



7 בנובמבר, 2013

לכבוד
ח"כ מירי רגב
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה
הכנסת

שלום רב,

הנדון: הערות לסעיפים 23-8 להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102)

להלן הערות "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח לסעיפי הצעת החוק האמורים שיידונו בוועדה ב-12.11.2013.

סעיף 8 להצעת החוק

עיקרי הסעיף

א. תיקון סעיף 18 לחוק העיקרי ותוספת נציג נוסף בעל דעה מייעצת בוועדות המקומיות שאינן בתחום מועצות אזוריות, אשר יהיה מומחה בתחומי התכנון והבנייה ואינו עובד מדינה או עובד רשות מקומית. תוספת נציג אחד בעל דעה מייעצת שהוא נציג הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים בוועדה מקומית שבמרחב התכנון של מועצה אזורית.

ב. מתן שכר לנציגים בעלי הדעה המייעצת שימונו לוועדות המקומיות.

ג. קביעת סמכויותיהם של נציגים בעלי דעה מייעצת לחוות את דעתם בנושאים שונים, לדרוש דיון נוסף במליאת הוועדה המקומית וכו'.

הערות לסעיף 8

א. תוספת נציגים בעלי דעה מייעצת: לפי דברי ההסבר להצעת החוק, התוספת המוצעת של נציגים בעלי דעה מייעצת נועדה "להגביר את מקצועיות עבודתן של הוועדות המקומיות". לדעתנו, אכן קיים צורך בשיפור המקצועיות של החברים בוועדות המקומיות, אולם אין בשינוי המוצע כדי להשיג מטרה זאת.

כדי להבטיח שלמקבלי ההחלטות בוועדות המקומיות תהיה רמה מקצועית נאותה, יש לשנות את הרכבו (ולא רק להוסיף להן נציגים בעלי דעה מייעצת), וכן לחייב את כל חבריהן לעבור השתלמות מקצועית שתהיה בפיקוח של משרד הפנים ובמימונו. יש לזכור כי חברי הוועדות המקומיות הם נבחרים הציבור בשלטון המקומי ורובם אינם בקיאים בנושאי תכנון ובנייה. לשם השוואה, מוסדות התכנון ברמה המחוזית והארצית מאוישים ברובם על ידי אנשי מקצוע בתחומי התכנון והבנייה.

ההבחנה בהצעת החוק בין ועדות מקומיות "רגילות" לבין ועדות מקומיות שמרחב התכנון שבאחריותן נמצא בתחום מועצה אזורית אינה משקפת את מלוא הצרכים והבעיות התכנוניות שעמן מתמודדים חברי הוועדות המקומיות. במקרים מסוימים יש בתחום מועצה אזורית יישובים שהיו בעבר בעלי אופי כפרי, אלא שבהווה הם הולכים ומתפתחים לכיוון של יישובים פרבריים או אפילו עירוניים. במקרים אלה, לחברי הוועדה המקומית ולצוות המקצועי שלה אין כלים מקצועיים להתמודד עם השינויים הללו. בה בעת, יש עיריות ומועצות מקומיות שבתחום השיפוט שלהן קיימים שטחים פתוחים רחבים, שחלקם אף מוגדרים כשמורות טבע או כיערות, ולא תמיד לאדם בעל השכלה בתכנון פיזי יש כלים מקצועיים להתמודד עם הבעיות שנובעות מהממשק בין השטחים הבנויים לבין השטחים הפתוחים, או היכולת להבחין בערכיות של אותם שטחים פתוחים כדי להחליט לאיזה כיוון ראוי לקדם פיתוח עתידי של היישוב.

ב. מתן שכר לנציגים בעלי הדעה המייעצת: על פי המוצע, הנציגים בעלי הדעה המייעצת שימונו לוועדות המקומיות יקבלו גמול בעבור השתתפותם בישיבות הוועדה המקומית. לפי המוצע, התשלום יהיה מקופת הוועדה המקומית, ושר הפנים יקבע אילו ועדות מקומיות יקבלו שיפוי בגין הוצאה זאת ואילו ועדות מקומיות יאלצו לשאת בעלות לבדן.

לדעתנו לא ניתן להשית על הוועדות המקומיות את עלות שכרם של הנציגים בעלי הדעה המייעצת ועל משרד הפנים לכסות את ההוצאות הכרוכות בכך.

ההצעה לשלם שכר לנציגים בעלי הדעה המייעצת מעוררת את אחת הבעיות החריפות ביותר הנוגעות לעבודתן של הוועדות המקומיות: העובדה שכל חבריהן נאלצים לעבוד במשך שנים ארוכות בלי לקבל גמול על עבודתם ובלי לקבל אפילו החזר הוצאות. בניגוד למוסדות התכנון המחוזיים והארציים, שבהם מרבית החברים הם עובדי מדינה אשר חברותם בוועדות המחוזיות או במועצה הארצית היא חלק מהגדרת תפקידם, הוועדות המקומיות (להוציא הוועדות המקומיות המרחביות) זהות בהרכבן למועצת הרשות המקומית, אשר לפי החוק חברה לא מקבלים שכר עבור עבודתם.

במלים אחרות, כל חברי הוועדות המקומיות נדרשים למלא את תפקידם בהתנדבות במשך שנים, כאשר כידוע הבחירות לרשויות המקומיות מתקיימות פעם בחמש שנים.

לדעתנו מדובר במצב בלתי מתקבל על הדעת, בפרט לאור העובדה שהצעת החוק מבקשת להרחיב את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות ולהטיל עליהן מטלות נוספות, שכיום הן באחריות הוועדות המחוזיות.

באופן עקרוני ראוי היה שכל חברי הוועדות המקומיות יקבלו ממשרד הפנים גמול על עבודתם.

