
צריך רפורמה אחרת!

קווים מנחים לשינויים בתחום התכנון והבנייה

נייר עמדה של המטה לתכנון אחראי

בתגובה לרפורמה בתכנון ובנייה

ינואר 2010

תקציר מנהלים

בימים אלה מקדמת ממשלת ישראל רפורמה בתחום התכנון והבנייה, המציעה, בין היתר: ביטול ועדות שנועדו להגן על המרחב הציבורי – הוועדה לשמירת הסביבה החופית (ולחוף) והוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ); הרחבה משמעותית של סמכויות הוועדות המקומיות על בסיס תכניות מתאר כוללניות וגמישות, החושפות את המרחב הפתוח בעיר ומחוצה לה לפיתוח משולח רסן; הקמת ועדות ריכוזיות לקידום פרויקטים מיוחדים שהממשלה רוצה בקידומם, 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 החלטות רלוונטיים (ובכלל זה כלל משרדי הממשלה!), ובוודאי שלא לציבור. כפי הנראה הכוונה היא לאשר במהירות את החוק, מבלי שתיתן הזדמנות אמיתית והכרחית 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.

נקודת המוצא למיפוי הבעיות ולעריכת שינויים בתחום התכנון והבנייה חייבת להיות מאפייניה הייחודיים של ישראל ומאפייני מערכת התכנון. לנוכח הצפיפות הקיצונית המאפיינת את ישראל והמחסור החרף בקרקע, על הרפורמה לחזק את מערכת התכנון ולהכיר בה ככלי חשוב וחיוני להשגת יעדים של פיתוח, שימור וצדק חברתי וסביבתי.

מדינת ישראל היא מדינה קטנה וצפופה, העומדת להיות הצפופה מבין מדינות המערב. לצד מחסור חרף בקרקע, מתמודדת המדינה עם צורכי פיתוח רבים ומגוונים, ובכלל זה עם צרכים לאומיים פתאומיים. כתוצאה ממצאי הולך ופוחת של קרקע, נוצרת עליה תחרות עזה. על רקע מאפיינים ייחודיים אלה, קשה להפריז בחשיבותה של מערכת התכנון בישראל. תכנון נכון, ראוי ומווסת היטב יכול לשמש כלי חשוב בפיתוח הארץ לטווח ארוך ולמנוע נזקים וטעויות, אשר השלכותיהם תהיינה קשות ביותר. ההיררכיה הקיימת כיום בחוק התכנון והבנייה מעניקה יציבות למערכת, שכן היא יוצרת מערכת בעלת איזונים ובלמים: ביטול או צמצום כוחן של הוועדות המחוזיות יגביר את הסכנה לשחיתות, את חוסר האיזון בין מגוון האינטרסים ויהווה פתח לבעיות בתכנון אזורי ארוך טווח.

אפיון הבעיות

בצד המקצועיות הרבה המאפיינת את מערכת התכנון, היא סובלת ממספר בבעיות הדורשות טיפול: הליכי התכנון אינם נגישים ואינם נהירים לאזרחים ולתושבים; מערכת התכנון אינה מותאמת למציאות עדכנית משתנה; תסקירי ההשפעה על הסביבה אינם נערכים בשלב מוקדם מספיק; ועדות התכנון המקומיות, שחבריהן נבחרים על ידי תושבי הרשות, מהוות פוטנציאל לשחיתות; הליכי רישוי ותכנון מתמשכים זמן רב מדי ותכניות בלתי ראויות מקבלות עידוד. כל זאת בנוסף למחסור הכרוני בכח האדם והחולשה המקצועית בשל היעדר כח אדם מקצועי.

הפתרונות המוצעים

אנו מציעים לערוך שינויים הן בתחום הרישוי והן בתחום התכנון, תוך הפרדה בין שני התחומים, הדורשים פתרונות שונים. אנו סבורים, כי יש למקד את הרפורמה בייעול ושיפור הליכי הרישוי המעיקים על האזרח.

תחום הרישוי

- יצירת מסלולי רישוי דיפרנציאליים יחודיים על פי גודלן ומהותן של הבקשות, בין היתר לצורך התמודדות עם בעיית "סגירת המרפסת";
- יצירת מנגנון בקרה ברשות הרישוי על מנת למנוע אישור היתרים שלא כדין;
- מחשוב הליכי הרישוי והנגשת מידע לאזרח, בין היתר באמצעות האינטרנט;
- תגבור כח האדם.

תחום התכנון

- עיגון בחוק של חובת הרשויות ליידע את הציבור אודות כל פעולה תכנונית חדשה, פרסום מראש של כל יוזמה תכנונית, הבטחת נגישות באמצעות האינטרנט לכל מסמך תכנוני וקביעת כללים אחידים, בהירים וברורים לפרסום הודעות בנושאי תכנון ובנייה;
- שיתוף הציבור בתהליך התכנון באמצעות עריכת התייעצות הכוללת שמיעת עמדות הציבור וקבלת חוות דעת מגופים חוץ-ממשלתיים על התכנון; קביעת הוראות בדבר ייצוג הולם בכל הליכי התכנון; לאפשר לציבור הרחב ולארגונים חוץ ממשלתי ליזום ולהגיש תכנון במטרה לפתוח את תהליך התכנון למעורבות פעילה ומשתפת של הציבור;
- מתן אפשרות להגיש התנגדות גם באמצעות האינטרנט, ויתור על הצורך להגיש תצהיר והרחבת זכות העמידה להגיש התנגדות;
- חיזוק המערכת הקיימת על ידי הקצאת משאבים מתאימים בכח אדם ובתקצוב כדי לאפשר טיפול מהיר ויעיל בתכנון, ולשפר את השירות התכנוני לאזרח;
- ניתוק הקשר בין ועדת המשנה להתנגדויות לבין הוועדה האם שלה (מחוזית או מקומית), כך שבועדת המשנה לא יישב אדם שגם חבר במליאת הוועדה שהחליטה על הפקדת אותה תכנית;
- התאמת מערכת התכנון למציאות המשתנה, בין היתר על ידי הכנת תכנון מקומיות, קידום של תכנון אסטרטגי, עידוד תכנון התחדשות עירונית על פני תכנון כלפי חוץ, ותקצוב אמצעים טכנולוגיים מתקדמים למערכות מידע תכנוניות וגיאוגרפיות;
- עיגון חובת הכנת תסקיר סביבתי בחקיקה ראשית וכן חשיפת מסמכי התסקיר עוד טרם הפקדת התכנית. כמו כן, מוצע לעגן בחקיקה הטמעה של שיקולים חברתיים בתכנון, בהם דיור בר השגה, שילוב אנשים עם מוגבלויות ועוד;

- חיזוק הוועדות המקומיות, בין היתר באמצעות הוספת אנשי מקצוע להרכב הוועדות והכשרה מקצועית לנבחרי הציבור החברים בהן ;
- הפיכת הות"ל לוועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, וקביעה של הרכב מאוזן לוועדה – בהתאם להרכב המועצה הארצית: שליש נציגי ממשלה, שליש שלטון מקומי, ושליש אנשי מקצוע בלתי תלויים. **על היחס בין המגזרים בהרכב זה להישמר בכל ועדות המשנה של המועצה הארצית. בנושאים מהותיים יש לאפשר להביא את הנושא להכרעת מליאת המועצה הארצית ;**
- הכנת תכניות מתאר כוללות ליישובים. על תכניות המתאר להעניק הגנה ברורה למרחב הציבורי: קביעה מחייבת של שטחי מינימום לגנים ציבוריים ופארקים במרחב העירוני, והגנה ברורה וחד משמעית על רצף השטח הפתוח במרחב הכפרי. קיום תכניות כוללות ליישובים יהווה בסיס להעברת סמכויות לוועדות המקומיות, ולכן הקביעה הברורה בנושאים אלו היא קריטית. אם התכניות תהיינה גמישות וכוללניות מדי, יועברו סמכויות כמעט בלתי מוגבלות לוועדות המקומיות ללא הגנה מספקת למרחב הציבורי.
- במטרה למנוע עיכובים בתהליכי התכנון, אנו ממליצים לדרוש, כי לא יאושרו תכניות מפורטות לפני אישור של תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות, תימנע הגשת בקשות הסותרות את התכניות הקיימות, יוקצו תקציבים נדרשים, הן לצורך הגדלת כח האדם והן לצורך מחשוב המערכות, תכניות שאושרו לפני זמן רב וכעת לא היו מאושרות בגלל פגיעה ציבורית או סביבתית "יפקעו" באופן אוטומטי, ויגובשו נהלים ולוחות זמנים אחידים לוועדות המחוזיות.

