

5 במאי 2011

לכבוד

ח"כ דוד אזולאי

יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה

הכנסת

שלום רב,

הנדון: הערות להצ"ח התו"ב – חלק ג' תכניות (ס' 161 - 192)

להלן הערות האגודה לזכויות האזרח, במקום - מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לצדק חלוקתי לחלק ג' – תכניות – סעיפים 161-192:

(א) העדר מטרות חברתיות: בניגוד לחוק הנוכחי, הצעת החוק מבקשת לקדם גם סדר יום פוליטי, כלכלי ויזמי תוך מתן עדיפות לקידום נושאים תכנוניים מסוימים ובהם תכניות לישובים חדשים ולשכונות מגורים חדשות; תכניות לתשתיות; תכניות למתקנים ביטחוניים; תכניות פינוי-בינוי וכד'. **תכניות אלה הינן בעלות השפעות חברתיות רחבות היקף, אך נעדרות מהן מענה למטרות חברתיות ובהן:** קידום שוויון בכלל ושוויון הזדמנויות בפרט; פיתוח בר קיימא; צמצום פערים בין מרכז לפריפריה, 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.

מוצע: להוסיף סעיפי מטרות אלה בכל תכנית המתאר, החל מתכניות המתאר הארציות וכלה בתכניות מתאר מקומיות בסמכות הועדה המקומית.

(ב) סמכות מקבילה ואי בהירות בחלוקת הסמכויות בין ועדות התכנון: המבנה החדש של מערך התכניות, יוצר סמכות מקבילה בטיפול בתכניות מתאר במספר מוסדות התכנון ואי בהירות בנוגע לחלוקת הסמכויות בין מוסדות התכנון השונים. הן המועצה הארצית והן הועדה המחוזית ידונו בתכניות מתאר הכוללות הוראות מפורטות לתשתיות ובתכניות למתקנים ביטחוניים (ס' 163(ב), 164(ב); 179(ב), 180(ב)).

מוצע: נדרשת אבחנה ברורה בין תכנית מתאר לתשתיות ומתקנים ביטחוניים ברמה הארצית וברמה המחוזית.

(ג) פגיעה במדיניות התכנון ובהיררכיה של התכניות: הקמת יישובים חדשים כמוצע בין מטרותיה של תכניות המתאר הארצית עומדת בסתירה למדיניות התכנון; החוק מעניק עדיפות בהקשר זה לא ברור מדוע תכנית מתאר בעלת חשיבות לאומית (ס' 178 וי) היא עניין לתכנית מתאר מקומית בסמכות ועדה מחוזית ולא לתכנית מתאר ארצית; תכניות מתאר מקומיות בסמכות הועדה המחוזית לתשתיות ולמתקנים ביטחוניים יכולות לגבור על תכניות מחוזיות ותכניות כוללניות; ביטול רובד התכנון המחוזי;

מוצע: להוריד מסעיף 161(4) את המילים "יישובים חדשים" ולהוסיף מענה לצורכי הדיור של כלל תושבי המדינה".

(ד) צמצום מעורבות הציבור בתהליך התכנון: בשונה מהחוק הנוכחי, החוק החדש מצמצם משמעותית את הזכות של הציבור הרחב להגיש עררים בתוך מערכת התכנון. צמצום זה חוסם את האפשרות להשפיע על ההליך התכנוני באמצעות כלי זה ומרחיב משמעותית את ההזדקקות

למערכת השיפוטית. מערכת זו שאינה ערוכה לטיפול בנושאים תכנוניים, גם כרוכה במומחיות, ידע ובעלויות גבוהות. בתואנה של יעילות, החוק החדש מבקש, בדרך זו, לצמצם ולהגביל את מעורבות הציבור בהליך התכנוני, כאשר הנפגעים מכך יהיו הציבור הרחב ובמיוחד פרטים וקהילות מוחלשות.