עם זאת, יש להבחין בעניין זה בין מליאת הוועדה המקומית, שמתכנסת רק לעתים רחוקות יחסית (לרוב פעם בכמה חודשים), לבין ועדת המשנה של הוועדה המקומית, שהוקמה מכוח סעיף 18(ה) לחוק העיקרי, אשר מתכנסת בתדירות גבוהה (ברוב המקרים הידועים לנו, אחת לשבוע). ועדת המשנה היא זאת שעושה הלכה למעשה את רוב עבודתה של הוועדה המקומית, וחבריה נדרשים לא רק ליטול חלק בדיונים שמתקיימים כאמור בתדירות גבוהה מאוד, אלא גם ללמוד את החומר לפני כל דיון ולהשקיע בכך זמן ומאמצים נוספים.

ככל שהדבר נוגע לחברי ועדת המשנה של הוועדה המקומית, אין מדובר אפוא בעבודה מעטה ובישיבות שמתקיימות אחת לכמה חודשים, אלא מדובר בעבודה אינטנסיבית שדורשת השקעה וידע רבים. המצב הקיים, שבו חברי ועדת המשנה אינם מקבלים גמול על עבודתם ואינם זוכים אפילו להחזר הוצאות, הוא בלתי נסבל. הוא יוצר מציאות שבה חברי ועדת המשנה ברובם נאלצים לעגל פינות ולהצביע על נושאים שלא היתה להם אפשרות ללמוד לעומק. מצב עניינים זה גם מעודד השפעות זרות מצד גורמים חיצוניים בעלי אינטרסים.

על כן חיוני לדעתנו לקבוע בחוק שחברי ועדת המשנה של הוועדה המקומית יקבלו גמול על עבודתם. הדבר נדרש שבעתיים לאור סעיפי הצעת החוק שמבקשים להרחיב עוד יותר את סמכויות הוועדות המקומיות, ובכך להטיל על חבריהן עומס עבודה נוסף. לאמיתו של דבר, המהלך המוצע – הרחבת הסמכויות והחובות של חברי הוועדות המקומיות, בלי לעגן בחקיקה חובת תשלום שכר בגין עבודתם – משקף התנערות של השלטון המרכזי מאחריותו, על ידי העברת מטלות וסמכויות מהוועדות המחוזיות (שפעולתן ממומנת על ידי המדינה) אל הוועדות המקומיות, שכל חבריהן נדרשים כאמור למלא את עבודתם בהתנדבות.

השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 8

א. יש לשנות את הרכב הוועדות המקומיות עצמן ולא רק להגדיל את מספר הנציגים בעלי הדעה המייעצת: מוצע להוסיף להרכב הוועדות המקומיות, כחברים מן המניין, נציג של לשכת התכנון המחוזית בתחום המחוז שבו נמצא מרחב התכנון שבאחריות הוועדה המקומית; נציג של השר להגנת הסביבה; ונציג של שר הרווחה והשירותים החברתיים. כן מוצע להוסיף להרכב הוועדות המקומיות, כחברים מן המניין, נציג של הארגונים שעניינם הגנה על הסביבה ונציג של ארגונים חברתיים. שינוי מוצע זה בהרכב הוועדות המקומיות יבטיח הרכב מגוון ומאוזן יותר, שיביא בחשבון אינטרסים חברתיים וסביבתיים רחבים, וייתן ביטוי לעקרונות הדמוקרטיה ההשתתפותית. יוזכר בהקשר זה שהשיקול החברתי הוכר בפסיקה כשיקול תכנוני רלוונטי, והודגש כי במסגרת זאת יש לבחון גם את השלכותיה של תכנית על המציאות החברתית בסביבתה (עע"מ 8354/04 האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פורסם בבנו). נציגות לארגונים החברתיים בוועדות התכנון כולן, לרבות בוועדות המקומיות, היא הכרחית על מנת ששיקול זה יוטמע כנדרש בין שאר השיקולים התכנוניים.

ב. יש לקבוע חובת הכשרה מקצועית לכל חברי הוועדה המקומית: בהינתן שמרבית חברי הוועדה המקומית אינם אנשי מקצוע בתחומי התכנון והבנייה, יש לחייבם לעבור הכשרה מקצועית בסיסית בתחום לפני תחילת עבודתם בוועדה המקומית. הכשרה מקצועית זאת תהיה באחריות מינהל התכנון במשרד הפנים ובמימונו ותבטיח ידע מקצועי בסיסי וראוי לצורך קבלת החלטות נאותות.

ג. מתן שכר לחברי הוועדות המקומיות: יש לעגן בחקיקה חובת תשלום לכל חברי ועדת המשנה של הוועדה המקומית. התשלום יבוצע מקופת משרד הפנים.

סעיף 9 להצעת החוק

ראו הערות לסעיף 8 לעיל.

סעיף 12 להצעת החוק

עיקרי הסעיף

תוספת סעיף קטן חדש 28ב. לחוק העיקרי שלפיו שר הפנים יוכל להעביר את סמכויותיה של ועדה מקומית, כולן או חלקן, לעניין תכניות שבסמכותה, לוועדה המחוזית, במקרה שמצא כי הוועדה המקומית לא מקיימת את תפקידיה כראוי או שהיא פועלת בחריגה מסדרי מינהל תקין

או מעקרונות של טוהר המידות. קביעת הפרוצדורות לשלילת סמכויות אלו של הוועדה המקומית ולהעברתן לוועדה המחוזית.

הערות לסעיף 12

המתווה המוצע בעייתי משום שהוא מאפשר יצירת מצב שבו ועדה מקומית שאינה פועלת כראוי תוכל להמשיך לפעול בתחומים מסוימים (למשל, להמשיך לתת היתרי בנייה וגם לאשר תכניות מסוימות בסמכות מקומית), בעוד ששאר סמכויותיה יישללו ויועברו לוועדה המחוזית. כך לדוגמה ייתכן מצב שבו סמכויותיה של ועדה מקומית לאשר תכניות הכוללות שינוי קו בניין יישארו בידה, ואילו סמכויותיה לאשר תכניות הכוללות תוספת קומות יישללו ממנה ויועברו לוועדה המחוזית. מדובר בהבחנות מלאכותיות שאין להן מקום, מה גם שבמרבית המקרים תכניות מעצם טבען כוללות הוראות במגוון נושאים, ולא רק בנושא בודד כמו קווי בניין או מספר הקומות במבנה.

