



17.8.11

**חסמים בתחום התכנון והבניה  
נייר עמדה מטעם איגוד המתכננים בישראל**

**א. כללי**

איגוד המתכננים הוא הארגון המקצועי הפועל מזה עשרות שנים ומייצג את מרבית העוסקים בתכנון עירוני ואזורי בישראל וחברים בו מתכננים מהמגזר הציבורי (לרבות במשרדי הממשלה השונים, בלשכות התכנון המחוזיות ובוועדות המקומיות), מתכננים מהמגזר הפרטי (העוסקים בהכנת תוכניות הן עבור גופים ציבוריים והן עבור יזמים פרטיים) ומתכננים מהעולם האקדמי. אחת ממטרותיו המרכזיות של איגוד המתכננים הוא **קידום איכות התכנון העירוני והאזורי בישראל**.

בפתח הדברים יובהר כי אין לאיגוד ספק שקיימים כשלים בתחום התכנון והבניה המקשים קידום ומימושן של תכניות. כשלים אלו לא רק פוגעים במטרות התכנון, אלא פוגעים לעיתים קרובות גם באיכות התכנון.

חשוב להדגיש כבר עתה שניתוח החסמים בתחום התכנון והבניה, כפי שנעשה על ידינו, והדרכים להסרתם (ראה פרוט בהמשך) מלמד כי **הכשלים המרכזיים נוגעים בעיקר לשלב מימוש ויישום תכניות**, בעיקר בשל העדר השקעה בתשתיות על ציבוריות<sup>1</sup> (מרכזי טיהור שפכים, דרכים, עבודות פיתוח וכד'), חסמים הנובעים ממבנה הכלכלה המוניציפאלית ומההשלכות על עידוד הבניה למגורים על הרשויות המקומיות וכן חסמים בתהליך רישוי הבניה.

בנוסף, הכשל המרכזי בשלב המוקדם יותר של אישור התכנון הסטטוטורי ברמות השונות הוא בעיקר **השקעה מועטה מדי של המדינה בכל הנדרש לקידום תהליך התכנון**. המדובר במחסור חריף ורוחבי בכוח אדם מקצועי ואיכותי במוסדות התכנון (דבר שיוצר עומס בלתי נסבל ופגיעה במקצועיות), אי איש משורות בכירות בתחום התכנון במשך תקופות ארוכות, השקעה מועטה מדי בתעריפי התכנון במכרזים ציבוריים, העדר השקעה בביסוס המעמד המקצועי של העוסקים בתכנון עירוני והכשרתם והעדר השקעה באמצעים הנדרשים לתכנון (כגון מערכות מיחשוב מתקדמות ועדכניות).

חרף זאת, בתקופה האחרונה נוהגים נציגי ממשלה לתקוף את מערכת התכנון ולהציג אותה כ"מקור הבעיה" ואף לכנות את תהליך התכנון כ"בירוקרטיה" שיש לקצץ בה. בדרך זו לא רק שנפגע הליך התכנון אלא שהידיון מוסט מהבעיות האמיתיות שלהן נדרש פתרון.

**ב. חסמים במימוש תכניות**

כאמור לעיל, חלק ניכר מהחסמים בתחום התכנון והבניה ובשוק הדיור אינם בהליך התכנוני אלא בשלב של מימוש ויישום תכניות מאושרות. חסמים אלה צפים ועולים כבר בשלב התכנון כאשר הם מוגדרים כתנאים

<sup>1</sup> הנדרשות מתוקף התניות בתכניות בהתבסס על בדיקות וסקרים מקצועיים: סקרים סביבתיים, סקרי זיהום מים, בחינת השלכות

תחבורה וכד' ראה גם סעי' ב' של מסמך זה



### ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

לאישור התכנית / למתן היתרי בנייה. כך למשל, לעיתים קרובות לא ניתן לקדם תכנון למתחמי מגורים חדשים מאחר והקמתם מחייבת פיתוח תשתיות על חדשות כגון סלילת כבישי רוחב חדשים, הקמת מחלפים ומחלפונים, הקמת מתקני טיהור שפכים, הסטת קווי מתח עליון וכיוצ"ב.

