

ינואר 2012

הרפורמה בתכנון ובבניה

הערות המטה לתכנון אחראי לקראת ההצבעות על הצעת חוק התכנון והבניה

בקרב צפויה הכנסת לסיים את הדיון בהצעת חוק התכנון והבניה ולהביא אותה להצבעות בוועדה ובמליאה. המטה לתכנון אחראי מוטרד מאד מהנוסח המתגבש של הצעת החוק, שיוצרת חוק תכנון ובניה חדש לישראל, ומההשלכות מרחיקות הלכת שיהיו להצעת חוק זו על החברה והסביבה בישראל.

אנו קוראים לכם להתנגד להצעת החוק בנוסחה זהיום, ובוודאי שלא לאשר ו/או לקדם את הצעת החוק אלא בכפוף לכך שיוכנסו בה השינויים המהותיים והחשובים המפורטים בנייר זה. הכנסת שינויים אלה תהפוך את הצעת החוק ליותר חברתית וסביבתית ולכזו המקדמת ומגינה על האינטרס הציבורי הרחב.

א. 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.

ב. פגיעה במנגנוני בקרה וסכנה לשחיתות

"תכנית אחת ועדה אחת" והקמת ועדות משנה = ביטול ההיררכיה והבקרה בין הוועדות – על פי הכלל המנחה של הרפורמה, כל תכנית תידון בוועדה אחת בלבד, ללא כל בקרה של ועדה גבוהה ממנה בהיררכיה. כלל זה יחול על כל סוגי התכניות – קטנות כגדולות. בכך נחשפת מערכת התכנון לטעויות ולשחיתויות. עקרון זה מיושם בחוק כך שלא ניתן להביא נושאים לדיון במליאת ועדה (מחוזית או ארצית) אשר נדונו בוועדות המשנה שלה (ועדות קבינטיות) ולא ניתן לערור על החלטות הועדה! כך נמנעת מהציבור היכולת להגן על האינטרסים שלו ולקבל מהממסד ודאות בנוגע לצדקת ויושרת ההליכים. הדבר עלול אף להוביל לריבויים של הליכים משפטיים ולהחלטות הנובעות משיקולים אחרים. מוצע לשמור על ההיררכיה בין הוועדות, דהיינו לקיים דיון ובקרה על תכניות שנדונו בוועדות משנה, או על חלקן. מוצע עוד: להבטיח בקרה ואיזון בתכנון על ידי ביטול ועדות המשנה המשימתיות (הקבינטיות) המוצעות בדרג הארצי ובדרג המחוזי, ובוועדות המחוזיות לאישור תשתיות ופרויקטים ממשלתיים מיוחדים, ולאפשר לחברי ועדות המשנה האחרות בחוק להביא נושאים למליאת הוועדה. ביטול התכניות המחוזיות – הצעת החוק באה להחליש ולחסל בהדרגה את התכניות המחוזיות על אף העובדה שששת התכניות המחוזיות בצירוף עקרונות תמ"א 35 מהווים יחד את הראיה התכנונית הכוללת של התכנון הפיזי במדינת ישראל. שמירתן כתכניות מחייבות היא קריטית לשמירת רזרבות לתכנון עתידי, להגנת השטחים הפתוחים ולהבטחת תכנון יעיל הנדרש לשמירה על איכות חיים נאותה במדינה ההולכת ומצטופפת. לכן - מוצע לחזק את התכניות המחוזיות במקום להחלישן. עוד מוצע, להתנות את תחילת החוק בקיומן של תכניות כוללניות לכל היישובים בארץ. מוצע שלא לבטל את התכניות המחוזיות החלות על השטחים הבין-יישוביים כל

עוד אין תכניות כוללניות לאותו מרחב כולו. **מוצע** להותיר על כנן תכניות מתאר מחוזיות ליחידות נוף שלמות כמו פארק איילון או מרחב הפולג.

