

איגוד המתכננים בישראל

رابطة المخططين في اسرائيل



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

3.3.2010

הרפורמה בתכנון - נייר עמדה של איגוד המתכננים בישראל

לכבוד
עו"ד יהודה זמרת
היועץ המשפטי
משרד הפנים

שלום רב,

הנדון: התייחסות איגוד המתכננים בישראל לרפורמה בחוק התכנון והבניה

1. תקציר

איגוד המתכננים בישראל נוסד בשנת 1965 וחברים בו מרבית העוסקים בתחום התכנון העירוני והאזורי בישראל מהמגזר הציבורי, הפרטי והאקדמי. האיגוד תומך עקרונית ברפורמה בחוק התכנון והבניה שמטרתה פישוט ויעול הליכי התכנון והרישוי, תוך שמירה על איכות התכנון. יחד עם זאת, על הרפורמה לתת מענה לחששות ולשאלות כבדות משקל העולות מתזכיר הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע2010. חוק תכנון ובניה חדש, הינו הזדמנות יוצאת דופן ליצור מערכת תכנון יעילה, מהירה, מקצועית ואיכותית מהקיימת. מערכת זו חייבת לשמור על הירארכיה ברורה ועקבית של תפקוד וקבלת החלטות, לשמור על האינטרסים הציבוריים, ליצור איזון נכון בין אינטרסים שונים ובין שלטון מרכזי למקומי, לאפשר תהליכי תכנון שקופים בלוחות זמנים סבירים ובעיקר לחזק את שיקולי איכות התכנון בעת קבלת ההחלטות. במסגרת ניסוח תזכיר הצעת החוק החדש נעשתה עבודה רבה ומרשימה בכיוון זה, בהמשך לעבודה רבה שנעשתה בשנים האחרונות על ידי מינהל התכנון. זאת, תוך ניסיון להתמודד עם החוליים הקיימים של מערכת התכנון ולטפל בהם מערכתית. יחד עם זאת לאיגוד המתכננים הערות כבדות משקל לנושאים שונים ברפורמה.

מעיון בתזכיר הצעת החוק החדש עולה חשש כי הרפורמה המוצעת, במתכונתה הנוכחית, לא תשיג את מטרתה ואף עלולה לגרום לסרבול ההליכים, לחוסר ודאות, לפגיעה באיכות התכנון ואף לפגיעה ביעילות ומהירות עבודת מוסדות התכנון. למרות שהכוונה המבורכת הינה חקיקת חוק חדש ומתקדם שיחליף את חוק התכנון והבניה הקיים, הרי שבפועל הצעת החוק ארוכה ומורכבת ודורשת התאמות ותיקונים. לדעת האיגוד ניתן להטמיע את ההתאמות והתיקונים בהצעת התזכיר הקיימת. כמו כן יש להבטיח מימוש הדרגתי בשלבים, המשלב מערכת בלמים ואיזונים, לוחות זמנים ריאליים להטמעת החוק החדש ואמצעים מספקים למימוש בכלל ולהבטחת צמצום הפערים בין מרכז לפריפריה בפרט.

נושא כה חשוב לעתיד מדינת ישראל מחייב דיון מעמיק ומקצועי בעקרונות החוק ובפרטיו, כדי להבטיח שמטרות הרפורמה ימומשו ומערכת התכנון, מדינת ישראל ותושביה יצאו נשכרים ממנה, לטובתם ולטובת הדורות הבאים. לצערנו, פרק הזמן שניתן להעלות לתזכיר החוק (21 יום) איננו מספק לקיום דיון זה ברמה מקצועית, בדיון ציבורי פתוח וברמת פרטנות מספקים. אם ניתן היה הזמן הראוי להתייחס להצעת החוק, היה יכול האיגוד להעמיק ולגבש עמדה בדוקה יותר מזו המוצגת במסמך זה. לפיכך שומר לעצמו האיגוד את הזכות להוסיף ולבחון היבטים שונים של הצעת החוק בהמשך. איגוד המתכננים וחבריו, אשר רבים מהם הינם בעלי היכרות מצויינת עם חוק התכנון והבניה ומוסדות התכנון במשך עשרות שנים, ישמחו לסייע ולהיות מעורבים באופן פעיל בגיבוש החוק החדש באופן שיהווה תרומה אמיתית לטווח ארוך למדינת ישראל.

י"ר: אדר' עמוס ברנדייס, אימייל: amos-br@inter.net.il טל: 09-7446015 פקס: 09-7446017

מזכירות: מיכל שגב טל: 050-3445590

כתובת: איגוד המתכננים בישראל, ת.ד. 168 כפר סבא.

אימייל: igudm1@gmail.com אתר האיגוד: www.aepi.org.il



להלן ההצעות העיקריות של איגוד המתכננים בישראל, לשם שיפור הצעת החוק:

- לשמר את המבנה ההירארכי של מערכת התכנון ולבטל את הועדות המחוזיות החדשות לתשתיות לאומיות ולפרוייקטים בעלי חשיבות לאומית וועדות המשנה, אשר הינן בעלות סמכויות אוטונומיות.
 - לשמור על האפשרות לקיום דיון חוזר ביחס להחלטות ועדות משנה של מוסדות התכנון (אך להכביד עליה, ע"י דרישה ל- 3 חברים במקום 2).
 - לשנות את הרכב מוסדות התכנון לשיפור האיזון בהם (הערות פרטניות).
 - להגביל את האפשרות להקמת ועדה מיוחדת ומרחבי תכנון מיוחדים, בהתאם לחוק הקיים.
 - להדגיש את חשיבות התכנון כמשלב תכנון פיזי, חברתי, כלכלי וסביבתי ובשל כך לצרף גם יועצים חברתיים וכלכליים לוועדות ולצוותים המקצועיים וכן נציג של משרד הרווחה לחלק מועדות התכנון.
 - לשפר השקיפות ובכלל זאת לחייב הקלטה של כל הדיונים במוסדות התכנון.
 - להטמיע בחוק הליכי שיתוף ציבור מחייבים ובכלל זאת הגשת נספח שיתוף ציבור לתכניות גדולות ו/או בעלות עניין ציבורי רב ולתת למתכנן מוסד תכנון סמכות לדרוש קיום שימוע ציבורי בטרם הדיון להפקדה.
 - הכוונה להכין תכנית מתאר ארצית כוללת ותכניות מתאר מקומיות כוללת מבורכת, אך ספק אם ישימה באופן מלא. לפיכך, יש להשאיר גמישות מסויימת במסגרת החוק בנושאים אלה.
 - להבטיח שתכניות המתאר השונות ישמרו על האינטרס הציבורי ועל השטחים הפתוחים ולא יאפשרו עמימות שתנוצל לפגיעה בהם. לשם כך הבחנה בין עיקר וטפל בתכניות והגדרת העיקר במטרות תחילה.
 - לחזק את מעמדם, רמתם ושיקול דעתם של אנשי המקצוע ונושאי המשרה בתחום התכנון.
 - לקבוע נושא משרה נוסף - "מתכנן הועדה המקומית", אשר יהיה מתכנן ערים ואזורים או אדריכל.
 - למנות את נציגי הארגונים המקצועיים בתחומי התכנון והבנייה, האקדמיה וארגוני הסביבה החברים במוסדות התכנון ברמות השונות באופן שיומלצו על ידי הארגונים ויבחרו על ידי "הועדה למינוי חברים מקרב הציבור במוסדות התכנון" (ועדה בלתי תלויה בראשות שופט בדימוס).
 - למנות נציגי הארגונים המקצועיים לכל מוסדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית, לרבות ועדות המשנה.
 - למנות כנציגי ציבור בוועדות המקומיות בעלי רקע בתכנון, אדריכלות, חברה או סביבה.
 - קציבת כהונת נושאי המשרה המקצועיים הבכירים (ראש מינהל התכנון, מתכנן מחוז ומתכנן ועדה מקומית) לתקופה של לא פחות מ-6 שנים, עם אופציה להארכה.
 - לצמצם את סמכויות היועץ המשפטי לוועדה המקומית.
 - לאפשר ביטול של תכניות המתאר המחוזיות רק אם וכאשר יעוגנו בתכניות אחרות כל האינטרסים הציבוריים המעוגנים בהן.
 - להימנע משלילה מוחלטת של סמכויות הועדות המקומיות שלא הוסמכו.
 - לקבוע לוח זמנים ריאלי וישים לשלבי התכנון והיישום השונים וסנקציות סבירות על אי עמידה בהם.
 - לקבוע שלביות סבירה והדרגתית של יישום הרפורמה והטמעתה, כולל גמישות ושיקול דעת.
 - הערות והצעות בנושאים רבים נוספים, כמפורט במסמך ההתייחסות המלא.
- בנוסף יש להבטיח מימון לאורך זמן, אשר יאפשר מימוש הרפורמה ויבטיח שלרשויות חלשות כלכלית תהיה הזדמנות שווה ליישם אותה, כדי למנוע הגדלת הפערים בין מרכז לפריפריה.