בנוסף, לאור הוראות קיימות בחוק העיקרי – סעיף 28א. לחוק הקיים שמאפשר לשר הפנים למנות ועדה ממונה במקום הוועדה המקומית, במקרה שזאת לא ממלאת את תפקידיה כנדרש, וסעיף 28.ב) לחוק הקיים, שמאפשר לוועדה המחוזית להיכנס בנעלי הוועדה המקומית במקרה שזאת לא מילאה הוראה של הוועדה המחוזית בעניין הכנת תכניות וכו' – אין בכלל צורך במסלול הדרקוני שמוצע בסעיף 12 להצעת החוק.

כאמור לעיל, לדעתנו משרד הפנים, כמי שמופקד על תקציבי הרשויות המקומיות ועל התכנון המרחבי בישראל, חייב להבטיח שלכל הוועדות המקומיות בישראל תהיה תשתית תקציבית נאותה שתאפשר להן להשיג רמה מקצועית בסיסית ראויה. חלק מהשינויים שהצענו לעיל בסעיף 8 להצעת החוק יוכלו להשיג מטרה זאת. ככל שיובטח שהוועדות המקומיות כולן יהיו ברמה מקצועית נאותה, ממילא לא יהיה צורך במתן אפשרות לשר הפנים לשלול את סמכויותיהן ולהעבירן לוועדות המחוזיות – בדיוק כפי שהחוק העיקרי (וגם הצעת החוק) לא מסמיכות את השר לשלול את סמכויותיהן של הוועדות המחוזיות, פשוט משום שהוא מניח שוועדות אלו, המאוישות רובן ככולן על ידי אנשי מקצוע, פועלות ברמה מקצועית ראויה.

השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 12

יש לבטל את הסעיף כולו.

סעיף 14 להצעת החוק

עיקרי הסעיף

א. קביעה כי שר הפנים יוכל להסמיך ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית או כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת, אשר לפי המוצע יוקנו להן סמכויות לאשר תכניות שונות, אשר כיום הסמכות לאשרן נתונה רק לוועדה המחוזית. לפי המוצע, ייווצרו שלושה מעמדות של ועדות מקומיות: (1) ועדות מקומיות "רגילות", שלא יוסמכו ושסמכויותיהן יורחבו, לעומת המצב הקיים לפי החוק העיקרי, רק במעט; (2) ועדות מקומיות עצמאיות, שיקבלו סמכויות לאשר תכניות רבות שכיום הסמכות לאשרן נתונה רק לוועדה המחוזית; (3) ועדות מקומיות עצמאיות

מיוחדות, שיקבלו, במרחב התכנון שבאחריותן, סמכויות רחבות מאוד, הנופלות אך במעט מאלה שנתונות כיום לוועדה המחוזית.

- ב. מתן אפשרות למינוי מהנדס מלווה מטעם שר הפנים לוועדה מקומית, בין אם במקרה שהוועדה המקומית אינה מתפקדת כראוי ובין אם על מנת לשפר את תפקודה כדי לאפשר את הסמכתה כוועדה מקומית עצמאית או כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת. איסור על מהנדס הוועדה המקומית להפעיל את סמכויותיו שלא בכפוף לקבלת אישור בכתב מהמהנדס המלווה.**
- ג. הקמת יחידת בקרה על ועדות מקומיות שתבצע ביקורת על פעולותיהן של הוועדות המקומיות.**

הערות לסעיף 14

א. יצירת שלושה מעמדות של ועדות מקומיות – רגילות, עצמאיות, עצמאיות מיוחדות: לדעתנו, הצעה זאת שבלב ההסדר המוצע היא בעייתית מכמה סיבות.

ראשית, מערכת התכנון שהוקמה מכוח החוק העיקרי היא מערכת היררכית תלת-שכבתית: ועדות מקומיות, מעליהן ועדות מחוזיות ומעליהן המועצה הארצית. במערכת היררכית זאת, לכל מוסד תכנון בכל אחד מהשלבים במדרג יש אותו מעמד ואותן סמכויות כמו לכל מוסד תכנון אחר באותו שלב: לוועדה המחוזית מחוז תל אביב יש אותן סמכויות כמו לוועדה המחוזית דרום. באופן דומה, לוועדה המקומית חיפה יש אותן סמכויות כמו לוועדה המקומית קריית שמונה ולוועדה המקומית תל אביב (על חריג לכלל זה, שהוכנס לחוק העיקרי בתיקון מס' 76, נדון בהמשך). יצירת מדרג של שלושה סוגי ועדות מקומיות יפגע במאפיין העיקרי של מערכת התכנון: אופייה ההיררכי, שהוא הבסיס לקיומה ולתפקודה התקיין.

החוק העיקרי, בגרסתו המקורית מ-1965, הקנה לכל הוועדות המקומיות אותן סמכויות, אך יצר שני סוגים של ועדות מקומיות: (1) ועדות מקומיות השייכות לרשות מקומית אחת, שהוקמו לפי סעיף 18 לחוק העיקרי; (2) ועדות מקומיות מרחביות, שבאחריותן מרחב תכנון הכולל כמה יישובים. בכך נוצרה הפליה בין יישובים שזכו לוועדה מקומית נפרדת משלהם לבין יישובים אחרים, שמצאו את עצמם תחת ועדה מרחבית המשותפת לכמה יישובים. ההפליה מתבטאת בכך שבעוד שנבחרו הציבור ביישובים שבהם הוקמו ועדות מקומיות נפרדות לפי סעיף 18 לחוק מסוגלים להשפיע באופן ישיר ועמוק על הפיתוח המקומי ועיצוב מרחב התכנון המקומי, ביישובים הכפופים לוועדה מקומית מרחבית יכולת ההשפעה של נבחרו הציבור ביישוב מסוים מוגבלת הרבה יותר.

