

המטה לתכנון אחראי

8.3.2010

לכבוד משרד ראש הממשלה

המטה לתכנון אחראי מגיש בזאת מסמך חלקי של התייחסות לתזכיר חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010. מדובר בהתייחסות ראשונית בלבד, מפאת סד הזמנים שנקצב להערות – 21 יום בלבד, ונוכח מורכבות החוק המוצע והמהפכה מן היסוד שהוא מבקש לחולל בתחום התכנון והבניה.

המטה שוקד בימים אלו על גיבוש מסמך הערות שלם, המתייחס לחוק במלואו, על כל חלקיו (א-יא), ותוספותיו (ארבע במספר), לרבות התייחסות להסדרים ספציפיים המוצעים בו, דרכם נוצק התוכן בעקרונות המקודמים בחוק המוצע. לשם גיבוש עמדה מושכלת לכל אלו, נדרש פרק זמן ראוי, ולעמדתנו, נדרשים 90 יום לכל הפחות.

יש להדגיש כי לנוכח מורכבות החוק, אין די בגיבוש הערות לכל סעיף וסעיף כשלעצמו, אלא יש לנתח את מערך ההסדרים שיוצר החוק, כתוצאה מהצטברותן של הוראות החוק לגבי כל נושא ויחסי הגומלין בין ההוראות השונות הפזרות לאורך המסמך. לצורך כך נדרש גם שימוש בסימולציות, בכדי להבין כיצד סוגים שונים של תכניות יטופלו לפי החוק החדש, מהי מערכת האיזונים והכוחות שיותר החוק החדש, ומהם החוסרים בהגנה על אינטרסים סביבתיים, חברתיים ואחרים, וכן הלאה. כמו כן, נדרשת עבודת מטה רחבה, שכן מעטים האנשים המכירים את כל רבדי התכנון והרישוי על בוריים, ויש צורך להיוועץ בגורמים שונים בעלי נסיון בוועדות השונות, ובתחומים השונים.

המטה החל בעבודה זו, אך משך הזמן המצומצם, 21 יום – אינו מאפשר את השלמתה. לפיכך, **המסמך המצ"ב מתייחס למספר נושאים עקרוניים בחוק, ללא התייחסות החינונית להסדרים הספציפיים, ואינו מכסה חלקים נכבדים בחוק, על אף חשיבותם הרבה להבנת המארג הכולל של החוק, והשפעתם מהיבטים של סביבה וחברה. להלן פירוט לגבי כמה מהחלקים שאינם נכללים במסמך המצ"ב:**

- **חלק ה': רישוי** – הכולל הסדרים בנושא שימוש חורג והקלה, פעולות שבכוחן (ובעיקר בכוח השימוש הלא מושכל בהן) להשפיע באופן ניכר על הנוף, הטבע והסביבה. כבר היום "מנוקדת" המדינה באין ספור שימושים חורגים והקלות. כך שמדובר בהליכי מתום הרישוי, בעלי השפעה סביבתית ניכרת.

- **חלק ו': פיצויים בשל תכנית פוגעת והיטל השבחה**: הסדרים נכונים בתחום זה יכולים להשפיע משמעותית על היכולת לקדם "תכניות ירוקות" כגון תכניות לפארקים מטרופוליניים אשר חלקן מעוכבות מזה שנים בשל חשש של וועדות התכנון מתביעות פיצויים.

- **חלק ח': שמאים מכריעים וחוקרים**: לחוקרים ולאופן מינויים השפעה מכרעת על גורל ההתנגדויות המוגשות על ידי הציבור לתכניות השונות.

- **חלק ט': עבירות ועונשין**: חלק שההסדרים הקבועים בו הינם בעלי השפעה מכרעת על היקף עבירות הבניה והיכולת למגר את התופעה שהפכה זה מכבר ל"מכת מדינה". אחד האיומים המרכזיים על השטחים הפתוחים הינו עבירות הבניה, הקובעות עובדות בשטח במקומות המיועדים להישמר כשטחים פתוחים.

- **חלק י': הוראות שונות**: חלק המאגד הוראות חשובות כמו נושא פינוי-בינוי, אשר לו היבטים חברתיים נכבדים המחייבים בחינה מושכלת.

- **חלק י"א: ביטולים, מועד תחילה והוראות מעבר**: חלק זה, פרוצדוראלי לכאורה, הינו בעל משמעות נכבדה מבחינת אופן יישום החוק, שכן הוא הקובע שלביות בחוק (אם יש), ואת התנאים לתחולת החוק. מאחר ומדובר ברפורמה שהפעלתה דורשת משאבים ניכרים והקמת מערכות תומכות מורכבות, רפורמה המשנה סדרי עולם – לאופן בו החוק החדש ייכנס לתוקף, ישנה משמעות קריטית.

