

## חוק התכנון והבנייה: שיתוף הציבור בהליכי התכנון

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין\*

### א. מבוא

המונח "שיתוף הציבור" כוונתו הענקת האפשרות לשתף בתהליך התכנון אוכלוסייה שלא מהווה חלק ממוסדות התכנון ואינה בעלת מקצוע העוסקת בתכנון המתווה. בין מטרותיו של השיתוף להעניק הזדמנות לציבור להתבטא ולהשפיע על תהליך התכנון בזמן נתון ובמסגרות קבועות ולהיות שותף לגורלו. שיתוף הציבור נתפס כחיובי והכרחי לניהול תקין של תכנון.<sup>1</sup>

לשיתוף הציבור מטרות עקיפות נוספות וביניהן כלי חינוכי המחדד לערכי דמוקרטיה<sup>2</sup>; עירוב והעצמה קהילתית<sup>3</sup>; שקיפות והוגנות בתהליך התכנון וצבירת ידע מקומי.

שיתוף הציבור יכול לשרת קבוצות שונות מקרב בעלי העניין, לדוגמה: שימוש בהליך השיתוף ומינופו ככלי שווקי או צמצום ההתנגדויות לתכנית ולפיכך קיצור הליכי התכנון.

ההכרה בחשיבות של שיתוף הציבור בהליכי התכנון הביאה את המחוקק להטמיע במסגרת חוק התכנון והבנייה הוראות אשר יחייבו את היזם או הרשות התכנונית לשתף את הציבור בהליכי התכנון ולצורך כך אף קבע המחוקק כללים לגבי אופן הפנייה לציבור, איתורו ומסירת ההודעה.

למרות ההכרה בחשיבותו של שיתוף הציבור בהליכי התכנון, הפוטנציאל הערכי והחינוכי הטמון בו ובהזדמנות שהוא מתעתד להעניק לקהילה להיות מעורבת בגורלה, קיימת עדיין תחושה בקרב הציבור שהתכנון משרת בעיקר את היזם בעל העניין, אשר מנתב את התועלת לעצמו תוך הטלת העלויות החיצוניות על כלל

\* המחבר הנו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל, גיאוגרף המתמחה בתכנון עירוני ומרצה בתחומי התכנון והבנייה באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטת תל-אביב. עד שנת 2007 כיהן כחבר ועדת ערר מס שבח שליד בית המשפט המחוזי בחיפה.

1. צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (2003) (עורכות), **השתתפות: הדרך שלך להשפיע**, עמ' 7-22. הוצאת הקיבוץ המאוחד.

2. ישי, ג. "דמוקרטיה ייצוגית, דמוקרטיה משתפת", מתוך: צ'רצ'מן וסדן, שם, עמ' 25-38.

3. סדן, א. (1996) "העצמה ועבודה קהילתית", **חברה ורווחה**, ט"ז, עמ' 143-162.

הציבור, כאשר כלל הציבור נושא בעלויות התכנון או חלקן, אולם לא שותף מלא למטרותיו ותועלותיו של התכנון<sup>4</sup>.

מטרת מאמר זה לבחון כיצד מתאפשרת תוצאה אשר בה מצד אחד קיימת תחושת קיפוח מצד הציבור, בעוד מהצד השני חוק התכנון והבנייה כופה על היזם או הרשות לשתף את הציבור ולהיות שותף לגורלו.

מסגרת הטיעון של המאמר - סקירה היסטורית קצרה של התפתחות רעיון שיתוף הציבור בהליכי התכנון; הדרגות השונות של שיתוף הציבור; שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה; ביקורת על שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה; בסיכום המאמר יתקיים דיון בשאלה: האם שיתוף הציבור המוצע בחוק התכנון והבנייה מספק שיתוף אמיתי שיש בו להתמודד עם הביקורת לעיל?

## ב. התפתחות רעיון שיתוף הציבור

רעיון שיתוף הציבור התפתח בשנות השישים בארצות-הברית על רקע חוסר אמון של הציבור בממסד. במסגרת שיתוף הציבור ביקש המחוקק להכניס קהלים שונים לתוך תהליך התכנון מתוך כוונה לקדם את התכנון ויחד עמו ערכים נוספים כמו: קידום ערכים דמוקרטיים; התאמת התכנון לקבוצות השונות באוכלוסייה ("הגישה המתקשרת");<sup>5</sup> חינוך לערכים דמוקרטיים ביניהם להקשיב, לשתף ולהשפיע; קידום חברתי באמצעות העצמה של קבוצות חלשות באוכלוסייה; הענקת לגיטימציה ציבורית למהלכים והחלפת מידע.

בשנות השמונים, לאחר צבירת ניסיון בהליכי שיתוף הציבור, התפתחה ביקורת על תהליך השיתוף. הביקורת התמקדה בכשלים בתהליך עצמו ובמסגרת זו הועלו שאלות רבות. חלק מהשאלות נגעו לקהל היעד: מיהו קהל היעד אותו משתפים? מיהו הציבור הרלוונטי אותו יש לשתף? כיצד מכניסים לתהליך התכנון אוכלוסיות מודרות? האם ניתן לנהל שיתוף יעיל בין קבוצות כוח שונות?

