



01 יולי 2013

לכבוד
גב' בינת שוורץ
מנהלת מינהל התכנון
משרד הפנים
ת.ד. 6158
ירושלים

בינת שלום,

הנדון: נייר עמדה מטעם איגוד המתכננים בישראל
לתזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 100), התשע"ג-2013

בעקבות פרסום תזכיר החוק שבנדון, אנו מתכבדים להעביר אליך את התייחסות והערות איגוד המתכננים בישראל, הארגון המקצועי המייצג את העוסקים בתכנון ערים ואזורים, לתזכיר החוק:

כללי

1. איגוד המתכננים תומך ביוזמה לביצוע רפורמה מידתית בחוק התכנון והבניה שמטרתה לייעל את הליכי התכנון הסטטוטוריים בישראל, תוך שיפור היכולות המקצועיות של מוסדות התכנון, הגברת השקיפות בהליכי התכנון ויצירת מנגנוני בקרה ופיקוח על התנהלות מוסדות התכנון.
2. ברפורמה המוצעת שינויים רבים שעשויים לייעל את ההליכים הסטטוטוריים ולאפשר קיצור לוחות הזמנים, תוך התבססות על החוק הקיים ועקרונות שהתגבשו לאור ניסיון של עשרות שנים ללא יצירת "מהפיכה" רבתית בחוק שעלולה לגרום לחוסר וודאות, לריבוי התדיינויות משפטיות ואף לשיתוק מערכת הרגולציה התכנונית - ועל כך האיגוד מברך.
3. איגוד המתכננים תומך ברפורמה שמטרתה קיצור ופישוט הליכי רישוי הבניה, שהינם הליכים מקצועיים בעיקרם שמטרתם להוציא אל הפועל את התכניות אשר קובעות את המדיניות הציבורית בקשר לפיתוח המרחבי. אין ספק כי ההתמשכות הבלתי סבירה של הליכי הרישוי כיום היא אחד החסמים למימוש התכניות התקפות והסרת חסם זה יביא לשיפור השירות לאזרח ולהגדלת היצע הדיור.
4. יחד עם זאת, איגוד המתכננים מבקש להדגיש כי ברפורמה בחוק התכנון והבניה יש להקפיד לא רק על ייעול מערכת התכנון ומהירות פעולתה, אלא גם (ואולי אף בעיקר) על שני עקרונות בסיסיים אשר, לעמדת איגוד המתכננים, יש להוסיף לרפורמה, הן בדברי ההסבר והן בהוראות עצמן (כפי שיפורט בהמשך) כחלק ממטרות הרפורמה

(א) שיפור איכות התכנון המרחבי.

(ב) הגברת שיתוף הציבור ומעורבותו בהליכי התכנון.

5. מטרתו של העיקרון הראשון להביא לתוצאה התכנונית הטובה ביותר, שתשפר את איכות החיים של תושבי המדינה, תוך התבססות על תכנון מתוך ראייה רחבה וכוללת (במקום תכנון נקודתי זוחל), בחינה אמיתית של המטרות והיעדים של הליך התכנון והקשר בינם לבין החלופות המוצעות ובחינה מקצועית מקיפה ורב תחומית של השפעות והשלכות של ההתערבות התכנונית בתחומים רבים ומגוונים (לרבות השלכות חברתיות, סביבתיות וכלכליות). בהקשר זה יש לציין כי גם ייעול ההליכים הסטטוטוריים לאישור תכניות



דרוש לשיפור איכות התכנון, שכן עיכוב של שנים רבות באישור הליכי תכנון עלול להביא לכך שעד לאישור פורמאלי של תכנית היא עשויה כבר להיות בלתי רלבנטית בשל שינוי הנסיבות מאז החל התכנון.

6. מטרתו של העיקרון השני הוא כפול - מדובר הן באמצעי לשיפור איכות התכנון על-ידי קבלת ידע מקומי והבנה טובה יותר של צרכי הציבור ורצונותיו והן כעקרון דמוקרטי, העומד בפני עצמו, הרואה חשיבות בהשתתפות פעילה של הציבור בגיבוש ובקביעה של מדיניות ציבורית על ידי מוסדות המדינה - מדיניות המשפיעה על איכות החיים של רבים ואשר פעמים רבות עוסקת בחלוקה של משאבים ציבוריים יקרי ערך או בנגישות הציבור אליהם.