בתיקון מס' 76 לחוק העיקרי, שאושר ב-2006, נקבע כי ועדה מקומית, אשר למרחב התכנון שבאחריותה אושרה תכנית מתאר מקומית כוללת עדכנית על ידי הוועדה המחוזית, תוכל – בכפוף להסמכה על ידי שר הפנים כי היא פועלת באופן מקצועי ולפי דרישות הדין – לאשר תכניות מקומיות ותכניות מפורטות שקודם לכן הסמכות לאשרן היתה נתונה רק לוועדה המחוזית. זאת בתנאי שתכניות מתאר מקומיות ומפורטות אלו שיאושרו על ידי הוועדה המקומית יהיו תואמות את הוראותיה של תכנית המתאר הכוללת (סעיף 62א.ג) לחוק העיקרי).

תיקון מס' 76 לחוק העיקרי פגע במבנה ההיררכי של מערכת התכנון משום שיצר הלכה למעשה פיצול נוסף ברובד של הוועדות מקומיות: (א) ועדות מקומיות שהוסמכו על ידי שר הפנים ושסמכויותיהן הורחבו; (ב) ועדות מקומיות שלא הוסמכו על ידי שר הפנים ואשר לא קיבלו לידיהן סמכויות נוספות. מטבע מהותן של הוועדות המרחביות המאגדות בתוכן בין 5 ל-10 יישובים שלכל אחד מאפיינים שונים, הרוב המכריע שלהן אינו יכול לקבל מעמד של ועדה מקומית מוסמכת, ובכך התרחבה ההפליה שהיתה קיימת כבר קודם לכן.

לדעתנו, לא היה מקום לאשר בתיקון מס' 76 לחוק שינוי זה. אולם סעיף 14 להצעת החוק הנוכחית צפוי להחמיר מצב עניינים זה עוד הרבה יותר מאשר במצב החוקי הקיים.

שנית, הניסיון שנצבר מאז אושר תיקון מס' 76 לחוק מראה כי קיים מתאם כמעט מלא בין הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, שלה שייכת הוועדה המקומית, לבין סיכוייה לקבל הסמכה מידי שר הפנים. מבין כ-120 ועדות מקומיות שקיימות בישראל, בעת הנוכחית (נובמבר 2013) יש חמש ועדות מקומיות מוסמכות. מדובר בוועדות המקומיות תל אביב, הרצליה, חיפה, חולון ונתניה.

כידוע, הלמ"ס מדרג את הרשויות המקומיות בישראל באשכולות המשקפים את המצב החברתי-כלכלי של תושביהן, במדרג שבין 1 (הנמוך ביותר, מצב חברתי-כלכלי קשה) ל-10 (מצב חברתי-כלכלי מצוין). מבין חמש הוועדות המקומיות המוסמכות כיום, שתיים (תל אביב והרצליה) הן ביישובים המשתייכים לאשכול חברתי-כלכלי 8, אחת (חיפה) שייכת לאשכול חברתי-כלכלי 7, והשתיים האחרונות (חולון ונתניה) שייכות לאשכול חברתי-כלכלי 5. אין בין הוועדות המקומיות המוסמכות אפילו אחת הנמנית על האשכולות החברתיים-הכלכליים הנמוכים (1-4).

מאז תיקון מס' 76 לחוק הוסמכו שש ועדות מקומיות נוספות (מעבר לחמש המוסמכות כיום). שש הוועדות המקומיות הללו הוסמכו לתקופה קצובה שחלפה, והסמכתן לא חודשה. מבין שש הוועדות המקומיות שהוסמכו בעבר והסמכתן לא חודשה, אחת (הוועדה המקומית להבים) אחראית על יישוב ששייך לאשכול חברתי-כלכלי 9, שתי ועדות מקומיות נוספות (שוהם, קריית טבעון) פועלות ביישובים השייכים לאשכול חברתי-כלכלי 8, ועדה מקומית אחת (רמת גן) אחראית על יישוב המדרג באשכול חברתי-כלכלי 7, ושתי ועדות מקומיות (עפולה, קצרין) אחראיות על יישובים המדרגים באשכול חברתי-כלכלי 5.

זאת ועוד: רבים מהיישובים שבתחתית הסולם החברתי-כלכלי נמצאים במרחב תכנון שבאחריות ועדה מקומית מרחבית. מהטעמים שהוסברו לעיל, אין כמעט סיכוי להסמכתה של ועדה מקומית מרחבית כוועדה מקומית עצמאית או כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת, בשל עצם העובדה שהיא אחראית על מספר רב של יישובים, ולא על רשות מקומית אחת.

יתר על כן, כפי שניתן לראות, מבין 11 הוועדות המקומיות שהוסמכו, שש נמצאות במרכז הארץ. כלומר, קיים גם מתאם גבוה בין המיקום הגיאוגרפי של מרחב התכנון שבאחריות הוועדה המקומית לבין סיכוייה לזכות בהסמכה מכוח סעיף 62א(ג)(1) לחוק העיקרי. מבין חמש הוועדות המקומיות המוסמכות כיום, ארבע נמצאות במרכז הארץ.

תופעה דומה תתרחש בוודאות כמעט מוחלטת אם יאושר סעיף 14 להצעת החוק: מרבית הוועדות המקומיות בישראל לא יוסמכו לא כוועדות מקומיות עצמאיות ובוודאי לא כוועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות. נראה כי ועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות יוסמכו רק ביישובים עשירים במרכז הארץ, ושוועדות מקומיות עצמאיות יוסמכו רק ביישובים מבחינה חברתית-כלכלית, אף הם רובם במרכז הארץ.

לפיכך, המתווה המוצע יוביל להרחבה ניכרת של הפערים הגדולים הקיימים ממילא בין רשויות מקומיות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית לבין רשויות מקומיות חלשות, ובין יישובים במרכז הארץ לבין יישובים בפריפריה. התוצאה המעשית תהיה חיזוק נוסף של יישובים חזקים והחלשה נוספת של יישובים חלשים. המהלך המוצע הוא מהלך אנטי חברתי מובהק.

