

הצעת עקרונות לחקיקת חוק תכנון ובנייה חדש

במקום - מתכננים למען זכויות תכנון, ע"ר

במסמך זה מפורטת הצעת עקרונות לחקיקת חוק תכנון ובנייה חדש. הוא מתחיל בהגדרת עקרונות ותפיסה של זכויות תכנון כנקודת מוצא. ממשיך בראיית ייחודו של החוק ועובר לדרכי שיתוף הציבור בהליך התכנוני ולהערכת ההשפעה החברתית של תכנון, ועיגולם בחקיקה. המסמך מסתיים בבחינת הרכב רשויות התכנון וסמכויות הועדות, ובהצעות אופרטיביות לשינויים ברוח העקרונות שהותוו בראשיתו.

1. כללי

במקום - מתכננים למען זכויות תכנון הינה עמותת אנשי מקצוע מתחום התכנון, האדריכלות ומדעי החברה, ששמה לה למטרה לחזק את הקשר שבין זכויות אדם ואזרח ומערכות התכנון בישראל. לקראת שינוי כולל בחוק התכנון והבניה (להלן - 'החוק') גיבשה 'במקום' רשימת עקרונות מנחים שעל-פיהם ניתן ורצוי לערוך שינויים בחוק הקיים, כך שייקדמו ערכי היסוד של השיטה המשפטית ובהם עקרון השוויון וכבוד האדם, מנהל תקין, שקיפות ויעילות ההליך התכנוני, מעורבות ציבור וייצוגן ההולם של קבוצות אוכלוסייה שונות בשיח התכנוני.

בשל היותו דבר חקיקה ייחודי, היוצר בכל תכנית מעשה סטאטוטורי חדש, ישנה חשיבות בהקפדה על עקרונות אילו בעת גיבושו מחדש של החוק. עקרונות אילו, ראוי שיקרינו "פנימה" אל החוק עצמו, ו"החוצה" כלפי כל מעשה תכנוני-סטאטוטורי או מנהלי שיעשה על פיו.

לא נחזור במסמך זה בפירוט על הצעות שהובעו במסמך **הקואליציה למעורבות הציבור בתכנון**, שהיינו שותפים לגיבושן כחברים בה, והמשקפות אף הן את העקרונות שצויינו לעיל. ההצעות במסמך זה הינן בגדר תוספות שראינו לנכון להביען כארגון אנשי מקצוע העוסקים בתכנון מרחבי ובהשלכותיו החברתיות, והן נובעות מנסיבות המעשי והמחקרי/אקדמי בתחום.

לאור לוח הזמנים הקצר לקראת הופעתנו בפני הועדה, הנושאים והעקרונות המפורטים להלן וההצעות לשינוי, טעונים פיתוח והוספה, ועל-כן אנו נבקש לחזור ולהופיע בפני הועדה הנכבדה ולהעביר אליה חומר נוסף בהמשך. 'במקום' אף מבקשת לעיין ולהתייחס לתזכיר הצעת החוק של חוק התכנון והבנייה החדש כאשר זה יגובש.

2. זכויות תכנון

אחת ממטרות החוק היא לעמוד לשירות ולרשות הציבור, מול עוצמתן של הרשויות. ככזה, עליו לעגן בתוכו את זכויות הציבור, זכויות האדם והאזרח, אל מול השלטון. גם בנוסחו הנוכחי משקף החוק איזון בין זכויות אזרחים ותושבים ובין מעשי הרשות, אך זאת נעשה רק בהעמדתו של האזרח כמתנגד לתכניות. במסגרת הצעותינו דלהלן ננסה להביא לאיזון טוב יותר, לדעתנו, שייטיב עם שני הצדדים במשוואה זו.

פישוט וזירוז הליכי התכנון והרישוי - מטרה מרכזית של חידוש החוק - צריכה להתגשם על כן, תוך שמירה קפדנית על זכויות התכנון של כל הצדדים המעורבים בתהליך והמושפעים מהשלכותיו. על החוק המוצע לאפשר את מימוש זכויותיהם של אנשים וקבוצות המושפעים על ידי תוצאות התכנון (יישום תכניות או החלטות תכנוניות אחרות), ולדאוג לשיתופם בתהליך התכנון הסטאטוטורי, כמו גם בשלבי ייזומן של תכניות בקנה מידה רחב שמשמעותן המרחבית היא קריטית.

