

המטה לתכנון אחראי

נייר עמדה

תזכיר חוק התכנון והבנייה – היבטים חברתיים

מבוא

בימים אלה אישרה הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת חוק התכנון והבנייה, המציעה רפורמה גורפת במערכת התכנון ורישוי הבניה, תוך שינוי כולל בתפיסת התכנון במדינת ישראל, עיצוב מחדש של מוסדות התכנון וההיררכיה ביניהם, עיצוב מחדש של התכניות ומערכות היחסים בין התכניות ברמות השונות, ועוד.

במהותו, לתכנון המרחבי השלכות מרחיקות לכת על המרחב והחברה בישראל. חשיבותו של התכנון באה לידי ביטוי ביכולתו לייצר משאבים ציבוריים ולחלק אותם באמצעות תכניות המתאר ובהסדרה של ההליך התכנוני עצמו. הצעת החוק אינה לוקחת בחשבון את המורכבות הרבה של התכנון המרחבי והשלכותיו מרחיקות הלכת. היא איננה נותנת משקל ראוי לחשיבותם של האיזונים והבלמים בתהליך התכנון וכמעט שאיננה מתייחסת להיבטיו החברתיים והקהילתיים.

ככלל, אנו סבורים כי הדרך הנכונה לשיפור וייעול מערכת התכנון היא ביצוע תיקונים מדורגים בחוק הקיים, תוך שמירה על ההיררכיה הקיימת כיום, על פני שינוי מהפכני באבחה אחת. את השינוי במערכת התכנון יש לבצע שלב אחר שלב, תוך בקרה אחר כל שלב כזה.

מסמך זה מציג ניתוח שערכנו להצעת החוק וכן את עמדתנו ביחס למספר נושאים בעייתיים ולנושאים חסרים, מנקודת המבט החברתית-ציבורית. המטרה אשר עמדה לנגד עינינו בכתבת המסמך הינה להביא לשיפור של מערכת התכנון ולהטמעת שיקולים חברתיים בה, לקדם שוויון חברתי ומרחבי בין קבוצות האוכלוסייה השונות, ולטפח חברה בה אזרחים ותושבים נוטלים חלק פעיל בתהליך קבלת ההחלטות, בהתבסס על מידע וידע זמין לכל.

בחוק מסוג זה מן הראוי להוסיף סעיף מטרות החוק ולקבוע בין מטרותיו: קידום שוויון בכלל ושוויון הזדמנויות בפרט; פיתוח בר קיימא; מענה לצרכים של מיעוטים וקבוצות אוכלוסייה מגוונות; קידום תכנון איכותי לצרכי כלל קבוצות האוכלוסייה, צמצום פערים חברתיים והבטחת צרכי תושבי המדינה, לרבות דיור בהישג יד, ומתן אפשרות לתושבים להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות.

1. הגדרות

על מנת לקדם הטמעה של שיקולים חברתיים בתכנון ובהליך התכנוני, יש להוסיף להגדרות החוק את ההגדרות הבאות:

מגיש תכנית – הגדרת החוק עוקפת, למעשה, את פס"ד עין כרם (עת"מ 129/00, ועד עין כרם נ' הו. המחוזית לתכנון ובנייה, וכן מתכננים למען זכויות תכנון נ' הועדה המחוזית לתכנון ובנייה) לפיו הוכרה זכאותה של "התאגדות של תושבים" המבקשת ליזום תכנית באזור מגוריה להגיש תכנית. יש להתאימו לפסיקה ולהוסיף לסעיף 177 גם "התאגדות של תושבים".

"קרוב" – יש לתקן את הסעיף כדלקמן: בן/בת זוג, הורה של בן/בת זוג, הורה, הורי הורה, צאצא וצאצא של בן/בת זוג, גיס או גיסה, וצאצא או בן/בת זוג של כל אחד מאלה.

מבנה ציבור – יש להוסיף בסעיף 1 לצרכי "שיכון".

צורכי ציבור – יש להוסיף "דיור בר השגה לצורך הפקעה לרבות מעל מבני ציבור אחרים".

המטה לתכנון אחראי

דיוור בהישג יד – דיוור נאות בסביבת מגורים הולמת, המיועד למשקי בית עם הכנסה בינונית עד נמוכה, אשר עלותו מותירה למשק הבית הכנסה פנויה המספקת את צרכיו. דיוור בהישג יד יכול שיהיה במכירה או בהשכרה, בניהול היזם, הרשות המקומית, משרד השיכון או תאגיד דיוור ללא מטרת רווח, והכול על פי קריטריונים וכללים שייקבעו בתקנות על ידי שר הבינוי והשיכון בהתייעצות עם שר הפנים.

חוות דעת חברתית קהילתית – מסמך הסוקר את הקשר שבין תכנית מוצעת לבין סביבתה מבחינה חברתית-קהילתית, לרבות אלה:

(1) הערכות לגבי השפעות צפויות של התכנית על האנשים החיים באותה סביבה או ההשפעות הצפויות של הסביבה החברתית על התכנית המוצעת.

(2) פירוט האמצעים הדרושים למניעה או לצמצום של ההשפעות השליליות של תכנית על

סביבתה החברתית, ככל שיש כאלה, או התנאים החברתיים הצריכים להתמלא על

מנת שניתן יהיה לממש את התכנית המוצעת.

נספח חברתי – קהילתי – מסמך הנלווה לתכניות בעלות השפעה חברתית רבה (תכניות מתאר ארציות; תכניות מתאר כוללניות; תכניות מתאר מקומיות - לישוים חדשים ולפינוי בינוי, ובכל מקרה בו מהות והיקף התכנית מחייבים זאת), הסוקר את הקשר שבין תכנית מוצעת לבין סביבתה מבחינה חברתית-קהילתית, לרבות אלה:

(1) הערכות לגבי השפעות צפויות של התכנית על האנשים החיים באותה סביבה או

ההשפעות הצפויות של הסביבה החברתית על התכנית המוצעת.

(2) פירוט האמצעים הדרושים למניעה או לצמצום של ההשפעות השליליות של תכנית על

סביבתה החברתית, ככל שיש כאלה, או התנאים החברתיים הצריכים להתמלא על

מנת שניתן יהיה לממש את התכנית המוצעת.

יועץ חברתי – ליד מתכנן מוסד התכנון יעמוד יועץ חברתי אשר יכין את חוות הדעת החברתית וינחה את הכנת הנספח החברתי – קהילתי.

יועץ חברתי בצוות התכנון של תכנית - במסגרת צוות התכנון של תוכנית (למעט תוכניות נקודתיות) יכלול יועץ חברתי. תפקידו של היועץ לקיים, בשיתוף עם התושבים, בדיקה מעמיקה של מאפייני האוכלוסייה הרלבנטית, הזדנאמיקה המאפיינת אותה ותהליכי שינוי עתידיים אפשריים בה. מתוך כל אלה, יגזור היועץ את צרכיה התכנוניים של האוכלוסייה ואת האופנים על פיהם רצוי שיענו ויוטמעו בתוכנית.

נציג ציבור חברתי - חבר מוסדות התכנון. תפקידו לבחון את התכניות המוגשות לוועדה מנקודת המבט החברתית: השפעה והתחשבות בקבוצות אוכלוסייה מגוונות, כגון אנשים עניים, קבוצות מיעוט, קשישים, ילדים, אנשים עם מוגבלות; בחינת המטרות החברתיות המוצהרות בתכנית, וביטוייו; קיום תהליך ראוי של שיתוף הציבור; וכד'.

2. פגיעה במערכות הבקרה ובייצוג הולם

חוק התכנון והבנייה הקיים קובע מבנה היררכי של מוסדות התכנון, המתפקדים כגופים רגולטורים. במסגרת תפקידם, הם אחראים על הכנתן של תכניות מתאר ועל ניהול התכנון המרחבי במדינה, וכן בסמכותם לדון ולאשר תוכניות ולהנפיק היתרי בנייה כפי שאלה מוגדרים בחוק. ההיררכיה של מוסדות התכנון תואמת את ההיררכיה בין תוכניות המתאר השונות, כך שמוסדות התכנון שמצויים גבוה יותר במדרג התכנוני אחראיים לתוכניות המתאר שממוקמות בשלב גבוה יותר בסולם התכנון, והחלטותיהם מחייבות את מוסדות התכנון שמתחת להם בהיררכיה.

המטה לתכנון אחראי

בניגוד לכך, בתפיסה של "תכנית אחת בוועדה אחת", המבטלת את המבנה ההיררכי הקיים ותחת זאת מציעה הקמתן של שלל ועדות ייעודיות ואוטונומיות, טמון כוח עצום המרוכז בידי מוסדות התכנון להכריע בתכניות תוך פגיעה במערך האיזונים והבלמים, בבקרה הציבורית ובתוך כך פגיעה במענה למגוון רחב של אינטרסים ציבוריים (גם אם באופן מוגבל באמצעות הבקרה של הוועדות השונות בהיררכיה).

