

ינואר 2011

לכבוד

ח"כ דוד אזולאי

יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה

הכנסת

שלום רב,

הנדון: הערות להצ"ח התו"ב – הסמכת ועדות מקומיות והפיקוח והבקרה עליהן, וועדה למילוי

תפקידי ועדות מקומיות, רשויות רישוי (ס' 104 - 134)

להלן הערות האגודה לזכויות האזרח, במקום - מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לצדק חלוקתי לפרק ה' סימן א', סימן ב', סימן ג', לפרק ו' ולפרק ז':

כללי: עיקרון ביזור הסמכויות לדרג התכנון המקומי, הינו עקרון ראוי, המשתלב בתפיסות דמוקרטיות לפיהן עוברת האחריות והסמכות לדרג הנבחר. עמדה זו עולה בקנה אחד עם הגישה המלווה את הצ"ח חות"ב. יחד עם זאת, עולות שאלות בנוגע לטיבו של ביזור הסמכויות, כמו גם לאופן מימושו. דהיינו, איך ניתן להבטיח שביזור הסמכויות לדרג המקומי, איננו ביזור לכאורה ואיך ניתן להבטיח שבסופו של יום לא רק הרשויות החזקות תהנה מהליך הביזור.

במילים אחרות, ההליך המוצע בהצ"ח לביזור הסמכויות ולתהליך הסמכת ועדות מקומיות מעלה חשש לשתי בעיות עיקריות:

האחת, ריכוזיות יתר ויצירת מערכות בקרה נרחבות על הרשויות המקומיות. בין ההסדרים המוצעים נכללים, הועדה מייעצת הכוללת שלושה נציגים בלבד, מתוכם שניים הם נציגי שר הפנים (ס' 105 א'); היועץ המשפטי לממשלה (ס' 107 ג'); יחידת בקרה על ועדות מקומיות במשרד הפנים (ס' 111 – 114); שר הפנים (ס' 121 ולאורך כל הסעיפים הנדונים); מהנדס מלווה שימונה על ידי שר הפנים (ס' 121 ד'); הוועדה מחוזית והועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות (ס' 122 – 129). כעקרון ישנה הצדקה ליצירה של מערך בקרה המרוכז בידי משרד הפנים. יחד עם זאת, המערכות המוצעות מאופיינות על ידי כפייה של הסדרים "מלמעלה" והן פחות משתפות את הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. ככלל, אנו מציעים לאמץ דרך פעולה מאוזנת יותר לבקרה על הוועדות המקומיות הכוללת, בין היתר, יתר מעורבות של הציבור בהליכי התכנון והטמעת מטרות חברתיות בתכניות שבסמכות הוועדה המקומית.

השנייה, העברת הסמכויות המוצעת תתאפשר רק לרשויות חזקות, כפי שעולה גם מתיקון 76¹, תעמיק את הפער בין רשויות מקומיות חזקות, בעיקר במרכז, שתוכלנה להקצות משאבים

¹ כבר במסגרת תיקון 76 לחוק התכנון והבניה משנת 2006, היה רצון להרחיב את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות על בסיס קריטריונים דומים של מקצועיות, יעילות ואכיפה. נכון לחודש מרץ 2009 הוסמכו רק 11 (!) ועדות מקומיות (רמת גן, קריית טבעון, נס ציונה, נתניה, חיפה, תל אביב, חולון, שוהם, להבים, עפולה והרצליה).

תקציביים משמעותיים (אף אם לא בהיקף הנחוץ) לצורך תכנון מרחבי, לבין רשויות מקומיות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית, בעיקר בפריפריה, שלא יהיה בכוחן לממן את הפעילות התכנונית שתוטל עליהן. התוצאה הצפויה עלולה להתבטא בשיתוק כמעט מוחלט של פעילות התכנון ביישובים בפריפריה, וכן של יישובים במרכז הנמצאים בתחתית הדירוג החברתי-הכלכלי. היישובים הערבים, אשר סובלים שנים ארוכות מאפליה, מהעדר תכנון, מתכניות שאינן נותנות מענה לצורכי האוכלוסייה, וכתוצאה מכך, בניה ללא היתר, וממצוקה תקציבית וגרעון שוטף, יהיו הנפגעים המרכזיים מהוראה זו, שכן לא יהיה בידיהם לעמוד במעמסה הארגונית והתקציבית הנדרשת לצורך הסמכתם. המשמעות היא שבפועל, תישלל מהם היכולת לתת מענה לצרכיהם של תושבי המקום ולהשפיע על התכנון בתחומן.

