



21 במרץ, 2013

לכבוד
הגב' בינת שוורץ
מנהלת מינהל התכנון
משרד הפנים
ירושלים

שלום רב,

הנדון: הצעת מינהל התכנון לתיקון חוק התכנון והבנייה – היבטים חברתיים

בהמשך לפגישות שקיימנו במהלך החודשים האחרונים עמך ועם אריאל וכסלר בנוגע להצעת מינהל התכנון לתיקון חוק התכנון והבנייה המתגבשת בימים אלה (להלן גם: "הצעת החוק", "הרפורמה"), אנו מבקשים לחדד ולפרט את עמדתנו בעניין ההצעה.

מבוא

1. לתכנון המרחבי יש השלכות דרמטיות על רמת החיים של אנשים, על פערים חברתיים, על שוויון ואפליה ועל נגישות לשירותים חיוניים ובסיסיים. לפיכך, יש להבטיח שמערכת התכנון תביא בחשבון היבטים חברתיים אלה בפעילותה. מוסדות התכנון כולם צריכים לשים לעצמם ליעד לפעול למען שיפור רמת החיים של קבוצות מוחלשות באוכלוסייה, לצמצם את הפערים ביניהן לבין אוכלוסיות אחרות ולקדם שוויון.
2. ההחלטות שמקבלים מוסדות התכנון מכתיבות את אופי האוכלוסייה שתוכל להתגורר במתחם המתוכנן. כך, החלטה להקים בתחום תכנית מסוימת מתחם פרברי, הכולל בתים צמודי קרקע עם מבני ציבור מעטים ונגישות מינימאלית לתחבורה ציבורית, תייצר מרחב שמתאים רק לאוכלוסייה אמידה. באופן דומה, החלטה לאשר בתכנית מסוימת הקמת מגדלי מגורים עם יחידות דיור גדולות תייצר מתחם, שרק בני המעמדות החברתיים-הכלכליים הגבוהים יוכלו להתגורר בו. ההחלטה התכנונית עצמה טומנת בחובה סכנה להדרה של שכבות רחבות בציבור. למרבה הצער, לעתים קרובות משתמשים מוסדות התכנון בסמכויות שהעניק להם המחוקק כדי להדיר במכוון אוכלוסיות מסוימות, או שהם אינם ערים להשלכות החברתיות של החלטותיהם התכנוניות.
3. השימוש בסמכויות תכנון כדי להדיר אוכלוסייה "לא רצויה" לא מוגבל רק רק לוועדות המקומיות, אולם זו תופעה שללא ספק נפוצה יותר בקרבן מאשר אצל מוסדות תכנון אחרים. רשויות מקומיות רבות, המכהנות גם כוועדות מקומיות, עומדות לא פעם בפני לחצים של תושבי המקום לחסום כניסה של קבוצות מיעוט או של אוכלוסיות מעוטות הכנסה, והן בעצמן

מעוניינות באוכלוסייה מבוססת שלא נזקקת לשירותים ציבוריים יקרים שאותם נדרשת הרשות המקומית לספק, למשל: שירותי סעד ורווחה. בנסיבות אלו, התכנון המרחבי הופך כלי מרכזי להשגת מטרות אלו.

4. על רקע זה, אנו בוחנים את הצעת מינהל התכנון, כמפורט להלן. בנוסף, רצ"ב עמדת המטה לתכנון אחראי, שאנו חברים בו, אשר מפרט כיצד לדעתנו ראוי שתראה רפורמה חברתית וסביבתית בתכנון ובבנייה.

היוזמה להרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות

5. היוזמה שבליבת הצעת החוק שמינהל התכנון מקדם הינה הרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות, כך שיוסמכו לאשר תכניות רבות שכיום הסמכות הבלעדית לאשרן נתונה לוועדות המחוזיות. יודגש כבר בשלב זה כי ככלל, אנו סבורים שמדובר ביוזמה ראויה, אלא שכדי לצמצם עד למינימום את ההשלכות השליליות שעלולות להתלוות לה, ובה בעת למקסם את היתרונות הטמונים בה, יש לדעתנו לנקוט צעדים שונים, שעיקריהם יפורטו בהמשך.

