



רפורמה בתוך רפורמה: על שינויים ביחסי שלטון מקומי ומרכזי ברפורמה בתכנון

רבות דובר, גם מעל דפי ביטאון זה, ברפורמה המתגבשת בתחום התכנון, שהיא למעשה חוק תכנון ובנייה חדש (הצעת חוק התכנון והבניה התשי"ע-2010). אחד הנושאים בהם הרפורמה יוצרת שינוי יסודי, הוא מישור היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי בכל הנוגע להליכי התכנון. דומה שהיבט זה של הרפורמה טרם זכה לדיון ציבורי ומקצועי המתבקש מן העוצמה והמשמעות של השינויים הצפויים בו.

עיקרם של השינויים שעורכת הרפורמה בתחום זה, שיתוארו בקצרה להלן, הוא מעבר ממערכת מאזנת ומשתפת בין שתי רמות המימשל השונות - למערכת המתאפיינת בניתוק סמכויות כמעט מוחלט בין שתי המערכות, ניתוק שעלול להוביל לחוסר תיאום, חוסר איזון, לאבדן מנגנוני בקרה ואף למירוץ סמכויות.

מערכת התכנון הנוכחית היא היררכית, ולפיכך כמעט כל תכנית נדונה הן במוסד תכנון מטעם השלטון המקומי - הועדה המקומית, והן במוסד תכנון הנותן ייצוג גם לשלטון המרכזי והחברה האזרחית - הוועדה המחוזית והמועצה הארצית - שהן במידה רבה וועדות מטעם השלטון המרכזי. אמנם סמכות האישור, גם כיום, נתונה בסופו של יום בידי ועדה אחת בלבד - בין אם מקומית ובין אם מחוזית או ארצית - אך כמעט כל תכנית עוברת "סינון" גם באמצעות דיון בוועדה נוספת, למשל בדרך של המלצה לאישור, או בדרך של דיון בהקלה. כך למשל, רוב תכניות בינוי עיר (תב"ע) נדונות בוועדה המקומית, הממליצה לאשרן (או לדחותן) ואז הן נדונות בוועדה המחוזית. בדרך זו מקבלת התכנית את התייחסותה הן של ועדה מטעם השלטון המקומי, והן של ועדה מטעם השלטון המרכזי.

חריגים לנורמה זו, הקיימים כבר בחוק התקף - הן תכניות לתשתית לאומית הנדונות בות"ל, שם מסלול האישור כולל ועדה אחת בלבד, בה ישנו רוב מוחלט לנציגי השלטון המרכזי, ולאחרונה הצטרפו אליהן תכניות לדירור לאומי במסגרת חוק הוד"לים, שם מתאשרות התכניות בוועדת משנה ברמה המחוזית בלבד.

המצב התקף כיום מעורר ביקורת, ובצדק, על מעורבות מוגזמת של הועדה המחוזית בנושאים בהם ראוי היה לתת חופש פעולה לוועדה המקומית. ואכן, ניתן ליעל הליכים ולוותר על רמת היררכיה אחת במקרים מסויימים. מבחינה זו המגמה של הרחבת סמכויות הוועדות מקומיות, כך שאלו תוכלנה לאשר תכניות רבות יותר ללא הצורך בהטרחת הוועדה המחוזית על כל תוספת חדר או מרפסת - היא רצויה. אלא שלצורך מנגנון כזה - אין צורך ברפורמה. כבר כיום, לאחר תיקון 76 לחוק התכנון והבניה, ניתן להסמיך ועדות מקומיות ולהרחיב את סמכויותיהן. אחד התנאים להסמכה הוא





קיומה של תכנית מתאר עדכנית, כך שניתן יהיה להבטיח שהוועדה המקומית תפעל במסגרת תכנונית ברורה וארוכת טווח, ולא תעמוד תחת לחצים בלתי פוסקים מצד ציבור בוחריה.