הזכויות המרכזיות יימנו להלן:

א. הזכות להליך הוגן ונוהל תקין בקבלת החלטות תכנוניות

ייצוג במוסדות התכנון של תושבי המקום באופן הוגן ואיכותי; ייצוג של ארגוני סביבה וחברה (NGOs); מניעת ניגוד עניינים בקרב חברי מוסדות התכנון השונים;

ב. הזכות לתכניות והחלטות תכנוניות סבירות

התבססות על שיקולים תכנוניים מקצועיים והחובה להשתמש במידע ושיקולים עדכניים בהליך התכנון.

ג. הזכות לשקיפות המידע וליידוע

יידוע יזום ונגישות למידע תכנוני של כל הצדדים שעשויים להיות מושפעים על ידי השלכות התכנון והבטחת דרכים יעילות למסירת מידע תכנוני עדכני באופן שוטף. שקיפות המידע תבטיח שוויון אזרחי בנגישות למידע של כל המעוניין בכך.

ד. הזכות לשיתוף

ייצוג הציבור הרחב, קבוצות ייחודיות בחברה, וכל המעוניין להשתתף בהליכי תכנון במוסדות התכנון; הטלת חובת ההיוועצות על מוסדות התכנון בשלבים המוקדמים של ההליך התכנוני, בדומה לקיים במערכת התכנון הבריטית, ועוד.

ה. הזכות לשוויון ולהעדר אפליה

ייצוג הולם לכלל האזרחים והקבוצות הייחודיות בחברה בקבלת החלטות לגבי עשייה תכנונית, לרבות תכניות אב, תכניות בעלות תוקף סטאטוטורי והחלטות הנוגעות למדיניות תכנון של הרשות המבצעת. זכות זו משתלבת עם הזכות לשיתוף והזכות להליך הוגן, ועם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. (מעבר לכך, על זכות זו לבוא לידי ביטוי בתכנון של התכניות, אולם היבט זה לא נכלל במסגרת חוק התכנון והבניה, המתייחס בעיקר להליכים פרוצדורליים).

3. ייחודו של חוק התכנון והבנייה

כאמור, הנושאים בהם עוסק חוק התכנון והבנייה הם מורכבים וההשפעות מיישומם הן ארוכות טווח. נסיונות עקיפים לשינוי או לתיקון החוק באמצעות תיקון דבר חקיקה אחר, ובפרט באמצעות חוק ההסדרים במשק המדינה (להלן - 'חוק ההסדרים'), חוטאים למטרת החוק ולעקרונות שראוי שיהיו בבסיסו. מוצע על כן לקבוע הסדר בחוק שיבטא את ייחודו ושריונו של החוק כלפי דברי חקיקה אחרים: מוצע לקבוע בחוק כי לא ניתן יהיה לשנותו באמצעות דבר חקיקה אחר, השונה מתיקון ישיר לחוק עצמו, ולפחות שלא ניתן יהיה לשנות את החוק באמצעות חוק ההסדרים. כמו כן מוצע כי כל תיקון לחוק, ישיר או עקיף, יעשה על ידי או באישור ועדת הפנים של הכנסת.

4. שיתוף הציבור

מטרת שיתופו של הציבור בהליך התכנוני מראשיתו היא להביא לבקרה יעילה על ההליך התכנוני, ולהביא לשיתופו של הציבור בקבלת החלטות שהן רלבנטיות באופן משמעותי לאורח חייו. בניגוד לקיים כיום, אנו מציעים לעגן את הליכי שיתוף הציבור בחקיקה, ובכך שלא להפקירם לרצונו הטוב של מן-דהוא, או להחלטה אד-הוק של מוסד תכנון. אנו רואים חשיבות רבה בשינוי המצב החקיקתי הנוכחי, לפיו ההפקדה היא מרכיב יחיד כמעט של שיתוף הציבור בתכנון.

