
צריך רפורמה אחרת!

הנספח החברתי

קווים מנחים לשינויים בתחום התכנון והבנייה

נייר עמדה של המטה לתכנון אחראי

בתגובה לרפורמה בתכנון ובנייה

ינואר 2010

ההשלכות החברתיות של הרפורמה המוצעת בתכנון ובבנייה

בימים אלה מקדמת ממשלת ישראל רפורמה בתחום התכנון והבנייה, המציעה, בין היתר: ביטול וועדות שנועדו להגן על המרחב הציבורי – הועדה לשמירת הסביבה החופית (ולחוף) והוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים; הרחבה משמעותית של סמכויות הוועדות המקומיות על בסיס תוכניות מתאר כוללניות וגמישות החושפות את המרחב הציבורי בעיר ומחוצה לה לפיתוח מואץ, אשר אינו מביא בחשבון את הצרכים הציבוריים והנעדר שיקולים חברתיים; הקמת ועדות ריכוזיות לקידום פרויקטים מיוחדים שהממשלה רוצה בקידוםם וקידום העיקרון לפיו תכנית אחת תאושר בוועדה אחת, תוך ריסוק מנגנון הפיקוח המגולם בהיררכיה הקיימת היום בחוק. **הרפורמה מקודמת בסודיות מוחלטת, וגם כאשר תזכיר החוק נמצא בשלבי ניסוח מתקדמים, יוזמי הרפורמה אינם חושפים את תוכנה למקבלי ההחלטות הרלוונטיים (ובכלל זה כלל משרדי הממשלה!)**, ובוודאי שלא לציבור. כפי הנראה, הכוונה היא לאשר במהירות את החוק, מבלי שתינתן הזדמנות אמיתית לשמוע דעות והצעות מבעלי מקצוע ובעלי עניין בתחום.

הארגונים החברים במטה לתכנון אחראי סבורים, כי הרפורמה המוצעת אינה נותנת מענה אמיתי לבעיות הקיימות כיום בתחום התכנון והבנייה בארץ. אין מחלוקת על הצורך לבצע שינויים, ואולם הרס המערכת הקיימת לא יועיל, ולכן יש להתמקד בשיפור וייעול הקיים.

שיקולים חברתיים במערך התכנון

תכנון מרחבי נועד למען אנשים ומשפיע בראש ובראשונה על חייהם במרחב. התעלמות משיקולים ומצרכים חברתיים תשפיע לרעה בעיקר על חייהם של מעוטי היכולת ובעלי צרכים מיוחדים. העדר התחשבות בהיבטים החברתיים מגביר את הפער בין קבוצות שונות באוכלוסיה ומערער את החוסן החברתי.

זו הסיבה, שבמדינות רבות נעשים היום מאמצים להטמיע שיקולים חברתיים לתוך תהליכי תכנון מרחבי. בישראל, לעומת זאת, לבעלי תפקידים במערכת התכנון אין כלים להערכת ההשפעות החברתיות של התכנון, ואין ייצוג הולם של גורמים בעלי ידע וניסיון בתחום החברתי.

חוסר ההתחשבות בצרכים חברתיים יכול לבוא לידי ביטוי בהדרה של אוכלוסיות חלשות ויצירת ריכוזי עוני במקום שילובם באזורים המציעים נגישות למקומות עבודה ובתי ספר טובים; תכנון מוטה רכב פרטי, המקשה על מי שאין בבעלותו רכב או רישיון נהיגה; תכנון שכונות יוקרתיות חדשות המנותקות פיזית משכונות חלשות; היעדר הנחיות לפיזור מרחבי ראוי של מוסדות רווחה כגון מעונות לנפגעי נפש; ובתקני בנייה – כגון גודל מינימלי של דירות – המדירים אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה.