6. בפגישה שקיימנו איתך ב-13.2.2013 קיבלנו את הרושם הברור, כי לדעת מינהל התכנון, ביזור הסמכויות לוועדות המקומיות הוא ההישג החברתי המשמעותי ביותר ברפורמה המוצעת, צעד שמהווה דמוקרטיזציה של התכנון המרחבי. כאמור, איננו חולקים על החשיבות שבהרחבת סמכויות התכנון של הוועדות המקומיות, אשר ביישובים רבים זהות בהרכבן למועצת הרשות המקומית הנבחרת בבחירות דמוקרטיות ומייצגת את רצון התושבים. עם זאת, דמוקרטיה מהותית אינה מתבטאת רק בכך שהרוב קובע, אלא גם בכך שזכויותיו של המיעוט נשמרות.

ביזור סמכויות מחייב שמירה על שוויון בין הרשויות המקומיות

7. לדעתנו, תנאי מקדים להרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות הוא נקיטת אמצעים להגברת השוויון בין רשויות מקומיות "חזקות" ל"חלשות".

8. לעניין זה נזכיר כי רק לחלק מהיישובים בישראל יש ועדות תכנון מקומיות, הזהות בהרכבן למועצת הרשות המקומית. לפי נתוני משרד הפנים, מבין 120 ועדות מקומיות הפועלות בישראל, 31 הן ועדות מרחביות, המשותפות לכמה רשויות מוניציפליות. מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, בוועדות המרחביות קיים ייצוג חלקי בלבד של נבחרים הציבור ביישובים השונים השותפים בהן.

9. בנוסף, לפי המחקר "משך פעולתן של ועדות ממונות (ועדות קרואות)" שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביוני 2009, באותה עת היו בישראל 23 ועדות קרואות שמונו על ידי שר הפנים. כידוע, ועדות קרואות, המשמשות גם כוועדות תכנון מקומיות, אינן נבחרות על ידי הציבור המקומי אלא נכפות עליו על ידי שר הפנים. באופן לא מקרי, רוב הוועדות הקרואות מונו ליישובים ערביים ו/או יישובים שתושביהם משתייכים למעמדות החברתיים-הכלכליים הנמוכים, שרוב אוכלוסייתם סובלת ממילא מאפליה מערכתית. בנסיבות אלו, ספק אם ניתן לראות במהלך המוצע על ידכם, למרות יתרונותיו הברורים, משום דמוקרטיזציה של הליכי התכנון המרחבי.

10. במקביל להרחבה המוצעת בסמכויותיהן של הוועדות המקומיות, הרפורמה שאתם מקדמים מבקשת להרחיב את הליך ההסמכה של הוועדות המקומיות, בהתבסס על הקבוע בסעיף 62(א)(ג) לחוק, ובאופן זה ליצור שלושה סוגים של ועדות מקומיות: א. ועדות מקומיות רגילות, שסמכויותיהן יורחבו רק במעט; ב. ועדות מקומיות מוסמכות, שיזכו לסמכויות רחבות יותר; ג. ועדות מקומיות מוסמכות, שאושרה להן תוכנית מתאר עדכנית, אשר יקבלו את מירב הסמכויות.

11. קיים לדעתנו קושי בהצעה ליצור שלושה מעמדות של ועדות מקומיות, לפי רמתן המקצועית ומידת הכשרתן. אין כמעט ספק שמתווה מוצע זה יעמיק את הפערים הקיימים ממילא בין ועדות מקומיות חזקות, שנמצאות רובן ככולן במרכז הארץ ונהנות מהכנסות גבוהות מהיטלי השבחה ומאגרות בנייה, לבין הוועדות המקומיות החלשות, שרובן פועלות בפריפריה. כך, ועדה מקומית חזקה ממילא, כמו הוועדה המקומית רעננה, תקבל סמכויות רחבות ביותר, ואילו ועדה מקומית בפריפריה, כמו הוועדה המקומית בית שאן, תיאלץ להסתפק בסמכויות מוגבלות, כך שתלותה בהחלטות הוועדה המחוזית תישאר במהותה כפי שהיא כיום.

