

הרפורמה בחוק התכנון והבנייה היבטים סביבתיים וחברתיים

איריס האן, מכון דש"א (דמותה של ארץ),
החברה להגנת הטבע

הקריה האקדמית אונו, 21.4.10

מנקודת מבט סביבתית וחברתית:
מערכת התכנון היא זירה מרכזית
בהליכי קבלת החלטות

הדבר נכון לגבי כל משאבי הטבע: **אוויר, מים,**
קרקע, מגוון ביולוגי
ולגבי חלוקת משאבים אלו.

סכנות הרפורמה בהשוואה להצהרות מקדמיה

(1) **הצהרה:** ייעול התכנון וקיצור הליכים.

תוצאה: פירור מערכת התכנון, יצירת כפילויות ואי בהירויות, יצירת כאוס תכנוני.

(2) **הצהרה:** התחשבות בסביבה

תוצאה: העדפה מובהקת של פיתוח והעדר הגנה על שטחים פתוחים.

(3) **הצהרה:** הגברת השקיפות והשיתוף

תוצאה: פזיזות, חוסר שיתוף וחוסר שקיפות בהליך קידום הרפורמה.

ובחוק: העדר שיפור בשיתוף הציבור, צמצום זכות ערר, הקשחת מנגנוני התנגדות וחוסר שקיפות מוחלט בוועדות המרכזיות. סמכויות מופלגות לשר הפנים.

(4) **הצהרה:** העברת סמכויות לוועדות המקומיות

תוצאה: שליטה ממשלתית מובהקת, דריסת השלטון המקומי.

(5) **הצהרה:** לרפורמה מטרות מוגדרות.

תוצאה: בחוק אין סעיף המגדיר מטרות.

(6) **הצהרה:** הבטחות להערכות בתקציב, משאבי אנוש ומקצועיות.

תוצאה: חוסר מחוייבות לעמוד בתנאי ההערכות בקצב המסחרר בו מועברת החקיקה. תחולת החוק אינה מותנית במימון ובהערכות אנושית ומקצועית.

1. פירור מערכת התכנון על ידי יצירת ועדות

משנה בעלות סמכות אוטונומית

(1) העברת סמכויות בלתי חוזרת ל"וועדות המשנה" של המועצה הארצית

מוצע כי לבקשת 3 חברי המועצה ניתן להביא נושא לדיון במליאה.

(2) ועדות "קבינטיות" ברמה המחוזית, בעלות סמכויות מופלגות! ובכלל זה יכולת לשנות תוכניות כוללניות, וכן לאשר תכניות מקומיות נרחבות בסמכות בלעדית, שאין עליהן כל זכות ערר! (ס' 28)

יש לבטל וועדות אלו, או לחילופין לאפשר להביא תוכניות הנדונות בוועדות אלו למליאת הוועדה.

פירור התכנון: תכניות מקומיות בסמכות מחוזית (ס' 178) צורכי ציבור, מגורים, תשתיות, מלונאות, ו"פרויקטים בעלי חשיבות"

- שלילת זכותה של הוועדה המקומית לדון או לאשר תכניות בתחום שטח שחלה בו תכנית מקומית בסמכות מחוזית (ס' 189 (4)
- שלילת זכותה של הוועדה המקומית לשנות הוראות בתכניות אלו (ס' 228 ג')
- על תכניות אלו אין לאף גורם זכות ערר!
- אין חובה להודיע על הכנת תכנית מסוג זה (ס' 240)
- חלק מהתכניות נדונות בוועדת משנה קבינטית, ואין ערר למליאה.
- זכות לשר הפנים לקבוע מהי תכנית בעלת חשיבות לאומית או כלל מחוזית! ולקדמה במסלול מהיר ללא אמות מידה וקריטריונים (178 (3) (ו) .

2. מועצה ארצית וועדות מחוזיות: הרכב בלתי מאוזן וכרסום בסמכויות

(1) צמצום סמכות המועצה הארצית לייעץ לממשלה בנושא חקיקה (ס' 8)

מוצע כי המועצה תייעץ לממשלה גם בנושאי חקיקה הקשורה בתכנון ובנייה (כמו בחוק הקיים).

