

15 בינואר 2012

לכבוד ח"כ אמנון כהן
לכבוד חברי הועדה המיוחדת לרפורמה בתו"ב
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה
יו"ר הועדה המיוחדת לרפורמה בתו"ב
הכנסת
הכנסת

במייל

שלום רב,

הנדון: הרפורמה בתכנון ובנייה – סוגיית תקצוב הרפורמה והשלכותיה

לקראת הדיון הקבוע ליום שלישי, 17.1.12 בשעה 11:30, בנושא תקצוב הרפורמה בתו"ב, אנו מבקשים להתריע מפני ההשלכות של העדר תקצוב של הרפורמה, המטילה נטלים כלכליים כבדים על הרשויות, ועלולה להחריף עוד יותר את המשבר התקציבי של הרשויות המקומיות ובמיוחד להשפיע לרעה על מצבן של הרשויות החלשות.

העברת סמכויות לוועדות המקומיות, הינה דוגמא נוספת לניסיון של השלטון המרכזי בשנים האחרונות להעביר עוד ועוד חובות וסמכויות לשלטון המקומי, מבלי להעניק להן את התמיכה התקציבית הנדרשת לשם כך (ואף תוך צמצום התמיכה התקציבית). בהעדר חיזוק תקציבי משמעותי של הרשויות החלשות, תביא הרפורמה בתכנון להגברת הפערים בין הרשויות, כמפורט להלן.

הטלת הוצאות על הרשויות המקומיות מבלי לערוך בדיקה כלכלית

כידוע, הצעת החוק נועדה, בין היתר, להרחיב את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה. העברת הסמכויות מותנית בהליך הסמכה של הוועדה המקומית תוך 5 שנים מיום תחילתו של החוק. ההליך ההסמכה ומימוש הסמכויות החדשות יטיל על הרשויות המקומיות הוצאות כבדות, אשר מקור המימון שלהן אינו ברור.

שינוי זה (הרחבת הסמכויות + הליך ההסמכה הנדרש לשם כך) הוצע מבלי שנערכה בחינה כלכלית של העלויות שיושגו בפועל על הרשויות המקומיות ויכולתן של הרשויות לעמוד בעלויות אלה. כמו כן לא נבחנו ההשלכות האפשריות של אי עמידה בסמכויות המורחבות המוענקות בחוק כתוצאה מהעדר תקציב.

העברת סמכויות לוועדות המקומיות – מותנית בהליך הסמכה יקר

כיום יש בישראל 116 ועדות מקומיות. ברור כי העברת הסמכויות לוועדות המקומיות, אשר תדרוש חיזוק הבסיס המקצועי של הוועדות הן באמצעות הכשרה מקצועית והן באמצעות תגבור בכוח אדם, תחייב השקעה תקציבית ניכרת. 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 ההולך ומעמיק במענקי האיזון והדרישה מן הרשויות המקומיות "להתייעל" ולהסתמך על הכנסותיהן העצמיות.

בהקשר זה חשוב לציין, כי ועדות מקומיות שלא תסיימנה את הליך ההסמכה שלהן עד תום 5 שנים – כל סמכויות התכנון שלהן תועברנה, לתקופה בלתי מוגבלת, ל"וועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות", אשר יש בה רוב לנציגי ממשלה ואין בה שום נציגות של השלטון המקומי. תוצאה דומה של שלילת הסמכויות והעברתן לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות לתקופה בלתי מוגבלת צפויה לרשויות, אשר לא יהיה בידן לעמוד בעלויות הנדרשות לפעילות מתמשכת במסגרת הסמכויות המורחבות. בנוסף, לא רק סמכויותיהן של הועדות העניות עלולות להישלל, אלא גם תשלומי האגרות. לפי ס' 94 (ג) אגרות המשולמות על חוק זה לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות ישולמו לאוצר המדינה.

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

דרישה להכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית

בנוסף, הצעת החוק מחייבת הכנה של תכנית מתאר מקומית כוללנית. כפי שעולה [מדו"ח מבקר המדינה](#), אשר פורסם בינואר 2010 (דו"ח שנתי 60א), לכמחצית מהרשויות המקומיות בישראל אין כיום תכניות מתאר עדכניות. בהתאם לדו"ח ההכנה והאישור של תכניות אלו אורכת כ-10 שנים בממוצע. בעשור האחרון קיבלו תוקף רק 5 תכניות מתאר מקומיות של רשויות מהמגזר היהודי. פיתוח תכנית מתאר הוא תהליך מורכב ויקר.

