



איגוד המתכננים בישראל
ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION
رابطة المخططين في اسرائيل

**תכנון בעת משבר וקריאת כיוון
לשינוי תפיסת התכנון האזורי בישראל
לאור אתגרי שיקום היישובים בנגב המערבי**

מסמך מדיניות

איגוד המתכננים בישראל

דצמבר 2023

תכנון בעת משבר וקריאת כיוון לשינוי תפיסת התכנון האזורי בישראל לאור אתגרי שיקום היישובים בנגב המערבי

מבוא

איגוד המתכננים בישראל, שהוקם בשנת 1965, מייצג מתכננים מתחומי עיסוק שונים, ופועל לקידום איכות התכנון המרחבי בישראל ולקידום מעמד מתכנני.ות הערים והאזורים בישראל.

מאז ה-7 באוקטובר 2023 מקדם האיגוד פעילות רבה הקשורה בהתמודדות עם האסון שפקד את ישראל, בנושאים הקשורים לתחומי פעילותו המקצועית. בשיתוף פעולה עם מינהל התכנון התקיים כנס מקצועי רב משתתפים בו הוצגו סוגיות מרכזיות הזקוקות להתייחסות בחשיבה על שיקום אזורי אסון. בהמשך, יזם האיגוד קבוצת חשיבה לנושא הטיפול בנגב המערבי בכל הקשור לסוגיות חברתיות, כלכליות ותכנוניות, בהשתתפות כ-45 משתתפים, בהם נציגי ממשלה, מנהל תכנון, משהב"ש ורמ"י, נציגי אקדמיה, חברה אזרחית והסקטור הפרטי וכן אנשים החיים ופועלים באזור.

המסמך שלהלן הוא מסמך ראשוני המציע המלצות עקרוניות לטיפול ביישובי הנגב המערבי, בכל הקשור לסוגיות הנמצאות בתחומי הידע של חברי האיגוד.

המסמך כולל שני חלקים:

- דגשים עיקריים
- המלצות וכלים למדיניות השיקום

המסמך משתלב עם המלצות מינהלת תקומה ל"מתווה לתכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח 'חבל תקומה' ואוכלוסייתו", כפי שאושרו לאחרונה על-ידי ממשלת ישראל (10.12.2023).

למסמך שהוכן ע"י משתתפי קבוצת החשיבה של איגוד המתכננים אנחנו מצרפים גם מסמך עקרונית לתכנון אזורי שהוכן ע"י אדר' ורד סלומון, אדריכלית ראשית ומנהלת האגף הבכיר לתכנון במשהב"ש בשיתוף אמיתי הר לב מחברת מודוס. מסמך משהב"ש עוסק גם הוא בעקרונות לתכנון אזורי. אנחנו שמחים לצרף גם מסמך זה המוסיף ומרחיב את נושא התכנון האזורי והמשתף.

אנחנו תקווה כי מסמך ראשוני זה יסייע למקד את המאמצים שנעשים היום על ידי גורמים רבים במטרה לשקם את האזורים שנפגעו ולהביא לתכנון מושכל לעתיד לבוא.

דגשים עיקריים

- ❖ **הערכות לתרחיש בטחוני משמעותי:** מדינת ישראל חסרה תכנית היערכות לאירוע כה משמעותי, אך בדיעבד כה צפוי, של פלישת כוחות אויב לתחום המדינה, השתלטות על ישובים ופגיעה במאות ויותר אזרחים, אנשי כוחות הבטחון וכוחות ההצלה. תכנית מעין זו צריכה להיות מבוססת על תרחיש מוסכם, שעל בסיס מסקנותיו יכינו כלל הרשויות והארגונים במדינה את תכניות ההיערכות שלהן: הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה, משק לשעת חירום, גופי הביטחון וההצלה, המשק הפרטי, ארגוני ההתנדבות ועוד. תכנית לפינוי יישובים הינה רק פרק אחד בתכנית ההיערכות הנחוצה. בולט הצורך בארגון והיערכות מראש של שירותי הבריאות בכלל ושירותי בריאות הנפש בפרט, של תמיכה כלכלית וסיוע משפטי, זיהוי וקבורה ועוד ועוד.
- ❖ **החזרת תחושת הבטחון. מיגון לכל האזור:** דירות רבות, בעיקר בישובים העירוניים, סובלות מהעדר מיגון יעיל. במרבית המקרים מדובר במקלטים המרוחקים מדירת המגורים אשר אינם ערוכים לשהייה ממושכת. חזרת המפונים לערים ולישובים הכפריים תלויה בראש וראשונה בתחושת הביטחון שלהם, אשר חייבת, כנראה, להיות חזקה יותר מזו שקדמה לשבעה באוקטובר. יש להבטיח כי בתקופה הקרובה, כחלק מבנית הביטחון והחוסן הקהילתי, יושלמו אמצעי מיגון לכל תושבי האזור, בסיוע כספי מדינתי (ולא רק רגולטיבי). יתכן שהשלמת כל המיגון הנדרש בתקופת זמן קצרה תאפשר לפחות לחלק מן התושבים לחזור לבתיהם מהר יחסית.
- ❖ **פתרונות דיור זמניים למפונים. הבעיה הדחופה לזמן הביניים:** בימים אלה ישנה הערכות לפתרונות דיור לזמן הביניים ועד לחזרה ליישובים. קהילות שלמות, בעיקר הכפריות מפונות מבתי המלון ועוברות למגורים ברחבי הארץ. לקהילות העירוניות חסרים פתרונות דיור זמני, ורבים מהם חוזרים לבתיהם, גם במצב של העדר מיגון אפקטיבי. הערכות ופעולות לשיקום פיסית של היישובים העירוניים בנגב המערבי, נדרש כבר כיום, בנוסף לשיקום ביתר התחומים שהוזכרו לעיל. כך שחזרה תאפשר בתנאים ראויים, גם במצב של זמניות ותחושת ביטחון שברירית.
- ❖ **מיצוי המלאי התכנוני הרב באזור, הן במרחב הכפרי והן ביישובים העירוניים.** מוצע למצות את היישום של תכניות קיימות ולבחון במשורה הרחבות יישובים נוספות. מוצע לנצל את מלאי התכנון הקיים על מנת לחזק את הערים בדגש על התחדשות המרכזים הוותיקים שלהן. מערכת התכנון יכולה להתמודד עם צרכי הדיור באמצעות הכלים והתוכניות הקיימות ואין צורך להתחיל בתכנון סטטוטורי משמעותי נוסף, בחקיקה או בזירוז הליכים, לפני שממצים את הקיים.
- ❖ **מתן דגש על התכנון האזורי, אשר אינו בהכרח רק תכנון סטטוטורי:** הנגב המערבי הינו פסיפס של ערים ויישובים כפריים המקיימים מערכת יחסים מורכבת. זו הזדמנות להציע ליישובים מודל אזורי משותף המתמרץ שיתופי פעולה, אך משאיר גם חופש פעולה מסוים ליישובים. תכנון אזורי יציע קשרים בתוך האזור ושל האזור עם אזורים סמוכים, בדגש על חיזוק הקשר בין היישובים העירוניים לכפריים. כמו כן מוצע לחזק את קשרי האזור עם המגזר העסקי וארגוני החברה האזרחית.