2. חשיבות התכנון וחוק התכנון והבניה

לתכנון הערים והאזורים, באמצעות מערכת התכנון הסטטוטורי, תפקיד חשוב בשיפור איכות החיים של תושבי מדינת ישראל והתפתחותה. תכנון הערים הוא כלי לקביעת מדיניות ציבורית להשגת מטרות ותכליות ראויות, כגון: השגת צמיחה ושגשוג, הגדלת רווחת התושבים, יצירת תעסוקה ומקורות הכנסה, הספקת שירותי ציבור חיוניים, חלוקה הוגנת של משאבים, משאבי טבע וסביבה, ניצול יעיל של משאבי קרקע ותשתיות, פיתוח ניידות ונגישות לכל קבוצות האוכלוסייה, בריאות הציבור ושטחים פתוחים, שימור המורשת הבנויה והתרבות, הבטחת פיתוח בר קיימא, אשר יותיר משאבים ואיכות חיים גם לדורות הבאים.

במדינה קטנה כמו ישראל, קצב הפיתוח הפיסי הנדרש הינו גדול ומהיר. לאור זה קיימת חשיבות רבה לתכנון ארוך טווח המכוון ובוחן את הפיתוח המתוכנן בראיה מרחבית כוללת (ארצית ואזורית) ובראיה מקומית. לכל החלטה בדבר מיקום ואופי פיתוח עתידי יש השלכות רחבות מבחינה כלכלית, חברתית וסביבתית, כל החלטה יכולה לייצר השלכות חיוביות אשר יתרמו לצמיחה ולשגשוג או לחלופין לנזק רב ואף בלתי הפיך.

חוק התכנון והבניה, הינו האמצעי המסדיר את פעילות מוסדות התכנון ואת תהליכי התכנון והרישוי בישראל. החוק הקיים הינו משנת 1965 ונתווספו לו במשך השנים תוספות רבות, כטלאי על טלאי. תזכיר הצעת חוק תכנון ובניה, תש"ע2010, מהווה הזדמנות ליצור בסיס חוקי חדש לפעילות מערכת התכנון, תוך טיפול מערכתי בבעיות של המערכת הקיימת והתאמת החוק ומוסדות התכנון לשנות האלפיים. זהו ללא ספק אתגר שאפתני ומחייב, שיש להתייחס אליו בזהירות רבה.

3. תסכולים ממערכת התכנון ותשובות בחוק החדש

למרות מאמצים רבים של מינהל התכנון, מוסדות התכנון, המתכננים ונוספים, קיים אצל רבים תסכול ממערכת התכנון, המוביל לכרסום מסוכן במעמד התכנון, באיכות התכנון ובמערכת התכנון.

חלק ניכר מתסכול הציבור נובע מהתמשכות ומורכבות תהליכי הרישוי, שכן עיקר הקשר בין האזרח הקטן לרשויות בתחום התכנון והבניה, הינו בשלב היתר הבניה. לפיכך מוצדקת החלטת הממשלה להפריד בין הטיפול בהליכי הרישוי והתכנון.

נראה שחלק ניכר מתסכול המערכת השלטונית (הן בשלטון המרכזי והן בשלטון המקומי) נובע מהקושי בקידום תכניות בוועדות התכנון ומאי הודאות לגבי תוצאות ההליך ומישכו. לפיכך, מוצדקת ההחלטה לפשט את הליכי התכנון ולבצע שינוי מהותי בהם וכן לקצוב לוחות זמנים לתהליך (אף כי לוחות הזמנים שנקבעו אינם ריאליים, כפי שיוסבר בהמשך). יחד עם זאת, הרפורמה מציעה שבירת המבנה ההירארכי של מוסדות התכנון, בדמות הקמת מוסדות תכנון מקבילים באותה רמה (ועדות משנה אוטונומיות), דבר העלול לפגוע קשות ביכולת קבלת ההחלטות של מערכת התכנון וליצור אנדרלמוסיה ואנרכיה.

נראה שחלק ניכר מתסכול היזמים דומה לתסכול המערכת השלטונית. מרבית היזמים בונים בתחום השטח המיועד לבניה על פי תכניות תקפות ברמות השונות והם נתקלים בחוסר ודאות מספקת לגבי הנדרש מהם



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

ומשך התהליך. מיעוט היזמים, מגיש תכניות בנייה חדשות בתחום השטחים הפתוחים ובשולי הישובים. מערכת התכנון חייבת להיות בעלת כלים חזקים וברורים להתמודדות עם יוזמות אלה, לשם לשמירה על השטחים הפתוחים, במקומות בהם האינטרס הציבורי מחייב זאת. מורכבות החוק ביחס לסוגי התכניות ולהירארכית קבלת ההחלטות של מוסדות התכנון בנושאים השונים, איננה מאפשרת לקבוע האם בחוק החדש המוצע, אכן יש כלים מספקים לענין זה. כפי שיוסבר בהמשך, יש חשיבות עליונה להגדרות ברורות וחדות, שלא יאפשרו ליזמים לנצל עמימות, אשר תאפשר אישור תכניות בניגוד לאינטרס הציבורי.

4. הליכי הרישוי - בעיות עיקריות במצב הקיים ודרכים להתמודדות

הבעיות העיקריות בתחום הליכי הרישוי במצב הקיים הינן:

- תהליך הוצאת היתר בנייה לעיתים כל כך קשה ומתיש, כשהדגש הוא על הפרוצדורה במקום על איכות המוצר התיכנוני.
- "סתירת ההליך" בבקשות פשוטות שמיותר להעבירן הליך מורכב.
- מידע לא זמין ולא שקוף.
- נדרשים אינספור אישורים ותיאומים.
- חוסר אחידות בנהלים ובדרישות.
- התמשכות הליכים וחוסר ודאות - עלות יקרה למשק וליזם.
- ריבוי בקשות להקלות ושימושים חורגים, עד שהחריג הופך לכלל.
- זכות מוקנית שקשה לקבל אותה...

הרפורמה בתכנון מציעה עקרונות ופתרונות נכונים לסוגיית רישוי הבניה, אך יש לודא במסגרתה מתן פתרונות לחששות הבאים:

- א. אי הבחנה בין עיקר לטפל – יש לודא שהצוות המקצועי בכל ועדה יבחן מה דורש דיון על איכות התכנון ומהות הבקשה ומה נכנס מיידית ל"צינור האישורים".
- ב. מכוני הבקרה עלולים להפוך ל"גולם הקסם על יוצרו" וידרשו מכל בקשה להיתר את כל רשימת התיאומים והאישורים הפוטנציאלית לכל סוג של בקשה. נדרשת הגדרה מפורטת של עבודתם ובקרה יעילה על מכוני הבקרה.
- ג. חוסר בתקציב ובכוח אדם מיומן הנדרש ליישום בחלק מהועדות המקומיות.

5. הליכי התכנון - בעיות עיקריות במצב הקיים ודרכים להתמודדות

הבעיות העיקריות בתחום הליכי התכנון במצב הקיים הינן:

- התמשכות בלתי סבירה של הליכי אישור תכניות.
- לאחר שנים בועדות חלק מהתכניות אינן רלוונטיות יותר.



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

- ללשכות התכנון המחוזיות אין כוח אדם להתמודד עם כמות התכניות.
- תכניות נדונות בכמה ועדות, שהחלטותיהן לא בהכרח תואמות.
- לעיתים מוסד תכנון דורש תחילה אישורים או "תיאומים" מגופים נוספים, אשר דורשים אישורים מגופים נוספים, אשר דורשים אישורים מגופים נוספים...
- קושי באישור תכניות בעלות חשיבות ציבורית.
- גם תכניות זעירות ולא חשובות נדונות בוועדות מחוזיות ולעיתים גם במועצה הארצית - לעיתים אין הבחנה בין עיקר לטפל.
- חסרים שקיפות ושיתוף הציבור בתכנון כבר בשלבים מוקדמים של התהליך.
- לעיתים הועדות המקומיות אינן לוקחות אחריות, מכיון שממילא יש מי מחליט "מעליהן".
- חלק מהתכניות מוגשות לוועדות כאשר הן באיכות שאינה מספקת ושלא בהתאם לנהלים.

אין ספק שהתמשכות בלתי סבירה של הליכי אישור תכניות פוגעת באיכות התכנון (שעלול לאחר הליכים ממושכים להיות בלתי רלוונטי), ביכולת לתת מענה לצרכים ההולכים וגדלים של הציבור בישראל וביכולת המימוש של המדיניות הציבורית להשגת המטרות הרצויות. יחד עם זאת, כל רפורמה משמעותית במערכת התכנון בישראל חייבת להבטיח, כחלק מהליך אישור התוכניות, לא רק את יעילות ההליכים המנהליים אלא גם את שקיפותם, את יכולת המערכת המקצועית להתמודד בצורה מאוזנת עם המגוון הרחב של האינטרסים הכרוכים בתכנון ואת איכות התכנון. שיקול הדעת המקצועי והמעמיק של מוסדות התכנון ושל המערכת המקצועית התומכת בהם, חייב להישמר ולוחות הזמנים לכך צריכים להיות סבירים.