לדעתנו וכאמור לעיל, מחובתו של משרד הפנים לדאוג לכך שכל הוועדות המקומיות בכל רחבי הארץ יהיו ברמה מקצועית נאותה עם בסיס מקצועי זהה, באופן שיאפשר להקנות לכולן אותן סמכויות. ממש כשם שלא יעלה על הדעת לקבוע כי ועדה מחוזית מסוימת תקבל לידיה סמכויות נוספות, מעבר לאלו שהוקנו לחמש הוועדות המחוזיות האחרות, כך אין ליצור מדרג-מעמדות של ועדות מקומיות.

שלישית, הצעת החוק לא קובעת קריטריונים ברורים להסמכת ועדות מקומיות כוועדות מקומיות עצמאיות או כוועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות. היא קובעת רק עקרונות כלליים (טוהר מידות, תפקוד יעיל ומקצועי). הוראה דומה נכללה בסעיף 62א(ג)(1) לחוק העיקרי, שנוסף כאמור בתיקון

מס' 76, שלפיו תנאי להרחבת סמכויותיה של ועדה מקומית הוא כי "שר הפנים אישר כי הוועדה המקומית מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ומערכת אכיפה של הוראות חוק זה והתקנות לפיו".

למרבת הצער, הניסיון שנצבר מאז אושר תיקון מס' 76 לחוק מלמד שאין בעקרונות כלליים אלה כדי להבטיח שרק ועדות מקומיות מקצועיות יוסמכו ויקבלו סמכויות נוספות.

לדוגמה, ב-2007 הוסמכה הוועדה המקומית רמת גן, מכוח סעיף 62א(ג)(1) לחוק, למשך שנה אחת (י"פ 5626, עמ' 1528), וב-2008 הוסמכה הוועדה המקומית רמת גן בשנית, הפעם למשך שנתיים (י"פ 5795, עמ' 2762). באוקטובר 2010 פרסם מבקר המדינה דו"ח חריף על פעילות הוועדה המקומית רמת גן. המבקר מצא כי הוועדה המקומית רמת גן אישרה בניגוד לחוק תכניות שלא היה בסמכותה לאשר, הן לפני שהוסמכה על ידי שר הפנים ב-2007, והן לאחר שהוסמכה. עוד מצא המבקר כי הוועדה המקומית רמת גן אישרה בקשות לא חוקיות להיתרי בנייה.

לאחר פרסום דוח מבקר המדינה, לא הוארכה שוב הסמכת הוועדה המקומית רמת גן. אבל עצם העובדה שוועדה מקומית זאת – שכאמור, מבקר המדינה מצא פגמים חמורים, עד כדי אי-חוקיות מובהקת, בפעילותה – הוסמכה פעמיים על ידי שר הפנים במשך שלוש שנים – מעיד שאין בעקרונות הכלליים שנקבעו בחוק הקיים או בהצעת החוק כדי להבטיח, שרק ועדות מקומיות מקצועיות יזכו בסמכויות נוספות.

גם מסיבה זאת יש לדחות את המתווה המוצע בסעיף 14 להצעת החוק.

ב. מינוי מהנדס מלווה לוועדה מקומית: לפי המוצע, שר הפנים יוכל למנות לוועדה מקומית מהנדס מלווה, בין אם כדי להבטיח את התנהלותה התקינה והמקצועית ובין אם לצורך הסמכתה כוועדה מקומית עצמאית או כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת. במקרה שמונה לוועדה מקומית מהנדס מלווה, "לא יפעיל מהנדס הוועדה המקומית סמכות מסמכויותיו בתחומי הפעילות שקבע שר הפנים בכתב המינוי של המהנדס המלווה אלא אם כן התקבל אישור בכתב של המהנדס המלווה".

מדובר בהוראה מרחיקת לכת המהווה התערבות בוטה של השלטון המרכזי בתחומי פעילותו של השלטון המקומי. לפי החוק, מהנדס הוועדה המקומית הוא חבר ברשות הרישוי (אחד משני חבריה, יחד עם יו"ר הוועדה המקומית) המוסמכת לאשר בקשות להיתרי בנייה שאינם כוללות הקלות או שימוש חורג. לפי ניסוחו של סעיף 14 המוצע, שר הפנים עשוי לשלול ממהנדס הוועדה המקומית את סמכותו לאשר, בפורום של רשות רישוי, בקשות להיתרי בנייה, לחתום על היתרי בנייה ועוד. כך עלול להיווצר אבסורד בירוקרטי, כאשר כל פעולה יומיומית פשוטה, כמו חתימה על היתר בנייה, תדרוש את אישורו של נציג השלטון המרכזי (המהנדס המלווה).

לדעתנו קיימות בעיות עקרוניות בתפקודו של מהנדס הוועדה המקומית ברשויות מקומיות שונות בישראל. הדרך להתגבר על כך אינה על ידי מינוי מהנדס מלווה מטעם השלטון המרכזי, אלא על ידי שיפור היכולת המקצועית של הוועדות המקומיות ובניית מערך ביקורת של משרד הפנים על הנעשה בוועדות המקומיות. אם קיים חשש כי ועדה מקומית מסוימת או מהנדס בוועדה מקומית מסוימת אינם ממלאים את תפקידם כראוי, יש להביא לשיפור היכולת המקצועית שלה תוך החלפת אותם אנשים אשר אינם ראויים מבחינה מקצועית. יצירת מנגנון כפול בדמות של מהנדס מלווה לא יתרום ליעילות פעילותה של הוועדה המקומית.

