

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ג-2023



תכנון ובנייה ותשתיות

תכנון נקודתי ברשויות מקומיות



תכנון נקודתי ברשויות מקומיות

רקע

ההיגיון התכנוני המסדיר את מערכת התכנון בישראל מבוסס על ההנחה שתכנון צריך להתבצע בראייה רחבה של כלל הצרכים והאינטרסים ועל פי עקרונות עקביים ושקופים. מצופה כי תכנון בראייה רחבה, המבוצע מן הכלל אל הפרט, יביא בחשבון את כלל האינטרסים הקיימים ויבחן את כל ההשפעות שיש לכך, לא רק ברמת מגרש בודד אלא ביחס למתחם תכנוני רחב, באופן שבו הצרכים והתכליות הם המובילים את התכנון ולא אוסף של תוכניות נקודתיות. על אף החשיבות שבתכנון בראייה רחבה, החוק בישראל מאפשר לתכנן "מלמטה למעלה", כלומר לאשר תוכניות החלות רק על חלק ממרחב התכנון ומשנות את התכנון הכולל, כל עוד נשמרים יחסי הכפיפות בין התוכניות (תכנון נקודתי ותוכניות נקודתיות).

על אף השימוש השכיח שנעשה בשיח התכנוני-מקצועי במונח "תוכנית נקודתית" או "תכנון נקודתי", החוק אינו מגדיר מהי תוכנית נקודתית או מהו תכנון נקודתי, והם חורגים במסגרת השיח האמור גם מעבר לגבולות המגרש הבודד. בדוח זה תוכנית נקודתית תוגדר כתוכנית החלה על שטח שאינו עולה על 5 דונם.



נתוני מפתח

49% (7,428) שיעור (מספר) התוכניות הנקודתיות שהציעו שינוי משמעותי - תוספת של יותר מ-20% למספר יחידות הדיור או תוספת של יותר מ-50% להיקף זכויות הבנייה	82% (12,504) שיעור (מספר) התוכניות הנקודתיות שהתקבלו מיזמים פרטיים מסך התוכניות הנקודתיות, לעומת 43% (4,260) של תוכניות אחרות (שאינן נקודתיות) שהתקבלו מיזמים פרטיים מסך התוכניות האחרות שהתקבלו	84% (86,277) שיעור (מספר) תוספת יחידות הדיור שהציעו 6,442 תוכניות נקודתיות מפורטות בסמכות מקומית או מחוזית ביחס ל-103,019 יחידות שהיו במצב הקודם המאושר	60% (15,075) שיעור (מספר) התוכניות הנקודתיות המפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתר בנייה שהתקבלו במסגרת התכנון בישראל משנת 2016 (מכלל 25,121 התוכניות שהתקבלו באותה התקופה)
11% בלבד (15 מתוך 131) שיעור (מספר) הוועדות המקומיות שנכון לינואר 2023 היו מוסמכות כוועדות עצמאיות, שתיים מהן - כוועדות עצמאיות מיוחדות	42 בלבד תוכניות כוללניות אושרו בשנים 2016 - 2022 ל-20 עיריות (מתוך 79), ל-19 מועצות מקומיות (מתוך 122) ולשלושה יישובים נוספים	421 ו-552 ימים נדרשים בממוצע להליך התכנון של תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי בוועדות מקומיות ומחוזיות, בהתאמה	375 ו-552 ימים נדרשים בממוצע להליך התכנון של תוכניות נקודתיות בסמכות מקומית ומחוזית, בהתאמה

פעולות הביקורת

בחדשים יוני-נובמבר 2022 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תכנון נקודתי. הביקורת נעשתה בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה (ועדות מקומיות), בוועדות מחוזיות





לתכנון ולבנייה (ועדות מחוזיות) ובמינהל התכנון. חלק מהנושאים נבדקו בכל 131 הוועדות המקומיות במדינה, על פי דיווחים ונתונים שהיו בידי מינהל התכנון. בשש ועדות מקומיות: **באר שבע, בת ים, גבעות אלונים** (מרחב התכנון של העיר **שפרעם**), **הוד השרון, נתניה וראשון לציון** (מרחבי תכנון מקומיים שנבדקו) התקיימה בדיקת עומק.

בביקורת שולב ניתוח נתונים של כל שש הוועדות המחוזיות במדינה על בסיס נתוני מינהל התכנון, ובוצעה השלמת בדיקה בוועדות המחוזיות **דרום, חיפה, ירושלים, מרכז וצפון**. כמו כן, במסגרת הביקורת נותחו נתונים באמצעות מערכת מידע גיאוגרפי (GIS) להתפתחות התכנון הנקודתי במרחבי התכנון המקומיים שנבדקו.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



התכנון הנקודתי בישראל במספרים - משנת 2016 התקבלו במוסדות התכנון בישראל 15,276 תוכניות נקודתיות (מהן 15,075 מפורטות), ששיעורן מכלל התוכניות היה גבוה (כ-60.8%). למרות שמוסדות התכנון מחויבים להקצות משאבים לקידום תוכניות נקודתיות ואחרות כאחד, תרומתן של התוכניות הנקודתיות למשק הדיור קטנה בהרבה מתרומתן של התוכניות האחרות (6,442 תוכניות נקודתיות מפורטות הציעו תוספת של 86,277 יחידות דיור, ואילו 2,828 תוכניות אחרות הציעו תוספת של 958,222 יחידות דיור). בכלל הוועדות המקומיות פרק הזמן הממוצע הנדרש להליך התכנון של התוכניות הנקודתיות שמציעות שינוי משמעותי ארוך בכ-60 ימים מפרק הזמן הממוצע הנדרש להליך התכנון של תוכניות שאינן מציעות שינוי משמעותי (כ-421 לעומת כ-361 ימים). אף שמשקל תוכניות נקודתיות מפורטות בסמכות מקומית או מחוזית שהציעו תוספת יחידות דיור הוא כ-69.5% מכלל התוכניות המפורטות בשני מדרגי הסמכות שמציעות תוספת כזו, תוספת יחידות הדיור שהן הציעו היא כ-8.3% בלבד מכלל התוספת שהוצעה על ידי התוכניות המפורטות מסוג זה. הדבר עלול לגרום למעמסה ניכרת על עבודת מוסדות התכנון ובכך לפגוע ביעילות תפקוד הוועדות המקומיות והמחוזיות, וביכולתן לקדם מהלכים תכנוניים נרחבים וכוללניים יותר בראייה מתכללת. הימשכותם של הליכי התכנון והעומס במוסדות התכנון גם עלולים לחשוף אותם ללחצים מצד בעלי עניין שונים ליירוז ההליכים ועקב כך אף להוביל לאי-סדרים.



ריבוי תוכניות נקודתיות במרחבי התכנון שנבדקו והמענה התכנוני - עד יולי 2022 אושרו בעיר העתיקה ובשכונה ג' **בבאר שבע** 37 תוכניות נקודתיות עם שינוי משמעותי, שהן כ-43% מכלל התוכניות הנקודתיות שהציעו שינוי משמעותי ואושרו לעיר כולה (37 מתוך 86 תוכניות), עובדה שמחזקת את הצורך בתכנון כולל לאזורים אלה; בדצמבר 2022 התקבלה החלטת הוועדה המחוזית **דרום** להפקיד תוכנית לעיר העתיקה, ובאוגוסט אותה השנה אישרה הוועדה המקומית **באר שבע** מסמך מדיניות לשכונה ג', הנדרש בתוכנית הכוללנית **לבאר שבע** כתנאי לקידום תוכניות מפורטות בשכונה. במרחב התכנון של **בת ים** עד יולי 2022 אושרו 60 תוכניות נקודתיות, מהן 32 (כ-53%) תוכניות נקודתיות שמציעות שינוי משמעותי, ולצד זאת לא מקודמת לעיר תוכנית כוללנית. עד יולי 2022 אושרו באזור מרכז העיר **נתניה** 28 תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי, שהן כ-39% מכלל התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שאושרו בעיר כולה (28 מתוך 72), ולמרות



זאת, נכון לפברואר 2023 הוועדה המקומית לא השלימה את הכנת מסמכי המדיניות למרכז העיר, הנדרשים לצורך קידום תוכניות מפורטות. במרכז העיר של **ראשון לציון** עד יולי 2022 אושרו 29 תוכניות נקודתיות עם שינוי משמעותי, שהן כ-76% (29 מתוך 38) מכלל התוכניות מסוג זה שאושרו במרחב התכנון של הוועדה המקומית; אולם עד נובמבר 2022 אישרה הוועדה המקומית **ראשון לציון** מסמכי מדיניות לחמישה מצרפים המכסים את מרבית אזור מרכז העיר ופרסמה אותם באתר המרשתת העירוני; מסמכי מדיניות לשני מצרפים נוספים הכוללים חלקים נוספים ממרכז העיר אומנם נדונו בישיבות הוועדה המקומית בנובמבר 2021 ועודכנו בנובמבר 2022 אך נכון למועד סיום הביקורת טרם פורסם נוסחם הסופי. **בשפרעם** עד יולי 2022 אושרו 115 תוכניות נקודתיות, מהן 74 (כ-64%) תוכניות נקודתיות שהציעו שינוי משמעותי; אולם נכון למועד סיום הביקורת עיריית **שפרעם** לא הכינה תוכניות מפורטות למתחמים שנקבעו בתוכנית הכוללת של העיר.

קידומן של תוכניות נקודתיות במוסדות התכנון המקומיים והמחוזיים - למרות חשיבותה של התוכנית הכוללת כתוכנית המשמעותית ביותר למרחב התכנון, הקובעת את היקפי הפיתוח, אופי הבינוי ושימושי הקרקע בפריסה כלל-עירונית ומתאימה אותם לקיבולת התשתיות, הדרכים ושטחי הציבור המתוכננים, 16 מתוך 42 תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי שנדגמו במרחבי התכנון המקומיים של **באר שבע**, **גבעות אלונים** (במרחב התכנון של העיר **שפרעם**), **הוד השרון** ו**נתניה** קודמו בידי מוסדות התכנון בסטייה מתוכניות כוללתיות הנמצאות בהכנה, מתוכניות שלגביהן התקבלה החלטת הפקדה או אישור או מתוכניות כוללתיות מופקדות או מאושרות. זאת, לעיתים, בלי שמוסדות התכנון עמדו על השפעתן המצטברת של תוספת יחידות הדיור וזכויות הבנייה על שטחי הציבור הנדרשים, על התנועה ועל התשתיות במרחב עליו חלות התוכניות הנקודתיות. לגבי חלק מהתוכניות הנקודתיות הוצגו לפני משרד מבקר המדינה שיקולים תכנוניים לקידומן חרף הסטייה, בין היתר עקב התמשכות הליכי תכנון התוכניות הכוללתיות, אך אלו לא תועדו בפרוטוקולי הדיונים המפורסמים לציבור. חמש מתוך תשע תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי שנדגמו במרחב התכנון המקומי של **בת ים** קודמו בידי הוועדה המקומית **בת ים** בהיעדר תכנון כולל או בסטייה ממדיניות תכנון מאושרת.

דיונים עקרוניים בוועדות המקומיות והמחוזיות בנושא תכנון נקודתי - הוועדות המקומיות **באר שבע**, **בת ים**, **הוד השרון**, נתניה, **ראשון לציון** ו**גבעות אלונים** בהתייחס ל**שפרעם**, לא קיימו דיונים עקרוניים בין 2016 ל-2022 בנושא התכנון הנקודתי בתחומן, למשל דיווח ומעקב תקופתיים אחר מספר התוכניות הנקודתיות המקודמות, ומצבן והשפעתן האפשרית על סביבתן. גם הוועדות המחוזיות שנבדקו - **דרום**, **חיפה**, **ירושלים**, **צפון ומרכז** - לא קיימו דיונים עקרוניים בעניין היקף התוכניות הנקודתיות המוגשות למחוז והדרכים למתן פתרונות תכנוניים כוללים. זאת ועוד גם המועצה הארצית לתכנון ובנייה לא קיימה דיונים עתיים יזומים בעניין כלל התוכניות הנקודתיות המקודמות במוסדות התכנון.

שלמות נתוני מינהל התכנון בעניין מועדי הטיפול בתוכניות הנקודתיות - בקובץ הנתונים של מינהל התכנון חסרים מועדים רבים מאוד של שלבי הטיפול בתוכניות נקודתיות שמקודמות בוועדות המקומיות - לגבי מועדי חלק מהשלבים (פרסום ההפקדה בעיתון, סיום ההפקדה ופרסום האישור בעיתונים) היו החוסרים בשיעור העולה על 90%, ובשלבים "דיון להפקדה" ו-"החלטה לאשר" כמעט שלא תועדו המועדים כלל.



מסמכי מדיניות, מעמדם והשימוש בהם בקידום תוכניות נקודתיות - למרות השימוש של מוסדות התכנון הארציים, המחוזיים והמקומיים במסמכי המדיניות אשר מעמדם ומתכונתם אינם מוסדרים בחוק ולמרות הדרישה הסטטוטורית להכנת מסמכי מדיניות כתנאי לקידום תוכניות מפורטות ונקודתיות הקיימת לעיתים בתוכניות הכוללניות, מינהל התכנון לא קבע נהלים להכנה, לקידום, לאישור ולפרסום של מסמכי מדיניות על ידי מוסדות התכנון השונים, לרבות הוועדות המקומיות. כמו כן, מינהל התכנון אינו מבצע בקרה על אופן קידומם, אישורם ופרסומם של מסמכי מדיניות בידי הוועדות המקומיות.

פעילות ה"מאכערים" - מינהל התכנון לא קבע נהלים לגבי קבלת שירות ממוסדות התכנון באמצעות מייצגים ובדבר מגבלות שיש להחיל על עובדי מוסדות התכנון בעבודה מול מייצגים על מנת למנוע העדפות, משוא פנים ואי-שוויוניות במתן השירות ובקבלתו, וכן לא הנחה את הוועדות לקבוע ולפרסם נהלים בנושא. הוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, נתניה וראשון לציון** ועיריית **שפרעם** לא קבעו מנגנונים למניעת תופעת המאכערים. מבין הוועדות שנבדקו רק הוועדה המקומית **הוד השרון** קבעה בשנת 2016 נוהל פנימי שמגדיר את הגורמים שיוכלו לקבל מידע ישירות ממחלקות ההנדסה, עם זאת נוהל זה לא פורסם לציבור.

פרסום מידע תכנוני במרשתת (אינטרנט) - הוועדות המקומיות **בת ים, גבעות אלונים, הוד השרון, נתניה וראשון לציון**, שפרסמו את המדור שנושא כותרת "הודעות תכנון ובנייה" כחוק באתרי הוועדות, לא איפשרו חיפוש לפי כל המשתנים שהציע נוהל המרשתת שפרסם מינהל התכנון. נכון למועד הבדיקה בנובמבר 2022, באתר המרשתת של הוועדה המקומית **גבעות אלונים** בהתייחס למרחב התכנון של עיריית **שפרעם** לא פורסמה שום תוכנית שהתקבלה בשנת 2022, שעמדה בתנאי הסף ולא הופקדה, ובאתר המרשתת של הוועדה המקומית **הוד השרון** הייתה חסרה תוכנית אחת מתוך ארבע. באתרי הוועדות המקומיות **בת ים, גבעות אלונים וראשון לציון** לא ניתן לסנן תוכניות לפי תאריכי הפקדתן ואישורן. בשום אתר מהאתרים שנבדקו לא ניתן לסנן תוכניות לפי שטחן.

שימוש במערכות מידע גיאוגרפי להנגשת מידע תכנוני בוועדות מקומיות - בשכבות המידע שמקורן במערכות מידע גיאוגרפי (ממ"ג) של הוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, הוד השרון ונתניה** חסרים אחד או יותר מפרטי המידע הבאים: שם התוכנית, מצבה התכנוני, מועד אישורה, שטחה וקישור למסמכיה. זאת ועוד, לשכבות התוכניות בממ"ג של כל הוועדות המקומיות שנבדקו ניתנו שמות שונים שאינם אחידים ומשמעותם אינה נהירה לציבור הרחב, ושום ועדה מהוועדות המקומיות שנבדקו לא ביארה את משמעות שמות השכבות השונות בממ"ג, את סוג המידע המוצג בהן ואת הקשר או ההבדלים ביניהן. הוועדות המקומיות שפרסמו מסמכי מדיניות - **באר שבע, בת ים, הוד השרון, נתניה וראשון לציון** - לא הציגו שכבת מסמכי מדיניות בממ"ג. במערכות הממ"ג של כל הוועדות המקומיות שנבדקו לא ניתן לסנן את התוכניות המוצגות בשכבה שמקורה במערכת תכנון זמין המנוהלת על ידי מינהל התכנון לפי משתנה השטח.

נוהלי עבודה בוועדות מחוזיות בנושא תוכניות נקודתיות - בוועדות המחוזיות שנבדקו - **דרום, חיפה, ירושלים, צפון ומרכז** - לא קיימים נוהלי עבודה בנושא קידום תכנון נקודתי בתחום המחוז.



ועדת משנה לתוכניות נקודתיות - הוועדות המחוזיות ירושלים, מרכז וצפון הקימו ועדות משנה ייעודיות לתוכניות נקודתיות שבהן נדונו בין 75.2% (במרכז) ל-98.4% (בירושלים) מהתוכניות הנקודתיות שהתקבלו בוועדות. ועדות מחוזיות אלה קבעו קריטריונים לשיבוץ התוכניות לוועדות המשנה, אך נמצא כי אין אחידות בניסוח הקריטריונים. במליאת הוועדה המחוזית **תל אביב**, שלא הקימה ועדת משנה כזו, נדונו כ-91% מהתוכניות הנקודתיות, ובוועדה זו נמדד הזמן הממוצע הארוך ביותר בין הגשת תוכניות נקודתיות להכרעה לאשרן (כ-435 ימים, כ-14.3 חודשים).



קידומן של תוכניות נקודתיות במוסדות התכנון המקומיים והמחוזיים - בבדיקת הליכי קידומן של 11 תוכניות נקודתיות בראשון לציון לא עלו ליקויים.

ריבוי תוכניות נקודתיות במרחבי התכנון שנבדקו והמענה התכנוני - הוועדה המקומית **הוד השרון** פעלה למציאת פתרונות כוללים לעיר ולשכונת גיל עמל, לרבות באמצעות אישור מסמכי מדיניות כדי להבטיח תכנון מושכל ומסודר עוד לפני קידום הפתרונות הסטטוטוריים.

פרסום מידע תכנוני במרשתת - באתרי המרשתת של כל הוועדות המקומיות שנבדקו ניתן לאתר תוכניות לפי משתני הזיהוי וכן לסנן תוכניות לפי סטטוס הטיפול בהן. נכון למועד הבדיקה בנובמבר 2022, באתרי המרשתת של הוועדות המקומיות **באר שבע**, **בת ים**, **נתניה וראשון לציון** פורסמו כל התוכניות הנקודתיות שהתקבלו בשנת 2022, שעמדו בתנאי הסף ולא הופקדו. בדפי הכניסה לאתרי המרשתת של הוועדות המקומיות **בת ים**, **גבעות אלונים**, **הוד השרון**, **נתניה וראשון לציון** פורסם מדור ייעודי להודעות בענייני תכנון ובנייה, כפי שדורש החוק.

פרק הזמן שבין הגשת התוכנית להכרעה לאשרה - פרק הזמן הממוצע שחלף בין הגשת התוכניות הנקודתיות להכרעה לאשרן בכלל הוועדות המחוזיות אינו חורג ממשך הזמן המרבי שקבע החוק - 18 חודשים - ועומד על כ-400 ימים (כ-13.2 חודשים).

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי מינהל התכנון בשיתוף מוסדות התכנון המחוזיים והמקומיים יערוך בחינה של היקף התוכניות הנקודתיות המתקבלות במוסדות התכנון, ובפרט של התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי, ושל השפעותיהן על תפקוד מוסדות התכנון מבחינת העומס שהן מטילות על הוועדות. בחינה זו תאפשר למינהל התכנון לזווג מהלכים לייעול הטיפול בתוכניות אלה במוסדות התכנון ותסייע לוועדות המחוזיות והמקומיות לקצר את הזמנים הנדרשים להליך התכנון של שאר התוכניות המוגשות להן, להתמקד בבחינתן ובטיובן וכן להקדיש יותר תשומות להובלה ולקידום של תוכניות ופרויקטים המציעים שינוי נרחב, אסטרטגי ומשמעותי באזורים שונים, הן ברמה המקומית והן בזו המחוזית.



מומלץ לוועדה המקומית **באר שבע** להמשיך לקדם את התוכנית הכוללת לעיר העתיקה. למינהל התכנון, לוועדה המחוזית **תל אביב** ולוועדה המקומית **בת ים** מומלץ לפעול לקידום הכנתה ואישורה של תוכנית כוללת לעיר **בת ים** לצורך יצירת בסיס תכנוני סטטוטורי ארוך טווח בראייה כלל-עירונית. לוועדה המחוזית מרכז ולוועדה המקומית **נתניה** מומלץ לפעול לסיום הכנתה ואישורה של התוכנית הכוללת ושל מסמכי המדיניות הנדרשים מכוחה כדי לגבש פתרון תכנוני כולל לאזור מרכז העיר. מומלץ לוועדה המקומית **ראשון לציון** להשלים את הכנת מסמכי המדיניות לחלקים הנוספים של מרכז העיר ולכלל המצרפים שנקבעו בתוכנית הכוללת. לעיריית **שפרעם** מומלץ להמשיך לפעול לקידום תוכניות מפורטות ולפעול לסיום הכנתם של מסמכי מדיניות למתחמי התכנון שנקבעו בתוכנית הכוללת לעיר.



מומלץ לוועדה המקומית **גבעות אלונים** ולוועדה המחוזית **צפון** לבחון את הליך קידום התוכניות הנקודתיות ב**שפרעם** ואישורן ביחס לתוכנית הכוללת המאושרת. מומלץ לוועדה המקומית **באר שבע** לקדם את התוכניות הנקודתיות בהתבסס על מדיניות תכנונית שקופה ואחידה ולבחון את קידומן של תוכניות נקודתיות שאינן מתבססות על תכנון כולל מאושר בשים לב להשפעתן המצטברת על המרחב התכנוני ועל התשתיות הציבוריות הקיימות. מומלץ לוועדה המקומית **הוד השרון** לאשר תוכניות נקודתיות בהלימה לתוכניות בדרג גבוה יותר שהופקדו, בייחוד כשמדובר בתוכנית כוללת ליישוב, ולנקוט משנה זהירות באישור תוכניות נקודתיות שאינן בהלימה לתוכנית הכוללת ולקביעותיה ולהקפיד על פירוט הנימוק לסטיות ביחס לדרישות התוכנית הכוללת. מומלץ לוועדה המקומית **נתניה** לקבל את החלטותיה בהלימה להחלטות שהתקבלו בוועדה המחוזית הנוגעות לתוכנית הכוללת לעיר ולהתייחס בהחלטותיה להשפעת התוספות המוצעות בתוכניות הנקודתיות על סביבתן. מומלץ כי הוועדה המקומית **בת ים** תעמוד בדיונה על התאמת התוכניות המוצעות למדיניות התכנון העדכנית ולצרכים הפרוגרמטיים והתשתיתיים הנדרשים לתוספת יחידות הדיור המוצעות ותבחן את השפעת התוכניות הנקודתיות על מרחב התכנון ואת והתאמתן אליו. מומלץ כי בהיעדר תוכנית כוללת ובמקרים של ריבוי יוזמות תכנוניות תפעל הוועדה המקומית **בת ים** לגיבוש פתרון תכנוני כולל ולמתן מענה מספק, גם אם זמני, לתוכניות המוגשות לה.



מומלץ כי הוועדות המקומיות **באר שבע**, **גבעות אלונים**, **הוד השרון** ו**נתניה** והוועדות המחוזיות **דרום**, **מרכז** ו**צפון** יתייחסו בהחלטותיהן לסטיות המוצעות בתוכניות הנקודתיות ביחס לקביעות התוכניות הכוללניות החלות על מרחב התכנון שבו מקודמות התוכניות הנקודתיות, וכי הן ינמקו ויתעדו את החלטותיהן בפרוטוקול הדיון המפורסם לציבור בהתייחס לסטיות אלה, לשם הגברת השקיפות לציבור.



מומלץ למינהל התכנון לקבוע בנוהל מסגרת כוללת ואחידה להכנת מסמכי המדיניות ולאישורם, ובכלל זה מומלץ שיקבע את מועדי פרסומם לציבור, את אופן פרסומם, את אופן קבלת הערות הציבור על מסמכים אלו ואת לוחות הזמנים לקידומם, וכן מומלץ לו לשקול להסדיר בחוק את מעמדם של מסמכי מדיניות. נוסף על כך מומלץ למינהל התכנון לבחון דרכים לקיצור זמני הטיפול בתוכניות כוללניות ולהנחות את הוועדות המקומיות והמחוזיות להשלים את מסמכי המדיניות הנדרשים בתוכניות הכוללניות המקודמות כתנאי לקידום תוכניות מפורטות, בד בבד עם קידום התוכניות הכוללניות האמורות. מומלץ כי מינהל התכנון ישקול לעשות בדיקות יזומות של התוכניות הכוללניות באופן עיתי בהשוואה





למגמות התכנון העדכניות ויפעל ליישום מנגנון שיאפשר את עדכון התוכניות הכוללניות בהתאם למגמות אלו.

מומלץ כי הוועדות המקומיות ובפרט אלו שנבדקו - **באר שבע, בת ים, הוד השרון, גבעות אלונים, נתניה וראשון לציון** ידונו מפרעם לפרעם במצב התכנון הנקודתי בתחומן, לרבות בהיקפיהן, במטרותיהן ובפריסתן הגיאוגרפית של התוכניות הנקודתיות, במטרה לעמוד על הקצאת משאבי התכנון ולבחון אם התשומות המושקעות בתוכניות הנקודתיות מניבות את התועלות הטובות ביותר לציבור. עוד מומלץ כי לשכות התכנון בוועדות המחוזיות **דרום, חיפה, ירושלים, צפון ומרכז** ידווחו ביוזמתן באופן עיתי למליאת הוועדה המחוזית על היקף התוכניות הנקודתיות המוגשות במחוז. כמו כן, מומלץ למינהל התכנון להנחות את הוועדות המחוזיות לדון בנושא התכנון הנקודתי ולדווח לו על ההחלטות שיתקבלו במסגרת דיונים אלה. זאת ועוד, מומלץ למועצה הארצית לתכנון ובנייה ליזום דיונים עתיים לעניין היקף התכנון הנקודתי ומגמותיו על מנת שהדברים יובאו בחשבון במסגרת מילוי תפקידיה, ובעיקרם במסגרת מתן ייעוץ לממשלה ולשר הממונה בכל הנוגע ליישום החוק ולקידום תוכניות.

מומלץ למינהל התכנון, בשיתוף הוועדות המקומיות, לקבוע הנחיות לקבלת שירותים ממוסדות התכנון, כגון הנחיות לטיפול בבקשות למידע והנחיות לקידום הליכים שונים באמצעות מייצגים, וכן מומלץ לו להנחות את מוסדות התכנון לקבוע כללים בנושא שיפורסמו לציבור וכן להסדיר את רישום המייצגים במידת הצורך במאגר מפקח ושקוף. מומלץ כי הוועדות המקומיות **בת ים, נתניה וראשון לציון** ועיריית **שפרעם** יקבעו מנגנונים למניעת תופעת המאכערים.

מומלץ לוועדות המקומיות **בת ים, גבעות אלונים, הוד השרון, נתניה וראשון לציון** לפעול לפי המלצת נוהל המרשתת של מינהל התכנון כדי לאפשר את חיפוש הודעות תכנון ובנייה לפי כל המשתנים המוצעים בו, ובכך להנגיש את המידע לציבור. כמו כן מומלץ לוועדות המקומיות **גבעות אלונים והוד השרון** להציג באתרי המרשתת שלהן את כל התוכניות שמוגשות עוד לפני הדיון בהפקדתן. כמו כן, מומלץ לוועדות המקומיות שנבדקו לאפשר למשתמשים באתרי המרשתת שלהן לסנן תוכניות לפי שטח התחום שעליו הן חלות ולוועדות המקומיות **בת ים, גבעות אלונים וראשון לציון** מומלץ לאפשר סינון של התוכניות לפי מועדי הפקדתן ואישורן.

מומלץ למינהל התכנון לפעול בשיתוף עם הוועדות המקומיות כדי להבטיח אחידות במבנה הממ"ג (מערכת מידע גיאוגרפי) ובשמות השכבות המוצגות וכדי להנגיש את המינוחים המקצועיים לציבור הרחב. לוועדות המקומיות שנבדקו מומלץ לספק במערכות ה-GIS הסברים לשמות השכבות המוצגות ולתכולתן. עוד מומלץ לוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, הוד השרון ונתניה** להציג בשכבות הממ"ג שמקורן במערכות המידע של הוועדות מידע מלא שיכלול לפחות את הפרטים החיוניים למשתמש, כמו שם התוכנית, מצבה התכנונית, מועד אישורה, שטח התחום שעליו היא חלה וקישור למסמכיה. כמו כן, מומלץ לוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, הוד השרון, נתניה וראשון לציון** ליצור שכבה נפרדת למסמכי מדיניות בממ"ג כדי שכל המידע התכנוני ירוכז על גבי המערכת הגיאוגרפית.



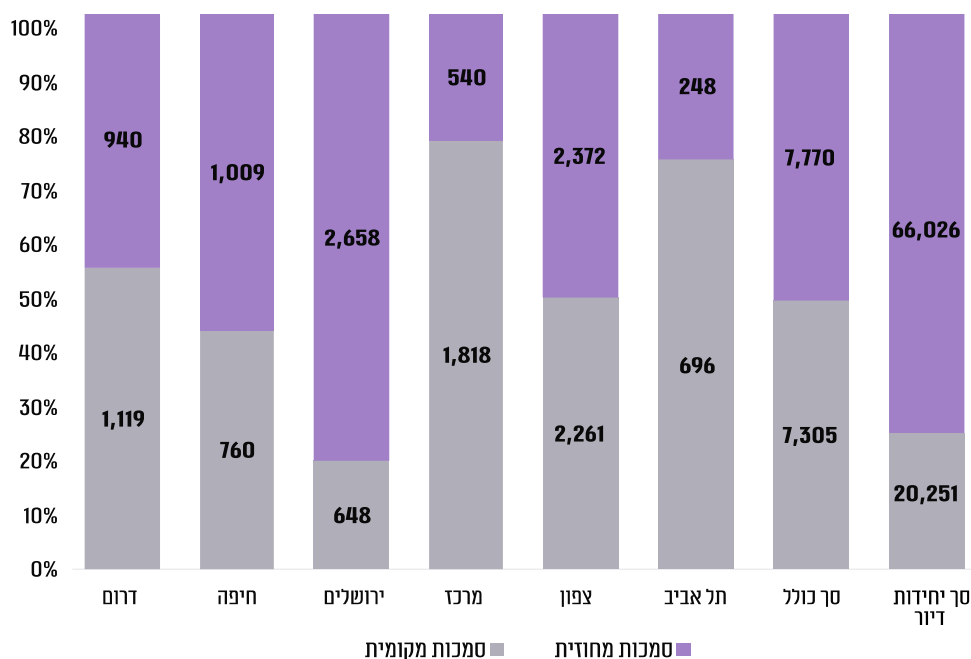
מומלץ כי הוועדות המחוזיות **דרום, חיפה, ירושלים, צפון ומרכז** יפעלו להכנת נוהלי עבודה בנושא קידום תוכניות נקודתיות בתחומן ויפרסמו אותם לציבור.



מומלץ למינהל התכנון לבחון את ההבדלים בין הוועדות המחוזיות מבחינת אופן טיפולן בתוכניות נקודתיות, ועל סמך ממצאיו לשקול קביעת קווים מנחים לדרך הטיפול של הוועדות המחוזיות בתוכניות הנקודתיות ולשיבוץן לדיון בהפקדה. כמו כן מומלץ למינהל התכנון להקפיד לאזן בין הצורך להפחית את העומס המוטל על מליאת הוועדה או לקצר את משכי זמן הטיפול בתוכניות הנקודתיות לבין הצורך להבטיח כי התוכניות המורכבות ביותר, שלהן השפעה סביבתית נרחבת במיוחד, יידונו בפורום עם הרכב חברים מרבי שמאפשר הצגת עמדות ושקילת שיקולים מגוונים ככל הניתן. כל זאת תוך מתן הדעת על המאפיינים הייחודיים של מרחבי התכנון של כל מחוז. מומלץ לוועדה המחוזית **תל אביב** לבחון את הקמת ועדת משנה לטיפול בתוכניות נקודתיות. עוד מומלץ למינהל התכנון לבחון את ההבדלים בין הוועדות המחוזיות מבחינת הקריטריונים לשיבוץ תוכניות לדיון בוועדות המשנה לתוכניות נקודתיות, ועל סמך ממצאיו בחינה זו מומלץ למינהל לבחון אם יש צורך לגבש מסגרת כוללת אחידה לקביעת הקריטריונים, כדי שישמשו בסיס להסמכת הוועדה לטפל בתוכניות אלה.



תוכניות נקודתיות שהתקבלו מינואר 2016 ועד יולי 2022, לפי הגורם המאשר והמחוז



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

לתכנון השפעה משמעותית על רמת החיים ועל איכותם, על האדם, על החי ועל הצומח וכן על עיצוב הסביבה העירונית, גם מעבר לגבולותיו המוגדרים של התחום שעליו חלה התוכנית עצמה. לעיתים תכנון נקודתי מקודם בשל מציאות תכנונית עדכנית והתמשכות הליכי התכנון, והוא משמש כלי מצומצם, גמיש ומהיר לתכנון סטטוטורי. מאחר ששטחה של תוכנית אינו מעיד בהכרח על פשטותה, והשינויים המוצעים בתוכנית נקודתית לשטח קטן יכולים להיות משמעותיים ובעלי השפעה משמעותית על המרחב, חשוב להבטיח כי בעת השימוש בכלי התכנון הנקודתי ייבחנו כלל ההשפעות המרחביות שנוצרות בגינו. שיעורן הגבוה של התוכניות הנקודתיות מטיל מעמסה ניכרת על עבודת הוועדות בשני הדרכים - המקומי והמחוזי, דבר העלול לפגוע ביעילות תפקוד הוועדות וביכולתן להעניק שירות איכותי לציבור ולקדם מהלכים תכנוניים נרחבים וכוללניים יותר, ובעקיפין אף להגביר את חשיפת מוסדות התכנון ללחצים או לפניות מיותרות מצד בעלי עניין, משום שכל תוכנית מעין זו נדרשת לעבור את כל ההליך התכנוני. הטיפול בתוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי מביא להתמשכות הליכי התכנון, בעיקר בוועדות המקומיות.

השימוש בכלי התכנון הנקודתי נפוץ בישראל, ולעיתים אף נדרש לנוכח מאפייניה של מערכת התכנון וכדי להבטיח גמישות תכנונית. עם זאת, ראוי כי השימוש בכלי ייעשה במשורה, בהתבסס על ראייה תכנונית רחבה וארוכת טווח. מומלץ כי התכנון הנקודתי יקודם תוך כדי בחינה של תוצאותיו, התקדימים התכנוניים העלולים להיווצר בגינו והשפעותיו המצטברות על אופי האזור ועל הקיבולת של התשתיות, הדרכים ושטחי הציבור במרחב התכנון. מומלץ כי ועדות מקומיות ומחוזיות יקבלו החלטות בעניין קידום תוכניות נקודתיות בהלימה לתוכניות הכוללניות שהחלט לאשרן או לתוכניות המקודמות ובמקרים של סטייה מתוכניות אלו, הן ינמקו ויתעדו את החלטותיהן בפרוטוקול הדיון המפורסם לציבור בהתייחס לסטיות אלה, לשם הגברת השקיפות לציבור. בהיעדרה של תוכנית כזו מומלץ כי ההחלטות בעניין תוכניות נקודתיות יתבססו על ראייה תכנונית רחבה וישמרו על מסגרת תכנונית שנבחנה ואושרה מבעוד מועד בידי מוסדות התכנון. הדבר אף מחדד את הצורך לזיום תוכניות כוללניות ומסמכי מדיניות ולעדכנם בהלימה למציאות התכנונית המתעדכנת.



תכנון נקודתי ברשויות מקומיות

מבוא

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בסוף מאי 2022 התגוררו באזורים עירוניים בישראל (מחוץ למועצות האזוריות) כ-8.7 מיליון תושבים (כ-90% מאוכלוסיית המדינה).

במחקר מ-2009 נקבע כי העיר היא אחת הישויות המורכבות ביותר שיצר האדם. משחרר האנושות חיפש האדם צורות התיישבות שיספקו הגנה ומחסה ויאפשרו ניהול אורחות חיים תקינים. העיר סיפקה את הצרכים הללו. היא הייתה ישות שצמחה בעקבות התקבצות קהל רב ומגוון של פרטים שביקש לנהל את אורחות חייו היום-יומיים - האישיים, הקבוצתיים, הרחוביים והגשמיים - במסגרת קהילתית שתעניק לו מחסה והגנה הולמים. לאורך ההיסטוריה, בעקבות שינויים חברתיים ופוליטיים ופיתוחים טכנולוגיים שונים, התעדכנו תצורות העיר כך שיתאימו למצבים ותנאים חדשים¹.

כדי לאפשר את תפקודה התקין של העיר ואת איכות החיים בה ברמה נאותה ושמירה על ערכי טבע, נוף ומורשת, נחוץ, בין היתר, תכנון של המרחב העירוני הפיזי. מהותו של התכנון העירוני היא ארגון של המרחב הפיזי באמצעות כלים הכוללים תוכניות המגדירות את ארגון המשאבים ואת חלוקתם במרחב². לתכנון השפעה משמעותית על רמת החיים ועל איכותם, על האדם, על החי ועל הצומח ועל עיצוב הסביבה העירונית, בנייניה ורחובותיה, גם מעבר לגבולותיה המוגדרים של התוכנית עצמה³.

ההיגיון התכנוני המסדיר את מערכת התכנון בישראל מבוסס על ההנחה שתכנון צריך להתבצע בראייה רחבה של כלל הצרכים והאינטרסים ועל פי עקרונות עקביים ושקופים⁴. בדוח מבקר המדינה בנושא ייעול הליכי התכנון משנת 2021⁵ (להלן - דוח ייעול הליכי תכנון) הובהר כי תכליתם של תהליכי התכנון היא קבלת החלטות מיטבית המתבססת על ראייה רחבה וכוללת ומאפשרת את בחינת ההשפעות של ההתערבות התכנונית בתחומים רבים ומגוונים, לרבות השפעות חברתיות, סביבתיות וכלכליות.

כך, מצופה כי תכנון בראייה רחבה, המבוצע מן הכלל אל הפרט, יביא בחשבון את כלל האינטרסים הקיימים ויבחן את כל ההשפעות שיש לכך, לא רק ברמת מגרש בודד אלא ביחס למתחם תכנוני רחב, באופן שבו הצרכים והתכליות הם המובילים את התכנון ולא אוסף של

1. ראו נורית אלפסי ויובל פורטוגלי, **מבנה חדש למערכת התכנון בישראל**, המרכז ללימודים בינלאומיים ע"ש ס' דיניאל אברהם אוניברסיטת תל אביב, חוברת מחקר מס' 4 (2009).
2. ראו טלי חתוכה וטובי פנסטר, **המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן?** רסלינג (2013).
3. ראו שרית דנה ושלמה זינגר, **דיני התכנון והבניה** (2015), כרך א.
4. מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (2016), "ועדה מקומית לתכנון ובנייה ירושלים", עמ' 1149 - 1209.
5. מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "ייעול הליכי תכנון מתארי מקומי ומפורט", עמ' 900 - 986.



תוכניות נקודתיות. יצוין כי על אף השימוש השכיח שנעשה בשיח התכנוני-מקצועי במונח "תוכנית נקודתית" או "תכנון נקודתי", החוק אינו מגדיר מהי תוכנית נקודתית או מהו תכנון נקודתי, והם חורגים במסגרת השיח האמור גם מעבר לגבולות המגרש הבודד.

על אף החשיבות בתכנון בראייה רחבה, החוק בישראל מאפשר לתכנן "מלמטה למעלה", כלומר לאשר תוכניות החלות רק על חלק ממרחב התכנון ומשנות את התכנון הכולל, כל עוד נשמרים יחסי הכפיפות בין התוכניות (להלן - תכנון נקודתי ותוכניות נקודתיות). לעיתים תכנון כזה מקודם בשל מציאות תכנונית עדכנית והתמשכות הליכי התכנון, והוא משמש כלי סטטוטורי מצומצם, גמיש ומהיר לתיקון תכנון מאושר. יצוין בעניין זה כי שטחה של תוכנית אינו מעיד בהכרח על פשטותה, והשינויים המוצעים בתוכנית נקודתית לשטח קטן יכולים להיות משמעותיים ובעלי השפעה משמעותית על המרחב.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-נובמבר 2022 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תכנון נקודתי. הביקורת נעשתה בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - ועדות מקומיות), בוועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה (להלן - ועדות מחוזיות) ובמינהל התכנון במשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון). בביקורת נעשה אפיון של תוכניות נקודתיות בהתאם להגדרתן בדוח זה, לפי תכונות שונות, כמו הוועדה שמוסמכת לאשרן ומעמדה, סוג הגורם אשר הגיש את התוכנית (גורם פרטי מול גורם ציבורי) והיקף השינויים שהן מציעות. כמו כן, נמדדו משכי הזמן שנדרשו לאישור התוכניות הנקודתיות והתאמתן לתוכניות כוללניות ולמסמכי המדיניות החלים על שטחי התכנון של הוועדות המקומיות. נבדקו גם ההשפעות שיש לתוכניות אלה על סביבת התכנון הקרובה. הביקורת עסקה גם באופן שבו מנוהל הטיפול בתוכניות הנקודתיות בוועדות המקומיות והמחוזיות.

חלק מהנושאים נבדקו בכל 131 הוועדות המקומיות במדינה, על פי דיווחים ונתונים שהיו בידי מינהל התכנון. בשש ועדות מקומיות: **באר שבע, בת ים, גבעות אלונים** (מרחב התכנון של העיר **שפרעם**), **הוד השרון, נתניה וראשון לציון** (להלן - מרחבי תכנון מקומיים שנבדקו) התקיימה בדיקת עומק. מרחבי התכנון המקומיים שנבדקו מייצגים ערים מגוונות שבהן בין עשרות אלפים למעל מאתיים אלף תושבים והיקף סמכויות שונה של הוועדה המקומית - עם תוכנית כוללנית⁶ ובלעדיה - והן נמצאות באזורים שונים בארץ - מרכז הארץ, צפונה ודרומה.

בביקורת שולב ניתוח נתונים של כל שש הוועדות המחוזיות במדינה⁷ על בסיס נתוני מינהל התכנון, ובוצעה השלמת בדיקה בוועדות המחוזיות דרום, חיפה, ירושלים, מרכז וצפון. כמו כן, במסגרת הביקורת נותחו נתונים באמצעות מערכת מידע גיאוגרפי (GIS) לצורך בדיקת מגמת

6 תוכנית כוללנית היא תוכנית מתאר מקומית החלה על כל שטח מרחב התכנון המקומי או על שטחו של יישוב שלם, על חלק ניכר משטחים אלה או על שטחו המלא של מתחם פנימי בינוי מוכר. מטרתה ליצור מסגרת תכנונית מתארית כוללת ומחייבת למתחם הרלוונטי שתניח תשתית לביזור נרחב יחסית של סמכויות לוועדות המקומיות שיפעלו בכפוף להוראותיה. תוכנית מתאר כוללנית לא תקבע הוראות פרטניות שיאפשרו להוציא מכוחה היתרי בנייה. למעשה, לאחר אישורה יהיה צורך לזיום ולאשר תוכניות מתאר מקומיות עם הוראות מפורטות או תוכניות מפורטות כדי לממשנה.

7 הוועדות המחוזיות: דרום, חיפה, ירושלים, מרכז, צפון ותל אביב.



התפתחות התכנון הנקודתי במרחבי התכנון המקומיים שנבדקו. בניתוח סייעה יועצת בתחום ה-GIS, שהיא גם אדריכלית ומתכננת עירונית במקצועה.

רקע נורמטיבי

מערכת התכנון בישראל

מערכת התכנון בישראל היא מערכת היררכית ופעילות מוסדותיה על מרכיביהם מוסדרת בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק או חוק התכנון והבניה).

מוסדות התכנון

החוק קובע את המסגרת ההיררכית של מוסדות התכנון שבהם מתקבלות ההחלטות בנושאי תכנון ובניה. בראש ההיררכיה עומדת הממשלה במסגרת סמכותה לאשר תוכניות מתאר ארציות ומתחתיה מוסדות התכנון מתחלקים לשלושה דרגים: ארצי, מחוזי ומקומי. ברמה הארצית פועלת המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן - המועצה הארצית), אשר בין תפקידיה לערוך תוכניות מתאר ארציות ולהביאן לאישור הממשלה ובסמכותה לקדם ולאשר תוכניות מתאר מחוזיות. למועצה הארצית ועדות משנה הפועלות מטעמה וכפופות לה. לצד המועצה הארצית פועלים מוסדות תכנון ארציים אחרים שנועדו לטפל בנושאים ייעודיים⁸.

ברמה המחוזית פועלות שש ועדות לתכנון ולבניה בהתאם לחלוקה מינהלית של מרחב המדינה לשישה מחוזות: דרום, חיפה, ירושלים, מרכז, צפון ותל אביב. לוועדות המחוזיות נקבעו בחוק תפקידים מגוונים בנושאי התכנון והבניה: בסמכותן ליזום תוכניות מתאר מחוזיות, לדון ולהכריע בתוכניות מתאר מקומיות⁹ ומפורטות¹⁰ ולפקח על פעולות הוועדות המקומיות במרחב שלו הן אחראיות.

החוק מגדיר מספר ועדות משנה הפועלות תחת הוועדות המחוזיות, כגון ועדת משנה להתנגדויות, ועדת משנה לעררים ועדת משנה להתחדשות עירונית, וכן מאפשר לכל ועדה מחוזית למנות ועדות משנה נוספות שאינן מוזכרות בו במפורש ולהאציל להן מסמכויותיה¹¹. בהתאם לכך הקימו חלק מהוועדות המחוזיות - **ירושלים, מרכז וצפון** - ועדות משנה לטיפול בתוכניות נקודתיות.

8 ועדה לאומית לשמירה על הסביבה החופית (ולחו"ף), ועדה ארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיר (ותמ"ל), ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ) וועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל).

9 תוכנית מתאר מקומית היא תוכנית החלה על שטח במרחב הגיאוגרפי שבתחום סמכותה של ועדה המקומית והיא יכולה להיות תוכנית שלא ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה בהיעדר הוראות מפורטות, או תוכנית עם הוראות מפורטות ושעל כן ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה.

10 תוכנית שמכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה בהיותה כוללת הוראות בדבר ייעודי הקרקע, שטחי הבניה המותרים, החלוקה למגרשים, קווי הבניין וגובה המבנים או מספר הקומות. בעבר הייתה בחוק הבחנה ברורה בין תוכנית מתאר לתוכנית מפורטת, אבל כיום הבחנה זו מטושטשת משום שכל תוכנית מתאר יכולה לכלול הוראות מפורטות. כמו כן מותר לקבוע בתוכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתוכנית מתאר מקומית.

11 ועדה מחוזית רשאית למנות מבין חבריה ועדות משנה נוספות בנות חמישה חברים כל אחת, שבהן לפחות חבר אחד מבין נציגי הרשויות המקומיות.



ברמה המקומית פועלות 131 ועדות מקומיות. ועדות אלה מוסמכות ליזום תוכניות ולדון ולהכריע בחלק מתוכניות המתאר המקומיות והמפורטות במרחבי התכנון המקומיים שלהן בהתאם למדרג הסמכויות הקבועות בחוק.

נורמות תכנוניות

החוק קובע את מדרג התוכניות, מתוכנית מתאר ארצית¹² שהיא התוכנית בדרגה הגבוהה ביותר, דרך תוכנית מתאר מחוזית¹³ ועד לתוכנית מתאר מקומית ותוכנית מפורטת. החוק גם קובע את היחס בין התוכניות בדרגים השונים.

עוד על פי החוק, מוסד תכנון שבסמכותו לאשר תוכנית מוסמך גם לשנותה, לבטלה או להתלותה. ייתכן גם שתיקון כזה יחול רק על חלק מהשטח שעליו חלה תוכנית כוללת יותר.

כמו כן, ועדה מחוזית רשאית לבטל, לשנות או להתלות כל תוכנית שנתונה לסמכות של ועדה מקומית. למעשה, החוק מאפשר קידום תוכניות שסוטות מהתכנון המתארי-מקומי המאושר, כל עוד אינן סוטות מתוכניות מתאר מחוזיות וארציות ובתנאי שיקודמו ויאשרו במוסדות התכנון הרלוונטיים.

נוסף על התוכניות, שלהן מעמד סטטוטורי מחייב, לטובת תכנון בראייה כוללת משתמשים מוסדות התכנון בכלים נוספים שאינם כפופים להליכים סטטוטוריים ושלא ניתן להוציא מכוחם היתרי בנייה. כלים אלו נקראים במגוון שמות, כגון תוכניות אב, תוכניות אסטרטגיות ומסמכי מדיניות (להלן - מסמכי מדיניות). המסמכים יכולים לעסוק במגוון נושאים בהתאם לצורך התכנוני, ותכולתם והיקפם משתנים בהתאם לנושא שבו הם מטפלים¹⁴.

במחקר השוואתי בין-לאומי משנת 2015 בתחום התכנון שהוזמין מינהל התכנון¹⁵ ושבמסגרתו נערכה השוואה בין ישראל לארבע מדינות יעד, עלה כי אחד ההבדלים המשמעותיים ביותר בין מערכות התכנון במדינות שנבדקו לבין המערכת הישראלית הוא שבמדינות אלה קיימת רמה גבוהה של ביזור סמכויות תכנון לרמה המקומית, עד כדי אוטונומיה תכנונית לרשויות המקומיות (לדרג הנבחר ולדרג הפקידותי כאחד).

לעומת זאת, ישראל היא מדינה בעלת שלטון ריכוזי, דבר שמביא לצמצום סמכויות השלטון המקומי בהינתן שהרשות המקומית, כמו כל רשות מנהלית אחרת בישראל, מוגבלת בפעילותה למה שהותר לה בחוק. צמצום סמכות זה מתבטא ביתר שאת בתחום התכנון. ההיררכיה התכנונית הישראלית נוקשה ומותירה בידי הרשויות המקומיות סמכויות תכנון מועטות יחסית.

12 תוכנית מתאר ארצית היא תוכנית החלה על כל תחום מדינת ישראל או על חלק ממנה ויכולה לקבוע מדיניות תכנון ארצית או לעסוק בנושא ספציפי. רוב תוכניות המתאר הארציות הן תוכניות שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. יחד עם זאת, ישנן תוכניות מתאר ארציות מפורטות שאפשר להוציא מכוחן היתרי בנייה, כדוגמת תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38).

13 תוכנית מתאר מחוזית היא תוכנית החלה על אחד ממחוזות המדינה, והיא באה לקבוע ולהסדיר את עקרונות התכנון במחוז בכפוף לתוכניות המתאר הארציות.

14 "מילון מונחים", אתר מינהל התכנון, https://www.gov.il/he/Departments/Guides/1glossary_of_terms?chapterIndex=21

15 ע' פייטלסון, ע' רזין, א' שטרן, ד' שמואלי ו-ב' היימן, **מערכות תכנון במדינות המערב: מחקר משווה ולקחים לישראל** (2015).



בכל שינוי תכנוני החורג מסמכותן נדרש אישור הרמה שמעליהן בהיררכיה - לרוב הרמה המחוזית.

השפעת הרפורמה במערכת התכנון על מבנה המערכת

במסגרת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014 (להלן - תיקון 101) הועברו לוועדות המקומיות סמכויות הנוגעות לאישור תוכניות מקומיות ומפורטות, ונוצרה חלוקת סמכויות מחודשת בין הוועדות המקומיות לוועדות המחוזיות במטרה להביא להאצת הליכי התכנון ולשיפור השירות לאזרח¹⁶. במסגרת זו הורחבו סמכויותיהן של כלל הוועדות המקומיות, וסל הסמכויות לכל ועדה נקבע על פי שני מרכיבים עיקריים:

1. **רמת ההסמכה של הוועדות:** החוק מאפשר לשר הפנים להסמיך ועדות לתכנון ולבנייה שנמצאו "מקצועיות ויעילות"¹⁷ כוועדות מקומיות עצמאיות או כוועדות עצמאיות מיוחדות.
2. **קיום של תוכנית כוללנית:** תוכנית כוללנית, כשמה כפי שהוטבע בתיקון 101 לחוק, היא תוכנית מתאר מקומית שמטרתה להתוות את מדיניות התכנון העירונית הכוללת לטווח ארוך ולקבוע את ייעודי הקרקע ואת השימושים בה. היא אינה כוללת הוראות מפורטות ולא ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה.

בעקבות כך נוצרו ארבעה סוגים של ועדות מקומיות - ועדה מקומית עצמאית או עצמאית מיוחדת שאושרה לגבי מרחב התכנון שלה תוכנית כוללנית, ועדה מקומית עצמאית מיוחדת, ועדה מקומית עצמאית וועדה מקומית רגילה. לכל סוג של ועדה נקבעו סמכויות הולכות וגדלות המשקפות את רמת המקצועיות והכלים המצויים בידי הוועדה בתחום התכנון. סמכויות התכנון הבסיסיות הנמצאות בידי כלל הוועדות המקומיות הן סמכויותיה של ועדה מקומית רגילה, ואילו סמכויות התכנון הנרחבות ביותר ניתנו לוועדה מקומית עצמאית או עצמאית מיוחדת שבתחומה אושרה תוכנית כוללנית עדכנית. אישור תוכנית כוללנית, בשילוב הסמכת הוועדה כוועדה עצמאית, הם הבסיס לעצמאות התכנונית של הוועדות המקומיות והם המקנים להן את הסמכות לקדם ולאשר את כל תוכניות המתאר המקומיות ואת התוכניות המפורטות המקודמות בתחומן ותואמות את התוכנית הכוללנית המאושרת¹⁸.

להלן תרשים שפרסם מינהל התכנון המציג את היחס בין התוכניות השונות לבין הגורמים המוסמכים לאשרן¹⁹.

16. ראו דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102), התשע"ג-2013. ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "ייעול הליכי תכנון מתארי מקומי ומפורט", עמ' 900 - 986.
17. על פי סעיף זה, שר הפנים רשאי להסמיך ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית שהיו לה הסמכויות לדון ולהחליט על הפקדה ועל אישור של תוכניות כאמור בסעיפים 62א(1) או 62א(ג) לחוק.
18. אתר מינהל התכנון, https://www.gov.il/he/departments/general/about_plans_1.
19. מינהל התכנון, **דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובבנייה, תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה**.



תרשים 1: סוגי תוכניות וגורמים מאשרים



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- (1) תוכנית שניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה.
- (2) תוכנית לתשתית לאומית לפי סעיף 76ב לחוק.
- (3) תוכניות לפי סעיף 62א(ז) לחוק.

מהאמור עולה כי תיקון 101 חזק את מעמדה של התוכנית הכוללנית - קיומה הוא תנאי להעברת סמכויות תכנון מורחבות לידי הוועדה המקומית, ומנגד - הימנעות מהגשתה תביא לשלילת סמכויותיהן של ועדות מוסמכות²⁰.

20 ראו שרית דנה ושלמה זינגר, **דיני התכנון והבניה** (2015), שער שלישי, עמ' 763.



בביקורת עלה כי למרות ההכרה בחשיבותו של התכנון הכולל שבאה לידי ביטוי בתיקון 101 משנת 2014, ולמרות כוונת המחוקק להתנות את מידת הרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות בקיומה של תוכנית כוללת, מנתוני מינהל התכנון עולה כי בין השנים 2016 ו-2022 אושרו תוכניות כוללניות ל-39 רשויות מקומיות מתוך 258 ולשלושה יישובים נוספים. מבין 39 רשויות מקומיות שלהן אושרו התוכניות הכוללניות בתקופה האמורה - 20 עיריות (מתוך 79 עיריות) ו-19 מועצות מקומיות (מתוך 122 מועצות מקומיות). יצוין כי יש רשויות מקומיות שלהן אושרו תוכניות מתאר מקומיות קודם לכניסת תיקון 101 לתוקף. עוד עולה כי מתוך 131 ועדות מקומיות, בין השנים 2016 ל-2021 הוסמכו ארבע ועדות כוועדות עצמאיות, כולן בשנת 2016²¹. מנגד, שלוש ועדות אחרות איבדו את הסמכתן בשנים אלו וארבע ועדות נוספות הוסמכו כוועדה עצמאית מיוחדת. נכון לינואר 2023 מתוך 131 ועדות היו 15 ועדות מקומיות המוסמכות כוועדה עצמאית, שתיים מהן מוסמכות כוועדה עצמאית מיוחדת²².

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 (להלן - תשובת **מינהל התכנון**) כי מכלל היישובים יש 256 רשויות מקומיות וקרוב ל-1,000 יישובים כפריים השייכים למועצות אזוריות, וכי ביישובים קטנים אין היגיון בקידום תוכנית כוללת המחייבת שלב נוסף של תכנון מפורט לצורך מימושה. כך התכנון ביישובים קטנים נעשה בדרך של תוכנית מתאר מפורטת ברמה היישובית או על ידי תכנון כולל למועצה האזורית כולה. עוד ציין מינהל התכנון כי ב-15 השנים האחרונות אושרו 130 תוכניות מתאר ותוכניות כוללניות ליישובים עירוניים, מועצות מקומיות ויישובי מיעוטים, 70 תוכניות נוספות מצויות בשלבי הכנה או אישור (50 מתוכן מצויות בשלבי אישור מתקדמים). כמו כן, מקודמות 23 תוכניות למועצות אזוריות, שבמסגרתן מקודם תכנון כולל לכ-400 יישובים.

הגדרת המונח "תוכנית נקודתית" ומשמעותו התכנונית

חוק התכנון והבנייה אינו מגדיר מהי תוכנית נקודתית, ואינו קובע שטח מינימלי להגשת תוכנית. באופן זה החוק אינו מבדיל בין תוכנית על שטח מצומצם לתוכנית החלה על שטח נרחב לעניין הזכות להגישה לאישור, ומחובת מוסדות התכנון לקיים לגביה את ההליך התכנוני הקבוע בחוק. כך מתאפשרת הגשת תוכנית מקומית או תוכנית מפורטת החלה על שטחים גדולים כקטנים על ידי כל גורם שעונה על הגדרת בעל עניין בקרקע כפי שנקבעה בחוק.

21 ועדות אלו התווספו לוועדות מקומיות נוספות שהוסמכו קודם לתקופת הבדיקה.

22 דף "הסמכת ועדות מקומיות" באתר מינהל התכנון, https://www.gov.il/he/departments/guides/competent_committees?chapterIndex=2

דוגמה להגדרת המונח תוכנית נקודתית ניתן למצוא בנוהל תנאי הסף של מינהל התכנון²³, הקובע כי תוכנית "נקודתית/קטנה" היא תוכנית החלה בשטח הקטן מחמישה דונם - הגדרה התואמת מבחינת שטח התוכנית להגדרת החוק לתוכנית מצומצמת²⁴.

יצוין כי הקריטריונים לשיבוץ תוכניות לדיון בוועדות המשנה לתוכניות נקודתיות בוועדות המחוזיות **ירושלים, מרכז וצפון** אינם אחידים ומשאירים מקום לשיקול דעת לעניין שטח התוכנית²⁵.

התייחסות לתכנון הנקודתי קיימת אף בפסיקה במקרים הנוגעים למתחים בין תכנון נקודתי לתכנון כולל בראייה רחבה²⁶. יחד עם זאת, בעיון בפסיקה לא נמצאו הגדרה משפטית לתוכנית נקודתית או קביעת פרמטרים המגדירים אותה.

בדוח זה תוכנית נקודתית תוגדר כתוכנית החלה על שטח שאינו עולה על חמישה דונם.

תכנון נקודתי בהיעדר תכנון כולל או בסטייה ממנו - בעד ונגד

רשות מקומית נדרשת להתאים את עצמה ולהשתנות כדי לתת פתרונות מהירים לצרכים המשתנים של האוכלוסיות המתגוררות בה. שינויים אלה לא תמיד ניתנים לחיזוי, במיוחד לא לחיזוי ארוך טווח. על כן, תכנון שאינו רואה את הרשות המקומית כגוף דינמי, חי ונושם עלול לפגוע בהתפתחותה ובאיכות החיים בה.

לאור זאת, השימוש בתכנון נקודתי נדרש לעיתים בשל המציאות התכנונית בישראל, המאופיינת מצד אחד בגידול אוכלוסין ובשטחי פיתוח מצומצמים, ומצד שני בהתארכות הליכי תכנון כתוצאה מהמורכבות הרבה הכרוכה בהכנת תוכניות מתאר מקומיות על שטחים נרחבים²⁷. כך, משמש התכנון הנקודתי ככלי תכנון לגיטימי, בין אם על ידי קידומן של תוכניות נקודתיות שמגישים יזמים פרטיים ובין אם על ידי ייזום תוכניות נקודתיות שמגישים מוסדות התכנון. מאחר שהתכנון הנקודתי משמש בין היתר לטובת תיקון סטטוטורי מצומצם ביחס להנחיות התכנון הכוללות ומתייחס לשטח מצומצם ומוגבל, הוא נתפס לעיתים ככלי תכנוני גמיש המאפשר יישום מהיר של התכנון המוצע²⁸.