7. איגוד המתכננים תמך בהרחבת סמכויותיהן של ועדות מקומיות בעלות יכולות מקצועיות מוכחות, אשר פועלות לפי תוכנית מתאר כוללנית עדכנית (כפי שנעשה במסגרת תיקון 76 לחוק). רפורמה זו מבקשת להגדיל את סמכויותיהן של ועדות מקומיות גם כאשר אין תכנון כוללני. כפי שיפורט להלן בהרחבה, לאור החשש כי העברת סמכויות תכנון נרחבות לוועדות מקומיות ללא קיומו של תכנון כוללני עלולה לפגוע באיכות התכנון (הן בשל הרכבי הוועדות, הן בשל מחסור באנשי מקצוע בחלק ניכר מוועדות אלו והן בשל הלחצים הפוליטיים המקומיים, לעמדת איגוד המתכננים מן הראוי להתנות את הרחבת הסמכויות בדרישה לכל הפחות לקיומו של הליך תכנוני כוללני (בשלבים מתקדמים) והבטחת העסקתם של בעלי מקצוע בתחום תכנון ערים ואזורים.

8. איגוד המתכננים מברך על כך שמינהל התכנון מבקש את סיוע ומעורבות הארגונים המקצועיים בגיבוש וניסוח הרפורמה וסבור כי הדבר ללא ספק יכול להביא לשיפור איכות התכנון והרפורמה שתתקבל בסופו של דבר.

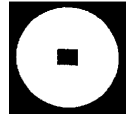
9. לאחר בחינה של הוראות הרפורמה נמצא כי יש מקום להוסיף לרפורמה הוראות נוספות לצורך שמירה על איכות התכנון המרחבי ויש מקום לשינויים מסוימים בהוראות תזכיר החוק, כפי שיפורט בהרחבה להלן. איגוד המתכננים מקווה כי בעקבות קבלת הערות אלו (והערות ארגונים אחרים) יוטמעו ההערות בנוסח הצעת החוק שתוגש לממשלה.

שיפור איכות התכנון ומינוי נציגים ויועצים בעלי כשירויות וניסיון מקצועי

10. כאמור לעיל, לצד השאיפה לייעול הליכי התכנון וביזור סמכויות, חשוב להקפיד על שמירה של איכות התכנון ועל כך שהחלטות במוסדות התכנון יתקבלו על בסיס מידע מקצועי מהימן ויסודי תוך שקילת כל השיקולים הרלבנטיים. לצורך שמירה ואף שיפור איכות התכנון, במיוחד בוועדות המקומיות חשוב לחזק את מוסדות התכנון מבחינה מקצועית ולצרף אליהן אנשי מקצוע אשר להם הכשרה וניסיון בתכנון ערים ואזורים.

11. לצורך כך מציע איגוד המתכננים מספר שינויים בחקיקה וצעדים משלימים:

11.1 שינוי הגדרת הכשירות של נציג הארגונים המקצועיים במועצה הארצית - בחוק הקיים קיים עיוות היסטורי לפיו ניתן למנות מתכנני ערים ואזורים כנציגי הארגונים המקצועיים בוועדה לתשתיות לאומיות, בוועדה המחוזית, בוועדת הערר המחוזית ובעודה המקומית, אך משום מה דווקא במועצה הארצית (העוסקת מטבע הדברים במדיניות תכנונית יותר מכל מוסד תכנון אחר) לא ניתן למנות כחבר מתכנן ערים ואזורים שאינו אדריכל או מהנדס. לכן, מוצע לשנות את סעיף 2(ב)(8) לחוק ולהוסיף אפשרות למינוי בעל תואר בתכנון ערים כחבר במועצה הארצית (בדומה לקבוע בסעיף 7(א)(13) לחוק ביחס לוועדה המחוזית).