ג. הקמת יחידת בקרה על ועדות מקומיות: לדעתנו אכן נדרשת הקמת מערך של ביקורת במינהל התכנון על פעילות הוועדות המקומיות. אלא שהמוצע בסעיף 14 להצעת החוק אין בו די. יש להגדיר את הרכבה של יחידת הבקרה בתוך משרד הפנים ולא כגוף חיצוני; יש להגדיר בחקיקה כי מחובתה של יחידת הביקורת לבצע ביקורת מקיפה בכל ועדה מקומית בישראל בתדירות מינימלית של לפחות אחת לחמש שנים. כן יש להגדיר את העקרונות שלפיהם תפעל יחידת הבקרה

ואלו תחומים בפעילות הוועדה המקומית ייבחנו על ידה. יש לקבוע את דרכי המימון של פעולת יחידת הביקורת ולהבטיח לכך תקנים והקצאה תקציבית.

בנוסף, סעיף 31א.ד) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי קובע כי שר הפנים יקבל החלטה בדבר הסמכת ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית או כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת רק אחרי שקיבל את חוות דעתה של יחידת הבקרה. אלא שסעיף 58ו) להצעת החוק קובע כי ככל שלא תוקם יחידת בקרה ואף במהלך שלושת החודשים מיום הקמתה, לא תידרש חוות דעתה לצורך הסמכת ועדה מקומית. באופן זה הצעת החוק מנטרלת למעשה את הסמכות החשובה ביותר שהיא מציעה להקנות ליחידת הבקרה.

השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 14

א. לעניין יצירת מדרג נוסף של שלושה סוגי ועדות מקומיות: יש לבטל את המתווה האנטי-חברתי המוצע, שתוצאתו תהיה העמקת הפערים בין יישובים במרכז הארץ לבין יישובים בפריפריה ובין יישובים חזקים מבחינה חברתית-כלכלית לבין יישובים חלשים. מינהל התכנון צריך לנקוט בכל הצעדים הנדרשים, לרבות הקצאה תקציבית, כדי להבטיח שכל הוועדות המקומיות בישראל תהיינה ברמה מקצועית נאותה. אין ליצור כמה סוגי ועדות מקומיות, וגם הניסיון מלמד שחלק מהוועדות המקומיות שהוסמכו אחרי תיקון מס' 76 לחוק פעלו לא רק ברמה מקצועית נמוכה, אלא גם באופן בלתי חוקי.

ב. מינוי מהנדס מלווה לוועדה מקומית: אנו מתנגדים להצעה, המשקפת התערבות בוטה של השלטון המרכזי בתחומי אחריותו של השלטון המקומי. הדרך להבטיח רמה נאותה של הוועדה המקומית היא על ידי הכשרה מקצועית לחבריה והקצאת משאבים מצד המדינה. בנוסף חשוב לבצע ביקורת שוטפת של מינהל התכנון על פעילות הוועדות המקומיות, ובכלל זה על פעילותו של מהנדס הוועדה המקומית.

ג. הקמת יחידת בקרה על הוועדות המקומיות: מדובר בצעד מתבקש, אלא שיש להגדיר בחוק את הרכב יחידת הבקרה, כדי להבטיח שיהיה מאוזן וראוי. אנו מציעים כי צוות יחידת הבקרה ימנה לכל הפחות שלושה מתכנני ערים, שני משפטנים ושני אדריכלי רישוי. זאת כדי להבטיח שליחידת הבקרה יהיו די כישורים כדי לבקר את מגוון פעולותיה של הוועדה המקומית, הן בתחום התכנון, אישור התכניות, והן בתחום רישוי הבנייה. כמו כן יש להבטיח תקני כוח אדם והקצאת תקציבים נאותה כדי שיחידת הבקרה תוכל למלא את תפקידה. יש לקבוע בחוק כי יחידת הבקרה תבצע ביקורת מקיפה על פעילותה של כל ועדה מקומית בישראל לפחות אחת לחמש שנים.

יש לקבוע בחוק כי יחידת הבקרה תבחן את פעולות הוועדה המקומית בתחומים הבאים: (1) ייזום והכנת תכניות מתאר ותכניות מפורטות. (2) טיפול בתכניות שבסמכות הוועדה המקומית, החל משלב הקליטה, דרך הדיון בהפקדה וכלה בדיון בהתנגדויות ובהחלטה סופית בדבר אישור התכנית. (3) טיפול בתכניות בתחום מרחב התכנון שבאחריות הוועדה המקומית, אשר אישורן הוא בסמכות הוועדה המחוזית. (4) רישוי בנייה, לרבות טיפול בבקשות הכוללות הקלה/שימוש חורג ואופן הדיון בהתנגדויות שהוגשו להן. (5) בחינת תהליכי קבלת החלטות בוועדה המקומית ועמידתה בדרישות החוק והתקנות שתוקנו מכוחו.

בכל הנוגע לחוות דעתה של יחידת הבקרה לעניין הסמכתה של ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית או כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת, אנו מתנגדים כאמור לעצם המתווה של הסמכת ועדות מקומיות. ככל שעמדתנו תידחה, יש לקבוע כי שר הפנים לא יוכל להסמיך ועדה מקומית לפני שיעיין בחוות דעתה של יחידת הבקרה, ולפיכך יש לבטל את סעיף 58ו) להצעת החוק. במקרה זה יש לקבוע כי טרם קבלת החלטה בדבר הסמכת ועדה מקומית יחויב שר הפנים לשמוע גם את עמדת ועדת הערר המחוזית הפועלת במחוז שמרחב התכנון של הוועדה המקומית הנוגעת בדבר נמצא בו. זאת מאחר שלוועדת הערר המחוזית יש הכרות עם עבודתה היומיומית של

הוועדה המקומית בפרמטרים שונים (בעיקר בתחום הרישוי) מאלה המוכרים למתכנן המחוז ולמינהל התכנון.

סעיף 15 להצעת החוק

עיקרי הסעיף

תוספת לסעיף 44 לחוק העיקרי שלפיה סדר היום לישיבותיו של מוסד תכנון יישלח לכל חבריו, ובוועדה מקומית – גם לנציגים בעלי הדעה המייעצת – לפחות שבעה ימים לפני מועד הישיבה. הסמכת יו"ר מוסד התכנון לקבוע כי סדר היום או שינויים בו יישלחו בהתראה קצרה יותר במקרים מסוימים.