בוטלה כליל האפשרות של הציבור הרחב להגיש ערר על החלטות של הוועדה המחוזית בתכניות מתאר מקומיות 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 ותכנית שהשר אישר לגביה כי יש בה חשיבות לאומית או מחוזית, תכניות מתאר כוללניות (סעיף 173) ליישוב או חלק ממנו ולמתחמי פינני-בינוי. לתכניות אלה השפעה ישירה על אוכלוסיות שונות, אך החוק החדש מעניק את זכות הערר על החלטה בתכנית מתאר כוללנית, אך ורק לרשות/ועדה מקומית שבתחומה נמצאת התכנית, לרשות/ועדה מקומית גובלת ולשלושה מחברי הוועדה המחוזית, אך לא לציבור הרחב.

מוצע: להרחיב את זכות הגשת ערר לכל מי שהגיש התנגדות לתכנית ולהחלטה תכנונית שבסמכות הוועדה המחוזית; מוצע לשקול הקמת ועדות ערר לצורך הגשת ערר גם על החלטות בתכניות מתאר ארציות מפורטות.

ס' 191 - לפי סעיף זה לא ניתן לערר על החלטות של ועדה מקומית-מחוזית בתכניות מתאר מקומיות בסמכות ועדה מקומית. סעיף זה פוגע בזכויות הבסיסיות ביותר של אחת מהקהילות המוחלשות ביותר במדינת ישראל החיה בתחום מרחבי התכנון של הוועדה המקומית-מחוזית ובה עשרות אלפי אזרחים ערבים בדוויים החיים במרחבים גליליים, בכפרים שאינם מוכרים על ידי המדינה ועל קרקעות הנמצאות במחלוקת. בה בעת מוצעים עשרות פרויקטים לפיתוח המרחב (בעיקר מתקני צבא וכבישים), אשר עתידים להפקיע מתושבי הכפרים את בתיהם, מקורות פרנסתם וקרקעותיהם, זאת תוך פגיעה חמורה ביכולתם למצות את זכותם להגנה על רכושם וקניינם.

מוצע: יש להרחיב את זכות הגשת ערר גם לכל פעולה תכנונית בתחום מרחב תכנון של ועדה מקומית-מחוזית, לרבות פיצויים.

ס' 177 (א) – הוראה זו מבטלת את הזכות שהוקנתה להתארגנות של תושבים להגיש תכנית במסגרת פס"ד בעתירת תושבי עין כרם (עת"מ 129/01). מתן הזכות לציבור ולארגונים חוץ-ממשלתיים ליזום ולהגיש תכניות שונות מאלה שמכין הממסד יתרום רבות לפתיחת תהליך התכנון למעורבות פעילה של הציבור ומתן מענה לצרכים של קבוצות אוכלוסיה וקהילות שונות.

מוצע: להוסיף לסעיף "....גוף ציבורי ו/או התארגנות של תושבים".

ס' 174(ד) – התמעטות עוררים: חזרה מערר – סעיף זה כמו סעיף 140, הוא ביטוי נוסף לגישה המובנית בהצעת החוק לצמצום מעורבות הציבור בהליכי התכנון. בהקשר זה מדובר בפגיעה נוספת בזכות הערר. לאור העובדה שבוטלה זכותו של הציבור להגיש ערר בתכניות בסמכות הוועדה המחוזית, מתעצמת הפגיעה בציבור נוכח סעיף זה. הדרך היחידה העומדת בפני הציבור לערור היא באמצעות חבר מוסד תכנון, אשר עלול להיות נתון לחצים של בעלי אינטרסים שונים. לחצים אלו עלולים להתנגש עם רצון הציבור ולהביא לידי כך שחבר מוסד התכנון ימשוך את הערר שהגיש בשם הציבור. יתרה מזאת, העובדה כי, בניגוד להיום, משיכתו של ערר משמעותה כאילו דנו בו והוא נדחה, שוללת, למעשה, את האפשרות לעתור לבית המשפט בנושא הנדון.

מוצע: לבטל סעיף זה.