היעדר שיקולים חברתיים ברפורמה

הרפורמה המוצעת היום בתחום התכנון והבנייה מתעלמת כליל מהמגמה העולמית המבקשת קודם כל להתמקד באנשים שיושפעו ממערך התכנון. להלן מספר נקודות מהותיות ברפורמה המוצעת, אשר מצביעות על התפרקות המדינה מאחריותה לתכנון הדואג לאינטרס הציבורי על פי שיקולים לאומיים, בהם גם שיקולים חברתיים:

1. **הגברת הפערים החברתיים בתוך הרשויות:** ריקון מתוכן של פעילות הוועדות המחוזיות על חשבון התחזקות הוועדות המקומיות מפר את האיזון בין אינטרסים המשרתים את רווחת כלל הציבור, כגון בנייה של דיור בר השגה, דיור ציבורי, שטחים ציבוריים וכו', לבין האינטרסים הצרים המשרתים את הרשויות המקומיות (השואפות למשוך לתחומן אוכלוסיה מבוססת על ידי קידום מיזמי נדל"ן יוקרתיים) ואת הקבלנים (השואפים למקסם את הרווח). לאחר הרפורמה לא ניתן יהיה למנוע מהרשות המקומית לקדם בעיקר פרויקטים המניבים יותר היטלי פיתוח ותשלומי ארנונה, בייחוד לאור הלחץ שיופעל מצד הקבלנים על הוועדות המקומיות, הידועות בנטייתן להיכנע ללחץ של יזמים. ברשויות בהן יש אוכלוסיה מגוונת, הרפורמה תקדם דחיקה של האוכלוסיות החלשות יותר אל מחוץ לתחומן, ותגדיל את הפערים בין השכונות החזקות לבין השכונות החלשות יותר.

2. **יצירת פערים חברתיים בין רשויות:** למיטב ידיעתנו, העברת הסמכויות לוועדות המקומיות תחייב מתן הכשרה מקצועית לחברי הוועדות המקומיות ותוספת תקנים של אנשי מקצוע בלתי תלויים. מקור המימון להכשרות ולתקנים אינו ברור. ברי לכל, כי מצבן הכספי של מרבית הרשויות המקומיות בישראל אינו מאפשר השתת עלויות נוספות עליהן. הדבר יגרום להגדלת הפערים בין הרשויות החזקות, בהן תתבצע העברת הסמכויות ויקודמו תכניות לאוכלוסיות חזקות, לבין הרשויות החלשות יותר, בהן לא תתבצע העברת סמכויות, ואליהן תהיה זליגת התושבים שלא יוכלו להרשות לעצמם מגורים במקומות יקרים יותר. כתוצאה מכך, צפויים להתרחב משמעותית הפערים בין הרשויות, והפערים החברתיים בכלל.

בנוסף, למיטב ידיעתנו, העברת הסמכויות תותנה בקיום תכנית מתאר מקומית ברשות. כפי שלמדנו מדו"ח מבקר המדינה, אשר התפרסם בשבוע שעבר, רק לחמש רשויות מתוך 105 במגזר היהודי, יש תכנית מתאר בת עשר שנים או פחות. פיתוח תכנית מתאר מקומית הוא תהליך מורכב ויקר מאין כמוהו, דבר שיעמיק את הפערים בין רשויות חזקות, שגם אם אין להן תכנית מתאר מקומית, יוכלו להשלימה תוך שנים ספורות, לבין רשויות חלשות שלא יוכלו לעמוד בעלות הנדרשת לפיתוח תכנית מתאר.

3. **אין פתרון או התייחסות לדיור בר השגה:** דיור בר השגה מוגדר בעולם ככזה שהוצאה עליו היא 30% מההכנסה נטו של משק הבית. לשם דוגמה, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההכנסה המקסימלית ברוטו של העשירון השישי (!) הסתכמה בשנת 2007 בכ-11,700 ש"ח, וההכנסה נטו עוד פחות מכך. המשמעות היא, כי אפילו משפחות המשתייכות לעשירון השישי אינן מסוגלות לעמוד בהחזרי משכנתא העולים על 3,000 ש"ח בחודש, ואינן מסוגלות לרכוש דירות שמחירן נע סביב 900-800 אלף ש"ח. היעדר תכנון מראש של דיור בר השגה יביא לדחיקת העשירונים השביעי ומטה ליישובים חלשים יותר מבחינה סוציו-אקונומית ולהרחבת הפערים בין העשירונים העליונים למרבית האוכלוסיה, שמשתייכת לעשירוני הביניים.

4. **אין ייצוג הולם בתהליך התכנון לחלקים נרחבים באוכלוסיה:** הרפורמה אינה נותנת מענה להיעדר הייצוג של מיעוטים באוכלוסייה בתהליך התכנון, בהם חרדים, ערבים, עולים, בעלי מוגבלויות ועוד. בכך היא למעשה ממדרת את בני האוכלוסיות הללו מהליכי התכנון ומונעת מהם את האפשרות לחוות את דעתם על תכניות האמורות להשפיע ישירות על חייהם.

