



المركز العربي للتخطيط البديل
המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
The Arab Center for Alternative Planning

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)
مخططون من أجل حقوق التخطيط
Planners for Planning Rights BIMKOM

מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל

תמונת מצב

כלים ומנגנונים להגברת מעורבות הציבור

מרץ 2008



הפרויקט ממומן על ידי האיחוד האירופי.
העמדות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את עמדת האיחוד האירופי.

תודתנו לקרן החדשה לישראל על התמיכה בפעילותנו.

במקום - מתכננים למען זכויות תכנון

עמותת *במקום* הוקמה במאי 1999 על ידי מתכננים ואדריכלים, במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון בישראל לזכויות האדם. המניע להקמת *במקום* היה המפגש היומיומי של פעיליה עם אפליה והפרת זכויות אדם במערכות התכנון השונות בישראל: אפליה בתכנון כלפי בדואים בנגב, אי מתן היתרי בניה לתושבי שכונות במזרח ירושלים, שכונות וערי פיתוח בסטאטוס סוציו-כלכלי נמוך הנתקלות בקשיים במגעייהן עם רשויות התכנון, ועוד.

במקום פועלת בכלים מקצועיים, באמצעות צוות שכיר ומתנדב - אנשי מקצוע מתחומי התכנון, החברה והמשפט - לקידום שוויון זכויות וצדק חברתי בנושא תכנון ופיתוח ובהקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית לממש את זכויותיהן במרחב התכנון. להשגת מטרותיה, פועלת עמותת *במקום* בכלים תכנוניים, משפטיים (באמצעות חוות דעת מקצועיות), מחקריים, חינוכיים וציבוריים.

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי הינו ארגון לא ממשלתי ללא מטרות רווח, הפועל בישראל. הארגון נוסד ונרשם כעמותה בתחילת שנת 2000. הקמת המרכז קיבלה את ברכת הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות, וועדת המעקב העליונה לענייני האוכלוסייה הערבית וגורמים ציבוריים ופוליטיים, המייצגים את הציבור הערבי בישראל.

המרכז הציב לעצמו כמטרה עיקרית, את ייצוג האינטרסים והצרכים האמיתיים של האוכלוסייה הערבית בישראל בתחומי התכנון, הקרקע, הדיור, הצמיחה והפיתוח. המרכז פועל למען השגת שיווין בהקצאת משאבי קרקע ובמשאבי פיתוח ותכנון, להעצמה של האוכלוסייה הערבית כדי להגן על הזכויות הבסיסיות שלה, לשיתוף הציבור הערבי בהליכי תכנון, ולשיתוף פעולה ערבי-יהודי לפיתוח כלכלי, חברתי ואנושי, של כל האזרחים במדינה.

שני הארגונים מוכרים על ידי שר הפנים לפי סעיף 100 לחוק התכנון והבניה כגופים ציבוריים מקצועיים הרשאים להגיש התנגדות תכנונית מתוך ראייה ציבורית רחבה ולא רק בראיה נקודתית.

עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון, ביחד עם **המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ויוזמות קרן אברהם**, הכינו במשותף את מסמך הנוכחי במטרה להציג חלק מהבעיות והכשלים הקיימים במערכת התכנון, בהיבטים השונים של מעורבות הציבור בהליכי התכנון, להציע דרכים לשיפור והרחבה של המסגרות והכלים הקיימים בישראל, על מנת לאפשר השתתפות איכותית ואפקטיבית יותר של הציבור בהליכי התכנון.

תודתנו לכל מי שסייעו בהערותיהם והארותיהם להכנת המסמך

תוכן עניינים

עמוד 4

מבוא

עמוד 6

פרק ראשון - המצב הקיים

1. שקיפות

1.1 יידוע מתן מידע

2. מעורבות הציבור בהליכי תכנון

2.1 ארגון וייצוג

2.2 התנגדות, ערר וערכאות משפטיות

2.3 ייזום תוכניות על ידי תושבים

3. הרפורמה בחוק התכנון והבנייה

עמוד 17

פרק שני - מבט משווה

1. יידוע ומתן מידע

2. מעורבות הציבור בהליכי תכנון

2.1 ארגון וייצוג

2.2 היוועצות

2.3 התנגדויות ועררים

2.4 ייזום תוכניות על ידי תושבים

סיכום - השוואה בין ישראל למדינות אחרות

עמוד 23

פרק שלישי - כלים ומנגנונים להגברת מעורבות הציבור

1. שקיפות

1.1 יידוע ומתן מידע

2. מעורבות הציבור בהליכי תכנון

2.1 ארגון וייצוג

2.2 היוועצות

2.3 התנגדויות ועררים

2.4 ייזום תוכניות על ידי תושבים

3. נציב קבילות הציבור בנושאי תכנון

4. הערכת השפעה החברתית של תכנון

מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל

מבוא

לתכנון המרחבי השלכות מרחיקות לכת על הסביבה בה אנו מתגוררים, והוא קובע, במידה רבה, את איכות החיים של כולנו. אף על פי כן, הליכי התכנון אינם נגישים ואינם נהירים לרוב האזרחים והתושבים אשר לרווחתם הוא נועד. יתרה מזו, תכנון מרחבי מתבצע, בדרך כלל, על ידי הממסד והוא ריכוזי מאד באופיו. לאור חשיבותו הרבה של התכנון ולנוכח עוצמתן של הרשויות בתחום זה, הנגשתו והשתתפות הציבור בהליכיו חיוניים ביותר על מנת להבטיח בקרה יעילה על תהליכים ומתן החלטות, שהם רלבנטיים באופן משמעותי לאורח חיו.

המושג שיתוף הציבור בתכנון, פירושו תהליך בו כל הצדדים המושפעים מהתכנון – יחידים, קהילות או גופים חוץ ממשלתיים - לוקחים חלק בקבלת החלטות הנוגעות לתכנון המרחב שבו הם חיים ופועלים. משמעותו של מושג זה היא, אם כן, הידברות במהלך התכנון בין הרשויות ומוסדות התכנון ובין המשתתפים הלא-ממשלתיים לא רק באמצעות נציגות פוליטית נבחרת, אלא במישרין. ברמה הערכית, חשיבותו של שיתוף הציבור בכך שהוא מתבסס על עקרונות דמוקרטיים של השתתפות ושקיפות בקבלת ההחלטות. ברמה המעשית, סביר להניח כי תוכנית בה ישותף הציבור תיתן מענה טוב יותר לצרכים של אלה שהתכנון מתייחס אליהם, היא תצמצם התנגדויות ותבנה הסכמות.

תהליך שיתוף הציבור מעורר שאלות רבות, כמו למשל, מיהו הציבור אשר ראוי שישתתף בתהליך. מי הם אלה שהתכנון שנעשה הוא רלוונטי לגביהם? מי הם הנהנים והנפגעים האפשריים? למי יש זכות להשפיע על התכנון אשר מן הסתם ישפיע גם על אחרים? ולמי ניתנת האפשרות לייצג את דעתם של אחרים בתהליך? שאלות אלה עולות במציאות בה מחד גיסא, לא ניתן לשתף בתהליך התכנון את כלל הציבור, דהיינו כל אחת ואחד אשר חשים שחשוב שדעתם תישמע, ומאידך גיסא, ברור גם שאין קול אחד או דעה אחת המייצגים את דעת הכלל.

במדינות המפותחות ובמידה פחותה - בישראל, תהליך של שיתוף הציבור מכיל כלים ומנגנונים מגוונים אשר נועדו **לאפשר** אופנים שונים של השתתפות בתכנון, בהתאם לאופיו של הציבור או הקהילה הרלבנטיים, על מנת להבטיח השפעה מרבית על התוצר התכנוני הנוגע אליהם. מנגנונים אלה מהווים אפוא חלק בלתי נפרד משיתוף הציבור וכוללים את המרכיבים הבאים: יידוע ומתן מידע, ייצוג וארגון, היועצות על מרכיביה, הגשת התנגדויות וייזום תוכניות על ידי תושבים.

מסמך זה לא יעסוק בסוגיות של הפרקטיקה ובאופני המימוש של שיתוף הציבור בקרב אוכלוסיות וקהילות בעלות מאפיינים תרבותיים שונים, אלא בהיבטים הפורמאליים של הליך זה. יחד עם זאת,

ראוי לציין, כי לצד מסמך זה, נעשית *במקום*, זה שנים רבות, עבודת שדה פרטנית בתחום זה, בקרב התושבים הבדואים בנגב¹.

מטרתו של נייר המדיניות היא, אפוא, להציע דרכים לשיפור והרחבה של המסגרות והכלים הקיימים בישראל, על מנת לאפשר השתתפות איכותית ואפקטיבית יותר של הציבור בהליכי התכנון. המסמך מתמקד בפרוצדורות ובמנגנונים של מעורבות הציבור בתכנון, בשאלת עיגולם בחקיקה, בפסיקה ובנהלים, ובמידת יישומם, הלכה למעשה. כמו כן, נסקרות במסמך זה מתכונות נוספות של השתתפות הציבור, הקיימות בארץ בפועל. בתחילת המסמך, נסקור את המצב הקיים בתחום שיתוף הציבור בהליכי התכנון בישראל; לאחר מכן, נבחן את הנעשה בתחום זה במדינות אחרות, ובפרק האחרון, נציע כלים ומנגנונים לשיפור תהליכים אלה.

¹ בהתבסס על ניסיונה ארוך השנים של *במקום* בתחום זה, בקרוב, עומדת לצאת לאור חוברת בנושא: שיתוף ציבור בתכנון בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב: דילמות, לקחים ומסקנות מניסיונה של עמותת *במקום* בנגב.

פרק ראשון – המצב הקיים

בעולם, הוכרה חשיבותו של שיתוף הציבור הן בתיאוריה והן בפרקטיקה של התכנון המרחבי לפני שנים רבות. מגמה זו החלה בארה"ב ובאנגליה בשנות העשרים של המאה הקודמת, והיא התחזקה והתפשטה למדינות אחרות בשנות הששים. בישראל, ההכרה בחשיבותו של שיתוף הציבור התפתחה והלכה החל משנות התשעים. למרבה הצער, חרף מגמה זו, יישומו של שיתוף הציבור בתכנון מוגבל ביותר. אין כיום חובה חוקית, בישראל, לקיים הליך אקטיבי של שיתוף ציבור ואין הגדרות לגבי האופן שיש לעשות זאת במקרים שהדבר אכן מתבצע. חוק התכנון והבנייה קובע רק את האפשרות של בעלי העניין בתכנון להגיש התנגדויות לתוכניות בשלב מתקדם מאוד של הכנתן, כך שלא ניתנת אפשרות של ממש להשפיע על העקרונות הבסיסיים של התכנון ובדרך כלל, כבר לא ניתן לערוך שינויים מהותיים בתוכניות. להלן תיאור של הכלים והמנגנונים הקיימים כיום בישראל.

1. שקיפות

שקיפות של ההליך התכנוני היא קריטית לבחינת סבירותה של תכנית². למידת השפעתה על קבוצת התייחסות, ולהבטחת שוויון אזרחי בנגישות למידע לכל אזרח ותושב המעוניין בכך. עקרון השקיפות מהווה, למעשה, תנאי הכרחי ליכולתו של הציבור לקחת חלק פעיל ומושכל בתהליך התכנוני הנוגע לו. היעדר שקיפות עלול לעורר חשש שמניעי התכנית נבעו משיקולים בלתי ראויים שמוטב, כנראה, להסתירם מעין הציבור, או שמא מניעי התכנית הם שרירותיים או תוצאה של גחמות אישיות, והם אינם ניתנים להצגה שקופה ומסודרת.

