

עמדת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) בנושא הרפורמה בתחום התכנון ורישוי הבניה

ארז צפדיה ונילי ברוך

לצד תהליכי פיתוח וקדמה, נפערים במדינת ישראל פערים הולכים וגדלים בין קהילות בישראל, המביאים ליצירת תופעות של אפליה הזנחה ומצוקה. פערים אלה מקורם, בין השאר, במדיניות התכנון ובעשייה התכנונית. אופן חלוקת משאבי הקרקע ומדיניות התכנון קובעים במידה רבה תנאי חיים ומרחב הזדמנויות בלתי שוויוניים לאוכלוסיות וקהילות שונות.

על רקע זה, אנו סבורים כי האתגר האמיתי הניצב בפני הרפורמה בתכנון הוא לקדם שוויון חברתי ומרחבי בין קבוצות האוכלוסייה השונות, ולטפח חברה בה אזרחים ותושבים נוטלים חלק פעיל בתהליך קבלת ההחלטות, בהתבסס על מידע וידע זמין לכל. התייעלות, כך אנו טוענים על בסיס ניסיון מקומי ועולמי, מותנית בשקיפות, הנגשה וייצוג הולם לקבוצות חברתיות ואינטרסים בעשייה התכנונית, שכן פתיחת אפשרויות בפני חלקים רבים ככל שניתן באוכלוסייה היא שמניעה חברה להצלחה חברתית וכלכלית. להבנתנו, מטרה זו עולה בקנה אחד עם היעד המוצהר של הרפורמה בתכנון, שהינו הנעת הפעילות התכנונית.

במסמך זה נתמקד בחלק התכנוני של הרפורמה, ולא ברישוי הבניה. בפתח הדברים, יש לומר כי עצם היוזמה לרפורמה בתחום התכנון הינה מבורכת, כי במבנה הנוכחי מערכת התכנון הייתה ועודנה אחראית על חלק מן העולות החברתיות המאפיינות את ישראל. יחד עם זאת, הרפורמה איננה לוקחת בחשבון, בחלק מסעיפיה, את המורכבות הרבה של התכנון המרחבי והשלכותיו החברתיות מרחיקות הלכת.

במסמך זה נבחן את המטרות והתחומים המרכזיים בתחום התכנון עליהן הצביעה ועדת השרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבניה בשיבתה מיום ה-30 בספטמבר 2009, ונמליץ על דרכי פעולה שעשויים לקדם יעדים חברתיים באמצעות התכנון.

בטרם נתמקד במטרות ובתחומים המרכזיים בהחלטת ועד השרים ונמליץ על דרכי פעולה, ראוי להזכיר לעצמנו שתי סוגיות שהן לכאורה מובנות מאליהן:

1. תוכניות מרחביות נועדו להסדיר את המרחב באופן שיאפשר תנאי חיים סבירים ומרחב הזדמנויות שוויוני בתחומים רבים לכלל התושבים באזור עליו הן חלות.
2. היבטים חברתיים עוסקים בשאלות מי הם התושבים שמטרות התכנון מתייחסות אליהם, איך הם מאורגנים, מהם מאפייניהם ואלו צרכים נגזרים ממאפיינים אלה. החברה הישראלית מורכבת מפסיפס חברתי כלכלי ותרבותי וקהילות וקבוצות נבדלות ביניהן בכל הפרמטרים הרלוונטיים – מעמד סוציו אקונומי, אופן ההתארגנות החברתית ודפוסי תרבותיים. יש להכיר בשונות הזו, לזהות את מאפייניה וצרכיה, ולהציע פתרונות שיעלו בקנה אחד עם מידע חברתי זה.

בפועל, במסגרת חוק התכנון והבניה והנהלים הנוהגים במערכת התכנון קיים חסר משמעותי של כלים ומנגנונים לבחינת ההיבטים החברתיים של תכניות ברמות השונות, כמו גם להערכת השפעתן הפוטנציאלית על היבטים אלה. כתוצאה מכך, תוכניות רבות עונות באופן חלקי בלבד ובלתי מספק על הצרכים של התושבים במרחביהן. מצב זה בולט במיוחד בקרב אוכלוסיות מוחלשות ובקהילות בעלות מאפיינים ייחודיים. במקרים אלה, חוסר ההלימה בין מאפייני הקהילה וצרכיה לבין הפתרונות שהתוכנית מציעה הופך את התוכנית לבלתי רלבנטית ופוגע ביכולת מימושה. מצב זה גורם נזק של ממש לתושבים ומחריף את הפערים בינם לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות.

