

23 בפברואר 2012

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה

לכבוד
השרים חברי הממשלה

שלום רב,

הנדון: הרפורמה בתכנון ובניה – רפורמה אנטי חברתית

בימים אלה מסיימת הכנסת לדון ברפורמה בתכנון ובניה והרפורמה צפויה לבוא להצבעה ולאישור סופי בתוך שבועות ספורים. באופן מדאיג, עם פרסום הנוסחים הסופיים של הצעת החוק, אנו מוצאים שעל אף שההשלכות החברתיות והסביבתיות שלה דרמטיות, ועל אף הביקורת הרבה שהושמעה נגד הרפורמה ממגוון גדול של גורמים - אין כמעט שינוי בנוסח הצעת החוק הממשלתית מהנוסח המקורי שהובא לדין לפני למעלה משנה.

חשוב להבין, כי הרפורמה בתכנון ובניה אינה עוסקת רק בבירוקרטיה שמטרתה לאפשר "לסגור מרפסת" ביתר קלות. הרפורמה הינה חוק תכנון ובניה חדש לחלוטין המעצב את מערכת התכנון בישראל מחדש, באופן שמשליך בצורה עמוקה ביותר על החיים של כל אחד ואחת מאיתנו. למי שאינם עוסקים בתחום התכנון והבניה באופן מקצועי, קשה מאד לתפוס ולהעריך אילו השלכות חברתיות וסביבתיות מרחיקות לכת יש להליכי התכנון על החיים של כולנו. התכנון מעצב את פניה של המדינה: הוא משפיע על הסביבה שלנו ועל החברה שלנו, הוא משליך על השוויון ועל פערים בחברה, קובע את איכות חייו וסביבתנו, וכמובן שמהווה כלי חשוב בחלוקת העושר וביצירת צדק חברתי. במערכת התכנון מתקבלות ההחלטות הדרמטיות הנוגעות למיקומן של תשתיות לאומיות, כמו למשל איפה יעברו כבישים, איפה יוקמו אזורים תעשייה, האם ואיפה יוקמו תשתיות מזהמות; החלטות המטפלות במימושם של צרכים ואינטרסים ציבוריים, כמו למשל, איפה יוקמו מבני ציבור ומאיזה סוג, האם יהיה דוור בר השגה, איפה ואילו ישובים חדשים יורחבו או יבנו; החלטות העוסקות בהגנה על הסביבה לטובת הציבור, כמו למשל, האם יופשרו שטחים ירוקים לבניה, האם חופי הים והגנים הציבוריים יישארו פנויים לשימוש הציבור; ועוד. החלטות אלו הן דרמטיות במיוחד בשל היותן של תהליך התכנון והפיתוח בלתי הפיך, המשנה את פני המדינה והחברה לצמיתות.

כאמור לעיל, למרות שהתקיימו למעלה מחמישים דיונים, ולמרות שהשתתפו בדיונים עשרות בעלי מקצוע, אקדמאים, נציגי השלטון המקומי ונציגי ארגוני המגזר השלישי – בסופו של דבר לא הוטמעו כמעט בכלל מאות, ואולי אלפי, ההערות של הנ"ל ברפורמה, והנוסח נשאר כמעט ללא שינוי גם בתפיסות המבניות העמוקות שלו, וגם בפרטים הקטנים המרכיבים אותו.

התוצאה היא רפורמה שחסרה כל ראייה או רגישות חברתית.

להלן פירוט הכשלים ברפורמה שהופכים אותה לבלתי חברתית:

1. **סעיף מטרות** - על אף השלכותיה החברתיות והסביבתיות הרחבות אין בהצעת החוק סעיף מטרות. מוצע להגדיר מטרות לחוק, אשר יפרטו את יעדי התכנון בהתאם לנורמות הרצויות במאה ה-21, ובכלל זה שמירה על ערכי טבע, נוף, מורשת וחקלאות ומחויבות לפיתוח בר-קיימא, צמצום פערים חברתיים, הבטחת דיור בהישג יד ושוויון, שקיפות בהליכי קבלת החלטות ובמידע תכנוני, ושיתוף הציבור בהליכי התכנון.

2. **שיתוף ציבור** - על אף ההכרה הגוברת והולכת בעולם המערבי בצורך בשיתוף הציבור בהליכי התכנון, החל משלביו המוקדמים, הרפורמה אינה מזכירה נושא זה ולו במילה. למעשה, לפני ואחרי הרפורמה – הדרך היחידה של הציבור לומר את דברו בהליך התכנון – היא בדרך של הגשת התנגדויות. מוצע לעגן את החובה לקיים הליכים לשיתוף הציבור בתכנון משלבו הראשוניים, ולו כאזכור של הנושא כיעד בהצעת החוק.