איגוד המטכונים בישראל
ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION
رابطه المخططين في اسرائيل

- ❖ **חיזוק השלטון המקומי באמצעות תקציבים וסמכויות:** רבות דובר בעניין הצורך בהעברה ובהאצלה של סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי, אך בפועל, לא נעשה מספיק בנושא. בעת משבר מתחדדת החשיבות של הענקת כלים ותקציבים לרשויות המקומיות, מהן נדרשת עבודה חברתית, פיזית ואחרת.
- ❖ **שמירה הדוקה על המבנה הקהילתי של הישובים:** תהליך השיקום יארך מספר שנים. יש לפעול – ככל הניתן – לשמירת המסגרת הקהילתית של הישוב או של השכונה גם בפתרונות הדיור הזמניים המתגבשים.
- ❖ **שיתוף התושבים בתהליכי השיקום כעיקרון מרכזי ומוביל:** ללא שיתוף מלא ושקיפות מלאה לא יתכן תהליך הריפוי לו זקוקות הקהילות אשר נפגעו. לכך יש צורך במתן סיוע מקצועי לכל קהילה, בתחומים רבים כמו תכנון, חברה, משפט, בריאות ועוד. דגש על תהליכי "BUTTOM UP" לזיהוי צרכים ורצונות, בעיות וחסמים ולאיתור אזורים, מוקדים ופרויקטים המהווים מנופי פיתוח וקידום.
- ❖ **איגום יוזמות של החברה האזרחית:** בעקבות האירועים הקיצוניים, ובהעדר תכנית לאומית מסודרת, מלאו את החלל ארגוני התנדבות רבים של החברה האזרחית. מוצע לאגם את היזמות ולהפיק מהן את מירב התועלת על מנת שלא לאבד משאבים חשובים אלה.
- ❖ **פיתוח ויישום של תהליכי מעקב ובקרה:** הגדרת תוצרי תכנון, בעלי השפעה רב מימדית משמעותית ומצטברת, לאורך טווחי זמן מוגדרים- במספר תחומים- חברתי; כלכלי; סביבתי; פיזי-נגישות וכד'. הערכת ההשפעה והשינוי באמצעות הגדרת קריטריונים הניתנים למדידה והערכה. הסקת מסקנות "און ליין" ומתן היזון חזר בתהליכי התכנון והפיתוח.

המלצות וכלים למדיניות השיקום

להלן מוצגות התובנות המרכזיות ועקרונות התכנון, כפי שגובשו בארבע קבוצות חשיבה, שהורכבו מכ-45 אנשי ונשות מקצוע מתחומים מגוונים ובעלי גישות שונות.

נערכו דיונים בארבעה נושאים מרכזיים:

1. עתות משבר - איום מתמיד על תכנון מושכל.
2. אזוריות - מתיאוריה לפרקטיקה - סוגיות בתכנון אזורי בעת משבר.
3. כלים לבניית כלכלה מוניציפלית בעת משבר.
4. פיתוח חוסן קהילתי באזור לאור פגיעות הנגרמת מאסונות, משברים ואתגרים כרוניים.

1. עתות משבר - איום מתמיד על תכנון מושכל

רקע וסוגיות:

❖ לאור קידום חקיקה במסגרת חוק התכנון והבניה שתאפשר במרחב עוטף עזה ואזורים נוספים במדינת ישראל לבנות יחידות דיור ומבני ציבור בפטור מתכנית ומהיתר, קיים חשש לפגיעה במערכת התכנונית הקיימת ובערכים והקווים המנחים המוסכמים. הסכנה היא שתכנון הנובע מתחושה של בהילות, והצורך לתת תוצרים מהירים, עלול שלא לקחת בחשבון את ההשלכות ארוכות הטווח, ייצר תכנון לא מיטבי ולא מבוקר וישנה את דמותו של הנגב המערבי. כמו כן, קיימת בעיה של ריכוזיות השלטון המרכזי וקיים חשש של ניצול פוליטי והנחתת תכנון מלמעלה על המרחב והתושבים הוותיקים והחדשים שיתווספו.

❖ פתרונות דיור לטווח הביניים - היום שאחרי: תשומת הלב הלאומית ממוקדת ביישובים הכפריים ותושביהם שעברו ועוברים טרגדיות קשות, אך רוב המפונים מבתיהם הינם תושבי הערים, שרק מיעוט קטן מבנייניהן נפגעו. שכונות ואף ערים שלמות הן כעת ערים שחלקים מהן נטושים. בנוסף, התארכות מצב הביניים עלולה להוביל להתקבעות, ובכך להשפיע לרעה על סביבת החיים והיישובים של המפונים.

השאלה שעולה: מהו סל הכלים לתכנון שיקום הנגב המערבי וכיצד ניתן לצמצם פגיעה אפשרית של תכנון לא מבוקר, ולהציע דרכי פעולה נוספות?

על מנת לשקם ולפתח את הנגב המערבי יש צורך בשימוש בארסנל כלים, ביניהם כלי תכנון סטטוטוריים (תשריט והוראות) לארגון המרחב, לאבחנה בין פתוח לבנוי ועוד, ובכלי תכנון אחרים שאינם סטטוטוריים. במערכת התכנון הקיימת הותוו קווים מנחים מוסכמים בתכניות ארציות (תמ"א 35) ובתכנון המקומי הקיים (לרוב הערים והמועצות האזוריות בדרום יש תכניות מתאר), יחד עם זאת יתכן וגם אותן יהיה צורך לבחון מחדש.