בישראל, גוברת לאחרונה ההכרה כי השקיפות של מסמכי התכנון הסטטוטוריים ושל הליכי התכנון רחוקה מלהשביע רצון. צעדים ראשוניים בכיוון זה היו: שדרוג אתר אינטרנט של משרד הפנים הכולל מידע רב, אף שאינו תמיד מעודכן, בתחום התכנון ותכניות מתאר; פרויקט נוהל מבא"ת (מבנה אחיד לתכנית), שנועד בעיקרו למתכננים ומוסדות התכנון, אך אין ספק כי יש בו כדי ל"הנגיש" את המידע התכנוני; ובמסגרת הרפורמה לחוק התכנון והבניה, אם כי שלא באמצעות כלים מחייבים ושינוי חקיקה, בחינה של צורת פרסום ומיקום המודעות בענייני תכנון ובניה. נוסף על כך, כפי שיפורט להלן, באוקטובר 2007, התקבל בכנסת תיקון לחוק התכנון והבניה, העוסק בהיבטים שונים של שקיפות דיוני ועדות התכנון.

באופן מעשי, עקרון השקיפות בא לידי ביטוי, במידה רבה, בשתי חובות המוטלות על הרשויות ומהוות תנאי מקדים והכרחי למימושו של שיתוף הציבור בתכנון: יידוע ומתן מידע. בפרק זה, נברר את עיגונן של חובות אלו בחקיקה ובפסיקה ואת מידת יישומן בישראל.

² לפי פסיקת בג"ץ, תהליך מתן החלטות תואם נורמות של סבירות אם מקבלי ההחלטות העלו את כל השיקולים הרלוונטיים בנסיבות העניין, ואם איזונים ראוי ובתוך גבולות הסבירות.

1.1 יידוע ומתן מידע

חובת היידוע על התגבשות תוכנית, בשלביה הראשוניים, והאפשרות לקבל מידע תכנוני מעודכן מהרשויות, בהמשך, הם תנאי הכרחי למימוש מושכל של מעורבות הציבור בהליכי התכנון. יתרה מזו, ניתן לומר כי קיומו של עקרון השקיפות בתכנון נגזר, במידה רבה, משני המרכיבים הללו.

יידוע ומתן מידע נבדלים זה מזה במידת האקטיביות הנדרשת מבעל העניין. בעוד שמתן מידע על ידי הרשות דורש פעולה אקטיבית מצד המעוניין במידע (לגשת לרשויות התכנון, להגיש בקשה, למלא טפסים, לשלם אגרה ולעניין בתכניות בעצמו), בכל הנוגע ליידוע, הצד המעוניין פסיבי. במקרה זה, חובתן של רשויות התכנון ליידע כל אדם בעל עניין בתכנית או בהחלטה תכנונית שבאחריותן.

א. יידוע

תנאי מקדים והכרחי להשתתפותו של הציבור בתכנון הוא יידועו על הכנת תוכנית ומסירת מידע תכנוני ומעודכן, באופן יזום, על ידי הרשויות. בישראל, חובת היידוע מיושמת במערכת התכנון דרך שגרה. חובה זו מעוגנת בחוק התכנון והבנייה, המחייב את מוסדות התכנון ליידע³ על החלטות תכנוניות, כגון אישור תכנית, הפקדת תכנית, ועל כוונות בהקשר של תכנון, כגון הכנת תכנית וכן בקשה להקלה ולשימוש חורג. השאלות מי הם בעלי העניין, ומהם אמצעי היידוע ואופן הפעלתם, נקבעות על-פי הנסיבות המוגדרות בחוק.

אמצעי היידוע הקבועים בחוק תלויים בבעלי העניין אותם יש ליידע. כאשר בעל העניין הוא הציבור כולו, אמצעי היידוע הוא מודעה ברשומות או בעיתון יומי; כאשר בעלי העניין הם תושבי יישוב או שכונה מסוימים, היידוע, בנוסף לאמור לעיל, נעשה באמצעות מודעה במשרדי הרשות המקומית, הוועדה המקומית או על לוח המודעות של הרשות הרלבנטית וכן על גבי שלט במקום בולט בתחום התכנית; כאשר בעל העניין הוא אדם בעל עניין ישיר בנושא - בעלי עניין בקרקע, בעלי זכות להגיש התנגדות וכו', אופן היידוע הוא הודעה אישית.

בתהליך התכנון, ישנם ארבעה שלבים הרלוונטיים לחובת היידוע: הכנת התכנית, ההפקדה, אישורה והוצאתה אל הפועל (קרי בקשות להיתרים, להקלות ולשימושים חורגים). החוק קובע את חובת יידוע של הרשות בשלבי הפקדת התוכנית, אישורה, והוצאתה לפועל, אך מאפשר שיקול דעת של הרשות באשר ליידוע בשלב של הכנת התוכנית. להלן פירוט אמצעי היידוע הקבועים בחוק:

○ **הודעה ברשומות**⁴: חובת הפרסום ברשומות, כנדרש בחוק, מיושמת דרך שגרה, אך קוראי הרשומות הם רק חלק זעום מהציבור המושפע מהליכי התכנון. ספק אם ניתן לראות בזה מקור מידע יעיל וזמין לציבור על תכנון. הפרסום ברשומות נעשה כדי למלא חובה חוקית מחשש לבטלות החלטה או פעולה תכנונית, יותר משהוא נעשה כדי ליידע את הציבור.

³ לרוב, חובת היידוע קשורה בזכות להגיש התנגדות לתכנית או להחלטה. ראו להלן. היידוע הוא כללי, ורק בעלי עניין, בהגדרות השונות בחוק, רשאים להגיש התנגדות. זאת למעט הודעות על בקשות להקלות ולשימושים חורגים, בהן יש חובה ליידע את בעלי העניין, נוסף להודעה הכללית. הודעה בדבר הכנת תכנית לפי סעיף 77 לחות"ב, איננה מחויבת בחוק וכמעט שאינה מתבצעת, אלא בהקשר של פרסום הגבלות על מתן היתרי בנייה לפי סעיף 78.

⁴ רשומות - הידיעות הרשמי של מדינת ישראל. הפרסום ברשומות של חוק, של תקנה או של הודעה המחויבת על-פי חוק בפרסום בו ניתן לדבר המתפרסם תוקף חוקי.

- **פרסום הודעה בעיתון**: מוסדות התכנון ויוזמי תכניות מיישמים את חובת הפרסום בעיתון מדי יום ביומו. אך גם במקרה זה, מתעוררת שאלה בדבר יעילותו של אמצעי זה בכל הנוגע להחלטות ופעולות תכנוניות. התבנית והניסוח של ההודעות בעיתונים מוכתבים על ידי חוק התכנון והבנייה ומתאימים בעיקר לקוראים מיומנים במיוחד. ספק רב אם ההודעות במדור התכנון והבנייה בעיתון מובנות לציבור שאין לו ידע בנושאי תכנון, קל וחומר כאשר מדובר בקבוצות מוחלשות, שהן נתח גדול מהציבור בישראל. קיימת בעייתיות מובנית בחוק בפרסום בעיתון בשפה הערבית: חובה זו חלה רק כאשר האוכלוסייה הערבית ביישוב עולה על 10% (ביפו למשל אין מפרסמים בעיתון בשפה הערבית)⁵. לכן, גם אם חובת היידוע על-פי חוק התכנון והבנייה מתמלאת כלשונה, הרי שאמצעי זה אינו תורם תרומה רבה למימושה הראוי של הזכות להיות מידוע.
- **פרסום על לוח מודעות**: ניתן לומר שמודעות אכן מתפרסמות על לוחות מודעות כחוק, אך יעילותן מוגבלת. לפי החוק, התבנית והניסוח של המודעה דומים לאלה של מודעה בעיתון, ולכן אינם קלים להבנה לציבור הרחב. יתרה מזו, פרסומה של מודעה על גבי לוח מודעות במשרדים, כגון משרדי מועצה מקומית, רשות תכנון מקומית או רשות תכנון מחוזית מגביל את תפוצתה מאוד, שכן רוב האזרחים והתושבים פוקדים משרדים אלה לעתים נדירות.
- **הצגת הודעה בשטח/באתר אליו נוגעת התוכנית**: מוסד התכנון נדרש, במקרים מסוימים הקבועים בחוק, להציג הודעה במקום (ב"חזית המקרקעין או הבניין") שהחלטה או הפעולה התכנונית נוגעים לו, על פי רוב נוסף על אמצעי פרסום אחרים. קשה מאוד להעריך את יישום חובת היידוע באמצעות הצגת הודעה בשטח, בעיקר בשל היעדר מנגנון בחוק המבטיח שההודעה תישאר תלויה במקום זמן מספיק ושתישמר מפני בלאי והשחתה. יתרה מזו, הניסוח והתבנית של ההודעה, כפי שהם קבועים בחוק, דומים לאלה של מודעה בעיתון ואינם תורמים להבלטת ההודעה ולמידת הקריאות שלה. ככלל, נשמעות תלויות חוזרות ונשנות על אי-מילוי של חובת היידוע על-ידי הצגת הודעה בשטח.
- **פרסום הודעת הפקדה על גבי שלט**: תיקון מס' 63 לחוק התכנון והבניה משנת 2002, קובע כי הודעה על הפקדת תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת תפורסם על חשבון מגיש התכנית על גבי שלט במקום בולט בתחום התכנית. יושב ראש מוסד התכנון רשאי שלא לחייב הצבת שלט; החוק נעדר מנגנון המבטיח את תחזוקת השלט לאורך תקופת ההפקדה; במקרים רבים, הכיתוב בשלט וניסוחו אינם שונים מהודעה בעיתונות ואינם תורמים לבהירות תוכנה ומטרותיה של התכנית.
- **רישום הערת אזהרה**: עם הפקדת תכנית **לחלוקה חדשה**, החוק מחייב רישום הערה בפנקס המקרקעין⁶, כדי ליידע את כל בעלי העניין בקרקע בפועל או בכוח. הוראה זו מיושמת דרך שגרה והיא אמצעי ידוע יעיל. הערה זו כמוה כהודעה אישית, שכן רשם המקרקעין מידע את הבעלים על רישום ההערה בפנקס המקרקעין.

⁵ בנוסף, במקום בו לפחות 10% מהאוכלוסייה דוברת ערבית, ייעשה הפרסום בעיתון בשפה הערבית, במקום אחד העיתונים בשפה העברית – דבר אשר מקטין את מידת החשיפה של תכניות במרחב ולציבור הלא ערבי.

⁶ רישום מוסמך של בעלות קרקע שמנהל רשם המקרקעין במשרד המשפטים (יטאבו).

○ **מסירת הודעה אישית:** בנסיבות מסוימות, החוק מחייב מסירת הודעה אישית כדי ליידע את הנמענים על זכותם להתנגד לפעולה או להחלטה תכנונית. הודעה אישית היא, לכאורה, הדרך היעילה ביותר ליישום חובת היידוע. ברם, נראה שיישומן של הוראות החוק, במקרה זה, לקוי. נשמעות תלונות רבות מצד בעלי הזכות להתנגדות על כך שלא ידעו מבעוד מועד על פעולה תכנונית או החלטה תכנונית המשפיעות על נכסיהם או על איכות חייהם. דוגמה אחת מתוך רבות היא תושבי מתחמים בתוך שכונות אשר יועדו להיות אזורי פינוי ובינוי⁷, ולעתים אף הוכרזו ככאלה.

נשאלת השאלה, באיזו מידה מיושמת חובה זו של היידוע בצורה אפקטיבית. החוק אמנם מעגן את חובת היידוע של בעלי הזכות להתנגד, וקובע מספר אמצעים ליישומה, אך בדיקה מעמיקה של הפעלתם מלמדת שאין בהוראות החוק כדי להבטיח יישום יעיל וראוי של חובה זו, הן מבחינת תוכן ההודעה, הן מבחינת אמצעי פרסומה והן מבחינת הגעתה לידיעת הכלל.