הערות לסעיף 15

מדובר בכיוון חיובי ואנו מברכים עליו. עם זאת, יש לדעתנו לשנות את נוסח הסעיף בכמה נושאים כדי להבטיח שכל חברי מוסד התכנון יקבלו לידיהם מראש את כל החומרים הרלוונטיים, לפני ישיבת מוסד התכנון, ויוכלו לעיין בהם לפני הדיון. הדבר חיוני כדי להבטיח שחברי מוסד התכנון יוכלו לגבש עמדה מושכלת, מבוססת על ידע, ביחס לנושאים שיעלו לדיון.

השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 15

א. המועד למשלוח סדר היום: לדעתנו יש לקבוע כי סדר היום לישיבות מוסדות התכנון יישלחו לחבריהם (ובמקרה של ועדה מקומית, גם לנציגים בעלי הדעה המייעצת בה) לפחות שבעה ימי עבודה לפני מועד הישיבה, תוך התחשבות בימי חג של הדתות השונות של החברים בוועדות המקומיות. הדבר חשוב כדי להבטיח שלחברי מוסד התכנון יהיה די זמן לבחון את החומרים ובמידת הצורך להתייעץ בנושא עם גורמים אחרים (לדוגמה, מהנדס הוועדה המקומית), מה שלא יתאפשר במקרה שמסגרת שבעת הימים המנויים בסעיף המוצע כוללת ימי חג.

ב. החומרים שיש לצרף לסדר היום: יש לקבוע כי בנוסף לסדר היום לישיבת מוסד התכנון יישלחו שבעה ימי עבודה מראש גם חומרי רקע רלוונטיים. במקרה שמוסד התכנון הנוגע בדבר ידון בתכנית שאת הפקדתה התבקש לאשר, יש לצרף לכל הפחות את מסמכי התכנית ואת הפרוגרמה שהוכנה לה, אם נדרשה פרוגרמה. במקרה שמוסד התכנון הנוגע בדבר ידון בהתנגדויות שהוגשו לתכנית שהופקדה, יש לצרף לכל הפחות את מסמכי התכנית, את כתבי ההתנגדות שהוגשו לה ואת עמדת הצוות המקצועי (מהנדס הוועדה המקומית, מתכנן המחוז או גורם אחר, לפי העניין) ביחס להתנגדויות שהוגשו. במקרה שמוסד התכנון הנוגע בדבר ידון בבקשות להיתרי בנייה, יש לצרף לכל הפחות תיאור של הבקשה להיתר בנייה, וככל שמדובר בבקשה הכוללת הקלה/שימוש חורג והוגשו לה התנגדויות, גם את כתבי ההתנגדויות.

דבר זה חיוני כדי להבטיח שלחברי מוסד התכנון יהיו די מידע ונתונים כדי לקבל החלטה מושכלת בנושא שיעלה לדיון. יצוין כי חומרי רקע אלה מצורפים דרך שגרה לסדר היום שנשלח לחברי המועצה הארצית ולחברי ועדות המשנה שלה או שהם נגישים להם בדרך מקוונת, ואין סיבה מדוע לא לקבוע אותם נוהל בוועדות המחוזיות ובוועדות המקומיות.

ג. הסמכת יו"ר מוסד התכנון להורות כי סדר היום יישלח בהתראה קצרה של פחות משבעה ימים: לדעתנו יש לדחות הצעה זאת. מוסדות התכנון הינם רשויות סטטוטוריות המופקדות על תחום התכנון והבנייה, אשר מעצם טבעו אינו נושא אופי של דחיפות מיידית. לפי הסעיף המוצע,

יו"ר מוסד התכנון יוכל לקבוע כי "סדר היום או שינויים בו יישלחו בהתראה קצרה יותר בשל דחיפות העניין". אלא שבפני מוסדות התכנון אין נושאים שהם דחופים עד כדי כך, שלא ניתן לדחות את הדיון בהם למספר ימים או שבועות, עד לישיבה הבאה של מוסד התכנון. הסמכת יו"ר מוסד התכנון לקצר את המועדים המוצעים בסעיף עלולה בסופו של יום לרוקנו מתוכנו ולהוביל לכך שהמצב הקיים יישאר על כנו.

לחלופין מוצע כי שינוי בסדר היום של מוסד התכנון שייקבע במועד מאוחר יותר (פחות משבעה ימי עבודה לפני הדיון) יאושר רק בהסכמת כל חברי מוסד התכנון שישתתפו בדיון. הסדר זה ימנע שינוי בסדר היום בשל לחצים יזמיים או פוליטיים וניצול לרעה של כוחו של יו"ר מוסד התכנון.

סעיף 21 להצעת החוק

עיקרי הסעיף

שינוי סעיף 248. לחוק העיקרי: מתן אפשרות למשלוח החלטות מוסדות התכנון לחבריו (ובוועדה מקומית – גם לנציגים בעלי דעה מיעוט) בדרך מקוונת במקום בדואר. מתן אפשרות למשלוח החלטות מוסדות התכנון למי שאינם חברי מוסד התכנון (למשל, למי שהגישו התנגדויות לתכנית או לבקשה להיתר הכוללת הקלה/שימוש חורג) בדרך מקוונת, במקום בדואר רשום, כנדרש בסעיף 248. (א) לחוק הקיים.

הערות לסעיף

א. משלוח החלטות לחברי מוסדות התכנון ולנציגים בעלי דעה מיעוט: אנו סבורים כי יש לקבל את המתווה המוצע באופן חלקי ולקבוע כי חברים במוסד תכנון ונציגים בעלי דעה מיעוט בוועדה מקומית יוכלו לבחור האם ברצונם לקבל את החלטות מוסד התכנון בדואר, כקבוע בסעיף 248. (ב) לחוק הקיים, או בדרך מקוונת. יש צורך לאפשר חופש בחירה זה בהינתן שלא כל חברי הוועדות המקומיות בישראל נעזרים בשירותי דואר אלקטרוני או נגישים אליו באופן קבוע.