תובנות והנחות:

❖ מערכת התכנון יכולה להתמודד עם צרכי הדיור באמצעות הכלים והתוכניות הקיימות ואין צורך להתחיל בתכנון סטטוטורי נוסף, בחקיקה או בזירוז הליכים, לפני שממצים את הקיים.

- ❖ קיים מלאי תכנוני שיכול לתת מענה לכל הצרכים העתידיים של המפונים הן במרחב הכפרי והן במרחב העירוני. קיים מלאי קרקעות בתוך הערים ובמרחב הכפרי שחלקו מתוכנן, וחלקו בהליכי פיתוח. לאור זאת יש לבחון במשורה הרחבות חדשות נוספות של ישובים באופן שנדרש על מנת לחזק את הערים (שדרות, אופקים, נתיבות ואף באר שבע).
- ❖ הבעיה הדחופה היא לזמן הביניים - פתרונות דיור זמניים למפונים.
- ❖ קושי נוסף בתהליך התכנון הוא בתחום החברתי קהילתי, לאור ההבדלים הנובעים מהמצב החברתי-כלכלי ויכולת ההתארגנות של אוכלוסיות שונות.

עקרונות תכנון:

- ❖ **ניצול נכון ומושכל של מלאי התכנון הקיים בערים ובמועצות אזוריות :**
לאור העובדה שמערכת התכנון יכולה להתמודד עם הצרכים העולים מהמשבר הנוכחי בכלים הקיימים, כדאי לשים את הדגש על ניצול נכון ומושכל של התכנון הקיים ולממש באופן מיטבי את מדיניות התכנון הקיימת. אין משבר דיור לטווח הארוך שלא יכול לקבל מענה באמצעות מלאי התכנון הקיים, והמצריך באופן דחוף לייצר מלאי חדש נוסף, אלא במקרים שהתוכניות הקיימות לא יכולות לתת מענה (בתנאי שצריכה להיות הגדרה מוסכמת ל"פער").

- ❖ **ניצול עתודות הקרקע במרכזי הערים:**
יש לתת דגש לניצול נכון ומושכל של עתודות הקרקע הזמינות במרכזי הערים, באופן שחיזוק עשוי הן למשוך אוכלוסיות נוספות והן לתת פתרונות למפונים.

- ❖ **מתן דגש לתכנון חברתי-מרחבי מחבר אף יותר מתכנון פיזי:**
שילוב כלים נוספים שיתנו מענה לצורך ביצירת חיבור וגורמים מאחדים בין המרחב הכפרי והמרחב העירוני, לחיזוק החוסן הקהילתי של כלל האוכלוסיות ובדגש האוכלוסיות העירוניות.

- ❖ **מציאת דרכים למעורבות הציבור בתהליך השיקום:**
כיום יש קושי וחוסר ידע כיצד לקדם את הנושא בעיקר בקרב אוכלוסיות עירוניות מוחלשות – לכן נדרשות פעולות פרואקטיביות, לדוגמה על ידי העברת מידע וידע לציבור, הקניית שפה וכלים שיאפשרו לקחת חלק פעיל.

2. אזוריות - מתיאוריה לפרקטיקה - סוגיות בתכנון אזורי בעת משבר

רקע וסוגיות:

הנגב המערבי הוא פסיפס ערים ומועצות אזוריות (בהן מרכיב חקלאי משמעותי), עם מערכת יחסים מורכבת בין המועצות האזוריות לערים: תחרות על משאבים, בראש ובראשונה הכנסות עצמיות מאזורי תעסוקה / אזורים מניבי ארנונה, וגם על משאבים אחרים, כולל פילנתרופיה. שיתופי הפעולה בנגב המערבי אינם מספקים.

בעבר נהוג היה לדבר על ערים מוחלשות ומועצות אזוריות חזקות, אבל זה השתנה. כיום גם הערים מתחזקות והופכות לגורם משמעותי באזור. "בום" קולינארי בשדרות (כבר לא נוסעים לפאב בקיבוץ), הרבה מבעלי העסקים הפועלים בעיר מתגוררים ביישובי המרחב הכפרי, נתיבות מושכת עסקים והתפתח בה אזור מסחרי מאוד משמעותי. הערים גדלו ונוצרו בהן סיפי כניסה חדשים. הרשויות המקומיות העירוניות התחזקו כלכלית. האינטגרציה האזורית

בולטת במגזר העסקי, פחות במגזר הציבורי (שיתוף פעולה אזורי מוגבל). איך מייצרים שיתופי פעולה בשירותים המוניציפליים – בתרבות, בחינוך, אנרגיה, תחבורה וסביבה? איך נעודד את האזורים בארגז הכלים של היום-יום ולא דווקא ברפורמות כמו איחוד רשויות מקומיות?

המטרה היא לצאת עם סט עקרונות שניתן לתרגמם לעשייה – עקרונות שיבטיחו תיקון ראוי לאזור כולו.

עקרונות תכנון:

❖ יתרונות למגוון גדלים :

- בחינה דיפרנציאלית של מקומות והיבטים בהם יש יתרון לגודל הן ביישובים העירוניים והן כפריים, כאשר הגידול מהווה אמצעי להגדלת מרחב ההזדמנויות וצמיחה בין דורית. האמצעים – מוקדי תרבות ותעסוקה, צירי הליכה וחיבורים נוספים.
- יחסי גומלין בין היישובים על בסיס מגוון הגדלים ואופי היישובים יעצימו את היתרונות של האזור כמרחב הזדמנויות סביב מוקדי עניין (תעסוקתיים, תיירותיים, חקלאיים וכו').

❖ תפיסה חוצת גבולות - שיתופי פעולה:

- יצירת מוקדים לשיתופי פעולה פנים-אזוריים. יותר סמכויות לאשכולות האזוריים, תכנון רך וגמיש.
- שלומות (wellbeing) לכולם באמצעות שירותי בריאות, איכ"ס, תרבות וחינוך אזוריים-משותפים.
- ראייה מרחבית חוצת גבולות מוניציפליים וגם גבולות האשכולות.
- יצירת מורשת מקומית באמצעות סיפורים משותפים לאזור, תוך שילוב אומנות ו-"אוצרות" מקומיים, כולל יצירת דימויים מרחבים משותפים.
- תפיסה של תחבורה ונגישות כשרות חיוני: שיפור הנגישות, כלפי חוץ וכלפי פנים בין היישובים.
- הסכמים ואיגום משאבים – בין הרשויות המקומיות, בין הרשויות לארגוני החברה האזרחית, בין הרשויות למגזר העסקי.
- יצירת מגוון גדול יותר של מבנים מוניציפליים מאלה הקיימים היום. חשיבה בצורה מגוונת על מבנים מוניציפליים.
- יצירת רשתות בין אזוריות ועל אזוריות.

