

שחיתות בהליכי תכנון ובניה בישראל

"הבטן הרכה של הועדות לתכנון ובניה: בין הרובד המקצועי לרובד הפוליטי"

1. מבוא

מערכת התכנון הישראלית, שהיא מערכת חזקה, היררכית ומפותחת, עומדת בשנים האחרונות בעין הסערה הציבורית. הצפיפות הגבוהה המאפיינת את המדינה, לצד שיעור גבוה בגידול האוכלוסין מביאים לביקוש גובר והולך לקרקע ולעליית ערכה. נסיבות אלו מחזקות את מקומה החשוב של מערכת התכנון כמערכת מסדירה. מצב זה מאיר באופן בעייתי במיוחד את העובדה שבשנים האחרונות הצטברו עדויות רבות על שחיתות בוועדות התכנון בישראל ברמות התכנון השונות, וקורא לבחינה מחודשת של המערכת ולחיפוש אחר פתרונות מיטיבים.

ההגדרה הכללית המקובלת לשחיתות הינה ניצול לרעה של הכוח המופקד בידי איש ציבור בכדי להשיג טובת הנאה אישית. שחיתות יכולה להתבטא בהיקפים שונים ובצורות רבות בהתאם לסקטור בו היא מתרחשת,¹ וגם עצם סיווגו של מצב מסוים כשחיתות תלוי בגורמים רבים הקשורים, בין היתר, בנורמות חברתיות, מנהליות וחוקיות בסביבה הרלוונטית.

מערכת התכנון הינה מערכת שלטונית, שבה מתקבלות החלטות בעלות השלכות ציבוריות מרחיקות לכת בתחומים שונים – בתחום הכלכלי, החברתי ולעיתים הפוליטי. החלטות אלה עוסקות בהקצאת קרקע, שהיא מהמשאבים הציבוריים היקרים ביותר, ומהתחומים האחרונים בהם ערך הנכס נקבע בתהליך מנהלי ולא בהתאם לשוק החופשי גרידא.² בין היתר, ההחלטות המתקבלות בוועדות התכנון מחלקות את העושר הציבורי ומעניקות הטבות ליחידים או לקבוצות מסוימות באמצעות הענקת זכויות בנייה, דבר ההופך את מערכת התכנון לכר ה"מזמין" שחיתות ציבורית. ניגודי עניינים, שחלקם מובנים בהליכי קבלת החלטות בישיבות ועדות התכנון ברמות השונות, מעצימים את האפשרויות לשחיתות.³ כך, ארגון Transparency International (TI) חושף כי באופן עקבי, מדד השחיתות בבניה גבוה יותר מבכל תחום אחר.⁴ בדומה, ממחקרים שונים עולה כי גם במדינות שנחשבות ברגיל למדינות "נקיות" משחיתות, כמו אוסטרליה, ענף הבניה הינו מושחת באופן יחסי.⁵

מערכת התכנון מפגישה בוועדותיה ובמוסדותיה גורמים מכל הסקטורים: הסקטור הציבורי (הכולל הן נציגי שלטון מרכזי והן נציגי שלטון מקומי), הסקטור הפרטי, ונציגי ציבור והחברה האזרחית. משכך, השחיתות המתרחשת במערכת התכנון הינה למעשה סוג של שחיתות ציבורית, שמקובל להגדירה כשחיתות המתרחשת בתחום הציבורי, ובנקודת המפגש בין התחום הציבורי לתחום הפרטי: "יש הגדרות שונות למושג "שחיתות

¹ למונח שחיתות קיימות מספר הגדרות אפשריות. הגדרה זו, שהינה רחבה וכללית יחסית, לקוחה מההגדרה של ארגון Transparency International, המודד את תופעת השחיתות ברמה הבינלאומית, www.transparency.org/what-is-corruption.

² דורון נבות **שחיתות פוליטית בישראל** (דפנה לביא עורכת, 2012).

³ שוקי אמרני "חוק ואתיקה בתהליכי התכנון והבנייה בישראל" **מקרקעין** ה (2006).

⁴ M. Sohail & S. Cavill, *Accountability to Prevent Corruption in Construction Projects*, 134(9) J. CONSTR. ENG'G & MGN'T 729 (2008).

⁵ Rolphe Hartley, *Fighting Corruption in the Australian Construction Industry: The National Code of Practice*, 9(3) LEADERSHIP & MGM'T ENG'G 131, 132 (2009).

שלטונית", אך הגרעין של כולן זהה: ניצול לרעה של התפקיד או המעמד הציבורי לשם הפקת טובת הנאה, פרטית או אחרת, תוך הפרת חובת הנאמנות לציבור".⁶

השלכות השחיתות במערכת התכנון הינן משמעותיות, שכן ההחלטות המתקבלות בוועדות התכנון משפיעות לטווח ארוך עד בלתי הפיכות, משפיעות על חלוקת כלל המשאבים המהווים בסיס לקיומה של החברה האנושית: קרקע, אויר, מים ומגוון ביולוגי, וקובעות את איכות החיים והסביבה של כל אדם. הגישה הרווחת היא כי מערכת תכנון מושחתת הינה בסיס לחלוקה בלתי צודקת ובלתי יעילה של משאבים, המנוגדת לטובת הציבור.

1.1.1. המישור המשפטי

סוגיית השחיתות השלטונית מצויה בשני מישורים משפטיים: עולם המשפט המנהלי, המסדיר באמצעות חוקים, תקנות והנחיות מנהליות את פעולתן של הרשויות השלטוניות השונות; ועולם המשפט הפלילי, העוסק בעבירות המנויות בחוק העונשין התשל"ז-1977 ובפרקים עונשיים בחוקים אחרים (ובכלל זה בחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965). אמנם, המונח "שחיתות" אינו מוגדר באופן ישיר בחוקים שבתחום הפלילי או המנהלי, אך ישנן מספר עבירות שניתן להגדירן כשחיתות בתחום הפלילי – כגון עבירות שוחד, מרמה והפרת אמונים – ומספר הגדרות רלוונטיות בתחום המנהלי – כגון ניגוד עניינים והאיסור על הפעלת שיקולים זרים.

במישור התיאורטי, רק חלק מהשחיתות מצויה במישור הפלילי, ואילו חלקים גדולים ממנה מצויים במישור המנהלי. במישור הפרקטי, רף הראיות הגבוה שמציב המשפט הפלילי מביא לכך שרק חלק מבין מקרי השחיתות מגיע לכדי הרשעה, וגם אז – בשל התמשכות ההליך הפלילי, ההרשעה מסתיימת לאחר שנים ארוכות ממועד קרות האירועים. מכאן, שרק מיעוטו של העיסוק בתחום השחיתות הינו במישור הפלילי, ומרביתו מצוי בעולם המנהלי. ואולם, מקרים מעטים בלבד נדונים בבתי המשפט המנהליים, בין בשל יכולתו המוגבלת של המשפט המנהלי בהתמודדות עם תופעת השחיתות, ובין מסיבות אחרות שאינן מעודדות פניה לערכאות.⁷

המישור המשפטי מאפשר להגדיר מספר סוגים של שחיתות ציבורית:⁸

- "שחיתות שחורה": מעשים המהווים עבירות פליליות, ביניהם שוחד (ס' 290-297 לחוק העונשין), מירמה והפרת אמונים (ס' 284 לחוק העונשין), קבלת החלטות תוך הימצאות בניגוד עניינים (ס' 47 לחוק התכנון והבניה וס' 278 לחוק העונשין),⁹ ושימוש לרעה בכוח המשרה (ס' 280 לחוק העונשין).
- "שחיתות אפורה": התנהגות שהיבטיה השליליים מצויים בעיקר בתחום האתי-מוסרי, ומכוסה רק בחלקה על ידי הדין הפלילי, או שקיימת הסכמה לגבי מידת היותה של ההתנהגות מושחתת. מדובר בעיקר בעבירות קשות להוכחה הקובעות נורמות כלליות, כמרמה והפרת אמונים.
- "שחיתות לבנה": התנהגות שאינה בגדר עבירה פלילית, וגם במישור הציבורי נתפסת לא אחת כלגיטימית, על אף היותה לוקה בפגמים מוסריים ואתיים.

⁶ רע"פ 3292/15 שלמה לחיאני נ' מדינת ישראל, פס" 4 לפסק דינו של השופט מזוז (פורסם בנבו, 17.11.2015).

⁷ דפנה ברק-ארז "המשפט המנהלי והמאבק בשחיתות השלטונית" משפטים 70 (2007).

⁸ יואב סגלוביץ' ואח' שחיתות חוקית (המכון הישראלי לדמוקרטיה ופורום קיסריה, 2014) (להלן: מסמך סגלוביץ').

⁹ ובאופן כללי יותר, מקור האיסור בדבר ניגוד עניינים מצוי בכלל האוסר משוא פנים. ראו בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פ"ת נ' מועצת עיריית פ"ת, פ"ד לד(2) 556 (1980).

1.2. הגורמים לשחיתות ונקודות התורפה בהליכי התכנון והבניה בישראל

ניתן לזהות מספר גורמים המביאים לפוטנציאל השחיתות הגבוה בוועדות התכנון השונות. ראשית, הקרקע הינה משאב המצוי במחסור, והשימוש בה הינו בלתי הפיך או מקובע לשנים ארוכות. מציאות זו מורגשת במיוחד בישראל, שהיא מן הצפופות במדינות המערב. נדירותו של משאב הקרקע הופכת אותו למשאב יקר, ולכן, כל החלטה בעניינו הינה בעלת משמעות כלכלית גבוהה, שבעלי עניין שואפים למעורבות בה. המשמעות הכלכלית הכבדה הכרוכה בקביעת אופי השימוש בקרקע והיקפו מזמינה, בתורה, שימוש לא ישר ואף מושחת בכוח.¹⁰

שנית, מנגנון התכנון כשלעצמו וכן מנגנוני הפיקוח וקבלת ההחלטות שהוא מערב הינם מורכבים, דבר העשוי לעודד שחיתות בדרכים שונות. המורכבות הביורוקרטית של מערכת התכנון גורמת לכך שהאדם מן השורה נזקק לא אחת לשירותיהם של "מתווכים" שיסייעו לו בהתמודדות עם מוסדות התכנון, מציאות שהביאה להתפתחות תופעת ה"מאכערים", ולמדרון החלקלק שבין שתדלנות מותרת לבין תופעות פסולות.¹¹ בנוסף, ככל שרמת הניהול של המערכת ורמת התיאום בין התהליכים מתרופפת, כך עולה הסיכוי לשחיתות אפורה ושחיתות לבנה, אשר נבלעות בתוך התהליכים.¹²

בנוסף, השפה התכנונית המקצועית אינה נהירה לרוב הציבור. לפיכך, גם האטרקטיביות של סקירת הליכי התכנון מבחינת החשיפה התקשורתית שלהם הינה מוגבלת, מה שמקשה על תהליכי השקיפות והבקרה. הקושי להבין את השפה המקצועית ואת הרציונאלים העומדים מאחורי הכללים התכנוניים, מביא לעיתים לחוסר הזדהות עם כללים אלו ולהעדר עכבות מוסריות לעקוף אותם, בין היתר באמצעים פסולים.

בימים האחרונים ממש, פורסם דו"ח מבקר המדינה בנוגע לשלטון המקומי, ובו התייחסות לוועדות תכנון ובניה. הדוח כלל ביקורת חמורה על התנהלות הועדות, החל מחוסר שקיפות ועד למתן היתרי בניה שלא כדין, הימנעות מנקיטת צעדי אכיפה נגד עברייני בנייה ועד ניסיון של הועדה עצמה להכשיר עבירות בניה.

בשולחן עגול זה בחרנו להתמקד בארבעה נושאים מרכזיים, אשר בוודאי אינם מכסים את כל נקודות התורפה המעודדות או מאפשרות שחיתות, אולם אנו רואים בהן כנקודות מרכזיות בנושא, כך שמתן מענה ראוי והולם בנקודות הללו, יכול לסייע בהפחתה משמעותית של הפוטנציאל לשחיתות בהליכי התכנון והבניה;

א. **הרכב הועדות וחלוקת הסמכויות בין הדרג המקצועי ובין הדרג הפוליטי**

ב. **איזונים ובלמים: שקיפות ושיתוף ציבור בהליכי התכנון והבניה**

ג. **מנגנוני תיווך בין הציבור לבין מוסדות התכנון: תופעת ה"מאכערים"**

ד. **מעמדם של שומרי הסף ומנגנוני בקרה לוועדות התכנון והבניה**

בכל אחד מהנושאים ביקשנו להציג את המצב הקיים, את נקודות התורפה שאנו רואים אותם בהיבט של שחיתות, ואת הנקודות שישמשו מצע לדיון, ומתוכן אנו סבורים שניתן יהיה לגבש פתרונות ראויים ושימיים.

¹⁰ נורית אלפסי ויובל פורטוגלי מבנה חדש למערכת התכנון בישראל: הצעה (המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם, 2009).

¹¹ ע"פ 4456/14 קלנר נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 29.12.2015) (להלן: עניין קלנר).

¹² מסמך סגלוביץ', לעיל ה"ש 8.

2. הרכב הוועדות וחלוקת הסמכויות בין הדרג המקצועי והפוליטי

"המערכת מעניקה לנבחרי הציבור יתרון בהכוננת המדיניות, אולם בו-בזמן משאירה בידי הפקידות מרחב בלתי מוגדר של שיקול דעת עצמאי היוצר בלמים למימוש לא מבוקר של מה שמוצהר כ"רצון הציבור".

[מפעם, בין נבחרים לפקידות בכירה - מסגרת תיאורטית לניתוח יחסי נבחרים ופקידות בכירה ברשויות המקומיות", בעמ' 17]

הליך התכנון הינו הליך מורכב ועתיר שלבים, האורך לרוב מספר שנים. בתוך הליך התכנון, ניתן להבחין בין החלטות המתקבלות על ידי הנדבך הסטטוטורי, לבין החלטות המתקבלות ופעולות הנעשות על ידי בעלי תפקידים בנדבך התכנוני-מקצועי. הנדבך התכנוני מקצועי כולל את הגורמים המקצועיים המכניסים את החומר לדיונים ומביאים אותו בפני הוועדה, וכולל בין היתר את לשכת התכנון, מהנדס הוועדה, בודקי תכניות, היועץ המשפטי של הוועדה, ומזכיר הוועדה; לעומתו, הנדבך הסטטוטורי כולל את המועצה הארצית לתכנון ולבניה, וכן וועדות מחוזיות, מקומיות וועדות ערר, שהחלטותיהן מתקבלות בדרך של הצבעה והחלטת רוב. הרכב הוועדות קבוע בחוק התכנון והבניה, ומשתנה בהתאם לסוגיהן.¹³

2.1. משטר התכנון הישראלי

באופן כללי, המשטר הסטטוטורי כיום מחייב כי כמעט כל פעילות פיתוח ובנייה בקרקע או שימוש בה יהיו כפופים להיתר, העומד בנורמות שנקבעו בתכניות שקדמו לו, ולפי הפסיקה, גם בקיומה של תכנית המאפשרת את הוצאתו.¹⁴ באשר לתכנון, מקפידה הפסיקה לאפשר למוסדות התכנון שיקול דעת רחב מאוד בנוגע לתוכנו של התכנון הסטטוטורי ולשיקולים שרשאי מוסד התכנון להביא בחשבון.¹⁵ מאידך, בהיבט הרישוי, התכנית מעניקה לבעל הקרקע זכות לפעול על פי הוראותיה, לפתח את הקרקע ולהשתמש בה בהתאם למותר על פי אותה תכנית. עם זאת, מכוח סעיף 78 לחוק עשוי מוסד התכנון לאסור כליל את הוצאתם של היתרים, אף שהם תואמים את התכנית התקפה החלה על הקרקע או להתנות הוצאתם בתנאים. שינוי מסוים במשטר משפטי זה הוכנס בתיקון מס' 101 לחוק, אשר הסמיך את השר לקבוע פטור מהיתר לסוגי בניינים, עבודות ושימושים שמידת השפעתם על הסביבה מצומצמת.¹⁶

2.1.1. הרמה הארצית

בראש הפירמידה המוסדית-תכנונית מצויה המועצה הארצית לתכנון ובניה, שכינונה מוסדר בסעיף 2 לחוק. הרכב הוועדה כולל נציגי ממשלה וגורמים מקצועיים וציבוריים שונים, והוא נועד להכשיר אותה לעסוק בתכנון המאזן בין צרכים לאומיים שונים בפרספקטיבה רחבה.¹⁷ עם זאת, ספק אם פרספקטיבה זו מקנה לה יתרון ביחס לוועדות המחוזיות, וזאת הן בהיבטים של תכנון מפורט והן באישורן של תכניות מתאר מחוזיות.