- **התוספת השלישית**: העוסקת בהסדרים הנוגעים לשמירת הסביבה החופית, ואופן פעולת הולחוף. נושא זה הינו קריטי לגורל חופי ישראל.

- **התוספת הרביעית**: העוסקת בתחום הנגישות, אחד מהנושאים המרכזיים מבחינת ההיבטים החברתיים של התכנון.

על כן, אנו מצפים מהממשלה להמתין לקבלת מסמך ההערות השלם טרם קבלת החלטת ממשלה באשר לתזכיר החוק המוצע.

המטה לתכנון אחראי

הרפורמה במערכת התכנון והבנייה – נייר עמדה

בימים אלה מקדמים בקצב מזורז משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים חוק תכנון ובנייה חדש, שיחליף את החוק הקיים. חוק התכנון והבנייה הוא אחד החוקים המקיפים והמורכבים ביותר בספר החוקים (כ-600 סעיפים, 250 עמודים) וקשה להפריז בתיאור השפעתו עלינו ועל הדורות הבאים. לאור זאת, חקיקתו של חוק חדש מחייבת זהירות ותשומת לב מיוחדת. דומה, כי אין חולק על הצורך בעריכת שינויים משמעותיים בחוק התכנון והבנייה, אולם בחינת הסדרי החוק מלמדת כי העקרונות המנחים אותו, בעיקרם מהירות ויעילות, יוצרים חוק שחסרונותיו עולים על תרומתו לשיפור הבעיות המאפיינות כעת את מערכת התכנון.

להלן התייחסותנו לנוסח תזכיר הצעת החוק. התייחסות זו מורכבת מהערות עקרוניות כלליות, כאשר, כפי שנאמר במכתב המלווה מסמך זה, העבודה על ההתייחסות המלאה והמפורטת נמצאת עדיין בעיצומה.

הערות עקרוניות

(1) הליך קידום החוק

כידוע, קיים קשר בל יינתק בין איכות התהליך לבין טיב התוצר. הליך קידום הרפורמה, אשר נעשה בקצב מסחרר, הוא לקוי ופגום מיסודו, בכמה מובנים:

- **ניסוח תזכיר הצעת החוק נעשה בחזרי חזרים**, ונוסחי הטייטה לא נחשפו עד לרגע בו הועבר התזכיר להערות. מספר האנשים הבודדים שהיו מעורבים בקידום הרפורמה חויבו שלא להעביר את המסמכים לגורמים אחרים, ולו לצורך התייעצות.
- קודם לניסוח תזכיר הצעת החוק לא נערך הליך של שימוע ציבורי והיוועצות עם מומחים, מה שמתבקש ברפורמה מסדר גודל כזה, ה"משנה סדרי עולם" כדברי מקדמי הרפורמה עצמם.
- למשרדי הממשלה הוקצו רק 21 יום להעברת הערות, פרק זמן בלתי סביר בעליל בהתחשב בהיקף החומר ובהיקף השינויים בהם מדובר.

מהלכים אלו אינם עולים בקנה אחד עם עקרון השקיפות ושיתוף הציבור, בו מתהדרים מקדמי הרפורמה. על מנת לקבל תוצר טוב, שיקדם את התכנון והבנייה בישראל, יש צורך בקבלת הערות והצעות של כל העוסקים במלאכת התכנון מזה שנים, ובכלל זה השותפים להליכי התכנון השונים מהמגזר הציבורי, הפרטי ומהמגזר השלישי. ידע זה, שלא יסולא בפז, ועבודה רחבה ומשתפת יתרמו לגיבוש חוק איכותי יותר. יש לפיכך לעצור את מרוץ קידום הרפורמה, לטובת בחינה מעמיקה של ההסדרים המוצעים, תוך שיתוף קהלים רחבים ככל האפשר.

(2) העדר מטרות לחוק – מהירות ויעילות על חשבון האיכות

על אף מורכבותו וחשיבותו, החוק המוצע נעדר סעיף מטרות. אף דברי ההסבר לחוק, המשתרעים על פני קרוב למאה עמודים, אינם מתייחסים למטרות החוק כולו כמכלול. חמור מכך – מכלול סעיפי החוק, יחד עם החלטות וועדות השרים שקדמו לו מלמדים כי תכליתו העיקרית של החוק היא הגברת המהירות והיעילות בהליכי התכנון, במונחים של זמן בלבד, מבלי לציין מחויבות לאיכות התכנון ולאיכות התכנוניות כמו גם לדמותה של מדינת ישראל בעתיד.