❖ מגוון צורות יישוב, אופי משתנה של יישובים:

- תפיסה מגוונת של צורות יישוב, ומתן אפשרות לאופי משתנה של היישובים.
- השארת מקום לתכנון אוטונומי למחצה ליישובים, כחלק ממודל אזורי משותף שמתמרץ שיתופי פעולה.
- הגדלת מגוון הישויות המוניציפליות (מעבר לחלוקה של עיר / מועצה מקומית ומועצה אזורית).
- אין one size fits all. אין מודל אידיאלי אחד. לא מדובר בזיהוי החלופה הטובה ביותר אלא בריבוי אפשרויות. להציע אפשרויות שונות גם מרחבית (צורת היישוב) וגם מבחינת טווח הזמן לחזרה ליישוב.

❖ גבול, ביטחון והיום שאחרי:

- חשיבה על הגבול ועל היחסים עם עזה ביום לאחר המלחמה.
- תכנון לנוכחות הצבאית הצפויה במרחב לאורך זמן.
- חשיבה על גבול השפעתם של האירועים בתוך מדינת ישראל.

- חשיבה על גבולות שיתופי פעולה וחיזוק קהילות סמוכות, בדגש על יחסי יהודים ערבים, אך לא רק.
- הצורך בפתרונות קצרי טווח, למשל מיגון שיאפשר לחלק מהתושבים לחזור מיד.

❖ תהליך תכנון גמיש, רב תחומי ומכוון יישום:

- היעד: תוכנית אזורית, לא סטטוטורית.
- תכנית בעלת אופי אג'ילי (Agile – זריז וגמיש): בעלת יכולת תגובה והתאמה מהירה למצבים ותנאים משתנים. (תכנון אג'ילי, ובעברית, זמיש – זריז וגמיש, בעל יכולת התאמה מהירה לנסיבות משתנות). הנסיבות שאנו חיים בהן משתנות במהירות יחסית למשך הזמן הארוך הקונבנציונלי של תכנון עירוני; היום בשל מלחמה, מחר בשל שינוי אקלים, ובהמשך בשל רכבים אוטונומיים ובתים מודפסים.
- תכנון אסטרטגי רב תחומי ולא תכנון פיזי בלבד.
- חיזוק הגופים האזוריים והקניית סמכויות (גם תכנוניות) להם – למשל, אשכול אזורי, איגודי ערים.
- פיתוח תהליך שיעודד את ראשי הישובים השונים והפקידות המקצועית ברשויות לחשיבה על האזור, כמו גם על היישובים והקהילות כיחידות בודדות.
- הסכמים – בין הישובים השונים, בין הרשויות לארגוני החברה האזרחית, בין הרשויות למגזר העסקי.

❖ תכנון משותף ומשותף:

- תכנון משותף ומשותף עם ראשי הישובים השונים וממלאי תפקידים, עם בעלי עניין מגוונים מן הסקטור הציבורי (כולל פיקוד העורף) והפרטי (זמים המעוניינים ב"זמות אימפקט" ברווח מוקטן), ועם תושבים, וגם עם בעלי מקצועות רלוונטיים, במיוחד אדריכלים ומהנדסים אזרחיים (קונסטרוקציה, ביסוס בקרקע, תשתיות, ניהול הבנייה).
- תכנון מכוון יישום, כולל לתהליכי הניהול בהמשך על מנת לחבר תכנון ליישום.
- שימוש בכלי מעקב אחר ביצוע ובמדדי איכות כמובילים את ההחלטות התכנוניות.
- הימנעות משימוש במודלים אזוריים מהעבר (מקומות מרכזיים, עיר גנים) שכשליהם מוכרים.
- צעדים קטנים שיביאו לתפיסת אזוריות יותר שלמה.

3. כלים לבניית כלכלה מוניציפלית בעת משבר

רקע וסוגיות:

באילו תחומים הרשויות המקומיות בנגב המערבי ובעוטף עזה רוצות וצריכות חיזוק? יש קשר הדוק בישראל בין התקציב שיש לרשויות לבין היכולת שלהן לתת שירותים ולהתמודד עם בעיות בשטח. היות שכיום התקציב בחלק מהרשויות המקומית נשען על הכנסות מארנונה, התכנון ברשויות מוטה יצירת בסיס להכנסות מארנונה עסקית. לדוגמה: הגדלת שטחי תעסוקה גם אם משיקולים כלכליים בלבד. נדרשת חשיבה על תכנון מיטבי המקדם מנופי צמיחה ותורם לעצמאות הכלכלית של הרשויות המקומיות.

מרכיבי ביטחון עלולים להשפיע על התכנון והפיתוח – למשל, נושא הגבלת גובה הבניינים שניתן לבנות במסגרת ההתחדשות העירונית וההשפעה על כלכליות הפרויקט: בגלל היבטי ביטחון ניתן לבנות בשדרות בניינים רק לגובה של 10 קומות אבל בהתחדשות עירונית, על פי ערכי הקרקע כיום, הדבר אינו כדאי כלכלית. השאלה איך פותרים את הסוגייה על מנת לא לעצור את הפיתוח בגלל העדר כדאיות כלכלית.

עקרונות תכנון:

המשבר הוא חלון הזדמנויות לבחינה ושינוי של הנחות היסוד והכלים הנוכחיים של התכנון. להלן סיכום תובנות וכיווני פעולה עקרוניים:

❖ **צמצום הפיסקליזציה של תהליכי התכנון:**

ניתוק הקשר בין הכנסות הרשות לבין קבלת החלטות תכנוניות. יש לחפש מנגנונים אחרים אשר יאפשרו פיתוח שאינו נובע רק מערכי הקרקע. הסוגייה קשה עוד יותר כאשר מדובר באזורים שנפגעו ויש בהם גם מגבלות בטחון בצד ערך קרקע נמוך.

