

משרד הפנים

פעולות הביקורת

במשרד הפנים נבדקו הליכי התכנון המחוזי הפיזי בשלושה מתחומי העבודה העיקריים של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה: גיבוש מדיניות התכנון בתחום המחוז וקידום התכנון המתארי המקומי; טיפול בתכניות המוגשות לוועדות המחוזיות ומידת עמידתן של הוועדות המחוזיות בזמנים שנקבעו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; בקרה על פעולות הוועדות המקומיות שבתחום המחוז. בדיקות השלמה נעשו במשרד לאיכות הסביבה, במשרד הבינוי והשיכון ובמינהל מקרקעי ישראל.

במסגרת מטלת רוחב בנושא "הקמת פרויקטים במימון גופים ממשלתיים וממלכתיים ברשויות מקומיות" נבדקו במשרד הפנים קשרי הגומלין בינו לבין הרשויות המקומיות שהוא מסייע להן ובינו לבין משרד ממשלה וגופים אחרים (ראו עמ' 77).

במסגרת מטלת רוחב בנושא "העסקת רואי חשבון על ידי גופים שלטוניים" נבדקו סדרי העסקת רואי חשבון חיצוניים לרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים (ראו עמ' 133).

הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה

תקציר

לתכנון הפיזי השפעה רבה על חיי התושבים, על הכלכלה ועל איכות החיים במדינה. הוא קובע את מאפייניה הפיזיים של הסביבה ונודעת לו השפעה רבה על ערכי הקרקע במדינה, באמצעות הקניית זכויות בנייה וקביעת שימושי הקרקע. חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 קובע את המבנה, את התפקידים ואת הסמכויות של מוסדות התכנון הפיזי בישראל. על פי חוק זה, התכנון בארץ נעשה בשלוש רמות: ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה המקומית. ברמה הארצית פועלת המועצה הארצית לתכנון ולבניה ולצדה פועל מינהל התכנון שבמשרד הפנים בתור דרג מקצועי ומינהלי. ברמה המחוזית פועלות שש ועדות מחוזיות לתכנון ולבניה, ולצדן לשכות תכנון מחוזיות, שבדקות את התכניות, מכינות אותן לדיון בוועדות המחוזיות ונותנות המלצות להחלטה בעניינן.

חוק התכנון והבניה קבע שלושה תפקידים עיקריים לוועדות המחוזיות: קביעת מדיניות תכנון בתחום המחוז, בעיקר באמצעות הכנת תכנית מתאר מחוזית וטיפול

בתכנון המתארי המקומי; טיפול שוטף בתכניות שבסמכותן בלוח זמנים שנקבע בחוק; ובקרה על הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה שבתחום המחוז.

ממצאיו של דוח זה מצביעים על כך שהוועדות המחוזיות מיעטו לעסוק בתכנון המחוזי ובבקרה על הוועדות המקומיות, ועסקו בעיקר בטיפול השוטף בתכניות. גם בפעילות זו נמצאו ליקויים רבים, כמפורט להלן.

מדיניות מחוזית לתכנון פיזי

אף שעל פי חוק התכנון והבנייה הוועדה המחוזית אחראית להכנת תכנית מתאר מחוזית, בפועל עסק בהכנתן בעיקר מינהל התכנון. הוועדות המחוזיות ולשכות התכנון עסקו רק בהכנת חלק מתכניות המתאר המחוזיות החלקיות, ובחלקן האחר עסק מינהל התכנון.

היערכות ארגונית: המבנה הארגוני של לשכות התכנון לא הותאם לתפקיד של קביעת מדיניות מחוזית: על פי הגדרת תפקידם, עובדי לשכת התכנון אמורים בעיקר להגיב על תכניות שמוגשות לוועדה המחוזית; ככלל, ועדות המשנה של הוועדות המחוזיות הוקמו כדי להגיב על התכניות המוגשות ולא כדי ליזום תכניות; לוועדה המחוזית אין כלים משלה לקידום תכניות שהן חשובות לדעתה, ובתחומים אלה היא תלויה במינהל התכנון. התוצאה היא שלא תמיד ניתן מענה לצרכים תכנוניים.

לעתים יזמו לשכות התכנון תכניות להסדרת תחומי פעילות, אזורים או יישובים; אולם יוזמות אלו עלו לאחר שנקבעו עובדות בשטח. לכן, בין היתר, לא השיגו היוזמות את מטרתן, התכנון נכשל ולא הגיע לכדי תכנית מאושרת, והמצב בשטח נשאר כשהיה.

תכנון מתארי מקומי: אף שחוק התכנון והבנייה קבע שהטיפול בתכנון המקומי הוא אחד מתחומי העיסוק של דרג התכנון המחוזי, הוועדות המחוזיות לא אספו באופן שיטתי את המידע הדרוש להשלמת התכנון המתארי המקומי, דהיינו מידע על המצב התכנוני ועל הצרכים התכנוניים של הרשויות המקומיות. הוועדות המחוזיות לא הכינו תכניות עבודה עם סדרי עדיפויות, לוחות זמנים וציון הגורמים האחראים לתכנון, לצורך השלמת התכנון המתארי המקומי. היעדר תכניות מתאר מקומיות וקיומן של תכניות מתאר מקומיות בלתי מעודכנות גורמים לעיכוב הטיפול בתכניות מפורטות בוועדות המחוזיות. זאת ועוד, הכנת תכניות המתאר המקומיות מתנהלת בין הרמה המקומית (הרשויות המקומיות) ובין הרמה הארצית (מינהל התכנון), בציר העוקף את רמת התכנון המחוזית.

חוק התכנון והבנייה מאפשר לוועדה המחוזית, אם מצאה לנכון, להורות לוועדה המקומית להכין תכנית בתחומה ולהגישה בתוך לוח זמנים שתקבע, אולם הוועדות המחוזיות כמעט לא עשו שימוש בסמכותן זו; גם כשהן מצאו כי יש צורך שוועדה מקומית תכין תכנית שיש בה ראייה כוללת, ואף הנחו אותה להכין, הן ויתרו לבסוף על דרישתן וקידמו תכניות מפורטות, חרף היעדר התכנית בעלת הראייה הכוללת שדרשו.

תכניות העבודה השנתיות של הוועדות המחוזיות אינן משמשות כלי למימוש מדיניות התכנון המחוזית. הן כוללות בעיקר יעדים כלליים שאי אפשר למדוד את השגתם, ולא

מפורטים בהן השלבים, הפעולות, לוחות הזמנים והמשאבים הנדרשים (בכוח אדם, בתקציבים ובימי עבודה) להשגתם.

במקומות שבהם הייתה בנייה בלתי חוקית לא היה אפשר ליישם תכניות שהוכנו, והן בוטלו. למרות זאת, התיאום בין הוועדות המחוזיות ובין יחידות הפיקוח המחוזיות האחראיות לאכיפת חוק התכנון והבנייה חלקי בלבד: שני הגופים לא קבעו סדרי עדיפויות משותפים ואין תכנית עבודה המבטאת שיתוף פעולה ביניהם.

טיפולן של הוועדות המחוזיות בתכניות

בדיקת תכניות והפקדתן: על הוועדה המחוזית לבדוק, באמצעות מתכנן המחוז, את התכניות המוגשות לה; לדון בהן ולהחליט אם לדחותן או להפקידן לעיון הציבור; לשמוע את התנגדויות הציבור ולהחליט אם לקבלן; להחליט אם לדחות את התכניות או לאשר אותן. וכל אלו - בפרקי הזמן הקבועים בחוק.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים נקבע כי יש להחזיר תכניות שאינן עומדות בתנאי סף למגישיהן כדי שיתקנו אותן, ורק לאחר שתוקנו אפשר לבדוק אותן מבחינה מהותית. למרות זאת, למעט מחוז מרכז, הוועדות המחוזיות בדרך כלל לא החזירו תכניות כאלה למגישיהן, אלא בחנו את עמידתן בתנאי הסף ואת הנושאים התכנוניים המהותיים באותה בדיקה.

בבדיקות שעשה מינהל התכנון הוא מצא שהוועדות המחוזיות הפקידו תכניות שסותרו תכנון מתארי ותכניות שהוצעו על קרקע שייעודה שטח פתוח או חקלאי, בלא שהתקבל אישור הוועדה לקרקע חקלאית ושטחים פתוחים, כמתחייב. הועלה כי תכניות למגורים הופקדו ואושרו בלא שעמדו בדרישות תדריך התכנון שאימצה הממשלה והמסדיר הקצאת שטחים לצורכי ציבור. מינהל התכנון איתר חלק מהתכניות האלה בשלב הליך עיון השר, אך לא דרש את תיקונן.

משך הטיפול בתכניות: בחוק התכנון והבנייה נקבעו פרקי זמן מרביים לטיפולן של הוועדות המחוזיות בתכניות. הועלה שהוועדות המחוזיות חרגו במידה ניכרת מפרקי הזמן האלה. לדוגמה, המשך הממוצע של בדיקת התכניות ושל הדיון בהפקדתן בשנים 2000-2005 היה ארוך פי ארבעה מפרק הזמן המרבי הנקוב בחוק; המשך הממוצע של הטיפול בתכניות, מקבלתן ועד לאישורן, היה ארוך כמעט פי שניים מפרק הזמן המרבי הקבוע בחוק התכנון והבנייה.

עבודתן של לשכות התכנון אינה מוסדרת בנוהלי עבודה, וכך נוצרה אי בהירות בתהליכי העבודה, כגון סדרי רישום התכניות, סדרי תיאום בין לשכת התכנון ובין גופים חיצוניים, אמות מידה לקביעת המוכנות של תכנית לעמוד לדיון בוועדה המחוזית, סדרי מעקב, בקרה ודיווח על התקדמות הטיפול בתכניות, ועוד.

מאמצע שנת 1999 פועלת בלשכות התכנון מערכת מידע ממוחשבת ובה נתונים על התכניות המטופלות בוועדות המחוזיות. המערכת משמשת את לשכות התכנון ואת מינהל התכנון לצורך ניהול מעקב ובקרה. הועלה כי הזנת הנתונים למערכת המידע חלקית בלבד. במשך השנים חלה עלייה בהיקף הזנת הנתונים, אולם חסרים בה עוד נתונים רבים, וחלק מהנתונים בה אינם נכונים; למשל, לפי הנתונים הרשומים במערכת המעקב והבקרה, בדיקת תנאי הסף והבדיקה התכנונית נמשכות זמן קצר

יותר ממה שנעשה בפועל. עוד הועלה כי לשכות התכנון אינן מפקחות ממערכת המעקב והבקרה תזכורות ודיווחים על שלבים שלא הסתיימו.

בקרה של הוועדות המחוזיות על הוועדות המקומיות

משרד מבקר המדינה בדק תכניות שבסמכות ועדה מקומית שהוכרזו שהן טעונות אישור של השר ואשר אושרו. הועלה כי תכניות רבות אושרו בלא שלשכות התכנון עמדו על תיקון הליקויים שהן מצאו בתכניות, ובהם אי עמידה בתנאי הסף, חריגה של הוועדות המקומיות מסמכותן, העדר רכיבים חיוניים, סתירה לתכניות מתאר, היעדר בדיקת התאמה לפרוגרמה, והכנסת שינויים מהותיים בתכניות מאושרות בלא שהופקדו לעיון הציבור.

חוק התכנון והבנייה קבע שתי דרכים עיקריות לבקרה של הוועדות המחוזיות על פעולות הוועדות המקומיות: השתתפותו של נציג שר הפנים בדיוני הוועדה המקומית, בתור בעל דעה מייעצת וסמכותו של שר הפנים לקבוע כי תכנית שבסמכות ועדה מקומית טעונה אישור שלו, בתור תנאי לאישורה בידי הוועדה המקומית. שר הפנים אצל לממונים על המחוזות את הסמכות המוקנית לקבוע אם תכנית שבסמכותה של ועדה מקומית טעונה אישור שלו (שלב עיון השר).

מידת השתתפותם של נציגי השר בדיוני הוועדות המקומיות נמוכה מהדרוש: הממוצע הארצי הרב-שנתי של שיעורי הנוכחות של נציגי השר בשנים 1996-2003 היה 63%. בתחום זה יש שונות רבה בין המחוזות: במחוז מרכז הממוצע הוא 33%, ואילו במחוז צפון הוא 84%. מאז שנת 2004 אין בידי המשרד נתונים מרוכזים על מידת השתתפותם של נציגי השר בדיוני הוועדות המקומיות. נוסף לכך, נציגי השר השתתפו רק בדיונים העוסקים בתכניות, ולא בדיונים העוסקים בהיתרים או בשימושים חורגים. יצוין כי בנושאים אלה אין בקרה נוספת - בניגוד לתכניות שבסמכות מקומית, שנבדקות גם בשלב עיון השר.

החלטות הוועדה המקומית נרשמות בפרוטוקול, והוא משמש כלי בקרה של הוועדות המחוזיות על הוועדות המקומיות. לפי חוק התכנון והבנייה נציג השר יכול להגיש ערר או לדרוש לקיים דיון חוזר על החלטת הוועדה המקומית בתוך שבוע מיום שקיבל את הפרוטוקול.

הועלה כי לשכות התכנון אינן בודקות את הפרוטוקולים סמוך למועד קבלתם. לא נמצא ולו מקרה אחד שנציג השר דרש דיון חוזר בוועדה המקומית. בקרה נאותה של הוועדות המחוזיות על הוועדות המקומיות עשויה לצמצם ליקויים בהחלטות שמתקבלות בוועדות המקומיות.



מבוא

לתכנון הפיזי השפעה רבה על חיי התושבים, על הכלכלה ועל איכות החיים במדינה. הוא קובע את מאפייניה הפיזיים של הסביבה ונודעת לו השפעה רבה על ערכי הקרקע במדינה, באמצעות הקניית זכויות בנייה וקביעת שימושי הקרקע. חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה) קובע את המבנה, את התפקידים ואת הסמכויות של מוסדות התכנון הפיזי בישראל. על פי חוק זה, התכנון בארץ נעשה בשלוש רמות: ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה המקומית. לכל רמת תכנון נקבעו גופי תכנון האחראים לה וסוגי התכניות שבאחריותם.