המטה לתכנון אחראי

מטרות החוק הן כלי חשוב בפרשנותו, אשר נועדו לסייע לגופי התכנון ולבתי המשפט בפרשנותו הראויה של החוק החדש. **אנו סבורים כי יש להגדיר מטרות ברורות לחוק**, אשר יגדירו את יעדי החוק בהתאם לנורמות התכנון הרצויות של המאה ה-21. בין מטרות אלו יש למנות:

- מתן מענה הולם לכלל צרכי הפיתוח והשימור של מדינת ישראל בראייה ארוכת טווח.
- הטמעת עקרונות תכנון עדכניים בכל הנוגע לפיתוח נאות של המדינה.
- קידום השוויון ושוויון ההזדמנויות; קידום תכנון איכותי לצרכי כלל קבוצות האוכלוסייה, צמצום פערים חברתיים וכלכליים והבטחת צרכי תושבי המדינה, לרבות דיור בהישג יד לכלל האוכלוסייה.
- שמירה על ערכי הטבע, הנוף, המורשת והחקלאות ומחויבות לעקרונות של פיתוח בר קיימא.
- שקיפות בהליכי קבלת החלטות ובמידע תכנוני.
- שיתוף הציבור בהליכי התכנון.

(3) העדר שלביות והעדר התניות הכרחיות ליישום החוק

יישומו של החוק דורש הקצאה תקציבית נכבדת כגון עבור קליטת כוח אדם, הכשרתו ושמירתו במערכת הציבורית, מינוי מאות נציגים מן הציבור, הקמת יחידות שלמות במשרד הפנים והכנת תכניות מתאר כוללניות עבור 116 (!) הוועדות המקומיות. יש להדגיש כי החוק החדש יוצר מערכת מורכבת וסבוכה יותר מזו הקיימת, כך שהקצאת המשאבים להקמה והפעלה של המערכת – היא קריטית. למרות זאת, **החוק אינו מתנה את תחולת ההסדרים שבו בהעברת כל אותם משאבים**. כל קיצוץ תקציבי המתרחש חדשות לבקרים במשרדי הממשלה יגרום אם כך ליישום חלקי ובלתי נאות של החוק, תוך יצירת פערים בין רשויות, ופגיעה חברתית, סביבתית וכלכלית לדורי דורות.

השינוי הנדרש: יש מקום לקבוע בהוראות המעבר כי תחולת החוק תהיה רק לאחר שיתקיימו תנאי הבסיס הנדרשים ליישומו התקין: הקצאה תקציבית להקמת המערכות החדשות הנדרשות מכוח החוק, הקצאת משאבים נאותים לוועדות המקומיות, כך שיוכלו לעמוד באופן שוויוני בתנאים הקבועים בחוק לצורך הפעלת מלוא הסמכויות, והשלמת הכנתן של תכניות המתאר המקומיות הכוללניות שהן תנאי הכרחי להפעלה נאותה של הרפורמה. יש להבטיח כי יישום הרפורמה לא יביא להגדלת הפערים בין הרשויות.

(4) כאוס תכנוני והרס התכנון

מערכת התכנון בנויה כיום באופן היררכי, דבר המאפשר בקרה של הרמות העליונות במערכת על הרמות הנמוכות יותר ומבטיח תיאום אזורי. עקרון "תכנית אחת בוועדה אחת" עליו מבוססת הרפורמה, יערער לחלוטין את מבנה מערכת התכנון כמערכת של איזונים ובלמים ולא ישיג את מטרות הרפורמה. עקרון זה מתאים בעיקר לתכניות בקנה מידה מקומי ומפורט, אך **יישומו כעקרון מנחה לגבי כל תכנית ותכנית - ימיט אסון על ההיררכיה והתיאום הבסיסיים שבמערכת התכנון, ויחשוף אותה להשפעה מסיבית וחסרת איזונים של אינטרסים פוליטיים וכלכליים**. הכאוס התכנוני שיווצר לא רק יפגע באיכות התכנון אלא גם עלול לגרום לעיכובים, ולהתנגשויות בין תכניות, שיעכבו את הליכי התכנון ויעסיקו את בתי המשפט. וביתר פירוט:

- לכל ועדה תוענק סמכות אוטונומית וסופית לדון ולהכריע בתכניות המובאות בפניה. המשמעות היא, כי **כ-144 ועדות, מתוכן 116 ברמה המקומית, ידונו בתכניות שונות בנפרד ויקבלו לגביהן החלטה סופית ללא כל בקרה ואיזון של ועדות אחרות, תוך יצירת כאוס תכנוני!** חלק מהוועדות הן בעלות סמכות מקבילה, דבר שיתרום להגדלת הכאוס.

