

8.7.13

## עמדת המטה החברתי-סביבתי לתכנון אחראי ביחס להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 100), התשע"ג-2013

המטה החברתי-סביבתי לתכנון אחראי מאגד 30 ארגונים הפועלים לקידום מטרות חברתיות וסביבתיות ולהטמעתן במערכת התכנון המרחבי בישראל.

בהצעת החוק שבנדון יש היבטים חיוביים, ובהם צעדים להגברת השקיפות במוסדות התכנון כמו חובת פרסום של חומרי רקע לתכניות וחוות דעת מקצועיות. מטבע הדברים, מסמך זה יתמקד דווקא בבעיות שהצעת החוק מעוררת. אין בכך כדי להמעיט מההיבטים החיוביים הטמונים בה.

הצעת החוק כוללת שני נדבכים עיקריים: האחד, הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות ללא ביסוס תקציבי, ללא בקרה מספקת, וללא ש שיפור והתאמת יכולתן המקצועית לאחריות הכבדה שתוטל עליהן. השני, הפרטה חלקית של מערך הרישוי על ידי יצירת מכוני בקרה פרטיים.

במסמך הנוכחי נציג את עמדת המטה ביחס לשני הנושאים הללו, כמו גם בנוגע לכמה סוגיות אחרות הכלולות בהצעת החוק, ולהיבטים חיוניים (כמו דיור בהישג יד) הנעדרים ממנה. נעיר, כי ביום 20.6.13 הוגשה מטעמנו בקשה להארכת המועד להגשת עמדה זו, אולם בקשה זו טרם נענתה עובר למועד האחרון שנקבע להגשת הערות הציבור. לאור זאת, מסמך זה אינו מבטא את עמדתו המפורטת של המטה ביחס לכלל השינויים הקיימים בתזכיר החוק אלא פורש את עמדתו הכללית של המטה ביחס לשינויים העיקריים המוצעים; התייחסות מפורטת לסעיפי הצעת החוק השונים תוגש במועד מאוחר יותר, בין אם על ידי המטה ובין אם על ידי חלק מהארגונים החברים בו, ואנו בהחלט עומדים על בקשתנו כי המועד להגשת הערות אכן יוארך.

המסמך נפתח בתקציר המתמצת את עיקרי הדברים, ואחריו מובאת התייחסות מפורטת יותר לסעיפים שונים בהצעת החוק.

### תקציר – עיקרי הדברים

- המטה מתנגד להצעה ליצור שלושה מעמדות של ועדות מקומיות, תוך הגדלת הפערים בין מרכז לפריפריה ובין יישובים מבוססים ליישובים חלשים יותר מבחינה חברתית-כלכלית. לדעתנו יש להשקיע משאבים כלכליים ואחרים בהבאת כל הוועדות המקומיות בישראל לרמה מקצועית נאותה ולהקנות לכולן אותן סמכויות. זאת בחריג אחד: אין להגדיל את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות ביישובים שאינם עירוניים.
- יש להתנות את הרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות בעמידה בשורת תנאים, ובהם: שינוי הרכב הוועדות המקומיות ותוספת חברים מן המניין (ולא נציגים בעלי דעה מיעוצת) של השלטון המרכזי והחברה האזרחית; שדרוג הידע המקצועי של חברי הוועדות המקומיות על ידי הכשרה מקצועית; מתן שכר לחברי הוועדות המקומיות על עבודתם; הקמת מערך לפיקוח אפקטיבי על פעילות הוועדות המקומיות; קיומה של מסגרת סטטוטורית תכנונית כוללת ומחייבת ליישוב.

החברה להגנת הטבע | אזרחים למען הסביבה בגליל | במקום | גרינפיס ישראל | האגודה לזכויות האזרח | האגודה לצדק חלוקתי | אדם טבע ודין | הקשת הדמוקרטית המזרחית | התנועה לאיכות השלטון | התנועה לחיים בכבוד | הקליניקה לצדק סביבתי, אוניברסיטת ת"א | חיים וסביבה | ידיד | ידידי כדור הארץ המזה"ת | ירושלים בת קיימא | ישראל בשביל אופניים | מגמה ירוקה | המועצה לשימור אתרים | מטה הגולשים ישראל | מכון ד"ש"א | מרכז השל | עמ"י | האגודה לצדק סביבתי בישראל | שקיפות בינ"ל-ישראל (שב"ל) | שתיל | תחבורה היום ומחר | מטה המאבק נגד רפורמת הקרקעות

- יש לקבוע כי הסמכות לאשר תכניות שדורשות ראייה רחבה, כמו תכניות שחלות על כל מרחב התכנון המקומי או על חלק משמעותי ממנו, או תכנית שיש לה השלכות ממשיות על שטח של רשות מקומית אחרת, או שעלולה לפגוע בתושבי רשות אחרת, תקודם רק לאחר אישור הוועדה המחוזית, גם אם מבחינת נושאה (למשל, תוספת יחידות דיור) התכנית היא בסמכות הוועדה המקומית.
- יש לבחון את ההשלכות הכלכליות הכרוכות בהקמת מכוני בקרה פרטיים, ובפרט את ההשפעות הצפויות על מחירי הדיור. ככל שיימצא כי ההפרטה החלקית המוצעת של הליכי הרישוי תוביל לעלייה משמעותית במחירי הדירות, יש לדחות את ההצעה.
- המטה מתנגד להצעה לאפשר לגורמים פרטיים (בקרים מורשים) לאשר בקשות להיתרי בנייה חלף אישורם הנדרש של גופי ממשל שאינם מוסדות תכנון (למשל, פיקוד העורף, רשות כבאות אש). מדובר בסמכויות שלטוניות מהותיות הדורשות הפעלת שיקול דעת ובחירה בין חלופות שונות, ועל כן יש להותירן בידי גופי הממשל. כדי לייעל את הליכי הרישוי, אנו מציעים לקבוע כי הוועדות המקומיות יעבירו באופן מקוון בקשות להיתרי בנייה לאישורם של גופים אלה, שיחויבו להעביר את עמדתם בתוך פרק זמן שייקבע.
- בהצעת החוק חסרה התייחסות לסוגיות חשובות וחיוניות בתכנון המרחבי, ובמיוחד סמכויות לקדם דיור בהישג יד בתכניות, הטמעת שיקולים חברתיים במערכת התכנון, שיתוף הציבור בתהליך התכנון ועוד. סמכויות אשר נכללו ברפורמה בחוק התכנון שקודמה בממשלה הקודמת ונשמטו לחלוטין מהצעת החוק הנוכחית.
- הצעת החוק אינה מטמיעה כנדרש את השיקולים החברתיים מערכת התכנון ופוגעת באפשרות להגן על הציבור ועל הסביבה.