ב. מתן מידע

בישראל, חובת מתן מידע מעוגנת בפסיקה ובחקיקה. חובה זו קבועה בשני חוקים: חוק התכנון והבניה מסדיר מתן מידע, כמו עיון בתכניות מופקדות ומתן מידע הקשור בבקשה להיתר בנייה; חוק חופש המידע מאפשר קבלת מידע תכנוני ואחר, על-פי בקשה, ללא צורך לציין את הטעם לבקשה. בהקשר זה, ההכרה בחובה לאפשר קבלת מידע ציבורי באה, אפוא, לידי ביטוי בזכותו של הפרט לעיין במסמכים שבידי הרשות הציבורית. הגישה למידע יכולה להיעשות בעיון, בצפייה, בהאזנה, בהעתקה, בצילום, בפלט מחשב או בכל דרך אחרת, לפי סוג המידע וצורת החזקתו. עם חקיקתו של חוק חופש המידע, רוב משרדי הממשלה ומוסדות ציבור אחרים הקימו אתרי מידע באינטרנט (נוסף על אפיקי פרסום שהיו נהוגים קודם לכן). חשיבותו של החוק היא בזכותו של כל אדם לקבל מידע מעבר לזה המתפרסם על ידי הרשות, ביוזמתה.

אין ספק שחקיקת חוק חופש המידע שיפרה במידה ניכרת את הנגישות למידע שברשויות הציבוריות. יחד עם זאת, עדיין ארוכה הדרך ליישום המקיף והרצוי של הזכות לקבל מידע. המכשולים ביישום יעיל של החוק נגרמים ממספר סיבות: התהליך המנהלי ולעתים משפטי הנדרש כדי להשיג את המבוקש הוא מורכב; תהליך מילוי הבקשה למתן מידע ארוך ומסובך, ודורש משאבים, סבלנות ונחרצות מצד הפונים, והחקיקה חדשה יחסית, ועדיין לא הופנמה דיה בקרב התושבים והרשויות כאחד. כשלים אלה משפיעים בעיקר על יחידים לא מאורגנים ועל אוכלוסיות מוחלשות ודלות אמצעים.

היבט נוסף של חובת מתן מידע הוא העמדת מידע, ביוזמת הרשות, על הדיונים במוסדות התכנון. באוקטובר 2007 התקבל בכנסת תיקון מס' 80 לחוק התכנון והבניה, העוסק בשקיפות דיוני מוסדות התכנון והמביא לשני שינויים עיקריים בנוהלי עבודת מערכת התכנון: השינוי הראשון נוגע לזכות עיון של חברי מוסדות התכנון במסמכי מוסדות התכנון, לצורך מילוי תפקידם. ההסדר

⁷ **פינוי ובינוי** - כינוי שגור לפרויקטים שמקדמות רשויות ציבוריות בשיתוף יזמים פרטיים. העיקרון המשותף לכל התכניות הוא ציפוף המרקם הקיים באמצעות בנייה חדשה ובתוך כך פינוי התושבים. התושבים משתכנים מחוץ למתחם ומקבלים פיצויים או מקבלים דיור חלופי במבנים חדשים.

החדש מעגן בחוק זכות עיון זו וכן את הדרכים לעיון במסמכי מוסד התכנון של חבר מועצה ברשות מרחבית, הנוגעים למרחב התכנון המקומי; השינוי השני נוגע לניהול פרוטוקולי דיוני מוסדות התכנון ומטיל את חובת רישום הפרוטוקול והקלטת הישיבות של מוסד התכנון. לפי תיקון זה, כל מוסדות התכנון, לרבות ועדות הערר, יהיו חייבים להקליט את מהלך הישיבות ולערוך פרוטוקול כתוב ומפורט. הפרוטוקולים יועברו לכל חברי מוסד התכנון ואף יפורסמו באינטרנט. חריגים לחובה זו יותרו רק באישור היועץ המשפטי של הרשות. אין ספק, כי יישומו של חוק זה יבטיח יתר שקיפות במוסדות התכנון המחזיקים בסמכויות רבות ושהשפעתם על חיינו משמעותית ביותר.

2. מעורבות הציבור בהליכי תכנון

2.1 ארגון וייצוג

ככלל, אין במערכת התכנון הסטטוטורי בארץ צורת שיתוף באמצעות מוסדות תכנון המוקמים למטרות מיוחדות ומנוהלים על ידי הציבור (באמצעות נציגיו), למעט, מספר מקרים בשלטון המקומי, ובעיקר המנהלים הקהילתיים בירושלים⁸, ייצוג של קבוצות אוכלוסייה שונות במוסדות התכנון נועד לאפשר לאינטרסים ציבוריים רחבים למצוא את ביטויים בהליך קבלת ההחלטות התכנוניות. ייצוג באמצעות השתתפות של נציגי ציבור ונציגי גופים חוץ-ממשלתיים, המייצגים אינטרסים ציבוריים, בתהליך תכנון, קיים באופן חלקי בלבד במוסדות התכנון בישראל. שיתופו של הציבור בהליך התכנוני אינו מבטיח את ייצוגן השווה של כלל הקבוצות בחברה הישראלית שהתכנון עשוי להשפיע עליהן, והוא רחוק מלהיות מושלם. הדוגמה הבולטת לכך הינו חוסר ייצוגם של אזרחי המדינה הערבים, המהווים קבוצת מיעוט משמעותית, בתהליך קבלת ההחלטות במערכת התכנון. אופן הייצוג לציבור במערכת התכנון מעוגן בחוק:

- **מועצה הארצית לתכנון ולבנייה:** 32 חברים, מהם כשליש נציגי משרדי ממשלה וכשליש נציגי השלטון המקומי. רק כמחצית משאר חברי המועצה הם מעין נציגי ציבור המייצגים מגזרים שונים ונציגי ארגונים לא-ממשלתיים המייצגים נושאים או מגזרים מסוימים. שלושה גורמים פוגמים בשיתוף הציבור באמצעות ייצוג כזה: (א) מספרם של חברים המייצגים גופים לא-ממשלתיים במועצה קטן; (ב) אופן המינוי של נציגי הציבור: שר הפנים ממנה את מרביתם לאחר התייעצות עם הגופים הציבוריים שהציגו את מועמדיהם לאישור השר; (ג) העדר ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה וקהילות ובכללם לאוכלוסייה הערבית הנמצאת בתת ייצוג ביחס לשיעורה באוכלוסייה הכללית במדינה.
- **בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות** (ות"ל) מכהנים 15 חברים: 12 נציגים של משרדי ממשלה; נציג אחד של השלטון המקומי; נציג של ארגונים שעניינם הגנה על הסביבה; ונציג ציבור נוסף. הות"ל נמצאת אפוא בשליטה מלאה של משרדי הממשלה וכמעט אין בה נציגי או נבחרים ציבור.
- **הועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה:** מתוך 18 החברים בוועדה, רק שניים הם נציגי ציבור, איש מקצוע מומחה בתכנון ובבנייה הממונה על ידי שר הפנים, על-פי המלצת הגוף המקצועי המייצג שהיא העמותה לקידום התכנון, הבניה והסביבה בישראל ונציג הגופים הציבוריים שעניינם

⁸ למשל מנהלת הפיתוח של פארק תעשייה.

בשמירת איכות הסביבה, הממונה על ידי שר הפנים בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה. שני נציגים אלה מתמנים מתוך רשימת מועמדים שייגשו גופים אלה. שאר החברים הם נציגים של משרדי ממשלה (11) וחמישה חברים לפי המלצת הרשויות המקומיות במחוז. שיתוף הציבור בוועדות המחוזיות באמצעות נציגיו נמוך עוד יותר משיתופו במועצה הארצית, ולמעשה הוא סמלי בלבד. גם הוועדות המחוזיות מאופיינות בתת-ייצוג של קבוצות שונות באוכלוסייה. בחלק מן הוועדות המחוזיות אין כל ייצוג לאוכלוסייה הערבית ובחלקן יש ייצוג קטן ביותר ביחס לשיעורה מאוכלוסיית המחוז.

○ **ועדות הערר המחוזיות, ועדות המשנה להתנגדויות ועדות המשנה לעררים:** למעט וועדות הערר המחוזיות המורכבת לרוב מאנשי מקצוע ונציגי ציבור, ועדות המשנה להתנגדויות ולעררים הן בנות חמישה חברים, בלבד, הנבחרים מקרב חברי הוועדות המחוזיות. בוועדות אלה, משקלו של הציבור ונציגיו זניח.

○ **ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה:** בוועדות אלו יושבים כעיקרון נושאי משרה נבחרים וכן חברים ללא זכות הצבעה. בין היתר, בהעדר תקצוב פעילותם של חברים אלה השפעתם על תהליכי קבלת ההחלטות חלקית ומועטה. ניתן לטעון שחברותם של חברי המועצה ברשות המקומית מהווה בוועדות ביטוי לשיתוף של הציבור, בהיותם נבחרים, בתהליכי קבלת החלטות בנושאים תכנוניים, אולם טענה זו אינה מקובלת על הכול⁹. יחד עם זאת, ישנם מקרים בהם הוועדה המקומית הינה משותפת למספר רשויות מקומיות (ועדה מקומית מרחבית לתכנון ולבנייה), בהן יושב הראש הוא ממונה על ידי הממונה על מחוז במשרד הפנים. דבר זה פוגע במידת הייצוג של תושבי המקום ובהשתתפותם בתהליך של קבלת החלטות. במקרים אלה, רק נציג אחד של כל רשות מקומית חבר בוועדה המרחבית, לרוב ראש הרשות. יתרה מזאת, מספר החברים בוועדות המרחביות מוגבל ברוב המקרים ל-8 חברים בלבד, כאשר ישנם מספר מקרים בהם הרשויות המקומיות השותפות בוועדות מקומיות מרחביות הינו גדול יותר. כלומר, לא רק שבועדות המקומיות המרחביות אין נציגות ישירה של כל הדעות בקרב הציבור, אלא שגם לא כל הרשויות המקומיות שותפות לדיון התכנוני ולתהליך קבלת החלטות הקובע את אופי הפיתוח בתחומיהן. רוב הרשויות המקומיות הנפגעות ממצב זה הן רשויות ערביות.

○ **ועדות עורכים וועדות היגוי של תכניות:** בשנים האחרונות הולך ומתרחב הנוהל לפיו הכנת תכניות מתאר מלווה במינוי ועדת היגוי, הממונה על ידי מוסד התכנון יוזם התכנית. בוועדות ההיגוי חברים נציגי משרדי ממשלה ולעיתים גם נציגים של גופים חוץ-ממשלתיים או נציגים של ציבור בעל עניין, מקומי או ארצי, לפי נסיבות המקרה. לעתים ועדת ההיגוי מאצילה את סמכויותיה לגוף מצומצם יותר, ועדת עורכים, המורכב רק ממספר חברים מבין חברי ועדת ההיגוי. בוועדות עורכים יושבים על פי רוב נציגי הגופים המרכזיים המעורבים בייזום התכנית ובהכנתה בלבד (בדרך כלל מזמיני התכנית עצמם), אך לפעמים עשוי לשבת בהן נציג של גוף חוץ-ממשלתי או של ציבור בעל עניין בתכנית. יש לציין שהחוק אינו מחייב למנות ועדות היגוי וועדות עורכים. מינוי והרכבן של ועדות אלו נתון לשיקול דעתו הבלעדי של מוסד התכנון בעל הסמכות לערוך את התכנית. אף על פי

⁹ המתנגדים מציגים את ההבדל בין דמוקרטיה ייצוגית (representative democracy), שהרכב זה של הוועדות המקומיות משרת אותה, ובין דמוקרטיה שיתופית (participatory democracy), שהגשתה תובעת ייצוג ציבורי ישיר יותר.