חרף מרכזיותם של שיקולים חברתיים למהות התכנון וחרף השפעתם הרבה של ההיבטים החברתיים על איכות התוכניות, החלטת ועדת השרים מיום ה-30 בספטמבר, כמעט שאיננה נותנת את דעתה על היבטים אלה.

תוכנית אחת ועדה אחת

יוזמי הרפורמה מצביעים על המבנה ההיררכי של מערכת התכנון כאחת הסיבות המרכזיות לחוסר יעילות ולהאטה בתהליכי הפיתוח והבנייה, ומציעים על כן את רעיון "תוכנית אחת ועדה אחת". ניסיונות חוזרים ונשנים בעבר להביא לקיצור הליכי תכנון באמצעות הגבלת הדיון לתוכנית אחת בוועדה אחת לא נחלו הצלחה. כך, למשל, בראשית שנות התשעים במסגרת הו"ל אושרו מאות תכניות לשכונות מגורים חדשות ללא ראייה כוללת, דבר אשר פגע באפשרות למצוא פתרונות ביוב וניקוז ברמה מערכתית ודרכי גישה סבירות. זאת, כאשר אלפי יחידות דיור מאושרות בתכניות תקפות טרם מומשו.

ניסיון העבר מוכיח כי תוכניות רבות דורשות מומחיות וכלים ייחודיים החורגים מהתחום הצר של התוכניות, למשל בסוגיות של חופים, יערות, דרכים ומסילות, ונושאים תכנוניים עקרוניים אחרים. אין זה סביר שוועדה אחת תשלוט בכל תחומי הידע המורכבים הללו. יתר על כן, המתכונת המוצעת פוגעת, ולמעשה מבטלת, מבנית, את מערכת הבקרה, דהיינו, האיזונים והבלמים של כל העשייה התכנונית. מכאן עולה, שבמקום לשפר את המצב, עקרון 'תוכנית אחת ועדה אחת' עלול דווקא לפגוע בתוצר התכנוני, וליצור בעיות נוספות על אלה הקיימות.

ביזור סמכויות

הוועדות המחוזיות לתכנון ובניה מהוות גורם מקשר חשוב בין תכנון ברמת המאקרו, המתנהל במועצה הארצית ובמנהל התכנון, לבין תכנון ברמת המיקרו. חשיבותן של הוועדות המחוזיות לתכנון ובניה נעוץ ביכולתן - דה-יורה, אם כי לרוב לא דה-פקטו, לאזן בין מגוון אינטרסים ולהבטיח תכנון ארוך טווח, מתוך פרספקטיבה אזורית רחבה.

הרפורמה המוצעת מבקשת לצמצם את סמכויותיהן של הוועדות המחוזיות. במקום איננה שוללת מן היסוד המלצה זו, אך מבקשת להשאיר בידי הוועדות המחוזיות שתי סמכויות מרכזיות: (1) תכנון של תשתיות אזוריות; (2) תיאום בין הרשויות המקומיות שבמחוז, לרבות יחסי הגומלין ביניהן (למשל, מיקום שימושי קרקע בראיה אזורית - מרכזי תחבורה, אזורי תעשייה משותפים, מוסדות מיוחדים, ועוד).

ניתן לבחון העברת סמכויות אחרות מהוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות, אך ביזור שכזה חייב להיעשות במשנה זהירות ולאחר שורה של שינויים והתאמות במוסדות התכנון הרלבנטיים. ברשויות מקומיות חלשות תידרש הקצאת משאבים תוך העדפה מתקנת כדי למצמצם ואף למנוע פערים בין לבין רשויות חזקות. נרחיב על כך בהמשך.