שאלה נוספת במסגרת הביקורת על תהליך שיתוף הציבור נגעה להעמסת עלויות השיתוף בין היזם לציבור. מי אמור לשאת בעלויות השיתוף הנכפות על היזם לתועלת כלל הציבור?

לביקורות שלעיל לוותה ביקורת אידיאולוגית אשר עסקה בעיקר במתח שבין תכנון המבוסס על ידע מקצועי של מומחים אל מול ידע מקומי נצבר מאנשי הקהילה עצמה. במסגרת זו נשאלו שאלות כמו:

האם הציבור יודע טוב יותר?

Barzilay B, Schnell I, (2008), "Conservation plans - Model for economic exploitation", *The Open Urban Studies Journal*, 2008, 1, 19-24.

האם הציבור אינו מושפע מטווח אינטרסים צר שלו עצמו, כמו למשל תופעת "לא בחצרי האחורית?" (ניסיון להעביר שירותים נדרשים אולם בעלי עלות ציבורית ומטרדים למקומות מרוחקים יותר על-אף נחיצותם, מוכר בראשי התיבות "nimby"). או תופעת "הנוסע החופשי" (free rider).

האם המתח בין קבוצות הכוח השונות לא מטה את התהליך לטובת החזקים ובעלי האינטרסים באופן שהשיתוף מהווה כלי בידי החזקים?

כיצד ניתן להכריע כאשר בזירה נמצאים אינטרסים מנוגדים? למשל מגרש ציבורי, האם להקים עליו מעון לקשישים? בית כנסת? ספרייה?

ביקורת נוספת הופנתה כלפי יעילות ההליך עצמו שעיקרה פגיעה במהירות וביעילות הליך קבלת ההחלטות, הצפת מידע באופן לא יעיל, כאשר לציבור אין מה לעשות אתו, העדפת מידע מקבוצות חזקות הנשענות על מומחים וחוות דעת הכרוכות בעלויות גבוהות<sup>5</sup>.

ביקורות אלו הוליכו לניסיון לזהות ולנתב תהליכי שיתוף שונים לתהליכי תכנון שונים. משנות התשעים ואילך מתמקד המחקר בניסיון לתת מענה לתהליך השיתוף בקבוצות אוכלוסייה שונות ובסוגי תכנון שונים, תוך ניסיון לזהות כשלים וחזקות בהליך השיתוף התכנוני.

למרות הביקורת על שיתוף הציבור לפיה המונח "טובת הציבור" הוא מונח מוטה, שכן בחברה מתקיימות קבוצות שונות עם שאיפות שונות ולעתים מנוגדות, ולמרות הביקורת על כך שהתכנון מוטה ערכים ועל כן אין לראותו כמקצועי בלבד, מקובל לראות בשיתוף הציבור תהליך רצוי, המגביר את השקיפות של תהליך התכנון, המשקף ערכים פלורליסטיים ומעניק יכולת ביטוי לקבוצות מגוונות על-אף האינטרסים השונים שלהן המוצגים בתהליך. מקובל לראות בידע המצטבר של הציבור ובהכרת הקהילה המקומית את צרכיה ככלי שיכול לשפר את תהליך התכנון ובמקום בו לא תצלחנה ההחלטות להיות טובות יותר, לפחות הן תהיינה מקובלות יותר, בעלות הסכמה רחבה יותר ובעלת השפעה ממתנת להתנגדויות ולשינויים עתידיים.

## ג. הדרגות השונות של שיתוף הציבור

שיתוף הציבור יכול להיעשות במספר דרגות ועוצמות, במעגל שיתוף פעיל או שיתוף סביל. יש לבחון, האם כל מדרג של שיתוף מקיים את עקרונות השיתוף המרכזיים, כגון: יצירת שקיפות ובהירות של תהליכי התכנון וקבלת ההחלטות; מידע מוקדם,

5. ראו גם:

Martin M. & Edward B., *Politics, Planning and the Public Interest*, New York: The Free Press of Glencoe, 1964, pp. 11-15, 322-329.

פתוח ונגיש לכל בצורה שוויונית; אפשרות לתושבים יחידים, לקבוצות ולבעלי אינטרס להיות שותפים בתהליך התכנון בצורה שוויונית והוגנת; חובת דיווח (accountability) של רשויות התכנון לתושבים, על-ידי הנמקת והבהרת הרציונל של קבלת ההחלטות המאפשרת התערבות מושכלת של הציבור בהליך התכנוני וכד'.

לצורך חשיבה ארוכת טווח יש לקבוע מנגנון (פלטפורמה) במסגרת ארגון או מערכת בה ייעשה פיתוח ויישום תהליכים לשיתוף ציבור, כאשר השיטות והטכנולוגיות יותאמו לעניין, למקומות ולאוכלוסיות השונות, כגון: תשתיות אינטרנט, דור, מסירות אישיות וכד'. על מנגנונים אלו להיקבע על-ידי מקבלי ההחלטות, באופן אשר ישקף את מידת נכונותם לשתף את הציבור, בשילוב טכנולוגיות לקידום שיח שוטף ומתמשך עם הציבור.