12. אנו סבורים שמינהל התכנון צריך להציב לעצמו כיעד אסטרטגי את הקטנת הפערים המקצועיים והאחרים בין הוועדות המקומיות השונות. יש להשקיע, השקעה מקצועית ותקציבית כאחד, בשיפור הרמה המקצועית של הוועדות המקומיות, תוך שימת הדגש על ועדות מקומיות חלשות. המטרה צריכה להיות הבאת כל הוועדות המקומיות בישראל לרמת ידע מקצועי נאותה, שתאפשר להקנות לכולן אותן סמכויות. אכן, רמה מקצועית נאותה צריכה להיחשב כתנאי מקדים לפעילותם של כל מוסדות התכנון; אין להשלים עם מצב שבו חלק משמעותי ממוסדות התכנון סובל מנחיתות מקצועית בהשוואה למוסדות תכנון אחרים באותו מדרג.

דמוקרטיזציה של התכנון – לא רק ביזור סמכויות

13. אנו סבורים כי רפורמה שעיקרה ביזור סמכויות לרשויות המקומיות חייבת להיות מלווה במנגנונים שיבטיחו שהתכנון המקומי ישרת את כל התושבים, יוביל לשוויוניות, יהיה מכיל ויביא בחשבון את מכלול האינטרסים והצרכים בעת קבלת ההחלטות התכנוניות. מנגנונים אלה חיוניים כדי לוודא שהיעד הראוי – דמוקרטיזציה של התכנון – לא יהפוך לסיסמה ריקה מתוכן.

14. להלן הפרמטרים העיקריים שיש לדעתנו לעגן בכל רפורמה שמציעה להרחיב את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות:

א. **ייצוג מגוון אינטרסים בהרכב הוועדות המקומיות:** בצד נבחרי הציבור הנבחרים, יש לקבוע בחוק כי בוועדות המקומיות יישבו גם נציגי ציבור עצמאיים המייצגים קבוצות אוכלוסייה וקהילות שונות שכוחן הפוליטי קטן, וכמו כן – נציג של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

ב. **שיפור הרמה המקצועית של הוועדות המקומיות:** יש לפעול לשיפור תפקודן של הוועדות המקומיות ולתגבור רמתן המקצועית, לרבות הרמה המקצועית של מחלקות התכנון ברשויות המקומיות. הדבר דורש השקעה תקציבית לא מבוטלת, ויש להבטיח תקצוב הולם לאורך

זמן. בהקשר זה, אנו רואים בחיוב את הפעולות שיזמתם לחיזוק רשויות מקומיות חלשות ולהכשרת אנשי מקצוע וחברי ועדות מקומיות, אך עיגון הדבר בחוק, יבטיח בסיס תקציבי שיאפשר את מימוש היעדים הללו לאורך זמן.

ג. **תגבור הידע המקצועי של חברי הוועדות המקומיות:** יש לקבוע בחוק כי עם מינוים כחברי ועדה מקומית בפעם הראשונה, כל חבריה יידרשו לעבור קורס בנושאי תכנון ובנייה. השלמת הקורס תהיה תנאי סף לחברותם בוועדה המקומית ולהשתתפותם בדיוניה. בנוסף יש לקבוע בחקיקה כי חברי ועדה מקומית יעברו לפחות הכשרה מקצועית אחת לשנה, לרבות בנושא הטמעת שיקולים חברתיים בהליך התכנון.

ד. **שיתוף ציבור, הנגשה ושקיפות:** יש לחייב שיתוף ציבור כבר מהשלב של גיבוש התכניות. שיתוף ציבור צפוי להוביל לצמצום קונפליקטים, ליצירת תכניות טובות יותר ולמניעת עיכובים באישורן של תכניות אחרי הפקדתן. יש לחייב שקיפות מלאה. במסגרת זאת יש להרחיב את הדרישות הכלולות כבר כיום בחוק (כמו החובה בדבר פרסום פרוטוקולים של מוסדות התכנון, הקבועה בסעיף 48 לחוק), כך שהוועדות המקומיות ושאר מוסדות התכנון יחויבו לפרסם באינטרנט ומראש את סדר היום לדיוניהם.