23 מתוך אוגדן הנחיות מינהל התכנון: נוהל תנאי סף להגשת תוכנית בסמכות מקומית ומחוזית, נספח 1, https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/threshold_procedure_sub_program/he/mavat_threshold_checkup.doc

24 תוכנית החלה על מגרש אחד או על מגרשים צמודים, ושטח המגרש או השטח הכולל של המגרשים הצמודים, לפי העניין, אינו עולה על 5,000 מ"ר. החוק מפרט מהם הנושאים שבהם עשויה לעסוק תוכנית מצומצמת: קווי בניין, בינוי ועיצוב אדריכלי, שטח מגרש, כל עניין שניתן לבקשו כהקלה וכן הרחבת יחידת דיור והוספת שטחים תת-קרקעיים.

25 השטח המרבי נע בין שמונה דונם בוועדה המחוזית לירושלים למעל שלושים דונם בוועדה המחוזית מרכז.

26 ראו לדוגמה החלטת בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים, ע"מ 8909/13, **ישעיהו ולינדה הרמלין נגד הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז** (פורסם במאגר ממוחשב 04.03.15), שם נקבע כי יש טעם רב בהעדפת תכנון כולל למתווה פיתוחו של מושב על פני מלאכה של טלאי על טלאי, פרי אישורן של תוכניות נקודתיות הממוקדות בקידום ענייניו של היחיד, עמ' 28.

27 דוח ייעול הליכי התכנון.

28 טליה מרגלית, "תכנון ובנייה בערי ישראל", בתוך: יגיל לוי ואיתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי, בין המדינה הקהילה וכלכלת השוק (קובץ מאמרים)** (2019), האוניברסיטה הפתוחה.



יחד עם זאת, גם לתוכניות החלות על שטח מצומצם ישנן השלכות משמעותיות וארוכות טווח על המרחב שבו הן חלות²⁹. בהיעדר תכנון כולל, אישורן של תוכניות נקודתיות מהווה עובדה מוגמרת שהשפעותיה על המרחב שבו הן חלות לא נבחנו בראייה רחבה וארוכת טווח. קידומן של תוכניות נקודתיות הסוּטות מהתכנון הכולל עלול לפגוע במימוש התפיסה התכנונית הרחבה בשל יצירת תקדימים תכנוניים שיאלצו את מוסדות התכנון להתאים אליהם את התכנון הכולל. קידום תוכניות נקודתיות בסטייה מהתוכנית הכוללנית העדכנית עלול אף לערער את מעמדה של תוכנית זו כתוכנית החשובה והמשמעותית לרשות המתווה את פיתוחה שנים קדימה.

קידום תכנון נקודתי בהיעדר תכנון כולל או בסטייה ממנו עלול להוביל לחוסר שקיפות ולחוסר אחידות בקבלת ההחלטות של מוסדות התכנון וכתוצאה מכך אף לגרום לפגיעה בעקרון השוויון והצדק החלוקתי. לעיתים עברייני בנייה יזמים תוכניות להכשרה בדיעבד של עבירות בנייה, אולם היועץ המשפטי לממשלה ציין בהנחיותיו כי ועדות התכנון רשאיות להביא בחשבון את שיקול מניעת עידוד העבריינות בעת ההכרעה בעניין תוכניות³⁰, ובפסיקה הובהר שהדבר מחובתן ונקבע כי "ככל שהעבירה חמורה יותר מן ההיבט התכנוני, וככל שהמבקש להכשיר את הבנייה הבלתי-חוקית מעורב בה יותר במחשבה ובמעשה, כך גובר משקלו של האינטרס הציבורי והחברתי, על מנת שלא יצא חוטא נשכר"³¹.

לריבוי התוכניות הנקודתיות השלכה על התנהלות מוסדות התכנון, הן ברמה המקומית והן ברמה המחוזית. ככל שיש יותר תוכניות כאלה, מוסד התכנון נדרש להשקיע תשומות נוספות בתכנון נקודתי לעומת ייזום וטיפול בתכנון כולל יותר. ריבוי התוכניות הנקודתיות יש בו כדי להאריך את משכי זמן התכנון, להביא לעומס על מוסדות התכנון ובעקיפין אף להגביר את חשיפת מוסדות התכנון ללחצים או פניות מיותרות מצד בעלי עניין, משום שכל תוכנית מעין זו נדרשת לעבור את כל ההליך התכנוני³².

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי רוב התוכניות הנקודתיות הן תוכניות מפורטות, המקודמות בהתאם למגמות התכנון ולמדיניות התכנון הכוללת לצורך הוצאת היתרי בנייה, בקנה מידה התואם לתנאים, למגמות ולצרכים העדכניים והמדייקים בשטח. מינהל התכנון ציין בתשובתו כי לרוב היישובים במדינה יש תוכניות כוללניות או תוכניות מתאר יישוביות מאושרות או שבשלבי הכנה ואישור, וקיימת מדיניות תכנון כוללת שלאורה מוסדות התכנון בוחנים תוכניות מפורטות המוגשות לאישורם. כמו כן ציין מינהל התכנון כי זיהוי צרכים ומגמות תכנון ברמה מקומית מפורטת וקידום תכנון כולל עדכני מתוך ראייה רחבה וכוללת יכול להביא לצמצום היקף התוכניות הנקודתיות המוגשות למוסדות התכנון, וכי כאשר הוועדות המחוזיות מזהות התפתחות של מגמה תכנונית רוחבית, שיש להסדירה ברמה כוללת, הן מנחות כי יש להכין מסמך תכנוני כולל, שיכול לחול על כל מרחב התכנון או על חלק ממנו.

29 דוח ייעול הליכי תכנון.

30 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1150, "בקשות לדחיית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או תוכנית", ינואר 2001.

31 החלטת בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים, ע"מ 65/13, **הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה נ' נאות מזרחי בע"מ והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה** (פורסם במאגר ממוחשב 7.7.13).

32 דוח ייעול הליכי התכנון.



מסמכי מדיניות, מעמדם והשימוש בהם בקידום תוכניות נקודתיות

מסמכי מדיניות הם כלי תכנוני מנחה, שאינם סטוטורי, המשרת את מוסדות התכנון בעת קבלת החלטות תכנוניות שלהן הם נדרשים. בשנת 2021 הבהיר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז³³, כי מעמדם של מסמכי המדיניות כשל הנחיות מינהליות כלליות שמוסד תכנון, ככל רשות מינהלית, רשאי לקבוע לעצמו מכוח סמכויות העזר לפי חוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן - הנחיית המשנה ליועץ המשפטי).

בפסק דין שקיבל בית המשפט המחוזי חיפה בדצמבר 2020 בעניין מדיניות כלל-עירונית לקביעת הנחיות ל"דירות תמורה"³⁴ בתוכניות להתחדשות עירונית, נאמר כי להנחיות מינהליות יתרונות רבים: הן מסייעות לרשות המינהלית להיות עקבית בפעולתה, הן מייצרות יציבות וגורמות לתיאום ציפיות בין הגורמים הנוגעים להחלטה המינהלית. הנחיות מינהליות אף גורמות להגברת השוויון בקבלת החלטות מינהליות. נוסף על כך, הנחיות מינהליות מסייעות לשקיפות קבלת ההחלטה וגורמות לכך שהרשות לא תסטה מהן, אלא כאשר קיימות נסיבות חריגות³⁵.

בהקשר התכנוני, מסמכי מדיניות מאפשרים למוסדות התכנון לקבוע מדיניות תכנונית בראייה רחבה ובהליך מקוצר המאפשר גמישות תכנונית בקבלת החלטות. יחד עם זאת, בניגוד לתוכניות, שהליך קידומן ואישורן מוסדר בחוק, אישור מסמכי המדיניות בידי מוסדות התכנון אינו כפוף להליך התכנוני-סטטוטורי, ולכן הוא אינו מחייב תמיד את מוסד התכנון לפרסום המדיניות טרם אישורה, אינו מקנה לציבור את הזכות להתנגד אליה ומאפשר למוסד התכנון לשנותה מפעם לפעם.

תפקידם של מסמכי המדיניות ככלי מנחה בקבלת החלטות תכנוניות בא לידי ביטוי בתוכניות מתאר ארציות³⁶, בהחלטות מוסדות תכנון ארציים³⁷ ובשימוש שעושים בהם מוסדות התכנון המחוזיים³⁸. ברמה המקומית הדרישה להכנה ואישור של מסמכי מדיניות באה לידי ביטוי

33 ראו פניית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למנכ"לית מינהל התכנון והיועצת המשפטית של המינהל בנושא מסמכי מדיניות במוסדות התכנון בהליכי תכנון ורישוי מאוקטובר 2021, אתר משרד המשפטים, <https://www.gov.il/he/departments/general/19812022>.

34 התמורה שמקבלים בעלי הזכויות בדירות בבניין שעובר הליך התחדשות בהתאם לתוכניות פינוי-בינוי והתחדשות עירונית חלף זכויותיהם אלה.

35 עת"ם 15694-06-20 **שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק נ' עיריית חיפה** (פורסם במאגר ממוחשב, 23.12.20).

36 ראו סעיף 4.4 בפרק החופים של תמ"א 1 - תוכנית מתאר ארצית, הקובע כי מסמך ראייה כוללת יוכן על ידי הרשות המקומית וייתחם לחוף הים שבתחומה או לחלק משמעותי ממנו וכי יהיה כפוף לאישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית לאחר שיפורסם לידיעת הציבור.

37 ראו החלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה בעניין תמ"א 70: תוכנית מתאר ארצית למרחב מערכת המטרו במטרופולין תל אביב, הודעה לפי סעיפים 77 ו-78 שלפיה הותרת האפשרות לפיתוח בהיקפי בנייה מוגברים תתאפשר, בין השאר, בהתאם למסמך מדיניות מאושר של הוועדה המחוזית בעניין פיתוח בסביבת מערכת תחבורה עתירת נוסעים (להלן - מתע"ן).

38 ראו לדוגמה מדיניות תכנון מחוז תל אביב בסביבת מתע"ן מאפריל 2019, אתר הוועדה המחוזית תל אביב, <https://www.gov.il/he/departments/policies?OfficeId=2574c957-2109-4270-9586-62ca2d37857e&limit=10&topic=4dacf70a-55d9-4544-92bb-4a390f942703&subTopic=cdb8c258-b19e-4620-94e4-f44ba0a760ee&skip=0>



בהוראות התוכניות הכוללניות המתנות, במקרים מסוימים, קידום תוכניות מפורטות באישור של מסמכי מדיניות³⁹. בפועל, לאור התמשכות הליכי התכנון, בפרט של תוכניות כוללניות, ולאור הצורך של מוסדות התכנון בבסיס תכנוני רחב לצורך קבלת החלטות בתחומן, משמש מסמך המדיניות כשלב ביניים קודם לאישור תוכנית כוללנית, כבסיס לאישור תוכנית מפורטת.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עמד בהנחייתו ב-2021 על יתרונותיהם וחסרונותיהם של מסמכי המדיניות וקבע הנחיות לשימוש בהם במוסדות התכנון. מהמסמך עולות חשיבותם ויעילותם של מסמכי המדיניות וההצדקה לעריכתם, אך עם זאת נקבע בחוות הדעת כי על מוסד התכנון לשקול היטב מהי הדרך הנכונה לתת מענה תכנוני רחב - מסמך מדיניות או תוכנית סטטוטורית. חוות הדעת אף קובעת כללים מנחים לקידום ואישורם של מסמכי מדיניות הכוללים התייחסות לתשתית העובדתית שלפיה קודמת המדיניות, קבלת הערות מהציבור, בחינת הצורך בקביעת הוראות מעבר⁴⁰ ופרסום המדיניות לציבור הרחב לצורך שקיפות תכנונית ומודעות ציבורית לקביעות התכנוניות המנחות את פעולותיה של הוועדה המקומית.

במהלך הביקורת התקבלה הבהרה ממנהל התכנון שלפיה הנחיות המשנה ליועץ המשפטי מאוקטובר 2021 הופצו לכל יחידות המטה של המינהל ולוועדות המחוזיות ופורסמו באתר המרשתת של משרד המשפטים. עם זאת, עלה כי במועד סיום הביקורת הנחיות אלה לא פורסמו באתר מינהל התכנון ולא הופצו לוועדות המקומיות.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי הוא יפעל להעלאת קישור למסמך הנחיות המשנה ליועץ המשפטי המתפרסם במשרד המשפטים לאתר המרשתת של מינהל התכנון.

מהביקורת עלה כי למרות השימוש של מוסדות התכנון הארציים, המחוזיים והמקומיים במסמכי המדיניות אשר מעמדם ומתכונתם לא מוסדרים בחוק ולמרות הדרישה הסטטוטורית להכנת מסמכי מדיניות כתנאי לקידום תוכניות מפורטות ונקודתיות הקיימת לעיתים בתוכניות הכוללניות⁴¹, מינהל התכנון לא קבע על בסיס הנחיות המשנה ליועץ המשפטי נהלים להכנה, לקידום, לאישור ולפרסום מסמכי מדיניות על ידי מוסדות התכנון השונים, לרבות הוועדות המקומיות. עוד עלה כי מינהל התכנון אינו מבצע בקרה על אופן קידום, אישור ופרסום של מסמכי מדיניות בידי הוועדות המקומיות.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי מסמכי מדיניות הם כמו הנחיות מינהליות שגופים מינהליים יודעים לעבוד לאורם וגם לסטות מהם, כשנדרש. על פי המינהל, זוהי מושכלת יסוד של משפט מינהלי ולכן אין צורך לעגן מסמכים אלו בחקיקה. לדידו במישור התכנוני, יתרונם

39 ראו לדוגמה בהוראות התוכניות הכוללניות לבאר שבע, הוד השרון, נתניה וראשון לציון. תוכנית מספר 605-0145763 - תוכנית מתאר מקומית באר שבע 2030, קובעת מתחמים שבהם תנאי להגשת תוכנית מפורטת הוא התאמתה למסמך מדיניות, לדוגמה במתחם 6 שכונה ג'. תוכנית המתאר להוד השרון מס' ה/2050, קובעת כי בתתי-מתחמים להתחדשות עירונית יסומנו אזורים שבהם נדרשת מדיניות להכוונת יוזמות נקודתיות וכתנאי לעריכת תוכניות מפורטות. תוכנית מתאר נתניה מספר 408-0242412 - נת/2035 קובעת הנחיות להגשת תוכניות מפורטות. תוכנית מתאר מקומית ראשון לציון מס' רצ/2030 קובעת הנחיות להכנת מסמך מדיניות לצירוף מתחמי תכנון.

40 הוראות מיוחדות לגבי הליכים תכנוניים שהוחל בהם קודם לאישור מסמכי המדיניות ואינם בהתאם להם.

41 מבין שש הוועדות שנבדקו, הדרישה מופיעה בתוכניות הכוללניות של באר שבע, הוד השרון, נתניה וראשון לציון. הדרישה אינה מופיעה בתוכנית הכוללנית לעיר שפרעם. לבת ים לא מקודמת תוכנית כוללנית.



הגדול של מסמכי המדיניות הוא בהיותם לא-סטטוטוריים, עובדה המאפשרת חופש מחשבתי בהליך ההכנה של מסמכים אלה, ומכך נובע חלק משמעותי מיתרונותיהם. הוספתם לחוק תהפוך אותם למסמך סטטוטורי, ובכך תייתר את יתרונם העיקרי. מינהל התכנון ציין בתשובתו כי הנחיית המשנה ליועץ המשפטי ברורה ומתייחסת גם לצורך בפרסום לציבור, ולפיה נוהגים. לפיכך אין צורך בהכנת נוהל מעבר למפורט בהנחיות המשנה ליועמ"ש, ואם יעלה צורך כזה בעתיד תישקל האפשרות להכין נוהל כאמור.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לקבוע בנוהל מסגרת כוללת ואחידה להכנת מסמכי המדיניות ולאישורם, על בסיס הנחיות המשנה ליועץ המשפטי, כולל קביעת מועדי פרסומם לציבור, אופן פרסומם, קבלת הערות הציבור למסמכים אלו ולוחות הזמנים לקידום. נוהל זה יופץ לוועדות המחוזיות ולוועדות המקומיות לצורך הטמעת השימוש בו בעת גיבוש מסמכי המדיניות וקידום וישמש את מינהל התכנון בבקרה על התנהלות הוועדות בעניין זה כדי להבטיח, בין היתר, עמידה במדיניות תכנון מחוזית וארצית. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לשקול להסדיר בחוק את מעמדם של מסמכי מדיניות.

נוסף על כך, נוכח השימוש הנרחב שנעשה במסמכי המדיניות בהליכי התכנון, והיעדרו של נוהל מסודר בעניין זה, משרד מבקר המדינה ממליץ לשקול להטמיע בקרה בנושא זה תוך בחינה אם הוועדות המקומיות עמדו בהנחיות המשנה ליועץ המשפטי ואם השימוש שנעשה במסמכי המדיניות תורם ליצירת ודאות ושקיפות בקבלת ההחלטות, במסגרת הדוחות השנתיים המוגשים לשר הפנים מטעם אגף בקרת ועדות מקומיות במשרד הפנים.

התכנון הנקודתי בישראל במספרים

מאז שנת 2011⁴² החלה במינהל התכנון העבודה להקמת מערכת "תכנון זמין", שנועדה לשמש כלי להגשת התוכניות ולניהול ההליך התכנוני. באותה השנה החלה העברת התוכניות למוסדות התכנון בקבצים ממוחשבים ובאופן מקוון, ותהליכי ההגשה, ההפקדה והאישור החלו להיעשות באופן ממוחשב. נכון למועד הביקורת מגישי התוכניות מגישים אותן באמצעות מערכת מקוונת. על מערכת זו, המכילה פרטים רבים על התוכניות המוגשות, מתבסס קובץ של מינהל התכנון אשר שימש את משרד מבקר המדינה לצורך ניתוח הנתונים המוצגים להלן (להלן גם - קובץ מינהל התכנון).

להלן בתרשים ניתוח של תוכניות שהתקבלו במשרדי מוסדות התכנון⁴³ משנת 2016 ועד יולי 2022 (להלן - משנת 2016) בחלוקה על פי שטח התוכנית וסוג תוכנית.

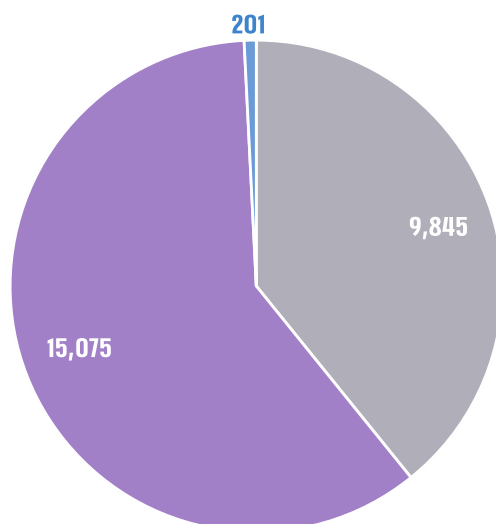
42 דף "נוהל 'מבא"ת (מבנה אחיד לתוכניות) 2020" באתר מינהל התכנון,

https://www.gov.il/he/Departments/Guides/mavat_2009_guide?chapterIndex=1

43 זאת, בניגוד לתוכניות שהוגשה על פי חוק למוסד התכנון, משמע התקיימו לגביה תנאי הסף.



תרשים 2: מספר התוכניות שהתקבלו מינואר 2016 ועד יולי 2022, לפי שטח התוכנית וסוג התוכנית



■ תוכניות מפורטות עד חמישה דונם ■ תוכניות מעל חמישה דונם ■ תוכניות מתאריים עד חמישה דונם

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כמפורט בתרשים, משנת 2016 התקבלו במוסדות התכנון בישראל 25,121 תוכניות, מתוכן 15,276 (כ-60.8%) הן תוכניות נקודתיות ששטחן אינו עולה על חמישה דונם⁴⁴ - משמע מדובר בכלי תכנוני נפוץ במערכת התכנון הישראלית. עוד עלה כי רובן המכריע של התוכניות הנקודתיות היו תוכניות מפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתר בנייה - 15,075 מתוך 15,276 תוכניות (כ-98.7% מסך התוכניות הנקודתיות); הסמכות לאשר את כל התוכניות המפורטות האלה הייתה ברובד המקומי (להלן - תוכניות בסמכות מקומית) או המחוזי (להלן - תוכניות בסמכות מחוזית). מבין 9,845 תוכניות ששטחן עולה על חמישה דונם, 9,480 (כ-96.3%) הן תוכניות מפורטות, מתוכן 9,364 - תוכניות בסמכות מקומית או מחוזית, ואילו 116 תוכניות - בסמכות הארצית.

יחידות הדיור בתוכניות נקודתיות

התוכניות שמתקבלות במוסדות התכנון עוסקות במגוון נושאים, חלקן מציעות תוספת יחידות דיור. מתוך 15,075 תוכניות נקודתיות מפורטות, 6,442 (כ-42%) הציעו תוספת יחידות דיור (להלן - תוכניות נקודתיות עם תוספת יחידות דיור), ואילו מתוך 9,364 תוכניות מפורטות שאינן נקודתיות בסמכות מקומית או מחוזית, 2,828 (כ-30.2%) תוכניות הציעו את התוספת האמורה (להלן -

44 כולל 1,714 תוכניות שהמרחב שהן חלות עליו לא צוין בקובץ מינהל התכנון.



תוכניות אחרות עם תוספת יחידות דיור). משמע מתוך כלל התוכניות בסמכות מקומית או מחוזית שהציעו תוספת יחידות דיור⁴⁵ (9,270 תוכניות), התוכניות הנקודתיות המפורטות היו כ-69.5%.

נמצא כי התוכניות הנקודתיות עם תוספת יחידות דיור הציעו תוספת כוללת של 86,277 יחידות דיור (כ-84% מעל 103,019 יחידות שהיו במצב הקודם המאושר), ואילו התוכניות האחרות עם תוספת יחידות דיור הציעו תוספת כוללת של 958,222 יחידות דיור (כ-210% מעל 455,271 יחידות שהיו במצב המאושר) - סך של 1,044,499 יחידות הדיור. משמע, התוכניות הנקודתיות הציעו כ-8.3% מסך תוספת יחידות הדיור שהוצעו על כלל התוכניות המפורטות בסמכות מקומית או מחוזית.

מכאן שאף על פי שמשקל תוכניות נקודתיות עם תוספת יחידות דיור מהווה כ-69.5% מכלל התוכניות המפורטות שמציעות תוספת כזו, תוספת יחידות הדיור שהן הציעו היא כ-8.3% בלבד מסך התוספת שהוצעה על ידי התוכניות המפורטות מסוג זה.

יוצא אפוא כי אף שמוסדות התכנון מחויבים להקצות משאבים לקידום תוכניות נקודתיות ואחרות כאחד, תרומתן של התוכניות הנקודתיות למשק הדיור קטנה בהרבה מתרומתן של התוכניות האחרות.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי אף שבמסגרת התוכניות המצומצמות בשטחן מתאפשרת תוספת יחידות דיור חדשות בהיקפים מצומצמים, בעיקר בדרך של עיבוי והתחדשות עירונית במרקמים בנויים ובשטחים המיועדים למגורים, תכליתן העיקרית של תוכניות אלה אינה לפתור את משבר הדיור. לדברי המינהל, התוספת העיקרית של יחידות הדיור ברוב המחוזות מאושרת במסגרת תוכניות גדולות (משמעותיות) ולא במסגרת תוכניות נקודתיות, כפי שגם עולה מממצאי הביקורת. זאת ועוד, מינהל התכנון ציין כי הוא סבור שיש עדיפות להגשת תוכניות גדולות ומשמעותיות על מנת למקד את המאמץ והתועלת התכנוניים, אולם לא ניתן לפגוע בזכותו של האזרח הפרטי (או היזם) להגיש תוכנית החלה על שטח מצומצם בהיקפו.

מומלץ כי מינהל התכנון בשיתוף עם הוועדות המחוזיות והמקומיות יבחן קידום מענים תכנוניים רחבים וכוללים שבהן ניתן להגדיל את היקף יחידות הדיור המוצע ובכך מחד להביא לצמצום בהיקף התוכניות הנקודתיות ומאידך להגביר את מועילות תפקוד מוסדות התכנון בפתרון משבר הדיור בישראל.

הסמכויות לאשר תוכניות נקודתיות

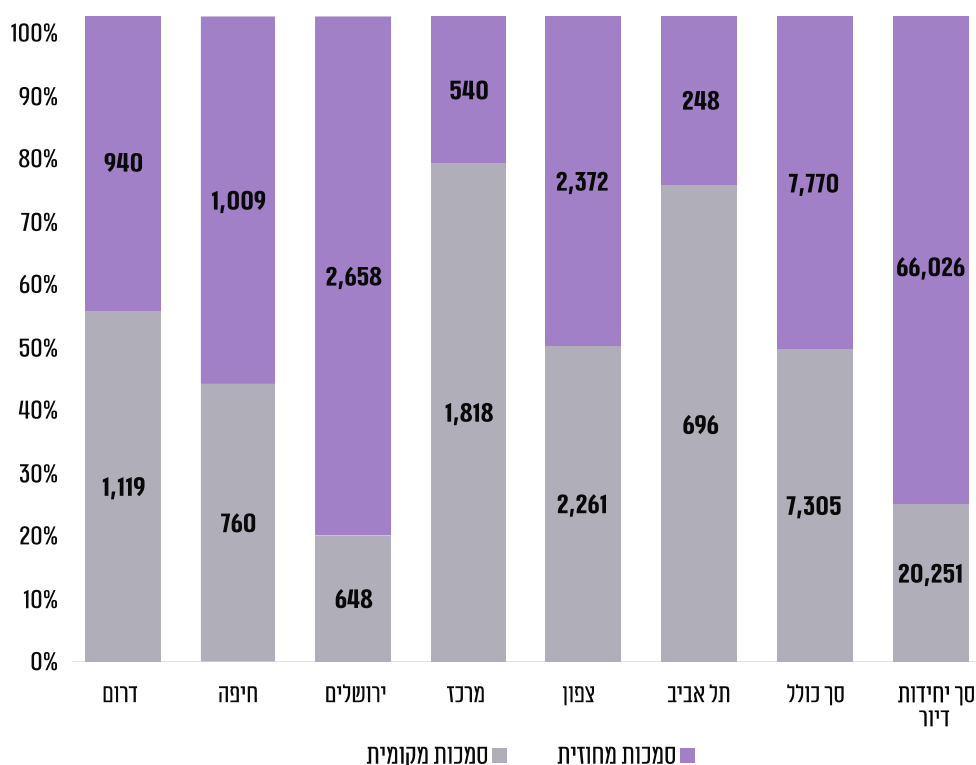
סמכויותיהם של מוסדות תכנון לאשר תוכניות נקודתיות ברובד מקומי או מחוזי נקבעות לפי מורכבות התוכנית, ההסמכה שיש לוועדה המקומית וקיומה של תוכנית כוללת בשטח התכנון של יישוב נתון.

⁴⁵ יצוין כי משום שלא נמצאו תוכניות נקודתיות שמציעות תוספת יחידות דיור שהיו בסמכות ארצית, הן הושו מול התוכניות שאינן נקודתיות בסמכות המקבילה. כל התוכניות שאינן נקודתיות שמציעות תוספת יחידות דיור והסמכות לאשרן ארצית הן תוכניות שמאושרות על הוועדה לתשתיות לאומיות (הוותמ"ל).



נמצא כי בבחינה כלל ארצית, הסמכות לאשר את רוב התוכניות הנקודתיות מתחלקת באופן כמעט שווה בין הוועדות המקומיות למחוזיות - סמכות האישור של 7,305 תוכניות (כ-47.8% מסך התוכניות הנקודתיות) הייתה בידי ועדות מקומיות ושל 7,770 תוכניות (כ-50.9%) הייתה בידי ועדות מחוזיות. סמכות האישור של שאר התוכניות הנקודתיות (201, כ-1.3%) הייתה בידי המועצה הארצית. לצד זאת, התוכניות הנקודתיות המפורטות שהתקבלו בסמכות הוועדות המקומיות הציעו תוספת של 20,251 יחידות דיור (כ-23.5% מסך התוספת שהציעו התוכניות הנקודתיות), ואילו אלה שהיו בסמכות הוועדות המחוזיות הציעו תוספת של 66,026 יחידות דיור (כ-76.5%). להלן בתרשים פילוח של התוכניות הנקודתיות שהתקבלו משנת 2016 לתוכניות בסמכות המקומית ותוכניות בסמכות מחוזית, בחלוקה לששת מחוזות התכנון.

תרשים 3: מספר התוכניות הנקודתיות שהתקבלו מינואר 2016 ועד יולי 2022, לפי הגורם המאשר והמחוז*



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* יש שלוש תוכניות בסמכות מקומית ושלוש תוכניות בסמכות מחוזית (סך הכול שש תוכניות) שלא צוין לאיזה מחוז תכנון הן שייכות או צוינה להשתייכות ליותר ממחוז אחד, ולכן יש פער בין עמודת הסך הכולל לבין סיכום שאר העמודות.

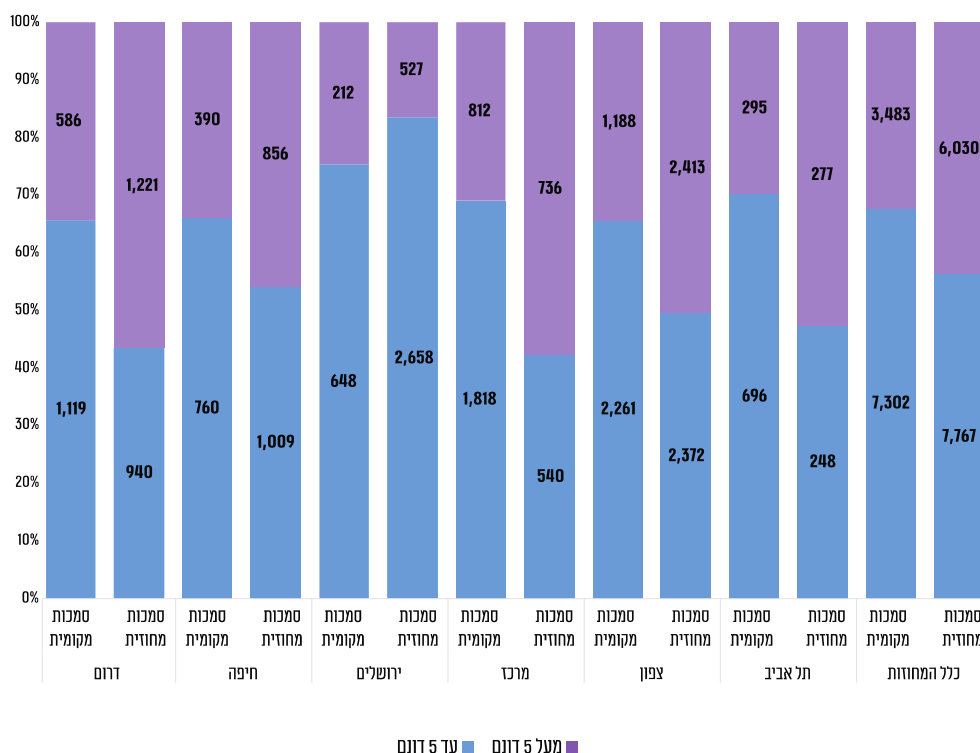
מהתרשים עולה כי בעוד שבמחוזות מרכז ותל אביב היו מעל 70% מהתוכניות תוכניות בסמכות מקומית (כ-77.1% במחוז מרכז וכ-73.7% במחוז תל אביב), במחוז ירושלים רק 19.6%



מהתוכניות הנקודתיות היו תוכניות בסמכות מקומית. בשלושת המחוזות האחרים הייתה החלוקה שוויונית יותר.

להלן בתרשים תמהיל התוכניות בסמכות מקומית או מחוזית, בחלוקה לתוכניות נקודתיות עד חמישה דונם ולתוכניות אחרות המתייחסות לשטחים גדולים יותר.

תרשים 4: מספר התוכניות בסמכות מקומית ומחוזית שהתקבלו מינואר 2016 ועד יולי 2022, לפי שטח התוכנית, הגורם המאשר והמחוז



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 4 עולה כי בכלל מחוזות התכנון רוב התוכניות המטופלות הן על ידי ועדות מקומיות והן על ידי ועדות מחוזיות הן תוכניות נקודתיות ששטחן עד חמישה דונם. התוכניות הנקודתיות הן כ-67.7% מהתוכניות המוגשות לוועדות המקומיות וכ-56.3% מהתוכניות המוגשות לוועדות המחוזיות.

שיעור התוכניות הנקודתיות מכלל התוכניות שטופלו בידי הוועדות המקומיות נע בין כ-65.6% בוועדות מקומיות שבמחוזות דרום וצפון לכ-75.3% בוועדות המקומיות במחוז ירושלים. בוועדות המחוזיות, שיעור התוכניות הנקודתיות מכלל התוכניות שטופלו בידי הוועדה המחוזית נע בין כ-42.3% בוועדה המחוזית **מרכז**, לכ-83.4% בוועדה המחוזית **ירושלים**.



מהאמור עולה כי התוכניות הנקודתיות המביאות לשינויים בשטחים קטנים (לעיתים עם השפעה מרחבית נרחבת) הן נתח נכבד מעבודת הוועדות המקומיות והמחוזיות גם יחד. נתח זה עלול לפגוע ביעילות התפקוד של הוועדות המקומיות והמחוזיות, ביכולתן להעניק שירות איכותי לציבור וביכולתן לקדם מהלכים תכנוניים נרחבים וכוללניים יותר.

הוועדה המחוזית **מרכז** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 (להלן - תשובת הוועדה המחוזית **מרכז**) כי היא מייחסת חשיבות רבה לראייה התכנונית הרחבה והכוללת, כפי שבאה לכדי ביטוי בכמה החלטות הנוגעות לתוכניות נקודתיות או בהנחיות לרשויות המקומיות ולוועדות המקומיות, בהכנה ובקידום של תוכניות עם ראייה תכנונית רחבה, בקידום תוכניות מתאר כוללניות או מסמכי מדיניות רלוונטיים. במחוז אושרו וכן מקודמות במועד סיום הביקורת תוכניות כוללניות או מסמכי מדיניות ומוקצים לכך משאבים רבים, כדי לצמצם ככל הניתן את היקפי התכנון הנקודתי.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי ריבוי תוכניות החלות על שטחים מצומצמים יחסית בהיקפם הוא עובדה קיימת, שיש בה משום העמסה על עבודת מוסדות התכנון. עם זאת, מדובר בכלי תכנון לגיטימי, והחוק אינו מבחין בין תוכנית נקודתית לתוכנית רחבה יותר. על פי המינהל, כאשר הוועדות המחוזיות מזהות התפתחות של מגמה תכנונית רוחבית, שיש להסדירה ברמה כוללת, הן מנחות על הכנת מסמך תכנוני כולל, שיכול לחול על כל מרחב התכנון, הרובע או השכונה.

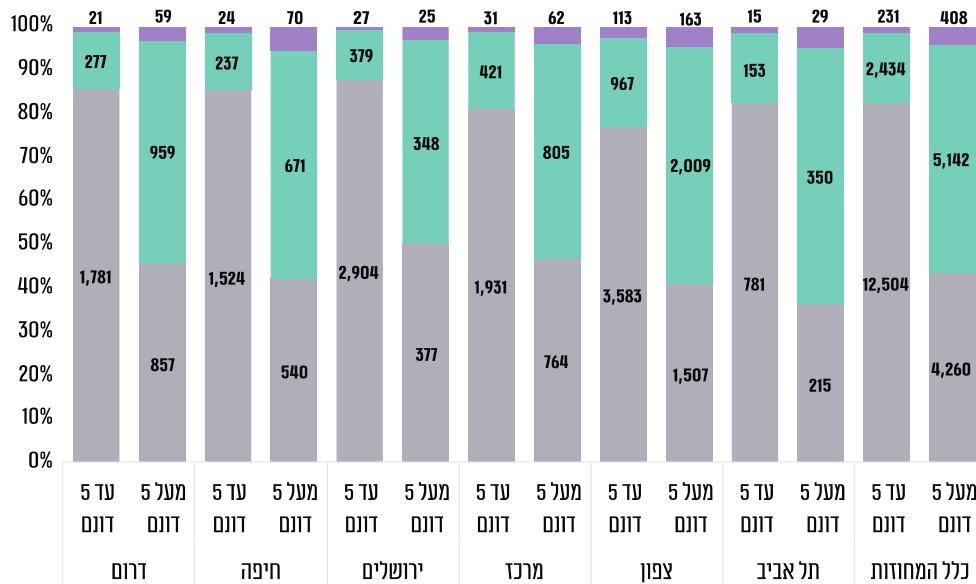
זהות מגישי התוכניות הנקודתיות

החוק קבע את זהות הגורמים הרשאים להכין תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת ולהגישה לוועדה המקומית ובהעתק גם לוועדה המחוזית אם זו תוכנית בסמכותה - בין אלה משרדי ממשלה, ועדות מקומיות, רשויות מקומיות שעל שטח שיפוטן חלה התוכנית וכן בעלי הקרקע או מי שיש להם עניין בה, קרי זכויות מסויימות בקרקע בתחום התוכנית, או בחלקה.

מכאן עולה כי זהות מגיש התוכנית יכולה להיות פרטית (להלן - זהות פרטית), ציבורית - אם מדובר במוסד תכנון או בכל גוף ציבורי אחר (להלן - זהות ציבורית) או משותפת - אם מדובר בגורם פרטי וגורם ציבורי המגישים תוכנית יחד (להלן - זהות מעורבת). להלן בתרשים פילוח של התוכניות הנקודתיות והאחרות שהתקבלו משנת 2016 לפי מגיש התוכנית בחלוקה למחוזות.



תרשים 5: מספר התוכניות שהתקבלו מינואר 2016 ועד יולי 2022, לפי שטח התוכנית, זהות מגיש התוכנית והמחוז



פרטי מעורב ציבורי

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 5 עולה כי בכל המחוזות שיעור התוכניות שזהות מגישה פרטית מתוך כלל התוכניות הנקודתיות גבוה משיעורן מתוך כלל התוכניות המתייחסות לשטחים גדולים יותר. בכלל המחוזות, שיעור התוכניות שהגישו יזמים פרטיים מגיע לכ-82.4% מכלל התוכניות הנקודתיות ולכ-43.4% מכלל התוכניות האחרות.

מינהל התכנון השיב כי המגמה שנמצאה בביקורת, ולפיה שיעור התוכניות שזהות מגישה פרטית מתוך כלל התוכניות הנקודתיות גדול משיעורן מתוך כלל התוכניות החלות על שטחים גדולים יותר, הגיונית ומוכרת ומושפעת מאופי הבעלות הפרטית על הקרקע.

לצורך ייעול התמודדות מערכת התכנון בישראל עם התכנון הנקודתי מומלץ כי מינהל התכנון בשיתוף עם ועדות מחוזיות ומקומיות יבחן את היקף התוכניות הנקודתיות שמגישים גורמים פרטיים, את מטרותיהן ואת השפעתן על תפקוד מוסדות התכנון.



תוכניות נקודתיות המציעות שינוי "משמעותי"

תוכניות יכולות להציע שינויים קלים או משמעותיים של המצב התכנוני המאושר⁴⁶. היקף השינוי המבוקש וחריגותו לעומת נורמות תכנוניות שקיימות בוועדה המקומית משפיעים על הקביעה איזה מוסד תכנון יהיה רשאי לדון בתוכנית ולאשרה. ככל שהשינוי משמעותי יותר, כך עולה הסיכוי שהסמכות לדון בתוכנית תינתן לוועדה המחוזית ולא לזו המקומית. היקף התוכניות הנקודתיות והיקף השינויים המשמעותיים שבהן משליכים גם על התשומות שעל מוסד התכנון להשקיע בטיפול בתוכניות.

בביקורת זו, תוכנית הוגדרה כ"תוכנית המציעה שינוי משמעותי" או "תוכנית עם שינוי משמעותי" אם כללה תוספת של יותר מ-20% למספר יחידות הדיור⁴⁷ או תוספת של יותר מ-50% להיקף זכויות הבנייה⁴⁸ בתחומה ביחס למצב המאושר. כמו כן, במקרים שבהם מספר יחידות הדיור במצב המאושר היה אפס, כל תוכנית שהוסיפה יחידות דיור הוגדרה כ"תוכנית המציעה שינוי משמעותי".

להלן בתרשים פילוח של התוכניות הנקודתיות שהתקבלו משנת 2016 ושכללו שינוי משמעותי, בחלוקה לפי מחוזות.

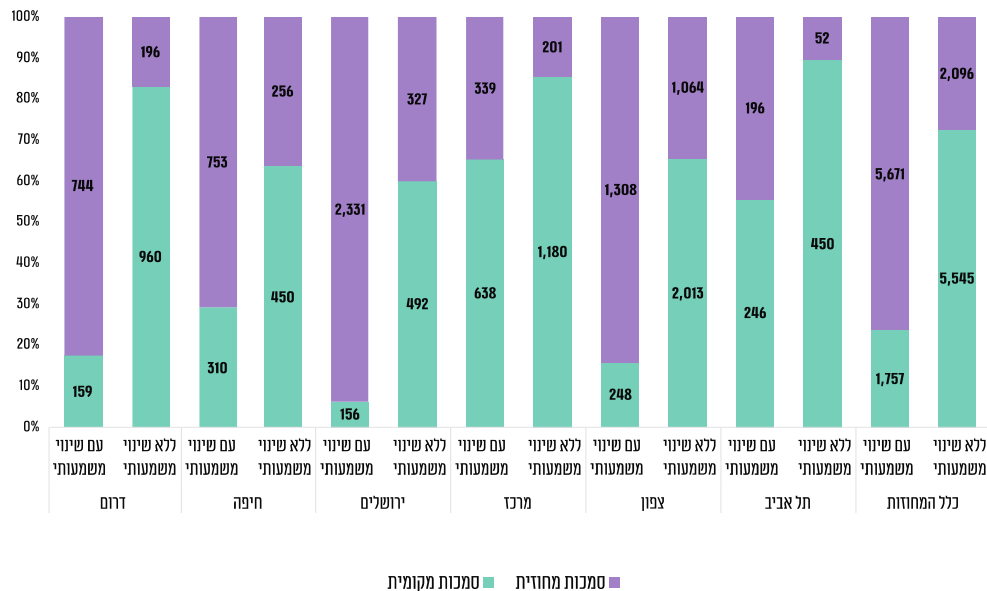
46 המצב התכנוני של תחום התוכנית טרם אישורה של התוכנית החדשה.

47 שיעור התוספת נקבע בהיקף לסעיפים 2(9)(א) ו-2(2) לתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתוכנית), תשס"ב-2002, שלפיהם כדי שתוספת דירות מגורים לא תיחשב לסטייה ניכרת מתוכנית, שיעור התוספת לא יעלה על 20% למגרש בודד או למספר מגרשים הגובלים זה בזה.

48 משום שלא נמצאה הגדרה בדיון שממנה ניתן להקיש לתוספת זכויות בנייה משמעותית, הוחלט להשתמש בשיעור תוספת של 50% כמדד לתוספת זו.



תרשים 6: מספר התוכניות הנקודתיות שהתקבלו מינואר 2016 ועד יולי 2022, לפי היקף השינוי המוצע, הגורם המאשר והמחוז



■ סמכות מחוזית ■ סמכות מקומית

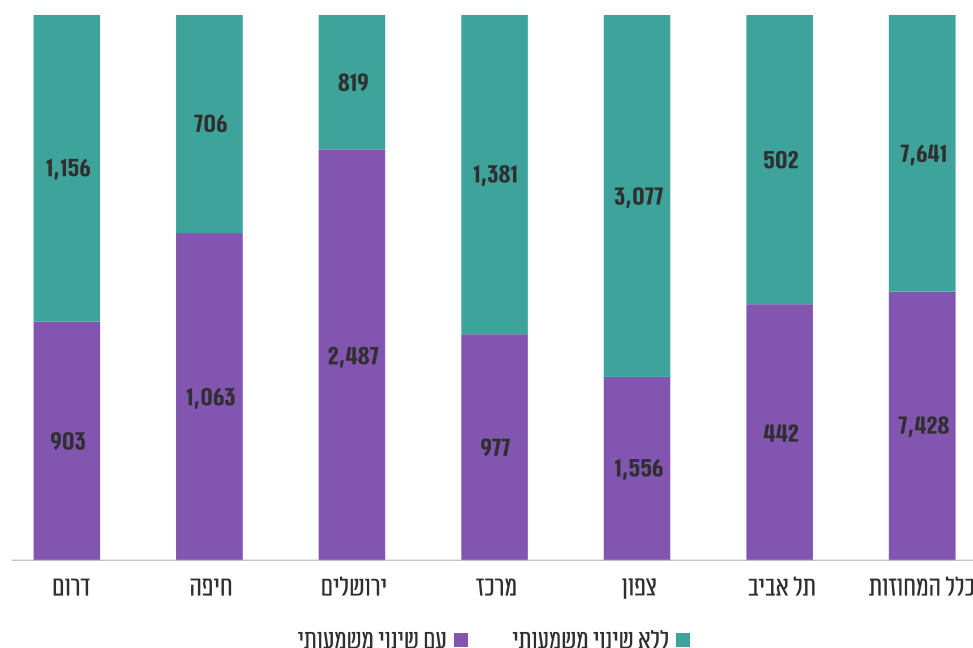
על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 6 עולה כי בכל המחוזות שיעור התוכניות הנקודתיות בסמכות מקומית מתוך התוכניות שהציעו שינוי משמעותי נמוך משיעורן מתוך התוכניות שלא הציעו שינוי משמעותי. במחוז ירושלים שיעור התוכניות הנקודתיות בסמכות מקומית מתוך כלל התוכניות הנקודתיות שהציעו שינוי משמעותי הוא הנמוך ביותר ועומד על כ-6.3%, ובמחוזות דרום וצפון השיעור עומד על כ-17.6% ועל כ-15.9%, בהתאמה. לעומת זאת, במחוז המרכז שיעור זה מגיע לכ-65.3% ובמחוז תל אביב לכ-55.7%. במחוזות דרום, חיפה, ירושלים וצפון שיעור התוכניות בסמכות מחוזית מתוך התוכניות הנקודתיות שהציעו שינוי משמעותי היה גבוה משמעותית משיעור התוכניות בסמכות מקומית.

להלן בתרשים מוצג סיכום התוכניות הנקודתיות עם שינוי משמעותי ובלעדיו לפי המחוזות, ללא קשר לוועדה שמוסמכת לדון בהן.



תרשים 7: מספר התוכניות שהתקבלו מינואר 2016 ועד יולי 2022, לפי היקף השינוי המוצע והמחוז



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכלל המחוזות היו התוכניות הנקודתיות שהציעו שינוי משמעותי כ-49.3% מסך התוכניות הנקודתיות שהתקבלו (הן בסמכות המקומית והן בסמכות המחוזית). במחוזות חיפה וירושלים היה שיעורן 60.1% ו-75.2% בהתאמה ובמחוז צפון 33.6%.

מהאמור עולה כי 33.6% - 75.2% מהתוכניות הנקודתיות מציעות שינויים משמעותיים (תוכניות שכללו תוספת של יותר מ-20% למספר יחידות הדיור או תוספת של יותר מ-50% להיקף זכויות הבנייה בתחומן ביחס למצב המאושר), גם אם אלה בשטחים קטנים, ובכך עשויות להשפיע השפעה ניכרת על המרחב הסובב. רוב התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי מוגשות לוועדות המחוזיות (כ-76.3%) ובכך הן מעמיסות על הוועדות. לא זו אף זו, גם בין התוכניות הנקודתיות שלא הציעו שינוי משמעותי היו כ-32.0% תוכניות בסמכות מחוזית. הדבר יכול להשפיע על זמני הטיפול בתוכניות ועל התשומות שעל המחוז להשקיע בטיפול בהן, על חשבון טיפולו בתוכניות רחבות וכלליות יותר.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי במסגרת הצעת חוק התוכנית הכלכלית המקודמת נכון למועד תשובתו, נבחנת האפשרות להרחבה נוספת של סמכויות הוועדות המקומיות לאישור תוכניות, באופן שיועברו תוכניות נוספות לסמכותן ויופחת העומס מהוועדות המחוזיות.

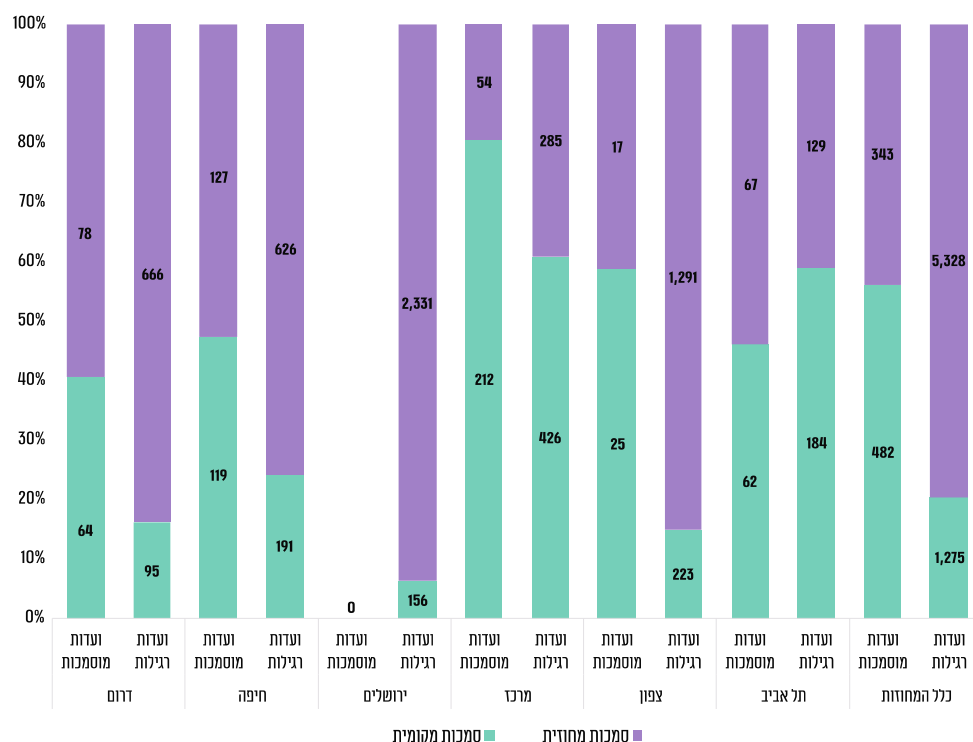


השפעת הרפורמה במסגרת תיקון 101

על פי דברי ההסבר להצעת החוק לתיקון 101⁴⁹, התיקון נועד לבזר סמכויות לוועדות המקומיות וליצור מדרג וחלוקת סמכויות בין הוועדות המקומיות לוועדות המחוזיות במטרה להביא להאצת הליכי התכנון ולשיפור השירות לאזרח. הדבר בא לידי ביטוי בשינויים בסעיף 62א לחוק שיצר מדרג של ועדות מקומיות רגילות ומוסמכות.

להלן בתרשים פילוח של התוכניות המציעות שינוי משמעותי שהתקבלו משנת 2016 לפי סוג הוועדה המקומית שדנה בהם, בחלוקה למחוזות.

תרשים 8: מספר התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שהתקבלו מינואר 2016 ועד יולי 2022 בוועדות מוסמכות ובוועדות רגילות, לפי הגורם המאשר והמחוז



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בסיכום כלל המחוזות, שיעור התוכניות שבסמכות ועדה מקומית מתוך כלל התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי הוא כ-58.4% (482 תוכניות) בתחומי התכנון של ועדות מוסמכות ורק כ-19.3% (1,275 תוכניות) בתחומי התכנון של ועדות רגילות. בתחומי

49 ה"ח הממשלה 793 (29.7.13).



התכנון של מחוז מרכז, שיעור התוכניות מסוג זה שבסמכות ועדה מקומית מגיע בתחומי התכנון של ועדות מוסמכות אף לכ-79.7% (212 תוכניות).

בינואר 2023 ל-15 ועדות מקומיות (כ-11% מכלל הוועדות המקומיות) היו סמכויות תכנון מעבר לסמכויות הרגילות, בהתאם לתיקון 101.

עלה כי בתחומי התכנון של ועדות מקומיות המוסמכות בדרגות שונות של עצמאות, שיעור התוכניות הנקודתיות עם שינוי משמעותי בסמכות מקומית גבוה מזה שבתחומי התכנון של ועדות מקומיות אחרות שאינן מוסמכות (כ-58.4% לעומת כ-19.3%), בהתאם למטרת תיקון 101.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לפעול מול הוועדות המקומיות להמשך טיוב עבודתן כך שיגדל מספר הוועדות המוסמכות שיעמדו בתנאים שנקבעו בחוק להסמכה. דבר זה עשוי לתרום להורדת העומס המוטל על הוועדות המחוזיות ולהביא להאצת הליכי התכנון ולשיפור השירות הניתן לציבור על ידי מוסדות התכנון, בהתאם למטרת תיקון 101 לחוק.

מטרות התוכניות הנקודתיות

מגישי התוכניות נדרשים לציין בזמן הגשתן במערכת את המטרות שנועדו להשיג⁵⁰. לרוב לתוכנית יותר ממטרה אחת, ולכן לא ניתן לקבוע מניתוח סעיף זה בקובץ מינהל התכנון מהי המטרה המרכזית או החשובה ביותר בתוכנית המוגשת.

בשל המאפיינים הייחודיים של כל אחד ממרחבי התכנון שנבדקו, מצופה כי גם צורכי התכנון והבינוי יהיו שונים, ובכך ישפיעו גם על התמהיל של מטרות התוכניות.

לצורך בחינת סוגי המטרות של התוכניות המוגשות נבחרו כל התוכניות שהציעו שינוי משמעותי בכל מרחבי התכנון המקומיים שנבדקו. לאחר סיכום המטרות וניתוחן⁵¹ נבחרו עשר המטרות השכיחות ביותר בכל אחד ממרחבי התכנון. בסך הכול נמצאו 22 מטרות שנמנו עם העשירייה המובילה של לפחות אחד ממרחבי התכנון.

מתוך 22 המטרות הללו, רק ארבע היו בין המובילות בכל מרחבי התכנון - "מגורים", "מסחר", "יחידות דיור" ו"זכויות". בכל מרחבי התכנון מלבד **שפרעם**, הייתה גם המטרה "הקמת המבנה" מטרה מובילה. המטרה "קומות" נמצאה בארבעה מתוך ששת מרחבי התכנון⁵².

בלוח שלהלן מפורטות המטרות המרכזיות והבולטות שנמצאו במרחבי התכנון השונים וכן המטרות הייחודיות שהופיעו במרחבי תכנון בודדים.

50 ללא מילוי פרט זה המערכת אינה מאפשרת את התקדמות מגיש הבקשה בתהליך.

51 כדי לאפשר ספירה של כל מטרה בנפרד, תחילה פוצלו רצפי המטרות שנרשמו לכל תוכנית ולאחר מכן ניתן קידוד מאחד לכל קבוצה של מטרות.

52 המטרה "קומות" לא נמצאה בהוד השרון ובשפרעם.



לוח 1: המטרות הבולטות והייחודיות במרחבי התכנון המקומיים שנבדקו*

מרחב תכנון מקומי	מטרות בולטות	מטרות ייחודיות
באר שבע	"הקמת מבנה", "מגורים" ו"זכויות"	"שימור"
בת ים	"מגורים", "זכויות" ו"הקמת מבנה"	"עירוב שימושים" ו"התחדשות עירונית"
הוד השרון	"יחידות דיור", "זכויות" ו"קו בניין"	"זיקת הנאה" ו"דרך"
נתניה	"זכויות", "יחידות דיור" ו"קומות"	"הריסה"
ראשון לציון	"יחידות דיור", "הקמת מבנה" ו"זכויות"	-
שפרעם	"זכויות", "מגורים" ו"מסחר"	"שינוי ייעוד"

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* פירוש המטרות מופיע בנספח 1 להלן.

נמצא כי המטרה "הסדרה" - הכשרה של מצב קיים - נכללה ברשימת עשר המטרות השכיחות ביותר של תוכניות נקודתיות שהוגשו במרחב התכנון של **נתניה**. מטרה זו הופיעה בין המטרות של חלק מהתוכניות הנקודתיות ב**שפרעם**, **באר שבע** ו**ראשון לציון**, אך לא נכללה ברשימה של עשר המטרות השכיחות ביותר במרחבי תכנון אלה. במרחבי התכנון של **בת ים** ו**הוד השרון**, מטרה זו לא הופיעה בתוכניות הנקודתיות שנבדקו.

הוועדה המקומית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת הוועדה המקומית באר שבע) כי כשמדובר בתוכנית שבה יש מרכיב שכבר נבנה, יש צורך לשקף לחברי מליאת הוועדה המקומית כי מדובר בהסדרה. על פי התשובה, בכל מקרה כזה מעורבת מחלקת הפיקוח על הבנייה בפעילות הוועדה, וחברי הוועדה מקבלים סקירה על הליכי האכיפה שנקטה המחלקה.

עלה כי קיימת שונות גדולה בין מרחבי התכנון השונים באשר להגדרת מטרות התוכניות הנקודתיות. עוד עלה כי רישום המטרות נעשה בהזנת מלל חופשי, ללא תבניות קבועות מראש, וקביעת יותר ממטרה אחת לתוכנית, בלא שהמטרות דורגו לפי רמת חשיבותן, מקשה על הקביעה למה נועדה התוכנית, דבר הפוגע באפשרות לנתח את ייעודי התוכניות.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי עיקרון מהותי בתכנון הוא שתוכנית יכולה לעסוק בכל נושא שהחוק חל עליו. מדובר במגוון עצום של נושאים, ולדעת המינהל חשוב מאוד להשאיר למתכנן חופש לקבוע מטרות תכנוניות בהתאם לסיבה שבגללה ביקש לתכנן את התוכנית. קביעת רשימה סגורה של מטרות אפשריות תפגע מאוד ביכולת של מערכת התכנון לתת מענה על צרכים שאינם ידועים כיום ועשויים להתברר בהמשך.



משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לקבוע מונחים קבועים להגדרת מטרות התוכניות המוגשות במערכת המקוונת ולהוסיף לה דירוג של מטרות התוכניות לפי רמת החשיבות. לצד זאת, ניתן לאפשר לעורכי התוכניות להוסיף מטרות נוספות שאינן ברשימה. זאת כדי להבטיח שימוש במושגים אחידים במערכת.

משך הזמן הנדרש לאישור תוכניות נקודתיות

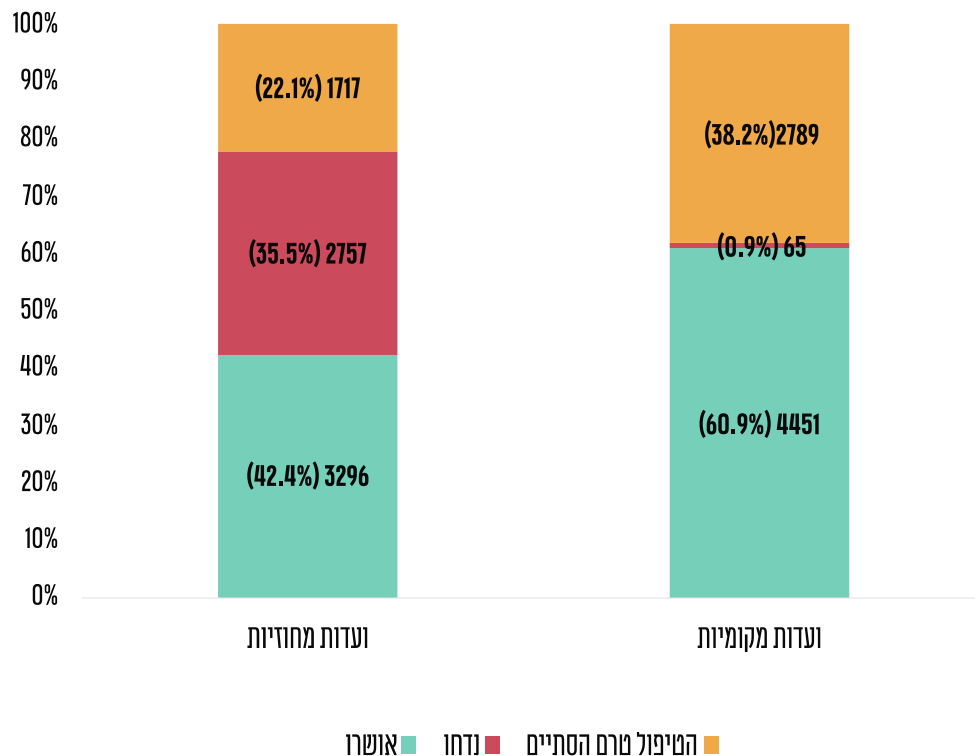
חוק התכנון והבנייה קבע משכי זמן מקסימליים לאישור תוכניות בוועדות מקומיות ומחוזיות. משך הזמן נמדד בין מועד הגשת התוכנית לבין מועד ההחלטה בעניינה. על פי החוק, התוכנית נחשבת למוגשת לאחר שהתקיימו תנאי הסף שקבע שר הפנים, ומועד זה נחשב למועד ההגשה (להלן גם - מועד קיום תנאי הסף). מועד ההחלטה בעניין התוכנית משמעו המועד שבו הוחלט לאשר את התוכנית, לאשרה בשינויים, לקבוע תנאים לאישורה או לדחותה (להלן גם - מועד ההכרעה). לוועדות המקומיות הקצה החוק 12 חודשים להחלטה בעניין תוכנית (ו-8 חודשים לעניין תוכנית מצומצמת) ולוועדות המחוזיות - 18 חודשים. החוק גם קבע מנגנון להעברת סמכויות הוועדה בנוגע לתוכנית שהוגשה לה לוועדה שמעליה במדרג במקרה של אי-עמידה בזמנים. עם זאת, החוק מאפשר ליושב ראש מוסד תכנון להחליט להאריך מועדים אלה ועליו להודיע על כך לשר הפנים ולצרף את הנימוקים להחלטתו.