ישנן מספר דרכים בהן מקובל להשתמש בדרך לשיתוף הציבור בהליכי התכנון לדוגמה<sup>6</sup>:

#### שיתוף מוקדם בשלבי התכנון

קבוצות מיקוד - איסוף קבוצה קטנה של אנשים לדיון בנושאים המוצגים על-ידי מנחה. משמש לבחינת רעיונות ונושאים נתונים מראש ופחות לנושאים חדשים. קבוצת המיקוד מאפשרת גיוס פעילים חדשים. ניתן למנות ראשי קבוצות לקבלת החלטות בנושאים שונים המתהווים לאורך הדרך.

שולחנות עגולים - דיונים סביב שולחן עגול לדיון והבהרת עניינים השנויים במחלוקת. לא מתאים במקום בו קיים קונפליקט מהותי או ניגוד עניינים מהותי בין צדדים. בכל שולחן צריך שיהיה מנחה מקצועי ניטרלי שיוביל את הדיון. יש להתאים מראש את המשתתפים סביב כל שולחן. הצבעת השולחן תחייב את יתרת המשתתפים.

מרחב פתוח (Open Space) - מקום פתוח ללא סדר יום קבוע. זרימה חופשית של דוברים מתוכננים מראש. מתאים לצורך זיהוי רעיונות חדשים, חינוך ציבור ופיתוח ערכי דמוקרטיה. מתאים לקהל רחב והטרונגי. משך הדיונים - מספר ימים מצומצם. קיים קושי בארגון מינהלי מכיוון שלא ידוע מספר הדוברים והמשתתפים הפעילים, ולפיכך ניהול דיון מסוג זה עלול להיות יקר באופן יחסי. ניתן לשלב הרצאות והסברים בנושאים שונים, אליהם ייכנס משתתף המתעניין בהיבט מסוים. תתבצע חלוקה לקבוצות לימוד/דיון עם אפשרות מעבר בין הקבוצות.

6. ראו גם:

ורנסקי, א. ואלתרמן, ר. (1991) **שיתוף הציבור בתכנון: החוק, הנוהג, ועמדות מקבלי ההחלטות**, טיוטת עבודה, בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון; וקסמן, א. ובלאנדר, ד. (2002), **דגמים של שיתוף אזרחים**, נייר עמדה מס' 26, המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
Ernest R. Alexander, **Approaches to Planning**. Philadelphia: Gordon and Breach, 1992, pp. 1-11.

קבוצות מערכות מומחים (Nominal group) - קבוצות קטנות ומגובשות. מנוהלות על-ידי מנחה. הדיון מתקיים במספר סבבים, בו כל משתתף רושם את רעיונותיו, לאחר הרישומים העצמאיים כל משתתף מקריא את רעיונותיו אשר נרשמים על-ידי המנחה. בשלב הבא מתקיים דיון סביב כל רעיון לצורך הבהרתו. לאחר מכן כל משתתף מדרג את הרעיונות שנראים לו מתאימים ביותר. לאחר הדירוג מתקיים דיון בתוצאות ואם אין הסכמה חוזרים על שלב הדירוג וחוזר חלילה עד לגיבוש הסכמה.<sup>7</sup>

מפות מנטליות (Mind Maps) - ציור אסוציאטיבי של רעיונות. תהליך מורכב הדורש קבוצות קטנות ומדריך מנוסה. כל משתתף רושם על דף גדול את הסוגיה בה הוא מעוניין לדון ומקיף אותה בעיגול. בשלב הבא כל משתתף מצייר "ענפים" בין העיגולים לפי הקשרים אסוציאטיביים (מהעיגול המרכזי החוצה לתתי ענפים). ניתן להשתמש בצבעים לענפים בעלי מכה משותף. בשלב הבא המפות מוצגות על-ידי כל המשתתפים ומנסים ליצור מפה משותפת.

צוותי עבודה - בחירה של נציגים לתהליך בהתאם לתחומי התמחות. קביעת מועדים, סדרי דיון והפצה.

טכניקת דלפי - מבוססת על גישת "מערכת מומחים". אולם לעומת גישה זו, טכניקת דלפי מסתייעת ביכולת מומחים בעלי ידע רב בתחומם, באופן בו מתקיים ניסיון להתכנס לערכים קונצנזואליים, שלא מעדיפים התכנסות סביב דעתו של משתתף מסוים, במטרה להגיע לתוצאה טובה יותר מדעה יחידה של מומחה בקבוצה (גישה המכונה "Collective Intelligence") במערכת "פנים אל פנים" על-ידי מנחה חיצוני, בלא שהמשתתפים פוגשים זה את זה וזאת במטרה למנוע השפעה של משתתף כריזמטי או מוכר.<sup>8</sup>

סיעור מוחות - מעודד מחשבה פתוחה וחדשנית, בדרך כלל במטרה להציע רעיונות ופתרונות חדשים ומקוריים. להפעלת דיון כזה דרוש מומחה עם שילוב נכון של מומחים ולא מומחים. בתחילת הדיון מציג המנחה את שלבי הדיון ורעיונותיו. לאחר מכן יציגו המשתתפים רעיונות רבים ככל האפשר. אין לשפוט או להעניק ציון לרעיון. כל הרעיונות נרשמים. לאחר מכן עורכים דיון סביב כל רעיון. בשלב הבא נערך מיון וסינון של הרעיונות באמצעות שיטת מערכת המומחים.