6. הערות עיקריות של איגוד המתכננים לתזכיר חוק התכנון והבניה המוצע (התש"ע - 2010)

יודגש בפתח הדברים, כי בשל לוח הזמנים הקצר שניתן להעברת הערות לתזכיר החוק, המתפרס על פני למעלה מ-240 עמודים, אין אפשרות סבירה ללימוד הצעת החוק באופן ייסודי וקיום דיון מעמיק בהוראות הרבות של הצעת החוק. לפיכך, יתכן ולאגוד המתכננים יהיו בהמשך הערות נוספות, כאשר ימשיכו חבריו להתעמק בחוק המוצע ובתיקונים שיוצעו לו.

6.1 במערכת התכנון צריך היררכיה ברורה ומספר מצומצם של ועדות

א. מוצע לבטל את הועדות המחוזיות המוצעות לתשתיות לאומיות ולפרוייקטים לאומיים וועדות

המשנה הנוספות (סעיפים 28-33)

הצעת החוק כוללת מספר רב מדי של ועדות וועדות משנה, ללא היררכיה ברורה בין מוסדות התכנון השונים, באופן שעלול להביא להליכי תכנון מקבילים ובלתי מתואמים ואף להחלטות סותרות, לאנדרלמוסיה ולאנרכיה. מצב זה יהיה מנוגד לכל מטרת הרפורמה. הכוונה להקים כ-18 ועדות משנה חדשות ברמה המחוזית (3 בכל אחד מששת המחוזות - תשתיות לאומיות, פרויקטים לאומיים ושיכון ציבורי), הינה בעייתית ביותר. הועדות מוגדרות כאוטונומיות, אינן כפופות לוועדה המחוזית הראשית והרכבן הינו כמעט בלעדית נציגי ממשלה. הקמת ועדות אלה שוברת את המבנה ההירארכי של מערכת התכנון, שהינו כה נחוץ לשם שליטה מרכזית על המערכת ויכולת קבלת החלטות קונסיסטנטיות במהירות וביעילות. למותר לציין שמערכת כה מורכבת צריכה להיות בעלת הירארכיה ברורה. יתרה מזו, לא ברורים הקריטריונים לקביעת הפרוייקטים שידונו בכל ועדה. רצונה של הממשלה לקדם תכניות ופרוייקטים ביוזמה ממשלתית ביעילות רבה יותר מהמצב הקיים ברורה, אך היא מקבלת מענה



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

מספק במרכיבים רבים של הרפורמה. ביניהם: הרפורמה החדשה קובעת שהממשלה יכולה ליזום הכנת תכניות מתאר ארציות (באמצעות המועצה הארצית לתכנון ולבניה), המועצה הארצית לתכנון ולבניה, בה ממילא יש נציגות נכבדת לנציגי הממשלה, נועדה בין היתר לקידום פרויקטים בעלי חשיבות לאומית, צמצום העומס שיוטל על הועדות המחוזיות בשל העברת סמכויות לועדות המקומיות (כך יהיו פנויות יותר לדיון בתכניות ממשלתיות), חיזוק הצוות המקצועי התומך בועדות, חיזוק מעמד נציגי הממשלה בועדות השונות והיחס ביניהם לשאר הנציגים, קיצור לוחות הזמנים ופישוט הליכי האישור של תכניות ועוד.

ועדות משנה של ועדה מחוזית, אף אם תוקמנה בניגוד לעמדת האיגוד, צריכות להיות "ועדות משנה", ללא יכולת קבלת החלטות עצמאית, אלא כפופות לועדה המחוזית הראשית, עם חלוקת סמכות ברורה ומוגבלת ועם אפשרות לקיום דיון חוזר במליאה לפי בקשת 3 חברים.

ב. מוצע להכפיף למועצה הארצית את ועדת המשנה לתכניות ארציות לתשתיות ואת ועדות המשנה הארציות הנוספות שימונו על ידי המועצה הארצית (סעיפים 12-16)

מוצע שהועדה הקיימת לתשתיות לאומיות תמשיך בפעילותה, אך תוכפף למועצה הארצית, על ידי מתן אפשרות ערעור או קיום דיון חוזר על החלטותיה במליאת המועצה הארצית, לפי בקשת 3 חברים בה. כלל זה יש לקבוע לגבי ועדות משנה נוספות שיקמו על ידי המועצה הארצית.

ג. מוצע לאפשר קיום דיון חוזר בהחלטות ועדות המשנה של המועצה הארצית והועדות המחוזיות (סעיפים 12, 28-33)

רצונם של יוזמי החוק לעמוד בעקרון של "תכנית אחת בועדה אחת" מובן ואף רצוי במרבית המקרים, כדי ליעל את תהליך קבלת ההחלטות ולזרז. יחד עם זאת, נכון להשאייר אפשרות מצומצמת לקיום דיון חוזר במליאה ביחס להחלטות ועדות המשנה של המועצה הארצית והועדות המחוזיות. למשל, מתן האפשרות ליזום דיון נוסף על תכנית שנדונה בועדת משנה של המועצה הארצית (למעט ועדת המשנה לתשתיות לאומיות), בפורום המועצה הארצית, רק ליו"ר המועצה הארצית (נציג שר הפנים) פוגעת בסמכויותיה של המועצה הארצית ובכפיפות ועדות המשנה למועצה. לפיכך, האיגוד ממליץ על הוספת הוראה בדבר העברת הדיון למליאה לפי בקשת מספר מסוים חברים. בכדי למנוע ריבוי קיום דיונים חוזרים ופגיעה בעבודת הועדות מוצע לקבוע כי דיון חוזר יתקיים לבקשת 3 חברים ולא 2 כפי שקיים בחוק הנוכחי. באופן זה מחד גיסא יצומצם מספר הדיונים החוזרים, אך מאידך גיסא תישמר האפשרות לתקן החלטות שגויות, אשר עלולות להוות בכייה לדורות.

6.2 חיזוק מעמדם ורמתם של אנשי המקצוע מתחייבת לאור החלטת העקרונות של "תכנית אחת בועדה אחת" והעברת סמכויות נוספות לועדות המקומיות

א. מקצועיות וחוסר תלות של הנציגים המקצועיים בועדות מחייב מינוי בלתי תלוי שלהם (סעיפים שונים)

לעמדת האיגוד נציגי הארגונים המקצועיים, האקדמיה וארגוני הסביבה, החברים במוסדות התכנון ברמות השונות, צריכים להיות מוצעים ע"י הארגונים עצמם ולהיבחר (מבין המוצעים) על ידי "הועדה למינוי חברים מקרב הציבור במוסדות התכנון" (אשר שמה ישונה בהתאם) בדומה לבחירת חברים מקרב הציבור לועדות המקומיות (סעיפים 149-151). זאת במקום בחירתם על ידי שר הפנים. בכך המינוי יהיה מקצועי וציבורי ותימנע לזות שפתיים, כאילו נציגים אלה חבים את המינוי שלהם לשר הפנים וטענות באשר למניעים של נציגים אלו.



ב. נכון לקבוע נושא משרה נוסף - "מתכנן הועדה המקומית" (סעיפים 66, 87)
היזמה לקבוע חובה למינוי צוות מקצועי לוועדה המקומית מבורכת, אך למרבה הצער לא מדובר בצוות בעל כישורים מספקים בתחום התכנון העירוני והאזורי. בהתאם להצעת החוק הועדות המקומיות יעסקו מעתה הרבה יותר בתכנון עירוני ולכן חייב להיות בצוות המקצועי לפחות איש מקצוע אחד בתחום זה. על פי תזכיר החוק, אפשרי מצב (שקיים כיום בוועדות רבות), לפיו מהנדס העיר הינו מהנדס בהכשרתו ולמעשה אין בצוות איש מקצוע בתחום התכנון. כמו כן, בהתאם לחוק לא ניתן למנות לתפקיד מהנדס העיר מתכנן ערים ואזוריים בעל תואר שני בתכנון אם אינו אדריכל או מהנדס. לפיכך, נכון לקבוע תפקיד סטאטוטורי נוסף בצוות המקצועי - "מתכנן הועדה המקומית". כישוריו יהיו בעל תואר שני בתכנון ערים ואזוריים, או אדריכל, בעלי נסיון של 5 שנים לפחות בתחום התכנון העירוני והאזורי. מתכנן הועדה יהיה חלק מהצוות המקצועי וישמש כיועץ המקצועי של הועדה המקומית בכל הנוגע לתכנון העירוני.

