

הרפורמה בתכנון: מבט בעיניים של קיימות

ולרי ברכיה

התכנון כמערכת רגולטיבית להשגת קיימות

תפיסת העולם שרווחה בעבר בעיני המחוקק (1965) ראתה בסביבה סוגיה מקומית בעיקרה, בדגש על שמירה נאותה על תנאים תברואתיים נאותים ושמירת ערכי טבע ומורשת נקודתיים. כך למשל, המרחבים הפתוחים נתפשו בזמנו כשטחים בעלי פוטנציאל לניצול לשם ייצור חקלאי. כיום, עם השינוי שחל בעולם בתפישה של הסביבה בנושא קריטי להישרדות האדם ולקיומו, הסוגיות הסביבתיות תופסות לעיתים קרובות מקום מרכזי בהכנת תוכניות ובהליכי אישורן.

שלושה מאפיינים הופכים את מערכת התכנון למתאימה להטמעת ערכי קיימות במסגרתה:

1. ההבנה שהחלטות שמתקבלות כיום מקבעות "Lock In", שכן השימוש במרחב למשך כ-50 שנה - אם לא לצמיתות - משליך על חיי הדורות הבאים, מקטיף ואף מבטל אופציות שהיו יכולות להיות פתוחות בפניהם להחלטתם.
2. השגת שילוב מושכל בין מגוון רחב של סוגיות כלכליות-חברתיות-סביבתיות, שכן רק על-ידי סינרגיה ביניהן ניתן להגיע למדיניות ציבורית ראויה והוגנת;
3. יצירת הליך משותף בין מגוון בעלי עניין, לעיתים באמצעות בניית קונצנזוס ולעיתים באמצעות גישור או קביעת נורמות ועקרונות.

התכנון כמסגרת להטמעת נושאים בעלי חשיבות סביבתית גלובלית

למרות שהתכנון אינו המערכת היחידה לטיפול בסוגיות סביבתיות גלובליות, ולמרות שלרוב אינו מודע לכך, הרי שהוא משמש כשחקן ראשי בסוגיות אלו וממלא תפקיד חשוב בכמה תחומים, ביניהם:

- הפחתת גזי חממה: באמצעות קביעת מערך שימושי קרקע המעודד בנייה בצפיפות עירונית המאפשרת אספקת תחבורה ציבורית מחד ומפחיתה נסיעה ברכב פרטי מאידך.
- כמו כן, התכנון יכול לנקוט בצעדים נוספים לעידוד בנייה ירוקה חסכונית באנרגיה, שבכוחה לצמצם את צריכת הקירור/חימום במבנים עתידיים ולעודד מקצה שיפורים בבנייה קיימת (retrofit).
- שימור המגוון הביולוגי: באמצעות שמירה על המרחבים הפתוחים המספקים את 'התשתית הירוקה', שהינה בעלת ערך לאדם לא פחות מ'התשתית האפורה' של כבישים ותחנות כוח.
- הפחתת סיכונים לאדם ולרכושו: באמצעות שמירת ההגנות הטבעיות אל מול אירועי שיא ותוך מניעה של חשיפת האוכלוסייה לזיהום או נזק העלולים לסכן את בריאותו.

התכנון כמסגרת להטמעת נושאים בעלי חשיבות סביבתית לאומית

במדינה קטנה כישאל, שבה אין את הפריבילגיה "לשרוף" מקום אחד ותחתיו לעבור למקום אחר, בשיטת ה-slash and burn, וכמדינה שאינה משופעת במשאבי טבע, יש חובה להשתמש בכל משאב בצורה האפקטיבית והיעילה ביותר – בין אם המשאב הינו קרקע, מים, אנרגיה או חומרי גלם. לבזבז יש מחיר יקר. בשל כך מערכת התכנון משחקת תפקיד קריטי בחלוקת המרחב וקביעת התנאים לשימוש.

התכנון מהווה גם מערכת לשימור ערכים ומרחבים בעלי חשיבות בעיני הציבור. אחת הדוגמאות לכך היא חיזוק שימור חופי ישראל, זאת מאז הקמתה של הולחו"ף - הועדה לשמירה על הסביבה החופית, העוסקת כיום גם בצד היבשתי ולא רק בצד הימי, כפי שנהגה קודמתה הועדה למימי החופין.