מכירה פומבית של רעיונות - ניתן לקיים לאחר דיון פתוח/שולחן עגול וכד'. בשלב הראשון מתבקשים המשתתפים לבחור תשובה לשאלה אחת עקרונית (למשל על-פי איזה עיקרון ייקבע השימוש בשטח ציבורי נתון, מה העיקרון החשוב ביותר לבחירת שימוש מסוים וכד'). בשלב השני רושמים כל נושא על כרטיסיה. בשלב הבא מחלקים למשתתפים סכום כסף וירטואלי. שולפים מחבילת הכרטיסיות כרטיסיה ומאפשרים לכל אחד "לרכוש" את הפתרון המוצע, אשר "יימכר" לבעל ההצעה הגבוהה ביותר.

7. שיטת דלפי מבוססת על רעיון ה-"Nominal Group", ראו להלן.

8. ראו בהרחבה: ברזילי ב. (2013) **תורת השמאות, עקרונות גישות ותהליכים**, הוצאת בורסי 2013, פרק 11 (טכניקת דלפי), עמ' 153-162.

כך ממשיכים עד שנגמרות הכרטיסיות. לאחר מכן, כל רוכש מדרג את רכישותיו על-פי גובה סכום הרכישה. בשלב הבא כל מתמודד מקבל "10 נקודות השפעה", מציג את "רכישותיו" והמתמודדים מעניקים נקודות השפעה לכל רעיון. בשלב האחרון מדרגים את הרעיונות מהרעיון שקיבל הכי הרבה נקודות השפעה וכן הלאה בסדר יורד.

קפה עולמי - התכנסות סדרתית באווירה נינוחה. לא נדרש מנחה לשולחן אלא לאירוע כולו. דיון סביב שולחן יתקיים במשך כחצי שעה, לאחר ישיבה אקראית, ויתועד על-ידי מתעד שייבחר. לאחר מכן כל קבוצה תציג את התובנות אליהן הגיעה. בשלב הבא יתקיים בסבב נוסף תוך החלפת המשתתפים סביב כל שולחן ומינוי מחודש של מתעד הדיון. מומלץ לקיים לפחות שלושה סבבים. בשלב האחרון קובעים את הנושאים החשובים שהועלו ותיעודם.

חקר עתיד - הגדרת חזון ויעדים במספר סדנאות חופשיות באווירה נעימה ומשחררת. מיועד לארגון המבקש לשנות דפוסי התנהלות. המנחה צריך להיות מיומן בעידוד חשיבה קבוצתית. אפשר להשתמש בהומור וברעיונות יצירתיים. בתחילה המנחה מציג את זיהוי הסוגיות לדיון. שלב לאחר מכן הוא שלב החלימה. יש לאפשר מגוון רעיונות גם אם אין להם למראית עין אחיזה ממשית במציאות. בשלב השלישי מנתחים את הרעיונות, קובעים מה מעשי ומה לא מעשי תוך ניסיון להגיע לדרכי פתרון נבחרות.

### **יידוע והזמנה לשיתוף**

פרסום דבר התכנון - פרסום יכול שיהיה על עצם קיומו הליך התכנון, או קריאה לציבור להגיע לעיין במסמכי התכנית ולהביע דעתם.

פרסום מסמכי תכנון - ניתן לפרסם חלקים ממסמכי התכנון עצמם בשלב שלאחר גיבוש המסמך באופן ראשוני או מתקדם, וניתן לפרסם באופן שוטף בכל מהלך התכנון ובנקודות זמן קבועות הן פרסום על עצם תהליך השיתוף והן על התכנית עצמה.

### **התייעצות ושיתוף עקיף**

סקרים ושאלונים המשמשים בעיקר למחקר כמותי או תיאורטי. מחייב מידע מוקדם על קהל היעד ועל הסוגיות העומדות על הפרק. בדרך כלל מספר המרואיינים גדול ממספר המשתתפים בשיטות האחרות ולפיכך קיימת השפעה תדמיתית גדולה באופן יחסי. צריך צוות מומחה לבניית השאלון וניתוח התוצאות.

שימוע ציבורי - באמצעות אספות, ועדות משותפות עם התושבים או נציגיהם, סדנאות, ימי עיון או מפגשים יזומים אחרים.

שיתוף גופים מקצועיים אשר ייתכן שיהיו גופים מייצגים לקבוצות שונות המושפעות או שיכולות להיות מושפעות באופן ישיר מההליך התכנוני או שיתוף קבוצות הפועלות בשם ציבור כללי.