היחס בין משך הזמן שנקבע בחוק לטיפול בתוכניות בסמכות מחוזית לטיפול באלה שבסמכות מקומית הוא 1.5.

להלן בתרשים פילוח של כלל התוכניות הנקודתיות שהתקבלו בוועדות המחוזיות והמקומיות משנת 2016 לפי מצב קידומן.



תרשים 9: מספר התוכניות הנקודתיות שהתקבלו בוועדות המחוזיות והמקומיות מינואר 2016 ועד יולי 2022, לפי מצב קידומן*



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * יצוין כי בין התוכניות הנקודתיות שנדחו יש גם תוכניות שנדחו עוד לפני בדיקת תנאי הסף. מחמת המחסור בנתוני מינהל התכנון לא ניתן היה לבדלן משאר התוכניות שנדחו.

מהתרשים עולה כי בוועדות המקומיות שיעור התוכניות הנקודתיות שנדחו הוא כ-0.9% (65 תוכניות) מסך התוכניות שהתקבלו משנת 2016, ואילו בוועדות המחוזיות שיעור זה הוא כ-35.5% (2,757 תוכניות). כמו כן, שיעור התוכניות שלגביהן טרם התקבלה ההחלטה הוא כ-38.2% (2,789 תוכניות) מסך התוכניות בוועדות המקומיות וכ-22.1% (1,717 תוכניות) מסך התוכניות בוועדות המחוזיות. יצוין כי משך הזמן הממוצע שחלף ממועד קבלת התוכניות הנקודתיות שלגביהן טרם התקבלה ההחלטה ועד מועד קבלת קובץ מינהל התכנון ביולי 2022 הוא כ-824 ימים בוועדות המקומיות, ובוועדות המחוזיות - כ-328 ימים.



שלמות נתוני מינהל התכנון בעניין מועדי הטיפול בתוכניות הנקודתיות

כדי לאפשר למינהל התכנון פיקוח ובקרה על משך הזמן הנדרש לקידום תוכניות בוועדות מחוזיות ומקומיות, לרבות תוכניות נקודתיות, נחוץ מאגר נתונים לאומי שלם ומקיף שבו מתועדים באופן מוקפד כל שלבי התהליך, כגון מועדי קבלת התוכניות בוועדות המקומיות, קיום תנאי הסף, הדיונים בהפקדה וההכרעה.

בביקורת נבחן קובץ הנתונים שהתקבל ממינהל התכנון, ונבדק אם הוא כולל תיעוד מלא של כל המועדים הרלוונטיים בקידום התוכניות הנקודתיות שהתקבלו⁵³ בוועדות המחוזיות והמקומיות משנת 2016 ואושרו או נדחו בהן. תיעוד חסר עלול להקשות על חישוב משכי זמן הטיפול בתוכניות, בלי קשר לשטחן.

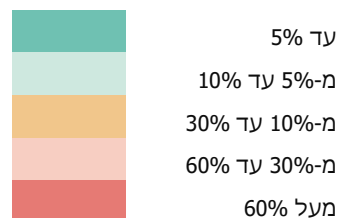
להלן בלוח פירוט המועדים הנוגעים לתוכניות שהתקבלו משנת 2016 וחסרים בקובץ הנתונים.

53 על כן מועד קבלת התוכנית מופיע בכל התוכניות שנבדקו.



לוח 2: מספר התוכניות הנקודתיות שהתקבלו מינואר 2016 ואושרו ושיעור המועדים החסרים בדיווח עליהן, לפי שלבי קידום התוכניות (באחוזים)

ועדות מקומיות	ועדות מחוזיות						
	צפון	ירושלים	מרכז	אביב תל	חיפה	דרום	
4,451	849	1,135	205	108	433	566	קבלת התוכנית
8.2	0.1	0.0	2.4	0.9	0.2	0.5	בדיקת תנאי הסף
8.4	0.7	0.2	2.4	0.9	0.2	0.5	קיום תנאי הסף
99.5	1.1	0.2	8.3	1.9	0.2	1.2	דיון להפקדה
9.7	0.0	0.3	0.0	0.0	0.2	0.2	הפקדה ברשומות
92.8	0.4	0.2	0.0	0.0	0.9	0.2	פרסום ההפקדה בעיתון
93.3	1.2	1.0	1.0	0.0	1.8	0.4	סיום ההפקדה
100.0	0.5	0.4	0.0	0.9	0.5	0.7	החלטה לאשר
17.1	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.0	הפקת נוסח האישור
95.0	9.7	3.0	5.4	1.9	3.0	2.1	פרסום האישור בעיתונים
12.1	2.6	0.9	0.0	0.0	0.7	0.5	פרסום ברשומות
24.7	4.7	5.0	9.8	1.9	2.8	2.5	סיום הטיפול



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בבדיקת התוכניות שאושרו נמצא כי הוועדות המחוזיות מקפידות לציין את תאריכי כל המועדים הקשורים למחזור החיים של תוכנית נקודתית. שיעור המועדים החסרים לתוכניות שהתקבלו משנת 2016 בוועדות אלה אינו עולה לרוב על 5%.

יחד עם זאת, בוועדה המחוזית **צפון** היו חסרים מועדי פרסום האישור בעיתונים של כ-9.7% מהתוכניות הנקודתיות שהתקבלו משנת 2016 ואושרו, ובוועדה המחוזית **מרכז** חסרו מועדי הדיון בהפקדה של כ-8.3% מהתוכניות הנקודתיות ושל סיום הטיפול - כ-9.8%.

הוועדה המחוזית **מרכז** השיבה כי ייתכן שהשיהוי בשלב "סיום טיפול" נובע מעיכוב בפרסום התוכנית לתוקף בעיתונות על ידי מגישי התוכנית. לעניין עדכון שלב "דיון בהפקדה" מסרה הוועדה כי לעיתים מוגשות לעיונו של השר תוכניות בסמכות מקומית שנקבעו כטעונות אישור



לפי סעיף 109 לחוק (להלן - סעיף 109). בחלק מהמקרים הוועדה המקומית פונה לוועדה המחוזית בבקשה "לאימוץ הליכי הפקדה"; במקרים אלה לא מתעדכן במערכת שלב "דיון בהפקדה" אלא התוכנית מועברת אוטומטית לשלב הסטטוטורי הבא.

הוועדה המחוזית **צפון** השיבה למשרד מבקר המדינה כי זיהתה תופעה של היעדר פרסום התוכנית לאישור בעיתונים על ידי מגישי תוכניות לאחר שהמחוז שלח נוסח לפרסום ברשומות. בהתאם לכך היא שינתה את שיטת העבודה באופן שנכון למועד תשובתה, שליחת התוכנית לפרסום ברשומות נעשית רק לאחר ביצוע הפרסום בעיתונים על ידי המגיש, והתוכנית עולה לאתר המרשתת בסטטוס "מאושר" רק לאחר שמתקבלים אישורים של שני הפרסומים.

לצד זאת, נמצאו חוסרים רבים מאוד של מועדי שלבים שונים באישור התוכניות בוועדות המקומיות. בציון מועדי פרסום ההפקדה ברשומות ופרסום האישור ברשומות היו החוסרים 9.7%-ו-12.1% בהתאמה. אולם בציון מועדי חלק מהשלבים (פרסום ההפקדה בעיתון, סיום ההפקדה ופרסום האישור בעיתונים) היו החוסרים בשיעור העולה על 90% ובשלבים "דיון להפקדה" ו-"החלטה לאשר" כמעט שלא היה תיעוד כלל.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הוועדות המקומיות והמחוזיות להקפיד על ציון כל מועדי קידום התוכניות. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לעקוב אחר דיווח מוקדם על כלל המועדים בידי הוועדות המקומיות. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לוועדה המחוזית **צפון** להקפיד ביתר שאת לציין את מועדי פרסום אישור התוכנית בעיתונים ולוועדה המחוזית **מרכז** - את מועדי הדיון בהפקדה וסיום הטיפול. היעדר מידע זה פוגע ביכולת מוסדות התכנון לעקוב אחר קידום התוכניות.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי במסגרת בקורות עומק שהוא מבצע באופן מדגמי נבדק גם נושא ציון המועדים, ולרוב אם נמצאים מועדים חסרים - הוועדות המקומיות מטפלות בכך. אגף בקרת ועדות ימשיך לבצע בקורות עומק מדגמיות.

חישוב משך הזמן הנדרש להליך התכנון של התוכניות הנקודתיות

לאור תמונת המצב שעלתה מניתוח שלמות הנתונים שהוצג לעיל ולאור העובדה כי ב-100% מהמקרים לא נרשם מועד ההכרעה בתוכנית שאושרו על ידי ועדות מקומיות, חושבו משכי זמן הליך תכנון התוכניות הנקודתיות על פי מדידת הזמן שחלף מקבלת התוכנית במוסד התכנון ועד למועד הפרסום ברשומות למתן תוקף (להלן - משך הזמן של הליך התכנון). זאת אף על פי שלחלק מטווח הזמן שבין מועדים אלה לא נקבעו משכי זמן מקסימליים בחוק שכן הם אינם בשליטת מוסדות התכנון אלא בשליטת עורכי התוכניות והיזמים.⁵⁴

54 חלק משלבי הליך התכנון זהו אינו בשליטת מוסדות התכנון - למשל, פרק הזמן שבין מועד קבלת התוכנית בוועדה לבין מועד קיום תנאי הסף, או בין מועד אישור התוכנית למועד פרסום האישור ברשומות. על כן, החוק קבע משך הזמן רק לשלבים שבין מועד קיום תנאי הסף למועד ההכרעה בתוכנית.

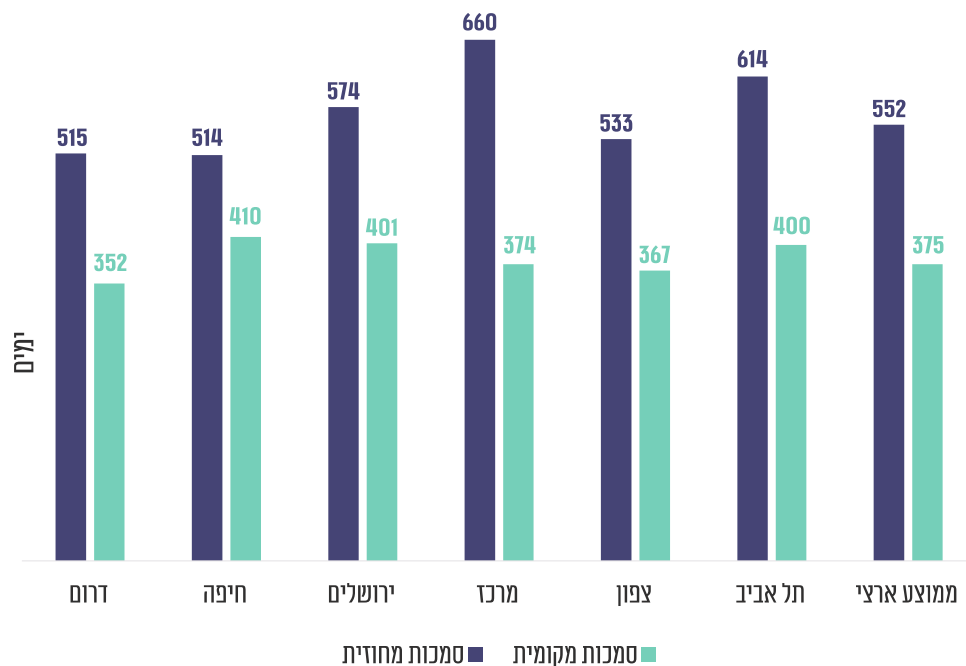


תוכניות בסמכות מחוזית מול תוכניות בסמכות מקומית

מהניתוח עלה כי משך הזמן הממוצע הארצי הנדרש להליך התכנון של תוכניות נקודתיות בסמכות מקומית הוא כ-375 ימים (כ-12 חודשים) ולהליך התכנון של תוכניות בסמכות מחוזית - כ-552 ימים (כ-18 חודשים).

גם בפילוח לפי מחוזות נמצא כי בכל המחוזות הליך התכנון של התוכניות הנקודתיות הסתיים בוועדות המקומיות מהר יותר מאשר בוועדות המחוזיות. ראו הניתוח בתרשים שלהלן.

תרשים 10: משך הזמן הממוצע (בימים) הנדרש להליך התכנון של תוכניות נקודתיות שהתקבלו מינואר 2016 עד יולי 2022, לפי המחוזות והגורם המאשר



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי בין הוועדות המחוזיות, הוועדה שמשך הזמן הממוצע הנדרש בה להליך התכנון של תוכניות נקודתיות הוא הארוך ביותר היא הוועדה המחוזית **מרכז** - שנדרשו לה כ-660 ימים בממוצע. בין הוועדות המקומיות, המחוז שבו משך הזמן הממוצע הארוך ביותר לאישור תוכניות הוא מחוז חיפה - שם נדרשו לוועדות המקומיות כ-410 ימים בממוצע. לעומת זאת, בין הוועדות המחוזיות, בוועדות המחוזיות **חיפה ודרום** נדרש משך הזמן הקצר ביותר להליך התכנון (כ-514 ב**חיפה** וכ-515 ב**דרום**). בין הוועדות המקומיות משך הזמן הממוצע הקצר ביותר נמדד בוועדות של מחוז דרום (כ-352 ימים).

הוועדה המחוזית **מרכז** השיבה למשרד מבקר המדינה כי המחוז מקדיש תשומת לב רבה לצמצום משך הזמן לטיפול בתוכניות, וכי משנת 2016 ועד למועד מתן התשובה מסתמנת מגמת ירידה משמעותית במשך הזמן הנדרש לטיפול בתוכניות בכל השלבים.

לוח 3: היחס בין משכי הזמן הממוצעים של הליכי התכנון של תוכניות נקודתיות בסמכות מקומית שהתקבלו מינואר 2016 ועד יולי 2022 למשכי הזמן הממוצעים להליך התכנון של תוכניות נקודתיות בסמכות מחוזית שהתקבלו בתקופה זו

דרום	חיפה	ירושלים	מרכז	צפון	תל אביב	ממוצע ארצי
1.47	1.25	1.43	1.76	1.45	1.54	1.47

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהביקורת עלה כי היחס בין משכי הזמנים הממוצעים הנדרשים להליך התכנון של התוכניות בסמכות המחוזית לאלה בסמכות המקומית בחישוב הארצי היה כ-1.47, כמובא בלוח שלהלן. זאת לעומת יחס של 1.5 שנקבע בחוק. במחוז מרכז הייתה החריגה הגדולה ביותר - כ-1.76 - בשל התמשכות של הליך התכנון של התוכניות הנקודתיות בוועדה המחוזית **מרכז**. לעומת זאת, היחס הנמוך ביותר היה במחוז חיפה, שבו בוועדה המחוזית **חיפה** הסתיים הליך התכנון מהר יותר מבשאר הוועדות המחוזיות.

השפעת היקף השינוי המבוקש בתוכנית הנקודתית

ככל שהשינוי המבוקש בתוכנית נקודתית גדול ומורכב יותר, כך היא עשויה להשפיע על סביבה רחבה יותר ולחייב טיפול ארוך יותר. בתרשים שלהלן פילוח של משך הזמן הממוצע הנדרש להליך תכנון תוכניות נקודתיות לפי הסמכות לאשרן והיקף השינויים המבוקש.



תרשים 11: משך הזמן הממוצע (בימים) הנדרש להליך תכנון תוכניות נקודתיות שהתקבלו מינואר 2016 ועד יולי 2022, לפי המחוזות, הגורם המאשר והיקף השינוי התכנוני המבוקש



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי ברמה הארצית, בכלל הוועדות המקומיות משך הזמן הממוצע הנדרש להליך התכנון של התוכניות הנקודתיות שמציעות שינוי משמעותי גבוה בכ-16.6% ממשך הזמן הממוצע הנדרש להליך התכנון של תוכניות שאינן מציעות שינוי משמעותי (כ-421 לעומת כ-361 ימים). בכלל הוועדות המחוזיות פער זה אינו קיים והיה בממוצע כ-552 ימים.

פילוח משך הזמן הממוצע הנדרש להליך התכנון של התוכניות בוועדות המחוזיות השונות העלה כי בוועדה המחוזית **דרום** קיים הפער הגדול ביותר - בוועדה נדרשים כ-597 ימים לסיום הליך התכנון של תוכניות נקודתיות שאינן מציעות שינוי משמעותי לעומת כ-499 ימים לסיום הליך התכנון של תוכניות המציעות שינוי משמעותי - פער של 98 ימים לטובת התוכניות המציעות שינוי משמעותי. בוועדות המחוזיות **ירושלים** ו**צפון** נמצא פער בכיוון זהה, אך הוא מסתכם בימים בודדים בלבד.

לעומת זאת, בוועדות המחוזיות **חיפה**, **מרכז** ו**תל אביב** נמצא פער לכיוון ההפוך - נדרש יותר זמן להשלים את הליך התכנון של תוכניות המציעות שינוי משמעותי. הפער הגדול ביותר נמצא בוועדה המחוזית **מרכז**, שבה הזמן הממוצע להשלמת הליך התכנון של תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי הוא 727 ימים, ולהשלמת הליך התכנון של תוכניות שאינן מציעות שינוי כזה - 570 ימים. בוועדה המחוזית **תל אביב** מדובר בפער של 70 ימים (626 לעומת 556 ימים) ובוועדה המחוזית **חיפה** הפער הוא של ימים אחדים.



מהאמור עולה כי לוועדות המקומיות בכל המחוזות נדרש בממוצע כשישים ימים יותר כדי להשלים את הליך התכנון של תוכניות המציעות שינוי משמעותי מאשר את הליך התכנון של תוכניות שאינן מציעות שינוי כזה. לעומת זאת, בוועדות המחוזיות נמצאו פערים בכיוונים שונים, בשלוש מהוועדות המחוזיות פער לטובת התוכניות המציעות שינוי משמעותי ובשלוש האחרות - לטובת התוכניות שאינן מציעות שינוי כזה.

השפעה של זהות הגורם היוזם את התוכנית

לאור מיעוט התוכניות שבהן זהות המגיש ציבורית בלבד, הושוו רק משכי הזמן הנדרשים להליך התכנון של התוכניות הנקודתיות שזהות מגישהן פרטית ואלה שזהות מגישהן מעורבת. תוכניות שזהות מגישהן מעורבת הן לרוב תוכניות שהוכנו בשיתוף פעולה בין מוסד תכנון, לרוב הוועדה המקומית, לבין יזם פרטי. בתרשים שלהלן ניתוח של משכי הזמן הנדרשים להליך תכנון תוכניות נקודתיות לפי זהות מגיש התוכנית.

תרשים 12: משך הזמן הממוצע (בימים) הנדרש להליך תכנון תוכניות נקודתיות שהתקבלו מאז שנת 2016 ועד יולי 2022, לפי המחוזות, הגורם המאשר וזהות מגיש התוכנית



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



נמצא כי בוועדות המקומיות של כל מחוזות התכנון מלבד מחוז הצפון מסתיים הליך התכנון של התוכניות הנקודתיות שזהות מגישהן מעורבת מהר יותר מהליך התכנון של התוכניות שהוגשו ביוזמה פרטית (פער ממוצע ארצי של כ-20 ימים). פער זה גדול במיוחד בוועדות המקומיות במחוז תל אביב - בוועדות אלה משך הזמן הנדרש לסיום הליך התכנון של תוכניות שזהות מגישהן פרטית ארוך בכ-22% מזה הנדרש לסיום הליך התכנון של תוכניות שזהות מגישהן מעורבת.

מצופה כי משך הזמן הנדרש לסיום הליך התכנון של תוכניות שבהן הוועדה המקומית משתפת פעולה עם היום, בין השאר בשל עניין שהיא מוצאת בקידומן, לדוגמה מתוך ראיית טובת הציבור, יהיה קצר יותר מזה הנדרש להשלמת הליך התכנון של תוכניות שהוגשו ביוזמה פרטית. אולם שותפות אינטרסים זו לא בהכרח מבטיחה כי תוכניות אלה יקודמו מהר יותר בוועדות המחוזיות.

נמצא כי התוכניות הנקודתיות בסמכות המחוזית קודמו מהר יותר כאשר זהות המגישים הייתה פרטית ולא מעורבת בכל הוועדות המחוזיות מלבד הוועדה המחוזית **מרכז**. בוועדה המחוזית **מרכז** משך הזמן שנדרש להשלמת הליך התכנון של תוכניות עם זהות מגישים מעורבת היה ארוך בכ-13% מזה שנדרש להשלמת הליך התכנון של תוכניות שהוגשו ביוזמה פרטית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון בשיתוף הוועדות המחוזיות לבחון את הסיבות לפערים במשכי הזמן הנדרשים לסיום הליך התכנון של תוכניות נקודתיות עם זהויות מגישים שונות.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי תוכניות נבחנות באותם כלים, ללא תלות בזהות המגיש, ולכן העיכוב היחיד שעלול להיגרם בתוכנית שזהות המגיש שלה פרטית הוא בשלב בדיקת תנאי סף; בשלב זה בוחן מוסד התכנון אם למגיש התוכנית מותר להגישה על פי חוק, בדיקה שלדברי המינהל היא מורכבת וכוללת בחינה של מסמכי בעלות שטיבם משתנה ממקרה למקרה.

הוועדה המחוזית **מרכז** השיבה למשרד מבקר המדינה כי קידום תוכנית תלוי בכמה גורמים שונים מעבר לזהות היום, בין אלה - מורכבות התוכנית, האזור שעליו היא חלה, מספר המתנגדים, מתכנן התוכנית וצוות התכנון, ומגיש התוכנית.

השפעת המיקום הגיאוגרפי של מרחב התכנון

בחינה נוספת שנעשתה היא בדיקה אם לדירוגו של מרחב התכנון במדד הפריפריאלי יש השפעה על משך הזמן הנדרש לסיום הליך התכנון של התוכנית, כמוצג בתרשים להלן.



תרשים 13: משך הזמן הממוצע (בימים) הנדרש להליך התכנון של תוכניות נקודתיות שהתקבלו מינואר 2016 ועד יולי 2022 ומספר התוכניות הממוצע למרחב תכנון, לפי המדד הפריפריאלי של מרחב התכנון



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי משך הזמן הממוצע הארוך ביותר (כ-488 ימים) לסיום הליך התכנון של התוכניות הנקודתיות נמצא במרחבי התכנון של הוועדות המקומיות שנמצאו באשכול 2 של המדד הפריפריאלי, שבו מספר התוכניות הנקודתיות הקטן ביותר. משך הזמן הקצר ביותר נמצא באשכול 1 (כ-176 ימים). לא ניתן לזהות קשר כלשהו בין פריפריאליות של מרחב התכנון לבין משך הזמן הממוצע הנדרש להשלמת הליך התכנון של התוכניות הנקודתיות ואף לא בין נתון זה לבין המספר הממוצע של התוכניות הנקודתיות במרחב.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לבחון את הסיבות להתארכות משך הזמן הנדרש לסיום הליך התכנון של התוכניות הנקודתיות במרחבי התכנון של הוועדות הנקודתיות הנמצאות באשכול 2 של המדד הפריפריאלי.





עולה כי משנת 2016 התקבלו 15,276 תוכניות נקודתיות ששיעורן מכלל התוכניות היה גבוה (כ-60.8%), דבר שמשליך על העומס המוטל על מוסדות התכנון. עוד עולה כי תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי מביאות להתמשכות הליכי התכנון בעיקר בוועדות המקומיות - בכלל הוועדות המקומיות משך הזמן הממוצע הנדרש להליך התכנון של התוכניות הנקודתיות שמציעות שינוי משמעותי גבוה בכ-60 ימים ממשך הזמן הממוצע הנדרש להליך התכנון של תוכניות שאינן מציעות שינוי משמעותי (כ-421 לעומת כ-361 ימים).

מומלץ כי מינהל התכנון בשיתוף מוסדות התכנון המחוזיים והמקומיים יערוך בחינה של היקף התוכניות הנקודתיות המתקבלות במוסדות התכנון, ובפרט של התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי, ושל השלכותיהן על תפקוד מוסדות התכנון מבחינת העומס שהן מטילות על הוועדות. בחינה זו תאפשר למינהל התכנון ליזום מהלכים לייעול הטיפול בתוכניות אלה במוסדות התכנון ותסייע לוועדות המחוזיות והמקומיות לקצר את הזמנים הנדרשים להליך התכנון של התוכניות האחרות המוגשות להן, להתמקד בבחינתן ובטיובן וכן להקדיש יותר תשומות להובלה ולקידום של תוכניות ופרויקטים המציעים שינוי נרחב, אסטרטגי ומשמעותי באזורים שונים, הן ברמה המקומית והן בזו המחוזית.



השימוש בתכנון נקודתי במרחבי התכנון שנבדקו

מידע על הוועדות המקומיות שנבדקו ושיטת הבדיקה

להלן בלוח נתונים כלליים על הוועדות המקומיות שנבדקו ועל רשויות מקומיות שנמצאות במרחבי התכנון שלהן.

לוח 4: נתונים כלליים על הוועדות המקומיות שנבדקו ועל הרשויות המקומיות שנמצאות במרחבי התכנון שלהן

שפרעם (בתחום מרחב התכנון המקומי גבעות אלונים)	ראשון לציון	נתניה	הוד השרון	בת ים	באר שבע	
43,023	257,128	224,066	65,363	126,290	211,251	אוכלוסייה ⁽¹⁾
3	7	6	9	5	5	מדד חברתי-כלכלי ⁽²⁾
6	9	9	7	2	8	מדד קומפקטיות ⁽³⁾
5	9	7	8	9	5	מדד פריפריאליות ⁽⁴⁾
2,186	4,339	7,234	3,395	15,411	1,800	צפיפות אוכלוסייה לקילומטר רבוע ⁽⁵⁾
11,859	84,661	79,075	20,729	53,019	82,287	מספר דירות למגורים ⁽¹⁾
8,400	32,360	כ-34,000	15,501	—	כ-34,196	תוספת יח"ד במימוש מלא של התוכנית הכוללנית
33,600	103,090	כ-128,670	48,825	—	כ-132,000	סה"כ יחידות דיור במימוש מלא של התוכנית הכוללנית
רגילה	עצמאית	עצמאית מיוחדת	עצמאית	רגילה	עצמאית	מעמד הוועדה המקומית ⁽⁶⁾



שפרעם (בתחום מרחב התכנון המקומי גבעות אלונים)	ראשון לציון	נתניה	הוד השרון	בת ים	באר שבע	
בתוקף	בתוקף	בהליך סטטוטורי	בתוקף	ללא	בתוקף	סטטוס התוכנית הכוללנית ⁽⁷⁾
2018	2014	2021	2017	—	2019	שנת הפקדת התוכנית הכוללנית ⁽⁸⁾
2021	2017	מופקדת	2022	—	2022	שנת אישור התוכנית הכוללנית ⁽⁸⁾
90,800	99,916 (תוספת אוכלוסייה עד 2030 לפי התוכנית הכוללנית)	365,000 ⁽⁹⁾	145,000	—	280,000	יעד אוכלוסיה לפי תוכנית כוללנית
צפון	מרכז	מרכז	מרכז	תל אביב	דרום	מחוז

- (1) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ נתונים לעיבוד, רשויות מקומיות 2021, <https://www.cbs.gov.il> (להלן - קובץ הלמ"ס). הנתונים לגבי מספר יחידות הדירוג נכונים ליוני 2021 ומתבססים על מרשם מבנים ודירות.
- (2) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן - אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. הנתונים על פי קובץ הלמ"ס.
- (3) המדד מאפיין ומסווג עיריות ומועצות מקומיות בישראל לפי תבנית מרחבית של שטחים בנויים עירוניים. יישובים קומפקטיים מאופיינים בהתפתחות מרחבית מרוכזת בתוך גבולות בעלי צורה פשוטה. יישובים לא קומפקטיים מאופיינים בהתפתחות מרחבית מפוזרת ומקוטעת. במדד דירוג בסולם של עשר דרגות (אשכולות) - אשכול 1 הוא הקומפקטי ביותר. הנתונים על פי קובץ הלמ"ס.
- (4) המדד מאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ולפי מדד הנגישות הפוטנציאלית שלהן והקרבה לגבול מחוז תל אביב. במדד דירוג בסולם של עשר דרגות (אשכולות) - אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. הנתונים על פי קובץ הלמ"ס.
- (5) המדד משקף את יחס האוכלוסייה לשטח במרחב הגיאוגרפי. הנתונים על פי קובץ הלמ"ס.
- (6) הוועדה המקומית ראשון לציון הוסמכה במאי 2013 ופעלה עד לשנת 2018, אז נשללו סמכויותיה, והוסמכה בשנית כוועדה עצמאית במאי 2022. הוועדה המקומית הוד השרון הוסמכה כוועדה עצמאית ביוני 2022.
- (7) על פי אתר מינהל התכנון, התוכנית הכוללנית לבאר שבע אושרה ברשומות בדצמבר 2022.
- (8) על פי נתונים המפורסמים באתר מינהל התכנון - תכנון זמין: <https://mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV3.aspx?tid=3>
- (9) יצוין כי בתוכנית הכוללנית לנתניה מפורטים שלושה נתונים שונים הנוגעים ליעד האוכלוסייה בתוכנית.



מהלוח עולה כי בביקורת נבדקו מרחבי תכנון מקומיים בארבעה מחוזות תכנון שונים (דרום, מרכז, צפון ותל אביב) בעלי מאפיינים שונים. הם נבדלים זה מזה מבחינה דמוגרפית (צפיפות אוכלוסייה, רמה כלכלית-חברתית), מבחינה טופוגרפית (ועדות קומפקטיות לעומת ועדות המפוזרות יותר על פני השטח), מבחינת הריחוק ממרכז הארץ ומבחינת דרגות העצמאות השונות של הוועדות המקומיות וקיומה של תוכנית כללנית.

ריבוי תוכניות נקודתיות במרחבי התכנון שנבדקו והמענה התכנוני

כאמור, ההיגיון התכנוני המסדיר את מערכת התכנון בישראל מבוסס על כך שתכנון צריך להיעשות בראייה רחבה של כלל הצרכים והאינטרסים ועל פי עקרונות עקביים ושקופים⁵⁵. כך, מצופה כי תכנון בראייה רחבה, המבוצע מן הכלל אל הפרט, יביא בחשבון את כלל האינטרסים הקיימים ויבחן את כל ההשפעות, לא רק ברמת המגרש הבודד אלא ביחס למתחם התכנוני כולו. מגמות של ריבוי יוזמות תכנון נקודתיות עשויות להביא להעלאת הצורך בהסדרת המצב התכנוני באזור מסוים או במרחב התכנוני כולו באמצעות עדכון נורמות תכנון כלליות. כאשר יוזמות רבות מקודמות ומאושרות במקביל או ברצף, בחינה נקודתית של התשתיות הקיימות אל מול תוספת האוכלוסייה שמייצרת כל תוכנית נקודתית עשויה להיות לא מספקת. במקרים כאלה, בהיעדר מסגרת תכנונית כללית או בסטייה ממנה, העומס המצטבר על התשתיות עלול לפגוע בתפקודן. נוסף על כך, ריבוי תוכניות נקודתיות מעמיס מאוד על מוסדות התכנון ועלול לגרום לפגיעה ברמת השירות שהם מעניקים לציבור. הימשכותם של הליכי התכנון והעומס במוסדות התכנון גם עלולים לחשוף אותם ללחצים מצד בעלי עניין שונים לזירוז ההליכים ועקב כך אף להוביל לאי-סדרים⁵⁶.

לעיתים, בשם עקרון השוויון, המענה התכנוני המוצע למקרים של ריבוי יוזמות נקודתיות במרחב מוגדר הוא אישור תוכנית כללית לחלק מתחום הוועדה, לדוגמה שכונה. בתוכנית כאלה ניתן לאפשר באופן גורף פעולות שקודם לכן אושרו פרטנית בתוכניות נקודתיות, למשל תוספת חדר, תוספת יחידות דיור ותוספת קומות. עם זאת, תוכניות מסוג זה משביחות את הקרקע שבתחומן בפעולה תכנונית שיים מוסד התכנון וכך יוצרות חבות בהיטל השבחה - גם עבור מי שאינו מעוניין בהשבחה, דבר שעשוי ליצור התנגדויות בקרב הציבור. זאת, על אף שמועד תשלום ההיטל בגין ההשבחה, הוא מועד מימוש ההשבחה. למשל בעת קבלת היתר בנייה או בעת העברת הזכויות בנכס.

במרחבי התכנון של כל מוסדות התכנון המקומיים שנבדקו, למעט עיריית **שפרעם** שקידמה תוכנית כללנית, קודמו יוזמות תכנון כוללות בעקבות זיהוי מגמה של ריבוי תוכניות נקודתיות. דרך ההתמודדות העיקרית בוועדות שנבדקו הייתה קביעת נורמות תכנוניות - כלומר, יצירת מסמכי מדיניות ותוכניות מתאר למתחמים כגון רובע או שכונה.

55 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (2016), "ועדה מקומית לתכנון ובנייה ירושלים", עמ' 1149 - 1209.

56 דוח ייעול הליכי התכנון, עמ' 959.



ניתוח ריבוי תוכניות נקודתיות באמצעות מערכת GIS

במסגרת ניתוח מרחבי של התפתחות התוכניות הנקודתיות השתמש משרד מבקר המדינה במערכת GIS. מערכת GIS, או מערכת מידע גיאוגרפי (להלן גם - ממ"ג), היא מערכת ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור, הצגה וניתוח של מידע שמעוגן ברשת קואורדינטות (נקודות ציון במרחב). בעזרת המידע הגיאוגרפי אפשר להציג באופן גרפי ומרחבי טבלאות ונתונים שונים⁵⁷.

המערכת בנויה משכבות מיפוי נושאיות. כל שכבה היא אוסף של ישויות גיאוגרפיות בעלות מאפיין גרפי משותף (נקודה, קו או מצולע) המייצגות תופעות שיש להן ביטוי מרחבי והן משויכות למערכת קואורדינטות משותפת, למשל גושים וחלקות, ייעודי ושימושי קרקע, שמות רחובות, מבני ציבור, דרכים, עצים ותשתיות מים וביוב. הנתונים הגיאוגרפיים מגדירים את מיקומו וצורתו של הפרט בשכבת המיפוי, והנתונים הנוספים מגדירים תכונות נוספות, כמו שם, צבע או כל מטא-דאטה⁵⁸ אחר. בכך מקיימים הפרטים קשר וזיקה הן לסביבה הגיאוגרפית והן לסביבה האלפא-נומרית⁵⁹. על כן, שכבות אלה קרויות גם בשם "שכבות מידע מרחביות".

לצורך ניתוח התוכניות במרחבי התכנון המקומיים שנבדקו, נוצרו שכבות גיאוגרפיות ייעודיות על ידי חיבור והצלבה בין מסדי נתונים שונים. מקור מסדי הנתונים הוא מערכות מינהל התכנון ומערכות ה-GIS של הוועדות המקומיות עצמן. מערכות מינהל התכנון ששימשו את הביקורת הן מערכת Xplan לאיתור תוכניות מקוונות המספקת שכבות מידע מרחביות ומערכת מקוונת להגשת תוכניות (מערכת תכנון זמין) המכילה נתונים תכנוניים על התוכניות.

בשל סוגיות של שלימות נתונים והבדלים במבנה בסיסי הנתונים השונים, הוצגו בשכבות החדשות ששימשו לניתוח המרחבי רק תוכניות שהמידע לגביהן היה שלם ותואם בכל המקורות הרלוונטיים לניתוח.

כדי לנתח את מגמת ההתפתחות לאורך תקופה ארוכה יותר, נבחרו התוכניות הנקודתיות שהתקבלו במרחבי התכנון המקומיים שנבדקו בין השנים 2013 - 2020 ואושרו עד יולי 2022 (להלן - תוכניות נקודתיות שאושרו עד יולי 2022)⁶⁰. במפות שיוצגו להלן התוכניות הנקודתיות מכל שנה נתונה מסומנות בצבע אחר. לצורך נוחות קריאת המפות התוכניות מוצגות בארבע קבוצות דו-שנתיות⁶¹. להלן ניתוח של התפתחות התוכניות הנקודתיות ומענים תכנוניים שקידמו הוועדות המקומיות במרחבי התכנון שנבדקו. יש לציין כי המפות המציגות תוכניות באזור או

57 מינהל התכנון, **מערכת מידע גיאוגרפי בוועדה המקומית - מסמך רקע** (2016), עמ' 1.

58 מדובר בנתונים על הנתונים השמורים או המוצגים במערכת מידע. לדוגמה, מטא-דאטה בממ"ג יכול להציג מידע על צבע או עובי קו המוצג במפה או על גודל הגופן וסוג הגופן שבהם כתובים השמות המוצגים בה. דוגמה נוספת היא מידע על מקור המידע שמוצג במערכת ותאריך עדכנו.

59 מדובר באותיות או במספרים.

60 לא הוצגו תוכניות שהתקבלו בין ינואר 2021 ליוני 2022 ואושרו עד יולי 2022 שכן כפי שהוצג לעיל אישור התוכניות אורך זמן ולכן מספר התוכניות המאושרות מתקופה זו קטן ועלול לעוות את תמונת המצב.

61 נתוני שנת 2022 הם חלקיים - עד יולי 2022.



שכונה מסוימים⁶² כוללות לרוב גם תוכניות נוספות בסביבה המיידית של האזור או השכונה המתוארים במפה. זאת בשל המגבלות הטכניות של המערכת ששימשה לצורכי הניתוח.

מרחב התכנון של הוועדה המקומית באר שבע

הרקע התכנוני

בשנת 2019 הופקדה תוכנית כוללנית **לבאר שבע**. בדצמבר 2021 התקבלה החלטת הוועדה המחוזית **דרום** לאשר את התוכנית בתנאים ובדצמבר 2022 התוכנית פורסמה למתן תוקף ברשומות. התוכנית הכוללנית חלה על כלל שטח השיפוט של העיר והיא מחליפה את תוכנית המתאר הקודמת לעיר שאושרה בשנת 1970. התוכנית הכוללנית מחלקת את שטח השיפוט של העיר למתחמי תכנון, וקובעת לכל מתחם את תמהיל השימושים, את ההנחיות להכנת תוכניות מפורטות, את ההקצאות לצורכי ציבור וכן כללים נוספים הנוגעים לנושאי תחבורה, סביבה, שימור ועיצוב עירוני.

בתוכנית הכוללנית נקבעו מתחמים שבהם תנאי להגשת תוכנית מפורטת יהיה התאמתה למסמך מדיניות אשר יוכן למתחם בשלמותו או לתתי-מתחמים שייקבעו - במקרים שבהם תת-המתחם הוא אזור בעל מאפיינים ייחודיים המצריכים התייחסות נפרדת. בתוכנית הכוללנית נקבעו הנושאים הנדרשים לפירוט במסגרת מסמך המדיניות, חובת אישור המסמך בוועדה המקומית לאחר יידוע ושיתוף הוועדה המחוזית וכן העברתו אליה בעת פרסומו לשיתוף הציבור. התוכנית הכוללנית גם קובעת חובה לנמק בתוכנית מפורטת שסוטה ממסמך המדיניות את הסיבות לסטייה זו⁶³.

מגמת התפתחות התכנון הנקודתי

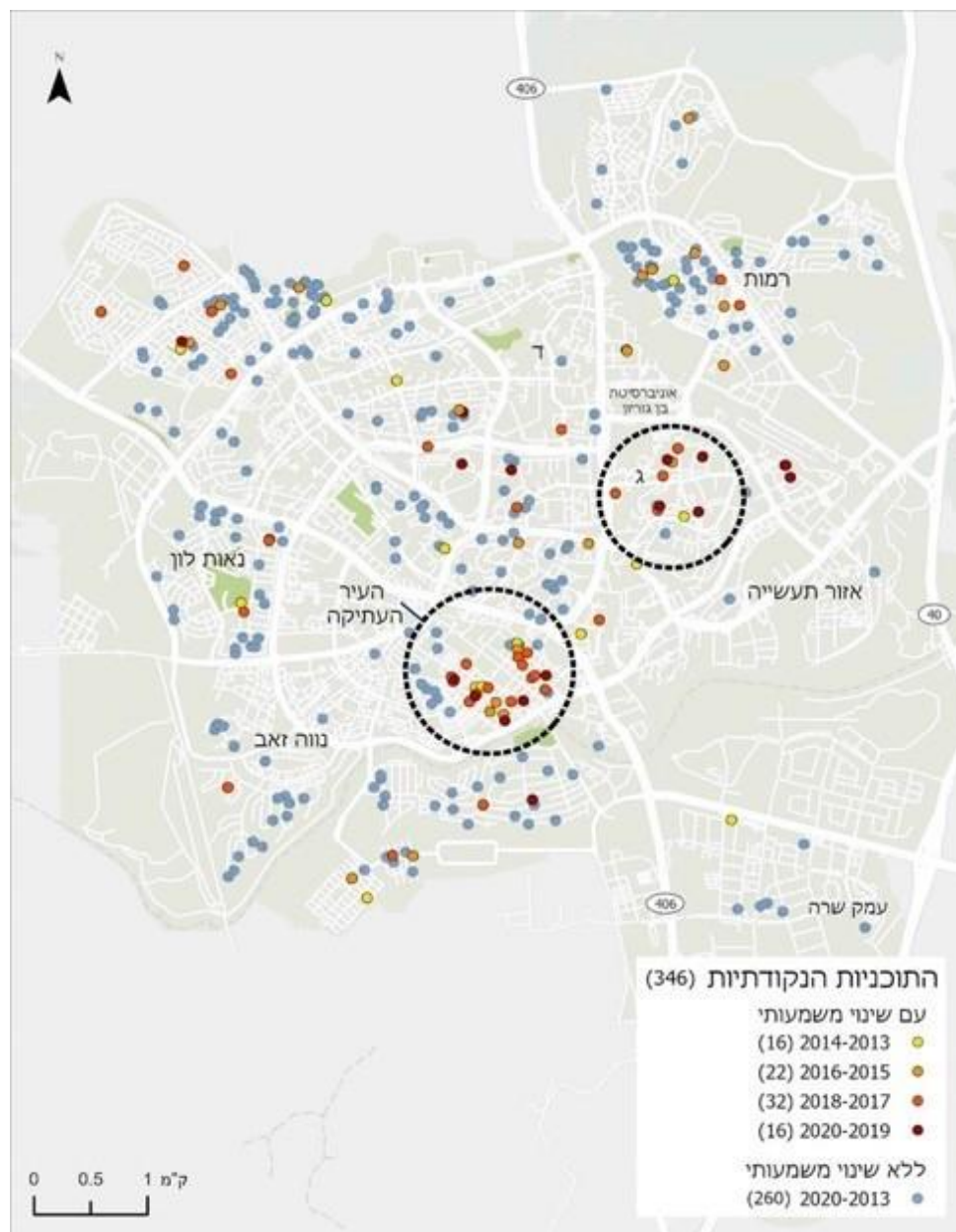
במרחב התכנון של הוועדה המקומית **באר שבע** אושרו עד יולי 2022 346 תוכניות נקודתיות, מהן 86 (כ-25%) תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי. במפה שלהלן מוצגת התפתחות התוכניות הנקודתיות בבאר שבע. תוכניות שאינן מציעות שינוי משמעותי נצבעו כולן בכחול, ותוכניות המציעות שינוי משמעותי נצבעו על פי מועדי קבלתן בוועדה המקומית - לכל קבוצה דו-שנתית נקבע צבע אחר.

62 האזורים בתחום כל ועדה שנבחרו להצגה בפרק זה אותרו באמצעות בחינת מיפוי התוכניות ב-GIS ובחירת האזורים שהתאפיינו בריבוי תוכניות נקודתיות שהתקבלו בפרק הזמן הרלוונטי לביקורת.

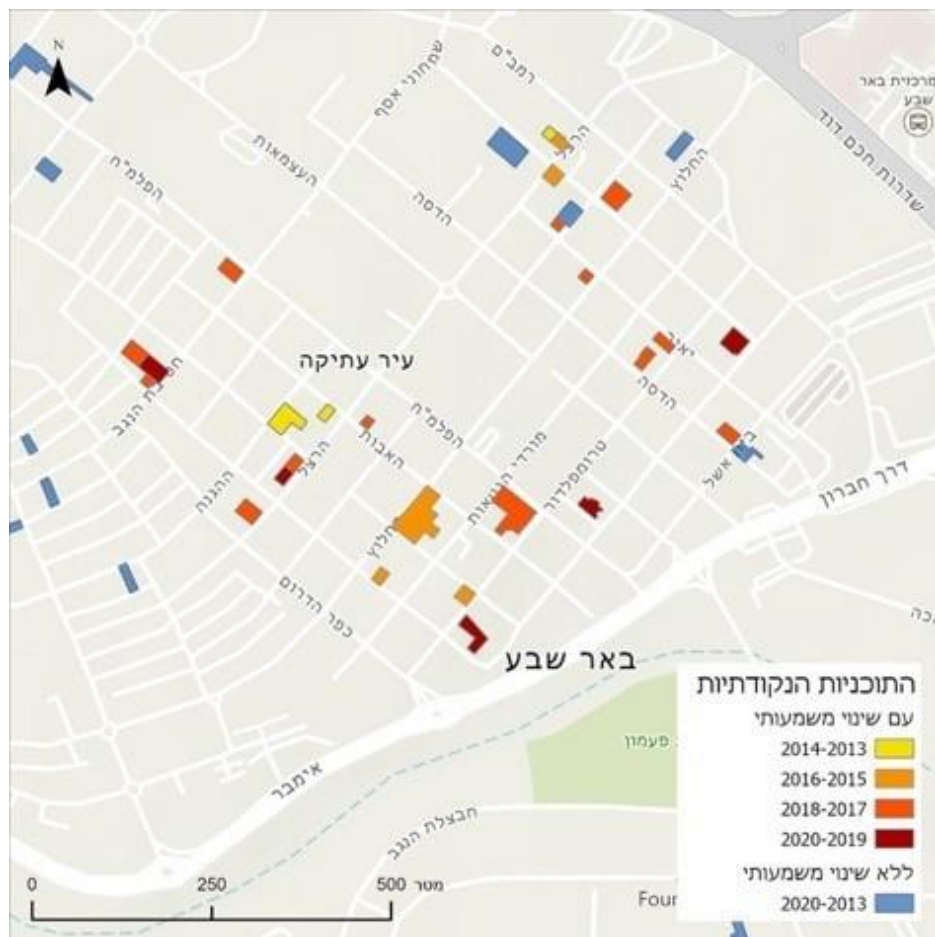
63 הוראות תוכנית המתאר הכוללנית, אוקטובר 2022, עמ' 10.



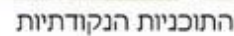
מפה 1: תוכניות נקודתיות שאושרו עד יולי 2022 בתחום הוועדה המקומית באר שבע, מסומנות במפת העיר ובתקריב של אזורי העיר העתיקה ושכונה ג', לפי שנת הקבלה והיקף השינוי המוצע



מרחב התכנון של באר שבע.
מקור מפת הבסיס: Esri, HERE, Garmin, Foursquare, METI/NASA, USGS.



מפת העיר העתיקה.

2014-2013 2016-2015 2018-2017 2020-2019

ללא שינוי משמעותי

2020-2013

מקור מפות הבסיס לתקריבים:

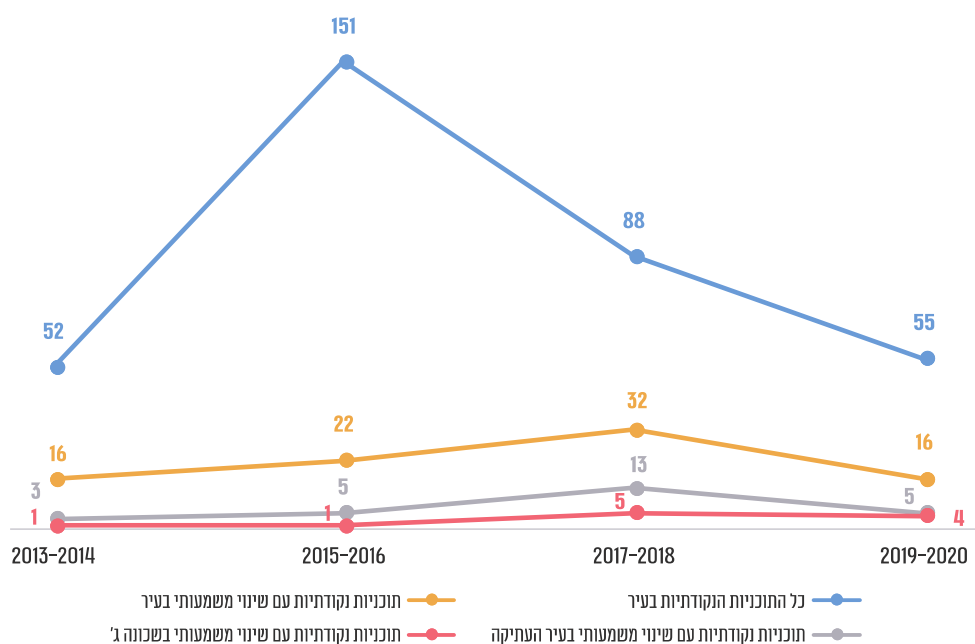
על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית באר שבע, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המהמפות לעיל, במרחב התכנון של **באר שבע**

לפי שנות קבלת התוכניות.



תרשים 14: מספר התוכניות הנקודתיות והתוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שאושרו עד יולי 2022 בכל מרחב התכנון של באר שבע, בעיר העתיקה ובשכונה ג', לפי שנות קבלתן*



על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית באר שבע, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המספרים ליד הנקודות מציינים את מספר התוכניות בכל אחד מטווחי הזמן.

מהתרשים עולה כי בכל השנים היה שיעור התוכניות הנקודתיות שהציעו שינוי משמעותי כ-30% מסך התוכניות הנקודתיות בעיר. זאת למעט השנים 2015 - 2016, שבהן ירד שיעור התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי לכ-15% בשל עלייה חדה במספר כלל התוכניות הנקודתיות. כמו כן, בשנים 2017 - 2018 התקבל המספר הגדול ביותר של תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי בכלל מרחב התכנון של **באר שבע** וכן בתחום העיר העתיקה ושכונה ג'.

מבחינת פיזור התוכניות במרחב אפשר להבחין כי בעיר העתיקה התוכניות הנקודתיות עם ובלי שינוי משמעותי מתרכזות בשתי רצועות - הצפון-מזרחית והדרום-מערבית, ואילו בשכונה ג' הן מתרכזות באזור המערבי והצפון-מערבי של השכונה.



מענה תכנוני לתוכניות נקודתיות

לצד קידומה של התוכנית הכוללנית, הוועדה המקומית **באר שבע** מקדמת תוכניות סטטוטוריות⁶⁴ ומסמכי מדיניות לאזורים שונים בעיר, הנדרשים לצורך אישור תוכניות מפורטות⁶⁵.

העיר העתיקה

נמצא כי במהלך השנים עלו קשיים הנובעים מהצורך של מוסדות התכנון להתמודד עם ריבוי התוכניות הנקודתיות בעיר העתיקה. כך למשל, בינואר 2016, במסגרת דיון להפקדת תוכנית נקודתית בעיר העתיקה⁶⁶, ציינו חברי הוועדה המחוזית **דרום** שהם מתקשים לדון בתוכנית המובאת בפניהם ללא הצגה של תוכנית או תפיסה תכנונית כוללת לעיר העתיקה ודרשו זאת מהוועדה המקומית.

בינואר 2018 החליטה הוועדה המקומית **באר שבע** על פרסום הודעה על הכנת תוכנית לעיר העתיקה וקביעת תנאים למתן היתרי בנייה⁶⁷ והמליצה לוועדה המחוזית **דרום** על הנוסח שיופיע בהודעה. ההודעה על הכנת התוכנית פורסמה לבסוף בשנת 2019, והמלצה זו סימנה את תחילת התהליך הסטטוטורי לקידום תוכנית לשימור והתחדשות העיר ההיסטורית בבאר שבע (להלן - תוכנית העיר העתיקה)⁶⁸. התוכנית הוגשה לוועדה המחוזית **דרום** בשנת 2020 ונדונה בה בדצמבר 2022, והוחלט להפקידה בכפוף למילוי תנאים.

תוכנית העיר העתיקה מחליפה תוכניות כוללות קודמות לעיר ההיסטורית שאושרו בשנים 1987 - 1993. התוכנית החדשה שמה לה למטרה להבטיח את התחדשותה של העיר ההיסטורית ולקבוע הוראות ותנאים לשימור ושיקום המורשת הבנויה בה. כמו כן, במסגרת קביעת מנגנונים לתמרוץ השימור והתפתחות העיר ההיסטורית, התוכנית מציעה לפעול לשיפור של המרחב הציבורי, לצורך שיפור איכות החיים במקום ומשיכת תושבים חדשים. במסגרת זו כלולים בתוכנית שטחי ציבור, חניונים ציבוריים ופיתוח של השטחים הפתוחים באזור.

שכונה ג'

התוכנית הכוללנית **באר שבע** קובעת בהתייחס לשכונה ג' כי תנאי להכנת תוכנית מפורטת הוא התאמתה למסמך מדיניות אשר יוכן למתחם בשלמותו⁶⁹.

עלה כי במקביל לקידומה של התוכנית הכוללנית, במרץ 2018 המליצה הוועדה המקומית **באר שבע** על הפקדתה של תוכנית מתאר להתחדשות שכונה ג' בבאר שבע (להלן - תוכנית

64 לדוגמה תוכנית מספר 605-0450627: תוכנית לשימור והתחדשות העיר ההיסטורית בבאר שבע, הומלצה להפקדה על ידי הוועדה המקומית ביוני 2019. הוועדה המחוזית דרום החליטה על הפקדת התוכנית בדצמבר 2022.

65 מעיון באתר המרשתת של הוועדה המקומית באר שבע עולה כי בשנת 2022 אישרה הוועדה תוכנית אב למרכז האזרחי - "היהלום", עדכון מדיניות התחדשות עירונית למגרשי טיפוס בינוי א' שכונה ג' ומסמך מדיניות לשכונה ג'. כמו כן, מסמכי מדיניות נוספים לאזורים נוספים - ציר רגר, ציר טוביה, שכונה א', שכונה ד' ומתחם 8 - נמצאים בהכנה.

66 תוכנית 605-0192443.

67 לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק.

68 תוכנית מספר 605-0450627.

69 הוראות התוכנית הכוללנית, אוקטובר 2022.



המתאר המוצעת לשכונה ג' והיא הוגשה ללשכת התכנון המחוזית ביולי 2019. לאחר הגשת התוכנית ללשכת התכנון המחוזית ובתיאום בין העירייה, לשכת התכנון המחוזית והרשות להתחדשות עירונית סוכם בשלהי 2019 כי התוכנית תומר למסמך מדיניות (להלן - מסמך מדיניות לשכונה ג')⁷⁰.

במהלך העבודה על מסמך המדיניות לשכונה ג' וטרם אישורו בוועדה המקומית, עלה הצורך לעדכן ביחס לתוכנית המתאר המוצעת לשכונה ג', על ידי יצירת גמישות תכנונית במגרשים שבהם קיימים מבנים בעלי מאפייני בינוי זהים (להלן - טיפוס בינוי א')⁷¹. מסמך מדיניות מעודכן ביחס לטיפוס בינוי א' (להלן - מסמך מדיניות ביחס לטיפוס בינוי א') נדון וקיבל את אישור הוועדה המקומית **באר שבע** בפברואר 2022, ומסמך המדיניות לשכונה ג' נדון ואושר בוועדה המקומית באר שבע באוגוסט 2022.

אישורם של מסמך המדיניות לשכונה ג' ומסמך המדיניות ביחס לטיפוס בינוי א' (המסמך הרחב תואם, על פי הוועדה⁷², את תוכנית המתאר הכוללת לעיר) הוא מרכיב בתשתית תכנונית כוללת להתחדשות השכונה באמצעות תוכניות מפורטות.

הוועדה המקומית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הליכי התכנון השכונתיים אורכים זמן רב, וכי לנוכח התמשכות תהליכים אלה קודמו תוכניות נקודתיות, שכן הקפאת התכנון הנקודתי יכולה לפגוע ביוזמות הן בשכונה ג' והן בעיר העתיקה. הוועדה ציינה גם כי אחד הכלים לקידום התחדשות עירונית הוא התכנון הנקודתי "אשר נעשה באחריות". עוד מסרה הוועדה המקומית כי התעדוף העירוני שנובע מתוכנית המתאר (התוכנית הכוללת) הוא לעסוק בעיקר במרכז העיר כדי לקדם הליכי התחדשות עירונית.



נמצא כי עד יולי 2022, אושרו בעיר העתיקה ובשכונה ג' **בבאר שבע** 37 תוכניות נקודתיות עם שינוי משמעותי לעומת 86 תוכניות שאושרו לעיר כולה (כ-43%), עובדה שמחזקת את הצורך בתכנון כולל כפי שעלה בדיון הוועדה המחוזית **דרום** בשנת 2016. בדצמבר 2022 התקבלה החלטת הוועדה המחוזית **דרום** להפקיד תוכנית לעיר העתיקה ובאוגוסט אותה השנה אישרה הוועדה המקומית **באר שבע** מסמך מדיניות לשכונה ג'.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הוועדה המקומית **באר שבע** תמשיך לקדם את התוכנית הכוללת לעיר העתיקה. עוד מומלץ לוועדה המקומית **באר שבע** לאתר באופן עיתי מתחמים נוספים בהם מוגשות תוכניות נקודתיות רבות ותבחן מענה תכנוני ראוי לריבוי זה בהתאם לקביעות התוכנית הכוללת לעיר.

הוועדה המקומית **באר שבע** הודיעה כי לקחה לתשומת ליבה את המלצת הביקורת לאתר מתחמים נוספים שבהם ניתן לזהות ריבוי תוכניות נקודתיות.

70 מתוך פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה של הוועדה מקומית באר שבע מאוגוסט 2022.

71 במסגרת תוכנית המתאר זוהו כ-165 מגרשים שעליהם בנויים בתים חד-קומתיים או דו-קומתיים המכונים בתוכנית המתאר טיפוס בינוי א'.

72 מתוך פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה של הוועדה המקומית באר שבע מאוגוסט 2022.



מרחב התכנון של הוועדה המקומית בת ים

הרקע התכנוני

לעיר **בת ים** תוכנית מתאר מאושרת משנת 1988, ועל פי נתוני מינהל התכנון והבהרה שנתקבלה במהלך הביקורת מהוועדה המקומית **בת ים**, לא מקודמת תוכנית כוללת לעיר. הוועדה המקומית מסרה לצוות הביקורת כי הוועדה מקדמת תוכנית כוללת להתחדשות עירונית לפי החוק⁷³.

מגמת התפתחות התכנון הנקודתי

במרחב התכנון של הוועדה המקומית **בת ים** אושרו עד יולי 2022 60 תוכניות נקודתיות, מהן - 32 (כ-53%) תוכניות נקודתיות שהציעו שינוי משמעותי.

במפה שלהלן מוצגת התפתחות כלל התוכניות הנקודתיות והתוכניות הנקודתיות שהציעו שינוי משמעותי במרחב התכנון של **בת ים**. תוכניות שאינן מציעות שינוי משמעותי נצבעו בכחול, ותוכניות המציעות שינוי משמעותי נצבעו על פי מועדי קבלתן בוועדה המקומית - לכל קבוצה דו-שנתית נקבע צבע אחר.

73 לפי סעיף 64(ב) לחוק, ועדה מקומית תכין תוכנית כוללת להתחדשות עירונית בתחום מרחב התכנון שלה ותגישה לוועדה המחוזית, מיוזמתה או אם מצאה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית כי יש צורך להכין תוכנית כאמור בתחום אותו מרחב תכנון.



מפה 2: תוכניות נקודתיות שאושרו עד יולי 2022 בתחום הוועדה המקומית בת ים, לפי שנת הקבלה והיקף השינוי המבוקש



מקור מפת הבסיס: Esri, HERE, Garmin, Foursquare, METI/NASA, USGS.
על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית בת ים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



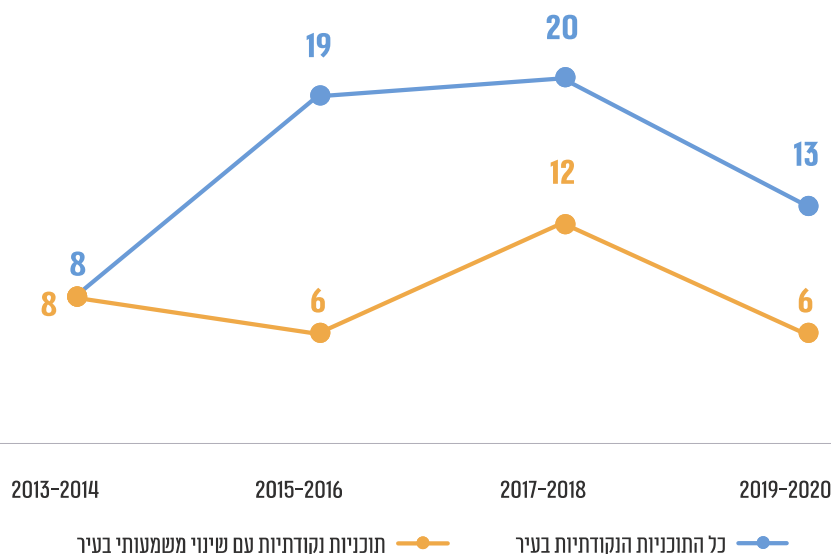
כפי שמוצג במפה, התוכניות הכוללות שינוי משמעותי פזורות באזורים שונים של מרחב התכנון, ואין מקבץ של תוכניות כאלה באזור מסוים.