כן, בפרקטיקה הנהוגה בעריכת תכניות סטטוטוריות, אפשר שייצוג הציבור בוועדות ההיגוי הוא הביטוי המוחשי ביותר של שיתוף בתכנון.

ניתן לומר, כי הוראות החוק בדבר מינוי נציגי ציבור מוגדרים במוסדות התכנון (המועצה הארצית והוועדות המחוזיות) מיושמות דרך שגרה. הליקויים אינם תוצאה, אפוא, של יישום כושל של הוראות החוק, אלא של חסרים וליקויים בחקיקה עצמה. דוגמאות לכך הן ייצוג ציבורי דליל במוסדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית; ייצוג בלתי הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות אלה, בכלל, והשתייכותן של המועצות המקומיות הערביות לוועדות תכנון מרחביות, ללא ייצוג הולם לתושביהן, בפרט.

2.2 התנגדות, ערר וערכאות משפטיות

בכל מערכות התכנון המתוקנות, יש אפשרות לשתף את הצדדים המושפעים מהחלטות תכנוניות. אפשרות זו כרוכה במתן מעמד משפטי לצדדים, בין השאר באמצעות הגשת התנגדות או ערר על תכנית או החלטה תכנונית. גם בישראל, כל אדם הסבור שמעשה תכנוני (החלטה תכנונית או תכנית מתאר) פוגע בו באופן כלשהו רשאי להתנגד או לערר בוועדות התכנון, במסגרת תהליך התכנון. הזכות להתנגד מוגבלת לטווח זמן מסוים, במהלכו מופקדת התכנית על ידי מוסד התכנון ואפשר להגיש התנגדות מנומקת נגדה. בשלב מאוחר יותר, אפשר לערר על דחיית ההתנגדויות על ידי מוסד התכנון. אפיק נוסף או משלים להתנגדות הוא תקיפת תכניות בערכאות משפטיות, בבית המשפט לעניינים מנהליים או בבית המשפט העליון. נוסף על עילות פרוצדוראליות של מנהל תקין, אפשר לתקוף תכנית או הוראות תכנוניות מבחינה משפטית, בטענה של אי-סבירות או של אפליה.

חסרונם של הליכים אלה הוא בעייתיות, שכן ניתן להגיש התנגדות לתוכניות רק בשלב מתקדם מאד של הכנתן. כך, לא ניתנת אפשרות של ממש להשפיע על העקרונות הבסיסיים של התכנון, ובדרך כלל לא ניתן כבר לערוך שינויים מהותיים בתוכניות. פגם נוסף שעולה, נוגע להרכב הוועדות הדנות בהתנגדויות ובעררים המוגשות על תכניות והחלטות תכנוניות. ועדות אלה מורכבת מאותם נציגי גופים אשר דנו בתכנית, ראו אותה כראויה והחליטו להפקידה. כך למעשה, רבות מן ההתנגדויות המוגשות מתקבלות רק בחלקן או נדחות על ידי מוסדות התכנון. שיקול הדעת הנתון לממונה על המחוז במתן רשות ערר מגביל אף הוא משמעותית את האפשרות להשפיע על ההליך התכנוני.

2.3 ייזום תוכניות על ידי תושבים

במקרים מסוימים (על-פי תרבות התכנון הנהוגה במדינה), נגזרת מהזכות להתנגד או להגיש ערר גם האפשרות לגבש ולהציע תכנית חלופית מטעם המתנגדים, הקרויה לעתים תוכנית אלטרנטיבית. בישראל, חוק התכנון והבנייה קובע מי הם הגופים או האנשים הרשאים להגיש תכניות מתאר. לא כל אדם רשאי להשתתף בתהליך תכנוני סטטוטורי רחב שכזה. מאחר שתכניות לערים או לשכונות הן לרוב פרי יוזמה של רשות תכנון ציבורית, לא נשמע קולם של יחידים או של קהילות ובמיוחד הקהילה הערבית הסובלת גם מהעדר ייצוג הולם במוסדות התכנון, שהתכנון עלול להשפיע עליהם. הרחבת אפשרות התכנון מחוץ למוסדות תכנון, רשויות מקומיות ובעלי זכויות קנייניות או חזויות בקרקע, היא חדשה למדי. תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה משנת 1995, הרחיב את מעגל הזכאים להגיש תכנית, וכך, גם אנשים פרטיים יכולים להגיש כיום תכנית מתאר מקומית או מפורטת. אפשרות זו הייתה מוגבלת

לבעל קרקע או מי שיש לו עניין בקרקע, בתחום התוכנית. אולם, בהחלטה תקדימית של בג"צ בעתירה של ועד עין כרם בעניין הזכות לתכנון אלטרנטיבי, הפך בית המשפט העליון החלטה של בית המשפט המחוזי, והכיר בזכותה של התאגדות תושבים המבקשת ליזום תכנית באזור מגוריה להגיש תכנית, גם אם היא איננה הבעלים של רוב השטח¹⁰, אל מקרה ועד עין כרם נוספה זה מכבר יוזמה חדשה מצד תושבים וארגונים להגשת תכנית מתאר לעמק הצבאים בירושלים. מנגד, עם קידום הרפורמה החדשה בחוק התכנון והבניה, ראו להלן, המבקשת להגביל את יוזמה של תכנית מתאר מקומית לרשויות המדינה השונות בלבד, תחסם התועלת שבפריצה המשפטית.

3. רפורמה בחוק התכנון והבניה

במהלך השנים אושרו עשרות יוזמות נקודתיות לשינוי חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, השינוי המקיף והאחרון ביניהם היה תיקון 43 משנת 1995. בשנת 2002 התקבלה החלטת ממשלה להקים ועדה בהשתתפות נציגי משרדי ממשלה, אשר תבחן ותקדם הצעת חוק תכנון ובניה חדש, זאת במטרה להביא, בין היתר, לזירוז ופישוט הליכי התכנון והרישוי. בעקבותיה הוקמה ועדה בין-משרדית בראשותו של מר עמרם קלעג'י, יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבניה דאז. המשכו של מהלך זה היה יוזמה של משרד הפנים לקידום רפורמה בחוק התכנון והבניה. מתוך פרסומי משרד הפנים, הרפורמה נועדה להתאים את החוק המיושן למאה ה-21, ויעדה העיקריים הם: פישוט, ייעול וקיצור הליכי התכנון, תוך שיפור איכות התכנון ושימויותו; התאמת כלי התכנון לתפיסה של פיתוח בר קיימא וחינוך עירוני; שקיפותו של תהליך התכנון ושיפור כלי ההיוועצות והשתתפות הציבור¹¹. כיום שוקד משרד הפנים על ניסוח הצעת חוק תכנון ובניה, כמתחייב מהמלצות הצוות הבין-משרדי לרפורמה בחוק התכנון והבניה.

בחינה של הדו"ח המסכם של המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת השינויים הנחוצים בחוק התכנון והבניה הקיים מעלה כי עיקר המאמץ הופנה לטובת קידום היעד הראשון שנקבע לרפורמה: פישוט, ייעול וזירוז הליכי התכנון. ברמה ההצהרתית, חל שינוי של ממש ביחסם של עורכי הרפורמה לחשיבות קידום שיתוף הציבור. אולם, הרפורמה החדשה אינה תורמת לקידום שקיפות התהליך התכנוני והשתתפות הציבור מעבר לקיים בחקיקה, ולעיתים אף פוגעת ביעד זה פגיעה של ממש. להלן מספר דוגמאות לכך:

- **תיקון 76 וחוק ההסדרים:** במטרה לקצר את הליכי התכנון, החליטה ממשלת ישראל באוגוסט 2005, לאמץ חלק מסעיפי הרפורמה המתגבשת, "בדלת האחורית" של פעילות החקיקה התקינה, ללא דיון ציבורי ותוך פגיעה קשה בעיקרון השקיפות ושיתוף הציבור, ולכלול אותם במסגרת חוק

¹⁰ ראו עת"מ (מח-י-ם) 129/00, 134/00 ועד עין כרם ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה; עע"מ 2829/01 במקום - מתכננים למען זכויות בתכנון נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה. שתי העתירות עסקו בקביעה מי זכאי להגיש תכנית ומי מהציבור זכאי להשתתף בהליכי תכנון. העתירות נדחו בבית משפט מחוזי (השופט בן זמרה). הוגש ערעור לבית המשפט העליון על דחיית שתי העתירות והדיון בהן אוחד. הערעור התקבל, וליתר דיוק התקבל הסדר דיוני שקיבל תוקף של פסק דין ולפיו הוכרה זכאותה של התאגדות של תושבים המבקשת ליזום תכנית באזור מגוריה להגיש תכנית.

¹¹ מתוך פרסום של משרד הפנים באתר www.moin.gov.il - דו"ח מסכם של המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת שינויים בחוק התכנון והבניה.

ההסדרים במשק המדינה לשנת 2006 (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), כתיקון 76 לחוק התכנון והבניה.

○ **הרחבת סמכויות ועדות מקומיות:** תיקון 76 שאושר בחוק ההסדרים מבקש להרחיב את סמכויות הועדות המקומיות, זאת מבלי להעמיד מנגנונים המתבקשים משינוי זה, למשל בהרכב הוועדות המקומיות, המאופיינות כיום בהעדר ייצוג ציבורי ישיר; בהעדר ייצוג של גופים מקצועיים ונציגי ממשלה, אלה כבעלי דעה מייעצת בלבד. למעט צירוף חוות דעתם של מהנדס הוועדה המקומית והיועץ המשפטי, בעניינים טכניים בעיקרם של ההליך התכנוני, התיקון לחוק אינו נותן מענה לבעייתיות המובנית בהרכב הועדות המקומיות לתכנון ולבניה¹². מעל ומעבר לאמור, הרחבת הסמכויות מוגבלת רק לוועדות המקומיות החזקות ממילא, וכלשון החוק, אלא העומדות בקריטריונים של מקצועיות ויעילות תפקודית ובקיומה של תכנית מתאר מקומית, דבר אשר עלול להעמיק פערים קיימים בין רשויות מקומיות.

○ **הגבלת הזכות ליזום תכנית מתאר מקומית:** הרפורמה, בבואה לייצר אבחנה ברורה יותר בין תכנית מתאר מקומית לבין תכנית מפורטת הגבילה את מעורבותו של הציבור בהיבט של יזום תכניות מתאר מקומיות. תכנית המתאר המקומית, כך נקבע, תחול תחום הישוב או אזור. ואכן קיים היגיון רב בגישה המטילה את האחריות לתכנון הכולל של ישוב פלוני בידי המדינה ומוסדותיה. אולם כל עוד אין מענה לכשלים הקיימים במבנה מערכת התכנון המוצגים בהרחבה לעיל, מגבלה זו מהווה פגיעה של ממש בכלי היחיד הנמצא בידי הציבור, למעט הגשת התנגדות, להשפיע על סביבת מגוריו ואורחות חייו. כלי זה, המאפשר לתושבים ליזום תכנית עוגן זה מכבר בפסיקת בג"ץ.