מרחב תכנון מיוחד - החוק מאפשר לשר הפנים להכריז על מרחב תכנון מיוחד לצורך תכנון או הקמה של שכונות מגורים גדולות, לצורך הקמת יישובים חדשים ואף לצורך תכנון או הקמה של תשתיות. זו הרחבה משמעותית של הסמכות הקיימת כיום בחוק. סמכות זו מאפשרת להעביר סמכויות מידי השלטון המקומי לשלטון המרכזי. יתר על כן, היא מהווה עקיפה של הליכי התכנון הרגילים ופוגעת באיזון בין תכניות ואינטרסים ציבוריים שונים. **מוצע** לתכנן בדרך המלך, במיוחד תכניות בעלות סדר גודל כל כך משמעותי.

פגיעה בזכות הערר - הנוסח המוצע של החוק שולל את זכות הערר בשורה ארוכה של תכניות משמעותיות: על תכניות מקומיות בסמכות מחוזית (אלו תכניות הדומות למנגנון הוד"לים, תכניות ביוזמה ממשלתית למגוון נושאים ובהם מגורים, תיירות, תשתיות, שירותי ציבור ועוד) אין זכות ערר כלל, וכך גם בתכניות בשטחים הגליליים. זכות הערר על תכניות כוללניות מוגבלת, ולמי שהגיש התנגדות לתכניות אלו אין זכות ערר. **מוצע** להרחיב את זכות הערר לכל סוגי התכניות כדי להבטיח את האינטרס הציבורי, שכן הנוסח המוצע של החוק אינו מאפשר ערר על תכניות כוללניות, ועל תוכניות מקומיות בסמכות ועדה מחוזית.

ג. הגדלת סמכויות השלטון המרכזי על חשבון השלטון המקומי והציבור

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.

חוסר איזון בהרכב חברי הוועדות המחוזיות והארציות - בהצ"ח ישנן ועדות בעלות רוב ממשלתי מוחלט כמו הוועדות המחוזיות וועדת המשנה הארצית לתשתיות. יש גם רוב ממשלתי גורף בוועדות המשנה למיניהן. **מוצע** להבטיח איזון בהרכב כדי שייוצגו כלל האינטרסים הציבוריים, דהיינו שיהיה ייצוג נוסף לרשויות מקומיות ונציגי ציבור וכן לבטל את ועדות המשנה לתשתיות ואת יכולת תכניות אלו לגבור על תכניות אחרות. יש לזכור שלקחי פרשת הולילנד, על הכשל בפעולת מוסדות התכנון שנחשף, מחייבים להבטיח שבועדות יהיה מספר משמעותי של נציגי ציבור בלתי תלויים ובעלי ניסיון שאינם כפופים ללחצים של השלטון המרכזי או המקומי.

מניעה מארגונים סביבתיים להשתתף בדיונים – אם אחד מארגוני הסביבה החברים בארגון הגג של ארגוני הסביבה הגיש התנגדות לתכנית, נמנעת זכות זו מארגוני סביבה אחרים. ההצעה מעקרת את יכולתם של ארגוני הסביבה מלפעול ופוגעת באינטרסים הסביבתיים בתכנון, ואף מעודדת הקמת ארגונים פיקטיביים. **מוצע** לבטל הגבלה זו.

תכנית מקומית בסמכות מחוזית - הצ"ח יוצרת מסלול אישור מקוצר לתכניות ביוזמה ממשלתית למטרות שונות (מגורים, תיירות, תשתיות, צרכי ציבור וכן כל תכנית ששר הפנים יחליט לגביה כי היא בעלת חשיבות לאומית או כלל מחוזית), בדומה לחוק הוד"לים. תכניות אלו יידונו בוועדות הקבינטיות של הוועדה המחוזית ולא יוכלו להגיע למליאת הוועדה, אין עליהן זכות ערר כלל והוועדות המקומיות לא יוכלו להחליט לגביהן דבר. **מוצע** שלא לקיים מנגנון קיצוני ולא מאוזן זה, שנותן כוח מוגזם ליוזמות ממשלתיות, מבלי להבטיח זכויות ערר. **ועדות מקומיות** – חיזוק היכולות של הוועדות המקומיות, **תנאים להסמכה שלהן, הוועדות למילוי תפקידי הוועדות המקומיות והעדר תקציבים**: יש להבטיח שעבודת הוועדות המקומיות תהיה מקצועית, עניינית ותשקף

האינטרסים הלגיטימיים של כלל הציבור אותו הן אמורות לייצג. בנוסף, 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.