לכך יש להוסיף את הפגיעה בכלים הקיימים בחוק הנוכחי למעורבות הציבור בהליכי התכנון בזכות להגיש עררים בתוך מערכת התכנון, ובמגבלות המובנות בזכות ההתנגדות; העדפתן של תכניות המקדמות אינטרסים כלכליים ויזמיים על פני חברתיים; הענקת סמכויות נרחבות לשר הפנים בתחום המינויים ושיקול דעת נרחב בתחום התכנון; העדר ייצוג לאוכלוסיות שונות וקבוצות מיעוט; הקמתן של ועדות אוטונומיות עם רוב ממשלתי מובהק; יכולת כמעט בלתי מוגבלת להקים מרחבי תכנון מיוחדים ובהם ועדה מיוחדת עם רוב ממשלתי וסמכויות כמעט בלתי מוגבלות; ביזור סמכויות לרשויות המקומיות תחת מנגנוני בקרה מורכבים ובלתי שוויוניים תוך אפשרות לפזר ועדות מקומיות. השליטה העיקרית במערכות התכנון, אפוא, היא בידי השלטון המרכזי, תוך פגיעה ממשית באינטרס הציבורי הרחב.

א. הרכב מוסדות התכנון:

במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים קיים חוסר איזון קיצוני בין נציגי הממשלה, מצד אחד, לבין אנשי השלטון המקומי ונציגי הציבור הרחב, מצד שני. במוסדות אלה מוצע בחוק החדש רוב מוחלט לנציגי השלטון המרכזי. הדבר בולט לאור נוכחותם המוגבלת של נבחרים הציבור והעדרם של נציגי הציבור הרחב, קבוצות אוכלוסייה שונות וקבוצות מיעוט.

הדבר בולט וחמור במיוחד בוועדות המשנה של ועדות התכנון הארציות והמחוזיות, שהן כאמור ועדות אוטונומיות לכל דבר ועניין, ללא בקרה של ועדות המליאה (בוועדות המליאה מספר נציגי השלטון המקומי גדול יותר בהשוואה לוועדות המשנה), וברובן המוחלט מוצע בחוק החדש נציג אחד בלבד של הרשויות המקומיות.

המבנה החדש של מוסדות התכנון וההליך התכנוני מותירים קבוצות חברתיות שונות בלתי מיוצגות, בהן נשים ואנשים עם מוגבלויות. במרבית מוסדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית אין נציגים מקרב הציבור, או נציגי ארגונים חברתיים.

הקבוצות החסרות כוללות, באופן בולט, את אזרחי ישראל הערבים, שמהווים כ-20% מאוכלוסיית המדינה. כך, במועצה הארצית לתכנון ולבנייה המונה 32 חברים וביתר חמש ועדות המשנה הארציות אין חובה לכלול אף לא נציג אחד מקרב נבחרים הציבור הערבי או נציגיו, וזאת בניגוד להוראות חוק החברות הממשלתיות המעגן את זכותם של אזרחי ישראל הערבים לשוויון ולייצוג הולם. כך הוא המצב גם בוועדות המחוזיות וביתר ועדות המשנה המחוזיות. החוק החדש יחריף את המצב החמור של תת-ייצוג של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון ביחס לשיעורה באוכלוסייה הכללית במדינה, וימשיך את הדרתה ואפלייתה של אוכלוסייה זו.

ועדה מקומית - מרחבית לתכנון ולבנייה - בניגוד לוועדות מקומיות עצמאיות, שבהן חופף הרכב הוועדה את הרכבה של מועצת הרשות המקומית, בוועדות המרחביות אין ייצוג מלא לנבחרים הציבור בשלטון המקומי, על מגוון דעותיהם. כך, יו"ר הוועדה המרחבית לפי סעיף 58 הוא נציג שר הפנים מקרב עובדי משרדו או שלא מקרב עובדי משרדו והרכב הוועדה בחוק החדש הוא 11 חברים בלבד מקרב הרשויות המקומיות הכלולות במרחב התכנון המקומי-מרחבי, כאשר קיימות ועדות מרחביות המונות למעלה מ-10 רשויות מקומיות, שמרביתן הן רשויות ערביות. לרוב הרשויות המקומיות הערביות אין ועדה מקומית עצמאית¹, והן כפופות לוועדות תכנון מקומיות מרחביות, המשותפות לכמה יישובים.

¹ מתוך 73 הרשויות המקומיות הערביות, 66 כפופות לוועדות תכנון מקומיות מרחביות ורק בשבעה רשויות מקומיות ערביות יש ועדה מקומית עצמאית.

המטה לתכנון אחראי

ההסדר המוצע יאפשר פגיעה מתמדת בקבוצות מוחלשות ובקבוצות מיעוט, אשר אינן מיוצגות כלל או אינן מיוצגות בצורה הולמת בגופי התכנון. תת הייצוג מדיר את הקבוצות הללו ממוקדי קבלת ההחלטות לעיצוב המרחב הציבורי עבור כלל החברה הישראלית. הייצוג החסר של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון יוצר רושם של אפליה פסולה, הן בתהליך העבודה והן בקבלת ההחלטות התכנוניות הנוגעות באופן ישיר או עקיף לציבור הערבי. לדוגמה, כך הם פני הדברים בנוגע לקידום תוכניות מתאר או תוכניות פיתוח עבור יישובים ערבים, או בעת דיונים בנושאים עקרוניים, כמו מדיניות בתחום הריסת בתים שנבנו ללא היתר בשכונות או ביישובים ערבים.

לאור ההשפעה העצומה של גופי התכנון הארציים והמחוזיים והכוח הרב המרוכז בידיהם, מן הראוי היה דווקא בחוק החדש לחשוף את מדיניות התכנון הכוללת של ישראל לביקורת ציבורית הדוקה יותר ולמעורבות ציבורית רחבה יותר בתהליכי קבלת ההחלטות. מטרה זו ניתן להשיג על ידי איזון הולם יותר בין גורמים ממונים לגורמים נבחרים: הגברת קולם של נבחרים הציבור, השגת ייצוג הולם של כלל הקבוצות באוכלוסייה ושל נציגים של החברה האזרחית במוסדות התכנון המחוזיים והארציים והמקומיים.

בין הפעולות בהן יש לנקוט:

- יש להוסיף הוראה לפיה השר יקדם ייצוג הולם במוסדות התכנון לנשים, ערבים, אנשים עם מוגבלויות ולנציגי פריפריה ונציגים נוספים מקרב הציבור.
- יש להוסיף נציגים מטעם שר הרווחה והשירותים החברתיים כתברים בכל מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים.
- יש להוסיף משקיף מטעם שר הרווחה והשירותים החברתיים, בכל הוועדות המקומיות, אשר בסמכותו יהיה להגיש חוות דעת מייעצת (סעיף 63).
- יש להגדיל מספרם של נציגים מהשלטון המקומי בכל המוסדות הארציים והמחוזיים. יש לתת ביטוי לחלקן היחסי של הרשויות הערביות ברמה הארצית ובכל מחוז.
- יש להוסיף בכל מוסדות התכנון נציגים מקרב הארגונים החברתיים.
- יש לכלול בכל ועדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית מספר נציגים מקרב הציבור; יש להגדיל את מספרם בוועדות מקומיות, בהתאמה למספר חברי הוועדה (מועצת הרשות המקומית). נציג ציבור חברתי – בעל רקע אקדמי ו/או מקצועי בתחום מדעי החברה והתכנון החברתי; או בעל ניסיון בעבודה קהילתית, או פעיל בהתארגנות מקומית יכול שתהיה קשורה לנושאי תכנון; ללא שיוך פוליטי ושלא בניגוד עניינים אישי.

ב. סמכויות שר הפנים והממשלה:

החוק החדש מעניק סמכויות נרחבות ביותר לשר הפנים בתחום המינויים ושיקול דעת נרחב לשר ולממשלה בתחום התכנון, תוך הגדלת הסיכויים לסכנה של הכנסת שיקולים פוליטיים אל מערכת התכנון. לדוגמה: שיקול דעת נרחב בקביעת תכניות בעלות חשיבות לאומית, וקידומן במסגרת ועדות מיוחדות ששר הפנים יקים; הממשלה (ולא רק המועצה הארצית) רשאית להורות על הכנת תכנית מתאר ארצית (סעיף 166); רוב מוחלט של נציגי שרים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים; הכרזה על מרחבי תכנון מיוחדים לצורך הקמת יישובים חדשים שכונות חדשות ותשתיות גם כשאלו טרם אושרו בתכניות; מינויים מקצועיים וציבוריים כגון חוקרים לשמיעת התנגדויות שמוגשות לתכניות, נציגים מקרב הציבור, יושבי ראש ("מקרב עובדי המדינה או שלא מקרב עובדי המדינה") של ועדות ברמה המחוזית, ועדות מקומיות-מרחביות וועדות מיוחדות, דבר היוצר פתח למינויים פוליטיים.

המטה לתכנון אחראי

יש להגביל את סמכויות שר הפנים, כך שלא יתאפשרו מינויים פוליטיים ותצמצם למינימום מעורבותו בשיקולים תכנוניים.