#### ב.1. העדר השקעה בתשתיות על

אחד החסמים המרכזיים בתחום התכנון והבניה הוא העדר השקעה בתשתיות חיוניות שהקמתן חיונית לצורך מימוש תכניות מאושרות (לעיתים לאלפי יחידות דיור) ואף מהווה חסם לאישור תכניות או כניסת תכניות לתוקף. הדבר נובע, בחלקו, מהעדר תאום בתזמון בין השקעות מדינה או רשויות מקומיות בפיתוח תשתיות העל לבין לוחות הזמנים לפיתוח ולהשלמת התנאים התכנוניים. יתר על כן, מצופה מהרשות המקומית שתצור תנאים המקדמים יזמות ותכין את התשתיות ליזם בגישת "מגרש מחכה ליזם", אך רשויות, בעיקר החלשות שבהן, מתקשות לבצע זאת, כשהכלים ואמצעי המימון העצמי העומדים לרשותן מוגבלים. הרשויות מתקשות גם בניהול ובתאום תזמון התשתיות, שפיתוחן מוטל על המדינה. הקושי נובע גם מכך שעלויות פיתוח התשתיות המקומיות אינן מכוסות במלואן על-ידי יזמים<sup>2</sup>. רוב הרשויות גם אינן ערוכות עם חוקי עזר מתאימים ולפיכך צפוי פער עצום בין צרכי ועלויות הפיתוח לבין מקורות המימון ובין מועד התחלת הפיתוח לבין מועד קבלת הכספים בגין הפיתוח.

#### פתרון מוצע:

הקמת צוות בראשות משרד ראש הממשלה בשיתוף עם משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי והאוצר, אשר יודא תיאום בין תכניות העבודה הרב-שנתיות של הגופים הרלוונטיים ואף ייתן פתרונות למקרים פרטניים תוך התייחסות להסרת חסמים בפיתוח, לתזמון השקעות, לדיפרנציאציה בין הרשויות וכן לדרכים מתקדמות למימון תשתיות, כפי שמושמות בפרויקטי תשתית אחרים במדינה כגון: BOT או PPP, PPT - שותפויות בין מגזר ציבורי ופרטי ושיטות נוספות.

בנוסף, בעקבות פסיקת בית המשפט בעניין אגרות והיטלים – יש לבחון את התאמת התשתית החוקית הקיימת לצורכי מימון ופיתוח תשתיות על ידי הרשויות המקומיות.

#### ב.2. חסמים במימוש תוכניות ובטיפול במימון פיתוח תשתיות על ומוסדות ציבור

כשל מרכזי נוסף הוא העדר הטיפול הכולל בהיבטים הכלכליים הקשורים במימוש תכניות ומימון שירותי הציבור. המעבר בין התכנון לביצוע מחייב את הרשות לבצע עבודות פיתוח בטרם כניסת היזמות הפרטית וקידום הבנייה והאכלוס, בעיקר בכל הנוגע למימון הקמת מבני ציבור וחינוך. מינהל מקרקעי ישראל מאפשר במכרזיו גביית סכום קטן יחסית למימון מוסדות הציבור - עלות שאינה מכסה את העלות בפועל לצרכי ציבור. חסם זה עשוי לעכב מימוש תכניות בפועל לתקופות ארוכות.

בנוסף, המיסים העירוניים מבניה למגורים אינם מספיקים לכיסוי ההוצאה הנדרשת מרשות מקומית לצורך הספקת שירותי הציבור לתושבים. רשויות נדרשות להוסיף מתקציבן סכומי כסף גדולים לאספקת "סל

<sup>2</sup> בפסיקה אחרונה, בוטלה האפשרות להטיל על היזמים את פיתוח התשתיות בהסכמי פיתוח.



### ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

השירותים לתושב" למרות שמדובר בשירותי מדינה. לפיכך, רשויות מקומיות רבות נמנעות מקידום תכניות בניה למגורים, בכלל, ובכל הנוגע לאוכלוסיות חלשות ודירות קטנות, בפרט. וזאת, בין היתר, בשל פער שבין ההכנסות מארנונה ממגורים וההוצאות עבור השירותים הנדרשים ל"סל השירותים" לתושב והעדד מקור תקציבי למימון מלא של שירותי הציבור. במצב זה, הרשויות מעדיפות לקדם תכניות לאזורי תעסוקה בלבד, המהווים נכסים מניבי ארנונה, המאזנים את תקציבה של הרשות המקומית.