(2) הרכב המועצה הארצית שונה כך שמתוך 36 חברים, 16 הם נציגים מן הממשלה (לעומת כשליש כיום).

מוצע כי חלק מנציגי השרים יהיו ממלאי מקום הקבועים בחוק, וכן יתווספו נציגים מקצועיים בלתי תלויים

מועצה ארצית – המשך

(3) את הנציגים הבלתי תלויים במועצה ממנה שר הפנים (רלוונטי גם לוועדות המחוזיות)

מוצע כי נציגים אלו ימונו על ידי הגופים המייצגים עצמם, כפי שהוצע מלכתחילה.

(4) הרכב ועדת המשנה לתשתיות בלתי מאוזן (ס' 14), ואינו מבטא את הרכב המועצה הארצית.

מוצע כי מליאת הוועדה תמנה את נציגי ועדת המשנה. לחילופין: להוסיף להרכב את נציג מש' הבריאות, נציג רשות הטבע והגנים ונציג מן המוסדות האקדמיים שתמנה המועצה (ס' 8 א 24-36)

הרכב הוועדה המחוזית בלתי מאוזן (ס' 22)

הוספת נציגים מן הממשלה לוועדה המחוזית יצרה וועדה שיש בה רוב מוחלט למשרדי הממשלה: 16 מתוך 24 (כיום ישנם 18 חברים, כל השישה שנוספו הם נציגים של שרי הממשלה).

מוצע כי חלק מנציגי השרים יהיו ממלאי מקום, או לחילופין יוזמנו דרך קבע לישיבות, בדומה להסדר הקיים לגבי מש' התקשורת. כמו כן מוצע כי להרכב הוועדה יתווספו נציג רשות הטבע והגנים, ונציג הארגונים החברתיים.

3. העדר הגנה על שטחים פתוחים

החוק מבטל את התוספת הראשונה ואת התכניות המחוזיות (מלאות וחלקיות) ואינו יוצר מנגנון הגנה חלופי לשטחים פתוחים.

כיצד יובטח לפי החוק החדש כי יישמר העיקרון של פיתוח צמוד דופן, וכי יועדף פיתוח בשטחים המיועדים לכך בתמ"מים? כיצד יובטח כי התכניות הכוללניות אכן יטמיעו את ההגנה על השטחים הפתוחים?

מוצע: כל שינוי ייעוד של שטח פתוח, שאינו בתחומי שטח המיועד לפיתוח לפי תכנית מחוזית, יהיה טעון אישור וועדת המשנה של המועצה הארצית, שהרכבה יותאם לשם כך.

המשך - היבטים סביבתיים

- ביטול התכניות המחוזיות שהן כיום רובד תכנוני מרכזי להגנה על שטחים פתוחים.
- החוק מעודד תכניות מוטות פיתוח (תשתיות, תכניות מקומיות בסמכות מחוזית) ומקנה להן מסלולי אישור ייעודיים. לא כך לגבי תכניות שימור.
- סוגי תכניות שנדרש להכנתן תסקיר, ייקבעו מראש, על ידי השר, בהסכמת השר להג"ס. (247)
- הפרטת ההגנה על ערכי הטבע באמצעות מורשים להיתר (ס' 351)

