

ינואר 2013

שלום רב,

הנדון: **נייר עמדה של המטה לתכנון אחראי לקראת הכנסת ה-19:**

איך צריכה להיראות רפורמה חברתית וסביבתית בתכנון ובבנייה

במהלך הכנסת ה-18 הגישה הממשלה הצעת חוק לרפורמה מקיפה בתחום התכנון והבנייה. יש הסכמה רחבה על כך שיש צורך בחיזוק עבודתה של מערכת התכנון ושישנה הצדקה לעריכת שינויים מסוימים בחוק. אולם הצעת חוק התכנון והבנייה ("הרפורמה בתכנון והבנייה") שקידמה הממשלה הקודמת היתה בעלת השלכות שליליות מרחיקות לכת על החברה והסביבה בישראל. משום כך, קידום הרפורמה נבלם שכן עורר התנגדות נרחבת מצד גורמים פוליטיים, מצד השלטון המקומי, מצד ארגוני החברה האזרחית ומצד ארגונים מקצועיים דוגמת איגוד המתכננים. אנו מעריכים, לאור פרסומים שונים, שבכנסת ה-19 תועלה שוב הצעת חוק בנושא תכנון ובנייה, בין אם בנוסח שנדון או בגרסה חלופית, עליה שוקדים כיום במינהל התכנון, או אחרת.

כמי שמכירים היטב את תחום התכנון בישראל, אנו סבורים כי כל רפורמה בחוק התכנון והבנייה צריכה להתבסס ולכלול מספר עקרונות יסוד שאין לוותר עליהם. עקרונות אלה יבטיחו שמערכת התכנון תהיה לא רק יעילה יותר, אלא גם חברתית וסביבתית יותר ושתגן על האינטרס הציבורי הרחב.

עוד אנו סבורים, כי כל רפורמה או תיקון בחוק התכנון והבנייה חייבים להתייחס לתכנון ארוך טווח של המדינה ולהתפתחות הראויה של החברה בישראל. עליהם לתת מענה לנושאים הבעורים הקשורים למערכת הפיתוח והתכנון, כמו למשל למצוקת הדיור ולעלותו הגבוהה, לקיטוב ההולך ומחריף בין מגזרים שונים באוכלוסייה, לצורך בשטחים פתוחים איכותיים הפתוחים ונגישים לציבור הרחב ולפערים המעמיקים בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות. כן עליהם לאפשר את מעורבות הציבור בהליכי התכנון, המשפיעים על איכות חייו היומיומית.

פיתוח הארץ עבור כולנו ועבור הדורות הבאים חייב להיעשות על בסיס עקרונות דמוקרטיים, חברתיים וסביבתיים, ולא על בסיס ראייה קצרת טווח המונעת מאינטרסים צרים. אנו מבקשים כי תפעלו ליישום עקרונות אלה בכל שינוי שיוצע לחוק התכנון ובנייה.

בכבוד רב,

ארגוני המטה לתכנון אחראי - המטה לתכנון אחראי כולל כ-30 ארגוני חברה וסביבה (כמפורט מטה), אשר שמו להם למטרה להבטיח מערכת תכנון חברתית, סביבתית ואחראית בישראל

לפרטים נוספים: דבי גילד חיו, האגודה לזכויות האזרח, debbie@acri.org.il; גיתית הירש, החברה להגנת הטבע, gitit@spni.org.il; מאיה קרטברי, חיים וסביבה, maya@sviva.net; שי צ'רפנוב, שתיל, shaic@shatil.nif.org.il

עקרונות למערכת תכנון חברתית, סביבתית ואחראית:

כללי:

רישוי – הקושי לקבל היתרי בנייה מכוח תכניות מאושרות וההליכים הבירוקרטיים הממושכים הכרוכים בכך הם אחת הבעיות המרכזיות של מערכת התכנון כיום. מצב עניינים זה נובע משתי סיבות עיקריות: האחת, דרישות טכניות מורכבות, המעוגנות בתקנות ובתקנים שונים, שכל בקשה להיתר בנייה חייבת לעמוד בהן; השנייה, מחסור בכוח אדם בוועדות המקומיות שאחראיות לרישוי, במקביל לגידול מתמשך במספר הבקשות המוגשות לאישורן. כדי להתמודד עם הבעיה יש לתגבר את מצבת כוח האדם העוסק ברישוי בוועדות המקומיות ולתקצבן בהתאם. יש לבצע בחינה מקצועית של התקנות והתקנים שחלים על בקשות להיתר, כדי לזהות כפילויות, לבטל תקנות שאינן חיוניות ולייצר קודקס מרוכז של תקנות ותקנים, שיפשט את הליכי הבדיקה של בקשות להיתרי בנייה. בנוסף, יש ליצור הבחנה ברורה בין בקשות שונות להיתרי בנייה, לפי מורכבותן. החוק צריך ליצור מסלול רישוי מהיר ביותר לבקשות פשוטות, כמו סגירת מרפסות; הליך רישוי יעיל וקצר לבקשות סטנדרטיות, למשל למבני מגורים בני מספר קומות; והליך רישוי ממושך יותר לבקשות מורכבות, כמו למגדלי מגורים בני עשרות קומות. הבחנה זאת תאפשר לקצר משמעותית את הליכי הרישוי למאסה הגדולה של הבקשות המוגשות כיום לוועדות המקומיות.