## א. הרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות

1. ככלל חיזוק הוועדות המקומיות הוא מטרה ראויה. ואולם, לא ניתן להתעלם מבעיות יסודיות שהתגלעו בתפקודן של רבות מהוועדות המקומיות בישראל, אשר מורכבות מנבחר ציבור בעלי הבנה מקצועית לא מספקת, בלשון המעטה, ואשר אינם מקבלים שכר ולא מתאפשר להם להתמקצע ולקבל החלטות בצורה אחראית ומושכלת. גם לא ניתן להתעלם מכך שרבות מהרשויות המקומיות סובלות ממחסור בכוח אדם ומשאבים כדי לבצע תכנון אחראי ומקצועי. נוסף על קשיים מבניים אלו, יש לציין כי הרחבת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות חייבת להבחן גם על רקע החשדות לפלילים ומקרי השחיתות של נושאי משרות בכירים בחלק מהרשויות, כמו גם דוחות מבקר המדינה שעסקו בנושאים אלו. לעמדתנו, לאור אלו, לא ניתן לפתוח פתח להגברת כוחם של אינטרסים כלכליים ופוליטיים צרים על פני האינטרסים הציבוריים הרחבים יותר ולכן נושא הפיקוח והבקרה על הוועדות המקומיות המוצע בתזכיר הנוכחי לא נותן את המענה הנדרש לבעייה זו.
2. **הגדלת פערים בין ועדות מקומיות שונות:** הצעת החוק מבקשת לייצר שלושה מעמדות של ועדות מקומיות: הוועדות "הרגילות", שיקבלו סמכויות מוגבלות נוספות;<sup>1</sup> ועדות עצמאיות, שיזכו לסמכויות רבות

<sup>1</sup> סעיף 25 להצעת החוק, סעיף 62א(16)(א) שמוצע להוסיף לחוק הקיים.

החברה להגנת הטבע | אזרחים למען הסביבה בגליל | במקום | גרינפיס ישראל | האגודה לזכויות האזרח | האגודה לצדק חלוקתי | אדם טבע ודין | הקשת הדמוקרטית המזרחית | התנועה לאיכות השלטון | התנועה לחיים בכבוד | הקליניקה לצדק סביבתי, אוניברסיטת ת"א | חיים וסביבה | ידיד | ידידי כדור הארץ המזה"ת | ירושלים בת קיימא | ישראל בשביל אופניים | מגמה ירוקה | המועצה לשימור אתרים | מטה הגולשים ישראל | מכון דש"א | מרכז השל | עמ"י | האגודה לצדק סביבתי בישראל | שקיפות בינ"ל - ישראל (שב"ל) | שתיל | תחבורה היום ומחר | מטה המאבק נגד רפורמת הקרקעות

נוספות;<sup>2</sup> והוועדות העצמאיות המיוחדות, שיקבלו את מירב סמכויות התכנון.<sup>3</sup> הדבר יעמיק פערים בין ועדות מקומיות שונות, בהתאם למיקומן המרחבי (פריפריה-מרכז) ולמעמד החברתי-הכלכלי של יישוביהן: ברור לכל כי מרבית הוועדות המקומיות בפריפריה והוועדות המקומיות ביישובים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית לא יוסמכו כוועדות עצמאיות, ולמעמד של ועדה עצמאית מיוחדת יזכו רק ועדות מקומיות ביישובי מרכז חזקים מבחינה כלכלית-חברתית, כמו תל אביב ורעננה. הניסיון שנצבר מאז אושר תיקון מס' 76 לחוק מחזק מסקנה זאת: כמעט רק ועדות מקומיות ביישובים מבוססים כמו שוהם, רמת גן, הרצליה, נס ציונה, קריית טבעון וחיפה הוסמכו.

3. לדעתנו, ההצעה לייצר מעמדות שונים של ועדות מקומיות אינה ראויה. ממש כשם שלא יעלה על הדעת לקבוע לחלק מהוועדות המחוזיות סמכויות יתר, כך אין ליצור מדרג של ועדות מקומיות בעלות סמכויות שונות ובאופן זה להעמיק פערים חברתיים, כלכליים ומרחביים. על המדינה להשקיע משאבים כלכליים ואחרים כדי לשדרג את הרמה המקצועית של כל הוועדות המקומיות, שלכולן – בקריית שמונה, בנצרת וברהט ממש כמו בתל אביב וברעננה – צריכות להיות אותן סמכויות (בכפוף להבחנה בין יישובים עירוניים לבין יישובים אחרים – ר' להלן).

4. **קריטריונים לא ברורים להסמכת ועדות מקומיות כעצמאיות או כעצמאיות מיוחדות:** בהצעת החוק נקבע שהשר יוכל להסמיך ועדה מקומית כוועדה עצמאית "אם נוכח כי היא מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון, רישוי ומערכת אכיפה של הוראות חוק זה והתקנות לפיו".<sup>4</sup> מדובר בקריטריונים כלליים שניתנים לפרשנות רחבה. בכל הנוגע להסמכת ועדה מקומית כוועדה עצמאית מיוחדת, הצעת החוק לא קובעת קריטריון ממשי כלשהו.<sup>5</sup> ככל שיוחלט להרחיב את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות יש לקבוע בחוק תנאים שרק בכפוף למילוי יוקנו להן סמכויות מורחבות אלו:

א. שדרוג הידע המקצועי: כל חבר בוועדה המקומית יידרש לעבור הכשרה מקצועית בתחום התכנון והבנייה לפני היכנסו לתפקיד. בהינתן שחברי הוועדה המקומית הם נבחרים ציבור בשלטון המקומי שלרובם אין ידע תכנוני כלשהו, מדובר בתנאי חיוני.

ב. תשלום שכר לחברי הוועדה המקומית: כיום מבצעים חברי הוועדה המקומית, לרבות חברי ועדת המשנה שמתכנסת בתדירות גבוהה, את כל עבודתם בהתנדבות. הצעת החוק מציעה להוסיף לוועדות המקומיות נציגים בעלי דעה מייצעת שיקבלו גמול עבור עבודתם.<sup>6</sup> יש להחיל אותו כלל על חברי הוועדה המקומית ולקבוע כי גם הם יקבלו גמול עבור עבודתם. מאחר שמצבן הכלכלי של רבות מהרשויות המקומיות לא מאפשר תשלום לחברי הוועדה המקומית, יש לקבוע כי שכרם ישולם מתקציב המדינה. הדבר יאפשר לחברי הוועדה המקומית להשקיע את הזמן והמשאבים הנדרשים לשם מילוי עבודתם ברמה מקצועית נאותה.