3. **הנחיות ויעדים חברתיים לרשויות התכנון** - כדי להבטיח מימוש של יעדים חברתיים התלויים בתכנון, יש לקבוע יעדים והנחיות ברורים במסגרת החוק לרשויות התכנון בעניין דיור בר השגה, שילוב אנשים עם מוגבלות, הקמת מוסדות רווחה וציבור, וכדומה.

4. **קידום תכניות הפוגעות באוכלוסיות מוחלשות הצ"ח** יוצרת מסלול אישור מקוצר לתכניות למגורים (פינוי-בינוי), ליישובים חדשים, לתשתיות, מתקנים ביטחוניים, וזאת על אף שתכניות אלה בעלות השלכות חברתיות מרחיקות לכת, ותוך ביטול אפשרות הציבור להגיש ערר על תכניות אלה. כך, למשל, הקמה של ישובים חדשים מחלישה ישובים קיימים ומעצימה פערים חברתיים; שכונות חדשות לרוב מוקמות עבור אוכלוסיות חזקות בלבד; תשתיות, ובמיוחד מזהמות, בפועל פוגעות יותר בקהילות מוחלשות; תכניות פינוי גורמות, לעתים קרובות, להתדרדרות פיזית וחברתית של מתחמים קיימים במשך שנים רבות, עד אשר מקודמות התוכניות הללו, אם בכלל. זאת ועוד, כמעט תמיד יש בהן צמצום של מלאי הדיור הזול - מבלי להציע חלופות לאוכלוסייה הזקוקה לדיור שכזה באותו מתחם - טובת דיור יוקרתי ויקר יותר. **מוצע:**

א. יועץ חברתי - מוצע לקבוע כי לצד מתכנן המחוז ומוסדות תכנון ארציים ומקומיים יועסק יועץ חברתי (בדומה ליועץ תחבורה או יועץ שימור), אשר יביע את דעתו על היבטים חברתיים לקראת גיבוש תכנית, ויבחן את התכנית בהתאם לכללים של נספח חברתי-קהילתי. תפקיד היועץ החברתי קיים במקומות רבים בעולם. לרוב היועצים הם אנשים בעלי רקע גם בתחום התכנון המרחבי וגם בתחומים חברתיים, כגון סוציולוגיה או עבודה סוציאלית קהילתית;

ב. נציג ציבור חברתי בוועדות המקומיות - יש להבטיח כי לפחות אחד מנציגי הציבור בוועדות המקומיות יהיה אדם אשר תפקידו יהיה להביא בפני הוועדה את ההשלכות החברתיות של התכנית ומנגד את הצרכים החברתיים של הקהילה או הקהילות הרלבנטיות.

ג. נספח חברתי או תסקיר חברתי - תסקירי השפעה חברתית משולבים בתהליך התכנון במספר מדינות בעולם. הדבר נחשב חיוני במיוחד באזורים צפופי אוכלוסין, עם אוכלוסייה רב-תרבותית ועם פערים כלכליים גבוהים. מומלץ לקבוע קריטריונים לגבי סוגי התכניות

שעבורן תהיה חובה להכין נספח כזה. תסקיר חברתי יתייחס בין השאר לדיור בר-השגה, שילוב בעלי מוגבלויות, מוסדות ציבור ורווחה וכיו"ב.

5. **דיור בר השגה** – הצעת החוק אמנם מציעה לראשונה מנגנון של דיור בר השגה, אבל מנגנון מוגבל ביותר שמבטיח בעיקר דירות במחיר שוק, ודירות בשכירות מוזלת אך לא מותאמת ליכולות הציבור הנזקק. כדי להבטיח דיור בר השגה של ממש, יש להתערב במחירי הדיור והשכירות, לקבוע קריטריונים לזכאים לקבל דיור זה הלוקח בחשבון מצבם הכלכלי וכן לקבוע מכסות מינימום של דיור בר השגה בכל תכנית, עם אפשרות לפטור מכך אם נדרש.

6. **שקיפות** - תנאי חיוני לשיתוף הציבור וקבלת החלטות מאוזנות אינטרסים וצרכים, הוא הבטחת שקיפות של הליכי התכנון ע"י פתיחת ישיבות הוועדות המחוזיות והארציות לציבור ופרסום באינטרנט של המידע.

7. **ייצוג הולם** – הצ"ח לוקה בתת ייצוג חמור של הציבור, אוכלוסיות ורשויות מקומיות, במיוחד במוסדות התכנון בדרג הארצי והמחוזי. יש להבטיח כי בכל מוסדות התכנון יהיה ייצוג הולם של אוכלוסיות שאינן מיוצגות בדר"כ - נשים, ערבים ובעלי מוגבלויות - בהתאם לחוק ולפסיקות בימ"ש העליון.