עונשין ואכיפה – קיימת חשיבות רבה לאכיפת דיני התכנון והבנייה, הדרושה להבטחת ההגנה על הסביבה והחברה, על שטחים פתוחים ועל ערכי טבע. יחד עם זאת, במקרים רבים בנייה בלי היתרים, בדרך כלל למגורים, נעשית בלית ברירה, במקומות שבהם מוסדות התכנון לא הכינו ו/או לא אישרו תכניות העונות על הצרכים של האוכלוסייה.. הפעלת סמכויות אכיפה וענישה חייבת להיות רק הנדבך השני לחוק, כאשר הנדבך הראשון הוא מילוי חובתו של מוסד תכנון לאשר תכניות ראויות, העונות על צרכי האוכלוסייה.

תקצוב כל רפורמה כתנאי ליישומה – כל רפורמה ו/או הצעת חוק, אשר מטילה על הוועדות המקומיות מטלות חדשות או נותנת להן סמכויות נוספות, חייבת להבטיח תקצוב נאות כתנאי לאישורה וליישומה. בהעדר תקצוב ראוי, רבות מהוועדות המקומיות לא יצליחו למלא כראוי את תפקידיהן, והדבר יוביל גם להעמקת הפערים בין הרשויות המקומיות השונות, תוך חיזוק הרשויות המקומיות החזקות, הנמצאות ברובן במרכז הארץ, והחלשת הרשויות המקומיות החלשות, הנמצאות ברובן בפריפריה.

מוסדות התכנון:

ועדות מקומיות – שיפור תפקודן של הוועדות המקומיות ותגבור רמתן המקצועית – יש להבטיח שעבודת הוועדות המקומיות תהיה מקצועית ועניינית ושתשרת את האינטרסים של כלל הציבור שאותו הן אמורות לייצג. כמו כן, יש לדאוג שבכל תהליך של הסמכת ועדות מקומיות לקבלת סמכויות נוספות, מעבר לאלו שמוקנות להן כיום בחוק, לא יהיו תנאים שהוועדות לא תוכלנה לעמוד בהן. יש למנוע מצב שבו רשויות מקומיות חלשות

יתקשו לקבל הסמכה בשל חוסר יכולת תקציבית, דבר שיעמיק הפערים בין הרשויות ויגביר את חוסר הצדק המרחבי והחברתי. כדי להשיג מטרה זאת, יש לייצר מנגנונים לשיתוף ציבור, להבטיח שקיפות (כגון החובה לפרסם מראש את סדר היום לדיוני הוועדות המקומיות ולאפשר את השתתפות הציבור בהם), למנות להן יועצים מקצועיים, לערוך תסקירי השפעה על הסביבה והחברה ועוד. תנאי מקדים לתפקוד נאות של הוועדות המקומיות הוא תקצוב העונה על הצרכים, בשים לב להיקף פעילותה של כל ועדה מקומית ולמטלות המוטלות עליה. יש לקבוע בחוק שחברי הוועדות המקומיות יקבלו מבעוד מועד את כל המסמכים והמידע הנחוצים להבנת התכניות שמובאות לדיון, לרבות מסמכי התכניות עצמן, מסמכי רקע וכדומה.

ועדות מרחביות (ועדות מקומיות משותפות לכמה רשויות מקומיות באזור מסוים, במקום ועדות מקומיות נפרדות לכל רשות מקומית) – יש לקבוע בחוק קריטריונים אחידים, שוויוניים ולא שרירותיים, שבכפוף להם ימונו ו/או יפורקו ועדות מרחביות. זאת בהתחשב בסוג הרשות המקומית, באופייה, בשטחה, במספר תושביה ובקשרי הגומלין שהיא מקיימת עם רשויות מקומיות אחרות במרחב. במציאות השוררת כיום יש בהיבט זה אפליה בין מגזרים וקבוצות שונות באוכלוסייה. כך, רבות מהרשויות המקומיות הערביות כפופות לוועדות מרחביות, בשעה שרשויות מקומיות יהודיות באותו אזור משמשות כוועדות מקומיות עצמאיות.