תוכן עניינים

5	הקדמה
6	מבוא – מבנה המסמך
	פרק א': נקודות המוצא לעריכת שינויים בחוק התכנון והבנייה
7	1. מאפייניה הייחודיים של ישראל – מדינה קטנה וצפופה
7	2. הצורך בחיזוק מערכת התכנון ולא דה לגיטימציה שלה
8	3. הבעיות המאפיינות את תחום התכנון והבנייה
	פרק ב': עקרונות מוצעים לשינוי במערכת התכנון ובחוק התכנון והבנייה
10	1. הצעות בתחום הרישוי
11	2. הצעות בתחום התכנון
11	א) הגברת השקיפות ומעורבות הציבור בתכנון
13	ב) התאמת מערכת התכנון למציאות עדכנית משתנה
16	ג) פתרון בעיות מבניות במערכת התכנון
17	ד) מניעת עיכובים בהליכי התכנון וחיזוק מערכת התכנון
20	ה) פתרון כשלים במימוש מדיניות התכנון
21	נספח א': ריכוז הבעיות במערכות הרישוי והתכנון והפתרונות המוצעים
23	נספח ב': תכניות שהוגשו לוועדות התכנון – ביחס לתיקון 43 בחוק

הקדמה

בימים אלה מקדמת ממשלת ישראל רפורמה בתחום התכנון והבנייה, המציעה, בין היתר, ביטול ועדות שנועדו להגן על החופים ועל השטחים הפתוחים, והרחבת סמכויות הוועדות המקומיות תוך צמצום סמכויות הוועדות המחוזיות. 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, אולם הרס המערכת הקיימת לא יועיל, ולכן יש להתמקד בשיפור וייעול הקיים.

נקודות המוצא למיפוי הבעיות ולעריכת שינויים בתחום התכנון והבנייה חייבות להיות מאפייניה הייחודיים של ישראל ומאפייני מערכת התכנון. לנוכח הצפיפות הקיצונית המאפיינת את ישראל והמחסור החרף בקרקע, על הרפורמה לחזק את מערכת התכנון ולהכיר בה ככלי חשוב וחיוני להשגת יעדים של פיתוח, שימור וצדק חברתי וסביבתי.

אנו סבורים, כי האתגר האמיתי הניצב בפני מערכות התכנון הוא קידום שוויון חברתי ומרחבי, וטיפול חברה, בה אזרחים ותושבים נוטלים חלק פעיל בהליך קבלת ההחלטות, בהתבסס על מידע זמין לכל. התייעלות, כך אנו טוענים על בסיס ניסיון מקומי ובינלאומי, מותנית בשקיפות, הנגשה וייצוג הולם לקבוצות חברתיות ואינטרסים שונים בעשייה התכנונית. פתיחת אפשרויות בפני כלל הציבור היא שמניעה חברה להצלחה חברתית וכלכלית. מטרה זו עולה בקנה אחד עם היעד המוצהר של הרפורמה, שהינו הנעת הפעילות התכנונית.

כמו כן, על מנת להביא לשינוי מהותי בתחום התכנון והבנייה לא די בשינויי חקיקה. שינוי ממשי דורש נקיטת אמצעים משלימים, כגון הגדלת התקצוב, קביעת נוהלי עבודה וסדרי עדיפויות.

מבוא

מבנה המסמך

בחלקו הראשון של המסמך נציג את נקודות המוצא, שעל בסיסן יש לערוך שינויים בתחום התכנון והבנייה. **נקודת המוצא הראשונה מתייחסת למאפייניה הייחודיים של ישראל** כמדינה קטנה, צפופה, בעלת צרכי פיתוח רבים ומציאות חברתית מורכבת. **הנקודה השנייה סוקרת את הבעיות המאפיינות את מערכת התכנון בישראל** ובהן כשלים מבניים, פוליטיזציה של ועדות התכנון המקומיות, פוטנציאל לשחיתות, היעדר שקיפות ומעורבות של הציבור, מחסור בכח אדם מקצועי ומשאבים לשיפור השירות התכנוני וקידום תכניות רבות העומדות בסתירה למדיניות התכנון. **נקודת המוצא השלישית היא הצורך בחיזוק מערכת התכנון**, מתוך הכרה כי מערכת תכנון יציבה ומקצועית הינה כלי מסדיר חשוב, שיש אינטרס ציבורי עליון לשמור עליה.

בחלקו השני של המסמך נציג הצעות לשינויים במערכת התכנון ובחוק התכנון והבנייה. **ראשית נציין, כי קיימת חשיבות גדולה להבחין בין תחום הרישוי לתחום התכנון, כאשר כל אחד מהם דורש הסדרים שונים. לטעמנו, התמשכות ההליכים והעומס המיותר במערכת נגרמים דווקא בגלל כשלים בתחום הרישוי ולא בתחום התכנון, ועל כן נכון עשתה ועדת השרים כשבחרה להבחין ביניהם ולהתמקד בתחום הרישוי.**

בתחום הרישוי מוצע ליישם מסלולי רישוי דיפרנציאליים ולשפר את הליכי הרישוי בכדי להקל על "האזרח הקטן", הנזקק בעיקר לשירותי הרישוי. **בתחום התכנון** מוצעים מספר עקרונות לשינוי, ובראשם ייעול וחיזוק הוועדות על ידי תוספת כח אדם מקצועי ואיכותי; הגברת השקיפות ומעורבות הציבור בהליכי התכנון; יצירת מנגנונים למניעת עיכובים מיותרים בהליכי התכנון, כמו קידום תכנון כולל ומניעת הגשת תכניות הסותרות את מדיניות התכנון, תוך שימת דגש על יצירת בסיס מוסכם בדמות תכניות מתאר מקומיות כוללניות המעניקות הגנה ברורה לאינטרסים הציבוריים; חיזוק תסקיר ההשפעה על הסביבה ויצירת מנגנון לבחינת ההשפעה החברתית של תכניות; הפיכת הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות לוועדת משנה של המועצה הארצית וקביעה של הרכב מאוזן לוועדה (בדומה לזה של המועצה הארצית); שינויים בהסדרים הנוגעים לוועדה למתקנים בטחוניים (ולמ"ב) וקביעת קריטריונים אחידים להכרזה על מרחבי תכנון.

פרק א'

נקודות המוצא לעריכת שינויים בחוק התכנון והבנייה

1. מאפייניה הייחודיים של ישראל – מדינה קטנה וצפופה

מדינת ישראל עומדת להיות הצפופה מבין מדינות המערב. כיום עומדת הצפיפות הממוצעת בישראל על למעלה מ-300 נפש לקמ"ר, פי 10 מהממוצע במדינות ה-OECD, והיא עתידה להגיע ל-600 נפש לקמ"ר בשנת 2020, כאשר בשטח שמצפון לנפת באר שבע תעמוד הצפיפות הממוצעת בשנה זו על 900 נפש לקמ"ר! **כבר כיום, 90% מתושביה מתגוררים רק על 40% משטח המדינה!**

בצד המחסור החרף בקרקע, מתמודדת מדינת ישראל לאורך כל שנות קיומה עם צורכי פיתוח רבים ומגוונים, אזרחיים וביטחוניים, ובכלל זה מענה לצרכים לאומיים פתאומיים. זאת אל מול הצורך בשימור נופים, ערכי מורשת והמגוון הביולוגי העשיר בקנה מידה בינלאומי הקיים בארץ. יתרה מזאת, מדינת ישראל מתמודדת עם מציאות חברתית מורכבת – הרכב מגוון של אוכלוסייה ופער גדול בין המשאבים המוקצים על ידי המדינה לתכנון ולפיתוח בקרב קבוצות וקהילות שונות.

כתוצאה ממצאי הולך ופוחת של קרקע, נוצרת עליה תחרות עזה. בנוסף, קיימת תחרות טריטוריאלית בין הרשויות המקומיות והמגזרים השונים, תחרות שרק הולכת ומחריפה. התחרות מהווה גורם נכבד, אם לא מכריע, בהתמשכות הליכים במערכת התכנון ובטיפול התנגדויות וגישה לעומתית.

מציאת איזון בין צרכי הפיתוח והשימור על רקע תנאים קיצוניים אלו, מתן מענה למגוון האוכלוסיות, ובכלל זה בעתות משבר, תוך שמירה על עתודות קרקע לדורות הבאים דורשת רגולציה מושכלת. מערכת התכנון בישראל השכילה בעבר, ומשכילה גם בהווה, להתמודד עם מציאות מורכבת זו, גם בעתות משבר ולחצי פיתוח מואצים, תוך יצירת איזונים ובלמים בין הצרכים השונים. ראוי לזכור, כי החוק קובע למערכת התכנון שני תפקידים מרכזיים: גם תפקיד של תכנון יוזם וגם תפקיד של תכנון מווסת רגולטיבי.