❖ **תכנון מאזן בין תכנון מיטבי לשיקולים כלכליים:**

יש לתכנן בצפיפות תואמת את גודל היישוב ואופיו, תוך מענה הולם לשמירה על הביטחון האישי.

❖ **הקטנת מדד התלות של הרשויות במדינה:**

צריך להגביר את עצמאותן הכלכלית של רשויות מקומיות הן בשוטף והן בזמן משבר, על ידי הגדלת מגוון מקורות הכנסה לאורך זמן ובעיקר בשעת משבר, (הכנסות עצמיות, חיזוק השלטון המקומי על ידי העברת סמכויות ותקציבים, פיתוח מנועי צמיחה אזוריים). המדינה צריכה לתמוך במגמות אלה ולהימנע מ"לשפוך כסף" שיגרום לתלות גוברת במדינה והחלשת האזור.

❖ **זיהוי יתרונות יחסיים:**

צריך לזהות את היתרונות היחסיים והיכן נמצאים הכוחות והמנופים שיצמיחו את הכלכלה. צריך למנף כל תשתית קיימת וכל משאב בכדי להביא את האזור הפגוע לשגשוג. זה מהלך קריטי שבו למתכננים וכלכלנים אזוריים יש תפקיד חשוב הן בזיהוי של המשאבים בהם קיים יתרון יחסי, הן במינוף אזורי והן ביצירת שיתופי פעולה בין רשויות שהם המפתח. גם ועדות גבולות לחלוקת משאבים וקרקע הם מכשיר חשוב שמצליח לחולל שינויים. אבל בשעת משבר ובמצב שנוצר צריך להתניע את הכלכלה ולחזק אותה בקצב אחר, מהיר יותר.

❖ **חדשנות בתכנון ובפיתוח הישובים:**

עידוד בחינת שימוש בכלים טכנולוגיים יישומיים לטווחי הזמן הקצר, הבינוני והארוך, ובהם - עצמאות אנרגטית ואימוץ גישות לניהול מקיים, שימוש חוזר בחומרי בנייה, הערכות למשבר האקלים, דפוסי התיישבות וחלוקת אמצעי ייצור (חקלאות עירונית).

❖ **הוגנות אפקטיבית:**

הקצאת המשאבים ואמצעי ייצור באופן הוגן אשר גם לוקח בחשבון את יכולת מיצוי המשאבים ע"י השחקנים שמקבלים את התקציב. יש לנצל יתרונות יחסיים של האזור ולמקסם שיתופי פעולה אפשריים.

❖ **איגום משאבים ויצירת שיתופי פעולה בין יישובים ובין רשויות:**

עיקרון חשוב בעיקר בנושאים בעלי השלכה אזורית של תכנון ופיתוח כלכלי, על מנת מרחבית ואזורית. יש למפות את המשאבים האזוריים בעלי יתרון יחסי בתחומי משאבים אנושיים, קרקע, תשתיות, הון ותעשייה ולייצר סביבם אקו-סיסטם לפיתוח כלכלי מהיר.

4. כיצד יש לפתח את חוסן הקהילות באזור לאור פגיעות הנגרמת מאסונות, משברים ואתגרים כרוניים

רקע וסוגיות:

עקרונות כלליים לבניית חוסן בקרב קהילות האזור

- ❖ קהילה חסונה היא קהילה שמפחיתה פגיעות [קיימת או עתידית] הקשורה בתהליכי פיתוח, תנאים סוציו-אקונומיים ואיומים אפשריים; מגיבה בזמן חירום ביעילות ובאופן הוגן ולגיטימי; ומתאוששת במהירות תוך יצירת תנאים מחודשים טובים יותר, בטוחים יותר והוגנים יותר.
- ❖ החוסן נמדד באמצעות היכולת של מערכת, קהילה או חברה החשופים לסכנות להתנגד, להגיב, לספוג, להכיל, להסתגל, להשתנות ולהתאושש מהשפעותיו של משבר בפרק זמן קצר וביעילות, תוך שימור ושיקום מוסדות, פונקציות ותשתיות חיוניות למערכת.
- ❖ החוסן הקהילתי (+ החוסן האישי של חברי.ות הקהילה) צריך להיבנות ביחס לאסונות, מצבי משבר שונים בהם הקהילה וחבריה.ותיה עשויים להיתקל ו/או אתגרים כרוניים המהווים את ההקשר הקיומי שלהם.ן. בהתאם להקשר הספציפי של כל קהילה וקהילה ומאפייניה.

עקרונות תכנון:

מיסוד וחיזוק מוסדות מקומיים וקהילתיים

- ❖ **בנייה, פיתוח וחיזוק רשת של מוסדות מקומיים וקהילתיים:**
היכולת לתת מענה לצרכים קצרי וארוכי הטווח של אנשים וקהילות מצויה, בין היתר, בבנייה, פיתוח וחיזוק מוסדות מקומיים וקהילתיים, שיהוו את הלב של חיי הקהילה והעשייה הקהילתית-חברתית-כלכלית. מוסדות אלה יאפשרו לאנשים וקהילות להתארגן, להגדיר את הצרכים באופן קולקטיבי ולדאוג לאספקתם באמצעות מנגנונים המותאמים למקום. כאן חשוב להבחין בין שני סוגי קהילות:
 - קהילות גיאוגרפיות: בניין, שכונה, יישוב (על מגוון צורות ההתארגנות), רשות, אזור וכל תיחום גיאוגרפי רלבנטי אחר.
 - קהילות נושאיות/תחומיות ואידיאולוגיות: קהילות וקבוצות בעלות אינטרסים, תחומי עניין או מאפיינים כלכליים, חברתיים או תרבותיים משותפים (כדוגמת קהילות עסקיות, קבוצות חברתיות בעלות צרכים ייחודיים, קבוצה בעלות מורשת תרבותית והיסטורית משותפת ועוד).

❖ **העברת סמכויות, משאבים, ידע וכלים מהשלטון המרכזי אל הרשויות המקומיות ומהן אל התושבים.ות והקהילות:**

באופן זה המוסדות הקהילתיים יהיו אפקטיביים ויוכלו לתת מענה איכותי לצרכי התושבים.ות, בחירום ובשגרה. כמוכן, שאין הכוונה לדלג על הרשויות המקומיות, אלא להכפיל את כוחן, באמצעות הגברת כוחם של תושבי.ות הרשות וקהילותיה.