מעבר לסמכויות אלה יש לבחון בידי מי להפקיד את משימת בקרת התהליכים התכנוניים, למשל בתחום ההתנגדויות והעררים: כיום, הדיון **בהתנגדויות** נעשה, לא אחת, על ידי מוסד התכנון המאשר את התוכנית. מצב זה איננו תקין, שכן גוף זה, בדרך הטבע, מתייחס אל התוכנית כראויה ובה בעת הוא אמור לשקול התנגדויות בעניינה. יש, אם כן, להבטיח ניתוק מוחלט בין הגוף הדין בהתנגדויות לבין הגוף המאשר את התוכנית, זאת כדי למנוע ניגוד עניינים מובנה והטיות אפשריות. מוצע, כי במקרה זה תוקם ועדה ייעודית נפרדת לדיון בהתנגדויות.

הרכב הוועדות המחוזיות והמועצה הארצית

במוסדות התכנון **הארציים והמחוזיים** קיים חוסר איזון מובנה בין נציגי הממשלה לבין נציגי השלטון המקומי ונציגי הציבור הרחב. גם במתכונת המצמצמת את סמכויות הוועדה המחוזית, כמוצע לעיל, יש להבטיח פיקוח ציבורי הדוק יותר על מדיניות התכנון הכוללת. זאת, על ידי איזון הולם יותר בין גורמים ממונים לגורמים נבחרים, דהיינו, הגברת קולם של נבחרי הציבור ונציגים של החברה האזרחית במוסדות התכנון המחוזיים והארציים. באמירה זו אנו מבקשים להעלות סימני שאלה בדבר הניטרליות הערכית של אנשי המקצוע בתחום התכנון המאיישים את הוועדות הארציות והמחוזיות, ולטעון שהתכנון הוא בראש ובראשונה זירת פעולה פוליטית.

מותוך עמדה זו אנו מבקשים לקדם שינוי בהרכב מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, על ידי הגדלת מספרם של נבחרי השלטון המקומי, נציגי החברה האזרחית ושל קבוצות אוכלוסיה שונות לכדי מימוש היעד של **ייצוג הולם**. כך יינתן ביטוי לקבוצות רבות יותר בחברה הישראלית. עם זאת, איננו קוראים להדרה מלאה של מומחים, ולנטרול עמדתם המקצועית. תחת זאת אנו מבקשים למנות חברים מומחים בעלי הכשרה בתכנון ובנייה מקרב אנשי מקצוע עצמאיים, שאינם נציגים של משרדי ממשלה, ולצדם נציגי ממשלה במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים שיקבלו החלטות על בסיס דעתם העצמאית, כאנשי מקצוע ועובדי ציבור, גם כאשר דעתו של השר הממונה עליהם שונה. אלה גם אלה יפעלו לצד נציגות נכבדה של הציבור והחברה האזרחית.

ועדות מקומיות לתכנון ולבניה

הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות בכל הנוגע לאישור תוכניות באמצעות שינויים בחוק התכנון והבנייה, היא צעד מבורך להגברת הדמוקרטיה ההשתתפותית. עם זאת הרחבת הסמכויות – כפי שנעשתה בשנים האחרונות, חשפה את חולשתו של הרובד המקומי בהליכי התכנון והבנייה. על רקע זה, כוונת הרפורמה הנוכחית להעביר סמכויות כה נרחבות מהוועדות המחוזיות אל הוועדות המקומיות מעוררת שורה של בעיות, עליהן

יש לתת מענה. כך, למשל, רוב נבחרי הציבור המקומיים המכהנים בוועדות המקומיות נעדרים הכשרה בתחומי התכנון והבנייה.

תפקוד הרשויות המקומיות תלוי באופן הדוק בהכנסות מהיטלי השבחה, מאגרות בנייה וממסי ארנונה. כתוצאה מכך, לא אחת מקדמות ועדות מקומיות תכניות בעייתיות (למשל, תכנית נקודתית שאיננה משתלבת בסביבתה או חסרה תשתית תחבורתית מספקת), בין היתר, בשל האינטרס הכלכלי שיש להן בהכנסות אלו. גם אם כוונתה של הרשות המקומית להגדיל הכנסות הוא לגיטימי כשלעצמו, הרי שבנסיבות אלה, קיימת סכנה שהוועדות המקומיות תקבלנה החלטות תכנוניות שתפגענה בתושביהן.