○ **קביעת מסלול אישור מזורז:** היבט נוסף בעל השפעה מכרעת על מידת מעורבותו של הציבור בהליך התכנוני, הינו קביעת מסלול אישור מזורז הן לתכניות מתאר מקומיות והן לתכניות מפורטות. הרפורמה קובעת, כי הליך האישור של תכנית מתאר מקומית לא יארך יותר מ- 24 חודשים מיום השלמת הבדיקה התכנונית המוקדמת, ולא יותר מ- 12 חודשים עבור תכנית מפורטת. הניסיון רב השנים הקיים במערכת התכנון בקידום מהיר של תכניות מלמד (ול"ל, ות"ל), כי הגבלת משך הזמן לאישור תכנית אינה בהכרח מטיבה עם ההליך או עם המוצר התכנוני הסופי ויישומו. יתרה מזו, מחקרים מלמדים כי הגורם העיקרי הקובע את משך הזמן הנדרש לאישור תכניות הוא היקף השפעות של התכנית. ככל שיש לתוכנית השפעות (סביבתיות, חברתיות, כלכליות) רבות יותר, כך מתארך משך אישורה. סד הזמנים בו מוסד התכנון יהיה נתון בבואו לדון בתכנית מתאר מקומית או מפורטת ישפיע בהכרח על היחס למתנגדים, שכבר כיום נתפסים כגורם מעכב תכנון, וכן על משך הדיון בהתנגדות ותוצאותיו.

○ **העדר עיגון חקיקתי:** מחד גיסא, הרפורמה מציעה עיגון חקיקתי ללוח זמנים לאישור תכניות (ראה לעיל); מאידך גיסא, היא איננה מספקת את התשתית החוקית לקיום הליכי

¹² יש לציין, שהרפורמה הציעה כלים נוספים לטיפול בסוגיית הסמכת הוועדות המקומיות, על אלה שאושרו בתיקון האמור לחוק התכנון והבניה.

השתתפות הציבור בשלבים המוקדמים של ההליך התכנוני. התוכנית מותירה את הנושא ברמה של המלצות בלבד להנחיית מתכנני המחוזות, ו"עידוד" הנושא בקרבם. הוא הדין בהיבט של שקיפות ההליך התכנוני. עורכי הרפורמה מתבססים על החוק הקיים - למשל, פרסום הודעה על הגשת תכנית בשלב מוקדם (סעיף 77 לחוק), אך זאת, ללא יצירה של מסגרת חוקית שתאפשר להשפיע על תכניה - למשל עיגון חובת היועצות מוקדמת; או, עורכי הרפורמה ממליצים, בצדק, להרחיב את הפרסום באינטרנט בענייני תכנון ובניה, אך בד בבד לצמצם את היקף הפרסום והמידע בעיתונות¹³. נוסף על כל אלה, המלצותיה הראויות של הרפורמה בדבר השתתפות הציבור ושקיפות נותרות תקפות אך ורק בכל הנוגע להליכים הקשורים לתכנון המתארי והמפורט. המלצות אלה אינן חלות על התכנון הארצי והמחוזי או על תכניות אב ומסמכי מדיניות; כך גם הנספח החברתי-קהילתי שהכנתו הוגבלה אך ורק לתכנית מתאר מקומית (ראו הרחבה בנושא בעמ' 28 למסמך זה).

לסיכום פרק זה, ניתן לומר כי תהליך התכנון בארץ מתאפיין בהעדר שקיפות ובידוע מוגבל ולקוי של הציבור על התהליך. התוכניות, בדרך כלל, אינן קריאות לאדם מן השורה והשיקולים שמאחורי תכנון התוכנית אינם גלויים, ויתרה מזו, אין כיום חובה חוקית לקיים הליך של שיתוף ציבור ואין הגדרות לגבי האופן שיש לעשות זאת. מצב זה נובע אפוא מעיגון המוגבל או מהיעדר עיגון של הליכים אלה בחקיקה. כך, למשל, הכלי המבני-ארגוני אינו קיים בחקיקה המסדירה את מערכת התכנון בארץ¹⁴; ייצוג הציבור במוסדות התכנון אמנם מיושם, אך באופן מוגבל; היועצות אינה נדרשת בשום שלב של תהליך התכנון הסטטוטורי¹⁵; והתכנון היזום על ידי התושבים לא היה קיים עד לא מכבר, וגם עתה, קיומו מוגבל ביותר.

יוצאת מכלל זה היא האפשרות להגיש התנגדות או ערר. זכות זו מעוגנת בחוק, מיושמת דרך שגרה ונאכפת. למעשה, היישום של זכות זו בישראל אינו נופל מיישומה במדינות מתוקנות אחרות. יחד עם זאת, גם כאן, עיון מעמיק יותר ביישום זה של השיתוף בתכנון מגלה פנים שליליות. חוק התכנון והבניה קובע רק את האפשרות של בעלי העניין בתכנון להגיש התנגדויות לתוכניות, וזאת בשלב מתקדם מאד של הכנתן, כאשר היכולת להשפיע על התוכניות מוגבלת מאד. מצב זה משפיע לרעה הן על יחסם של מוסדות התכנון והתכנון כלפי שיתוף הציבור, שכן הליך זה מזוהה עם התנגדות ומאבק, במקום שיתוף והסכמה.

הגם שחל שינוי ברמה ההצהרתית בדבר חשיבות שיתוף הציבור בהליכי התכנון, ובמנגנוני היידוע, השקיפות ומעורבות הציבור, הרפורמה החדשה לחוק התכנון והבניה ממשיכה ומשמרת את המגמות הקיימות הנזכרות לעיל. קיים חשש כי השינויים המוצעים ברפורמה ובהם הגבלת יזום תכנית מתאר מקומית לרשויות המדינה בלבד וקיצור לוח הזמנים לאישור תכניות מתאר מקומיות ומפורטות,

¹³ מתוך פרסום של משרד הפנים באתר www.moin.gov.il - דו"ח מסכם של המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת שינויים בחוק התכנון והבניה, עמ' 39.

¹⁴ גם בפרקטיקה בישראל בולטים בהיעדרם גופים תכנוניים שבמבנה שלהם מעצימים קהילות. ראו השוואה לעיל, סעיף 2.2.

¹⁵ לכן כל ביטוי של היועצות עם גופים חוץ-ממשלתיים היא הפתעה חיובית.

ישפיעו בהכרח לרעה על מימוש הזכות לשיתוף הציבור בתכנון הקיימת כיום בחקיקה ובפסיקה המשפטית (הגשת התנגדויות ועררים ותכנון ייזום על ידי תושבים).

פרק שני – מבט משווה

בהשוואה בין ישראל לבין מערכות תכנון מתוקנות בארצות אחרות מבחינת השיתוף בתכנון, יש להבחין בין עיגון הזכות לשיתוף בתכנון בחוק לבין היישום של זכות זו. ההשוואה תיעשה על-פי מרכיבי השיתוף בתכנון שנסקרו לעיל. במבט כולל, נראה שקיימים הבדלים בין ישראל לבין המדינות המשוות, הן בעיגון הזכות לשיתוף הציבור ובמיוחד באופן יישומן.

1. יידוע ומתן מידע

א. הזכות להיות מיודע

במערכות התכנון של ארה"ב, בריטניה והולנד, הוראות החוק דומות לאלה של חוק התכנון והבנייה בישראל. הן מחייבות יידוע של הצדדים המעורבים בתהליך התכנון ומושפעים מההחלטות התכנוניות. בארה"ב חובת היידוע חלה על התכנון המסדיר בלבד, ורק ברמה המקומית. חובת השימוע קיימת בארה"ב ובבריטניה, אך אינה קיימת בישראל. בהולנד, חובה זו קיימת בעקיפין; היא נגזרת מחובת ההסבר בעל פה של תכניות מופקדות (לפי חוק התכנון והבנייה). עריכת שימוע וחובת היידוע על קיומה תורמים לא מעט להפצת מידע בציבור על התכנית ולהעלאת המודעות בקרב מי שעלולים להיפגע מהתכנון המתהווה.

מדינות ההשוואה נבדלות מישראל גם בהרחבה שהן נוקטות, מעבר לאמור בחוק, באמצעי יידוע נוספים, המהווים חלק אינטגרלי של מערכות שיתוף הציבור הנהוגות בהן. במדינות אלו, רשות התכנון או הגוף המופקד על עריכת תכנית אינו רואה ביידוע הציבור חובה מאולצת מתוקף הוראות החוק, אלא משימה המצדיקה הפעלת אמצעים מגוונים והתאמתם לנסיבות הנתונות. דרכי היידוע להעלאת מודעות הציבור כוללות הפצת עלונים מיוחדים לכל הכתובות בתוך מרחב התכנון וסביבו, מודעות בעיתונות ובמקומונים¹⁶, הודעות בערוצי טלוויזיה מקומיים ואירועים, כגון ראיונות ושימועים באתרים מתאימים והפצת תוכנם בתקשורת המודפסת והאלקטרונית.

ב. מתן מידע

בבריטניה, בהולנד ובארה"ב, הנגישות למידע בנושאי תכנון דומה לזו הנהוגה בישראל. בארה"ב הזכות לקבל מידע מפותחת ביותר ומעוגנת הן בחקיקה והן בפרקטיקה. להבדיל מבריטניה, מהולנד ומישראל, אין בארה"ב חוק כללי (פדרלי) המסדיר את תהליך התכנון ומקנה זכויות מסוימות למתן מידע על תכנון, כגון זכות העיון בתכניות, אך תקני התכנון המקומיים (zoning regulations) מקנים זכויות אלו, במידה מסוימת, לרוב, בהשפעת טיוטת תקנה ארצית לדוגמה (model zoning ordinance).

¹⁶ לא במתכונת של ההודעות הרשמיות המוכתבות בחוק אלא בצורת הודעות פרסומת, לעתים בגודל של עמוד שלם.

2. מעורבות הציבור בהליכי תכנון

2.1 ארגון וייצוג

בריטניה והולנד דומות לישראל בהיותן בעלות מערכות תכנון סטטוטוריות כלל ארציות, היררכיות. ההבדלים בינן לבין ישראל קטנים, בכל הנוגע להיבטים המבניים של זכויות שיתוף בתכנון, לקיומם של גופי תכנון הנשלטים בידי ציבור מוגדר ולייצוג הציבור במוסדות התכנון. גם במדינות אלו, לא נהוג להקים גופי תכנון מיוחדים בשליטת ציבור ה'צרכנים', ובשתיהן ייצוג ציבורי לא-ממשלתי במוסדות התכנון הוא מצומצם למדי.

בבריטניה, המעורבות המקצועית בהחלטות תכנוניות רבה יותר מאשר בישראל, ויש לרשויות בה מחויבות גדולה יותר למתן ייעוץ והמלצות מצד אנשי מקצוע, ברמה המקומית וברמה המחוזית (להבדיל מחברי ועדות התכנון בארץ, שהם בעלי תפקידים נבחרים). נוסף על כך, התפקידים החשובים במערכת התכנון בבריטניה מאוישים בבעלי המקצוע בלבד, ולעיתים גם השרים עצמם הם בעלי מקצוע באחד מתחומי התכנון. יחד עם זאת, ייצוג הציבור אינו הדרך הנהוגה לשיתוף בתכנון.

בהולנד המצב דומה לזה שבישראל, בהבדל מהותי אחד: יש כמה גופים במערכת התכנון הסטטוטורית האמורים לתת ייצוג מסוים לציבור. (1) מעין נציב ארצי לקבילות הציבור (אומבודסמן), המפקח על התכנון¹⁷; הנציב ממונה בידי המלכה על-פי המלצת השר הממונה על מערכת התכנון¹⁸, שאחד מתפקידיו לייצג את האינטרס הציבורי ולטפל בתלונות הציבור; (2) ועדה מייעצת ברמה הארצית - 'מועצת התכנון הממלכתית'¹⁹ – הכוללת אנשי מקצוע, אקדמאים ונציגי ציבור. לגוף זה יש חשיבות לא מבוטלת, שכן החוק מחייב היוועצות עמו ומתן חוות דעתו בנושאים רבים; (3) מועצות תכנון מייעצות, הדומות למועצה הממלכתית ופועלות ברמת הפרובינציות.

