



17 מאי 2010

עמדת עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון" בנושא תזכיר הצעת חוק התכנון והבנייה

מבוא

בימים אלה דנה הכנסת בהצעת חוק התכנון והבניה, המציעה רפורמה גורפת במערכת התכנון ורישוי הבניה. בחינת הצעת החוק מצביעה על כך, שהמורכבות הרבה של התכנון המרחבי והשלכותיו מרחיקות הלכת לא נלקחו בחשבון, עובדה המעלה חששות כבדים בנוגע לעתיד מערכת התכנון בישראל. הצעת החוק פוגעת במערך האיזונים והבלמים ובאמצעים לבקרה ציבורית בתהליך התכנון וכמעט שאיננה מתייחסת להיבטיו החברתיים והקהילתיים של התכנון.

לאורך של סוגיות האיזונים והבלמים וההיבטים החברתיים-קהילתיים ברצוננו להתמקד בשלוש נקודות מרכזיות:

1. הרכב מוסדות התכנון וסוגיית הייצוג ההולם.
2. מעורבות הציבור בהליך התכנוני.
3. הערכת ההשפעה החברתית של התכנון.

1. הרכב מוסדות התכנון וסוגיית הייצוג ההולם

במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים קיים חוסר איזון קיצוני בין נציגי הממשלה, מצד אחד, לבין אנשי השלטון המקומי ונציגי הציבור הרחב, מצד שני. הצעת החוק מקנה במוסדות אלה רוב מוחלט לנציגי השלטון המרכזי, ומגבילה את נוכחותם של נבחרי הציבור. בנוסף, הצעת החוק מתעלמת מהצורך בייצוגם של נציגי הציבור הרחב, קבוצות אוכלוסייה שונות וקבוצות מיעוט.

הדבר בולט וחמור במיוחד בוועדות המשנה של וועדות התכנון הארציות והמחוזיות, שהן כאמור ועדות אוטונומיות לכל דבר ועניין, אשר ברובן המוחלט מוצע בחוק החדש נציג אחד בלבד של הרשויות המקומיות ואין בהן כלל נציגים מקרב הציבור, או נציגי ארגונים חברתיים.

הקבוצות החסרות כוללות, באופן בולט, את אזרחי ישראל הערבים, שמהווים כ-20% מאוכלוסיית המדינה. כך, במועצה הארצית לתכנון ולבניה מתוך 36 חבריה, ימונה נציג אחד בלבד מקרב נבחרי הציבור הערבי (ראש עיריית נצרת). ביתר ועדות המשנה הארציות אין חובה לכלול אף לא נציג אחד מקרב נבחרי הציבור הערבי או נציגיו, כך הוא המצב גם בוועדות המחוזיות וביתר ועדות המשנה המחוזיות.

בניגוד לוועדות מקומיות עצמאיות, שבהן חופף הרכב הוועדה את הרכבה של מועצת הרשות המקומית, **בוועדות המקומיות המרחביות** אין ייצוג מלא לנבחרי הציבור בשלטון המקומי, על מגוון דעותיהם. כך, יו"ר הוועדה המרחבית לפי סעיף 58 הוא נציג שר הפנים והרכב הוועדה בחוק החדש הוא 11 חברים בלבד מקרב הרשויות המקומיות הכלולות במרחב התכנון המקומי-מרחבי, כאשר קיימות ועדות מרחביות המונות למעלה מ- 10 רשויות מקומיות, שמרביתן הן רשויות ערביות.

לאור ההשפעה העצומה של גופי התכנון הארציים והמחוזיים והכוח הרב המרוכז בידיהם, מן הראוי היה דווקא בחוק החדש להגביר את קולם של נבחרי הציבור, ולוודא כי קיים ייצוג הולם של כלל הקבוצות באוכלוסייה ושל נציגים של החברה האזרחית במוסדות התכנון המחוזיים והארציים והמקומיים. כך ניתן היה להשיג איזון הולם יותר בין גורמים ממונים לגורמים נבחרים ולחשוף את מדיניות התכנון הכוללת של ישראל לביקורת ציבורית הדוקה יותר ולמעורבות ציבורית רחבה יותר בתהליכי קבלת ההחלטות.