לצד תפקידה כמייצעת, נתונים למועצה הארצית התפקיד והסמכות לאשר תכניות מתאר ארציות ומחוזיות. אמנם, הכנת התכניות המחוזיות מוטלת על הוועדות המחוזיות – אך הדיון בהן, הפקדתן, שמיעת התנגדויות להן ואישורן מצויה בידי המועצה הארצית. תכנית המתאר הארצית אמורה "להתוות מלמעלה" את התכנון

¹³ מתוך אתר מינהל התכנון, www.moin.gov.il/OfficeUnits/PlanningAdministration/Pages/About.aspx.

¹⁴ ס' 145 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

¹⁵ שרית דנה ושלום זינגר **דיני תכנון ובניה** 373 (2015).

¹⁶ שם, בעמ' 35-34; חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014.

¹⁷ שרית דנה ושלום זינגר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 106.

הקרקעי של מדינת ישראל. בנוסף, המועצה היא גוף הערר הבכיר ביותר במארג התכנוני, ונתונות לה סמכויות הכרעה בעררים על החלטות שונות של הועדה המחוזית,¹⁸ וועדות תכנוניות נוספות.¹⁹

2.1.2. הרמה המחוזית

מצומצמות בהרכבה מהמועצה הארצית וכוללת שמונה עשר חברים בלבד. הוועדה מורכבת מעשרה נציגי שרים הנקובים בשמותיהם בחוק, מתכנן המחוז, חמישה נציגי רשויות מקומיות, נציג המהנדסים והאדריכלים ונציג הגופים "הירוקים". נציגי הממשלה, האמורים לייצג בוועדה את האינטרס הממלכתי, כל נציג משרד בתחום עליו הוא מופקד, מהווים אפוא רוב מובהק בקרב חברי הוועדה.

החוק מסדיר את עבודת הוועדה המחוזית, לפחות בחלקה, באמצעות ועדות משנה. בניגוד למועצה הארצית, שבסמכותה להחליט אם לפעול באמצעות ועדות משנה, ושאינה רשאית להסמיך ועדת משנה לפעול במקומה ומכוחה לאישור תכניות מתאר ארציות, נקבעה חובה בחוק כי שמיעת התנגדויות בוועדה המחוזית תיעשה רק על ידי ועדת משנה בת חמישה חברים שהרכבה מוסדר בחוק.²⁰ החוק מעניק לשני חברים לפחות מבין חברי הוועדה המחוזית את הזכות לדרוש, תוך שבעה ימים מיום קבלת ההחלטה על ידי ועדת המשנה, דיון מחודש בעניין שהחלטה שנתקבלה לגביו היא "פגומה מבחינה משפטית או תכנונית". למעשה, הדיון הראשוני בנוגע לאישור תכניות לאחר הפקדתן נערך בוועדות המשנה להתנגדויות, ולא במליאה, ושם גם מתקבלות ההחלטות בעניין.²¹ כך, מומחש הפער שבין ההרכב המקורי של מוסד התכנון במליאתו – שנועד להביא לידי ביטוי את מגוון האינטרסים, השיקולים ובעלי העניין בתוצר התכנוני – לבין העברת סמכויות ההחלטה בשלבים המאוחרים לוועדות משנה מצומצמות, החסרות את האפיונים שיש להרכב המליאה.²²

כמו כן, החוק מסמיך את הוועדה המחוזית להקים וועדות משנה נוספות ולאצול להן מסמכויותיה ללא הגבלה.²³ עם זאת, נראה שהאצלה גורפת, או האצלה הנעשית במקרים של תכניות בעלות משמעות רחבה, עשויה להיפסל כבלתי סבירה.²⁴ לבסוף, ההבנה שלפיה האינטרסים השונים של השלטון המקומי והמרכזי מחייבים הותרת סמכויות תכנון מפורט בנוגע לתכניות המשקפות אינטרסים ממלכתיים בידי הוועדות המחוזיות אומצה בתיקון מס' 101 לחוק. לפיו, גם כשכל סמכויות התכנון המפורטות יועברו לוועדה המקומית, תהיה הוועדה המחוזית מוסמכת לאשר תכניות המשקפות אינטרסים ציבוריים כלליים.

בשלב הקודם להחלטת ההפקדה, נבחנת התכנית על ידי מתכנן המחוז ואנשי לשכת התכנון בדיקה מקצועית, שמטרתה לבחון את מכלול ההשלכות שיש לתכנון המוצע, התאמתו למדיניות התכנון של הוועדה והשתלבותו במרחב. בשלב זה, לעיתים מזומנות, בדיקת גורמי התכנון בוועדה נעשית תוך תיאום וקבלת עמדתם של נציגי השרים בוועדה המחוזית וגורמים אחרים בוועדה המחוזית ומחוצה לה. בשלב זה עשויה להתקבל עמדת הוועדה המקומית. לאחר אלה מתקיימת בוועדה המחוזית דיון בהמשך דרכה של התכנית. כך, השלב שעד

¹⁸ ס' 110 לחוק התכנון והבניה.

¹⁹ כמו הועדה לקרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ס' 12 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה) והוועדה לשמירה על הסביבה החופית (ס' 8 לתוספת השניה לחוק התכנון והבניה).

²⁰ ס' 11 לחוק התכנון והבניה.

²¹ עע"מ 2418/05 מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה (פורסם בנבו, 24.11.2005); עע"מ 1091/12 קיבוץ איילות נ' עמותת העצמאים באילת (פורסם בנבו, 12.9.2012); עע"מ 1386/04 המועצה הארצית לתכנון ובניה נ' עמותת נאות ראש העין (פורסם בנבו, 20.5.2008).

²² שרית דנה ושלוש זינגר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 116.

²³ ס' 111 לחוק התכנון והבניה.

²⁴ שרית דנה ושלוש זינגר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 116–118.

להפקדה של התכנית הוא השלב שבו אמורות להתקבל ההחלטות המקצועיות והחלטות המדיניות הנוגעות לתכנון המוצע. להבדיל, שלב הגשת ההתנגדויות והדיון בהן הוא השלב שבו מתבקשת הוועדה להחליט האם יש הצדקה לשנות את ההחלטה שהתקבלה בוועדה המקומית מחמת פגם שנפל בשיקוליה הקודמים או במידע שהיה ברשותה, או מחמת הצורך ליצור איזון בין האינטרסים המעורבים.

2.1.3. הרמה המקומית

החוק מאפשר את הקמתן של וועדות מקומיות משלושה סוגים, הנבדלות זו מזו בהרכבן. הראשונה היא ועדה מקומית שבמרחב התכנון שלה מצויה רשות מקומית אחת בלבד, שמועצתה מרכיבה את הוועדה.²⁵ השניים האחרות הן וועדות מרחביות החולשות על יותר מרשות מקומית אחת,²⁶ ומורכבות מדרג פקידותי הממונה על ידי השלטון המרכזי.²⁷

לכל וועדה מקומית מצורפים נציגי ממשלה בעלי דעה מייצעת, נציג ארגון המהנדסים והאדריכלים שימנה השר ונציג רשות הכבאות. סמכויותיהם כוללות את הזכות להגיש חוות דעת ולהביע דעה בדיוני הוועדה, להגיש בקשה לדיון במליאת הוועדה המקומית, ולערור על החלטותיה בפני וועדת הערר. בתיקון מס' 101 הורחבה רשימת הנציגים בעלי דעה מייצעת, אך משקלה של חוות הדעת וחובת הוועדה המקומית להביאה בחשבון במסגרת שיקוליה לא הוגדרו. יתר על כן, הוראות החוק לא מחייבות את נוכחותם, למצער המלאה, בישיבות הוועדה.²⁸

החוק מחייב כל ועדה מקומית הכוללת רשות מקומית וכל ועדה מרחבית הכוללת רשות גדולה להקים ועדת משנה, שלה נתונות כל סמכויות הוועדה המקומית.

ככלל, סמכויות התכנון של הוועדות המקומיות מוגבלות להיבטים נקודתיים, או לתכנון הנגזר מתכנון כוללני שאושר קודם לכן על ידי הוועדה המחוזית, האף שאלה הורחבו בתיקון מס' 101.²⁹ כמו כן, בעניינים מסוימים נדרשת הוועדה המקומית לאישורי הוועדה המחוזית או גורמים ממשלתיים אחרים לפעולותיה התכנוניות.³⁰ כך, לשכת התכנון המחוזית ומתכנן המחוז העומד בראשה אמורים לתפקד כמנגנון בקרה מרכזי על התכנון המאושר בוועדות המקומיות. תפקיד זה מבטא, לפחות לכאורה, את שמירת שליטה של דרג התכנון הבכיר, השייך בעיקרו לשלטון המרכזי, על הליכים תכנוניים שונים.³¹

תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה, שנחקק בשנת 2014, כולל שינויים בעניין סמכויות הוועדות המקומיות לאשור תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות. ביסודו עומד הרצון לקדם ביזור סמכויות לוועדות המקומיות, תוך יצירת חלוקת סמכויות ברורה בין הוועדות המחוזיות לבין המקומיות. דברי ההסבר עמדו על הצורך בביזור הדרגתי, המותנה בהתנהלות תקינה וביכולת מקצועית של הוועדות המקומיות,³² ובקביעת מנגנונים לשיפור יכולותיהן המקצועיות, להגברת השקיפות של פעילותן, ולהרחבת כלי המעקב, הבקרה

²⁵ ס' 18 לחוק התכנון והבניה.

²⁶ ס' 19 לחוק התכנון והבניה.

²⁷ שרית דנה ושלום זינגר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 132–133.

²⁸ ס' 42 לחוק התכנון והבניה.

²⁹ שרית דנה ושלום זינגר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 118.

³⁰ ראו למשל אישור תכניות לפי ס' 109 לחוק התכנון והבניה.

³¹ שרית דנה ושלום זינגר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 119–118.

³² הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 102), התשע"ג–2013, ה"ח הממשלה 793, 1194.

והפיקוח על התנהלותן. משכך, מסדיר התיקון את הליך הסמכתן של הוועדות המקומיות ואת התנאים לה – הן בהיבטי הכשירות והמקצועיות והן בהיבטי השמירה על טוהר המידות, לרבות בדרך של הוספת נציגי ציבור מקצועיים לוועדות כמשקיפים וחיזוק מעמד מהנדס העיר.³³

כן מגביר התיקון משמעותית את מגונוי הבקרה והפיקוח, על ידי הקמתה של יחידת בקרה על הוועדות המקומיות במשרד הפנים,³⁴ כמו גם על ידי הגברת סמכויות האכיפה וההתערבות שבידי השר.³⁵ התיקון קובע הוראות לעניין מינויים של נושאי משרה מרכזיים בוועדה המקומית,³⁶ וכן הוראות לעניין תהליך התכנון בוועדה המקומית שנועדו להגביר את מקצועיותו ואת שקיפותו, כדרך להתמודדות עם החשש מפני הכשלים השונים.³⁷ עוד נקבעו הסדרים לעניין פסלות לכהונה והשעיה של חברי מוסד תכנון שהורשעו או שהוגשו נגדם כתבי אישום.³⁸ עם זאת, סעיף זה לא חל על נושאי משרה במוסדות תכנון מקומיים.

2.1.4. יחסי הגומלין בין מוסדות התכנון ברמות השונות

מסיבות שונות זוכות הוועדות המחוזיות לבכירות היררכית, בחקיקה ובפסיקה. הסיבות לכך הן אפיון ההליך התכנוני כמחייב ראייה רחבה ואינטגרטיבית, שהפסיקה סבורה שמסיבות מבניות ופונקציונאליות חסרה לוועדה המקומית; ואמון מוגבל של בית המשפט בתפקוד הוועדות המקומיות בשל הרכבן – נציגי המועצה המקומית בעיקר.³⁹

גישתם המקובלת של בתי המשפט היא שהוועדה המחוזית משקפת בהרכבה ובדרך פעולתה מקצועיות ומגוון רחב של אינטרסים לאומיים וציבוריים, לצד שחרור לחצים המאפיינים שחקנים בזירה הפוליטית. לעומתה, נקודת הראות המקומית עמוסה ב"הטיות לוקליות" מסוגים שונים, שעשויות להביא לתוצאות בעייתיות – החל בחוסר התחשבות באינטרסים ציבוריים ולאומיים רחבים, וכלה במעשי שחיתות ממש.⁴⁰

על כן, עמדה מקובלת היא כי על הוועדות המקומיות הוטל להחליט החלטות נקודתיות, בעוד שוועדות מחוזיות מיועדות להחליט בנושאים כלליים יותר.⁴¹ על הקושי בכך עמדה השר פרוקצ'יה: "מוסד התכנון המקומי קרוב לתכנון הנקודתי של תחום הרשות המקומית ובעל עניין ישיר בו. הקירבה היתרה למקום ולעניין מביאה עמה, מצד אחד, בקיאות ומודעות לצרכים השונים של האוכלוסיה והאזור. מצד אחר, היא עלולה לגרור עמה קושי ובעייתיות הן בשל ראייה נקודתית מדי של צורכי התכנון במקום, הנעדרת התייחסות רחבה יותר של השלכות

³³ ס' 31א(ב)(1) ו-18(ב)(3)(א) ו-18(ג) לחוק התכנון והבניה, בהתאמה; מינהל התכנון במשרד הפנים **דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובניה: תיקון 101 לחוק התכנון והבניה** (2014).

³⁴ ס' 31 לחוק התכנון והבניה.

³⁵ ראו לדוגמה ס' 29ב, 31א(ז) ו-31ב לחוק התכנון והבניה.

³⁶ ס' 20 ו-20ב לחוק התכנון והבניה.

³⁷ ראו למשל ס' 61א(ג)(4), 61ב, 96א לחוק התכנון והבניה.

³⁸ ס' 44 לחוק התכנון והבניה.

³⁹ ראו דברי השופט רובינשטיין המובאים בפס' 23 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור בע"מ 1446/06 **הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מרכז נ' השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ** (פורסם בנבו, 21.9.2010): "פעמים – כך נראה – הוועדה המקומית, בהיותה על פי רוב גוף המורכב מנבחרים פוליטיים, עשויה להיות נתונה ללחצים מסוגים שונים, שדבר אין להם עם צרכי התכנון והם נובעים ממחויבויות ציבוריות (פעמים פוליטיות, ופעמים אף של קרבה מסוג כזה או אחר) ולעיתים מתפישות שונות; מחויבויות אלה עומדות בסתירה לאינטרסים רחבים בני קיימא [...]. כאן תפקידן של הוועדות המחוזיות, הבנויות ממקבץ חברים אשר מייצגים מגוון של רשויות, תחומי מומחיות, השקפות וסוגי אינטרסים ציבוריים (סעיף 7 לחוק) ולהן מבט על"; לעמדות דומות בפסיקה ראו ע"מ 2528/02 **ועדת ערר מחוזית – מחוז מרכז נ' פז חברת נפט** (פורסם בנבו, 18.6.2008); בג"ץ 235/76 **בניני קדמת לוד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בלוד**, פ"ד לא(1) 579, 584 (1976).