ג. יש לצרף יועץ חברתי ויועץ כלכלי לממלאי התפקידים במועצה הארצית, ועדה מחוזית, ועדה מקומית והצוות המקצועי של הועדה המקומית (סעיפים 11, 24, 66, 87)
האיגוד ממליץ שבצוותים המקצועיים של מוסדות התכנון ברמות השונות יכללו גם יועץ חברתי ויועץ כלכלי, בשל חשיבות תחומים אלה לתכנון העירוני והאזורי. מוצע לכלול יועצים בתחומים אלה כיועצי חובה. יחד עם זאת, במקרים מיוחדים בוועדות המקומיות (בלבד) בהם מתכנן הועדה הינו בעל רקע מקצועי נרחב בתחום התכנון החברתי, או הכלכלי, ניתן לותר על מינוי יועץ בתחום החברתי או הכלכלי.

ד. כשירויות נציגי הציבור בוועדות המקומיות (סעיף 149)
מטרת מינוי החברים מקרב הציבור, לחזק את המעמד המקצועי והציבורי של חברי הועדות המקומיות. משום כך חשוב מאוד שבחירתם תהיה על בסיס הרקע המקצועי שלהם, בנוסף לקריטריונים הנוספים לבחירתם. כמו כן חשוב שבכל ועדה יהיה ייצוג לנושאי תכנון, חברה וסביבה מקרב נציגי הציבור. לפיכך נכון לקבוע שלפחות אחד הנציגים בכל ועדה יהיה בעל תואר בתכנון או אדריכלות, לפחות אחד מומחה בהיבטים חברתיים (בעל תואר בתכנון עירוני, מדעי החברה או עבודה קהילתית) ולפחות אחד מומחה בהיבטים סביבתיים. מוצע לבטל תואר במשפטים כתנאי אפשרי (ויחיד) לכשירות. מעמדו של היועץ המשפטי לוועדה הינו איתן על פי חוק זה ובנוסף הפרקטיקה מוכיחה שרבים מחברי הועדות המקומיות (מקרב נבחר הציבור) הינם בעלי תואר במשפטים.

ה. קציבת כהונה של מתכננים ונושאי משרה (סעיפים שונים)
תכנון הינו תהליך מתמשך שמיועד בעיקר לטווחי זמן ארוכים. בכדי שיהיה למופקד על התכנון מבחינה מקצועית ראייה רחבה וארוכת טווח ובכדי למנוע זעזועים במערכת הארגונית לעיתים תכופות תקופת הכהונה צריכה להיות ארוכה דיה. חילופי בעלי תפקידים דווקא עלול לעכב הליכי תכנון (במיוחד הליכים שהחלו בתקופת כהונת מתכנן שסיים תפקידו). לפיכך, מוצע לקבוע שכהונת מנהל מינהל התכנון, מתכנני המחוזות ומתכנני הועדות המקומיות יהיו לפחות 6 שנים. כמו כן, יש לאפשר קדנציה נוספת, בדומה לקבוע בהצעת החוק לגבי חברי המועצה הארצית לתכנון ולבניה (סעיף 8'ב) ובדומה לקבוע לגבי בעלי תפקידים בכירים אחרים במשק.



1. חובת הכשרה בסיסית לחברי מוסדות התכנון (לא קיים בחוק)
מוצע לקבוע בחוק חובה על כל חברי מוסדות התכנון, לעבור הכשרה בסיסית בתכנון ערים (לרבות היבטים פיזיים, כלכליים, חברתיים וסביבתיים של תכנון). מוצע שמוסדות האקדמיה המלמדים תכנון ערים, בסיוע מינהל התכנון ואיגוד המתכננים בישראל, יגבשו תכנית הכשרה מתאימה.

2. הבטחת מקורות מימון מספקים להעסקת אנשי המקצוע ולסיוע לרשויות חלשות כלכלית ורשויות בפריפריה (איננו חלק מהחוק)
מימוש הרפורמה דורש תקציבים גבוהים לאורך זמן. העסקת כוח אדם נוסף ואיכותי מחייב הן תוספת משורות, תוספת כוח אדם איכותי במיקור חוץ והן תנאי שכר הולמים אשר ימשכו אנשי מקצוע מהשורה הראשונה לתפקידים אלה. לצורך כך יש להבטיח מימון קבוע לאורך זמן. קיים חשש כי רשויות חלשות יותר מבחינה כלכלית וכן רשויות בפריפריה (בהן קשה יותר למשוך אנשי מקצוע טובים, הדורשים תנאי שכר גבוהים יותר), לא יצליחו לעמוד במשימה ויסבלו מהסנקציות החריפות שכלולות בחוק. לפיכך מנגנון המימון של החוק חייב להבטיח סיוע לרשויות אלה, בכדי שהעול התקציבי לא יפגע בעקרון השיוויון בין הרשויות ולא יגדיל את הפער הקיים בין מרכז לפריפריה ובין רשויות יהודיות לערביות.

6.3 יש לודא איזון בהרכב מוסדות התכנון

א. מוצע לשנות את ההרכב המוצע של הועדות ברמה הארצית, לצורך יצירת איזון (סעיפים 8-21)

המועצה הארצית (סעיף 8) - מוצע להוסיף נציג משרד הרווחה (ללא הגדלת ייצוג הממשלה במועצה) לצורך ייצוג השיקולים החברתיים בתכנון וכן להוסיף באופן מחייב נציג מיעוטים שימונה על-ידי השר לענייני מיעוטים. כמו כן, מוצע כי נציגי הארגונים המקצועיים בתומי התכנון והבנייה, גופי הסביבה והאקדמיה (במועצה הארצית וביתר הועדות) יוצעו על ידי הארגונים המקצועיים, ויבחרו ע"י "הועדה למינוי חברים מקרב הציבור במוסדות התכנון", כמפורט לעיל. מוצע שתחול דרישה על נציג הפקולטה לכלכלה ונציג הפקולטה למדע החברה שיהיו בעלי נסיון וידע בתחום התכנון העירוני והאזורי.

ועדות משנה (סעיף 13) - בכדי שיהיה ייצוג הולם לנציגי הציבור המקצועיים בועדות המשנה מבקש האיגוד לקבוע מפורשות כי בכל ועדת משנה יהיה חבר נציג הארגונים המקצועיים.

ועדת המשנה לתכנון ארציות לתשתיות (סעיף 16) - הרכב ועדת המשנה לתשתיות לאומיות אינו מייצג כהלכה הן את השלטון המקומי (אשר ללא ספק מושפע מתכנון תשתיות לאומיות) והן את נציגי הציבור מקרב האקדמיה. האיגוד ממליץ להוסיף 2 נציגים נוספים לשלטון המקומי ונציג אקדמיה. כמו כן להוסיף יועץ כלכלי לועדה.

ועדת משנה לעררים (סעיף 17) - לעמדת האיגוד הרכב הוועדה לוקה בחסר ויש בו ייצוג יחסי רב מדי למשרדי הממשלה ולרשויות המדינה. האיגוד מבקש להוסיף נציג הארגונים המקצועיים. מוצע לשקול שחברי הועדה לא יהיו חברי המועצה הארצית, כך שתתקיים הפרדה בין שתי הועדות.

ועדת משנה למתקנים בטחוניים (סעיף 20) - האיגוד תומך בביטול פרק ו' לחוק התכנון והבניה הקיים ולהעברת הסמכויות המלאות לתכנון מתקנים בטחוניים למוסדות התכנון. עם זאת, לצורך ייצוג הולם של נציגי הציבור האיגוד מבקש להוסיף גם את נציג הארגונים המקצועיים לועדה. כמו כן מוצע שימונה לועדה גם יועץ כלכלי.

איגוד המתכננים בישראל

رابطه المخططين في اسرائيل



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

ועדה ערר ארצית להיתרים (סעיף 34) - מוצע כי י"ר ועדת הערר הארצית להיתרים לא יהיה עובד המדינה, אלא בעל מקצוע בלתי תלוי לחלוטין (כפי שקבוע היום ביחס לי"ר ועדת ערר מחוזית). כמו כן, מומלץ כי חבר אחד לפחות בועדת הערר יהיה מתכנן ערים ואזורים, או אדריכל, או מהנדס במקצועו.

ב. מוצע לשנות את ההרכב המוצע של הועדות ברמה המחוזית, לצורך יצירת איזון (סעיפים 22-33)

ועדות משנה לתשתיות ולפרויקטים לאומיים (סעיף 30-32) - האיגוד מתנגד להקמת ועדות אלה ברמה המחוזית, כמפורט לעיל. אם בכל זאת יוחלט על הקמתן, נכון לקבוע בהן נציגות מאוזנת יותר בין השלטון המרכזי והמקומי ולהוסיף נציג של הארגונים המקצועיים וכן יועץ כלכלי.