לתכנון ברמה הארצית אחראית המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית). תפקידיה העיקריים הם ליזום ולהכין תכניות מתאר ארציות; לייעץ לממשלה בכל הנוגע לביצוע חוק התכנון והבנייה, לרבות ענייני חקיקה; לדון בתכניות מתאר מחוזיות, לשמוע התנגדויות לתכניות מתאר מחוזיות ולהחליט אם לאשרן; ולשמש ערכאה לערר על תכניות מתאר ותכניות מפורטות שבסמכות ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה (להלן - ועדה מחוזית). לתכנון המחוזי אחראיות שש ועדות מחוזיות. כל אחת מהן אחראית לתחומי של אחד מששת המחוזות המינהליים שנקבעו בהוראות פקודת סדרי השלטון והמשפט התש"ח-1948. תפקידיהן העיקריים של הוועדות המחוזיות הם, בין היתר, להכין ולהגיש למועצה הארצית תכניות מתאר מחוזיות ולהעיר הערות על תכניות מתאר ארציות; לדון בתכניות מתאר ובתכניות מפורטות שבסמכות ועדה מחוזית, לשמוע התנגדויות להן ולהחליט אם לאשרן; ולקיים בקרה על הוועדות המקומיות שבתחום המחוז. לתכנון המקומי אחראיות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - ועדות מקומיות). כל אחת מהן מופקדת על "מרחב תכנון מקומי", שחופף בדרך כלל את תחומי השיפוט המוניציפלי. תפקידיה העיקריים של ועדה מקומית הם להכין תכנית מתאר מקומית; לדון בתכניות שבסמכותה, לשמוע התנגדויות להן ולהחליט אם לאשרן; ולדון ולהחליט בדבר בקשות להיתרי בנייה ולשימושים חורגים.

ליד המועצה הארצית פועל מינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון), וליד הוועדות המחוזיות פועלות לשכות התכנון המחוזיות (להלן - לשכות התכנון). מינהל התכנון ולשכות התכנון - כל אחד בתחומי - בודקים ומכניסים את תיקי התכניות לדיון, מציגים אותם בפני מוסדות התכנון ונותנים המלצות להחלטה. הוועדות המחוזיות ולשכות התכנון יחד הן דרג התכנון המחוזי (להלן - דרג התכנון המחוזי).

בתחילת 1996 נכנס לתוקף תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה (להלן - תיקון 43), שנועד לייעל את הליכי התכנון ולהתאימם למאה ה-21.¹ תיקון 43 השאיר בידי הוועדות המחוזיות את הטיפול בתכניות מורכבות המחייבות בחינה ברמה המחוזית (להלן - תכניות בסמכות מחוזית), העביר את הסמכויות לטיפול ולהחלטה בתכניות מסוגים מסוימים מהרמה המחוזית לרמה המקומית (להלן - תכניות בסמכות מקומית); קבע לוחות זמנים לכל אחד משלבי הטיפול בתכניות; הרחיב את האפשרות להגיש תכניות למוסדות התכנון;² והעביר את הטיפול בעררים על החלטות הוועדות המקומיות מהוועדות המחוזיות לוועדות ערר שהוקמו לשם כך.

בחודשים מרס-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי התכנון המחוזי הפיזי בישראל בשלושה מתחומי העבודה העיקריים של הוועדות המחוזיות: גיבוש מדיניות תכנון בתחום המחוז וקידום תכנון מתארי מקומי; טיפול בתכניות המוגשות לוועדות המחוזיות ומידת עמידתן בזמנים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה; בקרה על פעולות הוועדות המקומיות שבתחום המחוז. הביקורת נעשתה במשרד הפנים (להלן - המשרד), במינהל התכנון, בוועדות המחוזיות של מחוזות תל אביב,

1 "קובץ נהלים ותקנות תכנון ובנייה - תיקון 43", מינהל התכנון, משרד הפנים, ינואר 1996.
2 קודם לתיקון 43 הוגשו התכניות רק בשם הרשות המקומית, והתיקון מאפשר גם לבעל הקרקע ולכל מי שיש לו עניין בקרקע להגיש תכניות.

מרכז, דרום וצפון (להלן - המחוזות שנבדקו), וביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה. בדיקות השלמה נעשו במשרד לאיכות הסביבה, במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ובמינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י).

פרק א': מדיניות מחוזית לתכנון פיזי

תכנון מתארי

תכנון מתארי מחוזי אמור לבטא את כיווני הפיתוח הפיזי הרצויים למחוז בהתאם לעקרונות תכנית המתאר הארצית, ויש לו שתי מטרות עיקריות: ליוזם לפיו את התכניות למימוש מדיניות התכנון המחוזית; לבחון לפיו אם תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות המוגשות לוועדה המחוזית תואמות אותו. תכנון מתארי מחוזי יכול להיעשות בתכנית סטטוטורית³, כוללת או חלקית, או בתכנית שאינה סטטוטורית, כגון תכנית אב⁴, תכנית שלד⁵ ותכנית רעיונית. תכנית סטטוטורית היא מחייבת, תהליך אישורה שקוף לציבור, ולציבור ניתנת אפשרות להתנגד לה ולהשפיע עליה; ואולם, תהליך אישורה ארוך. לעומתה, תכנית שאינה סטטוטורית גמישה יותר, ניתן לכלול בה טקסט והמחשות גרפיות שאינם נכללים בתכנית סטטוטורית, ותהליך הכנתה קצר; ואולם, בשונה מתכנית סטטוטורית היא אינה בעלת תוקף חוקי מחייב, תהליך הכנתה ואישורה אינו שקוף, ולציבור אין אפשרות להתנגד לה.

בג"ץ⁶ עמד על חשיבות התכנון המחוזי, וציין כי תיקון 43 נחקק בעקבות עומס יתר שנוצר בוועדות המחוזיות ופגע בתפקודן וביעילות עבודתן. כך קרה ש"תפקיד התכנון המחוזי שעליו במיוחד מופקדות הוועדות המחוזיות זוכה לתשומת לב מועטה במרבית הוועדות. גם באישור תכניות כוללות לרשויות המקומיות - תפקיד הראוי לדרג המחוזי - עוסקות הוועדות המחוזיות רק לעתים נדירות... לעומת זאת, מרבית זמן של הוועדות מוקדש לאישור החלטות שוטפות, חלקן נקודתיות, של הוועדות המקומיות".

התכנון המתארי המחוזי

1. חוק התכנון והבנייה הטיל על הוועדות המחוזיות להכין תכניות מתאר מחוזיות. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2005, היה מצב תכניות המתאר המחוזיות כדלהלן: למחוזות דרום ומרכז אושרו תכניות מתאר מחוזיות כוללות חדשות בינואר 2000 ובנובמבר 2003, בהתאמה; למחוז צפון אושרה תכנית מתאר מחוזית כוללת חדשה באוגוסט 2005, והיא עמדה לפני מתן תוקף ופרסום ברשומות; למחוז ירושלים הוכנה תכנית מתאר מחוזית כוללת חדשה, שצפויה לעלות לדיון להפקדה במועצה הארצית בתחילת 2006; במחוז חיפה הופקדה תכנית, והיא אמורה להגיע לדיון מסכם במועצה הארצית ביוני 2007; במחוז תל אביב הופקדה תכנית, והליך שמיעת ההתנגדויות לה צפוי להתחיל בתחילת 2006.

- 3 תכנית סטטוטורית היא תכנית בעלת תוקף מחייב מכוח חוק התכנון והבנייה.
- 4 תכנית אב היא תכנית מנחה, הקובעת עקרונות לפיתוח מתוך ראייה תכנונית לטווח ארוך.
- 5 הכנת תכנית שלד היא השלב ראשון בתכנון שכונת מגורים, אם מדובר באתר גדול או מורכב או אם לא חלה על האתר תכנית אב או תכנית מתאר עדכנית מאושרת או מוסכמת.
- 6 בג"ץ 5145/00, בג"ץ 5627/00, בג"ץ 7907/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "חוף השרון" ואח' נ' שר הפנים ואח', פורסם בתקדין.

אף שעל פי חוק התכנון והבנייה הוועדה המחוזית אחראית להכנת תכנית המתאר המחוזית, בפועל עסק בהכנתו בעיקר מינהל התכנון. דרג התכנון המחוזי עסק בהכנתו של מקצת מתכניות המתאר המחוזיות החלקיות בלבד, וביתר עסק מינהל התכנון. יצוין כי לדרג התכנון המחוזי אין כלים כמו מנגנון להתקשרויות עם מתכננים ותקציב לייזום ולהכנת תכניות, כמו שיש בידי מינהל התכנון.

מינהל התכנון מסר בתשובתו מיום 23.11.05 למשרד מבקר המדינה כי "במסגרת המגמה של 'התכנון היוזם', המקודמת בשנתיים האחרונות, פועלים מינהל התכנון ולשכות התכנון בחלוקה מחדש של אחריות ההובלה, מתוך מגמה לבזר את הייזום בהדרגה ללשכות התכנון המחוזיות. מגמה זו נבלמה ע"י העדר ארגון וכ"א מספיק בלשכות התכנון, ועומס המטלות השוטפות במסגרת התכנון המגיב הנרחב המאפיין את פעולתו". עוד מסר מינהל התכנון כי בחינה ארגונית, שאמורה להתחיל בתחילת שנת 2006, תקבע את הדרך הנכונה להתאים את המבנה של לשכות התכנון לתכנון היוזם.

אשר להכנת תכניות שאינן סטטוטוריות, מינהל התכנון והוועדות המחוזיות לא קבעו קריטריונים למקרים ולנסיבות שבהם עניינים מחוזיים ועניינים מקומיים ייקבעו בתכניות לא סטטוטוריות. בפועל המחוזות נבדלו זה מזה באופן התכנון של אותו תחום פעילות, למשל תכנון ניקוז הנחלים, וההבדלים לא נבעו מבדיקה של אופן התכנון המיטבי הראוי לכל תחום.

2. ביוני 1999 סיים מינהל התכנון הכנת דוח על יישום תיקון 43. הדוח העלה, בין היתר, בעיות שיצר תיקון 43 בארגון ובתפעול של מינהל התכנון ושל לשכות התכנון והמליץ על צעדים שיביאו לפתירתן (להלן - הדוח משנת 1999)⁷. הדוח משנת 1999 המליץ, בין היתר, לגבש מדיניות תכנונית אחידה שיהיו בה הגדרות של התכניות שקבלתן תותנה בהכנת תכנית אב; ולגבש הנחיות לטיפול בתכניות שאינן תואמות תכניות מתאר ארציות ותכניות מתאר מחוזיות; ולגבש הנחיות בדבר החלטות שאפשר לקבל בעניין תכניות המתאר בכל הרמות. הועלה כי מינהל התכנון לא קבע למחוזות מדיניות תכנונית אחידה בתחומים אלה.

3. עוד הועלה, כי סוגיות תכנוניות מחוזיות מרכזיות לא הוסדרו, והדבר פגע בתכנון המחוז. למשל, היעדר מדיניות תכנונית כוללת לאזורי תעשייה הביא לחוסר איזון בפרסות אזורי תעשייה שתוכננו במחוזות דרום וצפון. בסקירה של נושא אזורי התעשייה במחוז צפון, שהכינה לשכת התכנון בינואר 2001, צוין כי אזורי תעשייה תוכננו במחוז בלא ראייה כוללת, ולכן יש חוסר התאמה בין מיקומם ובין ריכוזי האוכלוסייה ומערכות התחבורה האזוריות. כך נשארו ישובים בלי שטחי תעשייה, ואילו באחרים יש עודף; כשליש מאזורי התעשייה נמצאים קרוב מדי לקידוחי מים ועלולים לזהם אותם; מיקומם של אזורי התעשייה שאושרו אינו עונה על הצורך בציפוף ובריכוז, שמטרתם לנצל טוב יותר את משאב הקרקע, ואינו עונה על הצורך באזורי תעשייה המשותפים לכמה רשויות מקומיות.

4. כדי להבטיח שהתכנון המתארי יהיה עדכני, על דרג התכנון המחוזי לאתר נושאים הדורשים הסדרה בתכנון, כלומר ליזום תכנון. לשם כך עליו לסקור את השטח ואת המצב התכנוני הקיים, לאפיין את הצרכים התכנוניים, לקבוע סדרי עדיפויות להשלמתם ולהכין תכניות בהתאם לכך.

7 ראו פירוט בפרק ב' של הדוח: "סדרי הטיפול של הוועדות המחוזיות בתכניות".

ואולם, המבנה הארגוני של לשכות התכנון אינו מותאם לביצוע תכנון יוזם: תפקידיהם של עובדי לשכת התכנון אינם מותאמים לעיסוק זה. למעט התפקיד של הממונה על תכנון ופרוגרמות, הכולל גם פעולות יוזמות, לתפקידים של עובדי לשכת התכנון אופי תגובתי מובהק. במחוזות שנבדקו, למעט מחוז מרכז, גם העובדים המאיישים תפקיד זה עוסקים בעיקר בבדיקת תכניות ולא בייזום ובקידום של תכנון מתארי. נוסף לכך, הוועדות המחוזיות, למעט מחוז צפון, לא הקימו ועדות משנה בעלות אופי יוזם. גם בתכניות העבודה של מחוז צפון לא נמצאו יוזמות תכנוניות של ועדת המשנה האמורה.

בפועל מוקדש כמעט כל זמן של הוועדות המחוזיות לטיפול בתכניות המוגשות להן, ולא בהסדרת עניינים הדורשים תכנון. במקרים שלשכות התכנון יזמו הסדרה תכנונית של נושאים, יוזמות אלה עלו לאחר שנקבעו בשטח עובדות. למשל, באזור רמת הנגב שבמחוז דרום הוקמו במשך השנים חוות חקלאיות בלא היתרי בנייה לפעילות שנעשתה בהן; רק ב-2003 החלה הוועדה המחוזית בדיונים להסדרתן. במחוז מרכז הוחל ביוני 2003 בהסדרת תחום גני האירועים, לאחר שהתברר שבאותה עת פעלו במחוז 71 גני אירועים שהוקמו בלא היתרי בנייה⁸.