⁴⁰ שרית דנה ושלום זינגר, לעיל הי"ש 15, בעמ' 123.

⁴¹ בג"ץ 5145/00 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, חוף השרון נ' שר הפנים**, פ"ד נו(2) 179, עמ' 202 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) חשין (2003).

התכנון המקומי על אזורים נרחבים יותר, הן נוכח חשש אמיתי מחשיפת גוף התכנון המקומי למערכת השפעות ולחצים העשויים להיות מופעלים עליו על-ידי גורמים שונים. חשש זה גובר בהיות הוועדה המקומית מורכבת רובה ככולה מנציגים הבאים מהמגזר הפוליטי, וכאשר מדובר בסמכויות תכנון בעלות השלכה מהותית על עיצוב הסביבה".⁴²

בנוסף, הוועדה המחוזית מוסמכת לפקח על תפקוד הוועדה המקומית.⁴³ הימנעות מקיום הוראות הוועדה המחוזית מאפשרת לה לעשות את הנדרש בעצמה ומקנה לה לצורך כך את סמכויות הוועדה המקומית. ואולם ככלל, השימוש בסמכות זו מוגבל למקרים חריגים ולהנמקות כבדות משקל.⁴⁴ כמו כן, במספר מקרים קבע בית המשפט שמכוח החובה למצות הליכים, לא ניתן לפנות לבית המשפט בטרם פניה לוועדה המחוזית.⁴⁵

2.2. מבט משווה

בבריטניה, מושם דגש על רב מבישראל על המעורבות המקצועית בהחלטות תכנוניות, עניין המתבטא בכך שתפקידי המפתח במערכת התכנון בבריטניה מאוישים בבעלי המקצוע בלבד, ולעיתים גם השרים עצמם הם בעלי מקצוע באחד מתחומי התכנון.⁴⁶

מחקר אחר, שנערך בספרד ובחן את הגורמים לשחיתות בשלטון המקומי שם, במיוחד בהקשר של תחום התכנון והבניה העלה כי היקף מקרי השחיתות מלמד על כך שמדובר בתופעה, שיסודה ברגישות המערכת הממסדית וחולשתה.⁴⁷ מחקר אחר עסק בתיאור הנסיבות הייחודיות המעודדות שחיתות במדינה: מעמד חזק לזכויות המוקנות בשטח שיועד לבנייה, מעמד חזק לתכניות המקומיות, והסמכויות הנרחבות והחזקות המצויות בידי וועדות התכנון המקומיות⁴⁸ – לצד מספרן הגדול של הרשויות המקומיות.⁴⁹

במישור המנהלי, לרשות המקומית בספרד האחריות ושיקול הדעת הרחב לקבוע אילו אזורים מתאימים לפיתוח עירוני, והיא יוזמת ומאמצת תכנית פיתוח עירונית; לה הסמכות למתן היתרים ולבחינת התאמתם לתכנית; ובמקרים רבים, היא חותמת על הסכמי פיתוח עם גורמים פרטיים, באופן שנעדר פיקוח עד לשנת 2007.⁵⁰ בתגובה לכך הועברו חלק מהסמכויות לרמות היררכיה גבוהות יותר. כמו כן, נמצא כי האופוזיציה המקומית מתקשה להיות אפקטיבית מכמה סיבות: פיקוח אפקטיבי על השלטון דורש מסירות גבוהה, מאמץ ועבודה רבים שלא כל חבר מועצה יכול לעמוד בהם; העדר יכולת מקצועית של חלק מחברי הוועדה; העדר יכולות תקציביות; העובדה שהמערכת המינהלית של השלטון המקומי (כזרוע מבצעת של ראש העיר) מקשה

⁴² שם, בעמ' 223.

⁴³ סמכות זו מעוגנת בעיקר בס' 28 לחוק התכנון והבניה.

⁴⁴ בג"ץ 10202/01 ארגון סוכנים ובעלי תחנות הדלק בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נו(5) 713, 718 (2003).

⁴⁵ שרית דנה ושלום זינגר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 130; עת"מ (ב"ש) 344/04 גדליהו מרי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה באר שבע (פורסם בנבו, 31.7.2006); בשי"א (נצ') 3336/01 יוגב נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גולן (פורסם בנבו, 21.10.2002).

⁴⁶ עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל: תמונת מצב – כלים ומנגנונים להגברת מעורבות הציבור 19–18 (2008) (להלן: מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל).

⁴⁷ Mo'nica Garcí'a-Quesada, Fernando Jime'nez-Sa'nchez & Manuel Villoria, *Building Local Integrity System in*

Southern Europe: The Case of Urban Local Corruption in Spain, 79(4) INT'L REV. ADMIN. SCIS. 618 (2013)

⁴⁸ Fernando Jimenez, *Building Boom and Political Corruption in Spain*, 14(3) S. EUROPEAN SOC'Y & POLITICS. 255

(2009).

⁴⁹ Mo'nica Garcí'a Quesada, Fernando Jime'nez-Sa'nchez & Manuel Villoria, לעיל ה"ש 48.

⁵⁰ שם.

על חברי האופוזיציה לקבל מידע ואינה מעניקה סיוע משפטי או טכני; ופיקוח ובקרה מצומצמים יחסית על הרשויות המקומיות.⁵¹

עוד נמצא שם, כי קיים קשר בין תנופת הפיתוח בתחילת שנות התשעים לבין היקף השחיתות, שכן ההסדר שהיה מעוגן אז בחוק המקרקעין הספרדי (Spanish Law on land, 1956) קבע כי 10-15% מההשכחה על הקרקע תשולם על ידי היזם לרשות המקומית, מה שתמרץ את הרשויות המקומיות להיענות ליוזמות פיתוח.⁵²

במדינות אחרות, נערכו מחקרים על המידה שבה מודל אחריותיות המבוסס על מקצועיות בקרב נושאי התפקידים יכול להיות אפקטיבי, ועל הדרכים השונות המאפשרות מימוש של מודל זה. גישה זו מדגישה פיתוח והפנמה של ערכים ציבוריים וכישורים מקצועיים כאמצעי למניעת שחיתות – קרי, יצירת תחושה של חובה בקרב נבחרי הציבור ופקידיו להציג את דעותיהם המקצועיות, אפילו כשהן לא עולות בקנה אחד עם העדפות ההנהגה הפוליטית.⁵³

באוסטרליה, הנחשבת למדינה "נקייה משחיתות", הושם דגש על חיזוק האתיקה והמשמעת העצמית של הגורמים השונים המעורבים בתחום התכנון והבניה, וזאת באמצעות ניסוח סטטוטורי מפורט של קודים וסטנדרטים אתיים נגד שחיתות.⁵⁴ עם זאת, יש לציין כי ה-National Code of Practice for the Construction Industry נועד לחול על גורמים שונים בתעשיית התכנון והבניה, בלא תשומת לב מיוחדת לוועדות הסטטוטוריות.

אמצעי מאבק דומים, המתייחסים גם הם לתעשיית הבניה כולה באופן כוללני ניתן לראות גם באנגליה. ה-Royal Academy of Engineering פיתחה הצהרה של ארבעה עקרונות אתיים בסיסיים, אשר מהנדסים צריכים להשיג בחיים המקצועיים (ביניהן דיוק, מהימנות, יושר ואחריותיות), וקבוצת האתיקה של אגודת הבינוי והשיכון פרסמה הודעה על סוגיות אתיות וסיפקה הנחיות ליישום עקרונות אתיים.⁵⁵

הצעות נוספות (ומשלמות) שעלו בהקשר זה באוסטרליה הן תגמול על התנהגות אתית, ו"אימון אתי" רציף – שנמצאו כאמצעים העשויים לשפר את היישום של חוקים לאומיים שונים העוסקים באתיקה בתכנון ובניה. כמו כן, נטען שיש צורך בניסוח קודים אתיים ייחודיים לתחום או למקום מסוים משום שקוד כללי, באופן טבעי, לא מסוגל להכיל הנחיות הממצות את כל הסיטואציות שעלולות להתעורר במהלך העבודה. משום ששחיתות מוגדרת כתלות בהקשר שבו היא מצויה, לתרבויות שונות יש הסברים שונים לשחיתות, לגורמים לה, ולאופן שבו יש להגיב אליה.⁵⁶ אבחנה זו מחדדת את הצורך בניסוח קוד אתי פרטיקולרי.

⁵¹ Fernando Jimenez, לעיל הי"ש 48.

⁵² Fernando Jimenez, Mo'nica Garcí'a-Quesada & Manuel Villoria, *Integrity Systems, Value and Expectations: Explaining Differences in the Extent of Corruption in Three Spanish Local Governments*, 37(2) INT'L J. PUB. ADMIN. 67 (2014).

⁵³ Asbjørn Røiseland, Jon Pierre & Annelin Gustavsen, *Accountability by M. Sohail & S. Cavill*; לעיל הי"ש 4; *Professionalism or Managerialism? Exploring Attitudes among Swedish and Norwegian Local Government Leaders*, 38(10) INT'L J. PUB. ADMIN. 689 (2015).

⁵⁴ Rolphe Hartley, לעיל הי"ש 5, בעמ' 135.

⁵⁵ M. Sohail & S. Cavill, לעיל הי"ש 4.

⁵⁶ שם.

גם בהודו, מדינה מושחתת באופן יחסי שבה נעשו מאמצעים משמעותיים להתמודדות עם התופעה, נטען כי הדרך האפקטיבית ביותר להתמודד עימה היא באמצעים מניעתיים.⁵⁷ האמצעים שביקשו ליישם שם עסקו ב"אימון" השחקנים הרלוונטיים, הכרוך בהעלאת מודעות ובחינוך מוקדמים ככל האפשר במטרה להבטיח אפקטיביות. מחקרים שונים טוענים כי הטמעת ערכים, עמדות והתנהגות המבוססת על עקרונות של יושר וצדק היא המרכיב החשוב ביותר במאבק בשחיתות.⁵⁸

2.3. נקודות תורפה בעבודת הנדבך הסטטוטורי

- קיימת סכנה שאנשים המעוניינים להתעשר על חשבון הציבור יתארגנו באמצעות רשימה מוניציפלית כדי להיבחר לתפקיד בוועדות התכנון, אפשרות שאינה פתוחה במסלול של מינוי.
- הקלות היחסית בה ניתן להיבחר לתפקיד חבר מועצה, שהוא גם חבר מליאת וועדת התכנון בוועדות מקומיות לא מרחביות, לצד היקף סמכויות הוועדה – הופכות אותה למוקד משיכה לאינטרסנטים.⁵⁹
- פוטנציאל ההתעשרות שנושאות בחובן החלטות המנהליות, ההופך בעייתי במיוחד לאור העובדה שחברי מועצה שהם נבחרי ציבור לא מקבלים כמעט כל תמורה לזמנם, ומגד, זוכים לביקורת על החלטות שאינן לרוח הציבור – העשויה להגביר את הלחץ להיענות לבקשות של יזמים.⁶⁰
- העדר הפרדת רשויות ברמה המקומית, היוצר ניגודי עניינים מובנים, ומחסור במנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים על החלטותיו ומעשיו של ראש הרשות המקומית. וועדת התכנון המקומית מתפקדת כרשות מחוקקת מכוח מעורבותה ביוזמה ובקידום תכניות בעלות מעמד של חקיקת משנה וכן מכוח סמכויותיה להעניק היתרים; על תפקודה הרשות המקומית כרשות שופטת ניתן ללמוד מעצם ההפעלה של אמצעי אכיפה מנהלית ומהשליטה על מערכת התביעה המקומית; ולבסוף, הרשות המקומית מבצעת בעצמה פעולות בנייה של מבני ציבור ותשתיות ומספקת בעצמה שירותים הדורשים מימון.⁶¹ על בעייתיות מובנית זו מצביעות גם מסקנות דו"ח וועדת זיילר: "... ריכוז כל "רשויות הבנייה" בידי גוף אחד, בלא שקיימת ביניהן הפרדה או מערכת איזונים ובלמים, הוא מתכון לרבות מהרעות-החולות שציינו. מצב זה מאפשר לנבחרים להעניק מ"חסדיהם" לבוחרים, לכוחות ההון ולאחרים, והוא גם מביא לליקויים רבים אחרים בתפקוד הרשויות".⁶²
- מעורבות בעלי אינטרסים וגורמים עתירי הון ברשות המקומית ובמערכת הבחירות, שבתוצאותיה תלויים נבחרי הציבור שהם חברי הוועדה המקומית.⁶³ בפרט, תורמת ללחץ - שיטת הבחירות וריבוי הסיעות והמפלגות ברוב הרשויות המקומיות.⁶⁴
- היעדר תכנית מתאר עירונית, המגבירה את הלחץ על מקבלי החלטות מצד בעלי העניין. על כך ניתן ללמוד מעדותו של עורך הדין רועי ברזילי, המכהן כחבר מועצת עיר, חבר הנהלת עיר וחבר ועדת

S.Z.S. Tabish & Kumar Neeraj Jha, *The Impact of Anti-Corruption Strategies on Corruption Free Performance in Public Construction Projects*, 30(1) CONSTR. MGM'T & ECON. 21, 26 (2012).

⁵⁷ שם, בעמ' 33-34.

⁵⁹ דורון נבות, לעיל ה"ש 2.

⁶⁰ שם.

⁶¹ שם.

⁶² ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור דו"ח הוועדה (2003), ס' 10.27 ו-10.28.

⁶³ elyon1.court.gov.il/heb/veadot/versay_full/3.htm#10 (להלן: דו"ח ועדת זיילר).

⁶⁴ נורית אלפסי ויובל פורטוגלי, לעיל ה"ש 10.

⁶⁴ דורון נבות, לעיל ה"ש 2.

המשנה לתכנון ובניה: "בבנייה הכסף הגדול נמצא בעיר שבה אין תכנית מתאר ברורה או תכנית בנייה לגובה. אתה מתחיל לאשר תכניות נקודתיות, ושם אתה יכול לאשר מה שאתה רוצה. למשל מגדל התמרים, שגם בגינו הורשע צבי בר, התחיל ב-49 דירות והסתיים ב-156".⁶⁵

- קיומם של גורמי לחץ על תובעים במשפט הפלילי. הקושי נעוץ בין היתר בכך שאת הראיות מקבלים התובעים מהוועדה המקומית, שהיא שמשלמת את משכורתם. כלי להתמודדות עם בעיה זו עשוי להיות מציאת דרכים להדגשת הכפיפות המקצועית של התובעים למיניהם ליועץ המשפטי לממשלה, ולא לרשויות הבניה שבשליחותן הם פועלים.

2.4. נקודות תורפה בעבודת הנדבך המקצועי-תכנוני

לעבודת הנדבך התכנוני-מקצועי ישנו משקל גדול בהחלטת הוועדה, שכן בידי מצוי עיקר המידע והידע הנדרש ביחס לתכניות העולות לדיון, מידע שלעיתים לחברי הוועדה אין גישה אליו או אין די משאבים להשיגו, לרבות (ואולי בעיקר) משאבי זמן. לכן, רובד זה הוא שקובע את תוכן המידע שיוצג בפני הוועדה הסטטוטורית ואת אופן הצגתו. למעשה, על פי רוב, הגורמים המקצועיים הם שיציעו את הצעת ההחלטה. לאור זאת, קיימת חשיבות מיוחדת באיתור הכשלים בעבודת הגורמים המקצועיים, וחיפוש אחר פתרונם:

- במקורות שונים נמצאו עדויות לבעייתיות שבמנגנוני הרישוי של בעלי המקצוע, שאינם אפקטיביים בשל סיווג לא מספיק להתמחויות, חסר בדרישות ניסיון ובמבחנים מקצועיים, ופיקוח לא יעיל על בעלי המקצוע השונים, המאפשר גם למי שאינו כשיר לכך לעסוק במקצועו.⁶⁶
- הנדבך התכנוני-מקצועי יכול לשלוט על עיתוי ולוחות הזמנים של ההליך, דבר שהינו בעל משמעות רבה עבור היזם.
- בעוד שהחלטת הוועדה תלויה במצרף החלטות של אנשים, וקשה לעיתים לחיזוי ובוודאי לשליטה, הרי שהפעולות הנעשות על ידי הנדבך התכנוני-מקצועי נעשות על ידי אדם אחד או על ידי שרשרת היררכית ברורה למדי. כאשר תכנית טעונה אישור של מספר וועדות, ההבדל בין הנדבכים משמעותי אף יותר.
- מהנדסי עיר העידו כי אנשי ציבור ופוליטיקאים "מתערבים כמעט בכל נושא ובכל תחום". יתרה מכך, מהנדס הרשות המקומית קשור וכפוף לראש הרשות ותלוי בו, ומערכת יחסים כזו יוצרת דינמיקת טיפול בלתי ראויה.