11.2. **מינוי נציגי הארגונים המקצועיים במוסדות התכנון** - כיום קיימות הוראות שונות ביחס למינוי נציגים מקצועיים במוסדות תכנון שונים. בחלק ממוסדות התכנון המינוי הוא ע"י שר הפנים ללא צורך בהתייעצות (כך במועצה הארצית, בוועדה לתשתיות לאומיות ובוועדות המקומיות) ובחלק ממוסדות התכנון נדרשת המלצה של "הארגון המייצג את מירב בעלי הכישורים" (כך בוועדה המחוזית ובוועדת הערר המחוזית). לאחרונה קבע שר הפנים, כי לשכת המהנדסים והאדריכלים היא "הארגון המייצג", למרות שארגון זה מייצג אך ורק אדריכלים ומהנדסים ואינו מייצג כלל מתכנני ערים ואזורים שאינם אדריכלים או מהנדסים. מוצע לקבוע בכל הסעיפים הרלבנטיים בחוק כי שר הפנים יקבל המלצה למינוי נציגים מקצועיים הן מלשכת האדריכלים והמהנדסים והן מאיגוד המתכננים בישראל (כפי שנהוג למעשה בפועל).

11.3. **הצוות המקצועי בוועדות המקומיות** - משמעות הרפורמה המוצעת (שהינה המשך ישיר של תיקון 43 ותיקון 76 לחוק) היא שינוי מהותי ויסודי בתפקידיה של הוועדה המקומית - ממוסד העוסק באופן כמעט בלעדי ברישוי הבניה והוצאה לפועל של התכניות המאושרות במוסדות תכנון אחרים למוסד תכנון העוסק באופן משמעותי בתכנון העירוני - יוזם תכניות ואף בעל סמכויות נרחבות לאישור תכניות. שינוי זה מחייב שינוי בחקיקה של נושא המשרה המקצועי של הוועדה המקומית והקפדה על קיומו של צוות מקצועי בתחום תכנון הערים והאזורים שיעסוק בתכנון יוזם ויספק חוות דעת מקצועית מלאה ומהימנה לחברי הוועדה המקומית (שאינם אנשי מקצוע). לא יעלה על הדעת שבמאה ה-21 יכונה נושא המשרה הבכיר בוועדה המקומית (שעוסקת בעיקר בתכנון) "מהנדס הוועדה המקומית". כינוי זה אינו נכון, מטעה ואף גורם לחוסר הבנה של התפקיד ומהותו. "מהנדס הוועדה" אינו אמור לעסוק ב"הנדסה" (בוודאי לא כאשר ישנם מכוני בקרה שתפקידם לאשר התאמת היתרים לתכן הבניה), אלא לעסוק ב"תכנון ערים ואזורים" שהינו מקצוע נפרד העומד בפני עצמו ומוכר בעולם כולו.

לאור האמור לעיל, מוצע על-ידי איגוד המתכננים כדלקמן:

- (א) שמה של המשרה המקצועית הבכירה בוועדה המקומית יוחלף **"מהנדס הוועדה המקומית"** ל**"מתכנן הוועדה המקומית"**. יש לאפשר מינוי לתפקיד זה של אנשי מקצוע מתאימים: מתכנני ערים ואזורים (בעלי תואר שני בתכנון ערים ואזורים ובעל ניסיון מתאים) או אדריכלים בעלי הכשרה וניסיון בתכנון ערים.
- (ב) בהתאם להמלצות ועדת זיילר יש להפריד בין נושאי המשרה בוועדה המקומית העוסקים בתכנון מרחבי (שעניינו קביעת מדיניות ציבורית ביחס לפיתוח המרחב) לבין רישוי הבניה. מתכנן הוועדה המקומית יהיה מופקד על התכנון ואילו רשות הרישוי המקומית תהיה מופקדת על הליכי רישוי הבניה.
- (ג) יש להגדיר צוות מקצועי קבוע בכל ועדה מקומית עצמאית שיכלול לכל הפחות מתכנן ערים ואזורים (ככל שמתכנן הוועדה המקומית אינו בעל תואר שני בתכנון ערים ואזורים), יועץ חברתי (לרבות בתחום שיתוף הציבור בתכנון) ויועץ כלכלי.

11.4. **הרכב ועדת הערר המחוזית ביחס לתכניות** - איגוד המתכננים תומך בהצעה להרחבת הרכב ועדת הערר המחוזית תוך הוספת נציגים מקצועיים נוספים כאשר ועדת הערר עוסקת בערר הנוגע לתכנית בסמכות ועדה מקומית. לעמדת איגוד המתכננים, בכדי להגביר את הדמוקרטיזציה של הליכי התכנון ולאור העובדה שהחלטות אלו נוגעות למדיניות ציבורית, מן הראוי להוסיף להרכב ועדת הערר גם נציג השלטון המקומי וגם נציג הארגונים הסביבתיים (כנציג נוסף לחברה האזרחית שאיננו נציג ממשלה).