הצעות:

- יש להוסיף הוראה לפיה השר יקדם ייצוג הולם במוסדות התכנון לנשים, ערבים, אנשים עם מוגבלויות ולנציגי פריפריה ונציגים נוספים מקרב הציבור.
- יש להגדיל מספרם של נציגים מהשלטון המקומי בכל המוסדות הארציים והמחוזיים.
- יש לתת ביטוי לחלקן היחסי של הרשויות הערביות והאוכלוסייה ברמה הארצית ובכל מחוז.
- יש להוסיף בכל מוסדות התכנון נציגים מקרב הארגונים החברתיים.
- יש לכלול בכל ועדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית מספר נציגים מקרב הציבור; יש להגדיל את מספרם בוועדות מקומיות, בהתאמה למספר חברי הוועדה (מועצת הרשות המקומית).

2. מעורבות הציבור בהליך התכנוני

בעולם הרחב הוכרה חשיבותו של שיתוף הציבור הן בתיאוריה והן בפרקטיקה של התכנון המרחבי לפני שנים רבות. למרבה הצער, חרף מגמה זו, בחוק החדש אין כל התייחסות לקיום הליך פעיל של שיתוף ציבור החל מהשלב המוקדם של גיבוש התכנית, לפני השלמתה והפקדתה.

הגשת ההתנגדויות והעררים בתוך מערכת התכנון נותרו האמצעים היחידים למעורבות הציבור בתהליך התכנוני. חסרונם של הליכים אלה הוא בעייתיים, שכן ניתן להגיש התנגדות לתוכניות רק בשלב מתקדם מאוד, אחרי שהכנתן הסתיימה. כך, לא ניתנת אפשרות של ממש להשפיע על העקרונות הבסיסיים של התכנון, לרוב, לא ניתן כבר לערוך שינויים מהותיים בתוכניות.

בחוק החדש קיימת הרעה משמעותית, לעומת החוק הנוכחי, בכלים המוצעים למימוש זכויות בסיסיות אלה למעורבות בהליך התכנוני ונסיגה של מערכת התכנון ממחויבותה להכיל ולאזן בין מגוון רחב של אינטרסים.

למעשה, הוראות החוק החדש עלולות למנוע מפרטים וקבוצות אוכלוסייה, בעיקר קבוצות מוחלשות, שהן לרוב הנפגעות העיקריות מתוצאות התכנון, מלהגיש התנגדות וערר. לדוגמא: בשונה מהחוק הקיים, החוק החדש דורש מיומנות מקצועית גבוהה בהגשת התנגדות או ערר, תוך שהוא מחייב הצגה מפורטת ביותר של פרטי ההתנגדות. אחת מן התוצאות של מהלך כזה תהיה הדרתם מהשיח התכנוני, של פרטים וקבוצות, שאין בידיהן את היכולת המקצועית, או הכלכלית לעמוד בתנאים להגשת ההתנגדות;

בנוסף, קובע החוק סייג לשמיעת התנגדות, לפיו מתנגד לא יעלה טיעונים שלא פורטו בכתב. הוראה זו פוגעת בנוהל הקיים לפיו הועדה שומעת את כל טיעוני המתנגדים. נוהל זה אפשר לאנשים חסרי מיומנות בקריאת תכניות ובכתיבת התנגדויות להשמיע את טענותיהם בפני מוסד התכנון;

החוק קובע לוחות זמנים דחוקים ובלתי סבירים לטיפול בנושא ההתנגדויות. לדוגמה, שמיעת התנגדויות תוך 30 ימים בלבד אם הוגשו פחות מ- 50 התנגדויות; 21 ימים בלבד להגשת דו"ח חוקר ההתנגדויות למוסד התכנון, ו- 21 ימים לקביעת דיון פנימי אחד ויחיד להכרעה בהתנגדויות. הדבר ישפיע בהכרח על היחס למתנגדים, שכבר כיום נתפסים כגורם מעכב תכנון, על משך הדיון בהתנגדויות, על תוצאותיו וכן על איכות החלטות;