יצוין כי בנובמבר 2004 פרסם מינהל התכנון מסמך עקרונות לשינוי מבני במערך התכנוני המקצועי, כדי להתאימו לביצוע תכנון יוזם. נקבע בו כי המבנה הארגוני של דרג התכנון המחוזי ישונה בתהליך שיימשך שלוש שנים; כי דרג התכנון המחוזי יקבע יעדים ויפעל להשגתם; וכי לפעילות בעלת האופי התגובתי יתווסף תכנון יוזם, בין היתר בתחום התכנון המתארי. ואולם עד מועד סיום הביקורת טרם הוחל בביצוע השינויים שנקבעו במסמך העקרונות.

5. בינואר 2005, לקראת הכנת תכנית העבודה לשנת 2005, הנחה מנכ"ל משרד הפנים את המחוזות להציג בתכניות העבודה מדדים לבדיקת שיפור לעומת השנה הקודמת, ולציין בהן יעדים ומשימות תחומים בזמן ומוגדרים באופן כמותי ומדיד כדי שיהיה אפשר להשוות את הביצוע עם התכנון.

הועלה כי בתכניות העבודה של לשכות התכנון לשנת 2005 במחוזות שנבדקו רוב היעדים היו בלתי מדידים, ולא פורטו בהן השלבים, הפעולות, לוחות הזמנים, המשאבים (בכוח אדם, בתקציבים או בימי עבודה) הכרוכים בהשגת כל יעד והאחראים להשגת היעדים. עוד הועלה שבתכניות העבודה השנתיות של הוועדות המחוזיות מרכז ודרום לשנת 2005 לא נכללו אזוריים שבתכניות המתאר המחוזיות נקבע שיש להכין להם תכניות ונקבעו לוחות זמנים להכנתן. משמע, תכניות העבודה במחוזות אלה לא שימשו כלי למימוש מדיניות התכנון המחוזית.

התכנון המתארי המקומי

חוק התכנון והבנייה קובע את האחריות והסמכות של הוועדות המחוזיות אשר לתכנון המתארי המקומי: איסוף המידע הנדרש לתכנון, קביעת פעולות התכנון הנדרשות, והסמכות להורות לוועדה המקומית להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהכין תכניות במקום הוועדות המקומיות, אם לא עשו כן.

8 עוד בעניין זה ראו בדוח מבקר המדינה - דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2005), בפרק "טיפול מועצות אזוריות באזור השרון בגני אירועים שבתחומן", עמ' 1.

לרוב מרחבי התכנון המקומיים אין תכניות מתאר כוללות וערכניות; לכמה מהם יש תכניות מתאר חלקיות, ולכמה מהם יש תכניות לא סטטוטוריות לתחומים מסוימים. כדי לעמוד על תמונת המצב של התכנון המקומי וכדי לבנות מאגר של נתונים על המצאי התכנוני, שיסייע בגיבוש סדרי עדיפויות לקידום תכנון, בקבלת החלטות ובהקצאת משאבים, הכין מינהל התכנון סקר ארצי לתכניות מתאר מקומיות, לתכניות אב ולתכניות פיתוח מקומיות (להלן - הסקר). על פי הסקר, שהכנתו הסתיימה בפברואר 1997, רק ל-161 מ-238 מרחבי התכנון המקומיים היו תכניות מתאר בתוקף, ו-90 מן התכניות היו בנות עשר שנים ומעלה; בין 77 מרחבי התכנון המקומיים שלא הייתה להם תכנית מתאר בתוקף, ל-34 לא הייתה תכנית מתאר בהכנה ולא הייתה גם תכנית אב לכלל היישוב.

היעדר תכניות מתאר מקומיות או קיומן של תכניות בלתי מעודכנות מכביד על מוסדות התכנון ומאריך את משך הטיפול בתכניות מפורטות⁹, מאחר שנדרש אישור הוועדה המחוזית או המועצה הארצית לתכניות.

הועלה כי הוועדות המחוזיות לא אספו באופן סדיר את המידע הדרוש להשלמת התכנון המתארי המקומי, ואין להן תכניות עבודה להשלמתו. כך למשל, הסקר לא עודכן מאז השלמתו. הוועדות המחוזיות גם מיעטו להשתמש בסמכותן להכין תכניות במקום הוועדות המקומיות ובסמכותן להורות לוועדות המקומיות להכין תכניות, למרות המחסור בתכניות מתאר מקומיות עדכניות. הועלה גם שכאשר מצאו הוועדות המחוזיות אזור שבו יש צורך שוועדה מקומית תכין תכנית ואף הנחו אותה להכינה, הן ויתרו לבסוף על דרישתן וקידמו תכניות מפורטות באותו אזור, בלא שהוכנו התכניות שדרשו. להלן דוגמאות:

1. לוועדה המחוזית מרכז הוגשו תכניות מפורטות רבות לבינוי אינטנסיבי הסותר את תכנית המתאר המקומית, באזור הכניסה המערבית לפתח תקווה. לפיכך ביקשה הוועדה המחוזית מהוועדה המקומית פתח תקווה להכין תכנית כוללת למתחם. הוועדה המקומית לא הכינה תכנית כזאת. למרות זאת הפקידה הוועדה המחוזית תכניות מפורטות באזור זה.

2. ביוני 2004 דנה הוועדה המחוזית צפון בכמה תכניות למגורים ביישוב ירכא, שהוצעו על שטחי שמורת טבע לפי תכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף (תמ"א 8) ועל שטחים למשאבי טבע לפי תכנית מתאר ארצית לבניה, פיתוח וקליטת עליה (תמ"א 31). הוועדה המחוזית צפון החליטה להשהות את ההחלטה בתכניות מאחר שאין תכנון כולל ליישוב ירכא, ומאחר שבתכניות לא נקבעו שטחים המיועדים לצורכי ציבור. בהחלטת הוועדה המחוזית נאמר כי היא "מבקשת ... מהמועצה המקומית להציג פתרון כולל ליישוב ירכא, שיתייחס בעיקרו לכיווני ההתפתחות של היישוב, וזאת בראיה כוללת של צורכי היישוב תוך התבססות על בדיקה פרוגרמטית".

הועלה שעד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2005, לא הציגה הוועדה המקומית ירכא תכנון כולל, כמו שביקשה הוועדה המחוזית. בהיעדר תכנית כוללת הוסיפה הוועדה המחוזית לדון בתכניות אחרות בירכא ולהפקידן.

בפועל, מינהל התכנון - ולא הוועדות המחוזיות - הוביל את הכנתן של תכניות המתאר המקומיות. ואולם, גם מינהל התכנון לא ניהל מעקב סדיר אחר הכנת תכניות המתאר המקומיות ולא השתמש בסקר האמור להכנת תכנית עבודה רב-שנתית להשלמת התכנון המתארי המקומי.

9 עוד בעניין זה ראו בדוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), בפרק "תכנון ושיווק של קרקע המיועדת למגורים", עמ' 419.

מינהל התכנון גם לא נערך לקידום התכנון המתארי המקומי שהוטל עליו: (א) במרץ 2000 הטילה הממשלה¹⁰ על מינהל התכנון להכין ולעדכן תכניות מתאר מקומיות ליישובי המגזר הערבי וקבעה מפתח של עובד מינהל התכנון לליווי של שש עד שבע תכניות מתאר מקומיות. (ב) בתקציב המדינה לשנת 2005 הוגדל תקציב מינהל התכנון לצורך הכנת 35 תכניות מתאר מקומיות חדשות. בהתאם לכך קבע מינהל התכנון כי ל-12 יישובים נחוצה תכנית; ל-15 יישובים אחרים הוא הזמין בדיקה מפורטת יותר, כדי לקבוע אם נחוצה להם תכנית מתאר מקומית. (ג) ביוני 2005 הועברה לאחריתו הכנת 80 תכניות מתאר מקומיות שהיו בטיפול מ"י.

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2005, טרם נערך מינהל התכנון לביצוע החלטת הממשלה האמורה. המינהל לא קלט עובדים לליווי תכניות המתאר המקומיות לפי המפתח. מינהל התכנון גם טרם נערך לטיפול בתכניות שהעביר אליו מ"י ובתכניות שהוא קבע שיש צורך בהכנתן.

יצוין כי עד שנת 2004 פעלה ועדה בין-משרדית לתכניות אב ולתכניות מתאר, שמלבד מינהל התכנון היו שותפים בה גם מ"י ומשרד השיכון. הוועדה הבין-משרדית דנה בבקשות של רשויות מקומיות לסיוע במימון תכנית אב או תכנית מתאר ליישוביהן, ואישרה אותן. עם הפסקת עבודתה נוצר מצב, שמחד גיסא, מינהל התכנון טרם נערך להכנת תכניות מתאר מקומיות, ומאידך גיסא, גוף התיאום הבין-משרדי אינו עוסק יותר בהכנתן.

להלן דוגמה להשתתפות רבת שנים של הוועדה המחוזית צפון בהכנת תכנית מתאר מקומית, ותוצאותיה:

היישוב כליל הוקם כמצפה בשנת 1979 בהתאם להחלטת ממשלה על שטח גלילי¹¹ ועל שטח שבתחום הוועדות המקומיות מטה אשר וגליל מרכזי. בתכנית המתאר המחוזית משנת 1989 סומן כליל כיישוב מתוכנן, ובשנת 1994 החלה לשכת התכנון בהכנת תכנית מתאר מקומית ליישוב. ואולם, עד מועד סיום הביקורת לא הושלם אישורה של תכנית מתאר מקומית ליישוב.

הועלה כי דרג התכנון המחוזי לא הכין תכנית מתאר מקומית ליישוב בסמוך למועד החלטת הממשלה על הקמתו. במהלך השנים נבנו ביישוב מבני מגורים, צימרים ומסעדות, חלקם ללא היתרי בנייה ואף מחוץ לתחום היישוב שסומן בתכנית המתאר המחוזית. הבנייה פגעה בשטח שיועד למשאבי מים לפי תמ"א 31, שכן הסדרי המים והביוב לא הובאו לאישור משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה, והוקמו מבנים על שטחים שנועדו ליעור לפי תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור (תמ"א 22).

רק בספטמבר 2002 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד תכנית מתאר מקומית ליישוב, לאחר שהתכנית שונתה והותאמה לבנייה שנעשתה ביישוב. חלק מתושבי כליל התנגדו לתכנית משום היא נתנה "הכשר לבנייה בלתי חוקית והשגות גבול" שעשו חלק מהתושבים, פעולות שפגעו באיכות חייהם ובערך חלקתם. קק"ל התנגדה בטענה שהתכנית גורעת שטחי יער נרחבים מתמ"א 22 ומספחת אותם ליישוב. בנובמבר 2004 שבה הוועדה המחוזית והחליטה להפקיד את התכנית, והעבירה אותה להתייחסות המועצה הארצית, כדי שזו תשנה כמה תכניות מתאר ארציות שהתכנית חרגה מהוראותיהן.

מהמתואר לעיל עולה שהגישה בה נקטה הוועדה המחוזית, התאמת התכנית לבנייה בשטח, הייתה בין הגורמים העיקריים לעיכוב המתמשך בהליכי התכנון.

10 החלטה מס' 1433.

11 שטח גלילי הוא שטח שאינו נכלל בתחום השיפוט של רשות מקומית, והוועדה המחוזית משמשת בו גם בתור ועדה מקומית.

תיאום עם הפיקוח על הבנייה

בשנת 1988 הוקמה היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, בעיקר כדי להתמודד עם הבנייה הבלתי חוקית על אדמות מדינה ובשטחים פתוחים. היחידה כפופה למנכ"ל המשרד ויש לה יחידות פיקוח מחוזיות בששת המחוזות (להלן - יחידות הפיקוח). יחידות הפיקוח מאתרות עבירות בנייה, חוקרות חשודים, אוספות ומעבדות ראיות ואוכפות את החוק - בין היתר, באמצעות הכנת תיקי תביעה וארגון פינוי הבנייה הבלתי חוקית. בראש סדר העדיפויות של יחידות הפיקוח ניצב הפיקוח בשטחים גליליים, בשטחים פתוחים ובשטחים חקלאיים, ורק אחריו ניצבת הבקרה על גופי הפיקוח של הוועדות המקומיות.

בנייה בלא היתר, בעיקר על תוואי תשתיות, עלולה לפגוע ביישום של תכניות שדרג התכנון המחוזי מקדם. לכן יש חשיבות רבה לתיאום בין לשכת התכנון ובין יחידת הפיקוח, לצורך איתור של בנייה בלתי חוקית כזו ושל צרכים תכנוניים שיש למצוא להם פתרונות.

הועלה כי במחוזות שנבדקו התיאום בין לשכות התכנון ובין יחידות הפיקוח, בכל הנוגע למתן מענה לצרכים תכנוניים שמאתרות יחידות הפיקוח, היה מועט, וכי לשכות התכנון לא פעלו להסדיר בתכניות תחומים שיחידות הפיקוח התריעו על ליקויים שנמצאו בהם. להלן דוגמאות:

1. יחידת הפיקוח במחוז דרום העלתה בפני מתכנתת המחוז קושי באכיפת חוק התכנון והבנייה במחצבות, מאחר שהתכניות המפורטות שלהן ישנות וכלליות מדי, וקשה לקבוע לפיהן באופן חד-משמעי את המותר ואת האסור לביצוע. למרות זאת, דרג התכנון המחוזי לא יזם תכנית מחוזית או שינויים בתכניות המפורטות כדי להסדיר את פעולת המחצבות.

2. בחלקות רבות של מושב שדה עזויה יש שימושים עסקיים כגון תעשייה, מסחר ואחסנה, מקצתם נסמכים על היתרים לשימוש חורג, ולמקצתם אין היתרים כלל. פעילות זו מסכנת את שלום הציבור ופוגעת באיכות הסביבה. לפי נתוני היחידה המחוזית דרום, בנובמבר 2001 היו כבר 60 משקים שבהם נעשו שימושים כאלו במבנים ששטחו של כל אחד יותר מ-1,000 מ"ר, ובעשרות משקים אחרים נעשו שימושים כאלה בהיקף קטן יותר. שימושים אלו התפתחו במשך השנים כחלופה לחקלאות ומענה למצוקה כלכלית ונעשו בהיעדר תכנית המסדירה פעילות שאינה חקלאית.

