

ביזור סמכויות לערים העצמאיות – תכנון ובניה

א. רקע והקדמה

פורום 15 הערים, מייצג את הערים המובילות במדינת ישראל, בהם מתגוררים כ-2.5 מיליון תושבים ועוד אוכלוסיות רבות אחרות (דיפלומטים, עובדים זרים ועוד). בפועל ערים אלה מעניקות שירותים מטרופוליניים לאוכלוסייה רחבה הרבה יותר, המגיעה עד למעלה מ-80% מאוכלוסיית ישראל. ערים אלו התברכו גם ברשימה ארוכה של מוסדות, גופים ומרכזים בעלי חשיבות לאומית, המשרתים את מרבית אוכלוסיית ישראל. החל ממרכזי החינוך, המחקר והפיתוח והאוניברסיטאות המובילות, דרך מרכזי האומנות והתרבות הראשיים, וכלה במרכזים הרפואיים ובאזורי התעשייה והמסחר המתקדמים.

ההיקף הרחב של האוכלוסייה אותה ערי הפורום משרתות, ותפקידן של ערים אלה במפה הלאומית, מעמידים אותן בחזית האתגרים הלאומיים של המדינה. אלא שלעתים דומה שעבור הממשל בישראל ייחודן של ערים אלה, מבחינה פורמאלית, מסתכם בהיותן "נטולות מענקי איזון", ותו לא.

הערים החברות בפורום ה-15 אמנם גאות במעמדן זה, ובשייכותן למועדון היוקרתי, אלא שהן סבורות שלא די בכך:

על מנת שניתן יהיה להמשיך ולהוביל, ולהצליח להתמודד עם האתגרים המורכבים של ערים ומטרופולינים גדולים גם בעתיד, אין מנוס מעריכת שינוי מחשבתי וחקיקתי מקיף, והענקת מרחב אמיתי של סמכויות החלטה וניהול עצמי לערים הגדולות בישראל.

לפיכך, פורום ה-15 קרא וקורא לממשלת ישראל, למשרד הפנים, ולשר הפנים ליזום מהלך ממשלתי מקיף, באמצעות קבלת החלטת ממשלה מסודרת להקמת ועדת שרים וצוות מקצועי בינמשרדי, לביזור סמכויות לערים העצמאיות בישראל. הצוותים הנ"ל, יחד עם נציגי פורום ה-15, יגבשו את תחומי הביזור, דרכיו, ויעצבו את תיקוני ושינויי החקיקה הנדרשים.

לדעת פורום ה-15, במהלך כזה קיימת תועלת רבה לא רק לערים העצמאיות, אלא גם לרשויות המקומיות האחרות ולשלטון המרכזי עצמו. עבור הרשויות שאינן עצמאיות יהווה הדבר תמריץ להתייעלות, לשם הפיכתן לעצמאיות; ואילו אצל הממשלה - זו תוכל לשחרר עצמה, את שריה ופקידיה מניהול פרטני יומיומי של החיים בערים הגדולות, ותוכל להפנות משאבי זמן וכסף לגיבוש ועיצוב מדיניות לאומית רחבה, וטיפול פרטני וקרוב ברשויות מקומיות טעונות חיזוק וטיפול.

יצוין, כי יוזמה זו הוצגה בפני שר הפנים בעת שהתארח בפורום ה-15 בחודש מרץ האחרון, וכן הוצגה בפניו במכתבו של יו"ר הפורום, מיום 1 ספטמבר 2003, וזכתה להסכמתו העקרונית.

כמו כן נדגיש, כי המודל המוצע עולה בקנה אחד עם המצב הנוהג היום בעולם ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי, לרבות במדינות האיחוד האירופי, המחויבות לחתום ולאמץ האמנה בדבר שלטון עצמי מקומי

'Self-) בארה"ב (The European Charter of Local Self-Government, Strasbourg 15.10.1985), 'Government Charter City'), קנדה, יפן, קוריאה הדרומית, הודו ועוד, וכן מרוח טיוטת האמנה הבינ"ל לשלטון עצמי מקומי ('World Charter of Local Self Government') שמוביל האו"ם (באמצעות ארגון 'הביטאטי') מאז 1996 - מהלך שלצערנו אינו זוכה לשיתוף פעולה אמיתי מצד ממשלת ישראל.

ב. מודל הביזור המוצע

1. המטרה והיעד הסופי (חקיקה ראשית):

- א. הוספת 'פרק הערים העצמאיות' לפקודת העיריות, הכולל:**
- סעיף הצהרתי - על מעמדן המיוחד של הערים העצמאיות.
 - תנאי כניסה ל'מועדון' - פרק ובו יקבעו התנאים להפיכת רשות ל'רשות עצמאית'.
 - פרק סמכויות - בו יקבעו סמכויות היתר שתוענקה לערים העצמאיות בתחומי הכספים והתקציב, החינוך, הרווחה, איכות הסביבה, תחבורה, תשתיות, שיטור וביטחון ועוד.

ב. תיקוני רוחב בחקיקה הראשית הקיימת:

- את סמכויות היתר שנקבל יש לעגן גם בחקיקה הייעודית בכל תחום. (למשל, קבלת יתר סמכויות בתחום התימור והתחבורה הציבורית מחייבת תיקון פקודת התעבורה).

