

## צריך רפורמה אחרת! קווים מנחים לשינויים בתחום התכנון והבנייה

המטה לתכנון אחראי<sup>1</sup>

### הקדמה

בימים אלה מקדמת ממשלת ישראל רפורמה בתחום התכנון והבנייה, רפורמה המציעה, בין היתר: ביטול ועדות שנועדו להגן על המרחב הציבורי – הועדה לשמירת הסביבה החופית (ולח"פ) והוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקח"פ); הרחבה משמעותית של סמכויות הוועדות המקומיות, על בסיס תוכניות מתאר כוללניות וגמישות החושפות את המרחב הפתוח בעיר ומחוצה לה לפיתוח משולח רסן; הקמת וועדות ריכוזיות לקידום פרויקטים מיוחדים שהממשלה רוצה בקידום, וקידום העיקרון לפיו תכנית אחת תאושר בוועדה אחת, תוך ריסוק מנגנון הפיקוח המגולם בהיררכיה הקיימת היום בחוק. **הרפורמה מקודמת בסודיות מוחלטת, וגם כאשר תזכיר החוק נמצא בשלבי ניסוח מתקדמים, יוזמי הרפורמה אינם חושפים את תוכנה למקבלי החלטות רלוונטיים (ובכלל זה כלל משרדי הממשלה!), ובוודאי שלא לציבור.** כפי הנראה הכוונה היא לאשר במהירות את החוק, מבלי שתיתן הזדמנות אמיתית והכרחית לשמוע דעות והצעות מבעלי מקצוע ובעלי עניין בתחום.

הארגונים החברים במטה לתכנון אחראי סבורים, כי הרפורמה המוצעת אינה נותנת מענה אמיתי לבעיות הקיימות כיום בתחום התכנון והבנייה בארץ. אין מחלוקת על הצורך לבצע שינויים, ואולם הרס המערכת הקיימת לא יועיל, ולכן יש להתמקד בשיפור וייעול הקיים.

### אפיון הבעיות

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

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

יגביר את הסכנה לשחיתות, יגביר את חוסר האיזון בין מגוון האינטרסים ויהווה פתח לבעיות בתכנון אזורי ארוך טווח.

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

### הפתרונות המוצעים

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

#### רישוי: התמקדות בייעול הליכי הרישוי (מיתוס "סגירת המרפסת")

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

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

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

- יצירת מסלולי רישוי דיפרנציאליים: כיום, היתר להקמת מבנה מגורים בן מאות יחידות עובר הליך דומה לזה של סגירת מרפסת. יש לפעול לגיבוש השינויים המתאימים בחקיקה ובתקינה כדי לייחד מסלולי רישוי לבקשות לפי גודלן ומהותן. במקרים של בנייה 'פעוטה', בין היתר על מנת לייתר את הצורך בסיוע מקצועי, רצוי לשקול לוותר



על הגשת בקשה מפורטת להיתר, ולהסתפק במקום זאת בהצהרה של מבקש ההיתר, בדומה לפרוצדורה שהוצעה ביחס לעסקים מסויימים בתיקון לחוק רישוי עסקים במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009.

- מנגנון בקרה ברשות הרישוי: לאור ריבוי המקרים בהם נתקבלו החלטות לתת היתרים שלא כדין (היתרי בנייה, הקלות ושימושים חורגים) בסתירה להוראות החוק, התקנות או התכניות החלות בשטח, ועל מנת להבטיח כי ייעול הרישוי לא יבוא על חשבון העמידה בהוראות החוק, יש להוסיף לרשות הרישוי חבר נוסף, עובד משרד הפנים, שתפקידו יהיה לוודא, כי ההיתרים אכן תואמים להוראות החוק והתכניות.
- שיפור הליך הרישוי: שיפור נהלי מסירת המידע המבוקש על ידי האזרח, אפשרות למלא טפסים ולשלם אגרות באופן ממוחשב, תוך הגדרת ופרסום נאות של שעות קבלה נוחות לציבור.
- מחשוב: ייעול המערכת ומתן אפשרות לשימוש ידיוותי למשתמשי קצה.
- תגבור בכח אדם: הוספת כח אדם למטרות שלעיל ברשויות השונות, וייעול השימוש בכח האדם הקיים. לשם כך ראוי לגבש קבוצת מומחים שתבחן את הליכי הרישוי כפי שהם מתנהלים בפועל, ותציע היכן נכון לשפרם.