אלא הרפורמה המוצעת, כדרך של רפורמות בכלל - כוללת שינוי דרסטי מדי, כך שהעברת הסמכויות לוועדות המקומיות תתאפשר גם במצב בו לוועדה המקומית אין תכנית מתאר כוללת. על פי ההסדר החדש שיוצרת הרפורמה, ועל פי העקרון המנחה אותה של "תכנית אחת בוועדה אחת" - כל תכנית תידון באופן בלעדי או על ידי הוועדה המקומית, או על ידי וועדה שלשלטון המרכזי יש בה רוב מוחלט.

הרפורמה מרחיבה את סמכויות הוועדות המקומיות במידה ניכרת: ועדות מקומיות יוסמכו וסמכויותיהן יורחבו, גם אם אין בתחומן תכנית כוללת מאושרת (כלומר, הן תוכלנה לאשר בצורה רחבה יותר תכניות נקודתיות שלא על בסיס תכנון כולל, וללא בקרה של הוועדה המחוזית). כאשר תאושרנה תכניות כוללניות - תקבלנה הוועדות המקומיות סמכויות רחבות עוד יותר. מאחר והתכניות הכוללניות, כפי שמצביע שמן - הן תכניות כלליות ובלתי מסוימות - הרחבת הסמכויות עשויה להיות משמעותית. בכך מבטלת הרפורמה את הערך המוסף שבבחינת תכניות הן מזווית ראייה מקומית והן מזווית ראייה מרכזית.

הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות ברפורמה נובעת ממקור נוסף, והוא השינוי במנגנוני ההקלות שמאפשרות תכניות המתאר הארציות. כיום, תכניות ארציות רבות כוללות מנגנוני גמישות, אך בחלק גדול מן המקרים - הסמכות לתת הקלה היא בידי המועצה הארצית, מה שמבטיח בקרה של מוסד תכנון ארצי על נושאים בעלי חשיבות ארצית המעוגנים בתכניות. דוגמאות לכך הן ההקלה מעקרון של פיתוח צמוד דופן בתמ"א 35, הקלה באמצעות גריעת שטחי יער או שמורת טבע, הקלה לגבי בנייה בתחום קווי בניין של דרכים או מסילות, ועוד. מאחר והרפורמה אינה מאפשרת עוד להתנות אישור של תכניות באישורו של מוסד תכנון נוסף (כנובע מעיקרון "תכנית אחת בוועדה אחת") - יידרש שינוי בהוראות תכניות המתאר הארציות. ככל שהמועצה הארצית תחליט כי יש לתת גמישות מהוראה מסוימת בתכנית מתאר ארצית (לדוגמה - הקלה מעקרון פיתוח צמוד דופן, גריעת שטחים שמורים, או בנייה בתחום קווי בניין) - תהיה הסמכות לתת את ההקלה נתונה בידי הוועדה המקומית! אמנם גם זו תהיה כפופה להוראות תכניות המתאר הכוללניות, אך מאחר ואלו כלליות וגמישות, קשה לשער כיום האם וכיצד הן יבטיחו את ההגנה על נושאים אלו.

בצד הרחבה של סמכויות הוועדות המקומיות (כאמור, גם בהעדר תכנית כוללת), הרפורמה יוצרת שורה ארוכה של מסלולים שנועדו לאפשר קידום מזוהז של יוזמות ממשלתיות ללא שיתוף ותיאום עם השלטון המקומי. להלן מספר דוגמאות:

מסלול לתכניות ביוזמה ממשלתית (תכניות מקומיות בסמכות ועדה מחוזית, ס' 178 בחוק המוצע): על פי הסדר זה, יוכלו כל משרד ממשלתי או רשות סטטוטורית, לקדם תכניות שונות ישירות בוועדה המחוזית או בוועדה משנה שלה, ללא צורך בהמלצה, אישור או בקרה של הוועדה המקומית. מדובר ברשימה ארוכה של תכניות ובהן תכניות למגורים מעל 400 יח"ד, תכניות לתיירות ל-300 חדרי אירוח לפחות, תכניות לצורכי ציבור, לתשתיות (גם



שינויים ביחסי שלטון מקומי ומרכזי ברפורמה בתכנון

כאשר הללו סותרות את התכניות המחוזיות או הכוללניות), ובנוסף - כל תכנית ששר הפנים קבע לגביה כי היא בעלת חשיבות לאומית או כלל מחוזית. מדובר במנגנון דומה לזה שבחוק הוד"לים, אך המשתרע על נושאים רבים הרבה יותר.