החוק החדש מבטל כליל את האפשרות של הציבור הרחב להגיש ערר על החלטות של מוסדות התכנון בכל תכניות המתאר המקומיות שבסמכות הוועדה המחוזית. תכניות אלה כוללות עשרות אלפי תכניות פוטנציאליות ובהן תכניות המייעדות קרקע לצורכי ציבור, תכניות לשכונות מגורים חדשות, תכניות למלונאות, למתקנים ביטחוניים, לתשתיות, לרישום שיכונים ציבוריים ותכניות שהשר אישר לגביהן כי יש בהן חשיבות לאומית או מחוזית, תכניות למתחמי פינוי-בינוי ותכניות מתאר כוללניות.

אחת מתוצאות מהלך זה תהיה הרחבת ההזדקקות למערכת השיפוטית. לא רק שמערכת בתי המשפט אינה ערוכה לטיפול בנושאים תכנוניים, אלא שפנייה אליה כרוכה במומחיות, ידע ובעלויות גבוהות.

בתואנה של יעילות, החוק החדש מבקש, לצמצם ולהגביל את מעורבות הציבור בהליך התכנוני, כאשר הנפגעים מכך יהיו הציבור הרחב ובמיוחד פרטים וקהילות מוחלשות.

על מנת להגביר את מעורבות הציבור בהליך התכנוני יש להרחיב את האפשרות להגיש התנגדויות ועררים וכן לייחד בחוק פרק לשיתוף הציבור בתהליך התכנוני.

הצעות:

- במטרה לאפשר לקהלים רחבים להגיש התנגדות יש לקבוע נורמה כללית, שאינה מחייבת, לעניין אופן ניסוח פרטי ההתנגדות או הערר.
- יש לאפשר, כפי שקיים בחוק כיום, להעלות טיעונים גם בעת שמיעת ההתנגדות.
- יש לקבוע כי מועד הגשת ההתנגדות יהיה 90 ימים.
- יש להאריך את לוחות הזמנים לטיפול בהתנגדויות, שמיעתן והדיון בהן על ידי החוקר ומוסד התכנון, באופן שיתאפשר הליך של שימוע ראוי לכל מתנגד ודיון והכרעה מושכלת לגביהן.
- יש לקבוע כלל לפיו מוסד התכנון ישמע את המתנגדים, וחוקר ההתנגדויות ימונה רק במקרים חריגים, ובמקרים בהם מוגשות מאות התנגדויות לתכנית.
- יש להרחיב את זכות הגשת ערר לכל מי שהגיש התנגדות לתכנית ולהחלטה תכנונית שבסמכות הוועדה המחוזית והוועדה המקומית, לרבות של ועדה מקומית-מחוזית.
- להלן כלים ומנגנונים מגוונים שתפקידם לאפשר דפוסים שונים של תהליכי שיתוף ציבור, בהתאם לסוג התוכנית ולאופייה של האוכלוסייה הרלבנטית:
- יש לקבוע בחקיקה את השלבים של תהליך התכנון לפרטיו, כמו גם את החובה בדבר שיתוף הציבור, על היבטיו השונים, בשלבים אלה;
- יש לקבוע בחקיקה חובת היוועצות עם הציבור וגופים המייצגים אינטרסים ציבוריים לפי נסיבות התכנית, בשלב גיבוש התכנית ו/או ייזומה ברשויות התכנון וטרם הפקדתה. שיתוף ציבור החל משלב מוקדם, לפני השלמת תוכנית והפקדתה, יחשוף את צוות התכנון למידע וידע, לרבות צרכים והעדפות של קהילות ותושבים בעלי עניין בתוכניות.
- יש לאפשר הקמת גופים או מוסדות תכנון למטרות מיוחדות, המנוהלים על ידי הציבור באמצעות נציגיו או על ידי אוכלוסייה מסוימת, המושפעת מהתכנון בו מדובר. לדוגמה, הקמת רשות שיקום שכונתית שתיבחר על ידי תושבי מרחב התכנון, או מועצות ציבוריות המורכבות מתושבים, ארגונים מקומיים ואנשי אקדמיה מקומיים אשר עימן מתייעצים ביחס לתכניות המוגשות לוועדות.