מקום לתושבים.ות והובלת התהליכים על ידי הקהילות עצמן

- ❖ **הקשבה לאנשים ולקהילות לצורך הבנת הכאבים והצרכים השונים:**
העיסוק בבניית חוסן מחייב להקשיב לאנשים ולקהילות. הקשבה איננה רק עניין טכני כי אם מוטיב מרכזי בבניית חוסן. היא תאפשר להבין את 'שיגרת החירום' המהווה את הקונטקסט הקיומי של תושבי.ות האזור בעשורים האחרונים; את הכאבים והצרכים של

האנשים והקהילות השונות; את הכעס על ההפקרה ארוכת הטווח שקיבלה ביטוי טראגי ב-7 באוקטובר; ואת הביקורת על הגופים השלטוניים-ממשלתיים השונים, על שלא סיפקו ועדיין אינם מספקים מענה ראוי.

יתרה מכך, הקשבה כנה תאפשר לייצר פתרונות רלבנטיים, שיהוו אלטרנטיבה לפתרונות אוניברסליים שכיחים שאינם מותאמים לצרכים. פתרונות שיווצרו רק אם ההקשבה תוביל לשינוי האופן בו אנשינשות המקצוע וגופי המדינה פועלים – כשהעיקרי שבהם - לתת לתושבים.ות ולקהילות את הכלים להוביל בעצמם את תהליכי התכנון והפיתוח.

❖ הכרת ה-DNA האזורי על גווניו ומורכבויותו ובאמצעותו לפתח, לקדם וליישם פתרונות המתאימים למקום:

לא בכדי הסבתות של הקיבוצים, המושבים ואופקים (כדוגמה) תוארו כיסוד הכי חזק בטבע. כאלה שלמרות המציאות הבלתי אפשרית שעמדה בפניהן ידעו להתגבר על מכשולים ולהתמודד עם המצב הקשה. קולקטיביות, התנדבות, מציאת פתרונות יצירתיים ועוד הינם חלק מה-DNA האזורי. מאמצי השיקום, בניית החוסן ותהליכי הפיתוח צריכים אם כן, להכיר את ה-DNA האזורי על גווניו ומורכבויותו ובאמצעותו לפתח, לקדם וליישם פתרונות המתאימים למקום. רק כך תהליכים אלה לא יהפכו את התושבים.ות והקהילות לקורבנות פעם נוספת.

אלמנטים מהותיים שיש להבין כשלב ראשון בתהליך

❖ הבטחת הביטחון האישי והקולקטיבי:

סוגיות הביטחון האישי והביטחון הקולקטיבי הן סוגיות יסוד בעיסוק בחוסן בעיקר לאור המציאות הנוכחית. ללא הבטחת ביטחונם של התושבים.ות והקהילות כל עיסוק בפיתוח החוסן יהיה עקר.

❖ מי.י.תחזור:

כרגע לא ברור מי מחברי.ות הקהילות שפוננו יחזרו ומי מאלה שעדיין נמצאים.ות באזור יעזבו. לאור זאת הגדרת הקהילה, בקהילות שונות, עשויה להשתנות. לכן יש למפות מי מביעים עמדות כנגד החזרה לאזור או לגבי הרצון להגר ממנו, להבין את הסיבות הגורמות להבעת עמדות אלה ולהציע דרכי פעולה להתמודד עם סיבות אלה.

❖ הבנת האופן השונה בו קהילות ואנשים מקבלים כיום מענה כבסיס להבניית התהליכים:

קהילות האזור מפחרות בכל רחבי האזור והמדינה. חלקן מרוכזות וחלקן מפוצלות. חלקן מקבלות מענה רב-תחומי וחלקן מענה מוגבל ונקודתי. לחלקן מוסדות קהילתיים מאורגנים ולחלקן אין מוסדות כלל. הבנת השונות באופן בו קהילות מאורגנות ומקבלות מענים והחשיבה על האופן בו ניתן לענות על פערים בתחומים אלה, צריכים להילקח בחשבון בבניית תהליכי התכנון והפיתוח.



איגוד המתכננים בישראל
ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION
رابطه المخططين في اسرائيل

תודות

מסמך זה הוכן בעקבות עבודתו של צוות חשיבה שהקים איגוד המתכננים בישראל בחודש דצמבר 2023 לאחר הליך של דיון ציבורי בהשתתפות מאות מתכננים ומתכננות ומחזיקי.ות עניין, תודתנו לכל מי שהשתתפו ותרמו לחשיבה ולמסמך.

שמות השותפים והשותפות לפיתוח המסמך נכתבו בסדר אקראי.

עורכות המסמך:

תמי גבריאלי
ד"ר רחל קטושבסקי
חדוה פיניש
דודי גלור
נילי ברוך

העירו והאירו:

פרופ' נורית אלפסי
פרופ' נעמי כרמון
ד"ר נאוה קיינר-פרסוב
רני מנדלבאום
פרופ' ערן רזין
חנה מורן
עפר לרנר

הנחיית מפגש החשיבה:

ד"ר נאוה קיינר-פרסוב

מרצים.ות:

פרופ' נורית אלפסי
פרופ' מוטי גיגי
יהלומה זכות

מנחיות צוותי החשיבה:

פרופ' ארז צפדיה
תומר גוטהלף
מוטי קפלן
ד"ר נילי שחורי
עפר לרנר

משתתפים.ות:

פרופ' אורן יפתחאל
פרופ' טובי פנסטר
פרופ' ערן פייטלסון
נעמה טשנר
ד"ר נופר אבני
ד"ר מירב אהרון
ד"ר פתינה אבריק-זבידאת



איגוד המתכננים בישראל
ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION
رابطة المخططين في اسرائيل

ד"ר מיכל ברייאר
ד"ר בתיה רודד
תמר כפיר
אדר' יסכה סמנה
שרון בנד
ד"ר עידן פורת
יונתן רחין
אמיתי הר לב
יוגב שרביט
אדר' ורד סולומון ממון
נעמי ספיר
שחר סולר
עינב רינגלר
ד"ר קיקי אהרונוביץ
צופיה סנטו
גיא דוננפלד
עפר גרידינגר
עדית קרמר
טל וגנר
ליהי עין גדי דוידוביץ
רונית דוידוביץ
גיא קב ונקי
דורית גרפונקל
מצדה דרורי
ג'וליה צייטין
יובל קרפלוס
מיכל בלייכר
צביקה קורן
בת אל רביד
אלה אלכסנדרי
אורית נבו
יפית חדד



איגוד המתכננים בישראל
ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION
رابطة المخططين في اسرائيل

מצ"ב: נספח - "מסמך עקרונות לתכנון אזורי"
אדר' ורד סולומון ממין- אדריכלית ראשית, מנהלת אגף בכיר לתכנון
במשהב"ש, בשיתוף אמיתי הר לב-חברת מודוס

מסמך עקרונות לתכנון אזורי של משרד הבינוי והשיכון

מבוסס על הניסיון שהצטבר בשש השנים האחרונות 2017-2023, בהכנת ארבע תכניות אזוריות ביוזמת האדריכלית הראשית, מנהלת האגף הבכיר לתכנון במשרד השיכון.