כדי למנוע מהשלטון המקומי להתחכם, "מסנדל" החוק את הוועדות המקומיות באמצעות מספר סעיפים המונעים מהן לבטל או לשנות תכניות שאושרו במסלול כזה (סעיפים 189, 228 בחוק המוצע). ועוד - על תכניות אלו אין כלל זכות ערר, לאף גורם!

אין ספק כי מדובר במנגנון דרסטי שנועד לאפשר לשלטון המרכזי לקדם כמעט כל יוזמה שהיא, ובכלל זה בתחומים הנוגעים ישירות לתחומי האחריות של הרשות המקומית - גם כאשר זו מתנגדת ליוזמה.

הדעת נותנת כי ראוי לאפשר לשלטון המרכזי לקדם תכניות ויוזמות, גם (ובעיקר) במצבים בהם השלטון המקומי אינו מסכים להן. דוגמאות לכך הן תשתיות לאומיות נחוצות (המעוררות לא אחת את התנגדות הרשויות המקומיות הסמוכות), ותכניות המכילות דירות קטנות (לעיתים, הועדות המקומיות מונעות אישור של תכניות מסוג זה בשל הרצון לקלוט בתחומן אוכלוסיה מבוססת בלבד). אלא שדומה כי המנגנון המוצע ברפורמה הלך צעד אחד רחוק מדי, והוא מאפשר לעשות שימוש נרחב למדי בסמכות זו, גם בנושאים בהם ראוי היה לקדם את התכנית יחד עם השלטון המקומי, ולא תוך כפייה. החשש הוא כי כאשר יעמוד מסלול זמין זה בידי משרדי הממשלה ורשויות סטטוטוריות, לא יהיה להן די תמריץ לתאם את התכנון עם השלטון המקומי, ולקדם תכניות בהסכמה, באופן מאוזן ושקול.

שלילת סמכויות וועדות מקומיות: בצד הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות, כולל החוק מנגנון דרסטי לשלילת סמכויות של וועדות מקומיות שלא תעמודנה בתנאים שקובע החוק, הכוללים מערכת אכיפה יעילה, ורמת שירות נאותה לתושבים (ראו למשל ס' 112). במידה והוועדה לא תעמוד בתנאים הנדרשים, בין אם היא לא תוסמך עד היום הקובע, ובין אם תוסמך ובהמשך יתברר כי אינה עומדת עוד בתנאים - יעברו כל סמכויותיה לידי ועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות שגשגות על ידי השלטון המרכזי (ס' 111 ואילך בהצעת החוק). יש טעם במנגנון מעין זה, המבטיח את רמת התיפקוד הנאותה של הוועדות המקומיות, אך החוק אינו מבטיח שיישמו לא יביא להעמקת הפערים בין רשויות מבוססות לרשויות המוחלשות. אין ספק שאיתנות תקציבית היא תנאי מפתח לעמידה בתנאים הנדרשים, וועדות שידן לא תהיינה משגת - יאבדו מהר מאוד את כל סמכויותיהן, תוך העמקת חוסר הצדק המרחבי והסביבתי. העדרן של תכניות מתאר מחוזיות, המבטיחות ראייה כוללת וחלוקה הוגנת של המשאבים במרחב - יחמיר את חוסר הצדק המרחבי.

רישוי בכל רמת היררכיה: כיום סמכויות הרישוי מרוכזות בידי הוועדות המקומיות. הרפורמה יוצרת מסלולי רישוי נוספים באמצעות הקמת רשויות רישוי ברמה המחוזית (לוועדת המשנה לתשתיות מחוזיות ס' 131), בוועדות הערר, במועצה הארצית (לתשתיות ארציות, בדומה לות"ל כיום - ס' 131), ובמרחב תכנון מיוחד. בכך היא מונעת מהשלטון המקומי את היכולת להשפיע על התכניות בשלב המימוש והוצאת היתרי הבניה.