א. שקיפות

שקיפות במידע תבטיח שוויון אזרחי בנגישות למידע של כל אזרח ותושב המעוניין בכך. יש לכלול בחוק המוצע הוראות מתאימות אשר יבטיחו את שקיפות תהליך התכנון על כל שלביו בפני כל הצדדים המעוניינים וכן בפני הציבור הרחב. בין השאר יש לפתוח את כל דיוני מוסדות התכנון לקהל הרחב ולאפשר עיון בתמלילי הדיונים של הועדות השונות לכל המעוניין. יש לחייב את מגישי התכניות לערוך את כלל המסמכים שמרכיבים אותן, כך שיהיו קריאים ומובנים בשפתם ולשונם לכל מי שמבקש ללמוד את המידע המובא בהם. כאשר המהות והיקף התכנית¹ מחייבים זאת, חיוני שמסמכי התכניות יציגו את המידע עליו הסתמכו עורכי התכנית במלואו, כמו גם את השיקולים שהביאו לאימוץ התכנית המוצעת, כולל הצגתן והערכתן של החלופות. יש לעגון בחוק המוצע את חובת הגילוי מצד מגישי התכניות ומקבלי החלטות התכנוניות את השיקולים התכנוניים שמאחורי תכנית מוצעת או כל החלטה תכנונית. יש להמנע מלדון בתכניות, שלא תמלאנה אחרי חובה זו או לקבוע כי כל החלטה תכנונית שלא תלווה בפירוט השיקולים שעמדו מאחוריה היא בטלה.

¹ מהות והיקף התכנית: כל תכנית מתאר מקומית, מחוזית וארצית, או שינוי לתכניות אלו, ללא יוצא מן הכלל. סדר הגודל של התכניות המפורטות, שתהיינה מחויבות בהצגת חלופות ייקבע בתקנות בהתאם למהותן, שטחן או היקף הבנייה המוצע בהן.

ב. יידוע

יש לעגן בחוק את חובת הרשויות להביא ליידוע האפקטיבי של הציבור, ולאפשר נגישות למידע תכנוני, הנובעות מן הזכויות המוקנות על פי חוק חופש המידע ופסיקת בתי המשפט. כן מוצע לעגן בחוק את חובת רשויות התכנון המקומיות ליידע באופן יזום את הציבור הרחב אודות כל פעולה תכנונית חדשה, ובכלל זה שינויים מוצעים לתכניות, וכן כל סוג של מגבלה תכנונית מכוח תכניות מאושרות. חובה זאת תשרת גם את מטרות ייעול תהליך התכנון. על מנת להגביר את השקיפות והנגישות למידע תכנוני שוטף מוצע לתת לציבור אפשרות להשתתף בדיוני הועדות השונות; להביא לפרסום המהיר של תמלילי הדיונים; ולקבוע כללים אחידים, בהירים וברורים לפרסום "הודעות בתחום התכנון והבנייה" בעיתונות ובלוחות במודעות אשר יבליטו את מהות התכנית המוצעת ופרטי המיקום שלה (שכונה ורחוב), לצורך זיהוי המהיר.