ד. פגיעה בסביבה ובריאות

ביטול התוספת הראשונה לחוק שמגינה על שטחים פתוחים וקרקע חקלאית מביאה למצב של העדר האבחנה, הקיימת כיום, בין פיתוח חדש בשטחים פתוחים, שיש למעט בו, לבין פיתוח נוסף בשטחים מפותחים או מופרים, שיש לעודדו – **מוצע** שלא לבטל את התוספת הראשונה לחוק מבלי להציע מסגרת חלופית ראויה אשר תעניק הגנה ראויה על שטחים אלו, ובעיקר על השטחים הרגישים שבהם. **מוצע עוד**, שהעיקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת" לא יחול על תכניות המשנות ייעוד של שטח פתוח, בשל ההשלכות מרחיקות הלכת של תכניות אלו.

סטנדרטיזציה קיצונית של תסקירי השפעה על הסביבה והעדר תסקירי בריאות - הצ"ח קובעת כי התכניות להן יוכנו תסקירים וגם ההנחיות לתסקירים אלו – יהיו קבועים כולם מראש בתקנות. הסדר קיצוני זה, שאינו מקובל במדינות המערב, אינו מאפשר להתאים את הבחינה הסביבתית לסוג התכנית בה מדובר. בנוסף, החוק אינו מאפשר להכין תסקירי השפעה על הבריאות. **מוצע** לאפשר שיקול דעת וגמישות בקביעת התסקירים הסביבתיים וכן להכין תסקירי בריאות במקום שהדבר נדרש.

אין להפריט את בדיקת תסקירי השפעה על הסביבה - **מוצע** להפנות את המשאבים המיועדים לכך למשרד להגנת הסביבה כדי שייכין את חוות הדעת לתסקירים, וע"י כך להבטיח את האינטרסים הציבוריים ולמנוע ניגודי אינטרסים ושחיתויות.

ה. התעלמות מהאינטרסים והצרכים חברתיים

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 משלבי הראשוניים, ולו כאזכור של הנושא כיעד בהצעת החוק.

הנחיות ויעדים חברתיים לרשויות התכנון המקומיות - 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.

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.

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.

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.

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.

ייצוג הולם - יש להבטיח כי בכל מוסדות התכנון יהיה ייצוג הולם של אוכלוסיות שאינן מיוצגות עפ"י רוב כמו נשים, ערבים ובעלי מוגבלויות, זאת בהתאם לחוק ולפסיקת בימ"ש העליון.

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.

דיור בהישג יד ותמהיל דיור - אמורים לאפשר תמהיל חברתי ושילוב אוכלוסיות בעלות הכנסה מגוונת באותו אזור מגורים. הדבר חיוני לצמצום פערים חברתיים, למניעת התהוותם של ריכוזי עוני והגדלת השונות במרחב הציבורי, אל מול תהליכים של התבדלות חברתית, הרחבת פערים ופגיעה ברמת החיים של קבוצות מוחלשות. ברפומה מוצע לכלול רק דיור להשכרה במחיר שוק ודירות קטנות במחיר שוק, דבר שמרוקן מתוכן את ההגדרה, ולא מאפשר לרשות תכנון לקבוע שחלק מהדירות בתוכנית יהיו במחיר מוזל לזכאים, כאשר המחיר מתחשב בהכנסתם. תכניות כאלה שקודמו יבלמו בהעדר הסמכה בחוק. **מוצע** לקבוע שבכל תוכנית מתאר יהיו הוראות שיקבעו שחלק מהדירות יהיה דיור מוזל לזכאים, וזאת בלי קשר ובנוסף לכך שניתן לקבוע גם שחלק מהדירות יהיו להשכרה המחיר שוק או דירות קטנות.

1. תקצוב החקיקה ואי הערכות ליישום החוק

תקצוב הרפורמה כתנאי ליישומה - 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.

אי הערכות ליישום החוק – עד כה טרם נערכה המדינה ליישום החוק: החוק אינו מתוקצב כראוי, ישנה התנגדות רבה לעקרונותיו מכל קצווי הקשת ואין הערכות נאותה של הממסד לקראת תקופת כניסתו לתוקף. בין השאר, יש צורך בכתיבת 120 תקנות (50 חדשות), שלא החלה; להקצות תקציבים מתאימים, לחזק הוועדות המקומיות ועוד.