הוועדה המקומית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת הוועדה המקומית **בת ים**) כי תוכניות נקודתיות רבות הן תוכניות רחבות להתחדשות עירונית שנבחנו יחד עם הוועדה המחוזית בהקשר הכולל, וכי קשה לראותן כתוכניות נקודתיות. כמו כן, לטענת הוועדה לא כל התוכניות הנקודתיות המוצגות במפה 2 מייצרות שינוי משמעותי.

יודגש כי כל התוכניות המוצגות במפה 2 חלות על שטח שאינו עולה על חמישה דונמים. חלק מתוכניות אלו כוללות שינוי משמעותי כפי שהוגדר בדוח זה.

להלן בתרשים מוצגת התפתחות התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שאושרו עד יולי 2022 במרחב התכנון של הוועדה המקומית **בת ים**, לפי שנות קבלתן.

תרשים 15: מספר התוכניות הנקודתיות והתוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שאושרו עד יולי 2022 במרחב התכנון של בת ים, לפי שנות קבלתן*



על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית בת ים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המספרים ליד הנקודות מציינים את מספר התוכניות בכל אחד מטווחי הזמן.

מהתרשים עולה כי לאורך התקופה, למעט בשנים 2013 - 2014, היה היחס בין מספר התוכניות הנקודתיות שהציעו שינוי משמעותי למספרן של כלל התוכניות הנקודתיות בעיר בין כשליש לכמחצית. כמו כן, בשנים 2017 - 2018 התקבל המספר הגבוה ביותר של תוכניות נקודתיות שהציעו שינוי משמעותי **בבת ים**, ולאחריהן ירד מספר התוכניות במחצית.



מענה תכנוני לתוכניות נקודתיות

בהיעדרה של תוכנית כוללת לעיר, הוועדה המקומית **בת ים** מקדמת ומאשרת מסמכי מדיניות בנושאים ובהיקפים משתנים שעל פיהם מקודמות תוכניות נקודתיות. בסקירה שלהלן מוצגים מסמכי תכנון מרכזיים לעיר בת ים.

מסמך מדיניות לרובע העסקים

הוועדה המקומית **בת ים** קידמה החל בשנת 2010 תוכנית בסמכות מחוזית לרובע העסקים בבתי (להלן - תוכנית בי/600). ביוני 2010 החליטה הוועדה המחוזית על פרסום דבר הכנת התוכנית לפי סעיף 77 לחוק התכנון והבנייה⁷⁴ ועל מדיניות לתקופת ביניים מוגבלת בת שלוש שנים עד השלמת התכנון הסטטוטורי שעל בסיסה יקודמו תוכניות בתחומי הרובע בהתאם לחזון התוכנית ובכפוף לסך זכויות מוגבל. בדצמבר 2013 האריכה הוועדה המחוזית את תקופת הביניים בשישה חודשים נוספים מאחר שתוכנית בי/600 טרם אושרה, ובאוגוסט 2015 היא האריכה את התקופה לשנתיים נוספות או עד הפקדת התוכנית אם תופקד במהלך, וכן החליטה על פרסומה מחדש של הודעה על הכנת התוכנית לפי סעיף 77 לחוק. התוכנית לרובע העסקים לא התקדמה לכדי הפקדה ואף לא הוצגה לוועדה המחוזית **תל אביב**.

באפריל 2021 אישרה הוועדה המחוזית **תל אביב** את מסמך המדיניות לרובע העסקים **בבת ים**. מסמך זה קודם בוועדה המקומית כחלופה לתוכנית הסטטוטורית לרובע כדי לספק למוסדות התכנון מסמך מנחה לקידום תוכניות מפורטות ברובע העסקים. לאור היעדרה של תוכנית כוללת לעיר בת ים והצורך ליצור ודאות תכנונית, החליטה הוועדה המחוזית כי מסמך המדיניות לרובע העסקים ישמש שלב ביניים עד להגשת תוכנית סטטוטורית לרובע אשר במסגרתה יהיה אפשר לאשר תוכניות מפורטות בהיקפי זכויות ויחידות דיור מוגבלים וקבועים מראש⁷⁵.

מסמך מדיניות בנייה גבוהה

במאי 2015 אישרו הוועדה המקומית **בת ים** והוועדה המחוזית **תל אביב** מסמך מדיניות לבנייה גבוהה בבתי ים. המדיניות כוללת הנחיות לגובה הבינוי בתוכניות המציעות בנייה גבוהה על בסיס מיקומן בעיר וכן מגבלות בנוגע להיקף התוכניות המציעות בנייה גבוהה בכל אזור שאליו מתייחסת המדיניות.

תוכנית בי/644 - התחדשות עירונית בלב העיר בת ים

באפריל 2017 המליצה הוועדה המקומית **בת ים** על הפקדת תוכנית בי/644. בשנת 2020, בהמלצת הוועדה המקומית מינואר 2020 ובאישור הוועדה המחוזית מפברואר 2020 הוחלט

74 הסעיף קובע כי מי שרשאי להגיש תוכנית למוסד תכנון רשאי לפנות למוסד התכנון המוסמך להפקיד את התוכנית בבקשה לפרסום הודעה בדבר הכנתה. מצא מוסד התכנון לאחר ששקל בעניין כי מן הנכון לעשות כן, יפרסם את ההודעה ברשומות, בעיתון ובמשרדי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. ההודעה תפרט את תחום התוכנית ואת השינויים המוצעים בה. לפי סעיף 78 לחוק, "פורסמה ברשומות הודעה כאמור בסעיף 77, רשאי מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התוכנית, לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בניה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום התוכנית המוצעת".

75 מסמך מדיניות לרובע העסקים בת ים, אתר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב, <https://www.gov.il/he/departments/policies/document-for-the-business-district-of-bat-yam>



להפסיק את קידומה של תוכנית בי/644 לאור שיעורם הגבוה של המגרשים שקודמה בהם התחדשות בניינית מכוח תמ"א 38 בתחום התוכנית. בהחלטת הוועדה המחוזית **תל אביב** על סיום הטיפול בתוכנית להתחדשות עירונית בי/644 נכתב כי הוועדה המחוזית תתקשה לקדם תוכניות נקודתיות באזור לב העיר עד אשר יתקיימו תנאים המבטיחים את יכולתה של הוועדה המקומית לתת מענה להיבטי פרוגרמה, תנועה, חוסן כלכלי וכדומה.

נמצא כי עד יולי 2022 אושרו 32 תוכניות נקודתיות שמציעות שינוי משמעותי בתחום התכנון של הוועדה המקומית **בת ים**, ולצד זאת לא מקודמת לעיר תוכנית כוללת.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון, לוועדה המחוזית **תל אביב** ולוועדה המקומית **בת ים** לפעול לקידום הכנתה ואישורה של תוכנית כוללת לעיר בת ים לצורך יצירת בסיס תכנוני סטטוטורי ארוך טווח בראייה כלל-עירונית. צורך זה מתחזק עוד יותר לאור תהליכי הפיתוח המואצים שעוברת העיר⁷⁶, הימצאותה בגוש דן, הצפיפות הגבוהה (15,411 תושבים לקמ"ר)⁷⁷ והמבנה הקומפקטי⁷⁸ המאפיינים אותה - העיר סווגה על ידי הלמ"ס באשכול שתיים מתוך עשר במדד הקומפקטיות.

הוועדה המחוזית **תל אביב** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 (להלן - תשובת הוועדה המחוזית **תל אביב**) כי היא מאמצת את המלצת משרד מבקר המדינה וסבורה כי נכון לפעול לקידום הכנתה של תוכנית כוללת לעיר בת ים. כמו כן ציינה הוועדה המחוזית כי קודמו מסמכי מדיניות לאזור התעסוקה בעיר שעתידיים להפוך לתוכנית סטטוטורית, וכי העיר נמצאת לקראת הכנתה של תוכנית להתחדשות עירונית כוללת ביוזמת הוועדה המקומית והרשות להתחדשות עירונית. תוכנית זו תאפשר ראייה כוללת נוספת לעיר אשר את עיקר התפתחותה ניתן לייחס להתחדשות עירונית. עוד ציינה הוועדה המחוזית כי בחינת תוכניות נקודתיות בעיר בת ים נעשית גם בהתחשב במדיניות הוועדה המחוזית לתכנון לאורך צירי מתע"ן⁷⁹.

הוועדה המקומית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי הצורך בראייה כוללת מובן וחשוב, ולכן נכון למועד התשובה מקודמת בבית ים תוכנית כוללת להתחדשות עירונית בשיתוף הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. תוכנית זו תשמש בסיס לתכנון בעיר בת ים מאחר שבהיעדר עתודות קרקע, התכנון העירוני העתידי הוא באמצעות התחדשות עירונית.

76 מסמך מדיניות לרובע העסקים בת ים. אתר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב, <https://www.gov.il/he/departments/policies/document-for-the-business-district-of-bat-yam>. על פי מסמך המדיניות, ל-157,000 תושבים שהתגוררו בעיר בשנת 2020 צפויים להתווסף עד שנת 2029 עוד כ-60,000 (תוספת של כ-38%) במסגרת בניית שכונה חדשה בדרום העיר מימוש תוכניות מאושרות ברובע העסקים ומימוש תוכניות מאושרות להתחדשות עירונית ברחבי העיר. כמו כן, לפי דוח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לשנת 2020, בסוף 2020 היו בבית ים 24 תוכניות מאושרות לפינוי בינוי שמציעות 9,612 יחידות דיור. מבחינת אלה היא העיר השלישית בישראל מבחינת מספר התוכניות המאושרות והחמישית בישראל מבחינת מספר יחידות הדיור המוצעות בתוכניות מאושרות. נתונים אלה, לצד 2,000 יחידות דיור וכ-440 אלף מ"ר לכלל השימושים שניתן יהיה לאשר בתקופת הביניים (עד לאישורה של תוכנית כוללת לרובע העסקים) ברובע העסקים בלבד - מציגים תמונת מצב של תהליכי פיתוח עירוני אינטנסיביים ומואצים.

77 ראו לוח 4 לעיל.

78 יישובים קומפקטיים מאופיינים בהתפתחות מרחבית מרוכזת בתוך גבולות בעלי צורה פשוטה.

79 מערכת תחבורה עתירת נוסעים.



מרחב התכנון של הוועדה המקומית הוד השרון

הרקע התכנוני

להוד השרון תוכנית כוללנית מאושרת שנקלטה בוועדה המחוזית מרכז בשנת 2012, הופקדה בשנת 2017 ואושרה בשנת 2022. התוכנית חלה על שטח השיפוט של הוד השרון ממזרח לכביש 4. שטח השיפוט של הוד השרון ממערב לכביש 4 הוכרז כמתחם לתכנון מיוחד ולכן התוכנית הכוללנית אינה חלה עליו⁸⁰. התוכנית הכוללנית היא מסגרת סטטוטורית למימוש תוכנית האב האסטרטגית שאומצה בוועדה המקומית בשנת 2007 ובוועדה המחוזית בשנת 2008. הוועדה המחוזית הנחתה לתרגם את המסמכים לכדי תוכנית מתאר⁸¹.

התוכנית הכוללנית מגדירה מתחמי תכנון ותתי-מתחמים וקובעת לגביהם הנחיות. כמו כן, התוכנית קובעת הנחיות להכנת מסמכי מדיניות וכן הוראות מעבר⁸² המאפשרות לוועדה המקומית לאשר תוכניות מפורטות לחלק מהמתחם טרם אישורה של תוכנית מפורטת לכל המתחם או מסמך מדיניות על פי המדרג המפורט בתוכנית הכוללנית.

נמצא כי הכנת התוכנית הכוללנית להוד השרון ארכה כעשור.

מגמת התפתחות התכנון הנקודתי

במרחב התכנון של הוועדה המקומית הוד השרון אושרו עד יולי 2022 69 תוכניות נקודתיות, מהן 43 (כ-62.3%) תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי. במפות ובתרשים שלהלן מוצגת התפתחות התוכניות הנקודתיות בהוד השרון. תוכניות שאינן מציעות שינוי משמעותי נצבעו בכחול, ותוכניות המציעות שינוי משמעותי נצבעו על פי מועדי קבלתן בוועדה המקומית - לכל קבוצה דו-שנתית נקבע צבע אחר.

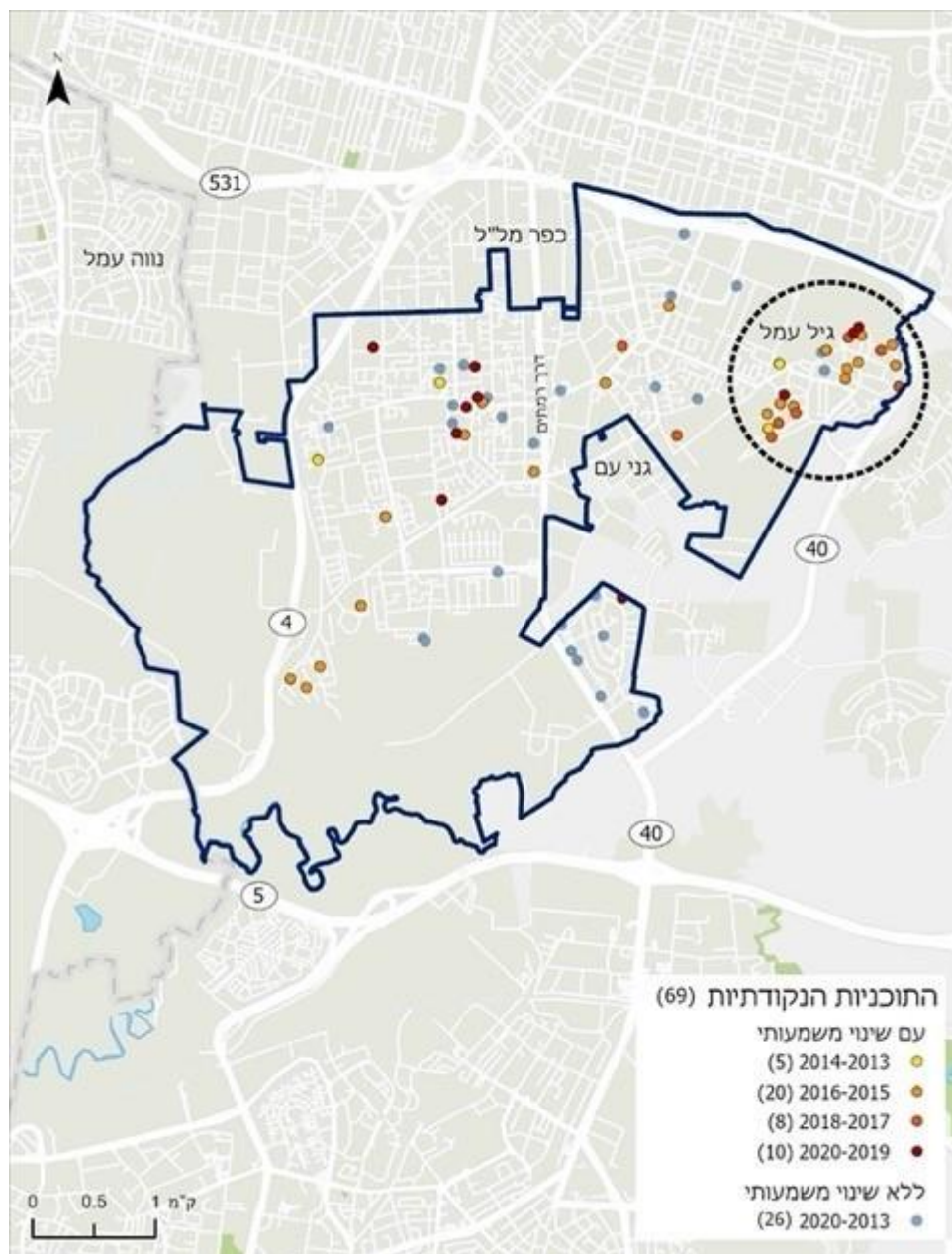
80 שטח זה הוא חלק מתוכנית מ/ש1, החלה בתחום מתחם "תעש" בו פעלו לאורך שנים מפעלים אשר גרמו לזיהום קרקע ומי התהום. לגבי שטח זה הוקמה ועדה מחוזית מיוחדת מתוקף צו התכנון והבניה (ועדה מחוזית משותפת לתוכניות "מתחם תעש השרון" למחוזות תל-אביב והמרכז), תשנ"ח-1998 (להלן - הוועדה המשותפת). תחום הוועדה המשותפת נמצא בחלק מתחומן של הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה הרצלייה, רמת השרון, הוד השרון ודרום השרון ובמרחבי התכנון של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה מחוזות תל-אביב ומרכז. בשנת 2013 החליטה הוועדה המשותפת על אישור תוכנית מ/ש1 ועל החלטתה הוגשו עררים שנדונו בוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה. במסגרת החלטתה בעררים הורתה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית להכין תוכנית צל לתוכנית מ/ש1, לצורך תכנון המתחמים בתחום התוכנית מתוך ראייה כוללת ותוך התייחסות למכלול הרכיבים שיביאו למערך תפקודי אורבני במבנה עירוני אחיד. הוועדה המשותפת אישרה את תוכנית הצל בשנת 2021. בהחלטתה ציינה הוועדה המשותפת כי תוכנית הצל אינה סטטוטורית אלא מהווה מסגרת תכנונית מנחה כבסיס להכנת תוכניות מפורטות.

81 הוראות תוכנית המתאר הכוללנית ה/ר/ 2050, אתר מינהל התכנון, <https://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4>

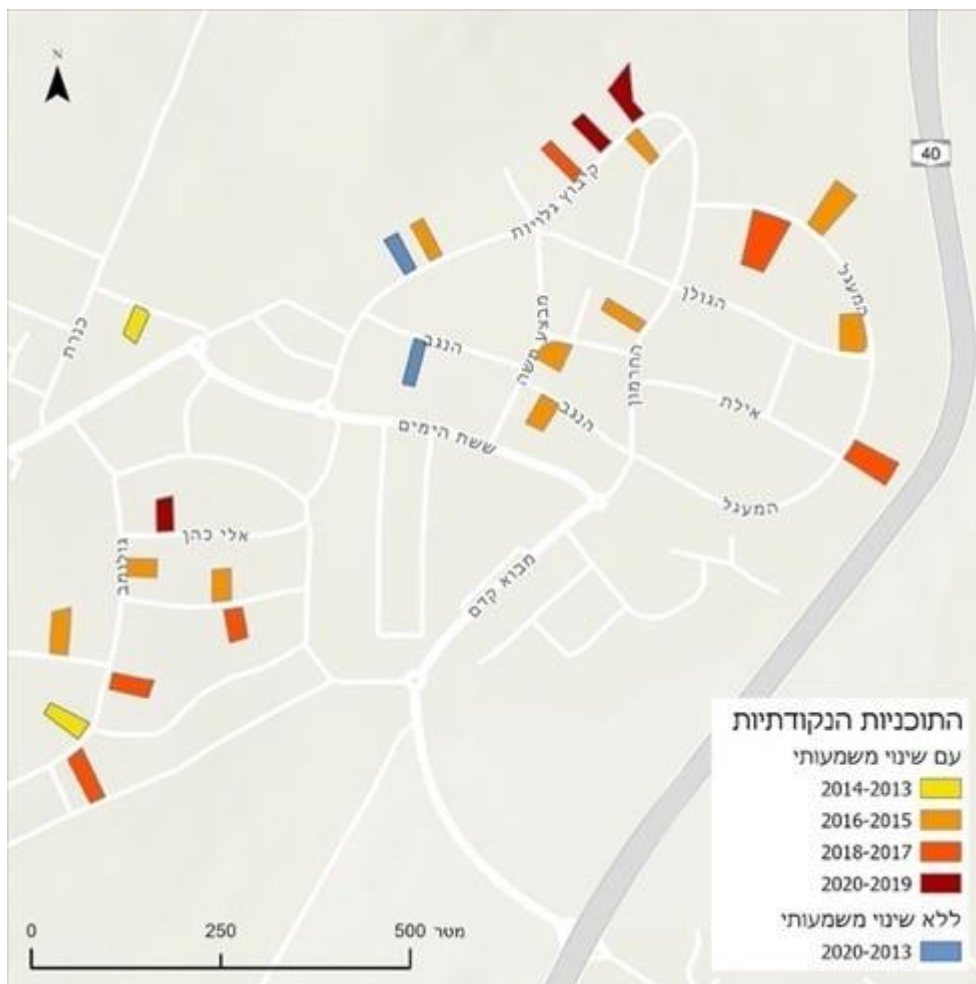
82 הוראות מיוחדות לגבי הליכים תכנוניים שהוחל בהם קודם לאישור התוכנית ואינם בהתאם לה.



מפה 3: תוכניות נקודתיות שאושרו עד יולי 2022 בכל תחום הוועדה המקומית הוד השרון, מסומנות במפת העיר ובתקריב של שכונת גיל עמל, לפי שנת הקבלה והיקף השינוי המבוקש



מפת מרחב התכנון של הוד השרון.
מקור מפת הבסיס: Esri, HERE, Garmin, Foursquare, METI/NASA, USGS.



מפת שכונת גיל עמל.

מקור מפת הבסיס לתקריב:

Esri, Airbus DS, USGS, NGA, NASA, CGIAR, N Robinson, NCEAS, NLS, OS, NMA, atastyrelsen, Rijkswaterstaat, GSA, Geoland, MA, Intermap and the GIS user community, DDB, Esri, HERE, Garmin, Foursquare, METI/NASA, USGS.

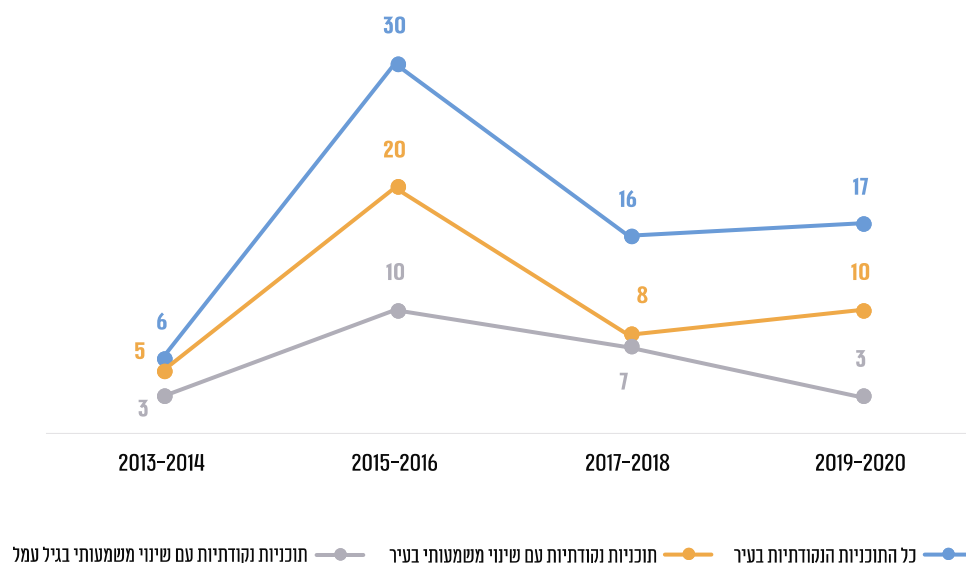
על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית הוד השרון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהמפות לעיל, בשכונת גיל עמל, שנמצאת בגבול הצפון-מזרחי של **הוד השרון**, קיים מקבץ גדול יחסית לשאר העיר של תוכניות המציעות שינוי משמעותי. בשכונה זו אושרו עד יולי 2022 - 23 תוכניות נקודתיות שמציעות שינוי משמעותי, כ-53% מכלל התוכניות המציעות שינוי משמעותי שאושרו בעיר (23 מתוך 43).



להלן בתרשים מוצגת התפתחות התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שאושרו עד יולי 2022, הן בכל מרחב התכנון של **הוד השרון** והן בשכונת גיל עמל, לפי שנות קבלתן.

תרשים 16: מספר התוכניות הנקודתיות והתוכניות המציעות שינוי משמעותי שאושרו עד יולי 2022 בכל מרחב התכנון של הוד השרון ובשכונת גיל עמל, לפי שנות קבלתן*



על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית הוד השרון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המספרים ליד הנקודות מציינים את מספר התוכניות בכל אחד מטווחי הזמן.

מהתרשים עולה כי מספר התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי בעיר התפתח במגמה דומה להתפתחות כלל התוכניות הנקודתיות בעיר. כמו כן, במרבית התקופה היו מגמות ההתפתחות של התוכניות הנקודתיות שהציעו שינוי משמעותי בכל מרחב התכנון של **הוד השרון** ובשכונת גיל עמל דומות, למעט בשנים 2017 - 2018 בהן רוב התוכניות הנקודתיות שהציעו שינוי משמעותי היו בשכונת גיל עמל. השיא במספר התוכניות בכל העיר ובשכונת גיל עמל בפרט נרשם בשנים 2015 - 2016.

מענה תכנוני לתוכניות נקודתיות

במקביל לקידומה של התוכנית הכוללנית, קידמה הוועדה המקומית **הוד השרון** מסמכי מדיניות בנושאים תכנוניים שונים⁸³. בין השאר קודמו מסמכי מדיניות העוסקים במתחמים שתוכנית המתאר הכוללנית קבעה כי יש להכין להם מסמכי מדיניות טרם הגשת תוכנית מפורטת.

83 מסמכי המדיניות בנושאים תכנוניים מפורסמים באתר הוועדה המקומית, <https://hodhasharon.complot.co.il/planning/Pages/Policy.aspx>



שכונת גיל עמל

שכונת גיל עמל היא שכונה ותיקה של בתים צמודי קרקע עם היסטוריה תכנונית ארוכת שנים. בעבר הוכנו כמה תוכניות בניסיון לייצר מענה תכנוני כולל לשכונה⁸⁴.

בשנת 2004 הוקמה ועדת היגוי לשכונה שכללה את נציגי תושבים ואת מהנדס הוועדה. לאור המלצות ועדת ההיגוי, אושרה בשנת 2006 מדיניות לבחינה ואישור של תוכניות נקודתיות בשכונה⁸⁵. המדיניות אושרה במליאת הוועדה בפברואר 2017 ופורסמה לציבור.

בעקבות המדיניות, התקבלו עד דצמבר 2020 בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית מרכז 39 תוכניות נקודתיות בשכונה - ללא תוכנית כוללת. בדצמבר 2020 נערך בוועדה הדיון הראשון בהמלצה על הפקדת תוכנית כוללת לשכונה - תוכנית הר/600/17. התוכנית החדשה מציעה לאפשר תוספת יחידות דיור בכלל השכונה, עד לצפיפות ממוצעת של 3.3 יחידות דיור לדונם, וכן להוסיף שטחי בנייה למגורים, למגרשים בייעוד ציבורי ולמסחר ושבילים. התוכנית תאפשר הוצאת היתרי בנייה למבנים חדשים או ליחידות דיור נוספות באותה החלקה - דבר שלא התאפשר כלל נכון למועד סיום הביקורת.

התוכנית תואמת לתוכנית הכוללנית **להוד השרון** הר/2050 שקיבלה תוקף במאי 2022, והיא חלה במתחם להתחדשות עירונית (תת-מתחם 1.2.7) שבו תוכנית המתאר מחייבת אישור מדיניות להכונת יוזמות נקודתיות.

נמצא כי עד מועד הביקורת, ינואר 2023, לא הסתיימה הכנת התוכנית הכוללת לשכונת גיל עמל.

הוועדה המקומית **הוד השרון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 (להלן - תשובת הוועדה המקומית הוד השרון) כי לאור אישורה של התוכנית הכוללנית הר/2050 והתאמת התוכנית הכוללת לשכונת גיל עמל למסמכי של התוכנית הכוללנית, התוכנית הכוללת לשכונה "עברה למסלול קידום בוועדה המקומית".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שנקטה הוועדה המקומית **הוד השרון** למציאת פתרונות כוללים לעיר ולשכונה, לרבות בצורת מסמכי מדיניות שאושרו כדי להבטיח תכנון מושכל ומסודר עוד בטרם קודמו הפתרונות הסטטוטוריים. יחד עם זאת, משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המקומית **הוד השרון** להשלים את הכנת התוכנית הכוללת לשכונת גיל עמל.

84 פרוטוקול משיבת הוועדה המקומית הוד השרון מ-6.12.20. תוכניות הר/במ/600 משנת 1992 והר/600/17 א משנת 1998. הוועדה גם קידמה את הר/600/17 ב בשנת 2001, אך בסוף החליטה לדחותה בשל התנגדות התושבים.

85 בתוכנית צוין כי אם יתקבלו תוכניות המוסיפות יותר מ-20% מיחידות הדיור הקיימות, תכין הוועדה תוכנית כוללת לשכונה.



מרחב התכנון של הוועדה המקומית נתניה

הרקע התכנוני

לעיר **נתניה** שתי תוכניות כוללניות, הראשונה היא תוכנית לאזור התעסוקה נתניה (להלן - אתמ"מ⁸⁶ נתניה), שהוכנה בהתאם להגדרת תוכנית כוללנית בחוק⁸⁷, והשנייה היא תוכנית כוללנית לעיר **נתניה** שהופקדה ביולי 2021 ומיועדת להחליף את תוכנית המתאר הנוכחית לנתניה, נת/7/400 שאושרה בשנת 1982. התוכנית הכוללנית לעיר מחלקת את מרחב התכנון למתחמי תכנון ומפרטת את תמהיל השימושים בכל מתחם: צורכי ציבור, תחבורה, תשתיות סביבה, שימור ועיצוב עירוני⁸⁸. נוסף על כך, התוכנית קובעת הנחיות להכנת תוכניות מפורטות למתחמי התכנון, במרקמים מבונים לעומת מתחמים שאינם מבונים, למתחמי התחדשות עירונית ולאזור חוף הים. היא גם מציינת מקרים שבהם ניתן לקדם תוכנית מפורטת ללא הכנת מסמך מדיניות. במקביל להתקדמותה של התוכנית הכוללנית קידמה הוועדה המקומית **נתניה** מסמכי מדיניות שונים, בהם מסמכים העוסקים במתחמי תכנון, בהתחדשות עירונית, בבנייה לאורך החופים ובתוכניות מתחמיות⁸⁹.

מגמת התפתחות התכנון הנקודתי

במרחב התכנון של הוועדה המקומית **נתניה** אושרו עד יולי 2022 152 תוכניות נקודתיות, מהן - 72 (כ-47%) תוכניות שהציעו שינוי משמעותי. במפות ובתרשים שלהלן מוצגת התפתחות התוכניות הנקודתיות ב**נתניה**. תוכניות שאינן מציעות שינוי משמעותי נצבעו כולן בכחול, ותוכניות המציעות שינוי משמעותי נצבעו על פי מועדי קבלתן בוועדה המקומית - לכל קבוצה דו-שנתית נקבע צבע אחר.

86 אזור תעשייה מטרופוליני משני.

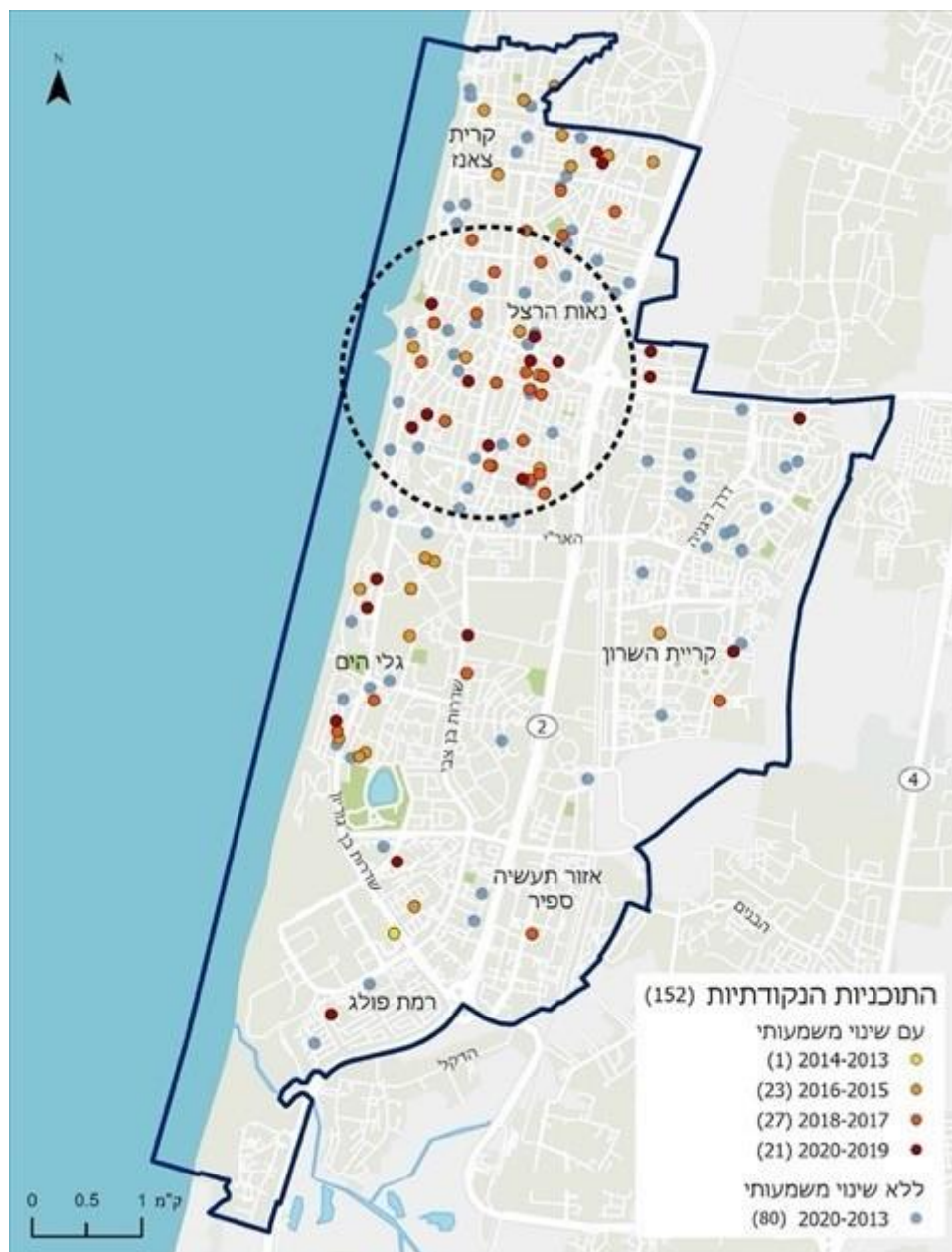
87 הוראות תוכנית מספר 1000-נת/408-0176057 אזור תעשייה מטרופוליני משני נתניה.

88 מתוך דברי ההסבר להוראות תוכנית מספר 408-0242412-נת/2035, תוכנית מתאר נתניה.

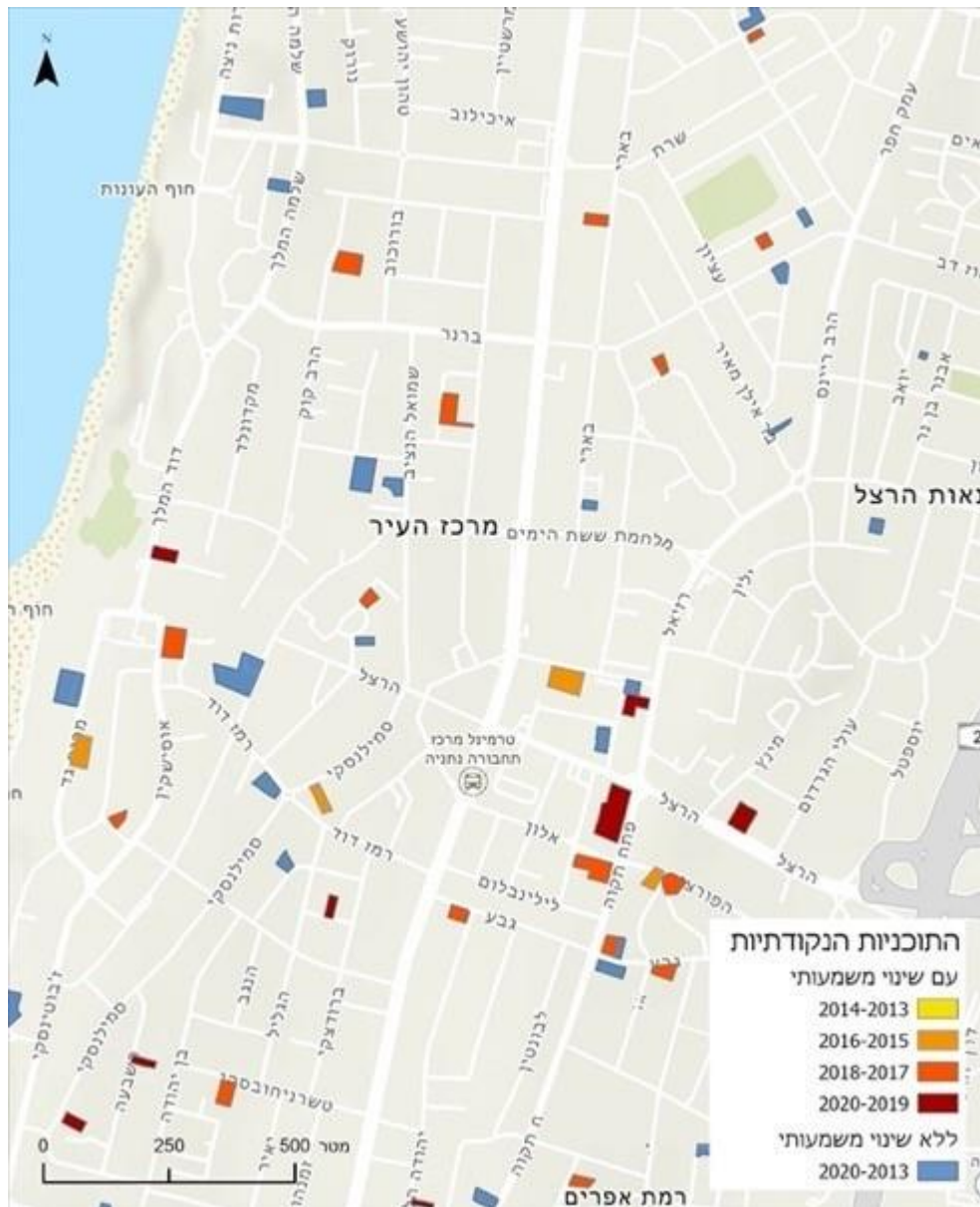
89 לדוגמה מדיניות לתוכנית נת/542/א.



מפה 4: תוכניות נקודתיות שאושרו עד יולי 2022 בתחום הוועדה המקומית נתניה, מסומנות במפת העיר ובתקריב של אזור מרכז העיר, לפי שנת הקבלה או היקף השינוי המבוקש



מפת מרחב התכנון של הוועדה המקומית נתניה.
מקור מפת הבסיס: Esri, HERE, Garmin, Foursquare, METI/NASA, USGS.



מפת אזור מרכז העיר נתניה.

מקור מפת הבסיס לתקריב:

Esri, Airbus DS, USGS, NGA, NASA, CGIAR, N Robinson, NCEAS, NLS, OS, NMA, atastyrelsen, Rijkswaterstaat, GSA, Geoland, MA, Intermap and the GIS user community, DDB, Esri, HERE, Garmin, Foursquare, METI/NASA, USGS.

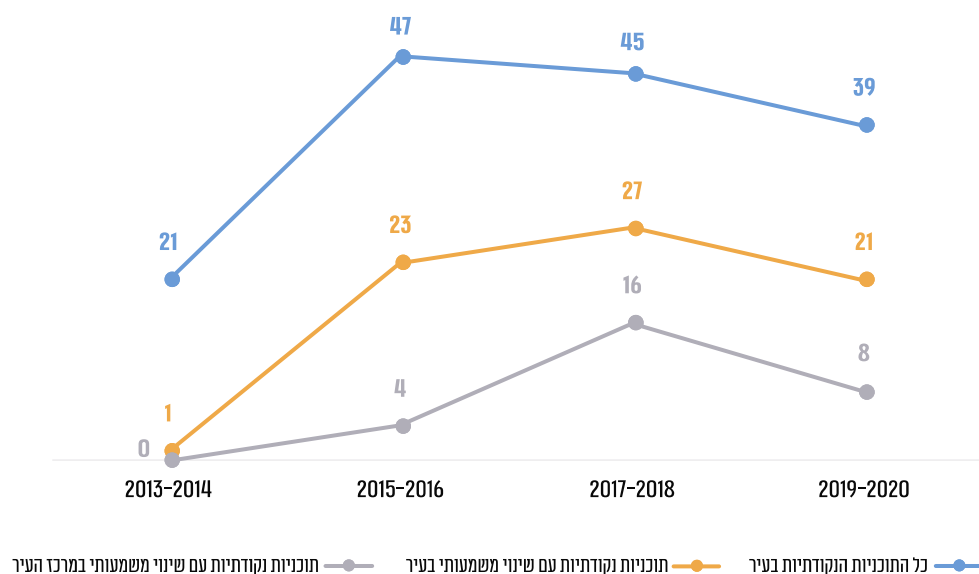
על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית נתניה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



כפי שעולה מהמפות לעיל, במרחב התכנון של **נתניה** יש ריכוז של תוכניות נקודתיות עם שינוי משמעותי באזור מרכז העיר, שם אושרו עד יולי 2022 28 תוכניות המציעות שינוי משמעותי, כ-39% מכלל התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שאושרו בעיר כולה (28 מתוך 72).

להלן בתרשים מוצגת התפתחות התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי, הן בכלל העיר והן במרכז העיר, לפי שנות קבלתן.

תרשים 17: **מספר התוכניות הנקודתיות והתוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שאושרו עד יולי 2022 בכל מרחב התכנון של נתניה ובמרכז העיר, לפי שנות קבלתן***



על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית נתניה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המספרים ליד הנקודות מציינים את מספר התוכניות בכל אחד מטווחי הזמן.

מהתרשים עולה כי בשנים 2013 - 2014 היה שיעור התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי בעיר כ-5% בלבד מכלל התוכניות הנקודתיות בה, ואילו בשאר השנים חלה עלייה משמעותית בשיעור זה, והוא נע בין כ-50% לכ-60%. כמו כן, עד השנים 2017 - 2018 הייתה בכלל העיר ובמרכז מגמה דומה של עלייה במספר התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי, ולאחר מכן מספרן פחת. בשנים 2015 - 2016 התקבל מספר מועט יחסית של תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי במרכז העיר, לעומת עלייה ניכרת בכלל מרחב התכנון.



מענה תכנוני לתוכניות נקודתיות

כדי שיהיה אפשר לקדם תוכניות מפורטות ולנצל את הפוטנציאל התכנוני שתייצר התוכנית הכוללנית, הוועדה המקומית **נתניה** מקדמת לצד העבודה על התוכנית הכוללנית מסמכי מדיניות למתחמים שונים לפי הגדרתם בתוכנית הכוללנית.

מרכז העיר נתניה

מרכז העיר נתניה כולו מרקם בנוי, ועל פי התוכנית הכוללנית המוקדמת⁹⁰, תנאי להגשת תוכניות מפורטות המציעות תוספת יחידות במרקם בנוי קיים הוא ככלל הכנת מסמך מדיניות לכל שטח תת-המתחם התואם להנחיות תוכנית זו.

הוועדה המקומית מיפתה את אזור מרכז העיר וחילקה אותו ל-115 מתחמים להתחדשות עירונית. לכל אחד מהמתחמים הללו היא יצרה "כרטיס" מתחם המפורסם באתר הוועדה ובו מפורטים התנאים לקידום והתכולה המצופה של תוכניות מפורטות להתחדשות עירונית בתחומי⁹¹. כרטיסים אלו יוצרים קו מנחה לבעלי הזכויות וליזמים שמעוניינים לקדם תוכניות מפורטות וכן מאפשרים לנבחרי הציבור להבין את המלצות הצוות המקצועי לגבי כל אחד מהאזורים. עם זאת, ההחלטה הסופית נותרת בידי נבחרי הציבור, והמוצג בכרטיסי המתחם אינו בעל תוקף כללי מחייב⁹².

במסגרת מסמכי המדיניות המתחמיים המקודמים לפי הוראות התוכנית הכוללנית, כאשר מרכז העיר מוגדר מתחם מספר 2 ומחולק לתתי-מתחמים, הנחיות כרטיסי המתחמים להתחדשות עירונית מוטמעות כחלק ממסמך המדיניות המתחמי. כך כרטיסי המתחמים שמפורסמים לציבור באתר הוועדה יקבלו בהמשך, לאחר אישור מוסד התכנון למסמכי המדיניות הנדרשים מכוח התוכנית הכוללנית, תוקף מחייב מבחינה זו שתידרש הצדקה מיוחדת כדי לאשר תוכנית בסטייה מהם.

נמצא כי עד יולי 2022, אושרו באזור מרכז העיר נתניה 28 תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי שהן כ-39% מכלל התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שאושרו בעיר כולה (28 מתוך 72). יחד עם זאת, נכון לפברואר 2023 הוועדה המקומית לא השלימה את הכנת מסמכי המדיניות למרכז העיר הנדרשים לצורך הכנת תוכניות מפורטות מהן ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה.

נוכח התוכניות הנקודתיות הרבות במרכז העיר, משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המחוזית **מרכז** ולוועדה המקומית **נתניה** לפעול לסיום הכנתה ואישורה של התוכנית הכוללנית ושל מסמכי המדיניות הנדרשים מכוחה כדי לגבש פתרון תכנוני כולל לאזור.

90 תוכנית נת/2035 מספר 408-0242412.

91 דף "התחדשות עירונית" באתר הוועדה המקומית נתניה: <https://vaadnet.netanyagis.co.il/%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%93%D7%A9%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%AA/>

92 למשל, בפתיח לכרטיס מתחם מספר 1 נכתב: "מסמך זה הינו חלק ממדיניות ההתחדשות העירונית. תכנון למתחם התחדשות עירונית יערך על פיו ובכפוף להנחיות שיינתנו על ידי גורמי המקצוע במינהל ההנדסה. מדיניות זו אינה כובלת את שיקול דעתה של הוועדה המקומית וכל החלטה שתקבל על ידי מוסד התכנון".



מרחב התכנון של הוועדה המקומית ראשון לציון

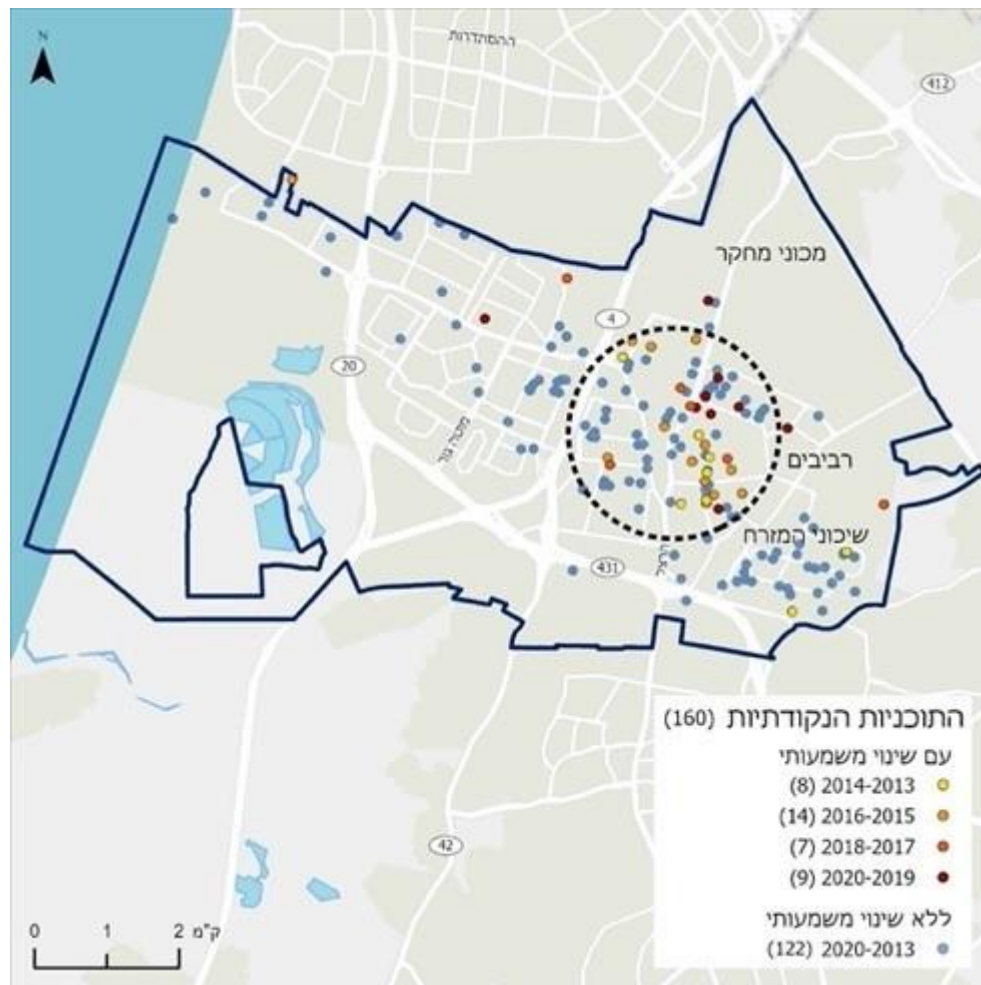
הרקע התכנוני

בשנת 2017 אושרה התוכנית הכוללנית לראשון לציון⁹³. התוכנית מחלקת את תחום הוועדה המקומית למתחמי תכנון ולעשרה מצרפי תכנון (כל מצרף מכיל צירוף של כמה מתחמי תכנון). על פי התוכנית הכוללנית, רק לאחר הכנה ואישור של מסמכי מדיניות בוועדה המקומית יתאפשר קידומן של תוכניות מפורטות בכל מתחם.

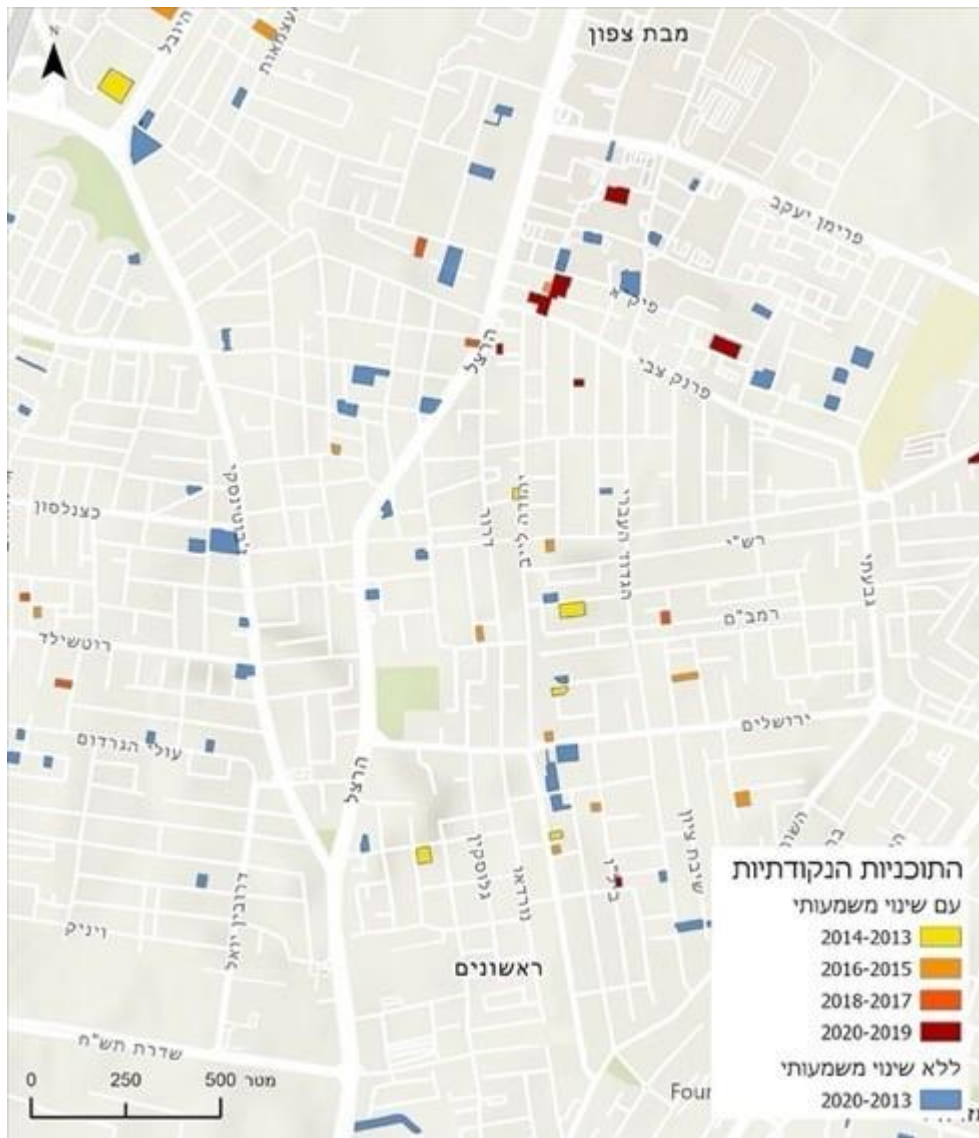
מגמת התפתחות התכנון הנקודתי

במרחב התכנון של הוועדה המקומית ראשון לציון אושרו עד יולי 2022 160 תוכניות נקודתיות, מהן 38 (כ-24%) תוכניות נקודתיות שהציעו שינוי משמעותי. במפות שלהלן מוצגת התפתחות התוכניות הנקודתיות בראשון לציון. תוכניות שאינן מציעות שינוי משמעותי נצבעו בכחול, ותוכניות המציעות שינוי משמעותי נצבעו על פי מועדי קבלתן בוועדה המקומית - לכל קבוצה דו-שנתית נקבע צבע אחר.

מפה 5: תוכניות נקודתיות שאושרו עד יולי 2022 בכל תחום הוועדה המקומית ראשון לציון, מסומנות במפת העיר ובתקריב של אזור מרכז העיר, לפי שנת הקבלה והיקף השינוי המבוקש



מפת מרחב התכנון של הוועדה המקומית ראשון לציון.
מקור מפת הבסיס: Esri, HERE, Garmin, Foursquare, METI/NASA, USGS.



מפת אזור מרכז העיר ראשון לציון.

מקור מפת הבסיס לתקריב:

Esri, Airbus DS, USGS, NGA, NASA, CGIAR, N Robinson, NCEAS, NLS, OS, NMA, atastyrelsen, Rijkswaterstaat, GSA, Geoland, MA, Intermap and the GIS user community, DDB, Esri, HERE, Garmin, Foursquare, METI/NASA, USGS.

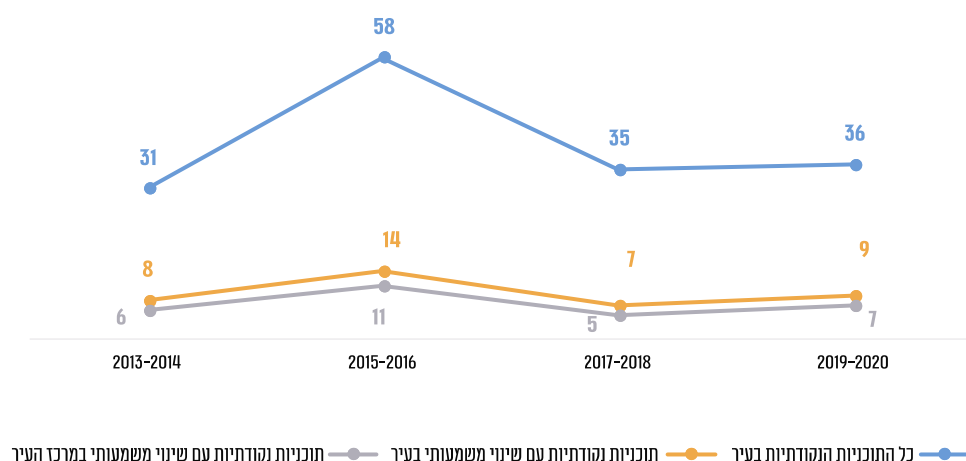
על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית ראשון לציון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



כפי שעולה מהמפות שלעיל, באזור מרכז העיר⁹⁴ ראשון לציון נמצא ריכוז של תוכניות נקודתיות. באזור זה אושרו 29 תוכניות המציעות שינוי משמעותי, כ-76% (29 מתוך 38) מכלל התוכניות מסוג זה שאושרו במרחב התכנון של הוועדה המקומית.

להלן בתרשים מוצגת מגמת התפתחות התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי, הן בכלל העיר והן במרכז העיר, לפי שנות קבלתן.

תרשים 18: מספר התוכניות הנקודתיות והתוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שאושרו עד יולי 2022 בכל מרחב התכנון של ראשון לציון ובמרכז העיר, לפי שנות קבלתן*



על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית ראשון לציון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המספרים ליד הנקודות מציינים את מספר התוכניות בכל אחד מטווחי הזמן.

מהתרשים עולה כי בכל השנים היה שיעור התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי במרכז העיר בין כחמישית לכרבע מכלל התוכניות הנקודתיות בעיר. עוד עולה כי מגמות ההתפתחות במספר התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי בכלל מרחב התכנון של **ראשון לציון** ובמרכז העיר דומות. שנות השיא היו 2015 - 2016, לאחריו חלה ירידה ואחריה עלייה מתונה לקראת השנים 2019 - 2020.

הוועדה המקומית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת הוועדה המקומית **ראשון לציון**) כי קיים קושי להתייחס לכלל התוכניות הנקודתיות כמקשה אחת, מאחר שהנושאים שבהם התוכניות עוסקות, הגורמים היוזמים אותן והסיבות לקידומן משתנים בין תוכנית לתוכנית.

94 בין הרחובות מנחם גינדי במזרח, המושבה בצפון, שדרות התקומה במערב ורחוב הירשפלד בדרום.



מענה תכנוני לתוכניות נקודתיות

לפי הנחיות התוכנית הכוללת, על מסמך מדיניות לכלול התייחסות לשימושי הקרקע, לעיצוב עירוני, לפריסת מלאי מבני הציבור ושטחי הציבור הנדרשים בצירוף מתחמי התכנון וכן לתחבורה, תנועה וחניה. מסמכי המדיניות מייצרים תמונת עתיד מפורטת יותר משום שהם פורטים את החזון והפוטנציאל התכנוני שמוצג בתוכנית הכוללת. כמו כן, נדרשים מסמכי המדיניות להתמודד עם מצבי קונפליקט אפשריים ולהציע פתרונות ישימים לתכנון המפורט⁹⁵.

מסמכי מדיניות למרכז העיר

עד נובמבר 2022 אישרה הוועדה המקומית **ראשון לציון** מסמכי מדיניות לחמישה מצרפים⁹⁶ המכסים את מרבית אזור מרכז העיר ופרסמה אותם באתר המרשתת העירוני⁹⁷. מסמכי מדיניות לשני מצרפים נוספים הכוללים חלקים נוספים ממרכז העיר אומנם נדונו בוועדה המקומית בנובמבר 2021 ועודכנו בנובמבר 2022 אך נכון למועד סיום הביקורת טרם פורסם נוסחם הסופי⁹⁸.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המקומית **ראשון לציון** להשלים את הכנת מסמכי המדיניות לחלקים הנוספים של מרכז העיר ולכלל המצרפים שנקבעו בתוכנית הכוללת.

מרחב התכנון של שפרעם

רקע תכנוני

הוועדה המקומית **גבעות אלונים** היא ועדה מרחבית המאגדת תחתיה חמישה יישובים וביניהם העיר **שפרעם**.

ל**שפרעם** תוכנית כוללת בתוקף ממאי 2021. התוכנית הכוללת חלה על כל מרחב התכנון של העיר והיא החליפה את תוכנית המתאר הקודמת לשפרעם שאושרה בשנת 1995, ושתחום התכנון שלה כלל רק מחצית משטח היישוב.

התוכנית הכוללת מחלקת את העיר למתחמי תכנון וקובעת בהתייחס לכל מתחם נתונים כמותיים בנושאים אלה: קיבולת האוכלוסייה במתחם, קיבולת יחידות הדיור הצפויה ושטחי בנייה כוללים. לכל נושא נקבעו תוספת הקיבולת הצפויה ביחס למצב המאושר וסך הקיבולת המוצעת במסגרת התוכנית.

95 לדוגמה סעיף 4.3 במסמך מדיניות למצרף 5.

96 מסמך המדיניות למצרף 4 אושר בוועדה המקומית בנובמבר 2021, מסמך המדיניות למצרף 5 אושר בוועדה המקומית ביולי 2019; מסמכי המדיניות למצרפים 6 ו-7 אושרו בספטמבר 2019; המסמך למצרף 8 אושר בדצמבר 2019.