הבדיקה נדרשת ע"י הועדה

לאור האמור לעיל, מתבקשת הועדה לערוך בחינה כלכלית מקיפה של העלויות המוטלות על הרשויות המקומיות במסגרת הצעת החוק, תוך התייחסות להשלכות הצפויות על הפערים בין הרשויות, ובין היתר לבחון את הנושאים הבאים:

1. **עלות ההסמכה של הוועדות המקומיות** – כאמור, העברת הסמכויות לוועדות המקומיות מותנית בהליך הסמכה של הוועדה המקומית תוך 5 שנים מיום תחילתו של החוק.¹

עמידה בתנאי ההסמכה דורשת מהוועדות המקומיות השקעה תקציבית ניכרת לצורך חיזוק הבסיס המקצועי של הוועדות. כך, למשל, סעיף 107 להצעת החוק קובע כי העברת הסמכויות לוועדות המקומיות, דורשת תגבור בכוח אדם מקצועי, שיפור מערכת המידע והמחשוב, ייעול רמת השירות והאכיפה ועוד. בהקשר זה חשוב לציין, שוב, כי ועדות מקומיות שלא תסיימנה את הליך ההסמכה שלהן עד תום 5 שנים – כל סמכויות התכנון שלהן תועברנה, לתקופה בלתי מוגבלת, לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות (סעיף 110 להצעת החוק), אשר יש בה רוב לנציגי ממשלה ואין בה שום נציגות של השלטון

¹ ר' חלק ב', פרק ה' להצעת החוק הדן בהסמכת ועדות מקומיות והבקרה עליהן (סעיפים 104-121).

המקומי.2 יש להעריך את ההשקעה התקציבית הנדרשת על מנת לעמוד בתנאי ההסמכה. 3

2. עלות פעילות מתמשכת במסגרת הסמכויות המורחבות – ההשקעה התקציבית הנדרשת לפעילות הוועדה המקומית במסגרת סמכויותיה המורחבות אינה חד פעמית, אלא חוזרת ומתמשכת. לבדיקת העלויות משנה חשיבות לאור העובדה כי הצעת החוק מאפשרת לשר הפנים לשלול סמכויות מהוועדות המקומיות לתקופה בלתי מוגבלת, לא בגלל שחיתות או שיתוק פוליטי, כי אם רק בשל מחסור במשאבים. הדבר עלול להביא לכך, שבפועל רק הרשויות החלשות תנושלנה מסמכויות התכנון שלהן ותישלל מהן היכולת לתת מענה לצרכיהם של תושבי המקום ולהשפיע על התכנון בתחומן (ר' סעיפים 117-119 להצעת החוק). יש להעריך את ההשקעה התקציבית השנתית הנדרשת לפעילות במסגרת הסמכויות המורחבות.

3. עלות הכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית – בנוסף, כאמור, הצעת החוק מחייבת הכנה של תכנית מתאר מקומית כוללנית.⁴ כפי שעולה מדו"ח מבקר המדינה, אשר פורסם בינואר 2010, לכמחצית מהרשויות המקומיות בישראל אין כיום תכניות מתאר עדכניות. בהתאם לדו"ח ההכנה והאישור של תכניות אלו אורכת כ-10 שנים בממוצע. בעשור האחרון קיבלו תוקף רק 5 תכניות מתאר מקומיות של רשויות מהמגזר היהודי.

פיתוח תכנית מתאר הוא תהליך מורכב ויקר. מחד, הצעת החוק יוצרת תמריצים להכנת תכניות מתאר כוללניות. מאידך, הצעת החוק מטילה סנקציות חריפות על ועדות מקומיות, שלא תהיה להן תכנית כזו. מצב זה עלול להוביל לכך כי לרשויות המקומיות החזקות יהיה תמריץ לממן לעצמן את הכנת תכניות המתאר על מנת להשלימן במהירות האפשרית, בעוד שהרשויות החלשות יוותרו ללא תכניות מתאר. יש להעריך את העלות להכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית ולבחון את המקורות למימון עלויות אלה.

בכבוד רב ובברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד	נילי ברוך, מתכנתת	נורה אשקר, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח	במקום	האגודה לצדק חלוקתי

² להרכב הוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות ר' סעיף 122 להצעת החוק.

³ בהקשר זה חשוב להזכיר כי 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). ניתן לראות כי לא הוסמכה אף רשות ערבית, ולמעט להבים – הרוב הן בליבת המדינה ואין ייצוג לפריפריה הרחוקה.

⁴ סעיף 169 להצעת החוק

⁵ דו"ח שנתי 60א