על רקע מאפיינים ייחודיים אלה, קשה להפריז בחשיבותה של מערכת התכנון בישראל. יש לזכור, כי כל פעולה הנעשית בקרקע היא בלתי הפיכה, ובהתחשב במצוקת הקרקע המאפיינת את ישראל, היעדר סדר תכנוני ברור – סופו כאוס תכנוני, וכן פגיעה כלכלית, חברתית וסביבתית בלתי הפיכה.

2. הצורך בחיזוק מערכת התכנון ולא בדה לגיטימציה שלה

מערכת תכנון מקצועית ויציבה היא כלי מסדיר חשוב. בניגוד לטענת חסידי "השוק החופשי", כי התכנון מאט את הכלכלה, תכנון נכון, ראוי ומווסת היטב יכול לשמש כלי חשוב בפיתוח הארץ לטווח ארוך ולמנוע נזקים וטעויות, אשר השלכותיהם הכלכליות, החברתיות והסביבתיות הינן קשות ביותר. האינטרס הציבורי ייפגע כתוצאה מהחלשת מערכת התכנון.

ההיררכיה הקיימת כיום בחוק התכנון והבנייה מעניקה יציבות למערכת, שכן היא יוצרת מערכת בעלת איזונים ובלמים. מאחר שבועדות התכנון מתקבלות החלטות משמעותיות הנוגעות לחלוקת משאבים והענקת זכויות, מערכת התכנון חשובה לשחיתות. יישום העיקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת" תחמיר עד מאוד את הסכנה לשחיתות. ההיררכיה הקיימת, בה כל רמה מבקרת את זו שתחתיה, מצמצמת סכנה זו.

3. בעיות המאפיינות את תחום התכנון והבנייה בישראל

בצד המקצועיות הרבה המאפיינת את מערכת התכנון של ישראל, ויכולתה להתמודד עם תכנון רחב היקף וארוך טווח, היא סובלת ממספר בבעיות הדורשות טיפול:

א. היעדר שקיפות ומעורבות הציבור בתכנון – לתכנון המרחבי השלכות מרחיקות לכת על הקהילה ועל הסביבה בה אנו מתגוררים. אף על פי כן, הליכי התכנון אינם נגישים ואינם נהירים לרוב האזרחים והתושבים אשר לרווחתם הוא נועד. כמו כן, בולט בהיעדרו ייצוג הולם למגזרים שונים בחברה בוועדות התכנון.

ב. אי התאמה של מערכת התכנון למציאות עדכנית משתנה – על אף ההוראה הברורה בתמ"א 35, התכנון המקומי בישראל לא מקודם בקצב מספק, ובמרבית היישובים אין תכניות מתאר מקומיות. כמו כן, לא מקודם תכנון אסטרטגי של מדיניות ארוכת טווח.

1) בנוסף, קיים מחסור באמצעים טכנולוגיים להתמודדות עם משימות הרישוי ומשימות התכנון, בהם מערכת מידע תכנוני גיאוגרפי המתעדכנת באופן שוטף ורציף, הכוללת מידע על כל התכניות ומצבן, ובכלל זה תכניות שאי מימושן גורם לעיכובים במענה על צרכי הפיתוח.

2) תסקירי ההשפעה על הסביבה נערכים בשלב מתקדם של התכנית מטעם היוזם, מה שמונע בחינה סביבתית אמיתית מוקדמת של יוזמות וגורמת להתמשכות הליכים מיותרת. בו זמנית, לא נבחנת ההשפעה החברתית של התכנון בשום שלב בהליכי התכנון. כך, שיקולים של תמהיל חברתי ומניעת הדרה חברתית אינם מובאים בחשבון ולא נבחנים האמצעים להשיגם, כגון העדפה מתקנת, עידוד הסעת המונים ודיוור בר השגה או שילוב אנשים עם מוגבלויות.

ג. בעיות מבניות בוועדות המקומיות – לצד היתרונות בכך, שחברי וועדות התכנון המקומיות הם פוליטיקאים הנבחרים על ידי תושבי הרשות ומכירים את צרכי התושבים, יש לזכור שהם נתונים יותר ללחצים מקומיים ולצרכי הרשות, ויש להם תמריץ שלילי לקדם מטרות חברתיות חשובות שאינן עולות עם האינטרס הצר של הרשות, כמו שילוב אוכלוסייה מוחלשת. הדבר אף יוצר פוטנציאל לשחיתות: ניסיון העבר מלמד על ניגודי עניינים אישיים ועסקיים של חברי הוועדות המקומיות, מתן הטבות הקצאת משאבים והענקת זכויות למקורבים, וקבלת החלטות המונעת משיקולים זרים. היעדר הפיקוח על החלטות הוועדות המקומיות, בדמות ועדות מחוזיות, עלול להגביר סכנות אלה.

כמו כן, קיימות במערכת התכנון מערכות תכנוניות נפרדות ובלתי קוהרנטיות (כמו הות"ל והולמ"ב), שהרכבן בלתי מאוזן, ואינו מייצג את כלל המגזרים ואת מכלול האינטרסים.

ד. **התמשכות הליכים ועידוד תכניות בלתי ראויות** – התמשכות הליכים חמורה במיוחד בתחום הרישוי. לעומת זאת, בתחום התכנון, הניסיון מלמד כי עיכוב הליכים נגרם לא אחת בשל דיון מתמשך בתכניות העומדות בסתירה למדיניות התכנון, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות. תכניות שמלכתחילה לא היה מקום להגישן יוצרות עומס רב ומיותר על מערכת התכנון ומוציאות, לחינם, שם רע למערכת התכנון כמעכבת את הפיתוח.

כמו כן, היעדר תכנון מתחמי או יישובי כולל יוצר ריבוי של תכניות נקודתיות. תופעה זו, יחד עם שימוש נרחב לרעה במנגנונים של שימוש חורג, הקלות ותכניות איחוד וחלוקה, מביא לכאוס תכנוני.

בנוסף, אין תפוגה לתכניות ישנות שלא מומשו ואינן רלוונטיות עוד.

לכך יש להוסיף את המחסור הכרוני בכח אדם בוועדות ובגופי התכנון והחולשה המקצועית בשל היעדר כח אדם מקצועי בחלק מוועדות התכנון.

גם החשש מתביעות פיצויים מעכב אישור תכניות רצויות.

ה. **כשלים במימוש מדיניות תכנון** – קיים קושי במימוש של תכניות מסיבות שונות, כמו היעדר פתרונות ביוב, אי הסכמות בין המחזיקים בקרקע, עיכובים במכרזים ועוד. לאחרונה נמסר על ידי מנהל התכנון, כי קיימות בשוק למעלה מ-200,000 יחידות דיור מאושרות שלא מומשו!

כמו כן, קיימים קשיים מובנים באכיפה של בנייה בלתי חוקית, ובראשם הימנעותן של ועדות מקומיות, שבידיהן מצויות רוב סמכויות האכיפה, מלאכוף את החוק במקרים רבים.

שיוך יישובים לוועדות מקומיות מרחביות לוקה, לא אחת, בחוסר עקביות ובאפליה. במקרים רבים, רשויות מקומיות קטנות, בעיקר מבחינת אוכלוסייתן, הן בעלות ועדה מקומית עצמאית, בעוד שרשויות מקומיות מסוימות אחרות, בעלות אוכלוסייה גדולה בהרבה, כפופות לוועדה מקומית מרחבית.

פרק ב'

עקרונות מוצעים לשינוי במערכת התכנון ובחוק התכנון והבנייה

1. רישוי – התמקדות בייעול הליכי הרישוי (מיתוס "סגירת המרפסת")

בניגוד לדעה הרווחת בציבור, על מנת לסגור מרפסת בישראל אין כל צורך שה"אזרח הקטן" ימצא עצמו מעורב בהליכי תכנון מסורבלים. הליכי הרישוי הם אלו המעיקים על האזרח המעוניין לבצע שיפורים פעוטים יחסית במבנים קיימים, כמו "לסגור מרפסת", להקים פרגולה בחצרו, לבנות מחסן לצד ביתו, להוסיף חדר וכו'.