97 ראו דף "תוכנית המתאר העירונית" באתר המרשתת של עיריית ראשון לציון שבו מובאים בין השאר קבצי מסמכי המדיניות למצרפים, <https://www.rishonlezion.muni.il/Residents/Construction/CityPlan/Pages/rz2030.aspx>.

98 מסמכי המדיניות למצרפים 9 ו-10.

בדברי ההסבר לתוכנית⁹⁹ נכתב כי בעיר היקף בלתי מבוטל של מגרשים ריקים המיועדים למגורים וכי שיעור מימוש יחידות הדיור בה עומד על כ-27% מהקיבולת התכנונית המאושרת בתחום תוכנית המתאר הקודמת¹⁰⁰. לפיכך, הוגדרו בתוכנית הכוללנית החדשה מתחמים שבהם קיבולת האוכלוסייה וקיבולת יחידות הדיור המוצעות תואמות לתוכניות מאושרות קודמות¹⁰¹.

מגמת התפתחות התכנון הנקודתי

במרחב התכנון של **שפרעם** אושרו עד יולי 2022 115 תוכניות נקודתיות, מהן 74 (כ-64%) תוכניות נקודתיות שהציעו שינוי משמעותי. כפי שמוצג במפה שלהלן, התוכניות הנקודתיות מפוזרות בכל העיר ואין אזור עם ריכוז חריג של תוכניות אלה. תוכניות שאינן מציעות שינוי משמעותי נצבעו בכחול, ותוכניות המציעות שינוי משמעותי נצבעו על פי מועדי קבלתן בוועדה המקומית - לכל קבוצה דו-שנתית נקבע צבע אחר.

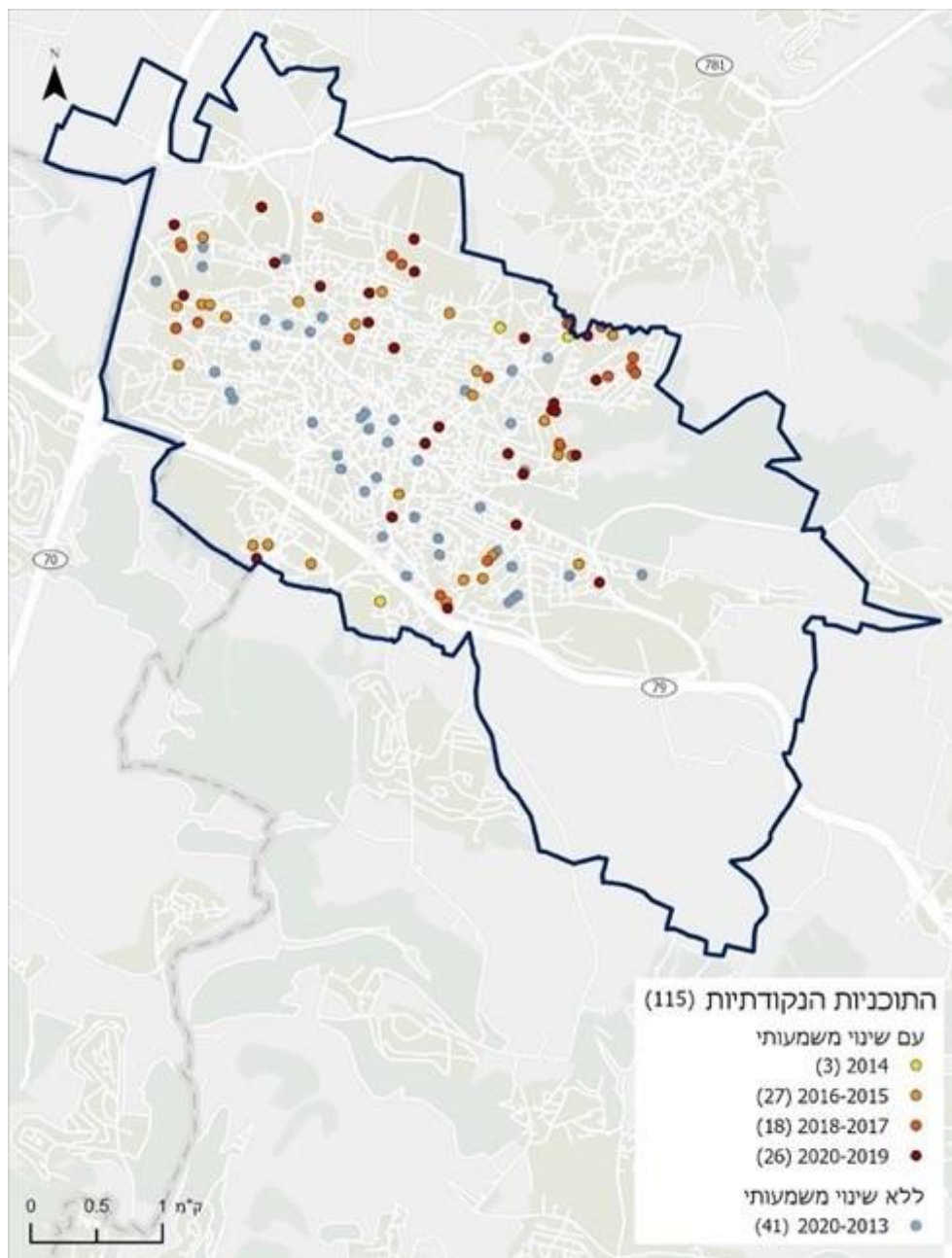
99 הוראות תוכנית מספר 261-0345462, תוכנית כוללנית שפרעם.

100 תוכנית מתאר שפרעם (7025/ג) שאושרה ב-1995.

101 מתחמים 1 - 7.



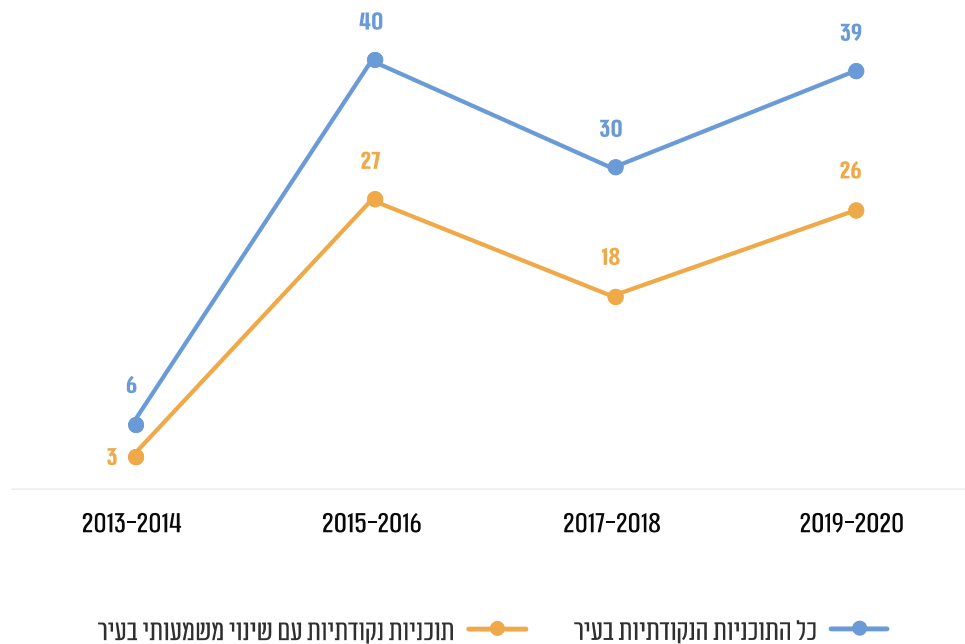
מפה 6: תוכניות נקודתיות שאושרו עד יולי 2022 בתחום שפרעם, לפי שנת הקבלה והיקף השינוי המבוקש



מקור מפת הבסיס: Esri, HERE, Garmin, Foursquare, METI/NASA, USGS.
על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית גבעות אלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 19: מספר התוכניות הנקודתיות והתוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שאושרו עד יולי 2022 במרחב התכנון של שפרעם, לפי שנת קבלתן*



על פי נתוני מינהל התכנון והוועדה המקומית גבעות אלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המספרים ליד הנקודות מציינים את מספר התוכניות בכל אחד מטווחי הזמן.

מהתרשים עולה כי מגמת התפתחות התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי הייתה דומה לזו של כלל התוכניות הנקודתיות בעיר, וכי שיעור התוכניות המציעות שינוי משמעותי נע לאורך השנים בין כמחצית לכשני שלישים. עוד עולה כי בין השנים 2013 - 2014 לשנים 2015 - 2016 חלה עלייה חדה במספר התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי והוא גדל פי 9. לאחר העלייה האמורה לעיל חלה ירידה במספר התוכניות, ובסוף תקופת הבדיקה בין השנים 2019 - 2020 שוב עלה מספר התוכניות הנקודתיות והוא הגיע כמעט עד הרמה שהייתה בשנים 2015 - 2016.

מענה תכנוני לתוכניות נקודתיות

התוכנית הכוללת לעיר **שפרעם** מחייבת עריכת תוכניות מפורטות למתחמי התכנון שנקבעו בה בשלמותם. לצד זאת, היא אינה מחייבת הכנת מסמכי מדיניות, אך קובעת כי במקרים מסוימים שבהם מבוקש תכנון מפורט לחלק ממתחם תכנון כהגדרתו בתוכנית, התנאי לכך הוא הכנה ואישור של מסמך מדיניות למתחם התכנון כולו.



נכון למועד סיום הביקורת לא הוכנו תוכניות מפורטות למתחמים שנקבעו בתוכנית הכוללנית.

העירייה מסרה לצוות הביקורת בינואר 2023 כי פרסמה מכרזים להכנת תוכניות מפורטות באזורים שונים בעיר ולהכנת מסמך מדיניות לציפוף העיר. עוד מסרה כי הכנת "תוכנית שלד/ מדיניות" לאחד המתחמים (מתחם 3) על פי התוכנית הכוללנית נמצאת בשלבי סיום.

בתשובת עיריית **שפרעם** למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת עיריית **שפרעם**) נמסר כי לנוכח זאת שלא נבחרו זוכים במכרזים שפרסמה להכנת תוכניות מפורטות, היא צפויה לפרסם במהלך אפריל 2023 את כל המכרזים מחדש. כמו כן ציינה העירייה כי במרץ 2023 היא פרסמה מכרז לתכנון מפורט של אזור התעסוקה בעיר (מתחם 14).

בתשובת הוועדה המחוזית **צפון** למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 (להלן - תשובת הוועדה המחוזית **צפון**) נמסר כי התוכנית הכוללנית לשפרעם אושרה לפני פחות משנתיים, ונכון למועד התשובה הוועדה המקומית שוקדת על הכנת מסמכי מדיניות ותוכניות מפורטות למתחמים. הוועדה ביקשה לצין כי הכנת תוכנית מפורטת למתחם אורכת זמן ותלויה בתפקוד, בסדרי העדיפות ובתקציב של הרשות המקומית והוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי עיריית **שפרעם** תמשיך לפעול לקידום תוכניות מפורטות ותפעל לסיום הכנתם של מסמכי מדיניות למתחמי התכנון שנקבעו בתוכנית הכוללנית לעיר, דבר שיכול לסייע בהתמודדות עם ריבוי התוכניות הנקודתיות ולסייע בקידום מימוש הפוטנציאל התכנוני של התוכנית הכוללנית המאושרת.

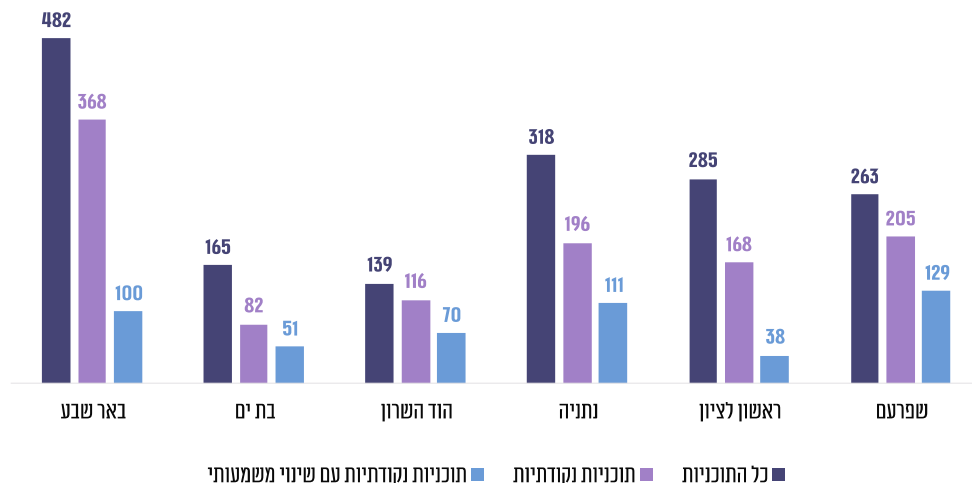
קידומן של תוכניות נקודתיות במוסדות התכנון המקומיים והמחוזיים

היקפי התוכניות הנקודתיות שהוגשו לוועדות המקומיות שנבדקו

בתרשים ובלוח שלהלן מוצגים התפלגות כלל התוכניות, התוכניות הנקודתיות והתוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי במרחבי התכנון המקומיים שנבדקו וכן שיעור התוכניות הנקודתיות מכלל התוכניות ושיעור התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי מכלל התוכניות הנקודתיות. התרשים והלוח מתייחסים לכלל התוכניות שהתקבלו, ולא רק לאלה שאושרו בסופו של ההליך כפי שנעשה בתת-הפרק הקודם.



תרשים 20: התוכניות שהתקבלו במרחבי התכנון המקומיים בשנים 2016 - 2022, לפי היקף התוכנית, היקף השינוי המוצע ומרחב התכנון שבו היא חלה



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מרחב התכנון של שפרעם הוא חלק ממרחב התכנון של הוועדה המקומית גבעות אלונים.

לוח 5: שיעורי התוכניות הנקודתיות והתוכניות המציעות שינוי משמעותי (באחוזים)

שפרעם	ראשון לציון	נתניה	הוד השרון	בת ים	באר שבע	
77.9	58.9	61.6	83.5	49.7	76.3	שיעור התוכניות הנקודתיות מסך התוכניות
62.9	22.6	56.6	60.3	62.2	27.2	שיעור התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי מסך התוכניות הנקודתיות

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בשנים 2016 - 2022 התקבלו 1,652 תוכניות הנוגעות למרחבי התכנון המקומיים שנבדקו, מתוכם 1135 (69%) הן תוכניות נקודתיות. הוועדות המקומיות שטיפלו במספר התוכניות הגבוה ביותר היו הוועדה המקומית **באר שבע** (482 תוכניות) והוועדה המקומית **נתניה** (318 תוכניות).



מתודולוגיית הבדיקה

לצורך בחינת תפקוד הוועדות המקומיות בטיפול בתוכניות נקודתיות, בשלב הראשון נאספו נתונים לגבי היקף התוכניות שטופלו או מטופלות במוסדות התכנון המקומיים והמחוזיים בשנים 2012 - 2022. השלב השני היה בדיקת עומק של תוכניות נקודתיות שהתקבלו החל בשנת 2016 בשש הוועדות המקומיות ובחינת התאמתן לתוכניות מתאר, לתוכניות כוללניות ולמסמכי מדיניות המשמשים את הוועדות לקידום תכנון נקודתי בתחומן.

תהליך איסוף הנתונים, בדיקתם והפקת המידע העולה מהם (מתודולוגיה) מתואר בתרשים 21 שלהלן.

תרשים 21: מתודולוגיית הבדיקה



במסגרת בדיקת העומק נבחנו 62 תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי במרחבי התכנון המקומיים שנבדקו¹⁰²: בוועדה מקומית **באר שבע** נבדקו 12 - תוכניות, בוועדה המקומית

102 על פי נתוני מינהל התכנון.

בת ים - 9 תוכניות, בוועדה המקומית **הוד השרון - 9 תוכניות,** בוועדה המקומית **נתניה - 9 תוכניות,** בוועדה המקומית **ראשון לציון - 11 תוכניות** ובוועדה המקומית **גבעות אלונים** בהתייחס לעיריית **שפרעם - 12 תוכניות.**

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הוועדה המקומית **ראשון לציון** שבבדיקת הליכי קידומן של 11 התוכניות בתחום שיפוט לא עלו ליקויים.

תוכניות נקודתיות המציעות סטייה מהתוכנית הכוללנית

מעמדה של תוכנית כוללנית הנמצאת בהליכי תכנון

כמו כל תוכנית, גם תוכנית כוללנית עוברת מספר שלבים שקבע החוק מרגע קבלתה בוועדה המחוזית ועד לאישורה - ביניהם אישור תנאי הסף, החלטה על הפקדתה, הכרעה בעניינה, אישורה הסופי וקבלת תוקף מחייב לאחר פרסומה ברשומות. אומנם החוק לא קבע את מעמד התוכנית הכוללנית טרם אישורה הסופי מול תוכניות שמציעות שינויים בשטח התכנון שעליו תחול עם אישורה, אולם הדעת נותנת כי מרגע שוועדה מקומית החליטה לקדם תכנון כולל בתחומה, החלטותיה התכנוניות צריכות להלוך את עקרונות התכנון הכולל. כדי למנוע פגיעה בהיתכנות התכנון הכולל המקודם, על כל סטייה ממנו להיות מנומקת ולהיבחן בצורה קפדנית, בין היתר באשר להשפעתה על המרחב. הדבר מקבל משנה תוקף כאשר מספר תוכניות נקודתיות מקודמות במקביל ובשינויים המצטברים שהן מציעות יש כדי לפגוע בתכנון הכולל. בספרות המשפטית הובעה העמדה כי תוכנית כוללנית שנדונה במוסדות התכנון והתקבלה לגביה החלטת הפקדה, היא הופקדה בפועל או שהתקבלה החלטה לאשרה גם אם טרם קיבלה תוקף מחייב - יוצרת מסגרת תכנונית מנחה ועליה לעמוד לנגד עיני הוועדה בהחלטתה אם וכיצד לקדם תוכניות מפורטות ונקודתיות המוגשות לה בשלב ביניים זה. כך, החלטה של ועדה מקומית לאשר תוכנית שאינה תואמת לתוכנית כוללנית המצויה בשלבי תכנון מתקדמים תחייב הנמקה כבדת משקל¹⁰³.

תוכניות המציעות סטייה מתוכנית כוללנית מאושרת או מתוכנית כוללנית שהתקבלה החלטה לאשרה

בוועדה המקומית **גבעות אלונים** התקבלו בשנים 2020 - 2021 חמש תוכניות נקודתיות הממוקמות במתחם 4 בתוכנית הכוללנית לעיר **שפרעם**. שטחן של חמש התוכניות לא עלה על דונם אחד כל אחת, והן כללו תוספות של קומות, יחידות דיור וזכויות בנייה בהיקפים שונים. חמש התוכניות הציעו סטייה מהתוכנית הכוללנית, שבתחילתה של תקופה זו התקבלה לגביה החלטה למתן תוקף ובהמשכה היא אף אושרה ופורסמה ברשומות. להלן בלוח רוכזו פרטי התוכניות.

103 שרית דנה ושלמה זינגר, **דיני התכנון והבניה** (2015).



לוח 6: פרטי תוכניות שקודמו בסטייה מהתוכנית הכוללנית לאחר שאושרה או שהתקבלה החלטה לאשרה במרחב התכנון של שפרעם

הדרישות בתוכנית הכוללנית, בתוכנית המתאר או במסמך המדיניות	תוכנית נקודתית				סטטוס התוכנית הכוללנית בזמן ההחלטה על הפקדת התוכנית הנקודתית	תוכנית נקודתית			
	יחידות דיור (יח"ד)		קומות			מועד ההמלצה על הפקדה או דחייה מועד החלטת ההפקדה מועד פרסום האישור ברשומות	סטטוס התוכנית הנקודתית	סמכות	מספר התוכנית, שטח ופרטים עיקריים
	מוצע	קיים או מאושר	מוצע	קיים או מאושר					
התוכניות ממוקמות במתחם 4 בתוכנית הכוללנית, שנקבע כי זכויות הבנייה למגורים בו ימומשו מכוח תוכנית מאושרת, וכי לא צפויה בו תוספת אוכלוסייה או יחידות דיור מעבר למצב המאושר במסגרת התוכנית הכוללנית. נקבע גם כי גובה המבנים במתחם יהיה עד 5 קומות אלא אם נקבע אחרת בתוכנית מאושרת.	9	3	5	3	החלטה למתן תוקף	יוני 2020 ינואר 2021 מאי 2021	מאושרת	מחוזית	א. 261-0854000, מגורים, 0.5 דונם
	7	3	4	3	החלטה למתן תוקף	יוני 2020 ינואר 2021 יוני 2021	מאושרת	מחוזית	ב. 261-0860494, מגורים, 0.6 דונם
	10	6	4	3	החלטה למתן תוקף	ספטמבר 2020 (דחייה) מרץ 2021 אוקטובר 2021	מאושרת	מחוזית	ג. 261-0892380: מגורים, 1 דונם
	7	4 ⁽¹⁾	4	3	מאושרת	אפריל 2021 אוקטובר 2021 אפריל 2022	מאושרת	מחוזית	ד. 261-0953331: מגורים, 0.6 דונם
	15	6	5	3	מאושרת	לא נדונה בוועדה המקומית נובמבר 2021 יולי 2022	מאושרת	מחוזית	ה. 261-0950360: מגורים, 1 דונם

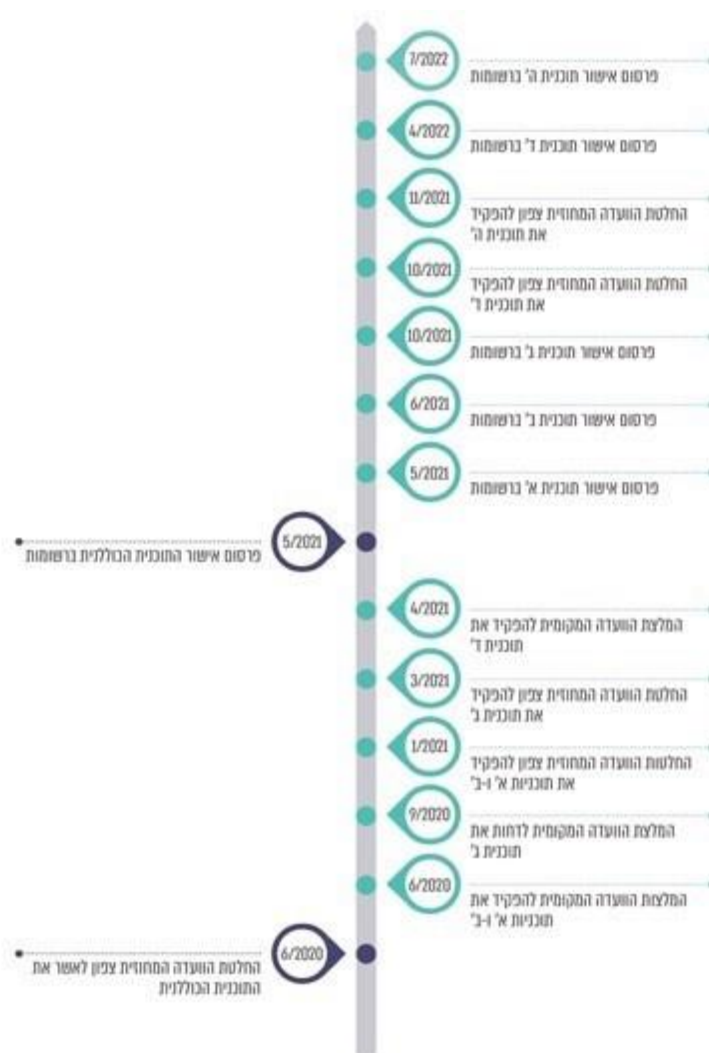
על פי פרטוקול הוועדה המקומית גבעות אלונים מ-24.6.20; פרטוקול ועדות המשנה הנקודתיות של הוועדה המחוזית צפון מ-6.1.21; הוראות תוכנית ג/15969; פרטוקול הוועדה המקומית גבעות אלונים מ-23.9.20; פרטוקול משיבת ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית צפון מ-3.3.21; פרטוקול ועדת המשנה לתוכניות נקודתיות של הוועדה המחוזית צפון מ-10.11.21; פרטוקול הוועדה המקומית גבעות אלונים מ-21.4.21; פרטוקול ועדת המשנה לתוכניות נקודתיות של הוועדה המחוזית צפון מ-26.10.21; תוכנית כללית שפרעם; בעיבוד משרד מבקר המדינה.



- (1) מספר של ארבע יחידות דיור בקירוב חושב לפי יחס של שש יחידות דיור לדונם כפי שקבעה התוכנית המאושרת בהתייחס לגודל המגרש (0.6 דונם) שעליו חלה התוכנית הנקודתית:
 $3.6 \text{ יחידות דיור} = 1 \text{ דונם} / (0.6 \text{ דונם} \cdot \{\text{שטח המגרש}\} * 6 \text{ (מספר יחידות הדיור לדונם)})$.

להלן תרשים המציג את קידום חמש התוכניות הנקודתיות במרחב התכנון של **שפרעם** ביחס לקידום התוכנית הכוללנית לעיר.

תרשים 22: תהליך קידום התוכניות הנקודתיות במרחב התכנון של שפרעם ביחס לקידום התוכנית הכוללנית לעיר



* בתרשים זה, בשונה מהתרשימים האחרים להלן, צוינו מועדי פרסום האישורים ברשומות, בדומה למה שצוין בלוח לעיל.



הוועדה המקומית **גבעות אלונים** דנה בארבע מחמש התוכניות (תוכניות א'-ד') והמליצה על הפקדתן של שלוש מהן (א', ב' ו-ד')¹⁰⁴, שכללו תוספת יחידות דיור ביחס לצפיפויות שנקבעו בתוכניות המאושרות החלות על המגרשים. את התוכנית הרביעית (ג) המליצה הוועדה המקומית לדחות¹⁰⁵, ונימקה זאת בנימוקים תנועתיים הקשורים להיצע החניות, בנימוקים טכניים הקשורים לעריכת התוכנית ובכך שבמגרש שעליו חלה תוכנית זו לא ניתן להוסיף זכויות בנייה על הזכויות המאושרות.

הוועדה המחוזית **צפון** החליטה להפקיד ולאשר את חמש התוכניות א'-ה' עם תוספת יחידות דיור ביחס למצב המאושר. בשלוש מהן¹⁰⁶ החליטה הוועדה המחוזית על הפחתת מספר יחידות הדיור המוצעות בתוכניות, מסיבות הקשורות בעיקרן לקיבולת החניה בתחומן. אולם, גם לאחר הפחתת מספר יחידות הדיור, התוכניות אושרו תוך הגדלת הצפיפויות מעבר לסף שנקבע בתוכניות המאושרות החלות על המגרשים¹⁰⁷.

נמצא כי הוועדה המקומית **גבעות אלונים** והוועדה המחוזית **צפון** קידמו שלוש תוכניות נקודתיות, והוועדה המחוזית **צפון** קידמה שתי תוכניות נקודתיות נוספות שהתקבלו בין השנים 2020 - 2022, אף שכל התוכניות כללו סטייה מהוראות התוכנית הכוללת לעיר **שפרעם** ומקביעותיה כי לא צפויה תוספת יחידות דיור ואוכלוסייה על המצב המאושר במתחמים שבהם הן ממוקמות. בעת אישור התוכניות הנקודתיות התקבלה ההחלטה לאשר את התוכנית הכוללת וחלקן אף אושרו לאחר מתן התוקף המחייב לתוכנית זו.

עוד נמצא כי הוועדה המקומית והוועדה המחוזית קידמו ואישרו את התוכניות הנקודתיות בלי לבחון את התכנון המוצע ביחס לתוכנית הכוללת ולקביעותיה ואת ההשפעה התוספתית המצטברת של יחידות הדיור על התשתיות ועל שטחי הציבור במתחם.

נמצא כי במקרים שבהם החלטות מוסדות התכנון כללו הפחתה בהיקפי הבינוי המבוקשים, הסיבה לכך הייתה בעיקר התאמתם לפתרונות החניה בתחומי המגרש שאליו התייחסה התוכנית הנקודתית, ולא התאמת התכנון המוצע לקיבולת שנקבעו במסגרת התוכנית הכוללת או לקיבולת המרחבית של התשתיות ושטחי הציבור הקיימים¹⁰⁸.

הוועדה המחוזית **צפון** השיבה למשרד מבקר המדינה כי תוכניות א'-ה' חלות על תחומי של מגרש בודד המאושר למגורים, וכי הן מציעות שינוי במספר יחידות הדיור ובשטחי הבנייה. לפיכך סברה הוועדה כי אין בשינויים הללו כדי לשנות את אופי הסביבה. כמו כן, חמש התוכניות חלות

104 תוכניות מספר 261-0854000, 261-0860494, 261-0953331, 261-0950360.

105 תוכנית מספר 261-0892380.

106 בתוכנית מספר 261-0860494 נקבע כי מספר יחידות הדיור יופחת בהתאם לקיבולת החניה במגרש והפחתת זכויות הבנייה וכי גובה הבינוי ייקבע בהתאם. בתוכנית מספר 261-0892380 הופחת מספר יחידות הדיור משתיים עשרה לעשר יחידות דיור. בתוכנית מספר 261-0953331 הופחת מספר יחידות הדיור מעשר לשבע יחידות דיור.

107 סעיף 1.6.3 בתוכנית הכוללת קובע כי תוכניות חדשות יתאמו לתוכנית הכוללת, ואולם ניתן יהיה לאשר תוכנית מפורטת המוגשת מכוחה של תוכנית מתאר מקומית תקפה, שאיננה תואמת את התוכנית הכוללת, ובלבד שיתקבל אישור הוועדה המחוזית לתוכנית המפורטת, לאחר שבחנה את מידת החרגה ונימקה את החלטתה. יודגש כי תוכניות א' - ה' מגדילות את הצפיפויות בהן ביחס לתוכנית התקפה.

108 סעיף 1.6.4 בתוכנית הכוללת קובע כי תוכנית מקומית שהופקדה או שהוחלט על הפקדתה לפני תחילתה של תוכנית זו, רשאית הוועדה המחוזית לאשרה או להפקידה, לפי העניין, אף אם אינה תואמת הוראות תוכנית זו ובלבד שנימקה את החלטתה.



במתחם שבו התוכנית הכוללנית לא הקצתה סל זכויות ויחידות דיור נוספות היות ששיעור מימוש הזכויות ויחידות הדיור לפי התוכניות המאושרות במתחם הוא קטן (30%). כמו כן, לשיטת הוועדה, במגרש בודד במתחם שבו שיעור מימוש הזכויות הוא 30%, מומלץ לבחון הקצאת סל זכויות ביחס למתחם כולו ולא ברמת המגרש; אישור תוכניות נקודתיות שמוסיפות מספר מצומצם של יחידות דיור (דהיינו לא יותר מעשר יחידות) במתחם שבו שיעור מימוש הזכויות הוא 30% אינו משפיע על התשתיות והשטחים הציבוריים.

עוד מסרה הוועדה המחוזית **צפון** בתשובתה כי תוכניות נקודתיות נועדו לתת מענה על צורך ספציפי ונקודתי שלא תמיד ניתן לתת עליו מענה בתוכנית גדולה, ואשר המענה עליו אינו מחויב תמיד שינוי תכנוני ברמה הכוללת. לפיכך, באופן עקרוני לא נכון לעצור באופן גורף כל תוכנית נקודתית שמוגשת לתוספת של כמה יחידות דיור או זכויות בנייה, החל מהתוכנית הראשונה שמוגשת, ופרט כשמדובר בעיר שגודלה כשפרעם, וכך נהגת הוועדה המחוזית בעניינן של כל סוגי התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי ברמת המגרש המאושר. עם זאת, כאשר מזוהה מגמה של בקשות לשינוי בנושא מסוים ומספר התוכניות בנושא זה גדל, הוועדה עוצרת ומבקשת לעשות בדיקה מקיפה, שבמסגרתה נבחן הצורך בהכנת תוכנית החלה על מתחם שלם או שכונה, תוכנית אשר מטבעה דורשת הקצאת משאבים רבים. במקרה כזה הוועדה גם שוקלת לעצור קידום תוכניות נקודתיות לתוספת משמעותית של יחידות דיור כל עוד לא נעשתה בחינה של התשתיות והשטחים הציבוריים. כך נעשה בהמשך גם בשפרעם ובהתאם לכך העירייה התחילה לפעול בנושא.

בדיון של הוועדה המחוזית **צפון** בפברואר 2022¹⁰⁹, דהיינו במועד שלאחר החלטותיה להפקיד את חמש התוכניות לעיל, החליטה הוועדה כי לא תפקיד תוכניות נקודתיות הכוללות תוספת של יחידות דיור בשיעור גבוה ללא בחינת התשתיות והשטחים הציבוריים הנדרשים. כמו כן, היא הנחתה את הוועדה המקומית שלא להמליץ על תוכניות נקודתיות הכוללות תוספת יחידות משמעותית (גם במצטבר) ללא דרישה לבחינת התשתיות והשטחים הציבוריים.

עיריית **שפרעם** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מימוש הזכויות בעיר הוא בהתאם לקצב הריבוי הטבעי, כמעט ללא הגירה, ועקב כך המימוש איטי. לפיכך קידמה העירייה, בשיתוף הוועדה המקומית **גבעות אלונים**, כמה תוכניות נקודתיות הכוללות תוספת זכויות במקרים "ספורים ונקודתיים" אשר לדעתה אין בהן כדי לפגוע ברמת השירות לציבור. עוד ציינה העירייה כי לא נכון לעצור יוזמות נקודתיות פרטיות ספורות לציפוף המרקם העירוני הקיים, וכי היא מקדמת את התכנון המפורט של המתחמים החדשים שבהם צפוי שיינתן פתרון לבעיית המחסור בשטחי ציבור.

מומלץ כי הוועדה המקומית **גבעות אלונים** והוועדה המחוזית **צפון** יתייחסו במסגרת דיוניהן לצורך בהתאמת התוכניות הנקודתיות המקודמות ב**שפרעם** לתוכנית הכוללנית שאושרה במאי 2021 ויבחנו את הליך קידום התוכניות ואישורן ביחס לתוכנית הכוללנית. מומלץ כי ככל שהוועדה המקומית **גבעות אלונים** והוועדה המחוזית **צפון** סבורות כי יש לקדם תוכניות אלו למרות סטייתן מקביעות התוכנית הכוללנית, הן ינמקו את הסיבות לסטייה זו במסגרת החלטותיהן.

109 פרוטוקול ועדת המשנה הנקודתיות של הוועדה המחוזית צפון מ-22.2.22.



עוד מומלץ כי הוועדה המקומית **גבעות אלונים** והוועדה המחוזית **צפון** יבצעו בחינה מחודשת של התוכנית הכוללנית ביחס לאזורים שנקבע כי לא יותרו בהם תוספות בינוי מעבר למצב המאושר, ויבחנו אם יש צורך לתקן אותה כך שתתאפשר גמישות מסוימת. זאת בהתבסס על סלי זכויות מוגבלים ובהתאם לקיבולת תשתיתית ותנועתית וליכולת הנשיאה של שטחי הציבור.

בתשובתה ציינה עיריית **שפרעם** כי בימים אלו היא מגבשת מסמך מדיניות לציפוף המרקם הבנוי בעיר, לצורך אימוצו על ידי הוועדה המקומית **גבעות אלונים** והוועדה המחוזית **צפון**.

תוכניות המציעות סטייה מתוכנית כוללנית מופקדת

להלן בלוח פירוט תוכניות נקודתיות למרחבי התכנון של **באר שבע** והוד השרון שקודמו בעת קידומה של תוכנית כוללנית לרשות.

לוח 7: פרטי תוכניות שקודמו בסטייה מהתוכניות הכוללניות המופקדות במרחבי התכנון של **באר שבע** והוד השרון

הדרישות בתוכנית הכוללנית, בתוכנית המתאר או במסמך המדיניות	תוכנית נקודתית				סטטוס התוכנית הכוללנית בזמן ההחלטה על הפקדת התוכנית הנקודתית	תוכנית נקודתית					
	יחידות דיור (יח"ד)		קומות			מועד המלצת ההפקדה	מועד החלטת ההפקדה	מועד פרסום האישור ברשומות	סטטוס התוכנית הנקודתית	סמכות	מספר התוכנית, שטחה ופרטים עיקריים
	מוצע	קיים או מאושר	מוצע	קיים או מאושר							
באר שבע											
התוכנית הכוללנית: יש להכין מסמך מדיניות לשכונה. תוכנית המתאר לשכונה ג': נקבע רף של 7 קומות ו-16 יח"ד ⁽¹⁾ .	23 ⁽²⁾	2	7 ⁽¹⁾	1	מופקדת	מאי 2019 פברואר 2020 יוני 2021	מאושרת	מחוזית	א. -605-0669895: מגורים, 0.6 דונם		
התוכנית הכוללנית: יש להכין מסמך מדיניות לשכונה. תוכנית המתאר לשכונה ג': נקבע רף של 7 קומות ו-16 יח"ד ⁽¹⁾ .	27	4	7	2	מופקדת	דצמבר 2020 פברואר 2021 מרץ 2022	מאושרת	מחוזית	ב. -605-0721803: מגורים, 0.8 דונם		
התוכנית הכוללנית: יש להכין מסמך מדיניות לשכונה ג' ומסמך המדיניות	30	1	7	1	מופקדת	ינואר 2021 פברואר 2021	מאושרת	מחוזית	ג. -605-0766055: מגורים, 0.8 דונם		



הדרישות בתוכנית הכוללנית, בתוכנית המתאר או במסמך המדיניות	תוכנית נקודתית				סטטוס התוכנית הכוללנית בזמן ההחלטה על הפקדת התוכנית הנקודתית	מועד המלצת ההפקדה מועד החלטת ההפקדה מועד פרסום האישור ברשומות	תוכנית נקודתית		
	יחידות דיור (יח"ד)		קומות				סטטוס התוכנית הנקודתית	סמכות	מספר התוכנית, שטחה ופרטים עיקריים
	מוצע	קיים או מאושר	מוצע	קיים או מאושר					
לשכונה: נקבע רף של 7 קומות ו-21 יח"ד.						פברואר 2022			
הוד השרון									
התוכנית הכוללנית: תת-המתחם שבו ממוקמת התוכנית מוגדר לתכנון על פי תוכניות תקפות ⁽⁵⁾ .	12 ⁽⁴⁾	4			מופקדת	ספטמבר 2019 ⁽³⁾ ספטמבר 2020 יוני 2022	מאושרת	מחוזית	ד. 423-0311373: מגורים, שטח ציבורי פתוח ודרך, 4.9 דונם
התוכנית הכוללנית: אימוץ מסמך מדיניות לכל שטח תת-המתחם בידי מוסד תכנון.	35 ⁽⁷⁾	26	8	על פי התוכנית המפורטת ⁽⁶⁾	מופקדת	מאי 2020 אוקטובר 2021 טרם אושר	מופקדת	מחוזית	ה. 423-0723601: מגורים, 2 דונם, תת-מתחם 2.1 בתוכנית הכוללנית
	78 ⁽⁸⁾	63	20		מופקדת		מופקדת	מחוזית	ו. 423-0233098: מגורים ומסחר, מבנים ומוסדות ציבור, דרך, 4.7 דונם, תת-מתחם 2.1 בתוכנית הכוללנית

על פי פרוטוקולים משיבות ועדת משנה של הוועדה המקומית באר שבע מ-15.12.20 ומ-29.12.20, 13.1.2021; פרוטוקולים משיבות הוועדה המחוזית דרום מ-5.2.20, מ-1.2.21 ומ-15.2.21; פרוטוקולים משיבות ועדת המשנה של הוועדה המקומית הוד השרון מ-7.5.17 ומ-15.9.19; פרוטוקולים משיבות הוועדה המחוזית מרכז מ-14.9.20 ומ-25.10.21; הוראות התוכנית המופקדת 423-0723601; בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) המגרש מוגדר בתוכנית המתאר לשכונה ג' כטיפוס מגורים מסוג ב', שלגביו נקבע בנספח בינוי 01 - טיפוס מגורים, המוגדר כנספח מחייב לתוכנית, כי מספר יחידות הדיור במגרש יעמוד על 16 יחידות דיור. בהוראות התוכנית נקבע כי ניתן לבנות עד שש קומות, וכי בהתקיים פתרונות חניה



יתאפשר בינוי בגובה של שבע קומות.

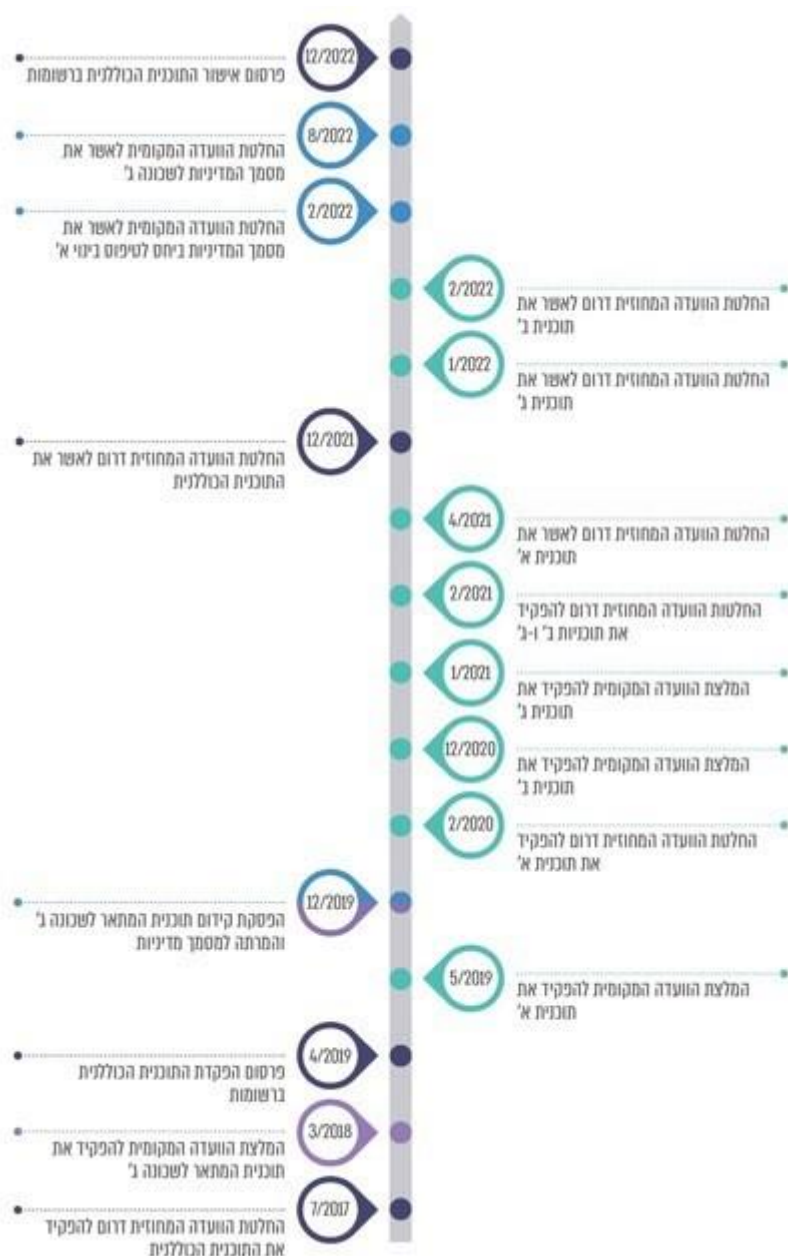
- (2) הוועדה המקומית המליצה להפקיד את התוכנית בהיקף של 21 יחידות דיור. הוועדה המחוזית החליטה להפקיד את התוכנית בהיקף של 23 יחידות דיור.
- (3) הוועדה המקומית דנה בתוכנית לראשונה במאי 2017 והמליצה על הפקדת התוכנית בהיקף של 14 יחידות דיור. הוועדה המקומית קיימה דיון חוזר בתוכנית בספטמבר 2019 והמליצה על הפקדת התוכנית בהיקף של 10 יחידות דיור בלבד.
- (4) הוועדה המקומית המליצה להוסיף רק 6 יחידות דיור, ואילו הוועדה המחוזית אישרה בהחלטתה להפקיד את התוכנית תוספת של 8 יחידות דיור. התוכנית שהופקדה בסופו של דבר כללה 12 יחידות דיור.
- (5) לגבי מתחמים לפיתוח על פי תוכניות תקפות, נקבע כי תוכנית מפורטת בתת המתחם לא תכלול שינוי משמעותי באופי הבינוי הקיים והמאוסר. התוכנית הכוללת קובעת הוראות מעבר שבהן נקבע כי במתחמים קיימים ללא תוספת פיתוח יהיה ניתן לאשר תוכניות מפורטות ללא צורך בתכנון כולל או במסמך מדיניות, אך היא אינה מבהירה מהי החריגה המתאפשרת, אם בכלל, מהקביעה כי הבנייה במתחמים אלו לא תכלול שינוי משמעותי באופי הבינוי הקיים והמאוסר. ראו סעיף 6.1.6(ג): הוראות מעבר בתוכנית המתאר הכוללת הר/2050.
- (6) תוכנית במ/600 קבעה כי מספר הקומות במגרשים בייעוד "מגורים מיוחד" ייקבע על פי תוכנית מפורטת.
- (7) הוועדה המקומית המליצה על הפקדת התוכנית בהיקף של 35 יחידות דיור והוועדה המחוזית החליטה על הפקדת התוכנית בהיקף של 26 יחידות דיור. בהחלטתה בדיון בהתנגדויות מסרה הוועדה המחוזית כי היא שוקלת להגדיל את מספר יחידות הדיור מ-26 ל-35 יחידות דיור.
- (8) הוועדה המקומית המליצה על הפקדת התוכנית בהיקף של 78 יחידות דיור והוועדה המחוזית החליטה על הפקדת התוכנית בהיקף של 63 יחידות דיור. בהחלטתה בדיון בהתנגדויות לתוכנית ו' קבעה הוועדה המחוזית כי מספר יחידות הדיור בתוכנית זו יוגדל מ-63 ל-78 יחידות דיור.

באר שבע

הוועדה המקומית באר שבע קידמה בין מאי 2019 לינואר 2021 שלוש תוכניות נקודתיות (א'-ג') בשכונה ג'. התוכניות כללו תוספת של זכויות - יחידות דיור וקומות - ביחס לתוכניות המאושרות. להלן תרשים המציג את תהליך קידומן של התוכניות ביחס לקידום נורמות תכנוניות כוללות שרלוונטיות לשכונה.



תרשים 23: תהליך קידומן של התוכניות הנקודתיות א'-ג' ביחס לקידום התוכנית הכוללנית בארבע, תוכנית המתאר לשכונה ג' ומסמכי המדיניות לשכונה ג'*



* בתרשים זה, בשונה מבלוח שלעיל, צוינו מועדי החלטת מוסדות התכנון לאשר את התוכניות הנקודתיות ולא מועדי פרסום האישורים ברשומות.



הוועדה המקומית המליצה על הפקדת תוכניות א'-ג' בהתבסס על תוכנית מתאר מוצעת לשכונה ג' שקידומה הופסק, ועל אף שתוכניות ב' ו-ג' כללו היקפי בינוי שסטו מהיקפי הבינוי שנקבעו בה, וכן בהתבסס על מסמך מדיניות (שקודם במקום תוכנית זו) שהיה בתהליך הכנה ועדכון אך טרם אושר בוועדה המקומית.

בדיון הוועדה המקומית בנוגע לתוכנית ג' עמדה הוועדה על חשיבות קידום התוכניות הנקודתיות בשכונה ג', לאור השפעתן על הליכי ההתחדשות בשכונה.

נמצא כי שלוש התוכניות קודמו טרם אישורו של מסמך מדיניות הנדרש בתוכנית הכוללת המופקדת כתנאי לקידום תוכניות מפורטות.

עוד נמצא כי במסגרת דיוניה התייחסה הוועדה המקומית **באר שבע** להשפעות נקודתיות של התכנון המוצע, בעיקר מבחינת תנועה, חניה ונגישות. יחד עם זאת, הוועדה לא עמדה על השפעתן המצטברת של תוספת יחידות דיור וזכויות הבנייה הכלולות בתוכניות ב' ו-ג' על שטחי הציבור הנדרשים, על התנועה ועל התשתיות במרחב שעליו הן חלות. הוועדה התבססה בהחלטותיה בדיונים אלה על בדיקות שנעשו במסגרת קידומה של תוכנית המתאר המוצעת לשכונה ג', למרות הסטייה המוצעת בהיקפי הבינוי של שתי התוכניות ביחס אליה (שש ותשע יחידות דיור יותר מאשר בתוכנית המתאר) - סטייה שלא אושרה על ידי הוועדה באותה העת.

הוועדה המקומית **באר שבע** ציינה בתשובתה כי עמידה על ההשפעות המצטברות מבחינה תנועתית ופרוגרמטית מתקיימת רק עם אישור תוכניות רבות, ולא תוכניות מועטות, מכיוון שלא הייתה חריגה מסף יחידות הדיור המוצע במסגרת תוכנית המתאר לשכונה ג'. כמו כן ציינה הוועדה כי מלבד תוכניות א'-ג' היא לא קידמה תוכניות נוספות בשכונה ג' עד לעדכון המדיניות לשכונה, וכי במסגרת עדכון המדיניות נערכה בדיקה פרוגרמטית של שטחי הציבור בשכונה.

הוועדה המחוזית **דרום** החליטה על הפקדת תוכנית א' בפברואר 2020 ואישורה פורסם ברשומות ביוני 2021. בפברואר 2021 החליטה הוועדה המחוזית על הפקדת תוכניות ב' ו-ג'.

בדיוני הוועדה המחוזית **דרום** מפברואר 2021¹¹⁰, שבהם הוחלט להפקיד את התוכניות הנקודתיות ב' ו-ג' בשכונה ג', העלתה נציגת לשכת התכנון המחוזית את הבעייתיות שבקידומן של מספר תוכניות נקודתיות בשכונה ג', המציעות תוספת משמעותית של יחידות דיור ביחס למצב המאושר וכן תוספת מצטברת של יחידות דיור ביחס למוצע בתוכנית המתאר לשכונה. זאת בטרם אישורה או אישור המדיניות המחליפה אותה בוועדה המחוזית. מהדיונים עולה כי בשכונה ג' קיימות בעיות תנועתיות, תשתיות ופרוגרמטיות הדורשות מענה תכנוני רחב שאינו יכול להינתן בגבולות התוכנית הנקודתית, ועליהן להיבחן במסגרתו של תכנון כולל לשכונה. קידומן של תוכניות נקודתיות המציעות תוספת מצטברת של יחידות דיור בזו אחר זו בהיעדר בחינת המענים התכנוניים כאמור, עלול להוביל לפגיעה ברמת השירותים הניתנים לתושבי השכונה הנוכחיים והעתידיים.

בדיונים אלה ביקשה הוועדה המחוזית מהוועדה המקומית **באר שבע** כי תציג לה את המדיניות הכוללת לשכונה בהקדם האפשרי כדי לקבל תמונת מצב על היבטי הרוחב ובכללם התאמת

110 פרוטוקול משיבת הוועדה המחוזית דרום מ-1.2.21, ומ-15.2.21.



התשתיות והמענה לצורכי הציבור. עוד קבעה הוועדה המחוזית כי לא תקדם עוד תוכניות החורגות מהמדיניות המבוססת על התוכנית הכוללת שהוכנה לשכונה, אלא אם תציע לה הוועדה המקומית מסגרת מוגדרת וברורה שתסביר את רצונה לסטות מתוכנית המתאר לשכונה ג' כפי שהוגשה והיא תמצא לנכון לאמץ מסגרת זו¹¹¹.

המדיניות המעודכנת ביחס למגרשי "טיפוס בינוי א", שתוכניות ב' ו-ג' התייחסו אליו, נדונה ואושרה בוועדה המקומית בארבע שנים בפברואר 2022. מסמך המדיניות לשכונה ג' שתוכנית א' התייחסה אליו נדון ואושר בוועדה המקומית בארבע שנים באוגוסט 2022.

נמצא כי הוועדה המחוזית **דרום** אישרה את הפקדת תוכנית א' בפברואר 2020, תוך הגדלת מספר יחידות הדיור ביחס להמלצת הוועדה המקומית להפקדת התוכנית¹¹², ואת תוכניות ב' ו-ג' בפברואר 2021 טרם אישור מדיניות תכנונית כוללת לשכונה כנדרש בתוכנית הכוללנית המופקדת.

מומלץ לוועדה המקומית **באר שבע** לבחון את קידומן של תוכניות נקודתיות שאינן מתבססות על תכנון כולל מאושר בשים לב להשפעתן המצטברת על המרחב התכנוני ועל התשתיות הציבוריות הקיימות. מומלץ שאישור תוכניות נקודתיות ייעשה בהתבסס על מדיניות תכנונית שקופה ואחידה.

הוועדה המקומית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי תוכניות א'-ג' סטות מקביעות התוכנית הכוללנית רק בנוגע לאישור מסמך המדיניות לשכונה כתנאי לקידום תוכניות מפורטות, וכי ביתר הנשאים הנוגעים לגובה הבינוי, לעיצוב עירוני ולשימושים המותרים בתוכניות, תוכניות א'-ג' תואמות את קביעות התוכנית הכוללנית. בתשובתה ציינה הוועדה כי תוכנית המתאר לשכונה ג' נדונה בישיבותיה ושימשה בסיס למדיניות הוועדה המקומית מאז הדיון בה. כמו כן מסרה הוועדה המקומית כי לנוכח החלטת הוועדה המחוזית **דרום**, לא קודמו תוכניות נוספות בשכונה עד לעדכון המדיניות לשכונה. עוד ציינה כי יש לאפשר לוועדה המקומית שיקול דעת בקבלת החלטות בסטייה ממדיניות, כל עוד היא קובעת מנגנונים להבטחת עקרון השוויוניות ובחינת השפעותיה של ההחלטה.

מומלץ כי הוועדה המקומית **באר שבע** והוועדה המחוזית **דרום** יתייחסו בהחלטותיהן לסטייה המוצעת בתוכניות הנקודתיות ביחס לקביעות התוכנית הכוללנית המופקדת וינמקו ויתעדו את החלטותיהן בהתייחס לסטייה זו.

111 פרוטוקול מישיבת הוועדה המחוזית דרום מ-15.2.21. לפי פרוטוקול ועדת משנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית דרום מ-9.2.22, מסמך ההצעה לעדכון מדיניות שכונה ג' הועבר לעיון לשכת התכנון של הוועדה המחוזית דרום במהלך דצמבר 2021.

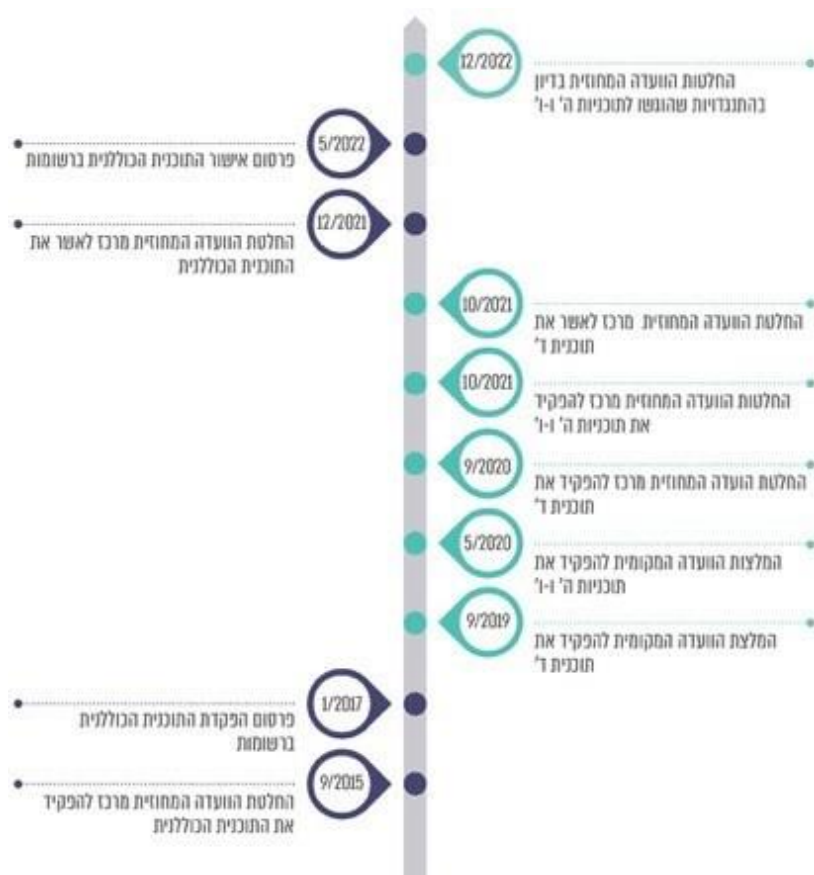
112 הוועדה המקומית באר שבע המליצה להפקיד את תוכנית א' בהיקף של 21 יחידות דיור תוך התאמת מספר יחידות הדיור להיקף יחידות הדיור שנקבע בתוכנית המתאר לשכונה ג'. הוועדה המחוזית דרום החליטה להפקיד את התוכנית בהיקף של 23 יחידות דיור בכפוף לדוח שמאי-כלכלי שיוגש בהתאם לתקן 21. בדיון להפקדת תוכנית א' ציין נציג לשכת התכנון המחוזית כי תוכנית המתאר לשכונה ג' קבעה כי מספר יחידות הדיור במגרש יעמוד על 16 יחידות דיור.



הוד השרון

בשנים 2017 - 2020 קידמה הוועדה המקומית **הוד השרון** שלוש תוכניות נקודתיות (ד'-ו') שכללו הגדלת צפיפויות ותוספת של זכויות ביחס לתוכניות המאושרות. להלן תרשים המציג את תהליך קידומן של התוכניות ביחס לקידום נורמות תכנוניות כוללות רלוונטיות.

תרשים 24: תהליך הקידום של התוכניות הנקודתיות ד'-ו' ביחס לקידום התוכנית הכוללנית הוד השרון*



* בתרשים זה, בשונה מבלוח שלעיל, צוינו מועדי החלטת מוסדות התכנון לאשר את התוכניות הנקודתיות ולא מועדי פרסום האישורים ברשומות.

תוכניות ה' ו-ו': נמצא כי הוועדה המקומית **הוד השרון** קידמה את תוכניות ה' ו-ו' שכללו הגדלה של הצפיפות בתחומן וסטייה מהתוכנית הכוללנית המוצעת - שלפיה נדרשת הכנה של תוכנית מתחמית מפורטת או מסמך מדיניות מאושר לתת-המתחם, בלא שדנה בסטייה מקביעת התוכנית הכוללנית ולפיה נדרשת הכנה של תוכנית מתחמית מפורטת או מסמך מדיניות מאושר לתת-המתחם.



הוועדה המקומית **הוד השרון** מסרה בתשובתה כי היא סברה שנכון יהיה לקדם את תוכניות ה' ו-ו' בהיעדר מסמך מדיניות, מהסיבות האלה: התוכניות חלות על שטחים בחלקו הצפוני של מרכז העיר, במובלעת תכנונית שנותרה ללא תכנון, ולכן קידומן אינו תלוי בתכנון הכולל של מרכז העיר. לגבי תוכנית ו' הוועדה עמדה בתשובתה על הצורך לייצר מבנה זהה וסימטרי למבנה הנמצא בצידו המזרחי של הרחוב. לגבי תוכנית ה' מסרה הוועדה כי היא מציעה מבנה של שמונה קומות, בהתאם להנחיות התוכנית הכוללנית.

נמצא כי הוועדה המחוזית **מרכז** החליטה להפקיד בספטמבר 2020 את תוכנית ד' **בהוד השרון**, אף שכללה הגדלה של הצפיפות ביחס למצב הקיים (12 יחידות דיור לעומת ארבע יחידות דיור במצב הקיים) ואף שסטתה מהתוכנית הכוללנית המופקדת, שלפיה תוכנית מפורטת בתת-המתחם שבו חלה התוכנית לא תכלול שינוי משמעותי באופי הבינוי הקיים והמאוסר. הוועדה המחוזית אף החליטה לכלול בתוכנית המופקדת מספר יחידות דיור הגבוה מזה שהמליצה עליו הוועדה המקומית¹¹³.

הוועדה המקומית **הוד השרון** הבהירה בתשובתה כי תוכנית ד' חלה על שטח שממוקם במתחם המוגדר ללא שינוי משמעותי באופי הבינוי הקיים והמאוסר על פי התוכנית הכוללנית, וכי היא חלה על מובלעת תכנונית בשתי חלקות לא מבונות השוכנות בסביבה בנויה. התוכנית המוצעת יצרה חלוקה מחדש של המגרש שעליו חלה התוכנית לטובת הקמת מגרשי בנייה התואמים לשטח המגרש ולצפיפות שנקבעו בתוכנית המאוסרת שקדמה לתוכנית ד'.

הוועדה המחוזית **מרכז** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תוכנית ד' היא תוכנית בעלת השפעה מזערית מאוד על סביבתה, וכי החלטת הוועדה להגדיל את מספר יחידות הדיור מ-4 ל-12 במגרש השוכן בסביבה עירונית ובתחום השפעה של המטרו היא סבירה. במקרה זה הסתיימה תוכנית הכוללנית נדרשת עקב צרכים תכנוניים בשטח ויעול השימוש בקרקע ולצורך התאמת התכנון למגמות תכנון עדכניות שלא נכללו בתוכנית המתאר הכוללנית.