מערכת התכנון בארה"ב, בהיותה מבוזרת וממוקדת בתכנון מסדיר²⁰ בעיקר ברמה המקומית, שונה מאוד ממערכות התכנון באירופה ובארץ. גם הביטויים של שיתוף בתכנון - הן ההיבטים המבניים-ארגוניים, הן ייצוג הציבור - שונים. בתכנון מסדיר אין ייצוג ציבורי במוסדות התכנון, שכן כולם גופים פוליטיים-מקומיים: מועצות מקומיות ביישובים קטנים או ועדות תכנון ובנייה ביישובים גדולים יותר שבהן חברים פוליטיקאים נבחרים, ומועצות תכנון שבהן חברים הממונים בידי הרשות המקומית.

התמונה שונה לחלוטין בתכנון פיתוח יזום בארה"ב, דהיינו פרויקטים של חידוש מרכזי ערים והתחדשות עירונית, שיקום שכונות, מתקני ציבור אסטרטגיים בתחומי חינוך, בריאות, תחבורה ותשתיות למיניהן. במקרה זה, לשיתוף הציבור בתכנון יש שני ביטויים מבניים: האחד הוא הקמת רשויות מיוחדות לתכנון ולביצוע פרויקטים בתחומים אלה. לעתים, יש לנציגות ציבורית של גופים

17. Inspecteur Ruimtelijke Ordening

18. שר השיכון, התכנון והסביבה (VRM: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid). את

התפקיד ממלא בדרך כלל עובד ציבור בכיר או בדימוס.

19. Rijksplanologische Commissie

20. תכנון מסדיר (רגולטיבי) - מערכת תכנון, דהיינו תהליכי תכנון כמו התכנון הסטטוטורי בארץ, מוסדות תכנון וכלי תכנון כמו חקיקה, תקנים, ותכניות והוראותיהן, שתפקידה להתוות או לקבע תכניות, החלטות תכנוניות ופעולות פיתוח של אחרים. התכנון המסדיר שונה מתכנון יזום - תכנון המתווה את החלטות והפעולות של הגוף המתכנן עצמו.

חוץ-ממשלתיים המייצגים ענייני ציבור או מגזרים רלוונטיים ושל הציבור הרחב חלק נכבד בהרכב הנהלותיהן. לעתים גופים אלה אף נתונים בשליטת 'ציבור הצרכנים' הרלבנטי²¹. הביטוי המבני השני הוא ארגון של צוותי התכנון ותהליכי התכנון של פרויקטים משמעותיים באותם תחומים. בארץ, נציגי הציבור מיוצגים בוועדות היגוי לסוגיהן בלבד, ואילו בארה"ב נציגי הציבור משתתפים בכל גופי המשנה של הגוף הממונה על מדיניות התכנון בפרויקט. גופי משנה אלה הם הגוף המנהל והמתווה את מדיניות התכנון (מועצת מנהלים וכו'), ועדות טכניות-מיעצות בתחומים מתאימים, קבוצות תכנון בנושאים מוגדרים המקבלות תמיכה טכנית ממנגנון מקצועי, צוותי תכנון מעורבים – אנשי מקצוע ונציגי ציבור, ועוד. מוסדות מסוג זה מיועדים להפוך את שיתוף הציבור לחלק אינטגרלי מתהליך התכנון ומתהליך מתן ההחלטות התכנוניות²².

2.2 היועצות

אחד הביטויים של היועצות הוא החובה לערוך שימוע²³ במהלך הכנת תכנית לייעודי קרקע או הכנת תכנית מתאר מקומית. בארה"ב ובבריטניה חובת השימוע מעוגנת בחוק בהוראה מפורשת; בהולנד השימוע איננו מחויב בתהליך התכנון הסטטוטורי, אך הוא נגזר מהחובה למסור מידע על תכנית, ולכן עריכת תכנית מלווה בשימוע כמעט דרך שגרה. מערכות תכנון אלו שונות ממערכת התכנון בארץ בעניין זה, שכן בארץ השימוע אינו מחויב בחוק, וקיום שימוע בעת הכנת תכנית נתפס כמחווה ולא כיישום של זכות טבעית.

ביטוי אחר להיועצות הוא החובה הסטטוטורית הקיימת בבריטניה להיועץ עם מספר גופים ציבוריים לא-ממשלתיים בתהליך עריכת תכנית מקומית ואזורית. על-פי רוב, מוסדות התכנון בבריטניה מנהלים היועצויות ומשתפים גופים ועמותות ציבוריות מעבר לדרוש בחוק, כחלק חיוני של תהליך התכנון. היועצות מסוג זה בולטת בהיעדרה בארץ.

בארה"ב לא קיימת חובת היועצות, אך היועצות ענפה נעשית בפועל באמצעות המבנים הארגוניים שתוארו לעיל. בהולנד, חוק התכנון מחייב סוגים שונים של התייעצויות בין רשויות תכנון שונות ובין רמות ממשל שונות. יחד עם זאת, יש להבדיל בין התייעצות מסוג זה לבין היועצות, שאינה נזכרת בחוק של הולנד כלל. אף על פי כן, נהוגה בהולנד היועצות לא פורמאלית בתהליך התכנון, שהיא פועל יוצא של תרבות פוליטית ומנהלית מיוחדת במינה²⁴.

²¹ המקרים רבים מכדי לציין את כולם כאן, ונביא רק דוגמאות בולטות: Model Cities Agencies, Community Development Corporations, Economic Development Agencies, and Private Industry Councils

²² יש לציין שימבני תכנון כאלה נהוגים גם בקנדה, ורווחים גם בפרויקטים אסטרטגיים בארצות אחרות ובמוסדות בין-לאומיים.

²³ יש לציין שההקשר החוקי בכל המקרים הוא מתן הזדמנות לציבור להביע את דעתו ולהציג את השגותיו לתכנית - דהיינו, להביע התנגדות, אך בפרקטיקה השימוע נתפס כזירה להיועצות, כפי שאפשר להסיק מקיומם של שימועים רבים לפני הפקדת התכנית.

²⁴ לדוגמה ולהסברים נרחבים ראו: E. R. Alexander, "Metropolitan Regional Planning in Amsterdam: A Case Study", *Town Planning Review* 73, 1 (2002): 17-40

2.3 התנגדויות ועררים

הזכויות להגיש התנגדות לתכנית והזכות לשימוע ולמתן החלטה, וכמוהן גם זכויות הערר על החלטות תכנוניות, דומות במהותן במערכות התכנון הסטטוטוריות של בריטניה, של הולנד ושל ישראל, זאת על אף הבדלים מבניים והליכיים²⁵, הנובעים מהבדלים מבניים בין מערכות התכנון.

בישראל, בריטניה והולנד, זכויות ההתנגדות והערר מנוצלות אמנם במלואן ונראה שאין הבדל ניכר באיכות יישומן, אולם בהתרשמות שטחית²⁶ ניכר הבדל משמעותי אחד ביניהן: בישראל הגשת התנגדות נפוצה הרבה יותר מאשר בשתי המדינות האחרות. ההסבר לכך הוא שהמעורבות הציבורית בתכנון בארץ מתועלת בעיקר לאפיק ההתנגדות, ואילו באנגליה ובהולנד יש אפיקים יעילים נוספים לשיתוף הציבור בתכנון.

בארה"ב, בהיעדר מערכת תכנון ארצית - לאומית, תהליך ההתנגדות לתכנית או להחלטה תכנונית לובש צורה שונה. מערכת התכנון המקומית מטפלת בהתנגדויות ובעררים ברמה המקומית, וגם אז רק בשלביה הראשונים. התנגדויות לתכניות מקומיות ולהחלטות תכנוניות של מוסדות תכנון בשלבים מתקדמים יותר, וכל התנגדות לתכנית וליוזמות תכנוניות אחרות, כגון פרויקטים של המדינות או תכניות פדרליות, מוגשות לערכאת השיפוט המתאימה, לפי הנסיבות. התוצאה היא מעורבות נרחבת של מערכת המשפט האמריקנית בסוגיות תכנון עד כדי 'אקטיביזם שיפוטי'. למעשה, אפשר לראות במערכת המשפט בארה"ב מעין אפיק משלים לשיתוף הציבור בתכנון²⁷.

2.4 ייזום תוכנית על ידי תושבים

בשונה ממדינת ישראל, בשלוש המדינות האחרות אין אילוצים המגבילים תכנון אלטרנטיבי²⁸. בכולן, תכנון זה הוא אמצעי נפוץ, וניתן לו עידוד על-ידי שילובו בתהליכי התכנון המקובלים. בהולנד ובאנגליה, שבהן מערכות התכנון הסטטוטוריות דומות לזו שלנו, זכות העמידה ניתנת לכאורה על סמך חקיקה, כמו בישראל, אך בפועל לא מורגשות הגבלות על שיתוף בתכנון באמצעות תכנון אלטרנטיבי²⁹. גופים בעלי עניין בפיתוח או בשימור של מרחב מסוים לא ייתקלו במחסומים בבואם להגיש תכניות אלטרנטיביות לדיון במערכת התכנון. מצב שבו רק אחרי עתירה לבית משפט הסכימו רשויות התכנון לדון בתכנית אלטרנטיבית של תושבים, דוגמת המקרה של ועד עין כרם, לא ייתכן בהן. אדרבא, הקמת התארגנות תושבים כזאת בנסיבות דומות הייתה זוכה לעידוד הרשויות, ואולי גם לתמיכה של מערכת

²⁵ נביא דוגמה אחת להמחשה: הפקדת תכנית מורכבת או בהיקף רחב דורשת טיפול בהתנגדויות. בהולנד תפקיד זה נתון בידי מוסדות התכנון עצמם; בארץ החוק מאפשר מינוי חוקר מיוחד שמגיב להתנגדויות וממליץ לרשויות התכנון כיצד להחליט; בבריטניה פועל במסגרת מערכת התכנון מוסד חוקר ארצי (Planning Inspectorate), ואי-מתן המלצותיו דורשת החלטה מנומקת של מוסד תכנון המוסמך.

²⁶ בהיעדר נגישות למידע השוואתי מחקרי או אמפירי הנותן מדד כמותי לעוצמת תופעת ההתנגדויות.

²⁷ תופעה דומה למראית עין בארץ היא התקפת תכניות בערכאות משפטיות - ראו 5.1, ב.5. לעיל - אך למעשה (בגלל ההבדל המבני בין שתי מערכות התכנון) למערכת המשפט בשתי הארצות יש תפקיד שונה. כפי שהוסבר לעיל, בארה"ב בתי המשפט ממלאים את החלל שנוצר מהיעדר מוסדות תכנון מעל הרמה המקומית, ואילו בישראל בתי המשפט משלימים את מערכת התכנון במבקרם ומתקנם את החלטות של מערכת תכנון קיימת.

²⁸ מלבד הבעיה המשפטית של חוסר מעמד, שנותחה לעיל, יש אילוצים נוספים הטמונים בתרבות ובהרגלי המנהל בארץ.

²⁹ לא ברור לנו מקור ההבדלים האלה בפרקטיקה בין ישראל לבין בריטניה והולנד: האם היעדר הגבלות בשיתוף באמצעות תכנון אלטרנטיבי במדינות אלו נובע מפרשנות רחבה יותר של זכות העמידה או מהתעלמות מהגבלות פורמליות לתכנון אלטרנטיבי שאולי עוד קיימות. מכל מקום, למטרותנו ההסבר אינו חשוב כל עוד התוצאה זהה.

התכנון בעריכת תכנית אלטרנטיבית מטעמה, ושילובה בדיון על התכנון והפיתוח של המרחב. בבריטניה אף יותר מאשר בהולנד³⁰, תכנון אלטרנטיבי יזום הוא תופעה בולטת בנוף התכנוני, בתחומים כגון שיקום עירוני (מע"רים ומרכזי תעסוקה משניים, אזורים נחשלים, כמו שפת נהר או חוף ים תעשייתי, שיקום שכונות ועוד).