2.5. נקודות לדיון

1. **מהו אופי מקבל ההחלטות המיטבי בוועדה (פקיד או נבחר ציבור), לרבות שאלת היקף או סוג הכנסותיו:** ההשערה היא שפקידים או נבחרי ציבור המקבלים תמורה הולמת לחלקם בוועדות התכנון (בין אם כשכר ובין אם כגמול) ייטו לקבל פחות טובות הנאה כספיות. נבחרי ציבור הינם פגיעים יותר,

⁶⁵ דותן לוי "נקודות התורפה ברשויות: ועדות התכנון המקומיות" כלכליסט 16.2.2017, www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3707928,00.html (להלן: כלכליסט).
⁶⁶ דו"ח ועדת זיילר, לעיל ה"ש 62, בעמ' 131.

בשל המחויבות לתורמים שהם בעלי עניין בקבלת זכויות בנייה, ובשל העדר גמול לעבודת חברי מועצת העיר, שהם חברי הוועדה המקומית.

2. **מהו משקלם הראוי של נבחרי הציבור בוועדה המקומית:** ההשערה היא שככל שחלקם של גורמי המקצוע בוועדה גדול יותר (לעומת חלקם של נבחרי הציבור למשל), כך יקטן הסיכוי לשחיתות. מאידך, היות שוועדת תכנון ובניה קובעת את אופי היישוב הלכה למעשה, יש לשמור על מקומם המשמעותי, מתוך תפיסה שנבחרי הציבור משקפים את עמדת הציבור בסוגיות התכנון והבניה השונות (בניה לגובה, בניה רוויה וכדומה). כמו כן, האפשרות לשחיתות בדרג המקצועי עשויה להיות לא פחותה מזו של הדרג הנבחר, שכן על פי רוב, הפקידים חשופים פחות לעין הציבור – הן בהיבטים של ביקורת אפוזיציונית, הן בהיבטים של סקירה תקשורתית, והן בנוגע להיעדר שקיפות מבני בשלבי התכנון המוקדמים (כפי שידון בפרק הבא).
- בהקשר זה, רלוונטית ההצעה שהועלתה על ידי צוות שבחן את תופעת הבניה הבלתי חוקית, ולפיה יש להרחיב את סמכויות מהנדסי הוועדות המקומיות בחקיקה, כך שיכללו, בין היתר, את הסמכות להוציא צווים מינהליים להפסקת עבודה ולהריסת בנייה.⁶⁷ הצעה נוספת שעלתה נוגעת להרחבת ההגנה על אנשי המקצוע בתחום אכיפת חוקי התכנון והבניה, המטרה לאפשר הפעלת שיקולים מקצועיים הנקיים מלחצים אישיים ופוליטיים. דו"ח ועדת בר לב המליץ גם להקנות לשר הפנים את הסמכות להורות על החזרת מהנדס או מפקח לתפקידו בכל מקרה של פיטורים לא ראויים, ולהסמיך את פרקליט המדינה למנוע פיטוריו של תובע אם נעשו בא עילה כדן.⁶⁸
3. האם יש מקום לערוך שינויים במערך הארגוני בוועדות, כך שהגורמים המקצועיים לא יהיו כפופים ארגונית לגורמים הפוליטיים?
4. האם יש מקום לגשר על פערי הידע והסמכות בין הוועדה המקומית לוועדה המחוזית לעניין תכניות מפורטות, באופן שיסייע בהתגברות על הפוטנציאל המובנה לניגוד עניינים ולשחיתות בוועדות המקומיות, מכוח המבנה המוסדי שלהן? בהקשר זה, ניתן לעשות שימוש בסעיף 31(4) לחוק, המאפשר הטלת חובה על הוועדות המקומיות לייצר מידע גולמי נדרש לצורכי תכנון עבור הוועדה המחוזית ולחלוק עמה את הידע הקיים הזה כבר.
5. **מידת ריכוזיות ההחלטה הסטטוטורית:** ההשערה היא שככל שמספר השותפים לקבלת ההחלטה הינו גדול יותר, כך ההסתברות לשחיתות תפחת, בשל עלויות העסקה הכרוכות בצורך להשפיע על מספר גדול של משתתפים. מכאן נובע שהחלטה המתקבלת בוועדה אחת בלבד, קטנה בפרט, מגבירה את החשש לשחיתות, בעוד שהחלטה הדורשת שתי רמות היררכיה או יותר, המורכבות מפורומים נרחבים, מקטינה את הסיכוי לשחיתות.
6. **היקף שיקול הדעת והגמישות בקבלת ההחלטות:** משתנה זה עשוי להתפרש לשני הכיוונים. לכאורה, ככל ששיקול הדעת הוא רחב יותר ולרשות נבחר הציבור או גורם המקצוע עומד מרחב רחב לשיקול דעת וההנמקה להחלטות היא קלה ומאפשרת יותר – קל יותר להשחית. מצד שני, ככל שהמערכת נוקשה יותר ומאפשרת שיקול דעת צר בלבד, כך גם רבים המקרים שאינם מתאימים למציאות, ונוצר לחץ למציאת פתרונות "יצירתיים" המובילים בחלקם לשחיתות.

⁶⁷ משה ברדה **מסמך רקע בנושא: תופעת הבנייה הבלתי-חוקית בישראל** 5 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2005).

⁶⁸ שם.

7. האם יש מקום להגביל אצילה מהוועדות המחוזיות לוועדות משנה לתכניות נקודתיות בלבד, שבהן תשומת הרכב הוועדה במליאתה אינה בעלת משמעות וחשיבות מיוחדת?

3. איזונים ובלמים: שקיפות ושיתוף ציבור בהליכי התכנון והבניה

“שקיפות הליכי התכנון מחייבת להביא הליכים אלה לידיעת הציבור, הן כדי לשתפו בכלל הליכי התכנון והן כדי לאפשר למי שעשוי להיפגע מהליכים אלה לכלכל את צעדיו בעוד מועד.”

[מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2017, עמוד 863]

בישראל, שיתוף הציבור בהליכי התכנון מעוגן בחקיקה ראשית ובתקנות יישום. כך, נקבע בחוק מנגנון מפורט הכולל ארבעה שלבים: (1) החובה להודיע לציבור בצורה רחבה על הפקדתה של תכנית ולאפשר לו גישה למסמכי התכנית; (2) הזכות של הציבור להגיש התנגדויות לתכנית, המפורשת בהרחבה על ידי מוסדות התכנון ובתי המשפט; (3) החובה לקיים שימוע ציבורי ולשמוע את המתנגדים; (4) החובה לקבל החלטה מנומקת בנוגע להתנגדויות. כמו כן, בנוסף על המישור הפורמלי, מוסדות התכנון השונים יכולים לנקוט בדרכים נוספות של שיתוף ציבור באופן וולונטרי. ואולם, הכשל העיקרי נעוץ בכך שהתכנית נחשפת לעיני הציבור רק עם הפקדתה, בעוד שהשלבים המוקדמים יותר נעדרים שקיפות ושיתוף ציבור, לא כל שכן אפשרות להתנגדות. לעובדה זו משמעות מיוחדת לאור אופיים של שלבים אלה, שבהם למעשה מתגבשת התכנית, וזאת על ידי מספר מועט של בעלי תפקידים.

הפסיקה קבעה, לא אחת, כי קיומן התקין של הוראות החוק לעניין חובת פרסום ומתן הזכות להתנגד מהווה תנאי יסוד להפעלת סמכויותיו הרגולטוריות של מוסד התכנון ולאישורה של תכנית.⁶⁹ כמו כן, הגשת התנגדות היא תנאי להגשת עתירה לבית המשפט, ומהווה “כרטיס כניסה” לשלבו המאוחרים של ההליך התכנוני עבור מי שאינו מגיש התכנית ואינו רשות שלטונית – דוגמת הזכות ליטול חלק בערר.⁷⁰

פרשיות שחיתות מהשנים האחרונות עוררו את מודעות הציבור למשמעות של החלטות וועדות התכנון. כך, ההנחה המקובלת היא כי שיתוף הציבור בהליכי התכנון וחשיפתם יכולים למנוע או למצער לצמצם הישנות מקרים כאלו בעתיד.⁷¹ חשיבות מוגברת נתונה להליכי ביקורת בשלבים מוקדמים של פרויקטים תכנוניים, שיכולתם למזער או למנוע פרקטיקות לא-אתיות בבנייה גבוהה במיוחד.⁷²

3.1 שיתוף נציגי הציבור

שילוב נציגי הציבור במוסדות התכנון נעשה בכל הרמות של מוסדות התכנון, אך בהיקפים ובדרכים שונים. בכל שלוש הרמות של מוסדות התכנון מדובר בשילוב נציגי ציבור בגוף המכריע, ולא בגוף מייעץ.

3.2 יידוע הציבור

עקרון השקיפות בדיני התכנון והבניה מעוגן בהוראות שונות בחוק התכנון והבניה. בין אלה ניתן למצוא את סעיף 89(א) לחוק, ולפיו הודעה על הפקדת כל תכנית תפורסם ברשומות, בעיתון, בשלטים על לוחות המודעות

⁶⁹ שרית דנה ושלום זינגר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 519.
⁷⁰ שם, בעמ' 527.

⁷¹ אילה רונאל “הולילנד: הכיעור התחיל לפני אולמרט” הארץ – דעות 9.5.2014, www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.2315932; זיוה שטרנהל “הולילנד הוא לא הכישלון היחיד” הארץ – דעות 24.5.2014, www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.2328929

⁷² B. Sichombo et al., *The Need for Technical Auditing in the Zambian Construction Industry*, 27(8) INT'L J. PROJECT MGM'T. 821 (2009).

ושלטים באתר הבנייה עצמו, במשרדי רשויות מקומיות ועוד, ובמקרה שקיים חשש מהותי לפגיעה אישית בזכות הקניין, גם בהודעות אישיות.

באשר לזכות למידע, קיימים סעיפים ספציפיים בחוק התכנון והבניה המחייבים מתן זכות עיון במסמכים שהוגשו למוסד התכנון, בחוות דעת שונות שנערכו, בתכניות מופקדות ובהתנגדויות שהוגשו, ומתן מידע תכנוני על אודות המצב התכנוני התקף. לא רק שבית המשפט התייחס לחוק חופש המידע כאילו הוא חל גם על הליכי תכנון, אלא שהמחוקק אף חוקק את סעיפים 48 ו-ד אשר קבעו, בין היתר, כי פרוטוקולים והקלטות של ישיבות מוסדות התכנון יפורסמו באתר האינטרנט של הוועדה. כמו כן, תיקון מס' 101 הרחיב את היקף זכות העיון ואת החובה לפרסם מסמכים שונים הנוגעים להליך התכנוני באתר האינטרנט.⁷³ כך, כל מסמך שהוגש על פי חוק למוסד תכנון הדרן בתכנית על ידי מגיש התכנית או מי מטעמו, פתוחים לעיון הציבור ממועד הגשתם.⁷⁴

הקושי הראשון שעולה לדין הישראלי הוא קושי יישומי-אכיפתי. כך למשל, מעשית, פרוטוקולים של ישיבות מוסדות תכנון ברמה הארצית והמחוזית מתפרסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים. ברמה המקומית, המצב משתנה מרשות לרשות, אך ככלל, לפי בדיקת משרד הפנים בספטמבר 2009, כ-30% בלבד מהוועדות המקומיות לתכנון ולבניה פרסמו כנדרש את הפרוטוקולים של דיוניהן.⁷⁵ באשר להקלטות הדיונים, נראה כי מזכירות המועצה הארצית מאפשרת האזנה להקלטות של דיונים ברמה הארצית, אולם ברמה המחוזית והמקומית, לעיתים אפשר לקבל את קובץ ההקלטה בלא קושי, לעיתים אין אפשרות להאזין לדיון, ולעיתים הדיונים כלל לא מוקלטים.⁷⁶

הקושי השני, והחמור יותר, עניינו בתוכנו של הדין, וזאת בשל הכלים המיושנים והבלתי נגישים בהם הוא עושה שימוש, ובשל התזמון המאוחר בו הוא מפעיל אותם. באשר לגורם הראשון, נראה כי האמצעים ליישום חובת היידוע לא משיגים את מטרתם. זאת, הן מבחינת תוכן ההודעה, שאינו מקיף ומנוסח בצורה שאינה מובנת לציבור הרחב, הן מבחינת אמצעי פרסומה, והן מבחינת הגעתה לידיעת הכלל.⁷⁷ כך למשל, לרוב, ניסוח ההודעות בעיתונים, בלוחות המודעות, בשלטים ובהודעות בשטח אליו נוגעת התכנית מוכתבים על ידי חוק התכנון והבניה, ומתאימים לקוראים מיומנים במיוחד; קוראי הרשומות הם רק חלק זעיר מהציבור המושפע מהליכי התכנון; התושבים פוקדים את המשרדים בהם ממוקמים לוחות המודעות לעיתים נדירות בלבד; ואין מנגנון שמבטיח ששלט או הודעה בשטח או באתר הבניה תישאר לאורך זמן.⁷⁸

הגורם השני נעוץ בכך שבישראל דהיום, השלב שבו נשמע הציבור לראשונה הוא שלב הפקדת התכנית, שבו הצעת החלטה כבר גובשה אך בטרם התקבלה בפועל – עניין המחליש משמעותית את סיכויי ההשפעה של שיתוף הציבור על ההכרעה הסופית. בהליכי התכנון המוקדמים שטרם הגעת התכניות לוועדות הסטטוטוריות, ביניהם הליך השמאות ושלב ההכשרות, הציבור לרוב כלל לא חשוף לתכנית. אדרבה, עד כה עסקנו בשלבים הקבועים בחוק בלבד. במודל של ועדות התכנון המופיע באתר מינהל התכנון קיים שלב

⁷³ ס' 96א לחוק התכנון והבניה.

⁷⁴ סעיף 96א לחוק התכנון והבניה.

⁷⁵ אורי טל יישום חובת שקיפות פרוטוקולים והקלטות של דיוני מוסדות תכנון ובנייה 2 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2010) (להלן: יישום חובת שקיפות פרוטוקולים והקלטות של דיוני מוסדות תכנון ובנייה).

⁷⁶ שם.

⁷⁷ מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל, לעיל ה"ש 46, בעמ' 9–8.

⁷⁸ שם, בעמ' 9–7.

המכונה "פרה רולינג". מדובר בשלב בלתי מחייב אך מקובל בענף, שבו נערכת פגישה מקדימה עם גורמים בעירייה, לעיתים אף עם ראש העיר, לפני מסירת התכנית. בשלב זה יכולות להתרחש פעולות ולהיקבע החלטות שאיש לא יודע עליהם, ובכלל זאת הצוות המקצועי.⁷⁹

אמנם, סעיף 77 לחוק מסמיך את מוסד התכנון המוסמך להפקיד תכנית, לפרסם הודעה בדבר הכנתה של תכנית. על ההודעה לפרט את תחום התכנית ואת השינויים המוצעים ולהיות מפורסמת ברשומות, בעיתון ובמשרדי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. ואולם, בתיקון מס' 43 משנת 1995 בוטלה חובת הפרסום, והחלטה האם לפרסם הודעה הושארה לשיקול דעתו של מוסד התכנון. שלא במפתיע, לאחר ביטול החובה לפרסם הודעה על הכנת תכנית, פחתו משמעותית מספר התכניות שהודעה על הכנתן אכן מתפרסמת.