הצעות ליעול ההליכים ולוחות הזמנים לאישור תכניות

12. הגדלת סמכויות הועדות המקומיות וקביעה של לוחות זמנים קצרים יותר בחקיקה להשלמת הטיפול בתכניות לא יביאו, כשלעצמם, ליעול הליכי התכנון תוך שמירה על איכות התכנון, ללא נקיטה בצעדים נוספים משלימים:

12.1 תוספת כוח אדם מקצועי ותקציבים למוסדות התכנון ובמיוחד לוועדות מקומיות "חלשות" -

ביזור סמכויות לבדו איננו מספק ללא שתהיה לוועדות המקומיות שסמכויותיהן הוגדלו יכולת מקצועית להתמודד עם הסמכויות והאחריות הנלוות לה. לעמדת איגוד המתכננים הרפורמה חייבת להיות מלווה בתכנית מקיפה לתוספת כוח אדם מקצועי לוועדות המקומיות וליתר מוסדות התכנון והקצאת תקציבים שוטפים לתכנון ולבעלי מקצוע (גם באמצעות מיקור חוץ) לצורך מילוי תפקידיהם של מוסדות התכנון לייזום והכנה של תוכניות מתאר (ולא רק רגולציה לתכנון ביוזמה פרטית). ללא מענה תקציבי ותוספת כוח אדם שיתלוו לרפורמה יגדלו הפערים בין ועדות מקומיות "חזקות" (בעיקר במרכז הארץ באזורים בהם ערכי הקרקע גבוהים ולכן היטלי ההשבחה הנגבים גבוהים) לבין ועדות מקומיות "חלשות" (בעיקר בפריפריה ובאזורים בהם ערכי הקרקע נמוכים ולכן היטלי ההשבחה הנגבים נמוכים).

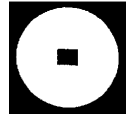
12.2 התניית הפקדה או אישור תכנית בתיאום עם גורמים שונים - פעמים רבות החלטה על הפקדת

תכנית ולעיתים אף לאישור תכנית מתלווה בתנאים שונים הכוללים בין היתר תיאום בין יזם התכנית לבין גורמים שונים הכוללים משרדי ממשלה שונים ורשויות שונות. במקרים רבים מילוי תנאים אלו הינו ממושך ביותר (ולעיתים אף נמשך שנים) בעיקר בשל עיכובים רבים בקבלת התייחסות הגורמים השונים לתכנית. יציין, כי בחוק ישנה סמכות למוסד התכנון להשלים את התנאים בעצמו, אך בפועל, בשל העדר תקציבים ועומס במוסדות התכנון לא נעשה שימוש בסמכות זו ולרוב מוארכים המועדים שוב שוב. ברפורמה המוצעת קוצרו המועדים למילוי התנאים הנקבעים בהחלטות ואף הוגבלה האפשרות להארכת המועדים. עם זאת, קיצור המועדים ללא טיפול בעיכובים עצמם עלול לגרום לדחיית תכניות ראויות רק בשל העיכוב בטיפול בהן או לאישור תכניות ללא התייחסות לשיקולים שונים. איגוד המתכננים מציע כי יקבע בחקיקה כי בכל מקרה כי תנאי לא מתמלא בשל העדר התייחסות גורם חיצוני (כגון משרדי ממשלה או רשויות) יהיה על מוסד התכנון לבחון את הנושא בעצמו באמצעות מומחים מטעמו.

עיגון שיתוף הציבור בהליכי התכנון בחוק

13. כפי שעולה מדברי ההסבר לתזכיר החוק, ביזור סמכויות לוועדות המקומיות מחייב גם הגברת האמצעים לשקיפות ומנגנונים למעקב בקרה ופיקוח על התנהלות הועדות המקומיות. אין ספק שבתזכיר החוק ישנן הוראות חדשות המביאות להגברה משמעותית של השקיפות (כגון פרסום התכניות וכל חוות הדעת הנוגעות להן מיד לאחר הגשתם) ועל כך יש לברך.