ג. צוות מקצועי במוסדות התכנון:

ליד כל אחד ממוסדות התכנון פועל גוף מקצועי, שתפקידו לייעץ ולספק תמיכה מקצועית וארגונית. גופי התכנון המקצועיים מורכבים מאנשי מקצוע שעובדים בשירות המדינה. במסגרת הוראות החוק החדש מוצעים גופים יועצים נוספים, כאשר בולט בהעדרו ליווי של צוות מקצועי לעניין ההיבטים החברתיים של התכנון המרחבי.

בין הפעולות יש לנקוט:

- יועץ חברתי לצוות המקצועי של מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים - יש להוסיף דרך קבע יועץ חברתי בעל מעמד זהה לזה של היועצים המופיעים בחוק המוצע.
- מנהל המחלקה לשירותים חברתיים – בכל הוועדות המקומיות יש לצרף לצוות המקצועי הקבוע של הוועדה המקומית את מנהל המחלקה לשירותים חברתיים ברשות, אשר יחווה דעתו בנוגע להיבטיה החברתיים של תכנית והשלכותיה על תושבי הרשות המקומית הנוגעת לעניין.
- במקום "מהנדס" כאמור בסעיף 66 (2) יש לקבוע כי לוועדה המקומית יהיה מהנדס או מתכנן ערים.

3. מרחב תכנון מקומי סעיפים 51 – 56 ועדה מקומית-מרחבית סעיפים 58 ו- 61

בידי שר הפנים נתונה הסמכות להכריז בצו על מרחב תכנון מקומי עבור רשות מקומית אחת או יותר, וזאת לאחר שהתייעץ עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, עם הוועדה המחוזית ועם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר.² החוק החדש, כמו הנוכחי, לא קובע קריטריונים לתיחום מרחב תכנון מקומי, ובפועל כבר כיום יש עיוותים רבים בצווים שמפרסם בעניין השר.

כך קיימות ועדות מקומיות מרחביות שבהן שתי רשויות מקומיות בלבד,³ ובצדן ועדות מקומיות מרחביות המונות עשר,⁴ 11⁵ ואפילו 12 רשויות מקומיות.⁶ חוסר האחידות מוצא את ביטויו גם במספר התושבים שנמצאים תחת אחריותן של הוועדות המקומיות השונות: בצד ועדות מקומיות של רשות מקומית אחת שבה פחות מ-10,000 תושבים,⁷ יש ועדות מקומיות מרחביות שמספר התושבים הכפופים להן עולה על 100,000.⁸

² חוק התו"ב, סעיף 51 (א)

³ לדוגמה, הוועדה המקומית המרחבית אור יהודה-אזור שבמחוז תל אביב.

⁴ לדוגמה, הוועדה המקומית המרחבית מבוא העמקים שבמחוז צפון, שכוללת את הרשויות המקומיות אכסאל, בסמת טבעון, יפיע, יקנעם עילית, כפר כנא, משהד, עילוט, עין מאהל, ריינה ורמת ישי.

⁵ לדוגמה, הוועדה המקומית המרחבית שמעונים שבמחוז דרום, שכוללת את הרשויות המקומיות אשכול, בני שמעון, חורה, כסיפה, לקיה, מרחבים, ערערה שבנגב, שגב שלום, שדות נגב, שער הנגב ותל שבע.

⁶ לדוגמה, הוועדה המקומית המרחבית הגליל המזרחי שבמחוז צפון, שמונה את הרשויות המקומיות אל בטוף, בוסתאן אל מרג', בויעינה נוג'ידאת, דבוריה, טורעאן, יבנאל, כפר כמא, כפר תבור, מגאר, מגדל, עילבון ושבלי אום אל גנב.

⁷ למשל, היישובים עומר (כ-6,100 תושבים) ומצפה רמון (כ-4,500 תושבים) שבמחוז דרום, אשר לכל אחד ועדה מקומית. נתוני האוכלוסייה ביישובים השונים מעודכנים לשנת 2005 (מתוך קובץ היישובים 2005, רשימת היישובים אוכלוסייתם וסמליהם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה http://gis.cbs.gov.il/website/yishuvim/yishuvim_2005/XLS/bycode.xls).

⁸ לדוגמה, הוועדה המקומית המרחבית מבוא העמקים (ראו רשויות מקומיות בהערה 28 לעיל: סה"כ כ-115,000 תושבים) שבמחוז צפון והוועדות המקומיות המרחביות עירון (שכוללת את הרשויות המקומיות אום אל פחם, באקה-גית, בסמ"ה, כפר קרע, מעלה עירון וערערה: סה"כ כ-121,000 תושבים) וועדה מקומית מרחבית קריות (שכוללת את הרשויות המקומיות קריית ביאליק, קריית ים וקריית מוצקין: סה"כ כ-114,000 תושבים).

המטה לתכנון אחראי

האופן השרירותי שבו נקבעים גבולותיהם של מרחבי התכנון פוגע באופן רחב ביישובים הנכללים בתוכם. לרשויות מקומיות כמו יקנעם עילית (כ-18,200 תושבים), קריית מוצקין (כ-39,800 תושבים) ומועצה אזורית גזר (כ-20,000 תושבים) אין ועדה מקומית עצמאית, והליכי התכנון שלהן מתנהלים במסגרת ועדות מקומיות מרחביות. בה בעת, לרשויות מקומיות אחרות, שבהן מספר קטן יותר של תושבים כמו למשל עיריית בית שאן (כ-16,200 תושבים), מועצה מקומית קריית טבעון (כ-13,700 תושבים) או מועצה אזורית חוף השרון (כ-8,800 תושבים), יש ועדות מקומיות עצמאיות.

למרות שגם רשויות מקומיות יהודיות נכללות בוועדות מקומיות מרחביות, חלקן היחסי של הרשויות המקומיות הערביות בוועדות אלו גדול במיוחד. הרוב המכריע (66 מתוך 73) של הרשויות המקומיות הערביות פועלות במסגרת ועדות מקומיות מרחביות, בעוד שבמחצית מהרשויות היהודיות יש ועדות מקומיות עצמאיות (74 מתוך 148). כל זאת בלי קשר למספר תושביהן: המועצה המקומית עראבה (כ-19,600 תושבים) כפופה לוועדה המקומית המרחבית לב הגליל, והמועצה המקומית תל שבע (כ-13,000 תושבים) פועלת תחת הוועדה המקומית המרחבית שמעונים. לעומתן, מועצות מקומיות יהודיות שבהן מספר תושבים קטן בהרבה, כדוגמת קצרין (כ-6,500 תושבים) או להבים (כ-5,400 תושבים), מתנהלות כוועדה מקומית עצמאית.

בנוסף לכך, במקצת המקרים אין כל קשר גיאוגרפי ותפקודי בין היישובים השונים שצורפו יחד במסגרת אותה ועדה מקומית מרחבית. כך, כל שש המועצות המקומיות הבדואיות בנגב שנמצאות במרכז ומזרח הנגב⁹, נכללות במסגרת הוועדה המקומית המרחבית שמעונים לצד חמש מועצות אזוריות שחולשות על צפון-מערב הנגב ובהן יש רק יישובים יהודים¹⁰. קשה להצביע על מאפיינים תכנוניים, חברתיים, גיאוגרפיים או תפקודיים המצדיקים את הכללתן של המועצות המקומיות הבדואיות, מצד אחד, והמועצות האזוריות היהודיות, מצד שני, במסגרת אותה ועדה מקומית מרחבית לתכנון ובנייה.

התנהלות הליכי התכנון במסגרת של ועדה מקומית מרחבית פוגעת, מצד אחד, באוכלוסיית הרשויות המקומיות שנמצאות באותו מרחב תכנון מקומי, כיוון שהרכב הוועדה (סעיפים 58 ו-61) אינו מאפשר ייצוג של כל הדעות שקיימות בקרב נבחריו הציבור של הרשות המקומית היכולות להישמע בעת הדיון על העתיד התכנוני של היישוב בכלל, ועל התוכניות השונות בפרט. יתרה מזאת, יו"ר הוועדה המרחבית (סעיף 58) הינו מינוי של שר הפנים. מצד שני, העדר קריטריונים אחידים לקביעת מרחבי התכנון המקומיים (סעיף 51) גורם לאפליה בין הרשויות המקומיות השונות.

בין הפעולות שיש לנקוט:

- יש לקבוע נהלים וקריטריונים ברורים להכרזה על מרחבי תכנון מקומיים, זאת בהתחשב בסוג הרשות המקומית, בשטחה, בגודל אוכלוסייתה ובקשרי הגומלין שבינה לבין רשויות מקומיות אחרות במרחב. לפי קריטריונים אלה ניתן לקבוע, תוך פרק זמן קצר, אלו רשויות מקומיות יזכו לוועדה מקומית עצמאית, ואלו רשויות מקומיות יפעלו במסגרת מרחבי תכנון משותפים. לאחר מכן אפשר יהיה לשרטט מחדש את תחומיהם של כל מרחבי התכנון המקומיים בארץ.
- כתוצאה ממהלך שכזה ייתכן שרשויות מקומיות, שמהוות כיום מרחב תכנון מקומי עצמאי, ימצאו את עצמן במרחבי תכנון מקומיים משותפים למספר רשויות מקומיות. לעומתן, רשויות מקומיות, אשר נמצאות כיום במרחב תכנון משותף, עשויות לזכות בוועדה מקומית עצמאית משלהן.
- בהתאם לכך, יש לקבוע את הרכב חברי הוועדות המרחביות, באופן שיאפשר ייצוג אמיתי למגוון

⁹ תל שבע, שגב שלום, כסיפה, ערערה בנגב, חורה ולקיה.