הפקדת המידע בדבר קידום הליכי תכנון בידי מעטים, בחלקם בעלי עניין, פוגעת בעקרונות השקיפות, עלולה לתת יתרון בלתי הוגן למעטים בעלי המידע ומעוררת חשש מפני אפשרות לניצול לרעה של הליכי התכנון.⁸⁰ מצב בו עד להפקדתה בפועל של התכנית אין לציבור זכות ואף לא אפשרות ממשית להיות מיוודע על הליכי התכנון המתנהלים, וככל הנראה אף זכות לעיין במסמכים שהוגשו למוסד התכנון המוסמך – גם כאשר התכנית עשויה להשפיע על המקרקעין שבבעלותו או בסביבתו – מעורר קושי.⁸¹

3.3 שימוע והתנגדויות

בהליכי תכנון זכאי להישמע כל המעוניין בקרקע הרואה עצמו נפגע, ולכל מתנגד הזכות להיות מיוצג; נשמעות בהם דרך שגרה טענות בעלות אופי ציבורי וכללי ביותר, לצד טענות בעלות אופי אישי; משך הזמן להגשת ההתנגדות הינו ארוך יותר ברוב המקרים לעומת בהליכים מנהליים רגילים; וכמו כן, בהליך התכנוני קיימת חובת שימוע הן בכתב הן בעל פה; ישנה הוראה מפורשת ולפיה שמיעת ההתנגדות תהיה בפומבי; ובנוסף, חובת ההנמקה הינה מפורשת וקונקרטית; אשר למספר ההזדמנויות שיש לציבור להישמע ולערור, בהליך התכנוני קיימת חובה לערוך סבב שימוע נוסף אם התכנית תשונה במהלך ההתנגדויות באופן שעלול לפגוע בגורמים כלשהם, וקיימת אפשרות להגשת ערר (לעתים בזכות ולעתים ברשות).

עם זאת, לצד מגבלת הנגישות הנובעת מהחובה להגיש את ההתנגדות בכתב בצירוף תצהיר, הבעייתיות העיקרית הגלומה בהליך היא העובדה שההכרעה בהתנגדויות מופקדת בידי מוסד התכנון שהחליט על הפקדת התכנית. מצב זה שולל את התפיסה השיפוטית לפיה על הגוף המכריע להיות מורכב ממי שאין להם דעה בנוגע לתכנית הנדונה או ממי שלא גיבשו ביחס אליה עמדה מוקדמת. לצד זאת, הפקדת ההכרעה בידי מוסד התכנון כרוכה בהחלת כללי המשפט המינהלי בדבר משוא פנים, הן בהיבט של האיסור על קבלת החלטה במצב של חשש לניגוד עניינים אישי או מוסדי, והן בהיבט האיסור על קבלת החלטה במצב שבו למקבל החלטה דעה קדומה.⁸²

3.4 מבט משווה

⁷⁹ **כלכליסט**, לעיל ה"ש 65.

⁸⁰ שרית דנה ושלוש זינגר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 372–371.

⁸¹ בג"ץ 288/00 **אדם טבע ודין נ' שר הפנים**, פ"ד נה(5) 673 (2001).

⁸² שרית דנה ושלוש זינגר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 615–614; ראו בהתאמה ס' 11(ב) ו-47 לחוק התכנון והבניה.

ככלל, גם בספרד, משנבחנו ותוארו מספר נסיבות ייחודיות המעודדות שחיתות, כוונה האצבע כלפי שיתוף ציבור מצומצם.⁸³ בהיבט של **יידוע הציבור**, במערכות התכנון של ארה"ב, בריטניה והולנד קיימות הוראות חוק דומות לאלה של חוק התכנון והבניה הישראלי, המחייבות יידוע של הצדדים המעורבים בתהליך התכנון ומושפעים מהחלטות התכנוניות. כמו כן, קיימת בארה"ב ובבריטניה חובת השימוע, שאינה קיימת בישראל. בלונדון, למשל, לפני שנקבעת תכנית תכנונית, ראש העיר מחויב להעניק למגיש התכנית ולסמכות התכנונית המקומית את האפשרות לייצג עמדותיהם בעל פה במסגרת השימוע. בעוד שלא לה ניתנת זכות דיבור אוטומטית, אינדיבדואלים וארגונים אחרים המבקשים להביע את עמדתם לגבי התכנית יכולים לבקש לדבר, אם הגישו טענותיהם בכתב מראש. ואולם, לכל אחד מהדוברים ניתנות 15 דקות בלבד להביע טענותיו, והחלטה לא ניתנת במקום, כך שעולה ספק לגבי מידת ההשפעה של העמדות המובעות על ההחלטה שמתקבלת.⁸⁴ בהולנד, חובה זו נגזרת מחובת ההסבר בעל פה של התכניות המופקדות לפי חוק התכנון והבניה. כמו כן, **הזכות לקבל מידע** מפותחת ביותר בארה"ב ומעוגנת הן בחקיקה והן בפרקטיקה. אמנם, לא קיים חוק פדרלי המסדיר את תהליך התכנון ומקנה זכויות מסוימות למתן מידע על תכנון, אך תקני התכנון המקומיים (zoning regulations) מקנים זכויות אלו במידה מסוימת, לרוב בהשפעת טיוטת תקנה ארצית לדוגמה (model zoning ordinance).⁸⁵

באשר ל**חובת השימוע**, בארה"ב ובבריטניה זו חלה בשלב מוקדם מבישראל – במהלך הכנת תכנית לייעודי קרקע או הכנת תכנית מתאר מקומית, ומעוגנת בחוק בהוראה מפורשת; בהולנד השימוע איננו מחויב בתהליך התכנון הסטטוטורי, אך הוא נגזר מהחובה למסור מידע על התכנית, ולכן עריכת תכנית מלווה בשימוע כמעט דרך שגרה. בניגוד לכך, בארץ השימוע אינו מחויב בחוק, וקיום שימוע בעת הכנת התכנית נתפס כמחווה ולא כיישום של זכות. פתרון שהוצע על ידי TI ארגנטינה הוא עריכת שימועים ציבוריים, במסגרתם על הרשויות העירוניות לכנס אזרחים, עסקים, מומחים ונציגי אופוזיציה כדי לבטא את ההתנגדויות ואת ההצעות שלהם לגבי התנאים המתכוננים של ההתקשרות.⁸⁶

באשר לאמצעי של **היועצות עם הציבור**, קיימת בבריטניה חובה סטטוטורית להיוועץ עם מספר גופים ציבוריים לא-ממשלתיים בתהליך עריכת תכנית מקומית ואזורית, כשלרוב, מוסדות התכנון בבריטניה מנהלים היועצויות ומשתפי גופים ועמותות ציבוריות מעבר לדרוש בחוק כחלק חיוני מתהליך התכנון.⁸⁷

ולבסוף, אמצעי נוסף שנעשה בו שימוש במדינות אחרות הוא הגדלת השימוש הנעשה בטכנולוגיות מידע במאבק נגד השחיתות. לדוגמה, באקוודור הקימו מסד נתונים מקוון, שנוצר על מנת ליידיע את הציבור על תהליך הרכש במדינה. מדובר ביוזמה משותפת של המגזר הפרטי והחברה האזרחית, במטרה ליצור שקיפות רבה יותר ברכש הציבורי, כדי לאפשר לציבור לעקוב ולפקח על רכש רלוונטי לקהילה שלהם ולהקטין את הסמכויות הנובעות משיקול דעת רחב של פקידי הציבור בתחום זה.⁸⁸

3.5 נקודות תורפה

⁸³ Fernando Jimenez, לעיל ה"ש 48.

⁸⁴ הנתונים לקוחים מתוך אתר עיריית לונדון,

www.london.gov.uk/sites/default/files/md1580_appendix_final_revised_hearing_document_pdf_3.pdf

⁸⁵ מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל, לעיל ה"ש 46, בעמ' 17.

⁸⁶ M. Sohail & S. Cavill, לעיל ה"ש 4.

⁸⁷ מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל, לעיל ה"ש 46, בעמ' 19.

⁸⁸ M. Sohail & S. Cavill, לעיל ה"ש 4.

- סיכויי ההשפעה של שיתוף הציבור על ההכרעה הסופית נמוך יחסית, משום שהציבור נחשף לתכנית כשהצעת החלטה כבר גובשה אך בטרם התקבלה בפועל. כך, לא ניתנת אפשרות של ממש להשפיע על העקרונות הבסיסיים של התכנון, ובדרך כלל כבר לא ניתן לערוך שינויים מהותיים בתכנית.⁸⁹ מנגד, מעורבות רבה יותר של הציבור עומדת לעיתים בסתירה לעקרון היעילות, אותו מנסים לקדם במינהל התכנון במשרד הפנים.⁹⁰
- הוועדות הדנות בהתנגדויות ובעררים המוגשים על תכניות והחלטות תכנוניות מורכבות מנציגי הגופים אשר דנו בתכנית, ראו אותה כראויה והחליטו להפקידה. כך למעשה רבות מן ההתנגדויות מתקבלות רק בחלקן או נדחות על ידי מוסדות התכנון. שיקול הדעת הנתון לממונה על המחוז במתן רשות ערר מגביל אף הוא, באופן משמעותי, את האפשרות להשפיע על ההליך התכנוני.⁹¹
- השפה התכנונית המקצועית, על מונחיה המקצועיים, אינה נהירה לרוב הציבור, ולפיכך גם האטרקטיביות של חשיפת ההליכים התכנוניים בתקשורת הינה מוגבלת. אלו מקשים על השקיפות והבקרה שלרוב מסייעים בצמצום פוטנציאל השחיתות.
- החוק אמנם מעגן את חובת היידוע של בעלי הזכות להתנגד, וקובע מספר אמצעים ליישומה, אך בדיקת הפעלתם מעלה שאין בהוראות אלה כדי להבטיח יישום יעיל וראוי של חובה זו. זאת, הן מבחינת תוכן ההודעה, שאינו מקיף ומנוסח בצורה שאינה מובנת לציבור הרחב, הן מבחינת אמצעי פרסומה, והן מבחינת הגעתה לידיעת הכלל.⁹²
- באשר לזכות למידע, נראה סביר לטעון כי ככלל, "אפשר להשיג פרוטוקול של כל מוסד תכנון".⁹³ ואולם, בפועל קיים שוני רב במידת השקיפות המתקיימת בוועדות התכנון והבנייה השונות.⁹⁴ באשר לטיב המידע, עדויות שונות של גורמים במערכת מעידים כי "יש שהמידע שבידיה [של הוועדה] איננו מלא, יש שהמידע שנמסר איננו נכון אם בשל רשלנות של מוסר המידע, אם מסיבות אחרות. יש שהוועדה המקומית מסתייגת מאמינות המידע ומדגישה שהוא איננו מחייב, ויש שאי הבהירות לגבי התכנון האזורי איננה מאפשרת לדעת אל-נכון מהו המצב התכנוני האמיתי...".⁹⁵
- שלושה גורמים פוגמים בשיתוף הציבור באמצעות ייצוג בוועדות התכנון: (א) מספרם של החברים המייצגים גופים לא-ממשלתיים במועצה הוא קטן; (ב) רוב נציגי הציבור ממונים על ידי שר הפנים לאחר התייעצות עם הגופים הציבוריים שהציגו את מועמדיהם לאישור השר; (ג) היעדר ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסיה וקהילות מסוימות. בהמשך לכך, שיתוף הציבור באמצעות נציגיו בוועדות המחוזיות נמוך עוד יותר משיתופו במועצה הארצית, ולמעשה הוא סמלי בלבד. בוועדות המשנה להתנגדויות ולעררים, משקלו של הציבור ונציגיו זניח. בוועדות המקומיות המרחביות אין נציגות ישירה של כל הדעות בקרב הציבור, ואף לא כל הרשויות המקומיות שותפות לדיון התכנוני ולתהליך קבלת החלטות הקובע את אופי הפיתוח בתחומיהן.⁹⁶

⁸⁹ מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל, לעיל ה"ש 46, בעמ' 6.
⁹⁰ אורי טל טיפול הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה בתוכניות בניין עיר (תב"ע) 8 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2007).
⁹¹ מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל, לעיל ה"ש 46, בעמ' 12.
⁹² שם, בעמ' 9-8.
⁹³ יישום חובת שקיפות פרוטוקולים והקלטות של דיוני מוסדות תכנון ובנייה, לעיל ה"ש 75, בעמ' 2.
⁹⁴ שם; מסמך סגלוביץ', לעיל ה"ש 8, בעמ' 26.
⁹⁵ דו"ח ועדת זיילר, לעיל ה"ש 62, בעמ' 134.
⁹⁶ מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל, לעיל ה"ש 46, בעמ' 11-9.

3.6 דיון ומסקנות

1. **הקדמת שלב היידוע וההתנגדויות:** השאלה העיקרית שעולה בהקשר זה היא האם יש לקבוע בחקיקה את חובתה של הרשות ליידע את הציבור בדבר הכנתה של תכנית, ולפתוח בפניו את האפשרות להתנגד. זאת, בשל הנגישות המוגבלת למידע שמאפשרים האמצעים הנוכחיים לשיתוף ציבור, ובעיקר בשל השלב המאוחר שבו מחייב הדין את יידוע הציבור, ונותן בידי את האפשרות להתנגד. מנגד, יש לשים לב שנקיטת מהלך כזה עשויה להאט מאוד את הליכי התכנון והאישור, וממילא לדחות את שלב הבניה.
על כן עולה השאלה באילו דרכים, אם בכלל, ניתן להקדים את החשיפה הציבורית מבלי להאט מדי את ההליך. בהקשר זה, עולה גם שאלת היקף היידוע: האם יש ליידע את הציבור באופן יזום על אודות כל פעולה תכנונית חדשה, ובכלל זה שינויים מוצעים לתכניות, וכן כל סוג של מגבלה תכנונית מכוח תכניות בהליכי תכנון ותכניות מאושרות?
2. הטלת חובה לערוך את התכניות המוגשות והמסמכים הנלווים אליהן באופן קריא ומובן, בשפות שונות, כך שיתאימו לכל אדם המבקש ללמוד על התכנית גם אם אינו איש מקצוע. בהקשר זה יש לברר על מי ראוי להטיל חובה זו.
3. היוועצות יכולה וצריכה להיעשות בשלבים שונים של התכנון, ומידת השפעתה על ההחלטות התכנוניות תלויה בעיתויה. שיתוף ציבור בשלב מוקדם, לפני השלמת התכנית והפקדתה, יחשוף את צוות התכנון למידע וידע, לרבות צרכים והעדפות של קהילות ותושבים בעלי עניין בתכנית. בהקשר זה, חשוב לדון באמצעים שונים לשיתוף הציבור ולהיקפו. מוצע, למשל, לחייב את המתכננים בשלב איסוף החומר להיוועץ הציבור לשם קביעת מטרות התכנית; בעת הגדרת החלופות ובשלב קביעת החלופה הנבחרת, לחייב שיתוף ציבור בהגדרתן ובקביעתן; ובסיום התהליך, להציג את התכנית להערות הציבור. כמו כן, מוצע לקבוע בחקיקה חובת היוועצות עם גופים לא-ממשלתיים המייצגים אינטרסים ציבוריים לפי נסיבות התכנית, בשלב גיבוש התכנית או ייזומה ברשויות התכנון וטרם הפקדתה.
4. מוצע לנתק את הקשר שבין הוועדה המחוזית וועדות המשנה להתנגדויות ולעררים, לעניין הרכב חבריהן, ולבחון את אימוץ מבנה ועדות הערר המחוזיות.
5. מוצע להפוך את הגשת הערר על החלטה בהתנגדויות לערר בזכות, בכפוף ללוח זמנים קצר להגשה על מנת שלא לסבך את ההליך.