הצבעות או משאל - מתאים לשאלות עקרוניות לטווח ארוך. הגישה יקרה ומכיוון שהיא מיועדת לכלל הציבור יש לצמצם את החלופות המוצגות. דורש ניתוח סטטיסטי של התוצאות. מתאים למשל לבחינת הקצאת משאבים לתכנון על-ידי יו"ר ועדה מקומית או ראש עיר מבין מספר חלופות.

האולפן השקוף - תצוגה חזותית של התכנון. הציבור עובר ומעיין בתצוגה ומעיר הערותיו והצעותיו שנרשמות כבסיס לדיון מאוחר אצל המתכנן.

### סולם השיתוף של ארנסטיין

אחת החוקרות המרכזיות בתחום שיתוף הציבור היא החוקרת שרי ארנסטיין<sup>9</sup>, אשר סיווגה את הגישות השונות של שיתוף הציבור בסולם לפי רמות שיתוף (מהנמוכה לגבוהה)<sup>10</sup>:

#### אי שיתוף, או שיתוף למראית עין בלבד

1. מניפולציה (Manipulation) - שיתוף הציבור "למען הפרוטוקול" בלבד כאשר למעשה התכנית כבר מגובשת.
2. חשיפה לתהליך (Therapy) - ללא הענקת אפשרות מעשית להתערב ולהשפיע.

#### שיתוף סמלי<sup>11</sup>

3. יידוע - באמצעות הודעה חד כיוונית (Informing).
4. התייעצות (Consulting) - ביצוע סקרים, שימוע וכד'.
- שיתוף מסוג זה יועד ליצור תחושת "ריצוי" בקרב האוכלוסייה ללא הענקת אפשרות לשיתוף אמתי.
5. פייסנות/ריצוי (Placation) - הענקת אפשרות להשתתף בוועדות או בדיונים ללא אפשרות ממשית להשפיע וללא כוח אמתי.

9. Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation" **JAIP**, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp 216-224.

10. ראו בנספח א' להלן.

11. מכונה גם "טוקניזם" (tokenism).

שיתוף ממשי על-ידי העברת כוח<sup>12</sup>

6. שותפות בהחלטות (Partnership)
7. האצלת כוח (Delegated power)
8. שליטה של אזרחים בתהליך (Citizen control).

חלוקה נוספת מסווגת את השיתוף כשיתוף פעיל (אקטיבי) ושיתוף סביל (פסיבי). **השיתוף הפעיל** הוא תהליך מתמשך של גיבוש עמדות בו מוגמשות השאלות ונוצר דיאלוג ישיר של הציבור עם המתכנן או עם הרשויות כמו למשל קבוצות דיון, ועדות היגוי המורכבות מתושבים וכד'. תהליך כזה מקיף מספר מצומצם של תושבים ברמת מעורבות גבוהה. **בשיתוף הסביל** מתקיימת העברת מידע מהמתכנן או הרשות לציבור, לעיתים מתאפשר לציבור להגיב, אולם לא נוצר שיח אמתי. כמו למשל מודעות בעיתון, כתבות בטלוויזיה, דיוור ישיר, סקרים לעמדות התושבים וכד'. תהליך כזה מקיף מספר רב יותר של תושבים משתתפים ברמת מעורבות נמוכה.

ניתן למיין את שיתוף הציבור לשלוש גישות לפי זמן התפתחותן:

- **תכנון מסוגר** - שנות השישים, נוצר במטרה לתת ייצוג הולם בתהליך לאינטרסים של קבוצות חלשות שאינן מיוצגות בו באופן טבעי, על-ידי הכנסת מתכננים אשר מייצגים את האינטרסים הספציפיים של קבוצות אלו לתוך תהליך התכנון<sup>13</sup>.
- **תכנון משתף** - שנות השבעים, מטרתו ליצור שיתוף פעולה בין שחקנים שונים המעורבים בתכנון על מנת להגיע להבנות ופשרות בתכנית על-ידי איתור השחקנים הרלוונטיים והכנסתם לתהליך התכנון<sup>14</sup>.
- **תכנון מתקשר** - גישה שהחלה בשנות השמונים, בה שחקנים שונים מדברים על האינטרסים שלהם, מעבדים אותם ומשנים אותם. השחקנים אינם מגיעים לפשרה אלא לחלופה מועדפת ואופטימלית עבור כולם. הגישה מפתחת חשיבה מעבר לאינטרס הפרטי ומעודדת בניית שיח משותף המקדם אינטרסים משותפים<sup>15</sup>.

12. מכונה גם "כוח אזרחי". כוונתו הענקת אפשרות לכלל הציבור לרבות אוכלוסיות עניות או ללא השפעה פוליטית, לקחת חלק במשמעותי בבניית עתיד העיר.

13. Davidoff, P. (1965) "Advocacy and Pluralism in Planning", In: Faludi (Ed.), 1973, **A reader in planning theory**, p. 277-296.