¹⁰ אשכול, בני שמעון, מרחבים, שדות נגב ושער הנגב.

המטה לתכנון אחראי

הדעות מקרב נבחרו הציבור של אותן רשויות הנמצאות במרחב התכנון המשותף, על ידי הגדלה משמעותית של מספר החברים בוועדה המרחבית. יש לקבוע כי יו"ר הוועדה המרחבית יהיה מקרב הרשויות המרחביות.

4. הסמכת ועדות מקומיות, הפיקוח והבקרה עליהן (סעיפים 104 – 129)

בהתאם לתזכיר החוק, העברת הסמכויות לאשר תכניות לוועדות המקומיות מותנית בהליך הסמכה של הוועדה המקומית תוך 5 שנים מיום תחילתו של החוק. סעיף 110(א) להצעת החוק קובע כי **ועדות מקומיות שלא תסיימנה את הליך ההסמכה שלהן עד תום 5 שנים – כל סמכויות התכנון שלהן תועברנה ל"וועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות"**, אשר יש בה רוב לנציגי ממשלה ואין בה שום נציגות של השלטון המקומי. העברת הסמכויות תהיה לתקופה מינימלית של שנתיים, כאשר ניתן להאריך תקופה זו כל פעם בשנה נוספת, ללא הגבלה (סעיף 110(ב) להצעת החוק).

כיום יש בישראל 116 ועדות מקומיות. עמידה בתנאי ההסמכה דורשת מהוועדות המקומיות השקעה תקציבית ניכרת לצורך חיזוק הבסיס המקצועי של הוועדות. כך, למשל, סעיף 107(ג) להצעת החוק קובע כי עמידה בתנאי ההסמכה דורשת, בין היתר, תגבור בכוח אדם מקצועי, שיפור מערכת המידע והמחשוב, ייעול רמת השירות ועוד. **מקור המימון להכשרות ולתקנים ל-116 ועדות מקומיות אינו ברור.**

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 המתמשך במענקי האיזון והדרישה מן הרשויות המקומיות "להתייעל" ולהסתמך על הכנסותיהן העצמיות.

השתתפות עלויות נוספות על הרשויות המקומיות תגרום להחרפת הפערים בין הרשויות, כאשר רק הרשויות החזקות תעמודנה בהליך ההסמכה ותוכלנה להמשיך לקדם פרויקטים רווחיים, אשר יניבו תשלומי מס גבוהים לרשות, תוך דחיקתן של האוכלוסיות החלשות החוצה.¹¹

לאמור לעיל יש להוסיף, כי בהתאם לסעיפים 117-118 להצעת החוק, יכול שר הפנים, בהמלצת הוועדה המייעצת, אשר מורכבת משני נציגים של שר הפנים בלבד, להורות על העברת כל סמכויותיה של ועדה מקומית ל"וועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות" (סעיף 119 להצעת החוק), אשר כאמור הינה ועדה בעלת רוב ממשלתי, שאין בה ייצוג לרשות המקומית. ההחלטה להעברת הסמכויות יכולה להתבסס, למשל, על כך שהוועדה המקומית אינה עומדת במועדים שנקבעו למתן היתרים ואישור תכניות, או שאינה עומדת עוד בתנאים להסמכה; פגמים הנובעים בעיקר ממחסור במשאבים. זאת ועוד - העברת הסמכויות תתבצע לתקופה של מינימום שנתיים, כאשר שר הפנים רשאי להאריך את התקופה כל פעם מינימום בשנה נוספת, ללא הגבלה (סעיף 120 להצעת החוק).

המדובר במהלך אנטי דמוקרטי במהותו, המאפשר לשלול סמכויות מהוועדות המקומיות לתקופה בלתי מוגבלת, לא בגלל שחיתות או שיתוק פוליטי, כי אם רק בשל העובדה שמדובר ברשות ענייה. הדבר יביא לכך, שבפועל רק הרשויות החלשות תנושלנה מסמכויות התכנון שלהן ותישלל מהן היכולת לתת מענה לצרכיהם של תושבי המקום ולהשפיע על התכנון בתחומן.

¹¹ 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).

המטה לתכנון אחראי

בין הפעולות שיש לנקוט:

- על מנת לייצר תמריץ לוועדות מקומיות לקבל סמכויות תכנון נוספות, יש להקים ועדה לחיזוק ועדות אלו, אשר תלווה את תהליך הסמכת הוועדה המקומית, הן תקציבית והן ארגונית ובשיתוף מלא עימה.
- יש לקבוע כי כחלק מתפקידה של הוועדה המייעצת לבחון אם מתקיימים התנאים להסמכת הוועדה המקומית (סעיף 107 לחוק), עליה לבחון האם אי העמידה בתנאי הסמכה נובע בשל מחסור תקציבי. במידה והתנאים להסמכה אינם מתקיימים בשל העדר תקציבים, עליה להמליץ בפני שר הפנים להעניק לרשות את התמיכה התקציבית הנדרשת (במסגרת הדו"ח על הפעולות הנדרשות על מנת לאפשר הסמכה – סעיף 107(ב) לתזכיר).
- יש לבטל את רעיון "הוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות", ולקבוע כי עד להסמכתה של ועדה מקומית, יוותרו חלק מהסמכויות בידיה וחלק יישארו בידי הוועדה המחוזית.
- יש לבטל את ההוראה לפיה נקבעה העברה אוטומטית של סמכויות הוועדה המקומית שלא הוסמכה ל"ועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות". כמו כן יש לצמצם את האפשרות להעברת הסמכויות בהתאם לסעיפים 117-118 להצעת החוק, כך שלא ניתן יהיה לשלול את סמכויות הוועדות המקומיות רק בשל מחסור במשאבים או כוח אדם ולקבוע כי במקרים אלה, על השר לפעול דווקא לחיזוק הרשות, תוך הענקת תמיכה תקציבית נדרשת. בנוסף, יש לקבוע בסעיף 120 להצעת החוק תקופת מקסימום להעברת הסמכויות.

5. העדר התייחסות לתכניות בעלות מטרות חברתיות ולהיבטים חברתיים בתכנון

בניגוד לחוק הנוכחי, אשר הינו חוק פרוצדוראלי במהותו, החוק המוצע מקדם במובהק סדר יום פוליטי, כלכלי ויזמי של הממשלה הנוכחית ומעניק עדיפות לקידום נושאים תכנוניים מסוימים ובהם תכניות לישובים חדשים ולשכונות מגורים חדשות; תכניות לתשתיות; תכניות למתקנים ביטחוניים; תכניות פינוי-בינוי, בין היתר, באמצעות הקמה של מספר ועדות אוטונומיות וייעודיות לטיפול בנושאים אלה בכל רמות התכנון וכן באמצעות הקמה של ועדות מיוחדות. יתר על כן, **תכניות אלה הינן בעלות השפעות חברתיות רחבות היקף, אך נעדרת מהן כל בחינה של היבט זה.**

מסדר היום של החוק החדש נעדרות תכניות הנותנות מענה למטרות חברתיות ציבוריות, כגון: צמצום פערים בין מרכז לפריפריה, בין עשירים לעניים, דיוור בר השגה, תמהיל חברתי ומניעת היווצרות ריכוזי עוני, מניעת הדרה חברתית, שילוב אנשים עם מוגבלות פיזית או נפשית, מתן מענה תכנוני לצרכים של אוכלוסייה עם הכנסה בינונית ונמוכה ומתן מענה לצרכים של קהילות מיעוט שונות, נגישות והקצאה מספקת והולמת של תשתיות, מוסדות ציבור ורווחה. ככלל, יש להציב מטרות אלה בכל תכניות המתאר.

בין הפעולות שיש לנקוט:

- **נספח חברתי קהילתי ו/או חוות דעת חברתית-קהילתית** – יש לקבוע כי חובה לצרף מסמך זה לתכניות בעלות השפעה חברתית לרבות תכניות מתאר ארציות; תכניות מתאר כוללניות; תכניות מתאר מקומיות - לישובים חדשים, תכניות לפינוי בינוי, ותכניות לתשתיות ובכל מקרה בו מהות והיקף התכנית מחייבים זאת. מסמך זה מטרתו לבחון את הקשר שבין תכנית מוצעת לבין סביבתה מבחינה חברתית-קהילתית, לרבות אלה:
(1) הערכות לגבי השפעות צפויות של התכנית על האנשים החיים באותה סביבה ו/או

ההשפעות הצפויות של הסביבה החברתית על התכנית המוצעת.

(2) פירוט האמצעים הדרושים למניעה או לצמצום של ההשפעות השליליות של תכנית על סביבתה החברתית, ככל שיש כאלה, ו/או התנאים החברתיים הצריכים להתמלא על

המטה לתכנון אחראי

מנת שניתן יהיה לממש את התכנית המוצעת.