4. מנגנוני תיווך בין הציבור לבין מוסדות התכנון: תופעת ה"מאכערים"

"ניסיון החיים של הזמן והמקום מלמד כי פעמים רבות קבלת שירות ממשרד ממשלתי איננה משימה פשוטה... מצב דברים זה מהווה כר פורה לצמיחה של תופעת המאכערים, אשר מתווכים בין האזרח לבין פקידי הרשות. האזרח חושש כי יהא עליו לבוא בפני הרשות שוב ושוב, בשל העדר יכולת לעמוד במלוא הדרישות למיניהן. המאכער, לעומתו, מכיר היטב את הטכניקה..."

[השופט הנדל, סעיף 12, לפסק הדין בערעור ע"פ 4456/14 אביגדור קלנר נ' מדינת ישראל (פרשת הולילנד)]

המנגנון הבירוקרטי התכנוני בישראל הוא סבוך וקשה, ועל כן גורם לכך שהאדם מן השורה מתקשה להתמצא ולהתנהל בו בעצמו ונזקק לא אחת לשירותיהם של מתווכים המגדילים את החשש להשחתה. מציאות זו הביאה להתפתחות תופעת המאכערים, ולמדורן החלקלק שבין שתדלנות מותרת לבין תופעות פסולות.⁹⁷

"מאכער" הוא אדם שנתפס כמי שיכולתו העיקרית היא "פתיחת דלתות" בקרב קובעי מדיניות ומקבלי החלטות במערכות השלטוניות, וכמי שיכול לקצר תהליכים בירוקרטיים או לשנות סטנדרטים מנהליים לטובת מי שבשם הוא פועל. ככלל, קיים קשר בין התרחבות היקף פעילותם של המאכערים ויכולתם לפעול בקרב הדרג המנהלי בכל מוסדות השלטון, לבין ההתדרדרות המהירה במדדי השחיתות השלטונית בישראל בשנים האחרונות.⁹⁸

בישראל, מדובר בתופעה נפוצה למדי. ב-The Marker פורסם כי במכתב ששיגר מנכ"ל התאחדות התעשיינים, לראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, נכתב שמפעלי התעשייה נעזרים בכ-400 מתווכים מורשים כדי לקדם את האינטרסים שלהם מול גופי הממשלה והבירוקרטיה המסורבלת והאיטית, וכי יש להעניק להם אישורים מתאימים להמשך פעילותם. לעומתם, פועלים עוד כ-4,000 מאכערים "בלתי-מורשים", שלדעת המנכ"ל יש לאסור עליהם לעסוק בפעולות התיווך הללו, וזאת על ידי הוצאתם מחוץ לחוק והשתת עונשים כבדים עליהם.⁹⁹

בכתבה שהתפרסמה בגלובס מתבטא יחסם של עובדי הציבור למאכערים כאל בעלי מקצוע לכל דבר, גם אם לא באופן פורמאלי: "רשויות מס שבת... התירו לנכות הוצאות הקשורות בהעסקת "מאכערים" בקידום תכנון פרויקטים. למרות שהמילה "מאכער" לא מוזכרת בתקנות, הכוונה ברורה...".¹⁰⁰

הסכנות שטומנת התופעה הן בעיקרן שתיים: האחת, מן העדויות והפרסומים בכלי התקשורת עולה חשש כבד שהטיית ההחלטות של עובד השירות הציבורי לצורך מימוש האינטרסים של מי שקנה את שירותי המאכער נעשית יותר ויותר בדרך של "שוחד ממון". החשש הוא שמצב זה עלול לגרום לשינוי תפיסת התפקיד הציבורי, במיוחד אצל עובדי ציבור שלהם נטיות להתנהגות עבריינית, ולהתייחס אליו כאל עסק כלכלי לכל דבר, כאילו

⁹⁷ עניין קלנר, לעיל ה"ש 11.

⁹⁸ שמחה ב' ורנר וירון זליכה "מאכערים ל"שירות הציבור": גורמים, אפיונים, הסדרה לפי סוגיות חופש העיסוק ודרכי התמודדות חלופות" קרית המשפט ט 430, 429 (2011).

⁹⁹ שם, בעמ' 445.

¹⁰⁰ שם, בעמ' 439.

היה התפקיד הציבורי רכוש הפרטי של עובד הציבור.¹⁰¹ כלומר, החשש הוא למעשה מהחמרת השחיתות של השירות הציבורי; והשניה, ככל שהתופעה מתפשטת ומעמיקה ויותר אזרחים נזקקים להיעזר בשירותי המאכערים ולשלם עבורם, כך יורדת רמת האמון של הציבור בדמוקרטיה בישראל ובמוסדות השלטון המנהליות, הכלכליות והמשפטיות.¹⁰²

לעמדה מסוימת, השימוש בקשריהם של המאכערים כאמצעי לקידום אינטרסים חיוניים מול רשויות השלטון דומה ביסודו לשימוש בלוביסטים, במתווכים, בעורכי דין וברואי חשבון. בסבך הבריורקריטיה הישראלית, גם גופים גדולים ורציניים נדחפים לפתרון זה. במציאות סבוכה זו, גם ה"ויתור" על השימוש במנגנון המתווך של מאכערים נראה בעייתי, ולכן, לצד בחינת שאלת תקינות העיסוק ב"מאכעירות" והשימוש ב"מאכערים" והקושי החוקי שמעלה הסוגיה, נדרשת בחינה של ההתמודדות הרגולטורית עם קיומם.

ואולם, הדין הישראלי נמנע מהתעמתות ישירה עם התופעה, וכך לא ניתן למצוא בו איסור עליה, אך גם לא הסדרה שלה. כאמור, החוק איננו אוסר במפורש על אדם לפעול כמאכער בכל ענף ובכל מסגרת, והאיסור חל רק על עבירה של "שוחד הנעה", הקבועה בסעיף 295(ב) לחוק העונשין.¹⁰³ שאלת פרשנותו הנורמטיבית של הסעיף היא העומדת לדין במשפט הישראלי באשר לסוגיית המאכערים. לגישה אחת, האיסור הפלילי חל על שכירת שירותיו של מאכער, אם כל תפקידו של המאכער הוא להביא את עובד הציבור להעניק יחס שונה, מכל סוג שהוא ובכל עוצמה שהיא. לעומתה, הגישה השנייה גורסת כי האיסור הפלילי חל רק במקרים בהם מתן שוחד נועד להניע את עובד הציבור לקבל החלטה שתיטיב עם נותן השוחד תוך "סטייה מובהקת מהשורה".¹⁰⁴

בפסיקה הישראלית בעניין תופעת המאכערים באות לידי ביטוי שתי גישות: מחד, מדגישה הפסיקה בתחום הפלילי את ההיבטים השליליים של התופעה. כך, למשל, נאמר בפסק דין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו: "תופעת ה"מאכערים" היא אכן בבחינת רעה חולה. לרוע המזל, כמעט בכל תחום ניתן להיתקל ב"מאכערים" למיניהם, שמציגים עצמם כמתווכים בין זרועות השלטון לבין האזרח. עצם הרעיון כי יש צורך בתיווך כזה הוא רעיון פסול ומעוות [...] שירות ממשלתי כזה או אחר אמור להיות נגיש לאזרח. שיקולי הפקיד המספק את השירות אמורים להיות שיקולים ענייניים, המתייחסים אך ורק לעובדות ולנסיבות הרלוונטיות, ולא למיהותו של האדם המבקש שירות זה או אחר. המציאות מוכיחה כי תופעת ה"מאכערים" היא הנדבך הראשון המאפשר קיומה של תופעת שוחד, ומשם כך אין להקל בה".¹⁰⁵

מאידך, פסקי דין בתחום החוקתי-מינהלי מדגישים את עקרון חופש העיסוק, מכוחו אין לפגוע בעבודת המאכערים, וזאת עוד בטרם עוגנה הזכות בחוק יסוד. נקבע במפורש כי הסדרת פעולת המאכערים באמצעות קביעת אמות מידה מותנית בעמידה בתנאי חוק היסוד, ובכלל זה על ההסדרה להיקבע בחוק או מכוח הסמכה מפורשת בו, ועל הפגיעה הנובעת ממנה לא לעלות על הנדרש.¹⁰⁶ האיזון שבין חופש העיסוק לבין האינטרס

¹⁰¹ שם, בעמ' 435.

¹⁰² שם, בעמ' 457-456.

¹⁰³ ר' עניין קלנר, לעיל ה"ש 11.

¹⁰⁴ שם, פס' 6 לפסק דינו של השופט הנדל.

¹⁰⁵ ע"פ (ת"א) 70526/04 סבג נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 15.2.2005); שמחה ב' ורנר וירון זליכה, לעיל ה"ש 101, בעמ' 448.

¹⁰⁶ שם, בעמ' 449.

הציבורי מעוגן בפסקת ההגבלה שבסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק. עם זאת, יש לזכור כי ככלל, זוכה חופש העיסוק להיקף הגנה צר במיוחד בפסיקה.¹⁰⁷

הקושי לקבוע מהם הגבולות בין ה"מותר" וה"אסור" בהליכי התכנון קיבל ביטוי בדיון על סוגית ה"מאכערים" בפרשת הולילנד.¹⁰⁸ הערעורים בבית המשפט העליון עסקו, בין היתר, בגבולות האיסור על "שוחד הנעה",¹⁰⁹ המוכר יותר כדיון בסוגיית ה"מאכער". במסגרת הדיון, ומבלי להכריע בעניין, נבחנה השאלה לאיזו תכלית מותר לשכור שדלן, מתווך או מאכער, ומתי מדובר בתכלית אסורה. בעוד שבבית המשפט המחוזי נקט השופט רוזן בגישה מחמירה, לפיה מדובר בתופעה פסולה, מושחתת ומשחיתה,¹¹⁰ הרי שבדיון בביהמ"ש העליון נשמעו גם קולות אחרים.

השופט הנדל ביטא עמדה המצדדת בגישת בנינים, אשר אינה רואה בפעילות המאכער פעילות המצויה מחוץ לגבולות המשפט, ושם את הדגש על מאכער שנשכר על מנת להביא לחריגה מן הדין או מן הנוהל. את פסק הדין הוא סיים בקריאה למחוקק ש"יאמר את דברו בעניין".¹¹¹

4.1 נקודות תורפה

- **מבוך הבירוקרטיה בישראל:** עודף רגולציה, עודף ניירת, עודף חוקים ותקשי"רים ומורכבותם של התהליכים הבירוקרטיים מכבידים לא רק על האזרח הפשוט הנזקק לשירותי המנהל הציבורי, אלא אף על חברות עסקיות הנאלצות לחפש דרכי קיצור עוקפות ונגישות לפקידי הרשות הציבורית.¹¹² לא זו אף זו, אלא שאי-הסדר והפיזור של החקיקה והתקנות בהליכי התכנון והבניה מביאים לחוסר בקיאות גם של הגורמים המקצועיים. כך, נכתב בדו"ח ועדת זיילר כי "מנהל היחידה לתיאום תקנות ותקני בנייה במשרד הפנים אמר ש'המצב הוא שכאשר בא אדריכל, מתכנן או קבלן לבנות, הוא בבעיה, אין לו הכל במרוכז, הדברים נמצאים בתפוזרת שקשה להתמצאות...".¹¹³
- **המבוך המשפטי:** הקצב האיטי של גלגלי הצדק במערכת המשפט הישראלית, בשילוב רפיון מערכת ההוצאה לפעול להסדרת הליכי משפט אזרחיים, מאלצים אזרחים ואנשי מקצוע להסדיר ענייניהם באמצעות מתווכים ומאכערים.¹¹⁴
- **ביצועי המגזר הציבורי בישראל בעיני האזרחים:** לעמדות האזרחים על ביצועי המגזר הציבורי השלכות על יחסי הגומלין בינם לבין משרתי הציבור ומנגנוני השלטון. מהמחקרים על ביצועי המגזר הציבורי בישראל שנערכו בין השנים 2000-2006, עולה תמונה קודרת בדבר רמת שביעות הרצון של אזרחי מדינת ישראל מביצועי המגזר הציבורי. כך, מנהל ציבורי בלתי יעיל מאלץ את הציבור (ואף

¹⁰⁷ ברק מדינה דיני זכויות האדם בישראל 888 (2016).

¹⁰⁸ עניין קלנר, לעיל ה"ש 11.

¹⁰⁹ בהתאם לסי' 295 (ב) לחוק העונשין, תשל"ז-1977, שזו לשונו: "המקבל כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת על מנת שיניע, בעצמו או על ידי אחר, עובד הציבור כאמור בסעיף 290(ב) או עובד ציבור זר כאמור בסעיף 291א(ג) למשוא פנים או להפליה - דינו כאילו היה לוקח שוחד".

¹¹⁰ ת"פ (ת"א) 10291-01-12 מדינת ישראל נ' צ'רני, סי' 339 לפסק דינו של השופט רוזן (פורסם בבנו, 31.3.2014).

¹¹¹ עניין קלנר, לעיל ה"ש 11, פסי' 14 לפסק דינו של השופט הנדל בעניין ע"פ 5496/14 וע"פ 5546/14.

¹¹² הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה דו"ח הוועדה 29 – 28 (1989).

¹¹³ דו"ח ועדת זיילר, לעיל ה"ש 62, בעמ' 104.

¹¹⁴ שמחה ב' ורנר וירון זליכה, לעיל ה"ש 98, בעמ' 440.

חברות ממשלתיות) להזדקק יותר למאכערים, דבר הפוגע באמון הציבור ברשויות הממשל הציבורי וחוזר חלילה.¹¹⁵

4.2 מבט משווה: מדינות אחרות בעולם ודיני ישראלים בסוגיות דומות

בארה"ב, פעילותן של שדולות בקרב מקבלי החלטות – בסנאט למשל – נעשית באופן גלוי. על לוביסטים הפועלים מול חברי הקונגרס והסנאט חלה חובה סטטוטורית, לפיה הם חייבים לפרסם את עצמם באתר פדרלי מיוחד ולפרט שם את הגופים שהם מייצגים.

בדומה, בישראל התקבלה בשנת 2008 הצעת החוק לתיקון חוק הכנסת, שכללה את הוספת פרק יב בנושא "שדלנים". התיקון, שנועד להביא ליותר שקיפות בעבודתם של שתדלנים-לוביסטים עם חברי הכנסת ועובדיה אינו אלא ניסיון ראשון, וביסודו גם מוגבל, לטפל בסוגיית המאכערים. ראשית, משום שהוא חף מכל ניסיון להסדיר את עבודתם כ"עיסוק מקצועי"; ושנית, משום שהניסיון להביא לשקיפות בפעולתם עם הרשות המחוקקת נעשה באמצעות תיקון לחוק הכנסת, ומכאן שאינו ישים ביחס לרשויות שלטוניות אחרות.¹¹⁶

באשר לדרכי פתרון, ניתן להתייחס גם לתכנית שנכתבה על ידי ה-CVC (Central Vigilance Commission) בהודו, שנועדה להתמודד עם שחיתות בירוקרטית במדינה בכלל, הקובעת את הצורך בפישוט של הכללים והפרוצדורות החוקיות כאמצעי מרכזי להשגת מטרתה.¹¹⁷

4.3 נקודות לדיון

1. השאלה היסודית לדיון היא האם יש להלחם בתופעת המאכערים ולאסור אותה, או להשלים עם

קיומה ולכלל היותר להסדירה. בכלל זאת, ניתן לדון בנקודות הבאות:

- האם יש לפעול להפלת פעולתו של המאכער, ולמצער להפלת התנהגותו של מי ששוכר את שירותיו?