- יש להבטיח, כי במסגרת צוות התכנון של תוכנית ייכלל יועץ חברתי. תפקידו של היועץ לקיים, בשיתוף עם התושבים, בדיקה מעמיקה של מאפייני האוכלוסייה הרלבנטית, הדינאמיקה המאפיינת אותה ותהליכי שינוי עתידיים אפשריים בה. מתוך כל אלה, יגזור היועץ עם הציבור את צרכיה התכנוניים של האוכלוסייה ואת האופנים על פיהם רצוי שיענו ויוטמעו בתוכנית.

3. הערכת השפעה חברתית של התכנון

בניגוד לחוק הנוכחי, אשר הינו חוק פרוצדוראלי במהותו, החוק המוצע מקדם גם סדר יום פוליטי, כלכלי ויזמי של הממשלה הנוכחית ומעניק עדיפות לקידום נושאים תכנוניים מסוימים ובהם תכניות לישושים חדשים ולשכונות מגורים חדשות; תכניות לתשתיות; תכניות למתקנים ביטחוניים ותכניות פינוי-בינוי, בין היתר, באמצעות הקמה של מספר ועדות אוטונומיות וייעודיות לטיפול בנושאים אלה בכל רמות התכנון וכן באמצעות הקמה של ועדות מיוחדות. יתר על כן, תכניות אלה הינן בעלות השפעות חברתיות רחבות היקף, אך נעדרת מהן כל בחינה של היבט זה.

מסדר היום של החוק החדש נעדרות תכניות הנותנות מענה למטרות חברתיות ציבוריות, כגון: צמצום פערים בין מרכז לפרפריה, בין עשירים לעניים, דיור בר השגה, תמהיל חברתי ומניעת היווצרות ריכוזי עוני, מניעת הדרה חברתית, שילוב אנשים עם מוגבלות פיזית או נפשית, מתן מענה תכנוני לצרכים של אוכלוסייה עם הכנסה בינונית ונמוכה ומתן מענה לצרכים של קהילות מיעוט שונות, נגישות והקצאה מספקת והולמת של תשתיות, מוסדות ציבור ורווחה.

הצעות:

- יש לפעול לקידום יישומן של המטרות החברתיות ולהטמעתן במסגרת תכניות המתאר המקומיות, ובמיוחד בתכניות המתאר הכוללניות ובתכניות המתאר הארציות.
- נספח חברתי קהילתי /או חוות דעת חברתית-קהילתית:** יש לקבוע כי חובה לצרף מסמך זה לתכניות בעלות השפעה חברתית לרבות תכניות מתאר ארציות; תכניות מתאר כוללניות; תכניות לישושים חדשים, תכניות לפינוי בינוי, ותכניות לתשתיות. מסמך זה מטרתו לבחון את הקשר שבין תכנית מוצעת לבין סביבתה מבחינה חברתית-קהילתית, לרבות אלה:
 - הערכות לגבי השפעות צפויות של התכנית על האנשים החיים באותה סביבה ו/או ההשפעות הצפויות של הסביבה החברתית על התכנית המוצעת.
 - פירוט האמצעים הדרושים למניעה או לצמצום של ההשפעות השליליות של תכנית על סביבתה החברתית, ככל שיש כאלה, ו/או התנאים החברתיים הצריכים להתמלא על מנת שניתן יהיה לממש את התכנית המוצעת.
- ייזום תוכניות על ידי תושבים:** מתן הזכות לציבור ולארגונים חוץ-ממשלתיים לייזום ולהגיש תכניות שונות מאלה שמכין הממסד יתרום רבות לפתיחת תהליך התכנון למעורבות פעילה של הציבור ומתן מענה לצרכים של קבוצות אוכלוסייה וקהילות שונות.
- קביעת יעדים לדיור בר-השגה בתוכנית מתאר מקומית-כוללנית ובתוכנית מתאר מקומית:** יש להוסיף כעניין שייכלל בתוכנית מתאר מקומית כוללנית ובכל תכנית מתאר למגורים, גם הוראות לעניין דיור בר-השגה, לרבות הוראות בעניין שמירה על דיור בר-השגה שכבר קיים. יש לקבוע כי מוסד תכנון לא יאשר תכנית למגורים, אלא אם כן נכללו בה הנחיות להקצאת יחידות דיור לטובת דיור בר-השגה. בכל תכנית למגורים יש להציע מגוון רחב של יחידות דיור על מנת לאפשר דיור בר-השגה, כמו גם תמהיל חברתי כבסיס להגברת השוויון של משקי בית עם הכנסה בינונית ונמוכה כמשקל נגד למגמת ההתבדלות והדחיקה שלהם.
- הכרזה על מתחם פינוי בינוי:** החוק החדש מבקש לקדם אישורן של תכניות למתחמי פינוי בינוי, על אף שמרביתן לא מגיעות לכדי אישור ובוודאי שאינן מתממשות, לא בגלל סרבול מערכת התכנון אלא בגלל מורכבותן, הן מבחינה תכנונית והן מבחינה חברתית. פעמים רבות התכניות נגדו את האינטרס הציבורי ופגעו בתושבים ובסביבה ונדחו על-ידי ועדות התכנון המחוזיות. ההצעה בחוק החדש לפיה הוועדה המחוזית תאשר תוכניות פינוי-בינוי ברמה מתארית בלבד משתלבת בשינויים אחרים בחוק שמטרתם העברת