ה. **מנגנונים לבחינת היבטים חברתיים:** יש לקבוע כי בתכניות מסוימות (כגון תכניות מתאר מקומיות ליישובים/שכונות/מתחמים שלמים, תכניות ליישובים חדשים, תכניות פינוי בינוי, תכניות לתשתיות) תהיה חובה למנות יועץ חברתי שילווה את התכנית ולערוך תסקיר השפעה חברתית-קהילתית. הדבר חיוני במיוחד באזורים צפופי אוכלוסין, המאופיינים באוכלוסייה רב-תרבותית ובפערים כלכליים גדולים.

ו. **ועדות מרחביות:** 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 בתחום זה אפליה בין מגזרים וקבוצות שונות באוכלוסייה. כך, רבות מהרשויות המקומיות הערביות כפופות לוועדות מרחביות, בשעה שרשויות מקומיות יהודיות שנמצאות באותו אזור משמשות כוועדות מקומיות עצמאיות.

ז. **דיוור בהישג יד ותמהיל דיוור, לרבות דיוור ציבורי:** יש לחייב את הוועדות המקומיות להקפיד על כך שבכל תכנית שמאפשרת הקמת יותר מ-50 יחידות דיוור, יוגדר תמהיל מגוון של יחידות דיוור בגדלים שונים. בתכניות כאלו יש להבטיח פתרונות דיוור המותאמים לקבוצות מעוטות הכנסה ולמיעוטים, ובכלל זה גם דיוור בר השגה. במונח זה כוונתנו לאו דווקא ליחידות דיוור קטנות או לדירות להשכרה, אלא לדיוור במחיר שיהיה נמוך משמעותית ממחיר השוק ושיותאם להכנסתם של הזכאים (לא יותר מ-30% מהכנסתם הפנויה), לרבות דיוור ציבורי. חריגה מכלל זה תיעשה במקרים חריגים.

ח. **קביעת הנחיות ויעדים חברתיים לוועדות המקומיות:** כדי להבטיח מימוש של יעדים חברתיים המושפעים מהתכנון, על החוק לקבוע לוועדות המקומיות יעדים והנחיות ברורות בנושאים כמו דיוור בר השגה, שילוב אנשים עם מוגבלויות והקמת מוסדות רווחה וציבור.

ט. **התנגדויות:** יש לקבוע בחוק כי כל אדם וכל גורם יהיו רשאים להגיש התנגדות לכל סוגי התכניות. בעוד שזכות השימוע וזכות העמידה מקבלות הכרה והגנה רחבה ביותר בבתי המשפט, ההזדקקות להליכים משפטיים כדי למצות זכויות אלה עולה כידוע ממון רב, ומרחיקה מהליכי התכנון דווקא את האוכלוסיות הסובלות מתת-ייצוג בוועדות.

לסיכום, הצעת החוק המקודמת על ידיכם הינה רפורמה משמעותית בחוק התכנון והבנייה, אשר השלכותיה על התכנון יהיו דרמטיות. מטבע הדברים, מכתב זה דן רק בעקרונות הכלליים ואינו נכנס לפרטים. במידת הצורך, אנו שומרים לעצמנו את הזכות להעביר אליכם הערות פרטניות לאחר שתגובש גרסה חדשה ומעודכנת של הצעת החוק שאתם מקדמים.

על כן אנו מבקשים שתטמיעו בה את המנגנונים והעקרונות המפורטים במכתבנו זה ובנייר העמדה המצ"ב, כדי להבטיח חוק תכנון ובנייה ראוי, המקדם ערכים של שוויון, צדק חברתי ותכנון דמוקרטי במובן המהותי של המלה.

בכבוד רב ובברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד	נילי ברוך
האגודה לזכויות האזרח	במקום - מתכננים לזכויות תכנון
052-8282444	052-2224320

העתקים :

מר הראל לוקר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
ח"כ מירי רגב, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ירושלים
גב' שרית דנה, משנה ליועמ"ש לממשלה, משרד המשפטים
מר יהודה זמרת, יועמ"ש משרד הפנים