מרחב תכנון מיוחד (ס' 51, 96 בחוק המוצע): גם בחוק התקף קיים מנגנון להכרזה על הקמת מרחב תכנון מיוחד, שבתחומו פועלת ועדה מיוחדת (ס' 31 בחוק התקף). מנגנון כזה פועל בתחום העיר קציר חריש, על רקע מאבק ציבורי נרחב. הרפורמה מרחיבה את המנגנון בשני מישורים: הקמת מרחב תכנון מיוחד לצורך תכנון ולא רק לצורך הקמה, וכן הרחבת מאגר הנושאים למענם ניתן להקים מרחב כזה - גם לתחום התשתיות (כיום ניתן להקים מרחב תכנון מיוחד לצרכי מגורים ויישוב חדש בלבד). כך, הרפורמה מאפשרת לשר הפנים להכריז על מרחב תכנון מיוחד, שבו תהיה וועדה מיוחדת עם רוב מוחלט לשלטון המרכזי - גם לצורך תכנון והקמה של יישוב חדש (כיום הסמכות היא רק לצורך הקמה ולא תכנון), וגם לצורך תכנון והקמה של תשתיות, שמכות שאינה קיימת כלל בחוק התקף. מסלול זה מאפשר לממשלה שתחפוץ למשל בהקמת שדה תעופה חדש, בניגוד מוחלט לעמדת הרשויות המקומיות במקום - להכריז על השטח, אף קודם שתוכן - כמרחב תכנון מיוחד, ובכך "להפקיע" אותו מידי השלטון המקומי.

לסיכום

הרפורמה יוצרת שינוי דרסטי ממצב בו כמעט כל תכנית עוברת סינון על ידי השלטון המקומי והשלטון המרכזי, מה שמחייב תיאום ואיזון בין שתי נקודות המבט - למערכת מבוזרת לחלוטין המפרידה בין הסמכויות באופן כמעט מוחלט.

מצד אחד, הרפורמה מרחיבה את סמכויות הוועדות המקומיות גם כאשר לאלו אין תכניות כוללות ומבזרת את הסמכות לקבל הקלות מתכניות מתאר ארציות, ובכך מוציאה ממעגל הבקרה של השלטון המרכזי שורה ארוכה של החלטות ותכניות נקודתיות המבוקרות על ידו כיום באמצעות הוועדה המחוזית או המועצה הארצית, ומצד שני היא יוצרת שורה של מסלולים המאפשרים קידום של יוזמות ממשלתיות, ללא כל תיאום ושיתוף עם השלטון המקומי.

תכליתה העיקרית של הרפורמה היא לקצר את הליכי התכנון, והיא שהביאה לאימוץ גורף של עקרון "תכנית אחת בוועדה אחת". אך גם מבחינה זו ספק אם המטרה תושג: הנסיון מלמד שכאשר נעשה תכנון כופה ולא משתף - סופו להתקע במאבקים ציבוריים ומשפטיים שניתן היה אולי למנוע אותם מראש בתכנון משתף ושקוף.

תיאום ואיזון בין היוזמות וזוויות הראייה של שתי רמות המימשל, הינו הכרחי להשגת תכנון טוב המבטא את כלל הצרכים והשיקולים. הסדר החדש שיוצרת הרפורמה מאיים להפוך את שדה התכנון ממקום המחייב איזון ובקרה - לשדה של שיח כוחני, אשר יעודד מציאות של "חטוף כפי יכולתך" - הן במישור שבין רשויות מקומיות (מבוססות מול נזקקות), והן בין הממשלה לשלטון המקומי. מאחר והחלטות תכנוניות מעצבות את איכות החיים והסביבה שלנו למשך עשרות ומאות שנים - יש להימנע מלפגוע בליבת העשייה התכנונית: מציאת האיזונים הנכונים בין כל הצרכים והאינטרסים, מתוך ראייה ארוכת טווח של פיתוח בר קיימא.

איריס האן