למרות שהשימושים לעיל החלו להתפתח שנים קודם לכן, רק בספטמבר 2000 החלו הוועדה המקומית באר טוביה ולשכת התכנון בבחינת האפשרות לתכנון אזור תעסוקה שבו יותרו שימושים אלה ושכמה מהמבנים הקיימים יועברו אליו. באותה ישיבה סוכם שבד בבד עם המשך האכיפה יוקם צוות בהשתתפות הוועדה המקומית, לשכת התכנון, ממ"י ויחידת הפיקוח, שיזום הקמת מתחם מלאכה, תעסוקה ואחסנה שהשימושים האמורים יועתקו אליו.

הועלה, כי הצוות האמור לא תכנן את הקמת המתחם לעיל. עד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2005, לא הוסדר אזור תעסוקה בתכנית וממילא לא הועברו אליו המבנים שנעשה בהם שימוש חורג, וגם פעולות האכיפה לא הושלמו.

3. ניסיון העבר הראה שהקמת מבנים בתוואים של דרכים מתוכננות הקשה על יישום תכניות, ואף מנע אותן. למשל, במחוז צפון הוביל דרג התכנון המחוזי תכניות לשכונות בכמה יישובים, ובהם מג' אל כרום, דיר אל אסד, עראבה ונחף, כדי לתת מענה לגידול האוכלוסייה בהם עד שנת 2020. בתוואים של הדרכים המתוכננות ביישובים אלה הוקמו מבנים בלא היתרי בנייה כחוק, והדבר הביא לביטול התכניות שהופקדו. למרות זאת לא דנו לשכת התכנון ויחידת הפיקוח בהגברת האכיפה בתוואים של הדרכים המתוכננות, ולא הכינו תכנית לביצועה.

פרק ב': סדרי הטיפול של הוועדות המחוזיות בתכניות

תפקידיה של הוועדה המחוזית, בכל הנוגע לתכניות שבסמכותה, הם לבדוק - באמצעות מתכנן המחוז - את התכניות המוגשות לה; לדון בהן ולהחליט אם לדחותן או להפקידן לעיון הציבור כמות שהן, או לאחר שימולאו תנאים בידי מגישי התכניות; לשמוע את התנגדויות הציבור לתכניות; להחליט אם לדחות את התכניות או לאשר אותן; ולפרסם את דבר אישור התכניות. כל אלו - בתוך פרקי הזמן הקבועים בחוק התכנון והבנייה.

בדיקת תכניות, הפקדתן ואישורן

מבנה אחיד של תכניות

תכנית מורכבת משני סוגים עיקריים של מסמכים: הוראות התכנית¹² ותשריט¹³ (להלן - מסמכי התכנית). מסמכי התכנית אמורים לשקף את מטרת התכנית, את מיקומה ואת יחסי הגומלין שלה עם שימושי קרקע שבסביבתה. בחוק התכנון והבנייה, בתקנות שהותקנו מכוחו ובתקנות בניין ערים המחוזיות, שהותקנו מכוח פקודת בניין ערים משנת 1936, נקבעו הוראות למבנה של תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות. אולם מאז פרסומן עלו צרכים תכנוניים חדשים, כגון אופן הסימון של שימושי קרקע חדשים שאין להם מענה בחוק ובתקנות האמורים.

הועלה כי מינהל התכנון לא פעל לעדכון תקנות התכנון ופקודת בניין ערים כדי שייקבעו בהן האופן שיש לסמן בתכנית את שימושי הקרקע ואת השיטות לחישוב נתונים על התכנית ולהצגתם. בשל כך קבעו המתכננים בעצמם את אופן החישוב של הנתונים ואופן הצגתם. הדבר אפשר להם, למשל, להציג אזור מגורים בעל צפיפות מסוימת כאזור בעל צפיפות נמוכה יותר באמצעות הצגת צפיפות הבנייה במטר רבוע בנוי לדונם במקום ביחידות דיור לדונם.

נוכח העובדה שהחוקים והתקנות הנוגעים למבנה התכניות אינם נותנים מענה לכל צורכי התכנון, מינהל התכנון העלה את הצורך בקביעת מבנה אחיד לתכניות מתאר מקומיות ולתכניות מפורטות (להלן - מבא"ת), שבו יוגדרו הנתונים שיש לכלול בתכנית וייקבע סדר הצגתם. המבא"ת עשוי להקל על לשכות התכנון בבדיקת התכניות, לקצר את משך הבדיקה וליצור שפה משותפת ואחידה בקרב הגורמים העוסקים בתכנון. כך ייעשו תהליכי התכנון יעילים יותר, ושקיפותם תגבר. במאי 1995 מינתה מנהלת התכנון דאז צוות להגדרת מבא"ת. באוגוסט 1996 פרסם מינהל התכנון מכרז ראשון להכנת מבא"ת, ומאז ועד יולי 2005 הכין תשע מהדורות והפיץ אותן למחוזות.

12 הוראות התכנית הן נתונים כמותיים והוראות, במלל או בטבלאות, המציינות מה מותר ומה אסור לעשות ולבנות בתא שטח. הוראות התכנית מפורטות בין היתר את ייעודי הקרקע שבתכנית, את השימושים, את זכויות הבנייה ואת הוראות הבנייה.

13 תשריט הוא מפה שהכין מודד מוסמך, והיא מתארת בין היתר אלמנטים פיזיים בשטח כמו מבנים, גדרות ודרכים, וכן את ייעוד תאי השטח ואת גבולות החלקות.

מינהל התכנון לא דאג כי המחוזות ידרשו מהמתכננים להגיש תכנית בהתאם למבא"ת, אלא שב והוציא מהדורות מעודכנות שלו, וגם הן לא יושמו. אמנם ביולי 2005 החל מינהל התכנון ביישומה של המהדורה האחרונה וקיים הדרכות על אודותיה למחוזות ולמתכננים, אולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2005, טרם חויב השימוש במבא"ת.

מינהל התכנון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "המבא"ת הינו מיזם מורכב המטפל בפריטי מידע רבים, ועל כן מינהל התכנון קבע במדיניותו ליישם את המבא"ת באופן הדרגתי כדי ללמוד מהתגובות ומההיזון החוזר ולא לחייב בצורה גורפת עבודה לפי נוהל לפני שעבר תקופת הרצה. לאחר סבב של דיונים פורסם נוהל המבא"ת המעודכן, המשופר לאין ערוך ממהדורותיו המוקדמות. מדובר בכלי דינמי שימשיך להשתפר, אך כעת הוא בשל להטמעה מחייבת. לפיכך, במסגרת חוזר המנכ"ל העומד להתפרסם בקרוב תפורט הודעה על חיוב מבא"ת 2006".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי השיפורים שהוכנסו במבא"ת אינם יכולים להצדיק התמשכות של הטיפול בנושא במשך יותר מעשר שנים.

בדיקת תכניות

1. לפי חוק התכנון והבנייה, "הוועדה המחוזית תדון בתכנית שבסמכותה לאחר שנבדקה בדיקה תכנונית מוקדמת בידי מתכנן המחוז או מי שהוא הסמיך לכך". בשנת 1998 נקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (להלן - חוזר המנכ"ל) כי בדיקה תכנונית מוקדמת תיערך רק לאחר שתידבק עמידת התכנית בתנאי הסף. מטרת הבדיקה היא לוודא כי מסמכי התכנית מתאימים להוראות חוק התכנון והבנייה, לתקנות התכנון, לתקנות בניין ערים ולדרישות מוסד התכנון. תכנית שלא תעמוד בתנאי הסף תוחזר למגיש עם הערות, ולאחר שתתוקן תיבדק עמידתה בהם בשנית.

הועלה כי למעט מחוז מרכז, המחוזות שנבדקו אינם בודקים את התאמת התכניות לתנאי הסף לפני הבדיקה התכנונית המוקדמת, ואינם מחזירים אותן למגישיהן אם הן אינן עומדות בהם, אלא מבצעים את בדיקת ההתאמה לתנאי הסף ואת הבדיקה התכנונית המוקדמת יחד. בתכנית העבודה של מחוז דרום לשנת 2004 צוין כי חלק ניכר מהתכניות המוגשות ללשכת התכנון לא ערוכות כראוי ולכן לשכת התכנון תכין מסמך המפרט את תנאי הסף. אולם, רק כשנה וחצי לאחר מכן המסמך הוכן ומתכנת המחוז הודיעה לוועדות המקומיות ולמתכננים המגישים תכניות כי יוחל להקפיד על עמידת התכניות בתנאי הסף.

במחוז תל אביב מתקיימים דיונים עקרוניים בתכניות גם אם הן אינן ערוכות בהתאם לתנאי הסף, ורק לאחר שהוועדה המחוזית מגבשת את דעתה עליהן משלימים היזמים את מסמכיהן. מינהל התכנון והוועדה המחוזית תל אביב לא נתנו את דעתם לחסרונות של אופן פעולה זה, ובהם: החשש כי תכניות אלה מטופלות לפני תכניות שלא התקיימו עליהן דיונים מקדימים, החשש כי המשאבים שמוקצים לדיון המקדים בתכניות באים על חשבון הטיפול השוטף בהן, והחשש כי מושגות הסכמות עם יזמי התכנית בלא שהובאו בחשבון נתונים שהיו אמורים לעלות מבדיקת מסמכי התכנית, אילו הוצגו בהתאם לדרישות תנאי הסף; הקושי בבדיקת העמידה בפרקי הזמן המוקצים בחוק התכנון והבנייה לטיפול בתכניות; הפגיעה בבקרה וביכולת הניהול של מינהל התכנון, שנובעת מן העובדה שההליך כולו אינו שקוף בפניו.

מחוז תל אביב השיב למשרד מבקר המדינה כי בעבר ביצע את בדיקת תנאי הסף לפני הבדיקה התכנונית המוקדמת, וכי "הניסיון בנושא זה הראה בבירור שהדבר גורם להתמשכות הליכי בדיקת תכניות מעבר לזמן בדיקת תכניות בשיטה בה תנאי הסף נבדקים בד בבד עם הבדיקה התכנונית המוקדמת. מעבר לכך, תנאי הסף הם, רובם ככולם, תנאים טכניים או דרישות טכניות שאין מניעה

לבצעם, אלא שפעמים רבות מדובר בהוצאת כספים מרובים שספק אם נכון להוציאם בשלב זה, טרם בדיקה תכנונית עקרונית של התכנית שמא זו אינה ראויה כלל ועיקר לקידום".

משרד מבקר המדינה מעיר כי פעולתו של מחוז תל אביב אינה תואמת את הנחיות חוזר המנכ"ל. אם לדעת המחוז ההנחיות אינן יעילות, עליו לפעול לשינוין.

עוד הועלה כי תכניות שהגישו מע"ץ, משרד המסחר והתעשייה, מקורות, ממ"י ורשויות מקומיות, אינן עומדות בתנאי הסף. הדבר הכביד על לשכות התכנון - הן נאלצו לבדוק תכניות כמה פעמים ולעכב את המשך הטיפול בהן.

2. הבדיקה התכנונית המוקדמת נעשת בידי בודקי תכניות בלשכות התכנון. בכל תכנית יש לבדוק, בין היתר, אם התכנית סותרת תכנית הגוברת עליה¹⁴, ואם אכן כך, יש לקבל את אישור מוסד התכנון שהתכנית הגוברת היא בסמכותו; עוד יש לבדוק אם התכנית מוצעת על שטח פתוח או על שטח שייעודו חקלאות, ואם אכן כך, יש לקבל את אישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן - ולקחש"פ); יש לבדוק גם מה היחס בין התכנית ובין תכניות מפורטות אחרות הגובלות בה. בחלק מהתכניות נבדקים רכיבים ייחודיים לשימושי הקרקע שהן מציעות. כך יש לעשות למשל, בתכניות למגורים, לתעשייה, לתחנות תדלוק ולדרכים.

(א) מערכת המידע הממוחשבת מאפשרת לקלוט תכנית ולהזין נתונים על מיקומה הגיאוגרפי ועל התכנית האחרות החלות על אותו שטח. כך אפשר לבדוק ולוודא שאין סתירה בין התכנית המתקבלת ובין תכניות אחרות - מאושרות או מוצעות.

הועלה כי טרם הוזנו למערכת המידע הממוחשבת תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות, וכי תשריטי התכניות אינם מוזנים תמיד למערכת זו. הדבר פוגע ביכולת לבדוק את התכניות.

(ב) בדיקת תכניות למגורים: בינואר 2001 החליטה הממשלה לאמץ תדריך תכנון להקצאות קרקע¹⁵ לצורכי ציבור, ובהם שירותי חינוך, רוחה, בריאות, שירותים קהילתיים ושטחים פתוחים, מתוך הכרה בחשיבות הקצאת קרקע לשימושים אלה במסגרת תכנון סטטוטורי של תכניות למגורים (להלן - תדריך התכנון).

תדריך התכנון קובע הקצאת שטחים לצורכי ציבור לפי פרמטרים כגודל משפחה ממוצע, גודל שנתון ממוצע של קבוצות אוכלוסייה וסוגי יישובים, וכן הנחיות לתכנון מפורט של שטחי הציבור - גודלם, רכיביהם ואופן פריסתם. על המתכננים לשלב בתכנית שטחי ציבור בנויים ופתוחים לפי הפרמטרים האמורים. לפי תדריך התכנון, "מוסדות התכנון המאשרים תכניות סטטוטוריות ישתמשו בו ככלי לבקרת התכניות המוגשות לאישורם". לשם כך עליהם לבדוק את התאמת התכניות המוצעות לתדריך התכנון (להלן - בדיקת התאמה לפרוגרמה).

לפי תדריך התכנון, בדיקת התאמה לפרוגרמה צריכה להתייחס לאזור רחב יותר מתחום התכנית, שכן מצד אחד יש אפשרות לספק חלק מצורכי הציבור החסרים ביישוב במסגרת התכנית, ולעתים יש אפשרות לספק חלק מצורכי הציבור של התכנית בסביבה הקרובה. בהתאם לכך, על בדיקת הפרוגרמה לכלול את השלבים האלה: (1) איסוף מידע על האוכלוסייה ומאפייניה, על מוסדות

14 על פי חוק התכנון והבנייה, תכנית מתאר מקומית - כוחה יפה מתכנית מפורטת; תכנית מתאר מחוזית - כוחה יפה מתכנית מתאר מקומית ומתכנית מפורטת; תכנית המתאר הארצית - כוחה יפה מכל תכנית אחרת.

15 כיום מוסדות התכנון משתמשים במהדורה של תדריך התכנון מאוקטובר 2002.