המטה לתכנון אחראי

- **התכניות המחוזיות, המהוות חוליה מקשרת בין התכנון הארצי לבין התכנון ברמה המקומית, מבוטלות,** כך שבין הרמה הארצית לרמה המקומית נותר חלל ריק, שמונע תכנון ותיאום אזורי ועלול ליצור התנגשות בין התכניות המקומיות של רשויות שונות ולפגוע ביחסי הגומלין בין מגזרים שונים, כמו בין המרכז לפריפריה ובין רשויות מקומיות שונות באותו מרחב.

- מתן סמכות נרחבת לוועדות המקומיות לקדם תכניות תפגע בהתייחסות נאותה לעקרונות תכנון ארציים או להנחיות שכיום ניתנות ע"י המועצה הארצית או ע"י הוועדות המחוזיות כמו הקצאת שטחי ציבור, תקני חניה, בניה ירוקה, התחדשות עירונית ועוד.

השינוי הנדרש: אסור לבטל את ההיררכיה במוסדות התכנון. יש להגביל את העקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת" לרשימה מצומצמת של תכניות מסוגים שייקבעו בלבד. אין לבטל את התכניות המחוזיות. יש לתגבר את מצבת כוח האדם במוסדות התכנון בכל הרמות, הסובלות ממחסור מתמשך, המעכב את התכנון. כתנאי להעברת סמכויות נוספות לוועדות המקומיות, יש לחייבן בתכנית כוללת, לתקצב באופן הולם את חיזוקן המקצועי, ובמיוחד את הוועדות המקומיות ברשויות החלשות יותר.

(5) מערכת התכנון כזרוע מבצעת של הממשלה – חיזוק כוחה של הממשלה על חשבון יכולת הציבור להשפיע ועל חשבון השלטון המקומי תוך פגיעה חמורה במרחב הכפרי, בחברה ובסביבה, בשטחים הפתוחים ובמדיניות התכנון.

על אף שאחת מהסיסמאות שליוו את קידום הרפורמה היא ביזור סמכויות לוועדות המקומיות, מתברר כי הרפורמה מעניקה את הכוח העיקרי דווקא לממשלה, תוך החלשת מערכת האיזונים והבלמים, הן מצד אנשי המקצוע והן מצד הציבור והשלטון המקומי. טכנוקרטיזציה של מערכת התכנון והפיכתה לכלי ביצוע תפגע קשות באיכות התכנון וביעילות התכנון ולא תשיג את יעדי הרפורמה. תכנון, במיוחד ברמה של תשתיות לאומיות, גורם להשלכות רבות ומגוונות שיש לקחתן בחשבון, ואין הממשלה יכולה לחזות מראש את כלל ההיבטים וההשפעות. לצורך כך יש לשלב בתהליכי התכנון גורמי מקצוע שונים, רשויות מקומיות וארגוני החברה והסביבה. הוצאתם של אלו אל מחוץ למעגל מקבלי ההחלטות, אולי תאפשר לממשלה להעביר במהירות וביעילות כל החלטה, אך עלולה לגבות מחיר כלכלי, חברתי וסביבתי כבד, שיהיה קשה לתקן. נבקש להדגיש את המנגנונים הבאים:

- הממשלה תוכל להורות על הכנת תכנית מתאר ארצית – פתח לפוליטיזציה מוחלטת של התכנון. כיום רק המועצה הארצית יכולה להורות על הכנת תמ"א. בנוסף, החוק מסדיר את מערכת היחסים בין הממשלה לבין המועצה הארצית כך שסמכות ההכרעה הסופית היא בידי הממשלה, וזו יכולה לשנות תכניות מתאר ארציות, תוך קבלת חוות דעת בלבד מהמועצה.

- החלשת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ונטילת חלק מסמכויותיה לטובת ועדות משנה אוטונומיות, כמו ועדת המשנה הארצית לתשתיות (שהיא למעשה הות"ל – בשינוי סמנטי של השם בלבד), עם רוב מובהק לנציגי הממשלה (12 מ-15, רק 1 לשלטון מקומי), סמכות סופית להכריע בכל תכנית ארצית לתשתיות, ללא אפשרות להביא תכניות לדיון במליאת המועצה הארצית בה הרכב מאוזן יותר, ועם משך התנגדויות קצר במחצית, 30 יום בלבד.

- הקמת 6 ועדות משנה חדשות לתשתיות ולתכניות בעלות חשיבות לאומית בוועדות המחוזיות עם רוב מוחלט לנציגי הממשלה (6 מתוך 8, רק 1 לשלטון המקומי). גם כאן, אין אפשרות להביא נושא לדיון במליאת הוועדה המחוזית, כך שההכרעה בוועדת המשנה היא סופית. זאת ועוד – תכניות לתשתיות הנדונות בוועדות המשנה הללו - גוברות על תכניות כוללניות!

