

יעל דורי

ראש תחום תכנון, אדם טבע ודין



פיתוח קרקע לצורך הקמת 'אירוס', יישוב קהילתי חדש בין נס ציונה לראשון לציון (ברקע) | צילום: איתמר בן דוד

תוכן זה הוא חלק מרבי-שיח. לחצו כאן לדין המלא

סמכויות יתר לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה – סכנה לדמותה של המדינה

1 בדצמבר, 2013

גיליון חורף 2013 / כרך 4(4)

"במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד – והרוב המכריע של מרחבי התכנון המקומיים החשובים והמאוכלסים בצפיפות הם מסוג זה – משמשת מועצת הרשות המקומית כוועדה המקומית. חברי המועצה הם עסקנים מקומיים שלא תמיד שיקוליהם הם שיקולי תכנון נאותים. במצב הטוב ביותר, לא פעם נסחפים המה בלהט הרצון לקדם את הפיתוח המואץ של המקום ומוכנים לאשר כל הקלה וחריגה, בניגוד לדעת מומחי התכנון ואיכות החיים וסביבה; לעתים אינם מסוגלים לעמוד כנגד לחצים ציבוריים ופרטיים מצדדים שונים ומאשרים דברים בניגוד לחוק; ובמצב הגרוע ביותר – זהו מקור לפרוטקציות, לנהגים פסולים ואף פתח לשחיתות"

(מתוך פסיקת בג"ץ נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בלוד^[1]).

בימים אלה מואץ קידום הרפורמה בחוק התכנון והבנייה. השינוי בחוק מכיל כמה היבטים משמעותיים, שבכוחם לשנות את פני הארץ ואת פני החברה – לשלילה. אתמקד בהיבט החשוב ביותר מבחינה סביבתית וחברתית – העברת סמכויות לוועדות

המקומיות לתכנון ובנייה.

למערכת תכנון טובה, שיכולה לקדם את ישראל לעתיד ראוי יותר עבור כלל מגזרי האוכלוסייה, חייבת להיות ראייה כוללת ולטווח רחוק. מערכת כזו אמורה לקבוע יעדים ולהישמר ככל הניתן מהשפעות פוליטיות וכלכליות. כלומר, שיקולים חברתיים וסביבתיים אמורים לקבל אותו משקל לפחות כמו שיקולים אחרים, המיוצגים על-ידי קבוצות שונות של בעלי עניין.

לשם כך, המערכת הקיימת מבוססת על היררכיה, שבראשה המועצה הארצית, מתחתיה שש ועדות מחוזיות, ובתחתיתן 124 ועדות מקומיות. לשם יצירת איוון אינטרסים, הרכבן של המועצה הארצית ושל הוועדות המחוזיות מבוסס על אנשי מקצוע מתחומים שונים ועל ייצוג רשויות וגופים שונים. לעומתן, הוועדות המקומיות מורכבות מנבחרי הציבור של אותו אזור באותה תקופה. האדם המקצועי היחידי בוועדות אלה הוא "מהנדס העיר", שמן הסתם פועל בהתאם להוראות מעסיקיו.

בשינוי לחוק מוצע להגדיל את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות ולאפשר להן לאשר תכניות שעד היום היו בסמכות הוועדות המחוזיות בלבד – תכניות הכוללות שינויי ייעוד של קרקע (כמו שינוי מתעסקה או ממוסד ציבורי – למגורים), וכן אפשרות להגדלה משמעותית של אחוזי הבנייה במגרשים. לכאורה, שינויים אלה יורידו עומס מהוועדות המחוזיות ויעשו על פי טובת הרשות, שהרי נבחרי הציבור אמורים לדעת ולהתכונן לעשייה ציבורית טוב יותר מכל אחד אחר – הרי הם מחויבים לציבור בוחרים ולרשות עצמה – אך לא כך הוא.

ברור כי מטרתן הראשונה והברורה של הוועדות המקומיות היא לקדם את הרשויות שעל ניהול תחומן הן אחראיות. לשם כך הן מקדמות תכניות שהרווח המופק מהן גדול ככל הניתן, לעתים על חשבון שטחי ציבור ותכנון טוב יותר. כיום הוועדות המחוזיות מבקרות תכניות אלה, משפרות אותן או דוחות אותן. בהיעדרן, יישום תכניות אלה עלול להרע באופן משמעותי את איכות חייו של הציבור. מדובר בהיעדר גנים ציבוריים או בתי ספר, בויתור על מסחר מקומי לטובת מגורים או באישור שימושים בעלי השפעות סביבתיות שליליות.

כבר כיום ועדות מקומיות רבות משתמשות בסמכויות המעטות שיש להן באופן שלילי, שיצר מפגעים חברתיים וסביבתיים. מועצות אזוריות הופכות מבנים בקרקע חקלאית למבני מסחר, ומושכות אליהן את הכוח הכלכלי שאמור לפרנס ערים שכנות. רשויות מאשרות תכניות בצפיפות רבה וללא שטחי ציבור שישרתו את התושבים במקומות אלה. גנים ציבוריים נעלמים ובמקומם מופיעים מגרשי חנייה.