14. עם זאת, שיתוף הציבור בהליכי התכנון בחוק עדיין נותר מצומצם ביותר – שמיעת התנגדויות לאחר שתכנית הופקדה - דהיינו בשלב מאוחר מאד, כאשר בדרך כלל השפעת ההתנגדויות עשויה להיות מועטה. כידוע, במשך שנים רבות שולטת התפיסה ששיתוף אמיתי של הציבור בהליכי תכנון ראוי שיהיה כבר בשלבים הראשוניים של הכנת תכנית - דהיינו עוד בשלב לימוד המצב הקיים ובשלב הבחירה בין חלופות תכנוניות. מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות אימצו תפיסה זו בכך שהן מחייבות במכרזים להכנת תכניות מתאר כוללניות ובתכניות מתאר ארציות ביצוע שיתוף הציבור בכל שלבי הכנת התכנית. כיום ישנן גם ועדות מקומיות מתקדמות שאימצו תפיסה זו בהכנת תכניות מתאר כוללניות ואף בתכניות בהיקפים משמעותיים (כגון תכנית לרובע, לשכונה או לאתר בעל משמעות ייחודית למקום). עם זאת, חלק



ניכר מהועדות המקומיות אינן משתפות את הציבור בהליכי התכנון וישנן ועדות מקומיות שאף שואפות לשמור על הכנת תכנית בסוד בכדי למנוע התנגדויות.

15. לעמדת איגוד המתכננים יש מקום לעגן בחקיקה את החובה לבצע שיתוף ציבור מינימאלי בהליכי התכנון (דהיינו עוד בשלבים ראשוניים של הכנת התכנית ולפני בחירת חלופה תכנונית מועדפת) בתכניות בהיקף משמעותי ולכל הפחות בהכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית, תכנית מתאר מחוזית ותכנית מתאר ארצית שאינן נקודתיות.

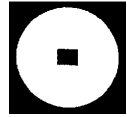
הערות לגבי ביזור סמכויות לועדה המקומית והקפדה על תכנון כוללני

16. כאמור לעיל, איגוד המתכננים תומך בהרחבת סמכויותיהן של ועדות מקומיות בעלות יכולות מקצועיות מוכחות, אשר פועלות לפי תוכנית מתאר כוללנית עדכנית (כפי שנעשה במסגרת תיקון 76 לחוק). הרפורמה המוצעת מבקשת להגדיל את סמכויותיהן של ועדות מקומיות גם כאשר אין תכנון כוללני. לעמדת איגוד המתכננים הרחבת סמכויות ללא קידום כלל של תכנון מתארי כוללני עלול לפגוע באיכות התכנון ומן הראוי להגבילו.

17. להלן הערות איגוד המתכננים לעניין ביזור הסמכויות:

17.1. הגבלת סמכויות ועדות מקומיות ללא תכנית מתאר כוללנית לתכניות נקודתיות - תיקון 43 לחוק העניק סמכויות תכנון מצומצמות ומוגבלות ביותר לועדות המקומיות, כאשר בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון צומצם פרשות החוק בהתאם לתכלית להגביל את סמכויות הועדות המקומיות לעניינים שאין להם השפעה ניכרת על הסביבה. תיקון 76 לחוק לעומת זאת עסק בהגדלה משמעותית של סמכויות הועדות המקומיות ובלבד שהן מסומכות ושקיימת תכנית מתאר כוללנית עדכנית. הרפורמה המוצעת מציעה להרחיב סמכויות ועדות מקומיות רגילות, ועדות מקומיות "עצמאיות" וועדות מקומיות "עצמאיות מיוחדות" גם כאשר אין תכנית מתאר כוללנית, אך תוך הבהרה שמדובר בסמכויות מצומצמות יחסית (תוספת בניה מצומצמת בשטח שכבר מיועד לבניה) ללא השפעה ניכרת על הסביבה. עם זאת, ניסיון העבר מלמד כי ועדות מקומיות מסוימות משתמשות בסמכויות המוענקות להן באופן גורף, למשל על-ידי אישור תכנית בסמכות מקומית המוסיפה קומות, מספר יח"ד ושטחי שירות באופן גורף לכ מרחב התכנון המקומי או חלק ניכר ממנו. תכניות כלליות כאלו הן כבר בעלות השפעה ניכרת על התכנון העירוני וחורגות מכוונת החוק בביזור הסמכויות. איגוד המתכננים מציע כי יקבע מפורשות כי ניתן יהיה להשתמש בסמכויות המוענקות לועדות מקומיות (כל עוד אין תכנית מתאר כוללנית מאושרת) אך ורק במסגרת תכניות נקודתיות ומצומצמות ולא במסגרת תכניות כלליות החלות על מרחב תכנון מקומי שלם או חלק ניכר ממנו.