באשר לתוכניות ה' ו-ו' שעליהן המליצה הוועדה המקומית **הוד השרון**, בהיעדר מסמך מדיניות למתחם שעליו הן חלות, החליטה ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית **מרכז** באוקטובר 2021 להפקיד בכפוף להתאמת הצפיפות המוצעת בהן לצפיפות שנקבעה בתוכנית מאושרת הר/במ/600. במסגרת הדיון עמדה הוועדה המחוזית מרכז על הקושי בקידום תוכניות נקודתיות הסוטות מהחלטות שנקבעו בתוכנית הכוללנית שנמצאת לפני מתן תוקף וקובעת, כי נדרש להכין מסמך מדיניות למתחם. בדיון הדגישו יו"ר הוועדה המחוזית דאז, היועץ המשפטי של הוועדה ונציגי לשכת התכנון כי אין הצדקה לחריגה מקביעות התוכנית הכוללנית שנמצאת בשלב האחרון למתן תוקף.

יצוין כי לאחר סיום הביקורת, בדצמבר 2022, דנה **ועדת המשנה להתנגדויות של מחוז מרכז** בהתנגדויות לתוכניות ה' ו-ו' שהוגשו לה. בהחלטתה בעניין ההתנגדויות קבעה הוועדה כי מספר יחידות הדיור בתוכנית ו' יוגדל מ-63 ל-78 יחידות דיור. באשר לתוכנית ה' מסרה הוועדה כי היא שוקלת להגדיל את מספר יחידות הדיור מ-26 ל-35 יחידות דיור, אך שינוי זה נדרש לפרסום לפי

¹¹³ יצוין כי הוועדה המחוזית מרכז החליטה על הפקדת התוכנית בכפוף לשינויים הכוללים המרת ייעוד אחד מתאי השטח בתחום התוכנית מייעוד מגורים לייעוד שטח ציבורי פתוח לטובת יצירת תשתית פיזית לעידוד הליכה רגלית. התוכנית שהופקדה כללה 12 יחידות דיור - שתי יחידות פחות מהמספר המבוקש ושתי יחידות יותר מהמלצת הוועדה המקומית. בסך הכול אושרה תוספת של שמונה יחידות דיור ביחס למצב המאוסר.



סעיף 106ב¹¹⁴ לחוק לאור השינוי בגובה הבינוי הצפוי בעקבות תוספת יחידות הדיור. בהחלטתה נימקה הוועדה את תוספת יחידות הדיור במיקומן של התוכניות לאורך ציר תחבורה ראשי ובתחום השפעת המטרו וקבעה כי הצפיפויות שנקבעו בתוכנית במ/600, שעליהן התבססה הוועדה המחוזית בהחלטתה להפקיד את התוכנית, הן ארכאיות ואינן מתאימות למגמות התכנון המאושרות.

מהאמור עולה כי החלטת ועדת המשנה להתנגדויות של מחוז מרכז בעניין תוכניות ה' ו-ו' שהוגשו לה שינתה את החלטת ועדת המשנה הנקודתית. החלטת ועדת המשנה הנקודתית - שהתקבלה פה אחד כשנה קודם לכן¹¹⁵ - הייתה להתנות את הפקדת תוכניות ה' ו-ו' בהתאמת הצפיפויות המוצעות לתוכנית המאושרת במ/600 לאור היעדרו של מסמך מדיניות למתחם הנדרש בתוכנית הכוללנית לצורך הגדלת הצפיפות, והיא הסתמכה על עמדת יו"ר הוועדה המחוזית דאז, היועץ המשפטי של הוועדה ונציגי לשכת התכנון.

נמצא כי ועדת המשנה להתנגדויות של מחוז **מרכז** עמדה בהחלטתה על הצורך בהגדלת הצפיפויות ביחס למצב המאושר לצורך התאמתן למגמות התכנון העדכניות ולאור הסמיכות לתוואי קו מטרו עתידי. יחד עם זאת, הוועדה לא עמדה בהחלטתה על כך שטרם אושר מסמך מדיניות¹¹⁶, כנדרש בתוכנית הכוללנית המאושרת כתנאי להגדלת הצפיפויות במתחם, ולא נימקה החלטתה בהתייחס לאי-התקיימותו של תנאי זה.

הוועדה המחוזית **מרכז** השיבה למשרד מבקר המדינה כי החלטתה לגבי תוכנית ו' והוספת יחידות הדיור שהיא שוקלת לבצע בתוכנית ה' עולות בקנה אחד עם מגמות תכנון עדכניות, עם המחסור במשאב הקרקע בישראל ועם הצורך בתוספת יחידות דיור, וכן עם העובדה שהתוכנית חלה במרחב ההשפעה של תחנת המטרו העתידית. התכנון המוצע עדיף על תכנון ישן, ובבחינה השתלבותו במרקם העירוני הקיים, בתוכנית המתאר ובתפיסה התכנונית העתידית שבהכנה של המתחם שבו התוכנית נמצאת. הוועדה המחוזית ציינה כי החלטתה בתוכניות אלו מנומקת, מפורטת ומתייחסת לכל הנושאים התכנוניים והמשפטיים הרלוונטיים.

נמצא כי ועדת המשנה להתנגדויות של מחוז **מרכז** לא עמדה בהחלטתה על ההנמקות אליהם התייחסה ועדת המשנה הנקודתית לעת הפקדת התוכנית בהתייחס לקביעת התוכנית הכוללנית המחייבת הכנת מסמך מדיניות למתחם.

מומלץ לוועדה המקומית **הוד השרון** ולוועדה המחוזית **מרכז** לאשר תוכניות נקודתיות בהלימה לתוכניות בדרג גבוה יותר שהופקדו, במיוחד כשמדובר בתוכנית כוללנית ליישוב. סטייה מתוכנית כוללנית לקראת אישור עשויה ליצור תקדימים תכנוניים העלולים לערער את מעמדה וקביעותיה של התוכנית הכוללנית לכשתאושר.

114 סעיף 106ב לחוק קובע כי אם לדעת מוסד התכנון קבלת ההתנגדות עלולה לפגוע באדם שאף הוא רשאי להגיש התנגדות לתוכנית, המוסד לא יכריע בעניין ההתנגדות לפני שיתן לאותו אדם הזדמנות להשמיע את טענותיו.

115 תמליל דיון משיבת ועדת המשנה הנקודתית של מחוז מרכז מ-25.10.21.

116 לפי פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה של הוועדה המקומית הוד השרון מ-13.11.22. הוועדה המקומית דנה במסמך המדיניות למרכז העיר ב-31.7.22 אך טרם אישרה אותו סופית. המסמך כולל התייחסות לעקרונות מנחים לתכנון לאורך תוואי המטרו.



הוועדה המקומית **הוד השרון** ציינה כי אחד העקרונות המובילים בתוכנית הכוללנית לעיר הוא תכנון כולל ומתחמי, הן בתוכניות כוללות והן באמצעות מסמכי מדיניות ותוכניות אב, זאת כדי למנוע תכנון נקודתי שאינו מתבסס על ראייה כוללת ורחבה. עוד ציינה הוועדה כי בעת שהיא דנה בתוכנית נקודתית או מתחמית, היא מקפידה על בחינת ההתאמה בין התוכנית האמורה ובין התוכנית הכוללנית. אם התוכנית המוצעת אינה תואמת לתוכנית הכוללנית ונמצאה הצדקה תכנונית לקידומה, השיקולים הרחבים מובאים בפני חברי הוועדה המקומית לקבלת הכרעה בנושא.

מומלץ לוועדה המקומית **הוד השרון** ולוועדה המחוזית **מרכז** לנקוט משנה זהירות באישור תוכניות נקודתיות שאינן בהלימה לתוכנית הכוללנית ולקביעותיה ולהקפיד על פירוט הנימוק לסטיות ביחס לדרישות התוכנית הכוללנית.

מומלץ כי ככל שהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות סוטה מהחלטות קודמות של הוועדה המחוזית **מרכז** או של ועדות המשנה הפועלות תחתיה וסותרת את הנימוקים שעמדו בבסיס החלטותיהן של ועדות אלה, היא תנמק את הסטייה בהחלטתה.

עוד מומלץ לוועדה המקומית **הוד השרון** להשלים את הכנת מסמך המדיניות למרכז העיר, בהתאם לקביעות התוכנית הכוללנית, כך שיהווה מסמך מנחה לקידום תוכניות בהתאם למגמות התכנון העדכניות.



מהאמור עולה כי הליך אישור התוכניות הכוללניות **לבאר שבע** ולהוד **השרון**, ממועד ההחלטה על הפקדתן ועד לאישורן ברשומות, ארך כחמש וכשבע שנים בהתאמה. לאורך שנים אלו, קידמו הוועדות המקומיות **באר שבע** ו**הוד השרון**, והוועדות המחוזיות **דרום ומרכז** תוכניות נקודתיות בסטייה מקביעות התוכניות הכוללניות לאור צרכים שעלו מהשטח, וכמענה ליוזמות פרטיות.

מומלץ למינהל התכנון לבחון דרכים לקיצור זמני הטיפול בתוכניות כוללניות. עוד מומלץ כי מינהל התכנון ינחה את הוועדות המקומיות והמחוזיות להשלים את מסמכי המדיניות הנדרשים בתוכניות הכוללניות המקודמות כתנאי לקידום תוכניות מפורטות, בהן תוכניות נקודתיות בתחומן, במקביל לקידום התוכניות הכוללניות האמורות.

עוד מומלץ לוועדות המקומיות **באר שבע** ו**הוד השרון** ולוועדות המחוזיות **דרום ומרכז** לפעול לזיהוי אזורים שבהם נדרשת גמישות תכנונית ביחס לקבוע בתוכנית הכוללנית כבר בשלב התכנון. מומלץ כי גמישות זו תקבל ביטוי בהוראות התוכנית הכוללנית ולא לעת קידומן של תוכניות נקודתיות הסוטות מההחלטות שנתקבלו במסגרת קידומו של התכנון הכולל.

הוועדה המקומית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי חשוב לפעול לפי עקרון הגמישות הן בתוכנית הכוללנית והן במדיניות, ויש ליצור איזון בינו לבין הוודאות התכנונית. הוועדה הוסיפה כי תמשיך להביא בחשבון את נושא הגמישות בעת הכנת מסמכי המדיניות בעיר.

מומלץ כי מינהל התכנון ישקול לעשות בדיקות יזומות של התוכניות הכוללניות באופן עיתי בהשוואה למגמות התכנון העדכניות ויפעל ליישום מנגנון שיאפשר עדכון התוכניות הכוללניות בהתאם למגמות אלו.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי נכון למועד תשובתו הוא פונה לרשויות מקומיות שאושרה להן תוכנית כוללת במהלך העשור האחרון לצורך מעקב אחר תוכניות אלו ובחינת הצורך בעדכון בהליך סטטוטורי או במסגרת אחרת. כמו כן, מינהל התכנון אף מקבל פניות יוזמות מטעם הרשויות המקומיות לצורך קידום תכנון בתחום שיפוטן או לצורך עדכון התוכנית הכוללת של הרשות.

תוכניות המציעות סטייה מתוכנית כוללנית שהתקבלה לגביה החלטת הפקדה

להלן בלוח פירוט תוכניות נקודתיות שקודמו במרחבי התכנון של **באר שבע** ו**נתניה** בסטייה מהתוכניות הכלליות לרשויות אלה לאחר שנתקבלה החלטת הפקדה בנוגע לתוכניות הכלליות.

לוח 8: פרטי תוכניות שקודמו בסטייה מהתוכניות הכוללניות שהתקבלה בעניינן החלטת הפקדה במרחבי התכנון של באר שבע ונתניה

הדרישות בתוכנית הכוללנית, בתוכנית המתאר או במסמך המדיניות	תוכנית נקודתית				סטטוס התוכנית הכוללנית בזמן ההחלטה על הפקדת התוכנית הנקודתית	תוכנית נקודתית					
	יחידות דיור (יח"ד)		קומות			מועד המלצת ההפקדה	מועד החלטת ההפקדה	מועד פרסום האישור ברשומות	סטטוס התוכנית הנקודתית	סמכות	מספר התוכנית, שטח ופרטים עיקריים
	מוצע	קיים או מאושר	מוצע	קיים או מאושר							
באר שבע											
התוכנית הכוללנית מתנה שילוב בנייה גבוהה בבנייה מרקמית בהכנת מסמך מדיניות שבו יאוחד מתחמי פינוי בינוי שיאפשר זאת	84	0 - יעוד הקרקע במצב המאושר הוא אזור מסחרי שמיועד לתחנת רדיו מסחרית ואינו כולל יחידות דיור	13	2+גג	החלטת הפקדה	יוני 2016 ספטמבר 2017 אוקטובר 2018	מאושרת	מחוזית	א. 605- 0285890: מגורים, מסחר, תעסוקה, 4.25 דונם		



הדרישות בתוכנית הכוללנית, המתאר או במסמך המדיניות	תוכנית נקודתית				סטטוס התוכנית הכוללנית בזמן ההחלטה על הפקדת התוכנית הנקודתית	תוכנית נקודתית			
	יחידות דיור (יח"ד)		קומות			מועד המלצת ההפקדה	מועד החלטת ההפקדה	סטטוס התוכנית הנקודתית	סמכות
	מוצע	קיים או מאושר	מוצע	קיים או מאושר					
נתניה									
מדובר באזור שמסומן כאזור להתחדשות עירונית, ובתוכנית הכוללנית נקבעו לגביו תנאים שמאפשרים הכנה ואישור של תוכניות מפורטות ⁽¹⁾	32 יחידות דיור ו-72 חדרי מלון	10 יחידות דיור ו-88 חדרי מלון	26	15	החלטת הפקדה	ספטמבר 2018 נובמבר 2019	מאושרת	מקומית	ב. 408-0557132 מגורים ותיירות, 1.2 דונם
10 קומות	30	17	16 ⁽²⁾	12 ⁽²⁾	החלטת הפקדה	יוני 2019 יוני 2022	מאושרת	מקומית	ג. 408-0679993 מגורים, 1.3 דונם
10 קומות	19	12	19	6	החלטת הפקדה	דצמבר 2017 יולי 2019	נדחתה	מחוזית	ד. 408-0473462 מגורים, 0.9 דונם
10 קומות	108	52	22 ו-34 בשני מגדלים	8	החלטת הפקדה	ינואר 2019 ינואר 2020	נדחתה	מחוזית	ה. 408-0433326 מגורים, מבנים ומוסדות ציבור, שטח פרטי פתוח, דרך, 3.5 דונם

על פי הוראות תוכנית מאושרת 125/108/03/5; פרוטוקול ישיבת משנה של הוועדה מקומית באר שבע מ-8.6.16; פרוטוקול משיבת הוועדה המחוזית דרום מ-4.9.17; הוראות תוכנית מספר 408-0557132: נת/מק/1/9/801/א/מגדל סגולה, נתניה, טבלת זכויות והוראות בניה - מצב מאושר; פרוטוקול משיבת ועדת המשנה של הוועדה המקומית נתניה מ-3.9.18; פרוטוקול דיון ועדת המשנה של הוועדה המקומית נתניה מ-24.6.19; פרוטוקולים משיבות ועדת המשנה של הוועדה המקומית נתניה מ-27.12.17 ומ-21.1.19; פרוטוקול ישיבת ועדה המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית מרכז מ-8.7.19; פרוטוקול ישיבת הוועדה המחוזית מרכז מ-20.1.20; בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) על פי הוראות התוכנית הכוללנית שעמדו בפני הוועדה המחוזית מרכז בעת הדיון בהפקדת התוכנית



הכוללנית, גרסה 23 מספטמבר 2017: (1) תנאי להכנת תוכנית מפורטת הוא הכנת מסמך מדיניות לכל שטח תת-המתחם (סעיף 4.1.4 א להוראות); (2) אישור תוכניות בסך כולל של עד 200 יחידות דיור או סך כולל של 20,000 מ"ר בפטור מהכנת מסמך מדיניות מחייב החלטה מנומקת של מוסד התכנון (ראו החלטת הוועדה המחוזית מרכז בדבר הפקדת התוכנית הכוללנית מ-26.9.17; (3) בדיקת נתוני מערכת הביוב ויכולתה להכיל את כמות השפכים הצפויה בתוכנית המבוקשת (סעיף 4.1.1ב); (4) בנייה לגובה תהיה בנסיגה מהרחוב החל בקומות 5 עד 8 (סעיף 4.1.5 א להוראות).

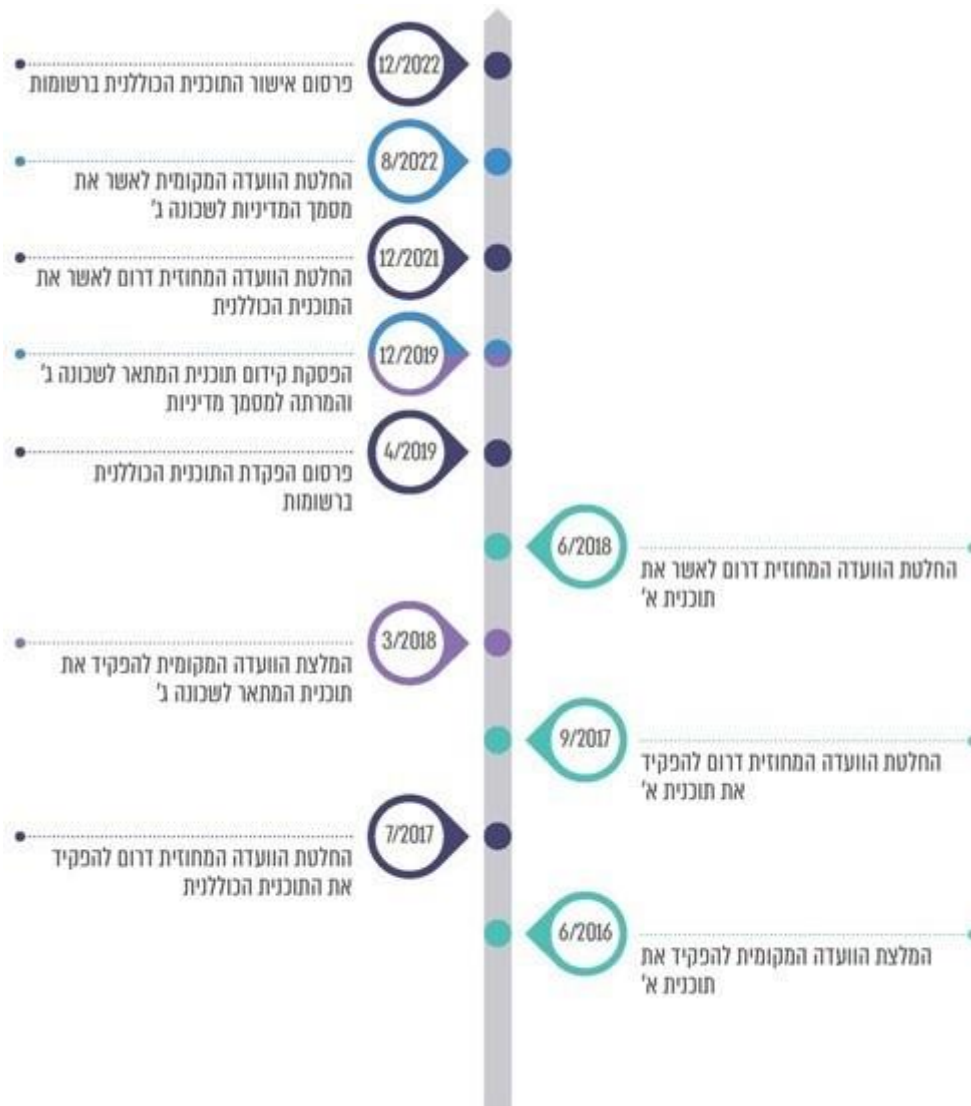
(2) הנתונים נלקחו מטבלת זכויות הבניה שצורפה לפרוטוקול ועדת המשנה של הוועדה המקומית נתניה מ-24.6.19 ופרוטוקול הוועדה המקומית נתניה מ-30.6.21. לצד זאת, יצוין כי בהוראות תוכנית ג' נקבע כי גובה המבנה המוצע הוא 16 קומות מעל קומת קרקע כפולה.

באר שבע

להלן בתרשים מוצג תהליך קידום תוכנית א' **לבאר שבע** ביחס לקידום התוכנית הכוללנית לעיר.



תרשים 25: תהליך הקידום של התוכנית א' ביחס לקידום התוכנית הכוללנית באר שבע*



* בתרשים זה, בשונה מבלוח לעיל, צוינו מועדי החלטת מוסדות התכנון לאשר את התוכניות הנקודתיות ולא מועדי פרסום האישורים ברשומות.

ביוני 2016 המליצה הוועדה המקומית **באר שבע** על הפקדתה של תוכנית א', המציעה תוספת משמעותית של יחידות דיור וקומות ביחס למצב המאושר, על בסיס כוונת הוועדה המקומית לחזק ולעבות את האזור.



נמצא כי הוועדה המקומית **באר שבע** קידמה את תוכנית א' בבנייה גבוהה של 13 קומות בהיעדר בסיס תכנוני לתוספות המשמעותיות המוצעות בה ביחס למצב המאושר וטרם גיבוש מסמך תכנוני לעיבוי הבנייה באזור בהתאם לכוונת הוועדה. הוועדה לא ציינה בהחלטתה את ההנמקות התכנוניות הנוגעות למאפייניו הייחודיים של המגרש שעליו חלה התוכנית, אשר מצדיקות את תכנון המגרש שלא במסגרת תכנון כולל.

הוועדה המחוזית **דרום** החליטה על הפקדת תוכנית א' בספטמבר 2017 ואישורה פורסם ברשומות באוקטובר 2018.

מהביקורת עולה כי הוועדה המחוזית **דרום** החליטה על הפקדת תוכנית א' הכוללת בנייה גבוהה של 13 קומות לעומת שתי קומות במצב הקיים בלי להתייחס לצורך בהתאמת התכנון לתוכנית הכוללת לעיר ולקביעותיה בעניין מסמך המדיניות הנדרש לצורך איתור מתחמים שבהם תשולב בנייה גבוהה בבנייה המרקמית בשכונה¹¹⁷. זאת כחודשיים לאחר שהוועדה המחוזית **דרום** החליטה על הפקדת התוכנית הכוללת לעיר.

בתשובת הוועדה המקומית **באר שבע** נמסר כי כפי שעולה מתרשים 25, המלצת הוועדה המקומית להפקיד את תוכנית א' התקבלה לפני שהתקבלה החלטת הוועדה המחוזית **דרום** להפקיד את התוכנית הכוללת, וכן לפני שהתקבלה המלצת הוועדה המקומית להפקיד את תוכנית המתאר לשכונה ג', שהייתה בשלבים ראשוניים של תכנון ולא ניתן היה להמתין לקידומה. כמו כן מסרה הוועדה המקומית כי מאפייניו של המגרש מבחינת גודלו ומקומו הצריכו חשיבה תכנונית ייחודית שלא הייתה יכולה לבוא לידי ביטוי במסגרת תכנון כולל. עוד ציינה הוועדה כי גם התוכנית הכוללת המאושרת מאפשרת קידום תוכנית בסטייה מקביעות התוכנית הכוללת, אם התוכנית מקודמת בסמכות מחוזית, ובתנאי שיש הנמקה תכנונית לקידומה והצגה של פתרונות תכנוניים לתוכנית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המקומית **באר שבע** ולוועדה המחוזית **דרום** כי גם במקרים שבהם עולה צורך בחיזוק אזורי עירוניים באמצעות עיבוי הבנייה בהליכי תכנון סטטוטורי, ימומש צורך זה בהתבסס על ראייה תכנונית רחבה וכוללת של האזור. הדבר ייתר הצורך בקידום תכנון ברמה נקודתית מוגבלת. עוד מומלץ כי אם הוועדה המקומית **באר שבע** מחליטה על קידום תוכניות נקודתיות משיקולים תכנוניים הנוגעים למאפיינים ייחודיים שאינם יכולים לקבל מענה באמצעות תכנון כולל, היא תפרט שיקולים אלה בהנמקות להחלטתה.

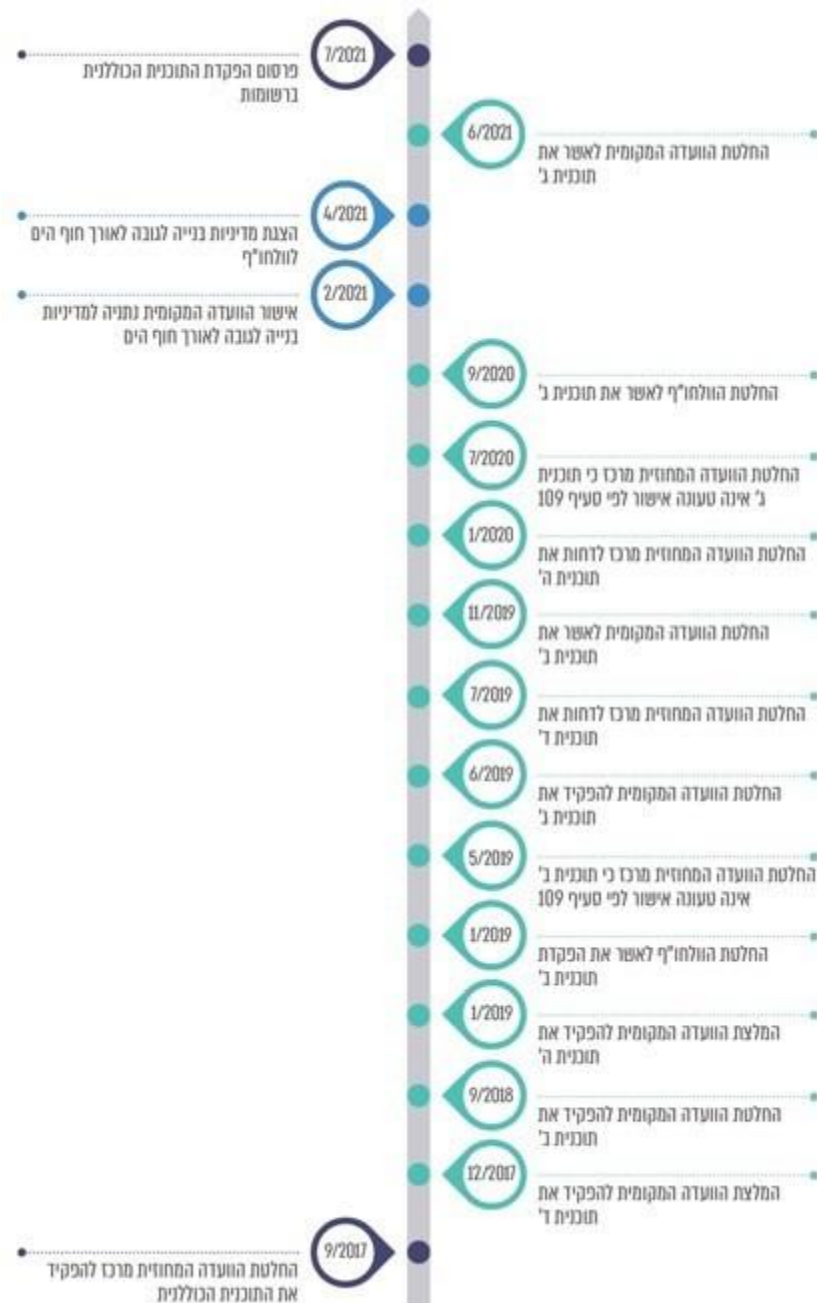
נתניה

הוועדה המקומית **נתניה** קידמה בשנים 2018 - 2019 ארבע תוכניות נקודתיות הכוללות תוספת זכויות, יחידות דיור וקומות ביחס לתוכניות המאושרות. ארבע התוכניות קודמו לאחר שהוועדה המחוזית **מרכז** קיבלה החלטה להפקיד את התוכנית הכוללת לעיר, כפי שמופיע בתרשים שלהלן.

117 כפי שעמד בפני הוועדה המחוזית דרום לעת הדיון בהפקדת התוכנית הכוללת.



תרשים 26: תהליך קידום של התוכניות ב'-ה' ביחס לקידום התוכנית הכוללת נתניה ולמדיניות הבנייה לגובה לאורך חוף הים*



* בתרשים זה, בשונה מבלוח שלעיל, צוינו מועדי החלטת מוסדות התכנון לאשר את התוכניות הנקודתיות ולא מועדי פרסום האישורים ברשומות.



נמצא כי הוועדה המקומית **נתניה** הפקידה ואישרה את תוכנית ב' בסטייה מקביעת התוכנית הכוללנית שהוועדה המחוזית החליטה להפקיד באותה עת, שלפיה תנאי להכנת תוכנית מפורטת במתחם שבו חלה תוכנית ב' הוא הכנת מסמך מדיניות לכל שטח תת-המתחם, וכי פטור מהכנת מסמך זה מחייב החלטה מנומקת של מוסד התכנון, דבר שלא עשתה הוועדה המקומית בעת החלטתה על הפקדת תוכנית ב'. הוועדה המקומית אף לא דנה ברקע התכנוני לאישור התוספות המשמעותיות בתא השטח שעליו חלה תוכנית ב' או בהשפעת התוספות המוצעות בתוכנית על סביבתה מבחינה פרוגרמטית, תשתיתית ותנועתית¹¹⁸.

עוד נמצא כי החלטת הוועדה המקומית להפקיד את תוכנית ג' התבססה על מדיניות שאינה עדכנית, שהותוותה בשנת 2004 ועודכנה בשנת 2009¹¹⁹, ועל בחינה פרוגרמטית שנערכה במסגרתה אז, בלי להתנות את קידום התוכנית בפרוגרמה מעודכנת או בהקצאת שטחים לטובת שימושים ציבוריים.

הוועדה המקומית **נתניה** בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת הוועדה המקומית **נתניה**) מסרה כי תוכנית ב' היא תוכנית להתחדשות עירונית התואמת את התוכנית הכוללנית וכן את תוכנית המתאר המחוזית (להלן - תמ"מ 8/21/3). עוד מסרה הוועדה כי החליטה על הפקדת תוכנית ג' לפני הפקדתה בפועל של התוכנית הכוללנית.

באשר לתוכניות ד' ו-ה', נמצא כי הוועדה המקומית המליצה על הפקדתן למרות סטייתן מהתוכנית הכוללנית שלגביה התקבלה החלטת הפקדה ובחריגה מגובה הבינוי שהוגדר לאזור בתוכנית הכוללנית.

תוכניות ד' ו-ה' הן תוכניות בסמכות מחוזית והחלטה בעניין קידומן הסטטוטורי נתונה בידי הוועדה המחוזית **מרכז**. נמצא כי הוועדה המחוזית **מרכז** דנה בתוכניות אלו והחליטה על דחייתן, בעיקר לאור חריגתן מהחלטת הוועדה המחוזית לעניין גובה הבינוי שהוגדר לאזור בתוכנית הכוללנית¹²⁰. בדיון בוועדה המחוזית שבו הוחלט על דחיית תוכנית ה'¹²¹ ציין מהנדס הוועדה המקומית **נתניה** כי לדעתו התוכנית אינה נכונה תכנונית, כי הוועדה המקומית טעתה כשלא בחנה את התוכנית ביחס לתוכנית הכוללנית המקודמת וכי ככל הנראה המליצה על הפקדתה בהיסח הדעת¹²².

118 אופן אישורן של תוכניות נקודתיות מכוח תוכנית נת/600/א ועל בסיס מדיניות בנייה לגובה בנתניה אף נבדק בהרחבה במסגרת דוח מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (2008), "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - תכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה - עיריית נתניה", עמ' 541 - 601.

119 המדיניות נדונה בוועדה המקומית ב-22.9.04 וכן ב-13.5.09. ראו גם פרוטוקול דיון ועדת המשנה של הוועדה המקומית נתניה מ-24.6.19.

120 פרוטוקול ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית מרכז מ-8.7.19 ופרוטוקול משיבת הוועדה המחוזית מרכז מ-20.1.20. במסגרת החלטתה בתוכנית ד' (מספר 408-0473462) ציינה הוועדה המחוזית כי היא ערה לכך שבסביבת התוכנית קיים בינוי החורג מגובה עשר קומות אך לאור הקרבה לים והבנייה הגבוהה לאורכו ראוי כי יישמרו שטחים שבהם לא תתאפשר בנייה הגבוהה מעשר קומות.

121 פרוטוקול משיבת הוועדה המחוזית מרכז מ-20.1.20.

122 יצוין כי בין הדיון בוועדה המקומית לבין הדיון בוועדה המחוזית התחלף מהנדס העיר נתניה.



בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הוועדה המקומית **נתניה** כי תוכנית ה' נדחתה על ידי הוועדה המחוזית **מרכז** בעקבות המלצת מהנדס העיר, וכי נכון למועד התשובה מקודמת תוכנית התואמת את הוראות התוכנית הכוללנית.

מהביקורת עלה כי למרות התוספות המשמעותיות במספר יחידות דיור והקומות המוצעות בתוכניות ב'-ה' (הנעה בין תוספת של 7 ל-56 יחידות דיור ובין 4 ל-26 קומות), הוועדה המקומית לא התייחסה בדיוניה להשפעת התוספות המוצעות על שטחי הציבור, על מערכות התשתיות ועל התנועה באזורים שבהם חלות התוכניות הנקודתיות.

מומלץ כי החלטות הוועדה המקומית **נתניה** יינתנו בהתייחס להשפעת התוספות המוצעות בתוכניות הנקודתיות על סביבתן. בנוסף מומלץ כי במקרים שבהם החלטות הוועדה המקומית סטות מקביעות התוכנית הכוללנית לגביה התקבלה החלטת הפקדה, הוועדה תנמק את החלטתה בהתייחס לסטייה זו.

אישור השר ודיונים בוועדה לשמירת הסביבה החופית

תוכניות ב' ו-ג' נתונות לקביעת חוק התכנון והבנייה¹²³ כי אם החליט מוסד תכנון להפקיד תוכנית, ככלל יעביר את התוכנית לעיונו של שר הפנים מיד לאחר ההחלטה. השר רשאי לקבוע בתוך 60 ימים כי התוכנית טעונה את אישורו לפי סעיף 109. סמכות זו של השר לגבי תוכניות בסמכות ועדה מקומית הואצלה לכל אחד מיושבי הראש של הוועדות המחוזיות לגבי המחוז שבו הוא מכהן. כלומר, בתוכנית שבסמכות הוועדה המקומית, יו"ר הוועדה המחוזית הרלבנטית בא בנעלי השר לצורך הפעלת סמכותו לפי לחוק האמור, והוא שמהווה את הגורם המוסמך לבחון את התוכנית ולקבל החלטה בעניין אישורה. עלה כי התוכניות הועברו לבדיקת הוועדה המחוזית מרכז ונקבע כי אינן טעונות אישור יו"ר הוועדה המחוזית, ללא הנמקה¹²⁴.

כמו כן, תוכניות ב' ו-ג' הן תוכניות המציעות שינויים בתחום הסביבה החופית, ועל כן חלות עליהן הוראות החוק שקובעות כי לא תופקד ולא תאושר תוכנית החלה בתחום הסביבה החופית או חלק ממנה, אלא לאחר קבלת אישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן - ולחו"ף). זאת אלא אם היא תוכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תוכנית מתאר מקומית שאושרה בוועדה¹²⁵.

תוכנית ב' נדונה בוועדה הממיינת של הוולחו"ף¹²⁶ בינואר 2019, וזו אישרה את הפקדת התוכנית בכפוף לתנאים. במסגרת החלטתה, שבה הוולחו"ף וקראה לוועדה המקומית להציג לפניה את המדיניות העירונית לבנייה לגובה בחזית חוף הים. מדיניות הבנייה לגובה לאורך חוף הים אושרה בוועדה המקומית בפברואר 2021 והוצגה לוולחו"ף באפריל 2021¹²⁷, לאחר אישור תוכנית ב' למתן

123 לפי סעיף 109(א) לחוק התכנון והבנייה.

124 החלטת הוועדה המחוזית מרכז בעניין עיון/אישור השר מ-30.5.19 ומ-30.7.20.

125 הוראות התוספת השניה לחוק התכנון והבנייה.

126 הוועדה הממיינת של הוועדה לשמירה על הסביבה החופית היא ועדת משנה שבה חמישה חברים מבין חברי הוולחו"ף. הוועדה הממיינת רשאית לאשר תוכנית ללא תנאים או לקבוע כי התוכנית דורשת את אישורה של הוועדה.

אתר מינהל התכנון, https://www.gov.il/he/departments/guides/valhof_committee

127 פרוטוקול משיבת הוועדה המקומית נתניה מ-22.2.21 ופרוטוקול ישיבת מליאת הוולחו"ף מ-21.4.21.



תוקף ולאחר הפקדת תוכנית ג' ואישורה בוולח"ף. יצוין כי במסגרת הדיון בתוכנית ב' ציינה יו"ר הוולח"ף כי הוועדה המקומית אינה עקבית במדיניותה והיא משנה אותה פעם אחר פעם.

נמצא כי למרות מיקומה של תוכנית ג' בתחום הסביבה החופית, הוועדה המקומית החליטה להפקידה ביוני 2019 בלי להתנות את הפקדתה בדיון בוולח"ף, וזאת שלא בהתאם לחוק. עוד נמצא כי במסגרת בדיקת תוכנית ג' לפי סעיף 109 העירה הוועדה המחוזית **מרכז** לוועדה המקומית **נתניה** על כך שהתוכנית נדרשת לדיון בוולח"ף לאור מיקומה בתחום הסביבה החופית¹²⁸. בעקבות כך התוכנית נדונה בוועדה הממיינת של הוולח"ף ובמליאת הוולח"ף באוגוסט ובספטמבר 2020, דהיינו לאחר הפקדתה.

בתשובתו מסר מינהל התכנון כי הוולח"ף דנה בכל ההיבטים של התוכניות העומדות בפניה, בכלל זה ההיבטים התכנוניים כפי שנקבעו בתוכניות הכוללניות, וכי במסגרת הדיון בתוכניות ב' ו-ג' דנה הוולח"ף בגובה הבנייה המוצע בתוכנית וביחסו לגובה הבנייה שנקבע בתוכנית הכוללנית.

נמצא כי הוולח"ף אומנם התייחסה בהחלטתה להנמקות התכנוניות לאישור תוכנית ג' בהתייחס להשפעתה על הסביבה החופית אך לא עמדה בהחלטתה על הסטייה מקביעות התוכנית הכוללנית לאזור התוכנית, כפי שהוצגה ואושרה בוולח"ף בפברואר 2020 ולא נימקה את החלטתה בהתייחס לסטייה זו¹²⁹.

כאמור, במסגרת סעיף 109 יו"ר הוועדה המחוזית מהווה את הגורם המוסמך לבחון את התוכנית ולקבל החלטה בעניין אישורה, תוך בחינת מתאם למדיניות לשכת התכנון המחוזית. יצוין כי קביעת תוכנית ג' כתוכנית שאינה טעונה אישור יו"ר הוועדה המחוזית אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הוועדה המחוזית עצמה בדיון שנערך באפריל 2019 בו הוחלט כי גובה הבינוי בשטחים ממערב לרחוב בן גוריון, בהם גם שטחה של תוכנית ג', ייוותר ללא שינוי ויעמוד על 10 קומות¹³⁰ - בניגוד למספר הקומות שתוכנית ג' מציעה. החלטה זו באה לידי ביטוי גם בהחלטת הוועדה המחוזית **מרכז** לדחות את תוכנית ד'¹³¹ כשנה קודם לקביעתה בתוכנית ג', לאור סטייתיה של תוכנית ד' מגובה הבינוי כפי שנקבע בהחלטת ההפקדה של התוכנית הכוללנית ובשל קביעת הוועדה המחוזית עצמה כי לאור הקרבה לים והבנייה הגבוהה לאורכו ראוי כי יישמרו שטחים שבהם לא תתאפשר בנייה הגבוהה מעשר קומות, וזאת למרות שבסביבת התוכנית קיים בינוי החורג מגובה זה¹³².

128 החלטת הוועדה המחוזית מרכז, מפורסמת בעמוד התוכנית באתר מינהל התכנון,

<https://mavat.iplan.gov.il/SV4/1/4000960081/310>

129 על החלטת הוולח"ף הוגש ערר לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה. ערר זה נדחה והתוכנית אושרה (ראו החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה בעניין תוכנית מספר 408-0679993 מ-3.2.21).

130 ישיבת הוועדה המחוזית מרכז מתאריך 8.4.19.

131 תוכנית ד' (מספר 408-0473462) המוצגת לעיל.

132 פרוטוקול ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית מרכז מ-8.7.19.



מהביקורת עולה כי הוועדה המחוזית **מרכז** קבעה שהתוכניות ב' ו-ג' אינן טעונות אישור לפי סעיף 109. זאת למרות היעדר ההנמקות הנדרשות על פי התוכנית הכוללנית לצורך קידום תוכנית בתחום אזור המיועד להתחדשות עירונית, למרות הסטייה מהגובה המחייב שנקבע בתוכנית הכוללנית שהוועדה המחוזית קיבלה החלטה להפקידה (בינוי בגובה 10 קומות לעומת 16 קומות שהציעה תוכנית ג')¹³³ וכפי שנימקה את דחיית תוכנית ד' בשל שמירת גובה הבינוי באזור זה.

בתשובתה ציינה הוועדה המקומית **נתניה** כי קיימת הקפדה יתרה על העברת תוכניות לאישור הוולח"ף לפני הפקדתן. עם זאת, במקרה של תוכנית ג' חלה טעות נקודתית, והיא תוקנה מייד עם גילוייה. עוד השיבה הוועדה המקומית כי לא סביר לעצור את התכנון העירוני עד להכרעה סופית של מוסדות התכנון בתוכנית הכוללנית.

הוועדה המחוזית **מרכז** מסרה למשרד מבקר המדינה כי תוכניות ב' ו-ג' הופקדו ואושרו בסמכות ועדה מקומית, וכי הן נבחנו לפי סעיף 109 ולא הייתה עילה לקבוע שהן טעונות אישור מחוסר סמכות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הוועדה המקומית **נתניה**, בפרט בהיותה ועדה עצמאית מיוחדת בעלת סמכויות תכנון נרחבות, תקבל את החלטותיה בהלימה להחלטות שהתקבלו בוועדה המחוזית. זאת, בפרט כשמדובר בהחלטות הנוגעות לתוכנית הכוללנית לעיר, שהיא התוכנית החשובה והמשמעותית המתווה את הפיתוח העירוני לשנים קדימה. על הוועדה המקומית **נתניה** להקפיד לקבוע בהחלטותיה הנוגעות לתוכניות בסביבה החופית כי תנאי להפקדתן יהיה העברתן לאישור הוולח"ף.

מומלץ כי החלטות הוועדה המחוזית **מרכז** בעניין תוכניות נקודתיות יתקבלו בשים לב להחלטות שנתקבלו על ידי בנוגע לתוכנית הכוללנית לעיר, ובשים לב להחלטותיה בעניין תוכניות נוספות המוגשות באותו האזור ולעקרונות התכנוניים שעליהם עמדה בדיונים קודמים. מומלץ כי החלטות הוולח"ף בדבר אישור תוכנית נקודתית בסטייה מתוכנית כוללנית שאושרה על ידי ינומקו גם בהתייחס לסטייה זו, כדי שעם פרסום ההחלטות תישמר הוודאות לגבי המצב התכנוני.

הוועדה המחוזית **מרכז** מסרה בתשובתה כי תיקח לתשומת ליבה את המלצת משרד מבקר המדינה בדבר הצורך בהפניית תשומת לב הוועדה המקומית אם יש בתוכניות בסמכות מקומית סטייה מתוכנית כוללנית.



133 מספר הקומות המאושר בתחום תוכנית ג' לפני אישורה היה 12 קומות, כלומר גבוה ממספר הקומות שנקבע לאזור זה (10 קומות) בהחלטת הוועדה המחוזית להפקדת התוכנית הכוללנית.



מהאמור עולה כי 16 מתוך 42 תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי שנדגמו במרחבי התכנון המקומיים של **באר שבע, גבעות אלונים** (במרחב התכנון של העיר **שפרעם**), **הוד השרון ונתניה**¹³⁴, קודמו בידי מוסדות התכנון בסטייה מתוכניות כוללניות הנמצאות בהכנה, מתוכניות שלגביהן התקבלה החלטת הפקדה או אישור או מתוכניות כוללניות מופקדות או מאושרות. זאת, בחלק מהמקרים, בלי שמוסדות התכנון עמדו על השפעתן המצטברת של תוספת יחידות דיור וחכיות הבנייה על שטחי הציבור הנדרשים, על התנועה ועל התשתיות במרחב שעליו חלות התוכניות הנקודתיות. לגבי חלק מהתוכניות הנקודתיות הוצגו לפני משרד מבקר המדינה שיקולים תכנוניים לקידומן חרף הסטייה, בין היתר עקב התמשכות הליכי תכנון התוכניות הכוללניות, אך אלו לא תועדו בפרוטוקולי הדיונים המפורסמים לציבור. במסגרת בדיקה זו לא עלו ליקויים בהליכי קידומן של 11 התוכניות **בראשון לציון**.

מומלץ כי מוסדות התכנון יקבלו את החלטותיהם בהתאם לקביעות התוכניות הכוללניות שלגביהן התקבלה החלטת הפקדה או אישור או תוכניות כוללניות מופקדות או מאושרות. מומלץ כי ככל שהחלטות מוסדות התכנון סוטות מקביעות התוכנית הכוללנית הם ינמקו את החלטותיהם בהתייחס לסטייה זו ויתעדו את נימוקיהם בפרוטוקול הדיון המפורסם לציבור לשם הגברת השקיפות לציבור. עוד מומלץ כי התכנון הנקודתי יקודם תוך כדי בחינת השפעותיו, התקדימים התכנוניים העלולים להיווצר בגינו והשפעותיו המצטברות על אופי האזור ועל קיבולת התשתיות, הדרכים ושטחי הציבור במרחב התכנון.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי על פי מדרג התוכניות והסמכויות שנקבעו בחוק התכנון והבנייה, לוועדה המחוזית מוקנית הסמכות לאישור תוכניות הסותרות את התוכנית הכוללנית. כך, לעיתים עולה צורך נקודתי המחייב סטייה מהתוכנית הכוללנית, ואם מדובר בצורך נקודתי אין בו כדי לפגוע בחזון התכנוני שנקבע בתוכנית הכוללנית, ובכל מקרה אין סיבה למנוע מהוועדות המחוזיות לפעול בהתאם לסמכויות שהקנה להן החוק. עוד ציין מינהל התכנון כי ההתייחסות להנמקות הנוגעות להחלטות התכנוניות המתקבלות בתוכניות הוא חלק מובנה בעבודתם של מינהל התכנון ומוסדות התכנון, וכי מינהל התכנון עומד על כך שנימוקי מוסד התכנון יתייחסו בין היתר ליחס בין התוכנית לתוכניות אחרות ולסטייה מהוראותיהן.

מטה התכנון הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2023 כי התכנון הנקודתי, כאשר הוא תואם את התכנון המתארי, נותן מענה איכותי לצורכי התושב, בכך שהוא מאפשר לייצר ייעוד או זכויות בנייה הנותנים מענה לצורך ספציפי, בלי שתידרש הכנה של תוכנית רחבה שתכלול שטחים נרחבים ותעסוק בנושאים רבים שהם מעבה לצורך שבגללו נערכת התכנית, על כל הכרוך בהכנת תכנית כזו. מטה התכנון הלאומי הוסיף כי לעיתים מוגשות תוכניות נקודתיות בסטייה מתכנון כוללני או מתארי. כעיקרון, רשאית הוועדה המחוזית לאשר גם תוכניות כאלו, אולם מצופה מהוועדה המחוזית לנמק את הסיבה לאישור הסטייה. עוד מסר מטה התכנון הלאומי כי לאור האמור הוא סבור כי הוועדות המחוזיות עושות שימוש מושכל בסמכותן לאשר תוכניות נקודתיות, בין שהן תואמות את התכנון הכוללני או המתארי ובין בסטייה ממנו.

134 משום שבמרחב התכנון של בת ים לא קודמה תוכנית כוללנית, מספר התוכניות הנקודתיות שנדגמו בתת-פרק זה אינו כולל את בת ים. בדיקת העומק לתוכניות נקודתיות בבית ים מובאת בתת-הפרק הבא.



מומלץ כי מוסדות התכנון המקומיים והמחוזיים יפעלו לקיצור פרקי הזמן הסטטוטוריים לטיפול בתוכניות הכוללניות, החל משלב ההחלטה על הפקדת התוכנית הכוללנית ועד לאישורה. התארכות זמני הטיפול בשלבים אלו עלולה להוביל לחוסר בהירות לגבי אופן קידומן של תוכניות המקודמות במקביל לתוכנית הכוללנית טרם אישורה ולחוסר אחידות בקבלת החלטות תכנוניות לאורך זמן, ואף לייתר קביעות תכנוניות שנקבעו בה בשל קידום תוכניות שסותרות אותן.

קידום תכנון נקודתי בהיעדר תכנון כולל או בסטייה ממדיניות תכנונית מאושרת

חוק התכנון והבנייה קובע את ההיררכיה בין מוסדות התכנון השונים ואת יחסי הכפיפות החלים בין תוכניות ברמה הארצית, המחוזית והמקומית והתכנון המפורט הנגזר מהן. במסגרת זו, החוק מאפשר תכנון "מלמטה למעלה", המתבטא, בין היתר, בקידום תוכניות נקודתיות. תכנון כזה מתאפשר בתנאי שנשמרים יחסי הכפיפות בין התוכנית המקודמת לתוכניות שמעמדה ההיררכי גבוה יותר וההחלטות הסטטוטוריות לגבי התוכנית הנקודתית ניתנות מטעם מוסד התכנון המוסמך לאשרה.

עם זאת, קידום תכנון נקודתי בהיעדר תוכנית מוקדמת שבחנה את אותו השטח בראייה כוללת עלול ליצור בעיה¹³⁵, שכן בהיעדר תכנון מוקדם, למוסד התכנון חסרה התשתית התכנונית המלאה המאפשרת לבחון את השפעותיה והשלכותיה של התוכנית הנקודתית על הסביבה, העיצוב העירוני, התשתיות, התנועה וצורכי הציבור באזור שבו היא חלה.

נוסף על כך, קידום תכנון נקודתי בהיעדר תכנון כולל בתוקף או בסטייה מעקרונות תכנוניים שנבחנו ואושרו במדיניות תכנונית עלול ליצור עומסי עבודה שיטלו על מוסדות התכנון המקומיים והמחוזיים ולפגוע ביכולתם לקדם מהלכים תכנוניים נרחבים בשל התשומות שייאלצו להשקיע בבדיקת התוכניות הנקודתיות ובהכנתן לדיון.

להלן בלוח פירוט התוכניות הנקודתיות שקודמו במרחב התכנון של **בת ים** בהיעדר בסיס תכנוני מאושר לקידום התכנון המוצע בהן או בסטייה ממדיניות התכנון המאושרת.

135 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "ייעול הליכי תכנון מתארי מקומי ומפורט", עמ' 955.



לוח 9: פרטי תוכניות שקודמו בהיעדר בסיס תכנוני או בסטייה ממדיניות תכנון מאושרת במרחב התכנון של בת ים

הדרישות בתוכנית הכוללת, המתאר או במסמך המדיניות	תוכנית נקודתית				סטטוס התוכנית הכוללת בזמן ההחלטה על הפקדת התוכנית הנקודתית	תוכנית נקודתית			
	יחידות דיור (יח"ד)		קומות			מועד המלצת ההפקדה	מועד החלטת ההפקדה	סטטוס התוכנית הנקודתית	סמכות
	מוצע	קיים או מאושר	מוצע	קיים או מאושר					
אין	56	12	20	3 - 2	לא מקודמת	דצמבר 2014 ינואר 2017 נובמבר 2017	נדחתה	מחוזית	א. 502-:0153502 מגורים, שטח ציבורי פתוח ודרך 0.9 דונם
מדיניות בניה לגובה שאושרה בועדה המחוזית ב-2015 אפשרה בניה נקודתית ומוגבלת ברוקף של עד 12 מגדלים שגובהם עד 25 קומות	128	32	37	4	לא מקודמת	דצמבר 2014 ינואר 2017 אוקטובר 2018	נדחתה	מחוזית	ב. 502-:0288746 מגורים, מסחר ותעסוקה, דרך, 1.8 דונם
אין	76		19 ו-33 בשני מגדלים	5	לא מקודמת	יולי 2015 מאי 2017 ינואר 2020	נדחתה	מחוזית	ג. 502-:0700542 מגורים מסחר ותעסוקה, דרך 3.2 דונם
אין	40		18	5	לא מקודמת	ינואר 2017 פברואר 2019 יזאר 2020	נדחתה	מחוזית	ד. 502-:0411462 מגורים, מסחר ותעסוקה, דרך, 1 דונם

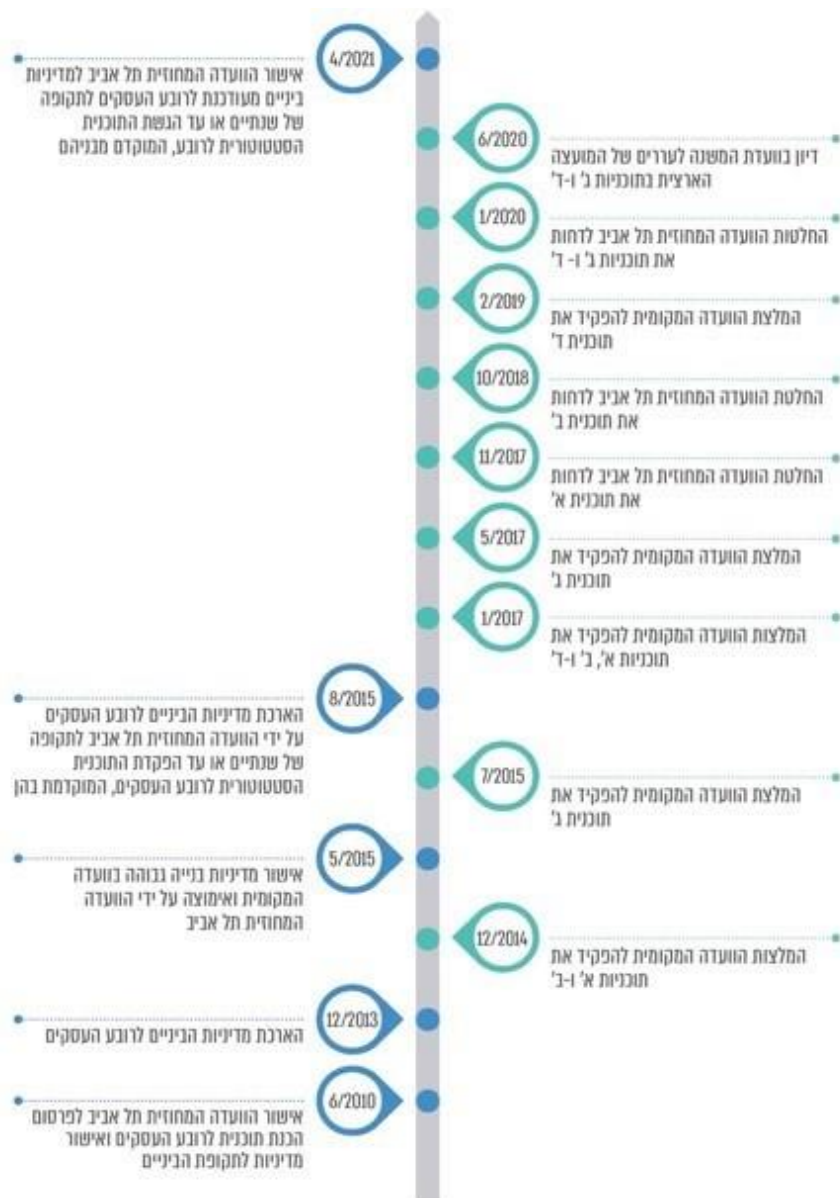
על פי פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה של הוועדה המקומית בת ים מ-29.1.17 ופרוטוקול ישיבת הוועדה המחוזית תל אביב מ-27.11.17; פרוטוקול משיבת הוועדה המחוזית תל אביב מ-29.10.18; פרוטוקול ישיבות הוועדה המקומית בת ים מ-5.7.15, 4.5.17, 29.1.17 ו-6.2.19; המסמך "זכויות בתוקף לחלקה 65 בגוש 7122" באתר הוועדה המקומית בת ים,

<https://batyam.complot.co.il/newengine/Pages/gush2.aspx#gush/7122/69>; מסמך החלטות משיבת מליאת הוועדה המחוזית תל אביב מ-18.5.15, ישיבת הוועדה המחוזית תל אביב מ-20.1.20 ותמליל ישיבת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה מ-18.6.20; בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בשנים 2014 - 2019 קידמה הוועדה המקומית **בת ים** ארבע תוכניות נקודתיות המציעות שינויים משמעותיים ביחס למצב הסטטוטורי המאושר בתחומן, כמפורט בתרשים שלהלן.

תרשים 27: תהליך קידום התוכניות הנקודתיות ביחס לקידום מסמך מדיניות לרובע העסקים ולבנייה גבוהה בבת ים*



* בתרשים זה, בשונה מבלוח לעיל, צוינו מועדי החלטת מוסדות התכנון לאשר את התוכניות הנקודתיות ולא מועדי פרסום האישורים ברשומות.



נמצא כי הוועדה המקומית **בת ים** המליצה על הפקדת תוכניות א', ג' ו-ד' בהיעדר תוכנית כוללת מאושרת או מסמך מדיניות שאושר על ידי מוסדות התכנון התומך בתוספות המוצעות בתוכניות. נוסף על כך, תוכנית א' קודמה ללא מדיניות תכנונית, ותוכניות ג' ו-ד' קודמו לאחר פקיעת תוקף מדיניות הביניים לרובע העסקים בעיר וטרם הפקדתה של תוכנית סטטוטורית לרובע.

עוד נמצא כי הוועדה המקומית **בת ים** המליצה להפקיד את תוכנית ב' שכללה בינוי בגובה 37 קומות בנימוק כי היא תואמת את התוכנית האסטרטגית העירונית ומאפשרת תוספת שימושים וזכויות שיאפשרו את תפקוד הרחוב כציר עירוני ראשי. זאת למרות הסטייה מהמדיניות שהייתה תקפה באותה העת, לפיה בנייה גבוהה בסביבת התוכנית תתאפשר בהיקף מוגבל של 12 מגדלים שגובהם עד 25 קומות.

התוכניות קודמו לאורך השנים בוועדה המקומית, שאף חידשה פעמיים את החלטתה להמליץ על הפקדתן. זאת מבלי שתקיים דיון בהשפעתן של התוכניות הנקודתיות על המרחב הציבורי, על שטחי הציבור ועל מערכות התנועה והתשתיות בסביבתן.

קידום תוכניות נקודתיות בוועדה המקומית בהיעדר תפיסה תכנונית כוללת שאישרו מוסדות התכנון או בסטייה מתפיסה כזו, גם אם נדחו בסופו של ההליך בהחלטת הוועדה המחוזית, גורם לעומסי עבודה המוטלים על הוועדות המחוזיות ועלול לפגוע ביעילות עבודתן בשל התשומות המושקעות בטיפול בתוכניות אלו. קידום תוכניות בהיעדר בסיס תכנוני אף פוגע בעקרון השקיפות ועלול להוביל לחוסר אחידות בקבלת החלטות ולייצר תקדימים להיקפי בינוי שהשפעתם על האזור שבו הם נמצאים לא נבחנה כנדרש במסגרת תכנון כולל וכתנאי לקידומו.

ארבע התוכניות נדחו בידי הוועדה המחוזית **תל אביב**. לגבי תוכנית א' קבעה הוועדה המחוזית כי התכנון המוצע נשען בעיקרו על כדאיות כלכלית, והוא פתרון תכנוני מאולץ המציע נפחים שאינם מתאימים לגודל המגרש, עד כדי סיכול פתרון תכנוני שיוכן בראייה רחבה יותר¹³⁶. לגבי תוכנית ב' קבעה הוועדה המחוזית כי היא כוללת תוספות בינוי משמעותיות, אך מנגד אינה מייצרת ערכים תכנוניים שיובילו לחידוש המתחם בצורה איכותית. עוד קבעה הוועדה כי תוכנית ב' עלולה לסכל היתכנות תכנון עתידי במתחם, ואישורה יפחית מהיקף הבנייה המגדלית האפשרית במסגרת המדיניות ויבוא על חשבון פרויקטים אחרים¹³⁷. באשר לתוכניות ג' ו-ד' קבעה הוועדה המחוזית כי אין לקדם תוכניות נקודתיות באזור בהיעדר תוכנית כוללת או מסמך מדיניות מעודכן וכי קידומן של תוכניות נקודתיות בהיעדר בחינה תכנונית כוללת וההיבטים הנדרשים לבדיקה יפגע בקידום תוכנית כוללת¹³⁸.

יצוין כי הוועדה המקומית **בת ים** הגישה למועצה הארצית לתכנון ובנייה ערר על החלטת הוועדה המחוזית לדחות את תוכניות ג' ו-ד' וכי ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון

136 תמליל משיבת הוועדה המחוזית תל אביב מ-27.11.17.

137 פרוטוקול משיבת הוועדה המחוזית תל אביב מ-29.10.18.

138 פרוטוקול דיון בוועדה המחוזית תל אביב מ-20.1.20.