ועדה מחוזית (סעיף 22) - נוספו שני נציגי ממשלה נוספים (משרד התשתיות הלאומיות ומשרד התמ"ת) ומספר נציגי הממשלה עלה ל-13 מתוך 20. בכדי לאזן את הועדה יותר, מוצע שימונו שני נציגים של הארגונים המקצועיים ושני נציגים של ארגוני הסביבה לכל ועדה. כמו כן מוצע לקבוע חובת מינוי נציג לבני המיעוטים במחוז. יובהר, כי לעמדת איגוד המתכננים קיימת חשיבות רבה לכך שמתכנן המחוז יהיה חבר לכל דבר בועדה המחוזית, בכדי להבטיח כי מכלול השיקולים התכנוניים ילקחו בחשבון בהצבעת הועדה ביחס לתכניות.

ועדות משנה (סעיף 29) - לעמדת איגוד המתכננים יש למנות נציג של הארגונים המקצועיים כחבר קבוע בכל ועדת משנה.

ועדת ערר לתוכניות (סעיף 45) - לעמדת האיגוד ועדות הערר צריכות להמשיך לפעול במתכונתן הנוכחית ואין להחזירן לכותלי הועדה המחוזית. על י"ר ועדת הערר לתכניות להיות בעל מקצוע בלתי תלוי שאינו עובד המחוז או הוועדה המקומית ולא סגן מתכנן המחוז או מתכנן המחוז. כמו כן, מן הראוי למנות לועדה אנשי מקצוע בלתי תלויים (מתחומי תכנון ערים ואזורים ואדריכלות) ולא נציגי ממשלה. כמו כן, מוצע למנות לועדה יועץ כלכלי קבוע.

ועדת ערר להיתרים (סעיף 41א') - לא ברור האם י"ר ועדת הערר יכול להחליט לבדו, או האם עליו להתיעץ עם משהו. האם מדובר במוסד תכנון של איש אחד? חסרה הגדרה של אנשי המקצוע.

ג. מוצע לשנות את ההרכב המוצע של הועדות ברמה המקומית והצוות המקצועי, לצורך יצירת איזון (סעיפים 80-84)

ועדות מקומיות - היועץ המשפטי לוועדה המקומית מקבל על פי החוק המוצע סמכויות יתר, אשר עלולות להפוך אותו ל"מתכנן הועדה" בפועל. על פיו יישק דבר בועדה המקומית והיא חייבת להישמע להוראות שלו. קביעה זו מרחיקת לכת. בעוד תפקידו של היועץ המשפטי הינה לודא תקינות החלטות של הועדה, בקרה עליה ועמידת החלטותיה בהוראות החוק, הוא מקבל סמכויות מתן הוראות לועדה למעשה לגבי כל נושא בו דנה הועדה. היועץ המשפטי של הוועדה המקומית מהווה גם חבר הצוות המקצועי. בתור שכזה יש ניגוד מובהק, שכן הוא אינו יכול לחוות דעה על המלצות שלו כחבר בצוות. לפיכך נראה שהיועץ המשפטי אינו צריך להיות חלק מהצוות המקצועי.

במסגרת הצוות המקצועי של הועדה המקומית אין מינוי של איש מקצוע בתחום התכנון. לא מחוייב שמהנדס הוועדה יהיה מתכנן ערים. פעמים רבות הינו מהנדס ובכך יש פגיעה ביכולת המקצועית, במיוחד לאור הדרישה בחוק החדש, שהועדה המקומית תעסוק יותר בתכנון ובקידום תכניות. לפיכך נכון להוסיף נושא משרה נוסף - מתכנן הועדה המקומית, כמפורט לעיל.



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

ועדה מיוחדת (סעיף 98) – הכרזה על מרחב תכנון מיוחד ועל הקמת ועדה מיוחדת צריכים להעשות רק במקרים חריגים ביותר, כגון הקמת עיר חדשה, בכדי למנוע פגיעה לא מוצדקת בסמכויות הועדה המקומית ונציגות התושבים בהליכי התכנון. לפיכך, מוצע לקבוע כי ועדה מיוחדת תוקם רק במקרה של הקמת ישוב חדש או כאשר לפחות 75% מיחידות הדיור מוקמות ע"י המדינה (כפי שקבוע בחוק הקיים). כמו כן, מוצע לצרף לחברי הועדה המיוחדת נציג הארגונים המקצועיים.

חובת מינוי נציגי הציבור – קיימת בחוק, אך אין התנייה של פעילות הועדות אם לא מונו הנציגים.

6.4 שיפור השקיפות, שיתוף הציבור ושיפור הכללים לעבודת מוסדות התכנון (סעיפים 152-157 ונוספים)

א. יש לקבוע כללים ברורים יותר לשקיפות

בעקרון החוק החדש מגביר את שקיפות הדיונים וההחלטות של מוסדות התכנון ומשפר את יכולת קבלת המידע של הציבור לגבי תכניות והיתרים. מגמה זו מבורכת, אך מוצע לתקן מספר מרכיבים במוצע בחוק:

סעיף 154 - פרסום חוות דעת ותכניות שהוגשו למוסדות התכנון, בטרם עברו בקרה מקצועית כלשהי של הצוות המקצועי, עלולה לבלבל את הציבור, ליצור ציפיות לא נכונות ולגרום נזק לציבור. מסמכים צריכים להיות פתוחים לציבור ונגישים לכל אורך שלבי הדיון והאישור של תכנית, משלב בו התקיים בהם דיון מקצועי והחלטה של הצוות המקצועי והלאה (דהיינו בטרם הבאתם לדיון להפקדה במוסד התכנון, אך לא מרגע שהוגש מסמך כלשהו למוסד התכנון וטרם נדון על ידי אנשי המקצוע שליד מוסד התכנון). מוצע גם לקבוע חובה שהחומר יפורסם לפחות 7 ימים לפני הדיון בתכנית במוסד התכנון.

סעיף 154 ו' - לא ברור מדוע נקבעה חובה לפרסם את כל המסמכים לעיון הציבור ורק לגבי התנגדויות נקבע שמוסד התכנון רשאי (אך לא חייב) לפרסם אותם.

סעיף 154 י' - מוצע לקבוע גם בסעיף זה שכל החומר הפתוח לעיון הציבור יפורסם כחובה גם באינטרנט.

סעיף 155 א' - ראוי שגם הדיונים הפנימיים של מוסדות התכנון יהיו מוקלטים ופתוחים לציבור. בהתאם לדברי ההסבר של הצעת החוק אחת המטרות של ההצעה הינה להגביר את שקיפות הליכי אישור תכניות, כדי לאפשר שיתוף של הציבור בהליכים ולהקשות על קבלת החלטות משיקולים זרים או פסולים ובדרך שאינה תקינה. לכן האיגוד מתנגד לפטור מהקלטת דיון פנימי - דבר המנוגד לתיקון 80 לחוק התכנון והבניה שחוקק לאחרונה.

סעיף 155 ו' - לא ברור האם יש הליך ערעור על קביעת היועץ המשפטי שלא לאפשר פרסום פרוטוקול או חלקים ממנו מהסיבות המנויות בחוק (חוק חופש המידע).

סעיף 159 - מחייב כל חבר ועדה בשמירת סוד לגבי הנאמר בדיון הפנימי, דרישה זו אינה ראויה וכשלעצמה יוצרת חשד כי בדיונים הפנימיים נאמרים דברים שמסיבה לא ידועה הציבור לא צריך לדעת עליהם. האיגוד תומך בהשארת נוסח הוראת החוק הקיימת (בניגוד למצב היום בו שמירת הסוד חלה רק על נושאים לגביהם החליטה הועדה).



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

ב. יש לחזק את הליכי שיתוף הציבור המתחייבים בתכנון

על פי הגירסה הנוכחית של החוק שיתוף ציבור מתחייב אך ורק במסגרת הליך ההתנגדויות. מוצע למצוא דרכים נוספות ושלבם נוספים בהליך, בהם ישותף הציבור ויוכל לומר את דברו ביתר קלות. לדוגמה:

לאפשר השתתפות של נציגי הגופים הציבוריים שעניינם היבטים חברתיים בתכנון בועדות התכנון (סעיפים 8, 22, 98) – במקומות בחוק בהם ניתן למנות נציג של הגופים הציבוריים שעניינם שמירה על איכות הסביבה כחבר בועדה, לאפשר גם מינוי של נציג של הגופים הציבוריים שעניינם היבטים חברתיים בתכנון.

לאפשר שימוע ציבורי ("Public Hearing") לגבי הצעות לתכנון (סעיפים 9-248) ולגבי תכניות שהוגשו - לקבוע סמכות למתכנן מוסד התכנון אשר תאפשר לו לחייב קיום שימוע ציבורי טרם דיון להפקדה בתכנית. זאת לגבי תכניות שלדעתו הינן בעלות חשיבות רבה לציבור, או שיש בהן פוטנציאל לקונפליקט משמעותי. השימוע הציבורי יערך בהליך של הצגת ההצעה התיכנונית, או התכנית, בפני הציבור הרחב וקבלת התייחסויות בעל פה ובכתב לאחר ההצגה (תוך 14 יום). דבר קיום הצגת התכנית יפורסם באינטרנט ובעיתונים.