### הצעות בתחום התכנון

הגברת השקיפות ומעורבות הציבור בתכנון

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

#### יידוע, מידע ושקיפות

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



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

#### שיתוף הציבור

- יש לקבוע בחקיקה את השלבים של תהליך התכנון לפרטיו (ניתן לשלב הגדרה זו בחלק הכללי של חוק התכנון והבנייה), כמו גם את החובה בדבר שיתוף הציבור בשלבים אלה;
- יש לחייב עריכת התייעצות הכוללת שמיעת עמדות של הציבור וקבלת חוות דעת מגופים חוץ-ממשלתיים על התכניות, בכלל זה תכניות אב, וכן על החלטות תכנוניות, כמו מסמכי מדיניות שיזמה רשות התכנון. היועצות יכולה/צריכה להיעשות בשלבים שונים של התכנון. בשלב מוקדם של גיבוש התכנית תהיה להיוועצות השפעה רבה יותר מאשר בשלב של אישור התכנית;
- מוצע לקבוע בחקיקה שימוע<sup>2</sup>, כנוהל מקובל בתהליך התכנון הסטטוטורי;
- יש לקבוע הוראות בדבר ייצוג הולם בכל הליכי התכנון, לרבות בצוות ההיגוי והתכנון ובמוסדות התכנון;
- יש לאפשר הקמת גופים או מוסדות תכנון למטרות מיוחדות, המנוהלים על ידי הציבור באמצעות נציגיו, או על ידי אוכלוסייה מסוימת (למשל תושבי שכונה מסוימת או דיירי בניין), המושפעת מהתכנון בו מדובר: לדוגמה, הקמת רשות שיקום שכונתית בניהול מועצת מנהלים שתיבחר על ידי תושבי מרחב התכנון;
- מוצע לקבוע בחוק הוראות מפורשות המחייבות מינוי נציגי ציבור בכל ועדות ההיגוי, תוך מתן תגמול על השתתפותם בדיונים.

#### הגשת התנגדויות ועררים

- כל עוד לא עוגנה בחוק החובה בדבר שיתוף הציבור בהליכי התכנון המוקדמים, מוצע להאריך את התקופה של הפקדת תכנית להתנגדויות ל-90 יום;

- יש למצות את כל הדרכים האפשריות ליידע את הציבור על הפקדתה של תכנית ועל זכותו של כל אזרח הרואה עצמו נפגע להגיש לה התנגדות;
- מוצע לנתק את הקשר בין הוועדה המחוזית לוועדות המשנה שלה הדנות בהתנגדויות. יש להבטיח שבועדת משנה הדנה בהתנגדויות לתכנית לא יישב אדם החבר במליאת הוועדה המחוזית או בוועדת משנה אחרת שלה, אשר החליטה על הפקדת אותה תכנית;
- מוצע כי בכל אחת מלשכות התכנון המחוזיות ימונה עובד, שתפקידו להנחות כל אדם שקיבל הודעה על זכותו להגיש התנגדות לתכנית, ולהסביר לו את מטרות התכנית, את פרטיה ואת ההליכים הנדרשים לצורך הגשת התנגדויות;
- מוצע להפקיד להתנגדויות גם תכניות מתאר ארציות, לפחות אלה הכוללות הוראות מפורטות, ולקבוע בחוק את זכותו של האזרח להתנגד להן, וכך גם לתכניות תשתית לאומית;
- מוצע להפוך את הגשת הערר על החלטה בהתנגדויות לערר בזכות, ללא החובה לקבל רשותו של יו"ר מוסד התכנון להגיש ערר, בכפוף ללוח זמנים סביר;
- יש להרחיב בחקיקה את זכות העמידה להגשת התנגדות, לפי הנהלה הקיים כיום;
- מוצע לאפשר הגשת התנגדות גם באמצעות האינטרנט, ולבטל את החובה לצרף לכתב ההתנגדות תצהיר חתום בפני עורך דין;
- ייזום תכניות על ידי תושבים: מתן הזכות לציבור ולארגונים חוץ-ממשלתיים לייזום ולהגיש תכניות שונות מאלה שמכין הממסד יתרום רבות לפתיחת תהליך התכנון למעורבות פעילה של הציבור.
- יש לציין, כי חלק מהכלים המוצעים לעיל להגברת מעורבות הציבור בהליכי התכנון מחייב שינוי נהלים, חלקם מחייב שינוי חקיקה, כמו גם החלטות ממשלה והקצאות תקציביות מתאימות. **לכן, יש להיזהר ממצב בו עיגון הנושא בחקיקה יהפוך להיות מגביל במקום מאפשר מגוון סוגים של שיתוף ציבור, שבחלקם נעשים כבר כיום.**