- **סמכות רחבה לשר הפנים להכריז על מרחב תכנון מיוחד, ובתחומו להקים ועדה מיוחדת.** ניתן להקים מרחב כזה לצורך הקמת יישוב חדש, או לתכנון או הקמת 5,000 יח"ד לפחות, או לתכנון או להקמת

המטה לתכנון אחראי

תשתית. הרכב הוועדה המיוחדת הוא בעל רוב לנציגי הממשלה (6 מתוך 9), והיא בעלת סמכויות בדומה לוועדה מקומית שהוסמכה. **וועדות אלו מפקיעות את יכולת ההשפעה של הציבור ושל השלטון המקומי בשטח בו מדובר.**

- לוועדות המחוזיות נוספים עוד שני נציגי משרדי ממשלה: משרד התשתיות הלאומיות ומשרד התמ"ת. מתוך 20 חברים, 13 הם נציגי הממשלה, משמע הגדלת חלקה של הממשלה בוועדה.
- רק ליו"ר המועצה הארצית – נציג שר הפנים, יש סמכות להורות על דיון במליאה (בתכנית שנדונה בוועדת משנה שלה).
- ועדות מקומיות שלא תסיימנה את הליך ההסמכה שלהן עד תום 4 שנים מיום תחילת החוק – כל סמכויות התכנון שלהן תועברנה באופן אוטומטי ל"וועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות", אשר יש בה רוב לנציגי ממשלה ללא ייצוג של הרשות המקומית.
- **אנו סבורים** כי מערכת התכנון צריכה להיות מערכת מקצועית, עצמאית ואיתנה, כך שתוכל לאזן ולבקר יוזמות ממשלתיות שפוגעות בציבור. נוסח החוק הנוכחי רחוק מלהבטיח זאת.

(6) איום של ממש על בריאות הציבור ועל הסביבה

אחד מתפקידיה המרכזיים של מערכת התכנון הוא לקדם תכנון אחראי ובר-קיימא, המאפשר פיתוח וצמיחה כלכלית תוך שמירה על השטחים הפתוחים וערכי הטבע, מניעת פרבור ושמירה על עתודות קרקע לשימוש עתידי. כמו כן, למערכת התכנון תפקיד חיוני בשמירה על בריאות הציבור מפני מפגעים סביבתיים שהם תוצאה של פיתוח בלתי אחראי, לרבות הגנה על מקורות המים של המדינה, והגנה על סביבת מגורים נקייה מזיהום וממפגעי ריח ורעש. אנו רואים בחומרה את השינויים הבאים, שיפגעו בצורה ניכרת ביכולתה של מערכת התכנון להגן על בריאות הציבור ועל הסביבה:

- התכניות המחוזיות, המקנות הגנה חשובה לשטחים הפתוחים ע"י קביעת ייעודי קרקע ספציפיים למטרות אלו – מבוטלות.
- **ביטול הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, וסעיפי החוק המגנים על שטחים פתוחים, ללא יצירה של הגנה חלופית.**
- החלת העקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת" גם על **תכנית המשנה ייעוד של שטח חקלאי פתוח** תתמרץ בפועל את קידומן של תכניות המשנות ייעוד של שטח פתוח, תוך פירבור וכרסום בשטחים חקלאיים ושטחים פתוחים אחרים.
- **הפרטת תסקירי ההשפעה על הסביבה:** במקום המשרד להגנת הסביבה, התסקירים ייבדקו על ידי יועצים פרטיים, דבר שיביא לניגודי עניינים (שכן מאגר מוגבל של יועצים יכין תסקירים ויבדוק אותם לסירוגין) ולחוסר מקצועיות, שכן אין יועץ שיוכל להשתוות להיקף הידע המקצועי שנצבר במשרד להגנת הסביבה, המורכב ממגוון יועצים מומחים בכל רחבי הארץ.
- **שטחים פתוחים בעיר והמרחב הציבורי בכלל מאוימים** ע"י מתן אפשרות לוועדות המקומיות לפתח ללא תכנון כולל (הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות אינה מותנית בקיומה של תכנית כוללנית), וללא פיקוח של הוועדות המחוזיות. כמו כן לא קיימות הנחיות מחייבות לעקרונות תכנון חשובים כמו הקצאת שטחי ציבור או עידוד תחבורה ציבורית ברמה המקומית.
- **מניעה מארגוני הסביבה להשתתף בדיון על התנגדות, אם ארגון סביבה אחר הגיש התנגדות.** הסדר זה יפגע קשות ביכולתו של הציבור להשפיע על הליכי התכנון באמצעות ארגוני הסביבה. זאת בניגוד למצב

המטה לתכנון אחראי

הנוהג היום שבו יש ייצוג לארגוני הסביבה במצבים כאלה, וזאת מכוח חו"ד של היועמ"ש של משרד הפנים.