14. Healey, P. (2003) "Collaborative Planning in Perspective", **Planning Theory** 2; 101-123.

15. Fainstein, S.S. (2000) "New Directions in Planning Theory", **Urban Affairs Review** 35, p. 451-478.



בשנים האחרונות נעשו ניסיונות במסגרת המחקר לאינטגרציה בין הגישות השונות על-ידי פיתוח המושג "קיימות חברתית בעיר", הדנה בקיום חברה בריאה המקיימת את עצמה בהרמוניה חברתית ומבטיחה זאת גם לדורות הבאים<sup>16</sup>. כל זאת באמצעות שוויון (הדרישה לחלוקת משאבים במרחב על-פי צרכים וזכויות של שכונות ויישובים); מגוון זהותי (הדרישה להכרה בקבוצות מיעוט ומתן ביטוי להכרה זו בתכנון העירוני); דמוקרטיה (הדרישה להגנות בתהליכי קבלת ההחלטות). הטענה היא כי רק שילוב נכון של הגורמים ושאיפה עקבית לשפרם יובילו לכינונה של העיר הצודקת. הכוחות העומדים מולה הם אלו המבקשים להוביל לתנאים אשר יקטינו את מידת הצדק בתכנון העירוני, לדוגמה: מקסום רווחים של יזמים ובעלי הון, פוליטיקאים שרוצים לבסס שלטון ריכוזי וניסיונות להעברת העלויות לציבור.

#### ד. שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה

תנופה ממשית לעקרון שיתוף הציבור בתכנון בישראל הגיעה כדרישה מהציבור לאחר מלחמת יום הכיפורים במסגרת דרישה כללית לרפורמה במדינה אשר נבעה בין היתר מתחושות הציבור כי קיים נתק בינו לבין מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות. מלחמת יום הכיפורים נתפסה כאירוע של כישלון מקבלי ההחלטות, והתחושה הייתה כי לו הייתה קיימת שקיפות רבה יותר במערכת השלטון ייתכן שהטעות הייתה נמנעת. לכך התלוו היחלשות בתפקיד האידיאולוגיה בארץ, ביזור ברמת השלטון המקומי ועלייה ברמת החיים שהובילה לירידה בסולידריות החברתית והכרה בצורך להעצים את מרכזיות הפרט על חשבון מרכזיות מנגנוני השלטון בחיי האזרח.

בשנות התשעים חלה נסיגה בתחום שיתוף הציבור עם העלייה ההמונית ממדינות חבר העמים. המדינה הפעילה כלים ביצועיים לקליטת העולים, באופן שפגע במידת השיתוף. בתחום התכנון הכללי הוקמו הול"ל (ועדות תכנון לבנייה למגורים ולתעשייה) שמטרתן קיצור וזירוז הליכי תכנון ואישור תכניות, תוך צמצום שיתוף הציבור בתהליכים אלו.

בבסיס שיתוף הציבור עומדים שלושה עקרונות משפטיים מרכזיים: עקרון הדמוקרטיזציה של ההליך המינהלי, זכות הטיעון ועקרון השקיפות.

עקרון הדמוקרטיזציה של ההליך המינהלי תומך בשיתופם של היחיד והכלל במעשי השלטון המינהלי ובכלל זה, בין היתר, שמיעת הציבור, גוון מקורות המידע, ריענון המחשבה, הגברת הסולידריות של היחיד עם הממסד ושמיעת דעתו של הרוב הדומם<sup>17</sup>.

16. שם.

17. עע"ם 10112/02 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - מחוז ירושלים ואח', פ"ד נח(2) 817, 2004 (29.12.03) ואתר מקרקעין: www.mekarkein.co.il (להלן: "אתר מקרקעין").

עקרון זכות הטיעון, מתחום המשפט המינהלי המעוגן בכללי הצדק הטבעי, לפיו לא ניתן לקבל החלטה מינהלית מבלי שניתנה למי שעלול להיפגע ממנה הזדמנות הוגנת להשמיע את טענותיו לגבי הפגיעה העתידית<sup>18</sup>.

עקרון השקיפות מבטיח הענקת מידע לאזרח במטרה להכינו מראש להשפעת התכנון ובמקרה של פגיעה אפשרית הענקת אפשרות להתגונן בפני פגיעה זו.

בחוק התכנון והבנייה מספר סעיפים המטמיעים את עקרון שיתוף הציבור :