יש להורות על חובת הכנת נספח חברתי-קהילתי ו/או חוות דעת חברתית-קהילתית בכל מקום בחוק בו נדרשות חוות דעת ותסקירים. בנוסף, יש לפרסם את חוות הדעת מבעוד מועד באתר האינטרנט, כדי שתהיה שקופה לציבור ותאפשר לו לוודא שכלל השיקולים הרלוונטיים עמדו בפני מוסד התכנון.

- **ייזום תוכניות על ידי תושבים:** מתן הזכות לציבור ולארגונים חוץ-ממשלתיים ליזום ולהגיש תכניות שונות מאלה שמכין הממסד יתרום רבות לפתיחת תהליך התכנון למעורבות פעילה של הציבור ומתן מענה לצרכים של קבוצות אוכלוסייה וקהילות שונות (יש לתקן בהתאם את סעיף 177).

- **קביעת יעדים לדיור בר-השגה בתוכנית מתאר מקומית-כוללנית ובתוכנית מתאר מקומית:**

בסעיפים 168, 175 ו-178 להצעת החוק, אנו מציעים להוסיף כעניין שייכלל בתוכנית מתאר מקומית כוללנית גם הוראות לעניין דיור בר-השגה, לרבות הוראות בעניין שמירה על דיור בר-השגה שכבר קיים. מלשון החוק עולה כי לא תהיה חובה לכלול הוראות אלה בכל תכנית מקומית, אך ראוי שהדבר יהי אפשרי. יש לקבוע כי מוסד תכנון לא יאשר תכנית למגורים, אלא אם כן נכללו בה הנחיות להקצאת יחידות דיור לטובת דיור בר-השגה.

בכל תכנית למגורים יש להציע מגוון רחב של יחידות דיור על מנת לאפשר דיור בר-השגה, כמו גם תמהיל חברתי כבסיס להגברת השוויון של משקי בית עם הכנסה בינונית ונמוכה כמשקל נגד למגמת ההתבדלות והדחיקה שלהם.

סמכות להפקיע קרקע לטובת דיור בר-השגה: אנו מציעים כי בהגדרת צרכי ציבור בסעיף ההגדרות ייכלל גם "דיור בר-השגה" על מנת שניתן יהיה להפקיע קרקע לצורך דיור בר-השגה על פי סעיף 465(א) להצעת החוק. אנו מציעים גם למצוא דרך נאותה לעגן בחוק את האפשרות לעשות שימוש בקרקע שהופקעה לטובת מטרה אחרת גם לצורך דיור בר-השגה.

סמכות לקבוע תנאים בעניין דיור בר-השגה: אנו מציעים כי בסעיף 300(א) תוסמך הוועדה המקומית לתכנון ולבניה לקבוע תנאים למתן היתרים בעניין דיור בר-השגה, תמהיל גודל וסוג הבניינים או הדירות.

חיוב מידע מלא על השלכות תוכנית על דיור: על מנת שמערכת התכנון לא תפגע בדיור בר-השגה קיים בלי לשים לב, אנו ממליצים כי בסעיף 248(ג) להצעת החוק ייקבע כי הצעה לתכנון תכלול גם מסמך שכולל מידע על מאפייני האוכלוסייה והשפעת התוכנית על האוכלוסייה המתגוררת באזור ועל מחירי הדיור.

בסעיף 254(ב) להצעת החוק אנו מציעים לקבוע כי בחוות הדעת התכנונית של מתכנן מוסד התכנון ייכלל מידע בעניין השפעתה של התוכנית המוצעת על מלאי הדיור בר-השגה באזור, ועל מחירי הדיור, כדי שהמידע יעמוד בפני מוסד התכנון.

פטור מהיטל השבחה: אנו מציעים כי בסעיף 451 או כסעיף נפרד ייקבע כי ניתן לפטור, באופן חלקי או מלא, מהיטל השבחה תוכנית למגורים שבה לפחות 20% מיחידות הדיור הן למטרת דיור בר-השגה.

- **הכרזה על מתחם פינוי בינוי (סעיפים 557-558):** מרבית תכניות פינוי-בינוי לא מגיעות לכדי אישור ובוודאי שאינן מתממשות, לא בגלל סרבול מערכת התכנון אלא בגלל מורכבותן, הן מבחינה תכנונית והן מבחינה חברתית. פעמים רבות התכניות נגדו את האינטרס הציבורי ופגעו בתושבים ובסביבה ונדחו על-ידי ועדות התכנון, ולעיתים השהיית קידום התכניות נעשתה על ידי יוזמיה מתוך ציפייה לקשיי יישום. מתן העדפה לקידום תכניות פינוי-בינוי עלולה לגרום לבעיה חמורה ביותר, שכן היא עלולה ליצור תמריץ ליזמים להגיש תכניות פינוי-בינוי שישומן נוגד את טובת הציבור.

המטה לתכנון אחראי

ההצעה לפיה הוועדה המחוזית תאשר תוכניות פינוי-בינוי ברמה מתארית בלבד, סעיף 168 (א), משתלבת בשינויים אחרים בחוק שמטרתם העברת סמכויות לוועדה המקומית לתכנון ולבניה. אולם, בהקשר זה נציין כי לצורך דיון מושכל בפעולה דרמטית כמו פינוי-בינוי חסרות בוועדות התכנון דרישות לחוות דעת חברתית או נספח חברתי-קהילתי, לשיתוף הציבור בהליך התכנון מראשיתו ולקיצור תקופת מימוש התכניות. כן חסרה בהרכב נציגות הולמת לציבור.

שיתוף הציבור: בהעברת הסמכויות לוועדה המקומית בנושא תוכניות מפורטות לפינוי-בינוי, נעדרת דרישה ברורה לשיתוף הציבור. במקרה של תוכניות פינוי-בינוי אין להסתפק בדרישות מינימום הקבועות בנוהלי הוועדה למתחמי פינוי-בינוי, אלא יש לעגן דרישות אלה בחוק עצמו. את הדרישה לתהליכי שיתוף ציבור יש להכליל הן בשלב התכנון המפורט והן בשלב התכנון המתארי. יש להדגיש, כי כשאנו מדברים על שיתוף ציבור, אין הכוונה לשיתוף בעלי הזכויות במתחם המיועד לפינוי-בינוי בלבד, אלא בקשת רחבה יותר של בעלי עניין ובהם המתגוררים במתחם (גם אם שוכרים בלבד) ותושבי מתחמים סמוכים.

נספח חברתי-קהילתי: הוא אמצעי הכרחי נוסף לניטור וחיזוי של ההשלכות החברתיות המסוכנות שעלולות להיות לפרויקט פינוי-בינוי באזורים של אוכלוסייה ענייה. לעיתים תוכניות פינוי-בינוי הן הגורם להתדרדרות פיזית וחברתית של מתחמים וכמעט תמיד תוכניות אלו מצמצמות את מלאי הדיור הזול לטובת דיור יוקרתי ויקר יותר. על מנת שתוכניות פינוי-בינוי אכן יביאו להתחדשות, ובמיוחד לשיקום חברתי, יש לשלב בהן פעולות והתייחסויות הנוגעות להיבטים החברתיים. אנו סבורים כי כחלק מהכנת תוכנית להתחדשות עירונית, יש לחייב חוות דעת הבודקת את ההשפעות של התוכנית על היבטים חברתיים וקהילתיים. על חוות דעת זו לבחון, בין השאר, שהתוכנית אינה דוחקת החוצה את הדיירים המקוריים של המתחם מסיבות כלכליות וחברתיות שלא צפו מראש, ואת התאמת היצע שירותי הציבור והשטחים הפתוחים לתוספת אוכלוסייה. כמו כן, חו"ד זו תיבחן האם התכנית הולמת תוכנית אב עירונית כוללת, הקובעת את המיקום והכמות של מלאי יחידות הדיור הקיים ברשות המקומית (או באזור בו מקודמת התוכנית) ואת יכולתה לתת מענה לדרישות דיור שונות ובכלל זה דיור בר-השגה.

הגבלת תוקף תכניות: אחת הסיבות המרכזיות לכך שתוכניות פינוי-בינוי עלולות להביא להתדרדרות פיזית וחברתית של מתחמים היא חוסר מימושן. מרגע שהוכרז על מתחם כלשהו כמיועד לפינוי, נפסקת הנכונות הציבורית והפרטית להשקיע במבנים הקיימים ובמרחב הציבורי. לכן, תיקון החוק חסר קביעת זמן תפוגה קצר יחסית לתוכנית המתארית (זאת בנוסף לתפוגת התוכנית המפורטת).

נציגות ציבורית הולמת: בוועדה המאשרת את מתחמי פינוי-בינוי (סעיף 558) יש לחייב נציגות ציבורית הולמת, הכוללת מתכנן חברתי, נציג הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה ונציג הארגונים החברתיים.