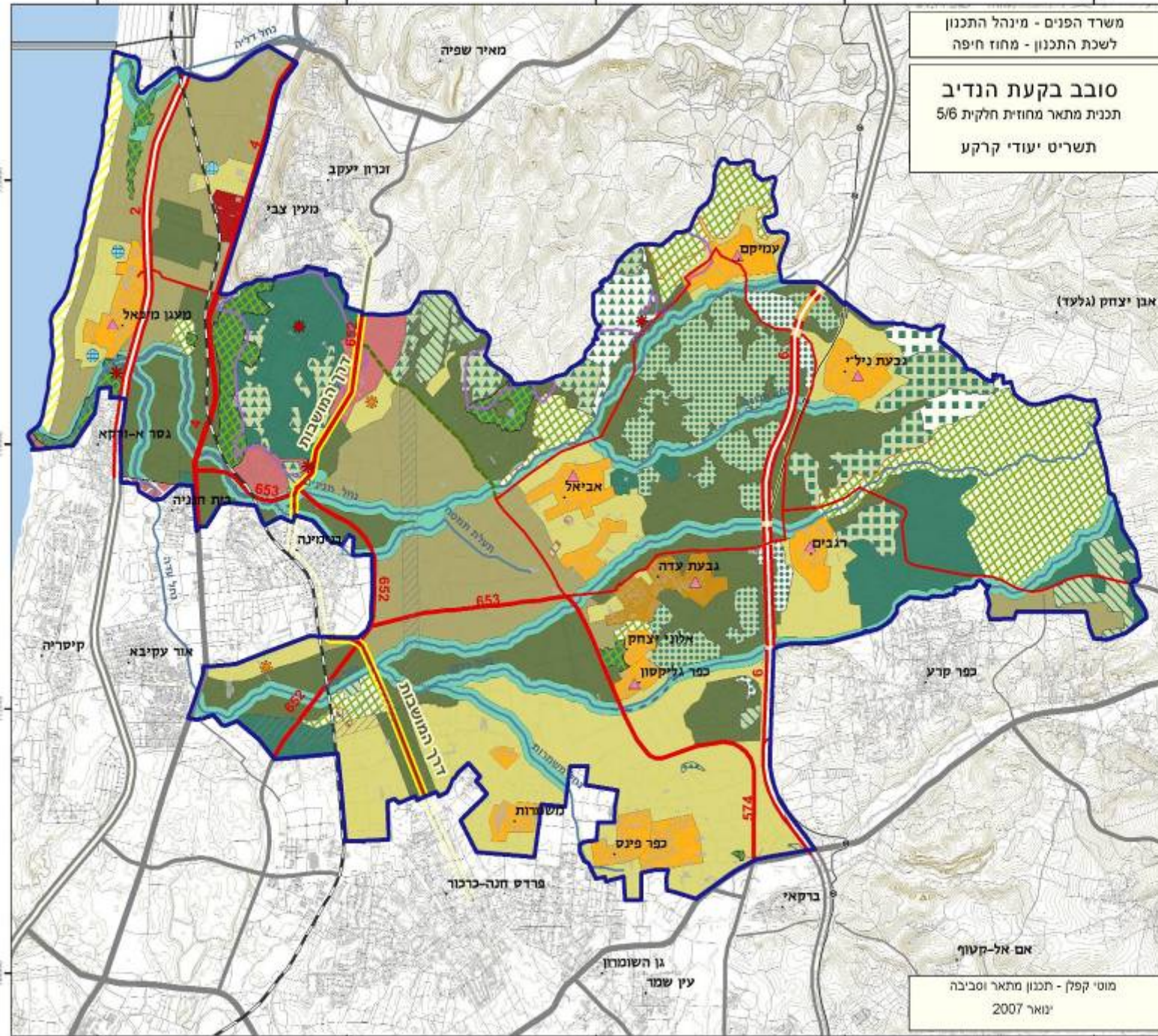
תמ"מ 5/3 פארק איילון



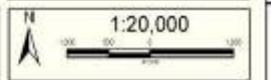
משרד הפנים - מינהל התכנון
 לשכת התכנון - מחוז חיפה