#### פתרונות מוצעים :

- (1) נדרש לוודא קיום התייחסות לסוגיות הכלכליות והמימוניות כבר בשלב התכנון. במסגרת זו יש לשקול הכנת נספח כלכלי-מימוני לתכניות, שיכלול התייחסות לעלויות ולאופן מימון וביצוע פיתוח התשתיות והקמת מבני ציבור. כמו כן, יש לדרוש כי "היועץ כלכלי" הנדרש בצוות תכנון, לא יהיה הפרוגרמטור, אלא מומחה בכלכלה מוניציפאלית, במימון תשתיות ובתקציב עירוני, על מנת שיציע כלים כלכליים ליישום התכנון.
- (2) יש לספק הכשרה כלכלית לחברים ומתכננים במוסדות התכנון.
- (3) יש לבחון צורך בשינויים בחקיקה הנוגעת למימון פיתוח תשתיות (היטלי פיתוח, האפשרות להטיל הטלי פיתוח על יזמים וכד').
- (4) יש מקום לשינויים בחלוקת העלויות באספקת "סל שירותים לתושב" בעיקר בכל הנוגע לרשויות חלשות או כאלה שנעדרות נכסים מניבי ארנונה באופן המכביד על הכלכלה המוניציפאלית.

#### 3.2. חסמים בהליכי רישוי הבניה

מקורו של חסם נוסף במימוש תוכניות מאושרות הוא בהליך רישוי הבניה. הליכי התכנון המרחביים עוסקים למעשה בקביעת מדיניות ציבורית בדרך של חקיקה (תכנית כמוה כדין), בין היתר על-ידי שליטה בזכויות פיתוח ובניה. זהו הליך שיש לו השלכות רבות ביחס לחלוקת המשאבים ומעורבים בו אינטרסים רבים ובעלי עניין רבים. לעומת זאת, הליכי רישוי הבניה הם הליכים טכניים ומקצועיים בעיקרם, אשר תפקידם להבטיח כי עבודות הבניה מבוצעות בהתאם להוראות התוכניות המאושרות ובהתאם לתקנות, כללים ותקנים שמטרתם להבטיח בטיחות הבניה, נגישות וסטנדרטים מינימאליים בתחום הבניה.

ועדת זיילר (ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור שמונתה בעקבות אסון ורסאי) דנה בהבדלים שבין הליכי התכנון המרחבי לבין הליכי רישוי הבניה ולאחר שסקרה את המצב הנהוג במדינות אחרות קבעה שיש להפריד בין התכנון האזורי לבין רישוי הבניה הן בחקיקה והן מבחינת הגורמים המטפלים בנושאים אלו:

*"כיוון שתכנון המבנה והתכנון האזורי הם תחומים השונים זה מזה הן מבחינה מושגית והן מבחינת הפונקציות הפועלות, הרי שזיווגם בחוק אחד יוצר אצל הבריות תחושה שהתכנון האזורי והבנייה חד הם. פועל יוצא מכך הוא שהשיקולים והקשיים בתחום האחד משליכים ומתערבבים בעשייה ובתהליך הנוהגים אצל השני. בעוד שבתכנון האזורי שולטים העקרונות של שיקול דעת ציבורי המאזן ומגשר בין אינטרסים רבים ונוגדים, המחייבים קבלת הכרעות ערכיות על-ידי נציגות ציבורית, הרי ענף הבנייה הינו מקצועי-טכני, שבו יש ליישם בדרך כלל עקרונות מדעיים ללא התערבותם של שיקולים ציבוריים ערכיים. הפרדה "טכנית" בין השניים תבהיר את ההבדלים המהותיים האלה.*



### ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

אין כל סיבה שזיווג זה בחוק ימשיך להתקיים. מסקנה זו, הנראית לנו נכונה ומועילה כשלעצמה, נכונה שבעתיים נוכח המלצותינו, שאף הן כלולות בדוח זה, להפריד הפרדה מלאה מבחינת המטפלים, בין הטיפול בתכנון האזורי לבין הטיפול בבנייה.

בפועל, למרות שחלפו שנים רבות מאז מסקנות ועדת זיילר טרם נעשה דבר ליישום מסקנה זו וטרם נעשתה רפורמה אמיתית בהליכי הרישוי. הליך הרישוי והבנייה בחלק ניכר מהרשויות בארץ נעשה בלא חובת מחשוב, שקיפות מינימאלית, הגדרת תהליך מובנה, מדדים מדידים ובדיקת יעילות הביצוע. הדבר מוסיף לסרבול הליך הרישוי ולעיתים העמדתו על פרק זמן של שנים לאישור היתרי בניה לאחר שכבר קיימות תכניות מאושרות.