ולבנייה¹³⁹ החזירה את התוכניות לדיון בוועדה המחוזית, אך התנתה זאת בהצגת תוכנית כוללת או מסמך מדיניות למתחם¹⁴⁰.

הוועדה המחוזית **תל אביב** נימקה את החלטתה לדחיית תוכניות ב' - ד' בכך שקידום התוכניות הנקודתיות טרם אישור תכנון כולל באזור בו הן חלות עלול לפגוע ואף לסכל את קידומו של תכנון כולל. לגבי תוכניות ג' ו-ד', נמצא כי הוועדה המקומית **בת ים** עררה על החלטת הוועדה המחוזית לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה שקבעה כי התוכניות יוחזרו לדיון בוועדה המחוזית, אך התנתה את הדיון בהם בהצגת תכנון כולל למתחם.

מומלץ כי הוועדה המקומית **בת ים** תבחן את התוכניות בהתייחס לתפיסות התכנוניות העדכניות שקבעה. מומלץ כי הוועדה המקומית תעמוד על התאמת התוכניות המוצעות למדיניות התכנון העדכנית ולצרכים הפרוגרמטיים והתשתיתיים הנדרשים לתוספת יחידות הדיור המשמעותית המוצעת בהן (בין 40 ל-96 יחידות דיור) ותבחן את השפעת התוכניות הנקודתיות על מרחב התכנון ואת התאמתן אליו.

הוועדה המקומית **בת ים** מסרה בתשובתה כי תוכניות א' ו-ב' הן תוכניות להתחדשות עירונית שקודמו בוועדה המקומית לאורך שנים. הוועדה המקומית ציינה כי התפיסה התכנונית שלפיה ניתן לקדם תוכנית התחדשות עירונית על מגרש בודד הייתה נפוצה בראשית דרכה של ההתחדשות העירונית בארץ, ואולם כיום הוועדה המקומית הפסיקה להמליץ על קידום תוכניות מסוג זה. בהמשך לכך מסרה הוועדה כי בפרק הזמן הארוך שבו קודמו שתי התוכניות השתנו עמדותיה התכנוניות של הוועדה המקומית, כך, שלדעתה החלטת הוועדה המחוזית **תל אביב** לדחות הייתה מוצדקת.

לעניין התוכניות ג' ו-ד' מסרה הוועדה המקומית **בת ים** בתשובתה כי הן חלות ברובע העסקים, שלגביו הוועדה המקומית קידמה החל משנת 2010 מדיניות תכנונית שהוצגה כמה פעמים לוועדה המחוזית **תל אביב** ועודכנה מפעם לפעם עד לאישורה הסופי בוועדה המחוזית **תל אביב** בשנת 2021. הוועדה המקומית ציינה כי תהליך אישור המדיניות לרובע העסקים הואץ לנוכח החלטתה של ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה בנוגע לתוכניות ג' ו-ד'; תוכניות אלה מקודמות כיום בגרסות חדשות ובהתאמה למדיניות המאושרת לרובע העסקים¹⁴¹.

139 תמליל דיון משיבת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מ-18.6.20.

140 נכון למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2022, החליטה הוועדה המחוזית **תל אביב** על הפקדתה של תוכנית ד' שהוגשה במספר חדש (502-1026673). בהחלטתה התבססה הוועדה המחוזית **תל אביב** על מדיניות לרובע העסקים שאושרה באפריל 2021.

141 תוכנית ג' מקודמת כחלק מתוכנית "מטרו דרום" (502-1060862) ותוכנית ד' (502-1060862) אושרה להפקדה בוועדה המחוזית **תל אביב** והיא נמצאת לקראת הפקדה בפועל.



מומלץ גם כי בהיעדר תוכנית כוללת ובמקרים של ריבוי יוזמות תכנוניות תפעל הוועדה המקומית **בת ים** לגיבוש פתרון תכנוני כולל ולמתן מענה מספק, גם אם זמני¹⁴², לתוכניות המוגשות לה. פתרון זה יכול להיות בדמות מסמך מדיניות המגדיר סך זכויות מוגבל עד לקידומה של התוכנית הסטטוטורית. זאת בדומה למסמך המדיניות שאושר לרובע העסקים בשנת 2021, לאחר שהוועדה המחוזית **תל אביב** עצרה את קידום התוכניות באזור.

הוועדה המקומית **בת ים** הודיעה בתשובתה כי הצורך בתכנון כולל וחשיבותו מובנים. על כן, לדברי הוועדה, כדי לספק ראייה כוללת בעניין התכנון העירוני בתקופת הביניים גיבש מינהל ההנדסה בעירייה כמה כלים המאפשרים את בחינת התוכניות בראייה כוללת¹⁴³.

מומלץ כי בהיעדר תוכנית כוללת לעיר **בת ים**, הוועדה המחוזית **תל אביב** תפרסם הנחיות למקרים שבהם נדרש מתווה לקידום תוכניות נקודתיות באזורי התחדשות עירונית בעיר.

תוכניות שקודמו ללא הצדקה תכנונית מנומקת

מוסד תכנון הדן בתוכנית המוגשת לו נדרש להפעיל שיקול דעת וליצור איוונים מתאימים בין צורכי הפרט לצורכי הכלל. המוסד אינו מוגבל לשיקולים תכנוניים "צרים" בלבד, ועליו לשקול מגוון של שיקולים הרלוונטיים לעניין שבפניו - שכן גם אלה הם שיקולים תכנוניים במובן הרחב של המילה, בהם שיקולים סביבתיים וציבוריים וכן שיקולים חברתיים וכלכליים, הכל בהתאם לנסיבות העניין העומד לדיון בפניו¹⁴⁴.

כך למשל, בעוד ששיקולים כלכליים לקידום תוכנית הם שיקולים לגיטימיים שאינם חורגים מסמכותו של מוסד התכנון, ככל שהם מהווים בסיס לתוכנית עצמה וחלק ממנה, על מוסדות התכנון להציג גם הצדקה תכנונית לקידומה.

להלן בלוח פירוט של תוכניות נקודתיות שקודמו במרחב התכנון של **בת ים ונתניה**.

142 כגון מסמכי מדיניות או סלי זכויות שתוקפם תחום בזמן.

143 ובהם פורום מהנדס העיר לתוכניות התחדשות עירונית, פרוגרמה עירונית לצורכי ציבור, מסמך מדיניות לתכנון רובע העסקים אשר אושר בוועדה המחוזית תל אביב באפריל 2021 ומסמך מדיניות לבנייה לגובה בקו ראשון לים הנמצא לקראת אישור.

144 החלטת בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים, ע"מ 9387/17 ו-9398/17, **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ובלנטפורט ניהול השקעות בע"מ נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית, הוועדה המחוזית לתכנון ובניה תל אביב, הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן ועוד** (פורסם במאגר ממוחשב, 14.10.18).



לוח 10: פרטי תוכניות שקודמו משיקולים שאינם תכנוניים במרחבי התכנון של בת ים ונתניה

הדרישות בתוכנית הכוללת, בתוכנית המתאר או במסמך המדיניות	תוכנית נקודתית				סטטוס התוכנית הכוללת בזמן ההחלטה על הפקדת התוכנית הנקודתית	תוכנית נקודתית				
	יחידות דיור (יח"ד)		קומות			מועד המלצת ההפקדה	מועד החלטת ההפקדה	סטטוס התוכנית הנקודתית	סמכות	מספר התוכנית, שטחה ופרטים עיקריים
	מוצע	קיים או מאושר	מוצע	קיים או מאושר						
בת ים										
ל"ר	19	2	10	2	לא מקודמת תוכנית כוללת	אוגוסט 2021 אוקטובר 2021	נדחתה	מחוזית	א. 502-:0905208 מגורים, 0.5 דונם	
נתניה										
ל"ר	38	* 16	15	* 8	טרם התקבלה החלטת הפקדה	מאי 2016 ינואר 2020	מאושרת	מחוזית	ב. 408-:0346619 מגורים ומסחר, 1.5 דונם	

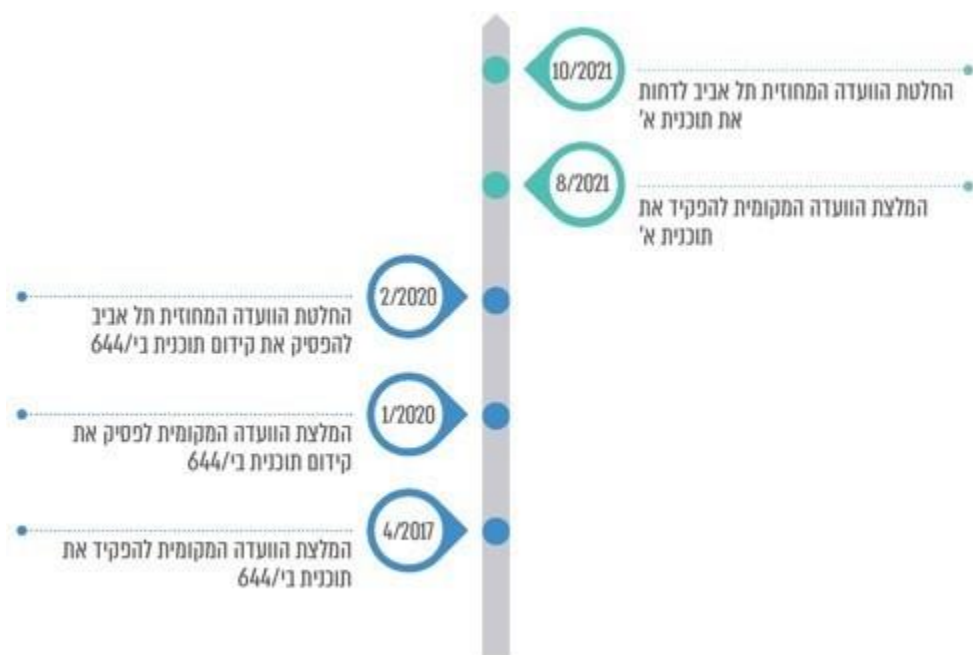
על פי פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה של הוועדה המקומית בת ים מ-17.8.21; פרוטוקול משיבת הוועדה המחוזית תל אביב מ-11.10.21, פרוטוקול משיבת ועדת המשנה של הוועדה המקומית נתניה מ-18.5.16 והוראות תוכנית 408-0346619; בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* תוכנית נת / 542 א.

בת ים

באוגוסט 2021 החליטה הוועדה המקומית **בת ים** להמליץ לוועדה המחוזית **תל אביב** על הפקדת תוכנית א', כפי שמופיע בתרשים שלהלן. החלטת הוועדה המקומית התבססה על בקשה להיתר בנייה מכוח תמ"א 38 במקרקעין נשוא התוכנית, שאושרה בוועדה המקומית במרץ 2019 ונדחתה בוועדת הערר המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב (להלן גם - ועדת הערר המחוזית) בשל אי-עמידתה בתנאי תמ"א 38.



תרשים 28: תהליך קידום התוכנית הנקודתית ביחס לקידום תוכנית בי/644 בבת ים*



* בתרשים זה, בשונה מהלוח לעיל, צוינו מועדי החלטת מוסדות התכנון לאשר את התוכנית הנקודתית ולא מועד פרסום האישור ברשומות.

בעקבות החלטה זו הוגשה לוועדה המקומית **בת ים** תוכנית א', שהטמיעה את השינויים התכנוניים שקודמו במסגרת ההיתר במלואם. זאת למרות ביטול היתר הבנייה וחכיות הבנייה שניתנו במסגרתו מכוח תמ"א 38.

יצוין כי תוכנית א' חלה בשכונת לב העיר, שלה קודמה בעבר תוכנית כוללת להתחדשות עירונית (להלן גם - בי/644). בשנת 2020, בהמלצת הוועדה המקומית¹⁴⁵ ובאישור הוועדה המחוזית¹⁴⁶, הוחלט להפסיק את קידומה של תוכנית בי/644 לאור השיעור הגבוה של המגרשים שהיתרי הבנייה קודמו בהם מכוח תמ"א 38. בהחלטת הוועדה המחוזית **תל אביב** על הפסקת קידום התוכנית בי/644 נכתב כי הוועדה המחוזית תתקשה לקדם תוכניות נקודתיות בתחום השכונה עד אשר יתקיימו תנאים המבטיחים את יכולתה של הוועדה המקומית לתת מענה להיבטי פרוגרמה, תנועה, חוסן כלכלי וכדומה.

הוועדה המקומית **בת ים** קידמה את תוכנית א' בסטייה מהחלטת הוועדה המחוזית **תל אביב** שעמדה על הקושי לקדם תוכניות בלב העיר.

145 פרוטוקול משיבת ועדת המשנה של הוועדה המקומית בת ים מ-8.1.20.

146 פרוטוקול משיבת הוועדה מחוזית תל אביב מ-24.2.20.



החלטת הוועדה המקומית להמליץ על הפקדת תוכנית א' הכוללת 19 יחידות דיור במבנה בגובה 10 קומות התקבלה בניגוד לחוות דעתה של אדריכלית העיר, שהסתייגה מהיקפי הבינוי המוצעים בתוכנית והציעה לקדמה בהיקפים מצומצמים המתאימים לגודל המגרש וליכולת הנשיאה שלו - בינוי בגובה 6.5 קומות¹⁴⁷. החלטת הוועדה המקומית אף התקבלה בניגוד לחוות דעתה של מתכננת מחוז תל אביב, שהועברה לעיון הוועדה המקומית טרם הדיון בתוכנית, בה המליצה על דחייתה במתכונת שהוגשה. בין הנימוקים שהועלו במהלך הדיון לטובת אישור התוכנית היו העובדה שכבר במסגרת מתן ההיתר שנפסל כאמור בוועדת הערר המחוזית אושרו ליזם 19 יחידות דיור, העובדה כי ברחוב קיימים בניינים גבוהים נוספים¹⁴⁸ וכן שיקולי כדאיות כלכלית ליזם.

הוועדה המחוזית **תל אביב** החליטה על דחיית תוכנית א' בשל הקושי בקידום תכנון נקודתי מאולץ שאינו מתאים ליחידת הקרקע שעליה הוא חל ובשל הקושי בקידום תכנון כזה בסטייה מההחלטה לבטל את תוכנית בי/644¹⁴⁹.

הוועדה המקומית **בת ים** מסרה בתשובתה כי החלטתה להמליץ להפקיד את תוכנית א' התקבלה נוכח ההליך התכנוני שהחל במגרש שבו עוסקת התוכנית, וכי החלטתה במקרה זה היא יוצאת מן הכלל ואינה מעידה על הכלל. הוועדה המקומית אומנם השיבה כי היא מקבלת עקרונית את ההמלצה לפעול לקידום תוכניות בהלימה להחלטות שקיבלו מוסדות תכנון שמעמדם ההיררכי גבוה יותר, אך סייגה כי יש נושאים הטעונים חשיבה או עדכון וכי קיימת אפשרות לגיטימית ואף הכרחית לאתגר את ההחלטות הקיימות, על מנת לקדם תכנון שאינו מקובע ואינו קופא על השמרים.

מומלץ כי הוועדה המקומית **בת ים** תקפיד לפעול לקידום תוכניות בהלימה להחלטות שקיבלו מוסדות תכנון שמעמדם ההיררכי גבוה יותר. עוד מומלץ כי במקרים ייחודיים שבהם הוועדה המקומית סבורה שיש הצדקה לסטות מהחלטות אלו, היא תנמק בהחלטתה את השיקולים התכנוניים שהובילו לסטייה זו ואת הפתרונות התכנוניים המאפשרים את מימוש ההחלטה.

נתניה

הוועדה המקומית **נתניה** החליטה להפקיד את תוכנית ב' במאי 2016. התוכנית הופקדה במרץ 2017 ואושרה בינואר 2020, כמופיע בתרשים שלהלן. במסגרת הדיון להפקדתה בוועדה המקומית¹⁵⁰ הובהר כי התוכנית מקודמת במסגרת הסכם פשרה שנחתם בשנת 2015 בין בעלי קרקע לעירייה ובמסגרתו סוכם על תוספת יחידות הדיור והיקף הזכויות שיקודמו בתוכנית זו ובארבע תוכניות נקודתיות נוספות. בדיון עמד מהנדס העיר על כך שהצפיפות הנמוכה שנקבעה בתוכנית המאושרת נת/542/א שחלה על המגרש אינה תואמת את מגמות התכנון העדכניות ואת

147 פרוטוקול משיבת ועדת המשנה של הוועדה המקומית בת ים מ-17.8.21.

148 יצוין כי אלה נבנו במסגרת תמ"א 38.

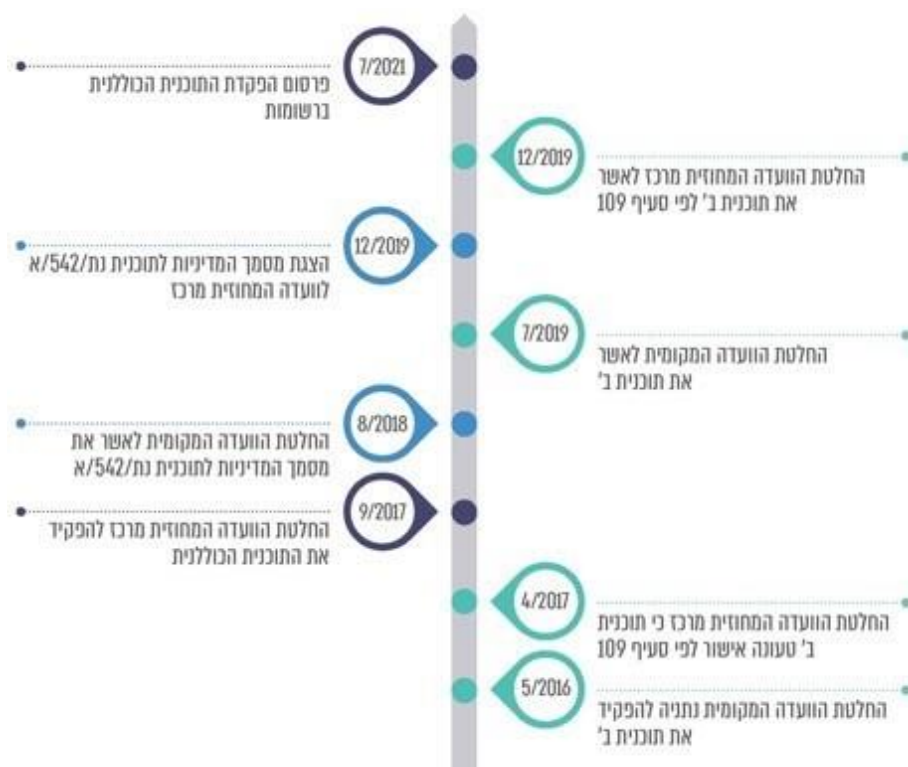
149 תמליל דיון משיבת הוועדה המחוזית תל אביב מ-11.10.21.

150 פרוטוקול משיבת ועדת המשנה של הוועדה המקומית נתניה מ-18.5.16.



הצפיפויות הרצויות במרכז העיר. זאת למרות שלעת הדיון בהפקדת התוכנית טרם קודם הליך תכנוני להגדלת הצפיפויות במתחם¹⁵¹.

תרשים 29: תהליך הקידום של התוכנית הנקודתית ביחס לקידום התוכנית הכוללת נתניה ומסמך המדיניות לתוכנית נת/542/א*



* בתרשים זה, בשונה מבלוח שלעיל, צוינו מועדי החלטת מוסדות התכנון לאשר את התוכנית הנקודתית ולא מועד פרסום האישור ברשומות.

נמצא כי הוועדה המקומית **נתניה** קידמה את התוכנית הנקודתית המשנה את היקפי הבינוי ביחס לתוכנית המאושרת לאזור ללא בסיס תכנוני מאושר התומך בתוספות המוצעות בתוכנית ועל בסיס הסכמי פיצויים בין בעלי הקרקע לעיריית **נתניה** כפי שעלה בדיון על הפקדת התוכנית ממאי 2016.

הוועדה המקומית **נתניה** מסרה בתשובתה כי תוכנית נת/542/א אשר אושרה בשנת 2003 מאופיינת בתכנון מיושן שלא השיג את מטרותיו להביא לפיתוח מתחם משמעותי במרכז העיר.

¹⁵¹ תוכנית השלד שקודמה לאזור אושרה בוועדה המקומית באוגוסט 2018. בפרוטוקול הדיון צוין כי תוכנית השלד אושרה לאור דרישת הוועדה המחוזית לתכנון כולל לאזור, וכי התוכנית שקודמו במסגרת הסכם הפשרה קודמו טרם הכנתה של תוכנית השלד.

הוועדה ציינה כי תוכנית ב' ותוכניות נקודתיות נוספות שקודמו במתחם קודמו כתוכניות מוטות קניין, אך קידומן הוביל להכרה כי קיים צורך בשינוי המצב הסטטוטורי המאושר. בעקבות זאת הוכן מסמך המדיניות למתחם, שבמסגרתו חולק המתחם ל-22 מתחמי משנה ונקבעו הנחיות לקידום תוכניות מפורטות בכל תת-מתחם; ונכון למועד התשובה מקודמות תוכניות סטטוטוריות במרבית המתחמים.

הוועדה המחוזית **מרכז** בדקה את תוכנית ב' בכפוף לסעיף 109 לחוק וקבעה באפריל 2017 כי התוכנית טעונה את אישור יו"ר הוועדה המחוזית. בהחלטת הוועדה המחוזית **מרכז** צוין כי מיקומה של התוכנית הנקודתית בלב העיר במיקום בעל חשיבות אסטרטגית מצדיק את הגדלת הצפיפות ביחס לתוכנית המאושרת, אך שינויים אלו דורשים ראייה תכנונית רחבה והתייחסות לנושאי התנועה, התשתיות והפרוגרמה. שיקולים אלו הם שיהיו הבסיס לקידום תוכניות מפורטות במתחם. בנוסף, ציינה הוועדה המחוזית בהחלטתה כי מסתמן שהבסיס לקידומה של תוכנית ב' הוא הסכם שנחתם אגב הגשת תביעת פיצויים וכי שיקולי פיצוי לא יכולים להוות לבדם הצדקה לקידומה של תוכנית וכי יש למצוא לה הצדקה תכנונית.

כשנתיים וחצי לאחר הפקדת תוכנית ב', בדצמבר 2019, הוצגה לוועדה המחוזית **מרכז** מדיניות תכנונית לאזור בו ממוקמת תוכנית ב' ותוכניות נוספות שקודמו בהתאם להסכם הפשרה. מדיניות זו מניחה את הבסיס התכנוני להוספת יחידות הדיור ולהגדלת הצפיפויות במתחם בהתייחס להיבטים תנועתיים, לחתכי רחוב וטופוגרפיה, לפרוגרמה ולתועלות ציבוריות. במקביל להצגת המדיניות התכנונית, בדצמבר 2019, התוכנית אושרה על ידי יו"ר הוועדה המחוזית¹⁵² דבר שאפשר את המשך קידומה לכדי אישורה על ידי הוועדה המקומית.

מומלץ כי אם הוועדה המקומית **נתניה** סבורה כי יש לעדכן את הצפיפויות שנקבעו לאזור נשוא התוכנית הנקודתית, היא תפעל לקידום ואישור הליך תכנוני לשינוי הצפיפות הקיימת בטרם קידומה של התוכנית הנקודתית.

על הוועדה המקומית **נתניה** לקבל החלטותיה על סמך שיקולים תכנוניים, לרבות לצד שיקולים כלכליים. שיקולי פיצוי לא יכולים להוות לבדם הצדקה לקידומה של תוכנית. כל זאת מבלי לפגוע בזכויותיו של הצד התובע לקבל פיצוי חילופי.

152 החלטת ועדה מחוזית מרכז/אישור השר מ-17.12.19.



ניהול הטיפול בתוכניות הנקודתיות במוסדות התכנון המקומיים והמחוזיים

תפקוד הוועדות המקומיות ומוסדות התכנון המקומיים שנבדקו

דיונים עקרוניים במליאות הוועדות המקומיות בנושא התכנון הנקודתי

דיונים עקרוניים שגרתיים של הוועדה המקומית כמוסד תכנון מקומי בהיקפו, מצבן והשפעתן של תופעות תכנוניות שונות המקודמות בתחומה, עשויים לאפשר לה לזהות מגמות תכנון או צרכים תכנוניים שאינה ערה להם. בדיונים כאלה יכולים נבחרי הציבור החברים בוועדה לקבל סקירות והערכות של היקף השימוש בתכנון הנקודתי ושל התשומות שהוועדה משקיעה בתכנון זה לעומת השקעותיה בתכנון כולל יותר. הדבר עשוי לאפשר קבלת החלטות הנוגעות לקידום צעדים תכנוניים כוללים שיענו לצורך העולה מריבוי תוכניות נקודתיות בנושא מסוים או מריבוי תוכניות כאלה בשטח מוגדר. לדוגמה, בדיונים עשוי לעלות הצורך לערוך בחינה כוללת של מצאי מבני הציבור הקיימים באזורים הרלוונטיים ולבדוק אם הם יוכלו לשרת גם את תוספת האוכלוסייה הצפויה בשל התוכניות הנקודתיות שבתהליכי התכנון השונים. כך גם הצורך לערוך בחינת היתכנות תחבורתית לשכונה או לאזור שבהם מקודמות יוזמות נקודתיות רבות כדי לבחון אם לאחר תוספת יחידות הדיור הצפויה רמת השירות בדרכים באזור לא תיפגע או אם התוכניות המקודמות כוללות מענה לפגיעה הצפויה ברמת השירות.

נמצא כי הוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, גבעות אלונים** בהתייחס ל**שפרעם, הוד השרון, נתניה וראשון לציון** לא קיימו דיונים עקרוניים בין 2016 ל-2022 בנושא התכנון הנקודתי בתחומן, למשל דיווח ומעקב תקופתיים אחר מספר התוכניות הנקודתיות המקודמות, מצבן והשפעתן האפשרית על סביבתן.

הוועדה המקומית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא קיימה דיונים בנושאים רוחביים המשפיעים על קידומן של התוכניות הנקודתיות וכן דיונים במסמכי מדיניות המתמקדים לעיתים בתוכניות נקודתיות, שעיקרם הנחיות עבור תכנון נקודתי, דוגמת מסמך המדיניות לשכונה ג', כמה מסמכי מדיניות בעיר העתיקה ומסמך מדיניות למרכז האזרחי.

הוועדה המקומית **נתניה** מסרה בתשובתה כי היא קיימה דיונים עקרוניים בתחומים רבים המשפיעים באופן ישיר על התכנון הנקודתי כדוגמת מדיניות חניה ותקני חניה, מדיניות הגבלת תמורות בפרויקטים של התחדשות עירונית ופרוגרמה כלל-עירונית לצורכי ציבור. כמו כן מסרה הוועדה כי בשנים 2019 - 2023 היא דנה במסמכי מדיניות הנוגעים לאזורים משמעותיים במרחב התכנון העירוני ואישרה אותם, וכי מסמכים אלו נועדו לקבוע את הכללים הנדרשים לקידום תכנון נקודתי תוך יצירת שקיפות וודאות תכנונית לציבור.



הוועדה המקומית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי היא מקדמת תכנון נקודתי בהתאם לתכנון האזורי שאושר במסגרת התוכנית הכוללנית ולמסמכי המדיניות שהוכנו מכוחה. עוד מסרה הוועדה כי בנסיבות אלה היא פעלה בהתאם לנדרש, וכי נוכח מסמכי המדיניות וההסמכה של הוועדה, לא היה הכרח בקיומם של דיונים ייעודיים בנושא התכנון הנקודתי.

מומלץ כי הוועדות המקומיות ידונו מפעם לפעם במצב התכנון הנקודתי בתחומן, לרבות בהיקפיהן, במטרותיהן ובפריסתן הגאוגרפית של התוכניות הנקודתיות, במטרה לעמוד על הקצאת משאבי התכנון ולבחון אם התשומות המושקעות בתוכניות הנקודתיות מניבות את התועלות הטובות ביותר לציבור. דיונים אלה יכולים לסייע במתן מענה תכנוני כולל יותר לצורכי האוכלוסייה המשתנים, ובכך אף לתרום לשיפור איכות השירות הניתן לציבור, לשיפור היעילות ולחיסכון בעלויות הכרוכות בפעולות התכנון. כמו כן, הדיונים יחדדו את הצורך בגיבוש תוכניות כוללות מפורטות או מסמכי מדיניות ליצירת שקיפות תכנונית ואחידות בקבלת החלטות, דבר שעשוי לסייע בקיצור לוחות הזמנים וצמצום העומסים בוועדות המקומיות.

הוועדות המקומיות **באר שבע ובת ים** מסרו בתשובותיהן כי יפעלו לקיום דיונים עקרוניים מפעם לפעם בנושא תוכניות נקודתיות בעיר.

פעילות ה"מאכערים"

כשמבקשי שירותים מתקשים לקבלם, בין אם בשל אי-זמינות המידע הנדרש לצורך קבלת השירותים ובין אם בשל הנהלים הסבוכים הנדרשים לקבלתם, הם עשויים לפנות לגורמים שייצגו לפני נותני השירות הציבורי לצורך קבלת השירותים (להלן - מייצגים). המושג "מאכער" במובנו השלילי מתייחס למי שמייצג מבקשי שירותים לפני הגופים הציבוריים נותני השירות תוך ניצול קשריו עם אותם גופים או ניצול נקודות תורפה בהם לקידום ענייניהם של אלה שהוא מייצג.

בית המשפט המחוזי¹⁵³ קבע כי "שירות במשרד ממשלתי כזה או אחר אמור להיות נגיש לאזרח. שיקולי הפקיד המספק את השירות אמורים להיות שיקולים ענייניים, המתייחסים אך ורק לעובדות ולנסיבות הרלוונטיות, ולא למיהותו של האדם המבקש לקבל שירות זה או אחר".

בדוח מבקר המדינה בנושא תופעת ה"מאכערים" בשירות הציבורי מ-2006 הובהר כי אין פסול בפעולת המייצגים ובלבד שהייצוג הוא מקצועי, נעשה כחוק ואינו פוגע בשירות הניתן למקבלי השירות שאינם מיוצגים¹⁵⁴. עוד צוין כי בשל המנגנון המינהלי המסועף במוסדות השלטון המקומי, בייחוד הליכי רישוי הבנייה ורישוי העסקים, עלול להיווצר כר פורה לפעילותם של "מאכערים". עוד עלה באותה הבדיקה כי רוב העיריות לא הגדירו בנוהל את אמות המידה לייצוג התושבים לפני הגופים שבתחומי אחריותן ולא הסדירו את הליכי הרישום של

153 ע"פ 70526/04 סבג נ' מדינת ישראל (פרסום במאגר ממוחשב 15.2.2005).

154 מבקר המדינה, **דוח שנתי 57 לשנת 2006** (2007), תופעת ה"מאכערים" בשירות הציבורי (להלן - דוח המאכערים), עמ' 99.



המייצגים¹⁵⁵. אחת הדרכים להתמודדות עם תופעת המאכערים ביחידות התכנון של הוועדות המקומיות היא הסדרת המנגנון למסירת מידע תכנוני לציבור.

נמצא כי מינהל התכנון לא קבע נהלים לגבי קבלת שירות ממוסדות התכנון באמצעות מייצגים ובדבר מגבלות שיש להחיל על עובדי מוסדות התכנון בעבודה מול מייצגים על מנת למנוע העדפות, משוא פנים ואי שוויוניות במתן השירות ובקבלתו, וכן לא הנחה את הוועדות לקבוע ולפרסם נהלים בנושא. עוד נמצא כי לא קיים מאגר לרישום מייצגים במוסדות התכנון.

עוד עלה כי מבין מרחבי התכנון המקומיים שנבדקו, רק הוועדה המקומית **הוד השרון** קבעה הנחיות ספציפיות לנושא מסירת מידע תכנוני לציבור.

הוועדה המקומית **הוד השרון** קבעה בשנת 2016 נוהל פנימי שמגדיר את הגורמים¹⁵⁶ שיוכלו לקבל מידע ישירות ממחלקות ההנדסה. כל גורם אחר הפונה לבקשת מידע יופנה לממונה על יישום הוראות חוק חופש המידע לשם הגשת בקשה מתאימה. עם זאת, נוהל זה של הוועדה המקומית **הוד השרון** לא פורסם לציבור.

הוועדה המקומית **באר שבע** ציינה בתשובתה כי למינהל ההנדסה בעירייה מגוון ערוצי שירות בפריסה לאורך כל ימי השבוע למתן מידע לציבור - באמצעות קבלת קהל פרונטלית או בהזמנה מקוונת מראש באמצעות המרשתת או פנייה באמצעות דוא"ל, טלפון או יישומון וואטסאפ. זאת ועוד, הוועדה ציינה כי לא ניתן להגיע למשרדיה ללא קביעת תור מראש קצוב בזמן - פעולה אשר צמצמה, לדברי הוועדה, "באופן אפקטיבי" את פעילות "המייצגים". לא זו אף זו, במסגרת דיוני ה"פרה-רולינג" או בדיקת היתכנות ניתן המידע אך ורק לבעלי הקרקע שיכולים להוכיח את בעלותם עליה.

הוועדה המקומית **בת ים** מסרה בתשובתה כי היא פועלת בשקיפות מול כל הגורמים. עם זאת, מדובר בסוגיה הנוגעת לחופש העיסוק, ואם המדינה תגדיר נהלים או תקנות בעניין, היא תפעל ליישם.

הוועדה המקומית **נתניה** מסרה בתשובתה כי על המחוקק לעגן בחוק, או לכל הפחות בחוזר מנכ"ל או הנחיות מינהל התכנון, את אמות המידה בנושא זה.

הוועדה המקומית **ראשון לציון** ציינה בתשובתה כי אגף תכנון העיר בעירייה מוסר מידע תכנוני לכל גורם המגיע לאגף לתכנון עיר לצורך קבלת מידע, בכלל זה תושבים, יזמים, אדריכלים ושומאים, וכי הפנייה לאגף תכנון עיר יכולה להיעשות באמצעות פנייה טלפונית, באמצעות דוא"ל או על ידי קביעת פגישה מראש.

¹⁵⁵ יצוין כי במאי 2018 פרסם מנכ"ל משרד הפנים את חוזר 6/2018 לעניין "נוהל לצמצום תופעת ההסתייעות בשתדלנים ברשויות המקומיות". נוהל זה אינו חל על הוועדות המקומיות. לצד הצעדים שבהם הנוהל מנחה את הרשויות המקומיות לנקוט (כגון שמירה על התור ועל שוויון בקבלת השירות והרחבת מתן שירותים באמצעים שאינם דורשים הגעה פיזית למשרדי הרשות המקומית והנגשתם) הוא גם מנחה את הרשויות המקומיות לקבוע הנחיות ביצוע של הוראות אלה בנוהל רשותי.

¹⁵⁶ בעל נכס או חוכר, מבקש היתר או מי שמתנהלים נגדו הליכים פליליים בקשר למקרקעין וכן בעלי מקצוע כגון עורך דין, אדריכל, מודד ושומאי שלהם ייפוי כוח מטעם הבעלים, מבקש ההיתר או מגיש התוכנית.



מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי מניעת העדפות, משוא פנים ואי-שוויוניות במתן השירותים על ידי הוועדה היא נושא שעל היועץ המשפטי של הוועדה המקומית לעסוק בו, אם הוא מועלה במסגרת דיוני הוועדה שלו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון בשיתוף הוועדות המקומיות לקבוע הנחיות לקבלת שירותים ממוסדות התכנון, כגון טיפול בבקשות למידע וקידום הליכים שונים, באמצעות מייצגים, להנחות את מוסדות התכנון לקבוע כללים בנושא שיפורסמו לציבור וכן להסדיר את רישום המייצגים במידת הצורך במאגר מפקח ושקוף. כל עוד מינהל התכנון לא קבע את הכללים כאמור, מומלץ כי הוועדות המקומיות **בת ים, נתניה וראשון לציון** ועיריית **שפרעם** יקבעו מנגנונים למניעת תופעת המאכזרים. כן מומלץ כי מינהל התכנון והוועדות המקומיות יפרסמו את הנהלים שייקבעו בנושא לצורך שיפור השקיפות לציבור.

פרסום מידע תכנוני במרשתת

על פי החוק, הודעות בענייני תכנון ובנייה מחויבות בפרסום. דרישות החוק, בכל הנוגע להודעות בענייני תכנון, מתמקדות בכמה סוגים של מידע: החלטות מוסדות התכנון על פי החוק; מידע על הוועדות המקומיות וסמכויותיהן התכנוניות; ומסמכים שהוגשו לפי חוק למוסד תכנון הדן בתוכנית (לרבות חוות דעת היועץ המשפטי ומהנדס הוועדה).

החוק מסדיר את האופן שבו יש לפרסם הודעות בענייני תכנון ובנייה ובכלל זאת קובע כי הודעות שחובה לפרסמן בעיתון יפורסמו גם באתר מרשתת במדור ייעודי: הודעות מטעם הוועדה המקומית או רשות רישוי מקומית באתר האינטרנט של הוועדה המקומית או של הרשות המקומית הרלוונטית והודעות מטעם מוסד תכנון אחר באתר האינטרנט של משרד הפנים.

עם זאת, החוק אינו מפרט את תכולת אתר המרשתת, את מבנהו ואת ההיבטים הנוספים שחיוניים להנגשת המידע המפורסם לציבור.

באוקטובר 2017 פרסם מינהל התכנון את "נוהל ניהול ותפעול אתר אינטרנט בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה" (להלן - נהל המרשתת). מטרת הנוהל להבהיר את דרישות החוק והתקנות בדבר פרסום מידע באתר הוועדה המקומית, להציע מבנה לאתרי המרשתת של ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה שיאפשר גישה ממוקדת וקלה למידע ולהקנות כלים מזעריים הנדרשים לטובת תחזוקה ועדכון האתר.

נוהל המרשתת מתייחס גם לאופני ההצגה ולתכנים שיש להציג באתר הוועדה המקומית ומחלק אותם לתחומים שרצוי שיהיו בכל אתר מרשתת של ועדה מקומית.

בדוח שעסק בייעול הליכי רישוי הבנייה שפורסם בשנת 2021¹⁵⁷ בדק משרד מבקר המדינה את אתרי המרשתת של ועדות מקומיות. נבדקו בעיקר פרסום המידע על קבלת קהל ומידע כללי בנושאי רישוי, היכולת לשלם אגרות באופן מקוון והיכולת לאתר פריטי מידע.

157 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "ייעול הליכי רישוי הבנייה", עמ' 987 - 1141.



איתור תוכניות

נוהל המרשתת ממליץ כי איתור התוכניות הנשמרות בארכיב הדיגיטלי של הוועדה ייעשה באמצעות שאילתה לפי אחד או יותר ממשתנים אלה: מספרן ושמן של התוכניות, כתובת השטח שעליו הן חלות וכן מספרי גוש וחלקה (להלן - משתני זיהוי). כמו כן מומלץ בנוהל לאפשר את סינון התוכניות לפי מועד הדיון בהפקדתן ואישורן וכן לפי השלב (סטטוס) של קידומן. לאור חשיבות המידע על שטחן של תוכניות שעלתה בביקורת זו, נבדקה גם היכולת לאתר תוכניות לפי גודל שטחן. אפשרות לאתר תוכניות על פי שטח עשויה לסייע לבעלי עניין ולאזרחים המעוניינים לנתח את סוגי השינויים שמוסדות התכנון אישרו בתוכניות בשטח נתון.

במהלך הביקורת נבדקו אתרי המרשתת של הוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, גבעות אלונים, הוד השרון, נתניה וראשון לציון** ובמסגרת זו נבדק אם ניתן לאתר בממשק המשתמש תוכניות על פי הפרמטרים שעליהם ממליץ ניהול המרשתת.

בביקורת עלה כי באתרי המרשתת של כל הוועדות המקומיות שנבדקו ניתן לאתר תוכניות לפי משתני זיהוי וכן לסנן תוכניות לפי הסטטוס. באתר הוועדה המקומית **נתניה** אפשר לסנן תוכניות גם לפי תאריכי הפקדתן ואישורן ולפי משתנים נוספים (סמכות הוועדה שיכולה לאשר את התוכנית, סוג התוכנית - מתארית או מפורטת - ופרטי יום התוכנית). משתנים אלה יכולים לסייע באיתור תוכניות ובניתוח מגמות.

עם זאת, נמצא כי באתרי הוועדות המקומיות **בת ים, גבעות אלונים וראשון לציון** לא ניתן לסנן תוכניות לפי תאריכי הפקדתן ואישורן. באף אחד מהאתרים שנבדקו לא ניתן לסנן תוכניות לפי שטחן.

הוועדה המקומית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי האתר שלה הוקם בכפוף לנוהל המרשתת של מינהל התכנון, וכי האתר מפרט באופן שקוף ונגיש את כל המידע הרלוונטי לפעילות הוועדה המקומית; נוהל המרשתת אינו כולל דרישה לאפשר סינון תוכניות לפי שטח, ולכן אפשרות זו אינה קיימת באתר הוועדה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הוועדות המקומיות שנבדקו לאפשר למשתמשים באתרי המרשתת שלהן לסנן תוכניות לפי שטח התחום שעליו הן חלות. לוועדות מקומיות **בת ים, גבעות אלונים וראשון לציון** מומלץ לאפשר סינון של התוכניות לפי מועדי הפקדתן ואישורן, כהצעת נוהל המרשתת, וכן לפי משתנים נוספים.

הוועדה המקומית **הוד השרון** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת לאפשר סינון תוכניות לפי שטחן.

פרסום תוכניות נקודתיות טרם הפקדתן

החוק קובע כי מסמכי תוכנית וכל מסמך אחר שהוגש לפי חוק למוסד תכנון הדן בתוכנית על ידי מגיש התוכנית או מי מטעמו יפורסמו באתר המרשתת של מוסד התכנון ויועמדו לעיון הציבור.



פרסומה של תוכנית לציבור בשלבים מוקדמים טרם הפקדתה משפר את יכולתו של הציבור לדעת על תהליכי תכנון שעתידיים להשפיע על חייו ומאפשר לו להשתתף בתהליך התכנוני בשלבי המוקדמים ולא לראשונה במסגרת שלב הגשת ההתנגדויות לאחר שהתכנון הושלם.

בביקורת נדגמו כל התוכניות הנקודתיות שמציעות שינויים במרחבי התכנון של מוסדות התכנון המקומיים שנבדקו ושנרשם בקובץ מינהל התכנון כי התקבלו בין ינואר ליוני 2022, עמדו בתנאי הסף ולא הופקדו¹⁵⁸.

נמצא כי נכון למועד הבדיקה בנובמבר 2022, באתרי המרשתת של הוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, נתניה וראשון לציון** פורסמו כל התוכניות הנקודתיות שהתקבלו בשנת 2022, עמדו בתנאי הסף ולא הופקדו, ואילו באתר המרשתת של הוועדה המקומית **גבעות אלונים** לא פורסמה אף תוכנית שהתקבלה בנוגע למרחב התכנון של עיריית **שפרעם**, ובאתר המרשתת של הוועדה המקומית **הוד השרון** הייתה חסרה תוכנית אחת מתוך ארבע כמובא בתרשים להלן.

הוועדה המקומית **הוד השרון** מסרה בתשובתה כי באתר המרשתת שלה מפורסמים מסמכי התוכניות שעמדו בתנאי הסף הנדרשים להגשתן, וכי ניתן לאתר תוכניות אלו לפני הדיון בהפקדתן.

158 הביקורת בדקה אם כל התוכניות האלה פורסמו באתרי המרשתת של הוועדות המקומיות שנבדקו, אולם משום שהיא נערכה ב-21.11.22 (כארבעה חודשים מאז התקבל הקובץ מינהל התכנון), נוכח תוכניות שהופיעו באתרי המרשתת של הוועדות שנבדקו ולגביהן צוין באתרים כי הן כבר הופקדו. מהמדגם נכתה גם תוכנית אחת בבאר שבע. זאת כי מספר התוכנית שנרשם בקובץ של מינהל התכנון היה שגוי ולכן לא ניתן היה לאתרה באתר של הוועדה המקומית באר שבע - תוכנית מספר 616-1113398.



תרשים 30: פרסום תוכניות נקודתיות שהתקבלו בין ינואר ליולי 2022, עמדו בתנאי הסף ולא הופקדו באתרי המרשתת של הוועדות המקומיות שנבדקו



על פי נתוני מינהל התכנון ואתרי המרשתת של הוועדות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדות המקומיות **גבעות אלונים** ו**הוד השרון** להציג באתרי המרשתת שלהן את כל התוכניות שמוגשות עוד לפני הדיון בהפקדתן. הדבר עשוי לתרום לשקיפות המידע ולהגביר את מעורבות הציבור הרחב בהליך התכנוני.

הודעות תכנון ובנייה

הודעות המחויבות בפרסום על פי החוק, באתר המרשתת נוגעות בין היתר למצב קידום התוכנית - בין אלה הודעות על הכנתה לבקשת יזם אם מוסד התכנון מצא כי נכון לעשות זאת, הפקדתה של התוכנית ואישורה או דחייתה (להלן גם - הודעות בענייני תכנון ובנייה). יש לפרסם הודעות אלה במדור ייעודי באתר המרשתת ולהותירן זמינים לעיון הציבור בכל עת. נוהל המרשתת ממליץ לאפשר איתור של ההודעות באמצעות המדור על פי משתנים אלה: מספר התוכנית, תאריך פרסום ההודעה, כתובת אתר הפיתוח, סוג ההודעה¹⁵⁹, גוש וחלקה, שם האזור או השכונה ושמותיהם של מגיש התוכנית ועורך התוכנית.

159 הודעה על הכנת התוכנית, על הגשתה, על הפקדתה או על אישורה.



נמצא¹⁶⁰ כי בדפי הכניסה לאתרי המרשתת של הוועדות המקומיות **בת ים, גבעות אלונים, הוד השרון, נתניה וראשון לציון** פורסם מדור ייעודי להודעות בענייני תכנון ובנייה, כפי שדורש החוק. באתר הוועדה המקומית **באר שבע** אפשר להגיע להודעות בענייני תכנון ובנייה על ידי הקלדת רצף המילים "הודעות תכנון ובנייה" בשדה החיפוש באתר או באמצעות כניסה למדור "פעילות מינהל ההנדסה".

עוד עלה בביקורת כי הוועדות המקומיות **בת ים, גבעות אלונים, הוד השרון, נתניה וראשון לציון** שפרסמו את המדור כחוק לא אפשרו חיפוש לפי כל המשתנים שהציע נוהל המרשתת. אף ועדה לא אפשרה חיפוש לפי אזור או שכונה או לפי שמו של עורך התוכנית. כמו כן, רק הוועדה המקומית **נתניה** מאפשרת חיפוש לפי סוג ההודעה, ואילו החיפוש לפי כתובת השטח המתוכנן מתאפשר רק באתר הוועדה המקומית **הוד השרון**.

הוועדה המקומית **הוד השרון** מסרה בתשובתה כי במדור ההודעות בענייני תכנון ובנייה קיימת הפרדה בין הודעות הנוגעות לפרסומי הקלה ובין הודעות הנוגעות לפרסומי תוכניות, וכי הצגתן בנפרד מקלה על איתורן.

בלוח שלהלן פירוט של המשתנים המסייעים באיתור הודעות תכנון ובנייה באתרי המרשתת של הוועדות שנבדקו.

לוח 11: **קיום משתנים המסייעים באיתור הודעות תכנון ובנייה באתרי המרשתת של הוועדות שפרסמו את מדור הודעות התכנון והבנייה בדפי הכניסה לאתרי המרשתת שלהן***

	מספר התוכנית	תאריך פרסום ההודעה	כתובת אתר הפיתוח	סוג ההודעה*	גוש וחלקה	אזור או שכונה	שם מגיש התוכנית	שם עורך התוכנית
בת ים	יש	יש	אין	אין	יש	אין	יש	אין
גבעות אלונים	יש	יש	אין	אין	יש	אין	יש	אין
הוד השרון	יש	יש	יש	אין	יש	אין	יש	אין
נתניה	יש	יש	אין	יש	יש	אין	אין	אין
ראשון לציון	יש	יש	אין	אין	יש	אין	יש	אין

על פי ניתוח אתרי המרשתת של הוועדות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נכון ל-26.10.22.

160 הביקורת נערכה בגלישה באתרי המרשתת של הוועדות המקומיות ובדיקה דו-שלבית: בשלב הראשון נבדק עצם קיומו של מדור הודעות תכנון ובנייה, ובמקרים שבהם המדור נמצא נבדק בשלב השני אם בממשק המשתמש קיימות אפשרויות האיתור שהומלצו בנוהל המרשתת.



מומלץ לוועדה המקומית **באר שבע** לפרסם את מדור ההודעות בענייני התכנון והבנייה בדף הכניסה הראשי לאתר הוועדה כדי להקל על המשתמש לאתר את המדור. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדות המקומיות **בת ים, גבעות אלונים, הוד השרון, נתניה וראשון לציון** לפעול לפי המלצת נוהל המרשתת כדי לאפשר את חיפוש ההודעות לפי כל המשתנים המוצעים בו, ובכך להנגיש את המידע לציבור.

בתשובתה מסרה הוועדה המקומית **באר שבע** כי היא תבחן דרכים להרחבת מנוע החיפוש באתר הוועדה המקומית בהתאם להמלצות.

בתשובתה מסרה הוועדה המקומית **הוד השרון** כי היא מקבלת את המלצת מבקר המדינה לאפשר חיפוש הודעות תכנון ובנייה גם לפי פרטי עורך התוכנית והאזור או השכונה שעליהם התוכנית חלה.

ישיבות ועדה

תפקידה העיקרי של הוועדה המקומית הוא לקבל החלטות בסוגיות של תכנון ורישוי. חוק התכנון והבנייה מדגיש את חשיבות השקיפות בעבודת הוועדה המקומית, ולשם כך קובע סוגי מסמכים שיש לפרסם באתרי המרשתת של הוועדות המקומיות. בביקורת נבחן האופן שבו הוועדות מפרסמות את תוצרי הישיבות ואת המידע על קיומן.

מנוע חיפוש לאיתור ישיבות הוועדה

נוהל המרשתת ממליץ לוועדות המקומיות לשמור את תוצרי¹⁶¹ ישיבותיהן בארכיב דיגיטלי שיפורסם באתר, וכן לאפשר לאתר באמצעות מנוע חיפוש מידע רלוונטי על ישיבות אלה. הנוהל ממליץ לבנות מנוע חיפוש שיאפשר לאתר ישיבות של הוועדה על פי משתנים אלה: סוג הוועדה¹⁶², תאריך הישיבה ומספר תוכנית, כתובת השטח שעליו חלה התוכנית ומשתנים נוספים ככל שתבחר הוועדה.

נוסף על כך, החוק מחייב לפרסם את סדרי היום של ישיבות הוועדה. הפרסום נועד, בין היתר, לאפשר לגורמים אשר מעוניינים בכך להתעדכן בנושאים ובתוכניות שיידונו בישיבות הקרובות. הנוהל ממליץ למקם אותם ב"דף הישיבה".

נמצא כי באתרי המרשתת של הוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, גבעות אלונים, הוד השרון נתניה וראשון לציון** קיים מנוע חיפוש לאיתור ישיבות ועדה. אולם אתרי המרשתת של הוועדות המקומיות שנבדקו אינם מאפשרים לחפש ישיבות לפי כתובת השטח שעליו חלה התוכנית, והאתר של הוועדה המקומית **נתניה** אינו מאפשר חיפוש באמצעות מספר התוכנית.

161 סדר יום לישיבת הוועדה, החלטות הוועדה, פרוטוקול ותמליל.

162 ועדה מקומית, ועדת משנה, רשות רישוי.



כמו כן, אומנם כל הוועדות המקומיות שנבדקו מפרסמות את סדרי היום כחוק וכנדרש בנוהל, אך אופן פרסום זה מקשה על איתור סדרי היום של ישיבות שמתוכננות בעתיד, שכן במקרה זה אין מקום ייעודי שבו מתפרסמים סדרי היום של ישיבות הוועדה המתוכננות, אלא המשתמש חייב להיכנס למנוע החיפוש של הישיבות ולבדוק באמצעות סינון תאריכים או ציון מספרי ישיבה או תוכנית ספציפיות כדי לדעת אם מתוכננת ישיבה בזמן קרוב.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, גבעות אלונים, הוד השרון נתניה וראשון לציון** לאפשר חיפוש של ישיבות ועדות באמצעות כתובת השטח, ולוועדה המקומית נתניה מומלץ להוסיף למנוע חיפוש הישיבות גם את האפשרות לאתרן לפי מספרי התוכניות שנדונו בהן. כמו כן, מומלץ כי מינהל התכנון ישקול להנחות את הוועדות המקומיות לפרסם במקום ייעודי באתרי המרשתת של הוועדות סדרי יום של הישיבות המתוכננות.

הוועדה המקומית **באר שבע** ציינה בתשובתה כי האתר שלה הוקם בכפוף לנוהל המרשתת של מינהל התכנון ולפי הנדרש על פי חוק, אולם היא תבחן דרכים להרחבת מנוע החיפוש והנגשת המידע המוצג באתר בהתאם להמלצות.

הוועדה המקומית **הוד השרון** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת לאפשר איתור של ישיבות הוועדה המקומית באמצעות כתובת. כמו כן מסרה הוועדה המקומית כי היא תבחן אפשרות לצפייה בסדרי היום של ישיבותיה לפי סוג הוועדה על ידי הוספת אפשרות לאיתורם במנוע החיפוש לפי סוג הוועדה. עם זאת ציינה הוועדה המקומית כי כל שינוי בתוכנית ניהול הוועדה שבה היא משתמשת מחייב תשומות שיש לבחון לגופו של עניין.

שימוש במערכות מידע גיאוגרפי (ממ"ג) להנגשת מידע תכנוני בוועדות מקומיות

לפי מינהל התכנון, קיומה של ממ"ג באתרי המרשתת של הוועדות המקומיות מאפשר בקרה אזרחית על המתרחש במרחב התכנון ועל פעולות הוועדה המקומית¹⁶³. מערכת זו יכולה להיות כלי ליידוע ושיתוף הציבור בתכנון ולהנגשת המידע התכנוני, בין היתר הנגשת מידע על תוכניות נקודתיות באזור מסוים ועל מגמות תכנון כלליות יותר שהוועדה מקדמת באזור.

קיום מערכת ממ"ג פתוחה לעיון הציבור באתרי המרשתת של ועדות מקומיות

בדוח שפרסם¹⁶⁴ מינהל התכנון בשנת 2018 הוצגו תוצאות בדיקת עצם קיומה של ממ"ג הפתוחה לשימוש הציבור באתרי המרשתת של ועדות מקומיות בישראל. מהדוח עלה כי בנובמבר 2017, מתוך 127 ועדות מקומיות שאתרי המרשתת שלהן נבדקו, ל-96 (76% מכלל הוועדות) הייתה

163 מינהל התכנון, אגף בקרת ועדות מקומיות, **דוח שנתי לשר האוצר 2016 - 2017** (יוני 2018).

164 שם.



מערכת GIS פתוחה לעיון ציבור ול-31 (24%) לא הייתה מערכת כזו¹⁶⁵ וכי באפריל 2018 נמצא בבדיקת אתרי המרשתת של 128 ועדות מקומיות כי מספר הוועדות המקומיות שפתחו את הממ"ג לעיון הציבור עלה ל-110 (86% מכלל הוועדות). נותרו 18 ועדות שלא עשו כן (14%).

בביקורת נמצא כי כל הוועדות המקומיות שנבדקו פתחו לעיון הציבור את מערכות ה-GIS שפרסמו באתרי המרשתת שלהן. המערכות מכילות שכבות מידע מרובות, ובהן מידע בענייני מינהל, הנדסה, תכנון ורישוי.

הצגת שכבות ממ"ג

בביקורת נבדק קיומן של שכבות מידע על תוכניות במערכות ה-GIS של הוועדות המקומיות שנבדקו. הצגת תוכניות בשכבת ממ"ג מאפשרת איתור של מידע על תוכניות לפי מיקומן הגיאוגרפי ולא רק באמצעות פרטים מזהים טכניים כגון מספר התוכנית או שמה - שלא תמיד ידועים לציבור.

מהביקורת עלה כי כל הוועדות המקומיות שנבדקו הציגו שכבה בשם "קווים כחולים - תוכניות מקוונות" שמבוססת על נתוני מינהל התכנון. יצוין כי שכבה זו מציגה רק תוכניות שהוגשו במערכת תכנון זמין מאז החלה הגשת תוכניות באופן מקוון בשנת 2011.

הוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, גבעות אלונים, הוד השרון ונתניה** פרסמו לפחות שכבת מידע אחת נוספת המציגה את תחומי התוכניות ומבוססת על נתונים שמזינות הוועדות למערכות המידע שלהן, שבהן שמורות גם תוכניות מתקופות מוקדמות יותר. הוועדה המקומית **ראשון לציון** לא הציגה מידע כאמור.

עוד עלה מהביקורת, כי אין אחידות בשכבות התוכניות שהוועדות בחרו להציג. כך למשל, הוועדה המקומית **בת ים** מציגה נוסף על שכבת מינהל התכנון רק שכבה נושאת לתוכניות הקשורות לתחום ההתחדשות העירונית ואינה מציגה שכבה של כלל התוכניות בתחומה. הוועדה המקומית **נתניה** פרסמה שכבה המציגה רק תוכניות תקפות (ולא תוכניות בהפקדה למשל) והוועדה המקומית **גבעות אלונים** הציגה שלוש שכבות שונות ללא הבהרה מה מייחד כל אחת מהן.

165 לפי המסמך של מינהל התכנון, מספר זה כולל גם את הוועדות המקומיות שבאתרי המרשתת שלהן נמצאה ממ"ג אך היא לא הייתה פתוחה לעיון הציבור.



פירוט נוסף של שכבות המידע שהוצגו במערכות ממ"ג ראו בלוח להלן.

**לוח 12: הצגת שכבות תוכניות, מיקומן בסרגל הכלים ושמותיהן בממ"ג
הוועדות שנבדקו**

	שכבת הוועדה		שכבת מינהל התכנון	
	שם	מיקום בסרגל הכלים	שם	מיקום בסרגל הכלים
באר שבע	"אינדקס תוכניות בניין עיר"	סרגל ראשי	"קווים כחולים - תוכניות מקוונות"	תוכניות מערכת מקוונת - מינהל התכנון
בת ים	"תוכניות התחדשות עירונית"	מידע הנדסי ותכנוני	"קווים כחולים - תוכניות מקוונות"	מינהל התכנון
גבעות אלונים	"גבול תוכניות קווי"; "גבול תוכניות פוליגונאלי"	מידע הנדסי כללי	"קווים כחולים - תוכניות מקוונות"	מינהל התכנון
	"קווים כחולים"	תב"ע וייעודי קרקע		
הוד השרון	"אינדקס תוכניות"	תכנון	"קווים כחולים - תוכניות מקוונות"	מינהל התכנון
נתניה	"קווים כחולים בתוקף"	מידע הנדסי ותכנוני	"קווים כחולים - תוכניות מקוונות"	מינהל התכנון
ראשון לציון	אין שכבה	אין שכבה	"קווים כחולים - תוכניות מקוונות"	מינהל התכנון

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המקומית **ראשון לציון** להוסיף שכבת מידע המציגה תוכניות שמקורן במערכת המידע שלה ולוועדה המקומית **בת ים** להציג שכבת מידע מלאה שמבוססת על מערכת המידע שלה ומציגה את כל התוכניות החלות בתחומה. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למינהל התכנון לקבוע בשיתוף עם הוועדות המקומיות אילו סוגי מידע שמקורם במערכות הוועדות המקומיות יהיו כל הוועדות חייבות להציג בשכבת מידע בממ"ג.

הנגשת שמות השכבות והסבר תכולתן

תחום התכנון מתאפיין בריבוי מונחים ושפה מקצועית שאינם נהירים לציבור הרחב. בנוהל אתרי המרשתת של מינהל התכנון נקבע כי חשוב שמידע המתפרסם באתרי המרשתת יהיה מובן וקריא גם למי שאינם בקיאים בנושאי תכנון ובנייה. לצורך כך, ממליץ המינהל להמעיט בשימוש במונחים מקצועיים.



נמצא כי לשכבות התוכניות בממ"ג של כל הוועדות המקומיות שנבדקו ניתנו שמות שונים שאינם אחידים ומשמעותם אינה נהירה לציבור הרחב (ראו לוח 12 לעיל).

כך למשל, בוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, גבעות אלונים, הוד השרון, נתניה וראשון לציון** השתמשו בהצגת שכבות המידע במונח "קווים כחולים", שמשמעותו גבולות התוכניות בתחום הוועדה. מדובר במינוח השגור בעולם התכנון, משום שבתשריטי תוכניות גבול התוכנית מסומן בקו בצבע זה. אולם מינוח זה לא בהכרח מוכר לציבור הרחב.

לצד זאת, אף אחת מהוועדות המקומיות שנבדקו לא ביארה את משמעות שמות השכבות השונות בממ"ג, את סוג המידע המוצג בהן ואת הקשר או ההבדלים ביניהן. דבר זה עלול להטעות את המשתמשים ולהקשות עליהם להגיע אל המידע שהם מחפשים.

זאת ועוד, השכבות שמקורן במערכות הוועדות מוצגות במיקומים שונים בסרגלי הכלים של מערכות ה-GIS (ראו לוח 12 לעיל). חוסר אחידות זה מקשה גם הוא על איתור המידע הרלוונטי.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לפעול בשיתוף עם הוועדות המקומיות כדי להבטיח אחידות במבנה הממ"ג ובשמות השכבות המוצגות וכדי להנגיש את המינוחים המקצועיים לציבור הרחב. לוועדות המקומיות שנבדקו מומלץ לספק במערכות ה-GIS הסברים לשמות השכבות המוצגות ולתכולתן.