ג. מעורבות פעילה של הציבור

- (1) מוצע לקבוע בחקיקה את שלבי תהליך התכנון לפרטיו (ניתן לשלב הגדרה זו בחלק הכללי של החוק), ולקבוע חובת שיתוף ציבור בשלבים השונים של התהליך: בשלב איסוף החומר - חובה על המתכננים להיוועץ בציבור לשם קביעת מטרות התכנית; בשלב הגדרת החלופות ובשלב קביעת החלופה הנבחרת - חובת שיתוף הציבור בהגדרתן ובקביעתן; בסיום התהליך: בהצגת התכנית המפורטת להערות הציבור.
- (2) מוצע להגדיל מספר נציגי הציבור ואנשי המקצוע הבלתי תלויים בוועדות התכנון. על מנת לא לפגוע ביעילות תפקודן של הועדות ובתהליך קבלת ההחלטות, מוצע כי חלק מנציגים אלו יהיו משקיפים ולא חברים מלאים (ראו מסמך הקואליציה למעורבות הציבור בתכנון).
- (3) מוצע להעמיק את המסגרות בהן מתקיים דו-שיח בין הרשויות והציבור בנושאים תכנוניים, ולא להשאיר זאת רק לשלב של התנגדות לתכנית מוגמרת. דוגמאות חלקיות לתהליכים אלו קיימות במספר ערים כגון ירושלים ותל אביב, וניתן להשתמש בהן לצורך בניית מודל שימוסד ויושם בכל הארץ. ניתן לעגן בחקיקה אף תהליך של "שימוע ציבורי" של תכניות הנמצאות בהליכי תכנון תוך הקפדה על ייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה השונות שבתוך הקהילה.
- (4) דרך נוספת להרחבת מעגל ההיוועצות של מערכת התכנון עם הציבור היא על ידי התקנת תקנות שתקבענה ועדות היגוי ציבוריות, הכוללות בתוכן נציגי ציבור ונציגים של ארגונים חוץ ממסדים.

ד. הרחבת זכות העמידה לציבור בייזום תכניות (תכנון אלטרנטיבי)

מתן הזכות ליזום ולהגיש תכניות שונות מאלה שמכין הממסד, לציבור ולארגונים חוץ-ממשלתיים, יתרום רבות לפתיחת תהליך התכנון למעורבות פעילה של הציבור. זכות זו קיימת עקרונית על פי תיקון 43 לחוק אולם מוצע לעגנה במפורט, בהתבסס על הלכת בית המשפט העליון בפרשת 'עין כרם' ולקבוע כי גם בייזום מצד הציבור, חובת הרשות היא לספק לציבור או למי מטעמו את כל המידע והנתונים שברשותה.

כמו כן ראוי לעגן בחקיקה פרשנות לסעיף בחוק הנוכחי: "בעל ענין בקרקע" (שלו הזכות ליזום תכנית) באופן רחב, כולל לא רק עניין 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). בד בבד יש להרחיב גם את זכות העמידה להגשת התנגדות.

ה. התנגדויות ועררים

- (1) מוצע להאריך את תקופת הפקדת התכנית להגשה להתנגדויות ל- 90 יום.
- (2) יש למצות את כל הדרכים האפשריות לידע את הציבור בעניין הפקדתה של תכנית וזכותו של כל אזרח הרואה עצמו נפגע להגיש התנגדות. הפקדת תכנית תלווה בשליחת הודעות אישיות בשפות הרלוונטיות (עברית, ערבית, רוסית ואנגלית) על חשבון יזם התכנית לכל מי שמתגורר או הינו בעל נכסים בסמיכות לה. במידה והדבר אינו אפשרי תוארך מראש התקופה להגשת התנגדויות.
- (3) מוצע כי יותקן תפקיד חדש ליד לשכות התכנון שמטרתו להסביר ולהנחות את מי שזקוק לכך אודות מטרות התכנית שבגינה אזרח מן השורה קיבל פנייה להגשת התנגדות.
- (4) יש להפקיד להתנגדויות, ולקבוע בחוק את זכות האזרח להתנגד לתכניות מתאר ארציות, ככל תכנית אחרת, ובפרט לאור העובדה שלתכניות אלו השפעה רבתי על הקהילה, הסביבה וחיי היום יום של כלל אזרחי המדינה. בולטת בעיקר העובדה כי תכנית מתאר ארצית עשויה להגיע לרמת תכנית מפורטת, וגם לגבי תכנית זו לא ניתן להגיש התנגדות.
- (5) מוצע להפוך את הגשת הערר על החלטה בהתנגדויות לערר בזכות בכפוף ללוח זמנים קצר להגשה (על מנת לא לסרב את ההליך).