ג. שינוי הרכב הוועדות המקומיות: כיום הוועדות המקומיות (למעט ועדות מרחביות) זהות בהרכבן למועצת הרשות המקומית. זאת בניגוד לכל מוסדות התכנון האחרים, שמאוישים בעיקר על ידי

<sup>2</sup> סעיף 25 להצעת החוק, סעיף 62(א1)(1) שמוצע להוסיף לחוק הקיים. הסעיף המוצע קובע כי במגרש שבו מותר, לפי התכנית הקודמת, להקים מבנה בן קומה עד שתיים, תוסמך ועדה מקומית עצמאית לאשר תכנית שתוסיף שטח בנייה כולל בהיקף של שטח קומה ממוצע – כולומר, להגדיל ב-50% עד 100% את שטח הבנייה המותר.

<sup>3</sup> סעיף 25 להצעת החוק, סעיף 62(א2) שמוצע להוסיף לחוק הקיים.

<sup>4</sup> סעיף 11 להצעת החוק, סעיף 27(א) שמוצע להוסיף לחוק הקיים.

<sup>5</sup> סעיף 11 להצעת החוק, סעיף 27(ג) שמוצע להוסיף לחוק הקיים.

<sup>6</sup> סעיף 7 להצעת החוק, סעיף 18(ב) שמוצע להוסיף לחוק הקיים.

אנשי מקצוע בתכנון ובבנייה. לפי המוצע יתווספו לכל ועדה מקומית שני נציגים בעלי דעה מייצגת, נטולי זכות הצבעה.<sup>7</sup> לדעתנו, ובהינתן שחברי הוועדות המקומיות הם פוליטיקאים, הצעה זו אינה מספקת את האיזונים הנדרשים. לכן, כתנאי להרחבת סמכויות הוועדות המקומיות, יש להוסיף להרכב לפחות שלושה חברים מטעם השלטון המרכזי: נציג משרד הפנים, נציג משרד הרווחה והשירותים החברתיים ונציג המשרד להגנת הסביבה שיתחלפו ביניהם לפי העניין. הדבר יחייב כמובן תקצוב מתאים שיאפשר למשרדים אלה לעמוד במשימה. בנוסף יש להוסיף לוועדות כחברים מן המניין, נציג של ארגונים סביבתיים ונציג של ארגונים חברתיים. כמו לכל שאר חברי הוועדה המקומית, גם לחברים אלה תהיה זכות הצבעה וגם הם יקבלו שכר בגין עבודתם.

ד. פיקוח על עבודת הוועדה המקומית: הצעת החוק לא מייצרת מנגנון אפקטיבי מספק לפיקוח על הוועדות המקומיות. לפי המוצע תוקם במשרד הפנים יחידת בקרה על הוועדות המקומיות,<sup>8</sup> אלא שהצעת החוק לא מפרטת את הרכב יחידת הבקרה ואת תפקידיה. לפיכך יש לקבוע בחוק את הרכב יחידת הבקרה, את תפקידיה ואת סמכויותיה. פעילותה של יחידת הבקרה חייבת להיות שקופה כדי להבטיח את אמון הציבור בה ובוועדות המקומיות. בהקשר זה נזכיר את התיקונים הנרחבים שבוצעו בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 לפי הוראת ראש הממשלה, לאחר חשיפת פרשת "הולילנד" – תיקונים שנועדו להתמודד עם בעיית טוהר המידות שעלולה להיווצר עקב העברת סמכויות לוועדות המקומיות. לצערנו, מקומם של תיקונים אלה נפקד מן ההצעה הנוכחית, מבלי שישולב בה הסדר חלופי מניח את הדעת.

ה. קיומם של מסגרת סטטוטורית ותכנונית כוללת ומחייבת או תכנית מתאר כוללת עדכנית: ביישובים רבים בישראל אין מסגרת סטטוטורית ותכנונית כוללת מחייבת או תכנית מתאר כוללת, שקובעת את יעדי האוכלוסייה, מסדירה את יעודי הקרקע ביישוב כולו, קובעת את אופי הפיתוח בכל אחד מהם ומבטיחה מענה לתשתיות, למבני הציבור ולשטחים הציבוריים הפתוחים הנדרשים לטווח ארוך. בהעדר תכנית כוללת, המביאה בחשבון גם את מאפייני היישוב/הקהילה, מוגשות למוסדות התכנון תכניות נקודתיות רבות, באופן שמסכל ראייה כוללת ומאפשר תכנון שאינו מתחשב במכלול האינטרסים הציבוריים. הדבר יוצר במקרים רבים כשלים תכנוניים כמו מחסור בשטחים ציבוריים, מטיל עומס רב על ועדות התכנון וגורם לעיכובים מיותרים בהליכי התכנון, בשל הצורך לבחון כל תכנית נקודתית אד הוק, ושלא בכפוף לתכנון כולל קוהרנטי. לכן, קיומם של מסגרת סטטוטורית ותכנונית כוללת מחייבת או תכנית מתאר כוללת עדכנית (שאושרו על ידי הוועדה המחוזית ב-10 השנים האחרונות) צריך להיות תנאי להרחבת סמכויות הוועדות המקומיות, שכן בהעדר תכנית כזאת, לוועדה המקומית אין מסמך תכנוני סטטוטורי כולל שממנו ניתן לגזור באופן מושכל את החלטותיה בנוגע לתכניות הנקודתיות המובאות לאישורה.

5. הבטחת מענה לצרכים ציבוריים ולתשתיות: סעיף 61א(ג)(3) לחוק הקיים קובע כי ועדה מקומית לא תאשר תכנית הכוללת הגדלת מספר יחידות דיור או תוספת שטחים, אלא אם הוכח מענה לתשתיות ולצרכים הציבוריים הנדרשים. הצעת החוק מבקשת להרחיב דרישה זאת ולקבוע כי מילוויה יהיה תנאי גם

<sup>7</sup> סעיף 7 להצעת החוק, סעיף 18(ב)(5) שמוצע להוסיף לחוק הקיים.  
<sup>8</sup> סעיף 15 להצעת החוק, סעיף 31א שמוצע להוסיף לחוק הקיים.

החברה להגנת הטבע | אזרחים למען הסביבה בגליל | במקום | גרינפיס ישראל | האגודה לזכויות האזרח | האגודה לצדק חלוקתי | אדם טבע ודין | הקשת הדמוקרטית המזרחית | התנועה לאיכות השלטון | התנועה לחיים בכבוד | הקליניקה לצדק סביבתי, אוניברסיטת ת"א | חיים וסביבה | ידיד | ידידי כדור הארץ המזה"ת | ירושלים בת קיימא | ישראל בשביל אופניים | מגמה ירוקה | המועצה לשימור אתרים | מטה הגולשים ישראל | מכון דש"א | מרכז השל | עמ"י | האגודה לצדק סביבתי בישראל | שקיפות בינ"ל-ישראל (שב"ל) | שתיל | תחבורה היום ומחר | מטה המאבק נגד רפורמת הקרקעות

להפקדת תכנית בסמכות הוועדה המקומית, ולא רק לאישורה.<sup>9</sup> מדובר בהצעה חיובית, אלא שלצערנו, הניסיון מלמד כי אין בה די.