הציבור ומידת הניצול שלהם, על איכות השטחים הפתוחים וכד'. (2) קביעת פרוגרמה כמותית לצורכי ציבור למצב החזוי בתכנית. (3) איתור קרקע לצורכי הציבור. את המידע הזה יש להביא בפני הוועדות המחוזיות.

הועלה כי בין המחוזות שנבדקו, רק במחוז מרכז מובאים בפני הוועדה המחוזית נתונים מלאים המתייחסים גם לסביבת התכנית. ביתר המחוזות שנבדקו לא תמיד נעשית בדיקת התאמה לפרוגרמה, וכאשר היא נעשית נבדק רק תחום התכנית ולא סביבתה, ברמת היישוב או הרובע, כנדרש בתהליך התכנון.

עוד הועלה כי הוועדה המחוזית צפון הפקידה ואישרה תכניות של שתי שכונות במחוז צפון שהיו בהן חריגות גדולות מתהליך התכנון; הוועדות המחוזיות דרום ותל אביב הפקידו ואישרו תכניות שהוצעה בהן בנייה על שטחי ציבור פתוחים, בלא שבדקו כי לאחר שינוי הייעוד תעמוד הפרוגרמה באותן שכונות בדרישות שבתהליך התכנון.

(ג) בדיקת תכניות של תחנות דלק: תכנית מתאר ארצית לתחנות תדלוק (להלן - תמ"א 18) קבעה את התכניות של תחנות תדלוק שהן בסמכות מחוזית ואת אלה שבסמכות מקומית. כמו כן קבעה תמ"א 18 קריטריונים להקמתן של תחנות תדלוק במרחב העירוני והבין-עירוני, וקבעה הוראות בנושאים תחבורתיים וסביבתיים לתחנות תדלוק מכמה סוגים. כשתכנית לתחנת תדלוק מתקבלת בלשכת התכנון, על לשכת התכנון לבדוק, בין היתר, אם התכנית עומדת בהוראות אלה ואם צורפו לה כל האישורים הנדרשים.

מינהל התכנון מצא כשלים בבדיקת תכניות בלשכות התכנון מיולי 2004 עד דצמבר 2004: הוא מצא שמחוז צפון כשל בשלוש בדיקות מול תמ"א 18, מחוז דרום כשל בשתי בדיקות כאלה, ומחוז מרכז כשל בבדיקה אחת. מבדיקות שעשה מינהל התכנון בשלב עיון השר בתכניות של ארבע תחנות דלק שהפקיד מחוז צפון עלה כי התכניות הופקדו בלא שלשכת התכנון עשתה את כל הבדיקות הנחוצות ובלא שהתכניות נערכו כנדרש.

הפקדת תכניות

לאחר שהוועדה המחוזית דנה בתכנית היא רשאית להחליט להפקידה ולאשרה, עם שינויים או כמות שהיא. משמעותה של הפקדת התכנית היא כי התכנית מקובלת על הוועדה המחוזית וכי היא מוצגת כעת לציבור כדי שיגיש את התנגדותותיו. סעיף 109 בחוק התכנון והבנייה קובע כי "החליט מוסד תכנון להפקיד תכנית, יעביר את התכנית לעיונו של שר הפנים מיד לאחר החלטתו ... השר רשאי להורות, תוך 60 ימים מהיום שהועברה אליו התכנית, כי התכנית טעונה אישור ... החליט השר כי התכנית טעונה אישור, לא יינתן תוקף לתכנית אלא באישור השר" (להלן - הליך עיון השר). במרס 2001 הוגדרו לאחרונה הקריטריונים לקביעה כי תכנית טעונה אישור של השר. לפיהם, תכניות הטעונות אישור של השר הן: תכניות הסותרות את מדיניות התכנון הארצית כפי שנקבעה בידי הממשלה, בידי המועצה הארצית או בידי מינהל התכנון; תכניות שיש להן השלכה משמעותית על השטחים הסמוכים לגבולות המדינה; תכניות מתאר רחבות היקף מבחינת חשיבותן ו/או מסת הבנייה שלהן והשינוי שהן עתידות להביא; תכניות שייקבע כי הן טעונות אישור של השר על פי הנחיות השר ו/או מנכ"ל המשרד. בדיקת התכניות לפי קריטריונים אלו באה להשלים את בדיקת תנאי הסף ואת הבדיקה התכנונית המוקדמת שנעשות בלשכות התכנון.

שר הפנים אצל מינהל התכנון את סמכותו לבדוק תכניות שהוועדות המחוזיות החליטו להפקידן ולקבוע אם הן טעונות אישור של שר הפנים. בפועל בודק מינהל התכנון בשלב עיון השר גם את עמידתן של התכניות בתנאי הסף וכן רכיבים אחדים של הבדיקה התכנונית המוקדמת. במקרים

רבים הליך עיון השר מונע הפקדה של תכניות בלתי תקינות ומלמד על ליקויים בעבודתו של דרג התכנון המחוזי, אף שלא נועד לכך. עם זאת, מדובר בבדיקה כפולה, שמשמעותה בזבוז משאבים.

מינהל התכנון מצא ש-16.3% מהתכניות שהועדו המחוזיות החליטו להפקיד טעונות אישור של השר¹⁶.

1. בדיקה מדגמית¹⁷ שעשה משרד מבקר המדינה בתכניות שמינהל התכנון קבע שהן טעונות אישור של השר (להלן - הבדיקה המדגמית) העלתה כי לגבי 93% מהן הסיבה לקביעה הייתה שהן לא נערכו כנדרש; מהן שסתרו תכנון מתארי (73%); שהוצעו על קרקע שייעודה שטח פתוח או חקלאי בלא שהתקבל אישור של ולקחש"פ כנדרש (21.5%)¹⁸; או שחרגו מתכניות שימור מוכרות ומתכניות שהיה על הוועדה המחוזית לבצע עוד הליך תכנוני קודם להפקדתן, כמו אישור הקלה לגריעת שטח התכנית מתכנית ליער.

עוד מצא מינהל התכנון שהוועדות המחוזיות הפקידו תכניות אף שלא מולאו התנאים שנקבעו להפקדתן. למשל, לא בוצעו בדיקות או לא הומצאו חוות דעת שהוועדות המחוזיות דרשו בתור תנאי להפקדה, או מסמכים שנדרשו בתכניות מתאר ארציות או בחוק התכנון והבנייה.

איתור תכניות שיש בהן פגמים בשלב הליך עיון השר אמנם מאפשר לתקן אותן בטרם אישורן, ובכך למנוע אישור של תכניות בלתי תקינות, אולם השיעור הגבוה של תכניות שנקבע שהן טעונות אישור של השר משום שנמצאו בהם פגמים, לעומת תכניות שנקבע שהן טעונות אישור של לפי הקריטריונים דלעיל, מביא לכך שיושקעו משאבים בבדיקת תכניות על כל היבטיהן, ולא רק על פי הקריטריונים האמורים. ממילא עלול הדבר להביא להתמשכות הטיפול בתכניות.

הועלה כי לא תמיד בדק מינהל התכנון בשלב עיון השר אם התכניות שהפקידו הוועדות המחוזיות עומדות בדרישות תדריך התכנון. במקרים שבהם מינהל התכנון העלה חשש שהתכניות אינן עומדות בתדריך התכנון, הוא לא דרש להכניס בהן שינויים מתאימים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מינהל התכנון כי כדי לצמצם את תופעת הפקדת התכניות הבלתי תקינות הוא נקט כמה צעדים: הוא הפיץ בלשכות התכנון רשימה של קווים מנחים וכללים, ובייחוד תכניות מתאר ארציות, לצורך בדיקת תכניות; הוא נערך לקיים לבדוקים בלשכות התכנון סדרה של ימי עיון שיעסקו בתכניות מתאר ארציות; והוא פועל לשלב דף בדיקה ממוחשב במערכת המעקב והבקרה. מינהל התכנון ציין כי נוסף לאלה הוא מגבש הצעה לרענון ולעדכון של הקריטריונים לקביעה אם תכנית טעונה אישור של השר, בהתאם למסקנות הבדיקה שעשה.

2. ככלל, הוועדות המחוזיות מעבירות את התכניות לעיונו של מינהל התכנון לאחר שהופקדו בפועל, ולא מיד לאחר ההחלטה על ההפקדה. החוק אמנם אינו מתנה את ההפקדה בביצוע שלב עיון השר, אולם במקרים רבים העברת התכנית לעיון השר מיד לאחר ההחלטה על הפקדתה מאפשרת ליישם את הערותיו בתכנית המופקדת. יתר על כן, ביצוע הליך עיון השר רק לאחר הפקדת התכנית עלול להזיק למגיש התכנית במקרים שבהם נדרשת הפקדה מחדש לעיון הציבור.

16 תכניות שמינהל התכנון מצא שהן טעונות אישור השר בתקופה ינואר 2002 - אוגוסט 2005.

17 דגימה אקראית-שיטתית של 70 תכניות (ביחס של 1:10 מאוכלוסיית התכניות).

18 על 16.3% מכלל התכניות שבסמכות מחוזית הוחלט שהן טעונות אישור של השר. מכאן ששיעור התכניות הסותרות תכניות מתאר ארציות מכלל התכניות שבסמכות מחוזית הוא 11.9%, ושיעור התכניות שהופקדו בלא שמולאה לגביהן הדרישה לאישור ולקחש"פ הוא 3.5%.

3. לפי חוק התכנון והבנייה, פרק הזמן המרבי למילוי תנאי ההפקדה הוא שישה חודשים. אם לא מולאו תנאי ההפקדה בפרק זמן זה, הוועדה המחוזית יכולה להחליט, בתוך 30 יום מתום ששת החודשים, לבצע את הדרוש להפקדת התכנית במקומו ועל חשבוננו של מגיש התכנית. אם אין היא עושה כן, החלטתה על הפקדת התכנית בטלה - אלא אם יו"ר הוועדה המחוזית האריך את פרקי הזמן אלה; במקרה זה על הוועדה המחוזית לשוב ולהחליט להפקיד את התכנית. חוק התכנון והבנייה מאפשר לוועדה המחוזית לדון בתכנית ולדחות אותה - בין היתר, אם מגיש התכנית לא מילא את תנאי ההפקדה בתוך פרק הזמן שנקבע בחוק התכנון והבנייה. במקרה זה על יזם התכנית להגישה מחדש.

בינואר 2000 הנחתה מנהלת מינהל התכנון את הממונים על המחוזות לבדוק את כל התכניות שלא מולאו בהן תנאי ההפקדה ולהחליט אם הוועדה המחוזית תמלא את תנאי ההפקדה, או תבטל את התכנית. אולם הנחיה זו הייתה יוזמה חד-פעמית, והיא לא הביאה לגיבוש הליך קבוע ורצוף לדחיית תכניות כאלה. בפועל, בתכניות שלא מולאו בהן תנאי ההפקדה במועד לא החליטו הוועדות המחוזיות לבצע את הדרוש להפקדת התכנית, או לחלופין לדחות את התכנית. הוועדות המחוזיות נהגו בתכניות אלה כאילו לא בטלה ההחלטה על הפקדתן, ואפשרו למלא את התנאים שנקבעו להפקדתן אף לאחר המועד שנקבע בחוק התכנון והבנייה. התנהלות זו אינה תואמת את הוראות החוק והיא מגדילה את העומס המוטל על מוסדות התכנון ומאריכה את הליכי התכנון.

יצוין כי הדוח משנת 1999 הצביע כי אחת הסיבות העיקריות להתמשכות הטיפול בתכניות היא שהיזמים אינם ממלאים את תנאי ההפקדה. הומלץ בו אפוא לנהל מעקב שוטף אחר התכניות שנקבעו תנאים להפקדתן, ולהתריע בפני היזמים מראש על תום תקופת מילוי התנאים.

במחוזות שנבדקו לא התנהל מעקב סדיר אחר תכניות שנקבעו תנאים להפקדתן. יש לציין כי אף שמערכת המעקב והבקרה הממוחשבת קיימת כבר יותר מחמש שנים, טרם נוסף לה מנגנון שיתריע בפני המשתמשים בה על חלוף פרק הזמן למילוי תנאי ההפקדה.

מינהל התכנון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בתור חלק מן המגמה של הידוק המעקב והבקרה יופקו דוחות הבוחנים גם את המימוש של הטיפול לפי חוק התכנון והבנייה בתכניות שתנאי ההפקדה שלהן לא מולאו בפרק הזמן הנדרש.

משך הטיפול בתכניות

חוק התכנון והבנייה קבע פרקי זמן מרביים לכל אחד משלבי הטיפול בתכניות המוגשות למוסדות התכנון. משרד מבקר המדינה ניתח קובץ נתונים מתוך מערכת המעקב והבקרה, ובו 10,981 תכניות בסמכות מחוזית שהתקבלו בלשכות התכנון מ-1.1.2000 ועד 28.2.2005 (להלן - קובץ הנתונים)¹⁹, כדי ללמוד על סדרי הטיפול בתכניות בדרג התכנון המחוזי.

19 כל ממצאי הדוח הנוגעים למשך הטיפול בתכניות נסמכים על ניתוח קובץ הנתונים הזה. יצוין כי קובץ הנתונים אינו מכיל את כל הנתונים הנדרשים: בחלק מהמקרים לא הוזנו תאריכי ההתחלה ו/או הסיום של שלבי הטיפול בתכניות (ראו פירוט בהמשך בפרק "מעקב ובקרה באמצעות מערכת ממוחשבת"). לכן הממצאים המובאים כאן והממצאים המובאים בהמשך הדוח בעניין משך הטיפול בתכניות, על שלביו, נוגעים רק לתכניות שכל הנתונים הרלוונטיים לצורך חישוב משך הטיפול בהן נמצאו בקובץ.

1. הבדיקה התכנונית המוקדמת : תיעשה בתוך 30 ימים מהיום שהתכנית הועברה לוועדה המחוזית; אם התכנית אינה עומדת בתנאי הסף, היא תוחזר לתיקון בידי מגיש התכנית; לאחר החזרת התכנית היא תיבדק שוב בתוך 30 יום. יו"ר הוועדה המחוזית רשאי להאריך את משך בדיקת התכנית ב-30 יום.