ו. נציב קבילות הציבור לנושאי תכנון (Ombudsman)

ככלל, תפקידו של נציב קבילות הוא לתווך בין אנשים פרטיים ובין גופים שלטוניים וממסדיים, זאת כדי להגן על הזכויות והאינטרסים של הציבור המורכב מפרטים. נציב קבילות ממונה על ידי הגופים וממומן על ידיהם, אך אינו הנציג שלהם ואינו כפוף למרותם, אלא מהווה ישות עצמאית ונייטרלית, ומכאן נובעים ייחודו וחשיבותו. כאמור, מערכת התכנון, בדומה למערכות אחרות, הינה מערכת מורכבת מאוד שלאדם מן השורה

חסרים הכלים והמושגים המקצועיים הנדרשים על מנת להתמצא בה. בכל רגע ישנו מישהו שנפגע בדרך זו או אחרת מהחלטות תכנוניות שונות. בנוסף לכך, בכל מערכת המורכבת מגופים רבים, והמלווה במערך בירוקרטי כזה כשל מערכת התכנון, קיימים ליקויים מינהלתיים רבים, שהופכים לנוהל מקובל או לנורמה שאין לאדם הפרטי את היכולת לשנותה. משום כך מוצע למנות נציב קבילות ציבור לענייני תכנון שיפעל באופן עצמאי ובמקביל למערכת התכנון, כאשר עיקר תפקידיו יהיו:

- קבלת תלונות מאנשים פרטיים הטוענים שמערכת התכנון פגעה בהם, בדיקתן והצגתן בפני הגופים האחראים;
- הגשת הצעות לשיפור תהליכים באופן עקרוני וכתוצאה מצבירת ידע ונסיון בטיפול בבעיות הפרטניות שהובאו בפניו;
- להוות מקור מידע והכוונה בנושא תכנון, ובהיבטים בהם ישנו ממשק בין מערכת התכנון והאזרח.

5. הערכת השפעה חברתית של תכנון

העשייה התכנונית משפיעה לא רק על סביבת המגורים המיידית של האדם אלה 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 השפעה חברתית (השלילית או החיובית) שיש לתכנית.

באמצעות מגוון של כלים ניתן יהיה לבחון ולהעריך השפעות אלא מתוך מגמה לצמצם ככל שניתן את ההשפעות החברתיות השליליות של התכנון. ניתן להפעיל את המנגנונים המוצעים לבחינת השפעה חברתית ביוזמות כגון: הקמת ישובים חדשים, תכנון פינוי בינוי והתחדשות עירונית, ובכל מקרה בו מהות והיקף התכנית המוצעת מחייבים זאת (כאמור בהערות השוליים 1 לעיל, וכפי שיקבע בתקנות). הכלים המוצעים לבחינת ההשפעות החברתיות של התכניות הם:

א. תסקיר השפעה על החברה והקהילה

התסקיר הינו כלי תכנוני אשר מאפשר לבחון מראש וטרם ביצוע את השלכות השונות של תכנית על החברה והסביבה. בדומה לחובת הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, מוצע לחייב הכנת תסקיר השפעה על החברה בתכניות בעלות מאפיינים מסוימים, שיוגדרו בתקנות. הכוונה היא שהתסקיר יכלול מעבר לבחינת הצרכים הפרוגרמטיים הקהילתיים גם את ההשפעות החברתיות והתרבותיות שיש לתכנית, את השונות התרבותית הרלבנטית לתכנית ואת צרכיה הייחודיים של הקהילה. יש לאפשר לכל המעוניין בכך לעיין בתוצרי התסקיר וממצאיו ולאפשר קבלת משוב והערכה מחדש. בתסקיר השפעה על הסביבה חובת ההכנה חלה על היזם כאשר רשויות התכנון מחויבות להתייחס לממצאיו אך אינן חייבות לאמץ - יש לעגן בחוק מנגנון שונה, בלתי-תלוי, עבור שני התסקירים. על התסקיר להיעשות על ידי מתכננים עצמאיים ובשיתוף עם חברי הקהילה. מוצע כי המימון להכנת התסקיר יעשה באמצעות אגרה שתשולם על ידי יזם התכנית.