לכן, הרפורמה בתחום התכנון והבנייה נחוצה בהחלט, אלא שהרבה יותר משהיא נחוצה במישור ה'תכנון' נחוצה היא במישור ה'בנייה'. דהיינו, יש צורך בייעול הליכי הרישוי שבסופם הוצאת היתרי בנייה המאפשרים את ביצוע הבנייה. לתפיסתנו, ביצועו של פיתוח שפרטיו כבר אושרו בתכנית שקיבלה תוקף חייב להיות הליך פשוט, זול ומהיר ככל האפשר. במסגרת זו, יש לאפשר לאדם המעוניין לבצע בנייה 'פעוטה' להימנע מתהליך בירוקרטי מסורבל, שעלותו עלולה לעלות על שווי הבנייה שהוא מבקש לבצע. מסלול "מהיר" כזה אינו קיים כיום.

בין הסיבות העיקריות לסרבול הקיים מצויה החובה להגיש בקשה להיתר באמצעות איש מקצוע: גם בנייה מבוקשת פעוטה כמו סגירת מרפסת כרוכה בהעסקת מומחים כמו מודד, מהנדס בניין, אדריכל רישוי וכד'. בנוסף, יש לשלם לרשות המקומית אגרות שונות. ההליכים הנדרשים הללו, והעלויות הכרוכות בהם, עלולים לעיתים להפוך את הבניה המבוקשת ללא כדאית לאזרח, ליצור תסכול והתמרמרות, ואף לעודד לעתים בנייה לא חוקית.

הצעות:

- **יצירת מסלולי רישוי דיפרנציאליים** – כיום, היתר להקמת מבנה מגורים בן מאות יחידות עובר הליך דומה לזה של סגירת מרפסת. זהו מצב שראוי לשנותו. המלצתנו היא לפעול לגיבוש השינויים המתאימים בחקיקה ובתקינה כדי ליחד מסלולי רישוי לבקשות לפי גודלן ומהותן. יש להבדיל בין בקשה להיתר לבנייה חדשה או במסגרת תכנית גדולה יחסית, לבין בקשות לשינויים במבנים קיימים או סביבתם כמו סגירת מרפסת או קירוי, הגבהת גדר, איחוד או חלוקת דירות, ועוד. במקרים של בנייה 'פעוטה', בין היתר על מנת ליתר את הצורך בסיוע מקצועי, ניתן ואף רצוי לשקול לוותר על הגשת בקשה מפורטת להיתר, ולהסתפק במקום זאת בהצהרה של מבקש ההיתר, בדומה לפרוצדורה שהוצעה ביחס לעסקים מסויימים בתיקון לחוק רישוי עסקים במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009.
- **מנגנון בקרה ברשות הרישוי** – לאור ריבוי המקרים בהם נתקבלו החלטות לתת היתרים שלא כדין (היתרי בנייה, הקלות ושימושים חורגים) בסתירה להוראות החוק, התקנות או התכניות החלות

בשטח, ועל מנת להבטיח כי ייעול הרישוי לא יבוא על חשבון העמידה בהוראות החוק, יש להוסיף לרשות הרישוי חבר נוסף, עובד משרד הפנים, שתפקידו יהיה לוודא, כי ההיתרים אכן תואמים להוראות החוק והתכניות.

- **שיפור הליך הרישוי** – שיפור נהלי מסירת המידע המבוקש על ידי האזרח, אפשרות למלא טפסים ולשלם אגרות באופן ממוחשב, תוך הגדרת שעות קבלה נוחות לציבור.
- **מחשוב** – ייעול המערכת ומתן אפשרות לשימוש ידידותי למשתמשי קצה.
- **תגבור בכח אדם** – הוספת כח אדם למטרות שלעיל ברשויות השונות, וייעול השימוש בכח האדם הקיים. לשם כך ראוי לגבש קבוצת מומחים שתבחן את הליכי הרישוי כפי שהם מתנהלים בפועל, ותציע היכן נכון לשפרם.

2. הצעות בתחום התכנון

(א) הגברת השקיפות ומעורבות הציבור בתכנון

לאור חשיבותו הרבה של התכנון ועל מנת להבטיח בקרה יעילה על תהליכים וקבלת החלטות ותוצר תכנוני טוב יותר, נדרשת מעורבות של הציבור בשלבים שונים של הליכי התכנון. מעורבות זו כבר בשלבים מוקדמים של התכנון עשויה להביא לצמצום ההתנגדויות לתכניות, לבניית הסכמות ולייעול ההליך התכנוני כולו. בפועל, האפשרות להפקיד התנגדויות היא כיום המרכיב העיקרי וכמעט בלעדי של השתתפות של הציבור בתכנון. להלן מספר הצעות לשינוי החקיקה והנהלים הקיימים כדי לשנות מציאות זו ולייעל את המערכת.

יידוע, מידע ושקיפות

- מוצע לעגן בחוק את חובת הרשויות ליידע את הציבור אודות כל פעולה תכנונית חדשה. במקביל, יש לאפשר נגישות למידע תכנוני;
- יש לפרסם מראש כל יוזמה תכנונית, כדי לאפשר שימוע ציבורי/התנגדויות, בשלב בו התכנית נמצאת בשלבי הייזום הראשוניים, ולא בשלב בו היזום השקיע משאבים רבים בקידום התכנית והיכולת לשנותה היא אפסית או כרוכה בעלות גבוהה;
- יש להבטיח כי כל מסמך תכנוני יהיה נגיש לציבור באמצעות האינטרנט, מראשית הליך התכנון;
- יש לחייב את מגישי התכניות לערוך את מסמכי התכנית באופן קריא ומובן;
- יש לעגן בחוק את חובת הגילוי מצד מגישי התכניות ומקבלי החלטות התכנוניות באשר לשיקולים התכנוניים שמאחורי התכנית המוצעת או כל החלטה תכנונית;

- על מנת להגביר את השקיפות והנגישות למידע תכנוני שוטף, יש לאפשר לציבור להשתתף בדיונים של מוסדות התכנון השונים, ולהבטיח את פרסומם המהיר של הפרוטוקולים והתמלילים של הדיונים;
- יש לקבוע כללים אחידים, בהירים וברורים לפרסום הודעות בנושאי תכנון ובנייה בעיתונות, על לוחות המודעות ובאתרי האינטרנט, אשר יבליטו את מהות התכנית המוצעת ופרטי המיקום שלה (שכונה ורחוב), לצורך זיהויה המהיר; בין היתר, בפרסום על גבי שלט, הנדרש בחוק, יש לשלב הדמיה של הפרויקט המוצע בגודל סביר;
- יתרה מזו, ראוי להקים אתר אינטרנט מרכזי בו יפורסמו הודעות בדבר הפקדת תכניות בכל הרמות, בזמן אמת, כאשר עדיין ניתן להתנגד להן. לחילופין, יש לשקול שינוי בחוק, לפיו התקופה להגשת התנגדויות לתכניות תחל במועד הפרסום ברשומות, ולא הפרסום בעיתונים.

שיתוף הציבור

- 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 בשלבים אלה;
- יש לחייב עריכת התייעצות הכוללת שמיעת עמדות של הציבור וקבלת חוות דעת מגופים חוץ-ממשלתיים על התכניות, בכלל זה תכניות אב, וכן על החלטות תכנוניות, כמו מסמכי מדיניות שיזמה רשות התכנון. היוועצות יכולה/צריכה להיעשות בשלבים שונים של התכנון. בשלב מוקדם של גיבוש התכנית תהיה להיוועצות השפעה רבה יותר מאשר בשלב של אישור התכנית;
- מוצע לקבוע בחקיקה שימוע¹, כנוהל מקובל בתהליך התכנון הסטטוטורי;
- יש לקבוע הוראות בדבר ייצוג הולם בכל הליכי התכנון, לרבות בצוות ההיגוי והתכנון ובמוסדות התכנון;
- 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 בנייה מועצת מנהלים שתיבחר על ידי תושבי מרחב התכנון;
- מוצע לקבוע בחוק הוראות מפורשות המחייבות מינוי נציגי ציבור בכל ועדות ההיגוי, תוך מתן תגמול על השתתפותם בדיונים.

¹ השימועים מתנהלים בכל מיני מתכונות: ידוע והבאת מידע בלבד, דיון משותף עם הציבור, שימוע פורמלי שנועד להשמעת התנגדויות וכן שילוב של אלה; המועדים לביצוע השימוע משתנים לפי העניין: במהלך גיבוש התכנית, בעת הצגת חלופות תכנוניות וקיום הדיון ציבורי עליהן, לפני הפקדת התכנית או אחריה. ישנן מספר שיטות להודעה בדבר עריכת השימוע.