- החוק אינו מסדיר את מעמדה של מועצת גנים לאומים ושמורות טבע, המעניקה הגנה על השטחים הפתוחים הרגישים ביותר. ראוי היה להסדיר את מעמד המועצה בכדי לייצג במוסדות התכנון בנושאים אלו מוקדם ככל האפשר.

- במקום חיזוק בדיקת השפעה של תכניות על הבריאות- ביטול נציגות משרד הבריאות במועצה הארצית. השינוי הנדרש: לנוכח המחסור במשאבי קרקע והגברת האיומים על השטחים הפתוחים – יש לחזק את ההגנה על השטחים הפתוחים ולאפשר פיתוח רק במקומות בהן הפגיעה הסביבתית נמוכה. כמו כן, יש למנוע הפרטת הליכי הבחינה הסביבתית! יש להפקיד את מלוא האחריות על בחינת התסקירים בידי המשרד להגנת הסביבה ולחזק את יכולותיו למילוי תפקידים אלה. במסגרת זו צריך גם לנתק את הקשר בין היזם למכני התסקיר, ולהפקיד יחסים אלה בידי המשרד להגנת הסביבה.

(7.) פגיעה קשה בצרכי החברה, באוכלוסיות המוחלשות ובשוויון

אין צורך להכביר מילים בדבר חשיבות מערכת התכנון לחברה. ישראל היא מדינה צפופה, שיש בה פערים גדולים בין עשירים ועניים ובין מרכז לפריפריה, ולקבוצות שונות בעלות צרכים ייחודיים. מערכת התכנון צריכה להתמודד עם בעיות חברתיות מגוונות, ולתת מענה לקליטת עלייה, למצוקת הדיור, למניעת היווצרות ריכוזי עוני, לשילוב אנשים עם מוגבלויות ולצרכים של קבוצות מיעוט. תכנון אחראי ואיכותי יכול לסייע משמעותית לצמצום פערים, להבטיח צדק חלוקתי ולתת מענה לצרכי החברה בהווה ובעתיד. נדהמנו לגלות כי תזכיר החוק מתעלם לחלוטין מההיבטים החברתיים של התכנון, ואף יחליש את היכולת של מערכת התכנון להגן על צרכי החברה, השוויון וזכויות הפרט. נבקש להדגיש בעיקר את הנקודות הבאות:

- למרות העברת סמכויות לרשויות המקומיות, אין הנחיות ברורות לגבי מטרות חברתיות חיוניות, לרשות המקומית החזקות לרוב אין עניין כלכלי או פוליטי לקדם, כמו שילוב אנשים עם מוגבלות, דיור בהישג יד למשקי בית עם הכנסה בינונית ונמוכה, שילוב מוסדות רווחה וכדומה. לאור זאת יוטל עומס נוסף על רשויות שהן חלשות ממילא ועל הפריפריה.

- העדר מקור תקציבי ברור לחיזוק מערכת התכנון ברשויות מקומיות חלשות יגדיל את הפערים בין רשויות חזקות לחלשות ובין מרכז לפריפריה.

- סמכויות התכנון ישללו מרשויות חלשות, שלא יעמדו ביעדי היעילות שבחוק, רק בשל מחסור במשאבים, והתושבים יאבדו את יכולתם להשפיע על התכנון המקומי לטובת ועדה ממונה מטעם שר הפנים, שתפעל ללא הגבלת זמן.

- למרות ההשפעה המכרעת של התכנון על האוכלוסיות המוחלשות, אין ייצוג של משרד הרווחה והשירותים החברתיים באף אחד ממוסדות התכנון.

- החוק מתעלם מהצורך בתסקיר חברתי המעריך את השפעות החברתיות של תוכנית, וביצוע חברתי, שתפקידו לבחון את ההשפעה החברתית של התכניות המוגשות. החוק אינו נותן מעמד לנציגי ארגוני החברה ואף בקרב נציגי הציבור בועדות, אין חובה שיהיה נציג שייצג את הנושאים החברתיים.

- אין בחוק הוראות בדבר ייצוג הולם במוסדות התכנון לנשים, ערבים, אנשים עם מוגבלויות וקבוצות אוכלוסיה נוספות. החוק מחמיר את המצב הקיים כיום, בכך שהוא מבטל את מקומם של הנציגים מהמיעוט הערבי במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות ושל נציגות ארגוני הנשים.