פרטי מידע על התוכניות במערכת הממ"ג

לכל תוכנית פרטים רבים המספקים למשתמש מידע על מהותה ומסייעים לאתרה. בביקורת נבדקו מספר פרטי מידע שתרומתם למשתמש עשויה להיות רבה. כך למשל, שם התוכנית מסביר בקלות את מהותה ואף את מיקומה. מספר התוכנית מאפשר לאתרה במהירות במערכת תכנון זמין גם אם חסרים פרטים נחוצים למשתמש במערכת הוועדה המקומית. ציון מצבה התכנוני של התוכנית מלמד באיזה שלב סטטוטורי היא נמצאת (קרי, האם היא מופקדת או שכבר קיבלה תוקף), ואילו מועד אישורה חיוני להבנת מידת עדכניותה. גודל שטחה של התוכנית עשוי לתת מידע על רמת השפעתה על סביבתה. כמו כן, קישור ישיר למסמכי התוכנית המלאים יסייע למשתמש המעוניין במידע מפורט יותר ויחסוך ממנו את הצורך לחפש אותה באתר תכנון זמין של מינהל התכנון.

מהביקורת עלה כי בשכבת התוכניות שמקורה במערכת תכנון זמין כל הפרטים שפורטו לעיל אכן מוצגים למשתמש.

בלוח שלהלן מוצגים פרטי המידע הקיימים והחסרים בשכבת התוכניות שמקורה במערכת המידע של הוועדות שנבדקו.



לוח 13: פרטי מידע המוצגים בשכבת התוכניות שמקורה במערכת המידע של הוועדות שנבדקו⁽¹⁾

שם התוכנית	באר שבע	בת ים (2)	גבעות אלונים (3)	הוד השרון	נתניה
שם התוכנית	אין	יש	יש	אין	יש
מספר התוכנית	יש	יש	יש	יש	יש
מצבה התכנוני של התוכנית	יש	יש	יש	אין	לא רלוונטי (4)
מועד אישור התוכנית	אין	אין	יש	אין	יש
שטח התוכנית	אין	אין	יש	יש	יש
קישור למסמכי התוכנית	אין	אין	יש	אין	אין

- (1) במערכת הממ"ג של הוועדה המקומית ראשון לציון מוצגת כאמור שכבה שמקורה במערכת תכנון זמין בלבד.
- (2) הוועדה המקומית בת ים מציגה כאמור "תוכניות התחדשות עירונית" כשכבת הממ"ג שמקורה במערכת המידע של הוועדה, ולכן הבדיקה המוצגת לעיל תקפה לגביה בלבד.
- (3) במערכת הממ"ג של הוועדה המקומית גבעות אלונים נמצאו אותם ממצאים בכל שלוש השכבות שמקורן במערכות הוועדה.
- (4) הוועדה המקומית נתניה מציגה בשכבת הממ"ג "קווים כחולים בתוקף" תוכניות תקפות בלבד, ולכן לסטטוס זה אין משמעות.

נמצא כי בשכבות המידע שמקורן במערכות הממ"ג של הוועדות המקומיות באר שבע, בת ים, הוד השרון ונתניה חסרים פרטי מידע. בשכבת הממ"ג של הוועדה המקומית גבעות אלונים לא נמצאו חסרים בפרטי המידע האמורים לעיל.

בתשובת הוועדה המקומית באר שבע נמסר כי בעקבות הביקורת היא פעלה להשלמת פרטי המידע החסרים המוצגים במערכת הממ"ג. אולם בבדיקה נוספת נמצא כי גם לאחר התיקון כאמור עדיין חסרים במערכת הממ"ג שם התוכנית ומועד אישורה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדות המקומיות באר שבע, בת ים, הוד השרון ונתניה להציג בשכבות הממ"ג שמקורן במערכות המידע של הוועדות מידע מלא שיכלול לפחות את הפרטים החיוניים למשתמש: שם התוכנית, מצבה התכנוני, מועד אישורה, שטח התחום שעליו היא חלה וקישור למסמכיה.



הצגת מסמכי מדיניות

מסמכי מדיניות מציגים נורמה תכנונית חשובה, ועל פי מינהל התכנון¹⁶⁶ מכינים אותם כשלב מקדים לקידום של תוכניות. על כן, יצירת שכבה המציגה מידע ממסמכים אלה בממ"ג נחוצה להצגת תמונה מלאה ומקיפה. שכבה נפרדת תסייע למשתמשים להבדיל בין מסמכי המדיניות לבין התוכניות הסטטוטוריות.

נמצא כי כל הוועדות המקומיות שפרסמו מסמכי מדיניות - **באר שבע, בת ים, הוד השרון, נתניה וראשון לציון** - לא הציגו שכבת מסמכי מדיניות בממ"ג, ועל כן לא היה ניתן לאתרם במערכת זו.

הוועדה המקומית **באר שבע** ציינה בתשובתה כי בממ"ג שלה אין שכבה נפרדת למסמכי מדיניות, כי קיום שכבה שכזו מורכב במקרים שבהם למדיניות אין היבט מרחבי, וכי איפה שניתן ליצור שכבה כזאת, הדבר בוצע. המידע על מסמכי המדיניות הניתנים למיפוי מוטמע במסגרת דפי המידע וכן בשכבת "גבולות התוכנית" במערכת הממ"ג.

הוועדה המקומית **ראשון לציון** ציינה בתשובתה כי בממ"ג שלה מוצגים נתונים מהתוכנית הכוללנית לעיר. באופן זה, המשתמש במערכת הממ"ג יכול לקבל מידע לגבי שיוכו של מקרקעין למתחם ולמצרף הרלוונטיים בתוכנית הכוללנית, ובאמצעותו הוא יכול לאתר מידע מתוך התוכנית הכוללנית ומסמכי המדיניות המפורסמים באתר הוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדות המקומיות **באר שבע, בת ים, הוד השרון, נתניה וראשון לציון** ליצור שכבה נפרדת למסמכי מדיניות בממ"ג כדי שכל המידע התכנוני ירוכז על גבי המערכת הגיאוגרפית. קיום שכבה נפרדת יאפשר למשתמש שאינו יודע מראש על עצם קיומו של מסמך מדיניות מסוים לאתר בקלות.

סינון התוכניות לפי שטח

למרכיב השטח יכולה להיות חשיבות רבה לניתוח תהליכים תכנוניים ולבקרה ציבורית עליהם.

נמצא כי במערכות הממ"ג של כל הוועדות המקומיות שנבדקו לא ניתן לסנן את התוכניות המוצגות בשכבה שמקורה במערכת תכנון זמין המנוהלת על ידי מינהל התכנון לפי משתנה השטח. כל חמש הוועדות המקומיות שמציגות גם את השכבה שמקורה במערכת שלהן שילבו מנגנון שמאפשר לסנן את התוכניות שנמצאות בשכבה זו לפי שטח התוכנית.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי אתר המרשתת אמור לשרת את ציבור התושבים הגרים במרחב התכנון המקומי, ולכן לדעתו משתנה השטח אינו רלוונטי לאיתור תוכניות באתר הוועדה המקומית על ידי התושבים.

¹⁶⁶ "הגשת מסמכי מדיניות מקומיים", אתר מינהל התכנון, https://www.gov.il/he/departments/policies/create_policy_doc



משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לפעול בשיתוף עם הוועדות המקומיות שנבדקו כדי לאפשר סינון של תוכניות המוצגות בשכבת התוכניות שמקורה במערכת תכנון זמין לפי משתנה השטח.



מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי תפקיד הוועדות המקומיות לבחון ולשפר את המידע המוצג באתרי המרשתת שלהן. עם זאת, הוא ציין כי לאור חשיבות אתר המרשתת של הוועדות המקומיות הוא שם דגש על בחינת האתר במסגרת בקרת הוועדות המקומיות שהוא מבצע.

הוועדה המקומית **בת ים** השיבה כי היא מקבלת את המלצות הביקורת לעניין שיפור הנגשת המידע לציבור באתר המרשתת ובממ"ג ותפעל להטמיען.

הוועדה המקומית **גבעות אלונים** השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2023 כי תפנה לגורם שמנהל את אתר המרשתת שלה כדי לבדוק אפשרות ליישם את המלצות משרד מבקר המדינה.

תפקוד הוועדות המחוזיות

החוק הסמיך את שש הוועדות המחוזיות ליזום תוכניות מתאר מחוזיות, לדון ולהכריע בתוכניות מתאר מקומיות ומפורטות וכן לפקח על פעולות הוועדות המקומיות במרחב שהן אחראיות לו.

הביקורת בדקה את היקף התוכניות הנקודתיות¹⁶⁷ המוגשות לכל אחת משש הוועדות המחוזיות בהשוואה לתוכניות אחרות המוגשות להן ואת זמני הטיפול ואופן הטיפול בתוכניות נקודתיות בוועדות המחוזיות. בוועדות המחוזיות **דרום, חיפה, ירושלים, מרכז וצפון** נבדק גם קיום נהלים לטיפול בתוכניות נקודתיות וקיום דיונים עקרוניים במליאות הוועדות בנושא התכנון הנקודתי ככלי בקרה.

תמונות מצב

משנת 2016 הוגשו לכלל הוועדות המחוזיות 10,276 תוכניות, מתוכן 168,010 תוכניות נקודתיות (כ-58.5% מכלל התוכניות המוגשות). עד סוף יולי 2022 אישרו הוועדות 5,485 תוכניות, מתוכן 3,423 תוכניות נקודתיות (כ-62.4% מכלל התוכניות המאושרות), ודחו 2,239 תוכניות, מתוכן 1,304 תוכניות נקודתיות (כ-58.2% מכלל התוכניות הנדחות).

להלן בתרשים מוצגת התפלגות התוכניות הנקודתיות והאחרות שהוגשו לוועדות המחוזיות.

167 כאמור, תוכניות בשטח שאינו עולה על 5 דונם, כהגדרתן בדוח זה.

168 בשונה מהפרק "התכנון הנקודתי בישראל במספרים", כאן מדובר בתוכניות שהוגשו לוועדות המחוזיות מאז שנת 2016 ולא באלה שהתקבלו בהן. מכאן נובע גם הפער בין המספרים.



תרשים 31: מספר התוכניות שהוגשו לוועדות מחוזיות מינואר 2016, לפי גודל השטח



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור התוכניות הנקודתיות מבין כלל התוכניות המוגשות גבוה במיוחד בוועדה המחוזית **ירושלים**, שם שיעור זה מגיע לכ-84.1% (2,227 תוכניות נקודתיות מתוך 2,646 תוכניות). השיעורים הנמוכים ביותר של תוכניות נקודתיות מבין כלל התוכניות המוגשות נצפו בוועדות המחוזיות **מרכז** (428 תוכניות נקודתיות מתוך 966 תוכניות), **תל אביב** (182 תוכניות נקודתיות מתוך 394 תוכניות) ו**דרום** (843 תוכניות נקודתיות מתוך 1,874 תוכניות), שבהן שיעור זה נמוך מ-50%.

הוועדה המחוזית **ירושלים** השיבה למשרד מבקר המדינה כי מחוז ירושלים ייחודי בקרב כלל המחוזות, וזאת לנוכח מיעוט הקרקעות הפנויות לפיתוח במחוז, דבר המנתב את עיקר הפיתוח במחוז לאפיק של התחדשות עירונית. מאפיין זה בולט במיוחד בעיר ירושלים, שהיא העיר הגדולה בישראל, ואשר תופסת את מרב הנפח התכנוני במחוז. בהתאם לכך, לדברי הוועדה, הרוב המכריע של התוכניות המקודמות במחוז הן תוכניות להתחדשות עירונית במתוים שונים (כגון פינוי-בינוי ועיבוי), ולמעשה 99% מן התוכניות שאושרו והוסיפו יחידות דיור במחוז בשנים 2016 - 2022 סווגו כתוכניות להתחדשות עירונית (1,445 מתוך 1,454). זאת ועוד, המחוז ציין בתשובתו כי תוכניות להתחדשות עירונית הן לרוב תוכניות נקודתיות משום שהן חלות על בתים משותפים ונדרשות הסכמות קנייניות מורכבות לשם קידומן.



ריבוי תוכניות נקודתיות שבהן עוסקות הוועדות המחוזיות גורם להתמשכות הליכי התכנון ועלול לפגוע ביכולת הוועדות להשקיע את משאביהן בקידום ראייה תכנונית כוללת ובשירות שהן מעניקות לציבור.

מומלץ למינהל התכנון בשיתוף עם הוועדות המחוזיות והמקומיות לקדם את הכנתן של תוכניות כוללניות ביישובים ללא תוכנית כוללנית מאושרת ואת הסמכת הוועדות המקומיות על מנת להוריד את מספר התוכניות הנקודתיות שנדונות בסמכות הוועדות המחוזיות.

מינהל התכנון השיב כי הוא פועל לקידום תוכניות מתאר כוללניות באופן שוטף, וכי נכון למועד תשובתו הוא עמל על קידום תוכניות כוללניות גמישות יותר, בשאיפה שיקטינו את היקף התוכניות שיידרש לאשרן בוועדות המחוזיות עקב אי-הלימתן עם התוכנית הכוללנית. זאת ועוד, לדברי המינהל, גם הקביעה בהוראות התוכנית הכוללנית כי יש לערוך תוכנית למתחם חדש במלואו - מטרתה לצמצם ככל האפשר את הצורך בתוכניות הנקודתיות.

נוהלי עבודה בנושא תוכניות נקודתיות

לאור מספרן הגבוה של התוכניות הנקודתיות שמגיעות לטיפול הוועדות המחוזיות כמוצג לעיל, השפעותיהן המצטברות האפשריות על המרחב והצורך להתאימן לראייה תכנונית כוללת, חשוב שלוועדות יהיו נהלים לטיפול בהן. קיומם של נוהלי עבודה בנושא תוכניות נקודתיות ופרסומם לציבור עשוי להבטיח טיפול אחיד, שיטתי ושקוף לציבור בתוכניות המוגשות לוועדות המחוזיות. קיום הנהלים ופרסומם גם עשוי לחזק את יכולות הפיקוח והבקרה על הליך אישור התוכניות הן מצד בעלי התפקידים בוועדות והן מצד הציבור.

מהביקורת עלה כי בוועדות המחוזיות שנבדקו - **דרום, חיפה, ירושלים, צפון ומרכז** - לא קיימים נוהלי עבודה בנושא קידום תכנון נקודתי בתחום המחו.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי נכון למועד תשובתו הוא פועל להכין נוהל ארצי אחיד לטיפול בתוכניות קטנות מאוד, ובמסגרתו יוסדר אופן הטיפול בתוכניות לפי המורכבות התכנונית. עם זאת, המינהל ציין כי התוכניות הקטנות אינן עונות להגדרה של תוכניות נקודתיות בדוח זה, מכיוון שתוכניות בשטח של 5 דונם יכולות להיות מורכבות מאוד.

הוועדה המחוזית **חיפה** השיבה כי היא לא מוצאת מקום להתייחסות נפרדת וספציפית לטיפול בתוכניות נקודתיות. במחוז קיימות ועדות משנה שדנות בתוכניות נקודתיות, ותנאי הסף לבדיקת התוכניות במחוז מותאמים לסוגים שונים של תוכניות.

גם הוועדה המחוזית **צפון** השיבה כי הנהלים שלה הם בהתאם להוראות החוק ואינן מבחינות בין תוכניות נקודתיות לאחרות. על פי הוועדה, התכנון הוא הליך שמחייב הפעלת שיקול דעת ובחינת כל תוכנית באופן פרטני. ועל כן, לדעת הוועדה לא נדרשת קביעת נהלים נפרדים לטיפול בתוכניות נקודתיות.



מומלץ כי הוועדות המחוזיות **דרום, חיפה, ירושלים, צפון ומרכז** יפעלו להכנת נוהלי עבודה בנושא קידום תוכניות נקודתיות בתחומן ויפרסמו אותם לציבור. זאת לצורך ייעול עבודת הוועדה ויצירת שקיפות תכנונית הן לוועדות המקומיות בתחום המחוז והן למגשי התוכניות.

דיונים עקרוניים בוועדות המחוזיות בנושא תכנון נקודתי

לאור מספרן הגבוה של התוכניות הנקודתיות, יש חשיבות רבה בקיום דיונים תקופתיים בנושא במליאות הוועדות המחוזיות. בדיונים ייסקרו היקפי התוכניות וריכוזיהן, ייבדקו הנושאים העיקריים שבהם הן עוסקות ויוצעו אפשרויות למענה כולל לתוכניות אלה, למשל באמצעות הנחיה להכין מסמכי מדיניות או לקדם תוכנית מפורטת רחבה יותר. דיונים אלה גם מאפשרים התוויית מדיניות כוללת של הוועדה בנושא ובקרה של הצוות המקצועי על קידומה.

מהביקורת עלה כי הוועדות המחוזיות שנבדקו - **דרום, חיפה, ירושלים, צפון ומרכז** - לא קיימו דיונים עקרוניים בעניין היקף התוכניות הנקודתיות המוגשות למחוז והדרכים למתן פתרונות תכנוניים כוללים. בנוסף, נמצא כי המועצה הארצית לא קיימה דיונים עתיים יזומים בעניין כלל התוכניות הנקודתיות המקודמות במוסדות התכנון.

הוועדה המחוזית **חיפה** השיבה כי נושא התכנון הנקודתי עלה במסגרת דיון נושאי שהיא קיימה בנושא מתווה תכנוני לפיצול מגרשים מנחלות במושבים. לעניין זה, הוועדה כיוונה לכך שלא יקודמו תוכניות נקודתיות לפיצול המגרשים והנושא יוסדר בתוכניות כוללות. עם זאת ציינה הוועדה כי כל עוד החוק מאפשר להגיש תוכניות נקודתיות, הרי שלא ניתן לאסור זאת, ולדעתה גם אין צורך לדווח על כך או לקיים דיונים עקרוניים בעניין.

הוועדה המחוזית **צפון** השיבה כי אין סיבה לנצל את זמנם של חברי המליאה ולעדכנם דווקא על התוכניות הנקודתיות הרבות המוגשות לוועדה, שמסתכמות בכאלף תוכניות בשנה, ואין היתכנות לכך. החומרים על התוכניות מועברים לכל חברי המליאה והחברים יכולים להתעדכן בתוכניות. עם זאת, הוועדה ציינה כי בסוף השנה לשכת התכנון משתדלת להציג לחברי המליאה את כל פעילות המחוז, לרבות את פעילות ועדת המשנה לתוכניות נקודתיות.

מומלץ כי לשכות התכנון בוועדות המחוזיות **דרום, חיפה, ירושלים, צפון ומרכז** ידווחו באופן עיתי באופן יזום למליאת הוועדה המחוזית על היקף התוכניות הנקודתיות המוגשות במחוז. מומלץ כי הדיווח יכלול איתור תוכניות בעלות מאפיינים דומים והמלצה לוועדה המחוזית ליזום תכנון כולל או לגבש מדיניות אחידה בנושאים אלו. עוד מומלץ לוועדות המחוזיות לנתח את הדיווחים ולקיים דיונים תקופתיים עקרוניים כדי לעקוב אחר השימוש בתכנון נקודתי ולבקר את אופן טיפול הצוות המקצועי בו. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון להנחות את הוועדות המחוזיות לדון בנושא התכנון הנקודתי ולדווח לו על ההחלטות שיתקבלו במסגרת דיונים אלה. זאת ועוד מומלץ למועצה הארצית ליזום דיונים עתיים לעניין היקף התכנון הנקודתי ומגמותיו על מנת שהדברים יובאו בחשבון במסגרת מילוי תפקידיה, ובעיקר במסגרת מתן יעוץ לממשלה ולשר הממונה בכל הנוגע ליישום החוק ולקידום תוכניות.



עוד מומלץ כי במקרים בהם יזוהה ריבוי של תוכניות נקודתיות ביישובים ללא תוכנית כוללנית מאושרת, יפעלו הוועדות המחוזיות בשיתוף עם הוועדות המקומיות לקידום תכנון כולל כאחד המענים לריבוי זה. במקרים בהם יזוהה ריבוי של תוכניות נקודתיות ביישובים להם תוכנית כוללנית מאושרת, ייבחנו הסיבות לריבוי זה ויקדמו את המענה התכנוני המתאים לכך, בין אם על ידי קידום תכנון כולל מפורט ממנו ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה או על ידי קידום מסמכי המדיניות הנדרשים בתוכנית הכוללנית לצורך קידום תכנון מפורט.

הוועדות המחוזיות **ירושלים ומרכז** מסרו בתשובותיהן כי יפעלו מפעם לפעם לקיום דיונים עקרוניים בנושא תוכניות נקודתיות בעיר. הוועדה המחוזית **ירושלים** ציינה כי תדווח פעם בשנה למליאת הוועדה המחוזית על היקף התוכניות שנדונו ואושרו בוועדת המשנה לתוכניות נקודתיות בשנה החולפת ותעדכן אותה בנושא. הוועדה המחוזית **מרכז** השיבה עוד כי כאשר יש תוכניות נקודתיות רבות היא מפנה את תשומת לב הוועדה המקומית והרשות לצורך בביצוע תכנון כולל או בהכנת מסמך תכנוני שיאפשר ראייה תכנונית רחבה.

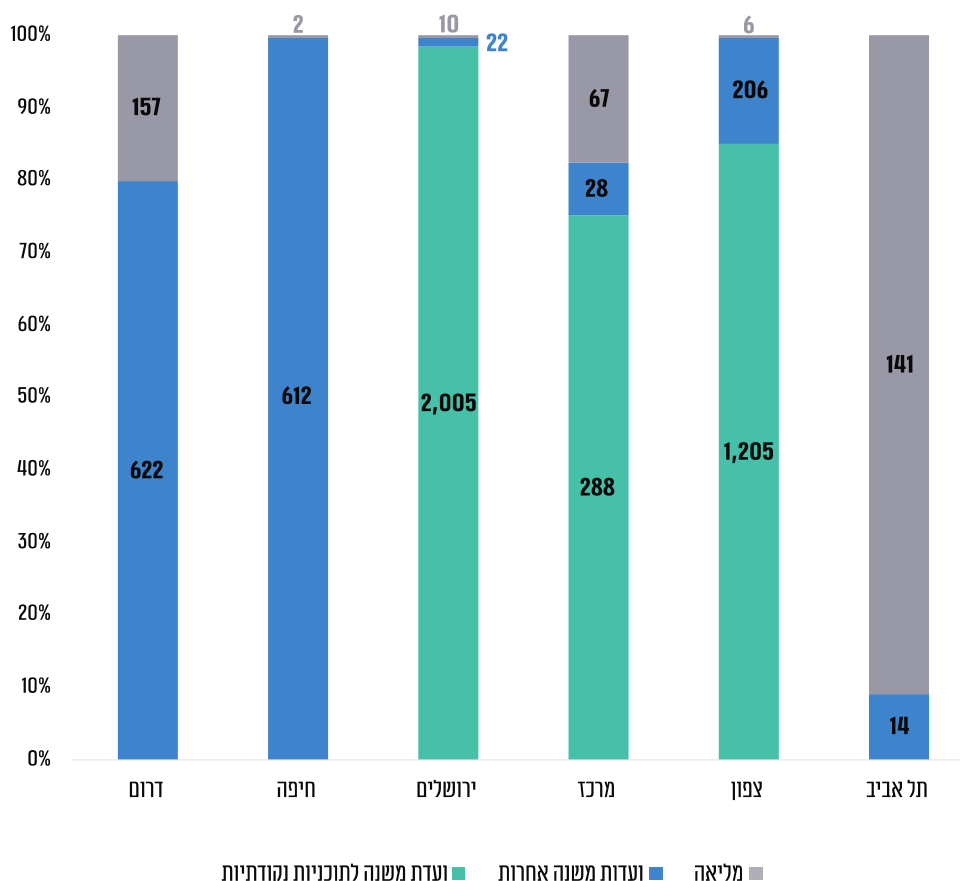
סוגי ועדות שבהן נדונו תוכניות נקודתיות

טיפול בתוכניות נקודתיות על ידי ועדות המשנה של הוועדות המחוזיות, שמספר החברים בהן קטן מבמליאת הוועדה, יכול להביא לצמצום העומסים המוטלים על חברי המליאה וכן להקל על תיאום מועדי כינוסי הוועדות.

מהביקורת עלה כי בכל הוועדות המחוזיות, מלבד הוועדה המחוזית **תל אביב**, רוב התוכניות הנקודתיות נדונות בוועדות משנה שונות, חלקן ועדות משנה ייעודיות לתוכניות נקודתיות, כמפורט בתרשים שלהלן.



תרשים 32: מספר התוכניות הנקודתיות שהוגשו לוועדות המחוזיות מינואר 2016, לפי סוג הוועדה שבה נדונו להפקדה



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשלוש ועדות מחוזיות - **ירושלים, מרכז, וצפון** - שהקימו ועדות משנה ייעודיות לתוכניות נקודתיות - בין 75.2% (במרכז) ל-98.4% (בירושלים) מהתוכניות הנקודתיות נדונו בוועדות המשנה הייעודיות.

בשלוש הוועדות האחרות - **דרום, חיפה ותל אביב** - אומנם לא הוקמו ועדות משנה ייעודיות לתוכניות נקודתיות, אולם בוועדה המחוזית **חיפה** כ-99.7% מהתוכניות הנקודתיות נדונו בשתי ועדות משנה שדנו גם בתוכניות אחרות. בוועדה המחוזית **דרום** כ-20.2% מהתוכניות הנקודתיות נדונו אומנם במליאת הוועדה, אך כ-79.9% מהן נדונו בוועדות משנה שונות, רובן (כ-70%) בוועדה הקרויה "ועדת משנה סטטוטורית".

בוועדה המחוזית **תל אביב** כ-91.0% מהתוכניות הנקודתיות נדונו במליאת הוועדה.



מהאמור עולה כי בכל ועדה מחוזית תמהיל סוגי הוועדות שבהן נדונות התוכניות הנקודתיות שונה.

מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי לצד קידום הנוהל האחד לטיפול בתוכניות קטנות מאוד כאמור, תמשיך להתקיים השונות בהגדרת התוכנית הנקודתית בין המחוזות, שכן אין דינה של תוכנית נקודתית במרחב כפרי כדינה של תוכנית נקודתית במרחב עירוני.

הוועדה המחוזית **תל אביב** השיבה למשרד מבקר המדינה כי לנוכח העובדה כי מדובר בוועדה יחידה, לנוכח גודלה של הוועדה, המטפלת בכ-12 מרחבי תכנון, ולנוכח אופי התוכניות ומורכבותן, היא לא מצאה לנכון עד היום להקים ועדת משנה לתוכניות נקודתיות. אם בעתיד יעלה צורך להקים ועדה כזו, הנושא יישקל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לבחון את ההבדלים בין הוועדות המחוזיות בטיפול בתוכניות נקודתיות ועל סמך ממצאיו לשקול קביעת קווים מנחים לדרך הטיפול בתוכניות הנקודתיות בוועדות המחוזיות ולשיבוצן לדיון בהפקדה ולהקפיד לאזן בין הצורך להפחית את העומס המוטל על מליאת הוועדה או לקצר את משכי זמן הטיפול בתוכניות הנקודתיות לבין הצורך להבטיח כי התוכניות המורכבות ביותר, שלהן השפעה סביבתית נרחבת במיוחד, יידונו בפורום עם הרכב חברים מרבי שמאפשר הצגת עמדות ושקילת שיקולים מגוונים ככל הניתן. כל זאת, תוך מתן הדעת על המאפיינים הייחודיים של מרחבי התכנון של כל מחוז. מומלץ לוועדה המחוזית **תל אביב** לבחון הקמת ועדת משנה לטיפול בתוכניות נקודתיות.

הסמכת ועדות משנה לתוכניות נקודתיות

האצלת סמכויות הוועדות המחוזיות לוועדות המשנה ופרסום קריטריונים לשיבוץ התוכניות בהן

הסמכויות של ועדות המשנה הנוספות שהוועדות המחוזיות רשאיות להקים על פי החוק, ביניהן גם ועדות משנה לתוכניות נקודתיות, הן סמכויות שהוועדות המחוזיות רשאיות להאציל להן מתוך כלל סמכויותיהן. הואיל ולוועדות המחוזיות יש מגוון רחב של סמכויות ביחס למספר מרחבי תכנון מקומיים ולשטח רחב היקף, קבלת החלטה בדבר האצלת סמכות ראוי שתתקבל בכל אחת מהוועדות, תוך קביעה של קריטריונים לשיבוץ תוכניות לדיון בוועדות המשנה השונות, לרבות ועדות המשנה לתוכניות נקודתיות, אשר יתועדו בפרוטוקול שיפורסם לציבור. היעדר קריטריונים ברורים וכתובים עלול לפגוע בעבודת הוועדה, באחידות, בעקביות ובשוויוניות של הטיפול בתוכניות. פרסום הקריטריונים לציבור הרחב יטיב את הבקרה הציבורית על עבודת הוועדה, ויתרום להגברת הודאות מבחינת הציבור.

בביקורת נמצא שהוועדות המחוזיות **ירושלים**, **מרכז** ו**צפון** קבעו כאמור את הקריטריונים לשיבוץ תוכניות לדיון בוועדות המשנה הייעודיות לתוכניות נקודתיות. אולם במסמך הקריטריונים שהעבירה הוועדה המחוזית **צפון** לא צוין תאריך החלתם של הקריטריונים, דבר העלול לפגוע ביכולת הבקרה והפיקוח על פעילות הוועדה בנושא שיבוץ התוכניות לדיון בוועדות המשנה או במליאה בהתאם לקריטריונים שקבעה.



עוד נמצא כי נכון לנובמבר 2022 הוועדות המחוזיות **ירושלים**¹⁶⁹ ו**מרכז**¹⁷⁰ פרסמו את הקריטריונים לציבור, ואילו הוועדה המחוזית **צפון** לא פרסמה אותם.

הוועדה המחוזית **צפון** השיבה למשרד מבקר המדינה כי מדובר בנוהל פנימי שמתעדכן מפעם לפעם ולכן אינה רואה צורך בפרסומו. בהודעה על שיבוץ התוכניות לדיון היא מציינת באיזו ועדה הן יידונו.

מהשוואת נוסח הקריטריונים שהעבירה הוועדה המחוזית **מרכז** לנוסח שפורסם לציבור במרשתת עולה כי הוועדה לא פרסמה לציבור את החלטתה מאוגוסט 2021 להסמיך את ועדת המשנה לתוכניות נקודתיות לדון בסוג נוסף של תוכניות¹⁷¹.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המחוזית **צפון** לפרסם את הקריטריונים לשיבוץ תוכניות נקודתיות לדיון בוועדות המשנה וכן לציין את מועד החלת הקריטריונים. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לוועדה המחוזית **מרכז** לעדכן את רשימת הקריטריונים שמפורסמת לציבור.

אחידות בניסוח הקריטריונים בין הוועדות המחוזיות

לצד הצורך לאפשר את התאמת הפעילות של כל ועדה מחוזית למאפיינים הייחודיים של מרחב התכנון המחוזי, יש חשיבות בקביעת מסגרת אחידה לניסוח קריטריונים לשיבוץ תוכניות לוועדות המשנה לתוכניות נקודתיות. האחידות תגדיל את ודאות מגישי התוכניות ותאפשר בקרה באמצעות קריטריונים אחידים ברי השוואה.

בביקורת נמצא כי אין אחידות בניסוח הקריטריונים של כל אחת משלוש הוועדות המחוזיות **ירושלים**, **מרכז** ו**צפון**. כך למשל, הוועדה המחוזית **מרכז** קבעה 22 קריטריונים והוועדה המחוזית **צפון** קבעה 5 קריטריונים. לעומתן הוועדה המחוזית **ירושלים** קבעה על דרך השלילה 16 קריטריונים לשיבוץ למליאת הוועדה¹⁷² ובהחלטת עדכון שקיבלה המליאה בספטמבר 2021 נוספו שני קריטריונים נוספים לשיבוץ התוכניות.

כמו כן, נמצא שאין אחידות במשתנים שהגדירו הוועדות כקריטריון לשיבוץ התוכניות לוועדות המשנה. כך למשל, שטחה המרבי של תוכנית ששובצה לוועדה כזו נע בין שמונה דונם בוועדה המחוזית **ירושלים** לשלושים דונם בוועדה המחוזית **מרכז**, והמספר המרבי של יחידות הדיור - בין עשרים בוועדה המחוזית **צפון** למאתיים בוועדה המחוזית **מרכז**. ברשימות הקריטריונים של הוועדות המחוזיות **מרכז** ו**ירושלים** (שפורסמו כאמור לציבור) גם נכלל סעיף המאפשר שיבוץ לפי שיקול דעת לשכת התכנון המחוזית.

169 אתר המרשתת של הוועדה המחוזית ירושלים,

https://www.gov.il/he/departments/policies/kriterionim_le_shibutz_tachniet_le_meliya

170 אתר המרשתת של הוועדה המחוזית מרכז, https://www.gov.il/he/departments/general/subcommittees_central

171 תוכניות "לפי סעיפים 77 - 78 לחוק ובתוכניות שהועברו לצורך אימוץ הליכים של ועדה מקומית שאינה מוסמכת".

172 כלומר, כל מה שאינו עומד בקריטריונים לשיבוץ לדיון במליאה יידון בוועדת המשנה.



משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לבחון את ההבדלים בין הוועדות המחוזיות בקריטריונים לשיבוץ תוכניות לוועדות המשנה לתוכניות נקודתיות, ועל סמך ממצאי בחינה זו לבחון אם יש צורך לגבש מסגרת כוללת אחידה לקביעת הקריטריונים, כדי שישמשו בסיס להסמכת הוועדה לטפל בתוכניות אלה. כאמור, כל זאת תוך מתן הדעת על המאפיינים הייחודיים של מרחבי התכנון של כל מחוז. עוד מומלץ למינהל התכנון ולוועדות המחוזיות לבחון אפשרויות לפישוט וצמצום של מספר הקריטריונים לשיבוץ כאמור, כדי להגדיל את הוודאות אצל מגישי התוכניות.

בחינת עמידת הוועדות המחוזיות במשכי הזמן שנקבעו בחוק

משרד מבקר המדינה בחן את פרק הזמן שנדרש לוועדות המחוזיות כדי להכריע בעניין תוכניות שהוגשו להן משנת 2016¹⁷³. במסגרת זו חולקה התקופה שבין הגשת התוכנית להכרעה בעניינה לשני פרקים - הפרק שבין הגשת התוכנית לבין הדיון בוועדה בהפקדתה, והפרק שמהדיון בהפקדה ועד למועד ההכרעה בעניין התוכנית.

משך הזמן שבין הגשת התוכנית לדיון בהפקדתה

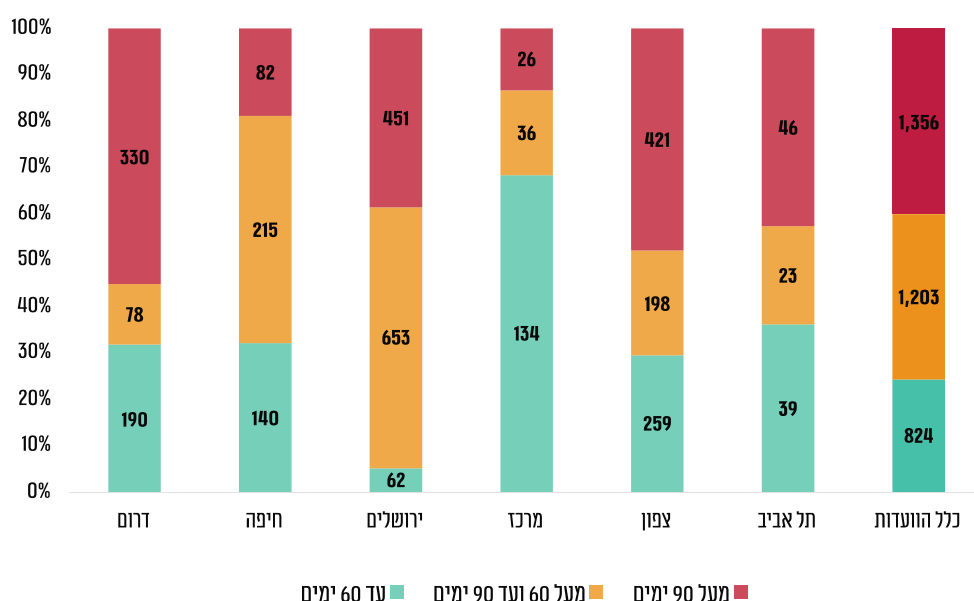
על פי החוק, על מוסד התכנון המוסמך לאשר תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת לדון בהפקדת התוכנית ולהחליט בעניין בתוך שישים ימים ממועד הגשתה, כאשר יו"ר מוסד התכנון רשאי להאריך את התקופה ככלל בשלושים ימים נוספים¹⁷⁴. להלן בתרשים פירוט של פרקי הזמן שנדרשו לטיפול בתוכניות הנקודתיות שהוגשו לכלל הוועדות המחוזיות משנת 2016 ואושרו ושמועדי הגשתן והדיון בהפקדתן נרשמו בקובץ מינהל התכנון.

173 כאמור בפרק "התכנון הנקודתי בישראל במספרים", לא נבדק משך הזמן שנדרש להכרעה לדחות את התוכניות בשל מיעוט הנתונים בקובץ של מינהל התכנון.

174 לפי סעיף 85(ב)(1) לחוק. במקרים מסוימים תיתכן חריגה נוספת.



תרשים 33: מספר התוכניות הנקודתיות שהוגשו לוועדות המחוזיות מאז ינואר 2016 ואושרו, לפי פרק הזמן שבין מועד הגשתן למועד הדיון בהפקדתן ולפי הוועדה המחוזית*



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בתרשים זה מופיעות רק תוכניות שתאריכי הגשתן והדיון בהפקדתן נרשמו בקובץ מינהל התכנון וההפרש ביניהם אינו שלילי.

מהתרשים עולה כי בכלל הוועדות המחוזיות כ-40% מהתוכניות (1,356 מתוך 3,383 תוכניות) נדונו בחלוף יותר מ-90 ימים.

בחלוקה בין הוועדות המחוזיות עולה כי בוועדה המחוזית **מרכז** השיעור הגבוה ביותר של תוכניות אשר נדונו להפקדה בתוך שישים הימים (כ-68.3%), ואילו בוועדה המחוזית **ירושלים** משקל זה הוא הנמוך ביותר (כ-5.3%). עוד עולה מהבדיקה כי השיעור הגבוה ביותר של תוכניות שנדונו בחריגה מ-90 הימים נמצא בוועדה המחוזית **דרום** (כ-55.2% מהתוכניות), ואחריה בוועדות המחוזיות **צפון** (כ-47.9%) ו**תל אביב** (כ-42.3%).

עוד נבדק קיום קשר בין מספר התוכניות הנקודתיות שהוגשו לוועדה לבין שיעור החריגה מתשעים הימים, כמוצג בלוח שלהלן.



לוח 14: תוכניות נקודתיות שהוגשו לוועדות המחוזיות מאז שנת 2016 ואושרו, לפי פרק הזמן שבין מועד הגשתן למועד הדיון בהפקדתן ולפי הוועדה המחוזית*

דרום	חיפה	ירושלים	מרכז	צפון	תל אביב	
598	437	1,166	196	878	108	סך התוכניות הנקודתיות שהוגשו לוועדה
4	3	6	2	5	1	דירוג עומס תוכניות נקודתיות**
55.2	18.8	38.7	13.3	47.9	42.6	שיעור החריגה מ-90 הימים (באחוזים)***
6	2	3	1	5	4	דירוג לפי שיעור החריגה****

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בלוח זה מופיעות רק תוכניות שתאריכי הגשתן והדיון בהפקדתן נרשמו בקובץ מינהל התכנון וההפרש ביניהם אינו שלילי.

** ככל שהמספר גבוה יותר כך טיפלה הוועדה ביותר תוכניות נקודתיות.

*** מדובר בשיעור התוכניות שהוועדה לא דנה בהפקדתן בתוך 90 הימים ממועד קיום העמידה בתנאי הסף.

**** ככל שהמספר גבוה יותר כך שיעור התוכניות שהוועדה לא דנה בהפקדתן בתוך 90 הימים גבוה יותר.

מהלוח עולה כי הוועדה המחוזית **ירושלים**, שלה הוגש המספר הגבוה ביותר של תוכניות נקודתיות, הייתה בין שלוש הוועדות שלהן שיעור החריגה הנמוך ביותר. יצוין כי בוועדה זו פועלת ועדת משנה לתוכניות נקודתיות. הוועדה המחוזית **מרכז**, שמבחינת מספר התוכניות המוגשות נמצאת במקום השני, חרגה פחות מכל חמש הוועדות האחרות. בוועדות המחוזיות **צפון** ו**חיפה** דירוג העומס תאם את דירוג שיעור החריגה.

נמצא כי שתי הוועדות שהיה פער רחב בין רמת עומס הטיפול בתוכניות נקודתיות המוטלת עליהן לבין שיעורי החריגה במועדי קיום הדיונים בהפקדה בהן הן הוועדות המחוזיות **תל אביב ודרום**. לוועדה המחוזית **תל אביב** הוגש המספר הנמוך ביותר של תוכניות נקודתיות, אך בדירוג שיעור החריגה היא מוקמה במקום הרביעי. כאמור, הוועדה המחוזית **תל אביב** דנה במליאת הוועדה בהפקדה של 91.0% מהתוכניות הנקודתיות שהוגשו לה ואילו הוועדה המחוזית **דרום** - ב-20.4%.

הוועדה המחוזית **תל אביב** השיבה למשרד מבקר המדינה כי הדוח בחן את מספר התוכניות, אך לא את מורכבותן ואת עוצמות הבנייה המוצעות בהן. על פי הוועדה, דבר זה ומשתנים נוספים, כגון מספר ההתנגדויות והעררים, ובדיקות נוספות הנדרשות לתוכניות בעוצמות בנייה גבוהות כאשר הן מקודמות במרקם אורבני צפוף - הם אשר משפיעים על משך הזמן הנדרש לקידום התוכנית.



משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון ולכלל הוועדות המחוזיות לבחון את הסיבות לחריגה מפרקי הזמן לדיון בהפקדה (מעל ל-90 יום), ובמיוחד בוועדות שבהן שיעור החריגה היה גבוה במיוחד. לוועדות המחוזיות **תל אביב ודרום** מומלץ לבחון את ההשפעה של היקף התוכניות שבהן הן דנות במליאות הוועדה על פרקי הזמן הנדרשים לטיפול. על כלל הוועדות לנקוט בצעדים שיאפשרו להן לעמוד בפרקי הזמן שקבע החוק, בייחוד באישור תוכניות נקודתיות המתייחסות לשטח קטן, שחלקן מציעות שינויים לא משמעותיים.

פרק הזמן שבין הגשת התוכנית ובין ההכרעה לאשרה

עוד על פי החוק, על הוועדה המחוזית לאשר את התוכנית שהוגשה לה בתוך 18 חודשים¹⁷⁵.

להלן בתרשים פירוט של התוכניות הנקודתיות שהוגשו לוועדות המחוזיות משנת 2016 ואושרו לפי פרקי הזמן שנדרשו לאישורן.

תרשים 34: **מספר התוכניות הנקודתיות שהוגשו לוועדות המחוזיות מאז ינואר 2016 ואושרו, לפי פרק הזמן שבין מועד הגשתן למועד ההכרעה לאשרן והוועדה המחוזית***



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בתרשים זה מופיעות רק תוכניות שתאריכי הגשתן, הדיון בהפקדתן וההכרעה בעניינן נרשמו בקובץ מינהל התכנון וההפרש בין המועדים אינו שלילי.

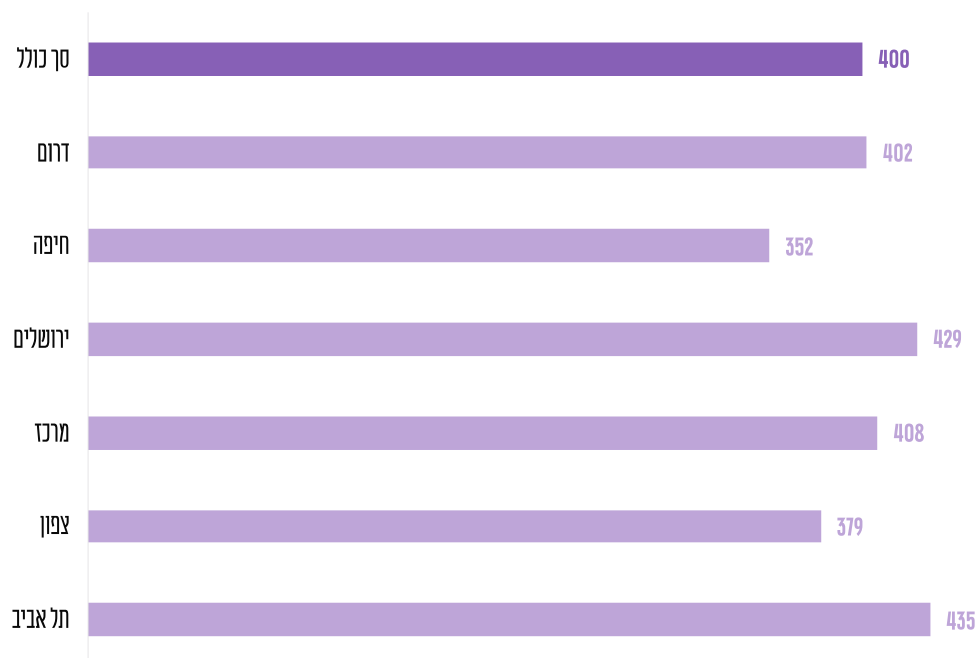
175 סעיף 109א(ב)(1) לחוק. שר הפנים רשאי להקצות תקופה ארוכה יותר לתוכניות מסוג שיקבע. יושב ראש המועצה הארצית רשאי, לבקשת הוועדה המחוזית, להאריך את התקופות האמורות מטעמים מיוחדים שיירשמו.



מהביקורת עלה כי ההכרעה לאשר תוכניות התקבלה בתוך 18 חודשים בכ-88.1% מהתוכניות שהוגשו לכל הוועדות המחוזיות. הוועדה שבה השיעור הגבוה ביותר של תוכניות נקודתיות שאושרו בתוך 18 חודשים היא הוועדה המחוזית **חיפה** (כ-95.9%), ואילו השיעור הנמוך ביותר של תוכניות כאלה נמצא בוועדות המחוזיות **דרום** (כ-80.6%) ו**תל אביב** (כ-86.9%).

להלן בתרשים פירוט של פרקי הזמן הממוצעים שנדרשו לאישור התוכניות הנקודתיות, בחלוקה בין הוועדות המחוזיות.

תרשים 35: משכי הזמן הממוצעים בין מועד ההגשה לבין ההכרעה לאשר תוכניות נקודתיות שהוגשו מאז שנת 2016, לפי הוועדה המחוזית (ימים)*



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בתרשים זה מופיעות רק תוכניות שתאריכי הגשתן, הדיון בהפקדתן וההכרעה בעניינן נרשמו בקובץ מינהל התכנון וההפרש בין המועדים אינו שלילי. המספרים שמופיעים מימין לעמודות מייצגים את מספר התוכניות.

מהתרשים עולה כי הזמן הממוצע שחלף בין הגשת התוכניות הנקודתיות להכרעה לאשרן בכלל הוועדות המחוזיות אינו חורג ממשך הזמן המרבי שקבע החוק - 18 חודשים (כ-547 ימים) - ועומד על כ-400 ימים (כ-13 חודשים).



כמו כן, משך הזמן הממוצע הארוך ביותר נמדד בוועדה המחוזית **תל אביב** (כ-435 ימים, כ-14 חודשים), שבה כאמור הדיון בהפקדת מרבית התוכניות הנקודתיות מתקיים במליאה.

על הוועדות המחוזיות להקפיד לעמוד בפרקי הזמן שנקבעו בחוק.

מומלץ כי מינהל התכנון יחד עם הוועדות המחוזיות יבחנו מקרים שבהם הייתה חריגה מפרקי הזמן ויחליטו על הצעדים למניעת התארכות התהליכים בהמשך.

עוד מומלץ לוועדה המחוזית **תל אביב**, שבה רוב התוכניות הנקודתיות (141 מתוך 155 תוכניות) נדונות במליאת הוועדה ושבה נדרשים פרקי הזמן הארוכים ביותר (כ-435 ימים) לאישור תוכניות לבחון הקמת ועדת משנה לטיפול בתוכניות נקודתיות, בדומה לוועדות מחוזיות אחרות, ובכך לייעל את הליכי הטיפול בתוכניות ולקצר את זמני הטיפול בהן.



סיכום

לתכנון השפעה משמעותית על רמת החיים ועל איכותם, על האדם, על החי ועל הצומח ועל עיצוב הסביבה העירונית, גם מעבר לגבולותיה המוגדרים של התוכנית עצמה. ההיגיון התכנוני המסדיר את מערכת התכנון בישראל מבוסס על כך שתכנון צריך להיעשות בראייה רחבה, מן הכלל אל הפרט, של כלל הצרכים והאינטרסים ועל פי עקרונות עקביים, אחידים ושקופים. יחד עם זאת, החוק בישראל מאפשר לתכנן "מלמטה-למעלה" באמצעות אישור תוכניות החלות רק על חלק ממרחב התכנון ומשנות את התכנון הכולל, כל עוד נשמרים יחסי הכפיפות בין התוכניות. תכנון כזה לעיתים מקודם בשל מציאות תכנונית עדכנית והתמשכות הליכי התכנון, והוא משמש כלי מצומצם, גמיש ומהיר לתכנון סטטוטורי. מאחר ששטחה של תוכנית אינו מעיד בהכרח על פשטותה, והשינויים המוצעים בתוכנית נקודתית לשטח קטן יכולים להיות משמעותיים ובעלי השפעה משמעותית על המרחב, חשוב להבטיח כי בעת השימוש בכלי התכנון הנקודתי ייבחנו כלל ההשפעות המרחביות שנוצרות בגינו.

בביקורת עלה כי רוב התוכניות (15,276 תוכניות, כ-60.8%) שהתקבלו במוסדות התכנון בישראל משנת 2016 היו נקודתיות - ששטחן לא עלה על חמישה דונם וכ-98.7% מהן (15,075 תוכניות) היו מפורטות. למרות שמשקל תוכניות נקודתיות מפורטות בסמכות מקומית או מחוזית שהציעו תוספת יחידות דיור מהווה כ-69.5% מכלל התוכניות המפורטות בשני מדרגי הסמכות שמציעות תוספת כזו, תוספת יחידות הדיור שהן הציעו היא כ-8.3% בלבד מסך התוספת שהוצעה על ידי התוכניות המפורטות מסוג זה. הסמכות לאשר כמחצית מהתוכניות הנקודתיות נתונה לוועדות המחוזיות וכמחציתן נתונות לסמכות הוועדות המקומיות. שיעורן הגבוה של התוכניות הנקודתיות מטיל מעמסה ניכרת על עבודת הוועדות בשני הדרגים - המקומי והמחוזי, דבר העלול לפגוע ביעילות תפקוד הוועדות וביכולתן להעניק שירות איכותי לציבור ולקדם מהלכים תכנוניים נרחבים וכוללניים יותר, ובעקיפין אף להגביר את חשיפת מוסדות התכנון ללחצים או פניות מיותרות מצד בעלי עניין, משום שכל תוכנית מעין זו נדרשת לעבור את כל ההליך התכנוני. עוד עלה כי כ-49.3% מהתוכניות הנקודתיות מציעות שינוי משמעותי, ורובן (כ-76.3%) מטופלות בוועדות המחוזיות. בוועדות המקומיות המוסמכות שיעור התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי מתוך כלל התוכניות הנקודתיות שהתקבלו (כ-58.4%) גבוה ממשקלן בוועדות הלא-מוסמכות (כ-19.3%). תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי מביאות להתמשכות הליכי התכנון, בעיקר בוועדות המקומיות.



למרות חשיבותה של התוכנית הכוללנית כתוכנית המשמעותית ביותר למרחב התכנון, הקובעת את היקפי הפיתוח, אופי הבינוי ושימושי הקרקע בפריסה כלל-עירונית ומתאימה אותם לקיבולת התשתיות, הדרכים ושטחי הציבור המתוכננים, 16 מתוך 42 התוכניות הנקודתיות המציעות שינוי משמעותי שנדגמו במרחבי התכנון המקומיים של **באר שבע, גבעות אלונים** (במרחב התכנון של העיר **שפרעם**), **הוד השרון ונתניה**, קודמו בידי מוסדות התכנון בסטייה מתוכניות כוללניות הנמצאות בהכנה, מתוכניות שלגביהן התקבלה החלטת הפקדה או אישור או מתוכניות כוללניות מופקדות או מאושרות. זאת, לעיתים, בלי שמוסדות התכנון עמדו על השפעתן המצטברת של תוספת יחידות הדיוור וזכויות הבנייה על שטחי הציבור הנדרשים, על התנועה ועל התשתיות במרחב שעליו חלות התוכניות הנקודתיות. לגבי חלק מהתוכניות הנקודתיות הוצגו לפני משרד מבקר המדינה שיקולים תכנוניים לקידומן חרף הסטייה, בין היתר עקב התמשכות הליכי תכנון התוכניות כוללניות, אך אלו לא תועדו בפרוטוקולי הדיונים המפורסמים לציבור.

כמו כן, למרות השימוש במסמכי מדיניות והדרישה הסטטוטורית הקיימת בכל התוכניות הכוללניות שנבדקו להכין מסמכי מדיניות כתנאי לקידום תוכניות מפורטות ונקודתיות, מינהל התכנון לא קבע נהלים להכנה, לקידום, לאישור ולפרסום מסמכי מדיניות בידי מוסדות התכנון השונים, לרבות הוועדות המקומיות.

הוועדות המקומיות והמחוזיות שנבדקו לא ערכו דיונים עקרוניים בעניין היקפן, מצבן והשפעתן של תוכניות נקודתיות המקודמות במרחבי התכנון שלהן. לוועדות המחוזיות נדרשו בממוצע כ-552 ימים להליך התכנון של התוכניות הנקודתיות, ואילו לוועדות המקומיות - כ-375 ימים. באף אחת מחמש הוועדות המחוזיות שנבדקו לא קיימים נוהלי עבודה לטיפול בתוכניות נקודתיות. הוועדות המחוזיות **דרום, חיפה, ירושלים, מרכז וצפון** דנות בהפקדת רוב התוכניות הנקודתיות שהוגשו להן במסגרת ועדות משנה, ואילו הוועדה המחוזית **תל אביב** דנה ברובן (כ-91%) במליאת הוועדה, ובה נדרשים פרקי הזמן הארוכים ביותר לאישור התוכניות הנקודתיות (כ-435.3 ימים בממוצע). בקובץ הנתונים של מינהל התכנון חסרים מועדי הטיפול בתוכניות נקודתיות רבות שמוקדמות הן בוועדות המקומיות והן בוועדות המחוזיות, דבר שפוגע ביכולתו של המינהל לעקוב אחר קידום התוכניות בוועדות וביכולתו לקדם פעולות לשיפור התהליך והמעקב אחר משכי הטיפול בתוכניות שנקבעו בחוק.



השימוש בכלי התכנון הנקודתי נפוץ בישראל ולעיתים אף נדרש לאור מאפייניה של מערכת התכנון וכדי להבטיח גמישות תכנונית. יחד עם זאת, ראוי כי השימוש בכלי ייעשה במשורה בהתבסס על ראייה תכנונית רחבה וארוכת טווח. מומלץ כי התכנון הנקודתי יקודם תוך כדי בחינת השלכותיו, התקדימים התכנוניים העלולים להיווצר כתוצאה ממנו והשפעותיו המצטברות על אופי האזור ועל קיבולת התשתיות, הדרכים ושטחי הציבור במרחב התכנון. מומלץ כי ועדות מקומיות ומחוזיות יקבלו החלטות בעניין קידום תוכניות נקודתיות בהלימה לתוכניות הכוללניות שהוחלט לאשרן או המקודמות ואם יש סטייה מתוכניות אלו, הוועדות ינמקו ויתעדו בפרוטוקול הדיון המפורסם לציבור את החלטותיהן לגבי סטיות אלה, לשם הגברת השקיפות לציבור. בהיעדרה של תוכנית כזו מומלץ כי ההחלטות בעניין תוכניות נקודתיות יתבססו על ראייה תכנונית רחבה וישמרו על מסגרת תכנונית שנבחנה ואושרה מבעוד מועד בידי מוסדות התכנון. הדבר אף מחדד את הצורך ליזום תוכניות כוללניות ומסמכי מדיניות ולעדכןם בהלימה למציאות התכנונית המתעדכנת. זאת כדי למנוע מקרים שבהם תכנון נקודתי יוצר תקדים תכנוני שהשפעתו לא נבחנה כראוי ומשכך הוא עלול לפגוע בתכנון עתידי באזור שבו הוא חל. מומלץ כי מינהל התכנון יעודד יוזמות לעריכת דיונים עיתיים עקרוניים בדבר התוכניות הנקודתיות בוועדות המקומיות והמחוזיות ויקבע בנהל מסגרת כוללת ואחידה להכנת מסמכי המדיניות ולאישורם וכן קווים מנחים לוועדות המחוזיות והמקומיות בבואן לאשר תוכניות נקודתיות בתחומן.



נספחים

נספח 1: פירוש המונחים המתכללים שמגדירים את מטרות התוכניות הנקודתיות

המונח המתכלל	ההסבר
הקמת מבנה	הקמה של אלמנטים פיזיים בתחום התוכנית, לדוגמה הקמת מבנה מגורים או הקמת בית מלון.
מגורים	ייעוד קרקע* או שימוש למגורים בתא שטח** בתוכנית.
מסחר	ייעוד קרקע* או שימוש למסחר בתא שטח** בתוכנית.
קומות	תוספת קומות ביחס לתוכנית המאושרת.
תעסוקה	ייעוד קרקע או שימוש לתעסוקה או משרדים בתא שטח** בתוכנית.
שימור	הוראות לעניין מבנים או אלמנטים לשימור בתחום התוכנית.
חזית מסחרית	קביעת קומת הקרקע כמיועדת לשימושי מסחר.
יחידות דיור	תוספת יחידות דיור ביחס לתוכנית המאושרת.
מסגרת תכנונית	יצירת תשתית תכנונית למימוש התוכנית.
זכויות	תוספת זכויות בנייה או שטחי בנייה ביחס לתוכנית המאושרת.
עירוב שימושים	ייעוד שטח למספר שימושים שונים. מונח זה צוין רק כשהופיע במפורש במטרות התוכנית (כלומר, לא בכל המקרים שבהם פורטו שימושים שונים בתא השטח).
התחדשות עירונית	המונח מתייחס לתהליך סטטוטורי של החייאה מחדש של אזור והגדלת היצע הדירות באזורים עירוניים בנויים. כאן הוא מצוין רק בנוגע לתוכניות שנקבע במפורש כי זו מטרתן.
קו בניין	שינוי הגבול שעד אליו מותר לבנות בתוך תחומי המגרש ביחס לתוכנית המאושרת.
זיקת הנאה	זכות קניינית אשר ניתנה לאדם ומאפשרת לו להשתמש במקרקעין הנמצאים בבעלותו של אדם אחר. בנייתו זה הכוונה לתוכניות הקובעות בתחומן אזורים שבהם למרות הבעלות הפרטית על הקרקע יתאפשרו מעבר ושהייה להולכי רגל, אופניים, כלי רכב ותשתיות.
הוראות בינוי	הוראות הקובעות מה שניתן לעשות בתא שטח** בתחום התוכנית. מונח זה מתייחס רק לתוכניות שבהן צוין במפורש בהוראות התוכנית כי הן משנות הוראות בינוי ביחס לתוכנית מאושרת.
איחוד וחלוקה	מונח זה מתייחס לא רק לתוכניות המציעות את איחודם וחלוקתם מחדש של המגרשים, אלא גם לתוכניות שבהן צוין כי הן מציעות רק אחת מהפעולות - איחוד או פיצול מגרשים.



דרך	דרך משמעה כביש (כולל מדרכה), שביל או כל דרך אחרת, בין שהיא קיימת ובין שהיא מסומנת בתוכנית. כאן מונח זה מתייחס למטרות המציעות שינוי בתוואי דרך, הרחבתה, צמצומה או הארכתה.
שינוי ייעוד	שינוי ייעוד הקרקע* ביחס לתוכנית מאושרת.
הסדרה	המונח מתייחס לתוכניות שבהן צוין כי מטרתן הסדרת ייעודי קרקע*, חריגות בנייה או הכשרת אלמנטים בנויים.
הריסה	הריסת אלמנטים בנויים בתחום התוכנית.
שינוי הוראות	שינוי בהוראות התוכנית ביחס לתוכנית המאושרת.
היתר	הרשות לבצע עבודת בנייה, הריסה או שימוש במקרקעין.

* ייעוד תא שטח בתוכנית נקבע לפי השימוש הראשי המוצע לו. תא שטח מסומן בתשריט התוכנית. התשריט הוא מפה שמלווה את הוראות התוכנית ומציגה בצורה גרפית נתונים כגון גושים, חלקות, מגרשים, תאי שטח, ייעודי קרקע, כבישים, רחובות ודרכים.

** יחידת הקרקע הקטנה ביותר בתוכנית שאליה ניתן לשייך הוראות. מגרש יכול להכיל מספר תאים.