- **יזם תכנית מפורטת ותכנית מתאר מקומית** - "משרד ממשלתי, ועדה מקומית או רשות מקומית. וכן כל מי שיש לו עניין בקרקע..." (סעיף 61א(ב)). זכות הייזום למי שיש זכות קניינית או חוזית.
- **פרסום בדבר הליכי הכנת התכנית** לצורך יידוע הציבור (שקיפות המידע). אופן הפרסום וצורתו מוגדרים בסעיף 1(א) בחוק התכנון והבנייה.
- **הודעה על הכנת תכנית** (סעיף 77) - מדובר ביידוע הציבור.
- **תנאים למתן היתר בתקופת בנייה** וקציבת זמן הקפאת התכנון שבסעיף 77 (סעיף 78). מדובר ביידוע הציבור.
- **הודעה על הפקדת תכנית** (סעיף 89) - יידוע הציבור המאפשר הגשת התנגדויות לפי סעיף 100.
- **הודעה על אישור תכנית** (סעיף 117).
- **הודעה על בקשת הקלה או שימוש חורג** במסגרת בקשה להיתר בנייה (סעיף 149). יידוע הציבור המאפשר הגשת התנגדויות.
- **הודעה על רשימת בניינים ושימושים חורגים** (סעיף 178) במהלך תכנון משנה ייעוד/שימוש. יידוע הציבור המאפשר הגשת התנגדויות.
- **הזכות להגיש התנגדות** (סעיף 100) - זכות זו רחבה יותר ממי שזכותו להגיש תכנית, הזכות מורחבת ל"מעוניין בקרקע... הרואה עצמו נפגע". כלומר בעל זיקה קניינית או בעל זיקה קרובה לקרקע (בעל אינטרס לגיטימי וכלכלי) גם ללא זכות חוקית, קרי בעלי נכסים הנמצאים בסמוך לתכנית והיא יכולה לפגוע בהם, למשל על-ידי הסתרת נוף, אויר וכד'. זכות זו עומדת גם למי שיש לו זיקה אישית לתכנית ואינו בעל זכות, כמו אדריכל או מהנדס שנטלו חלק בהכנתה<sup>19</sup>. זכות ההתנגדות נתונה לגוף ציבורי או לגוף שיש לו עניין ציבורי בתכנון (למשל

18. בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נה(5) 673, (29,8.01) ואתר מקרקעין.

19. ע"א 2962/97 ועד אמנים - חוכרים ביפו העתיקה ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, תל-אביב ואח' (19.5.98), אתר מקרקעין.

החברה להגנת הטבע, רשות שדות התעופה ביחס לגובה מבנים ומכשולי טיסה וכד'.

- **חובת מסירת מידע** - מסירת מידע על-ידי הוועדה המקומית בדבר תכניות הנוגעות לקרקע וזאת על-פי חוק חופש המידע.

- **הרכב הוועדות** - הכוללות נציגי ציבור וגופים מקצועיים.

לכאורה, חוק התכנון והבנייה מאפשר את שיתוף הציבור בשלב הייזום, בשלב היידוע ובהליך התנגדויות.

### ה. ביקורת על שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה

עיקר הביקורת הנוגעת לסעיפי החוק המטמיעים את שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה נוגעת לתזמון השיתוף ביחס לשלב התכנוני. מכאן מתרחבת הטענה לכך שהחוק מתמקד בידוע ולא בשיתוף, כלומר כאשר כבר יש מתווה תכנית ונותר רק ליידע. אין שיתוף מוקדם.

ביקורת נוספת טוענת שאין חובה ליזום שיתוף אקטיבי. כלומר, האזרח יכול להתנגד לתכנית שכבר השקיעו בה הרבה מאוד זמן וכסף וכל שינוי בשלב זה יעבד את מימושה.

ביקורת ביחס לשיתוף "מגיב" - השיתוף שמעבר ליידוע הוא "מגיב" בלבד ובשלב מאוחר יחסית בהליך (של ההתנגדויות) ולפיכך נפגעת האפקטיביות של התכנון. מעבר לכך הוא עלול ליצור רושם אצל המתנגד שהתנגדותו, בשלב זה של התכנון, לא תישמע בלב חפץ.

הגדרת הציבור אותו יש לשתף בשלב ההתנגדות - ההתנגדות עצמה מוגבלת לבעלי עניין או לבעלי מקרקעין סמוכים ואינה חלה על תכנית מתאר ארצית (שמיעת מתנגדים על-ידי המועצה הארצית נעשה על-פי רצונו הטוב של המוסד ולא מעוגן בחקיקה)<sup>20</sup>.

נגישות למידע - נגישות נמוכה למידע למי שאינו גובל בתכנון. אם לדוגמה הולכים לשנות גן בשכונה שלי, שלא גובל ולא סמוך אלי, החוק לא מחייב ליידע אותי באופן אישי בדואר רשום או להציב שלט סמוך למקום מגורי, מעבר לפרסום כללי שמרבית הציבור לא עוכב אחריו. כלומר התעלמות מהשלכת הפריסה הגיאוגרפית של התכנון אל מעבר לגבולות הצמודים של התכנון.

20. ביקורת על שיתוף הציבור בשלב ההתנגדויות, ראו גם: נמדר, א. קרנר, ע, "עקרון שיתוף הציבור בהליכי התכנון וזכות הטיעון לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965", **מקרקעין** ד/3 (יולי 2015) עמ' 24-3 ואתר מקרקעין.

מסקנות אלו תומכות בממצאי מחקרו של הארווי משנת 1985 ולפיו התכנון מהווה רכיב נוסף במנגנון המשעתק את הסדר המרחבי-חברתי הקיים, כאשר הממסד מגייס את השיתוף כאמצעי לניטור כעסים והשקטתם.<sup>21</sup>

מסקנות דומות נמצאו במחקר שנערך בישראל ולפיו<sup>22</sup>:

מתכננים ממסדיים משתמשים בכוח מוסדי סמלי כדי להצדיק את בחירותיהם. באותו הזמן, השימוש בכוח סמלי לא נעשה באופן אחיד, אלא מתאפיין בקורלציה ברורה למשתנים חברתיים כלכליים. באזורים הפחות אמידים של העיר מתכנני העיר נוטים פחות להרחיב את הצדקותיהם, ונוטים יותר להשתמש בכוח הממסדי ככל שמתקרבים לשורות הנמוכות במפה החברתית-כלכלית.