2. מטרת ויעדי ביניים לטווח הקרוב והבינוני (החלטות מנהליות, חקיקה משנה, החלטת ממשלה):

- א. טווח קרוב - תיקון חקיקת משנה, החלטות מנהליות וקידום מהיר יותר של הליכי חקיקה קיימים - משרד הפנים:**

מכיוון שרעיון הביזור לערים העצמאיות מוכר למשרד הפנים ולקברניטיו, ומקובל עליהם, מוצע כי בשלב המידי והקרוב, יחל המשרד בתהליך הביזור בביתנו פנימה, ויעביר אל הערים העצמאיות סמכויות יתר באמצעות תיקון ושינוי חקיקת המשנה, הצווים וההחלטות המנהליות של שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים, וכן יסייע לערים העצמאיות על-ידי קידום מהיר יותר של הליכי חקיקה הנמצאים כעת בתהליכי הכנה, ואשר יש בהם לאפשר מרווח ניהולי רחב יותר.

ב. טווח בינוני - החלטת ממשלה רחבה, ותיקון חקיקת המשנה ביתר משרדי הממשלה:

- החלטת ממשלה: בסמוך לני"ל, יזום משרד הפנים החלטת ממשלה רחבה, המצהירה על מדיניות של ביזור סמכויות לערים העצמאיות בכל המשרדים הרלבנטיים, ומורה להם על תיקון חקיקת המשנה בשלב הראשון, ועל תיקון החוק בשלב השני, בתאום עם משרד הפנים וצוות מטעם פורום ה-15.
- תיקון החקיקה והחלטות המנהל ביתר משרדי הממשלה: העברת סמכויות שניתן להעבירן בחקיקת משנה ובהחלטות משרדי הממשלה אל הערים העצמאיות.

ג. שלבי הביצוע**1. שלב א' (משרד הפנים – חקיקת משנה והוראות מנהליות):**

- * הקמת צוות משותף עם משרד הפנים.
- * מיפוי והסכמה על הנושאים שיעברו לסמכותנו בשלב המידי (הוראות מנהליות וחקיקת משנה), ניסוח הוראות מינהל ותקנות חדשות, והעברת הסמכויות הלכה למעשה.
- * מיפוי יוזמות החקיקה המצויות כרגע בצנרת החקיקה הממשלתית, וקביעת לוח-זמנים מהיר יותר לקידומן.

2. שלב ב' (כלל ממשלתי – חקיקת משנה):

- * גיבוש וניסוח החלטת הממשלה הרחבה (ראו לעיל) – בהנהגת והובלת משרד הפנים.
- * קבלת החלטה בממשלה – לרבות, הקמת ועדת שרים או צוות מנכ"לים שירכז את הנושא, וגיבוש הסדרים מול כל משרד ומשרד.

3. שלב ג' (כלל ממשלתי – חקיקה ראשית):

- * ניסוח וכתובת 'פרק הערים העצמאיות' בפקודת העיריות, והכנת הצעת חוק מסודרת (יתבצע במקביל לשני השלבים הקודמים, ע"י צוות משותף ממשלה - פורום ה - 15).
- * קידום הצעת החוק הנ"ל בכנסת ובציבור.

ד. עיקרי הביזור בתחום התכנון והבניה: הובלת מדיניות לעידוד, פיתוח והתחדשות המרכזים**העירוניים:**

א. קידום מהיר של תמ"א 35, ומתן משמעות מעשית לעקרונות התומכים בחיזוק והתחדשות מרכזי הערים לעומת בניה בשטחים פתוחים.

ב. מתן משקל יתר לעיריות העצמאיות בקביעת החזון ועקרונות התכנון האורבניים בתחומיהן מול ועדות התכנון המחוזיות ומול המועצה הארצית, ומתן עדיפות וזירוז יוזמות של התחדשות עירונית.

ג. הרחבת סמכויות הועדה המקומית לתכנון ובניה.

ד. שיפוץ מבנים מוזנחים וסילוק פולשים - קידום חקיקה בעניין.

ה. סעיף 197 לחוק התכנון והבניה: צמצום העילות בגינן ישולמו פיצויים, וכן עיגון סטטוטורי לפרקטיקה של קבלת כתבי שיפוי מיזמים בקשר לתשלום פיצויים.

ו. היטל ההשבחה שממ"י משלם: ביטול ההנחה המיוחדת לה זוכה ממ"י, והשוואת מעמדו לזה של נישום רגיל, מקום שממ"י נוהג ופועל כיום לכל דבר ועניין.

- ז. היטלי פיתוח ובניה: הסדרה מחדש והסמכת העיריות לקבוע את שיעורן.
- ח. יחסי אדריכל-עירייה: הרחבת סמכויות וחובות האדריכל כלפי העירייה, ומנגד צמצום סמכויות וחובות הרשות המקומית.
- ט. עשייה במקרקעין – סעיף 188(א) ו-(ג) לפק' העיריות: פטור מחובת אישור של העיריות העצמאיות אצל שרי הפנים והאוצר.

בברכה,

איתן אטיה, עו"ד
מנכ"ל פורום ה-15