8. **התנגדויות** - הרפורמה אמנם מרחיבה את זכות ההתנגדות לכל סוגי התכניות ולכל אדם, אך מכבידה את התנאים להגשת התנגדות, וכן קובעת כי כל ההתנגדויות יישמעו בפני חוקר ולא בפני הוועדה. מוצע ליצור תנאים שיאפשרו לכל אדם להגיש התנגדות לתכנית גם ללא החובה לצרף תצהיר חתום ע"י עו"ד ולעמוד בשורה מכבידה של תנאים, וכן להותיר את האפשרות הקיימת כיום להופיע ישירות בפני חברי הוועדה.

9. **אין תקציב לרשויות המקומיות ברפורמה** - הצ"ח מטילה חובות רבות על הרשויות אך אינה מתקצבת אותן. בין השאר נדרשות הרשויות להשקיע בתכנון סכומים גדולים מאד, בהכשרה של חברי הוועדות המקומיות, צוותי תכנון ויועצים, עובדי משרד הרווחה ופעילי ארגונים ועוד. המדובר בסכומים גדולים שהרשויות, ובעיקר החלשות, לא יכולות לשאת בהם ללא מקור תקציבי. אי התקצוב יגרום להגדלת הפערים החברתיים בין הרשויות. מוצע להתנות יישומו של החוק בהבטחת התקציב הנדרש לשם כך.

10. **שלילת סמכויות מוועדות מקומיות עניות** - תנאי ההסמכה הקשים בהצ"ח יביאו לכך שרשויות מקומיות חלשות ואחרות יתקשו לקבל הסמכה בשל חוסר יכולת תקציבית, וגם אם יוסמכו, סמכויותיהן עלולות להישלל ולעבור לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות (של משרד הפנים), דבר שיעמיק הפער בין הרשויות, ויגביר חוסר הצדק המרחבי. מוצע לחזק את יכולות הוועדות המקומיות באמצעות הבטחה של שיתוף ציבור, שקיפות, מינוי יועצים מקצועיים, קיום תסקירי סביבה וחברה ועוד, וכן להבטיח התנאים הכספיים והכלים התכנוניים הנחוצים שיבטיחו הסמכת הוועדות המקומיות ושמירה על שוויון בין הרשויות, כמו גם האפשרות לבצע תכניות כוללניות כנדרש מהוועדות.

11. **ועדות מרחביות** - הצ"ח מאפשרת שיקול דעת לשר הפנים להקים ועדות תכנון מרחביות (ועדות תכנון למספר ישובים באזור מסוים במקום ועדות מקומיות). בהצ"ח אין מדיניות אחידה, שוויונית ולא שרירותית, למינוי ועדות בהתחשב בסוג הרשות המקומית, באופייה, בשטחה, בהיקף האוכלוסייה, בקשרי הגומלין עם רשויות מקומיות אחרות במרחב. כך

עלולה להיווצר אפלייה בין מגזרים שונים. מוצע לקבוע מדיניות אחידה וברורה בעניין זה ולא להשאיר לשיקול דעת בלעדי של השר, כדי להבטיח שוויון.

12. **פרק האכיפה** – אינו מאפשר לבית המשפט כאשר הינו מטפל בצווי הריסה, לשקול שיקולים חברתיים – כמו מצבם הסוציו אקונומי של המתגוררים בדירה, קיומו של דיור חלופי עבורם, המצב התכנוני הרלבנטי ועוד. דבר זה פוגע בשכבות המוחלשות ביותר בישראל. מוצע לאפשר שק"ד לבית המשפט בבואו להאריך או לעכב ביצועה של צווי הריסה.

המשמעות של כל אלה היא, שהליכי התכנון יתבצעו מבלי שיובאו בחשבון הצרכים, הרצונות וההעדפות של האוכלוסיות אליהן הן נוגעות; לא יקודמו ערכים ויעדים חברתיים, כמו צמצום פערים ושוויון, באמצעות מערכת התכנון כפי שנעשה בעולם; ויותר מכך – אוכלוסיות מוחלשות יודרו מההליך ויפגעו מתכנון אינטרסנטי ואולי אף מושחת לעיתים.

אנו קוראים לממשלה, לנצל את ההזדמנות החד פעמית של חקיקת חוק תכנון ובניה חדש, כדי להציע חוק חברתי וסביבתי, מקדם זכויות ואינטרסים חברתיים, מקדם צדק חברתי ומונע השתלטות של אינטרסים צרים ושחיתויות.

יש לזכור, כי מדובר בחקיקה שתלווה את מדינת ישראל שנים ארוכות ויהיו לה השלכות עמוקות ובלתי הפיכות על החברה והסביבה בישראל, ולפיכך אין לאפשר שהחוק יהיה אנטי חברתי.

בכבוד רב ובברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד	נילי ברוך	נורה אשקר
האגודה לזכויות האזרח	במקום מתכננים למען זכויות תכנון	האגודה לצדק חלוקתי

העתקים :

1. יו"ר הכנסת
2. ח"כים חברי הועדה לדיון ברפורמה בתו"ב
3. חברי הכנסת
4. יועמ"ש הועדה לדיון ברפורמה