6. במקרים שונים שתועדו, לרבות בדו"חות של מבקר המדינה, ועדות מקומיות אישרו תכניות שכללו תוספת יחידות דיור למרות שהוכח כי אין מענה לצרכים הציבוריים הנובעים ממנה.<sup>10</sup> במקרים אחרים עקפו ועדות מקומיות את החובה ליתן מענה לתשתיות ולצרכים ציבוריים על ידי אישור תכניות נקודתיות, שכל אחת מהן הוסיפה מספר קטן של יחידות דיור, בנימוק שלתוספת קטנה שכזאת אין השפעה ממשית על הצרכים הציבוריים ועל התשתיות. זאת למרות שבמצטבר, התכניות הנקודתיות שאושרו כוללות תוספת גדולה של יחידות דיור שיש לה השפעה ניכרת ומשמעותית. בנוסף, הצעת החוק מדברת על מתן מענה לצרכים ציבוריים, בלי לקבוע לפי אלו כללים ייבחנו הצרכים הללו.

7. לאור זאת אנו מציעים להוסיף לסעיף 61א(ג)(3) לחוק הוראה שלפיה בחינת הצרכים הציבוריים תיעשה לפי "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור" (מסמך הנחיות ממשלתי שפורסם ב-2005)<sup>11</sup> או לפי מסמך עתידי שיחליף אותו. כן מוצע לקבוע כי בתכנית נקודתית, בחינת התשתיות והצרכים הציבוריים הנדרשים תיעשה לכל הפחות ברמה השכונתית, ובתכניות שאינן נקודתיות תיעשה בחינה גם ברמה הרובעית והכלל-יישובית.

8. **חוסר בהירות בהגדרת הסמכויות הנוספות שיוקנו לוועדות מקומיות:** חלק מסעיפי הצעת החוק המתייחסים לסמכויות שיוקנו לוועדות המקומיות בכלל, ולוועדות מקומיות עצמאיות בפרט, לוקים בחוסר בהירות. נזכיר לדוגמה את סעיף 62א(א1) שמוצע להוסיף לחוק הקיים, שמגדיר שבע אפשרויות שונות לתוספת שטח עיקרי למגורים בתכנית בסמכות ועדה מקומית עצמאית. ערפול זה יקשה על הציבור הרחב להתמצא בנבכי החוק, ובה בשעה יאפשר לבעלי עניין וליזמים לנצל את חוסר הבהירות לטובתם.

9. סמכויותיהם של מוסדות התכנון השונים, לרבות הוועדות המקומיות, צריכות להיות מוגדרות בצורה בהירה לכל. הגדרה ברורה וחד משמעית של סמכויות הוועדות המקומיות תמנע גם התדיינויות ממושכות בוועדות הערר ובבתי המשפט, כפי שאירע אחרי תיקון מס' 43 לחוק, ותייעל את ההליך התכנוני.

10. **סוגי תכניות שהסמכות לאשרן תהיה רק בידי הוועדה המחוזית:** הרציונל שבבסיס ההצעה להרחיב את סמכויות הוועדות המקומיות, כפי שהוצג לנו בפגישות במינהל התכנון, הוא שהידע המקומי שקיים אצל הוועדות המקומיות טוב מזה שיש לוועדות המחוזיות, שמצטיינות בראייה כוללת ורחבה יותר. לפי רציונל זה יש להותיר בידי הוועדות המחוזיות את הסמכות לאשר תכניות שעוסקות בסוגיות הדורשות ראייה כוללת ורחבה, גם אם הנושאים שהן עוסקות בהם (למשל, תוספת יחידות דיור) הם בסמכות הוועדה המקומית. כך ראוי, גם בשל ניגוד העניינים המובנה הקיים בוועדות המקומיות ביחס לאינטרסים ציבוריים רחבים, וזאת בגין ההשפעה הבלתי נמנעת של אינטרסים מקומיים – כלכליים ופוליטיים – על החלטות דרג התכנון המקומי.

<sup>9</sup> סעיף 24 להצעת החוק, התיקון המוצע לסעיף 61א(ג)(3) לחוק הקיים, הקובע כיום כי מילוי הדרישות הללו הוא תנאי לאישור תכנית בסמכות הוועדה המקומית, אבל לא להפקדתה.

<sup>10</sup> ר' למשל את התייחסות מבקר המדינה להתנהלות הוועדה המקומית בני ברק באשר לתכנית בב/מק/3120, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012, עמ' 514-516.

<sup>11</sup> משרד החינוך התרבות והספורט – המינהל לפיתוח, משרד הפנים – מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון – אגף פרוגרמות, משרד האוצר – אגף תקציבים, תדריך להקצאת קרקע לצורכי ציבור, בהוצאת המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה (ע"ר), תל אביב, ספטמבר 2005.

החברה להגנת הטבע | אזרחים למען הסביבה בגליל | במקום | גרינפיס ישראל | האגודה לזכויות האזרח | האגודה לצדק חלוקתי | אדם טבע ודין | הקשת הדמוקרטית המזרחית | התנועה לאיכות השלטון | התנועה לחיים בכבוד | הקליניקה לצדק סביבתי, אוניברסיטת ת"א | חיים וסביבה | ידיד | ידידי כדור הארץ המזה"ת | ירושלים בת קיימא | ישראל בשביל אופניים | מגמה ירוקה | המועצה לשימור אתרים | מטה הגולשים ישראל | מכון ד"שא | מרכז השל | עמ"י | האגודה לצדק סביבתי בישראל | שקיפות בינ"ל-ישראל (שב"ל) | שתיל | תחבורה היום ומחר | מטה המאבק נגד רפורמת הקרקעות

11. לפיכך יש לתקן את הצעת החוק ולקבוע קידום תכניות מתאר מקומיות/מפורטות שדורשות ראייה רחבה וכוללת, יעשה רק לאחר אישור הוועדה המחוזית. בין היתר מדובר על תכניות אלו: (א) תכניות שחלות על כל מרחב התכנון המקומי או על חלק משמעותי ממנו; (ב) תכניות לתחנות תדלוק, אזורי תעשייה ומסחר ותכניות לתשתיות; (ג) תכניות לשטחים פתוחים, תכניות החוצות מסדרונות אקולוגיים, נחלים וכו', ותכניות שעשויה להיות להן השפעה ניכרת על רשויות מקומיות גובלות או על שימושי קרקע גובלים (כגון שמורת טבע שנמצאת מחוץ למרחב התכנון המקומי אך עלולה להיפגע מאישורה של תכנית בתחום מרחב תכנון זה).