רקע

במרץ 2017 אישר קבינט הדיור את התוכנית האסטרטגית לדיור¹ 2040 שהוכנה ע"י המועצה הלאומית לכלכלה. התוכנית קבעה את יעדי גידול האוכלוסייה הצפויים במדינה בחלוקה לנפות – יעדים כמותיים. השימוש במושג 'נפה' הצביע על כיוון חשיבה חדש, שלא היה בשימוש קודם לכן, ואנו, במשרד הבינוי והשיכון הרמנו את הכפפה לבחינת המושג על רקע עוצמות הפיתוח שקודמו באותן השנים באופן מקומי. 'התרגום' של הכמות לפריסה מרחבית תוך הסתכלות על מרכיבי התשתית הדרושה לפיתוח, הביאו אותנו לחשיבה האזורית, שהיתה מצומצמת מאוד בהיררכיה התיכנונית הנהוגה הרגילה (ארצי, מחוזי, מקומי).

הצוות הראשון שעסק בתכנון האזורי, בהובלת אדריכל אריה רחמימוב, העמיק לחקור ולעסוק במושג 'הנפה' שהתחוויר כיחידת מידה מרחבית המתרכזת במרחב גיאוגרפי שמתקיימים בו יחסי גומלין בין ערים ומועצות מקומיות לבין ישובים בעלי צביון כפרי, המאוגדים תחת מועצות אזוריות. ההתבוננות התכנונית סביב 'קו כחול' של אזור איפשרה לעלות בקנה המידה ולתכנן בראייה **מרחבית-אזורית** מערכות החוצות גבולות מוניציפליים, בכללן, מערכות תשתית פיסית, מערכות תנועה ותחבורה, מערכות אקולוגיות סביבתיות ונופיות וכן מערכות שאינן פיסיות - חברתיות, תרבותיות וכלכליות. החופש לתכנן מרחב, פתח אפשרויות שהיו מוגבלות מאוד במסגרת התכנון של תכניות המתאר המקומיות וגם המחוזיות².

כל אלו היוו את הבסיס להבנה כי תכנית אזורית היא שולחן עבודה משותף (ויש לומר חדש) שלא היה קיים קודם לכן, והזדמנות מצוינת לבניית הסכמות בין בעלי עניין שונים ומגוונים המבקשים למנף נכסים ועוגנים במרחב במטרה לשרת את כלל התושבים ולא רק את תושבי ישות מוניציפלית אחת כך **סך השלם עולה על חלקיו.**

בהתאם לזאת קודמו ארבע תוכניות אזוריות + תכנית אחת מטרופולונית³: במהלך השנים 2018-2020 הוכנה התוכנית האזורית הראשונה - נפת אשקלון. במהלך השנים 2020-2022 הוכנה

¹ החלטה קבינט הדיור מס' 1311/ מיום 13.2.17 אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 2.3.17 ומספרה הוא 2457.

² תכנית מחוזית על אף שהיא גם חוצה גבולות מוניציפאליים, מתבוננת על מחוז ולכן לא יכולה לרדת לרזולוציה של מערכות תשתית הדרושות לתיפקוד יום יומי בין ישובים. היא כוללת מידי במובן התיכנוני של המילה.

³ תכנית אב למטרופולין ירושלים, קודמה בין השנים 2019-2021 ע"י מחוז ירושלים של משרד הבינוי והשיכון

התוכנית האזורית השנייה - גליל מערבי. במהלך השנים 2022-2023 יצאו לדרך שתי תכניות אזוריות⁴: תכנית אזורית לנגב המזרחי ותוכנית אזורית לכנרת ועמקים.

הניסיון שצברנו בהכנת ארבעת התוכניות הללו יצר תהליך בו התגבשו תובנות לגבי המטרות להכנת תוכניות מסוג זה, לגבי מתודולוגיות לקידומן ולגבי מספר עקרונות תכנון אותם נבקש לפרט להלן. ניתן לתכלל את מטרת העל להכנת תוכנית אסטרטגית אזורית כיצירת התנאים לצמיחה מכלילה באמצעות שיתופי פעולה אזוריים רב מגזריים. צמיחה מכלילה היא צמיחה מקיימת (המתייחסת לצמיחה כלכלית והן לצמיחה חברתית וסביבתית) לה שותפים רבים ככל הניתן (ובמובן זה היא פועלת להקטנת פערים). רב מגזריות היא פעולה בשיתוף פעולה בין ארבעת המגזרים המקובלים (הפרטי, הציבורי, המלכרי והעסקים החברתיים).

עקרונות לתכנון אסטרטגי אזורי:

1. אזורי. התוכנית האזורית היא תוכנית חוצת גבולות ומכילה מספר ערים ומספר מועצות כפריות - העקרון של ערים וכפרים יחד הינו עקרון חובה - הוא עקרון בסיסי בתכנית אזורית. חשוב להבין כי "גבול" התוכניות יכול להתייחס למרחב גיאוגרפי, מנהלי ונושאי. לדוגמה: תוכנית יכולה לכלול רשות מקומית שאינה חברה באשכול השותף לתכנון. מרחב התייחסות בתוכנית יכול לבחון בנושא מסוים מרחב שהוא מחוץ לגבול התוכנית. תוכנית יכולה לבחור להתייחס לחלק ממרחב: לדוגמה: חלק מאגן היקוות והיא יכולה להתייחס למרחבים כגון אזורים תפקודיים או מרחבי שגשוג. בכל מקרה היא צריכה להביא לידי ביטוי את תפיסת ההפעלה של אזוריות. בהתאם לזאת השולחן הראשון להתנעת תכנית אזורית הוא שולחן של ראשי הרשויות העירוניות והכפריות. פגישת ההתנעה נעשית בנוכחות ראשי הרשויות המאמצים את דרך החשיבה האזורית ומעלים את הצרכים השונים באזור. השולחן השני יכול את בעלי התפקידים מהאזור בתחום התכנון, הסביבה, החינוך, הרווחה, הבריאות והתחבורה. אלו כוללים את מהנדסי הרשויות המקומיות, מנהלי מחלקות ואגפים הרלוונטיים וגופי סמך כגון חברות כלכליות, מוסדות אקדמיים (כולל מיכללות) או רפואיים, מכוני הכשרה ומרכזי חדשנות למיניהם. נציגי משרדי הממשלה מהווים את השולחן השלישי והוא נדרש כדי לתמוך בהחלטות המתקבלות בשולחנות הראשון והשני. כל מפגשי העבודה מתקיימים באזור וצוות התכנון נדרש להכיר את האתגרים, הצרכים ולנתח אותם יחד עם בעלי העניין באזור.

2. אסטרטגי. התוכנית האזורית היא איננה תוכנית סטטוטורית. עובדה זו יוצרת מרחב אפשרויות פעולה הן במובן של הנושאים בהן עוסקת התוכנית (ומכך צוות היועצים הרלוונטי), הן במובן של המתודולוגיות ודרכי הפעולה להכנת התוכנית (למשל ההבחנה החשובה שבין מתודה פיסית לפיתוח חלופות לבין פיתוח כיווני פעולה אופרטיביים בתכנון אסטרטגי) והן במובן של גמישות במאפייני התוצר הסופי. היבט חשוב נוסף הוא התובנה לגבי הרזולוציה האפקטיבית לתוכנית מסוג זה. חשוב כי התוכנית לא תעסוק ברמת תכנון מפורטת מידי ומאידך חשוב שתהיה קונקרטי ומכוונת יישום. השכבה הפיסית מתמקדת תחילה באיתור רשתות תשתית או חיזוק ועיבוי שלהן. רשת תנועה ותחבורה במרחב, רשת ירוקה אקולוגית סביבתית, רשת ניקוזית מבוססת אגן ניהול נגר, ורשתות אספקת אנרגיה -

⁴ שתי התוכניות מקודמות בימים אלו

חשמל, תקשורת, ביוב ומים. השכבה של צפי הגידול נגזרת מהתכנית האסטרטגית ומבוססת על תכניות המתאר המקומיות של מינהל התכנון. התכנית שאיננה פיסית מתמקדת בזיהוי מוקדי הפעילות החברתיים, התרבותיים והכלכליים המאפיינים את האזור. את המוקדים יש לאפיין בעוצמות המשיכה אליהם (וקטורים) ופוטנציאל הצמיחה שלהם.

3. משותף. תכנון אסטרטגי אזורי מחייב שיתוף ודיאלוג משמעותי, ובמקרים רבים בניית הסכמות עם מגוון רב מגזרי של בעלי עניין. בעלי העניין הם השותפים המעשיים ליישום התוכנית ועל כן מעורבותם בהכנתה היא קריטית. בעלי העניין מגוונים מאוד בהגדרה וכוללים משרדי ממשלה רלוונטיים, ראשי ראשויות וממלאי תפקידי ליבה ברשויות, גופים נוספים כגון רשויות ניקוז או גופי סמך, ארגונים מקומיים, עמותות וארגוני חברה אזחרית, נציגי אקדמיה ועוד. לכולם תפקיד ותרומה סגולית לתהליך, לא פחות מכך לאיכות התוצר, וכאמור ליישומו. תכנון אסטרטגי אזורי מחייב תהליכים מגוונים ולא "שיתוף ציבור".

4. מכוון לשיתופי פעולה אזוריים ולצמצום פערים. הנחת העבודה של תכנון אזורי היא כי אף רשות מקומית לבדה אינה יכולה להשיג צמיחה מכלילה ובת קיימא. גם מועצות חזקות יותר יתקשו מאוד לעמוד ביעד זה לאורך זמן. על כן שיתופי פעולה בין רשויות, ארגונים ומגזרים הם מכפיל כוח הכרחי. בנוסף, אחת ממטרות העל כאמור היא צמיחה מכלילה – כזו שרבים נהנים ממנה והיא מצמצמת פערים. אין דרך להשגת צמיחה כזו ללא שיתופי פעולה משמעותיים. על כן אחד מתפקידי התהליך הוא לזהות שיתופי פעולה קיימים, להעצימם ולהמשיך ולטוות רשת צפופה של שיתופי פעולה במרחב.

5. קצר ומוכוון יישום. אחת התועלות הגלומות בתכנון אסטרטגי על פני תכנון סטטוטורי היא האפשרות לקדמו בפרק זמן קצר יותר משמעותית. דינמיות המציאות מחייבת תכנון אסטרטגי ממוקד המאפשר "תרגום" לתוכניות עבודה (חומש) במהירות יחסית. בנוסף וחשוב לא פחות, תכנון אזורי אסטרטגי נכון שיהיה מכוון יישום. מוכוונות כזו מהווה מכפיל כוח ואת אחת התועלות המרכזיות מבחינת הערך המשותף לכלל השותפים.

6. תהליך בונה אמון. תכנית אזורית היא 'התירוץ' להושיב את בעלי העניין השונים למציאת צרכים משותפים התורמים לקידום ולצמיחה מכלילה. צרכים משותפים בונים יחד תמונת עתיד אזורית משותפת ובהמשכה מגבשים כיווני פעולה אופרטיביים ובנק רעיונות מעשיים המבוססים על שיתופי פעולה. תהליך התכנון הוא, במידה רבה, ה"תירוץ" לתהליך בונה אמון המחבר שותפים רלוונטיים לחזון משותף ולפעולה יחד להשגת מטרות משותפות. נדגיש כי לאמון תפקיד מפתח כבסיס ויסוד לשיתופי פעולה. על כן כל תהליך חייב להיות מוכוון לבניית אמון ולחיבור מיטיב בין השותפים לדרך.

כתבו וערכו : אמיתי הרלב – חב' מודוס, ורד סולומון ממנ – אדריכלית ראשית, מנהלת האגף הבכיר לתכנון במשרד הבנוי והשיכון