הליך הסמכת וועדות מקומיות: בהתאם להצעת החוק, העברת הסמכויות לאשר תכניות לוועדות המקומיות מותנית בהליך הסמכה של הוועדה המקומית תוך 5 שנים מיום תחילתו של החוק. כיום יש בישראל 116 ועדות מקומיות. עמידה בתנאי ההסמכה דורשת מהוועדות המקומיות השקעה תקציבית ניכרת לצורך חיזוק הבסיס המקצועי של הוועדות. כך, למשל, סעיף 107(ד) להצעת החוק קובע כי עמידה בתנאי ההסמכה דורשת, בין היתר, תגבור בכוח אדם מקצועי, שיפור מערכת המידע והמחשוב, ייעול רמת השירות ועוד. **מקור המימון להכשרות ולתקנים ל-116 ועדות מקומיות אינו ברור.**

ההשקעה התקציבית הנדרשת, שאינה חד פעמית אלא חוזרת ומתמשכת, עלולה להוות נטל משמעותי ביותר על מרבית הרשויות המקומיות, אשר סובלות שנים ארוכות ממצוקה תקציבית וגרעון שוטף, בייחוד לאור הקיצוץ המתמשך במענקי האיזון והדרישה מן הרשויות המקומיות "להתייעל" ולהסתמך על הכנסותיהן העצמיות.

השתת עלויות נוספות על הרשויות המקומיות תגרום להחרפת הפערים בין הרשויות, כאשר רק הרשויות החזקות תעמודנה בהליך ההסמכה ותוכלנה להמשיך לקדם פרויקטים רווחיים, אשר יניבו תשלומי מס גבוהים לרשות, תוך דחיקתן של האוכלוסיות החלשות החוצה.

סעיף 110(א) להצעת החוק קובע כי **ועדות מקומיות שלא תסיימנה את הליך ההסמכה שלהן עד תום 5 שנים – כל סמכויות התכנון שלהן תועברנה ל"וועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות"**, אשר יש בה רוב לנציגי ממשלה ואין בה שום נציגות של השלטון המקומי. העברת הסמכויות תהיה לתקופה מינימלית של שנתיים, כאשר ניתן להאריך תקופה זו כל פעם בשנה נוספת, ללא הגבלה (ס' 110(ב) להצעת החוק).

לאמור לעיל יש להוסיף, כי בהתאם לסעיפים 117-118 להצעת החוק, יכול שר הפנים, בהמלצת הוועדה המייעצת, אשר מורכבת משלושה נציגים בלבד, להורות על העברת כל סמכויותיה של ועדה מקומית ל"וועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות" (ס' 119 להצעת החוק), אשר כאמור הינה ועדה בעלת רוב ממשלתי, שאין בה ייצוג לרשות המקומית. ההחלטה להעברת הסמכויות יכולה להתבסס, למשל, על כך שהוועדה המקומית אינה עומדת במועדים שנקבעו למתן היתרים ואישור תכניות, או שאינה עומדת עוד בתנאים להסמכה; פגמים הנובעים בעיקר ממחסור במשאבים.

המדובר במהלך אנטי דמוקרטי במהותו, המאפשר לשלול סמכויות מהוועדות המקומיות לתקופה בלתי מוגבלת, לא בגלל שחיתות או שיתוק פוליטי, כי אם רק בשל העובדה שמדובר ברשות ענייה. הדבר יביא לכך, שבפועל רק הרשויות החלשות תנושלנה מסמכויות התכנון שלהן ותישלל מהן היכולת לתת מענה לצרכיהם של תושבי המקום ולהשפיע על התכנון בתחומן.

בין הפעולות שיש לנקוט:

- מוצע לאחד בין שלל הכלים המוצעים תחת יחידה שתוקם במשרד הפנים, תחת אחריותו של שר הפנים, שמטרתה תהיה ליווי של וועדות מקומיות לקראת הסמכתן. היחידה תלווה את תהליך הסמכת הוועדה המקומית, הן תקציבית והן ארגונית ובשיתוף מלא עימה. בין תפקידי היחידה יכללו גם פיקוח ובקרה על הוועדות המקומיות.
- על מנת לייצר תמריץ לוועדות מקומיות לקבל את כל סמכויות תכנון לאישור תכניות מפורטות, מוצע להעניק סמכויות תכנון נוספות לוועדות מקומיות.
- יש לקבוע כי כחלק מתפקידיה של היחידה המסמיכה יהיה לבחון אם מתקיימים התנאים להסמכת הוועדה המקומית, עליה לבחון האם אי העמידה בתנאי הסמכה נובע בשל מחסור תקציבי. במידה והתנאים להסמכה אינם מתקיימים בשל העדר תקציבים, עליה להמליץ בפני שר הפנים להעניק לרשות את התמיכה התקציבית הנדרשת (במסגרת הדו"ח על הפעולות הנדרשות על מנת לאפשר הסמכה – סעיף 107 להצעת החוק).
- יש לבטל את רעיון "הוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות", ולקבוע כי עד להסמכתה של ועדה מקומית, יוותרו חלק מהסמכויות בידיה וחלק יישארו בידי הוועדה המחוזית.
- יש לבטל את ההוראה לפיה נקבעה העברה אוטומטית של סמכויות הוועדה המקומית שלא הוסמכה ל"וועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות". כמו כן יש לצמצם את האפשרות להעברת הסמכויות בהתאם לסעיפים 117-118 להצעת החוק, כך שלא ניתן יהיה לשלול את סמכויות הוועדות המקומיות רק בשל מחסור במשאבים או כוח אדם ולקבוע כי במקרים אלה, על השר לפעול דווקא לחיזוק הרשות, תוך הענקת תמיכה תקציבית נדרשת. בנוסף, יש לקבוע בסעיף 120 להצעת החוק תקופת מקסימום להעברת הסמכויות.