לתכנון יש תפקיד מרכזי בקיום תשתיות ציבוריות, הן בהבטחת מקום להקמתן באופן שיענה על השירות הציבורי הנדרש תוך מזעור הפגיעה בסביבה והן באמצעות התניות לאישור תוכניות (כמו טיפול בשפכים ובפסולת).

יתרונותיה של הרפורמה המוצעת בחוק התכנון והבנייה מבעד לעיניים של קיימות

הסוגיות הסביבתיות הציבוריות המרכזיות, שחלקן צוינו לעיל, לא תמיד זוכות לתשומת הלב הראויה של מוסדות התכנון. לרוב, בעטיין של טענות מרובות על אובדן ערך של נכס זה או אחר, יש וסוגיות סביבתיות מרכזיות נדחקות לשוליים, ואינן נמצאות בהכרח במוקד הדיונים של מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים. לפיכך, הפרדה ברורה בין תוכניות מתאר לבין תוכניות מפורטות עשויה לאפשר למוסדות התכנון להקדיש זמן רב יותר לדיון בסוגיות הסביבתיות המרכזיות.

יתרון נוסף של הרפורמה הוא האפשרות של גמישות בשימושי קרקע במרחב, דבר שיאפשר שימושים מעורבים ויכול להביא לניצול יעיל יותר של הקרקע ולהפחתת עומסים על התחבורה. עם זאת הדבר טומן בחובו סיכון של יצירת מפגעים סביבתיים ולכן תידרש הבחנה ברורה של מרחבים על בסיס פרמטרים של סביבה ותחבורה¹

האתגר שעומד לפנינו בעקבות הרפורמה הינו גיבוש תכניות מתאר מקומיות כלליות הנותנות ביטוי לקיימות עירונית.

חסרונותיה של הרפורמה המוצעת בחוק התכנון והבנייה מבעד לעיניים של קיימות

במסגרת הרפורמה, המכונה "שינוי 90", הוצע לצמצם את הזכות לדרוש פיצויים באם הנכס אינו גובל במגרש נשוא התוכנית. הואיל והשפעות סביבתיות אינן בהכרח "צמודות דופן" ועלולות להתרחב גם למקום המנותק ממקורן, הרי שהגבלת הזכות לדרשת פיצויים יכולה להקטין את ההתייחסות להשפעות על האדם או על רכושו.

במסגרת הרפורמה החדשה, הוצע לא לאפשר "מטלות כלכליות שאינן דרושות במישרין למימוש מטרות התכנית". למרות שיתכן שהליך זה נוצל לרעה, הוא מהווה הליך שיכול לאפשר תרומה או פיצוי ציבורי במקום מתאים לכך על

1

ראו: פייטלסון, ע', ארנון, א', כהן י', וקמחי, י. גישה סביבתית – תחבורתית לסיווג פעילויות עירוניות. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005.

חשבון רווחי היזם. דוגמה לשימוש נכון בסעיף הינם "offsets סביבתיים", כגון שיקום או שימור בית גידול במקום אחר כפיצוי על אובדן בית גידול דומה בשטח התכנית. לכן, רצוי לקבוע כלים ועקרונות שיאפשרו יצירת "איזון" בין רווחי היזם לבין תועלות ציבוריות גם אם אינם בשטח התכנית.

אם תצמצם השמירה על המרחבים הפתוחים, עלול להיווצר מצב שבו הקצאת משאב הקרקע תתבצע בצורה לא יעילה על מנת לספק את רצונותיו של הדור הנוכחי לשיפור תנאי דיור בצפיפות נמוכה ובנייה מפוזרת על חשבון שימור משאב הקרקע - משאב במחסור - כמרחב עבור הדורות הבאים.

כמו כן, ביטול השמירה הקפדנית על חוף היס לא רק שיהווה סיכון למרחב זה החשוב לנוף ולנופש של תושבי הארץ, אלא גם יהווה מהלך הפוך מיישום פרוטוקול ניהול אזורי החוף על-פי אמנת ברצלונה לים התיכון, שישאל היא צד בה.²

במידה ויצומצמו תהליכי בחינת ההשפעות הסביבתיות של תוכניות, בין היתר באמצעות צמצום השימוש בתסקירי השפעה על הסביבה הרי שלא רק שנפסיד הליך יעיל למניעת השפעות שליליות שהיה ניתן לזהותם מראש ולחייב נקיטת אמצעים למניעתם, אלא יתרה מכך, מדינת ישראל עלולה לפעול בכיוון המנוגד להתחייבויותיה ל-OECD בהליך ההצטרפות לארגון³. זה המקום להזכיר כי בתשובתה של ישראל לארגון במסגרת השימוע בנושא מדיניות סביבתית הוצגה מערכת תסקירי השפעה על הסביבה על-פי חוק התכנון והבנייה כמערכת העונה על דרישות הארגון.