התאמה של מערכת התכנון למציאות עדכנית משתנה כיום, יותר מתמיד יש צורך ביישום עקרונות תכנון עדכניים המתאימים למציאות המשתנה. הצעות ליישום:

- **יצירת נדבך עדכני של תכנון מקומי וקידום תכנון אסטרטגי**  
בעוד שבשני העשורים האחרונים נעשו צעדים משמעותיים - שבהם התבססו מערכת תכניות המתאר הארציות והמחוזיות - התכנון המקומי נותר מאחור. יש לקדם תכניות עדכניות בכל הוועדות המקומיות בישראל, בהתאם להוראה סטטוטורית בתמ"א 35. לצורך כך יש להקצות את המשאבים הנדרשים. **על התוכניות הכוללות להעניק הגנה ברורה ומספקת להיקף השטחים הציבוריים בעיר, ולאיכות חיים עירונית נאותה. בנוגע לתוכניות במרחב הפתוח (תוכניות בתחומי מועצות אזוריות), יש להבטיח כי תימנע בנייה מפוזרת ברחבי השטח**

### הפתוח, ובמיוחד בשטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה;

- תכנון מתארי אינו חזות הכל. בניגוד למדינות מתקדמות, בישראל אין השקעה בתכנון מדיניות ארוכת טווח, שאינו בהכרח תכנון מתארי סטטוטורי, לא מצד משרדי הממשלה ולא מצד הרשויות המקומיות. ביסוס גישת תכנון זו יכולה לסייע רבות;
- עודף תכנון כלפי חוץ והיעדר מסלול מעודד תוכניות התחדשות עירונית – כיום קיימת מגמה של תכנון מפורט ותכנון מקומי לבינוי בשטחים פתוחים (גם מסיבות של מדיניות קרקעית מעודדת) מחוץ ליישובים ובשוליהם ואזלת יד של רשויות המדינה בכל הנוגע להליכי התחדשות עירונית. מוצע לבחון עידוד של תוכניות להרוויית הבינוי במתחמים הבנויים כיום, תוך התייחסות להיבטים החברתיים והקהילתיים של מתחמי המגורים ותוך שמירה על כמות ואיכות נאותה של שטחים ציבוריים פתוחים ואיכות עירונית גבוהה המבטאת במרחב ציבורי נאות ותחבורה ציבורית איכותית;
- תקצוב אמצעים טכנולוגיים מתקדמים כמערכות מידע תכנוני גיאוגרפי – בתחומים רבים מערכת התכנון שייכת עדיין ל"עידן הנייר", ואינה מותאמת ליכולות ולאפשרויות שבעידן הטכנולוגי. הצעות בתחום זה נכללו בפרק העוסק בשקיפות ומידע לציבור, אך מיחשוב המערכת הכרחי לא פחות לצורך יעול העבודה הפנימית של מוסדות התכנון;
- קידום עקרונות תכנון ופיתוח מתקדמים כמו העדפת תחבורה ציבורית משולבת ואיכותית על פני תכנון לרכב הפרטי, הטמעת בנייה ירוקה במערכת התכנון באופן אינטגרלי ומחייב, וחיוב ביישום עקרונות בנייה משמרת מים. (הערת העורך: להוסיף במפורט גם חיסכון באנרגיה, לא להסתפק בכך שהוא מובלע במושג "בנייה ירוקה")

