנון נובעת, ככול הנראה, מתפיסה מעוותת של תפקיד מערכת התכנון ומטרותיה. רפורמה מושכלת הייתה מקדישה את תשומת הלב הראויה לשיפור התכנון בהיבט זה, והייתה פועלת ליישום ההצעות לשיפור שיתוף הציבור שמועלות במדור בהמשך בגיליון.

ליקויים מבניים

הרפורמה המוצעת מתמקדת בכמה ליקויים מבניים במערכת התכנון, שמצדדיה מזהים כמחסומים לקידום זריז של תכניות מוגשות ומיזמי פיתוח. המשך קיומם של מוסדות תכנון כוועדות המחוזיות והייחודיות, מיותר בעיניהם. התיקונים המבניים היחידים האחרים שכלולים ברפורמה הם



תגובות נדרשות מהאצלת סמכויות חדשות לוועדות המקומיות, כמו שינויים בהרכבן כדי לייעל את תפקודן.

ליקויים מבניים אחרים עליהם הרפורמה לא נותנת את הדעת הם עיוותים בהרכב של מוסדות תכנון, שמפרים את האיזון הנאות בין האינטרסים השונים. ביניהם נכללים ייצוג הממשלה והשלטון המקומי מול הייצוג הציבורי וחץ-ממשלתי, חברות פוליטיקאים ובעלי תפקידים נבחרים מול בעלי תפקידים ממונים ומקצועיים, וייצוג הולם של קבוצות ייחודיות ומיעוטים באוכלוסייה – במיוחד באזורים בהם המיעוט הוא הרוב. לעומת הרפורמה המוצעת, כמה מניירות העמדה מקדישים את הדיון הראוי לליקויים אלה.

ניתוק התכנון הסטטוטורי

יוזמי הרפורמה ומתנגדיה כאחד לא נותנים את הדעת על הבעיה הרצינית ביותר של מערכת התכנון הישראלית. מדובר בבעיית הנתק בין מערכת התכנון הסטטוטורית מחד, והמערכת הפוליטית של גיבוש מדיניות בפועל וקבלת החלטות מעשיות ויישומה, מאידך. אף-על-פי שהמבנה הפורמלי של שתי מערכות אלו אמור לקשור ולתאם ביניהן, בפועל, המבנה הקיים אינו ממלא את תפקידו.

התיאום בין מערכת התכנון, המופקדת על גיבוש מדיניות תכנון ועל היערכות הכלים ליישומה, לבין המערכות הפוליטיות הממלכתיות, אמור להיווצר בכמה אפיקים. אחד הוא מבנה מוסדות התכנון שמיועד להבטיח את נאמנותם ליישום המדיניות הממשלתית. השני הוא תהליך התכנון הסטטוטורי, בו כל החלטה תכנונית משמעותית מותנית באישור המערכת הפוליטית, החל מאישור הממשלה את התמ"אות העיקריות וכלה באישור החלטות תכנוניות אחרות על ידי שר הפנים.

אפשר היה לחשוב שמערכות תיאום אלו היו מבטיחות זהות דעות בין כל הצדדים המעורבים בגיבוש ובביצוע של מדיניות התכנון ופיתוח המרחב, אך לא כך הדבר. תופעות רבות החוזרות ונשנות מעידות על הנתק למעשה בין מערכת התכנון והמערכות הפוליטיות, שהן ביטוי מוחץ להתעלמות של הממשלה ומוסדותיה ממדיניות התכנון המאושרת (שכביכול משותפת לשתי המערכות). שני ביטויים בולטים מעידים על הנתק בין המערכות.

הראשון הוא המשך התכנון וההקמה של ערים ויישובים חדשים לקבוצות אוכלוסייה שהממשל הנוכחי חפץ ביקרון, במקום ובלוח הזמנים הרצוי להן, תוך כיפוף מערכת התכנון לצורך אישור בדיעבד של התכניות הפורמליות; כל זאת בניגוד למדיניות התכנון המוצהרת בשתי התמ"אות המאושרות האחרונות – תמ"א 31 ותמ"א 35. הביטוי השני הוא הניסיון החוזר להקים מסגרות ותהליכים לעקיפת מערכת התכנון על מנת לקדם מיזמים שהממשלה מעריכה את חיוניותם יותר ממה שלדעתה, תתמוך בהם מערכת התכנון; דוגמאות הן הקמת הוול"ל (הוועדה לבנייה למגורים) בשנות התשעים של המאה הקודמת, הקמת הוות"ל (הוועדה לתשתיות לאומיות) בשנות האלפיים, וכמה היבטים של הרפורמה הנוכחית.

אין לי עצה איך לגשר על הפער הזה, שאולי טמון בניגוד מובנה בין מערכת שהיא ביסודה פוליטית ומערכת שעקרונית תפקידה מקצועי. בהערת שוליים: ניגוד זהה קיים בין המערכת הפוליטית ומערכת המשפט, אך במקרה זה היחס

ביניהן נקבע על ידי הפרדת הרשויות, דבר שלצער המתכננים אינו קיים לגבי מערכת התכנון. בתחום התכנון, ייתכן שלניגוד זה יש היבטים תרבותיים הקשורים ברמת ההתפתחות של החברה הישראלית.

פעם העליתי הצעה לאמץ את הדגם ההולנדי, בו המערכת הפוליטית משתלבת עם מערכת התכנון, לא רק על ידי אישור תכניות והחלטות תכנוניות, אלא גם בדיון משותף על תכניות ברמות הארצית והמחוזית בוועדות המתאימות של הממשלה ושל בית המחוקקים. שותפות זו מקנה למערכת הפוליטית את הבעלות על התכניות וההחלטות התכנוניות החשובות, ומבטיחה לה את ההסכמה והתמיכה. עמיתה בכירה ומנוסה דחתה את הרעיון מכול וכול, באמרה: "אנחנו לא הולנדים". עם זאת, בהיעדר השלמה עם פוליטיזציה של התכנון בארץ – לטוב או לרע – וניסיון להסדיר אותה בצורה נאותה, מערכת התכנון תמשיך לקבוע את המרפסת של גבי כהן, אך לגבי החלטות תכנוניות האסטרטגיות והגדולות באמת היא תמשיך להיות נידונה לשכחה. אולי, בכול זאת, כדאי להיות יותר "הולנדים" בתכנון ובתרבות כאחד.

.א.א