בארה"ב, זכות העמידה הפורמאלית במשפט ובערכאות ציבוריות כמעט בלתי מוגבלת, ובפועל אין הגבלות על תכנון אלטרנטיבי. כאשר גופים חוץ-ממלכתיים מכינים ומגישים תכניות חלופיות מטעמם, הם אינם מוגבלים על-ידי אילוצים משפטיים, מנהליים או חוקיים. נהפוך הוא, בזכות השילוב של גופים אלה בתהליך התכנון השיתופי, הצעתם לתכנית חלופית מתמוזגת בתכנית מוסכמת. פעמים רבות נעשה תכנון אלטרנטיבי יזום בתמיכת מערכת התכנון הממסדית במימונו תכנון מסגרת מתאים³¹. יש שתכנון אלטרנטיבי נעשה, בארה"ב, בנסיבות אחרות, כאשר מדובר במאבק תכנוני ולא דווקא בתכנון שיתופי. במקרים אלה, מתכננים מסגרים עורכים תכניות אלטרנטיביות לעומתיות שמוגשות על ידי גופים המייצגים תושבי שכונות או אינטרסים מקומיים אחרים

לסיכום, ההשוואה מלמדת, כי בארצות אחרות יש מספר מנגנונים נוספים לשיתוף בתכנון המעוגנים בחקיקה. בבריטניה החובה החוקית לערוך היוועצות עם גופים ציבוריים מסוימים במהלך עריכת תכניות סטטוטוריות יוצרת אפיק נוסף וחשוב לשיתוף הציבור, דרך שגרה; בארה"ב חוקים פדרליים והתקינה של תכניות רבות (פדרליות וגם מדינתיות) תובעים את שיתוף הציבור בתכנון ובמתן החלטות תכנוניות. יתרה מזו, במערכות התכנון במדינות ההשוואה, שיתוף הציבור הוא חלק חיוני מתהליך התכנון, והוא בא לידי ביטוי הן בחקיקה, והן בנהלים ובדרכים נוספות, שהפכו לחלק בלתי נפרד מהפרקטיקה בארצות אלו. כך למשל, ניתן לציין מסעות של יחסי ציבור וידוע נרחב ושיטתי בכל תהליך תכנון משמעותי כדי לעורר התעניינות ולעודד שיתוף מרבי של הציבור; היוועצות לא פורמאלית נרחבת במהלך עריכת תכניות נהוגה בהולנד, והיוועצות פורמאלית על-פי חוק בעריכת תכניות סטטוטוריות, נהוגה בבריטניה.

המסקנה המתבקשת היא שבכל הנוגע למנגנונים להגברת השתתפות ושיתוף הציבור בתכנון, מערכת התכנון בארץ מפגרת מאוד אחרי מדינות בהן מתקיימת מערכת תכנון מתוקנת.

³⁰ אף שבהולנד התכנון בכללותו ממוסד יותר, והתכנון האלטרנטיבי לרוב נבלע במסגרת היוועצות בתהליך תכנון שיתופי, ידוע על מקרים של תכנון אלטרנטיבי שלא הועלו בהם מחסומים של חוסר זכות עמידה (לדוגמה התכנית החלופית ה"ירוקה" לתוואי מסילת הרכבת המהירה דרך ה"לב הירוק" - ה-Betuwebaan).

³¹ **תכנון מסגרת** - בהקשר זה הינו הפתרון שנמצא בארה"ב לבעיית שיתוף הציבור החסר. במסגרתו נערכות תכניות אלטרנטיביות רבות, ולרוב מטרתן לספק פתרון תכנוני לאוכלוסייה מסוימת שתכנית המתאר שרשויות התכנון מקדמות פוגעת באינטרסים שלה.

ראו: E. R. Alexander, **Advocacy Planning, Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues**, 2nd ed., Amsterdam: Gordon & Breach (1992): 103-104

פרק שלישי – כלים ומנגנונים להגברת מעורבות הציבור

מטרת שיתופו של הציבור בתכנון, מראשיתו, נועדה, כאמור, להתאים את ההליך התכנוני, ותוצריו לצרכים של אוכלוסיות, להביא לבקרה יעילה על ההליך התכנוני, ושיתופו של הציבור במתן החלטות שהן רלבנטיות באופן משמעותי לאורח חייו. אנו רואים חשיבות רבה בשינוי המצב החקיקתי הנוכחי, לפיו ההפקדה היא מרכיב יחיד כמעט של שיתוף הציבור בתכנון, ומציעים לעגן בחקיקה את ההליכים והמנגנונים לשיפור מעורבות הציבור. להלן, רשימה של עקרונות וכלים מנחים שעל פיהם ניתן ורצוי לערוך שינויים בחקיקה הקיימת, על מנת לקדם מעורבות של הציבור וייצוג הולם לקבוצות שונות, שקיפות ויעילות ההליך התכנוני, בשיח התכנוני.

1.1. שקיפות

מוצע לכלול בחוק התכנון והבניה הוראות אשר יבטיחו את שקיפות תהליך התכנון על כל שלביו בפני כל בעלי העניין ובפני הציבור הרחב, באמצעות שכלול חובות הידוע ומתן המידע.

1.1.1 יידוע ומתן מידע

א. יידוע

- ככלל, יש לעגן בחוק את חובת הרשויות להביא ליידוע אפקטיבי של הציבור, ולאפשר נגישות למידע תכנוני;
- מוצע לעגן בחוק את חובת רשויות התכנון המקומיות ליידוע באופן יזום את הציבור הרחב אודות כל פעולה תכנונית חדשה, בכלל זה שינויים מוצעים לתכניות, וכן כל סוג של מגבלה תכנונית מכוח תכניות בהליכי תכנון ותכניות מאושרות.
- יש לחייב את מגישי התכניות לערוך את המסמכים המרכיבים אותן באופן קריא ומובן, בשפות שונות, כך שיתאימו לכל אדם, גם אם אינו איש מקצוע, המבקש ללמוד על התוכניות.
- כאשר המהות והיקף התכנית³² מחייבים זאת, חיוני שמסמכי התכניות יציגו את המידע עליו הסתמכו עורכי התכנית, וכן את השיקולים שהביאו לאימוץ התכנית המוצעת, לרבות הצגת החלופות והערכתן. יש אפוא לעגן בחוק את חובת הגילוי מצד מגישי התכניות ומקבלי החלטות התכנוניות באשר לשיקולים התכנוניים שמאחורי תכנית מוצעת או כל החלטה תכנונית.
- יש להימנע מלדון בתכניות, שלא תמלאנה אחר חובה זו, או לקבוע כי כל החלטה תכנונית שלא תלווה בפירוט השיקולים שעמדו מאחוריה, לא תאושר.
- על מנת להגביר את השקיפות והנגישות למידע תכנוני שוטף, מוצע לאפשר לציבור להשתתף בדיוני הועדות השונות; להביא לפרסום המהיר של תמלילי הדיונים; ולקבוע כללים אחידים, בהירים וברורים לפרסום "הודעות בתחום התכנון והבנייה" בעיתונות, בלוחות

³² מהות והיקף התכנית: כל תכנית מתאר מקומית, מחוזית וארצית, או שינוי לתכנית אלו, ללא יוצא מן הכלל. סדר הגודל של התכניות המפורטות, שתהיינה מחויבות בהצגת חלופות ייקבע בתקנות בהתאם למהותן, שטחן או היקף הבנייה המוצע בהן.

במודעות ובאתר אינטרנט, אשר יבליטו את מהות התכנית המוצעת ופרטי המיקום שלה (שכונה ורחוב), לצורך זיהויה המהיר.

○ יש לחייב את פרסום כל ההודעות בתחום התכנון והבנייה גם בשפה הערבית ובעיתונות הערבית ובשפות נוספות ובהן: אנגלית, רוסית ואמהרית (ללא המגבלה הקיימת בחוק בעניין זה).

○ מרכיב חיוני של מערכת היידוע ושיתוף הציבור הוא שימוע לכל תהליך של עריכת תכנית³³, תוך הקפדה על ייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה שונות בקהילה. מוצע להוסיף בחקיקה שימוע לנוהל המקובל בתהליך התכנון הסטטוטורי.

○ בחוק הקיים לא מוטלת סנקציה של ממש על המפרים את הוראותיו³⁴, ודאי לא על מי שאינם טורחים דים ליישם אותו באופן מלא ויעיל. מוצע, להלן, תיקון בחוק אשר יבחן את מילוי חובת היידוע על-פי מתן המידע שבידי הזכאי ליידוע:

(א) העברת חובת ההוכחה על היידוע מהמידע הפוטנציאלי, לרשות המחויבת בכך; במצב זה, הצהרה של מידע פוטנציאלי על אי-מתן המידע תספיק כעילה לביטול החלטה תכנונית, ויהיה על הצד החייב ביידוע להוכיח את מילוי חובתו כהלכה.

(ב) אם יימנע מצד כלשהו להגיש התנגדות או ערר בשל פקיעת הזמן המוקצב, והוא יטען שלא היה מידע, הוא יהיה רשאי להגיש התנגדות או ערר כאילו לא פג הזמן, אלא אם רשות התכנון או יוזם התכנית בעל חובת היידוע יוכיחו שמילאו את חובת היידוע, כדין.

ב. מתן מידע

שתי דרכים מומלצות לשיפור מתן המידע: שינויים בחוק חופש המידע כדי לייעל את תהליך מתן המידע והגברת המודעות של הציבור לזכויות שהחוק מקנה.

○ יש ליזום תיקונים בחוק חופש המידע כדי לייעל את תהליך מתן המידע על-פי בקשה, ולהגביר את השפעת החוק על הנכונות המוסדית להעמיד מידע לרשות הציבור:

(א) פישוט התהליך וקיצורו, באמצעות (1) הפחתת מספר השלבים וקיצור כל אחד מהם; (2) הרחבת פטור מאגרה וצמצום הנסיבות שבהן נדרשת אגרה על פי החוק.

(ב) הגברה של אכיפת החוק באמצעות סנקציות להרתעת המוסדות ופקידיהם מפני שיהיו ודחיייה או סירוב שרירותי לבקשת המידע.

○ יש ליזום פעולות להגברת המודעות של הציבור בדבר זכותו לקבל מידע, ובדבר היתרונות הגלומים בהשגת מידע הקשור בתחומי פעילות שונים, לרבות תהליך התכנון. קהל היעד

³³ השימועים מתנהלים בכל מיני מתכונות: יידוע והבאת מידע בלבד, דיון משותף עם הציבור, שימוע פורמלי שנועד להשמעת התנגדויות ושילוב של אלה; כמו כן מועדי השימועים שונים: במהלך גיבוש התכנית, בעת הצגת חלופות והדיון הציבורי עליהן, לפני הפקדת התכנית או אחריה. נוסף על כך, יש כמה שיטות להודעה על קיום השימוע.

³⁴ ההרתעה היחידה מפני אי-מילוי של חובת היידוע היא האפשרות לבטל החלטה תכנונית שהתקבלה בלי מילוי הוראות החוק בהיותה פגומה מבחינת המנהל התקין. ואולם, כאמור יש הוראות חוק שקשה להוכיח את אי-מילוי, ואין בהצהרת המידע בכוח שהוא לא קיבל את היידוע המגיע לו כדי לכפות על האחראי ליידוע הלקוי (רשות התכנון או יוזם התכנית) את תוצאות המחדל שלו.

העיקרי להגברת המודעות הוא עמותות, ארגונים חברתיים וגופים קהילתיים המעודדים שינוי חברתי. יש לקוות שהגברת הביקוש למידע באמצעות החוק תיצור לחץ על המערכת להיערך ולהיענות ביתר יעילות, ותיווצר דינאמיקה חיובית אשר תביא למיסוד נהלים משופרים.