### תסקיר סביבתי

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

- עיגון החובה להכנת תסקיר בחקיקה ראשית, כך שניתן יהיה להחיל את חובת הכנת התסקירים גם על תכניות הנמצאות בהליכי אישור מתוקף חוקים אחרים (חוק המים, חוק הניקוז) – דבר שאיננו מתבצע כיום. בנוסף, הדבר יאפשר להרחיב את התקנות, כך שייקבעו כללים לגבי נושאים פרטניים, כמו תוכן הפרמטרים וכו';
- חלוקת התסקיר לשני שלבים מחייבים – בראשון יתבצעו סקירת הסביבה ובחינת החלופות (פרקים א' וב' כפי שהם מוגדרים כיום בתקנות). בחינת החלופות, כפי שמקובל במקומות רבים, תהיה מחויבת על פי חוק. בשלב זה תהיה חובה לבחון כל חלופה ריאלית מבחינת מיקום, טכנולוגיה וכיו"ב, שיכולה לצמצם פגיעה בסביבה ובאינטרס הציבורי. ממצאי שלב זה של התסקיר ישמשו לצורך קבלת החלטה אם להמשיך בקידום התכנית המוצעת. בשלב השני (המוגדר כיום כפרקים ג' עד ה') ייבחנו פרטי התכנית המוצעת שגובשה, כדי

להבטיח את צמצום הנזק הכרוך בביצועה. **ביצוע התסקיר בשלבים יחסוך זמן וכסף של השקעה בתכנון מפורט**, יחסוך "עינוי דין" של היזמים הנדחים מאוחר ולאחר השקעת זמן וממון, ויאפשר לוועדות התכנון לנתב מראש את התכנון;

- שינוי אופן ההתקשרות בין היזם לעורך התסקיר, כך שעורך התסקיר לא יועסק ישירות על ידי היזם, אלא דרך מערכת בלתי תלויה (לדוגמא, העברת התקציב לביצוע התסקיר מהיזם לקרן שתנהל על ידי המשרד להגנת הסביבה והמשרד ישכור עורך תסקיר על פי הנושא הרלוונטי);
- **חשיפת מסמכי התסקיר לציבור עוד טרם הפקדת התכנית**, בשלב בו הערות הציבור יכולות להשפיע על עיצוב וגיבוש התכנית. הערת העורך לכותבי המאמר, לשקול הכנסת הסעיף הבא:

#### בחינת ההשפעה הבריאותית של תכניות

לתכניות רבות יש השפעה בריאותית על התושבים הגרים בסמיכות כזו או אחרת לתחום המתוכנן. מוצע להוסיף בחקיקה שכל תכנית תכיל בתסקיר ההשפעה שלה גם פרק בריאותי. הנחיות התסקיר הבריאותי יוכנו ע"י המחלקה לבריאות הסביבה שבמינהל בריאות הציבור במשרד הבריאות. (תוך תקצוב ותקנון כ"א מתאימים). משרד הבריאות הוא שיבחן את ממצאי הפרק הזה בתסקיר.

#### בחינת ההשפעה החברתית של התכנון

לתכניות רבות יש השלכות חברתיות, חלקן מרחיקות לכת כמו הדרה חברתית, אפליה נגד קבוצות מיעוט ופגיעה בקבוצות מוחלשות. על מנת לצמצם ככל האפשר השלכות שליליות של התכנון, יש לבחון את ההשפעה החברתית (השלילית או החיובית) שטמונה בתכנית, כגון הצורך בתמהיל חברתי, דיוור בר השגה, שילוב אנשים עם מוגבלות ועוד. הבחינה תיעשה באמצעות מגוון של כלים, בהם:

- הטמעת שיקולים חברתיים בתכנון, במיוחד בתכניות וביוזמות תכנוניות שפוטנציאל ההשפעה החברתית שלהן גדול, בין היתר באמצעות הכנת נספח חברתי ככלי תכנוני מחייב;
- יועץ חברתי: מוצע, כי לצד מתכנן המחוז יועסק יועץ תכנוני-חברתי (בדומה ליועץ תחבורה), אשר ינחה את הכנת התסקיר החברתי, יבחן אותו ויעקוב אחר יישומו;
- הקמת קבוצות דיון: מטרת הקבוצות הללו תהיה לדון בהשפעות החברתיות של התכניות ברמה המקומית והמחוזית, ומסקנותיהן יובאו בפני ועדות התכנון טרם קבלת ההחלטות;
- ייצוג של משרד הרווחה והשירותים החברתיים במוסדות התכנון;
- הבטחת דיוור בר השגה: נושא זה מוצע להסדיר ישירות באמצעות חקיקה ראשית, ולא רק באופן עקיף על ידי מערכת התכנון;
- הנחיות בדבר ייזום פנייה לארגונים חברתיים הפועלים לקידום אינטרסים חברתיים שונים או מייצגים קהילות העלולות להיות מושפעות מהתוכניות;

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

#### פתרון בעיות מבניות במערכת התכנון

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

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

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

**מוצע לנתק את הקשר בין מליאת הוועדה לבין ועדות המשנה שלה הדנות בהתנגדויות.** (כפי שפורט למעלה בפרק 2 סעיף א')

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

מוצע לקבוע את מעמד הות"ל כוועדת משנה של המועצה הארצית, דבר שיביא להשגת המטרות שלשמן הוקמה הוועדה, וישמר את יתרונות עבודתה – וזאת מבלי לגרום לבעיות הכרוכות בהפעלת הוועדה כמות שהיא כיום. על הרכב הוועדה לשקף את הרכב המועצה הארצית: שליש נציגי ממשלה, שליש שלטון מקומי, ושליש אנשי מקצוע בלתי תלויים. **על היחס בין המגזרים בהרכב זה להישמר בכל וועדות המשנה של המועצה הארצית. בנושאים מהותיים יש לאפשר להביא את הנושא להכרעת מליאת המועצה הארצית.**

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

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

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



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

#### הצעות ליישום

- תכנון כולל: יישום הדרישה לתכניות מתאר מחוזיות ומקומיות מאושרות לפני תכניות מפורטות לכל יישוב או חלק גדול ממנו, כמוצע ברפורמה וכקיים בחלק מהמקומות. כאשר הבסיס לתכנון מעודכן, ידוע ומאושר ניתן לקדם תכניות מפורטות בקלות ובמהירות יחסית למצב הקיים. על ועדות מקומיות להעביר לאישור תכניות מקומיות כוללות וכן תכניות מתאר נושאות במידת הצורך כמו תכנית בנייה לגובה, תכנית לתחבורה וכד'. יש להבטיח שקביעותיהן בנושא היקף השטח הציבורי הפתוח (גנים ופארקים) יהיו מחייבות. במרחב הפתוח (תכניות למועצות אזוריות) יש להבטיח כי התכנון הכולל לא יאפשר פיתוח בלתי מבוקר בשטחים הפתוחים.
- מניעת הגשה של בקשות הסותרות את התכניות הקיימות: רבות מהבקשות הינן בניגוד לתכניות מאושרות; לכן נדרש **סירוב החלטי ומהיר לתכניות העומדות בסתירה למדיניות התכנון עוד בשלבים מוקדמים של ההליך**, כדי לא לגזול זמן תכנון יקר על תכניות שסיכויי אישורן נמוכים. סירוב כזה נמנע לעיתים בשל לחצים פוליטיים;
- מניעה של "מרוץ תכניות": קידום במקביל של תכניות במדרג שונה מקשה על הציבור וכך גם על מוסדות התכנון. **רק לאחר אישור תכנית מתאר בדרג גבוה יותר ניתן יהיה לקדם תכניות מפורטות מכוחה.** לא ניתן יהיה לקבל תכנית מפורטת עם תנאי למתן תוקף של אישור התכנית הגבוהה ממנה בהיררכיה;
- הקצאת משאבים נדרשים: כח אדם ותקציבים, כדי לאפשר את ייעול השירות התכנוני, תוך הבטחת תוצרים תכנוניים איכותיים, נדרשת תוספת כח אדם מינהלי ומקצועי לוועדות התכנון, כחלק מהשירות הציבורי. הפרטת פעולות התכנון הנעשות בוועדות כיום על ידי עובדי מדינה מגלמת סכנות רבות, בהן ניגודי עניינים, היעדר ראייה ארוכת טווח, ואבדן זיכרון ומידע ארגוני. כמו כן, יש לתקצב מערכות מידע מתקדמות כמערכות מידע תכנוני גיאוגרפי, יש לתקצב הכנה של תכניות מתאר מקומיות כתנאי הכרחי להרחבת סמכויות הוועדות המקומיות, בדגש על רשויות חלשות שאינן יכולות לממן זאת וכן יש להעניק משאבים ותקצוב לביצוע ויישום התכניות;