החלטת הממשלה בעניין הרפורמה אינה נותנת דעתה על עניינים אלה. בנוסף לכך, נדמה כי ישנה נטייה להתעלם מכך שלוועדות המקומיות אין כלים המאפשרים להן ראייה תכנונית אזורית, דוגמת זו שבידי הוועדות המחוזיות. פרט לכך, ההצעה להעביר סמכויות מהוועדות המחוזיות, שפעולתן ממומנת על ידי השלטון המרכזי, אל הוועדות המקומיות, שפעולתן ממומנת על ידי הרשויות המקומיות, איננה מתייחסת לסוגיה התקציבית שתיווצר בגין הנטל התכנוני הנוסף שיוטל עליהן.

מתוך כך, 'במקום' מבקשת לכרוך הרחבה של סמכויות בשורה של פעולות לחיזוק מערך השלטון המקומי, בין השאר, באמצעות מנגנון מקצועי לתכנון אסטרטגי בכל הרשויות המקומיות, ובמיוחד ברשויות חלשות. זאת ועוד, אין להעניק לוועדות המקומיות סמכויות גורפות בלא שינוי הרכבן, הן על מנת לשפר את רמתן המקצועית והן כדי לאפשר בהן ייצוג הולם לאוכלוסייה שברשות המקומית, לא רק באמצעות נבחרי הציבור אלא גם במישורין, דוגמת המנהלים הקהילתיים, וכן על ידי נציגים של החברה האזרחית המקומית. לשם כך, יש לכלול בין חברי הוועדה המקומית, נוסף על נבחרי הציבור, אנשי מקצוע מתחומי התכנון, החברה והסביבה, כחברים מן המניין בעלי זכות הצבעה, ולא כבעלי דעה מיעוט.

ביטול ועדות מרחביות

שיוך יישובים לוועדות מקומיות מרחביות לתכנון ולבניה לוקה, לא אחת, בחוסר עקביות ובהפליה. במקרים רבים, רשויות מקומיות קטנות, בעיקר מבחינת אוכלוסייתן, הן בעלות ועדה מקומית עצמאית, ומנגד ישנן רשויות מקומיות בעלות אוכלוסייה גדולה למדי הכפופות לוועדה מקומית מרחבית.

על מנת להסדיר מצב זה, יש לקבוע אמות מידה אחידות להכרזה על מרחבי תכנון מקומיים, בהתאם לסעיף 18 לחוק, על פי סוג הרשות המקומית, אופייה, שטחה, היקף האוכלוסייה המתגוררת בתחומיה, קשרי הגומלין שלה עם רשויות מקומיות אחרות במרחב, ועוד. ככלל, ומתוך מגמה לקדם ערכים של דמוקרטיה השתתפותית ועצמאות של השלטון המקומי, יש לשאוף לביטול הכפפתן של רשויות מקומיות לוועדות מרחביות.

יידוע, מידע ושקיפות – כלים ומנגנונים

חובת ה**יידוע**, **מתן מידע ושקיפות** הם תנאים הכרחיים למימוש מושכל של מעורבות הציבור בתהליכי התכנון. לפיכך, במקום מציעה לעגן ברפורמה את חובת הרשויות להביא ל**יידוע אפקטיבי** של הציבור אודות כל פעולה תכנונית חדשה. במקביל, יש לאפשר **נגישות למידע תכנוני**. בכלל זה ראוי לחייב את מגישי התכניות לערוך את מסמכיהן באופן קריא ומובן; לעגן ברפורמה את חובת הגילוי מצד מגישי התכניות ומקבלי החלטות התכנוניות באשר לשיקולים התכנוניים שמאחורי התכנית המוצעת או כל החלטה תכנונית; לאפשר לציבור להשתתף בדיונים של מוסדות התכנון השונים, ולהבטיח את **פרסומם המהיר של תמלילי הדיונים**; לקבוע כללים אחידים, בהירים וברורים לפרסום הודעות בנושאי תכנון ובנייה בעיתונות, על לוחות המודעות ובאתרי האינטרנט, אשר יבליטו את מהות התכנית המוצעת, מטרותיה ופרטי המיקום שלה (שכונה ורחוב), לצורך זיהוי המהיר; ראוי להקים אתר אינטרנט מרכזי בו יפורסמו הודעות בדבר הפקדת תכניות בכל הרמות, בזמן אמת, כאשר עדיין ניתן להתנגד להן. על מנת לאפשר את אלה ראוי ליזום תיקונים בחוק חופש המידע כדי לייעל את תהליך מתן המידע, ולהגביר את הנכונות המוסדית להעמיד מידע לרשות הציבור.