המטה לתכנון אחראי

- הוראות החוק יקשו מאוד על קבוצות תושבים, ובעיקר על קבוצות מוחלשות, להתנגד לתוכניות הפוגעות בזכויותיהן, וקולן לא יישמע בהליך התכנוני.
- בחוק אין קריטריונים לקביעת מרחב תכנון מרחבי – דבר הגורם לאפליה שרירותית בין רשויות מקומיות שונות, שאינן זוכות לוועדה מקומית עצמאית.
- **השינוי הנדרש:** יש להוסיף הנחיות שיחייבו הוספת מטלות חברתיות בכל תוכנית, לרבות דיור בהישג יד ומוסדות רווחה. יש לתקצב חיזוק משמעותי של יחידות התכנון ברשויות חלשות. יש לשקול מיתון היכולת להפקיע סמכויות תכנון מרשויות מקומיות חלשות. יש להוסיף הוראות בדבר ייצוג הולם במוסדות התכנון ומינוי נציגים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות, וכן בכל ועדות המשנה. יש למנות יועצים חברתיים בכל רמות התכנון. יש למנות נציגי ציבור בעלי רקע בתכנון חברתי בכל הוועדות המקומיות, המחוזיות והארציות. יש להטיל חובת הכנת תסקיר השפעה על החברה, שכולל עקרונות של דיור בר השגה, שילוב בעלי מוגבלויות, שיפור איכות החיים של מגוון קבוצות האוכלוסייה ועוד.

(8) בניגוד להבטחות – פגיעה בשקיפות ובשיתוף הציבור

על אף שהגברת השקיפות היא, לכאורה, אחת ממטרות הרפורמה, בפועל **בחלק מהמקרים השקיפות מצטמצמת, וזכות הציבור להשתתף בתהליך התכנון לא משתפרת כלל ואף נפגעת!**

- הדיונים הפנימיים של הוועדות המחוזיות, המועצה הארצית וכל ועדות המשנה שלהן – לא יוקלטו ולא יתומללו! **הציבור לא יוכל עוד לדעת על הדיון הפנימי**, ומהם השיקולים המנחים את הוועדה (ס' 155).
- **החוק אוסר על חברי מוסד תכנון למסור מידע בדבר תוכנו של דיון פנימי**, אלא למי שהוא מחוייב לעשות זאת מכוח חוק. (ס' 159). מעטה חשאיות כה כבד על דיון של מוסד תכנון אינו ראוי ומנוגד לזכות הציבור לדעת.
- **הדרך היחידה של הציבור להשפיע על הליכי התכנון נותרה באמצעות הגשת התנגדות** לאחר הפקדת התכנית. בנוסף, למרות שהמידע מגיע לידי הציבור בשלב מוקדם יותר, אין ביכולתו להשפיע על התכנית בשלבים המוקדמים. הדבר מנוגד לכל הליכי התכנון במדינות מתקדמות, שם מוגבר שיתוף הציבור וההתחשבות בידע, בצרכים וברצונות, המגיעים ממנו.
- **אין כל הקלה במנגנון הגשת ההתנגדות**, ועדיין נדרשת הגשה של תצהיר חתום בידי עו"ד. בתכניות לתשתית לאומית משך הזמן להגשת התנגדות נותר 30 יום בלבד!
- למרות ההצהרה כי ימונו נציגי ציבור בוועדות מקומיות – יהיה קשה עד בלתי אפשרי למנות כ-450 נציגי ציבור (3 בכל 116 הוועדות) באופן קבוע. **החוק עצמו מודע לקושי זה, ומאפשר את עבודת הוועדות המקומיות ללא נציגים מן הציבור. המצב שיווצר הוא שהוועדות יפעלו ללא נציגי ציבור, אלא על בסיס הרכבן הנוכחי (על בסיס של פוליטיקה מקומית).**
- **הזכות להגיש תכנית צומצמה**, כך שגוף ציבורי/ התארגנות של תושבים, שאינם בעלי זכויות קנייניות בקרקע, אינה יכולה עוד להגיש תכנית. זו הרעה של המצב הקיים, שכן זכותן של קבוצות מסוג זה להגיש תכנית קיבלה הכרה בפסיקה.
- **החוק מצמצם מאוד את האפשרות להגיש עררים:** בתכניות מתאר מקומיות כוללניות, שהשפעתן על חיי הפרט והקהילה היא קריטית – אין זכות למי שהתנגדותו נדחתה להגיש ערר, אלא לרשות המקומית בלבד. גם בתכניות מתאר מקומיות בסמכות מחוזית – אין לציבור זכות להגיש ערר.