המטה לתכנון אחראי

8. פגיעה בעיקרון השקיפות (יידוע ומתן מידע)

שקיפות ההליך התכנוני היא קריטית לבחינת סבירותה של תכנית¹², למידת השפעתה על קבוצות התייחסות, ולהבטחת שוויון אזרחי בנגישות למידע לכל אזרח ותושב המעוניין בכך. עקרון השקיפות מהווה, למעשה, תנאי הכרחי ליכולתו של הציבור לקחת חלק פעיל ומושכל בתהליך התכנוני הנוגע לו. היעדר שקיפות עלול לעורר חשש שמניעי התכנית נבעו משיקולים בלתי ראויים שמוטב, כנראה, להסתירם מעין הציבור, או שמא מניעי התכנית הם שרירותיים או תוצאה של גחמות אישיות, והם אינם ניתנים להצגה שקופה ומסודרת.

בתחום השקיפות, ובעיקר בהתייחס לאמצעים לפרסום המידע התכנוני, החוק החדש מציע הוראות התורמות להגברת שקיפות ההליך התכנוני. יחד עם זאת, מוצעות הוראות הפוגעות בעיקרון חשוב זה, אותן יש לשנות כמוצע, וכך נושאים החסרים בו, כדלקמן:

- ניהול פרוטוקול [סעיף 155(א)] – תיקון 80 לחוק הנוכחי שהתקבל בשנת 2007 חייב את כל מוסדות התכנון, לרבות ועדות הערר, להקליט את מהלך הישיבות ולערוך פרוטוקול כתוב ומפורט והעברתו לכל חברי מוסד התכנון ופרסומו באינטרנט, כאשר חריגים לחובה זו יותרו רק באישור היועץ המשפטי של הרשות. למרות זאת, הוראות החוק החדש מעניקות למוסד התכנון שיקול דעת בהחלטה האם להקליד פרוטוקול במקום להקליט. **יש לחייב גם או רק הקלטה לא רק של הדיונים הפומביים אלה גם של הדיונים הפנימיים.**
- סעיף 155(ח) וסעיף 157(ד) קובעים כי פרוטוקולים והחלטות בהתנגדויות של הוועדה למתקנים ביטחוניים לא יפורסמו. **יש לשנות את הנוסח ולקבוע כי אלה יפורסמו אלא אם כן, קבע שר הביטחון שיש מניעה לכך.**
- סעיף 154(ו) – על פי סעיף זה אין חובת פרסום ההתנגדויות באינטרנט והדבר נתון לשיקול דעת מוסד התכנון. **יש לחייב פרסום ההתנגדויות.**
- סעיף 240 הודעה על הכנת תכנית – החלת הודעה זו על כל סוגי התכניות, בנוסח בהיר וברור לכל הציבור, תתרום לשקיפות ההליך התכנוני.
- סעיף 159 שמירת סוד – הוראה זו המבקשת שחבר מוסד תכנון לא ימסור מידע בדבר תוכנו של דיון פנימי או של מסמכים, יש בה משום מידור של פעולות התכנון והרחקתם מעין הציבור. **יש לבטל סעיף זה.**
- דיון בהחלטה להפקיד תכנית [סעיף 256(א)] – על פי הוראה זו בתום הדיון הפומבי בהחלטה להפקיד תכנית יתקיים דיון פנימי בוועדות התכנון הארציות והמחוזיות, למעט בוועדות המקומיות. אם הדבר אפשרי במקומיות יש להחילו גם על יתר מוסדות התכנון. **הנורמה צריכה להיות דיון פומבי, והחריג דיון פנימי.**

¹² לפי פסיקת בג"ץ, תהליך מתן החלטות תואם נורמות של סבירות אם מקבלי החלטות העלו את כל השיקולים הרלוונטיים בנסיבות העניין, ואם איזונים ראוי ובתוך גבולות הסבירות.

המטה לתכנון אחראי

- פרסום דו"ח חוקר [סעיף 154(ז)] ודיון בדו"ח חוקר [סעיף 276(ד)] – הפרסום ייעשה רק לאחר הדיון בדו"ח במוסד התכנון; הדיון בוועדות התכנון הארצית והמחוזית, בדו"ח חוקר ההתנגדויות יתקיים בדיון פנימי, רחוק מעין הציבור. דו"ח החוקר צריך להיות מפורסם בטרם נערך הדיון בו. לכל הפחות צריך להינתן עותק לכל המתנגדים, כי אחרת לא ניתן לבחון שהחוקר עשה עבודתו נאמנה, וסיכס את ההתנגדויות בצורה ראויה, וכן לא ניתן לפקח על שיקול הדעת של מוסד התכנון.

- הוראות החוק מבטלות את האפשרות לטעון כנגד פגמים פרוצדורליים בהליך התכנוני. בהתאם לסעיף 261 (ו) הודעה על הפקדה לא תקינה תישמע רק ממי שחלה כלפיו החובה; סעיף 263 (ה) קובע כי פגם שנפל בפרסום ההודעה על הפקדת התכנית אין בו כדי לפגוע בתוקפה של ההודעה. יש לקבוע בהוראות התכנית כי כל עוד לא מולאה הוראת החוק לעניין זה אין לאפשר את תוקפה של ההודעה.

- ההוראות לעניין פרסום (פרק ב סעיפים 2 – 6) לוקות בחסר במספר היבטים:
 - שפת הפרסום - החוק החדש קובע כי שפת הפרסום תהיה רק בשפה העברית. בעוד שהשפה הערבית היא שפה רשמית בישראל חובת הפרסום בה מצומצמת ביותר וחלה רק כאשר האוכלוסייה הערבית במרחב תכנון מקומי עולה על 10%. במצב בו רשויות ערביות רבות נמצאות תחת מרחבי תכנון משותפים יחד עם רשויות יהודיות, ולעיתים מונות פחות מסף עשרת האחוזים, נפגע יידוע האוכלוסייה הערבית. בנוסף, הוראה זו לא התאימה עצמה למציאות המתהווה לפיה האוכלוסייה הערבית מוצאת פתרונות דוור במרחבים עירוניים נוספים ובכלל זה מעבר למגורים ביישובים יהודיים. מן הראוי ששפת הפרסום תהיה גם בשפה הערבית, ובשפות נוספות בהן רוסית, אמהרית ואנגלית. לכל הפחות, בכל המודעות האינטרנטיות.

- תוכן ההודעה - אין טיפול בתוכן הבעייתי של הודעות התכנון והבניה. הנחיות בעניין זה נותרות בטיפול השר ואינן מפורסמות. יש לקבוע כללים ברורים ובהירים לתוכן ולנוסח ההודעות המתארות את מהות התכנית המוצעת ופרטי מיקומה, לצורך זיהויה מהיר. קיימות הנחיות שגובשו במנהל התכנון שניתן לאמץ בהקשר זה.

- פרסום באינטרנט – סעיף 3 מפנה לאתר משרד הפנים בתכניות ארציות ומחוזיות. לא ברור איפה ייעשה הפרסום של תכניות המתאר המקומיות, בסמכות הוועדות המקומיות. בנוסף, הפרסום באינטרנט איננו משרת את כל האוכלוסייה. מבין אלה ללא גישה לאינטרנט האחוז הגבוה ביותר הוא בעשירונים הנמוכים, כלומר ציבור רחב ובמיוחד קהילות מוחלשות לא יקבלו את המידע הזה ומבחינתם אין שקיפות ויידוע.

- פרסום על גבי שלט – לפי סעיף 264 (א) השר יכול להחליט כי תכניות מסוימות לא יפורסמו באמצעי זה. יש לקבוע זאת רק במקרים חריגים.

הוראות החוק חסרות התייחסות להיבטים שונים של יידוע אפקטיבי של הציבור.

בין הפעולות שיש לנקוט:

- סנקציות – לעניין זה, יש לקבוע בהוראות החוק סנקציה על המפרים את הוראותיו או מי שאינם מיישמים אותם באופן מלא.
- על הרשויות ליזום פעולות להגברת המודעות של הציבור בדבר זכותו לקבל מידע ובדבר המידע הרלוונטי בנושאי תכנון ובניה, ובכלל זה פרסום באמצעים שונים את עובדת הופעת מידע תכנוני באינטרנט. קהל יעד אפשרי שבאמצעותו ניתן להביא להגברת הידע הוא עמותות, ארגוני החברה האזרחית וגופים קהילתיים.

המטה לתכנון אחראי

- על הרשויות למצוא דרכים אחרות למתן מידע וליידוע, נוסף על האמצעים המוצעים, בעיקר כאשר מדובר בתכניות במרחבים בהם השימוש באינטרנט נמוך.
- יש להוסיף לסעיף 256, כי בהמלצת הצוות המקצועי רשאי יו"ר מוסד התכנון לפנות בצורה יזומה לציבור שעשוי להיפגע מהתוכנית ולעדכנו בדבר זכותו להתנגד לה.
- יש להבטיח שתכניות תהיינה מושתתות על מידע עדכני ומונחות על פי שיקולים תכנוניים רלוונטיים לתקופת תוקפן. יש להימנע מלדון בתכניות שלא תמלאנה אחר חובה זו, או לקבוע כי לא תתקבל כל החלטה תכנונית שלא תלווה בפירוט השיקולים שעמדו מאחוריה.
- מוצע כי בכל אחת מלשכות התכנון המחוזיות ימונה עובד שתפקידו להנחות כל אדם שקיבל הודעה על זכותו להגיש התנגדות לתכנית, ולהסביר לו את מטרות התכנית, את פרטיה ואת ההליכים הנדרשים לצורך הגשת התנגדות, וכן סיוע בהבנת תכנית או חוות דעת הנלוות לה.
- מינוי נציב קבילות הציבור (Ombudsman) לנושאי תכנון: תפקידו של נציב קבילות הציבור לתווך בין אנשים פרטיים ובין גופים שלטוניים ומסדדיים, כדי להגן על הזכויות והאינטרסים של הציבור. בין סמכויותיו: קבלת תלונות מאנשים פרטיים שנפגעו, לטענתם, על ידי מערכת התכנון, בדיקתן והצגתן בפני הגופים האחראים; הגשת הצעות לשיפור תהליכים, בהסתמך על הידע והניסיון שצבר מטיפול בבעיות הפרטניות שהובאו בפניו; מתן מידע והכוונה בנושאי תכנון.