הגשת התנגדויות ועררים

- כל עוד לא עוגנה בחוק החובה בדבר שיתוף הציבור בהליכי התכנון המוקדמים, מוצע להאריך את התקופה של הפקדת תכנית להתנגדויות ל-90 יום ;
 - יש למצות את כל הדרכים האפשריות ליידע את הציבור על הפקדתה של תכנית ועל זכותו של כל אזרח הרואה עצמו נפגע להגיש לה התנגדות ;
 - מוצע לנתק את הקשר בין הוועדה המחוזית לוועדות המשנה שלה הדנות בהתנגדויות. יש להבטיח שבועדת משנה הדנה בהתנגדויות לתכנית לא יישב אדם החבר במליאת הוועדה המחוזית או בוועדת משנה אחרת שלה, אשר החליטה על הפקדת אותה תכנית ;
 - 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 התנגדויות ;
 - מוצע להפקיד להתנגדויות גם תכניות מתאר ארציות, לפחות אלה הכוללות הוראות מפורטות, ולקבוע בחוק את זכותו של האזרח להתנגד להן, וכך גם לתכניות תשתית לאומית ;
 - מוצע להפוך את הגשת הערר על החלטה בהתנגדויות לערר בזכות, ללא החובה לקבל רשותו של יו"ר מוסד התכנון להגיש ערר, בכפוף ללוח זמנים סביר ;
 - יש להרחיב בחקיקה את זכות העמידה להגשת התנגדות, לפי הנוהל הקיים כיום ;
 - מוצע לאפשר הגשת התנגדות גם באמצעות האינטרנט, ולבטל את החובה לצרף לכתב ההתנגדות תצהיר חתום בפני עורך דין ;
 - ייזום תכניות 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.
- יש לציין, כי חלק מהכלים המוצעים לעיל להגברת מעורבות הציבור בהליכי התכנון מחייב שינוי נהלים, חלקם מחייב שינויי חקיקה, כמו גם החלטות ממשלה והקצאות תקציביות מתאימות. לכן, **יש להיזהר ממצב בו עיגון הנושא בחקיקה יהפוך להיות מגביל במקום מאפשר מגוון סוגים של שיתוף ציבור, שבחלקם נעשים כבר כיום.**

(ב) התאמה של מערכת התכנון למציאות עדכנית משתנה

כיום, יותר מתמיד יש צורך ביישום עקרונות תכנון עדכניים המתאימים למציאות המשתנה.

הצעות ליישום:

יצירת נדבך עדכני של תכנון מקומי וקידום תכנון אסטרטגי

- בשעה שנעשו בשני העשורים האחרונים צעדים גדולים ומשמעותיים בהם התבססו מערכת תכנון המתאר הארציות וכן שש התוכניות המחוזיות – התכנון המקומי נותר מאחור מסיבות שונות. יש חשיבות גדולה לקדם תכנון עדכניות בכל הוועדות המקומיות בישראל, כאשר יש אף הוראה סטטוטורית כזו בתמ"א 35. לצורך כך יש להקצות את המשאבים הנדרשים. **על התכנון הכוללות להעניק הגנה ברורה ומספקת להיקף השטחים הציבוריים בעיר ולאיכות חיים עירונית נאותה. בנוגע לתכנון במרחב הפתוח (תכנון בתחומי מועצות אזוריות), יש להבטיח כי תימנע בנייה מפוזרת ברחבי השטח הפתוח, ובמיוחד בשטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה;**
- תכנון מתארי אינו חזות הכל. בניגוד למדינות מתקדמות, בישראל אין השקעה בתכנון מדיניות ארוך טווח, שאינו בהכרח תכנון מתארי סטטוטורי, לא מצד משרדי הממשלה ולא מצד הרשויות המקומיות. ביסוס גישת תכנון זו יכולה לסייע רבות;
- **עודף תכנון כלפי חוץ והיעדר מסלול מעודד תוכניות התחדשות עירונית** – כיום קיימת מגמה של תכנון מפורט ותכנון מקומי לעבר שטחים פתוחים (גם מסיבות של מדיניות קרקעית מעודדת) מחוץ ליישובים ובשוליהם ואזלת יד של רשויות המדינה בכל הנוגע להליכי התחדשות עירונית. מוצע לבחון עידוד של תוכניות להרוויית הבינוי במתחמים הבנויים כיום, תוך התייחסות להיבטים החברתיים והקהילתיים של מתחמי המגורים ותוך שמירה על כמות ואיכות נאותה של שטחים ציבוריים פתוחים ואיכות עירונית גבוהה המבטאת במרחב ציבורי נאות ותחבורה ציבורית איכותית;
- **תקצוב אמצעים טכנולוגיים מתקדמים כמערכות מידע תכנוני גיאוגרפי** – בתחומים רבים מערכת התכנון שייכת עדיין ל"עידן הנייר", ואינה מותאמת ליכולות ולאפשרויות שבעידן הטכנולוגי. הצעות בתחום זה נכללו בפרק העוסק בשקיפות ומידע לציבור, אך מיחשוב המערכת הכרחי לא פחות לצורך ייעול העבודה הפנימית של מוסדות התכנון;
- קידום עקרונות תכנון ופיתוח מתקדמים כמו העדפת תחבורה ציבורית משולבת ואיכותית על פני תכנון לרכב הפרטי, הטמעת בנייה ירוקה במערכת התכנון באופן אינטגרלי ומחייב, וחיוב ביישום עקרונות בנייה משמרת מים.

תסקיר סביבתי

תסקירי השפעה על הסביבה הם כלי מרכזי להכוונת הפיתוח לשטחים בעלי רגישות סביבתית נמוכה, ולמיזעור הנזקים הסביבתיים העלולים להיגרם כתוצאה מפעולות פיתוח. מטרת אלה אינן מושגות במיטבן בחוק הקיים. לכן מוצע:

- **עיון החובה להכנת תסקיר בחקיקה ראשית**, כך שניתן יהיה להחיל את חובת הכנת התסקירים גם על תכנון הנמצאות בהליכי אישור מתוקף חוקים אחרים (חוק המים, חוק הניקוז) – דבר שאיננו מתבצע כיום. בנוסף, הדבר יאפשר להרחיב את התקנות, כך שייקבעו כללים לגבי נושאים פרטניים, כמו תוכן הפרמטרים וכו';

- **חלוקת התסקיר לשני שלבים מחייבים** – בראשון יתבצעו סקירת הסביבה ובחינת החלופות (פרקים א' וב' כפי שהם מוגדרים כיום בתקנות). בחינת החלופות, כפי שמקובל במקומות רבים, תהיה מחויבת על פי חוק. בשלב זה תהיה חובה לבחון כל חלופה ריאלית מבחינת מיקום, טכנולוגיה וכיו"ב, שיכולה לצמצם פגיעה בסביבה ובאינטרס הציבורי. ממצאי שלב זה של התסקיר ישמשו לצורך קבלת החלטה אם להמשיך בקידום התכנית המוצעת. בשלב השני (המוגדר כיום כפרקים ג' עד ה') ייבחנו פרטי התכנית המוצעת שגובשה, כדי להבטיח את צמצום הנזק הכרוך בביצועה. **ביצוע התסקיר בשלבים יחסוך זמן וכסף של השקעה בתכנון מפורט**, יחסוך "עינוי דין" של היזמים הנדחים מאוחר ולאחר השקעת זמן וממון, ויאפשר לוועדות התכנון לנתב מראש את התכנון;
- **שינוי אופן ההתקשרות בין היזם לעורך התסקיר**, כך שעורך התסקיר לא יועסק ישירות על ידי היזם, אלא דרך מערכת בלתי תלויה (לדוגמא, העברת התקציב לביצוע התסקיר מהיזם לקרן שתנהל על ידי המשרד להגנת הסביבה והמשרד ישכור עורך תסקיר על פי הנושא הרלוונטי);
- **חשיפת מסמכי התסקיר לציבור עוד טרם הפקדת התכנית**, בשלב בו הערות הציבור יכולות להשפיע על עיצוב וגיבוש התכנית.