מחד, קיים הרצון למנוע תופעות של שוחד במוסדות התכנון; ומאידך, יש לשים לב למציאות של עבודת רשויות השלטון בישראל בכלל, ומוסדות התכנון בפרט – המביאים את האזרחים להזדקק לשירותיהם של מתווכים, ואף להגיע באמצעותם, לפחות לפעמים, לתוצאות חיוביות המשרתות את האינטרס הציבורי. בהקשר זה, עולה שאלת היחס הראוי לפעולות שאינן נתפסות בציבור הרחב כפליליות. רלוונטית לכך העובדה שהחוק לא אסר על האזרח, במצבים רבים ומגוונים, לפנות לגורם חיצוני שאיננו עורך דין או רואה חשבון למשל.

- האם יש מקום לפתח סוג של סמכות מנהלית (ולא פלילית)? למשל, תוך קביעה שהמאכער אינו רשאי עוד לבוא בשערי הרשות לתקופה מוגדרת.¹¹⁸ זאת, בעיקר בדוגמאות "גבוליות", בהן לא ברור אם מדובר בשחיתות שחורה, אפורה או לבנה.

¹¹⁵ שם, בעמ' 441.

¹¹⁶ שם, בעמ' 446-447.

¹¹⁷ S.Z.S. Tabish & Kumar Neeraj Jha, לעיל ה"ש 57, בעמ' 22; Nagarajan Vittal., *Corruption and the State*, 23(3);

HARV. INT'L REV. 20 (2001).

¹¹⁸ עניין קלנר, לעיל ה"ש 11, פס' 14 לפסק דינו של השופט הנדל בעניין ע"פ 5496/14 וע"פ 5546/14.

האם יש מקום להבחנה בין מאכערים לגיטימיים למאכערים שאינם כאלה – ואם כן, מהם מאפייניה?

גישה האוסרת על מתן יחס שונה מכל סוג שהוא עלולה להביא לפריסה רחבה מדי של האיסור הפלילי. לתוצאה דומה עשויה להביא גישה הבוחנת את קיומם של שיקולים זרים, שהאף שהיא מתרחקת מלשון המחוקק בבחינתה שיקול זר ולא משוא פנים או הפליה, היא עשויה להיות קלה יחסית ליישום.

מנגד, התמקדות במקרים בהם באופן ברור ומובהק בוצעה סטייה מן השורה לטובת נותן השוחד עלולה להביא לצמצום יתר של האיסור הפלילי, וכך גם לגבי גישה המדגישה את קיומם של משוא פנים או הפליה מטריאליים. בגישה אחרונה זו, הפעולה תוכרע כבעייתית או לא ביחס לתוכן ההחלטה שנתקבלה על ידי עובד הציבור, להבדיל מהפרוצדורה שבה היא נתקבלה. הבחנה זו מעלה קושי נוסף, והוא שהקו המפריד בעיני "מקבל השירות" בין מהות לפרוצדורה אינו תמיד כה ברור, ופעמים אף אינו נכון (דוגמה לכך היא, למשל, קיצור משך הזמן לקבלת מענה ממקבלי ההחלטות).

האם יש מקום לרישוי, ולו חלקי, של העיסוק המדובר – ומכך גם של השימוש בשירותיו?
- בהקשר זה עולה החשש מהתרחבות התופעה ומתן לגיטימציה לקיומה, אך עולים גם חששות "תוך-רגולטוריים". כך, למשל, הטלת מגבלה על מי שניהן כעובד ציבור לשמש כמאכער בתחום בו עסק עשויה לעורר סוגיות חוקתיות מהזווית של חופש העיסוק. מן הצד השני, התופעה של "מעבר מצד לצד" הינה רחבה מאוד, וקוראת לצמצום.

2. **דרכים מנהליות לצמצום הצורך להסתייע במאכערים:** מוצע לצמצם את זמן התגובה של מוסדות התכנון לפנייות האזרח; להרחיב את חובת היידוע והאפקטיביות שלה, ולהחילה על שלבים מוקדמים יותר בהליך התכנוני (ראו לעיל); ולהגביל את משך כהונתם של נושאי תפקידים במוסדות התכנון תוך הגברת ניידותם מתפקיד לתפקיד או ממקום למקום. מצב כזה עשוי לסייע בניתוק הקשר שבין נושאי התפקידים לבין המאכערים, שהם "שחקנים חוזרים", ובכך לצמצום התופעה של הענקת הטבות שונות על ידי המאכערים בתמורה לקידום החלטות בוועדות התכנון והבניה.¹¹⁹
ניתן לשאוב השראה מדיוני הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי,¹²⁰ במסגרתם הומלץ כי משרד הפנים יגבש בחוזר מנכ"ל מטעמו הנחיות בנושא זה, אשר יקבעו בין היתר פעולות אסורות במשרדי הרשות (או בישיבות הוועדה), הרחבת השירותים הניתנים באינטרנט ואיסור להעניק שירותים באופן בלתי פורמלי. המלצות אלה אומצו בהמשך על ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז, יהודה ויינשטיין.

¹¹⁹ שמחה ב' ורנר וירון זליכה, לעיל ה"ש 98, בעמ' 451; פרטוקול ישיבה מס' 154 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-17 (10.12.2007).

¹²⁰ משרד המשפטים **דין וחשבון הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי** (2016).

5. מעמדם של שומרי הסף ומנגנוני בקרה לוועדות התכנון והבניה

"ישנה חשיבות רבה לכך שגורמי הפיקוח והאכיפה יקפידו על קיום הוראות החוק באופן מלא ושוויוני נגד כל מבצע עבירת בנייה, ללא קשר לזהותו. עבירות הבנייה הן עבירות "נצפות", דהיינו הן בבחינת עדות פיזית לאזלת ידו של שלטון החוק, וכאשר הן מבוצעות על ידי מי שאמון על אכיפת החוק, גם אם היקפן לכאורה אינו גדול, הרי שהפגיעה בשלטון החוק ובאמון הציבור גדולה"

[מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017, בעמ' 95]

מתפקידיה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק התכנון והבניה וכל תקנה על פיו. כך, לוועדה המקומית תפקיד מהותי בפיתוח המרחב התכנוני שעליו היא מופקדת, ובפיקוח על הפעולות הנעשות בו. מערך הפיקוח והאכיפה של ועדה מקומית הפועלת בתחום רשות מקומית אחת מורכב מעובדי הרשות המקומית, ובהם מפקחים שהסמך שר האוצר ותובעים שהוסמכו כנציגי היועץ המשפטי לממשלה. לצד מערך הפיקוח והבקרה הפנימי, קיים מנגנון אכיפה של המדינה, המייחד עצמו לתחום התכנון והבניה. כך, הפיקוח נעשה בעיקר על ידי היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה, הפועלת במסגרת משרד האוצר; והתביעה נעשית בעיקרה על ידי "המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה" בפרקליטות המדינה, הפועלת במסגרת משרד המשפטים. ואולם גורמים שונים, חלקם מבניים-ארגוניים וחלקם קשורים במחסור במשאבים, מונעים ממערכים אלה לתפקד באופן יעיל והוגן שיסייע בהתמודדות עם תופעת השחיתות בוועדות התכנון והבניה.

2.1 מנגנוני בקרה פנימיים

בישראל מסתמנת מגמה חקיקתית, המתגלמת בתיקון מס' 101, שעניינה ניסיון להרחיב את סמכויותיהם של שומרי הסף בתוך וועדות התכנון ולהגביר את ההגנה הסטטוטורית הניתנת להם, וזאת על מנת שיוכלו למלא את תפקידם במקצועיות וביעילות.

מהנדס הוועדה הוא האמון על הפקת חוות דעת בכתב לעניין היותה של תכנית בסמכות הוועדה המקומית (במשותף עם היועץ המשפטי) והיעדר סתירה בינה לבין תכניות גבוהות בהיררכיה התכנונית (ס' 61א(ג)(1)). עליו להפיק חוות דעת בכתב ביחס להיבטים שונים בתכנית טרם דיון להפקדה, ולגבש הנחיות מרחביות המגדירות סטנדרטים עיצוביים מחייבים להיתרי בניה, והבאתם לאישור הוועדה (ס' 145ד). על המהנדס לעמוד בתנאי כשירות שנקבעו בחוק (ס' 20ב), ופיטוריו, באם הוא מהנדס וועדה מקומית שהוא מהנדס העיר ועובד העיריה – יעשו באותה הפרוצדורה החלה על פיטורי יועץ משפטי: בקשת ראש הרשות, משלוח הודעה למועצה, דיון במועצה בו ניתן למהנדס לומר את דברו, והחלטת מועצה ברוב של 2/3 לפחות. כמו כן, הוועדה המקומית לא תוכל לאשר תכנית לגביה קבע המהנדס בחוות דעתו שאין פתרון לצורכי הציבור בתכנית או בסביבתה (ס' 61א(ג)(3)).

תיקון מס' 101 קבע כי בפני הוועדה, בשקלה את שיקוליה התכנוניים, חייבת לעמוד חוות דעת מנומקת והמלצה של מהנדס הוועדה (ס' 61א(ג)(4)). בפני הוועדה יעמדו גם חוות דעת, אם הוגשו, של נציגים בעלי דעה מייעצת, חברי הוועדה המחוזית או חברי הוועדה המקומית (18(ג)(2), 61ב(ב)).

מעמדם של הנציגים בעלי דעה מייעצת מוסדר בחקיקה (ס' 18-19), ולפיה לוועדה המקומית ולוועדת המשנה מוזמנים דרך קבע נציגים בעלי דעה מייעצת הזכאים לעיין במסמכים, להגיש חוות דעת, להישמע בוועדה, לבקש דיון נוסף במליאה ולהגיש ערר. בתיקון מס' 101 נוספו שני נציגים מקצועיים בעלי דעה מייעצת לוועדה המקומית, אותם ממנה שר הפנים. הנציגים הינם בקיאים בתכנון ובניה ובעלי השכלה גבוהה, ואף זכאים לגמול מקופת הוועדה המקומית בסכום שיקבע על ידי השר. החל מה-1.8.2015, נוכחות של בעל דעה מייעצת הממונה על ידי שר הפנים מהווה תנאי להכרה בוועדה מקומית כוועדה "עצמאית", שלה סמכויות נרחבות יותר. על יושב ראש הוועדה לפרסם דו"ח שנתי, בדגש על עמידה בלוחות הזמנים שבחוק ועל נוכחות הנציגים בעלי דעה מייעצת (ס' 148).

בנוסף, לדיוני הוועדה המקומית מצורפים 2 נציגים מקצועיים בעלי דעה מייעצת שימנה שר הפנים, שאינם חברים בוועדה ואינם רשאים להצביע בה, אך ניתנת להם האפשרות להשפיע על עבודת הוועדה באמצעות השתתפות פעילה בדיונים, נגישות למסמכים ומידע, מסירת חוות דעת, קבלת הודעות סדרי יום ופרוטוקולים, נשיאת דברים בדיון, דיווח לשר הפנים וכדומה. מנגנון דומה הוא זה המאפשר לוועדה למנות חוקר שישמע את המתנגדים לתכנית ומליץ לה ביחס להחלטה בתכנית לאחר שמיעת המתנגדים (ס' 107א).

כמו כן, על עבודת הוועדה חלים הכללים שעניינם האיסור על ניגוד עניינים, ואלה חודדו במסגרת התיקון. ככלל, חבר במוסד תכנון שיש לו כל חלק או טובת הנאה בכל עניין העומד לדיון במוסד או בוועדה מוועדותיו, חייב להודיע על כך ליושב הראש, אסור לו להיות נוכח בדיוני המוסד או הוועדה באותו עניין, והוא לא יצביע בהחלטה על כל שאלה בקשר אליו (ס' 47). בתיקון מס' 101 נקבע, בין היתר, כי אדם המצוי בניגוד עניינים, או שהורשע בעבירה שנקבע לגביה שאין הוא ראוי לכהן כחבר במוסד תכנון, לא יכהן כחבר בוועדה המקומית (ס' 44, 144, 144א). היועץ המשפטי של הוועדה הוא האמון על בדיקת ניגוד העניינים לחברי מוסד התכנון. ואולם, המנגנון מבוסס על דיווח עצמי של חבר הוועדה על המידע הרלוונטי לבחינת ניגוד העניינים לפני תחילת כהונתו, תוך עדכון היועץ המשפטי בכל שינוי שהוא (ס' 144); בנוסף, עליו לבחון כל תכנית שהוגשה על ידי 75% מבעלי הקרקע במטרה לוודא כי על פני הדברים היא אינה מפלה באופן מובהק את ה-25% הנותרים (ס' 61א(ב)).

2.2 מגנוני בקרה חיצוניים

שר הפנים הוא השר הממונה על ביצוע חוק התכנון והבניה, והוא מוסמך להתקין תקנות לפיו. כך, לשר הפנים סמכויות רחבות הנוגעות לתפקוד מוסדות התכנון והפיקוח עליהם. הוא יכול, בין היתר, לקבוע תנאים להגשת תכנית ואת המועדים לבדיקתם (ס' 1א83). כמו כן, יש לו הסמכות לנקוט צעדים כנגד וועדה מקומית בתחומם הבאים: שלילת סמכות לכהן כ"וועדה עצמאית" (ס' 31א(ז-ט)), שלילת כל סמכויות התכנון והעברתן לוועדה המחוזית (ס' 28ב), ומינוי מלווה מקצועי לוועדה לצורך התנהלות מקצועית או לצורך הסמכתה כוועדה עצמאית (ס' 31ב). החוק (בס' 109), מסמך את השר הממונה לקבוע כי התכנית טעונה אישורו, ומשקבע כך

תוקפה מותנה באישור זה. בשונה מסמכות הממשלה לאשר תכניות, המוגבלת רק לתכניות המצויות בשלב הגבוה של מדרג התכניות, משתרעת סמכות השר על כלל התכניות על פי חוק התכנון והבניה.

ואולם, לא רק שנושאים מרכזיים למדי הנוגעים לבניה נותרו מחוץ לשליטת שר הפנים, אלא שהם נמצאים ב"שליטתם" של שרים אחרים. בנוסף, נושא התכנון והבניה מהווה רק חלק קטן מהנושאים שבאחריות שר הפנים, עניין שאחת מהשלכותיו היא היעדרם של כוחות מקצועיים מתחום הבניה במשרד הפנים שיוכלו להתמודד עם בעיות שונות.¹²¹

בנוסף, במסגרת תיקון מס' 101, נקבעה הקמתה של יחידת בקרה במשרד הפנים שתבקר באופן שוטף את התנהלות הועדות המקומיות ותפרסם דו"ח שנתי בעניין.

לבסוף, נראה כי המערכת השיפוטית מהווה "שומר סף" חלש למדי בהקשרים של שחיתות בהלכי התכנון והבניה. כאשר מדובר במעשי שחיתות הנכנסים לגדרי העבירות המנויות בחוק העונשין, כגון שוחד, מירמה והפרת אמונים, ההליכים המשפטיים נעשים במישור הפלילי. הליכים אלו קורים בדיעבד, ורק כאשר קיימות די ראיות להעמיד לדין פלילי, וגם אז, הם אורכים לרוב שנים ארוכות; לעומתם, המישור המנהלי עוסק בטענות של חוסר סבירות כאשר מדובר בשחיתות אפורה או לבנה – הליכים המתבצעים תוך כדי או בסמוך לקבלת ההחלטות במוסד התכנון. ככלל, בתי המשפט נטלו על עצמם מגבלות מובנות בהתערבות בתכנון של החלטות מנהליות. המגבלות עצמן נובעות הן מתפיסה של הפרדת רשויות הנדרשת בין הזרוע המבצעת לשופטת, והן מתפיסה של היעדר התמחות מספקת של בתי המשפט בעולם התוכן של ההחלטות המנהליות באופן שיאפשר להם לבחון את תוכן ההחלטה.