12. **הקניית סמכויות נוספות רק לוועדות מקומיות ביישובים עירוניים:** הצעת החוק מבחינה בין ועדה מקומית ב"רשות עירונית" (עירייה או מועצה מקומית) לבין ועדה מקומית במועצה אזורית, ומעניקה סמכויות נרחבות יותר לוועדות מקומיות ברשויות עירוניות.<sup>12</sup> כאמור, אנו סבורים שככלל, סמכויותיהן של כל הוועדות המקומיות צריכות להיות זהות. אף על פי כן, יש להחריג מכלל זה את ההבחנה בין ועדות מקומיות ביישובים עירוניים לבין ועדות מקומיות במועצות האזוריות. למעלה מ-90% מתושבי ישראל חיים כיום בערים. שמירה על איכות החיים והסביבה במרחב העירוני היא אינטרס לאומי ממדרגה ראשונה. מתן סמכויות תכנון רחבות במועצות האזוריות צפוי להגביר את הפרבור, להחליש את הערים ולפגוע ברווחתם של מרבית תושבי המדינה. זאת ועוד: מרחבי תכנון שאינם עירוניים כוללים במרבית המקרים שטחים פתוחים איכותיים שהשמירה עליהם מחייבת ראייה כוללת ורחבה שאינה קיימת אצל הוועדות המקומיות. על כן אנו מציעים לשנות את הגדרת המונח "רשות עירונית" כדלקמן: "רשות עירונית – עירייה" ולקבוע כי סמכויות התכנון הנוספות שיוקנו לוועדות המקומיות לא יחולו על מועצות אזוריות.

## **ב. דיור בהישג יד וכלים אחרים להבטחת דיור לכלל האוכלוסייה**

13. התיקונים המרכזיים במסגרת תזכיר החוק עוסקים בביזור סמכויות לרשויות המקומיות. אולם יש לזכור, כי לרשויות מקומיות יש נטייה טבעית ותמרץ לשאוף למשוך לעיר אוכלוסייה "חזקה" ואמידה, שאינה זקוקה לתמיכה של שותפי רווחה, או בכלל צורכת פחות שירותים עירוניים יקרים, והרשויות משתמשות בכלים תכנוניים לצורך כך. נטייה זו גברה מאוד לאור השינויים בדיני השלטון המקומי והמעבר למימון עצמי וליצירת תחרות בין רשויות. לרשויות יש חשש מכניסת אוכלוסייה "חלשה", שעלולה לפגוע ב"תדמית העיר" או ב"מיתוג" הרצוי לה. גם קבוצות לחץ של אוכלוסיות אמידות פועלות להשפיע על מדיניות התכנון כדי ליצור בידול בין לבין אוכלוסייה ענייה יותר.

14. אל מול הנטייה הזאת עומדת **הדרישה לתכנון מכיל** ולא מדיר. דרישה זו תופסת היום מקום מרכזי בשיח התכנוני בעולם ובישראל. הדורשים תכנון מכיל עומדים על המחירים הכבדים שמשלמות אוכלוסיות מוחלשות וכן – החברה בכללותה, על יצירת מרחב קוטבי, שבו שכונות אמידות לצד ריכוזי עוני, או ערים אמידות לצד ערים עניות.

15. ממחקר שערכו פרופ' רחל אלתרמן וד"ר אמילי סילברמן עבור משרד הפנים עולה כי בארה"ב החלו לתמרץ או לחייב שילוב של דיור בהישג יד בבניה חדשה כבר בשנות השבעים במדינות כמו ניו ג'רזי, מרילנד ומסצ'וסטס ובערים רבות בניו יורק ובקליפורניה. באנגליה ובקנדה התפתחה הרגולציה בנושא דיור בהישג יד בשנות התשעים וערים רבות החלו להתנות מתן זכויות בניה בעמידה בחובות לדיור בהישג יד. בלונדון עמד השיעור על 50%-35% ובוונקובר וטורונטו, לפחות 20%. באנגליה גם נוקטות

<sup>12</sup> ר' למשל סעיף 25 בהצעת החוק, סעיף 62א(16) שמוצע להוסיף לחוק הקיים.

החברה להגנת הטבע | אזרחים למען הסביבה בגליל | במקום | גרינפיס ישראל | האגודה לזכויות האזרח | האגודה לצדק חלוקתי | אדם טבע ודין | הקשת הדמוקרטית המזרחית | התנועה לאיכות השלטון | התנועה לחיים בכבוד | הקליניקה לצדק סביבתי, אוניברסיטת ת"א | חיים וסביבה | ידיד | ידידי כדור הארץ המזה"ת | ירושלים בת קיימא | ישראל בשביל אופניים | מגמה ירוקה | המועצה לשימור אתרים | מטה הגולשים ישראל | מכון ד"ש"א | מרכז השל | עמ"י | האגודה לצדק סביבתי בישראל | שקיפות בינ"ל-ישראל (שב"ל) | שתיל | תחבורה היום ומחר | מטה המאבק נגד רפורמת הקרקעות

הרשויות באופן שגרתית בעריכת הסכמים עם יזמים לצורך הגדלת מאגר הדיור בהישג יד. משנות ה-2000 נוספו מדינות רבות המחייבות שילוב של דיור בהישג יד. בספרד חוק משנת 2001 מחייב ש-30% מקרקע ביעדו למגורים תהיה לדיור בהישג יד, כאשר בברצלונה הדרישה היא גבוהה יותר – חצי מיחידות הדיור החדשות. בצרפת ישנו חוק משנת 2000 שמחייב כל רשות מקומית בעלת 3,500 תושבים ומעלה לוודא כי 20% מיחידות הדיור הן דיור בהישג יד לאוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה. המדינה מטילה קנסות על כל רשות שלא עומדת במכסה לפי יחידות הדיור החסרות (150 יורו ליחידה). באירלנד מחייבים משנת 2000 כי כל פרויקט מגורים חדש שבו מעל 5 יח"ד יכיל 20% דיור בהישג יד.

16. המונח דיור בהישג יד בהקשר תכנוני התפתח בישראל בעקבות הכללתו בשנת 2005 בתוכנית המתאר הארצית 35 (תמ"א 35). **הוראות התמ"א מחייבות את מוסדות התכנון לבחון את הצורך בדיור בהישג יד ולקבוע את כמות יחידות הדיור הנדרשות לכך ואת תמהיל גודל יחידות הדיור בכל תוכנית מקומית להרחבה ניכרת, כהגדרתה בתוכנית (סעיף 12.1.3).** כמו כן נקבע, כי מוסד תכנון יכין תוכניות ומסמכי מדיניות לחידוש ושימור עירוני, ואלו יכללו גם את "ההיקף המתאים של דיור בהישג יד לאוכלוסיות חלשות לרבות שיקום חברתי" (סעיפים 14.4.1 ו-14.4.2).

17. המועצה הארצית לתכנון ולבניה לא פירטה בעניין סוגיית המחיר לדיור בהישג יד והותירה את העניין לפיתוח על ידי ועדות התכנון. ואכן – הסוגיה עלתה לדיון במסגרת מוסדות התכנון ברמה הלאומית (מינהל התכנון), המחוזית (בעיקר הוועדה המחוזית במחוז תל אביב) והמקומית.