9. התנגדויות ועררים

הגשת ההתנגדויות והעררים בתוך מערכת התכנון נותרו האמצעים היחידים למעורבות הציבור בתהליך התכנוני. בחוק החדש קיימת הרעה משמעותית, לעומת החוק הנוכחי, בכלים המוצעים למימוש זכויות בסיסיות אלה למעורבות בהליך התכנוני ונסיגה של מערכת התכנון ממחויבותה להכיל ולאזן בין מגוון רחב של אינטרסים. למעשה, הוראות החוק החדש עלולות למנוע מפרטים וקבוצות אוכלוסייה, בעיקר קבוצות מוחלשות, שהן הנפגעות העיקריות מתוצאות התכנון, מלהגיש התנגדות וערר. במקרים אחרים המשמעות תהיה דחיקה של הדיון התכנוני לפתחה של מערכת בית המשפט, שאינה ערוכה לדיון ולטיפול בסוגיות תכנוניות.

התנגדויות: ככלל, כמו בחוק הנוכחי, חסרונם של הליכים אלה הוא בעייתיים, שכן ניתן להגיש התנגדות לתוכניות רק בשלב מתקדם מאוד, אחרי שהכנתן הסתיימה. כך, לא ניתנת אפשרות של ממש להשפיע על העקרונות הבסיסיים של התכנון, ובדרך כלל, במציאות התכנונית הקיימת, לא ניתן כבר לערוך שינויים מהותיים בתוכניות. בנוסף, מרבית ההתנגדויות והעררים נדחים, וחלקם הקטן מתקבל באופן חלקי ביותר.

החוק החדש קובע נורמות חדשות לאופן הגשת ההתנגדות ולהנמקתה, אשר עלולות להקשות על פרטים ובעיקר קבוצות מוחלשות מלהגיש התנגדות או ערר. סעיף 267 (א) ו-290 (ב), (ג) בעניין עררים, מחייבים הצגה מפורטת של פרטי ההתנגדות, ובכלל זה, זיקת המתנגד לשטח, פירוט הוראות התכנית הפוגעות, תיאור הפגיעה, טיבה והיקפה, ופירוט השינויים שיש להכניס בתכנית. אין מניעה לקבוע נורמה כללית לאופן ניסוח פרטי ההתנגדות או הערר, יחד עם זאת מן הראוי לסייג את הדרישות ולקבוע כי רמת פירוט מסוג זה תוגש ככל שהדבר ניתן.

בהקשר זה גם סעיף 271 (א) קובע סייג לשמיעת התנגדות, שכן מתנגד לא יעלה טיעונים שלא פורטו בכתב. הוראה זו פוגעת בנוהל הקיים לפיו הועדה שומעת את כל טיעוני המתנגדים. נוהל זה אפשר לאנשים חסרי מיומנות בקריאת תכניות ובכתיבת התנגדויות להשמיע את טענותיהם בפני מוסד התכנון. אנו מציעים לבטל את הסעיף.

סעיף 266 לחוק קובע, כי המועד להגשת התנגדות יהיה 60 ימים בלבד, ו-30 ימים לתכנית לתשתיות, ללא כל אפשרות לקבל הארכת מועד, כפי שקיים על פי החוק הנוכחי. הדבר נדרש במיוחד בתכניות בעלות היקף השפעה נרחב מבחינה חברתית וסביבתית. יש לקבוע מראש כי מועד הגשת ההתנגדות לתכניות בסדר גודל מסוימים, ובוודאי שתכנית מתאר ארצית, תכנית מתאר כוללת, תכנית לתשתיות ולפינוי בינוי, יהיה 90 ימים.

המטה לתכנון אחראי

זכות ההתנגדות נפגעת בחוק החדש גם במקרה של "פגיעה חדשה" [סעיף 277 (ה) (1)], כתוצאה משינויים שיש להכניס בתכנית. בעוד החוק הנוכחי פועל על פי הכלל של הפקדת תכנית ומעניק 60 ימים להגשת התנגדות במקרה של פגיעה חדשה, החוק החדש קובע 21 ימים בלבד להגשת התנגדות. החוק החדש שואף לבסס נורמה, אשר באה לצמצם מהנוהל הקיים לפיו ההחלטה לאשר רק חלק מתכנית או הפחתת השטח הכולל המותר לבניה אינם בבחינת פגיעה חדשה.

נוסף על כך, החוק קובע לוחות זמנים דחוקים ובלתי סבירים לטיפול בנושא ההתנגדויות: לשמיעת ההתנגדויות כאמור בסעיף 273 (א) ו- (ב) עד 45 ימים, או 30 ימים אם הוגשו פחות מ- 50 התנגדויות; לתמ"א ולתכנית כוללנית מקסימום 90 ימים; ההוראה בסעיף 274 קובעת 21 ימים בלבד להגשת דו"ח חוקר ההתנגדויות למוסד התכנון. סד הזמנים בו יהיה נתון חוקר ההתנגדויות בבואו לשמוע את ההתנגדויות, לנתח אותן, לתת דעתו על התייחסויות וחוות דעת שונות שהוגשו לו לחוות את דעתו ולערוך את דוח ההתנגדויות, ישפיע בהכרח על היחס למתנגדים, שכבר כיום נתפסים כגורם מעכב תכנון, על משך הדיון בהתנגדויות ועל תוצאותיו.

גם סעיף 276 מציב לוח זמנים דחוק, וקובע כי מוסד התכנון יקיים דיון פנימי בהתנגדויות תוך 21 ימים בלבד. קביעה אשר תשפיע בהכרח על תוצאות הדיון ועלולה לפגוע באיכות ההחלטות (שעל רבות מהן לא ניתן לערור אלא רק לעתור בפני מערכת בתי המשפט). לכך יש להוסיף את הכלל שבהוראה שבסעיף 277, על פיה יש להכריע בהתנגדויות, לעיתים במאות התנגדויות ושלל טענות, בדיון אחד בלבד וסופי.

מינוי חוקר לשמיעת התנגדויות (סעיף 268) – בנוהל הקיים כיום מינוי חוקר לשמיעת התנגדויות הוא בבחינת היוצא מן הכלל ומתקיים רק כאשר מספר התנגדויות המוגשות גדול משמעותית. החוק החדש מבקש להפוך את הנוהל הקיים לכלל ואת שמיעת ההתנגדויות על ידי חברי מוסד התכנון ליוצא מן הכלל. הוראה זו משתלבת במגמה הכללית של החוק המבקש, בשם היעילות להפריט חלק מעבודת ועדות התכנון והצוות המקצועי שלידין, תוך שהוא מביא בכך למידור של פעולות התכנון ולהסרת אחריות מפעולות תכנון ובהקשר זה משמיעת ההתנגדויות. הוראה זו פוגעת בתהליך שיתוף הציבור בתכנון בו מבקש המתנגד לשכנע את מי שמקבל את ההחלטה בהתנגדות, שלא באמצעות מתווך. בנוסף, בעוד עבודת חוקר התנגדויות מתמצה לתחום הקו הכחול של תכנית, לחבר מוסד התכנון מעצם תפקידו ראייה כוללת ושיקול דעת רחב יותר.

בין הפעולות שיש לנקוט:

- יש לקבוע נורמה כללית לאופן ניסוח פרטי ההתנגדות או הערר, יחד עם זאת מן הראוי לסייג את הדרישות ולקבוע כי רמת פירוט מסוג זה תוגש ככל שהדבר ניתן.
- יש לאפשר, כפי שקיים בחוק כיום, להעלות טיעונים גם בעת שמיעת ההתנגדות. בהתאם לכך, יש לבטל את סעיף 271 (א).
- במטרה לאפשר לקהלים רחבים להגיש התנגדות יש לבטל את החובה להגשת תצהיר מעו"ד הנלווה להתנגדות.
- יש לקבוע כי מועד הגשת ההתנגדות לתכניות בסדר גודל מסוים, ובוודאי לתכנית מתאר ארצית, תכנית מתאר כוללנית, תכנית לתשתיות ולפניו-בינוי, יהיה 90 ימים.
- יש להאריך את לוחות הזמנים לטיפול בהתנגדויות, שמיעתן והדיון בהן על ידי החוקר ומוסד התכנון, באופן שיתאפשר הליך של שימוע ראוי לכל מתנגד ודיון והכרעה מושכלת לגביהן.