כלים לשיתוף הציבור

לתכנון, כאמור, השלכות מרחיקות לכת על איכות חייהם של התושבים. לפיכך, השתתפות התושבים בשלבים השונים של הליכי התכנון, לא רק באמצעות נציגי ציבור אלא במישרין, הינה חיונית ביותר. ברמה הערכית, מעורבות הציבור בתכנון משקפת ערכים דמוקרטיים של שקיפות והשתתפות בקבלת החלטות; ברמה המעשית, הידברות במהלך התכנון בין מוסדות התכנון ובין התושבים מאפשרת למתכננים להתודע, בשלבים מוקדמים של התכנון, לצרכיו ורצונותיו של הציבור הרלבנטי, ובשלבים המאוחרים יותר של התכנון - למידת התאמתה של התוכנית שגובשה, לצרכים אלה. ככל שהשתתפות הציבור תתאפשר בשלבים מוקדמים של התכנון, כך יגדלו הסיכויים לתוצר תכנוני איכותי יותר, לצמצום ההתנגדויות ולבניית הסכמות.

ראוי על כן לאפשר ואף לחייב דפוסים שונים של תהליכי שיתוף ציבור, בהתאם לסוג התוכנית ולאופייה של האוכלוסייה הרלבנטית. יש לחייב עריכת **התייעצות** הכוללת שמיעת עמדות של הציבור וקבלת חוות דעת **מגופים חוץ-ממשלתיים** על התכניות, בכלל זה תכניות אב, וכן על החלטות תכנוניות, כמו מסמכי מדיניות שיזמה רשות התכנון. היוועצות יכולה/צריכה להיעשות בשלבים שונים של התכנון. בשלב מוקדם של גיבוש התכנית תהיה להיוועצות השפעה רבה יותר מאשר בשלב של אישור התכנית. חשוב גם לקבוע בחקיקה **שימוע**, כנוהל מקובל בתהליך התכנון הסטטוטורי. בנוסף יש לוודא **מינוי נציגי ציבור** בכל ועדות ההיגוי.

במקביל למנגנונים אלה, שמטרתם מיסוד ערוצים מובנים למעורבות הציבור בתכנון, יש להבטיח כי במסגרת צוות התכנון של תוכנית (למעט תוכניות נקודתיות) ייכלל יועץ חברתי. תפקידו של היועץ לקיים, בשיתוף עם התושבים, בדיקה מעמיקה של מאפייני האוכלוסייה הרלבנטית, הדינאמיקה המאפיינת אותה ותהליכי שינוי עתידיים אפשריים בה. מתוך כל אלה, יגזור היועץ את צרכיה התכנוניים של האוכלוסייה ואת האופנים על פיהם רצוי שיענו ויוטמעו

בתוכנית. כאשר מדובר בקהילות מוחלשות, הצורך ביועץ חברתי שיעמוד על צורכי האוכלוסייה רב, שכן יכולתן של אוכלוסיות אלה להשתתף בתהליכי התכנון ולהשפיע על תוצריו כדי שיענה על צרכיהן, מוגבלת.

כחלק מן המאמץ להטמיע עקרונות של שיתוף הציבור, במקום ממליצה לאפשר **ייזום תוכניות על-ידי תושבים**: מתן הזכות לציבור ולארגונים חוץ-ממשלתיים ליזום ולהגיש תכניות שונות מאלה שמכין הממסד יתרום לשיטתנו לפתיחת תהליך התכנון למעורבות פעילה של הציבור.