מניתוח קובץ הנתונים עולה²⁰ כי משך הבדיקה התכנונית המוקדמת של 63% מהתכניות עלה על 30 יום. בממוצע ארצי נמשכה הבדיקה 129 יום - יותר מפי ארבעה מפרק הזמן המרבי הנקוב בחוק²¹. עוד עולה כי יש שונות ניכרת בין המחוזות. למשל, במחוז צפון הבדיקה התכנונית המוקדמת של 74% מהתכניות עמדה בפרק הזמן של 30 יום, ואילו במחוז דרום הבדיקה התכנונית המוקדמת של 23% מהתכניות בלבד עמדה בפרק זמן זה.

2. הפקדת התכנית : על הוועדה המחוזית להחליט בתוך שישים ימים מיום שהוגשה לה תכנית אם להפקיד אותה, לדחותה או להתנות תנאים להפקדתה; יו"ר הוועדה המחוזית רשאי להאריך תקופה זו ב-30 יום. אם היוזם מילא את התנאים והחזיר את התכנית לוועדה המחוזית, יחל חישוב פרק הזמן ממועד הגשת התכנית המתוקנת.

מניתוח קובץ הנתונים עולה²² כי ב-78% מהתכניות עלה הזמן שחלף מקבלתן ועד להחלטת אם להפקידן על 60 יום. בממוצע ארצי נמשך שלב זה 257 יום - יותר מפי ארבעה מפרק הזמן המרבי הנקוב בחוק²³. עוד הועלה כי יש שונות ניכרת בין המחוזות: במחוזות צפון ומרכז המשך הממוצע הוא כחצי שנה, ואילו במחוז דרום המשך הממוצע הוא יותר משנה.

3. מילוי תנאי ההפקדה : מילוי תנאי ההפקדה הוא חובה המוטלת על מגיש התכנית. אם לא מולאו התנאים בתוך שישה חודשים רשאי מוסד התכנון, בתוך 30 יום מתום ששת החודשים האמורים, להחליט לבצע את הדרוש להפקדת התכנית במקומו ועל חשבוננו של מגיש התכנית; אם לא החליט לעשות זאת, החלטתו על ההפקדה בטלה בתום 30 הימים האמורים. יו"ר מוסד התכנון רשאי להאריך כל אחד מפרקי הזמן האלה, אם ראה כי יש הצדקה לכך. רוב התכניות שנדרשו בוועדות המחוזיות הופקדו בתנאים (80%) והיתר הופקדו בלא תנאים (3%), או נדחו (17%).

- 20 הממצאים נוגעים ל-41% מתוך התכניות שעברו בדיקה תכנונית מוקדמת - התכניות שכל הנתונים הרלוונטיים לצורך חישוב משך שלב טיפול זה בהן נמצאו בקובץ.
- 21 בקובץ הנתונים אין מידע על הארכת הזמן שאישר הממונה על המחוז, אולם הבדיקה העלתה כי גם אם בכל 63 האחוזים מהתכניות שבהן הבדיקה התכנונית המוקדמת נמשכה יותר מ-30 יום הייתה מתקבלת הארכה של 30 יום מיו"ר הוועדה המחוזית, עדיין היו 48% מהתכניות חורגות מהמשך המרבי לבדיקה התכנונית המוקדמת (שבמקרה הזה היה 60 יום). יש לציין כי הבדיקה התכנונית המוקדמת של כעשרה אחוזים מהתכניות ארכה יותר משנה.
- 22 הממצאים נוגעים ל-42% מתוך התכניות שהתקבלה החלטה בעניין הפקדתן - התכניות שכל הנתונים הרלוונטיים לצורך חישוב משך שלב טיפול זה בהן נמצאו בקובץ.
- 23 בקובץ הנתונים אין מידע על הארכת הזמן שאישר יו"ר הוועדה המחוזית, אולם הבדיקה העלתה כי גם אם בכל 78 האחוזים מהתכניות שבהן נמשך שלב זה של הטיפול מעל 60 יום הייתה מתקבלת הארכה של 30 יום מיו"ר הוועדה המחוזית, עדיין 67% מהתכניות היו חורגות מהמשך המרבי לטיפול זה (שבמקרה זה היה 90 יום). יש לציין כי ב-22% מהתכניות ארך השלב הזה של הטיפול יותר משנה.

מניתוח קובץ הנתונים עולה²⁴ כי ב-48% מהתכניות²⁵ עלה משך מילוי תנאי ההפקדה על שישה חודשים. בעניין זה יש שונות ניכרת בין המחוזות: במחוז דרום היה המשך הממוצע של מילוי תנאי ההפקדה כחמישה חודשים וחצי, ואילו במחוזות חיפה וצפון הוא היה כתשעה חודשים וחצי. כאמור, בכל התכניות שבהן לא מולאו תנאי ההפקדה במועד לא החליטו הוועדות המחוזיות לבצע את הדרוש להפקדת התכנית, או לחלופין לדחות את התכנית, והדבר הכביד על דרג התכנון המחוזי.

4. אישור התכנית : לאחר הפקדת התכנית אפשר להגיש לה התנגדויות תוך חודשיים מהיום שפורסמה הודעה על הפקדתה. לאחר הדיון בהתנגדויות הוועדה המחוזית מחליטה אם לאשר או לדחות את התכנית; דבר האישור מפורסם בעיתונים וברשומות. מתום תקופת הפקדתה של תכנית ועד לקבלת החלטה בעניין אישורה או דחייתה לא יעברו יותר משלושה חודשים²⁶. שר הפנים רשאי להאריך תקופה זו בשלושה חודשים.

מניתוח קובץ הנתונים עולה²⁷ כי ב-27% מהתכניות עלה הזמן שחלף מתום תקופת ההפקדה ועד אישור התכנית על שלושה חודשים²⁸. עוד הועלה שיש שונות בין המחוזות: במחוז דרום היה שיעור התכניות שלא עמדו בפרק הזמן הנקוב בחוק שבעה אחוזים, ובמחוזות תל אביב וחיפה היה שיעור זה 36%. הועלה גם שהטיפול בהתנגדויות המוגשות לתכניות היה אחד הגורמים העיקריים לעיכוב ולחריגה מפרק הזמן האמור: לשליש מהתכניות שהופקדו הוגשו התנגדויות; הטיפול ב-70% מהתכניות שהוגשו להן התנגדויות חרג משלושת החודשים הנקובים, והטיפול בהתנגדויות נמשך בממוצע קרוב לחצי שנה.

5. משך הטיפול הכולל בתכנית : פרק הזמן המרבי המוקצב לטיפול בתכנית כולה, מקבלתה ועד אישורה, הוא 13 חודש²⁹.

מניתוח קובץ הנתונים עולה³⁰ כי פרק הזמן הממוצע שעבר מתחילת הבדיקה התכנונית המוקדמת של התכנית ועד לפרסום האישור ברשומות היה 23.9 חודשים - פרק זמן ארוך ב-80% מפרק הזמן המרבי הנקוב בחוק התכנון והבנייה. ב-40% מהתכניות שאושרו עלה פרק הזמן הזה על שנתיים, וב-11% מהתכניות הוא עלה על שלוש שנים.

- 24 הממצאים מתייחסים ל-96% מתוך התכניות שמולאו בהן תנאי ההפקדה - התכניות שכל הנתונים הרלוונטיים לצורך חישוב משך שלב טיפול זה בהן נמצאו בקובץ.
- 25 מערכת המעקב והבקרה הממוחשבת אינה מכילה מידע בדבר אישורי הארכה. מבדיקה של תיקים במחוזות עולה כי בכמה מהתיקים אמנם ניתן אישור של יו"ר הוועדה המחוזית להארכת פרק הזמן למילוי תנאי ההפקדה, אולם לרוב הייתה חריגה גם מהארכה זו, או שהאישור ניתן רק בדיעבד.
- 26 כאשר מדובר בתכניות מתאר מקומיות החלות על כל מרחב התכנון המקומי, פרק הזמן המוקצב בחוק הוא עד עשרה חודשים, אולם בקובץ נתוני משרד הפנים שיעורן של התכניות מסוג זה זניח.
- 27 הממצאים נוגעים ל-81% מתוך התכניות שהתקבלה החלטה בעניין אישורן - התכניות שכל הנתונים הרלוונטיים לצורך חישוב משך שלב טיפול זה בהן נמצאו בקובץ.
- 28 שר הפנים אמנם רשאי להאריך את התקופה האמורה בשלושה חודשים, אולם במערכת המעקב והבקרה אין מידע על הארכת התקופה. אם נניח כי התקופה האמורה הוארכה בשלושה חודשים, שיעור אי העמידה בפרק הזמן הנדרש היה עומד על כ-9% מהתכניות.
- 29 סיכום פרקי הזמן של שלבי הטיפול חושב בדרך זו: חודשיים מתחילת הבדיקה התכנונית המוקדמת ועד קבלת ההחלטה בדבר ההפקדה + שישה חודשים למילוי תנאי הפקדה + חודשיים של תקופת ההפקדה + שלושה חודשים מתום תקופת ההפקדה ועד לאישור. פרק זמן זה אינו כולל הארכות שיו"ר הוועדה המחוזית ושר הפנים רשאים לתת לשלבים מסוימים של הטיפול.
- 30 הממצאים נוגעים ל-35% מתוך התכניות שפורסמו לאישור ברשומות - התכניות שכל הנתונים הרלוונטיים לצורך חישוב משך הטיפול הכולל בהן נמצאו בקובץ.

מינהל התכנון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לבדוק את רמת הארגון במחוזות, לגבש תכנית אופרטיבית לקיצור הטיפול בתכניות ולקבוע לו לוח זמנים ברור. עוד ציין מינהל התכנון כי כדי לקצר ולייעל את הליך האישור של התכניות יש לפעול בשלושה מישורים: (א) להגביר בקרב המחוזות את המודעות ללוחות זמנים, ולחייב את המחוזות במעקב אחר לוחות הזמנים. (ב) לשפר את הכלים שבידי המחוזות - כוח אדם, ארגון, מחשוב ושירותים מקצועיים הניתנים מקרב הסקטור הפרטי (מיקור חוץ). (ג) להכניס בחוק שינויים שמשמעותם ביזור סמכויות לוועדות מקומיות, לפי ההצעה שברפורמה המתגבשת במינהל התכנון.

היבטים ארגוניים

1. הדוח משנת 1999 המליץ לעגן בנהלי עבודה אחידים בכל המחוזות סדרי עבודה בתחומי קליטת התכניות, בדיקת עמידתן בתנאים המינימליים הדרושים לקבלתן, קביעת הקריטריונים לקביעה אם התכניות מוכנות לדיון בוועדה המחוזית, מעקב ובקרה אחר מילוי תנאי ההפקדה או האישור, והטיפול באי עמידה בפרק הזמן שנקבע למילוי תנאי ההפקדה.

(א) הועלה כי למעט חוזרי המנכ"ל שהגדירו את תנאי הסף, לא קבע המשרד נוהלי עבודה לשכות התכנון בנושאים האמורים לעיל.

(ב) רוב תהליכי עבודתן של לשכות התכנון לא הוסדרו בנהלי עבודה. בשל כך נוצרה אי בהירות בדבר סדרי רישום התכניות, סדרי התיאום בין לשכת התכנון ובין גופים חיצוניים, קריטריונים לקביעת מידת המוכנות של תוכניות לדיון בוועדה המחוזית, סדרי מעקב, בקרה ודיווח על התקדמות הטיפול בתכניות, ופעולות אחרות שלשכות התכנון עוסקות בהן.

מינהל התכנון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לבחון את נוהלי העבודה של כל המחוזות, מתוך כוונה לגבש בכולם נוהלי עבודה אחידים ככל האפשר.

במרס 2003 בדק מחוז מרכז את הסיבות להתמשכות הטיפול בתכניות והכין תכנית התייעלות ובה, בין היתר: צעדים לשיפור בדיקת התכניות, הדיון בהן, המעקב והבקרה על תהליך הטיפול בהן; הקמת ועדת משנה שמטרתה לדון ולהחליט על דחיית תכניות שלא מולאו התנאים להפקדתן; וכן שינויים ארגוניים בלשכת התכנון. רבים מן הצעדים שהוצעו בתכנית התייעלות יושמו: בלשכת התכנון נקבע אחראי למעקב ולבקרה אחר תהליכי הטיפול בתכניות; מתכנן המחוז והממונה על המחוז קיימו ישיבות עם ראשי צוותים ובודקי התכניות, דנו עמם בתכניות וקבעו לוחות זמנים להמשך הטיפול בהן; הוקמה ועדת משנה שהחליטה על דחיית תכניות כאמור. בעקבות זאת חל בשנת 2004 במחוז מרכז גידול בשיעור התכניות החדשות שמטופלות בפרק הזמן שנקבע בחוק עד להפקדה.

נוכח העובדה שהליקויים מאפיינים את כל המחוזות, מן הראוי שמינהל התכנון יפתח מנגנון של למידה ארגונית הדדית בין המחוזות, כדי לעודד תהליך של התייעלות ושל שיפור הטיפול בתכניות.

2. בודקי התכניות בלשכות התכנון נדרשים להפעיל שיקול דעת בסוגיות שקובעות מדיניות תכנון, לייצג את שר הפנים בוועדות מקומיות ולייצג את משרד הפנים בפני משרדי ממשלה, גופים ציבוריים ויזמים פרטיים.

מאז שנת 2003 לא איישו לשכות התכנון תקנים של בודקי תכניות שהתפנו עם עזיבת עובדים, בשל הקפאת התקנים של העובדים בשירות המדינה. בעקבות זאת נוצר מחסור בבודקי תכניות בלשכות התכנון, והן החלו להפעיל יועצים חיצוניים בתור בודקי תכניות. נכון למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2005, הועסקו בלשכות התכנון עשרה בודקי תכניות במיקור חוץ.

גם מינהל התכנון מעסיק מתכננים במיקור חוץ, לצורך ניהול הכנת תכניות מתאר מקומיות. המתכננים נדרשים לקבל החלטות הנוגעות לקביעת מדיניות, ויש להם גישה למידע פנימי בעל ערך כלכלי רב, כגון הכדאיות לרכוש קרקעות במקום מסוים.

הועלה שמינהל התכנון לא בחן את המשמעויות ואת ההשלכות של הפרטת התפקידים של בודקי תכניות ושל מתכננים המנהלים הכנת תכניות מתאר מקומיות על מערכת התכנון.