18. בעידוד מוסדות התכנון גם רשויות מקומיות החלו ליזום תכניות, הכוללות רכיב של דיור בר השגה, ומספר תכניות כבר הובאו לאישור הוועדה המחוזית, לאחר שהיו מקובלות על הוועדה המקומית והיזם, אלא שאז צץ חסם בלתי צפוי. בחוות דעת של היועץ המשפטי למשרד הפנים ושל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), אשר נמסרה לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז תל אביב בשלהי 2010 (בתחילה בע"פ ואח"כ בכתב), נקבע כי חוק התכנון והבניה אינו מקנה, ככלל, סמכויות להתערב בנושא מחירי הדיור והזכאים. לאור חוות דעת זו נגנזו התכניות, שקידמו הרשויות המקומיות ושכללו דיור בר השגה מוזל למכירה או להשכרה לזכאים, לפי קריטריונים שונים שקבעו הרשויות. **בחוות הדעת נקבע, כי כדי שאפשר יהיה לקדם את הנושא יש לעגן את הסמכויות בחקיקה ראשית.**

19. לאור חוות הדעת נעשו ניסיונות להסדיר את הנושא בחקיקה ואכן בלחץ הוועדה המשותפת פנים-כלכלה, החליטה הממשלה הקודמת להכניס לחוק התכנון והבניה הוראות בעניין דיור בר השגה, לרבות דיור להשכרה במחיר מפוקח לזכאים. ההסדר שנקבע הוא כי לא תאושר תכנית מקומית אלא אם יש בה הוראות לעניין דיור בר השגה וחריגה מכלל זה תיעשה רק כאשר יש לכך הצדקה. הממשלה אף אימצה תוספת שלמה שעסקה בהיבטים של פיקוח וניהול דיור בר השגה שייקבע בתכניות.

20. **מהתזכיר עולה, שמהתיקונים המוצעים לחוק התכנון והבניה הושמטו לחלוטין ההוראות שכבר גובשו והם מתעלמים מהן וכך מותירים על כנו את המצב הקיים, לפיו בשל היעדר חקיקה לא ניתן יהיה לקדם דיור בר השגה במסגרת התכנון ברשויות המקומיות.**

21. **לכן יש לחייב את מוסדות התכנון להגדיר בכל תכנית שמאפשרת הקמת יותר מ-20 יחידות דיור תמהיל מגוון של יחידות דיור בגדלים שונים.** בתכניות כאלו יש להבטיח פתרונות דיור המותאמים לקבוצות מעוטות הכנסה ולמיעוטים, ובכלל זה גם דיור בר השגה. במונח זה כוונתנו לאו דווקא ליחידות דיור קטנות או לדירות להשכרה, אלא לדיור במחיר שיהיה נמוך משמעותית ממחיר השוק ושיותאם להכנסתם של הזכאים (לא יותר מ-30% מהכנסתם הפנויה). חריגה מכלל זה תחייב הנמקה.

החברה להגנת הטבע | אזרחים למען הסביבה בגליל | במקום | גרינפיס ישראל | האגודה לזכויות האזרח | האגודה לצדק חלוקתי | אדם טבע ודין | הקשת הדמוקרטית המזרחית | התנועה לאיכות השלטון | התנועה לחיים בכבוד | הקליניקה לצדק סביבתי, אוניברסיטת ת"א | חיים וסביבה | ידיד | ידידי כדור הארץ המזה"ת | ירושלים בת קיימא | ישראל בשביל אופניים | מגמה ירוקה | המועצה לשימור אתרים | מטה הגולשים ישראל | מכון דש"א | מרכז השל | עמ"י | האגודה לצדק סביבתי בישראל | שקיפות בינ"ל - ישראל (שב"ל) | שתיל | תחבורה היום ומחר | מטה המאבק נגד רפורמת הקרקעות

## ג. הפרטה חלקית של מערכת הרישוי: הקמת מכוני בקרה פרטיים

22. הצעת החוק כוללת הפרטה חלקית של מערך הרישוי, על ידי הקמת מכוני בקרה פרטיים, באופן שהוועדות המקומיות יבדקו את התאמתה של בקשה להיתר לתכניות שחלות על הקרקע, ואילו מכוני הבקרה יבחנו את התאמתה לתקנים, לתקנות ולמפרטים הטכניים המחייבים.<sup>13</sup> לדעתנו, בהצעה זאת יש קשיים עקרוניים.
23. **ההשפעה על מחירי הדיור:** הוצאותיהם של מכוני הבקרה, שהם גופים למטרות רווח, יושתו על מגישי הבקשות להיתרי בנייה וצפויים להוביל לעלייה במחירי הדירות. לפני אימוץ המתווה המוצע, יש לבצע בחינה מעמיקה של ההשלכות הכלכליות הנובעות מהקמת מכוני הבקרה, לרבות ההשפעה על מחירי הדירות. ככל שיימצא כי ההפרטה המוצעת תוביל להתייקרות משמעותית במחירי הדיור, ראוי לדחות הצעה זאת.
24. **חוסר בהירות בנוגע לבדיקות שיבצעו מכוני הבקרה:** ההצעה להקים מכוני בקרה באה בעקבות אסון ורסאי ודו"ח ועדת זיילר, שחשף ברבים את העובדה שהוועדות המקומיות אינן מסוגלות לבדוק את החישובים הסטטיים המוגשים להן ולוודא את עמידות המבנה ואת יציבותו ההנדסית. למרות שלא יכולה להיות מחלוקת שבדיקת החישובים הסטטיים היא סוגיית מפתח בכל הנוגע לתכן הבנייה, הצעת החוק לא מגדירה במדויק את הבדיקות שמכוני הבקרה יחויבו לבצע. בדברי ההסבר לה אף נאמר כי הבדיקות שיבוצעו יהיו מדגמיות בלבד ויכללו רק חלקים מסוימים בבניין.<sup>14</sup> לדעתנו, ככל שיוחלט להקים מכוני בקרה, יש לקבוע בחוק כי אחת מחובותיהם תהיה ביצוע בדיקה של החישובים הסטטיים במלואם, שהרי יציבותו ההנדסית של מבנה מותנית בביצוע קונסטרוקציה מלאה בהתאם לתקנים המחייבים, ולא בעמידתם של חלקי בניין מסוימים בתקנים אלה.
25. **הפרטת פונקציות שלטוניות מובהקות:** לשם מתן היתרי בנייה נדרשים אישורים של גופי ממשל שאינם מוסדות תכנון (למשל, פיקוד העורף לממ"דים, רשות כבאות אש וכו'), שקבלתם כרוכה בהליכים בירוקרטיים מורכבים. הצעת החוק מבקשת להתמודד עם קושי בירוקרטי זה על ידי העברת סמכויות האישור מגופי הממשל ל"בקרים מורשים", גורמים פרטיים שיפעלו במסגרת מכוני הבקרה.
26. ככלל, הפרטה של פונקציות שלטוניות פסולה במקום שמדובר בסמכות שלטונית שהפעלתה דורשת שיקול דעת ובחירה בין אפשרויות שונות. זהו בדיוק המקרה הנוכחי, שכן אישוריהם של גופי הממשל השונים הנדרשים לצורך מתן היתרי בנייה כרוכים, רובם ככולם, בשיקול דעת ובבחינת חלופות. לדוגמה, תקנות ההתגוננות האזרחית קובעות מפרטים טכניים להקמת ממ"דים, אך מסמיכות את פיקוד העורף להתיר סטייה ממפרטים אלו,<sup>15</sup> לרבות הקמת ממ"ד בשטח קטן מהקבוע בתקנות.<sup>16</sup> אין מדובר בהחלטה טכנית אלא בסמכות שלטונית מהותית, שמחייבת שיקול דעת ושהשלכותיה עשויות להיות קריטיות.
27. לפיכך יש להותיר את סמכויות האישור של גופי הממשל השונים בידיהם. על מנת לייעל את תהליכי הרישוי אנו מציעים שלאחר שהחליטה לאשר בקשה להיתר, תעביר אותה הוועדה המקומית באופן מקוון אל כל גופי הממשל שאישרם נדרש לשם הוצאת היתר בנייה. עוד מוצע כי גופי ממשל אלה יידרשו להעביר לוועדה המקומית את עמדתם בתוך פרק זמן שייקבע בחוק. באופן זה ייחסך מהציבור העול