- חיזוק מעמד מינהל התכנון כיחידת סמך או כרשות עצמאית;
- הקפדה על דרישות והנחיות מכוח התכניות המאושרות, כמו תסקירי השפעה על הסביבה, חוות דעת תחבורתיות או אחרות ועוד;
- הכשרה לחברי הוועדות המקומיות: חברי הוועדות המקומיות הינם נבחרים ציבור, שלחלקם הגדול אין הכשרה מקצועית בתחום התכנון והבנייה. כיום אין הכשרה מסודרת ומחייבת לחברי הוועדות. מוצע להסדיר הכשרה מסוג זה, כדי לתת כלים נאותים בידי חברי הוועדה לצורך קבלת ההחלטות שבסמכותם;
- קציבת זמן לחוות דעת מקצועיות של משרדי ממשלה: הניסיון מלמד, כי המתנה לחוות דעת אלה מעכב מאוד את הליך התכנון. מוצע, כי ככל שלא תועבר חוות דעת המשרד הרלוונטי בזמן הקצוב, תפנה הוועדה לקבלת חוות דעת מקצועיות מיועץ חיצוני;
- עדכון נהלים שוטף, כמו נורמות מקובלות להקצאות שטחים או בדיקת עלויות (כולל עלויות חיצוניות), כך שיהיו חלק אינטגרלי מהליך התכנון ולא יהיה צורך בהתערבות לשם יישומם;
- פיקוח ואכיפה: מניעה של הגשת תכניות ללא סימון הקיים ודיווח נלווה של יחידת הפיקוח הרלוונטית, כך שכל המידע יעמוד לרשות חברי הוועדה והציבור כבר מתחילת הליך התכנון או הקידום של הבקשה;
- הוספה למבא"ת (נוהל למבנה אחיד לתכניות) של ייעודי קרקע לפי סיווג רגיש יותר כמו חלוקה לייעוד של שטחים ציבוריים פתוחים שונים, מוסדות ציבור ועוד.
- מניעה של הפקדת תכניות ללא קבלת אישורי כל הוועדות והגופים הנדרשים. כלומר, לא ניתן עוד להפקיד תכנית כאשר תנאי לאישורה יהיה אישור הולחוף, הולקחשי"פ, הולנת"ע, הקלה או שינוי של תכנית מחוזית או כל גוף כמו רשות הניקוז;
- "פקיעת תכניות": לאחרונה ניכרת תופעה של מימוש תכניות ישנות, שאושרו על פי אמות מידה ארכאיות, וברור כי לא היו מאושרות היום עקב פגיעתן הסביבתית והציבורית המזיקה. כאלו הן התכניות להקמת כפר הנופש בפלמחים ש"זכתה" לאחרונה לביקורת מבקר המדינה, כפר הנופש בחוף בצת והמלון בעמק ססגון בתמנע. לכן, יש לקבוע לכל תכנית מועד תפוגה, בו התכנית לא תהיה תקפה עוד והזכויות המותנות מכוחה יפוגו אף הן. המועד המוצע – 8 שנים;
- קביעת נהלים אחידים לבדיקת תכניות מסוגים שונים: כמו תכנית המכילה בנייה לגובה, תכנית להתחדשות עירונית, תכנית לאזור תעסוקה ומסחר ועוד. לדוגמא, נוהל בדיקה למבנה מעל 20 קומות יכול לתמיד בדיקה, שתהווה חלק ממסמכי התכנית, של מצאי ואיכות השטחים הפתוחים, בדיקה תחבורתית ברדיוס מסוים, השפעה על המרקם החברתי והפיסי הקיים ועוד. נוהל בדיקה של אזור מסחרי מעל גודל מסוים יכול מצאי הקיים וההשפעה האפשרית עליו, כמו גם השפעה על רשויות גובלות;
- יצירת התנהלות אחידה של ועדות מחוזיות וקביעת נורמות אחידות