17.2. הרחבת סמכויות ועדה מקומית עצמאית תותנה בהמלצה על הפקדת תכנית מתאר כוללנית - הרפורמה המוצעת מציעה להרחיב באופן משמעותי את סמכויותיה של ועדה מקומית שהוכרה כ"עצמאית" גם ללא קיומה של תכנית מתאר כוללנית. סמכויות אלו כוללות בין היתר סמכות לאישור תוספת משמעותית של שטחים עיקריים. לעמדת איגוד המתכננים, הגדלת סמכויות כל כך משמעותית לועדה מקומית (גם אם הוסמכה או הוכרה כ"עצמאית") ללא תכנון כוללני עלול לפגוע באיכות התכנון ולעודד תכנון נקודתי וזוחל ללא ראייה כוללת ורב תחומית. יתרה מזאת, הניסיון מלמד כי ועדות מקומיות רבות (ובכללן אף ועדות מקומיות שהוסמכו בעבר) אינן מקדמות כלל תכנון מתארי כוללני למרחב התכנון שלהן (לעיתים באופן מכוון). לפיכך, איגוד המתכננים ממליץ להגביל את הרחבת סמכויות ועדה מקומית עצמאית לכל הפחות בקיומו של תהליך תכנוני כוללני (אף אם



תהליך זה לא הושלם ולא אושרה אופן סטטוטורי תכנית מתאר כוללנית) - לכל הפחות קיומה של תכנית מתאר כוללנית שהומלצה להפקדה על-ידי הועדה המקומית והועברה לועדה המחוזית.

17.3. הרחבת סמכויות ועדה מקומית עצמאית מיוחדת תותנה בהחלטה על הפקדת תכנית מתאר

כוללנית - הרפורמה המוצעת מציעה להרחיב את סמכויות "ועדה עצמאית מיוחדת" לאישור תכניות פינוי בינוי או התחדשות עירונית גם ללא תכנית מתאר כוללנית עדכנית מאושרת וללא כל הגבלה בהיקף תוספת הבניה (זכויות בניה, מספר קומות מספר יח"ד וכד'). השאיפה לעודד תכניות פינוי בינוי לצורך הגדלת היצע יחידות הדיור, יצירת התחדשות עירונית ושיפור איכות החיים ושמירה על השטחים הפתוחים, היא מובנת וברורה. עם זאת, יש לזכור כי בדרך כלל מלווה תכנית פינוי בינוי בהגדלה משמעותית של זכויות הבניה והצפיפות במרקם עירוני בנוי (בכדי לייצר כדאיות כלכלית) ולכן יש השלכות רבות ולעיתים מרחיקות לכת על הסביבה. לעיתים התשתיות הקיימות אינן מספיקות להגדלת הצפיפות, הגדלת הצפיפות תביא להגדלת העומס על מערכת תחבורה שגם כך אינה מתפקדת כראוי והגדלת הצפיפות מחייבת גם מענה של תוספת שטחים ציבוריים פתוחים ומבני ציבור. בנוסף, תכנית פינוי בינוי היא מטבע הדברים תכנית נקודתית המתמקדת בשאיפה להתחדשות עירונית במתחם מצומצם, מבלי לעסוק בהשלכותיה על סיכויי מתחמים קרובים אחרים להתחדשות עירונית. לכן, חשוב שתכניות פינוי בינוי והתחדשות עירונית יתוכננו על רקע מדיניות תכנונית מרחבית כוללנית וראיה תכנונית רחבה וארוכת טווח. לכן, גם אם יש מקום להרחבת סמכויות ועדות מקומיות לפני אישור תכנית מתאר כוללנית מן הראוי להתנות את הרחבת הסמכויות לועדה מקומית עצמאית מיוחדת לכל הפחות בקיומה של החלטה בדבר הפקדת תכנית מתאר כוללנית ע"י הועדה המחוזית והתאמת התכנית להחלטת ההפקדה הנ"ל.