אין בכל האמור לעיל בכדי לבטל את מעורבות הציבור גם בשלבי המתקדמים ביותר של תהליך התכנון, ובכלל זה תכניות מתאר ארציות, באמצעות **התנגדויות ועררים**, ואף להאריך את התקופה של הפקדת תכנית להתנגדויות ל-90 יום. בתוך כך, ראוי לנתק את הקשר בין מוסד התכנון לבין הגופים הדנים בהתנגדויות לתוכניות שאושרו על ידו להפקדה, באמצעות הקמת **ועדה ייעודית נפרדת להתנגדויות** על למנוע ניגוד עניינים מובנה והטיות.

על מנת להקל על הגשת עררים, במקום ממליצה להפוך את הגשת הערר על החלטה בהתנגדויות **לערר בזכות**, ללא החובה לקבל רשותו של יו"ר מוסד התכנון להגיש ערר, זאת בכפוף ללוח זמנים סביר. במקום גם מציעה לבטל את החובה לצרף לכתב ההתנגדות תצהיר חתום בפני עורך דין. כדי לאפשר זאת, במקום רואה לנכון למנות בכל אחת מלשכות התכנון המחוזיות עובד שתפקידו להנחות כל אדם שקיבל הודעה על זכותו להגיש התנגדות לתכנית, ולהסביר לו את מטרות התכנית, את פרטיה ואת ההליכים הנדרשים לצורך הגשת התנגדויות, תוך יצירת אקלים נוח להגשת ההתנגדות.

הטמעת שיקולים חברתיים בתכנון

על מנת לצמצם ככל האפשר השלכות שליליות של התכנון, יש לבחון את ההשפעה החברתית (השלילית או החיובית) שטמונה בתכנית, באמצעות מגוון של כלים. במקום רואה חשיבות בהכנת **נספח חברתי-קהילתי**, שיהווה כלי מרכזי מחייב להערכת השפעות חברתיות-קהילתיות בתהליכי תכנון ובניה. הנספח יוכן על ידי אנשי מקצוע מתחום החברה והתכנון, בשיתוף חברי הקהילה. מוצע כי המימון להכנתו ייעשה באמצעות אגרה שתשולם על ידי יזם התוכנית. על **היועץ החברתי** להנחות את הכנת התסקיר החברתי, לבחון אותו ולעקוב אחר יישומו. לצד כלים אלה, במקום ממליצה על **הקמת קבוצות דיון** בהשפעות החברתיות של התכניות ברמה המקומית והמחוזית, ומסקנותיהן תובאנה בפני ועדות התכנון טרם קבלת ההחלטות. קבוצות הדיון תורכבה מנציגי משרדי ממשלה, ארגונים חוץ ממשדיים, ונציגי הציבור הרחב באמצעות מנהלות שכונתיות.

סיכום

הרפורמה בתכנון מזמנת הזדמנות לתיקון עולות חברתיות שמערכת התכנון הקיימת יצרה ועודנה יוצרת. האמונה שתכנון מקופל במערכת רציונאלית של שיקולים מקצועיים, ניטראליים ועיוורים להבדלים חברתיים הוחחה לאורך ההיסטוריה כטעות, במקרה הטוב, וכמנגנון להסוואת כוונות פוליטיות של שליטה ודיכוי קהילות מוחלשות וקידום אוכלוסיות מחוזקות, במקרה הפחות טוב. על כן, קידומה של הרפורמה הוא צעד נכון.

יחד עם זאת, לצד היבטים חיוביים ברפורמה, כמו ביזור סמכויות תכנון לשלטון המקומי וצמצום סמכויות הוועדות המחוזיות, ישנה תחושה שהמניע המרכזי של הרפורמה הוא קידום אינטרסים כלכליים של צמיחה ופיתוח – מה שעלול לבוא על חשבון מטרות חברתיות.

במקום מבקשת אפוא למנף את הרפורמה על מנת לעגן את השיקול החברתי בעשייה התכנונית, מצד אחד, ומצד שני להצביע על התכנון כזירת עשייה פוליטית שבה לכל קהילה זכות להציג את האינטרסים שלה ולתבוע את צרכיה. כדי שמהלך זה יהיה אפקטיבי, ראוי לשקול ברצינות רבה את המלצותיה של 'במקום' – מתכננים למען זכויות תכנון.