הועדות המקומיות, מופקדות גם על הליכי תכנון וגם על הליכי רישוי. נושא המשרה המקצועי הבכיר (מהנדס העיר) מופקד הן על תכנון העיר והן על הליכי הרישוי (בהיותו חלק מרשות הרישוי ובעל סמכויות על-פי חוק בהליכי הרישוי והאכיפה). בועדות המקומיות קיים מחסור של כוח אדם מקצועי בתחום הרישוי וקיים גם חוסר בידע מקצועי בתהליך הרישוי - מוסדות אקדמיים לא מכשירים את המתכננים, האדריכלים ועובדי מוסדות התכנון בתהליכי הרישוי. כתוצאה מכך, רמת הגשת התוכניות לרישוי כמו גם הליך הבדיקה אינם מיטביים וגורמים לסרבול התהליך והארכת משך הזמן הנדרש לקבלת היתרי הבנייה.

חשוב לציין, כי מזה מספר שנים עוסק צוות מקצועי במשרד הפנים ברפורמה מקיפה בהליכי הרישוי, תוך קידום הצעה שמכוני בקרה חיצוניים ישמשו לבדיקת התאמת בקשות להיתר לתכן הבניה. לאחר עבודה יסודית גובשה הצעה לחקיקה, אך בשנת 2010 החליטה הממשלה על רפורמה כוללת בחוק התכנון והבניה והחלפתו בחוק חדש. בעקבות החלטה זו הוכללה הרפורמה בהליכי הרישוי ברפורמה מקיפה יותר וכתוצאה מכך אישור הרפורמה עוכב לשנים רבות.

#### פתרונות:

(5) פיצול הרפורמה בחוק התכנון והבניה וקידום מיידי של הרפורמה ברישוי בחקיקה נפרדת. החלטה שכזו תאפשר מתן פתרון מיידי בחסם מאד משמעותי בתחום הבניה ותאפשר המשך דיון אמיתי ושיקול דעת רציני בכל הנוגע לשינויים המוצעים בתחום התכנון (שרבים מאד מהם שנויים במחלוקת). יש לציין, כי גם לאחר שיבוצעו תיקוני החקיקה, היערכות המערכת לביצוע הרפורמה והטמעת השינויים יתמשכו על פני מספר שנים. יש להניח שיהיו לא מעט מחלוקות גם ביחס לפרשנות הוראות הדין החדשות (דבר שיהיה כרוך בהליכים ממושכים בבית המשפט). לפיכך, מוצדק לקדם את הרפורמה בהליכי הרישוי בנפרד מרפורמה בהליכי התכנון גם בכדי למתן את חוסר הוודאות והכאוס שייווצרו כתוצאה מביצוע רפורמה מקיפה וכוללת בבת אחת.

(6) הפרדה מוחלטת בין הליכי הרישוי ובין הליכי התכנון בהתאם להמלצת ועדת זיילר. הפרדה זו צריכה להיות גם ביחס לגורמים המטפלים בכל הליך, תוך יצירת תקנים נפרדים לעובדים בתחום התכנון ולעובדים בתחום הרישוי. בראש ובראשונה, יש מקום להפרדת תפקיד "מתכנן הועדה המקומית" לבין תפקיד "מהנדס הועדה המקומית" (המשמש כרשות הרישוי). העובדה שכיום מהנדס הועדה המקומית אחראי גם על נושא התכנון וגם על נושא הרישוי מעמיסה על תפקיד זה עומס רב מדי מתחומים מקצועיים שונים לחלוטין.

(7) על משרד הפנים לקדם בכל הרשויות המקומיות הכנה של "מסלול טיפול ביזם", של כל התהליכים הנדרשים לקידום יוזמות וכן הכנת מסלול רישוי מובנה, שקוף, יעיל, ממוחשב, מדיד ובדיקת יעילות ביצוע



ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

באופן שיקצר את משכי זמן בדיקת התוכניות והדיון בהם. הדבר דורש בחינה נקודתית של תהליכי עבודה וחלוקה ארגונית. ברשויות המקומיות המעטות שנעשה תהליך בחינה שכזה (על-ידי בעלי מקצוע בתחום הייעוץ הארגוני וחקר ביצועים) ניכר שיפור רב בשירות הניתן ליזמים בתהליכי הרישוי וקיצור משמעותי בזמן הוצאת היתר בניה.

(8) גיבוש הכשרה מקצועית בנושא רישוי והגדרתה כקורס חובה לכל העוסקים בנושא תכנון ורישוי.

ג. חסמים בהליך התכנון המרחבי

הליך התכנון הינו הליך מורכב מסוגיות רבות רב מימדיות ומאינטרסים רבים לעיתים סותרים, המיוצגים על ידי בעלי עניין רבים ובכלל זה רשויות ממשלתיות. מצב זה יוצר, לעיתים קרובות, חסמים בקידום התוכניות ובהמשך גם במימוש שלהם.