הייצוג הסביבתי בוועדות המקומיות

החששות העיקריים מהרפורמה המוצעת נובעות מהעברת סמכויות החלטה לוועדות המקומיות שהן בעלות הרכב של נציגי ציבור לעומת הוועדות המחוזיות שהן בעלות הרכב מעורב הכולל נציגים שהם אנשי מקצוע. כמו כן, עולה החשש ממתן עדיפות ליצירת מקורות הכנסה לרשות המקומית לעומת מתן עדיפות לאינטרס הציבורי. למרות שבמספר רשויות מקומיות נבחרו גם נציגים ממפלגות המתמקדות בסוגיות סביבתיות, המשתתפים בוועדות לתכנון ובנייה, עדיין לא חלה מהפכה סביבתית בוועדות המקומיות. למעט במקרים בודדים (כגון, כפר סבא) קיימות עירוניות אינה נמצאת במרכז סדר היום של הרשות המקומית. מינוי נציג ציבור המייצג את האינטרס הסביבתי בוועדה המקומית חשוב לא רק מבחינת חיזוק תוכן הדיון בתוכניות אלא גם מבחינת חיזוק תהליך השקיפות בדיון ויכולת העברת מידע על שיקולי הועדה לידי הציבור.

רצוי לבחון חיזוק מקצועי של הוועדות המקומיות באמצעות שינוי מעמדם של נציגי השרים בוועדות המקומיות⁴. כיום, נציגי השרים מוזמנים לדיונים אך אינם בעלי זכות הצבעה. יכולתם להביע את התנגדותם להחלטת הוועדה הינה באמצעות הגשת ערר על-ידי שני נציגים לפחות. בעיה נוספת הינה נוכחות נציגי השרים. בפועל, נציגי השר להגנת הסביבה בוועדות המקומיות הינם לרב עובדי היחידות הסביבתיות, קרי, מועסקים על-ידי הרשות המקומית⁵. מצב זה יוצר לעיתים קרובות ניגוד אינטרסים בין עובדת היותו נציג השר לבין העובדה שהעסקתו תלויה ועומדת ברצון הרשות המקומית. שינוי מהותי במצב יושג על-ידי מתן זכות הצבעה לנציגי שרים (או לפחות לחלקם) בוועדות

2
ועדת הממשלה המ⁷
גבשת את הרפורמה
החליטה ב-2010.1.19
לא לבטל את
הולחויין

3
מבין 220 מסמכי
הארגון (instru-
ments) הנמצאים
בבדיקה כחלק
מהתנאי להליך
ההצטרפות מעל ל-60
מסמכים עוסקים
בנושאים סביבתיים,
מתוכם 2 עוסקים
בהערכת השפעות
סביבתיות של
פרויקטים מוצעים

4
נציגי שר הפנים,
הגנת הסביבה, תח⁷
בורה, בריאות, בינוי
ושיכון ובטחון פנים.

5
המינוי הפורמלי הינו
נציג המשרד להגנת
הסביבה, אך נציג
היחידה הסביבתית
הינו ממלא מקום
הוא הפעיל בפועל.



המקומיות ומתן פתרון (כגון, חוזה ארוך טווח) והנחיות משפטיות (הדומות להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לנציגי שרים במוסדות התכנון), לעובד היחידה הסביבתית כדי לאפשר לו להביע את עמדתו המקצועית ללא חשש.

לסיכום

הרפורמה עשויה להיות מבורכת לשם השגת התייעלות ושקיפות בהליכי יישום תוכניות ורישוי הבנייה. יחד עם זאת, יש להיזהר משימוש גורף בתירוץ של התייעלות בהליכי הכנת תוכניות ואישורן לשם השגת רווחים מהירים יותר לדור הנוכחי על חשבון רווחתם של הדורות הבאים.