ב. הקמת קבוצות דיון

מטרתן של קבוצות אילו תהיה לדון בהשפעות החברתיות של התכניות ברמה המקומית והמחוזית, ומסקנותיהן תובאנה בפני ועדות התכנון לפני שהן מכריעות על עתידן של תכניות. קבוצות הדיון תורכבנה מנציגי משרדים ממשלה, ארגונים חוץ ממסדים, ונציגי הציבור הרחב באמצעות מנהלות שכונתיות.

ג. יועץ חברתי

מוצע כי לצד מתכנן המחוז יועמד יועץ תכנוני-חברתי (בדוגמת יועץ תחבורה) אשר ינחה את הכנת התסקיר חברתי (לעיל), יבחן אותו ויעקוב אחר יישומו.

6. הרכב רשויות תכנון

א. ייצוג הולם

על החוק המוצע להבטיח ייצוג הולם של כלל הקבוצות בחברה הישראלית בועדות ובמוסדות התכנון השונים, ובכללן קבוצות ייחודיות ונציגים של בעלי עניין שונים. בכלל זה יש לתת תשומת לב מיוחדת לייצוג המגזר הערבי, הבדואי והדרוזי לאור תת הייצוג של מגזר זה במוסדות התכנון הקיימים, ובמידה ותת ייצוג זה קיים כלפי אוכלוסיות אילו, אף לעולים החדשים ולאוכלוסיה חרדית

ב. חניעת ניגוד עניינים

תפקידה העיקרי של מערכת התכנון הוא להסדיר ולתאם את השימוש במשאב הקרקע הנמצא במחסור, ועל כן מתחייבת בחינה קפדנית של הדרכים להעברתו לפיתוח ולהקצאתו בין המגזרים השונים בחברה. יש על כן להקפיד על מניעת ניגוד עניינים בתפקידי החברים בועדות התכנון וועדות ההיגוי המוקמות לצורך ליווי פרויקטים ספיציפיים.

ניתן ללמוד כי קיים קושי בכפל התפקידים שנושא בו נציג מנהל מקרקעי ישראל, בהיותו מצד אחד גוף מחולל פיתוח ומצד שני גוף יזמי, שלו שיקולים כלכליים. זאת, להבדיל מנציגי משרדי הממשלה השונים, המייצגים את מדיניות משרדם והממשלה בלבד ואשר אינם בעלי אינטרס כלכלי בבינוי ופיתוח. מאז שנות ה-90 עובר מינהל מקרקעי ישראל תפנית לא רשמית באופי פעילותו: מגוף שמטרתו לנהל את מאגר עתודות הקרקע של המדינה לגוף שיוזם ומקדם תכניות לבנייה על פי עקרונות כלכליים טהורים. ישנו ניגוד עניינים מובהק בשבתו של נציג המנהל כגוף יוזם ומקדם תכניות בועדה המאשרת אותן.

מוצע על כן כי נציג מינהל מקרקעי ישראל לא יהיה חבר מן המניין בועדות המחוזיות לתכנון ובנייה, בשל ניגוד העניינים שמלווה את תפקידו.

ג. ועדות משנה להתנגדויות

מוצע כי בועדות המשנה להתנגדויות שליד הועדות המחוזיות יישב גם נציג בלתי תלוי שאינו חבר מן המניין בועדה המחוזית. זאת על מנת להגביר את שקיפות הדיונים הפנימיים שלאחר הצגת טענות המתנגדים ויזמי התכנית וכדי לאפשר גם שמיעת דעות חדשות על אלה שנשמעו במסגרת דיוניה השוטפים של מליאת הועדה המחוזית, במהלך ההליך התכנוני.

ד. הרכב הועדה המקומית לתכנון ובנייה

מוצע לשנות את הרכבה של ועדות התכנון והבנייה המקומיות על ידי צירוף חברים מתוך הצוותים המקצועיים שבקרב עובדי הרשות המקומית, נציגי ארגונים לא-ממשלתיים ומנהלים קהילתיים, במטרה להפוך את דיוני הועדות למקצועיים ופתוחים יותר, ומושפעים פחות מלחצים פוליטיים וכלכליים. בכך יהיה הרכבן של הועדות המקומיות לתכנון ובנייה דומה להרכבן של הועדות המחוזיות, אשר משלבות בתוכן גורמים מקצועיים, נבחרים ציבור ונציגי ציבור בלתי תלויים.