סמכויות לוועדה המקומית לתכנון ולבניה, אך למעשה מבטלת בכך את מערכת הבקרה הקיימת כיום על פעולות תכנון אלה. כך, ייווצר מצב לפיו מוסד התכנון אשר יזם את התכנית יבקש גם לאשרה. מתן העדפה לקידום תכניות פינוי-בינוי עלולה לגרום לבעיה חמורה ביותר, שכן היא עלולה ליצור תמריץ להגיש תכניות פינוי-בינוי שיישומן נוגד את טובת הציבור.

לצורך דיון מושכל בפעולה דרמטית כמו פינוי-בינוי חסרות בוועדות התכנון דרישות לחוות דעת חברתית או נספח חברתי-קהילתי, לשיתוף הציבור בהליך התכנון מראשיתו ולקיצור תקופת מימוש התכניות. כן חסרה בהרכב נציגות הולמת לציבור.

סיכום

יש לומר כי עצם היוזמה לרפורמה בתחום התכנון הינה מבורכת. עם זאת, אנו סבורים כי הדרך הנכונה לשיפור וייעול מערכת התכנון היא כזו המתבססת על בחינה מקצועית מעמיקה של המערכת הקיימת. כמו כן, אנו מאמינים כי את השינוי במערכת התכנון יש לבצע שלב אחר שלב, תוך בקרה אחר כל שלב כזה.

הצעת החוק כוללת נקודות בעייתיות נוספות, כגון פגיעה במערכות הבקרה, הענקת סמכויות נרחבות לשר הפנים, פגיעה בעיקרון השקיפות. למרות שלא הרחבנו בנושאים אלה במסמך זה, אנו שומרים לעצמנו את הזכות להרחיב עליהם במסגרת דיוני הוועדה המיוחדת שהוקמה לבחינת הצעת החוק.

לאור כל האמור לעיל, אנו מציעים לפעול בשתי הדרכים הבאות:

1. **הפרדת הרישוי מהתכנון** – לאור מורכבות נושא התכנון, אנו מציעים להפריד בין הליך החקיקה הנוגע לרישוי לבין זה העוסק בתכנון. יש להמשיך בקידום רפורמה בתחום הרישוי, במסגרת ההליך החקיקה הרגיל.
2. **הקמת ועדת חקירה לבחינת מערכת התכנון בישראל** – עד היום לא נערכה בדיקה מעמיקה ומקפת של מערכת התכנון בישראל. אנו מציעים כי תוקם ועדת חקירה ממלכתית, אשר תבחן לעומק את מערכת התכנון בישראל ואת השינויים אשר יש לעשות בה. המלצות הוועדה יהוו את הבסיס לרפורמה אחראית ומקצועית.