2. מעורבות הציבור בתכנון

2.1 ארגון וייצוג

- יש לאפשר הקמת גופים או מוסדות תכנון למטרות מיוחדות מנוהלים על ידי הציבור (באמצעות נציגו), או על ידי אוכלוסייה מסוימת (למשל תושבי שכונה מסוימת או דיירי בניין), המושפעת מהתכנון בו מדובר: לדוגמא, הקמת רשות שיקום שכונתית בניהול מועצת מנהלים שבחרו תושבי מרחב התכנון, או רשות פיתוח מיוחדת לאזור תעשייה מוגדר, שבהנהלתה יושבים נציגי החברות בעלות המפעלים באזור.
- יש להגדיל את מספרם של נבחרי השלטון המקומי, נציגים של ארגונים לא-ממשלתיים וחברים מומחים עצמאיים שאינם נציגים של משרדי ממשלה, במוסדות התכנון. מוצע לקבוע בחוק הוראות מפורשות המחייבות מינוי נציגי ציבור בכל ועדות ההיגוי. יש לתת את הדעת על אופן ייצוג הציבור והתפלגותו בין קבוצות אינטרסים, לרבות קבוצות ייחודיות או מוחלשות בחברה.
- ביחס לוועדות המקומיות המרחביות, מוצע לקבוע נהלים וקריטריונים ברורים להכרזה על מרחבי תכנון מקומיים. זאת בהתחשב בסוג הרשות המקומית, בשטחה, בגודל אוכלוסייתה ובקשרי הגומלין המרחביים. לפי קריטריונים אלה, ניתן יהיה לקבוע אלו רשויות מקומיות יזכו לוועדה מקומית עצמאית, ואלו יפעלו במסגרת מרחבי תכנון משותפים.

2.2 היוועצות

על מנת לאפשר מימוש אפקטיבי של הזכות למעורבות הציבור בתהליך התכנון, יש להרחיב ולהעמיק את המסגרות בהן מתקיים דו-שיח בין הרשויות והציבור בנושאים תכנוניים. לשם כך, יש לקבוע בחקיקה את שלבי תהליך התכנון לפרטיו (ניתן לשלב הגדרה זו בחלק הכללי של חוק התכנון והבניה), ואת חובת שיתוף הציבור בשלבים השונים של התהליך:

- בשלב איסוף החומר: חובה על המתכננים להיוועץ בציבור לשם קביעת מטרות התכנית;
- בעת הגדרת החלופות ובשלב קביעת החלופה הנבחרת: חובת שיתוף הציבור בהגדרתן ובקביעתן;
- בסיום התהליך: בהצגת תכנית המתאר להערות הציבור.

עריכת התייעצות כוללת שמיעת דעות מהציבור הרחב ומתן חוות דעת מגופים חוץ-ממשלתיים על תכנית ובכלל זה תכניות אב או על החלטה תכנונית לרבות מסמכי מדיניות שיזמה רשות התכנון, במהלך התכנון. היוועצות יכולה/צריכה להיעשות בשלבים שונים של התכנון, ומידת השפעתה על ההחלטות התכנוניות תלויה בעיתויה. בשלב מוקדם של גיבוש התכנית, תהיה להיוועצות השפעה רבה יותר מאשר בשלב של אישור התכנית.

שיתוף ציבור בשלב מוקדם, לפני השלמת תוכנית והפקדתה, יחשוף את צוות התכנון למידע וידע, לרבות צרכים והעדפות של קהילות ותושבים בעלי עניין בתוכניות. יש צורות שונות של היוועצות עם הציבור, כמו סקרי דעות, שימוע, תרגילי תכנון משותפים, ועוד. יש לקבוע בחקיקה חובת היוועצות עם גופים המייצגים אינטרסים ציבוריים לפי נסיבות התכנית, בשלב גיבוש התכנית או ייזומה ברשויות התכנון וטרם הפקדתה.

2.3 התנגדויות ועררים

- מוצע להאריך את התקופה של הפקדת תוכנית להתנגדויות ל- 90 יום (כל עוד אין חובת חשיפה מוקדמת של התכנית ושיתוף הציבור בעיצובה).
- יש למצות את כל הדרכים האפשריות ליידע את הציבור בעניין הפקדתה של תכנית ועל זכותו של כל אזרח הרואה עצמו נפגע להגיש התנגדות. הפקדת תכנית תלויה בשליחת הודעות אישיות בשפות הרלוונטיות (עברית, ערבית, רוסית, אנגלית ואמהרית), על חשבון יזם התכנית, לכל מי שמתגורר או הינו בעל נכסים בסמיכות לה (בהתאם לאופי התכנית ולהיקף השפעתה). במידה שהדבר אינו אפשרי, תוארך מראש התקופה להגשת התנגדויות.
- מוצע לנתק את הקשר בין הועדה המחוזית וועדות המשנה שלידה להתנגדויות ולעררים, לעניין הרכב חבריהן (דהיינו, מי שהחליט על הפקדת התכנית לא ידון בהתנגדות או בערר שהוגש לה), ולבחון אימוץ מבנה ועדות הערר המחוזיות.
- מוצע כי יותקן תפקיד חדש ליד לשכות התכנון, שמטרתו להנחות את מי שזקוק לכך אודות מטרות התכנית שבגינה קיבל הודעה על אפשרות להגיש התנגדות.
- מוצע להפקיד להתנגדויות גם תכניות מתאר ארציות, ולקבוע בחוק את זכותו של האזרח להתנגד לתוכניות אלה, ככל תכנית אחרת, שכן לתכניות אלו השפעה רבה על הקהילה, הסביבה וחיי היומיום של כלל אזרחי המדינה. האנומליה הקיימת מתחדדת כאשר תכנית מתאר ארצית מגיעה לרמה של תכנית מפורטת, וגם לגבי תכנית זו לא ניתן להגיש התנגדות.
- מוצע להפוך את הגשת הערר על החלטה בהתנגדויות לערר בזכות, בכפוף ללוח זמנים קצר להגשה (על מנת לא לסרב את ההליך).
- יש להרחיב את זכות העמידה להגשת התנגדות, לפי הנוהל הקיים כיום, ולעגנו בחוק.

2.4 ייזום תוכניות על ידי תושבים

מתן הזכות לציבור ולארגונים חוץ-ממשלתיים לייזום ולהגיש תוכניות שונות מאלה שמכין הממסד, יתרום רבות לפתיחת תהליך התכנון למעורבות פעילה של הציבור. זכות זו קיימת עקרונית על פי תיקון 43 לחוק, אולם לאור הלכת בית המשפט העליון בפרשת 'עין כרם', מוצע לקבוע בחוק, כי גם בייזום תוכנית על ידי הציבור, מוטלת חובה על הרשות לספק לציבור או לנציגיו את כל המידע והנתונים שברשותה. כמו כן, ראוי לעגן בחקיקה פרשנות לסעיף בחוק התכנון והבניה בנוגע ל"בעל עניין בקרקע" (לו הזכות לייזום תוכנית), באופן שיתייחס לא רק לעניין קנייני אלא גם עניין תכנוני/חזותי, או עניין חברתי, עקב השלכות אפשריות מיישום התכנית על רווחת הכלל או אורח החיים של הקהילה (לא רק share-holders, אלא גם stake-holders).

3. נציב קבילות הציבור לנושאי תכנון (Ombudsman)

תפקידו של נציב קבילות הוא לתווך בין אנשים פרטיים ובין גופים שלטוניים וממסדיים, כדי להגן על זכויות ואינטרסים של הציבור. הנציב ממונה על ידי הגופים וממומן על ידם, אך הוא אינו נציגם ואינו כפוף למרותם, אלא מהווה ישות עצמאית וניטרלית. מכאן ייחודו וחשיבותו.

מערכת התכנון, בדומה למערכות אחרות, הינה מערכת מורכבת מאוד, ואדם מן השורה חסר, על פי רוב, ידע וכלים הנדרשים על מנת להתמצא בה. בנוסף לכך, בכל מערכת המורכבת מגופים רבים ומושגת על מערך ביורוקראטי דוגמת מערכת התכנון, יש ליקויים מנהלתיים רבים, ההופכים לעתים לנוהל מקובל, שאין לפרט יכולת לשנותה. משום כך, מוצע למנות נציב קבילות ציבור לענייני תכנון אשר יפעל באופן עצמאי ובמקביל למערכת התכנון, ותפקידו יהיו כדלקמן:

- קבלת תלונות מאנשים פרטיים הטוענים שמערכת התכנון פגעה בהם, בדיקתן והצגתן בפני הגופים האחראים;
- הגשת הצעות לשיפור תהליכים, בהסתמך על הידע והניסיון שהנציב צבר מטיפול בבעיות הפרטניות שהובאו בפניו;
- מקור מידע והכוונה בנושא תכנון, ובהיבטים בהם קיים ממשק בין מערכת התכנון והאזרח.

4. הערכת ההשפעה החברתית של תכנון

העשייה התכנונית משפיעה לא רק על סביבת המגורים המיידית של האדם אלא גם על אורחות חייו המיוחדים לו והמגדירים את זהותו העצמית והחברתית. הנחת היסוד היא כי תכנון מהווה אמצעי וכלי להגדרת הזהות החברתית של הפרט והקהילה, ומשום כך ניכרת חשיבות רבה לבחינת ההשפעה החברתית (השלילית או החיובית) שיש לתכנית. באמצעות מגוון של כלים ניתן לבחון ולהעריך השפעות אלה מתוך מגמה לצמצם ככל שניתן את ההשפעות החברתיות השליליות של התכנון.

הכלים המוצעים לבחינת השפעות חברתיות של התכניות הם :

- **הנספח החברתי-קהילתי** שגובש על ידי קואליציה של משרדי ממשלה, אקדמיה וארגונים ציבוריים וולונטריים, מהווה כלי תכנוני מרכזי וראוי לשילוב שיקולים חברתיים – קהילתיים ולהערכת השפעות חברתיות - קהילתיות בתהליכי תכנון ובנייה. אולם, אין להסתפק כמוצע ברפורמה לחוק התכנון והבניה, בצרופו של הנספח החברתי – קהילתי לתכניות מתאר מקומיות בלבד ובהגדרתו כמסמך לוואי בלתי מחייב. יש להפכו לכלי תכנוני מחייב לתכניות בכל רמות התכנון, במיוחד בתכניות וביזמות תכנוניות בעלות השפעה חברתית ובהם: הקמת ישובים חדשים, תכניות להתחדשות עירונית, פינוי בינוי, ובכל מקרה בו מהות והיקף התכנית המוצעת מחייבים זאת. יש לאפשר לכל המעוניין בכך לעיין בתוצרי הנספח וממצאיו ולאפשר קבלת משוב והערכה מחדש. על הנספח להיעשות על ידי מתכננים עצמאיים ובשיתוף עם חברי הקהילה. מוצע כי המימון להכנתו יעשה באמצעות אגרה שתשולם על ידי יזם התכנית.
- **יועץ חברתי** - מוצע כי לצד מתכנן המחוז יועמד יועץ תכנוני-חברתי (בדוגמת יועץ תחבורה) אשר ינחה את הכנת התסקיר החברתי, יבחן אותו ויעקוב אחר יישומו.
- **הקמת קבוצות דיון** - מטרתן של קבוצות אילו תהיה לדון בהשפעות חברתיות של התכניות ברמה המקומית והמחוזית, ומסקנותיהן תובאנה בפני ועדות התכנון לפני שהן מכריעות על עתידן של תכניות. קבוצות הדיון תורכבה מנציגי משרדים ממשלה, ארגונים חוץ ממסדיים, ונציגי הציבור הרחב באמצעות מנהלות שכונתיות.