סובב בקעת הנדיב
 תכנית מתאר מחוזית חלקית 5/6
 תשריט יעודי קרקע

- מקרא**
- גבול התכנית
- שמורות טבע, גוף ושטחים חוגגים**
- שמורת טבע
 - שמורת טבע לפי תכנית זו
 - יער טבעי לשימור באשרת טבע
 - גן לאומי
 - גן לאומי לפי תכנית זו
 - שטח פתוח מוגן
 - רצועת חוף אכזיבה
 - חוף מוגן
 - שמורת קני
 - יער יוער
 - יער טבעי לשימור
 - יער טבעי לשימור לפי תכנית זו
 - יער טבעי לטיפוח
 - יער טבעי לטיפוח לפי תכנית זו
 - יער פארק קיים
 - יער פארק קיים לפי תכנית זו
 - יער גן אדם קיים
 - שטחים בודדת כחלים
 - יער קיים לכיסול
- שטחים חקלאיים**
- שטח חקלאי טיפוסי
 - שטח חקלאי מוגן
 - שטח לרכוש חקלאי ומגורים חקלאיים
- אזורי פיתוח**
- אזור פיתוח עירוני
 - אזור פיתוח כפר-עירוני
 - אזור פיתוח כפרי
 - פארק תיירותי מיוחד
- מוקדים**
- אזור בקר
 - מרחב לפיתוח חקלאי-תיירותי
 - מוקד פיתוח תיירות כפרי
 - מזדה אינטנסיבי
- מערכות תחבורה ותשתיות**
- דרך מהירה
 - דרך ראשית
 - דרך אזורית
 - דרך מקומית
 - גשר
 - מנהרה
 - דרך טיפ חקלאית
 - סחלת רכבת
 - דרך המהפכת
- נחלים וניקוז**
- נחל ראשי
 - הקטנת נחל
 - רצועת קני חשמל ראשיים
 - רצועת הגן העממי לפי תמ"א 37 ב'



אם-אל-קטוף
 מוטי קפלן - תכנון מתאר וסביבה
 ינואר 2007



4. שיתוף ציבור: היכן הוא?

- הציבור נותר בגדר "מתנגד".
- מוטל עול כבד יותר על מתנגדים: יישמעו רק בפני חוקר (268), השר יקבע מה חייבת לכלול התנגדות (ס' 267), מתנגד מחוייב לפרט חלופות כאשר הוא מבקש לשנות את התכנית (267 ב), לוחות זמנים קצרים לשמיעת התנגדויות, תוך 45 יום (ס' 272) לכל היותר.
- לתכניות לתשתית לאומית יש רק 30 יום להתנגד (285).
- כאשר ארגון סביבתי החבר בארגון הגג מגיש התנגדות, אף ארגון אחר אינו יכול לייצג בוועדה (ס' 144)
- בוטלה האפשרות של התארגנות תושבים להגיש תכנית חלופית (ס' 177)

פגיעה בזכות הערר

- למגישי התנגדות אין זכות ערר על תכניות מתאר מקומיות כוללניות (ס' 173)
- על תכניות מקומיות בסמכות מחוזית אין ערר כלל!! (מדובר בתכניות משמעותיות למגורים, תשתיות, צורכי ציבור, וכל מה שהשר יחליט כי הוא בעל חשיבות). (אין סעיף להפנות אליו...)

פגיעה בשקיפות

לא יוקלטו ולא יתומללו עוד דיונים פנימיים בוועדות המחוזיות
והארציות: ביטול תיקון 80 לחוק (ס' 155)

מוצע להותיר את תיקון 80 ... (ההסדר הקיים מאפשר
הפסקת ההקלטה לצורך התייעצות)

סעיף "שמירת סוד" (ס' 159) תפח למימדים שמזכירים
משטרים אפלים: נאסר על חבר מוסד תכנון למסור מידע
על הדיון הפנימי.

מוצע להותיר את ההסדר הקיים המאפשר למוסד תכנון
להחליט כי דיון מסויים הוא סודי.

5. תשתיות: סוג הפיתוח המועדף בחוק

- מסלולי אישור מקבילים בוועדות ייעודיות: ועדת קבינטיות מחוזיות, ות"ל ברמה הארצית, מרחב מיוחד לצורכי הקמת תשתית.
- תכנית לתשתית יכולה לשנות תכנית כוללנית (ס' 227)
- אפשרות לכלול בתכנית לתשתית גם שימושים אחרים, כל עוד "אין בהם כדי לפגוע ביכולת השימוש במגרש לצרכי תשתית" (ס' 180).
- לוחות זמנים מקוצרים מאוד (ס' 285)
- תזכורת: על תכניות מקומיות בסמכות מחוזית אין זכות ערר כלל.