ה. ועדה מרחבית

מוצע לבחון מחדש את הרכבן ואת נחיצותן של את ועדות התכנון המרחביות אשר מאגדות בתוכן מספר רשויות מקומיות.

במסגרת מחקר שיזמה 'במקום' עולה כי כיום קיימות ועדות מקומיות בישובים בהם שטח השיפוט קטן ומספר התושבים מצומצם לעומת ישובים השותפים בועדות תכנון מרחביות, שמספר תושביהם ושטח השיפוט גדול יותר באופן משמעותי. קיומה של ועדה מקומית לתכנון ובנייה בישוב מאפשר מידה רבה של עצמאות תכנונית. הועדה המקומית יכולה ליזום תכנית מתאר לישוב, לתת היתרי בניה לתושבים, ובכך להשפיע על אופי הישוב ועל דרך התפתחותו.

הנהגת ועדות תכנון מרחביות יוצרת הפלייה תכנונית ברמות שונות. מצד אחד ישנה הפלייה בין ישובים קטנים שזוכים לועדת תכנון מקומית לעומת ישובים גדולים יותר שאינם זוכים בכך; מצד שני לישובים דומים בשטח ומספר תושבים יכולת שונה לקבוע את עתידם התכנוני; שלישית, השוני בכח ההשפעה שבין ישובים דומים וסמוכים זה לזה, תחת סמכות אותה ועדה מרחבית, העשוי לנבוע מיחסי כח בלתי מאוזנים בין הישובים. ורביעית, הבחנה בלתי מוסברת בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות: בעוד שהרשויות המקומיות הערביות מהוות 40% מכלל הרשויות המקומיות בישראל, הרי שאחוז הרשויות הערביות שיש בהן ועדה מקומית מגיע ל- 6% בלבד מכלל הרשויות המקומיות שיש בהן ועדה מקומית. לעומת זאת ל-55% מן הרשויות המקומיות היהודיות יש ועדות מקומיות.

הנפגעים העיקריים הם התושבים עצמם מכיוון שיכולתם להשפיע על תכנון מקום מגוריהם דרך נציגיהם במועצות המקומיות מתרחקת מהישג ידם ומושפעת משיקולים זרים לישוב עצמו. הגם שקיומן של ועדות מרחביות עשוי להיות חסכוני במשאבים, יש לדעתנו לקבוע תנאים ברורים בחוק או בתקנות לכך שתהיה ועדה מקומית לתכנון ובנייה כגון מספר תושבים מינימלי בישוב,

שטחו ומבנהו המוניציפלי; וליישם זאת בכל היישובים, כולל ביטול ועדות מקומיות שאינן עומדות בתנאים שייקבעו במסגרת החוק.

7. סמכויות הועדות

א. סמכויות ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות

בכפוף לשינוי הרכבן של ועדות התכנון ובנייה המקומיות כפי שמוצע בסעיף 6א, מוצע להגדיר מחדש את הנושאים שבסמכות הועדות המקומיות לתכנון ובנייה לעומת אלה של הועדות המחוזיות. הניסיון בהפעלת תיקון 43 לחוק מוכיח כי הועדות המחוזיות חסרות חלק מן הכלים התכנוניים לבחינת תכניות מפורטות בתחומי הרשויות המקומיות, ולכן לשכות התכנון המחוזיות מבקשות את חוות דעתן של הועדות המקומיות לפני העלאת הנושא לדיון. לועדה המקומית ניתנים 60 יום להביע את עמדתה, פרק זמן זה קצר מדי, ולכן רק בעלי יכולת השפעה על המערכת המקומית זוכים לחוות דעת לפני הדיון בתכניתו בועדה המחוזית; אחרים רואים איך תכניתם נדחית בועדה המחוזית מפאת אי-יכולתם של חבריה לרדת לרמת הפרטים הקטנים המצדיקים את קידום התכנית. הבט נוסף שיש לבחון הוא הרחבת סמכותן של הועדות המקומיות בכל הנוגע לשינויים בין השימושים השונים בשטחים הציבוריים שבתחומה.