בחינת ההשפעה החברתית של התכנון

- לתכניות רבות יש השלכות חברתיות, חלקן מרחיקות לכת כמו הדרה חברתית, אפליה נגד קבוצות מיעוט ופגיעה בקבוצות מוחלשות. על מנת לצמצם ככל האפשר השלכות שליליות של התכנון, יש לבחון את ההשפעה החברתית (השלילית או החיובית) שטמונה בתכנית, כגון הצורך בתמהיל חברתי, דיור בר השגה, שילוב אנשים עם מוגבלות, וזאת באמצעות מגוון של כלים, בהם:
- הטמעת שיקולים חברתיים בתכנון, במיוחד בתכניות וביוזמות תכנוניות שפוטנציאל ההשפעה החברתית שלהן גדול, בין היתר באמצעות הכנת נספח חברתי ככלי תכנוני מחייב;
 - **יועץ חברתי** – מוצע, כי לצד מתכנן המחוז יועסק יועץ תכנוני-חברתי (בדומה ליועץ תחבורה), אשר ינחה את הכנת התסקיר החברתי, יבחן אותו ויעקוב אחר יישומו;
 - **הקמת קבוצות דיון** – מטרת הקבוצות הללו תהיה לדון בהשפעות החברתיות של התכניות ברמה המקומית והמחוזית, ומסקנותיהן יובאו בפני ועדות התכנון טרם קבלת ההחלטות;
 - ייצוג של משרד הרווחה והשירותים החברתיים במוסדות התכנון;
 - **הבטחת דיור בר השגה** – נושא זה מוצע להסדיר ישירות באמצעות חקיקה ראשית, ולא רק באופן עקיף על ידי מערכת התכנון;
 - הנחיות בדבר ייזום פנייה לארגונים חברתיים הפועלים לקידום אינטרסים חברתיים שונים או מייצגים קהילות העלולות להיות מושפעות מהתוכניות;

- הכשרה של מתכננים, אדריכלים, חברי ועדות תכנון ובעלי תפקידים נוספים בנוגע לצורך להטמיע שיקולים חברתיים בהליך התכנון.

ג) פתרון בעיות מבניות במערכת התכנון

שינוי הרכב הוועדות המקומיות – נדרשת הוספת אנשי מקצוע, נציגי ציבור ונציגי ממשלה להרכבן של הוועדות המקומיות (שלא על בסיס התנדבותי), על מנת לאפשר להן לבצע את המוטל עליהן באופן מקצועי, יעיל ונטול פניות, ותאפשר להעביר להן סמכויות נוספות. יש לקבוע קריטריונים לאישו חברים בוועדת התכנון ובנייה המקומית. בנוסף, יש להבטיח, כי הרחבת סמכויות הוועדה המקומית תיעשה באופן מדורג ומבוקר ואך ורק לרשויות המתנהלות באופן תקין לאורך זמן ושיש בידן הכישורים והכלים הנדרשים להפעלת סמכויות אלה.

לשכת תכנון מקומית – לכל ועדה מקומית חייב להיות מתכנן מקצועי, אדריכל או מתכנן. לכל ועדה מקומית יש להקים לשכת תכנון מקצועית, באמצעות הסדרת הנושא בתקני כח אדם.

הקפדה על **קוד אתי תכנוני מקצועי** הכולל מחויבות אמיתית לאכיפה המגובה במשאבים הנדרשים ומלחמה חסרת פשרות בתופעות של שחיתות ציבורית, המכרסמת באמון הציבור במערכות התכנון.

מוצע **לנתק את הקשר בין מליאת הוועדה לבין ועדות המשנה שלה הדנות בהתנגדויות**. יש להבטיח שבוועדת משנה הדנה בהתנגדויות לתכנית לא יישב אדם החבר במליאת הוועדה המחוזית או בוועדת משנה אחרת שלה, אשר החליטה על הפקדת אותה תכנית.

הפיכת הות"ל לוועדת משנה של המועצה הארצית, וקביעת הרכב מייצג ומאוזן לכל ועדות המשנה

הות"ל, שהוקמה בחוק ההסדרים של שנת 2002, היא ביטוי לראייה תכנונית מגזרית ולא לראייה כוללת, וכן יוצרת כפילויות, אי בהירות וסתירות כתוצאה מקיומן של שתי מערכות תכנון מקבילות: הות"ל, המוסמכת לדון רק בתכניות שהוכרוזו כתשתית לאומית ובקו כחול מוגדר, היא ביטוי לגישת תכנון מגזרית וצרה, המתמקדת רק בפרויקט התשתית ולא בהקשר הכולל ממנו הוא נובע ואותו עתידה התשתית לשרת. מעצם קיומו של הליך תכנון עצמאי ומנותק, נוצרות כפילויות וסתירות במערכת התכנון. הדבר בא לידי ביטוי, למשל, בפיצול הדיון על הקמת תחנות כח (בות"ל ובמועצה הארצית) והיעדר ראייה כוללת של משק האנרגיה, ובהחלטות המתקבלות בות"ל בסתירה לתכניות אחרות ברמה הארצית והמחוזית.

לקראת הצטרפותה של ישראל לארגון OECD, ערך המשרד להגנת הסביבה בחינה של עמידת ישראל בהחלטות ובהמלצות של הארגון בנושאים סביבתיים. על הסדרי החקיקה לגבי הות"ל נכתב שם, כי "מדיניות האוצר והממשלה בחוק ההסדרים לגבי "פרויקטים של תשתיות לאומיות" עומדת בניגוד מוחלט למדיניות ה-OECD"².

² בחינת עמידת ישראל בהחלטות ובהמלצות ה-OECD בנושאים סביבתיים. כתב וערך ד"ר ישראל ברזילי עבור המשרד לאיכות הסביבה, מרץ 2004. נגיש באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה.

על החקיקה במסגרתה הוקמה הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות נאמר בבג"צ 4128/02 על ידי השופט חשין, כי היא "חקיקה הפוגעת בזכויות יסוד של היחיד לחיים במדינה מתוקנת...". והנשיא ברק כי "מן הראוי הוא שהכנסת תעיין מחדש בהסדרים הקיימים...".

מוצע לקבוע את מעמד הות"ל כוועדת משנה של המועצה הארצית, דבר שיביא להשגת המטרות שלשמן הוקמה הוועדה, וישמר את יתרונות עבודתה – וזאת מבלי לגרום לבעיות הכרוכות בהפעלת הוועדה כמות שהיא כיום. על הרכב הוועדה לשקף את הרכב המועצה הארצית, כך שיינתן ביטוי לנציגי משרדי ממשלה, לשלטון המקומי ולנציגים מקצועיים בלתי תלויים, במשקל שווה לכל אחת מהקבוצות. ככל שיוקמן ועדות משנה נוספות, יש לשמור על יחס זה בין המגזרים כדי לתת מענה למכלול האינטרסים והמגזרים בציבור. כמו כן, יש לאפשר, בנושאים מהותיים, להביא את הנושא להכרעת מליאת המועצה.

שינוי הסדרי עבודתה של הוועדה למתקנים בטחוניים (ולמ"ב)

הוועדה למתקנים בטחוניים פועלת כמערכת בתוך מערכת, נהנית מסודיות מוחלטת, ואינה כפופה לעקרונות התכנון ולהליכי התכנון האזרחיים, גם במקרים בהם מיזמי הפיתוח אינם בעלי דחיפות או סודיות מיוחדת. הליכים חסויים אלה הובילו בשנים האחרונות למאבקים משפטיים ממושכים, כמו בעיר הבה"דים, הושעיה, עתלית והפולינום בחיפה, שבמסגרתם אף הושמעה ביקורת נוקבת מצד בית המשפט העליון על ההליכים הקיימים. לכן מוצע:

- ליישם את מדיניות התכנון גם בשטחים צבאיים ומחנות צבא, וכן לשנות את הרכב הולמ"ב, כך שתייצג מגוון רחב ומאוזן יותר של אינטרסים;
- להבחין בין סוגי התכניות בהן מטפלת הולמ"ב. מוצע, כי תכניות בהן אין אלמנט של שמירת סודיות, יובאו בפני מוסדות התכנון כדרך כל תכנית.

ד) מניעת עיכובים בהליכי התכנון וחיזוק מערכת התכנון

ייעול הליכי התכנון הוא מטרה ראויה, אך היא אינה עומדת בחלל ריק, ואינה מטרה יחידה. מאחר וכל החלטה תכנונית חורצת גורלות לשנים ארוכות, הרי שבראייה ארוכת טווח, מטרת העל היא תכנון איכותי, ולא תכנון מהיר. הניסיון מלמד, כי עיכוב הליכים נגרם לא אחת על ידי תכניות הסותרות את מדיניות התכנון. לכן, קיצור הליכי תכנון אינו ראוי לגבי כל תכנית, ובעניין זה יש ליצור הבחנה בין סוגים שונים של תכניות, וליצור מסלולים שונים עבור סוגי התכניות השונות. באופן כללי, תכנית התואמת תכניות גבוהות ממנה בהיררכיה ראויה לקידום מהיר יותר, בעוד שתכנית הסותרת את התכניות הגבוהות ממנה בהיררכיה אינה ראויה לקידום מהיר. כך למשל, תכנית שמשנה ייעוד של קרקע חקלאית בניגוד לתכניות המחוזיות לא צריכה לזכות בהליך מזורז.

הצעות ליישום:

- **תכנון כולל – יישום הדרישה לתכניות מתאר מחוזיות ומקומיות מאושרות לפני תכניות מפורטות לכל יישוב או חלק גדול ממנו, כמוצע ברפורמה וכקיים בחלק מהמקומות. כאשר הבסיס לתכנון**

³ בג"צ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נ"ה (3) 505.