(ה) חיזוק כוחה של הממשלה: הצעת החוק כולה מבקשת לחזק את השפעתה של הממשלה על הליכי התכנון והבנייה. בסעיפים הרלוונטיים לפרק זה, ס' 167 וס' 168, נקבע כי הממשלה ולא רק המועצה הארצית תהיה הסמכות להורות על הכנת תכנית מתאר ארצית; הממשלה תוכל לערוך שינויים בתכנית מתאר ארצית ללא דיון חוזר במועצה הארצית. במהלך זה קיימות מספר סכנות: העדפת השיקול הפוליטי על פני השיקול המקצועי; החלשה והשתקת האינטרסים של קבוצות מוחלשות באוכלוסייה שכבר כיום נאלצות להיאבק למימוש זכויותיהם התכנוניות; פגיעה בהמשכיות התהליך התכנוני ובזבוז משאבים ציבוריים – יוזמות ממשלתיות להכנת תמאוו"ת עלולות שלא לצאת לפעול בשל חילופי ממשלות; עקיפת סמכויות המועצה הארצית כגוף התכנון המקצועי (המורכב מנציגי הממשלה). הענקת סמכות יתר לשר הפנים לקבוע כי תכנית היא בעלת חשיבות לאומית.

מוצע: תכנית בעלת חשיבות לאומית תיכלל כתכנית מתאר ארצית.
מאחר שהמועצה הארצית היא זרוע של הממשלה מוצע לבטל את ההנחיה בס' 166 ו-167, המקנה לממשלה סמכויות ייזום ושינוי תכנית מתאר ארצית.

(ו) תכנית מתאר כוללנית למתחם לפינוי ובינוי (סעיף 168): החוק החדש מבקש לקדם אישור של 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, ולעיתים שהיית קידום התכניות נעשתה על ידי יוזמיה מתוך ציפייה לקשיי יישום. ההצעה לפיה הוועדה המחוזית תאשר תכניות פינוי-בינוי ברמה מתארית בלבד, סעיף 168 (א), באמצעות תכנית המתאר הכוללנית, 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 התכנון 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.

בהקשר זה נציין כי 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 בהרכבן נציגות הולמת לציבור.

שיתוף הציבור: בהעברת הסמכויות לוועדה המקומית בנושא תוכניות מפורטות לפינוי-בינוי, נעדרת דרישה ברורה לשיתוף הציבור. במקרה של תכניות פינוי-בינוי אין להסתפק בדרישות מינימום הקבועות בנוהלי הוועדה למתחמי פינוי-בינוי, אלא יש לעגן דרישות אלה בחוק עצמו. את הדרישה לתהליכי שיתוף ציבור יש להכליל הן בשלב התכנון המפורט והן בשלב התכנון המתארי-כוללני. יש להדגיש, כי כשאנו מדברים על שיתוף ציבור, אין הכוונה לשיתוף בעלי הזכויות במתחם המיועד לפינוי-בינוי בלבד, אלא בקשת רחבה יותר של בעלי עניין ובהם המתגוררים במתחם (גם אם שוכרים בלבד) ותושבי מתחמים סמוכים.

נספח חברתי-קהילתי: הוא אמצעי הכרחי נוסף לניטור וחיזוי של ההשלכות החברתיות המסוכנות שעלולות להיות לפרויקט פינוי-בינוי באזורים של אוכלוסייה ענייה. לעיתים תכניות פינוי-בינוי הן הגורם להתדרדרות פיזית וחברתית של מתחמים וכמעט תמיד תכניות אלו מצמצמות את מלאי הדיור הזול לטובת דיור יוקרתי ויקר יותר. על מנת שתוכניות פינוי-בינוי אכן יביאו להתחדשות, ובמיוחד לשיקום חברתי, יש לשלב בהן פעולות והתייחסויות הנוגעות להיבטים החברתיים. אנו סבורים כי כחלק מהכנת תכנית להתחדשות עירונית, יש לחייב חוות דעת הבודקת את ההשפעות של התכנית על היבטים חברתיים וקהילתיים. על חוות דעת זו לבחון, בין השאר, שהתכנית אינה דוחקת החוצה את הדיירים המקוריים של המתחם מסיבות כלכליות וחברתיות שלא צפו מראש, ואת התאמת היצע שירותי הציבור והשטחים הפתוחים לתוספת אוכלוסייה. כמו כן, חו"ד זו תיבחן האם התכנית הולמת תכנית אב עירונית כוללת, הקובעת את המיקום והכמות של מלאי יחידות הדיור הקיים ברשות המקומית (או באזור בו מקודמת התכנית) ואת יכולתה לתת מענה לדרישות דיור שונות ובכלל זה דיור בר-השגה.