17.4. סמכות להשהיית סמכויות ועדה מקומית במקרה של חשד להתנהלות לא תקינה - הרפורמה

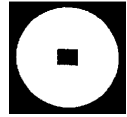
המוצעת כוללת סמכות לשר הפנים להעברת סמכויות מועדה מקומית לועדה מחוזית. עם זאת, ניתן להפעיל סמכות זאת רק לאחר מינוי ועדת חקירה, קבלת המלצות ועדת החקירה וקבלת חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה. על פניו מדובר בהליך ממושך וכאשר קיימים חשדות כבדים וממשיים ביחס לכשרות ההתנהלות של ועדה מקומית המשך הפעלת סמכויות תכנון רחבות בידי אותה ועדה בתקופת החקירה עלול לפגוע קשות באמון הציבור במערכת התכנון. לכן, מוצע להקנות לשר הפנים סמכות להשהיית סמכויות תכנון מועדה המקומית מקום שקיים חשד ממשי להתנהלות בלתי כשרה.

17.5. אין לאפשר הפקדת תכנית לפי החלטת יו"ר ועדה מקומית - לעמדת איגוד המתכננים אין מקום

לאפשר קבלת החלטה בדבר הפקדת תכנית (גם אם היא תכנית נקודתית) בידי אדם אחד (יו"ר הועדה המקומית). החלטה בדבר הפקדת תכנית היא החלטה משמעותית ביותר שלעיתים אף מובילה לאישור תכנית באופן אוטומטי (ככל שלא מוגשות התנגדויות). הענקת סמכות כה גדולה בידי אדם אחד בתחום כה רגיש פותחת פתח להפעלת לחצים ולהתנהלות לא כשרה. מן הראוי שהחלטה על הפקדת כל תכנית במסכות ועדה המקומית תתקבל אך ורק בהחלטת הועדה המשנה המקומית, לאחר קיום דיון ענייני, לרבות שמיעת המלצת מתכנן הועדה המקומית והנציגים בעלי הדעה המייעצת.

17.6. יש לחייב העברת כל המסמכים הנוגעים לתכנית יחד עם סדר היום - הרפורמה כוללת הוראות

חשובות ביותר להגברת השקיפות ולחשיפת מקבלי ההחלטות והנציגים בעלי הדעה המייעצת בועדה המקומית למידע רב יותר בטרם קבלת ההחלטה. כך למשל, הרפורמה כוללת חובת פרסום כל מסמכי התכנית, לרבות כל חוות דעת שהוגשה בעניינה לאחר הגשתם. כמו כן, הרפורמה כוללת חובה לשלוח סדר יום לכל חברי הועדה והנציגים 7 ימים לפחות לפני מועד ישיבת הועדה המקומית. בכדי להקל על חברי הועדה המקומית והנציגים להתכונן לישיבות הועדה מוצע לחייב את מזכיר



הועדה המקומית להעביר לכל חברי הועדה המקומית והנציגים את כל מסמכי התכנית (לרבות חוות דעת מתכנן הועדה המקומית) יחד עם משלוח סדר היום לכל ישיבה.

הערות לגבי הליכי רישוי הבניה

18. איגוד המתכננים מברך על הרפורמה בהליכי רישוי הבניה, אשר מטרתה הן לייעל את הליכי הרישוי ולקצור והן להגביר את הבקרה על בקשות להיתר ברמה המקצועית וההנדסית (באמצעות מכוני בקרה פרטיים שיבחנו את כל מרכיבי הבקשה והתאמתם לתכן הבניה). איגוד המתכננים המייצג את העוסקים בתכנון המרחבי (השונה מהליכי רישוי הבניה) ממליץ לקבל את הערות הארגונים המקצועיים העוסקים ברישוי הבניה (אדריכלים ומהנדסים) לפרק זה. איגוד המתכננים יתייחס בהערותיו רק לנושאים בהם הרפורמה ברישוי נוגעת גם לנושא התכנון המרחבי:

18.1 הפרדת התכנון המרחבי מהרישוי על הבניה - איגוד המתכננים שב וממליץ לאמץ את המלצות ועדת החקירה הממלכתית ועדת זיילר להפריד את הליכי התכנון ומהליכי הרישוי ובכלל זה את העוסקים בתחומים אלו ולהפריד בין "מתכנן הועדה המקומית" (נושא המשרה המוצע המופקד על התכנון המרחבי) לבין "רשות הרישוי המקומית".