הליך התכנון אינו מלווה בהליך מקביל של תכנון אסטרטגי שיטתי לקבלת החלטות מתוך מסגרת כללית לפעולה להשגת מטרות ויעדים מוסכמים על בסיס קדימויות ובהתחשב במשאבים הקיימים. הליך אסטרטגי זה בודק בראיה ארוכת טווח מה ההשלכות של התכנון על הרשות המקומית והמרחב שסביבה ומונע מצב שבו הרשות נכנסת לקשיים כלכליים או חברתיים, הגורמים להעדר יכולת לקדם יוזמות נוספת או לשפר את שוק הדיור בה. פתרונות כלליים מוצעים:

(9) הקמת פורום חסמים ליד מוסדות התכנון על מנת ליצור הידברות בין כל בעלי העניין ולקדם את פתרון מעשי של החסמים.

(10) לבחון את התכנון בראייה אסטרטגית ולהסדיר את כשלי השוק מבחינה כלכלית וארגונית, הכרוכים, בין היתר גם בשינויי חקיקה.



### ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

#### ג.1. מחסור בכוח אדם מקצועי ומשאבים במוסדות התכנון

חסם מרכזי בתחום התכנון המרחבי הוא מחסור משמעותי של כוח אדם מקצועי ומשאבים במוסדות התכנון בכל הרמות ובמיוחד במסגרת לשכות התכנון המחוזיות. כתוצאה מהמחסור בכוח אדם נוצר עומס רב על כל אחד מהמתכננים בועדות המחוזיות (המכונים כיום "בודקי תוכניות"), על מתכנן המחוז ועל חברי הועדות המחוזיות. עומס זה גורם גם לעיכוב רב בהליכי אישור תוכניות (תוך חריגה מלוחות הזמנים הקבועים כיום בחוק) ופוגע באיכות התכנון לאור השהות המועטה המוקצבת לבחינת כל תכנית. המחסור בכוח אדם במוסדות התכנון לא מתייחס רק לתקני מתכננים במוסד התכנון אלא גם למחסור בשעות ייעץ משפטי (דבר הגורם לעיכוב רב בקבלת מענה) וגם ביועצים מקצועיים חיצוניים (כגון יועצים סביבתיים, יועצים שמאיים יועצי תחבורה וכיוצ"ב).

#### פתרונות מוצעים:

- 11) לעמדת איגוד המתכננים, הפתרון לעומס בועדות המחוזיות אינו קיצור לוחות הזמנים הקבועים בחוק (אשר ממילא אינם נשמרים כיום) ואינו פגיעה בסמכויותיהן, אלא תוספת תקנים וכוח אדם מקצועי למוסדות התכנון באופן שיתאים לעומס העבודה ולאתגרים המקצועיים בהם על מוסדות התכנון לעמוד.
- 12) בנוסף, יש להשקיע בהכשרה מקצועית שוטפת של העובדים המקצועיים במוסדות התכנון בכל הרמות (למשל על-ידי הקמת מכון השתלמויות בשיתוף עם איגוד המתכננים).
- 13) כמו כן, על משרד הפנים, המופקד על תחום התכנון העירוני והאזורי בישראל, לנקוט בצעדים לחיזוק המעמד המקצועי של מתכנני הערים והאזורים בישראל. כצעד ראשון יש להתחיל בשינוי שמות המשרות במוסדות התכנון. כך למשל, יש לשנות את שם המשרה "בודק תכניות" לשם "מתכנן ערים" כיאה להגדרת התפקיד בפועל וההכשרה המקצועית הנדרשת לכך. בנוסף, גם במישור המקומי על המופקד על תכנון העירוני להיקרא "מתכנן הועדה המקומית" או "מתכנן העיר" (ולא בשם "מהנדס").
- 14) שיפור תנאי העבודה של מתכננים במוסדות התכנון - לצורך שיפור המקצועיות והיעילות של מוסדות התכנון יש בהכרח לשפר את תנאי העבודה של מתכנני הערים במוסדות התכנון הן ברמה הארצית והמחוזית והן במסגרת השלטון המקומי. שינוי זה חייב להתבטא גם בתנאי השכר של המתכננים. לא ניתן לצפות לעבודת כוח אדם אקדמאי (לרוב בעל תואר שני) מקצועי ויעיל בתנאי שכר הזהים לאלו של עובדים זוטרים בלתי מיומנים וללא השכלה.
- 15) שימוש בשירותי תכנון וקבלת חוות דעת מקצועיות במיקור חוץ - בנוסף, לצורך ייעול עבודת מוסדות התכנון ועמידה בלוחות זמנים קצרים יש לעודד שימוש בשירותי תכנון וקבלת חוות דעת מקצועיות במיקור חוץ. כך למשל נעשה כיום בועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל) - דבר שמסייע לה לעמוד בלוחות זמנים קצרים יחסית.
- 16) הקצאת משאבים במחשוב ועדכון מערכות ממוחשבות - גם בתחום זה נדרש תגבור וחיזוק התשתית העומדת לרשות מוסדות התכנון.