מינהל התכנון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "העסקת בודקי תכניות במיקור חוץ בלשכות התכנון המחוזיות בוצעה בשל מצוקת כוח אדם ומגבלות איוש ופרסום מכרזים פומביים שהוטלו ע"י נציבות שרות המדינה על משרדי הממשלה. למגמה זו תורם הקיצוץ השנתי הקבוע בתקני כ"א ובתקציבי שכר הנובע מהחלטות הממשלה בעבר ולקראת כל שנת תקציב חדשה. במסגרת הבחינה הארגונית, יתבקש היועץ הארגוני לבחון, במסגרת בחינת המבנה הארגוני ותהליכי העבודה של לשכות התכנון, גם נושא זה. היועץ יתבקש להציג יתרונות וחסרונות מיקור החוץ במקביל להצגת חלופות לצורת העסקה זו".

3. חוק התכנון והבנייה קובע את הרכב הוועדה המחוזית, ובכלל זה את הנציגים מטעם השרים בה. על פי החוק, מתכנן המחוז רשאי להיוועץ עם נציגי השרים ועם יתר חברי הוועדה המחוזית, והם רשאים להגיש את הערותיהם על התכנית בתוך פרק הזמן שקבע מתכנן המחוז.

בדוח משנת 1999 צוין כי תכניות ממתניות זמן רב להתייחסותם של משרדי ממשלה, כגון משרד התחבורה ומשרד הבריאות. בשיבה שקיימה מנהלת מינהל התכנון עם מתכנני המחוזות באוגוסט 2001 הוחלט כי כשמוגשת תכנית הדורשת תיאום מהותי עם כמה גורמים, יש לקיים עמם ישיבת תיאום תכנון ולדרוש את התייחסותם בפרק זמן שייקבע. במאי 2004 הורה מנהל מינהל התכנון לבצע תיאום מוקדם בתחילת הטיפול בכל תכנית.

הועלה כי בלשכות התכנון במחוזות שנבדקו לא מתקיימות ישיבות תיאום תכנון. עוד הועלה שרק לשכת התכנון במחוז מרכז מיסדה מנגנון לתיאום הטיפול בתכניות - "ועדת היגוי מחוזית", המתכנסת מדי שבועיים כדי ללמוד על תכניות גדולות ומורכבות בשלב קליטתן במחוז; רק במחוז דרום מתבקשת התייחסותם של חברי הוועדה המחוזית בכתב לתכנית בתוך 30 יום, אולם בדרך כלל הם אינם מעבירים התייחסות כתובה לתכניות.

4. מעקב ובקרה באמצעות מערכת ממוחשבת : מאמצע שנת 1999 פועלת בלשכות התכנון מערכת מידע ממוחשבת ("אגם"), הכוללת תת-מערכת למעקב ובקרה (מערכת המעקב והבקרה). המערכת כוללת נתונים על התכניות המטופלות בוועדות המחוזיות, והיא נועדה לאפשר ללשכות התכנון ולמינהל התכנון לנהל מעקב ובקרה אחר הפעילות התכנונית ולהפיק את המסמכים הדרושים לביצוע פעולות סטטוטוריות בתכניות, כגון פרסום הפקדתן.

למערכת המעקב והבקרה יש להזין, בין היתר, את הנתונים האלה: תאריכי בדיקת תנאי הסף והבדיקה התכנונית המוקדמת; שם התכנית, הגדרתה, שטחה ושם הבודק האחראי לביצוע הבדיקה התכנונית; שלבי הטיפול בתכנית, ובכלל זה העברתה לעיון השר ולאישור ולקחש"פ, תאריך סיום הטיפול בתכנית וההחלטה שהתקבלה.

להלן שיעורי ההזנה של תאריכי בדיקת תנאי הסף והבדיקה התכנונית המוקדמת של תכניות שהתקבלו בשנים 2000-2004 במערכת המעקב והבקרה, בממוצע ארצי:

הבדיקה	2004	2003	2002	2001	2000
תנאי סף	76.3%	78.0%	54.4%	50.4%	43.9%
תכנונית מוקדמת	68.6%	43.7%	39.6%	33.2%	28.9%

מקובץ הנתונים עולה כי הזנת הנתונים למערכת המעקב והבקרה הייתה חלקית. במשך השנים אמנם חלה עלייה בשיעוריה, אולם בשנת 2004 כמעט רבע מהנתונים על בדיקת תנאי הסף וכמעט שליש מהנתונים על הבדיקה התכנונית המוקדמת טרם הוזנו למערכת. עוד הועלה כי בין המחוזות היו פערים ניכרים בשיעורי הזנת הנתונים למערכת המעקב והבקרה: במחוז מרכז היה שיעור הזנת הנתונים של בדיקת תנאי הסף גבוה מאוד ובמחוז דרום הוא היה אפסי³¹; במחוז תל אביב היה שיעור הזנת הנתונים של הבדיקה התכנונית המוקדמת גבוה מאוד ובמחוז ירושלים הוא היה נמוך מאוד³².

מערכת המעקב והבקרה, המשרתת את כל המשרד, היא מערכת מבוזרת, ולה שבעה בסיסי נתונים - במינהל התכנון ובכל אחד מששת המחוזות. בבדיקת ההתאמה בין בסיס הנתונים שבמינהל התכנון ובין בסיסי הנתונים שבמחוזות נמצא ביניהם פער ניכר בכל הנוגע להליך עיון השר. לפי בסיס הנתונים שבמינהל התכנון, בשנים 2002-2004, 693 תכניות היו טעונות אישור של השר, ואילו בבסיסי הנתונים שבמחוזות רשומות רק 393 תכניות כאלה.

הועלה כי במערכת המעקב והבקרה רשומות 192 תכניות שהטיפול בהן הסתיים והן אושרו לאחר שטופלו בוולקחש"פ, אולם ההחלטות בעניינן בוולקחש"פ ומועד קבלת ההחלטות לא הוזנו למערכת המעקב והבקרה.

מסיכומי דיונים בלשכות התכנון ובמינהל התכנון עולה כי מערכת המעקב והבקרה לא הוטמעה כנדרש וכי היא אינה משמשת כלי עבודה: אין שימוש בכל תכונות המערכת ובעיקר בתכונות המורכבות שהמערכת מאפשרת; המערכת מסורבלת ואינה ידידותית למשתמש; בכל מחוז מקלידים את הנתונים למערכת בשלב אחר של הטיפול בתכנית.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל לשפר את דרך ההפעלה של מערכת המעקב והבקרה, ובכלל זה לפתח מחולל דוחות, שיהפוך את המערכת לכלי בקרה יעיל שאפשר להשתמש בו באופן שוטף. עוד ציין מינהל התכנון כי בכוונתו לשדרג את מערכת המעקב והבקרה, וכי בעקבות הבחינה הארגונית הוא ינסה לשפר את רמת הידע והמיומנות של העובדים בתפעול המערכת.

31 השיעור הממוצע בשנים 2000-2004 עמד על 96.2% במחוז מרכז לעומת 1.4% במחוז דרום.

32 השיעור הממוצע בשנים 2000-2004 עמד על 94.8% במחוז תל אביב לעומת 7.8% במחוז ירושלים.

פרק ג': הבקרה של הוועדות המחוזיות על הוועדות המקומיות

הוועדות המקומיות דנות ומקבלות החלטות בשלושה תחומים עיקריים: תכניות שבסמכות הוועדה המקומית; בקשות להיתרי בנייה; בקשות לשימוש חורג³³. החלטתה של ועדה מקומית נתונה לערר בפני ועדת ערר, והחלטתה של ועדת ערר נתונה לערר בפני הוועדה המחוזית.

1. סעיף 18(ב) לחוק התכנון והבנייה קבע כי לדיוני הוועדה המקומית ולדיוני ועדת המשנה יוזמנו דרך קבע נציגי משרדים אחדים, וביניהם נציג שר הפנים (להלן - נציג השר), ותהיה להם דעה מייעצת. כל שניים מהנציגים בעלי הדעה המייעצת רשאים לערור כאחד על החלטות הוועדה המקומית או על החלטות ועדת המשנה לפני ועדת הערר³⁴. עובדי לשכות התכנון משמשים כנציגי השר בוועדות המקומיות.

(א) הועלה כי הזימונים לדיוני הוועדות המקומיות מתקבלים סמוך למועד הדיון, והדבר מקשה על בודקי התכניות להתאים את לוח הזמנים שלהם. לעתים אף מתקבל הזימון ביום הדיון עצמו, או לאחר שהדיון כבר התקיים; לעתים קרובות הזימון אינו כולל סדר יום, ולא מצורפים לו מסמכי התכניות. יוצא שנציגי השר רואים את התכניות לראשונה בעת הדיון, והדבר עלול לפגוע באיכות ההתייחסות שלהם לתכניות.

(ב) בשנים 1996-2003 הפיק המשרד, באמצעות חברת ייעוץ חיצונית, דוחות שנתיים על פעילותם של גופי התכנון (להלן - הדוחות השנתיים). בדוחות השנתיים רוכזו נתונים כמותיים - בין היתר, על שיעורי ההשתתפות של נציגי השר בדיוני הוועדות המקומיות. בשנת 2004 הופסקה ההתקשרות עם חברת הייעוץ, ומאז אין במשרד נתונים מרוכזים על נוכחותם של נציגי השר בדיוני הוועדות המקומיות.

מניתוח נתוני הדוחות השנתיים לשנים 1996-2003 עולה כי הממוצע הארצי הרב-שנתי של שיעורי נוכחותם של נציגי השר בדיוני הוועדות המקומיות היה 63%; השונות בשיעורי ההשתתפות בין המחוזות גבוהה, והיא נעה בין שיעורי השתתפות נמוכים מאוד במחוז מרכז (33%) ובמחוז ירושלים (34%) ובין שיעורי השתתפות גבוהים במחוז צפון (84%).

גם בשנת 2004 היו שיעורי ההשתתפות נמוכים: במחוז תל אביב השתתפו נציגי השר רק במקצת מהוועדות המקומיות ובמקצת מהדיונים; במחוז דרום השתתפו הנציגים רק בוועדות המקומיות שהתכנסו סמוך למקום מושבה של לשכת התכנון (באר שבע); במחוז מרכז לא השתתפו כלל נציגי השר בדיוני הוועדות המקומיות. במחוז צפון היו שיעורי ההשתתפות גבוהים ברוב הוועדות המקומיות. בכל המחוזות, גם כשנציגי השר השתתפו בדיוני הוועדות המקומיות, מדובר בדיונים העוסקים בתכניות, ואילו בדיונים העוסקים בהיתרים או בשימושים חורגים הם מיעוט להשתתף. יצוין כי על נושאים אלה, בניגוד לתכניות שבסמכות מקומית שנבדקות גם בהליך עיון השר, לא נעשית עוד בקרה.

33 לפי חוק התכנון והבנייה, שימוש חורג בקרקע או בבניין "הוא שימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק התכנון והבנייה חלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על פי כל חוק הדין בתכנון ובבנייה".

34 הסמכויות והתפקידים של ועדת ערר מחוזית הם, בין היתר, לדון ולהחליט בערר על החלטה של ועדה מקומית, של רשות רישוי מקומית, או של ועדה המשותפת לכמה ועדות מקומיות שבמחוז אחד.

לשכות התכנון הסבירו את הירידה בשיעור ההשתתפות של נציגי השר בדיוני הוועדות המקומיות בסיבות האלה: עומס העבודה בלשכות התכנון גבר וחסר להן כוח אדם; השתתפות בכל דיוני הוועדות המקומיות תפגע בטיפול השוטף בתכניות; רבים מדיוני הוועדות המקומיות מתקיימים בשעות הערב; לעובדי לשכת התכנון לא מוקצות מספיק שעות נוספות לצורך ההשתתפות בדיוני הוועדות המקומיות; כמה מהוועדות המקומיות מתכנסות רחוק מלשכות התכנון, והנסיעות אליהן גוזלות זמן רב. מחוז מרכז ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "מתכנן המחוז פנה לכל יושבי ראש הוועדות המקומיות בבקשה לקבל את סדרי היום של דיוני הוועדה המקומית בזמן על מנת שלשכת התכנון תוכל להיערך לישיבות ולפנות זמן להשתתפות בהן... [ו]העביר הנחיה לראשי הצוותים לוודא השתתפות בודקי התכניות בוועדות שבטיפולם...".

לדעת משרד מבקר המדינה, משנוכחו לשכות התכנון כי לא יהיה ביכולתם של נציגי השר להשתתף בכל דיוני הוועדות המקומיות, היה עליהן לקבוע סדרי עדיפויות להשתתפות על פי חשיבות התכניות הנדונות, על פי מקצועיות הוועדה המקומית ועל פי התקינות של התנהלותה בעבר. זאת, כדי להבטיח פיקוח יעיל ככל האפשר, בהתחשב במגבלות כוח האדם, הזמן והמשאבים.

(ג) חוק התכנון והבנייה קובע שהפרוטוקולים של דיוני הוועדה המקומית יישלחו לכל חברי הוועדה המקומית ולנציגי השרים תוך עשרה ימים מיום קבלת ההחלטות, וכי כל אחד מהם רשאי לדרוש בכתב תוך שבעה ימים מיום קבלת ההחלטה שיתקיים דיון בעניין במליאת הוועדה המקומית. פרוטוקול הדיון משמש אפוא בסיס לדרישה לדיון או להגשת ערר ואמצעי בקרה על ההחלטות של הוועדות המקומיות.

הועלה כי במחוזות שנבדקו לא עמדו לשכות התכנון על קבלת הפרוטוקולים סמוך למועד הדיון; לא נמצא תיעוד על בדיקת הפרוטוקולים ועל ממצאי הבדיקה; לא מתנהל מעקב אחר החלטות הוועדות המקומיות וועדות המשנה שלהן; לא מתקיימות ישיבות קבועות בין בודקי התכניות ובין ראשי הצוותים ומתכנן המחוז בדבר המסקנות העולות מהפרוטוקולים והפעולות הנדרשות מהמחוז בהתאם למסקנות. לא נמצא ולו מקרה אחד שנציג השר דרש דיון בוועדה המקומית, כמו שמאפשר חוק התכנון והבנייה.