ידוע ומאושר, ולא פחות חשוב – מעודכן, ניתן לקדם תכניות מפורטות בקלות ובמהירות יחסית לקיים. על ועדות מקומיות להעביר לאישור תכניות מקומיות כוללות וכן תכניות מתאר נושאות במידת הצורך כמו תכנית בנייה לגובה, תכנית לתחבורה וכד'; יש להבטיח כי גם אם התכניות יאפשרו גמישות מסוימת, קביעותיהן בנושא היקף השטח הציבורי הפתוח (גנים ופארקים) יהיו מחייבות. במרחב הפתוח (תכניות למועצות אזוריות) יש להבטיח כי התכנון הכולל לא יאפשר פיתוח בלתי מבוקר בשטחים הפתוחים.

- **מניעת הגשה של בקשות הסותרות את התכניות הקיימות** – רבות מהבקשות הינן בניגוד לתכניות מאושרות עקב הרצון לממש בהן אחוזי בנייה רבים נוספים או לפתח בניגוד ליעודי השטח, כמו בשטחים פתוחים (יערות, שטחים בעלי ערך סביבתי, חופים ועוד) וכן מרקמים היסטוריים ומרקמים עירוניים יחודיים. לכן נדרש **סירוב החלטי ומהיר לתכניות העומדות בסתירה למדיניות התכנון עוד בשלבים מוקדמים של התהליך**, כדי לא לגזול זמן תכנון יקר על תכניות שסיכויי אישורן נמוכים. סירוב כזה נמנע לעיתים בשל לחצים פוליטיים;
- **מניעה של "מרוץ תכניות"** – קידום של תכניות במדרג שונה במקביל מקשה על הציבור וכך גם על מוסדות התכנון. **רק לאחר אישור תכנית מתאר בדרג גבוה יותר ניתן יהיה לקדם תכניות מפורטות מכוחה**. לא ניתן יהיה לקבל תכנית מפורטת עם תנאי למתן תוקף של אישור התכנית הגבוהה ממנה בהיררכיה;
- **הקצאת משאבים נדרשים** – כח אדם ותקציבים, כדי לאפשר את ייעול השירות התכנוני, תוך הבטחת תוצרים תכנוניים איכותיים. לוועדות התכנון נדרשת **תוספת כח אדם מינהלי ומקצועי**, כחלק מהשירות הציבורי. הפרטת פעולות התכנון הנעשות בוועדות כיום על ידי עובדי מדינה מגלמת סכנות רבות, בהן ניגודי עניינים, היעדר ראייה ארוכת טווח, ואבדן זיכרון ומידע ארגוני. כמו כן, יש **לתקצב מערכות מידע מתקדמות** כמערכות מידע תכנוני גיאוגרפי, יש **לתקצב הכנה של תכניות מתאר מקומיות** כתנאי הכרחי להרחבת סמכויות הוועדות המקומיות, בדגש על רשויות חלשות שאינן יכולות לממן זאת וכן יש להעניק משאבים **ותקצוב לביצוע ויישום התכניות**;
- **חיזוק מעמד מינהל התכנון כיחידת סמך או כרשות עצמאית**;
- **הקפדה על דרישות והנחיות מכוח התכניות המאושרות**, כמו תסקירי השפעה על הסביבה, חוות דעת תחבורתיות או אחרות ועוד;
- **הכשרה לחברי הוועדות המקומיות** – חברי הוועדות המקומיות הינם נבחרים ציבור, שלחלקם הגדול אין הכשרה מקצועית בתחום התכנון והבנייה. כיום אין הכשרה מסודרת ומחייבת לחברי הוועדות. מוצע להסדיר הכשרה מסוג זה, כדי לתת כלים נאותים בידי חברי הוועדה לצורך קבלת ההחלטות שבסמכותם;
- **קציבת זמן לחוות דעת מקצועיות של משרדי ממשלה** – הניסיון מלמד, כי המתנה לחוות דעת אלה מעכב מאוד את הליך התכנון. מוצע, כי ככל שלא תועבר חוות דעת המשרד הרלוונטי בזמן הקצוב, תפנה הוועדה לקבלת חוות דעת מקצועית מיועץ חיצוני;

- **עדכון נהלים שוטף**, כמו נורמות מקובלות להקצאות שטחים או בדיקת עלויות (כולל עלויות חיצוניות), כך שיהיו חלק אינטגרלי מהליך התכנון ולא יהיה צורך בהתערבות לשם יישומם ;
- **פיקוח ואכיפה** – מניעה של הגשת תכניות ללא סימון הקיים ודיווח נלווה של יחידת הפיקוח הרלוונטית, כך שכל המידע יעמוד לרשות חברי הוועדה והציבור כבר מתחילת הליך התכנון או הקידום של הבקשה ;
- **הוספה למבא"ת** (נוהל למבנה אחיד לתכניות) של ייעודי קרקע לפי סיווג רגיש יותר כמו חלוקה לייעוד של שטחים ציבוריים פתוחים שונים, מוסדות ציבור ועוד.
- **מניעה של הפקדת תכניות ללא קבלת אישורי כל הוועדות** והגופים הנדרשים. כלומר, לא ניתן עוד להפקיד תכנית כאשר תנאי לאישורה יהיה אישור הולחוף, הולקחש"פ, הולנת"ע, הקלה או שינוי של תכנית מחוזית או כל גוף כמו רשות הניקוז ;
- **"פקיעת תכניות"** – לאחרונה ניכרת תופעה של מימוש תכניות ישנות, שאושרו על פי אמות מידה ארכאיות, וברור כי לא היו מאושרות היום עקב פגיעתן הסביבתית והציבורית המזיקה. כאלו הן התכניות להקמת כפר הנופש בפלמחים ש"זכתה" לאחרונה לביקורת מבקר המדינה, כפר הנופש בחוף בצת והמלון בעמק ססגון בתמנע. לכן, יש לקבוע לכל תכנית מועד תפוגה, בו התכנית לא תהיה תקפה עוד והזכויות המותנות מכוחה יפוגו אף הן. המועד המוצע – 8 שנים ;
- **קביעת נהלים אחידים לבדיקת תכניות מסוגים שונים** – כמו תכנית המכילה בנייה לגובה, תכנית להתחדשות עירונית, תכנית לאזור תעסוקה ומסחר ועוד. לדוגמא, נוהל בדיקה למבנה מעל 20 קומות יכלול תמיד בדיקה, שתהווה חלק ממסמכי התכנית, של מצאי ואיכות השטחים הפתוחים, בדיקה תחבורתית ברדיוס מסוים, השפעה על המרקם החברתי והפיסי הקיים ועוד. נוהל בדיקה של אזור מסחרי מעל גודל מסוים יכלול מצאי הקיים וההשפעה האפשרית עליו, כמו גם השפעה על רשויות גובלות ;
- **יצירת התנהלות אחידה של ועדות מחוזיות** וקביעת נורמות אחידות לטיפול בתכניות, תוך הפעלת סמכויותיו של מינהל התכנון בעניין זה. לשם דוגמא, בוועדה המחוזית מרכז, פועל בהצלחה מזה כשנתיים נוהל, לפיו כל תכנית המוגשת לוועדה נדונה תוך 3 חודשים לכל היותר, ובוועדת המשנה תוך חודשיים. פרוטוקולים מתפרסמים תוך 5 ימים ;
- יישום הליך של **פריה רולינג**⁴ – בחינת ההתאמה של כל תכנית לקצב הפשרת השטחים הפתוחים ולהיקפם למטרות פיתוח ובנייה, ובכלל זה להתאמת התכנית לתכניות הארציות והמחוזיות. יישום הצעה זו יאפשר לקצר ולייעל את הליכי התכנון, כתוצאה מדחיית תכניות שאינן תואמות את מדיניות התכנון ;

⁴ ראו פירוט בעניין זה ותיאור מפורט למנגנון מוצע ב"מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים, תיקי כלי, עקרונות פעולה והמלצות – סביבותכנון", סדן לובנטל ולרמן אדריכלים, 2003. הוכן עבור החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, המשרד להגנת הסביבה והקרן הקיימת לישראל.

- **חיזוק הלשכות המחוזיות** באמצעות הקצאת משאבים לכח אדם מתאים, אמצעים טכנולוגיים ולייעוץ מקצועי חיצוני;
- **חיזוק המערכת המקצועית והציבורית בוועדות המקומיות** (כמפורט בסעיף 2 (ג) בפרק זה, עמ' 14).