תיקי השחיתות בתכנון ובניה מאחרים להגיע לבתי המשפט לשם משום שאלפים מהם ממתניים תקופות ארוכות אצל התובעים. גם בבית המשפט, ההליכים מתמשכים זמן רב מאוד. כמעט כל פסקי הדין נותנים ארכה לביצוע של צווי ההריסה לתקופה ארוכה, וכן מאריכים מעת לעת את המועד – דבר המאפשר לעברייני לנסות ולבטל את ההחלטה על ההריסה. בפועל, בתי המשפט נוקטים גישה "מקלה", והעונשים המוטלים הינם קלים מאוד.¹²² לבסוף, גם במקרים שבהם עלה בידי התביעה לשכנע את בית המשפט למצות את הדין, יש וצווים ועונשים אלו אינם מבוצעים.¹²³ מעבר לאווירה שהתופעה מייצרת – שלעברייני לא יאונה כל רע – הרי שכשתיק כזה מגיע לבית המשפט, נשמעות הטענות שחלף זמן רב מאז ביצוע העבירה, שמדובר בעינוי-דין, או שאנשים רבים נוהגים באופן דומה. פועל יוצא של הטענה האחרונה היא השמעת הטענה שמדובר באכיפה סלקטיבית, שיש בה יסודות של הפליה ואי-צדק. עוד נטען שהעבירה (קרי, הבניה) כבר הושלמה וכבר עושים שימוש במבנה.

2.3 נקודות תורפה

- היקף האחריות המקצועית הישירה המוטלת על כך אחד מבעלי התפקידים - בעיה דומיננטית שעלתה עוד בדו"ח ועדת זיילר מתייחסת לאי הבהירות הקיימת בהליך התכנון והבניה בכל הנוגע להיקף ואופי האחריות המקצועית המוטלת על בעלי התפקידים המעורבים. על הקובלים בנושא זה נמנים, לצד היזמים, המתכננים והמבצעים – גם המבקרים, המפקחים, ממלאי תפקידים שלטוניים

¹²¹ דו"ח ועדת זיילר, לעיל הי"ש 62, בעמ' 212.

¹²² שם, בעמ' 141-140.

¹²³ שם, בעמ' 223.

(כמהנדסי עיר) ואחרים. מהנדסי עיר ביקרו את המצב שבו הם נותרים חסרי יכולת לתפקד וליטול אחריות, כשהדין הוא בלתי ברור עד כדי כך שאין הם יודעים אם מוטלת עליהם חובת בדיקת חישובים, או שמא די בכך שהם קיבלו אישור של מתכנן השלד שבדיקה כזו נעשתה. בדומה, טענה היועצת המשפטית של משרד הפנים דאז כי הנורמות הקיימות "מטילות אחריות על כולם וזה בעצם חוסר אחריות".¹²⁴

הוועדה קבעה כי הליקויים בהסדרי האחריות הם בעיקרם תוצאה של המערך הלקוי של הנורמות, ובכלל זה ריבוי התפקידים והחובות חסרי ההגדרה המספקת.¹²⁵ כך, למשל, גם לאחר תיקון מס' 101, לא ברור מהו מעמדן של חוות הדעת המייעצות בוועדה.

- פיזור הסמכויות הנתונות לממשלה ביחס לתכנון ובניה בין שרים רבים, האף שהשר הממונה המרכזי לעניין זה הוא שר הפנים, מקשה על פיקוח ובקרה אפקטיביים מצידו.
- מדו"ח ועדת זיילר עולה כי "אלפי תיקי פיקוח וחקירה ממתנינים ברשויות האכיפה למיניהן (בעיקר ברשויות הבנייה) לבירור ולהגשה לבתי המשפט". נוכח עשרות אלפי תיקים אלו, ונוסף להם – תיקים בפורטנציה, אין במשאבי כוח האדם והתקציב הנוכחיים כדי להתגבר על ערימה זו.
- הקושי להתחקות אחר עבירות בנייה ורישוי ברמה המקומית, שכן עיקר עבודת הגילוי והחקירה מוטלת על יחידת הפיקוח הארצית, ועל פקחים של הרשות המקומית הכפופים למהנדס הרשות.¹²⁶
- כשלונה של מערכת המשפט להוות גורם מרתיע בהתמודדות עם התופעה, וזאת בשל מספר גורמים: (1) העומס המוטל על המערכת, ומכאן ממילא התמשכותם של ההליכים המשפטיים (כ-7-8 שנים במוצע) באופן שהנוק שנגרם כבר הינו בלתי הפיך; (2) העומס המוטל על התובעים; (3) מגבלות מובנות על מעורבות בהליכים מנהליים; (4) קושי להביא להרשעות בתחום של שחיתות תכנונית באמצעות שימוש בכלים של המשפט הפלילי; (5) קשיים באכיפה.
- ישנם פחות מנגנוני בקרה חיצוניים על ההליכים המתקיימים בנדבך התכנוני-מקצועי, ופנייה לערכאות על החלטת גורם מקצועי תהיה על פניו "עתירה מוקדמת".

2.4 מבט משווה

בנורבגיה ובשוודיה נערך מחקר, במסגרתו נשאלו פוליטיקאים ובירוקרטים לגבי האפקטיביות של צעדים שונים שנועדו להתמודד עם שחיתות. מתוצאותיו עולה כי אנשי הזרוע המבצעת במדינות אלה, שרמת השחיתות בהן נחשבת נמוכה באופן יחסי, סבורים כי האמצעי המשמעותי ביותר לצמצום שחיתות הוא חיזוקן של רוטינות פיקוח במסגרת מנגנון היררכי. עם זאת, הם לא ייחסו חשיבות רבה להגברת פעולות פיקוח ושליטה הנעשות על ידי השלטון המרכזי דווקא.¹²⁷ בנורבגיה, אמצעי השליטה והפיקוח העיקרי על הרשות המקומית ומוסדותיה הוא קיומה של רשות ביקורת ממשלתית מקומית, שעוסקת בעיקר בביקורת על הוצאות הכספים.

¹²⁴ שם, בעמ' 129.

¹²⁵ שם, בעמ' 127.

¹²⁶ דורון נבות, לעיל ה"ש 2.

¹²⁷ Asbjørn Røiseland, Jon Pierre & Annelin Gustavsen, לעיל ה"ש 53.

מנגנון דומה חל בשוודיה, כך שכל רשות מקומית מחויבת שיהיה לה מוסד רשמי שמוכר כמוסד הביקורת המוניציפאלי (kommunrevisioner). אמנם בשוודיה לרשות הביקורת יש מנדט רחב מאוד כך שביקורתה מתפרשת על רוב תחומי הפעילות של הרשות המקומית, אך מדובר במוסד ביקורת שנחשב "חלש". חוקרים שונים סוברים שחולשתו נובעת מקשרים קרובים ואינהרנטיים בין המבקרים לבין העומדים לביקורת, שכן רבים מהמבקרים הם גם חברים במועצה המוניציפאלית, שגם בוחרת אותם – דבר היוצר "ניגוד עניינים מוסדי". המבקרים, שהם בפועל חברים של, ונבחרים על ידי – המועצה המוניציפאלית, והם חברי אותה המפלגה.¹²⁸ ואולם, בנוסף לרשות הביקורת, לכל מועצה מקומית בשוודיה ישנה וועדת בקרה, שחברים בה גם יועצים ואנשי מקצוע. משכך, היא נתפסת כאפקטיבית וחזקה יותר מרשות הביקורת המקומית.¹²⁹ אמצעי נוסף שננקט בשוודיה במטרה להגביר את הפיקוח על פקידי ונבחרים ציבור, בין היתר בוועדות התכנון והבניה, הוא קיומה של הגנה סטטוטורית על חושפי שחיתויות,¹³⁰ שקיימת בישראל אם כי בהיקף מוגבל.¹³¹

באוסטרליה, העברת ה-National Code of Practice for the Construction Industry, שנועד לקבוע עקרונות התנהגות אתיים החלים על כל המעורבים בענף הבניה, לוותה בהקמת סוכנות עצמאית (the Australian Building and Construction Commissioner – ABCC) – וזאת במטרה לפקח על יישום החוק. החוק, וממילא גם הפיקוח על יישומו, חלים לא רק על המתקשרים והאיגודים, אלא גם כלפי סוכנויות הממשלה.¹³² כמו כן, לכל המדינות באוסטרליה ישנו נציב קבילות ציבור (Ombudsman) שמוסמך לחקור תלונות מהציבור, וכן משרד ביקורת המופקד על ביקורת הפעילויות והתכנון של המגזר הציבורי.¹³³

בהולנד, שהמערכת התכנונית שלה דומה לזו הישראלית בקווים כלליים, נוספים אמצעים נוספים לפיקוח על פעולות מוסדות התכנון בדמות מספר גופים במערכת התכנון הסטטוטורית המשלבים היבטים של שיתוף ציבור. הראשון הוא נציב ארצי לקבילות ציבור, המפקח על התכנון. הנציב ממונה בידי המלכה על פי המלצת השר הממונה על התכנון, שאחד מתפקידיו הוא לייצג את האינטרס הציבורי ולטפל בתלונות הציבור; השני הוא ועדת מייעצת ברמה הארצית – מועצת התכנון הממלכתית – הכוללת אנשי מקצוע, אקדמאים ונציגי ציבור. לגוף זה חשיבות לא מבוטלת, שכן החוק מחייב היועצות עימו ומתן חוות דעתו בנושאים רבים; והשלישי הוא מועצות תכנון מייעצות, הדומות למועצה הממלכתית ופועלות ברמת הפרובינציות.¹³⁴

בבריטניה, נעשה שימוש במערכת לרישום זיקות, המתפקדת כך שפקידים ונציגי ציבור מזינים לתוכה – מראש – את הזיקות הקיימות להם לנכסים מסוימים, והיא מתריעה בזמן אמת על קיומו של חשש לניגוד עניינים בעת בדיון או החלטה מסוימים. במצב כזה, לא יכולה להישמע טענתם כי "לא ידעו" על קיומו של ניגוד העניינים משהתקבלה ההחלטה.

בארה"ב, בהיעדר מערכת תכנון ארצית-לאומית, מערכת התכנון המקומית מטפלת בהתנגדויות ובעררים ברמה המקומית בלבד, וגם אז רק בשלביה הראשונים. התנגדויות לתכנון מקומיות ולהחלטות תכנוניות של מוסדות תכנון בשלבים מתקדמים יותר, וכל התנגדות לתכנון וליוזמות תכנוניות אחרות – מוגשות לערכאת

¹²⁸ ש.ם.

¹²⁹ ש.ם.

¹³⁰ ש.ם.

¹³¹ חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), תשנ"ז-1997.

¹³² Hartley, לעיל ה"ש 5, בעמ' 133.

¹³³ ש.ם, בעמ' 134.

¹³⁴ מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל, לעיל ה"ש 46, בעמ' 18-19.

השיפוט המתאימה. התוצאה היא מעורבות נרחבת של מערכת המשפט בסוגיות תכנון.¹³⁵ אמצעי שונה מעט פותח על ידי ארגון TI בנגלדש (TIB, 2012), ועניינו הקמת מסד נתונים של סיפורי שחיתות מארכיונים בעיתונים. כלי זה נועד לא רק למדידת אופי והיקף השחיתות במדינה, אלא גם לעידוד התקשורת להמשיך לחקור ולדווח על מקרים של שחיתות.¹³⁶

2.5 נקודות לדיון

1. **תוספת מנגנוני פיקוח ובקרה**: הפתרון המוצע לרוב לצמצום תופעת השחיתות בוועדות התכנון הוא לא אחת תוספת של מנגנוני פיקוח ובקרה, כפי שנעשה למשל בתיקון מס' 101. עם זאת, תוספת רגולציה עשויה לעמוד למול הרצון ליצור מערכת תכנון נגישה ופשוטה, משום שהיא עשויה להיות כרוכה בהארכה ובסרבול של ההליך – העשויים כשלעצמם לעודד שחיתות בהליכי התכנון והבניה.
2. בפרט, האם יש להגביר את הרגולציה המפקחת על פעולת הרובד התכנוני-מקצועי שהוא, בתפיסת הדין הישראלי, המפקח על פעולת הוועדות עצמן? בכלל זאת, יש לשקול את מידת התאמתם של אמצעי הפיקוח הקיימים והמוצעים להחלה על הגורמים המקצועיים; את המידות הרצויות לעצמאותם ולהגנה עליהם; ואת הגורם לו ראוי שיהיו כפופים מקצועית וארגונית.
3. מוצע לרכז את כל הדינים העוסקים בתכנון ובניה בקובץ אחד, כך שלפחות לגורמים המקצועיים יהיה מקור תשובות ברור לשאלותיהם.
4. **פיקוח ממשלתי**: האם נכון לרכז את הסמכויות בתחום התכנון והבניה בידי שר הפנים, בשל חוסר הבהירות הקיים כיום ומתוך ניסיון לייצר פיקוח אפקטיבי ויעיל יותר; או שמא יש לדבוק במגמת הביזור, ואולי אף לחזק אותה – בשל המחסור בכוח אדם ובמומחיות מספקת במשרד הפנים, שלא מאפשרת מענה והתייחסות לכלל ההיבטים הדורשים טיפול בתחום התכנון והבניה.
5. מוצע לאמץ מנגנוני פיקוח על ההליך התכנוני שהינם בלתי-תלויים בוועדות התכנון. בפרט, אנו מציעים לשקול את התאמתה לישראל של מערכת ממוחשבת לרישום זיקות, וכן מינוי של נציב קבילות ציבור לענייני תכנון, אשר יפעל באופן עצמאי ובמקביל למערכת התכנון, שתפקידו הם בעיקרם: (1) קבלת תלויות מאנשים פרטיים הטוענים שמערכת התכנון פגעה בהם, בדיקתן והצגתן בפני הגופים האחראים; (2) הגשת הצעות לשיפור תהליכים, בהסתמך על הידע והניסיון שהנציב צבר מטיפול בבעיות הפרטניות שהובאו בפניו; (3) מקור מידע והכוונה בנושא תכנון, ובהיבטים בהם קיים ממשק בין מערכת התכנון והאזרח.¹³⁷ כמו כן, מוצע לבחון את הכפפת שומרי הסף אליו מבחינה ארגונית.
6. **אופן הגדרת העבירות המנהליות הקשורות בשחיתות תכנונית**: במשפט המינהלי קיימת דילמה בין הגדרת כללים נוקשים לבין סטנדרטים מנחים. לכאורה, ככל ששיקול הדעת של נבחר הציבור או גורם המקצוע הוא רחב יותר – קל יותר להשחית. מצד שני, ככל שהמערכת נוקשה יותר ומאפשרת שיקול דעת צר בלבד, כך גם רבים המקרים שאינם מתאימים למציאות, ונוצר לחץ למציאת פתרונות "יצירתיים" המובילים בחלקם לשחיתות.

¹³⁵ שם, בעמ' 20.

¹³⁶ Cavill, לעיל ה"ש 4.

¹³⁷ מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל, לעיל ה"ש 46, בעמ' 26.

7. **אופן הגדרת העבירות הפליליות הקשורות בשחיתות תכנונית**: יש המצדדים בהגדרת עבירות רחבות, בדרך של "עבירות סל" כגון מרמה או הפרת אמונים, בטענה כי ההגדרה הרחבה תאפשר לבתי המשפט לכלול בתוכה מצבים רבים יותר ובכך להתמודד טוב יותר עם מצבי שחיתות. מצד שני, יש הסבורים כי הגדרות רחבות אלו, בוודאי בעולם הפלילי הנשען על רף ראיות גבוה, אינן רצויות, מפני שהן מחייבות הליכים משפטיים ארוכים ומורכבים וגיבוש הלכות מבית מדרשם של בתי המשפט אשר ישלימו את הדין, וטעונים הבהרות חוזרות ונשנות.