יש פער ברור בין מה שמתכננים אומרים לציבור בוועדות לבין התכניות שהם מוציאים ומאשרים בשטח.

למרות הרטוריקה הנהוגה בוועדות התכנון מאז גל המחאה החברתית בקיץ 2011 המכוונת לשיח החברתי, מעט ממעשי התכנון מונעים מכוח תפיסה חברתית.

מכאן שמנגנון השיתוף יוצר מראית עין של שיתוף באופן המפחית לכאורה את דאגות הציבור מהתכנית, ויוצר מנגנון המסכל התנגדויות עתידיות לעת הפקדת התכנית. מנגנון זה תורם לשמירת הדגם של "דמוקרטיה ייצוגית" ונותן תחושה שגויה של השתתפות.<sup>23</sup>

## 1. סיכום

"שיתוף הציבור" מכוון לשתף בתהליך התכנון אוכלוסייה רחבה במטרה להעניק הזדמנות לציבור להתבטא ולהשפיע על תהליך התכנון בזמן נתון ובמסגרות קבועות. שיתוף הציבור נתפס כחיובי והכרחי לניהול תקין של תכנון. מעבר למטרות המרכזית, לשיתוף הציבור מטרות עקיפות נוספות וביניהן, כלי חינוכי המחנך לערכי דמוקרטיה; עירוב והעצמה קהילתית; שקיפות והוגנות בתהליך התכנון וצבירת ידע מקומי.

21. Harvey, D. (1985) *The Urbanization of Capital*, Oxford: B. Blackwell.

22. Margalit & Kemp. (2015), *Justifying planning decisions Institutional response to planning objections in Israel*, 29th Annual AESOP 2015 Congress July 13-16, 2015 Prague, Czech Republic.

23. Alfasi, N. (2003) "Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience", *Planning Theory & Practice*, Vol. 4(2), p. 185-202

וראו גם: אלפסי, נ. (2002). "בין 'שיתוף הציבור בתכנון' לדמוקרטיה תכנונית", *אופקים בגיאורפיה*, עמ' 60-78.

הביקורת ציבורית בישראל שצמחה לאחר מלחמת יום הכיפורים והכרת השלטון בחשיבותו של שיתוף הציבור בהליכי התכנון הביאה את המחוקק להטמיע במסגרת חוק התכנון והבנייה הוראות המחייבות את הרשות התכנונית לשתף את הציבור בהליכי התכנון.

השיתוף המתחייב מכוח חוק התכנון והבנייה לא הפיג תחושת הציבור בדבר הדרתו מהליכי התכנון, והיותו כלי המשרת בעיקר את היזם בעל העניין המנתב את התועלת לעצמו תוך הטלת העלויות החיצוניות על כלל הציבור, הנושא בעלויות התכנון או חלקן, כשהוא לא שותף מלא למטרותיו ותועלותיו של התכנון.

הביקורת על שיתוף הציבור במסגרת חוק התכנון והבנייה מצדיקה את תחושותיו של הציבור שלעיל. הביקורת על תהליכי השיתוף מכוח חוק התכנון והבנייה חופפת במידה רבה את הביקורת האקדמית עוד משנות השישים<sup>24</sup> שעיקרה הוא כי השיתוף עוסק ביידוע. השיתוף שמעבר ליידוע הוא "מגיב" בלבד ובשלב מאוחר יחסית בהליך (של ההתנגדויות) ולפיכך נפגעת האפקטיביות של התכנון. מעבר לכך השילוב המאוחר עלול לצור רושם אצל המתנגד שהתנגדותו, בשלב זה של התכנון, לא תישמע בלב חפץ. הביקורת דנה בהגדרת הציבור אותו יש לשתף ובנגישות הנמוכה למידע שיש למי שאינו גובל בתכנון.

מנגנון שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה משמש כלי לניטור כעסי הציבור והשקטתם, תוך פער בין השיתוף ככלי רטורי למצב בפועל בו מתכננים משתמשים בכוחם המוסדי על מנת לכפות את בחירתם. כלומר פער בין מה שמתכננים אומרים לציבור בוועדות לבין התכניות שהם מוציאים ומאשרים בשטח. באופן זה, למרות ההלימה בין הרטוריקה התכנונית לצדק חברתי, בפועל, מעט ממעשי התכנון מונעים מכוח תפיסה חברתית.

מנגנון השיתוף בישראל יוצר מראית עין של שיתוף באופן המפחית לכאורה את דאגות הציבור מהתכנית ויוצר מנגנון מסכל התנגדויות עתידיות לעת הפקדתה. מנגנון זה תורם לשמירת הדגם של "דמוקרטיה ייצוגית" ומעניק תחושה שגויה של השתתפות.

---

24. ראו ארנסטיין, הי"ש 9 לעיל.

סולם השיתוף של ארנסטיין