5. **אין ייצוג לגורמים רלוונטיים לתהליכי התכנון בממשלה כגון משרד הרווחה והשירותים החברתיים:** במשרד הרווחה צבור ידע רב על צרכים של אוכלוסיות מגוונות בציבור, הכוללים צרכים מרחביים של נכים, שכונות עוני, עולים חדשים ועוד. העברת אחריות התכנון מהגורמים המקצועיים בוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות בהיעדר נציג מטעם משרד הרווחה עלולה להביא לתופעת NIMBY (Not In My Back Yard), שתביא לדחיקת השיקולים הללו מהתכנון.
6. **ביטול הולחוף ואת הולקחש"פ:** במסגרת הרפורמה ישנה כוונה לבטל את הוועדה האחראית על שימור החופים והוועדה לשמירה על שטחים פתוחים וקרקע חקלאית. שתי הוועדות הללו אחראיות על שמירת נכסי הציבור וכעת הרפורמה מאפשרת ליזמי נדל"ן להשתלט על נכסים אלה לצורך הפקת רווחים.

הפתרונות המוצעים להפנמת השיקולים החברתיים בתכנון המרחבי בישראל

*ההמלצות מתבססות על מחקרן של פרופ' ארזה צ'רצ'מן וד"ר אמילי סילברמן

1. **יועץ חברתי:** לצד מתכנן המחוז ומוסדות תכנון ארציים יועסק יועץ חברתי בדומה ליועץ תחבורה או יועץ שימור, אשר יביע את דעתו על היבטים חברתיים לקראת גיבוש תכנית, ויבחן את התכנית בהתאם לכללים של נספח חברתי-קהילתי. תפקיד היועץ החברתי קיים במקומות רבים בעולם. בלונדון יש מערך שלם הבוחן תכניות מרחביות מנקודת מבטם של ילדים. בוונקובר היועצים בוחנים תכניות גם מההיבט של ההשפעה על אנשים מבוגרים. לרוב היועצים הם אנשים בעלי רקע גם בתחום התכנון המרחבי וגם בתחומים חברתיים, כגון סוציולוגיה או עבודה סוציאלית קהילתית.
2. **נספח חברתי או תסקיר חברתי:** תסקירי השפעה חברתית משולבים בתהליך התכנון במספר מדינות בעולם וביניהם ארה"ב, אנגליה ואוסטרליה. שילוב תסקיר השפעה חברתית נחשב חיוני במיוחד באזורים צפופי אוכלוסין, עם אוכלוסייה רב-תרבותית ועם פערים כלכליים גבוהים. בארץ הוכנה חוברת המיועדת כמדריך להכנת נספח חברתי: <http://www.kayamut.org.il/images/list/nispach.pdf>. מומלץ לקבוע קריטריונים לגבי סוגי התכניות שעבורן תהיה חובה להכין נספח כזה.
3. **ייצוג של משרדי ממשלה בעלי עניין בתחום החברתי:** משרד הרווחה והשירותים החברתיים בולט בהיעדרו מייצוג בוועדות התכנון. על מנת לתרום מהידע, התפיסה החברתית והקשרים עם האנשים בשטח, ראוי שנציגים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים יהיו חברים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות המחוזיות וכן ישמשו כיועצים בוועדות המקומיות.

4. **הקמת "מועצות ציבוריות"** לבחינת השלכות של תכנון מרחבי על אוכלוסיות מיוחדות: בוונקובר שבקנדה ובפורטלנד באורגון תהליכי התכנון דורשים חוות דעת של "מועצות ציבוריות" הדנות בהשלכות התכניות על ילדים, קשישים, נכים ועוד.
5. **הכשרה לבעלי תפקידים במוסדות תכנון ואחרים:** יש להכשיר לתחום התכנון החברתי חברי ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, צוותי תכנון ויועציהם ברשויות המקומיות ובוועדות המחוזיות, בעלי תפקידים בוועדות הערר, עובדי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ופעילים בארגונים החברתיים. לשם ביצוע הכשרות אילו דרוש כמובן מקור תקציבי.