- לטיפול בתכניות, תוך הפעלת סמכויותיו של מינהל התכנון בעניין זה. לשם דוגמא, בוועדה המחוזית מרכז, פועל בהצלחה מזה כשנתיים נוהל, לפיו כל תכנית המוגשת לוועדה נדונה תוך 3 חודשים לכל היותר, ובוועדת המשנה תוך חודשיים. פרוטוקולים מתפרסמים תוך 5 ימים;
- יישום הליך של פרה רולינג<sup>3</sup>: בחינת ההתאמה של כל תכנית לקצב הפשרת השטחים הפתוחים ולהיקפם למטרות פיתוח ובנייה, ובכלל זה להתאמת התכנית לתכניות הארציות והמחוזיות. יישום הצעה זו יאפשר לקצר ולייעל את הליכי התכנון, כתוצאה מדחית תכניות שאינן תואמות את מדיניות התכנון;
- חיזוק הלשכות המחוזיות באמצעות הקצאת משאבים לכח אדם מתאים, אמצעים טכנולוגיים ולייעוץ מקצועי חיצוני;
- חיזוק המערכת המקצועית והציבורית בוועדות המקומיות (כמפורט בסעיף 2 (ג) בפרק זה, עמ' 14).

#### פתרון כשלים במימוש מדיניות התכנון

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

מרחבי תכנון מקומיים – יש לקבוע אמות מידה אחידות להכרזה על מרחבי תכנון מקומיים, בהתאם לסעיף 18 לחוק, על פי סוג הרשות המקומית, אופייה, שטחה, היקף האוכלוסייה המתגוררת בתחומיה, קשרי הגומלין שלה עם רשויות מקומיות אחרות במרחב ועוד. משרד הפנים החל ב-2008 במהלך לשינוי מערך הוועדות המקומיות המרחביות. מוצע לקדם מהלך זה על בסיס של עקרונות מוגדרים ושוויוניים. (הערת העורך, להוסיף: תוך הוועדות עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר וקיום מחויב של שימועים ציבוריים הפתוחים לקהל הרחב)

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

#### הערות

1. המטה לתכנון אחראי הינו קואליציה של האירגונים הבאים שהוקמה בתגובה לרפורמה המוצעת בתחום התכנון ורשוי הבנייה: אדם טבע ודין, אזרחים למען הסביבה בגליל, במקום, גרינפיס ישראל, האגודה לזכויות האזרח, האגודה לצדק חלוקתי, החברה להגנת הטבע, הקשת הדמוקרטית המזרחית, התנועה לאיכות השילטון, חיים וסביבה, ידיד, ידידי כדור הארץ, המזה"ת, ישראל בשביל אופניים, מגמה ירוקה, מכון דש"א, מרחב, מרכז השל.
2. השימועים מתנהלים בכל מיני מתכונות: יידוע והבאת מידע בלבד, דיון משותף עם הציבור, שימוע פרמלי שנועד להשמעת התנגדויות



וכן שילוב של אלה; המועדים לביצוע השימוע משתנים לפי העניין: במהלך גיבוש התכנית, בעת הצגת חלופות תכנוניות וקיום הדיון הציבורי עליהן, לפני הפקדת התכנית או אחריה. ישנן מספר שיטות להודעה בדבר עריכת השימוע.

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