המטה לתכנון אחראי

- יש לקבוע כלל לפיו מוסד התכנון ישמע את המתנגדים, וחוקר ההתנגדויות ימונה רק במקרים חריגים, ובמקרים בהם מוגשות מאות התנגדויות לתכנית.
- יש לנתק את הקשר בין מוסד התכנון המחליט על הפקדת התכנית לבין זה הדן בהתנגדויות לאותה התכנית.

עורים: בשונה מהחוק הנוכחי, החוק החדש מצמצם משמעותית את הזכות של הציבור הרחב להגיש עררים בתוך מערכת התכנון. צמצום זה חוסם את האפשרות להשפיע על ההליך התכנוני באמצעות כלי זה ומרחיב משמעותית את ההזדקקות למערכת השיפוטית. לא רק שמערכת זו אינה ערוכה לטיפול בנושאים תכנוניים, אלא שפנייה לבתי המשפט כרוכה במומחיות, ידע ובעלויות גבוהות. בתואנה של יעילות, החוק החדש מבקש, בדרך זו, לצמצם ולהגביל את מעורבות הציבור בהליך התכנוני, כאשר הנפגעים מכך יהיו הציבור הרחב ובמיוחד פרטים וקהילות מוחלשות.

המשתמע מהחוק החדש, בהתאם למבנה ולסמכויות ועדות העררים השונות (על פי סעיפים 34-35, 37, 45-46, 49) היא כי תבוטל כליל האפשרות של הציבור הרחב להגיש ערר על החלטות של מוסדות התכנון בכל תכניות המתאר המקומיות שבסמכות הוועדה המחוזית. לפי סעיף 178 (3) תכניות אלה כוללות עשרות אלפי תכניות פוטנציאליות ובהן תכניות המייעדות קרקע לצורכי ציבור, תכניות לשכונות מגורים חדשות, תכניות למלונאות, למתקנים ביטחוניים, לתשתיות, לרישום שיכונים ציבוריים ותכנית שהשר אישר לגביה כי יש בה חשיבות לאומית או מחוזית, תכניות מתאר כוללניות (סעיף 168) ליישוב או חלק ממנו ולמתחמי פינני-בינוי.

כך, לפי סעיף 18 (א) לחוק, ועדת המשנה הארצית לעררים תדון ותחליט בעררים על תכניות מתאר כוללניות שהוגשו בהתאם לסעיף 173. הגם שבמהותן לתכניות אלה השפעה ישירה על אוכלוסיות שונות, החוק החדש מעניק את זכות הערר אך ורק לרשות/ועדה מקומית שבתחומה נמצאת התכנית, לרשות/ועדה מקומית גובלת ולשלושה מחברי הוועדה המחוזית, אך לא לציבור הרחב.

לפי הוראות החוק החדש (סעיף 46) לא ניתן לערר בפני ועדת הערר המחוזית לתכניות (סעיף 45) על החלטות של ועדה מקומית-מחוזית בתכניות מתאר מקומיות בסמכות ועדה מקומית (ראה גם סעיף 191). אל הוראה זו מתווספת ההוראה בסעיף 50 לפיה לא ניתן יהיה לערר על החלטת ועדה מקומית-מחוזית בעניין פיצויי הפקעה. שתי הוראות אלה פוגעות בזכויות הבסיסיות ביותר של אחת מהקהילות המוחלשות ביותר במדינת ישראל החיה בתחום מרחבי התכנון של הוועדה המקומית-מחוזית ובה עשרות אלפי אזרחים ערבים בדוויים החיים במרחבים גליליים, בכפרים שאינם מוכרים על ידי המדינה ועל קרקעות הנמצאות במחלוקת. בה בעת מוצעים עשרות פרויקטים לפיתוח המרחב (בעיקר מתקני צבא וכבישים), אשר עתידים להפקיע מתושבי הכפרים את בתיהם, מקורות פרנסתם וקרקעותיהם, זאת תוך פגיעה חמורה ביכולתם למצות את זכותם להגנה על רכושם וקניינם.

בין הפעולות שיש לנקוט:

- יש להרחיב את זכות הגשת ערר לכל מי שהגיש התנגדות לתכנית ולהחלטה תכנונית שבסמכות הוועדה המחוזית והוועדה המקומית, לרבות ועדה מקומית-מחוזית.
- יש להרחיב את זכות הגשת ערר גם לכל פעולה תכנונית בתחום מרחב תכנון של ועדה מקומית-מחוזית, לרבות פיצויים.
- יש לשקול הקמת ועדות ערר לצורך הגשת ערר גם על החלטות בתכניות מתאר ארציות מפורטות.
- יש לפרסם הנחיות, מדיניות וקריטריונים על מנת לשמור על אחידות ולמנוע שרירות בנושאים כמו שימוש חורג, ומס השבחה.

המטה לתכנון אחראי

10. שיתוף הציבור בתכנון

בעולם הרחב הוכרה חשיבותו של שיתוף הציבור הן בתיאוריה והן בפרקטיקה של התכנון המרחבי לפני שנים רבות. למרבה הצער, חרף מגמה זו, בחוק החדש אין כל התייחסות לקיום הליך פעיל של שיתוף ציבור. יש לייחד בחוק פרק לשיתוף הציבור בתהליך התכנוני. להלן כלים ומנגנונים מגוונים שתפקידם לאפשר דפוסים שונים של תהליכי שיתוף ציבור, בהתאם לסוג התוכנית ולאופייה של האוכלוסייה הרלבנטית:

- יש לקבוע בחקיקה את השלבים של תהליך התכנון לפרטיו (ניתן לשלב הגדרה זו בחלק הכללי של חוק התכנון והבנייה), כמו גם את החובה בדבר שיתוף הציבור, על היבטיו השונים, בשלבים אלה;
- יש לחייב עריכת התייעצות הכוללת שמיעת עמדות של הציבור וקבלת חוות דעת מגופים חוץ-ממשלתיים על תכניות, בכלל זה תכניות אב, וכן על החלטות תכנוניות, כמו מסמכי מדיניות שיזמה רשות התכנון.
- שיתוף הציבור והיוועצות עמו צריכים להיעשות בכל השלבים השונים של התכנון. בשלב מוקדם של גיבוש התכנית תהיה להיוועצות השפעה רבה יותר מאשר בשלב של אישור התכנית. שיתוף ציבור בשלב מוקדם, לפני השלמת תוכנית והפקדתה, יחשוף את צוות התכנון למידע וידע, לרבות צרכים והעדפות של קהילות ותושבים בעלי עניין בתוכניות. יש צורות שונות של היוועצות עם הציבור, כמו סקרי דעות, שימוע, תרגילי תכנון משותפים ועוד. יש לקבוע בחקיקה חובת היוועצות עם גופים המייצגים אינטרסים ציבוריים לפי נסיבות התכנית, בשלב גיבוש התכנית ו/או ייזומה ברשויות התכנון וטרם הפקדתה.
- על מנת לאפשר מימוש אפקטיבי של הזכות למעורבות הציבור בתהליך התכנון, יש להרחיב ולהעמיק את המסגרות בהן מתקיים דו-שיח בין הרשויות והציבור בנושאים תכנוניים, בשלבי התכנון השונים:
 - בעת הגדרת החלופות ובשלב קביעת החלופה הנבחרת: חובת שיתוף הציבור בהגדרתן ובקביעתן;
 - בסיום התהליך: בהצגת תכנית המתאר להערות הציבור.
- יש לאפשר הקמת גופים או מוסדות תכנון למטרות מיוחדות, המנוהלים על ידי הציבור באמצעות נציגיו, או על ידי אוכלוסייה מסוימת (למשל תושבי שכונה מסוימת או דיירי בניין), המושפעת מהתכנון בו מדובר: לדוגמה, הקמת רשות שיקום שכונתית בניהול מועצת מנהלים שתיבחר על ידי תושבי מרחב התכנון, או מועצות ציבוריות המורכבות מתושבים, ארגונים מקומיים ואנשי אקדמיה מקומיים אשר עימן מתייעצים ביחס לתכניות המוגשות לוועדות המקומיות.
- במקביל למנגנונים אלה, שמטרתם מיסוד ערוצים מובנים למעורבות הציבור בתכנון, יש להבטיח כי במסגרת צוות התכנון של תוכנית (למעט תוכניות נקודתיות) ייכלל יועץ חברתי. תפקידו של היועץ לקיים, בשיתוף עם התושבים, בדיקה מעמיקה של מאפייני האוכלוסייה הרלבנטית, הדינאמיקה המאפיינת אותה ותהליכי שינוי עתידיים אפשריים בה. מתוך כל אלה, יגזור היועץ עם הציבור את צרכיה התכנוניים של האוכלוסייה ואת האופנים על פיהם רצוי שיענו ויוטמעו בתוכנית.
- יש לפעול להקמת מועצות ציבוריות – מועצה של תושבים מן השורה אשר ייעצו לוועדות המקומיות ביחס לטיב התכניות המוצעות.