איזון בהרכב הוועדות המחוזיות והמועצה הארצית – יש להבטיח איזון בהרכב של כל מוסדות התכנון בדרג הארצי והמחוזי, כך שייצגו בהן כל האינטרסים הציבוריים. דהיינו, יש להבטיח ייצוג מאוזן של כלל המגזרים – הממשלה, הרשויות המקומיות, נציגי ציבור חברתיים וסביבתיים, אקדמאים/אנשי מקצוע, וכן ייצוג הולם של נשים וגברים, יהודים וערבים.

שימור התכניות המחוזיות – בכל רפורמה שתוצע יש לשמר את שש התכניות המחוזיות, אשר יחד עם תכנית המתאר הארצית (תמ"א) 35 מהוות את הראייה התכנונית הכוללת של התכנון המרחבי במדינת ישראל. שימור מעמדן כתכניות תקפות ומחייבות הוא בעל חשיבות קריטית לשמירת רזרבות קרקע לתכנון עתידי, להגנת השטחים הפתוחים ולהבטחת תכנון יעיל.

שימור ההיררכיה של מערכת התכנון והבקרה בתוכה – מערכת תכנון ראויה חייבת לשמור על מבנה היררכי בין מוסדות התכנון השונים, בדרג המקומי, המחוזי והארצי. במסגרת זאת יש לאפשר לציבור לערור למוסד תכנון בדרג גבוה יותר נגד החלטותיו של מוסד תכנון בדרג נמוך יותר, למשל אפשרות לערור לוועדת הערר המחוזית נגד החלטה של הוועדה המקומית לדחות התנגדויות לתכנית שבסמכותה, כפי שהדבר קבוע בחוק החל כיום. כמו כן, יש לשמר את המצב החוקי הנוכחי, שלפיו בכפוף לדרישה של חברי ועדת משנה, ניתן לחייב דיון במליאת הוועדה. המבנה ההיררכי יצמצם את הסיכון לטעויות ולשחיתויות, והיכולת לערור תאפשר לציבור להגן על האינטרסים שלו ותמנע ריבוי של עתירות לבתי המשפט, שיובילו להתמשכות מיותרת של הליכים ולעיכוב באישור תכניות ובקשות להיתרי בנייה.

מטרות התכנון:

סעיף מטרות כולל – כל חוק תכנון ובנייה ראוי שיכלול סעיף שיגדיר את מטרות החוק, שיפרט את יעדי התכנון בהתאם לנורמות הרצויות במאה ה-21, ובכלל זה שמירה על ערכי טבע, נוף, מורשת וחקלאות, מחויבות לפיתוח בר-קיימא, צמצום פערים חברתיים, הבטחת דיור בהישג יד ושוויון, שקיפות בהליכי קבלת ההחלטות ובמידע תכנוני ושיתוף הציבור בהליכי התכנון.

דיור בהישג יד ותמהיל דיור – אלה אמורים לאפשר תמהיל חברתי ושילוב תושבים ממעמדות חברתיים-כלכליים שונים באותו יישוב, באותה שכונה ואף באותו בניין מגורים. הדבר חיוני לצמצום פערים חברתיים, למניעת התהוותם של ריכוזי עוני, להגדלת השונות במרחב הציבורי ולהגברת הסולידריות החברתית. כל אלה חשובים במיוחד כיום, כאשר אנו עדים לתהליכים של התבדלות חברתית (למשל, בניית שכונות מגודרות של אוכלוסיות חזקות, הסגורות לציבור הרחב), הרחבת פערים חברתיים ופגיעה ברמת החיים של קבוצות מוחלשות. בניגוד לרושם המוטעה שנוצר, דיור בהישג יד אין משמעותו דירות להשכרה בלבד או דירות קטנות למכירה. משפחות גדולות מהעשירוניים הנמוכים זקוקות לדירות גדולות ממש כמו משפחות גדולות מהעשירוניים הגבוהים. דיור בהישג יד הוא במהותו דירות להשכרה ולמכירה במחירים הנמוכים משמעותית ממחיר השוק. יש לעגן סעיף המחייב לכלול דיור בר-השגה בכל תכנית להקמת 50 יחידות דיור או יותר.