#### ג.2. כשלים ניהוליים וארגוניים בתיאום תכנון במוסדות התכנון ובמשרדי הממשלה

בנוסף למחסור בכוח אדם, קיימים במוסדות התכנון כשלים שהם בעיקרם ניהוליים וארגוניים. להלן פירוט כשלים ניהוליים וארגוניים שצויינו על-ידי חברי האיגוד:



### ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

- **ריכוזיות המערכת הניהולית/ הסטטוטורית**
  - א. עיסוק בנושאים מקומיים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים.
  - ב. **תהליכי התקשרות איטיים**
    - א. עיכוב בחתימה על חוזי ייעוץ, חוזי חקירה, מכרזי תכנון. לעיתים קרובות, קיים פער של חודשים רבים ואף שנים ממועד קבלת החלטה על הכנת תכנית ועד התחלת ביצוע התכנון בשל עיכוב בהתקשרות עם משרד תכנון בהליכי של מכרז.
    - ב. הצורך בפנייה לוועדת הפטור במשרד האוצר, עבור יועצים מעל 5 שנים.
  - ג. **ליקויים בתיאום הבין משרדי**

לעיתים עיכובים בקידום תכניות במוסדות התכנון נובעים מהעדר תיאום בין משרדי הממשלה. לעיתים מדובר בהעדר תיאום מוקדם ביחס לתכניות ביוזמה ממשלתית. כמו כן, לעיתים קרובות במסגרת הליכי האישור נדרש היזם לתאם את המשך קידום התכנית (כתנאי להפקדה או כתנאי לאישור) עם עשרות גורמים שונים (בכלל זה משרדי ממשלה, גופי תשתיות שונים, קק"ל, רשויות ניקוז וכיוצ"ב). עם זאת, התיאום עם הגורמים השונים עשוי להמשיך חודשים רבים בשל העדר מענה מאותם גורמים.
  - ד. **אחריות תכנונית וכישורי ניהול**

קושי נוסף בקידום תכניות הוא חוסר רצון המתגלה במקרים מסוימים אצל בעלי תפקידים בכירים לקחת אחריות ולגלות מנהיגות תכנונית, אשר מביא להימנעות מקבלת החלטות בנושאים שנויים במחלוקת. בנוסף, יש לשפר את כישורי הניהול של עובדי מוסדות התכנון.
  - ה. **העדר נהלים אחידים**

במוסדות תכנון שונים נהלים שונים לגבי הליך קליטה ואישור של תכניות. הדבר לעיתים יוצר בלבול וציפיות שונות בקרב יזמי תכניות ומגישי תכניות.

#### פתרונות מוצעים:

- 17) עידוד השימוש בפרה רולינג - יש לעודד שימוש בהליך של קבלת חוות דעת מוקדמת (פרה רולינג). קבלת חוות דעת מוקדמת יכולה לחסוך מראש הגשת תכניות שסותרות את מדיניות התכנון של מוסדות התכנון ולסייע בהכנה טובה יותר של תכניות שעשויות להתאים למדיניות התכנונית של מוסדות התכנון. מוצע לגבש נוהל, אשר יפרט מהו המידע הנדרש לצורך קבלת חוות דעת מוקדמת.
- 18) ביצוע תיאום מוקדם של תכניות ביוזמה ממשלתית בין משרדי הממשלה השונים וגורמים ציבוריים (ממשלתיים ומקומיים) שונים.
- 19) הכשרה ניהולית - מוצע לקדם מתן הכשרה ניהולית וארגונית בקרב נושאי משרה במוסדות התכנון לצורך שיפור הכישורים הניהוליים.
- 20) הגבלת זמן לתגובות גורמים עימם יש לתאם תכניות – מוצע להגביל את משך הזמן לקבלת תגובות מגורמים עימם יש לתאם תכניות. במידה וגורם אינו שולח התייחסות בתוך פרק הזמן הנדרש על מוסד התכנון להשתמש במומחים מטעמו לצורך בחינת התכנית והתאמתה לדרישות תכנוניות שונות. בנוסף, יש להקפיד כי לאף גורם לא תינתן "זכות וטו" למניעת המשך קידום תכנית שהוחלט על-ידי מוסד התכנון לקדמה באמצעות הצורך לתאם את התוכנית עימו.
- 21) שימוש בתהליכי תכנון השתתפותיים - כיום הנטל לקידום תכנית מוטל על היזם, כאשר הוא זה שצריך לדאוג לקבלת הערות מלשכות התכנון, תיקון התכנית ותיאום עם גורמים שונים. לעיתים היזם נתקל





### ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION

בקשיים שונים בתיאום התכניות עם גורמים שונים ללא סיוע מצד מוסד התכנון במציאת פתרונות. במקרים אלו התכנית נדונה שוב ושוב במוסדות התכנון (בדרך כלל בהפרשים של מספר חודשים) ללא קידום ממשי של התכנית. מוצע כי במקרים בהם תכנית בעלת חשיבות ציבורית אינה מקודמת במשך זמן ממושך יזום מוסד התכנון הקמת צוות משימה לקידום התכנית ומציאת פתרונות להסרת החסמים לקידום התכנית או לחלופין לקיים ימים מרוכזים ורציפים של דיונים ועבודה משותפת של כל בעלי העניין הרלבנטיים "עד יצא עשן לבן".

22) נהלים אחידים במוסדות התכנון השונים – יש לקדם יצירת נהלים אחידים, ברורים ושקופים לכל הליכי אישור תכניות בכל מוסדות התכנון (כפי שנעשה במסגרת המבא"ת בכל הנוגע למבנה האחיד לתכניות).

23) שקילת הליכי גישור במסגרת התנגדויות ועררים בהליכי תכנון – הליכי גישור עשויים למתן קונפליקטים המתעוררים בהליכי תכנון ובכך לייעל ולקצר את הליכי הכרעת הקונפליקטים במסגרת הליכי התכנון (אשר יכולים לכלול דיון בהתנגדויות, דיונים חוזרים, עררים, עתירות מינהליות ואף ערעורים על פסקי דין, דיונים נוספים וכיוצ"ב). בנוסף, גם לעצם הניסיון להגעה להסכמה בין בעלי עניין שונים יש ערך בפני עצמו ועשוי לשפר את איכות התכנון ולהגדיל את סיכויי המימוש של תכניות. מוצע בשלב ראשון לערוך פיילוט מצומצם של הפניה להליכי גישור ולאחר מכן לבדוק את יעילות השימוש בכלי זה בטרם קידומו ברמה ארצית.

### 3.ג. איוש משרות פנויות בתחום התכנון

בתקופה האחרונה אנו עדים לקושי נוסף במערכת התכנון - אי איוש משרות מרכזיות במוסדות התכנון במשך תקופות אחרות. כך למשל, למרות שניתנה הודעה מראש על סיום תפקידו של מנהל מינהל התכנון, לא הוקמה ועדת איתור אלא לאחר שהתפקיד התפנה ובסופו של דבר מונתה מחליפה רק לאחר 10 חודשים בהם לא היה מנהל מינהל תכנון קבוע. גם משרת מתכנן מחוז המרכז נותרת פנויה זמן רב וכך גם תפקידי יו"ר ועדה מחוזית ויועצים משפטיים לוועדות מחוזיות. הדבר גורם לעיכובים רבים בהליכי אישור של תכניות חשובות, בין היתר בשל חשש משינוי מדיניות או דעה בשל חילופי בעלי התפקידים הבכירים ובשל הימנעות של ממלאי מקום מקבלת החלטות בטרם ימונה נושה המשרה הקבוע.

### פתרונות מוצעים:

24) קביעת נוהל ברור, בשיתוף עם נציבות שירות המדינה, בדבר מינוי מהיר של נושאי משרה בכירים במוסדות התכנון, תוך היערכות לביצוע המינוי לפני סיום תפקידו של נושא המשרה היוצא ותוך קביעת לוחות זמנים ברורים וקצרים לסיום הליך המינוי.

### 4.ג. העדר וודאות תכנונית

במצב הקיים היום, בהעדר תכניות מתאר כוללות עדכניות ברוב היישובים בארץ, לא קיימת וודאות תכנונית. עובדה זו מביאה בעלי קרקע ויזמים לנסות ולהשביח את הנכסים שברשותם באופן סדרתי. כך למשל, קיימות עתודות קרקע בהיקף ניכר שיש בהן כבר כיום תכניות מאושרות לבניה למגורים, אך בעלי הקרקע והיזמים מעדיפים שלא לממש את התכניות המאושרות בתקווה להגדיל את זכויות הבניה בעתיד וכך להשביח את הקרקע.