המטה לתכנון אחראי

השינוי הנדרש: בדומה למצב הקיים בעולם, נדרש שיתוף הציבור בהליך התכנון החל משלביו המוקדמים, דבר שמביא לתכנון איכותי יותר וחוסך במקרים רבים את התנגדויות התושבים, שמוגשות כתוצאה מחששות מהבלתי ידוע ומהעדר שיתוף והתייעצות.

(9) לוחות זמנים בלתי סבירים

החוק נוקב בשורה של הוראות ולוחות זמנים שתכליתם היא קיצור הליכי התכנון בכל מחיר. הרצון לקצר הליכים מובן, אך לוחות הזמנים שנקבעו הינם בלתי סבירים – הן לועדות והן ליזמים ולעורכי התכנון – ויגרמו לחריגה גורפת מהוראות החוק. ככל שהדבר נוגע לשמיעת התנגדויות, לוחות הזמנים המקוצרים מטילים עול כבד על ציבור המתנגדים המקדיש לכך את זמנו הפנוי, או על חשבון ימי עבודה. להלן מספר דוגמאות:

- בתוך 45 יום מקליטתה של תכנית (למעט תמ"א או תכנית כוללנית) ידון בה מוסד התכנון. בפרק זמן זה, עד 4 ימים לפני הדיון בוועדה, יגיש הצוות המקצועי חוות דעת תכנונית לתכנית.
- החלטתה בדבר הפקדת תכנית או דחייתה תתקבל בתום אותה ישיבה. רק בנסיבות מיוחדות יכול מוסד תכנון להמשיך את הדיון בישיבה נוספת, שתתקיים תוך 21 יום.
- שמיעת התנגדויות לתכנית תסתיים תוך 45 יום ממועד סיום ההפקדה.
- חוקר יגיש למוסד התכנון דין וחשבון בתוך 21 יום ממועד סיום שמיעת ההתנגדויות.
- לאחר הגשת דו"ח חוקר, מוסד התכנון יקיים דיון תוך 21 יום.
- החלטה על אישור או דחייה של תכנית בתום דיון בהתנגדויות – תתקבל באותה ישיבה. רק בנסיבות מיוחדות יכול מוסד התכנון להמשיך את הדיון לישיבה נוספת.
- דיון בתכנית מתאר ארצית או תכנית מתאר מקומית כוללנית, או מקומית נוסח מאוחד – ייארך לכל היותר שישה חודשים.
- דיון בערר יתקיים תוך 30 יום מיום הגשתו, והחלטה תתקבל תוך 60 יום.

(10) מעורבות יתר של שר הפנים במינויים מכוח החוק

בגרסה האחרונה של התזכיר הוחלפו כמה וכמה סעיפים, כך שהנוסח הנוכחי מעניק סמכויות יתר לשר הפנים, גם בנושאים בהם שיקול הדעת ראוי שיהיה מקצועי גרידא. להלן מספר דוגמאות:

- את הנציגים הבלתי תלויים במועצה הארצית לא ימנו הארגונים (כפי שכתוב בדברי ההסבר, שכפי הנראה טרם שונן) – אלא שר הפנים.
- חברים מקרב הציבור בוועדות השונות ימונו ע"י שר הפנים ולא ע"י הוועדה המיוחדת שהוקמה לשם כך.
- להרכב הוועדה המיוחדת נוסף נציג השר.
- שונה הרכב הוועדה למינוי חוקרים לשמיעת התנגדויות, כך שנוסף לה נציג שר הפנים במקום נציג הארגונים המומחים בתכנון ובנייה ובמקום יועמ"ש של עיר גדולה. כמו כן, הסמכות לקבוע רשימת חוקרים היא של שר הפנים ולא של הוועדה למינוי חוקרים כפי שהיה בטיטוט התזכיר.
- **השינוי הדרוש:** יש לצמצם את סמכותו הרחבה של שר הפנים למנות נציגים בוועדות השונות, לטובת מינויים מקצועיים.

לסיכום, אנו סבורים כי הגברת הפוליטיזציה בהליכי התכנון ע"י הגברת כוחו של שר הפנים וכוחה של הממשלה בכלל, תוך קיצורם של ההליכים באופן בלתי סביר, באופן שמונע מתן חוות דעת מקצועיות כראוי וכלה בהסתרת מידע וכלה במניעת תכנון לפי ערכים ועקרונות אידיאולוגיים אלא על בסיס טכני בלבד – כל אלו יהפכו את מערכת התכנון בישראל לכלי שרת פוליטי וכלכלי וימיטו אסון על החברה הישראלית ועל פני המדינה כולה.