לבטל חובת הגשת תצהיר חתום על ידי עורך דין, כדי להפוך את תהליך הגשת ההתנגדויות לזמין יותר לציבור הרחב.

לאפשר תקופת התנגדויות של 60 יום (ולא 30) גם לתכניות ארציות לתשתיות לאומיות (סעיף 285ה').

לאפשר השמעת התנגדויות (סעיף 271א') - מוצע לבטל הסעיף המצמצם את אפשרות השמעת ההתנגדות לכתוב בנוסח שהוגש בכתב. יש לאפשר למתנגדים להשמיע בתום לב את כל נימוקיהם ואין לבחון האם עשו זאת בכתב בזמן. התנגדויות מוגשות על ידי הציבור הרחב ולא לכולם יש יכולת ביטוי טובה הן בכתב והן בעל פה.

גיבוש נוהל שיתוף ציבור - מוצע לגבש נוהל שיתוף ציבור שיכלל בחוק, אשר יתייחס לאופן שיתוף הציבור בהתאם לסוג התכנית והיקפה.

כך למשל, מוצע שיקבע בחוק כי במסגרת הכנת תכניות מתאר ארציות ומתאר מקומיות-כוללניות וכן תכניות מתאר מקומיות בהיקף מינימאלי מסוים (כגון 1,000 יח"ד ו/או 100 דונם) תהיה חובה לבצע שיתוף של הציבור במסגרת הליכי התכנון (לפני הגשת התכנית למוסד התכנון המוסמך) ובעת הגשת התכנית למוסד התכנון המוסמך, חלה חובה לצרף נספח המתאר את שיתוף הציבור שנעשה.

6.5 הערות לאופיין של התוכניות (סעיפים 192-161)

א. יש לחזק מעמדן של תכניות המתאר הארציות וליצור אחידות ביניהן (סעיף 161)

תכנית מתאר ארצית כוללת - כיום קיימות תכניות מתאר ארציות רבות מאוד וקשה מאוד לזהות את הסתירות הרבות הקיימות ביניהן. לפיכך הכוונה לאשר תכנית מתאר ארצית אחת (בין אם תכנית מתאר ארצית ובין אם תכנית מתאר ארצית-נוסח מאוחד), מבורכת. יחד עם זאת, מדובר במשימה מורכבת

איגוד המתכננים בישראל

رابطه المخططين في اسرائيل



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

מאוד, אשר ספק אם ניתן לממש אותה. התכנית צריכה להבטיח מחד אחדות וקונסיסטנטיות ומאידך אסור שהתכנית תהיה עמומה מידי. עליה לשמור באופן מובהק על האינטרס הציבורי. לכן, רצוי להמנע, ככל האפשר, מתכניות מתאר ארציות חלקיות, נושאיות וכדומה, אם התקדמות התכנון ברמה המקומית במהלך יישום החוק החדש. אבל מאידך יש לאפשר גמישות מספקת בנושא זה, כדי שהחוק החדש יוכל להתמודד עם צורכי המציאות גם במסגרת תכניות מתאר ארציות נושאיות וחלקיות.

חוות דעת המועצה הארצית - בהוראה על הכנת תכנית מתאר ארצית (סעיף 166) ובהוראה על אישורה (סעיף 167) נקבע כי הסמכות נתונה בידי הממשלה (הוראה להכנה - גם בסמכות המועצה הארצית). זהו שינוי סביר, בהתחשב בעובדה שהממשלה יוזמת ומקדמת את החלטותיה גם במישור התכנון הפיזי. יחד עם זאת יש צורך להסדיר את היחסים בין הממשלה למועצה הארצית, באופן המחזק את עמדת המועצה מעבר להעברת חוות-דעת לשינויים המוצעים על-ידי הממשלה.

תכנית מתאר ארצית לתשתיות - ככלל, תכנית זו מחליפה את תכניות הות"ל (סעיף 163). מהכתוב עולה שהתכנית תופקד ל-30 יום, בניגוד להליך הקודם בו הועברה התכנית להערות הועדות המחוזיות, ומהלך זה כמובן מבורך. התקופה להגשת התנגדויות לתכנית צריכה להיות 60 יום (סעיף 285ה'). לוח הזמנים לתכנית מסוג זה קוצב 84 יום לאישורה מיום קבלתה! – זמן קצר מאוד, שלא ניתן יהיה לעמוד בו.

ב. ככל שיוחלט לבטל את תכניות המתאר המחוזיות, יש לעשות זאת בזירות רבה ובהליך מבוקר ומוסדר

בהתחשב בגודלה של המדינה, ובתוכניות השונות שכבר אושרו, יתכן וניתן לוותר על רובד תכנוני אחד. יחד עם זאת תכניות המתאר המחוזיות בישראל, הן הכוללניות והן החלקיות, היוו כלי תכנוני חשוב מאוד, בעיקר בשנים האחרונות. יש לודא שהטמעת ההוראות המרכזיות שלהן ושמירה על האינטרס הציבורי בגינן (רבות מהתכניות המחוזיות הינן תכניות לשטחים פתוחים, כגון למרחבי נחלים, פארקים מטרופוליניים וכדומה) תעשה בטרם יבוטלו. כל זאת בהליך מבוקר ומדורג שימנע היווצרות ואקום תכנוני. אין לאפשר ביטולן על פי ל"ז קבוע מראש, אלא על פי אישור המועצה הארצית, או ועדת משנה שלה, שהוראות התכניות המחוזיות המאושרות, או אלה הנמצאות בשלבי אישור מתקדמים, הוטמעו לשיעור רצונה בתכנית אחרת, המבטיחה שמירה על האינטרס הציבורי בשטחן.

ג. יש לודא שתכנית מתאר מקומית כוללנית תהיה מחד ברת אישור ומאידך ברורה דיה בשמירה על האינטרס הציבורי (סעיפים 173-168)

עקרונות תכנית המתאר המקומית-כוללנית נשענים על תיקון 76 לחוק התכנון והבניה שאושר בעבר ותזכיר תיקון 90, והם רצויים ומקובלים. יחד עם זאת יש לשמור על תכנית זו כתכנית כללית, המתווה את כיווני הפיתוח של הישוב לאורך זמן, והשומרת על גמישות תכנונית המחויבת מאופי התהליכים: מוצע לחזור להיקף הפרוט הנדרש בתכנית כפי שהוגדר בתיקון 76. רשימת הנושאים הכלולים בסעיף 168 המוצע ארוכה ומפורטת מדי למטרת התכנית ואופיה ועלולה לגרום מחד לקושי לאישורה ומאידך לשינויים תכופים שידרשו לה. רצוי להוסיף לרשימה זו גם את התנאים לאישורן של תכניות מתאר מקומיות (מפורטות) וכן את מתכונת חלוקת זכויות הבניה המאושרות בתכנית המתאר המקומית-כוללנית בתכניות המתאר המקומיות (מפורטות). בנוסף מוצע לכלול את האפשרות להטיל ביצוע מטלות ציבוריות (כגון מטלות פיתוח-על) במסגרת התכניות המפורטות. כמו כן, מוצע לציין כי

י"ר: אדר' עמוס ברנדייס, אימייל: amos-br@inter.net.il טל: 09-7446015 פקס: 09-7446017

מזכירות: מיכל שגב טל: 050-3445590

כתובת: איגוד המתכננים בישראל, ת.ד. 168 כפר סבא.

אימייל: igudm1@gmail.com אתר האיגוד: www.aepi.org.il



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

בנושאים מיוחדים, שייקבעו, תהיה התכנית בעלת הוראות של תכנית מפורטת (על-פי ההצעה, ניתן רק במקרה של בנינים לשימור. למשל לצורך סלילת שבילי אופניים). יש להדגיש כי על-פי תכנית מתאר מקומית - כוללנית לא ניתן יהיה לגבות היטל השבחה ולא לשלם פיצויים במקרה של ירידת ערך. מכיוון שהרפורמה מציעה ביזור סמכויות, מוצע לתקן את סעיף 169 ולאפשר לוועדה המקומית ליזום הכנתה של תכנית מתאר מקומית-כוללנית, וכך גם לגבי היוזמה לעדכונה. סעיף 173א' סימן ג' איננו מאפשר לערוך על תכנית מסוג זה. מכיוון שהיא מאוד מפורטת, עלולים רבים להרגיש עצמם נפגעים ועלולים להיות עתירות מנהליות רבות ובגצי"ם.