**פתרונות מוצעים:**

- (25) יצירת מאגר מידע תכנוני ממוחשב שיהיה פתוח לכל ציבור המתכננים בישראל (הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי) ויצירת תכניות "נוסח מאוחד" וקומפילציות של תכנית לפישוט המידע התכנוני.
- (26) קביעת מגבלות על שינוי תכניות מפורטות - מוצע לקבוע ככלל כי לאחר אישור תכניות לא תאושר תכנית מפורטת נקודתית נוספת המגדילה את זכויות הבניה בקרקע במשך תקופה של 10 שנים, אלא אם יוכח שינוי נסיבות חריג.
- (27) קביעת הוראות בדבר תפוגת תכניות מסוימות במקרה שלא מומשו תוך פרק זמן מסוים.

**ג.5. הכנה לא מקצועית של תכניות**

כשל נוסף המתגלה לעתים בקידום מהיר של תכניות הוא גם האיכות המקצועית של עריכת התכניות על-ידי בעלי המקצוע. הדבר עשוי להתבטא בעריכת תכניות שלא בהתאם למבא"ת או נהלי מוסד התכנון באופן המונע קליטת התכנית, בהגשת תכניות ללא ביצוע בדיקות תכנוניות מראש וללא תיאום מראש עם גורמים שאיתם יש לתאם את התכנית. מקרים אלו יוצרים כמובן עומס רב על מתכנני לשכות התכנון ומחייבים החזרה של התכניות לתיקונים לעיתים מספר רב של פעמים.

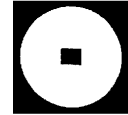
**פתרונות מוצעים:**

- (28) קידום הכשרה מקצועית של מתכנני ערים ואזורים - כיום ההכשרה המקצועית של מתכנני ערים ואזורים מתמקדת ברובה בלימודים אקדמאיים (בדרך כלל לתואר שני בתכנון ערים ואזורים) ובהכשרה מקצועית "on the job". מוצע להקים, בשיתוף עם איגוד המתכננים ומוסדות אקדמיה, מכון להכשרה לפרקטיקה מקצועית בתחום התכנון העירוני, תוך מתן דגש על כלים פרקטיים להכנת תכניות באיכות הנדרשת לצורך קיום דיון במוסדות התכנון. יציין, כי הכשרה מקצועית כזו קיימת בארצות שונות, כגון ההכשרה המקצועית של ה-American Institute of Certified Planners המופעל על-ידי איגוד המתכננים האמריקאי (American Planning Association).
- (29) העלאת תעריפי התכנון של החשב הכללי - תעריפי התכנון של החשב הכללי מהווים בסיס מרכזי להתקשרויות עם מתכננים הן על-ידי משרדי ממשלה שונים, גופי תשתיות, רשויות מקומיות ועוד. תעריפים אלו לא עודכנו באופן משמעותי במשך שנים רבות ואינם משקפים מזה זמן רב תעריפים ראויים וריאליים לביצוע עבודות תכנון, המאופיינות במורכבות רבה ומחייבות ידע רב תחומי ולעיתים קרובות מחייבות גם תקופת מתן שירותים ממושכת (בשל העיכובים הרבים בהליכי התכנון). כתוצאה מכך משרדי תכנון ותיקים ובעלי ידע וניסיון רבים מדירים רגליהם ממכרזים ממשלתיים לביצוע עבודות תכנון. לעמדת איגוד המתכננים יש מקום לעדכון מיידי של תעריפי התכנון. עדכון זה גם ישפר את איכות התכנון וגם יקצר את הליכי התכנון (על-ידי הבטחת השקעה מספקת באיכות התכניות המוגשות למוסדות התכנון).

איגוד המתכננים בישראל

رابطة المخططين في اسرائيل

ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION



#### ד. סיכום

הכשלים שפורטו לעיל והפתרונות המוצעים במסמך זה הם תוצאת הליך השתתפותי קצר ומוגבל בזמן בקרב חברי האיגוד. מובן, כי לצורך ביצוע ניתוח מעמיק נדרשת בדיקה רחבה יותר של הנתונים השונים וחשיבה כוללת ביחס לפתרונות האפשריים ואופן ביצועם.

לאור החשיבות שרואה איגוד המתכננים באיתור החסמים בתחום התכנון והבניה וגיבוש המדיניות להסרתם, נבקש כי נציגי איגוד המתכננים ישתתפו באופן קבוע בישיבות הפומביות של הועדה ויתאפשר להם להרחיב ביחס לנושאים המפורטים לעיל ואף להציג דוגמאות.