6. סמכויות נרחבות לשר ולממשלה

סמכויות מופלגות לשר הפנים, לדוגמא:

- סמכות למנות חלק נכבד מהחברים במוסדות התכנון וועדות אחרות כמו ו. מייעצת להסמכה, וכן הוספת נציגים בוועדות אלו.
- השר יקבע את רשימת החוקרים המוסמכים (ס' 486)
- סמכות להורות לוועדה למילוי תפקידים לשאוב סמכויות מהוועדות המקומיות (ס' 121)

מרחב תכנון מיוחד (ס' 96)

החוק מקנה סמכות לשר הפנים להכריז על מרחב תכנון מיוחד, ובתחומי להקים וועדה מיוחדת: (1) להקמת יישוב חדש (2) לתכנון או להקמה של שכונות מגורים בנות 5,000 יח"ד ומעלה (39) לתכנון או הקמה של תשתית. כיצד יימנע כפל סמכויות מול מסלולי האישור האחרים? כיצד יבטח כי לא יוצר מסלול "עוקף תכנון", שהרי תכניות לתשתית גוברות על תכניות כוללניות?

מוצע כי השימוש בכלי של מרחב תכנון מיוחד יישמר רק למקרים של פרויקטים החוצים גבולות של מחוזות.

הרחבת סמכויות הממשלה

- הממשלה רשאית להורות על עריכת תכנית מתאר ארצית ולתת הוראות לעריכתה (ס' 166)
- הממשלה ראשית לערוך שינויים בתכנית, לאחר חו"ד המועצה הארצית (ס' 167)
- רק לנציגי מש' הפנים יש סמכות להביא נושא לדיון במליאה (ס' 28, ס' 12)
- הרכב הוועדות מוטה באופן בולט לטובת נציגי הממשלה.

הליך קידום הרפורמה

- ללא וועדה ציבורית או תהליך ציבורי רחב אחר
- התעלמות מעבודות מקצועיות קודמות
- הליך קידום מזורז – לוחות זמנים מקוצרים



מתוך בג"צ 1658/10

אדם טבע ודין, החברה להגנת הטבע ואח' נגד ממשלת ישראל ואח'

"דעתנו היא, כי ראוי היה, בגדרו של הליך מינהלי תקין, לאפשר לגורמי הציבור להגיש עמדותיהם להצעת חוק חשובה זו בתוך פרק זמן מוגדר, ארוך מכפי שהוקצב למעשה, שבמסגרתו ניתן להקיף את הסוגיות המורכבות המצריכות התייחסות. צורך זה בולט במיוחד לאור האופי הייחודי של דבר החקיקה המוצע, הבא לשנות סדרי בראשית..."

פתיחתו של הליך החקיקה להערות ולהשגות הציבור, ולהתייחסות המועצה הארצית.. תתרום תרומה מהותית ביותר לראייה החקיקתית הכוללת הנדרשת בנושא מורכב ומהותי זה, המשפיע השפעה מכרעת על אופי הסביבה והמרקם החברתי-אנושי בישראל.."

לאור האמור, הצעתינו היא:

- להפריד בין הליכי הרישוי והליכי התכנון: קידום מיידים של הליכי הרישוי לחקיקה, ובחינה של הליכי התכנון בהליך מקצועי ומשתף, בהתייחס בין היתר להיבטים הבאים:
 - איזון ראוי בין פיתוח ושימור ומתן מענה ראוי להגנה על השטחים הפתוחים והמגוון הביולוגי וערכי המורשת הגלומים בהם.
 - איזון ראוי בהרכב מוסדות התכנון בין נציגות הממשלה, השלטון המקומי, הנציגות המקצועית ומגזר השלישי ליצירת מערכת מקצועית ואיתנה.
 - שיתוף ראוי של הציבור בקבלת ההחלטות
 - בחינת ההיבטים החברתיים של התכנון
- הקצאה מיידית של המשאבים המיועדים למערכת התכנון: כח אדם מקצועי, הכשרה, השקעה במיחשוב וכן הלאה.



תודה על ההקשבה

www.deshe.org.il למידע נוסף