הגבלת תוקף תכניות: אחת הסיבות המרכזיות לכך שתכניות פינוי-בינוי עלולות להביא להתדרדרות פיזית וחברתית של מתחמים היא חוסר מימושן. מרגע שהוכרז על מתחם כלשהו כמיועד לפינוי, נפסקת הנכונות הציבורית והפרטית להשקיע במבנים הקיימים ובמרחב הציבורי. לכן, תיקון החוק חסר קביעת זמן תפוגה קצר יחסית לתוכנית המתארית הכוללנית (זאת בנוסף לתפוגת התוכנית המפורטת).

ס' 175 (א)(17) – לא ברור ההיגיון העומד מאחורי הוראה זו. האם הכוונה לכפות תכנון על מגרשים סמוכים, אף שאינם מיועדים לפינוי בינוי, בכדי לאפשר מתן זכויות בנייה נוספות לזים התכנית על זכויות הבנייה המופלגות הניתנות ממילא בתכניות פינוי בינוי?.

(ז) מחסור בשטחים המיועדים לשירותים ציבוריים וקהילתיים: קיים חשש שתכנית תאושר ללא הקצאה מספקת של שירותים ציבוריים וקהילתיים. תכניות המתאר השונות (כוללנית, בסמכות מחוזית ובסמכות מקומית) עוסקות ביעוד קרקע לצורכי ציבור. ההגדרה לצורכי ציבור רחבה מאוד ומאפשרת גם תשתית, מתקנים ביטחוניים, אתרים לסילוק פסולת וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר השר. בנוסף, קיים חשש כי בהתאם למוצע בס' 190(2) המחסור בשטחי ציבור בתכנית מסוימת ימצא פתרון ברמת היישוב. דבר שייפגע בנגישות של אוכלוסיית התכנית לשירותי ציבור.

מוצע: יש להוריד מהגדרת צורכי הציבור תשתיות, מתקנים ביטחוניים וכו'. לחילופין מוצע להוסיף סעיפי משנה לסעיפי מטרות התכנית הגדרה חדשה "שירותים ציבוריים וקהילתיים". לעניין סעיף 190(2) יש לקבוע תנאים לפיהם כאשר קיים מחסור בשטחי ציבור בתכנית מסוימת, הקצאה של שטחי ציבור ברמת הרשות המקומית תבטיח את נגישות של אוכלוסיית אותה תכנית לשטחי ציבור.

(ח) סמכויות תכנון לוועדות המקומיות: שלילת סמכותן של הוועדות המקומיות לדון או לאשר תכנית בתחום שטח בו חלה תכנית מתאר בסמכות הועדה המחוזית, כל עוד הליכי התכנון בה טרם הסתיימו (ס' 189 (4)); החוק עושה אבחנה בין תכנית מתאר מקומית בסמכות ועדה מקומית שהוסמכה (ס' 186) וועדה מקומית שלא הוסמכה (ס' 185(א)) – לעניין תכנית בסמכות ועדה מקומית שלא הוסמכה, קיים חשש שהדבר אינו מתיישב עם סעיף הסמכת ועדות מקומיות, לפיו ועדה שלא הוסמכה ישללו סמכויותיה ויועברו לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות.

(ט) דיור בהישג יד (דב"י): מוצע לכלול במסגרת פרקים אלו העוסקים בתכניות המתאר, סעיפים המתייחסים לצורך של מוסדות התכנון לכלול בתוכניות הוראות בעניין דיור בר-השגה לאוכלוסיות הזקוקות לכך, ודיור בתמהיל חברתי למניעת מגמת הקיטוב בערי ישראל. רצ"ב, ממכתב נפרד של הקואליציה לדיור בהישג יד, הצעה להכנסת פרק חדש, או לחילופין לשילוב סעיפים חדשים, בהצ"ח.

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 הועדה המיוחדת להצ"ח התכנון והבניה;

ח"כים;

יועמ"ש ועדת הפנים