18.2 צמצום האפשרות לאשר הקלות ושימושים חורגים - כידוע, החוק כיום מקנה סמכות לועדה המקומית לסטות מהוראות תכנית ובכך מאפשר למעשה להליכי הרישוי לחרוג מתפקידם להוציא לפועל את התכניות התקפות. בפועל, כמעט כל בקשה להיתר בישראל כוללת בקשה להקלה או לשימוש חורג בדרך שבשגרה בשל רצונם של יזמים למקסם את הערך הכלכלי של הקרקע וכתוצאה מכך הליכי הרישוי מעוכבים זמן רב בשל הצורך לדון בבקשות לסטיות מהוראות תכנית ולקבל ולשמע התנגדויות. איגוד המתכננים מציע לצמצם את האפשרות לאשר הקלות ושימושים חורגים - דבר שביא הן לקיצור ממשי של הליכי הרישוי והן להגברת הודאות התכנונית ומימוש הכוונה התכנונית שהתבטאה בהליכי התכנון המרחבי.

18.3 אפשרות ערר על החלטה לקביעת תנאים מרחביים - הרפורמה מציעה להקנות סמכות לועדה המקומית לקבוע תנאים מרחביים, שהם בעיקרון הוראות הנוגעות לבינוי ועיצוב אדריכליים שלא מצאו ביטוי בהוראות התכניות. סמכות זו הינה חריגה, שכן ניתן היה לצפות כי הוראות אלו במסגרת תכנית – דבר שיאפשר שיתוף הציבור בקביעת הוראות אלו (לפחות על-ידי הגשת התנגדויות וקיום שימוע ציבורי במסגרת שמיעת ההתנגדויות). הרפורמה מעניקה אמנם זכות ערר על קביעת תנאים מרחביים, אך זכות הערר מוגבלת ל-30 יום ממועד כניסת ההנחיות המרחביות לתוקפן. עם זאת, ספק אם מישהו מהציבור יתעניין בהנחיות המרחביות וקל וחומר שספק אם מישהו יטרח להגיש ערר ביחס אליהן כל עוד אין בכונתו להגיש בקשה להיתר.

18.4 אין לאפשר לחברות ממשלתיות רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים להקים תשתיות ולסלול דרכים ללא היתר בניה - הרפורמה המוצעת כוללת הרחבה משמעותית של האפשרות לביצוע עבודות ללא צורך בהיתר בניה לפי סעיף 261(ד) לחוק (העוסק כיום בסלילת דרך עפ"י תכנית מפורטת מאושרת ע"י משרדי ממשלה). הרחבה זו מתייחסת הן לסוג העבודות שניתן לבצע ללא צורך בהיתר (הרחבה גם להקמת קו תשתית תת קרקעי ומתקן נלווה וכן הרחבת הגדרות מבנה דרך ומתיקני דרך) והן של הגופים שמורשים לבצע את העבודות ללא היתר (הוספת חברה ממשלתית, רשות מקומית ותאגיד בבעלות רשויות מקומיות). לעמדת איגוד המתכננים אין מקום לאפשר לחברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים לבצע עבודות ללא היתר בניה. יציין, כי בשל העדר הצורך בקבלת היתר בניה בסלילת דרך ע"י משרדי ממשלה מוסדות התכנון מתנים פעמים רבות במסגרת תכנית לתשתיות לאומיות את ביצוע העבודות בקבלת אישור "צוות

איגוד המתכננים בישראל

ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION



מלווה". דהיינו, בהעדר הוראה בחוק נקבע מנגנון בקרה בתכנית עצמה. מתן אפשרות לרשויות מקומיות, תאגידים עירוניים וחברות ממשלתיות לביצוע עבודות ללא צורך בקבלת היתר עלול למנוע כל אפשרות לבקרה ולמעקב על ההקפדה על התאמת העבודות לתכניות.

19. איגוד המתכננים בישראל רואה עצמו כשותף להליכי התכנון העירוני והאזורי בישראל וישמח להיות מעורב בהמשך שלבי גיבוש הרפורמה ולצורך כך להיפגש עמכם בכדי לדון באפשרויות לקידום הרפורמה ולנקיטה בצעדים משלימים לצורך הגברת היעילות של מוסדות התכנון ושיפור איכות התכנון. איגוד המתכננים יבקש גם כי נציגיו ישתתפו בדיונים שיתקיימו בועדת הפנים והגנת הסביבה בהצעת החוק לכשתוגש לכנסת.

בכבוד רב,

אדר עדנה לרמן
יו"ר איגוד המתכננים

נייר העמדה הוכן בהשתתפות עו"ד ומתכנן ערים אשר כהנא