שחיתות בקרב הוועדות המקומיות קיימת כבר כיום. עשרות מקרים של שחיתות נחקרים בשנים האחרונות, וחשודים בהם גם ראשי רשויות שהשתמשו בסמכויותיהם לקדם תכניות בלתי ראיות ואף בלתי חוקיות, כדוגמת אישור שימושים מסחריים על חופי הים, ויתור על חנייה תמורת כסף והגדלת הצפיפות ללא שטחי ציבור ותשתיות מתאימות.

גם אילו מקרי השחיתות ואי-הסדרים הללו לא היו מתרחשים, הרי שהעברת סמכויות לוועדות המקומיות פוגעת באופן בסיסי בתכנון הכולל, שעקרונות התכנון הארציים מושגתם עליו. עקרונות אלה באים לידי ביטוי בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות, ומיושמים בפועל בתכניות שמאושרות לרוב על-ידי הוועדות המחוזיות. העברת סמכויות לוועדות המקומיות משנה את מאזן האינטרסים, וגורמת להכנסת שיקולים פוליטיים וכלכליים רבים מדי לתוך הליכי התכנון. אין לצפות מוועדה מקומית שתתחשב ברשות סמוכה מבחינת קידום המגורים או אזור התעסוקה. קיימת תחרות בין רשויות, והיא טבעית בכל הנוגע להכנסות מארנונה או ממסים אחרים. זהו האיוון שהוועדות המחוזיות אמורות עליו, שיופר עם אישור השינוי לחוק.

כל אלה הם שיקולים שאי אפשר להתעלם מהם, ועולה מהם כי לא נציגי הציבור הם אלה שאמורים לקבוע את התכנון ביישובם. המחשבה כי הדבר אפשרי ורצוי נובעת מראייה אידאלית שאינה מתקיימת במציאות, וההוכחות לכך רבות – החל בהתנהלות הוועדות כיום וכלה בדוחות מבקר המדינה לגבי אי-סדרים והתנהלות בלתי תקינה ברשויות מקומיות רבות.

נוסף על כך, חלוקת המשאבים בארץ בעייתית. למועצות אזוריות יש שליטה מוניציפלית על 86% משטח המדינה, בעוד 92% מהתושבים מתגוררים בערים. אם המועצות יוכלו לאשר תכניות למסחר ולתעסוקה בשטחים חקלאיים, וכן להגדיל את הבנייה של צמודי הקרקע ביישובים הכפריים – או אז תהיה קריסה של יכולתן הכלכלית של הערים לספק לתושביהן איכות חיים ראויה – שירותים מוניציפליים, תשתיות ושירותי תרבות ופנאי. בריחת אוכלוסייה בעלת יכולת כלכלית וחברתיות מתרחשת כבר כיום, והיא עלולה להתגבר עם אישורן הקל של תכניות מסוג זה. לכן, גם אם המאבק כנגד העברת הסמכויות לא יישא פרי, הרי שלכל הפחות יש למנוע את העברת הסמכויות לידיהן של הוועדות המקומיות במועצות האזוריות.

לפי השינוי המוצע בחוק, אנו צפויים גם ליצירת מעמדות בין רשויות – רשויות שיכולות לעמוד בתנאים כמו ניהול כספי תקין והכנת תכנית כוללת, יקבלו לידיהן סמכויות נרחבות יותר, ואילו רשויות שלא יעמדו בתנאים עלולות לאבד את סמכויותיהן. חלוקת הרשויות למעמדות שונים תשפיע בהכרח על יכולתן לקדם איכות חיים ראויה ביישובן, דבר שיוביל לעתיד טוב יותר. ברור שיזמים יעדיפו רשויות שיכולות לאשר תכניות ושמשוגלות לספק ליווי עצמאי, כלומר – שאינן תלויות בוועדות המחוזיות או בוועדות קרואות. לפיכך, כוחות כלכליים ימנעו פיתוח ברשויות חלשות, הליך שעלול לדרדר את מצבן עוד יותר.

לסיכום, השינוי המוצע לחוק התכנון והבנייה מקודם בסממאות של פתרונות למצוקת הדיור או ייעול הבירוקרטיה. להעברת

הסמכויות אין כל קשר לסממאות אלה ויש לבחון אם היא תואמת את עקרונות התכנון והפיתוח של ישראל בעשרות השנים הבאות – חיזוק הערים ושמירה על שטחים פתוחים. נראה כי בחינה זו לא נעשתה, וכולנו עלולים לסבול מכך, הן מבחינה חברתית הן מבחינה סביבתית – בתוך הערים ומחוצה להן.

מקורות

1. בג"ץ 235/76. 1973. בנייני קדמת לוד (1973) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בלוד פ"מ לא(1) 579.