ד. מוצע שתכנית מתאר מקומית תקרא תכנית מפורטת (כשמה כן היא) וכי לגבי חלק מהתכניות תישאר סמכות אישורן בידי ועדה מקומית מוסמכת (סעיפים 175-178)

תכנית מתאר מקומית (סעיף 175) היא התכנית המחליפה את התכנית המפורטת, ונראה שנוכח ששמה ישאר "תכנית מפורטת", אשר כשמה כן היא. הדמיון בין שמות שני סוגי התכניות מבלבל. במקרה בו תוסמך ועדה מקומית אשר בתחומה תאושר תכנית מתאר מקומית-כוללנית, יהיה בסמכותה לאשר תכניות מתאר מקומיות. יחד עם זאת מוצע בחוק (סעיף 178) כי תכניות מסוימות שייזמו משרד או רשות ממשלתית, תשארנה בסמכות הוועדה המחוזית. מוצע כי תכניות אלה תהינה גם הן בסמכות הוועדה המקומית המוסמכת, או שלפחות ינתן שיקול דעת לגביהן. אין למשל סיבה שכל תכנית מקומית לתשתיות, או לשכונת מגורים בהיקף שנקבע (200 דונם ו- 400 יח"ד לפחות) יהיו רק בסמכות הוועדה המחוזית. הרי יתכן ומדובר בתכנית של מרכז העיר בשטח שלפי כל התכניות הגבוהות יותר בהירארכיה מיועד לבניה.

כמו כן מוצע להוסיף לסעיף 175 הוראות לעניין דרכי ביצוע של תכנית, לרבות שלבי ביצוע. כך יתאפשר גם שילוב של מנגנונים כלכליים וחברתיים.

ה. מוצע שלא לשלול את כל הסמכויות מועדות שלא הוסמכו (סעיפים 184-186)

הצעת החוק מרחיבה את סמכויות הוועדה המקומית שהוסמכה, גם לאזורים שכלולים ושאינם כלולים בתכנית מתאר מקומית-כוללנית (סעיף 184, 186), וזהו מהלך מבורך. יחד עם זאת, הצעת החוק מציעה ליטול את סמכויות הוועדה המקומית שלא הוסמכה בכל הנושאים שבסעיף 185 בהצעה (המקבילים לסעיף 62א' בחוק הקיים). זוהי "הרעת תנאים" לכל הועדות, בהשוואה למצבן כיום. מצב בו התכנון העירוני נקבע על-ידי "ועדה קרואה" מטעם המחוז שאין בה כל נציגות מקומית איננו רצוי ומהווה פגיעה גדולה מדי בתושבים המקומיים.

ו. מוצע להבחין בהגדלת זכויות בין אזורים וישובים שונים ולהגמיש הקריטריונים (סעיפים 185-186)

קביעת ערכים מספריים ללא הבחנה בין אזורים וישובים בארץ עלול ליצור עיוותים לא רצויים ולהוביל לתכנון הנובע ממגבלות אלה, במקום תכנון הנובע משיקולים תיכנוניים על פי אופי המקום. לפיכך רצוי להימנע מקביעת ערכי מכסימום כגון הגדלת זכויות למגורים (עד 300%) ולתעסוקה (עד 400%), גודל דירה מירבי, צפיפות מירבית של 20 יח"ד לדונם וכדומה.



6.6 הערות להליך אישורן של תכניות

- א. **מוצע להגדיר בחוק שלכל תכנית יוגדרו המטרות הראויות לה בתחילת שלב התכנון שלה**
הגדרת המטרות ראוי שתעשה בעת ההודעה על הכנת תכנית, או בעת גיבוש טיוטה ראשונה שלה. יש לבצע בקרה שהתכנית אכן עונה על המטרות שהוגדרו בתחילת תהליך התכנון ושיש הבחנה ברורה בין עיקר לטפל ובין מהותי לטכני.
- ב. **מוצע להרחיב את השימוש בנוהל מבא"ת**
מוצע לקבוע גם הוראות מבא"ת לתכנית מתאר מקומית-כוללנית.
- ג. **מוצע לתת למוסד התכנון שיקול דעת לדרוש נספח כלכלי ו/או חברתי לתכנית (סעיף 245)**
מוצע להרחיב את סעיף 247 (תנאים להגשת תכנית) ולאפשר למוסד התכנון לדרוש הגשת נספח כלכלי ו/או חברתי, המציג את ההשפעות החיוביות והשליליות של התכנית המוצעת.
- ד. **מוצע להרחיב את שיקול הדעת של מוסד התכנון ביחס לבדיקות הנדרשות (סעיף 247)**
מוצע להרחיב את סעיף 247 (תנאים להגשת תכנית) ולאפשר למוסד התכנון לדרוש בדיקות מעבר לרשימה המוצעת, שכן לוח הזמנים לשאר חלקי התהליך הוא כה קצר, והגבלת ההתניות בעת ההפקדה ולאחריה היא כה קשוחה, שספק רב אם ניתן לקדם תכנון מהימן בפרק הזמן המוצע.
- ה. **פטור מאישור השר לתכניות מקומיות התואמות תכניות מתאר כוללניות (סעיף 262)**
מוצע כי תכניות מתאר מקומיות, שאושרו על-ידי ועדה מקומית מוסמכת ותואמות תכניות מתאר מקומיות כוללניות לא תזדקנה לאישור השר.
- ו. **ביטול הצורך בדיון נוסף בתכניות להן לא הוגשו התנגדויות (סעיף 279)**
מוצע לבטל את הדרישה לדיון נוסף במוסד התכנון בתכנית שהופקדה ואשר לא הוגשו לה התנגדויות. המוסד כבר דן בתכנית לפני ההפקדה ודרישה זו מאריכה את הליכי התכנון ללא צורך.
- ז. **מוצע לבטל הדרישות המהוות תנאי להוצאת היתרים מתכנית שאושרה (סעיף 297)**
ככל שאושרה תכנית המאפשרת הוצאת היתרי בנייה מתוקפה, יש לאפשר הוצאת היתרי בנייה מכוחה. למשל, תכניות מתאר מחוזיות למרחבי נחל כוללות הוראות של תכנית מפורטת המאפשרת הוצאת היתרי בנייה מכוחן לשבילי אופניים ולמטרות ציבוריות נוספות. זאת, למרות שאין בהן חלוקה למגרשים, קביעת קווי בניין ותנאים נוספים מהמנויים בסעיף 297א'.
- ח. **תיקון טעות סופר בסעיף 226 ג'**
אמור להפנות לסעיף 226 ב' ולא א'.

6.7 לוחות הזמנים שנקבעו לשלבי אישור התכניות אינם ריאליים (סעיפים שונים)

הרצון לקצר את תהליכי התכנון ואישור התכניות הינו מובן וחיובי. יחד עם זאת חלק מלוחות הזמנים שנקבעו בהצעת החוק אינם ריאליים וישימים כלל ועיקר. קציבת לוחות זמנים שכאלה, הינם בגדר גזירה שהציבור (הועדות, המתכננים והיזמים) אינם יכולים לעמוד בהם ולכן מראש עלול להיווצר מצב שהמערכת "תעבור על החוק" באופן גורף, דבר שיהפך לנורמה שלילית. מעבר לכך, עלול הדבר להביא



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

לפגיעה מהותית באיכות ההחלטות של מוסדות התכנון והצוותים המקצועיים, אשר צריכים להתקבל בשיקול דעת מעמיק. למשל, קביעה שתכנית תובא לדיון תוך 45 יום מקליטתה (סעיף 253), שיושלמו כל התנאים להפקדה תוך 60 יום (סעיף 259), בדיקת התכניות תוך 7 ימים והגשת תיקונים תוך 7 ימים הינם בלתי סבירים. גם הסנקציות המוצעות למשל במקרה של אי מילוי התנאים להפקדה (אף אם מסיבות אובייקטיביות) אינן סבירות – ביטול ההפקדה. יש להאריך את לוחות הזמנים ובעיקר להשאיר בידי מתכנן מוסד התכנון שיקול דעת להארכת מועדים ולקביעת הסנקציות המתאימות בכל מקרה ומקרה.

6.8 שילוב מערכת הביטחון בחוק התכנון והבניה (סעיפים שונים)

איגוד המתכננים מברך על שילוב מערכת הביטחון בחוק התכנון והבניה החדש והטמעת ההליכים בחוק החדש, במקום פרק ו' בחוק הישן.

א. מוצע להגדיר את המונח מתקן בטחוני ומטרה בטחונית (סעיף ההגדרות)

הגדרת "מטרה בטחונית" גוזרת למעשה האם המתקן הבטחוני יאושר בהליך המיוחד ל"מתקנים בטחוניים" או בהליך רגיל במסגרת החוק המוצע. לפיכך יתכן וראוי להגדיר שרק "מטרה בטחונית מסווגת", ראויה להיכלל בהגדרת מתקן בטחוני. יתכנו מצבים בהם מתקן תשתית רגיל ובלתי מסווג, או מתקן המשמש ללוגיסטיקה או למינהלה, יסווגו שלא לצורך כמתקנים בטחוניים ויאושרו בהליך המיוחד. מתקנים שאינם מסווגים ראוי שיכללו שבהליך המיוחד רק אם קיים צורך מבצעי דחוף, או לוח זמנים מדיני המחייב אישורם המהיר.