שיתוף ציבור – יש לעגן בחוק את החובה לקיים תהליך של שיתוף ציבור בתכנון משלבי הראשוניים, וזאת בהתאמה להכרה הגוברת והולכת בעולם המערבי בצורך בשיתוף הציבור בהליכי התכנון. שיתוף הציבור צפוי להוביל לצמצום קונפליקטים, ליצירת תכניות טובות יותר ולמניעת עיכובים באישורן של תכניות אחרי הפקדתן.

קביעת הנחיות ויעדים חברתיים לוועדות התכנון המקומיות – כדי להבטיח מימוש של יעדים חברתיים המושפעים מהתכנון, על החוק לקבוע לוועדות המקומיות יעדים והנחיות ברורים בנושאים כמו דיור בר השגה, שילוב אנשים עם מוגבלויות והקמת מוסדות רווחה וציבור.

הטמעת ההיבטים החברתיים והסביבתיים בתכנון:

נספח חברתי או תסקיר חברתי – תסקירי השפעה חברתית משולבים בתהליך התכנון במספר מדינות בעולם. הדבר חיוני במיוחד באזורים צפופי אוכלוסין, המאופיינים באוכלוסייה רב-תרבותית ובפערים כלכליים גדולים. מדובר בנספח לתכניות בעלות השפעה חברתית רבה (תכניות מתאר ארציות; תכניות מתאר מקומיות ליישובים חדשים ולפניו בניו, ובכל מקרה בו מהות והיקף התכנית מחייבים זאת), הסוקר את הקשר שבין התכנית המוצעת לבין סביבתה מבחינה חברתית-קהילתית.

יועץ חברתי – יש לקבוע כי לצד מתכנן המחוז ומוסדות תכנון ארציים ומקומיים יועסק יועץ חברתי (בדומה ליועץ תחבורה או יועץ שימור), שיביע את דעתו על היבטים חברתיים כבר בשלבים הראשונים של גיבוש התכנית ויבחן את התכנית בהתאם לכללים של נספח חברתי-קהילתי (ראו לעיל). מוצע גם לקבוע יועץ חברתי בצוות התכנון של תכניות שתפקידו לקיים, בשיתוף עם התושבים, בדיקה מעמיקה של מאפייני האוכלוסייה הרלבנטית, הדינמיקה המאפיינת אותה ותהליכי שינוי עתידיים שעשויים לחול בה. מתוך כל אלה יגזור היועץ את צרכיה התכנוניים של האוכלוסייה ואת הדרכים להטמעתם בתכנית. תפקיד היועץ החברתי קיים במקומות רבים בעולם. לרוב היועצים החברתיים יש רקע גם בתחום התכנון המרחבי וגם בתחומים חברתיים, כגון סוציולוגיה או עבודה סוציאלית-קהילתית.

שקיפות – תנאי חיוני לשיתוף הציבור ולקבלת החלטות תכנוניות ראויות, שיאזנו בין אינטרסים וצרכים שונים, הוא שקיפות של הליכי התכנון. כדי להשיג זאת יש לפתוח את דיוני מוסדות התכנון בכל הרמות לציבור ולפרסם באינטרנט מראש את סדר היום של הדיונים ואת חומרי הרקע להם, לרבות מסמכי התכנון שידונו.

ייצוג הולם – יש להבטיח כי בכל מוסדות התכנון יהיה ייצוג הולם של אוכלוסיות שאינן זוכות כיום לייצוג יחסי הולם, כמו ערבים ובעלי מוגבלויות.

תסקירי השפעה על הסביבה ותסקירי בריאות – יש להבטיח למוסדות התכנון גמישות ושיקול דעת נרחב בהכנת תסקירים וכן להרחיב את סוגי התסקירים שיוכנו לסוגי תכניות מסוימים, כך שיכללו גם תסקירי בריאות כשהדבר נדרש. את ההנחיות לעריכת התסקירים ואת בחינתם יעשו המשרד להגנת הסביבה ו/או משרד הבריאות, האמונים על שמירת האינטרס הציבורי, דבר שיצמצם את הסיכון לניגודי אינטרסים ולשחיתויות.

התנגדויות – יש לקבוע בחוק כי כל אדם וכל גורם יהיו רשאים להגיש התנגדות לכל סוגי התכנון, לרבות לתכניות מתאר ארציות.

זכויות ערר – יש להבטיח זכות ערר בנוגע לכל סוגי התכנון, כדי להבטיח את השמירה על האינטרס הציבורי.

לפרטים נוספים: דבי גילד חיו, האגודה לזכויות האזרח, debbie@acri.org.il; גיתית הירש, החברה להגנת הטבע, gittit@spni.org.il; מאיה קרטברי, חיים וסביבה, maya@sviva.net; שי צ'רפנוב, שתיל, shaic@shatil.nif.org.il