מחוז מרכז ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "מתכנן המחוז וראשי הצוותים יקפידו על נוכחות בדיוני הוועדות המקומיות לגביהן קיים מידע כי אינן מקפידות על ההוראות המחייבות".

2. שר הפנים אצל לממונים על המחוזות את הסמכות המוקנית לו לפי סעיף 109 לחוק התכנון והבנייה, לקבוע אם תכנית שבסמכות מקומית טעונה אישור ממנו (שלב עיון השר).

לפי הנחיות חוזר המנכ"ל, האחריות לבדיקת תכניות שבסמכות הוועדות המקומיות, בהתאם לסעיף 109 לחוק התכנון והבנייה, חלה על בודקי התכניות בלשכת התכנון. עוד קבע חוזר המנכ"ל כי "הבדיקה תתבצע הן מבחינת סמכותה של הוועדה המקומית לאשר את התכנית והן מבחינת ההיבטים התכנוניים של התכנית, ובעקבותיה יקבע האם התכנית תהיה טעונה אישור השר", וכי בבדיקת התכניות יובאו בחשבון הקריטריונים שקבע שר הפנים, השיקולים התכנוניים שקבע מינהל התכנון, והסמכות המשפטית - כמו שנוסחה בידי הלשכה המשפטית של המשרד.

בהתאם לממצאי הבדיקה, הוועדה המקומית צריכה לשנות את התכנית, לתקן את הליקויים שנמצאו בה ולהעביר את התכנית המתוקנת למחוז. הממונה על המחוז רשאי לקבוע כי התכנית המתוקנת תופקד מחדש בידי הוועדה המקומית או תועבר להפקדה בידי הוועדה המחוזית. סעיף 109 לחוק התכנון והבנייה קובע כי "...החליט השר כי התכנית טעונה אישור, לא יינתן תוקף לתכנית אלא

באישור השר". עוד קובע סעיף 109 לחוק התכנון והבנייה כי "החלטת השר תינתן תוך 30 ימים מהיום שהתכנית הוגשה לאישורו; לא נתן החלטה תוך תקופה זו יראו את התכנית כמאושרת על ידי השר".

משרד מבקר המדינה בדק 69 תכניות שהועדו המקומיות החליטו להפקיד והועברו ללשכות התכנון לצורך החלטה אם הן טעונות אישור של השר. בבדיקה נמצאו ליקויים בטיפול של דרג התכנון המחוזי ב-19 תכניות: תכניות שלשכות התכנון החליטו שהן טעונות אישור של השר בשל ליקויים שנמצאו בהן, אך למרות שלא תוקנו בהן הליקויים הממונים על המחוזות אישרו לוועדות המקומיות לתת תוקף לתכניות; תכניות שלשכות התכנון לא מצאה בהן ליקויים ולא החליטה שהן טעונות אישור של השר, אך משרד מבקר המדינה מצא בהן בבדיקתו ליקויים כגון אי-עמידה בתנאי הסף, היעדר סמכות של ועדה מקומית, סתירה לתכניות מתאר והיעדר בדיקה של התאמה לפרוגרמה.

הועלה שהיות ולא תמיד נתנו הממונים על המחוזות את החלטתם בתכניות שהועברו לאישורם מכוח סעיף 109 לחוק התכנון והבנייה בתוך פרק הזמן שהוגדר לכך, אושרו תכניות³⁵ בהתאם לאמור בחוק התכנון והבנייה, מבלי שנבדק כי הליקויים שמצאו בהן לשכות התכנון תוקנו.

עוד הועלה שלשכות התכנון מצאו בשלב עיון השר תכניות שלא עמדו בתנאי הסף - דבר שהקשה עליהן לבדוק אותן. ואולם הממונים על המחוזות לא עשו שימוש בסמכותם במסגרת הליך עיון השר להתנות את אישור התכניות בתיקוןן ובהפקדתן מחדש. יצוין כי הפקדתה של תכנית שגוף מקצועי כמו לשכת התכנון מתקשה לבדוק, מעלה ספק אשר ליכולתו של בעל עניין לבדוק את התכנית ולמצות את זכותו להתנגד לה כחוק.

כאמור, איתור תכניות שיש בהן פגמים בשלב הליך עיון השר מאפשר לתקן אותן בטרם אישורן, ובכך למנוע אישור של תכנית בלתי תקינה. ואולם יש בכך משום השקעת משאבים ניכרים על חשבון העבודה השוטפת של לשכת התכנון, והדבר מביא להתמשכות של הליכי אישור התכניות. אם נציג השר היה נוכח בדיוני הוועדה המקומית, היו הפגמים האלה מאותרים מבעוד מועד, ונמנעים.

עוד הועלה כי, ככלל, הוועדות המקומיות מעבירות את התכניות לעיון המחוזות לאחר שהופקדו בפועל, ולא מיד לאחר ההחלטה על ההפקדה. העברת התכניות מיד לאחר קבלת ההחלטה להפקידן עשויה למנוע את עיכוב הטיפול בהן. גם מסיבה זו חשוב שתהליכי הבקרה שנקבעו בחוק התכנון והבנייה - השתתפות נציגי השר בדיוני הוועדה המקומית ובדיקת הפרוטוקולים - ייעשו לפני ההפקדה.

3. כאמור, לשכות התכנון מצאו שוועדות מקומיות דנו והפקידו תכניות שאינן בסמכותן. לעתים הליקוי מתוקן בדרך של ביטול הסעיף שבו חרגה הוועדה המקומית מסמכותה, ולעתים הוועדה המחוזית מחליטה לאמץ את החלטת הוועדה המקומית להפקיד את התכנית ולהמשיך את הטיפול בתכנית בוועדה המחוזית, ובכלל זה לדון בהתנגדויות ולדון באישור התכנית.

להליך זה יתרון בשל צמצום הפגיעה במגישי התכנית, שבתום לב פעל בהתאם להנחיית הוועדה המקומית, מימן את הפקדת התכנית ועבר הליך ארוך. עם זאת, יש להליך זה חסרונות. למשל, במהלך הטיפול בתכנית שבסמכות ועדה מחוזית נעשים בתכנית שינויים לפי הדרישות של לשכת התכנון או של חברי הוועדה המחוזית. אילו הובאה התכנית לוועדה המחוזית לפני הפקדתה, היו

השינויים מופקדים לעיון הציבור עם מסמכי התכנית, אולם בהליך של אימוץ ההחלטה הדבר נמנע. יוצא שהתכנית שמופקדת לעיון הציבור שונה מזו שתאושר בסופו של דבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בחינת התכניות באמצעות נציג השר בטרם הפקדתן בידי הוועדה המקומית תאפשר לוועדה המחוזית להימנע מהחסרונות שבאימוץ החלטות הוועדה המקומית.

4. חוק התכנון והבנייה קובע כי תכנית שמציעה "הגדלת מספר יחידות דיור, ללא הגדלת סך כל השטחים למטרות עיקריות" נתונה בסמכות הוועדה המקומית, "ובלבד שמוסדות הציבור והתשתיות, הכלולים בתכנית, נותנים מענה לצרכים הנובעים מהגדלת מספר יחידות הדיור". מכאן שחובתה של הוועדה המקומית לבדוק את ההתאמה של תכנית לפרוגרמה כדי לוודא, טרם הפקדתה, כי מוסדות הציבור והתשתיות, לרבות שטחים פתוחים, אכן נותנים מענה לצרכים הנובעים מהוספת יחידות דיור.

בתיקי התכניות שבסמכות מקומית אין מסמכים המעידים על בדיקת התאמה לפרוגרמה, למעט מחוז מרכז, שקבע מדיניות שלפיה יש לבדוק התאמה לפרוגרמה בתכניות שהוועדות המקומיות הפקידו ויש בהן תוספת של 100 יחידות דיור ומעלה.

הועלה שבמחוז תל אביב נקטה הוועדה המקומית רמת גן דפוס פעולה שקבע את מדיניות התכנון בדבר ציפוף הבנייה למגורים ברמת גן - פעולה שהיא בסמכות מחוזית. בשלב הראשון הפקידה ואישרה הוועדה המחוזית תל אביב תכנית ששטחה של כל אחת מיחידות הדיור בה היה גדול. בשלב השני אישרה הוועדה המקומית רמת גן, באמצעות אישור של תכנית שבסמכותה, שינוי לתכנית שאישרה הוועדה המחוזית. בשינוי נכללה, בין היתר, הגדלה של מספר יחידות הדיור והקטנה של שטחן. אולם, אף שלשכת התכנון הכריזה על כמה תכניות שהן טעונות אישור של השר - בין היתר, מחשש שאישורן יביא להריגה מהפרוגרמה, ומשום שהוועדה המקומית לא הציגה בדיקת התאמה לפרוגרמה - לשכת התכנון לא עמדה על זכותה לקבל בדיקה כאמור, ולא בדקה בעצמה את הפרוגרמה באותן שכונות. לשכת התכנון הסתפקה בדיווח של גורמי תכנון מקומיים שנושא הצפיפות נבדק. אולם הועלה כי בבדיקה שעשו גורמי התכנון המקומיים הם לא בחנו את מידת ההתאמה לפרוגרמה באזור התכנית, ואף לא קבעו את האזורים שבהם תותר צפיפות, אלא רק פירטו מאפיינים שכונתיים שיובאו בחשבון בבדיקה עתידית. בסופו של דבר אפשרה לשכת התכנון לוועדה המקומית לאשר את כל התכניות. כך יצא שאופי השכונות שהוקמו שונה מן האופי שהוקנה להן בתכנית שבסמכות מחוזית, משום שהוועדה המחוזית לא הפעילה את מנגנוני הפיקוח הנתונים בידיה.

מינהל התכנון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "אחד השינויים שבוצעו לאחרונה במינהל התכנון הוא יצירת תפקיד חדש של מנהל אגף בכיר (פיקוח ובקרה מקצועיים). לתפקיד זה מונה, החל מ-1/11/05, מי שהיה מתכנן מחוז מרכז... אחד מתפקידיו הוא הטיפול בהנחיות המקצועיות לוועדות המקומיות. במסגרת עבודתו, יבחן את הערות הביקורת ואת התייחסות הממונים על המחוזות אליהן, ויפעל לשיפור ולתיקון הליקויים".



חוק התכנון והבנייה קבע שלושה תפקידים עיקריים לוועדות המחוזיות: קביעת מדיניות תכנון במחוז, בעיקר באמצעות הכנת תכנית מתאר מחוזית וטיפול בתכנון המתארי המקומי; טיפול שוטף בתכניות שבסמכות ועדה מחוזית, מבדיקתן ועד אישורן או דחייתן, בלוח זמנים שנקבע בחוק; בקרה על פעולות הוועדות המקומיות. נוכח הצורך לייעל את הליכי התכנון, ובעיקר - לקצר את משך הטיפול בתכניות המוגשות למוסדות התכנון, נכנס בתחילת 1996 לתוקף תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, שבין היתר הגדיר פרקי זמן מרביים לשלבי הטיפול של מוסדות התכנון בתכניות, ביזר סמכויות מהוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות, וקבע את סדרי הבקרה של הוועדות המחוזיות על הוועדות המקומיות.

הועלה כי הוועדות המחוזיות מיעטו לעסוק בתכנון המחוזי ובבקרה על הוועדות המקומיות, ועסקו בעיקר בטיפול השוטף בתכניות, שגם בו נמצאו ליקויים רבים.

את רוב תפקידי הוועדות המחוזיות בתחום הכנת תכניות המתאר המחוזיות הכוללות והחלקיות והכנת תכניות המתאר המקומיות לקח מינהל התכנון על עצמו; גם כאשר הוועדות המחוזיות יזמו תכנון בתגובה לצורך שהתעורר בשטח הן עשו זאת רק לאחר שהוקמו מבנים בשטח. כתוצאה מכך במקרים רבים התכנון נכשל והמצב בשטח נשאר כשהיה.

על הוועדות המחוזיות לשנות את היערכותן הארגונית כך שתאפשר להן לבצע את תפקידן בתחום התכנון המחוזי. בין היתר, עליהן להתאים את תפקידי עובדי לשכת התכנון לייזום תכנון ולהקים ועדות משנה שיתמקדו בייזום תכנון ובמתן מענה לצורכי תכנון מחוזיים. מן הראוי גם שהוועדות המחוזיות יאספו את המידע הדרוש להשלמת התכנון המתארי המקומי ויכינו תכניות עבודה להשלמתו, ובהן פירוט של סדרי העדיפויות, של לוח הזמנים ושל הגופים המתכננים.

הוועדות המחוזיות הפקידו תכניות שסתרו תכנון מתארי ותכניות שהוצעו על קרקע שיעודה שטח פתוח או חקלאי, בלא שקיבלו את אישור הוועדה לקרקע חקלאית ושטחים פתוחים, כמתחייב. לאיתור ליקויים אלה בתכניות שהוועדות המחוזיות החליטו להפקיד בשלב עיון השר נדרשים משאבים רבים, והדבר מאריך את משך הטיפול בתכניות.

במרבית התכניות שהתקבלו משנת 2000 לא עמדו הוועדות המחוזיות בלוח הזמנים שקבע חוק התכנון והבנייה לטיפול, וחרגו ממנו בחודשים ואף בשנים.

על מינהל התכנון והוועדות המחוזיות לבחון את הסיבות להתמשכות הטיפול בתכניות ולפעול לקיצורו. על מינהל התכנון לקבוע נהלים שיחייבו את המחוזות לדחות תכניות שמגשיהן אינם מקפידים על מילוי הערות לשכת התכנון במועדים הנקובים; לעגן בנוהלי עבודה פעולות וקריטריונים לטיפול בתכניות ולבקרה יעילה על הטיפול; ולהטמיע את השימוש במערכת המעקב והבקרה בתור כלי לבדיקת התכניות ובתור כלי למעקב ולבקרה אחר הטיפול בתכניות.

הבקרה של הוועדות המחוזיות על הוועדות המקומיות חלקית: שיעורי נוכחותם של נציגי השר בדיוני הוועדות המקומיות נמוכים. נציגי שר הפנים השתתפו רק בדיונים העוסקים בתכניות, ולא בדיונים העוסקים בהיתרים או בשימושים חורגים, כנדרש. אם נציגי השר יתייחסו לתכניות ולבקשות שעל סדר יומן של הוועדות המקומיות, יהיה בכך כדי לצמצם את הליקויים בהחלטות הוועדות המקומיות.