ב. דיון חוזר בתכניות

מוצע לבחון את המקרים בהם קיימת אפשרות שתכנית תעלה לדיון מחדש בפני ועדות התכנון, לרבות הזכות להגשת ערר על החלטות הועדות על ידי מגיש התכנית כזכות מוקנית ולא כרשות שמימושה תלוי בשיקול דעתו של יושב ראש הועדה. בהקשר זה יש לבחון גם את הצורך בקביעת תנאים או בהפעלת "תקופות צינון" בין הגשת תכנית אחת לתכנית דומה או זהה לה.

ג. ביזור סמכויות התכנון

מוצע לבחון ביזור שונה של סמכויות התכנון מדרג התכנון הארצי לדרגים אזוריים (או מטרופוליניים). הצעה זו היא מורכבת ודורשת דיון נפרד מיוחד ועל כן לא נרחיב בחוות-דעת זו לגביה, אלא בתמצית:

מוצע לבחון ביזור שונה של סמכויות התכנון מדרג התכנון הארצי לדרגים אזוריים (או מטרופוליניים), מתוך הנחה שתכנון ברמה האזורית יענה טוב יותר על צרכיהם של מגורים ספיציפיים באוכלוסיה, ויביא לניצול מיטבי של שימושי קרקע באותו איזור, להבדיל מניצול חולשות איזוריות, מתוך מחשבה איזורית-מקצועית כוללת. תפיסה זו עשויה לקדם יעילות וגמישות רבה מזו של המערכת הארצית.

הצעה זו רואה את תפקידה של מערכת התכנון הארצית בקביעת תקנים תכנוניים אחידים ואכיפתם; קישור וגיזור בין איזורי תכנון מטרופוליניים וקביעת הגבולות ביניהם.

8. עדכון התכנון

על החוק המוצע להבטיח שתכניות תהינה מושתתות על מידע עדכני ומונחות על פי שיקולים תכנוניים רלוונטיים לתקופת תוקפן. דרכים אפשריות להשגת מטרת אלו הן: קביעה בחוק של מנגנון יעיל לעדכון תכניות המתאר (למשל על ידי חיוב רשויות התכנון להכין תכניות מתאר מקומיות עדכניות בהיעדר יוזמה מטעם הרשות המקומית); שלילת או הקפאת תוקף כל תכנית ברמת תכנית מתאר מקומית ומעלה, ובכלל זה שינויים חלקיים לתכנית זו; הרחבת הזכות לצדדים או גופים חוץ-ממסדיים המעוניינים לערוך ולהגיש תכניות מתאר חדשות בהיעדר מילוי חובותיה החוקיות של מוסדות התכנון המקומיות (ראה גם סעיף 24. לעיל).

סיכום

העקרונות המובאים במסמך זה הם תוצר הליך חשיבה משותף לאנשי מקצוע בעלי נסיון מעשי, ציבורי ואקדמי ומכאן מגוון ההצעות הכלולות בו. מחד, הוצגו בו עקרונות שעל מערכת התכנון לאמצם כדי להגיע לשוויון חברתי ומרחבי בין קבוצות אוכלוסיה ולחברה אזרחית בעלת בסיס מוצק, בה אזרחים ותושבים נוטלים חלק פעיל בקבלת ההחלטות, בהתבסס על מידע וידע שאינו נחלתם של בעלי הכח בלבד. מצד שני, כארגון המאגד מתכנני ערים, סביבה וחברה, ואנשי מקצוע אחרים העוסקים בתכנון, ראינו לנכון להעלות על הפרק גם הצעות נוספות, פרי נסיוננו המצטבר בעבודה היום-יומית, שיביאו לדעתנו להליכי תכנון יעילים יותר.

אלה ואלה מהווים לדעתנו בסיס למימוש זכויותיהם של כלל האזרחים בתחום התכנון המרחבי.