<sup>13</sup> סעיף 38 להצעת החוק, סעיפים 145(ב) ו-145(4) שמוצע להוסיף לחוק הקיים; התוספת השישית שמוצע להוסיף לו.

<sup>14</sup> עמ' 17 להצעת החוק, דברי הסבר לסעיפים 6 עד 8 להצעת החוק.

<sup>15</sup> ר' למשל תקנה 197(ב) לתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), תש"ן-1990.

<sup>16</sup> שם, תקנה 197א.



הבירוקרטי הכרוך בקבלת אישוריהם של גופי הממשל הללו, ובה בעת יובטח שפונקציות שלטוניות מובהקות יישארו בידיים ציבוריות.

#### ד. היבטים נוספים בהצעת החוק

28. **בנייה בפטור מהיתר:** הצעת החוק מסמיכה את שר הפנים לקבוע סוגי עבודות ושימושים שיהיו פטורים מהיתר בנייה.<sup>17</sup> לדעתנו יש אכן מקום לפטור סוגים מסוימים של בנייה מהצורך בקבלת היתרי בנייה, אלא שיש להגדירם בחקיקה ראשית, ולא בתקנות. גם במצב החוקי הקיים, הגדרת עבודות שניתן לבצע בפטור מהיתר נעשית לרוב בחקיקה ראשית (ר' למשל סעיף 266ב לחוק שנוסף בתיקון מס' 56 לחוק וקובע פטור מהיתר להתקנת מכונה לאיסוף מיכלי משקאות). ביצוע בנייה בפטור מהיתר נוגד את תפיסת היסוד של החוק, שלפיה עבודות בנייה דורשות היתר שיכול שיינתן רק מכוח תכנית תקפה הכוללת הוראות מפורטות, ועל כן יש להגדיר את החריג הזה באופן מדויק בחוק עצמו.

29. **ביטול ההגנה על עצים בוגרים:** בתיקון מס' 89 לחוק מ-2008 נקבע כי בשטח שבתחומו יש עצים בוגרים, לא יאשר מוסד תכנון תכנית אלא לאחר שהתייעץ עם פקיד היערות. לפי הצעת החוק, חובת ההיוועצות תבוטל.<sup>18</sup> לדעתנו מדובר בהצעה פסולה. לעצים בוגרים יש חשיבות רבה, בפרט ביישובים עירוניים הבנויים בצפיפות. לשם הגנה עליהם יש להותיר על כנה את חובת ההתייעצות עם פקיד היערות, שהוא הגורם המקצועי בעל הידע בתחום זה. בדומה לקבלת אישורם של גורמים מקצועיים אחרים, יש לתחום קבלת חוות דעת זו בזמן. ראוי אף להוסיף לחוק סעיף מקביל המחייב התייעצות עם רשות הטבע והגנים בנוגע לתכניות שיש בתחומן ערכי טבע מוגנים על פי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998.

30. **ביטול הצורך באישור הולקחש"פ לשימוש חורג בקרקע חקלאית:** הצעת החוק קובעת כי הוועדות המחוזיות יוסמו לאשר שימוש חורג בקרקע חקלאית בלי צורך באישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ).<sup>19</sup> ההגנה על השטחים הפתוחים היא אינטרס סביבתי וציבורי מובהק. אישור שימושים שאינם חקלאיים בקרקע חקלאית, למשל מתחמי מסחר ותעסוקה, פוגע גם בחוסן הכלכלי של הערים הגדולות. הולקחש"פ היא מוסד תכנון ייעודי שמומחיותו בשטחים פתוחים וחקלאיים. לאור זאת יש להותיר על כנו את התנאי הקבוע בחוק הקיים בעניין אישור הולקחש"פ לשימוש חורג בקרקע חקלאית. לחלופין – נדרש פתרון אלטרנטיבי שיתן מענה לאינטרס ציבורי חשוב זה, פתרון שלא קיים בהצעת החוק במתכונתה הנוכחית.

31. **הסמכת יו"ר הוועדה המקומית להחליט על הפקדת תכנית ששטחה עד 5 דונם:** לפי הצעת החוק, החלטה על הפקדת תכנית ששטחה הכולל לא עולה על 5 דונם תתקבל על ידי יו"ר הוועדה המקומית (שהוא לרוב ראש הרשות המוניציפלית) לבדו, בכפוף להמלצת מהנדס הוועדה המקומית.<sup>20</sup>

32. לדעתנו מדובר בהצעה בלתי ראויה, וזאת מכמה סיבות. ראשית, החלטה על הפקדת תכנית היא צעד משמעותי ביותר: זהו השלב שבו מוסד התכנון מגבש את דעתו ביחס לתכנית שעל הפרק. החלטה כבדת משקל כזאת צריכה להתקבל על ידי מוסד תכנון המתעד את דיוניו בפרוטוקול ושהרכבו מאפשר מגוון

<sup>17</sup> סעיף 39 להצעת החוק, סעיף 145ב שמוצע להוסיף לחוק הקיים.

<sup>18</sup> סעיף 28 להצעת החוק, תיקון סעיף 83ב. לחוק הקיים.

<sup>19</sup> סעיף 51 להצעת החוק, תיקון סעיף 7(ג) לתוספת הראשונה לחוק.