רשויות רישוי: בהצ"ח מוצע כי רשות הרישוי תורכב מאדם אחד, בלבד. בשל ניגוד העניינים המובנה במיוחד בתפקידי הוועדות המקומיות, מוצע להוסיף להרכב רשות הרישוי המקומית, יו"ר הוועדה המקומית ונציג מקרב הציבור. כמו כן מוצע להוסיף להרכב רשות רישוי ארצית ומחוזית לתשתיות, נציג מקרב ארגוני החברה האזרחית.

נוסח מוצע לפי סעיפים:

	סעיף בהצ"ח	התיקון המבוקש
1	104 - 108	מוצע לבטל את הוועדה המייעצת כגוף נפרד. יש להכיל את הוועדה המייעצת כחלק מתפקידיה של יחידת ההסמכה והבקרה. בין תפקידיה של יחידת הבקרה יהיה ליווי של ועדות מקומיות לקראת תהליך ההסמכה.
2	109	יש לשנות את הסעיף ולקבוע כי השר יסמיך וועדה מקומית לאחר

		התייעצות ובהתאם להמלצת יחידת ההסמכה והבקרה. לעניין המהנדס מלווה, ניתן לכלול את תפקידו במסגרת עבודת יחידת ההסמכה והבקרה כעובדה וכמלווה וועדות מקומיות לקראת הסמכתן.
3	110	מוצע לבטל את הסעיפים הנוגעים לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות. בסעיף זה מוצע להעניק סמכויות תכנון גם לוועדה שלא הוסמכה, ולפרטן. בוודאי שאין לשלול ממנה סמכויות.
4	סימן ג'	יש לשנות את הכותרת כדלקמן: "הסמכה, ליווי, פיקוח ובקרה על ועדות מקומיות" .
5	112 (ג)	יש להוסיף סעיף כדלקמן: יחידת ההסמכה, הליווי והבקרה תשמש כגוף המייצג לשר הפנים על הסמכתן של ועדות מקומיות. היחידה תלווה את תהליך הסמכת הוועדה המקומית, הן תקציבית והן ארגונית ובשיתוף מלא עימה.
6	117 - 121	מוצע לבטל את הסעיפים הנוגעים לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות. סנקציה אפשרית אחרת יכולה להיות חזרה למצב טרם ההסמכה לפיו חלק מהסמכויות יוותרו בידיה של הוועדה המקומית וחלקן האחר בידי הוועדה המחוזית.
7	121 (ד)	המהנדס המלווה יהיה עובד משרד הפנים, חלק מצוות יחידת ההסמכה והבקרה על הוועדות המקומיות. יש לקצוב את תקופת כהונתו.
	121 (ד)(4)(א)	יש לבטל את הסעיף ולקבוע כי מהנדס הוועדה המקומית והמהנדס המלווה יעבדו בשיתוף פעולה.
8	121 (ד)(4)(ד)	מוצע לבטל את הסעיף או להגדיר את סמכויותיו הנוספות.
9	122 - 129	מוצע לבטל את הסעיפים הנוגעים לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות.
10	130 (א)(7)	סעיף חדש: "יו"ר הוועדה המקומית וכן נציג מקרב הציבור יהיו אף הם חברים ברשות הרישוי המקומית".
11	131 (א) ו-(ב)	יש להוסיף, כי נציג מקרה ארגוני החברה האזרחית יהיה חבר ברשות הרישוי הארצית והמחוזית.

בכבוד רב ובברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד	נילי ברוך	נדיה מוגילבסקי, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח	במקום - מתכננים לזכויות תכנון	האגודה לצדק חלוקתי
052-8282444	052-2224320	054-2007274

העתקים: חברי הוועדה המיוחדת להצ"ח התכנון והבניה; ח"כים; יועמ"ש ועדת הפנים