ב. משלוח החלטות מוסדות התכנון למי שאינם חברים בהם: אנו מתנגדים לשינוי המוצע, שייצור מצב שבו החלטות מוסדות תכנון בדבר דחיית התנגדויות לתכנית או לבקשה להיתר הכוללת הקלה/שימוש חורג יכול שיישלחו בדרך מקוונת, ולא בדואר רשום כנדרש לפי סעיף 248. (א) לחוק העיקרי.

למרות התרחבות השימוש באמצעים מקוונים, קיימת עדיין חשיבות רבה במשלוח ההחלטות הפורמליות של מוסדות התכנון למתנגדים, למגישי בקשות להיתר ולבעלי עניין אחרים בדואר רשום. החוק העיקרי – והצעת החוק שבנדון לא משנה מצב עניינים זה – קובע מועדים מדויקים להליכי ערר לסוגיהם. כך, לפי סעיף 112(ב) לחוק העיקרי, מתנגד לתכנית בסמכות הוועדה המקומית, שהתנגדותו נדחתה, רשאי להגיש ערר לוועדת הערר המחוזית בתוך 15 יום מהמועד, שבו החלטת הוועדה המקומית נמסרה לידיו. כאשר החלטות נשלחות בדרך מקוונת אין אפשרות להוכיח מתי בדיוק הגיעה ההחלטה לידי המתנגד. על כן חשוב להותיר על כנו את המצב החוקי הקיים, שלפיו החלטותיהם של מוסדות התכנון יימסרו למי שאינם חברים בהם בדואר רשום, כדי לאפשר מעקב ותיעוד של מועדי המסירה, שלפיהם מחושבים המועדים להגשת עררים בהתאם להוראות החוק העיקרי.

השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 21

יש לקבוע כי החלטות מוסד התכנון יישלחו לחבריו (ובוועדה מקומית – גם לנציגים בעלי דעה מייעצת) בדואר או בדרך מקוונת, לפי בחירתו האישית של כל אחד מהם, כאשר ברירת המחדל תהיה משלוח בדואר.

יש למחוק את סעיף קטן 48.ב(ג) המוצע: אין לאפשר משלוח החלטות של מוסדות תכנון בדרך מקוונת, במקום בדואר רשום, לציבור הרחב, כגון למגישי תכניות, למגישי בקשות להיתרי בנייה, למתנגדים לתכניות או למי שהתנגדו לבקשות להיתרי בנייה הכוללות הקלה/שימוש חורג.

סעיף 23 להצעת החוק

עיקרי הסעיף

שינוי סעיף 48. לחוק העיקרי בנוגע לניהול פרוטוקול הדיון במוסדות התכנון השונים.

הערות לסעיף 23

אין לנו התנגדות לשינויים המוצעים, אולם לדעתנו הם אינם מטפלים בבעיה הבסיסית בעניין הפרוטוקולים של דיוני מוסדות התכנון. סעיף 48. לחוק הקיים מחייב את מוסדות התכנון כולם לפרסם פרוטוקול של דיוניהם, אך אינו מחייבם לפרסם תמליל מלא של הדיונים. מוסדות תכנון מסוימים (המועצה הארצית וחלק מוועדות המשנה שלה, הוועדות המחוזיות, לרבות ועדות המשנה להתנגדויות של הוועדות המחוזיות, חלק מהוועדות המקומיות) נוהגים לפרסם באינטרנט גם תמליל מלא של דיוניהם. מוסדות התכנון אחרים (ועדת עיון/אישור השר של הוועדות המחוזיות) נוהגים לפרסם רק פרוטוקול קצר הכולל רק את החלטותיהם ותו לא. מוסדות תכנון מסוימים (ועדות הערר המחוזיות) נוהגים לפרסם פרוטוקולים ערוכים, אך לא תמלילים, של דיוניהם. פרוטוקולים אלה של ועדות הערר המחוזיות לא כוללים במרבית המקרים את דברי חברי ועדת הערר, אלא רק את דברי הגורמים שהופיעו בפניהם.

לדעתנו, כדי להבטיח שקיפות מלאה של מערכת התכנון האזרחית יש לחייב את כל מוסדות התכנון לפרסם באינטרנט תמליל מלא של דיוניהם, בהתבסס על הקלטת הדיון המתחייבת ממילא לפי סעיף 48.א(א) לחוק העיקרי. יש להרחיב דרישה זאת ולהחילה גם על רשות הרישוי (סעיף 48.א) לחוק הקיים פוטר את רשות הרישוי מהחובה להקליט את דיוניה).

השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 23

יש לשנות את סעיף 48.א(א) לחוק העיקרי ולמחוק בו את המלים "ואולם חובת הקלטה לא תחול על ישיבות של רשות רישוי".

יש לשנות את סעיף 48.ד(ה1) לחוק העיקרי כדלהלן: "פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון שאושר, הקלטת ישיבה ותמליל מודפס של הקלטת הישיבה יהיו פתוחים לציבור לצורך עיון והאזנה, לפי העניין; עיון והאזנה כאמור יהיו בלא תשלום".

יש לשנות את סעיף 48.ד(ה2) לחוק העיקרי כדלהלן: "פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון וכן תמליל מודפס של ישיבה של מוסד תכנון יפורסמו באתר האינטרנט של מוסד התכנון או באתר האינטרנט של רשות מקומית שתחומה הוא במרחב התכנון של מוסד התכנון; לא היה למוסד התכנון או לרשות מקומית כאמור אתר אינטרנט, יפורסמו הפרוטוקול והתמליל המודפס באתר האינטרנט של משרד הפנים".

בכבוד רב ובברכה,

ניר שלו	דבי גילד-חיו, עו"ד
"במקום" – מתכננים לזכויות תכנון	האגודה לזכויות האזרח

העתקים:

חברי ועדת הפנים

ח"כים

יועמ"ש ועדת הפנים