<sup>20</sup> סעיף 31 להצעת החוק, סעיף 86א שמוצע להוסיף לחוק הקיים.

דעות, ולא על ידי אדם בודד. שנית, הסמכת אדם בודד להחליט להפקיד תכנית תהפוך אותו יעד ללחצים ממוקדים מצד בעלי עניין ויזמים. הדבר פותח פתח לניצול לרעה ואף לשחיתות, ובהקשר זה נזכיר את הרשימה המתארכת והולכת לצערנו של ראשי ועדות מקומיות החשודים בפלילים, לרבות קבלת שוחד מיזמי נדל"ן.

33. **רישוי מתקני תשתית בלי תכנית מפורטת:** לפי הצעת החוק ניתן יהיה לתת היתרי בנייה למתקני תשתית שונים מכוח תכנית מתאר ארצית או תכנית מתאר מחוזית שאינה כוללת הוראות מפורטות.<sup>21</sup> הצעת החוק לא מגבילה את סוג התשתיות שיעברו רישוי באופן זה. בכל מקרה, ההצעה טומנת בחובה סיכונים בריאותיים וסביבתיים משמעותיים. לרמת הפירוט של תכנית יש חשיבות מכרעת, מאחר שחברי מוסד תכנון והציבור הרחב יכולים להעריך במדויק את השפעותיה של תכנית רק כאשר זאת מכילה הוראות מפורטות.<sup>22</sup> במצב המוצע, שבו ניתן יהיה לקבל היתרי בנייה מכוח תכנית שאינה מפורטת, הפגיעה הפוטנציאלית בתושבים או בסביבה לא תהיה ידועה בעת הפקדת התכנית, ועל כן לא ניתן יהיה להגיש לה התנגדות אפקטיבית. לאמיתו של דבר, ניתן יהיה לפעול נגד תכנית זאת רק אחרי תחילת העבודות בשטח ורק בהליכים משפטיים מורכבים ויקרים. על כן יש לדחות הצעה זאת.

## ה. נושאים חיוניים שחסרים בהצעת החוק

34. **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, כך שמוסדות התכנון כולם יחויבו לפרסם באינטרנט ומראש את סדר היום לדיוניהם.

35. **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.

36. **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.

37. **התנגדויות:** ראשית, הגיעה העת לשנות את הטרמינולוגיה בחוק מ"התנגדות" ל"התייחסות", "תגובה" או "הערה" (public comments). המושג "התנגדות" טומן בחובו קונטציה שלילית, בעוד שלעיתים קרובות הציבור המשתתף בתהליך התכנון לא מבקש אלא לתרום ולהציג הצעות לשיפור התכנון המוצע, בעודו תומך ביוזמה שאליה הוא "מתנגד" כביכול. כמו כן, יש לקבוע בחוק כי כל אדם וכל גורם יהיה רשאי

<sup>21</sup> סעיף 38 להצעת החוק, סעיף 145(ח) שמוצע להוסיף לחוק הקיים.

<sup>22</sup> כך קבע גם בית המשפט העליון בעע"מ 10112/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז ירושלים.

להגיש התנגדות לכל סוגי התכניות, לרבות תכניות מתאר ארציות. הרחבת זכות ההתנגדות תשיג שתי תכליות חשובות: האחת, היא תאפשר לכל מי שעשוי להיות מושפע מתכנית שהופקדה למצות את זכות השימוע שהוכרה בפסיקה כזכות יסוד. השנייה, היא תעשיר את הידע של מוסדות התכנון ובדרך זאת תאפשר להם לשפר את התוצר התכנוני – התכניות שיאושרו על ידם.

## ו. סיכום

בשל הרכבן והעובדה שהן חשופות יותר מכל מוסדות התכנון האחרים ללחצים מצד בעלי עניין, הוועדות המקומיות הן מבחינות רבות החוליה החלשה במערכת התכנון בישראל. לאור זאת יש לברך על הכוונה לחזק את הוועדות המקומיות ולשפר את רמתן המקצועית.

בה בעת, דווקא בשל היותן החוליה החלשה במערכת, הרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות, בלי לנקוט את הצעדים הנלווים שפורטו לעיל, עלולה להחמיר עוד יותר את הכשלים שהתגלו אצל רבות מהן. לפיכך, כדי להעביר לוועדות המקומיות סמכויות הנתונות כיום רק לוועדות המחוזיות, יש לבצע רפורמה של ממש בהרכבן של הוועדות המקומיות, בדרכי עבודתן ומעל הכל ברמתן המקצועית.

יש לזכור כי לוועדות המקומיות יש סמכות כמעט בלעדית במתן היתרי בנייה. התארכות הליכי הרישוי בוועדות המקומיות היא אחת הבעיות העיקריות שמעיקות על הציבור הרחב – אף יותר ממשך הזמן הנדרש לאישור תכניות. כדי להתגבר על מכשול זה, יש לחזק את הוועדות המקומיות על ידי ביצוע הצעדים שפורטו לעיל, ובנוסף לתגברן בכוח אדם מקצועי. בהקשר זה נזכיר את דברי מבקר המדינה, שמצא כי למרות שאוכלוסיית בית שמש גדלה בין השנים 1995 ל-2010 פי שלושה, "לא חל גידול מהותי" במצבת כוח האדם המקצועי בוועדה המקומית של העיר. כתוצאה מכך נתונה הוועדה המקומית תחת עומס כבד הפוגע בפעולותיה ובמתן שירות הולם לציבור.<sup>23</sup>

דברים אלה יפים גם לוועדות מקומיות אחרות, שאין להן די תקציבים כדי לבנות תשתית מקצועית ראויה שתאפשר להן לעמוד בדרישות החוק בכל הנוגע לטיפול בתכניות ובבקשות להיתרי בנייה. בלי סיוע של השלטון המרכזי, לרבות תקצוב ייעודי, אנו סבורים כי לא יחול שינוי מהותי במצב, ובנסיבות אלו הרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות עלולה לייצר בעיקר תוצאות שליליות.

<sup>23</sup> מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012, עמ' 473.

החברה להגנת הטבע | אזרחים למען הסביבה בגליל | במקום | גרינפיס ישראל | האגודה לזכויות האזרח | האגודה לצדק חלוקתי | אדם טבע ודין | הקשת הדמוקרטית המזרחית | התנועה לאיכות השלטון | התנועה לחיים בכבוד | הקליניקה לצדק סביבתי, אוניברסיטת ת"א | חיים וסביבה | ידיד | ידידי כדור הארץ המזה"ת | ירושלים בת קיימא | ישראל בשביל אופניים | מגמה ירוקה | המועצה לשימור אתרים | מטה הגולשים ישראל | מכון דש"א | מרכז השל | עמ"י | האגודה לצדק סביבתי בישראל | שקיפות בינ"ל-ישראל (שב"ל) | שתיל | תחבורה היום ומחר | מטה המאבק נגד רפורמת הקרקעות