ב. הועדה למתקנים בטחוניים כסמכות רישוי

רצוי להרחיב את מספר חברי הועדה ברמה המחוזית, בדומה למספרם ברמה הארצית ובאיזון דומה. זאת בכדי לקחת בחשבון גם צרכים אזרחיים בראייה רחבה.

ג. יש לקבוע מנגנון לאישור של מוסדות התכנון של המקרים בהם ניתנת זכות וטו מוחלטת למערכת הביטחון לגבי תכניות אזרחיות

כמובן שיש מקרים בהם משיקולים בטחוניים אין לקדם תכניות אזרחיות המשפיעות, או מושפעות משיקולים או שטחים בטחוניים. יחד עם זאת יש לבחון כיצד מוסד התכנון יוכל לבקר ולהחליט לגבי מקרים אלה.

6.9 שילוב מערכת הביטחון בחוק התכנון והבניה (סעיפים שונים)

א. יש להגדיר בסעיף ההגדרות, הגדרה כוללנית יותר לתשתיות

לא כלולים בסעיף באופן ברור מתקני תשתית כגון שדה תעופה, נמל, מתקן התפלה, מתקן גז, מאגר וכדומה.

ב. היתרי בניה מכוח תכנית ארצית לתשתיות צריכים להינתן על פי העניין על ידי הועדה המתאימה

יש לודא כי החוק מאפשר כי היתרים מכוח תכניות אלה ינתנו בהתאם לעניין ולמקום, על ידי מוסד התכנון המתאים. דהיינו לאפשר לוועדה הארצית לתשתיות להאציל סמכויות הענקת היתרים מסויימים לוועדה המקומית.

6.10 הצעות לשיפור סעיפי הפיצויים



א. זכאות לפיצויים

סעיף 399 ג' – לא נכון להגביל בזמן את הזכאות לפיצויים, שכן את נזקי הבנייה רואים לעיתים רק אחרי היישום, אשר עשוי לקחת שנים רבות. הגבלת הזכות לפיצויים צריכה לחול רק במקרה של קיום אינטרס ציבורי חזק, אבל לא במקרה של יזם פרטי, על חשבון אחר.

סעיף 403 ב' – סעיף לא מובן. בכל מקרה אם המדינה רוצה לשמר נכס, לא נראה סביר שהנטל יפול על בעליו.

סעיף 405 א' – מוצע להאריך את תקופת ההתיישנות.

סעיף 464 – האם יש הגדרה מי רשאי להפקיע קרקע לפי חוק זה?

סעיף 470 – לא ברורה הרכישה מחדש. האם על פי הפיצויים אותם קיבל? האם ללא תמורה?

6.11 יש לקבוע הוראות מעבר סבירות ותנאים ליישום הרפורמה

א. קביעת הוראות מעבר סבירות

לוח זמנים של 4 שנים ליישום מלא של הרפורמה איננו ריאלי. יש לקבוע שלביות סבירה ולאפשר גמישות בנושא זה ושיקול דעת למנהל מינהל התכנון. השינוי השורשי המוצע במערכת התכנון, עלול להיות מורכב יותר ממה שניתן לחזות כעת ולפיכך רצוי לכלול כבר כעת בחוק מנגנוני גמישות שיאפשרו הטמעה סבירה ואיכותית של החוק החדש. למשל, אי עמידת ועדות מקומיות בתנאים תגרור סנקציות חמורות ופגיעה קשה בהן ובתושביהן. יש לבחון זאת שוב ולאפשר גמישות מסויימת והוראות מעבר סבירות.

ב. יש לאפשר המשך אישורן של תכניות בהליכים (סעיפים 578-580)

לוחות הזמנים שנקבעו בסעיפים אלה למתן תוקף ולהפקדת תכניות תוך שנתיים ושנה מיום תחילת החוק, לגבי תכניות הנמצאות בהליכי אישור מיותרים ומזיקים. בדרך כלל יהיה מדובר בתכניות גדולות ומורכבות הנמצאות שנים במוסדות התכנון וביטולן עלול לגרום לנזק רב. יש לאפשר המשך אישורן, או "העלמותן" ב"אופן טבעי" במשך השנים, אם תחילת היישום של החוק החדש.

ג. יש להבטיח מימון הרפורמה ותמיכה בעיקר בישובי הפריפריה ובישובים חלשים כלכלית

יש להבטיח לצורך יישום החוק הן תקציבים הולמים והן מערך תמיכה וסיוע לישובים חלשים כלכלית.

ד. יש להבטיח היערכות והתמודדות עם מצבים בהם לא כל מרכיבי הרפורמה יישומו באופן מלא

הרפורמה המוצעת מבוססת על הנחה שכל מרכיביה ייושמו. מכיוון שמדובר במהלך מהפכני הכולל מרכיבים סינרגטיים רבים, יש להיערך למצב שלא כל המרכיבים יישומו במלואם – למשל תוכנית מתאר כוללנית וגם מינוי נציגי ציבור ונושאי משרה וגם הסמכה בזמן וגם תקציב מספק להעסקת אנשי

איגוד המתכננים בישראל

رابطة المخططين في اسرائيل



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

המקצוע הנדרשים וגם יכולת טכנולוגית הנדרשת לצורך היישום וכו'. יש להבטיח שבמקרה שכזה לא ינוצלו הפרצות לרעת הציבור.

איגוד המתכננים כאמור מברך על הרפורמה, מבקש התייחסות עניינית ופרטנית להערותיו ושילובן בחוק המוצע. האיגוד ישמח לסייע בהמשך תהליך אישור הרפורמה ומקווה שתיקון מסמכי החוק יתן מענה לחששות, להערות ולשאלות שהועלו במסמך זה ואשר יועלו במסמכי הערות שיוגשו על ידי אחרים.

בכבוד רב,
צמוס ברנדייס
אדר' ומתכנן עמוס ברנדייס
י"ר איגוד המתכננים בישראל

תפוצה

מר בנימין נתניהו - ראש הממשלה
מר אלי ישי - שר הפנים
ד"ר יובל שטייניץ - שר האוצר
עו"ד יעקב נאמן - שר המשפטים
מר שלום שמחון - שר החקלאות
מר עוזי לנדאו - שר התשתיות הלאומיות
מר גלעד ארדן - השר להגנת הסביבה
מר אריאל אטיאס - שר השיכון והבינוי
מר ישראל כץ - שר התחבורה
רו"ח גבי מימון - המנהל הכללי, משרד הפנים
מר אייל גבאי - מנכ"ל משרד ראש הממשלה
מר אודי ניסן - הממונה על התקציבים, משרד האוצר
עו"ד שרית דנה - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
אדריכל שמאי אסיף - מנהל מינהל התכנון
מר שרון גמבשו - סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר אודי פרוור - ראש אגף תכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה
אינג' יואב סרנה - נשיא לשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל
אדר' אנדה בר - י"ר עמותת האדריכלים בישראל
אדר' חזי ברקוביץ - י"ר איגוד מהנדסי הערים בישראל
אדר' פול ויטל - ראש ועדת חקיקה, איגוד מהנדסי הערים בישראל
ד"ר גיל הר גיל - י"ר איגוד אדריכלי הנוף בישראל
חברי איגוד המתכננים בישראל

נייר עמדה זה נכתב על ידי אדר' עמוס ברנדייס בסיוע ועדת משנה מטעם איגוד המתכננים, אשר חבריה הינם עו"ד ומתכנן ערים אשר כהנא, אדר' דודי גלור ורו"ח ומתכנן דורון קופמן. הנייר נכתב לאחר קבלת התייחסויות מחברי איגוד לרפורמה, בהמשך לקול קורא שהופץ לכל חברי האיגוד יחד עם טיוטת תזכיר החוק. בנייר הוטמעו הערותיהם והצעותיהם של חברי ועד איגוד המתכננים אדר' עדנה לרמן (סגן י"ר), מתכננת אורלי עין דר נעים, פרופ' ראסם חמאסי, מתכנן גיא קב-ונקי, מתכנן ניר פפאי ומתכננת נירה סיד. יחד עם זאת, מטבע הדברים, העמדה המוצגת בנייר זה איננה מייצגת בהכרח את עמדתם האישית של כל חברי האיגוד.

י"ר: אדר' עמוס ברנדייס, אימייל: amos-br@inter.net.il טל: 09-7446015 פקס: 09-7446017

מזכירות: מיכל שגב טל: 050-3445590

כתובת: איגוד המתכננים בישראל, ת.ד. 168 כפר סבא.

אימייל: igudm1@gmail.com אתר האיגוד: www.aepi.org