ה) פתרון כשלים במימוש מדיניות התכנון

מימוש מלאי תכנוני קיים – נתוני משרד הפנים מלמדים, כי קיים בישראל מלאי של כ-200,000 יחידות דיור שטרם מומשו. אנו סבורים, כי עדיפות ראשונה ועליונה יש לתת למימושן של עתודות בנייה שאושרו זה מכבר, ושאינן ממומשות מסיבות שונות. לשם כך, יש לאתר את החסמים המונעים מימוש מלאי תכנוני זה, ולרכז מאמץ בהסרת חסמים אלה.

מרחבי תכנון מקומיים – יש לקבוע אמות מידה אחידות להכרזה על מרחבי תכנון מקומיים, בהתאם לסעיף 18 לחוק, על פי סוג הרשות המקומית, אופייה, שטחה, היקף האוכלוסייה המתגוררת בתחומיה, קשרי הגומלין שלה עם רשויות מקומיות אחרות במרחב ועוד. משרד הפנים החל ב-2008 במהלך לשינוי מערך הוועדות המקומיות המרחביות. מוצע לקדם מהלך זה על בסיס של עקרונות מוגדרים ושוויוניים.

לסיכום, אנו קוראים למקבלי ההחלטות לשקול את הצעותינו. אנו מביאים את קולו של ציבור רחב, ממגזרים שונים, כאשר מטרתנו אחת היא – שיפור איכות החיים והסביבה בישראל.

נספח א'

ריכוז הבעיות במערכות הרישוי והתכנון והפתרונות המוצעים

פתרונות	בעיות
שקיפות ומעורבות הציבור בתכנון	
<ul style="list-style-type: none"> • יידוע, מידע ושקיפות; • שיתוף הציבור בתכנון; • הגשת התנגדויות ועררים. 	<ul style="list-style-type: none"> • הליכי התכנון אינם נגישים ואינם נהירים לרוב האזרחים והתושבים אשר לרווחתם הוא נועד; • היעדר ייצוג הולם למגזרים שונים בחברה בוועדות התכנון.
התאמת מערכת התכנון למציאות עדכנית משתנה	
<ul style="list-style-type: none"> • יצירת נדבך עדכני של תכנון מקומי וקידום תכנון אסטרטגי; • עודף תכנון כלפי חוץ והיעדר מסלול מעודד תכניות התחדשות עירונית; • תיקצוב אמצעים טכנולוגיים מתקדמים; • קידום עקרונות תכנון ופיתוח מתקדמים כמו העדפת תחבורה ציבורית, בנייה ירוקה ובנייה משמרת מים; • שינויים בחקיקה ובתקינה הנוגעת לתסקירי השפעה על הסביבה; • בחינת ההשפעה החברתית של התכנון. 	<ul style="list-style-type: none"> • היעדר תכניות מתאר מקומיות בחלק גדול מן היישובים; • היעדר תכנון אסטרטגי של מדיניות ארוכת טווח; • מחסור באמצעים טכנולוגיים; • תסקירי ההשפעה על הסביבה נערכים בשלב מתקדם: מונעים בחינה סביבתית אמיתית מוקדמת של יוזמות, ומביאים לעיכוב מיותר; • לא נבחנת ההשפעה החברתית של התכנון בשום שלב בהליכי התכנון; • שיקולים של תמהיל חברתי ומניעת הדרה חברתית אינם מובאים בחשבון.
בעיות מבניות בוועדות המקומיות ובמערכת התכנון בכלל	
<ul style="list-style-type: none"> • שינוי הרכב הוועדות המקומיות; • הקמת לשכת תכנון מקומית; • הקפדה על קוד אתי תכנוני מקצועי; • ניתוק הקשר בין מליאת הוועדה לבין וועדות המשנה שלה הדנות בהתנגדויות; • הפיכת הות"ל לוועדת משנה של המועצה הארצית ושינוי הרכב הוועדה; • שינוי הסדרי עבודת הולמ"ב. 	<ul style="list-style-type: none"> • חברי הוועדה נתונים ללחצים מקומיים, ויש להם תמריץ שלילי לקדם מטרות חברתיות כמו שילוב אוכלוסייה מוחלשת; • פוטנציאל לשחיתות וניגודי עניינים אישיים ועסקיים של חברי הוועדות המקומיות; • קיומן של מערכות תכנוניות נפרדות ובלתי קוהרנטיות (כמו הות"ל והולמ"ב).

פתרונות	בעיות
התמשכות הליכים ועיכובים בהליכי התכנון	
<ul style="list-style-type: none"> • קידום תכנון כולל ; • סירוב החלטי ומהיר לתכניות העומדות בסתירה למדיניות התכנון ; • מניעה של "מרוץ תכניות" ; • הקצאת משאבים נדרשים : כח אדם ותקציבים, מערכות מידע מתקדמות ועוד ; • חיזוק מעמד מנהל התכנון כיחידת סמך או כרשות עצמאית ; • הקפדה על דרישות והנחיות מכוח התכניות המאושרות ; • הכשרה לחברי הוועדות המקומיות ; • קציבת זמן לחוות דעת מקצועיות של משרדי ממשלה ; • עדכון נהלים שוטף ; • פיקוח ואכיפה ; • מניעה של הפקדת תכניות ללא קבלת אישורי כל הוועדות והגופים הנדרשים ; • פקיעת תכניות ; • קביעת נהלים אחידים לבדיקת תכניות מסוגים שונים ; • יצירת התנהלות אחידה של ועדות מחוזיות ; • הליך של פרה רולינג ; • חיזוק הלשכות המחוזיות ; • חיזוק המערכת המקצועית והציבורית בוועדות המקומיות. 	<ul style="list-style-type: none"> • התמשכות הליכים חמורה במיוחד בתחום הרישוי ; • עיכוב הליכים נגרם לא אחת בשל דיון מתמשך בתכניות העומדות בסתירה למדיניות התכנון ; • היעדר תכנון מתחמי או יישובי כולל יוצר ריבוי של תכניות נקודתיות ; • שימוש נרחב לרעה במנגנונים של שימוש חורג, הקלות ותכניות איחוד וחלוקה מביא לכאוס תכנוני ; • אין תפוגה לתכניות ישנות שלא מומשו ואינן רלוונטיות עוד ; • מחסור כרוני בכח אדם בוועדות ובגופי התכנון ; • חולשה מקצועית בשל היעדר כח אדם מקצועי בחלק מוועדות התכנון ; • חשש מתביעות פיצויים מעכב אישור תכניות רצויות.
כשלים במימוש מדיניות התכנון	
<ul style="list-style-type: none"> • מימוש מלאי תכנוני קיים ; • יישום עקרונות אחידים ושוויוניים. 	<ul style="list-style-type: none"> • קושי במימוש של תכניות ; • קשיים מובנים באכיפה של בנייה בלתי חוקית ; • שיוך יישובים לוועדות מקומיות מרחביות לוקה, לא אחת, בחוסר עקביות ובאפליה.

תכניות ותיקים – קליטה, הפקדה ואישור

טרם כניסת תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה לתוקף

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה היה שינוי משמעותי בחוק התכנון והבנייה, אשר העביר סמכויות רבות לוועדות המקומיות. מן הטבלה עולה, כי ממועד כניסתו לתוקף של תיקון 43 (בשנת 1995) הוכפל מספר התיקים והתוכניות שהוגשו לוועדות המקומיות והמחוזיות! הדבר גרם לעומס גדול על ועדות התכנון, עד כדי הכפלת מספר התוכניות בהן טיפל כל עובד.

אחרי תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה					לפני תיקון 43	
2000 **	1999	1998	1997	1996	ממוצע *92-95	
2776	3207	3940	3788	3098	1779	קליטת תכניות ותיקים (מחוזית ומקומית ללא עררים)
718	1030	803	829	902	1133	פורסמו להפקדה (סמכות מחוזית)
832	860	717	803	1013	1032	פורסמו לאישור (סמכות מחוזית)
198	196	195	194	206	210	כח אדם מתוקצב
14	16.4	20.2	19.5	15	8.5	יחס תכניות/תיק לעובד

* עד שנת 1995 – הכל היה בסמכות מחוזית בלבד

** בשנת 2000 – נתוני חציון אי' מוכפלים ב-2

מקור: מכתב מיום 12 נובמבר 2000, משרד הפנים – מינהל התכנון, אף התכנון.

שינוי דרסטי במערכת התכנון המרחיב את סמכויות הוועדות המקומיות צפוי לכן לגרום להגדלה משמעותית של מספר התוכניות המוגשות, מה שיגרום לעומס מוגבר על מוסדות התכנון, וכתוצאה מכך – להתמשכות הליכים במקום לקיצורם.